

Viðauki A



**Drög að markaðsgreiningu á heildsölumörkuðum fyrir
staðaraðgang með fasttengingu og miðlægan aðgang með
fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur**

(Markaðir 3a/2016 og 3b/2016)

Málsnúmer: 2022020045

5. apríl 2024

Efnisyfirlit

SAMANTEKT OG NIÐURSTÖÐUR	7
1 INNGANGUR.....	41
1.1 ALMENNT	41
1.1.1 Ákvörðun FST nr. 5/2021 á viðkomandi mörkuðum	41
1.1.2 Breytingar á markaðinum frá ákvörðun FST nr. 5/2021	41
1.2 LÖGGJÖF OG AÐRAR RÉTTARHEIMILDIR UM FJARSKIPTI	46
1.2.1 Fjarskiptalög nr. 70/2022.....	46
1.2.2 Leiðbeiningar og tilmæli frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA)	49
1.2.3 Stefnumótun íslenskra stjórnvalda í fjarskiptamálum	51
1.3 FRAMKVÆMD MARKAÐSGREININGA HJÁ FST	55
2 SKILGREINING VIÐKOMANDI ÞJÓNUSTUMARKAÐA	57
2.1 ALMENNT UM SKILGREININGU Á ÞJÓNUSTUMÖRKUÐUM	57
2.2 SKILGREINING VIÐKOMANDI MARKAÐA SKV. TILMÆLUM OG LEIÐBEININGUM ESA	60
3 SAMKEPPNISÁÐSTÆÐUR Á SMÁSÖLUMARKAÐI FASTS AÐGANGS OG BREIÐBANDSPJÓNUSTU	63
3.1 ALMENNT	63
3.1.1 Aðgengi að fjarskiptanetum, útbreiðsla þeirra og notkun á þeim.....	64
3.1.2 Framboð, verð og markaðshlutdeild á tengdum smásölumörkuðum	77
3.1.3 Internetþjónusta á Íslandi í alþjóðlegu samhengi.....	95
3.1.4 Eftirspurn á markaði fyrir internetþjónustu	96
3.1.5 Þróun á framboði á mismunandi aðgangstækni á smásölumarkaði fasts aðgangs.....	104
3.1.6 Viðskiptalíkönn Internetþjónustufyrirtækja	113
3.2 MAT Á SAMKEPPNISSTÖÐU Á TENGÐUM SMÁSÖLUMARKAÐI BREIÐBANDSAÐGANGS (INTERNETÞJÓNUSTU).....	115
3.2.1 Mismunandi aðgangstækni í breiðbandsaðgangi (internetþjónustu) á smásölustigi	116
3.2.2 Þráðbundnar internettengingar um kopar-, ljósleiðara- og kapalkerfi	118
3.2.3 Skil milli staðlaðs breiðbandsaðgangs og hágæða aðgangs á smásölustigi	136
3.2.4 Skil milli staðlaðs breiðbandsaðgangs á fastaneti og þráðlausrar þjónustu	137
3.2.5 Niðurstaða um skilgreiningu viðkomandi þjónustumarkaðar á smásölustigi	157
3.2.6 Samkeppni á smásölumörkuðum.....	158
4 SKILGREINING HEILDSÖLUMARKAÐA	166
4.1 ALMENNT	166
4.1.1 Markaðsskilgreining samkvæmt tilmælum um viðkomandi markaði og skýringum í vinnuskjali með þeim	166
4.1.2 Skil milli heildsölumarkaða fasts aðgangs, miðlægs aðgangs og heildsölumarkaðar hágæða aðgangs	169
4.2 MAT Á MISMUNANDI AÐGANGSTÆKNI VARDANDI HEILDSÖLUMARKAÐ STAÐARAÐGANGS (MARKAÐUR 3A)	170
4.2.1 Almenn	170
4.2.2 Koparnet	170
4.2.3 Ljósleiðaranet og mat á staðgöngu milli ljósleiðara- og koparheimtauga	171
4.2.4 Kapalkerfi.....	175
4.2.5 Þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað (WiMax) og gervihnettir	176
4.2.6 Farnet.....	176
4.2.7 Innri not	183
4.2.8 Staðbundinn aðgangur í boði hér á landi	184
4.2.9 Niðurstaða varðandi skilgreiningu á markaði 3a	187
4.3 MAT Á MISMUNANDI AÐGANGSTÆKNI VARDANDI HEILDSÖLUMARKAÐ MIÐLÆGS AÐGANGS (MARKAÐUR 3B).....	188
4.3.1 Bitastraumsþjónusta um kopar- og ljósleiðaranet og mat á staðgöngu milli slíkrar þjónustu.....	188
4.3.2 Kapalkerfi.....	191

4.3.3	<i>Þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað og gervihnettir</i>	192
4.3.4	<i>Farnet</i>	192
4.3.5	<i>Innri not</i>	200
4.3.6	<i>Miðlægur aðgangur í boði hér á landi</i>	202
4.3.7	<i>Niðurstaða varðandi skilgreiningu á markaði 3b</i>	205
5	LANDFRÆÐILEG SKILGREINING MARKAÐA	207
5.1	REGLUVERK OG LEIÐBEININGAR VARÐANDI LANDFRÆÐILEGA GREININGU, MARKAÐSGREINING FST SAMKVÆMT ÁKVÖRÐUN NR. 5/2021 OG ERLEND FORDÆMI	207
5.1.1	<i>Almennt um landfræðilega greiningu markaða</i>	207
5.1.2	<i>Fjarskiptalög og reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta</i>	211
5.1.3	<i>Leiðbeiningar ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk</i>	212
5.1.4	<i>Tilmæli ESA og framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði</i>	214
5.1.5	<i>Sameiginleg afstaða og skýrslur BEREC um landfræðilegar skilgreiningar</i>	221
5.1.6	<i>Áhrif næstu kynslóðar neta og fjölda innviðakeppninauta á landfræðilega greiningu</i>	230
5.1.7	<i>Áhrif fjölda keppninauta á markaði 3a á landfræðilega greiningu og umtalsverðan markaðsstyrk í umhverfi næstu kynslóðar fjarskiptaneta</i>	233
5.1.8	<i>Áhætta og/eða ávinningur af landfræðilegum ráðstöfunum eftir landssvæðum</i>	234
5.1.9	<i>Niðurstaða landfræðilegrar greiningar í ákvörðun FST nr. 5/2021</i>	235
5.1.10	<i>Nýlegar markaðsgreiningar á EES-svæðinu er varða landfræðilegar skilgreiningar</i>	241
5.2	RÖKSTUÐNINGUR FYRIR ÞÖRF Á ÍTARLEGRI LANDFRÆÐILEGRI GREININGU	272
5.3	VAL Á LANDFRÆÐILEGUM GRUNNEININGUM SEM MYNDA ÚTGANGSPUNKT HINNAR LANDFRÆÐILEGU GREININGAR	273
5.3.1	<i>Almennt</i>	273
5.3.2	<i>Niðurstaða varðandi val á landfræðilegum grunneiningum sem mynda útgangspunkt hinnar landfræðilegu greiningar</i>	279
5.4	LANDFRÆÐILEG GREINING Á TENGÐUM SMÁSÖLUMARKAÐI EFTIR SVEITARFÉLÖGUM	283
5.4.1	<i>Almennt</i>	283
5.4.2	<i>Mat á stöðunni á smásölumarkaði m.t.t. landfræðilegrar greiningar</i>	288
5.4.3	<i>Niðurstaða um mat á stöðunni á smásölumarkaði m.t.t. landfræðilegrar greiningar eftir svæðum</i>	318
5.5	LANDFRÆÐILEG SKILGREINING Á MARKAÐI 3A	321
5.5.1	<i>Almennt</i>	321
5.5.2	<i>Landfræðileg greining á markaði 3a</i>	324
5.5.3	<i>Viðmið fyrir flokkun sveitarfélaga í landfræðilega markaði og niðurstaða flokkunar</i>	367
5.5.4	<i>Niðurstaða landfræðilegrar skilgreiningar markaða á markaði 3a</i>	372
5.6	LANDFRÆÐILEG SKILGREINING Á MARKAÐI 3B	372
5.6.1	<i>Almennt</i>	372
5.6.2	<i>Landfræðileg greining á markaði 3b</i>	374
5.6.3	<i>Viðmið fyrir flokkun sveitarfélaga í landfræðilega markaði og niðurstaða flokkunar</i>	388
5.6.4	<i>Niðurstaða landfræðilegrar skilgreiningar markaða á markaði 3b</i>	392
6	MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á MARKAÐI 3A OG 3B	393
6.1	ALMENNT	393
6.1.1	<i>Inngangur</i>	393
6.1.2	<i>Markaðshlutdeild</i>	394
6.1.3	<i>Helstu langtíma aðgangssamningar er tengjast mörkuðum 3a og 3b hér á landi</i>	396
6.1.4	<i>Heildarstærð helstu fjarskiptafyrirtækja og arðsemi</i>	410
6.1.5	<i>Aðgangshindranir</i>	414
6.1.6	<i>Samkeppni á viðkomandi markaði</i>	433
6.2	MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á MARKAÐI 3A	442
6.2.1	<i>Inngangur</i>	442
6.2.2	<i>Svæði A</i>	445
6.2.3	<i>Svæði B</i>	448

6.2.4	Svæði C.....	450
6.2.5	Akureyrarbær.....	452
6.2.6	Árneshreppur	453
6.2.7	Ásahreppur	455
6.2.8	Bláskógabyggð.....	457
6.2.9	Bolungarvíkurkaupstaður	459
6.2.10	Dalabyggð.....	461
6.2.11	Eyja- og Miklaholtshreppur.....	463
6.2.12	Fjallabyggð	464
6.2.13	Fljótsdalshreppur	466
6.2.14	Flóahreppur.....	468
6.2.15	Grindavíkurbær	469
6.2.16	Grímsnes- og Grafningshreppur.....	471
6.2.17	Hrunamannahreppur	472
6.2.18	Hvalfjarðarsveit	474
6.2.19	Ísafjarðarbær	476
6.2.20	Kjósarhreppur	477
6.2.21	Múlaþing.....	479
6.2.22	Mýrdalshreppur	480
6.2.23	Norðurþing.....	482
6.2.24	Rangárþing eystra.....	483
6.2.25	Rangárþing ytra	485
6.2.26	Reykholahreppur.....	487
6.2.27	Reykjanesbær.....	488
6.2.28	Seltjarnarnesbær.....	490
6.2.29	Skaftárhreppur.....	494
6.2.30	Skeiða- og Gnúpverjahreppur	496
6.2.31	Skorradalshreppur	497
6.2.32	Suðurnesjabær.....	498
6.2.33	Súðavíkurhreppur.....	499
6.2.34	Sveitarfélagið Árborg	500
6.2.35	Sveitarfélagið Vogar	501
6.2.36	Sveitarfélagið Ölfus.....	502
6.2.37	Tjörneshreppur.....	504
6.2.38	Vestmannaeyjabær.....	505
6.2.39	Vopnafjarðarhreppur	507
6.2.40	Niðurstæða um mat fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a	508
6.3	MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á MARKAÐI 3B.....	511
6.3.1	Inngangur	511
6.3.2	Svæði A	512
6.3.3	Svæði B.....	515
6.3.4	Akureyrarbær.....	517
6.3.5	Árneshreppur	518
6.3.6	Ásahreppur	519
6.3.7	Bláskógabyggð.....	520
6.3.8	Bolungarvíkurkaupstaður	521
6.3.9	Dalabyggð.....	522
6.3.10	Dalvíkurbyggð	523
6.3.11	Eyja- og Miklaholtshreppur.....	524
6.3.12	Eyjafjarðarsveit	525
6.3.13	Fjallabyggð	526
6.3.14	Fljótsdalshreppur	527
6.3.15	Flóahreppur.....	528

6.3.16	Grindavíkurbær	529
6.3.17	Grímsnes- og Grafningshreppur	530
6.3.18	Grundarfjarðarbær	531
6.3.19	Grýtubakkahreppur	532
6.3.20	Hrunamannahreppur	533
6.3.21	Hvalfjarðarsveit	534
6.3.22	Hörgársveit	535
6.3.23	Kjósarhreppur	536
6.3.24	Múlaþing	537
6.3.25	Mýrdalshreppur	538
6.3.26	Norðurþing	539
6.3.27	Rangárþing eystra	540
6.3.28	Rangárþing ytra	541
6.3.29	Reykholahreppur	542
6.3.30	Seltjarnarnesbær	543
6.3.31	Skaftárhreppur	547
6.3.32	Skeiða- og Gnúpverjahreppur	548
6.3.33	Skorradalshreppur	549
6.3.34	Suðurnesjabær	550
6.3.35	Súðavíkurhreppur	551
6.3.36	Svalbarðsstrandarhreppur	552
6.3.37	Sveitarfélagið Árborg	553
6.3.38	Sveitarfélagið Vogar	554
6.3.39	Sveitarfélagið Ölfus	555
6.3.40	Tjörneshreppur	556
6.3.41	Vestmannaeyjabær	557
6.3.42	Vesturbyggð	558
6.3.43	Vopnafjarðarhreppur	559
6.3.44	Þingeyjarsveit	561
6.3.45	Niðurstaða um mat fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b	562

7 SAMKEPPNISVANDAMÁL, HREIN HEILDSÖLUFYRIRTÆKI OG ALMENNT UM ÁLAGNINGU KVAÐA565

7.1	ALMENNT UM KVAÐIR	565
7.2	ÁLAGNING KVAÐA SAMKVÆMT FJARSKIPTALÖGUM OG REGLUGERÐ UM MARKAÐSGREININGAR	567
7.3	ÁKVÖRÐUN UM HVORT MÍLA, LJÓSLEIÐARINN, TENGIR OG AUSTURLJÓS UPPFYLLI LAGASKILYRÐI TIL AÐ TELJAST HREIN HEILDSÖLUFYRIRTÆKI	572
7.3.1	Almennt um ákvæði 59. gr. fjarskiptalaga um hrein heildsölufyrirtæki	572
7.3.2	Ákvörðun um hvort Míla teljist uppfylla lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki	574
7.3.3	Ákvörðun um hvort Ljósleiðarinn teljist uppfylla lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki	577
7.3.4	Ákvörðun um hvort Tengir teljist uppfylla lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki	578
7.3.5	Ákvörðun um hvort Austurljós teljist uppfylla lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki	578
7.4	GILDANDI KVAÐIR Á MÍLU SAMKVÆMT BRÁÐABIRGÐAÁKVÖRÐUN FST NR. 9/2023	579
7.5	SAMKEPPNISVANDAMÁL Á VIÐKOMANDI MÖRKUÐUM	582
7.5.1	Almennt um samkeppnisvandamál	582
7.5.2	Samkeppnisvandamál á markaði 3a	586
7.5.3	Samkeppnisvandamál á markaði 3b	609
7.6	MAT Á ÁHRIFUM GILDANDI KVAÐA Á MÍLU	639

8 ÁLAGNING KVAÐA Á MÍLU MARKAÐI 3A643

8.1	ALMENNT UM ÚTNEFNINGU FJARSKIPTAFYRIRTÆKJA MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK Á TILTEKNUM LANDFRÆÐILEGUM MÖRKUÐUM	643
8.2	MAT Á NAUÐSYN ÁLAGNINGAR KVAÐA Á MÍLU Á MARKAÐI 3A OG RÖKSTUÐNINGUR FYRIR ÞEIM	645

8.2.1	Almennt	645
8.2.2	Sátt Mílu og SE frá 15. september 2022	653
8.3	ÁLAGNING KVAÐA Á MÍLU Á MARKAÐI 3A	658
8.3.1	Almennt	658
8.3.2	Kvöð um að veita aðgang	658
8.3.3	Kvöð um jafnræði á Mílu á markaði 3a	686
8.3.4	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	693
9	ÁLAGNING KVAÐA Á Á TENGIR Á MARKAÐI 3A	704
9.1	ALMENNT UM ÚTNEFNINGU FJARSKIPTAFYRIRTÆKJA MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK Á TILTEKNUM LANDFRÆÐILEGUM MÖRKUÐUM.....	704
9.2	MAT Á NAUÐSYN OG RÖKSTUÐNINGUR FYRIR ÁLAGNINGU KVAÐA Á TENGIR Á MARKAÐI 3A.....	704
9.3	ÁLAGNING KVAÐA Á TENGIR Á MARKAÐI 3A.....	710
9.3.1	Almennt	710
9.3.2	Kvöð um að veita aðgang	711
9.3.3	Kvöð um jafnræði á Tengir á markaði 3a	723
9.3.4	Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu	726
10	ÁLAGNING KVAÐA Á LJÓSLEIÐARANN Á MARKAÐI 3A	729
10.1	ALMENNT UM ÚTNEFNINGU FJARSKIPTAFYRIRTÆKJA MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK Á TILTEKNUM LANDFRÆÐILEGUM MÖRKUÐUM.....	729
10.2	MAT Á NAUÐSYN OG RÖKSTUÐNINGUR FYRIR ÁLAGNINGU KVAÐA Á LJÓSLEIÐARANN Í SVEITARFÉLAGINU ÖLFUSI Á MARKAÐI 3A	729
10.3	ÁLAGNING KVAÐA Á LJÓSLEIÐARANN Á MARKAÐI 3A	735
10.3.1	Almennt	735
10.3.2	Kvöð um að veita aðgang	735
10.3.3	Kvöð um jafnræði á Ljósleiðarann á markaði 3a	746
10.3.4	Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu	749
11	ÁLAGNING KVAÐA Á MÍLU Á MARKAÐI 3B	752
11.1	ALMENNT UM ÚTNEFNINGU FJARSKIPTAFYRIRTÆKJA MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK Á TILTEKNUM LANDFRÆÐILEGUM MÖRKUÐUM.....	752
11.2	MAT Á NAUÐSYN OG RÖKSTUÐNINGUR FYRIR ÁLAGNINGU KVAÐA Á MÍLU Á MARKAÐI 3B	754
11.3	ÁLAGNING KVAÐA Á MÍLU Á MARKAÐI 3B	760
11.3.1	Almennt	760
11.3.2	Kvöð um að veita aðgang	760
11.3.3	Kvöð um jafnræði.....	766
11.3.4	Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu	773
12	ÁLAGNING KVAÐA Á LJÓSLEIÐARANN Á MARKAÐI 3B	775
12.1	ALMENNT UM ÚTNEFNINGU FJARSKIPTAFYRIRTÆKJA MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK Á TILTEKNUM LANDFRÆÐILEGUM MÖRKUÐUM.....	775
12.2	MAT Á NAUÐSYN OG RÖKSTUÐNINGUR FYRIR ÁLAGNINGU KVAÐA Á LJÓSLEIÐARANN Í SVEITARFÉLAGINU ÖLFUSI Á MARKAÐI 3A	775
12.3	ÁLAGNING KVAÐA Á LJÓSLEIÐARANN Á MARKAÐI 3B	779
12.3.1	Almennt	779
12.3.2	Kvöð um að veita aðgang	779
12.3.3	Kvöð um jafnræði.....	783
12.3.4	Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu	785
13	ÁLAGNING KVAÐA Á AUSTURLJÓS Á MARKAÐI 3B	787
13.1	ALMENNT UM ÚTNEFNINGU FJARSKIPTAFYRIRTÆKJA MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK Á TILTEKNUM LANDFRÆÐILEGUM MÖRKUÐUM.....	787

13.2	MAT Á NAUÐSYN OG RÖKSTUÐNINGUR FYRIR ÁLAGNINGU KVAÐA Á AUSTURLJÓS Á MARKAÐI 3B.....	787
13.3	ÁLAGNING KVAÐA Á AUSTURLJÓS Á MARKAÐI 3B.....	791
13.3.1	<i>Almennt</i>	791
13.3.2	<i>Kvöð um að veita aðgang</i>	791
13.3.3	<i>Kvöð um jafnræði.....</i>	793
14	GILDISTAKA OG NIÐURFELLING KVAÐA	795

Samantekt og niðurstöður

Ákvörðun þessi leysir af hólmi bráðabirgðaákvörðun vegna markaðsgreiningar á mörkuðum 3a og 3b í máli nr. 9/2023, dags. 15. september 2023 sem leysti af hólmi ákvörðun Fjarskiptastofu (FST) nr. 5/2021, dags. 19. október 2021, um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumörkuðum fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður 3a) og miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (markaður 3b). Í ákvörðun nr. 5/2021 komst FST að þeirri niðurstöðu að viðhalda útnefningu Mílu ehf. (Míla), samanber ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 21/2014, sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á félagið á umræddum mörkuðum. Ennfremur útnefndi FST Símann hf. (Síminn) í slíkri stöðu á viðkomandi mörkuðum og lagði takmarkaðar kvaðir á það félag, en félögin voru þá innan sömu samstæðu og lóðrétt samþætt, og þannig ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnisréttar. Ákvörðunardrögin eru gerð í ljósi umsagnar ESA um endurmat á landfræðilegri skilgreiningu markaða í aðdraganda ákvörðunar nr. 5/2021, úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP) í máli nr. 3/2021, dags. 29. desember 2022 og verulegra breytinga á markaðsaðstæðum sem átt hafa sér stað frá því að ákvörðun nr. 5/2021 var tekin og birt.

Við undirbúning ákvörðunar þessarar efndi FST til samráðs um ákvarðanadrögin í þremur hlutum. Fyrsta samráðið hófst þann 15. september 2023, en þau samráðsdrög náðu til greininga á viðkomandi þjónustumörkuðum, landfræðilegrar greiningar, mats á samkeppnisstöðunni á hinum ýmsu landfræðilegu mörkuðum og útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum. Annað samráðið hófst þann 29. nóvember 2023, en þau samráðsdrög vörðuðu lýsingu á samkeppnisvandamálum, ákvörðun um hvort aðilar með umtalsverðan markaðsstyrk uppfylla lagaákvæði til að teljast vera hrein heildsölufyrirtæki og útfærslu á kvöðum á þau fyrirtæki sem teljast að mati FST vera með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum. Þriðja samráðið hófst þann 23. janúar 2024 en um aukasamráð var að ræða sem snéri af mjög afmörkuðum þáttum markaðsgreiningarinnar. Samráðið var um breytingar á mati á umtalsverðum markaðsstyrk í Rangárþingi eystra á markaði 3b, mati á því hvort Ljósleiðarinn og Tengir teljast hrein heildsölufyrirtæki og breyting á útfærslu kvaðar um tilkynningu jarðvegsframkvæmda og gildistöku þeirrar kvaðar gagnvart nýjum aðilum.

Í ljósi athugasemda sem bárust úr samráðunum, sem og í ljósi uppfærðra heildsölugagna vegna fyrri hluta ársins 2023, rannsakaði FST hvort framangreind sjónarmið og gögn myndu einhverju breyta varðandi útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á einhverjum hinna fjölmörgu landfræðilegu markaða málsins. Niðurstaða framangreindrar rannsóknar er að ástæða þótti til að breyta mati á umtalsverðum markaðsstyrk á fjórum landfræðilegum mörkuðum málsins, þ.e. í Súðavíkurbreppi, Vopnafjarðarhreppi, Fljótsdalshreppi og Rangárþingi eystra, ýmist bæði á markaði 3a og 3b eða öðrum hvorum markaðnum. Hins vegar taldi FST, eftir ítarlega viðbótarrannsókn, ekki réttmætar ástæður til að breyta matinu varðandi Seltjarnarnesbæ. FST ákvað hins vegar ekki að fara í þá vinnu að uppfæra alla markaðsgreininguna með tölum frá miðju ári 2023 og eru þær eingöngu uppfærðar í köflum sem fjalla um umtalverðan markaðsstyrk í þessum sveitarfélögum. Í viðauka C má hins vegar sjá markaðshlutdeildir á öllum landfræðilegum mörkuðum frá því um mitt árið 2021 til stöðunnar við mitt ár 2023 eða á fimm tímasetningum. Þar má einnig finna niðurstöðu um útbreiðslu neta um mitt ár 2023.

Í ljósi athugasemda sem bárust frá Mílu, Símanum og Nova við framangreint samráð um seinni hluta markaðsgreiningardraganna, sem stóð frá 29. nóvember 2023 til 3. janúar 2024, rannsakaði FST betur hvort Ljósleiðarinn og Tengir starfi á smásölustigi fjarskipta og teljist þannig ekki uppfylla lagaskilyrði 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga til að geta talist hrein heildsölufyrirtæki, en FST hefur úr takmarkaðra kvaðasafni yfir að ráða ef félög teljast í slíkri stöðu. Niðurstaða FST er að félögin uppfylli ekki umrætt lagaskilyrði, en að það leiði eftir sem áður ekki til þess að FST hafi í hyggju að mæla fyrir um frekari kvaðir á félögin en fram komu í frumdrögunum. Í upphaflegum markaðsgreiningardrögum var Míla hins vegar ekki talin uppfylla umrætt lagaskilyrði vegna eignatengsla við fjarskiptafyrirtæki innan EES-svæðisins sem stundar smásölustarfsemi í fjarskiptum, eða svokallað eigendaskilyrði og leggur FST ekki til breytingu á því mati hér. Eftir nánari skoðun um starfsemi Ljósleiðarans og Tengis kom einnig í ljós að Míla uppfyllir heldur ekki umrætt skilyrði um smásölustarfsemi hér á landi til þess að teljast hreint heildsölufyrirtæki

Varðandi efni fyrri ákvörðunar FST nr. 5/2021 voru meginniðurstöður hennar á þá leið að ekki ríkti virk samkeppni á tengdum smásölumarkaði á landsvísu, staðganga væri til staðar milli heimtauga og bitastraumsaðgangs um kopar og ljósleiðara, ekki væri réttlætanlegt að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi, þar sem samkeppnisaðstæður væru ekki nægilega ólíkar milli svæða, né nægilega stöðugar. Landfræðilegir markaðir viðkomandi heildsölumarkaða voru skilgreindir sem landið allt, þrátt fyrir að samkeppnisaðstæður teldust nokkuð misjafnar milli sveitarfélaga landsins. Þá taldi FST að þó svo að þær aðstæður væru ekki nægilega misjafnar til að réttlæta landfræðilega aðgreinda markaða, væru þær nægilega misjafnar til að réttlæta vægari kvaðir í 17 nánar tilgreindum sveitarfélögum landsins, þ.m.t. á höfuðborgarsvæðinu öllu.

Með tveimur kærum, báðar dags. 15. nóvember 2021, kærðu bæði Míla og Síminn framangreinda ákvörðun FST til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (nefndin). Í úrskurði nefndarinnar, dags. 29. desember 2022, var tekið fram að ekki kæmi til álita að ógilda ákvörðun FST í heild en mikilvægt væri að framkvæma nýja markaðsgreiningu á fyrrnefndum mörkuðum og þar til að slík greining lægi fyrir skyldu kvaðir samkvæmt hinni kærðu ákvörðun gilda áfram með tilteknum breytingum sem leiddu af sölunni á Mílu. Því var það niðurstaða úrskurðarnefndar að leggja fyrir FST að framkvæma nýja markaðsgreiningu og ljúka henni fyrir 15. september 2023.

Í ljósi þess að FST varð þess áskynja í samskiptum við markaðsaðila að tiltekin félög litu svo á að réttaróvissa kæmi til með að ríkja á markaðinum eftir framangreint tímamark ákvað FST að taka bráðabirgðaákvörðun sem birt var samhliða fyrsta samráðsskjalinu, til þess að eyða allri óvissu um það réttarástand sem kæmi til með að ríkja eftir 15. september 2023 og þar til ný ákvörðun FST lægi fyrir.

Þegar liðið var á árið 2022 hafði frumathugun FST á landfræðilegri greiningu á heimtauga- og bitastraumsmörkuðum þegar leitt í ljós að tilefni væri til að framkvæma þá greiningu frá grunni út frá breyttum forsendum, líkt og ESA hafði gefið ábendingu um í umsögn sinni um fyrri markaðsgreiningu FST á viðkomandi mörkuðum. Þá var ferlið um sölu Mílu úr Símasamstæðunni jafnframt hafið og útlit fyrir verulegar forsendubreytingar á fjarskiptamarkaði ef viðskiptin skyldu ganga í gegn sem þau gerðu með samkomulagi samrunaaðila við Samkeppniseftirlitið þann 15. september 2022. Mikilvæg forsenda þess að FST gæti hafið vinnu við markaðsgreininguna var niðurstaða í kærumáli Mílu og Símans til ógildingar á fyrri markaðsgreiningu FST, en hún var ekki birt fyrr en 29. desember 2022. Þar

sem mikið vatn hafði runnið til sjávar á þeim tæpu 14 mánuðum sem úrskurðanefndin hafði málið til meðferðar lá fyrir FST mikið og stórt verkefni.

Samkvæmt 8. gr. reglugerðar um framkvæmd markaðsgreininga nr. 556/2023 og leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar og ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk á upphafspunktur allra greininga að vera mat á viðkomandi smásölumörkuðum, með tilliti til staðgöngu á eftirspurnar- og framboðshlið, frá sjónarhorni endanotenda og horfa skal til líklegar þróunar markaðsaðstæðna yfir fyrirhugaðan gildistíma greiningar. Þegar búið er að skilgreina viðkomandi smásölumarkað, hvað þær þjónustutegundir sem heyra undir markaðinn varðar, skal leggja mat á hvort hætta sé á að hagsmunir neytenda skerðist vegna skorts á samkeppni ef engar kvaðir væru til staðar á undirliggjandi heildsölumörkuðum. Er það gert í kafla 3 hér síðar. Ef svo er þá skal skilgreina undirliggjandi heildsölumarkaði, samanber kafla 4 hér að neðan. Í kafla 5 er svo fjallað nánar um viðkomandi smásölu- og heildsölumarkaði hvað landfræðilega greiningu varðar og mörk dregin milli svæða þar sem virk samkeppni er talin ríkja og því ekki þörf á kvöðum á heildsölustigi og þeirra svæða þar sem þörf kann að vera á kvöðum. Í kafla 6 er samkeppnisstaðan rannsökuð á hinum ýmsu landfræðilegu mörkuðum við mat á umtalsverðum markaðsstyrk.

Í kafla þrjú er sem áður segir fjallað um samkeppnisaðstæður á smásölumarkaði viðkomandi markaða. Í kafla 3.1. er ítarlega farið yfir stöðu smásölumarkaðar fyrir breiðabandstengingar og -þjónustu á föstum notkunarstað, bæði m.t.t. fasta- og farneta. Þá er í kafla 3.2. lagt mat á samkeppnisstöðu á tengdum smásölumarkaði breiðbandsaðgangs. Niðurstaða FST varðandi smásölumarkaði fyrir staðlaðan breiðbandsaðgang er að eftirfarandi þjónustur tilheyri smásölumarkaðnum:

- Breiðbandstengingar á koparneti með VDSL tækni
- Ljósleiðaratengingar
- Tengingar um kapalkerfi
- Tengingar um 4/4,5G og 5G (og framtíðar farsímakynslóðir) sem veittar eru um straumfæddan netbeini.

Lagt er mat á samkeppni á smásölumörkuðum í kafla 3.2.6, í kaflanum ályktar FST að ef ekki væri fyrir heildsölukvaðir gætu netrekendur a.m.k. á tilteknum svæðum þar sem samkeppni er ekki nægjanleg á smásölumarkaði, mögulega notið þess efnahagslega styrks að geta hindrað virka samkeppni og starfað að verulegu leyti án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda.

Því næst lá fyrir FST að skilgreina viðkomandi heildsölumarkaði sem liggja að baki smásölu á internettengingum. Varðandi skilgreiningu á markaði 3a er það niðurstaða FST að heildsölumarkaður 3a fyrir staðaraðgang með fasttengingu samanstandi af aðgangi að efnislegum tengingum í aðgangsnetaum í kopar- og ljósleiðaranetum, ásamt samsvarandi sýndarnetslausnum sem uppfylla þau skilyrði sem lýst er í skýringum með tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 11. maí 2016.

Varðandi skilgreiningu á markaði 3b er það niðurstaða FST að heildsölumarkaður 3b fyrir miðlægan aðgang samanstandi af óefnislegum lausnum sem boðnar eru miðlægt í ljósleiðaranetum, koparnetum sem VDSL búnaður hefur verið tengdur við og farnetslausnum

á 4G/4,5G og 5G (og framtíðar farnetskynslóðum) um straumfædda netbeina á föstum notkunarstað, uppfylla ekki skilyrði til að teljast til markaðar 3a og eru notaðar til að veita miðlæga fjöldaframleidda bitastraumsþjónustu. FST telur allar tengingar á umræddum netum sem uppfylla fyrrgreind skilyrði tilheyrja viðkomandi heildsölumarkaði og að ekki sé ástæða til þess að aðgreina undirmarkaði eftir mismunandi tæknilausnum. Þá telur FST að staðganga sé á milli mismunandi lausna á þessum netum og með tilliti til þess verður að telja að staðganga sé einnig til staðar í heildsölu á viðkomandi markaði. Innri sala fyrirtækja og fyrirtækjasamstæða á viðkomandi markaði er hluti af markaðnum. Miðlægur aðgangur um kapalkerfi, þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað (FWA), gervihnetti og annars konar farsímaþjónustu en að framan greinir tilheyrir ekki viðkomandi þjónustumarkaði.

Fjallað var um landfræðilega greiningu viðkomandi markaða í kafla 5 en í ljósi aukins mikilvægis landfræðilegra greininga við markaðsgreiningar á viðkomandi mörkuðum í Evrópu á síðustu árum, aukinnar útbreiðslu ljósleiðaraneta víða um land og aukinnar markaðshlutdeildar keppinauta Mílu taldi FST rétt að framkvæma ítarlega landfræðilega greiningu. FST hefur komist að þeirri niðurstöðu að sveitarfélög séu heppilegustu grunneiningarnar til að mynda útgangspunkt hinnar landfræðilegu greiningar. Ekki var unnt að fullyrða að virk samkeppni væri fyrir hendi í neinu sveitarfélagi hér á landi út frá stöðunni á smásölumarkaði þrátt fyrir að heildsöluþæðir hafi hvílt á Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum um árabil. Staðan á umræddum smásölumarkaði væri eflaust önnur, jafnvel á svæðum þar sem meiri samkeppni væri til staðar, ef ekki væri fyrir ofangreindar heildsöluþæðir. Því taldi FST mikilvægt að greina stöðuna á viðkomandi heildsölumörkuðum áfram.

Á markaði 3a var niðurstaða landfræðilegrar skilgreiningar sú að landfræðilegur markaður á markaði 3a samanstandi af nánar tilgreindum 38 svæðum.

Svæði A - Líkleg samkeppni

Átta sveitarfélög uppfylla skilyrði FST um líklega samkeppni á markaði 3a. Þau eru:

- Akraneskaupstaður
- Borgarbyggð
- Garðabær
- Hafnarfjarðarkaupstaður
- Hveragerðisbær
- Kópavogsbær
- Mosfellsbær
- Reykjavíkurborg

Svæði B - Míla með háa markaðshlutdeild

Á svæði B eru flokkuð saman sveitarfélög þar sem útbreiðsla samhliða fastaneta er lítil, þ.e. minni en 40%, markaðshlutdeild Mílu á markaði 3a er hærri en 70% og á smásölumarkaði er eitt fjarskiptafyrirtæki með yfir 50% markaðshlutdeild. Fimmtán sveitarfélög uppfylla þessi skilyrði, sem eru:

- Fjarðabyggð
- Grundarfjarðarbær

- Húnabyggð
- Húnaþing vestra
- Kaldrananeshreppur
- Langanesbyggð
- Skagabyggð
- Skagafjörður
- Snæfellsbær
- Strandabyggð
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Sveitarfélagið Skagaströnd
- Sveitarfélagið Stykkishólmur
- Tálknafjarðarhreppur
- Vesturbyggð

Svæði C - Tengir með háa markaðshlutdeild

Á svæði C eru flokkuð saman sex sveitarfélög þar sem markaðshlutdeild Tengis hf. (Tengir) á markaði 3a var meiri en 70% í lok 2022 og ljósleiðaraútbreiðsla félagsins er mikil í sveitarfélaginu, auk þess sem ljósleiðaraútbreiðsla annarra aðila er takmörkuð og hefur ekki verið vaxandi. Jafnframt er eitt fjarskiptafyrirtæki með yfir 50% markaðshlutdeild á smásölumarkaðinum í þessum sveitarfélögum. Sveitarfélögin sem uppfylla skilyrðin eru eftirfarandi:

- Eyjafjarðarsveit
- Dalvíkurbyggð
- Grýtubakkahreppur
- Hörgársveit
- Svalbarðsstrandarhreppur
- Þingeyjarsveit

Sveitarfélög sem ekki flokkast sem svæði A, B eða C

Önnur sveitarfélög sem ekki falla undir ofangreind skilyrði eða FST telur þörf á að skoða sérstaklega hvert fyrir sig vegna hugsanlegrar breytinga í sveitarfélaginu eru hvert fyrir sig skilgreind sem sérstakur landfræðilegur markaður. Þessi sveitarfélög, 35 talsins, eru:

- Akureyrarbær
- Árneshreppur
- Ásahreppur
- Bláskógabyggð
- Bolungarvíkurkaupstaður
- Dalabyggð
- Eyja- og Miklaholtshreppur
- Fjallabyggð

- Fljótsdalshreppur
- Flóahreppur
- Grindavíkurbær
- Grímsnes- og Grafningshreppur
- Hrunamannahreppur
- Hvalfjarðarsveit
- Ísafjarðarbær
- Kjósarhreppur
- Múlaþing
- Mýrdalshreppur
- Norðurþing
- Rangárþing eystra
- Rangárþing ytra
- Reykhólahreppur
- Reykjanesbær
- Seltjarnarnesbær
- Skaftárhreppur
- Skeiða- og Gnúpverjahreppur
- Skorradalshreppur
- Suðurnesjabær
- Súðavíkurhreppur
- Sveitarfélagið Árborg
- Sveitarfélagið Vogar
- Sveitarfélagið Ölfus
- Tjörneshreppur
- Vestmannaeyjabær
- Vopnafjarðarhreppur

Á markaði 3b er niðurstaða landfræðilegrar greiningar sú að landfræðilegur markaður á markaði 3b samanstendur af nánar tilgreindum 43 svæðum.

Svæði A - Líkleg samkeppni

Eftirfarandi 10 sveitarfélög uppfylla skilyrði FST um svæði þar sem líkleg samkeppni ríki:

- Akraneskaupstaður
- Borgarbyggð
- Garðabær
- Hafnarfjarðarkaupstaður
- Hveragerðisbær
- Ísafjarðarbær

- Kópavogsbær
- Mosfellsbær
- Reykjanesbær
- Reykjavíkurborg

Svæði B - Míla með háa markaðshlutdeild

Á svæði B voru flokkuð saman sveitarfélög þar sem útbreiðsla fastaneta er lítil, þ.e. minni en 40%, markaðshlutdeild Mílu á bæði markaði 3a og 3b er meiri en 70% og á smásölumarkaðurinn er eitt fjarskiptafyrirtæki með yfir 50% markaðshlutdeild. Sveitarfélögin 13 sem uppfylla þessi skilyrði eru:

- Fjarðabyggð
- Húnabyggð
- Húnaþing vestra
- Kaldrananeshreppur
- Langanesbyggð
- Skagabyggð
- Skagafjörður
- Snæfellsbær
- Strandabyggð
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Sveitarfélagið Skagaströnd
- Sveitarfélagið Stykkishólmur
- Tálknafjarðarhreppur

Sveitarfélög sem ekki flokkast í svæði A eða B

Þau 41 sveitarfélög sem ekki falla undir svæði A eða B eða FST vildi skoða sérstaklega eru hvert skilgreind sem sérstakur landfræðilegur markaður:

- Akureyrarbær
- Árneshreppur
- Ásahreppur
- Bláskógabyggð
- Bolungarvíkurkaupstaður
- Dalabyggð
- Dalvíkurbyggð
- Eyja- og Miklaholtshreppur
- Eyjafjarðarsveit
- Fjallabyggð
- Fljótsdalshreppur
- Flóahreppur

- Grindavíkurbær
- Grímsnes- og Grafningshreppur
- Grundarfjarðarbær
- Grýtubakkahreppur
- Hrunamannahreppur
- Hvalfjarðarsveit
- Hörgársveit
- Kjósarhreppur
- Múlaþing
- Mýrdalshreppur
- Norðurþing
- Rangárþing eystra
- Rangárþing ytra
- Reykhólahreppur
- Seltjarnarnesbær
- Skaftárhreppur
- Skeiða- og Gnúpverjahreppur
- Skorradalshreppur
- Suðurnesjabær
- Súðavíkurehreppur
- Svalbarðsstrandarhreppur
- Sveitarfélagið Árborg
- Sveitarfélagið Vogar
- Sveitarfélagið Ölfus
- Tjörneshreppur
- Vestmannaeyjabær
- Vesturbyggð
- Vopnafjarðarhreppur
- Þingeyjarsveit

Í kafla 6 voru samkeppnisaðstæður á viðkomandi mörkuðum metnar með hliðsjón af helstu áhrifaþáttum. Að því loknu var í köflum 6.2. og 6.3 lagt mat á hvort eitthvert fyrirtæki væri með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi landfræðilegum markaði. Í því sambandi er m.a. litið til markaðshlutdeildar, fjárhagslegs styrkleika markaðsaðila, aðgangshindrana og samkeppni á viðkomandi markaði. Einnig skipta máli þættir eins og sölu- og afgreiðslukerfi, svo og hvort viðkomandi fjarskiptafyrirtæki geti boðið sömu viðskiptavinum fjölbreytta þjónustu vegna aðgangs að breiðu vöruframboði, fjarskiptanet o.fl.

Mat á umfangsmiklum markaðsstyrk á hinum 38 landfræðilegu mörkuðum sem heyra undir markaði 3a leiddi eftirfarandi niðurstöður í ljós:

Líkt og áður hefur komið fram falla átta sveitarfélög undir **svæði A** á markaði 3a. FST hefur lagt mat á umtalsverðum markaðsstyrk á svæði A og komist að þeirri niðurstöðu að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3a í þeim sveitarfélögum sem falla undir svæði A og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott á þessu svæði.

Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á **svæði B** leiddi í ljós að einsýnt er að Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk í þeim 15 sveitarfélögum sem falla undir svæðið og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. FST telur því nauðsynlegt að viðhalda kvöðum á Mílu á þessu svæði.

Varðandi **svæði C**, sem inniheldur sex sveitarfélög, telur FST að Tengir sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a og nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtækið á viðkomandi markaði.

Því næst var lagt mat á þau sveitarfélög sem ekki falla undir skilyrði flokka A, B og C eða þau sveitarfélög sem FST taldi þurfa nánari skoðun, um er að ræða 35 sveitarfélög. Samandregnar niðurstöður matsins eru sem hér segir:

- **Akureyrarbær** – Tengir hefur staðið fyrir mikilli ljósleiðaraútbreiðslu í sveitarfélaginu um langt árabíll og náði ljósleiðarútbreiðsla félagsins til um 92% lögheimila og vinnustaða í lok 2022. Ekki virðist vera mikil upptaka á ljósleiðaraneti Mílu á svæðinu og virðast heimamenn sýna Tengir mikla hollustu og er ekki fyrir séð að það breytist mikið á væntum líftíma greiningarinnar. FST telur að Tengir sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a og nauðsynlegt sé að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtækið á viðkomandi markaði.
- **Árneshreppur** – Sveitarfélagið hefur hafið ljósleiðaravæðingu í sveitarfélaginu og náði ljósleiðarútbreiðsla þeirra til um 20% lögheimila og vinnustaða í lok 2022. FST gerir ráð fyrir að Árneshreppur muni ljósleiðaravæða til flestra heimila í sveitarfélaginu en um ríkisstyrkta framkvæmd er að ræða. FST telur ekki tilefni til að útnefna ljósleiðaranet umrædds sveitarfélags með umtalsverðan markaðsstyrk. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða afnumdar.
- **Ásahreppur** – Ásahreppur var eitt af fyrstu sveitarfélögum til að ljósleiðaravæða sveitarfélagið og hefur ljósleiðaranetið verið rekið sem opið net þar sem Míla og Ljósleiðarinn (áður Sýn) reka bitastraumsþjónustu. Ljósleiðaraútbreiðsla Ásahrepps náði til um 76% lögheimila og vinnustaða í lok 2022. FST gerir ekki ráð fyrir að annar netrekandi muni fara í ljósleiðaraútbreiðslu í sveitarfélaginu á gildistíma þessarar markaðsgreiningar. FST telur ekki tilefni til að útnefna eiganda umrædds ljósleiðaranets sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá einnig afnumdar.
- **Bláskógabyggð** – Um er að ræða hérað með mikla sumarhúsabyggð, auk þriggja lítilla byggðakjarna, þ.e. Laugarvatns, Reykhólts og Laugaráss. Þar er staðbundið ríkisstyrkt ljósleiðaranet í eigu sveitarfélagsins, Bláskógarljós, og náði það til 34% lögheimila og vinnustaða í lok 2022. FST telur ekki tilefni til að útnefna ljósleiðaranet umrædds sveitarfélags með umtalsverðan markaðsstyrk. Aftur á móti telur FST að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk í viðkomandi sveitarfélagi. Félagið er með 58%

markaðshlutdeild, sem FST telur að fari ekki undir 50% fyrir lok vænts líftíma greiningarinnar. Fastanet Mílu og Bláskógaljóss eru að miklu leyti á sitt hvorum svæðunum innan sveitarfélagsins og samhliða fastanetsútbreiðsla er hverfandi í sveitarfélaginu. Eins var litið til kaupendastyrks Mílu og sterkrar stöðu Símans í smásölu við matið en Síminn er mikilvægur viðskiptavinur Mílu. Viðeigandi kvaðir verða því lagðar á Mílu á markaði 3a í Bláskógabyggð.

- **Bolungarvíkurkaupstaður** – Snerpa hefur lagt ljósleiðara í dreifbýli fyrir sveitarfélagið og hefur félagið haldið áfram að ljósleiðaravæða þéttbýlið. Ljósleiðari félagsins náði til 42% lögheimila og vinnustaða í sveitarfélaginu í lok 2022. Snerpa hefur haldið áfram ljósleiðaraútbreiðslu í sveitarfélaginu á árinu 2023 og hefur áform um frekari útbreiðslu á næstu árum. FST telur ekki forsendur til þess að viðhalda útnefningu Mílu með umfangsmikinn markaðsstyrk. Ljósleiðaraútbreiðsla Mílu í sveitarfélaginu var undir 3% í árslok 2022 og ekki eru merki um fyrirhugaða ljósleiðaraútbreiðslu hjá Mílu á svæðinu. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott á þessu svæði.
- **Dalabyggð** – FST telur ekki tilefni til að útnefna ljósleiðaranet umrædds sveitarfélags með umtalsverðan markaðsstyrk. Fastanet Mílu og Dalaveitna eru að miklu leyti á sitt hvorum svæðunum innan sveitarfélagsins og samhliða fastanetsútbreiðsla er hverfandi í sveitarfélaginu. Míla hefur á þessu svæði fastanet sem erfitt er fyrir aðra að endurgera, auk þess sem ekki verður séð að neinn aðili hafi sterkan kaupendastyrk gagnvart Mílu. Þá hefur sterk staða Símans í smásölu nokkur áhrif sem styrkir stöðu Mílu í viðkomandi sveitarfélagi. Telur FST því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu á markaði 3a í Dalabyggð.
- **Eyja- og Miklaholtshreppur** – Á svæðinu er staðbundið ljósleiðaranet í eigu sveitarfélagsins og náði það til 73% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022 en 92% ef horft er eingöngu til lögheimila. Þá er samhliðaútbreiðsla fastaneta nánast engin í sveitarfélaginu. FST telur ekki ástæðu til að útnefna Eyja- og Miklaholtshrepp sem markaðsráðandi aðila enda ekki um hagnaðardrifið verkefni að ræða. Sjá í þessu samhengi ítarlegri umfjöllun í kafla 6. Míla hefur sterkan kaupendastyrk gagnvart netinu sem eini rekandi bitastraumsþjónusta á svæðinu. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi verða þá einnig afnumdar.
- **Fjallabyggð** – Þar er ljósleiðaranet í eigu Tengis og náði það til 46% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022. Hluti af ljósleiðaraneti Tengis, þ.e. dreifbýlið, var byggt upp í samvinnu við sveitarfélagið og naut ríkisstyrkja. Míla var hins vegar með 65% markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði í árslok 2022. FST telur ólíklegt að samhliða útbreiðsla muni aukast með þeim hætti að sú staða muni breytast á líftíma greiningarinnar. FST telur Mílu hafa umtalsverðan markaðsstyrk og verða því viðeigandi kvaðir lagðar á Mílu í þessu sveitarfélagi.
- **Fljótsdalshreppur** – Í sveitarfélaginu er staðbundið ljósleiðaranet í eigu sveitarfélagsins og náði það til 88% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022 en 97% ef bara er horft til lögheimila. Engin samhliða útbreiðsla er í sveitarfélaginu og þar sem ekkert þéttbýli er í sveitarfélaginu gerir FST ekki ráð fyrir að svo verði á gildistíma greiningarinnar. FST telur ekki tilefni til að útnefna eiganda umrædds ljósleiðaranets sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá einnig afnumdar

- **Flóahreppur** – Í sveitarfélaginu er staðbundið ljósleiðaranet, Flóaljós, í eigu sveitarfélagsins og naut sú útbreiðsla ríkisstyrkja. Flóaljós er með 97% markaðshlutdeild og ekki er fyrirséð að sú hlutdeild muni minnka í framtíðinni. FST telur þó ekki ástæðu til að útnefna Flóaljós með umtalsverðan markaðsstyrk. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá einnig afnumdar.
- **Grímsnes- og Grafningshreppur** – Í sveitarfélaginu er ljósleiðaranet í eigu Mílu en það var, að minnsta kosti að hluta til, byggt upp í samvinnu við sveitarfélagið og naut ríkisstyrkja. Á viðkomandi markaði er Míla með yfirgnæfandi markaðshlutdeild eða 98% og hefur hún verið óbreytt síðustu misseri. FST telur Mílu hafa umtalsverðan markaðsstyrk í sveitarfélaginu og því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu á viðkomandi markaði.
- **Grindavíkurbær** – Ljósleiðaranet í eigu Mílu er í sveitarfélaginu. Þá liggur fyrir að Ljósleiðarinn ehf. (Ljósleiðarinn) og Míla hafa ákveðið að fara í samstarf um lagningu ljósleiðara í Grindavík sem átti að hefjast á árinu 2023. Míla er með 98% markaðshlutdeild og ekki er fyrirséð að sú hlutdeild muni minnka verulega á gildistíma þessarar greiningar. FST telur Mílu hafa umtalsverðan markaðsstyrk í sveitarfélaginu og því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu á viðkomandi markaði.
- **Hrunamannahreppur** – Í Hrunamannahreppi er staðbundið ljósleiðaranet, Hrunaljós í eigu sveitarfélagsins. Ljósleiðaraútbreiðsla annarra í sveitarfélaginu er nánast engin. Ljósleiðaraútbreiðsla í sveitarfélaginu er 79% þegar horft er til lögheimila og vinnustaða en þó hafa nú 94% lögheimila aðgang að ljósleiðara. Má því segja að það sé búið að ljósleiðaravæða að miklu leyti í Hrunamannahreppi. FST telur þó ekki tilefni til að útnefna umrætt sveitarfélag með umtalsverðan markaðsstyrk. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá einnig felldar á brott.
- **Hvalfjarðarsveit** – Sveitarfélagið er með 73% markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði, sem hefur farið hækkandi síðustu misseri, og ekki er fyrirséð að sú hlutdeild muni minnka í framtíðinni. FST telur þó ekki ástæðu til að útnefna Hvalfjarðarsveit sem markaðsráðandi aðila. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá felldar á brott.
- **Ísafjarðarbær** – Í Ísafjarðarbæ eiga bæði Míla og Snerpa heimtauganet. FST telur að með framsýnu mati stefni í virka samkeppni á markaði 3a í Ísafjarðarbæ og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott í þessu sveitarfélagi.
- **Kjósarhreppur** – Í sveitarfélaginu er staðbundið ljósleiðaranet, Leiðarljós, í eigu sveitarfélagsins og naut sú útbreiðsla ríkisstyrkja. FST telur ekki tilefni til að útnefna ljósleiðaranet umrædds sveitarfélags með umtalsverðan markaðsstyrk. Ekki eru teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða heildsöluviðskipta á svæðinu. Ljósleiðaraútbreiðsla annarra í sveitarfélaginu er engin og engar koparheimtaugar eru lengur í boði í sveitarfélaginu. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða því felldar á brott.

- **Múlaþing** – Í Múlaþingi eru nokkur staðbundin ljósleiðaranet en Míla er lengst komin í ljósleiðaravæðingu. Ekki er gert ráð fyrir að veruleg samhliða útbreiðsla ljósleiðara verði til staðar á gildistíma greiningarinnar. Nokkur útbreiðsla farnetsbeina er í sveitarfélaginu en að mati FST er ekki mikil óbein samkeppnisáhrif af farnetum. FST metur svo að Míla hafi umtalsverðan markaðsstyrk í Múlaþingi og er þörf á að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu í sveitarfélaginu á viðkomandi markaði.
- **Mýrdalshreppur** – Í sveitarfélaginu er staðbundið ljósleiðaranet, Líf í Mýrdal, en netið naut ekki ríkisstyrkja. Ljósleiðarinn festi kaup á netinu á árinu 2023. Þá eru flestar heimtaugar Mílu koparheimtaugar. Að mati FST eru óbein samkeppnisáhrif af farnetum í sveitarfélaginu og ber að líta til þeirra áhrifa þegar markaðshlutdeild Mílu er metin. FST telur því að með framsýnu mati verði virk samkeppni á markaði 3a á gildistíma greiningarinnar. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar á brott í þessu sveitarfélagi.
- **Norðurþing** – Ljósleiðaranet Mílu hefur vaxið síðustu misseri í sveitarfélaginu og lítil notkun farnetsbeina gerir það að verkum að ekki eru mikil óbein samkeppnisáhrif af farnetum. Þrátt fyrir töluverða ljósleiðaraútbreiðslu Tengis í sveitarfélaginu er staða Mílu sterk og hefur FST því útnefnt Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. FST telur nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á félagið í sveitarfélaginu.
- **Rangárþing eystra** – Míla rekur bæði kopar- og ljósleiðaranet í sveitarfélaginu og gerir FST ráð fyrir að útbreiðsla Mílu á ljósleiðara haldi áfram á gildistíma markaðsgreiningarinnar. FST útnefnir Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk í sveitarfélaginu og telur nauðsynlegt að leggja á viðeigandi kvaðir á félagið í sveitarfélaginu.
- **Rangárþing ytra** – Í dreifbýli sveitarfélagsins er staðbundið ljósleiðaranet, Rangárljós, í eigu sveitarfélagsins og naut sú útbreiðsla ríkisstyrkja. FST telur ekki tilefni til þess að útnefna umrætt sveitarfélag með umtalsverðan markaðsstyrk. FST telur að hvorki Míla né Ljósleiðarinn muni ná markaðsráðandi stöðu í helsta þéttbýli sveitarfélagsins í ljósi samhliða útbreiðslu á því svæði. Með framsýnu mati er því litið svo á að virk samkeppni komi til með að skapast á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem hvíla á Mílu verða því felldar á brott.
- **Reykholahreppur** – Í sveitarfélaginu er staðbundið ljósleiðaranet í eigu sveitarfélagsins og naut sú útbreiðsla ríkisstyrkja. FST telur ekki tilefni til þess að útnefna ljósleiðaranet umrædds sveitarfélags með umtalsverðan markaðsstyrk. Míla rekur koparnet í sveitarfélaginu en sveitarfélagið er með áform um að ljósleiðaravæða þéttbýlið í sveitarfélaginu á árinu 2023 eða 2024 og mun þá væntanlega leysa koparheimtaugar Mílu af hólmi. Verða kvaðir þær er hvílt hafa á Mílu því felldar á brott.
- **Reykjanesbær** – Í sveitarfélaginu rekur Míla bæði kopar- og ljósleiðaranet og náði ljósleiðari Mílu til 84% heimila og vinnustaða í árslok 2022. FST gerir ráð fyrir að útbreiðsla Mílu á ljósleiðara haldi áfram á gildistíma markaðsgreiningarinnar og að fyrirtækið muni fljótlega ná svo til fullri útbreiðslu í sveitarfélaginu. Í sveitarfélaginu er einnig ljósleiðaranet í eigu Ljósleiðarans og náði það til 70% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022 og FST gerir ráð fyrir að sú ljósleiðaraútbreiðsla muni halda áfram. Mikil

samhliða útbreiðsla er því í sveitarfélaginu. Þegar um tvíkeppnismarkað er að ræða er ekki sjálfgefið að munur á markaðshlutdeild leiði sjálfkrafa til þess að fyrirtækið með hærri hlutdeildina teljist vera í markaðsráðandi stöðu samanber umfjöllun í kafla 5.1.10.7 um dönsku greininguna frá 2021-2022. FST telur því að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3a í Reykjanesbæ og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott á þessu svæði.

- **Seltjarnarnesbær** – Sveitarfélagið einkennist af kröftugri og fjölbreyttri samkeppni. Á heildsölumörkuðum starfa tveir sterkir aðilar, það er Míla og Ljósleiðarinn. Á markaði aðgangs að heimtaugum er nokkur munur á hlutdeild aðila, eða 74% hjá Ljósleiðaranum á móti 26% hjá Mílu miðað við uppfærð heildsölugögn fyrir fyrrihluta 2023. Þá er samhliða útbreiðsla tveggja fastaneta mikil en útbreiðsla tveggja ljósleiðaraneta minni en fer vaxandi og var um 36% í árslok 2022 og gert er ráð fyrir að hún verði komin í 48% í árslok 2023. Ekki er þó sjálfgefið á tvíkeppnismarkaði að munur á markaðshlutdeild leiði sjálfkrafa til þess að fyrirtækið með hærri hlutdeildina teljist vera í markaðsráðandi stöðu. Litið var til fjárhagsstyrks, langtímasamninga, kaupendastyrks og mikillar samkeppni í smásölu á svæðinu við mat FST á umfangsmiklum markaðsstyrk og var mat FST að virk samkeppni ríki á markaði 3a í Seltjarnarnesbæ þegar samráðsdrög voru birt þann 15. september 2023. Þann 29. nóvember var efnt til aukasamráðs um seinnihluta frumdraga markaðsgreiningar þessarar. Í ljósi athugasemda sem bárust, sem uppfærðra heildsölugagna vegna fyrri hluta ársins 2023 rannsakaði FST einnig hvort framangreind sjónarmið og gögn myndu einhverju breyta varðandi útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á einhverjum hinna fjölmörgu landfræðilegu markaða málsins. Þar á meðal kom mat á umtalsverðum markaðsstyrk í Seltjarnarnesbæ til endurskoðunar. Eftir ítarlega rannsókn taldi FST ekki réttmæta ástæðu til að breyta matinu varðandi Seltjarnarnesbæ. Verða kvaðir þær er hvílt hafa á Mílu því felldar á brott á þessu svæði.
- **Skaftárhreppur** – Ljósleiðaraútbreiðsla Mílu fer vaxandi í sveitarfélaginu og hefur Míla verið að ljósleiðaravæða Kirkjubæjarklaustur sem er eini þéttbýliskjarninn í sveitarfélaginu. Ljósleiðaranet Skaftárljóss var byggt upp af sveitarfélaginu og naut útbreiðslan ríkisstyrkja. Net Skaftárljóss er í dreifbýli sveitarfélagsins og náði ljósleiðari Skaftárljóss til 18% heimila og vinnustaða í lok 2022. Einnig er í sveitarfélaginu staðbundið net í eigu Orkufjarskipta sem náði til 13% heimila og vinnustaða og lítið net í eigu Hrafnhóls ehf. sem náði til um 2% heimila og vinnustaða í árslok 2022. Míla veitir bitstraumspjónustu um ljósleiðara á þessum netum. FST telur ekki tilefni til að útnefna Skaftárljós með umtalsverðan markaðsstyrk. FST metur stöðuna í Skaftárhreppi þá að Míla hafi þar umtalsverðan markaðsstyrk en Míla eignaðist á árinu 2023 staðbundið net í sveitarfélaginu sem styrkir stöðu fyrirtækisins. Telur FST því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á félagið í sveitarfélaginu á viðkomandi markaði.
- **Skeiða- og Gnúpverjahreppur** – Staðbundið ljósleiðaranet er á svæðinu í eigu sveitarfélagsins sem rekið er af Fjarskiptafélagi SG og náði ljósleiðari Fjarskiptafélags SG til 80% heimila og vinnustaða í árslok 2022. Míla rekur ekki koparnet í sveitarfélaginu en veitir bitastraum um ljósleiðara Fjarskiptafélags SG ásamt Ljósleiðaranum (áður Sýn). FST telur ekki tilefni til að útnefna Fjarskiptafélagi SG með umtalsverðan markaðsstyrk vegna eignarhalds sveitarfélagsins á ljósleiðaranetinu.

Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá einnig afnumdar

- **Skorradalshreppur** – Á svæðinu eru aðeins 24 virkar heimtaugar og eru þær nær allar á neti staðbundins ljósleiðaranets, Ljósþunkts, sem byggt hefur verið með opinberum stuðningi. Ekki eru líkur á samhliða útbreiðslu annars ljósleiðaranets. Eftir sem áður telur FST ekki tilefni til að útnefna Ljósþunkt sem er í eigu sveitarfélagsins með umtalsverðan markaðsstyrk. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá einnig afnumdar.
- **Súðavíkurhreppur** – Þegar fyrsta samráðið var birt þann 15. september 2023 taldi FST ólíklegt að Snerpa næði yfir 50% markaðshlutdeild á líftíma greiningarinnar. Þá taldi FST einnig ólíklegt að markaðshlutdeild Mílu sem var 75% í árslok 2022 kæmi til með að lækka umtalsvert á líftíma greiningarinnar. FST hugðist útnefndi Mílu því sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í Súðavíkurhrepp á markaði 3a í fyrstu samráðsdrögum. Af uppfærðum heildsölugögnum frá fyrri hluta 2023 má hins vegar sjá að framgangur Snerpu í upptöku ljósleiðaraheimtauga hefur verið meiri en gert var ráð fyrir, þar sem hlutdeild Snerpu hefur vaxið úr 25% við lok 2022 í 41% við mitt ár 2023. Því má telja líklegt að Snerpa nái 50% markaðshlutdeild á líftíma þessarar greiningar. Félagið er þó smátt í sniðum og fjárfestingageta þess er takmörkuð miðað við Mílu. Í ljósi þessara breyttu stöðu Snerpu í Súðavíkurhreppi, bæði hvað varðar markaðshlutdeild á viðkomandi markaði og útbreiðslu ljósleiðaraneta, metur FST því að virk samkeppni sé að komast á í Súðavíkurhreppi á markaði 3a og líklegt sé að virk samkeppni verði til staðar í sveitarfélaginu á viðkomandi markaði út áætlaðan líftíma greiningarinnar. Kvaðir þær sem hafa hvílt á Mílu í Súðavíkurhreppi eru því felldar niður.
- **Suðurnesjabær** – Míla hefur lagt ljósleiðara til 37% lögheimila og 35% heimila og vinnustaða samanlagt. Þjónusta yfir koparnet er því á meirihluta fastanetstenginga sveitarfélagsins. Ekki er fyrirsjáanlegt að samkeppni verði á markaði 3a í sveitarfélaginu í bráð. Þá er ekki er beinn samkeppnisþrýstingur frá farnetum á heimtauganet Mílu og því einsýnt að útnefna beri Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a í Suðurnesjabæ og því þörf á að leggja viðeigandi kvaðir á félagið í sveitarfélaginu.
- **Sveitarfélagið Árborg** – Markaðshlutdeild Mílu er mikil á heimtaugamarkaði í sveitarfélaginu en hefur hlutdeildin farið minnkandi á meðan hlutdeild Ljósleiðarans vex. Mikil samhliða útbreiðsla fastaneta er í sveitarfélaginu og ekki verður séð að Míla geti hagað sér í sveitarfélaginu án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda, þar sem bæði heildsöluviðskiptavinir félagsins og neytendur á smásölumarkaði hafa nær ætíð annan kost, annað hvort hjá Ljósleiðaranum, eða gegnum farnet. FST telur því að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3a í Sveitarfélaginu Árborg og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott á þessu svæði.
- **Sveitarfélagið Vogar** – Míla nýtur 100% hlutdeildar á bæði heimtaugaleigu og bitastraumsþjónustu yfir fastanet, en áhrifa farneta eru markverð og hefur Nova hf. (Nova) nokkra hlutdeild á þeim vettvangi. Telja má ólíklegt að Ljósleiðarinn muni á gildistíma greiningarinnar leggja ljósleiðara til allra þeirra staðfanga sem þegar hafa

ljósleiðaratengingu frá Mílu. FST útnefnir því Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a í sveitarfélaginu Vogar og því þörf á að leggja viðeigandi kvaðir á félagið í sveitarfélaginu.

- **Sveitarfélagið Ölfuss** – Fjöldi virkra heimtauga hefur vaxið lítillega undanfarin misseri. Hlutdeild Ljósleiðarans í virkum heimtaugum í sveitarfélaginu var 63% við árslok 2022 og hefur farið jafnt og þétt vaxandi á undanförunum misserum en Míla hefur hóflegar áætlanir um frekari útbreiðslu í sveitarfélaginu. Telja verður ólíklegt að samhliða útbreiðsla ljósleiðaraneta verði í dreifbýli Ölfuss. Því er ekki líklegt að hlutdeild Ljósleiðarans raskist mjög á líftíma greiningarinnar. Þegar horft er á stöðu aðila á markaði 3a með framsýnum hætti telur FST að Ljósleiðarinn sé með stöðu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði í Sveitarfélaginu Ölfus og tilefni til að leggja viðeigandi kvaðir á félagið.
- **Tjörneshreppur** – Staðbundið ljósleiðaranet er á svæðinu í eigu sveitarfélagsins og náði ljósleiðari þess til 78% heimila og vinnustaða í árslok 2022. FST metur að ekki sé tilefni til að útnefna Tjörneshrepp sem aðila með umfangsmikinn markaðsstyrk. Einungis 27 heimtaugar eru í notkun í sveitarfélaginu og engin notkun er á farnetsbeinum í sveitarfélaginu sem annars gætu veitt óbeinan samkeppnisþrýsting. Þær kvaðir sem hingað til hafa hvílt á Mílu verða því felldar á brott.
- **Vestmannaeyjabær** – Liggur fyrir að EYGLÓ sem er í eigu Vestmannaeyjabæjar hefur þegar hafið ljósleiðaravæðingu í sveitarfélaginu. Félagið áætlað að ljósleiðaravæða öll heimilin í sveitarfélaginu fyrir árslok 2024. Þer þó að líta til þess að Míla var með 99% markaðshlutdeild á viðkomandi heilsölumarkaði í árslok 2022. FST áætlað að upptaka ljósleiðara EYGLÓ verði mikil enda er félagið líklegt til að njóta stuðnings heimamanna. Erfitt er að spá fyrir um það með nákvæmum hætti hvernig markaðshlutdeildir á milli Mílu og EYGLÓ munu þróast á líftíma greiningarinnar, en FST gerir ráð þó ráð fyrir að virk samkeppni komi til með að ríkja á gildistíma greiningarinnar og verða því þær kvaðir sem hingað til hafa gilt á Mílu látnar falla á brott.
- **Vopnafjarðarhreppur** – Við birtingu fyrstu samráðsdraga að markaðgreiningu þessari taldi FST að til framtíðar litið kæmi staða Mílu og Tengis til með að vera nokkuð jöfn og virk samkeppni myndi skapast á markaðnum á gildistíma þessarar greiningar. Aftur á móti sýna gögn fyrir fyrrihluta 2023 að vaxandi hluti þéttbýlis Vopnafjarðar er tengdur ljósleiðara Tengis. Sökum fækkunar í notkun vex hlutdeild Tengis meira en nemur fjölguninni hjá Tengi. Þegar litið er til framtíðar verður að telja líklegt að Tengir haldi áfram að auka markaðshlutdeild sína. FST útnefnir því Tengir sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í Vopnafjarðarhreppi og verða viðeigandi kvaðir lagðar á félagið.

Við mat á umtalsverðum markaðsstyrk á markaði 3b voru áður tilgreindir 43 landfræðilegir markaðir greindir með tilliti til helstu áhrifaþátta. Mat FST leiddi eftirfarandi niðurstöður í ljós:

Undir **svæði A** á markaði 3b falla 10 sveitarfélög en þau eru flest á höfuðborgarsvæðinu eða í nágrenni þess, utan Ísafjarðarbæjar. Niðurstaða FST er sú að samkeppni sé til staðar á markaði 3b í þeim sveitarfélögum sem falla undir svæði A, verða því kvaðir sem hvílt hafa á Mílu felldar á brott á þeim svæðum.

Þau 13 sveitarfélög sem falla undir **svæði B** á markaði 3b eru á víð og dreif á landsbyggðinni. FST ályktar að samkeppnisstaða á svæðinu sé ekki góð og ekki sé útlit fyrir að hún batni á væntum líftíma greiningarinnar. FST telur því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu í þeim sveitarfélögum sem falla undir svæði B.

Þá var sérstaklega fjallað um þau sveitarfélög sem ekki uppfylla skilyrði þess að falla undir Svæði A eða B eða þau sveitarfélög er FST mat að þyrftu frekari skoðun. Mat á umfangsmiklum markaðsstyrk í þeim sveitarfélögum leiddi neðangreint í ljós:

- **Akureyrarbær** – Markaðshlutdeild Mílu á viðkomandi markaði er mjög há eða 78% í lok árs 2022. Ekki verður séð að möguleg samkeppni frá bitastraumsrekendum á fasta eða farnetum komi til með að breyta stöðunni verulega á umræddu svæði á líftíma greiningu þessarar. Eins verður ekki séð að sterkur kaupendastyrkur annars aðila komi til með að draga úr hinni sterku stöðu Mílu á viðkomandi markaði á líftíma greiningarinnar. FST telur Mílu hafa umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b og því sé nauðsynlegt að leggja kvaðir á fyrirtækið á viðkomandi markaði.
- **Árneshreppur** – Míla er eini rekandi bitastraumspjónustu um heimtaugar í sveitarfélaginu og að mati FST er sú staða ólíkleg til þess að taka breytingum á líftíma greiningarinnar. Ber þó að líta til þess að á svæðinu er mikil notkun farnetsbeina. Þá hefur ekkert fyrirtæki hærri en 50% markaðshlutdeild á smásölumarkaði þegar horft er til allrar bitastraumspjónustu á svæðinu. Með hliðsjón af framangreindu telur FST ekki ástæðu til þess að útnefna Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Þær kvaðir sem hvíla á Mílu í sveitarfélaginu verða því afnumdar í sveitarfélaginu.
- **Ásahreppur** – Þann 29. September 2023 gengu kaup Ljósleiðarans á bitastraumskerfum Sýnar hf. (Sýn) eftir og er því mögulegt að smásölusamkeppni muni eflast á markaðinum. FST metur því stöðu samkeppni í Ásahreppi á markaði 3b þannig að hún sé virk og verði á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem hvíla á Mílu verða því felldar á brott í sveitarfélaginu.
- **Bláskógabyggð** – Míla nýtur yfirburða markaðshlutdeildar á markaði heildsölu bitastraumspjónustu í Bláskógabyggð yfir fastanet og FST telur ekki líklegt að sú staða breytist á gildistíma greiningar þessarar. Að teknu tilliti til farneta er hlutdeild Mílu þó aðeins 19% á markaði bitastraums, en öll farnetsfyrirtækin hafa stærri hlutdeild en Míla. FST metur því stöðuna í Bláskógabyggð þannig að virk samkeppni sé við lýði á markaði 3b og verða þær kvaðir er gilda á Mílu felldar á brott í sveitarfélaginu.
- **Bolungarvíkurkaupstaður** – Í sveitarfélaginu hefur Míla rúm 58% í markaðshlutdeild á móti tæplega 42% hlutdeild Snerpu á bitastraumsmarkaði á fastanetum. Að teknu tilliti til farneta lækkar sú hlutdeild Snerpu í rúm 34% og Mílu í 48%. Þegar litið er til stærðarmunar á fyrirtækjunum, breiddarhagkvæmni, fjárhagslegs styrkleika og samningsbundinna tengsla verður að líta á stöðu Mílu sem talsvert sterkari en Snerpu. FST telur þó að virk samkeppni verði á markaði 3b í Bolungarvíkurkaupstað á líftímagreiningarinnar og verða kvaðir á Mílu í sveitarfélaginu látnar niður falla.
- **Dalabyggð** – Míla er eini rekandi bitastraumspjónustu á svæðinu og ólíklegt er að sú staða muni breytast sem nokkru nemi á líftíma greiningarinnar. FST útnefnir því Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í Dalabyggð og telur nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtækið á viðkomandi markaði.

- **Dalvíkurbyggð** – Tengir hefur ekki náð árangri í sveitarfélaginu með bitastraumspjónustu sína. Ólíklegt má teljast að sú staða breytist á gildistíma greiningarinnar. Markaðshlutdeild Mílu á viðkomandi markaði er 73% sem telja má umtalsvert mikla á svæðinu. FST metur stöðu markaðarins í Dalvíkurbyggð svo að Míla njóti þar umtalsverðs markaðsstyrks á markaði 3b og þörf sé á að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.
- **Eyja- og Miklaholtshreppur** – Þrátt fyrir að opinn aðgangur sé fyrir bitastraumsveitendur á neti sveitarfélagsins telur FST ólíklegt að nýr bitastraumsveitandi hefji þar þjónustu í ljósi staðsetningar og smæðar markaðarins. Míla hefur verið með 100% markaðshlutdeild í breiðbandstengingum um fastanet en að teknu tilliti til farnetslausna hefur Míla 93% markaðshlutdeild. FST telur Mílu njóta umtalsverðs markaðsstyrks á markaðnum í sveitarfélaginu og að þörf sé á að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.
- **Eyjafjarðarsveit** – Míla er með yfir 80% markaðshlutdeild í breiðbandstengingum um fastanet en 72% að teknu tilliti til farnetstenginga. Við mat á umtalsverðum markaðsstyrk var einnig litið til fjárhagslegs styrkleika, stærðar og breiddar hagkvæmni auk annarra atriða er máli skiptu fyrir matið. FST ályktar að Míla njóti umtalsverðs markaðsstyrks í sveitarfélaginu og því sé þörf á að leggja viðeigandi kvaðir á félagið.
- **Fjallabyggð** – Hlutdeild Mílu er 70% í heildsölu bitastraums þegar tekið er tillit til farneta, þá er Síminn með háa smásöluhlutdeild eða 81% á svæðinu. Styrkir sú hlutdeild Mílu vegna langtímasamnings á milli félagana. Tengir hefur ekki náð árangri í bitastraumspjónustu á svæðinu og telur FST ólíklegt að sú staða breytist á gildistíma greiningar þessarar. FST útnefni því Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b í Fjallabyggð og lagðar verða nauðsynlegar kvaðir á félagið í sveitarfélaginu.
- **Fljótshreppur** – Fljótshreppur er mjög lítill markaður og eru færri en 45 bitastraumstengingar í sveitarfélaginu. Tengir var með 60% markaðshlutdeild í lok árs 2022 en við birtingu fyrstu samráðsdraga markaðsgreiningar þessarar taldi FST að staða Austurljóss myndi styrkjast verulega á kostnað Tengis á viðkomandi markaði undir gildistíma greiningarinnar. Vegna smæðar Austurljóss taldi FST þó ekki tilefni til þess að útnefna Austurljós sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í sveitarfélaginu. Staða Austurljóss hefur hins vegar styrkst verulega á fyrri hluta 2023 í viðkomandi sveitarfélagi á markaði þessum. Félagið er lóðrétt samþætt, á ljósleiðaranet í jörðu þó það sé ekki í þessu sveitarfélagi, rekur eigin bitastraumspjónustu og er internetþjónustuaðili í smásölu. Í ljósi yfirgnæfandi markaðshlutdeildar, þó á mjög fámennum markaði sé, telur FST nú tilefni til að útnefna Austurljós sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk í sveitarfélaginu og leggja á það viðeigandi kvaðir.
- **Flóahreppur** – Á neti Flóaljóss, sem er opið heildsölunet sem notið hefur opinberra styrkja, starfa tveir aðila í heildsölu bitastraumspjónustu. Til framtíðar litið telur FST stöðu samkeppni á markaði 3b í Flóahreppi stefna í virka samkeppni og verði svo á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem hvílt hafa á Mílu í sveitarfélaginu verða því afnumdar.

- **Grímsnes- og Grafningshreppur** – Þrátt fyrir að Míla sé með 100% markaðshlutdeild bitastraumspjónustu á fastanetum í sveitarfélaginu nær hlutdeild félagsins aðeins 11% að teknu tilliti til farneta. FST telur því virka samkeppni ríkja í sveitarfélaginu og verða þær kvaðir sem nú hvíla á Mílu á viðkomandi markaði afnumdar í sveitarfélaginu.
- **Grindarvíkurbær** – Míla er með háa markaðshlutdeild, 70% að teknu tilliti til farnetstenginga, og er einnig með háa markaðshlutdeild á undirliggjandi markaði 3a. Þó samhliða útbreiðsla fastanet muni mögulega aukast á líftíma greiningarinnar telur FST miklar líkur á að Míla njóti enn yfirburða þar sem Míla er fyrir með sterka stöðu og Síminn er með sterka stöðu á smásölumarkaðinum. FST útnefnir því Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í Grindarvíkurbæ og verða viðeigandi kvaðir lagðar á félagið í sveitarfélaginu.
- **Grundarfjarðarbær** – Míla er með 100% markaðshlutdeild bitastraumspjónustu yfir fastanet og helst sú hlutdeild há að teknu tilliti til farnetstenginga eða 96%. Engin samhliða net eru í sveitarfélaginu og á FST ekki von á að sú staða breytist verulega á næstunni. FST útnefnir Mílu því sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í Grundarfjarðarbæ og verða viðeigandi kvaðir lagðar á félagið í sveitarfélaginu.
- **Grýtubakkahreppur** – Í sveitarfélaginu er Tengir með ljósleiðaranet sem nær til nánast allra rýma á svæðinu. Tengir starfrækir eigið bitastraumskerfi sem eingöngu er starfrækt í heildsölu. Markaðshlutdeild Tengis og Mílu er nokkuð jöfn í bitastraumspjónustu yfir fastlínu en á markaðinum hafa farnet nokkur áhrif en farnetstengingar eru nærri þriðjungur bitastraumstenginga í sveitarfélaginu. FST telur virka samkeppni vera við lýði í sveitarfélaginu og verða þær kvaðir er gilt hafa á Mílu látnar niður falla.
- **Hrunamannahreppur** – Þó hlutdeild Mílu sé yfirgnæfandi á bitastræmi yfir fastlínu eða 72% í árslok 2022, nær opið net Hrunaljóss til 92% lögheimila sveitarfélagsins og Ljósleiðarinn (áður Sýn) er að veita bitastræum um net Hrunaljóss. FST telur að með kaupum Ljósleiðarans á bitastraumskerfi Sýnar muni samkeppni á neti Hrunaljóss aukast. Farnetspjónusta hefur einnig umtalsverð áhrif á samkeppnisumhverfi smásölnnar sem yfirfærast á markaðshlutdeildir bitastraumspjónustu að teknu tilliti til farneta. FST telur því virka samkeppni vera við lýði í sveitarfélaginu og verða kvaðir þær er hvílt hafa á Mílu felldar á brott.
- **Hvalfjarðarsveit** – Farnetstengingar hafa talsverð áhrif í sveitarfélaginu en einnig ljósleiðaranet Hvalfjarðarsveitar sem nær til 90% lögheimila. FST ályktar að virk samkeppni ríki í sveitarfélaginu og verða þær kvaðir er nú hvíla á Mílu afnumdar í sveitarfélaginu.
- **Hörgársveit** – Tengir er að ná vaxandi árangri í sveitarfélaginu en lítil áhrif eru af samkeppni farneta. Þó telja mætti að áframhaldandi aðgangur að bitastraumskerfi Mílu sé mikilvægur fyrir samkeppni á smásölustiginu telur FST stefna í virka samkeppni í sveitarfélaginu og verða kvaðir þær sem nú hvíla á Mílu felldar á brott.
- **Kjósarhreppur** – Í sveitarfélaginu starfa bæði Míla og Ljósleiðarinn (áður Sýn) í bitastraumspjónustu yfir fastanet. Ætla má að samkeppnisstaða bitastraumskerfis Ljósleiðarans hafi styrkst nú þegar Ljósleiðarinn hefur tekur við þeim rekstri sem áður var á vegum Sýnar, þar sem kaup Ljósleiðarans á kerfum Sýnar gengu eftir þann 29.

september 2023. Farnet hafa einnig umtalsverð áhrif á bæði smásölustigi og á undirliggjandi bitastraumsmarkaði. Af framangreindu leiðir að virk samkeppni ríkir í sveitarfélaginu og verða kvaðir sem hvíla á Mílu felldar á brott.

- **Múlaþing** – Míla hefur háa markaðshlutdeild eða 90% í fastaneti en 77% ef tekið er tillit til farneta auk þess sem Míla stendur vel á velli á undirliggjandi heildsölumarkaði 3a. FST útnefnir Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og verða viðeigandi kvaðir lagðar á Mílu í sveitarfélaginu.
- **Mýrdalshreppur** – FST telur stefna í virka samkeppni á markaði 3b í Mýrdalshreppi og ekki sé líklegt að sú staða breytist á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem til þessa hafa gilt á Mílu í sveitarfélaginu á markaði 3b verða því afnumdar.
- **Norðurþing** – Tengir hefur ekki náð árangri í bitastraumspjónustu sinni á svæðinu en Míla nýtur einnig kaupendastyrks gagnvart Tengir. Við matið var einnig litið til stærðar- og breiddarhagkvæmni fyrirtækjanna og fjárhagslegs styrks. FST ályktar að Míla njóti umtalsverðs markaðsstyrks og þörf sé á að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.
- **Rangárþing eystra** – Í fyrsta samráðsskjali FST dags. 15. september 2023 var það niðurstaða FST að Míla hefði umtalsverðan markaðsstyrk í Rangárþingi eystra en í ljósi upplýsinga sem síðar fram komu um aðstæður á markaði 3b í Rangárþingi eystra í athugasemdum markaðsaðila í innanlandssamráði sem fram fór dagana 15. september til 16. október 2023 og frekari gagna sem FST hafði aflað, taldi FST nauðsynlegt að skoða hvort ástæða væri til að breyta fyrri niðurstöðu FST um að Míla teljist með umtalsverðan markaðsstyrk í sveitarfélaginu. Eftir nánari skoðun metur FST samkeppni vera orðna virka á markaði 3b í Rangárþingi eystra eða verði það a.m.k. á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á markaði 3b í sveitarfélaginu verða því afnumdar.
- **Rangárþing ytra** – Ljóst er að Ljósleiðarinn gerði á árinu 2023 samning um kaup á ýmsum kerfum Sýnar, þar með talið bitastraumspjónustu. Þannig hefur staða Ljósleiðarans, með tilliti til bitastraumspjónustu, styrkst í sveitarfélaginu. Að teknu tilliti til samkeppni í bitastraumspjónustu á fastanetum og áhrifa farneta á samkeppni í sveitarfélaginu metur FST samkeppni vera orðna virka á markaði 3b í Rangárþingi ytra og líkur á að svo verði áfram á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á markaði 3b í sveitarfélaginu verða því afnumdar.
- **Reykhólahreppur** – Míla hefur mikinn markaðsstyrk á markaði 3b í sveitarfélaginu og telur FST ólíklegt að samkeppni verði í bitastraumspjónustu á líftíma greiningarinnar. FST útnefnir því Mílu sem fyrirtæki með umfangsmikinn markaðsstyrk í sveitarfélaginu og telur þörf á að leggja viðeigandi kvaðir á félagið í sveitarfélaginu.
- **Seltjarnarnesbær** – Þegar fyrstu samráðsdrög markaðgreiningar þessarar voru birt þann 15. september 2023 hafði verið litið til virkrar smásölusamkeppni í sveitarfélaginu, fjárhagslegs styrkleika, afleiðingar langtíma samninga og kaupendastyrks. Framangreint mat leiddi til þeirrar niðurstöðu FST að ekki yrði séð að Ljósleiðarinn gæti hagað sér án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda á svæðinu. FST taldi því að virk samkeppni væri til staðar á markaði 3b í Seltjarnarnesbæ og yrði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. Í ljósi uppfærðra

heildsölugagna vegna fyrri hluta ársins 2023 rannsakaði FST hvort umrædd gögn og athugasemdir aðila úr fyrsta samráðinu myndu breyta matinu á umtalverðan markaðsstyrk í Seltjarnarnesbæ. Niðurstaða þeirrar rannsóknar er að ekki séu til staðar réttmætar ástæður þess að breyta matinu í Seltjarnarnesbæ. Kvaðir sem hvílt hafa á Mílu á markaði 3b verða því felldrar á brott á svæðinu.

- **Skaftharhreppur** – Míla er með mikinn markaðsstyrk á þessum markaði og er markaðshlutdeild Mílu 95% í fastaneti en 62% ef tekið er tillit til farneta. Samhliða útbreiðsla fastaneta er lítil sem engin í sveitarfélaginu. FST telur ólíklegt að staða Mílu komi til með að breytast verulega á svæðinu og er félagið útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í sveitarfélaginu. Þörf er á að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.
- **Skeiða- og Gnúpverjahreppur** – Við árslok 2022 ráku bæði Míla og Sýn bitastraumskerfi með nokkuð jafnri hlutdeild. Í lok september 2023 yfirtók Ljósleiðarinn bitastraumskerfi Sýnar og þar með hlutdeild félagsins. Áhrif farneta gætir í einhverju mæli en Míla hefur 44% hlutdeild á móti 38% hlutdeild Ljósleiðarans að teknu tilliti til farneta. Með framsýnum mati ályktar FST að virk samkeppni sé við lýði á markaði 3b í Skeiða- og Gnúpverjahreppi. Þær kvaðir sem hvílt hafa á Mílu til þessa á markaði 3b verða því felldar á brott í sveitarfélaginu.
- **Skorradalshreppur** – Í smásölu yfir fastanet er Síminn með umtalsverða hlutdeild eða 57% og Sýn kemur þar næst með 30%. Þó Míla njóti 100% hlutdeildar á bitastraumi yfir fastanet er hlutdeild fyrirtækisins fjórða minnst þegar farnet Símans, Nova og Sýnar eru talin með vegna smásölu þeirra, en innri not fyrirtækjanna á þessu sviði teljast til viðkomandi heildsölumarkaðar. Þegar litið er til heildsöluhlutdeilda á markaði 3b að teknu tilliti til farnetsþjónustu telur FST að virk samkeppni sé í Skorradalshreppi á viðkomandi markaði og verði svo á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem hvílt hafa á Mílu í sveitarfélaginu verða því afnumdar.
- **Súðavíkurhreppur** – Í sveitarfélaginu starfar Snerpa á viðkomandi markaði sem er lóðrétt samþætt fyrirtæki. Snerpa veitir einnig heildsöluaðgang að bitastraumspjónustu sinni og þar er aðgangur í boði að bæði bitaström á VDSL yfir kopar og yfir ljós. Í Súðavíkurhreppi hefur framgangur Snerpu í upptöku ljósleiðaraheimtauga félagsins verið meiri en gert var ráð fyrir í fyrsta samráðinu 15. september 2023, þar sem hlutdeild Snerpu hefur vaxið úr 25% við lok 2022 í 41% við mitt ár 2023. Því má telja líklegt að Snerpa nái 50% markaðshlutdeild á líftíma þessarar greiningar. Félagið er þó smátt í sniðum og fjárfestingargeta þess er takmörkuð miðað við Mílu. Snerpa er um leið keppinautur og viðskiptavinur Mílu á ljósleiðaraneti þess félags á markaði 3b og árangur félagsins í smásölu byggir að einhverju leyti á aðgangi að ljósbitastraumi Mílu. Í ljósi vaxandi stöðu Snerpu í Súðavíkurhreppi, bæði hvað varðar markaðshlutdeild á viðkomandi markaði og útbreiðslu ljósleiðaraneta, metur FST því að virk samkeppni sé einnig að komast á í Súðavíkurhreppi á markaði 3a og líklegt að slík virk samkeppni verði til staðar í sveitarfélaginu á viðkomandi markaði 3b út áætlaðan líftíma greiningarinnar. Kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu í Súðavíkurhreppi eru því felldar niður.
- **Suðurnesjabær** – Að mati FST er ekki líklegt að annar aðili byggji upp nýtt ljósleiðara- né bitastraumskerfi í sveitarfélaginu í samkeppni við Mílu. Ekki má greina verulegan

samkeppnisþrýsting frá farnetum á bitastraumskerfi Mílu og var Míla með 66% hlutdeild í bitastraumspjónustu að teknu tilliti til farneta í árslok 2022. FST hefur því útnefnt Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og verða viðeigandi kvaðir lagðar á Mílu í sveitarfélaginu.

- **Svalbarðsstrandarhreppur** – Tengir veitir aðgang að ljósheimtaugum sínum og Míla hefur byggt upp árangursríkan rekstur í bitastraumspjónustu, sem er í samkeppni við bitastraumspjónustu Tengis. Á fastanetum sveitarfélagsins eru hlutdeildir Tengis og Mílu jafnar og hafa verið um nokkurt skeið. Farnet hafa nokkur áhrif til styrkingar á smásöluhlutdeild Sýnar í sveitarfélaginu, en 100 sumarhús eru í sveitarfélaginu. Í ljósi þessa metur FST virka samkeppni á markaði 3b vera í Svalbarðsstrandarhreppi og líklegt sé að svo verði áfram á líftíma greiningarinnar. Því verða þær kvaðir sem hvílt hafa á Mílu á markaði 3b í sveitarfélaginu afnumdar.
- **Sveitarfélagið Árborg** – Markaðshlutdeild Mílu er mikil á bitastraumsmarkaði en hefur farið minnkandi á meðan hlutdeild Ljósleiðarans vex. Hlutdeild Mílu á viðkomandi markaði var 71% í árslok 2022 og 61% að teknu tilliti til farneta. Mikil samhliða útbreiðsla fastaneta er á svæðinu. FST telur ekki forsendur til þess að útnefna Ljósleiðarann sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og metur það svo að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3b í Sveitarfélaginu Árborg. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar á brott á þessu svæði á markaði 3b.
- **Sveitarfélagið Vogar** – Míla nýtur 100% hlutdeildar á bæði heimtaugaleigu og bitastraumspjónustu yfir fastanet, en áhrifa farneta gætir og hefur Nova nokkra hlutdeild á þeim vettvangi. FST telur að þrátt fyrir að sameiginlegum framkvæmdum Ljósleiðarans og Mílu verði líklega lokið á fyrri hluta gildistíma greiningarinnar sé ólíklegt að Ljósleiðarinn nái slíkri markaðshlutdeild innan gildistímans að veruleg áhrif hafi á stöðu Mílu í sveitarfélaginu en þar hefur Míla nú 70% hlutdeild þegar tekið er tillit til farneta. FST útnefnir því Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b í Sveitarfélaginu Vogum og telur FST því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu í sveitarfélaginu.
- **Sveitarfélagið Ölfus** – Markaðshlutdeild Ljósleiðarans var 71% í fastaneti við lok árs 2022 en 53% ef tekið er tillit til farneta. Smásölusamkeppni byggir því á aðgangi að bitastraumspjónustu Ljósleiðarans hvað verulegan hluta neytenda varðar. Þegar litið er á stöðu Ljósleiðarans í hlutdeild á heildsölumarkaði bitastraums er ekki líklegt að mikil hlutdeild Ljósleiðarans raskist á líftíma greiningarinnar. Í ljósi ofangreinds útnefnir FST Ljósleiðarann sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b í Sveitarfélaginu Ölfus og telur nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á félagið á viðkomandi svæði.
- **Tjörneshreppur** – Í hinu dreifbýla sveitarfélagi Tjörneshrepps eru bæði Tengir og Míla með bitastraumspjónustu á opnu neti sveitarfélagsins. Áhrifa farneta gætir ekki í sveitarfélaginu en um helmingur heimila og fyrirtækja í sveitarfélaginu eða 48% hafa aðgang að einu fastaneti og að minnsta kosti einu farneti með góðum styrk. FST metur það svo ekki sé ástæða til að leggja kvaðir á þau bitastraumsfyrirtæki sem eru starfandi á markaðinum og að virk samkeppni sé komin á í sveitarfélaginu á markaði 3b. FST telur ekki vera nein merki um að sú staða muni breytast á næstunni. Þær kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu í Tjörneshreppi verða því afnumdar.

- **Vestmannaeyjabær** – Í fyrri umfjöllun um mögulega þróun útbreiðslu neta í Vestmannaeyjum er komist að þeirri niðurstöðu að einhver óvissa ríki um hversu hratt áform EYGLÓ um ljósleiðaravæðingu muni ná fram að ganga. Á sama máta er einnig óvissa um hvort og þá hvaða aðilar muni keppa með samhliða bitastraumskerfum á því neti. Þó virðist ljóst að Míla muni reka bitastraumspjónustu á því. Áhrif frá farnetum gætir aðeins, en þrátt fyrir að 5G útbreiðsla hafi hafist þar af nokkrum krafti fyrir nokkrum misserum hafa farnet ekki náð þar árangri. Að teknu tilliti til ofangreinds útnefnir FST Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b í Vestmannaeyjabæ og telur því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.
- **Vesturbyggð** – Míla hefur yfirburðastöðu í bitastraumspjónustu á fastaneti í Vesturbyggð. Hluti af ljósleiðaraheimtaugum sem skráðar eru í eigu Vesturbyggðar eru í sameiginlegri eigu Vesturbyggðar og Mílu. Míla hefur yfirráð yfir þeim heimtaugum sem eru í sameiginlegri eigu Mílu og Vesturbyggðar þar sem þær heimtaugar eru beintengdar stofnleiðara Mílu og ekki hægt að tengjast þeim á annan hátt eins og staðan er í dag. Áhrifa farneta gætir nokkuð í sveitarfélaginu en Míla er með 67% markaðshlutdeild á markaði 3b að teknu tilliti til tenginga um straumfædda farnetsbeina. Að ofangreindu virtu metur FST stöðu markaðar 3b í Vesturbyggð þá að Míla njóti þar umtalsverðs markaðsstyrks og þörf á að leggja á viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.
- **Vopnafjarðarhreppur** – Míla hefur yfirburðastöðu í bitastraumspjónustu á fastaneti í Vopnafjarðarhreppi. FST telur ólíklegt að bitastraumspjónusta Tengis geti veitt Mílu markverða samkeppni í sveitarfélaginu. Áhrifa farneta gætir ekki mikið í sveitarfélaginu en Míla er með 83% markaðshlutdeild á markaði 3b að teknu tilliti til tenginga um straumfædda farnetsbeina. Míla er því útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og verða því viðeigandi kvaðir lagðar á félagið á viðkomandi markaði.
- **Þingeyjarsveit** – Míla hefur háa markaðshlutdeild á viðkomandi markaði en hún mældist 67% í árslok 2022 en 59% að teknu tilliti farneta. Mat FST hefur leitt til þeirrar niðurstöðu FST að Míla njóti umtalsverðs markaðsstyrks í sveitarfélaginu og verða viðeigandi kvaðir lagðar á Mílu á viðkomandi markaði.

Hér að framan hefur skilgreiningu viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaða, landfræðilegra markaða, mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi mörkuðum og útnefningu fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim mörkuðum verið lýst. Að því loknu ber FST að ákvarða hvort fjarskiptafyrirtæki þau sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum uppfylli lagaskilyrði til að teljast hrein heildsölufyrirtæki. Þá þarf að gera grein fyrir samkeppnisvandamálum á viðkomandi mörkuðum og loks að útfæra kvaðir á viðkomandi fyrirtæki með það fyrir augum að greiða fyrir samkeppni á tengdum smásölumarkaði, neytendum til heilla.

Í kafla 7.3. er fjallað um hvort að Míla, Ljósleiðarinn, Tengir og Austurljós uppfylli lagaskilyrði þess að teljast hrein heildsölufyrirtæki. Er þá átt við heildsölufyrirtæki í skilningi 59. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022, en ef fjarskiptafyrirtæki sem útnefnt hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk telst uppfylla skilyrði þeirra laga hefur FST takmarkaðri valkosti varðandi útfærslu kvaða en ef félag uppfyllir ekki umrædd lagaskilyrði. Uppfylli slíkt félag lagaskilyrðin

stendur FST aðeins til boða að leggja á kvaðir um aðgang, jafnræði og um réttláta og sanngjarna verðlagningu.

Líkt og áður segir efndi FST til samráðs þann 29. nóvember 2023 um seinni hluta frumdraga umræddrar markaðsgreiningar, þ.e. að því er varðar lýsingu á samkeppnisvandamálum, ákvörðun um hvort aðilar með umtalsverðan markaðsstyrk uppfylla lagaákvæði til að teljast vera hrein heildsölufyrirtæki og útfærslu á kvöðum á þau fyrirtæki sem teljast að mati FST vera með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum.

Í samráðskjalinu var komist að þeirri niðurstöðu að til þess að viðkomandi fyrirtæki geti talist hreint heildsölufyrirtæki í skilningi 1. mgr. 59. gr., geti hvorki fyrirtækið sjálft né ráðandi eigandi þess stundað smásölustarfsemi á sviði fjarskipta innan EES-svæðisins. Þar sem Míla er í 90% eigu Ardian France SA, sem á einnig 100% hlut í spænska fjarskiptafyrirtækinu Adamo sem m.a. starfar á smásölumarkaði á Spáni taldi FST, Mílu ekki uppfylla lagaskilyrði 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hreint heildsölufyrirtæki. Þá var komist að þeirri niðurstöðu að bæði Ljósleiðarinn og Tengir uppfylltu skilyrði þess að teljast hrein heildsölufyrirtæki í skilningi 59. gr. fjarskiptalaga. Hins vegar var komist að þeirri niðurstöðu að Austurljós uppfyllti ekki skilyrði þess að teljast hreint heildsölufyrirtæki en Austurljós er smásali internetþjónustu.

Í ljósi athugasemda sem bárust frá Mílu, Símanum og Nova við framangreint samráð um seinni hluta markaðsgreiningardraganna, sem stóð frá 29. nóvember 2023 til 3. janúar 2024, rannsakaði FST betur hvort Ljósleiðarinn og Tengir starfi á smásölustigi fjarskipta og teljist þannig ekki uppfylla lagaskilyrði 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga til að geta talist hrein heildsölufyrirtæki, en FST hefur úr takmarkaðra kvaðasafni yfir að ráða ef félög teljast í slíkri stöðu. Niðurstaða FST er að félögin uppfylli ekki umrætt lagaskilyrði, en að það leiði samt sem áður ekki til þess að FST hafi í hyggju að mæla fyrir um frekari kvaðir á félögin en fram komu í frumdrögunum. Í upphaflegum markaðsgreiningardrögum var Míla hins vegar ekki talin uppfylla umrætt lagaskilyrði vegna eignatengsla við fjarskiptafyrirtæki innan EES-svæðisins sem stundar smásölustarfsemi í fjarskiptum, eða svokallað eigendaskilyrði og leggur FST ekki til breytingu á því mati hér. Eftir nánari skoðun um starfsemi Ljósleiðarans og Tengis kom einnig í ljós að Míla uppfyllir heldur ekki umrætt skilyrði um smásölustarfsemi hér á landi til þess að teljast hreint heildsölufyrirtæki.

Fjallað er um samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum í kafla 7.5 og undirköflum hans. Kvaðir eru lagðar á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk með það fyrir augum að vinna gegn raunverulegum og/eða mögulegum vandamálum á sviði samkeppni á viðkomandi markaði, sem og á frálíggjandi heildsölumarkaði og tengdum smásölumarkaði. Með vandamálum á sviði fjarskipta, fyrir utan vandamál er skapast af formgerð markaðarins, er átt viðhvers konar atferli fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk sem er til þess ætlað, eða sem leiðir til þess, að önnur fjarskiptafyrirtæki hrekjast af markaði, sem kemur í veg fyrir að möguleg önnur fjarskiptafyrirtæki komist inn á markaðinn og/eða kemur niður á hagsmunum neytenda. Þegar kvöðum er beitt í samræmi við lög um fjarskipti, en aðferðarfræði við markaðsgreiningar byggist á meginreglum samkeppnisréttar, er forsenda þess ekki sú að í raun sé verið að nýta sér umtalsverðan markaðsstyrk, og því síður að samkeppnisbrot hafi verið framið, heldur er nóg að vandamál á sviði samkeppni geti mögulega komið fram við ríkjandi aðstæður, m.a. vegna tiltekinnar formgerðar markaðarins sem er óhagstæð fyrir samkeppni, t.d. skortur á innviðasamkeppni á tilteknu svæði.

Varðandi samkeppnisvandamál á markaði 3a er í kafla 7.5 margvíslegum mögulegum og raunverulegum samkeppnisvandamálum lýst sem tengjast markaði 3a, auk samspils þeirra við samkeppnisvandamál sem tengjast markaði 3b, enda eru markaðir þessir nátengdir. Ennfremur er gerð grein fyrir samkeppnisvandamálum eða aðstöðumun á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur sem áhrif geta haft á viðkomandi heildsölumarkaði 3a og 3b. Þau vandamál sem líklegt er að komið geti upp á viðkomandi heildsölumarkaði, eða á aðliggjandi stofnleigulínumarkaði, og haft geta áhrif á þeim markaði og/eða á fráliggjandi heildsölumarkaði, ef kvaðir væru ekki til staðar á markaðnum, geta t.d. falist í synjun um aðgang, mismunum í verðlagningu, víxlniðurgreiðslum, skaðlegri undirverðlagningu, töfum á viðræðum eða afgreiðslu, óeðlilegum kröfum til viðsemjanda, mismunun í gæðum, mismunun á upplýsingagjöf eða misnotkun á upplýsingum frá viðsemjanda. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum getur ennfremur haft bæði möguleika og hvata til að misnota þá stöðu sína gagnvart kaupendum á tilteknum svæðum með yfirverðlagningu eða mismunun í verði. Þá er ályktað að Ljósleiðarinn og Tengir hafi ekki sömu tryggingu fyrir því að þjónustuveitendur færi ekki viðskipti sín yfir á net Mílu, þar sem Míla hefur tryggingu fyrir því að Síminn færi viðskipti sín ekki yfir til Ljósleiðarans og/eða Tengis í miklum mæli, jafnvel þó svo að Síminn hafi samið við Ljósleiðarann um bitastraumsaðgang að Ljósleiðaraneti Ljósleiðarans í júlí 2020. Að öllu framangreindu virtu eru greind og möguleg samkeppnisvandál enn til staðar á þeim landfræðilegu mörkuðum þar sem ekki ríkir virk samkeppni þrátt fyrir breyttar aðstæður á markaðinum í ljósi sölu Mílu til Ardian.

Varðandi samkeppnisvandamál á markaði 3b er gerð grein fyrir mögulegum og raunverulegum samkeppnisvandamálum á markaði 3b í kafla 7.5.3, sem og á tengdum markaði 3a og á tengdum smásölumarkaði. Þau vandamál sem líklegt er að komið geti upp á viðkomandi heildsölumörkuðum, þ.m.t. á framangreindum markaði fyrir stofnleigulínur, og haft geta áhrif á viðkomandi heildsölumarkaði 3b eða aðliggjandi markaði 3a, ef kvaðir væru ekki til staðar á markaðnum, geta t.d. falist í synjun um aðgang, mismunum í verðlagningu, víxlniðurgreiðslum, skaðlegri undirverðlagningu, töfum á viðræðum eða afgreiðslu, óeðlilegum kröfum til viðsemjanda, mismunun í gæðum, mismunun á upplýsingagjöf eða misnotkun á upplýsingum frá viðsemjanda. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum getur ennfremur haft bæði möguleika og hvata til að misnota þá stöðu sína gagnvart kaupendum á tilteknum svæðum með yfirverðlagningu eða mismunun í verði. FST kemst einnig að þeirri niðurstöðu að Míla, Ljósleiðarinn og Austurljós, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3b, og eftir atvikum á markaði 3a, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á tengdum mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3b eða á markaði 3a. Af framangreindu virtu metur FST að greind og möguleg samkeppnisvandamál séu enn til staðar á viðkomandi markaði á þeim landfræðilegu mörkuðum þar sem ekki ríkir virk samkeppni.

Að öðru leyti vísast til kafla 7.5.2. og 7.5.3. þar sem finna má ítarlega umfjöllun um samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum.

Ljóst er af 2. mgr. 1. gr. reglugerðar 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta að tilgangur markaðsgreininga er að leiða í ljós hvort að virk samkeppni ríki á fjarskiptamörkuðum og að ákvarða beitingu úrræða í formi kvaða ef samkeppni er ekki virk í þeim tilgangi að bæta hag neytenda. Kvaðir þurfa allt í senn að vera nauðsynlegar, réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli hins skilgreinda

samkeppnisvandamáls, sniðnar til að leysa það, í samræmi við markmið þau sem þeim er ætlað að ná fram (þ.e. að efla samkeppni, stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og skapa neytendum ávinning), stuðla að fjárfestinum í háhraðanetum og vera í samræmi við meðalhóf. Til þess að fást við þau vandamál sem þar eru auðkennd skal FST leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga eins og við á. Eftirfarandi umfjöllum lýsir þeim kvöðum er lagðar eru á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á **markaði 3a**.

Í eftirfarandi 26 sveitarfélögum er Míla með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a:

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

Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamála sem geta komið upp og sterkar stöðu Mílu á viðkomandi markaði, í þeim 26 sveitarfélögum sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks á markaði 3a, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um eftirlit með gjaldskrá í formi réttlátrar og sanngjarnrar verðskrár. Þó telur FST nauðsynlegt að leggja á Mílu ítarlegri kvöð um eftirlit með gjaldskrá í öllum þessum sveitarfélögum nema í Fjallabyggð, Norðurþingi og Rangárþingi eystra, þar sem lögð verður kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá fyrir aðgang að rorum og lagnaleiðum. Einnig telur FST nauðsynlegt að viðhalda kvöðum á Mílu um að gjaldskrá fyrirtækisins fyrir aðgang að aðstöðu fyrirtækisins verði kostnaðarmiðuð eða ákvörðuð út frá verðsamanburði í öllum þeim sveitarfélögum þar sem félagið telst vera með umtalsverðan

markaðsstyrk. FST mun hins vegar ekki viðhalda á Mílu kvöðum um gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað eða færslu kostnaðarbókhalds. Því er ljóst að Míla er að losna undan öllum kvöðum á markaði 3a í sveitarfélögum þar sem um 80% landsmanna búa, auk þess sem verulega verður slakað á kvöðum í þeim sveitarfélögum sem Míla verður ennþá með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a.

Varðandi aðgangskvöðina telur FST að kvöð um aðgang að mannvirkjum skv. 47. gr. fjarskiptalaga geti ekki dugað ein og sér til þess að taka á greindum samkeppnisvandamálum. Hins vegar er slík aðgangskvöð áfram nauðsynleg, auk kvaðar um aðgang að netum og þjónustu samkvæmt 48. gr. fjarskiptalaga sbr. nánari umfjöllun í köflum 8.3.2.1. og 8.3.2.2. FST telur þannig nauðsynlegt að viðhalda aðgangskvöð á Mílu á umræddum svæðum hvað varðar aðgang að kopar- og ljósleiðaraheimtaugum og sýndaraðgang um þau net, ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. FST hyggst þó slaka á kvöð um aðgang að kopar- og ljósleiðaraheimtaugum Mílu og sýndaraðgang, á þeim netum sem ekki hafa verið byggð upp gegn ríkisstyrkjum, með þeim hætti að nú getur Míla leyst umrædda aðgangskvöð með því að veita fullnægjandi aðgang að aðgangssleið 1 í bitastraumi í stað slíks heimtaugaleiguaðgangs. Áfram verður kveðið á um að Míla skuli tilkynna um fyrirhugaðar ljósleiðaraframkvæmdir, en nú með a.m.k. 3 mánaða fyrirvara í stað 6 mánaða fyrirvara. Kvöðin gildir nú heldur ekki þar sem samkeppnisaðili Mílu á innviði sem hægt er að nýta til ljósleiðarauppbyggingar. Ekki er um nýjar kvaðir að ræða heldur er verið að viðhalda núverandi kvöðum með nokkurri tilslökun. Telur FST aðgangskvaðir þessar auk þess vera réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Þá telur FST að kvaðirnar komi ekki í veg fyrir fjárfestingar í háhraðanetum á viðkomandi svæðum, en komist innviðasamkeppni á með tímanum væri unnt að fella slíkar aðgangskvaðir niður.

Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að viðhalda þeirri kvöð á Mílu, en nú aðeins á þeim svæðum þar sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Er um að ræða áframhaldandi aðfangajafnræðiskvöð (EoI), kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum, áhrif á þróun vöruframboðs, jafn afgreiðslutími, kvöð um gerð gæðaviðmiðunarsamninga (SLA's), veitingu gæðatryggingar (SLG's) og kvöð um mælingu og birtingu á lykil frammistöðupáttum (KPI's). Þó mun FST ekki lengur fara fram á það að Míla birti opinberlega gæðaviðmiðunarsamninga þá sem félagið hefur gert eða mun gera við fjarskiptafyrirtæki. Því er um nokkra tilslökun að ræða á umræddri kvöð á þeim svæðum sem kvöðin mun gilda. Telur FST jafnræðiskvöðina vera réttlætanlega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa það, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar er rökstutt í köflum 8.3.3.1-8.3.3.6.

Varðandi kvöð um eftirlit með gjaldskrá verður um verulega tilslökun að ræða hvað koparnet Mílu varðar, en nokkur þynging hvað ljósleiðaranetið varðar. Auk þess sem allar kvaðir, þ.m.t. kvöð um eftirlit með gjaldskrá, verða afnumdar af Mílu á viðkomandi markaði á svæðum þar sem um 80% landsmanna búa, mun nú aðeins vera kveðið á um réttláta og sanngjarna verðlagningu á heimtaugaleigu Mílu á koparnetum félagsins, en fram að þessu hefur gilt kvöð á félagið um kostnaðargreind verð um land allt varðandi koparnet félagsins. Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu er lögð á Mílu varðandi heimtaugaleigu Mílu á ljósleiðaranetum félagsins á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þá hefur hingað til gilt kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Mílu fyrir aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum.

Verður þeim kvöðum viðhaldið á þessum svæðum nema í tilviki Fjallabyggðar, Norðurþings og Rangárþings eystra hvað aðgang að röllum og lagnaleiðum varðar, þar sem kvöðin um réttláta og sanngjarna verðlagningu mun gilda í þessum þremur sveitarfélögum. FST telur nauðsynlegt að leggja þessa kvöð á Mílu á umræddum svæðum á viðkomandi markaði. Telur FST kvöðina auk þess vera réttlætanlega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf.

Tengir hefur umtalsverðan markaðsstyrk í 8 sveitarfélögum og eru viðeigandi kvaðir lagðar á Tengir í þeim sveitarfélögum. Um er að ræða sveitarfélögin:

- Akureyrarbæ
- Dalvíkurbyggð
- Eyjafjarðarsveit
- Grýtubakkahreppur
- Hörgársveit
- Svalbarðsstrandarhreppur
- Vopnafjarðarhreppur
- Þingeyjarsveit

Í framangreindum 8 sveitarfélögum hafa gilt kvaðir á Mílu á markaði 3a frá fyrri greiningum. Þær kvaðir sem gilt hafa á Mílu eru nú felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar. Nú koma til með að gilda kvaðir á Tengir í stað þeirra er hafa gilt á Mílu á svæðunum.

Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamála sem geta komið upp og sterkrar stöðu Tengir á viðkomandi markaði, í þeim átta sveitarfélögum sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um eftirlit með gjaldskrá í formi réttlátrar og sanngjarnrar verðskrár.

Varðandi aðgangskvöðina leggur FST kvöð skv. 47. gr. fjarskiptalaga á Tengir um að verða við réttmætum beinum um aðgang að og notkun á mannvirkjum, þar með byggingum eða inngöngum að byggingum, lagnaleiðum í byggingum, loftnetum, turnum og öðrum burðarvirkjum, staurum, möstrum, röllum, brunnum og skápum. FST leggur einnig kvöð á Tengir skv. 48. gr. að veita staðaraðgang í ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á þeim svæðum er Tengir telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Auk framangreindrar aðgangskvaðar telur FST nauðsynlegt að leggja aðgangskvöð á Tengir á umræddum svæðum hvað varðar aðgang að ljósleiðaraheimtaugum ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu.

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

Til að auka virkni kvaðar um aðgang að rörum og lagnaleiðum og til að stuðla útbreiðslu ljósleiðara á svæðum þar sem ljósleiðara skortir, og eftir atvikum að efla samhliða útbreiðslu ljósleiðaraneta þar sem það getur talist fjárhagslega raunhæft leggur FST þá kvöð á Tengir að félagið skuli birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 3 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

Telur FST aðgangskvaðir þessar auk þess vera réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram og ekki vera umfram meðalhöf. Telur FST kvaðirnar sérstaklega nauðsynlegar til að stuðla að samkeppni við veitingu bitastraumsþjónustu (markaður 3b) og þjónustusamkeppni meðal smásala á umræddum svæðum, þar sem Tengir er langstærsti netrekandinn á viðkomandi svæðum. Þá telur FST að kvaðirnar komi ekki í veg fyrir fjárfestingar í háhraðanetum á viðkomandi svæðum, en komist innviðasamkeppni á með tímanum væri unnt að fella slíkar aðgangskvaðir niður.

Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Tengir, á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þarna er um að ræða aðfangajafnræðiskvöð (Eol) og kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum. Kvöð um jafnræði að því er varðar aðgang að heimauganeti Tengis í heildsölu, sem og tengdri aðstöðu á borð við aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum, er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á viðkomandi markaði eða fráliggjandi mörkuðum geti keppt á jafnréttisgrundvelli sín á milli og gagnvart Tengir á viðkomandi svæðum. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að heimaugum Tengis fái sambærilega þjónustu og verð og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast hugsanlegri mismunun.

Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu mun gilda á ljósleiðaranetum Tengis á þessum svæðum. Að mati FST er Tengir fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk sem hefur möguleika og hvata til þess að verðleggja hærra en ef virk samkeppni væri við lýði á markaðssvæðum félagsins. Það einkennir þessi svæði að minni samkeppnisþrýstingur er til staðar á viðkomandi markaði en á öðrum samkeppnishæfari svæðum. Ljóst má vera að viðkomandi kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu á Tengir er mikilvæg fyrir markaðsaðila enda er ávinningur af henni fyrir bitastraumsrekendur og smásala og þar með neytendur er mikill. Markmiðið með viðkomandi kvöð er að koma í veg fyrir mögulega yfirverðlagningu á starfssvæðum Tengis þar sem félagið er með umtalsverðan markaðsstyrk og lítil eða jafnvel engin samkeppni ríkir.

Ljósleiðarinn er með umtalverðan markaðsstyrk í einu sveitarfélagi á markaði 3a, um er að ræða sveitarfélagið Ölfus. Í sveitarfélaginu hafa gilt kvaðir á Mílu á viðkomandi markaði frá fyrri greiningum. Þær kvaðir sem gilt hafa á Mílu eru nú felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar. Þess í stað munu gilda kvaðir sem lagðar eru á ljósleiðarann með ákvörðun þessari.

Varðandi aðgangskvöðina þá leggur FST kvöð skv. 47. gr. á ljósleiðarann um að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á mannvirkjum, þar á meðal byggingum eða inngöngum að byggingum, lagnaleiðum í byggingum, loftnetum, turnum og öðrum burðarvirkjum, staurum, möstrum, rörum, brunnum og skápum. FST leggur einnig kvöð á ljósleiðarann samkvæmt 48. gr. fjarskiptalaga að veita staðaraðgang í ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á því svæði sem ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk

þegar um er að ræða ríkisstyrkt Ljósleiðaranet, nema ef aðgangsbíðandi óskar fremur eftir bitastraumsaðgangi. Í tilviki þeirra Ljósleiðaraheimtauga sem Ljósleiðarinn hefur lagt á svæðinu án ríkisstyrkja getur Ljósleiðarinn kosið að veita staðaraðgang eða fullnægjandi bitastraumsaðgang. Auk ofangreindra aðgangskvaða telur FST nauðsynlegt að leggja aðgangskvöð á Ljósleiðarann á umræddu svæði hvað varðar aðgang að Ljósleiðaraheimtaugum ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu.

Þar sem greind samkeppnisvandamál benda til þess að Ljósleiðarinn, geti haft tækifæri og hvata á því svæði sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a, eða eftir atvikum með veitingu bitastraumsaðgangs á markaði 3b, eða afturkalla þegar veittan aðgang, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, telur FST nauðsynlegt að leggja á Ljósleiðarann kvöð skv. 2. tölulið 2. mgr. 48. gr. að afturkalla ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur á því svæði sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Auk þess leggur FST þá kvöð á Ljósleiðarann að félagið skuli birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 3 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

FST telur ofangreinda aðgangskvöð vera réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Telur FST kvaðirnar sérstaklega nauðsynlegar til að tryggja stuðla að samkeppni við veitingu bitastraumspjónustu (markaður 3b) og þjónustusamkeppni meðal smásala á umræddu svæði, þar sem Ljósleiðarinn er langstærsti netrekandinn á viðkomandi svæði. Þá telur FST að kvaðirnar komi ekki í veg fyrir fjárfestingar í háhraðanetum á viðkomandi svæði, en komist innviðasamkeppni á með tímanum væri unnt að fella slíkar aðgangskvaðir niður.

Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Ljósleiðarann, á því svæði er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Um er að ræða aðfangajafnræðiskvöð (Eol) og kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum. Kvöð um jafnræði að því er varðar aðgang að heimtauganeti Ljósleiðarans í heildsölu, sem og tengdri aðstöðu á borð við aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum, er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á viðkomandi markaði eða fráliggjandi mörkuðum geti keppt á jafnréttisgrundvelli sín á milli og gagnvart Ljósleiðaranum á viðkomandi svæði. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að heimtaugum Ljósleiðarans fái sambærilega þjónustu og verð og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast hugsanlegri mismunun.

Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu mun gilda á Ljósleiðaranetum Ljósleiðarans á þessu svæði. Ljóst má vera að hagkvæmni hennar fyrir markaðsaðila er mikil og ávinningur af henni fyrir bitastraumsrekendur og smásala og þar með neytendur er mikill, þar sem hún ætti að koma í veg fyrir möguleika til of hárrar verðlagningar á svæðum þar sem lítil eða jafnvel engin samkeppni ríkir.

Hér að framan hefur verið fjallað um kvaðir þær er lagðar eru á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Verður því næst fjallað um kvaðir þær er lagðar eru á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á **markaði 3b**.

Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk í 31 sveitarfélagi á markaði 3b. Um er að ræða eftirfarandi 31 sveitarfélög:

- Akureyrarbær
- Dalabyggð
- Dalvíkurbyggð
- Eyjafjarðarsveit
- Eyja- og Miklaholtshreppur
- Fjallabyggð
- Fjarðabyggð
- Grindavíkurbær
- Grundarfjarðarbær
- Húnabyggð
- Húnaþing vestra
- Kaldrananeshreppur
- Langanesbyggð
- Múlaþing
- Norðurþing
- Reykhólahreppur
- Skaftárhreppur
- Skagabyggð
- Skagafjörður
- Snæfellsbær
- Strandabyggð
- Suðurnesjabær
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Sveitarfélagið Skagaströnd
- Sveitarfélagið Stykkishólmur
- Sveitarfélagið Vogar
- Tálknafjarðarhreppur
- Vestmannaeyjabær
- Vesturbyggð
- Vopnafjarðarhreppur
- Þingeyjarsveit

Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamála sem geta komið upp og sterkar stöðu Mílu á viðkomandi markaði, í þeim sveitarfélögum sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um eftirlit með gjaldskrá í formi réttlátrar og sanngjarnrar verðskrár. FST mun hins vegar ekki viðhalda á Mílu kvöðum um gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað eða færslu kostnaðarbókhalds. Því er ljóst að Míla er að losna undan öllum kvöðum á markaði 3b í sveitarfélögum þar sem um 80% landsmanna búa, auk þess sem verulega verður slakað á kvöðum í þeim sveitarfélögum sem Míla verður ennþá með umtalsverðan markaðsstyrk.

Varðandi aðgangskvöðina þá ber að áréttu að aðgangur að rörum og lagnaleiðum heyrir undir markað 3a, en aðstöðuleiga bæði undir markað 3a og 3b. Leggur FST því á Mílu kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang, sbr. skilgreiningu á þjónustumarkaði 3b. Aðgangurinn sem hér um ræðir er

annars vegar aðgangur að bitastraumi sem fer um efra tíðnisviðið á koparheimtaugum og hins vegar aðgangur að bitastraumi sem að fer um ljósleiðaraheimtaugar.

Auk skyldu til að veita sérstakan aðgang í formi bitastraumsaðgangs er lögð skylda á Mílu, með vísan til g., j. og h. liða 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, um að veita á heildsölukjörum hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu sem nauðsynleg er til þess að bitastraumsaðgangur komi að fullum notum og þjóni þeim tilgangi sem til er ætlast, þar með talið samböndum frá tengipunktum Mílu til tengipunkta heildsölukaupenda og búnaðar þeim tengdum.

Auk ofangreindrar kvaðar um aðgang að aðstöðuleigu telur FST nauðsynlegt að viðhalda aðgangskvöð á Mílu á umræddum svæðum hvað varðar miðlægan aðgang (bitastraum) að kopar- og ljósleiðaraheimtaugum um þau net, ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Ekki er um nýjar kvaðir að ræða, að öðru leyti en því að nú bætist aftur við aðgangssleið 4, sem hvíldi á Símasamstæðunni milli árána 2008-2014, heldur er verið að viðhalda núverandi kvöðum, en þær munu þó aðeins gilda í umræddu 31 sveitarfélagi. Telur FST aðgangskvaðir þessar auk þess vera réttlætanager, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Telur FST kvaðirnar sérstaklega nauðsynlegar til að tryggja þjónustusamkeppni meðal smásala á umræddum svæðum, þar sem Míla er víðast hvar eini eða a.m.k. langstærsti bitastraumsveitandinn á viðkomandi svæðum. Þá telur FST að kvaðirnar komi ekki í veg fyrir fjárfestingar í háhraðanetum á viðkomandi svæðum, en komist innviðasamkeppni á með tímanum væri unnt að fella slíkar aðgangskvaðir niður.

Með aðgangssleið 4 er smásölum gert kleift að að nálgast fullbúinn internetaðgang til endursölu, samskonar þeim sem Síminn nýtur. Míla yfirtók þann tæknirekstur sem þarf til veitingu þessarar þjónustu frá Símanum fyrir nokkrum misserum svo umtalsverð reynsla er kominn á hann innan fyrirtækisins og sinnir Míla honum fyrir Símann. Því metur FST það svo að kvöðin sé ekki íþyngjandi fyrir Mílu og þannig ekki umfram meðalhóf. Mögulegur ávinningur neytenda af fjölbreyttari smásölusamkeppni sé meiri en kostnaður eða fyrirhöfn Mílu vegna þessarar aðgangssleiðar. Þar sem slík aðgangssleið verður seld þeim aðgangssbeiðendum sem eftir henni óska á réttlátum og sanngjörnum kjörum verður Míla ekki fyrir íþyngjandi kostnaði vegna hennar.

Þá telur FST nauðsynlegt að búa svo um hnútana að Míla dragi ekki til baka bitastraumsaðgang sem félagið hefur veitt á netum sem fjarskiptafélag hefur fengið heimtaugaaðgang að (svartur ljósleiðari) meðan Síminn veitir ekki þjónustu um bitastraumskerfi slíkra aðila, svo viðskiptavinir allra þjónustuveitenda hafi áfram val um undirliggjandi fjarskiptanet eftir því sem ljósleiðaravæðingu Mílu vindur fram. FST lagði þessa kvöð á Mílu fyrst með ákvörðun FST nr. 5/2021 og er hún því gildandi á Mílu og því ekki um nýja kvöð að ræða.

Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að viðhalda þeirri kvöð á Mílu, en nú aðeins á þeim svæðum þar sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þarna er um að ræða áframhaldandi aðfangajafnræðiskvöð (Eol), kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum, áhrif á þróun vöruframboðs, jafn afgreiðslutími, kvöð um gerð gæðaviðmiðunarsamninga, veitingu gæðatryggingar og kvöð um mælingu og birtingu á lykil frammistöðupáttum (KPI's). Þó mun FST ekki lengur fara fram á það að Míla birti opinberlega gæðaviðmiðunarsamninga þá sem félagið hefur gert eða mun gera við fjarskiptafyrirtæki.

Varðandi kvöð um eftirlit með gjaldskrá verður um verulega tilslökun að ræða hvað bitastraumsaðgang um koparnet félagsins varðar, en nokkur þynging hvað bitastraumsaðgang ljósleiðaranetið varðar. Auk þess sem allar kvaðir, þ.m.t. kvöð um eftirlit með gjaldskrá, verða afnumdar af Mílu á viðkomandi markaði á svæðum þar sem um 80% landsmanna búa, mun nú aðeins vera kveðið á um réttláta og sanngjarna verðlagningu á bitastraumsleigu Mílu á koparnetum félagsins, en fram að þessu hefur gilt kvöð á félagið um kostnaðargreind verð um land allt varðandi bitastraumsaðgang um koparnet félagsins. Hins vegar mun kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu nú einnig gilda varðandi bitastraumsleigu Mílu á ljósleiðaranetum á þessum svæðum, eins og í tilviki Ljósleiðarans á viðkomandi markaði.

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

Ljósleiðarinn er með umtalsverðan markaðsstyrk í einu sveitarfélagi á markaði 3b, en um er að ræða sveitarfélagið Ölfus. Í sveitarfélaginu hafa gilt kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu í fyrri greiningu. Þær kvaðir sem gilt hafa á Mílu í sveitarfélaginu eru nú felldar niður og skulu falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamála sem geta komið upp og sterkrar stöðu Ljósleiðarans á viðkomandi markaði, í því sveitarfélagi sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um réttláta og sanngjarna verðskrá. FST mun hins vegar ekki leggja á Ljósleiðarann kvaðir um gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað, færslu kostnaðarbókhalds eða kvöð um kostnaðargreind verð.

Varðandi aðgangskvöðina þá leggur FST á Ljósleiðarann kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang. Aðgangurinn sem hér um ræðir er aðgangur að bitastraumi sem fer um ljósleiðaraheimtaugar. Auk framangreindrar kvaðar um aðgang að aðstöðuleigu telur FST nauðsynlegt að leggja aðgangskvöð á Ljósleiðarann á umræddu svæði hvað varðar miðlægan aðgang (bitastraum) að ljósleiðaraheimtaugum, ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Líkt og áður hefur komið fram heyrir aðgangur að rorum og lagnaleiðum heyrir undir markað 3a, en aðstöðuleiga bæði undir markað 3a og 3b.

Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á fráliggjandi mörkuðum á þessu svæði þar sem Ljósleiðarinn hefur verið metinn í markaðsráðandi stöðu nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi Ljósleiðarans hvað varðar aðgang þar, neytendum til heilla.

Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Ljósleiðarann á umræddu svæði þar sem Ljósleiðarinn hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þarna er um að ræða aðfangajafnræðiskvöð (Eol), kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum, áhrif á þróun vöruframboðs og jafn afgreiðslutími. Telur FST jafnræðiskvöðina auk þess vera réttlæt看lega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa það, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf.

Hvað kvöðina um réttláta og sanngjarna verðlagningu varðar er ljóst að um mun minna íþyngjandi kvöð er að ræða en kostnaðargreiningarkvöð. Þar sem staða Ljósleiðarans er afar sterk á umræddu svæði telur FST óvarlegt að kveða ekki á um réttláta og sanngjarna gjaldskrá Ljósleiðarans á svæðinu. Ofangreind kvöð ætti að tryggja að Ljósleiðarinn komist ekki upp með yfirverðlagningu á umræddu svæði, aðgangsbeiðendum og þar með neytendum til tjóns. Telur FST því nauðsynlegt og réttlæt看legt að beita slíkri kvöð. Varðandi slíka kvöð hefur Ljósleiðarinn mun meira frelsi til verðlagningar en ef á félaginu hvíldi kvöð um kostnaðargreind verð og ekki þarf fyrirfram samþykki FST til verðbreytinga. Óvíst er hvort að reyna muni á kvöðina, en það mun aðeins koma til ef kvörtun berst um yfirverðlagningu eða við sérstakar aðstæður að frumkvæði FST, t.d. ef verð hækka mikið eða þróast verulega umfram almenna verðþróun. Því þarf ekki endilega að koma til íhlutunar FST um að tekið sé mið af kostnaði af veitingu þjónustunnar þegar verðskrá er ákvörðuð, þar sem fremur yrði horft til almennrar verðþróunar og/eða verðsamanburðar ef til kasta FST kemur.

Austurljós er með umtalsverðan markaðsstyrk í einu sveitarfélagi á markaði 3b, þ.e. í Fljótsdalshreppi. Í sveitarfélaginu hafa gilt kvaðir á Mílu á viðkomandi markaði frá fyrri greiningu. Þær kvaðir sem gilt hafa á Mílu eru nú felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar en í stað þeirra verða lagðar kvaðir á Austurljós, en félagið uppfyllir ekki skilyrði þess að teljast hreint heildsölufyrirtæki í skilningi 59. gr. og standa FST því fjölbreyttari úrræði til boða til þess að taka á greindum samkeppnismálum.

Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamál sem geta komið upp og sterkrar stöðu Austurljóss á viðkomandi markaði, í því sveitarfélagi þar sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð og jafnræðiskvöð, FST mun hins vegar ekki leggja á félagið kvöð um sanngjarna og réttláta verðlagningu, m.a. í ljósi þess að um mjög lítið fyrirtæki er að ræða, auk þess sem umrætt svæði er mjög fámennnt og dreifbýlt. Austurljós er þar að auki háð sveitarfélaginu um aðgang að ljósleiðaraneti sveitarfélagsins, sem var byggt sem samfélagslegt verkefni með opinberum styrkjum.

Varðandi aðgangskvöðina þá leggur FST á Austurljós kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang. Aðgangurinn sem hér um ræðir er aðgangur að bitastraumi félagsins sem fer um ljósleiðaraheimtaugar sem eru í eigu Fljótsdalshrepps, í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu, sérstaklega internetþjónustu. FST leggur einnig kvöð um bitastraumsaðgang hjá Austurljósi á viðkomandi svæði auk þess vera réttlæt看lega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðin að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Að mati FST er ljóst að ávinningur þessarar kvaðar er mun meiri en kostnaðar eða óhagræði Austurljóss af henni.

Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Austurljós, á umræddu svæði. Þarna er um að ræða kvöð um jafnan aðgang að bitastraumskerfi félagsins, tengdri aðstöðu, upplýsingum o.fl. FST álítur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi en hún á að leiða til þess að öll fyrirtæki sem leigja aðgang að bitastraumskerfum Austurljóss fái sambærilega þjónustu og verði þannig til þess að leysa úr samkeppnisvandamálum varðandi atriði eins afgreiðsluhraða, verð, gæði o.fl., sem getur veitt Austurljósi forskot í samkeppni á viðkomandi markaði eða á tengdum smásöllumarkaði. FST telur að ef jafnræðiskvöð þessi verði ekki til staðar gæti slæm samkeppnisstaða á viðkomandi svæði versnað enn frekar á viðkomandi heildsöllumarkaði og/eða á tengdum smásöllumarkaði.

1 Inngangur

1.1 Almenn

1. Skjal þetta inniheldur greiningu FST á heildsölumörkuðum fyrir staðaraðgang með fasttengingu og miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur, sem eru markaðir númer 3a og 3b í núgildandi tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um viðkomandi markaði sem geta verið andlag fyrirframkvaða frá 2016. Um er að ræða markaði sem að mestu eru hliðstæðir mörkuðum 4 og 5 í eldri tilmælum ESA frá 2008, en þeir voru heildsölumarkaður fyrir aðgang að heimtaugum og heildsölumarkaður fyrir bitastraum. FST birti greiningu á mörkuðum 4 og 5, ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, þann 13. ágúst 2014, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2014. Skilgreining á þessum mörkuðum hefur breyst í núgildandi tilmælum ESA með tilliti til þróunar í tækni og högun aðgangs, en í grunninn eru markaðir 3a og 3b hliðstæðir mörkuðum 4 og 5 í eldri tilmælunum.

1.1.1 Ákvörðun FST nr. 5/2021 á viðkomandi mörkuðum

2. Greining sú sem hér er til umfjöllunar leysti af hólmi ákvörðun FST nr. 5/2021, dags. 19. október 2021, um greiningu á mörkuðum 3a og 3b, ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Greiningin er gerð í ljósi umsagnar ESA um endurmat á landfræðilegri skilgreiningu markaða í aðdraganda ákvörðunar nr. 5/2021, úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP) í máli nr. 3/2021, dags. 29. desember 2022 og verulegra breytinga á markaðsaðstæðum sem átt hafa sér stað frá því að ákvörðun nr. 5/2021 var tekin, sbr. m.a. sala Símans á Mílu til franska sjóðastýringafyrirtækisins Ardian France, sem gekk endanlega í gegn með sátt SE og Ardian þann 15. september 2022. Þá má geta þess að ný fjarskiptalög nr. 70/2022 tóku gildi þann 1. september 2022.

3. Meginniðurstöður ákvörðunar FST nr. 5/2021 voru á þá leið að ekki ríkti virk samkeppni á tengdum smásölumarkaði á landsvísu, staðanga væri til staðar milli heimtauga og bitastraumsaðgangs um kopar og ljósleiðara, ekki væri réttlætanlegt að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi, þar sem samkeppnisaðstæður væru ekki nægilega ólíkar milli svæða, né nægilega stöðugar. Míla var útnefnd sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á báðum mörkuðum og viðeigandi kvaðir voru lagðar á félagið til að freista þess að leysa greind samkeppnisvandamál á umræddum mörkuðum. FST taldi þó réttlætanlegt að beita misíþyngjandi kvöðum milli 17 nánar tilgreindra sveitarfélaga, þar sem meiri samkeppni var talin ríkjandi, og annarra sveitarfélaga landsins, þar sem samkeppni var lítil eða jafnvel engin. Kvaðirnar voru að mestu sambærilegar kvöðum þeim sem lagðar voru á Mílu með ákvörðun PFS nr. 21/2014, en þó var bætt við kvöð um að Míla og Síminn, sem þá mynduðu lóðrétt samþætta fyrirtækjasamstæðu og töldust ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnisréttar, stæðust efnahagslegt hermipróf (e. Economic Replicability Test – ERT). Af þeirri nýju kvöð leiddi að Síminn var einnig útnefndur sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk hvað þá kvöð varðaði, ásamt Mílu.

1.1.2 Breytingar á markaðinum frá ákvörðun FST nr. 5/2021

4. Frá því að ákvörðun FST nr. 5/2021 var gefin út í október 2021 hefur staðan á þessum markaði breyst töluvert. Ber þar helst að nefna sölu Símans á Mílu, niðurstaða

áfrýjunarnefndar vegna kæru Símans og Mílu á ákvörðun FST nr. 5/2021, úthlutun á þráðum úr ljósleiðarastreng Nató til Ljósleiðarans og samningur Ljósleiðarans og Sýnar sem kom í kjölfarið. Þá tóku í gildi ný fjarskiptalög, sjá kafla 1.2.1 hér að neðan.

5. Þann 23. október 2021, eða nokkrum dögum eftir að ákvörðun FST nr. 5/2021 leit dagsins ljós þann 19. október 2021, tilkynnti Síminn að félagið hefði skrifað undir kaupsamning við Ardian vegna kaupa síðargreinda félagsins á Mílu. Samningurinn var með fyrirvara um samþykki SE. Samhliða umræddum kaupsamningi gerðu Síminn og Ardian með sér ítarlegan langtíma þjónustusamning til 20 ára, sem átti að gilda milli Mílu og Símans. Í aðdraganda sölunnar, eða þann 1. janúar 2021, höfðu tiltekin fjarskiptakerfi og tiltekin heildsölupjónusta verið flutt frá Símanum til Mílu sem styrkti stöðu Mílu á heildsölumörkuðum fjarskipta, þ.m.t. farsímadreifikerfi (RAN), IP-MPLS gagnaflutningskerfi, útlandagátt, internetgátt og heildsala á internetþjónustu.

6. Með sátt SE og Ardian, dags. 15. september 2022, féllst SE á kaupin, en með sáttinni voru gerðar verulegar breytingar á ofangreindum þjónustusamningi milli Mílu og Símans, auk þess sem Mílu var gert að lúta tilteknum skilyrðum í starfsemi félagsins. Samhliða undirritaði Síminn yfirlýsingu þar sem félagið ábyrgðist tiltekna þætti í starfsemi þess félags. Að mati SE var samkeppnishindrunum sem hefðu fylgt sölu Símans og Mílu og hinum upprunalega þjónustusamningi rutt úr vegi og frjór jarðvegur skapaður fyrir öfluga samkeppni á fjarskiptamarkaði, auk þess sem breytt eignarhald á Mílu og rof á eignatengslum við Símann væri jákvætt skref fyrir samkeppnina. Í frétt SE umræddan dag¹ er eftirfarandi haft eftir forstjóra SE:

„Samkeppni í uppbyggingu og rekstri innviða hér á landi hefur skilað Íslandi í fremstu röð á þessu sviði. Á þeim umbreytingatímum sem framundan eru mun það hafa úrslitabýðingu fyrir samkeppnishæfni Íslands að stjórnvöld og atvinnulíf hlúi að samkeppni á þessu sviði. Innkoma sjálfstæðs innviðafjárfestis inn á íslenskan markað og rof á eignatengslum Símans og Mílu eru til þess fallin að treysta samkeppni ef vel er að málum staðið. Til þess að svo megi verða þurfa forsendur og skilmálar viðskiptanna að styðja við samkeppni. Sáttinni sem hér er kynnt er ætlað að tryggja það.“

7. Helstu breytingar sem gerðar voru á þjónustusamningi Símans og Mílu voru eftirfarandi:

1. Einkarétti Mílu til að veita Símanum heildsölupjónustu settar skorður. Gerir Símanum kleift að leita til annarra aðila með allt að 20% af heildsölupjónustu á sviðum þar sem Míla hefur hvað sterkasta stöðu, s.s. á þeim mörkuðum sem hér eru til umfjöllunar.
2. Felld voru út ákvæði sem tryggja áttu Mílu rétt til að fá upplýsingar um og jafna tilboð annarra birgja til Símans, þ.e. „enskt ákvæði“.
3. Samstarf milli Mílu og Símans, m.a. um viðskiptalegar ákvarðanir, fjárfestingar og uppbyggingu, minnkað að verulegu leyti.

¹ <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/kaupum-ardian-a-milu-sett-skilyrði-til-thess-ad-vernda-samkeppni>.

4. Gagnkvæm samkeppnisbönn Símans og Mílu felld út eða takmörkuð að verulegu leyti.
 5. Stuðla að því að tækniþróun og hagræðing skiluðu sér í lægra verði til viðskiptavina.
 6. Gildistími stytur úr 20 árum í 15 ár, auk breytinga á framlengingarákvæðum.
8. Auk ofangreindra breytinga á þjónustusamningi Símans og Mílu undirgekkst Míla að fara eftir neðangreindum skilyrðum í starfsemi sinni:
1. Bann við samkeppnishamlandi vöndlun og samtvinnun þjónustupátta sem vinna eiga gegn því að Míla geti útilokað samkeppni frá keppinautum félagsins.
 2. Jafn aðgangur að kerfum og þjónustu Mílu tryggður. Mílu er gert skylt að gæta jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis gagnvart fjarskiptafyrirtækjum sem óska eftir tengingu við innviði Mílu í kaupum á heildsöluþjónustu. Í þessu felst einnig bann við hvers konar mismunun viðskiptavina. Þannig er aðgangur allra fjarskiptafyrirtækja að mikilvægum kerfum og þjónustu Mílu tryggður og unnið gegn því að stærsta smásöluþjónustugætt landsins á fjarskiptamarkaði, Síminn, njóti forgangs í viðskiptum við Mílu.
 3. Upplýsingamiðlun og skylda vegna breytinga á kerfum og þjónustu Mílu. Mílu ber að upplýsa alla viðskiptavini um nýjar eða fyrirhugaðar vörur eða þjónustu með sama hætti, svo allir sitji við sama borð.
9. Í framangreindri frétt á heimasíðu SE, dags. 15. september 2022, kom einnig fram að eftir sem áður yrðu sterk viðskiptatengsl milli Símans og Mílu, m.a. vegna flutnings á kerfum og þjónustu frá Símanum til Mílu í aðdraganda sölnunnar. Með þetta í huga skuldbatt Míla sig ennfremur til að grípa ekki til neinna aðgerða sem takmarka frelsi Símans að þessu leyti. Einnig undirritaði Síminn yfirlýsingu til SE þar sem félagið ábyrgðist m.a. að fyrirtækið myndi á hverjum tíma búa yfir getu til að kaupa fjarskiptaþjónustu frá keppinautum Mílu. Til viðbótar hefðbundnu eftirliti SE var einnig skipaður óháður eftirlitsaðili sem ætlað er að hafa viðvarandi og virkt eftirlit með því að öllum skilyrðum sáttarinnar sé fylgt eftir.
10. Þá segir í umræddri frétt á heimasíðu SE:

„Það er mat Samkeppniseftirlitsins að framangreindar breytingar á heildsölusamningi og skilyrði sem hvíla á samrunaaðilum eyði þeim samkeppnishömlum sem salan hefði að öðrum kosti skapað.

Án þessara breytinga og skilyrða hefði markaðsráðandi staða Mílu á tilteknum sviðum styrkst verulega og skilmálar sölnunnar unnið gegn samkeppnislegu aðhaldi Símans og annarra fjarskiptafyrirtækja. Hefðu þessar samkeppnishömlur að óbreyttu gert að engu samkeppnislegan ávinning af því að slíta á eignartengsl Símans og Mílu.

Samhliða rannsókn málsins hafa samkeppnishorfur og líklegt framtíðarumhverfi fjarskipta hérlandis breyst talsvert. Þannig hafa keppinautar Mílu í innviða- og heildsölustarfsemi samið um og/eða tilkynnt um uppbyggingu og eflingu gagnaflutnings

hérlandis, sér í lagi á stofnlínumarkaði. Við mat á samkeppnislegum áhrifum af kaupum Ardian á Mílu er höfð hliðsjón af fyrirsjáanlegum breytingum af þessu tagi.“

11. Í frétt á heimasíðu Ljósleiðarans, dags. 30. júní 2022², kom fram að félagið og utanríkisráðuneytið hefðu samið um afnot Ljósleiðarans af tveimur af átta ljósleiðaraþráðum í ljósleiðarastreng NATO, sem liggur hringinn í kringum Ísland og til Vestfjarða. Um allt að 10 ára leigu er að ræða með möguleika á frekari framlengingu. Haft var eftir framkvæmdastjóra félagsins að umræddur samningur marki vatnaskil fyrir Ljósleiðarann, sem nú yrði enn betur í stakk búið að þjóna viðskiptavinum sínum. Fjarskiptafyrirtæki nýttu Ljósleiðara Ljósleiðarans fyrir viðskiptavinum sína og í uppbyggingu og þéttingu 5G farsímakerfa. Þannig gæfust ný tækifæri við tengingu heimila, fyrirtækja og stofnana, á svæðum sem ekki hefðu notið þjónustu Ljósleiðarans eða ljósleiðaratengingu til þessa. Ennfremur ynni félagið að uppbyggingu á nýjum landshring, enda væri þörf á fleiri þráðum og víðfeðmara kerfi en núverandi NATO strengur byggir yfir til að tryggja framþróun og öryggi í fjarskiptum. Uppbygging Ljósleiðarans á nýjum landshring muni gera landið betur í stakk búið fyrir síauknar kröfur framtíðarinnar og auka samkeppni fjarskiptamarkaði. Að lokum kom fram að stjórn Ljósleiðarans hefði falið framkvæmdastjóra félagsins undirbúning að aukningu hlutafjár félagsins til að styrkja efnahag og fjármagnsskipan félagsins og gera því kleift að nýta þau tækifæri til fjárfestinga sem nú byðust við uppbyggingu landshrings.

12. Þann 20. desember 2022 undirrituðu Sýn og Ljósleiðarinn kaupsamning um kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar og langtíma þjónustusamning milli félaganna til 12 ára um heildsöluaðgang Sýnar og þjónustu yfir burðar- og aðgangsnét Ljósleiðarans, sem og þjónustu um internet tengingar til útlanda. Kaupin voru háð samþykki SE, sem síðan gengu endanlega í gegn með samþykki SE þann 29. september 2023, sbr. ákvörðun SE nr. 37/2023. Í frétt á heimasíðu Sýnar, dags. 21. desember 2022³, er eftirfarandi haft eftir forstjóra Sýnar:

„Það er ánægjulegt fyrir Sýn að klára samninga við Ljósleiðarann þar sem við seljum öflugt stofnnet sem félagið hefur byggt upp síðustu 22 ár. Með þessu skerpum við fókus okkar á viðskiptavinum félagsins og treystum á Ljósleiðarann í uppbyggingu og viðhaldi hágæða ljósleiðaranets um allt land á samkeppnishæfum kjörum. Með þjónustusamningi tryggjum við okkur aðgang að öruggum tengingum, auknum hraða og háu þjónustustigi næstu 12 árin. Þessi einföldun á rekstri innviða félagsins skilar sér í lægri fjárfestingarþörf og lægri rekstrarkostnaði til framtíðar. Viðskiptin munu styrkja efnahag og lausafjárstöðu Sýnar hf. og gera félagið enn betur í stakk búið að sækja fram og auka markaðshlutdeild á fjarskipta- og fjölmiðlamarkaði.“

13. Í frétt á heimasíðu Ljósleiðarans, dags. 20. desember 2022⁴, er haft eftir forstjóra félagsins:

„Við Ljósleiðarafólk fögnum þessum samningum við Sýn einkum af þremur ástæðum. Við kaupum stofnnet af Sýn sem hjálpar okkur að auka fjarskiptaöryggi í landinu til mikilla muna með nýjum öflugri landshring. Til viðbótar styrkjum við heilbrigða samkeppni á fjarskiptamarkaði með því að bjóða fólki og fyrirtækjum upp á val um gagnaflutninga um ljósleiðara sem víðast um landið. Loks tryggjum við áframhaldandi

² <https://www.ljosleidarinn.is/frettir/ljosleidarinn-leigir-tvo-thraedi-i-nato-strengnum>.

³ <https://www.ljosleidarinn.is/frettir/efnahagur-styrkist-og-traust-tok-a-rekstri/>.

⁴ <https://www.ljosleidarinn.is/frettir/syn-og-ljosleidarinn-skrifa-undir-samninga/>.

gott samstarf við Sýn sem hefur verið einn mikilvægasti viðskiptavinur Ljósleiðarans frá upphafi.

Þjónustusamningurinn bætist nú við fyrri samninga við Nova og Farice og eykur auka hagkvæmni fjárfestinganna sem Ljósleiðarinn stendur í. ... Ljósleiðarinn er stoltur af því að leiða saman fjölda aðila við að setja saman nýjan öflugri landshring fjarskipta sem í senn eykur öryggi og eflir samkeppni.“

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

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

16. Hins vegar hróflaði nefndin ekki við aðalatriðum hinnar kærðu ákvörðunar, þ.m.t. skilgreiningu á viðkomandi þjónustumörkuðum, m.a. að því er varðaði staðgöngu milli ljósleiðara og kopars, skilgreiningu landfræðilegs markaðar, þ.e. að landið væri skilgreint sem einn landfræðilegur markaður, útnefningu Mílu sem fyrirtækis með umtalsvarðan markaðsstyrk og flestar þær kvaðir sem FST lagði á Mílu.

17. Úrskurður úrskurðarnefndar tók gildi 29. desember 2022 og skyldi falla úr gildi eigi síðar en 15. september 2023. Fyrir þann tíma bar FST að framkvæma nýja markaðsgreiningu á viðkomandi mörkuðum og taka nýja ákvörðun fyrir framangreint tímamark, sem leysa skyldi hina kærðu ákvörðun FST, eins og henni var breytt með úrskurði nefndarinnar, af hólmi. Með bráðabirgðaákvörðun, dags. 15. september 2023, lagði FST sömu kvaðir á Mílu og gilt höfðu samkvæmt framangreindum úrskurði ÚFP þar til ákvörðun um nýja markaðsgreiningu hefði verið birt, þó eigi síðar en 1. mars 2024. Með nýrri bráðabirgðaákvörðun, dags. 29. febrúar 2024 voru kvaðirnar á Mílu framlengdar, þó eigi lengur en til 1. Júní 2024.

1.2 Löggjöf og aðrar réttarheimildir um fjarskipti

1.2.1 Fjarskiptalög nr. 70/2022

18. Árið 2018 voru samþykktar tvær nýjar gerðir innan ESB sem leystu af hólmi eldri tilskipanir á sviði fjarskiptamála frá 2002 og 2009⁵. Um er að ræða annars vegar, tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1972, frá 11. desember 2018, um setningu evrópskra reglna um fjarskipti (e. European Electronic Communications Code Directive eða EECC-tilskipunin), sem stundum er vísað til sem „Kóðans“. Um er að ræða nýja grunngerð, þ.e. uppfærðar meginefnisreglur á fjarskiptamarkaði, sem leysir af hólmi eldri gerðir. Hin gerðin er reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1971, frá 11. desember 2018, um að koma á fót evrópskum hópi eftirlitsaðila á sviði fjarskipta (e. Body of European Regulators for Electronic Communications eða BEREC) og stofnun honum til stuðnings (e. Agency for Support for BEREC eða BEREC Office), um breytingu á reglugerð (ESB) 2015/2120 og um niðurfellingu reglugerðar (EB) nr. 1211/2009.

19. Ofangreindar gerðir voru teknar inn í EES samninginn þann 24. september 2021. Lög um fjarskipti nr. 70/2022, sem tóku gildi 1. september 2022, innleiddu umræddar gerðir í íslenskan rétt og veita heimild til setningar tilheyrandi reglugerða. Í lögum um Fjarskiptastofu nr. 75/2021, er einnig að finna ákvæði er snúa að málsmeðferð við markaðsgreiningar. Markaðsgreining þessi og ákvörðun um álagningu kvaða fer því nú alfarið eftir hinum nýju lögum um fjarskipti og um Fjarskiptastofu.

20. Í lögum um fjarskipti nr. 70/2022 voru ýmsar breytingar gerðar á ákvæðum um markaðsgreiningar og kvaðir, þó aðferðafræðin við framkvæmd skilgreininga á viðkomandi þjónustumörkuðum og landfræðilegum mörkuðum og mat á markaðsstyrk fyrirtækja sé að mestu óbreytt. Eitt af markmiðum fjarskiptalaga og markaðsgreininga er með nýju lögunum orðið að stuðla að útbreiðslu háhraðafjarskiptaneta, auk áðurgildandi markmiða um að stuðla að virkri samkeppni og gæta hagsmuna neytenda. Þá voru lögfest voru ýmis áhersluatriði við framkvæmd markaðsgreininga sem áður var að finna í leiðbeiningum og tilmælum ESA.

21. Þá var lögfest að FST skuli framkvæma markaðsgreiningar innan tiltekinna tímamarka. Almenn tímamörk fyrir endurskoðun greininga á tilteknum mörkuðum verða 5 ár og í undantekningartilvikum 6 ár ef ESA andmælir ekki rökstuddri beiðni FST um eins árs framlengingu. Ef nýr markaður er skilgreindur í tilmælum um viðkomandi markaði þá skal framkvæma markaðsgreiningu innan þriggja ára frá útgáfu tilmælanna. Þá skal ljúka greiningu innan 6 mánaða frá lokum ofangreindra fresta þar sem FST hefur ekki lokið eða telur sig ekki geta lokið greiningu innan tímamarka og hefur óskað eftir aðstoð BEREC við að ljúka henni. Þó skal greina markaði fyrr en að ofan greinir ef verulegar breytingar verða á samkeppnisaðstæðum.

22. Aukin áhersla er lögð á að skoða tengda smásölumarkaði sem fyrsta skref, þó að þeir markaðir sem teknir eru til skoðunar samkvæmt tilmælum ESA séu allir á heildsölustigi. Ef greining, þar sem litið er til framtíðar, leiðir til þeirrar niðurstöðu að samkeppni verði virk á tengdum smásölumarkaði/smásölumörkuðum á áætluðum gildistíma viðkomandi greiningar,

⁵ Fjarskiptaregluverk ESB frá 2009 var aldrei innleitt í EES-samninginn og því ekki í íslensk lög.

þó að engar kvaðir væru gildandi á aðliggjandi heildsölumarkaði/heildsölumörkuðum (e. Modified Greenfield Approach), skal ekki beita kvöðum á viðkomandi heildsölumarkaði.

23. Lögð er meiri áhersla á landfræðilegar ráðstafanir í formi aðgreindra landfræðilegra markaða eða mismunandi kvaða eftir svæðum en áður.

24. Ýmsar breytingar eru varðandi álagningu kvaða og eru efnisákvæði er varða kvaðir umfangsmeiri en áður, þó einhver þeirra snúist öðrum þræði um að minnka flækjustig við málsmeðferð.

25. Í 47. gr. fjarskiptalaga er nýtt ákvæði um aðgang að mannvirkjum, svo sem um aðgang að rörum og lagnaleiðum, og ber að leggja mat á hvort slíkar kvaðir geti dugað til að stuðla að virkri samkeppni áður en ákveðið er að beita kvöðum um annars konar aðgang samkvæmt 48. gr., t.d. að heimtaugum, bitastraum eða leigulínum. Ákvæði þessu er ætlað að greiða fyrir innviðasamkeppni (e. inter-platform competition), sem almennt er talin stuðla að sjálfbærari samkeppni en þjónustusamkeppni innan sama fjarskiptanets (e. intra-platform competition). Ákvæðið nær til strengja, röra og lagnaleiða ólíkt lögum nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta.

26. Annað nýtt ákvæði er að finna í 56. gr. um kvöð um rekstrarlegan aðskilnað (e. functional separation) lóðréttis samþætts fyrirtækis, en því má aðeins beita í undantekningartilvikum þegar aðrar kvaðir duga ekki til að leiðrétta alvarlegan samkeppnisvanda. Einnig er að finna nýtt ákvæði í 57. gr. um aðgreiningu lóðréttis samþætts fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk að eigin frumkvæði. Ef slíkt félag hyggst yfirfæra aðgangsnét sín eða umtalsverðan hluta þeirra til aðskilins lögaðila í annarri eigu eða stofna sérstaka rekstrareiningu í því skyni að veita öllum smásölubirgjum jafnan aðgang skal það upplýsa FST um það með a.m.k. þriggja mánaða fyrirvara.

27. Samkvæmt 7. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga ber FST að fylgjast með markaðsþróun, svo sem í tengslum við viðskiptasamninga, þ.m.t. samninga um sameiginlegar fjárfestingar, sem hafa áhrif á samkeppnishæfni, með tilliti til kvaða á markaðnum. Ef þessi þróun er ekki nægilega mikilvæg til þess að þörf sé á annarri markaðsgreiningu skal FST meta án tafar hvort nauðsynlegt sé að endurskoða kvaðir sem lagðar hafa verið á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og breyta fyrri ákvörðunum, þ.m.t. með því að afturkalla kvaðir eða leggja nýjar kvaðir.

28. Samkvæmt 55. gr. getur fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, sem hyggst byggja upp nýtt háhraðanet, lagt fram tilboð um að veita öðrum fjarskiptafyrirtækjum möguleika á sameiginlegri fjárfestingu (e. co-investment) og/eða aðgang að slíku neti. Getur slíkur aðili þá losnað undan kvöðum, að meira eða minna leyti, hvað hið nýja net varðar, að skilyrðum 58. gr. uppfylltum.

29. Samkvæmt 58. gr. gefst fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk kostur á að leggja fram tilboð um skuldbindingar (e. commitments) varðandi samvinnufyrirkomulag sem varðar mat á viðeigandi og hóflegum kvöðum skv. 46. gr., sameiginlegar fjárfestingar í háhraðanetum skv. 55. gr. og skilvirkan aðgang þriðju aðila án mismununar í tengslum við aðgreiningu lóðréttis samþætts fyrirtækis að eigin frumkvæði skv. 57. gr. Í slíkum tilvikum þarf að fara í gegnum ákveðið ferli, sem m.a. felur í sér almennt samráð og markaðsprófun. Ferlið

felur m.a. í sér að viðkomandi fyrirtæki býður fram ákveðnar skuldbindingar í tengslum við aðgang, sem FST getur gert bindandi til ákveðins tíma, og geta umræddar bindandi skuldbindingar komið í stað kvaða að einhverju eða öllu leyti. FST getur framlengt gildistíma skuldbindinganna.

30. Samkvæmt 59. gr. geta heildsölufyrirtæki (e. wholesale-only) með umtalsverðan markaðsstyrk verið undanþegin kvöðum að umtalsverðu leyti, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, sem felast m.a. í því að viðkomandi fyrirtæki og eigendur þess starfi aðeins á heildsölumarkaði en ekki á smásölumarkaði fyrir fjarskiptabjónustu og sé ekki bundið til að stunda viðskipti við eitt aðskilið fyrirtæki á smásölumarkaði. Þau einkenni sem fyrirtæki þurfa að uppfylla svo þau geti talist hrein heildsölufyrirtæki eru:

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

31. Samkeppnisáhætta sem stafar af hegðun slíkra aðila ætti undir venjulegum kringumstæðum að vera minni en áhætta sem stafar af lóðrétt samþættu fyrirtæki, að því tilskildu að viðskiptalíkanið sé ósvikið (e. genuine) og engir hvatar séu til staðar til að mismuna fjarskiptafyrirtækjum sem veita smásölubjónustu. Engu að síður leiðir tilvist slíks heildarfyrirtækis ekki endilega til virkrar samkeppni á tengdum smásölumörkuðum. Sé fyrirtæki slíkt heildsölufyrirtæki stendur FST einungis til boða að leggja kvaðir um aðgang, jafnræði og réttláta og sanngjarna verðlagningu. FST skal endurskoða kvaðir sem lagðar eru á slíkan aðila hvenær sem er, ef stofnunin kemst að þeirri niðurstöðu að skilyrði ákvæðisins séu ekki uppfyllt. Í 4. mgr. ákvæðisins er að finna varnagla sem heimilar FST að beita öllum kvöðum ef alvarleg samkeppnisvandamál koma upp, þrátt fyrir að um hreint heildsölufyrirtæki sé að ræða.

32. Meginreglan er sú að FST framkvæmir aðeins markaðsgreiningar á heildsölumörkuðum og leggur kvaðir á heildsölustiginu til að freista þess að leysa greind samkeppnisvandamál á tengdum smásölumarkaði eða tengdum smásölumörkuðum. Skv. 61. gr. er þó í undantekningartilvikum unnt að greina tiltekinn smásölumarkað eða smásölumarkaði og leggja kvaðir á smásölustiginu. FST er því aðeins heimilt að leggja kvaðir á smásölumarkaði að fullreynt þykir að kvaðir á heildsölustigi dugi ekki til, til að ná fram virkri samkeppni. Þær smásölukvaðir sem þá kæmu til greina geta m.a. varðað inn grip í verðlagningu og bjónustuframboð (t.d. vöndla), aðgerðir til að auðvelda innkomu nýrra aðila á smásölumarkað, aðgerðir til að koma í veg fyrir skaðlega undirverðlagningu, aðgerðir til að koma í veg fyrir ójafnræði o.fl.

33. Samkvæmt 60. gr. gilda ákveðnar reglur um ferli sem skal viðhafa þegar kvaðabundin net eru tekin úr rekstri (e. migration), t.d. þegar rekstri koparnets er hætt á einhverju svæði.

Til að greiða fyrir flutningi frá koparnetum til næstu kynslóðar neta getur FST, með hag notenda í huga, fylgst með slíkri niðurlagningu neta og sett, þar sem nauðsyn krefur, skilyrði fyrir viðeigandi flutningsferli, t.d. að því er varðar fyrirfram tilkynningu um slíkan flutning, tímaáætlun, gagnsæi og aðgangi að annarri þjónustu sem getur komið í stað hinnar aflögðu og er a.m.k. af sambærilegum gæðum. Til að koma í veg fyrir óréttmætar tafir á flutningi getur FST afturkallað kvaðir sem hvíla á netinu sem leggja á niður eða skipta út, ef tiltekin skilyrði eru uppfyllt, s.s. að í boði sé annar aðgangskostur af sambærilegum gæðum. Slíkt kallar þó á innanlandssamráð og samráð við ESA.

34. Gert er ráð fyrir ráðgefandi áliti frá BEREC í þeim tilvikum sem ESA hefur gert alvarlegar athugasemdir við markaðsgreiningardrög FST og fært málið í fasa 2.

35. Í bráðabirgðaákvæðum nýrra fjarskiptalaga er m.a. að finna lagaskilareglur. Í bráðabirgðaákvæði I er kveðið á um að þar til nýjar reglugerðir hafa verið staðfestar skulu þær reglur og reglugerðir sem nú gilda um þau mál er lögin taka til vera í fullu gildi, enda brjóti ákvæði þeirra eigi í bága við ákvæði laganna. Í bráðabirgðaákvæði III er kveðið á um að öllum kvöðum, sem lagðar hafa verið á fjarskiptafyrirtæki skv. VII. kafla laga um fjarskipti, nr. 81/2003, og eru í gildi við gildistöku nýrra laga, skuli viðhaldið þar til endurskoðun kvaðanna hefur farið fram að lokinni markaðsgreiningu.

36. Árið 2009 var gefin út reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, nr. 741/2009. Reglugerðin gildir um málsmeðferð og helstu viðmið sem byggja skal á við skilgreiningu fjarskiptamarkaða, greiningu á viðkomandi mörkuðum, ákvörðun um útnefningu fyrirtækis eða fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og ákvörðun um kvaðir. Ný reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta var gefin út af ráðherra þann 23. maí 2023, sbr. reglugerð nr. 556/2023, og leysti hún framangreinda reglugerð af hólmi. Hin nýja reglugerð byggir á fjarskiptalögum nr. 70/2022, lögum um Fjarskiptastofu nr. 75/2021 og viðeigandi tilmælum og leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningar og var hún höfð til hliðsjónar við markaðsgreiningu þessa.

1.2.2 Leiðbeiningar og tilmæli frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA)

37. ESA hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli þar sem fjallað er um framkvæmd markaðsgreininga. Í fyrsta lagi eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk frá 16. nóvember 2022.⁶ Í öðru lagi tilmæli um viðkomandi markaði sem geta verið andlag fyrirframkvaða frá 11. maí 2016 (hér eftir nefnd „tilmælin“).⁷

⁶ Leiðbeiningarnar tóku mið af sambærilegum leiðbeiningum frá framkvæmdastjórn ESB frá 2018, sbr. *Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services* frá 26. apríl 2018 (2018/C 159/01). Sjá einnig vinnuskjal framkvæmdastjórnarinnar sem hefur að geyma frekari umfjöllun um framkvæmd markaðsgreininga, sbr. „*Commission staff working document, C(2018) 2374 final*.“

⁷ EFTA SURVEILLANCE AUTHORITY DECISION of 11 May 2016 RECOMMENDATION on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation (<http://www.eftasurv.int/media/decisions/College-decision---Revision-of-ESA-Recommendation-on-Relevant-Markets-susceptible-to-ex-a.pdf>). Taka þau mið af COMMISSION RECOMMENDATION of 9 October 2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Text with EEA relevance)

Framkvæmdastjórn ESB gaf út ný tilmæli um viðkomandi markaði í desember 2020⁸, þar sem mörkuðum er fækkað, en þau hafa ekki formlegt gildi varðandi þessa markaðsgreiningu þar sem þau hafa hvorki verið tekin inn í EES samninginn, né heldur gefin út af ESA. Í þriðja lagi má benda á tilmæli ESA nr. 65615 frá 2. desember 2009, um tilkynningar, tímamörk og samráð við ESA og önnur fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld á EES-svæðinu í tengslum við markaðsgreiningar⁹.

38. Við framkvæmd markaðsgreininga verður auk þess horft til ýmissa tilmæla framkvæmdastjórnar ESB og leiðbeininga frá BEREC, samtökum evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana. Gerð verður grein fyrir umræddum tilmælum og leiðbeiningum á viðkomandi stöðum hér síðar í greiningu þessari.

39. Í núgildandi tilmælum um viðkomandi markaði, sem geta verið andlag fyrirframkvaða, hafa verið skilgreindir fyrirfram fimm tegundir fjarskiptamarkaða, sem FST er að lágmarki skylt að greina, í samræmi við gildandi fjarskiptalög og skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum. Fjarskiptalöggjöfin gerir jafnframt ráð fyrir því að FST skilgreini þessa markaði nánar í samræmi við þær aðstæður sem ríkja á Íslandi. Í því sambandi getur komið til þess að markaðsskilgreining FST verði að einhverju leyti frábrugðin þeirri sem gert er ráð fyrir í tilmælunum.

40. Eins og fram kom hér að ofan gaf framkvæmdastjórn ESB út ný tilmæli um viðkomandi markaði í desember 2020. Þessi tilmæli hafa ekki verið tekin inn í EES samninginn eða verið gefin út af Eftirlitsstofnun EFTA. FST ber því að styðjast við núgildandi tilmæli ESA frá 2016, þar sem markaðir 3a og 3b eru skilgreindir og fer skilgreining þjónustumarkaða í þessari greiningu eftir þeim tilmælum. Þó styðst FST í markaðsgreiningu þessari við ýmis sjónarmið sem fram koma í framangreindum tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2020, m.a. um framkvæmd landfræðilegrar greiningar, enda hafa þar verið tekin inn ýmis atriði sem lýsa þróuninni frá 2014, þegar áðurgildandi tilmæli framkvæmdastjórnarinnar voru sett.

(2014/710/EU). Ofangreind tilmæli ESA byggðu á sambærilegum tilmælum framkvæmdastjórnar ESB 2014/710/EU frá 9. október 2014. Þann 18. desember 2020 setti framkvæmdastjórn ESB ný tilmæli um þetta efni, sbr. C(2020) 8750 final. Þar hefur mörkuðum verið fækkað úr 5 í 2 og innihalda hin nýju tilmæli aðeins heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang (e. Wholesale local access provided at a fixed location), sem er sambærilegur markaði 3a í núgildandi tilmælum ESA, og tileinkaða flutningsgetu (e. Wholesale dedicated capacity). Markaður 3b í gildandi tilmælum ESA hefur því verið felldur brott og þyrfti FST því að sýna fram á að skilyrðum þriggja skilyrða prófsins væri fullnægt til að unnt sé að útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði og leggja viðeigandi kvaðir á slíkan aðila. Þar sem ESA hefur ekki uppfært tilmæli sín mun FST byggja á gildandi tilmælum ESA frá 2016.

⁸ Sbr. C(2020) 8750 final.

⁹ Sjá <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:302:0012:0021:EN:PDF>. Byggðu tilmælin á sambærilegum tilmælum framkvæmdastjórnar ESB nr. 2008/850/EC frá 15. október 2008. Þann 30. mars 2021 setti framkvæmdastjórn ESB ný tilmæli nr. 2021/554 um þetta efni, „Commission Recommendation (EU) 2021/554 of 30 March 2021, on the form, content, time limits and level of detail to be given in notifications under the procedures set in Article 32 of Directive (EU) 2018/1972. Sjá <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021H0554>. ESA hefur ekki uppfært tilmæli sín um þetta efni og því fer samráðsferli við ESA varðandi markaðsgreiningu þá sem hér er til umfjöllunar fram í samræmi við gildandi tilmæli ESA frá 2009.

1.2.3 Stefnumótun íslenskra stjórnvalda í fjarskiptamálum

41. Lög nr. 132/2005, um fjarskiptasjóð¹⁰, mæla fyrir um að fjarskiptasjóður, sem er í eigu íslenska ríkisins, hafi það hlutverk að stuðla að uppbyggingu á sviði fjarskiptamála á grundvelli sérstakrar fjarskiptaáætlunar. Hóf sjóðurinn formlega starfsemi í ársbyrjun 2006. Varsla sjóðsins og umsýsla heyrir undir ráðuneyti háskóla-, iðnaðar og nýsköpunar (HIN). Hlutverk sjóðsins er að úthluta fjármagni til verkefna sem miða að uppbyggingu fjarskiptaneta. Sjóðurinn er skipaður þriggja manna stjórn og tekjur sjóðsins eru framlög úr ríkissjóði. Fyrirhugað er að breyta umræddum lögum og reglugerð sem um sjóðinn gilda fljótlega.

42. Þann 3. júní 2019 var samþykkt á Alþingi þingsályktunartillaga um stefnu í fjarskiptum fyrir árin 2019-2033.¹¹ Þar var m.a. lögð áhersla á að styrkja samkeppni á fjarskiptamarkaði og auka samkeppnishæfni Íslands. Framtíðarsýnin var að Ísland yrði í fremstu röð með trausta og örugga innviði og stefnt skyldi að því að fjarskiptakerfi landsins mynduðu samþætta heild til hagsbóta fyrir einstaklinga og atvinnulíf. Grunnkerfi fjarskipta skyldi byggt upp með hliðsjón m.a. af aðgengi og öryggi, tengingu milli byggða og tengingu Íslands við umheiminn. Uppbygging og rekstur fjarskipta skyldi stuðla að eflingu búsetugæða og atvinnulífs innan og milli byggða og skyldi aðgengi lögheimila og atvinnuhúsnaðis að ljósleiðara verða orðið 99,9% fyrir lok gildistímans 2033. Við styrkta lagningu ljósleiðarakerfa skyldi sérstaklega hugað að stofnleiðum, radiófjarskiptastöðvum og samtengingu kerfa. Þá skyldi Ísland vera meðal forystuþjóða í hagnýtingu fimmtu kynslóðar farneta, 5G. Stefnt skyldi að því að auka hagkvæmni í fjarskiptum fyrir notendur og samfélagið og standa skyldi að framkvæmdum, viðhaldi og þjónustu með skilvirkum hætti og fjármunir nýttir með eins hagkvæmum hætti og unnt væri, að teknu tilliti til samkeppnissjónarmiða.

43. Þennan sama dag, 3. júní 2019, samþykkti Alþingi einnig þingsályktun um fimm ára fjarskiptaáætlun fyrir árin 2019-2023.¹² Þar kom m.a. fram að markmiði um hagkvæmni og skilvirkni í fjarskiptum skyldi m.a. ná með því að meta hvata til fjárfestinga í fjarskiptainnviðum á grundvelli samkeppni og samvinnu, s.s. vegna 5G, og tillögur útfærðar eftir atvikum. Auk þess voru sett fram þau markmið að í árslok 2023 skyldu 99,9% lögheimila og fyrirtækja hafa aðgang að 100 Mb/s tengingu, 90% aðgang að 1 Gb/s, 95% aðgang að ljósleiðaratengingu og 99,95% aðgang að farsíma og farneti.

44. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneyti háskóla-, iðnaðar og nýsköpunar eru framangreind markmið ekki lengur í gildi, sbr. nánar hér að neðan.

45. Frá upphafi hefur fjarskiptasjóður úthlutað fjármagni til verkefna sem ætla má að ekki hefði verið ráðist í á markaðsforsendum. Hefur sjóðurinn m.a. styrkt fjölmörg verkefni er snúa að eflingu stofnneta landsins. Það verkefni sem skiptir mestu máli fyrir greiningu þessa er „Ísland ljóstengt“, sem var tímabundið landsátak stjórnvalda til uppbyggingar sveitarfélaga á ljósleiðarakerfum í dreifbýli til lögheimila, fyrirtækja og annarra styrkhæfra staða utan markaðssvæða. Hófst verkefnið 2016 og fór lokaúthlutun úr sjóðnum fram á árinu 2021 og reiknað er með að lagning síðustu tuga ljósleiðaraheimtauga verkefnisins ljúki á árinu 2023. Styrkur var veittur til 57 sveitarfélaga, samanlagt að fjárhæð rúmlega 3 milljarða kr., auk þess sem ríkissjóður lagði verkefninu til nokkur hundruð milljónir vegna byggðasjónarmiða.

¹⁰ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2005132.html>.

¹¹ <https://www.althingi.is/altext/149/s/1688.html>.

¹² <https://www.althingi.is/altext/149/s/1687.html>.

Sveitarfélögin sjálf og eigendur bygginga komu síðan með fjármagn á móti ríkinu í framkvæmdina. Samtals náði verkefnið til um 6.300 styrkhæfra staða.

46. Í skjali frá fjarskiptasjóði frá því snemma árs 2021, sem bar yfirskriftina „Ísland ljóstengt 2021“, í tengslum við lokaúthlutun styrkja samkvæmt verkefninu segir á bls. 2.¹³

„Markmið stjórnvalda er að þætti ríkisins í fjármögnun átaksverkefnis um ljósleiðaravæðingu dreifbýlis á Íslandi utan markaðssvæða, Ísland ljóstengt, ljúki árið 2021. Verkefnið er liður í stefnu stjórnvalda um ljósleiðaravæðingu alls landsins fyrir árslok 2025¹⁴. Þörf er m.a. á uppbyggingu ljósleiðarakerfa utan þéttbýlis til að ná því markmiði. Nýta skal samlegð með öðrum framkvæmdum og fyrirbyggjandi fjarskiptainnviði eftir því sem kostur er, leiði það til hagkvæmari uppbyggingar en ella. ... Kerfið sem byggt er skal hanna fyrir opinn aðgang (e. Open Access) með nægum fjölda ljósleiðaraþráða. Lögð skal áhersla á framtíðarvirkni og áratuga endingu fyrir framtíðarþróun sem felur í sér vaxandi eftirspurn eftir tengingum og aukinni bandvidd.“

47. Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar 2024-2028, sem lögð var fyrir Alþingi í mars 2023 og samþykkt var á Alþingi þann 9. júní 2023, kemur m.a. fram, í kafla sem fjallar um helstu áskoranirnar framundan, að ljúka þurfi ljósleiðaravæðingu landsins ef áherslur stjórnvalda um Ísland sem gígabitaland eiga að verða að veruleika á næstu árum. Á 63 þéttbýlisstöðum og byggðakjörnum af 102 á öllu landinu hefðu innan við 80% heimila og fyrirtækja háhraðanettengingu um ljósleiðara í ársbyrjun 2023. Á stofnvegum landsins væru samtals 180 km. án áreiðanlegs talsambands og netsambands með farsíma. Ein helsta forsenda þess að uppbygging og rekstur þessara þráðbundnu aðgangsneta gengju eftir væri að ljósleiðarastofnkerfin um landið yrðu eflað, stækkuð og hringtengd í auknum mæli. Í nýjum fjarskiptalögum væri aukin áhersla lögð á öryggi fjarskiptainnviða og -þjónustu sem kallaði á uppfærslu fjarskiptainnviða og forgangsröðun aðgerða og fjármagns.

48. Í kafla um tækifæri til umbóta í ofangreindri fjármálaáætlun kemur m.a. fram að uppbyggingu ljósleiðaraaðgangstenginga í öllu dreifibýli landsins hefði lokið farsællega á árinu 2022 og áframhaldandi ljósleiðaravæðing heimila og fyrirtækja væri eitt af forgangsverkefnum stjórnvalda. Þá hefðu markaðsaðilar látið í ljós áform í þessa veru á undanförunum misserum. Útleigu á tveimur ljósleiðaraþráðum NATO, sem hafist hefði á árinu 2022, væri ætlað að stuðla að aukinni samkeppni á heildsölumarkaði og uppbyggingu ljósleiðaraaðgangsneta um land allt.

49. Í kafla um áhættuþætti í umræddri fjármálaáætlun kemur fram að, að óbreyttu, væri hætta á því að uppbygging á samfelldu háhraðaneti á öllum stofnvegum og ljósleiðaravæðing allra þéttbýlisstaða næði ekki fram að ganga á gildistíma þessarar fjármálaáætlunar sem næði út árið 2028. Stjórnvöld hygðust mæta þeirri áskorun með m.a. sértækum kröfum í tíðniheimildum og bæði samstarfs- og samkeppnishvetjandi hvötum á grundvelli nýrra fjarskiptalaga.

¹³https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/%C3%8Dsland%20lj%C3%B3stengt%202021_skilm%C3%A1lar.pdf

¹⁴ Þegar þetta var ritað á árinu 2021 hafði þáverandi ráðherra málaflokksins augastað á þessu markmiði en þetta varð aldrei opinber skjalfest stefna stjórnvalda.

50. Varðandi markmið og mælikvarða í framangreindri fjármálaáætlun er eitt markmiðið að allri byggð skyldi bjóðast aðgangur að áreiðanlegu háhraðanetsambandi og að á öllum helstu stofnvegum væri áreiðanlegt farnetssamband. Fjöldi þéttbýlisstaða og byggðakjarna (alls 102), þar sem innan við 80% heimila og fyrirtækja hefði aðgang að fjarskiptatengingu um ljósleiðara var sagður vera 63 í árslok 2022. Skyldu þeir verða komnir í 48 í árslok 2024 og í árslok 2028 skyldi slík staða ekki vera uppi í neinum þéttbýlisstað eða byggðakjarna hér á landi.

51. Fram kom að í stjórnarsáttamála ríkisstjórnarinnar væri lögð áhersla á að unnið yrði markvisst að því að efla net- og fjarskiptaöryggi og jafnframt að tryggð yrði geta og fjármagn til áframhaldandi uppbyggingar háhraðaneta þar sem markaðsaðilar sinntu ekki þeirri þjónustu eða öryggissjónarmið krefðust þess. Markmið stjórnvalda væri að Ísland yrði gígabitaland. Forsenda þess væri almennur aðgangur lögheimila og vinnustaða að netsambandi um ljósleiðara og 5G með tilheyrandi eflingu, stækkun og hringtengingu ljósleiðaraneta um landið og samfelldu farneti á stofnvegum. Almennt aðgengi að áreiðanlegu háhraðanetsambandi um ljósleiðara og/eða 5G yki búsetugæði óháð starfi, tækifæri til menntunar óháð búsetu og jafnrétti íbúa og kynja.

52. Að lokum kom fram í umræddri fjármálaáætlun að mælikvarðar í fjarskiptum sem felldir hefðu verið út frá síðustu fjármálaáætlun væru: Aðgengi að 100 Mb/s, Aðgengi að 1 Gb/s, Aðgengi að ljósleiðara, Hlutfall í þéttbýli/dreifbýli innan við 50m/500m frá ljósleiðara og Aðgengi að 4G/5G. Í þeirra stað hefðu verið mótaðir nýir mælikvarðar sem endurspegluðu betur þau verkefni sem stjórnvöld vildu sérstaklega beita sér fyrir á gildistíma fjármálaáætlunar. Hægt yrði eftir sem áður að fylgjast með þróun einhverra af þessum eldri mælikvörðum í tölfraeðiskýrslum FST.

53. Á 153. löggjafarþingi 2022-2023 var lögð fram þingsályktunartillaga um stefnumótandi aðgerðir til eflingar þekkingarsamfélagsi á Íslandi til ársins 2025. Tillagan náði ekki fram að ganga á því þingi en líklegt má teljast að hún verði lögð fram á 154. Löggjafarþingi 2023-2024. Þar kemur fram að meginmarkmið í fjarskiptum á tímabilinu verði að tengja byggðir landsins og Ísland við umheiminn og að innviðir og þjónusta mæti þörfum almennings og atvinnulífs. Stuðlað verði að sjálfbærri þróun á landsvísu með nýtingu stafrænna lausna. Tryggt verði öflugt netöryggi til að svo megi verða. Undir liðnum „Aðgerðir sem styðji við markmið í fjarskiptum, upplýsingatækni og netöryggi“ kemur fram að Íslandi verði gígabitaland.

54. Í greinargerð með þingsályktunartillögunni er m.a. fjallað um núverandi stöðu. Þar kemur m.a. fram að aðgangur að áreiðanlegu háhraðafjarskiptasambandi um allt land sé eitt mikilvægasta jafnréttis- og byggðamál nútímasamfélags. Ísland gæti orðið fyrsta gígabitaland í heimi. Útbreiðsla og geta fjarskiptainnvíða á Íslandi hefði aldrei verið eins mikil og nú. Fjarskiptanet hefðu almennt reynst áreiðanleg síðustu misserin, framboð fjarskiptaþjónustu væri gott og samkeppni virk víðast hvar. Staða fjarskipta í byggð væri sérstaklega góð og alla jafna einnig utan byggðar þó svo að enn væru afskekkt svæði í strjálbýlu landi þar sem möguleiki til fjarskipta væri takmarkaður. Hafa skyldi í huga að hlutverk stjórnvalda fælist fyrst og fremst í mótun þess umhverfis sem fjarskiptin byggju við og aðeins að litlu leyti í fjármögnun þeirra.

55. Þá kemur fram að viðmið um afkastagetu háhraðaneta hefði tekið örum breytingum á liðnum árum. Að sama skapi fæli uppbygging fimmtu kynslóðar farneta (5G) í sér áður óþekkt

tækifæri, bæði með enn meiri afköstum í gagnaflutningi en þó fyrst og fremst vegna aukins viðbragðshraða slíkra farneta í samskiptum milli tækja. Fjarskiptabjónusta væri veitt á samkeppnismarkaði sem lyti skýru en krefjandi regluverki.

56. Varðandi framtíðaráskoranir kemur fram í greinargerð með ofangreindri þingsályktunartillögu að þrátt fyrir almennt góða stöðu fjarskipta og netöryggis stæðu stjórnvöld frammi fyrir ýmsum áskorunum á þessum sviðum. Hröð tækniþróun og viðvarandi krafa samfélagsins um nýtingu stafrænna lausna til sköpunar tækifæra og aukinna lífsgæða ylli því að viðfangsefnið byggi við óþrjótandi uppsprettu nýrra krafna. Aukinn gagnaflutningshraði til heimila og fyrirtækja gerði eðlilega kröfu um mikla afkastaaukningu annarra hluta fjarskiptaneta, svo sem stofnneta og fjarskiptasæstrengja til útlanda, enda keðjan aldrei sterkari en veikasti hlekkurinn. Ætla mætti að veikasti hlekkurinn í heildarmynd fjarskiptaneta felist um þessar mundir í getu og framboði stofnneta, sér í lagi milli landshluta. Þörf væri fyrir aukna getu og afköst en einnig aukið þjónustuframboð og virkari samkeppni. Í fjarskiptalögum fælist nú hvatning til aukinnar samnýtingar við uppbyggingu slíkra kostnaðarsamra fjarskiptainnviða. Undanfarin ár hefðu stjórnvöld stutt dyggilega við uppbyggingu háhraðaneta á landsvæðum þar sem markaðsforsendur skorti. Háhraðafjarskiptanet stæðu þó ekki enn öllum landsmönnum til boða. Þá væru ýmis tækifæri til enn frekari úrbóta á þjónustu um farnetin.

57. Varðandi aðgerðir sem styðja við markmið í fjarskiptum, upplýsingatækni og netöryggi til ársins 2025, kemur fram í greinargerðinni að unnið yrði að útbreiðslu aðgangs að áreiðanlegum háhraðanetum fyrir heimili og atvinnuhúsnæði sem byggð væru á ljósleiðaratækni og 5G farneta með sanngjarnri verðlagningu sem stæðist samanburð við önnur ríki. Einnig yrði unnið að uppbyggingu 5G farneta á öllum helstu þjóðvegum og ferðamannastöðum. Til að Ísland yrði gígabitaland yrðu heimili og vinnustaðir að hafa aðgang að netsambandi um ljósleiðara og 5G. Ljósleiðari bæri auðveldlega slíkan nethraða og innan fárra ára yrði slíkur hraði almennt í boði yfir 5G. Almennt aðgengi að áreiðanlegum þráðbundnum og/eða þráðlausum gígabita netsamböndum væri háð öflugu ljósleiðarastofnneti um allt land. Með aðgengi allra íbúa að háhraðanetum ykjust tækifæri til að haga búsetu óháð starfi, tækifæri til aukinnar menntunar ykjust og jafnrétti íbúa og kynja ykist. Með aðgerðinni yrði horft til eftirfarandi þátta:

- Að uppbygging háhraðaneta til heimila og fyrirtækja yrði á þeim svæðum sem enn hefðu ekki verið tengd slíkum netum.
- Að þróun, framboð og áfallapol stofnneta fjarskipta uppfylli þarfir markaðarins á hverjum tíma.
- Að uppbygging fimmtu kynslóðar farneta eigi sér stað um land allt.
- Að nýrri farnet leysi af hólmi eldri kerfi svo sem GSM, þriðju kynslóð farneta (3G) og Tetra-kerfi.
- Að farnet á helstu þjóðvegum og ferðamannastöðum verði óháð því hjá hvaða fjarskiptafyrirtæki áskriftin væri.

58. Þá kom fram að unnið yrði að því að í allri byggð byðist aðgangur að áreiðanlegu háhraðanetssambandi og með því yrði fækkað verulega þeim byggðakjörnum þar sem innan við 80% heimila og fyrirtækja hefðu aðgang að fjarskiptatengingu um ljósleiðara. Með því að Ísland yrði fyrsta gígabitaland í heimi á að vera hægt að tryggja aðgengi allra íbúa að háhraðanetum og þar með auðvelda þeim að haga búsetu óháð starfi og auka tækifæri til aukinnar menntunar.

59. Varðandi ofangreind markmið um að enginn þéttbýlisstaður eða byggðakjarni landsins verði með minni en 80% aðgengi að ljósleiðaratengingu í árslok 2028, og þar með að hverfa frá fyrri markmiði um nánast 100% ljósleiðarútbreiðslu alls staðar, er hugsun stjórnvalda sú að ekki sé raunhæft að stefna almennt að yfir 80% aðgengi í ljósi þess að sumir vilja ekki netsamband, vilja ekki ljósleiðara, vilja ekki eða geta ekki greitt tengigjöld eða láta aðgang að háhraðafarneti duga. Síðastgreindi liðurinn gæti verið vísbending um vaxandi staðgöngu mismunandi tækni háhraðanettenginga, hvort heldur er þráðbundnum eða þráðlausum.

60. Ofangreindri fjármálaáætlun fyrir árin 2024-2028, sem samþykkt var á Alþingi 9. júní 2023, og þingsályktunartillögu um stefnumótandi aðgerðir til eflingar þekkingarsamfélags á Íslandi til ársins 2025, er ætlað að taka við af framangreindum þingsályktunum um fjarskiptaáætlanir frá 2019.

1.3 Framkvæmd markaðsgreininga hjá FST

61. Framkvæmd markaðsgreininga á heildsölumörkuðum skiptist í fjóra megin áfanga:

- Greining á tengdum smásölumörkuðum.
- Skilgreining á viðeigandi þjónustumarkaði og landfræðilegum markaði.
- Greining á samkeppnisumhverfi hinna skilgreindu markaða, könnun á því hvort samkeppnin á þeim sé virk eða ekki og ákvarðað hvort þar finnist eitt eða fleiri fyrirtæki sem ber að útnefna með umtalsverðan markaðsstyrk.
- Tekin ákvörðun um hvort leggja skuli á, viðhalda, breyta eða draga til baka kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Séu kvaðir lagðar á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, þeim viðhaldið eða breytt, skal á þessu stigi ákvarðað hvort umrætt fyrirtæki telst hreint heildsölufyrirtæki, sbr. 59. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022, eða ekki, en færri kvaðir standa FST til boða ef viðkomandi fyrirtæki telst slíkt heildsölufyrirtæki.

62. Vinna við þá greiningu sem þessi endurskoðun byggir á hófst á árinu 2018. Stofnunin safnaði upplýsingum, m.a. tölfræðiupplýsingum skipt niður á sveitarfélög, ásamt því að eiga samskipti við markaðsaðila, m.a. í formi fyrirspurna og gagnaöflunar. Tölfræði er safnað frá öllum markaðsaðilum á 6 mánaða fresti. Þá safnar FST og skráir upplýsingar um allar breytingar á gjaldskrá jafnóðum og þær koma fram. Auk þess starfrækir FST gagnagrunn um útbreiðslu fjarskiptaneta (GAF).

63. Markaðsgreining og drög að ákvörðun um álagningu kvaða, sem varð að ákvörðun FST nr. 5/2021, voru send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til formlegs samráðs þann 14. september 2021, skv. 28. grein laga nr. 75/2021, um FST. Með bréfi ESA, dags. 14. október 2021, heimilaði stofnunin FST að taka endanlega ákvörðun í málinu, en gerði nokkrar athugasemdir við greiningardrögin og hvatti FST til að taka ýtrasta tillit til umræddra athugasemda, en þær eru að finna í viðauka D með ákvörðun stofnunarinnar nr. 5/2021. Athugasemdirnar vörðuðu eftirtalin atriði:

- Þörf á að útskýra betur óstöðugleika varðandi staðbundna þróun í tengslum við landfræðilega skilgreiningu markaða.
- Þörf á að tryggja að kvaðir séu réttlætanager og í samræmi við meðalhóf á öllum svæðum.
- Þörf á endurmati á landfræðilegri greiningu og samráði við ESA um það.
- Tryggja að markaðsgreiningar séu framkvæmdar innan eðlilegra tímamarka og tryggja framfylgni og skilvirkni álagðra kvaða.

64. Míla og Síminn kærðu framangreinda ákvörðun FST nr. 5/2021 til ÚFP. Með úrskurði nefndarinnar frá 29. desember 2022 breytti hún að hluta til hinni kærðu ákvörðun vegna sölu Símans á Mílu sem heimiluð var af SE tæpu ári eftir að FST tók hina kærðu ákvörðun, eins og um getur í kafla 1.1.2 hér að framan.

65. Síðan sala Símans á Mílu til Ardian fór endanlega í gegn hjá SE þann 15. september 2022, hefur FST unnið að endurskoðun á markaðsgreiningu þeirri sem leiddi til ákvörðunar FST nr. 5/2021. Meðal annars hefur stofnunin aflað ýmissa gagna og upplýsinga frá markaðsaðilum og átt fundi með þeim, auk þess að láta framkvæma fyrir sig neytendakönnun til að kanna mögulega staðgöngu milli tenginga um fastanet og farnet. Í þessu ferli varð fljótlega ljóst, sérstaklega eftir að Sýn og Ljósleiðarinn náðu samningum í desember 2022, að FST þyrfti að framkvæma markaðsgreiningu á mörkuðum þessum frá grunni og þá sérstaklega að því er varðar skilgreiningu landfræðilegs markaðar. Auk þess bentu ýmsar vísbendingar til þess að möguleg staðganga væri milli internettenginga um fastanet annars vegar og tiltekinnar farnetstækni hins vegar á smásölustigi og e.t.v. einnig á heildsölustigi.

2 Skilgreining viðkomandi þjónustumarkaða

2.1 Almennt um skilgreiningu á þjónustumörkuðum

66. Í kafla þessum og í köflum 3 og 4 verður sjónum beint að skilgreiningu viðkomandi þjónustumarkaða, þ.e. markaða 3a og 3b, og tengds smásölumarkaðar eða tengdra smásölumarkaða. Fjallað verður um landfræðilega skilgreiningu markaða í kafla 5 hér að neðan.

67. Markaðsskilgreiningar eru mikilvægt verkfæri til að afmarka og skilgreina mörk samkeppni milli fyrirtækja og eru fyrstu aðgerðir FST í því ferli að meta hvort þörf sé á að beita kvöðum gagnvart fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Þetta fyrsta skref við markaðsgreiningar felst í því að skilgreina og afmarka þá markaði sem taka á til skoðunar, bæði hvað varðar tegundir vöru- eða þjónustu sem undir hann geta fallið og landfræðilega. Meginmarkmið markaðsskilgreininga er að bera kerfisbundið kennsl á þann samkeppnisþrýsting sem fyrirtæki standa frammi fyrir og aðstoða þannig við meginviðfangsefni markaðsgreininga, þ.e. að meta markaðsstyrk fyrirtækja á viðkomandi markaði og eftir atvikum leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

68. Markaðsskilgreiningar eru þannig ekki markmið í sjálfu sér, heldur frumskref í því ferli að meta markaðsstyrk fyrirtækja.¹⁵ Þær eru heldur ekki vélrænt eða fastmótað ferli, heldur krefjast þær greiningar á öllum tiltækum gögnum og vísbendingum, m.a. um hegðun aðila í fortíðinni, og heildaryfirsýnar yfir gangverk viðkomandi atvinnugreinar í viðkomandi landi. Þar sem markaðsgreiningar gera ráð fyrir framsýnu sjónarhorni (e. forward-looking) er fremur þörf á dýnámískri nálgun (e. dynamic approach) en kyrrstöðunálgun (e. static approach) við skilgreiningu markaða.

69. Samkvæmt 1. mgr. 43. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022 og 5. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023 skal FST skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. EES-samningnum. Hafa skal samráð við SE þegar við á. Samkvæmt 2. mgr. 43. gr. fjarskiptalaga skal FST taka ýtrasta tillit til tilmæla ESA um viðkomandi þjónustumarkaði og leiðbeininga ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk, að teknu tilliti til innlendra aðstæðna, sérstaklega viðkomandi landfræðilegs markaðar, þar sem hliðsjón er m.a. höfð af eðli samkeppni í innviðum á tilteknu svæði í samræmi við ákvæði samkeppnislaga. FST skal, ef við á, taka tillit til niðurstaðna úr landfræðilegri könnun sem framkvæmd er í samræmi við 11. gr. um Fjarskiptastofu nr. 75/2021.

70. Eins og fram hefur komið er nauðsynlegt fyrir FST að meta hvort markaðirnir eins þeir hafa verið skilgreindir í tilmælum ESA um viðkomandi markaði falli að íslenskum aðstæðum. Það þarf að skilgreina bæði þjónustu- og landfræðilegan markað áður en hægt er að meta hvort markaðsaðstæður séu þannig að nauðsynlegt sé að útnefna fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja á kvaðir.

¹⁵ Óþarfi er að fara í nákvæma skoðun á öllum mögulegum markaðsskilgreiningarmöguleikum ef niðurstöður varðandi markaðsstyrk eru augljóslega þær sömu í öllum tilvikum.

71. Með hliðsjón af framangreindum athugasemdum ESA sem fram koma í kafla 1.3 hér að framan við fyrri markaðsgreiningu og álagðar kvaðir í ákvörðun nr. 5/2021, telur FST að nú sé tímabært að endurskoða landfræðilega skilgreiningu markaða í ákvörðun nr. 5/2021 til næstu ára. Önnur atriði sem réttlæta slíka endurskoðun er framangreind sala Símans á Mílu með tilheyrandi færslu kerfa frá Símanum til Mílu, framangreind úthlutun tveggja þráða í ljósleiðarastreng NATO til Ljósleiðarans, framangreind sala fjarskiptakerfa Sýnar til Ljósleiðarans og langtímapjónustusamningur milli félaganna frá desember 2022 og framangreindur úrskurður ÚFP frá 29. desember 2022. Þeirri óvissu sem einkenndi markaðinn þegar ákvörðun nr. 5/2021 var tekin hefur að miklu leyti verið eytt og eru því aðstæður á markaðinum mun stöðugri nú sem gefur tilefni til að skoða landfræðilega skiptingu á markaðinum fremur en að beita mismunandi kvöðum eftir landsvæðum. Auk þess komu fljótlega fram á vinnslutíma greiningarinnar ýmsar vísbendingar sem bentu til mögulegrar staðgöngu milli internet tenginga um fastanet annars vegar og tiltekinnar farnetstækni hins vegar á smásölustigi og e.t.v. einnig á heildsölustigi.

72. Í 5. tölul. 4. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er *markaður* skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgöngubjónustu. Staðgönguvara og staðgöngubjónusta eru skilgreind sem vara eða þjónusta, sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar. Í samkeppnisréttarfræðum hefur þetta verið túlkað þannig að slík staðganga skuli ekki einungis metin á grundvelli hlutlægra eiginleika vörunnar/þjónustunnar, fyrirhugaðrar notkun kaupanda á henni og verði, heldur einnig með tilliti til samkeppnisskilyrða og/eða skilyrða eftirspurnar og framboðs. Þær vörur sem veita samkeppnislegt aðhald eru því nefndar staðgönguvörur og þær þjónustur sem veita samkeppnislegt aðhald eru því nefndar staðgöngubjónustur og samanstendur hver markaður af vörum eða þjónustum sem hafa innbyrðis staðgöngu.

73. FST skal því flokka undir sama vöru- eða þjónustumarkað þær vörur/þjónustur sem neytendur nota í sama tilgangi. Vörur eða þjónusta sem aðeins veita takmarkaða staðgöngu tilheyra því ekki sama vöru- eða þjónustumarkaði. Þó svo að endanleg not vöru/þjónustu tengist náð eiginleikum hennar, gætu mismunandi vöru- eða þjónustutegundir komið til greina til umræddra nota.

74. Staðgöngu er að meginstefnu til hægt að meta út frá tveimur sjónarhornum eða tegundum samkeppnisprýstings sem líta þarf til í tengslum við hegðun aðila á markaði. Annars vegar hversu auðveldlega viðskiptavinir telji vöruna geta komið í stað annarrar (eftirspurnarstaðganga). Hins vegar hversu auðveldlega keppinautar tiltekins fyrirtækis geta breytt framleiðslu sinni þannig að þeirra vara falli innan þess markaðar sem vara hins tiltekna fyrirtækis er á (framboðsstaðganga).¹⁶ Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðs-skilgreiningar en framboðsstaðganga hefur almennt minni þýðingu. Ef sýnt er fram á eftirspurnarstaðgöngu þarf ekki að framkvæma ítarlegt mat á framboðsstaðgöngu þar sem eftirspurnarstaðgangann nægir. Möguleg samkeppni er hins vegar ekki tekin til skoðunar á markaðsskilgreiningarstiginu, þar sem möguleg samkeppni kallar á verulegan sokkinn kostnað, ólíkt framboðsstaðgöngu. Möguleg samkeppni er hins vegar tekin til skoðunar við

¹⁶ Sjá nánar 7. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023 og málsgreinar 38-40 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar, kafla 2.1.

mat á markaðsstyrk, sbr. 21. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023.

75. Nánar tiltekið mælir eftirspurnarstaðganga hversu viljugir neytendur eru til að skipta frá vörunni/þjónustunni sem um ræðir yfir í aðra vöru/þjónustu, sem viðbragð við lítilli (5-10%) en varanlegri verðhækkun á viðmiðunarvörunni-/þjónustunni. Ekki er nauðsynlegt að allir neytendur skipti yfir, heldur að nægjanlega margir geri það til að ofangreind verðhækkun verði óarðbær (jaðar viðskiptavinir).¹⁷ FST skal notast við öll gögn og vísbendingar um fyrri hegðun neytenda, ásamt því að meta líkleg viðbrögð þeirra. Ennfremur ber að meta líkleg viðbrögð keppinauta á viðkomandi markaði. Möguleikar neytenda til að skipta geta þó takmarkast vegna verulegs skiptikostnaðar, t.d. fjárfestinga í búnaði til að notast við tiltekna tæknilausn. Ef slíkur skiptikostnaður er verulegur gæti það leitt til þess að vörur eða þjónusta tilheyri ekki sama markaði. Á smásölustiginu hefur tækniþróun almennt leitt til aukinnar samkeppni milli tæknilausna þar sem hinar ýmsu þjónustur hafa í auknum mæli talist veita hvorri annarri staðgöngu, sérstaklega þegar horft er til fjarskiptaþjónustu veitta um fastanet.

76. Nánar tiltekið gefur framboðsstaðganga til kynna hvort keppinautur þess aðila sem um ræðir myndi breyta framleiðslu sinni til skamms tíma (innan 1-2 ára) eða bjóða umrædda vöru eða þjónustu án þess að verða fyrir miklum viðbótarkostnaði, í tilviki lítillar en varanlegrar verðhækkunar.

77. Til viðbótar því að líta til þess hvort staðganga sé milli vara/þjónustu vegna eiginleika þeirra, verðs og fyrirhugaðra nota, getur FST einnig kannað, þar sem nauðsyn ber til, ríkjandi eftirspurnarskilyrði (og eftir atvikum framboðsskilyrði) með því að beita ímyndaða einokunaraðilaprófinu (e. The Hypothetical Monopolist Test – SSNIP test) til að fullklára skilgreiningu viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaða, m.a. til að ákvarða hvort mismunandi tæknilausnir, s.s. kopar, ljósleiðari eða farnet, tilheyri sama markaði á smásölu- og heildsölustigi.

78. Við beitingu SSNIP prófs ætti FST að meta hvað muni gerast ef verð á þeirri vöru/þjónustu sem um ræðir muni hækka lítilllega (5-10%) en varanlega, að því gefnu að verð annarra vara/þjónustu haldist óbreytt. Sé slík verðhækkun arðbær er markaðurinn ekki víðari en umrædd vara/þjónusta, þar sem staðganga er ekki til staðar. Það gerist almennt þegar víxlverðteygni eftirspurnar er lág. Þegar víxlverðteygni eftirspurnar er hins vegar há má yfirleitt draga þá ályktun að neytendur líti svo á að staðganga sé milli viðkomandi vara eða þjónustutegunda.

79. FST skal fyrst einbeita sér að tiltekinni viðmiðunarvöru- eða þjónustu sem er veitt á tilteknu svæði, sem gæti verið andlag kvaða. Því næst getur FST bætt við vörum/þjónustum og kannað hvort samkeppni frá þessum vörum/þjónustum setji þrýsting á verð viðmiðunarvörunnar- eða þjónustunnar. Þetta ber að gera þar til unnt er að staðhæfa að slík verðhækkun sé arðbær, þ.e. ekki er lengur hætta á að arðsemin minnki vegna minnkandi sölu vegna flutnings nægilegra margra viðskiptavina yfir í staðgönguvörur- eða þjónustu.

80. Almennt er SSNIP prófinu beitt gagnvart vörum eða þjónustum þar sem frjálsræði er í verðlagningu. Ef vara/þjónusta er undir verðkvöðum FST, skal almennt lítið svo á að hið

¹⁷ Um hið ímyndaða einokunaraðilapróf (SSNIP-próf) er fjallað í 12. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023.

kostnaðargreinda verð sé samkeppnisverðið og skal það vera lagt til grundvallar prófinu. Þegar val neytenda er undir áhrifum annarra þátta en verðs að miklu eða öllu leyti, er SSNIP próf ekki viðeigandi til að meta staðgöngu.

81. Það kann að vera erfiðleikum bundið að beita SSNIP prófi gagnvart vörum/þjónustum þegar varan/þjónustan hefur ekki verið í boði og þ.a.l. ekkert verð til staðar. Ef engin slík vara/þjónusta er til staðar, að frumkvæði fyrirtækisins eða á grundvelli kvaða, en gæti tæknilega og viðskiptalega verið í boði, getur FST íhugað innri not á fjarskiptaneti, þ.e. ímyndaðan markað, til að skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkað, ef sýnt er fram á að neytendur verði ella fyrir tjóni á smásölumarkaði og eftirspurn er eftir slíkri vöru/þjónustu.

82. Undir vissum kringumstæðum er unnt að útvíkka mörk viðkomandi markaðar þannig að hann nái til vöru eða þjónustu sem eðlilegt er að falli undir viðkomandi markað m.t.t. keðjustaðgöngu, þó ekki sé um beina staðgöngu að ræða milli allra vara/þjónustu í keðjunni, t.d. þegar ekki er bein staðganga milli vöru/þjónustu A og C en vara/þjónusta B veitir A og C beina staðgöngu. Því geta vörur/þjónustur A og C tilheyrt sama markaði þar sem þær verða báðar fyrir verðþrýstingi vegna vöru/þjónustu B. Fara þarf varlega við slíka útvíkkun markaða og rökstyðja niðurstöðuna með fullnægjandi hætti með vísan til gagna. M.a. þarf að sýna fram á innbyrðis verðhæði á ystu mörkum keðjunnar.¹⁸

83. Þar sem verð fyrir núverandi tæknikynslóðir getur sett þrýsting á verð komandi tæknikynslóða er líklegt að staðgöngukeðja sé til staðar, sem réttlætir það að flokka allar tæknikynslóðir undir sama vöru-/þjónustumarkað. Þar sem slíkur þrýstingur á verð er vanalega til staðar varðandi mismunandi tæknikynslóðir, teljast þær venjulega falla undir sama markað. Þegar flestir neytendur hafa skipt yfir í fjarskiptainnvíði sem skila betri frammistöðu gæti hópur neytenda enn verið að nota eldri tækni. FST ætti ekki að freista þess að hægja á þeirri þróun með því að skilgreina of þrönga markaði.¹⁹

84. Staðganga getur verið milli mismunandi vara/þjónustu vegna aukinnar samleitni ýmissa tæknilausna, sem oft gerir það að verkum að fjarskiptafyrirtæki geta boðið áþekka vöndla á smásölustigi. Notkun stafrænna gagnaflutningskerfa getur leitt til áþekkrar frammistöðu og eiginleika netþjónustu sem notar mismunandi tækni.²⁰

2.2 Skilgreining viðkomandi markaða skv. tilmælum og leiðbeiningum ESA

85. Þeir þjónustumarkaðir sem að hér eru til skoðunar hafa verið skilgreindir í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016 á eftirfarandi hátt:

- a. Heildsölumarkaður fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður 3a)

¹⁸ Um staðgöngukeðju er fjallað í 9. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023.

¹⁹ Sjá málsgreinar 44 og 45 á bls. 14 í leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk frá 16. nóvember 2022 (SMP Guidelines).

²⁰ Sjá 10. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023 og málsgrein 35 á bls. 12 í leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk frá 16. nóvember 2022 (SMP Guidelines).

b. Heildsölumarkaður fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (markaður 3b)

86. Útgangspunktur FST við skilgreiningu á viðkomandi mörkuðum er sú skilgreining sem kemur fram í framangreindum tilmælum ESA. FST þarf þó að leggja mat á hvort þessi skilgreining sé í samræmi við innlendar aðstæður og hvar einstakar tegundir heildsöluþjónustu, sem eru til staðar hér á landi, eiga heima innan viðkomandi markaða, sbr. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023.

87. Markaðir 3a og 3b í tilmælum ESA samsvara eins og áður greinir mörkuðum 4 og 5 í eldri tilmælum ESA frá 2008. Markaðirnir eru þó ekki skilgreindir á nákvæmlega sama hátt og áður. Litið er til ákveðinna einkenna sem hvor þjónusta um sig hefur, fremur en að einskorða markaðsskilgreiningarnar við annars vegar óvirka netþætti og hins vegar virka þjónustu. Nánari grein verður gerð fyrir þessari nýju afmörkun í kafla 4 hér síðar.

88. Samkvæmt 8. gr. reglugerðar um framkvæmd markaðsgreininga nr. 556/2023 og leiðbeiningum ESA og framkvæmdastjórnar ESB um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk á upphafspunktur allra greininga að vera mat á viðkomandi smásölumörkuðum, með tilliti til staðgöngu á eftirspurnar- og framboðshlið, frá sjónarhorni endanotenda og horfa skal til líklegar þróunar markaðsaðstæðna yfir fyrirhugaðan gildistíma greiningar. Þegar búið er að skilgreina viðkomandi smásölumarkað, hvað þær þjónustutegundir sem heyra undir markaðinn varðar, skal leggja mat á hvort hætta sé á að hagsmunir neytenda skerðist vegna skorts á samkeppni ef engar kvaðir væru til staðar á undirliggjandi heildsölumörkuðum. Er það gert í kafla 3 hér síðar. Ef svo er þá skal skilgreina undirliggjandi heildsölumarkaði, sbr. kafla 4 hér að neðan.²¹ Í kafla 5 verður svo fjallað nánar um viðkomandi smásölu- og heildsölumarkaði hvað landfræðilega greiningu varðar og mörk dregin milli svæða þar sem virk samkeppni er talin ríkja og því ekki þörf á kvöðum á heildsölustigi og þeirra svæða þar sem þörf kann að vera á kvöðum. Í kafla 6 verður samkeppnisstaðan rannsökuð á landfræðilegum mörkuðum málsins.

89. FST getur skilgreint aðra markaði en þá sem eru í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016 og tekið til skoðunar hvort réttlætanlegt sé að beita kvöðum á þeim vegna sérstakra aðstæðna hér á landi. Í þeim tilvikum skal hafa samráð við ESA. Þegar skilgreina á aðra markaði þurfa þeir að uppfylla sömu skilyrði og þeir markaðir sem er að finna í tilmælunum en þau eru:²²

- að til staðar séu miklar og varanlegar kerfislægar aðgangshindranir, eða aðgangshindranir í lögum og reglugerðum,
- að markaðsgerðin stefnir ekki í átt að virkri samkeppni innan þess tímaramma sem á við, með hliðsjón af stöðu samkeppni í grunnvirkjum og öðrum upptökum samkeppni sem liggja að baki aðgangshindrununum,

²¹ Leiðbeiningarnar bls. 4.

²² Sjá t.d. 5. mgr. 5. gr. reglugerðar um framkvæmd markaðsgreininga nr. 556/2023.

- að samkeppnislög ein og sér nægi ekki til að bregðast við þeim markaðsbresti sem auðkenndur hefur verið.

90. Framangreind skilyrði eru að mati ESA almennt til staðar innan EES svæðisins á þeim þjónustumörkuðum sem hér eru til skoðunar, sbr. tilmæli ESA um viðkomandi markaði frá 2016.

91. Varðandi þá markaði sem er að finna í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016 verður að hafa í huga að ítarleg greining á almennu eðli viðkomandi smásölumarkaða og tengdra heildsölumarkaða hefur þegar verið framkvæmd af framkvæmdastjórn ESB eins og lýst er í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnarinnar frá 2014. Það má því fyrirfram gera ráð fyrir því að þeir markaðir sem eru taldir upp í tilmælunum uppfylli þau skilyrði sem þarf til þess að réttlætanlegt sé að beita kvöðum. Það er því óþarft fyrir FST að framkvæma ítarlega könnun á því hvort skilyrðunum sé fullnægt, nema stofnunin telji sérstaka þörf á því vegna aðstæðna sem eru frábrugðnar því sem gengur og gerist innan EES svæðisins.²³

²³ Sjá skýringar með tilmælunum bls. 11.

3 Samkeppnisaðstæður á smásöllumarkaði fasts aðgangs og breiðbandsþjónustu

3.1 Almenn

92. Í þessum kafla er farið ítarlega yfir stöðuna á smásöllumarkaði fyrir breiðbandstengingar og þjónustu á föstum notkunarstað, hvort sem um er að ræða fasta- eða farnet²⁴. Fjallað er um þjónustuframboð frá ýmsum hliðum, útbreiðslu mismunandi neta og tæknilausna og þróun eftirspurnar á undanförunum árum. Fjallað verður hvoru tveggja um þjónustu við heimili og fyrirtæki, að því er varðar þjónustu til fyrirtækja sem nægir venjulegar heimilistengingar. Um gæðatengingar til fyrirtækja verður fjallað í sérstakri markaðsgreiningu á markaði 4 skv. tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016, en undirbúningur þeirrar greiningar stendur nú yfir. Með tilliti til lýsingar á aðstæðum á markaðnum verður viðkomandi smásöllumarkaður skilgreindur og getur sú skilgreining svo eftir atvikum orðið grundvöllur skilgreiningar á viðkomandi þjónustumörkuðum og landfræðilegum mörkuðum á heildsölustigi, ef virk samkeppni ríkir ekki á viðkomandi smásöllumarkaði eða tilteknum hluta hans.²⁵ Niðurstaða staðgöngumats á þjónustumörkuðum þarf hins vegar ekki að vera sú sama á smásölustigi og á viðkomandi heildsöllumörkuðum 3a og 3b.

93. Internetþjónusta er orðin sú fjarskiptaþjónusta sem er einna mikilvægust fyrir heimili og fyrirtæki, þ.m.t. til fjarvinnu (þ.m.t. VPN), fjarnáms, fjarlækninga, tölvuleikja og til að tengja nettengd heimilistæki. Stafræn fjölmiðlun, fréttalestur og sjónvarpsáhorf hefur að stórum hluta tekið við af prentmiðlun, auk þess sem línulegar útsendingar yfir loftnet og samskipti fólks við stofnanir og fyrirtæki sem og fjölskyldu og vini hafa færst frá hefðbundnum símtölum eða sjónvarpsútsendingum til fjölbreyttra möguleika sem flestir eru veittir í gegnum einhvers konar vefi eða þjónustu veitta yfir netið. Er nú svo komið að hvert heimili getur tengst internetinu um fjölda nettengdra tækja, sem teljast jafnvel í tugum.

94. Stærri fyrirtæki á smásöllumarkaði internetþjónustu hafa beint umtalsverðu hlutfalli markaðsstarfs síns að pakkalausnum eða þjónustuvöndlum þar sem öll fjarskiptaþjónusta heimilisins er seld í einum pakka og í mörgum tilfellum með sjónvarpsþjónustu. Hér er um að ræða þrileik yfir fastlínutenginguna sem inniheldur heimasíma (jafnan með VoIP samskiptahætti), hina almennu internettengingu og aðgang að dreifikerfi sjónvarps (IPTV), með leigu á viðkomandi myndlykli og úrvali sjónvarpsefnis eða annars konar myndefnis inniföldu. Ofan á slíka þrileiksvöndla hafa slíkir aðilar bætt fjórðu þjónustunni, farnetsþjónustu, og bjóða umtalsverð fríðindi þeim sem kaupa alla þjónustu af sama aðila. Internetþjónusta og framangreindir vöndlar voru áður fyrst og fremst markaðssettir á

²⁴ Þær farnetslausnir sem hér um ræðir eru eingöngu þær sem tengjast um WiFi beina (e. routers), en slíkur búnaður þarf almennt að vera tengdur við rafmagn, þannig að hann er með fastan notkunarstað, þar sem hann er staddur hverju sinni. Hér er því ekki átt við farnetslausnir sem tengjast farsímum, netlyklum fyrir fartölvur o.fl. eða „hnetum“ eða „pungum“, en slík tæki eru eðli málsins samkvæmt flökkutæki sem eru afkastaminni og skammdrægari en fullbúnir netbeinar og ætluð til að þjóna einstaklingi á ferðinni en ekki heilum íbúðum og fjölskyldum og gengur oft fyrir batteríum sem þarf að hlaða.

²⁵ Í 3. mgr. 2. gr. reglugerðar um framkvæmd markaðsgreininga nr. 556/202 segir: „Ef samkeppni telst virk á viðkomandi smásöllumarkaði og/eða tilteknum landfræðilegum hluta hans, án kvaða á tengdum heildsöllumarkaði, skulu ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki á þeim smásöllumarkaði, né á tengdum heildsöllumörkuðum og ekki viðhalda kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á.“

fastanetstengingum en Nova hefur um nokkurra missera skeið markaðssett farnetslausn samhliða fastanetslausn. Sýn fylgdi í kjölfarið og byrjun árs 2023 hóf Síminn einnig að bjóða upp á slíka lausn.

3.1.1 Aðgengi að fjarskiptanetum, útbreiðsla þeirra og notkun á þeim

95. Neytendur og fyrirtæki hér á landi hafa um árabil notið þess að föst fjarskiptakerfi landsins, bæði aðgangsnét og stofnlínunet, hafa verið hæf til þess að flytja bandbreiðar sítengingar. Á undanförnum misserum og árum hefur þetta í auknum mæli einnig átt við um farnet, sérstaklega eftir að farnetsfyrirtæki hér á landi fóru að bjóða upp á 4G og 4,5G og svo 5G.

96. Í kringum síðustu aldamót byggði Símasamstæðan ADSL þjónustu nokkuð hratt upp um allt land. Gegnum heimtaugaleigu byggðist einnig upp samkeppni á þessu stigi með ADSL þjónustu annarra aðila sem veittu Símasamstæðunni samkeppni. Eins og útbreiðsla ADSL var hröð um landið breiddi Símasamstæðan VDSL þjónustu sína einnig hratt út á árunum 2011-2015. Drægni ADSL með góðum afköstum á þess tíma mælikvarða, eða um 12 Mb/s, var einn kílómetri frá miðlægum búnaði sem hýstur var í símstöðvum, en sambandið mátti ná allt að átta kílómetra lagnalengd, en þá með skertum afköstum. Drægni VDSL er umtalsvert minni, eða innan við 300 metrar með 50 Mb/s afköstum og um 30 Mb/s þegar línulengd er orðin einn kílómetri. Þá má ná allt að 100 Mb/s afköstum með vigrun, sem Míla hefur beitt í umtalsverðum mæli. Því er búnaður VDSL þjónustu byggður út í götuskápum sem tengjast símstöðvarbúnaði með ljósleiðara. Míla hefur breitt VDSL kerfi sitt út í flestum þéttbýliskjörnum á landsbyggðinni og dreifbýlar sveitir fengið styrki fjarskiptasjóðs til lagningar ljósleiðara til heimila og fyrirtækja.

97. Ljósleiðarinn (áður Gagnaveita Reykjavíkur) og Tengir hafa ennfremur á síðustu 20 árum eða svo byggt upp ljósleiðaranet innan starfssvæða þeirra, sem og Snerpa á Vestfjörðum og Austurljós á Austurlandi á allra síðustu árum. Þá hóf Eygló ehf. ljósleiðaraútbreiðslu í Vestmannaeyjum í ársbyrjun 2023, en félagið er í eigu þess sveitarfélags. Á undanförnum árum, sér í lagi eftir 2016, hefur Míla svo breitt út eigið ljósleiðarakerfi til heimila og fyrirtækja í tugþúsundatali og náði sú útbreiðsla til um 120.000 heimila og fyrirtækja á landinu í árslok 2022, eða til 70-80% heimila og fyrirtækja, eftir því hvaða opinberu tölur um heildarfjölda heimila og fyrirtækja eru lagðar til grundvallar. Ljósleiðaranet Ljósleiðarans nær til álíka fjölda heimila og ljósleiðaranet Mílu, en er takmarkað við suðvesturhorn landsins, enn sem komið er a.m.k., á meðan ljósleiðaranet Mílu er dreifðara um landið. Ljóst er að þetta hlutfall mun hækka verulega á næstu 5 árum hjá Mílu miðað við útbreiðsluáform félagsins og eitthvað hjá Ljósleiðaranum og öðrum einnig. Í meira en áratug hefur aðgangur markaðarins að öflugum aðgangsnetum um fastanet því verið mikill og góður hér á landi á hverjum tíma.

98. Staðan er orðin slík að á höfuðborgarsvæðinu, stórum hluta Akureyrar og fleiri svæðum á Norðausturlandi (t.d. Húsavík, Dalvík, Ólafsfirði) og öðrum stærri þéttbýliskjörnum, svo sem Árborg, Akranesi, Borgarnesi, Reykjanesbæ, Hveragerði, Hellu, Hvolsvelli, Sauðárkróki, Ísafirði og Egilsstöðum hafa heimili og fyrirtæki aðgang að ljósleiðara, sem og mesta dreifbýlið. Nú hefur ljósleiðaravæðing hafist af fullum krafti í Vestmannaeyjum eins og að ofan greinir. Míla hefur auk þess hafið ljósleiðaravæðingu í mörgum þorpum landsins sem hafa aðeins verið með kopartengingar, auk þess sem Ljósleiðarinn hefur lýst yfir vilja til að stækka starfssvæði félagsins út fyrir Suðvesturland í tengslum við að félagið er að fá aðgang að NATO

Ljósleiðaranum sem liggur hringinn í kringum landið. Þá hefur Tengir breitt út viðtækt ljósleiðaranet á norður- og austurhluta landsins og hefur áform um frekari uppbyggingu þar. Snerpa hefur breitt út ljósleiðarakerfi á Vestfjörðum og hefur uppi frekari áform þar, auk þess sem Austurljós á Egilsstöðum hefur lagt ljósleiðaranet í þeim bæ. Telja má að um 90% landsmanna hafi nú aðgang að ljósleiðaratengingum. Svo gott sem allir aðrir þéttbýliskjarnar hafa aðgang að VDSL, en óljóst má telja hvenær, og þá á hvaða forsendum (markaðsforsendur eða ríkisstyrkir eða blanda af báðu) öll þau þéttbýlissvæði verða ljósleiðaravædd og hvort þau verði ljósleiðaravædd að fullu eða að 80% eins og ný stefna stjórnvalda í fjarskiptamálum, sem rakin er í kafla 1.2.3 hér að framan, kveður á um.

99. Þetta útbreidda aðgengi að sítengdri bandbreiðri internetþjónustu um fastanet hefur leitt til þess að þéttleiki (e. penetration) slíkrar þjónustu er með mesta móti á Íslandi og má telja að flest heimili hér á landi séu viðskiptavinir einhvers þjónustuaðila sem býður upp á afkastamikla internetþjónustu yfir afkastamikil föst fjarskiptanet, þó hún geti verið nokkuð mismunandi. Í frétt á heimasíðu Mílu, dags. 21. apríl 2023, kom fram að fjórða árið í röð væri Ísland á toppnum meðal Evrópulanda þegar kemur að hlutfalli heimila með virka tengingu við ljósleiðara, eða 76,8%, samkvæmt yfirliti samtakanna FTTH Council Europe.

Mynd 3.1 Virkar ljósleiðaratengingar heimila nokkurra Evrópuríkja 2022



Heimild: FTTH Council Europe: „FTTH/B Market Panorama in Europe“,

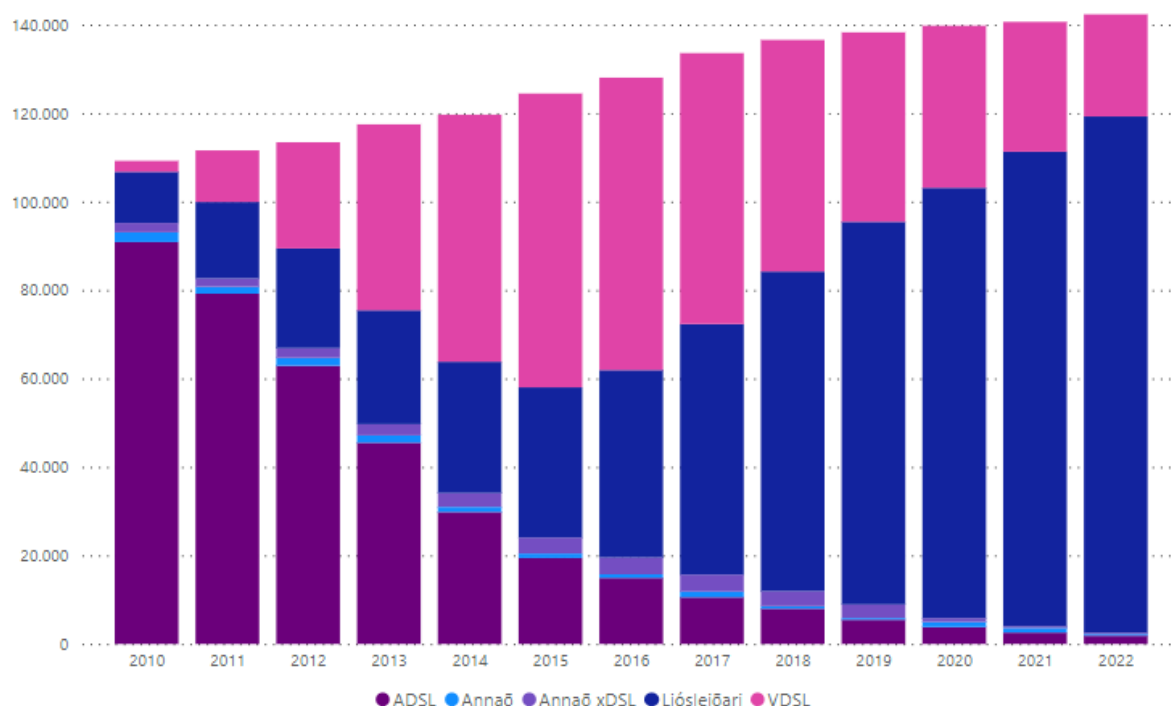
100. Í ofangreindri frétt segir að þessi samanburður sýni hversu framarlega Ísland sé þegar kemur að aðgangi heimila og fyrirtækja að háhraðatengingum og hversu vel hafi tekist til við að ljósleiðaravæða heimilin í strjálbýlu landi. Þó ljósleiðaravæðing gangi vel sé enn nokkuð í land að landið allt verði ljósleiðaratengt. Fram kemur í fréttinni að Míla vinni hörðum höndum að því að ljósleiðaravæða heimili landsins. Tengist það ekki síst því að á næstum árum verði eldra kerfi Mílu um kopar lagt niður. Því þyrfti Míla að fjárfesta meira á árinu 2023 í ljósleiðarvæðingu heimila og fyrirtækja en nokkru sinni, eða sem nemur um 5 milljörðum kr. í uppbyggingu fjarskiptainnviða á árinu 2023. Stefnir Míla að því að fjárfesta fyrir allt að 30 milljarða kr. á næstu fimm árum.

101. Eins og sést á grafinu hér að neðan var ríflegur árlegur vöxtur í fjölda viðskiptavina í internetþjónustu milli 2014 og 2018 eða um 3–5 þúsund á ári. Þó nokkuð hefur dregið úr þessum vexti síðan og heldur hann ekki lengur í við fjölgun landsmanna og heimila. Eins og síðar verður nánar fjallað um er líklegt að hluti skýringarinnar felist í öflugri farnetum og að hluti landsmanna láti sér slíka tengingu nægja og ákveði að vera ekki með fastanetstengingu.

102. Athygli vekur að fjöldi viðskiptavina með sítengingu yfir ljósleiðara hefur vaxið nokkuð hratt frá árinu 2008 á meðan sá fjöldi sem notar tengingu yfir koparheimtaug fer sífellt minnkandi. Fjölgun viðskiptavina með tengingu yfir ljósleiðara var t.a.m. um 14 til 16 þúsund á ári árin 2016 til 2020. Frá árinu 2020 hefur nokkuð hægt á þessari þróun.

Mynd 3.2 Fjöldi með sítengda internetþjónustu um fastanet 2010-2022²⁶

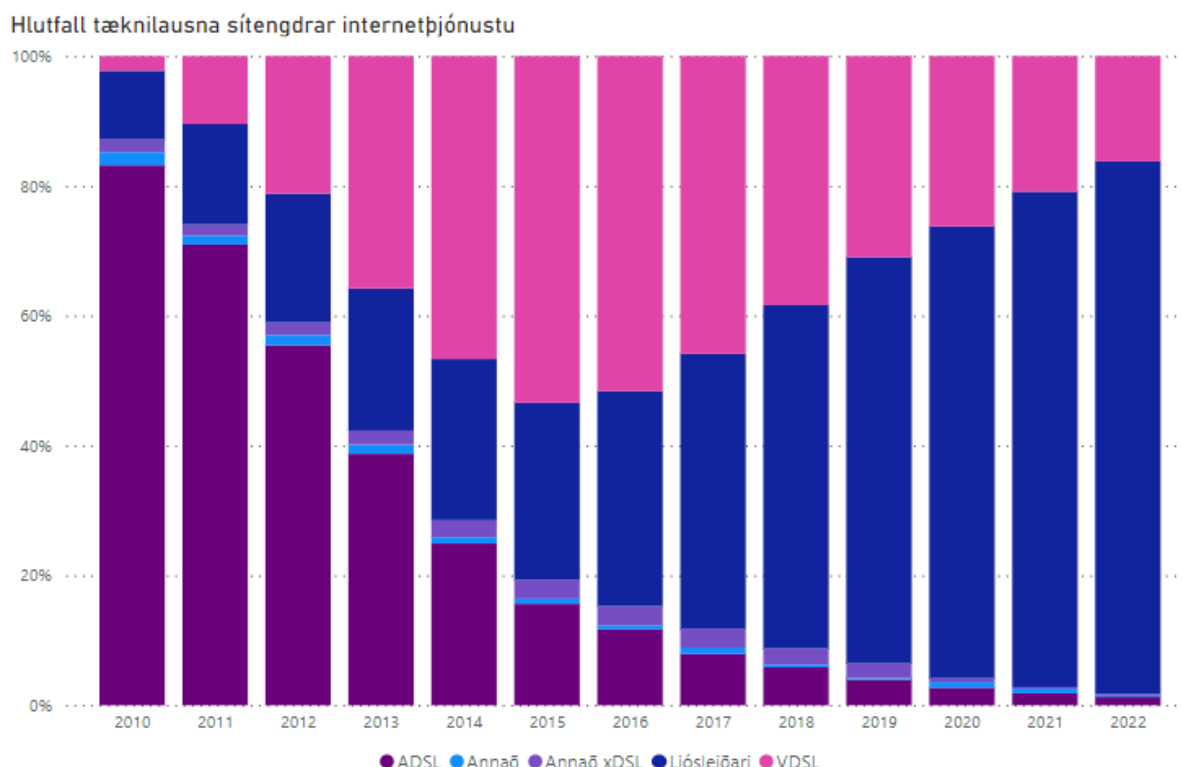
Fjöldi með sítengda internetþjónustu



Heimild: Fjarskiptastofa.

²⁶ Fótnóta til að gæta samræmis við enska þýðingu skjalsins svo fótnótunúmer stemmi.

Mynd 3.3 Hlutfall tæknilausna sítengdrar internetþjónustu 2010-2022



Heimild: Fjarskiptastofa.

103. ADSL tengingar í notkun eru orðnar afar fáar eftir að Míla fór í hraða útbreiðslu VDSL lausna um landið á árunum eftir 2011, sem að mestu lauk á árinu 2015. Eftir það tók við öflug ljósleiðaraútbreiðsla Mílu auk annarra aðila sem hefur einnig veruleg áhrif. ADSL tengingar í notkun í árslok 2022 voru rúmlega 1.800 af 142 þúsund bitastraumstengingum í notkun eða 1,3%. Á sama tíma voru bitastraumstengingar um VDSL um 23 þúsund eða 16% bitastraumstenginga í notkun og bitastraumstengingar um ljósleiðara nærri 117 þúsund eða um 82%. Greinilegt er að viðskiptavinir skiptu mjög greiðlega og ört úr ADSL yfir í VDSL. Má ætla að internetþjónustufyrirtækin hafi einnig rekið virka sölustarfsemi til eigin viðskiptavina í því skyni að uppfæra tengingar þeirra til að koma í veg fyrir að viðskiptavinurinn færi til annars þjónustuaðila. Yfirfærslan úr VDSL í ljósleiðara hefur tekið mun lengri tíma.

104. Eins og áður hefur komið fram var ADSL lengst af boðið með 12 Mb/s afkastagetu í niðurhali. VDSL kom á markað með 50 Mb/s afkastagetu sem víða er uppfæranleg í 100 Mb/s með vigrunartækni og hefur Míla virkjað slíka tækni á verulegum hluta VDSL tenginga félagsins. Ljósleiðaratenging Ljósleiðarans kom á markað með 100 Mb/s afköstum sem síðar var uppfærð á sumum svæðum í 400 og 500 Mb/s, en eftir 2015 fór Ljósleiðarinn í skipulega uppfærslu tenginga hjá öllum viðskiptavinum sínum í 1000 Mb/s eða 1 Gb/s. Míla hóf einnig að bjóða ljósleiðaratengingar með 100 Mb/s niðurhali og síðan 500 Mb/s. Fyrir nokkrum árum hóf Míla síðan að bjóða upp á 1 Gb/s í þéttbýli en bauð aðeins upp á 500 Mb/s í dreifbýli. Á síðustu mánuðum og misserum hefur Míla víðast hvar uppfært tengingar sínar upp í 1 Gb/s. Í byrjun maí 2023 bauð Míla ennþá upp á 500 Mb/s á fimm nánar tilgreindum stöðum á landsbyggðinni en félagið stefndi að því að alls staðar yrði boðið upp á 1 Gb/s eigi síðar en sumarið 2023.

105. Þann 22. ágúst 2023 kynnti Míla á Haustfundi sínum, þar sem fjarskiptafyrirtækjum og öðrum hagaðilum var boðið, fyrirætlanir fyrirtækisins um uppfærslu á G-PON bitastraumsþjónustu sinni. Var þessi þjónusta Mílu nýjung á markaði hér á landi en Ljósleiðarinnhóf fljótlega eftir það að bjóða sambærilega þjónustu. Uppfærslan felst í innleiðingu á nýjum virkum búnaði sem vinnur samkvæmt svonefndum XGS-PON staðli, þar sem X stendur fyrir 10, G fyrir Gíga sem fyrr og S fyrir samhverft (e. symmetrical). Slíkur XGS-PON búnaður getur starfað við hlið þess G-PON búnaðar sem fyrir er, með notkun annarra tíðna á ljósmerkjunum, svo stakir viðskiptavinir geta uppfært tengingu sína án þess að það hafi áhrif á aðra viðskiptavini. Samkvæmt staðlinum er tæknilega mögulegt að hver viðskiptavinur geti fengið tengingu með allt að 10 Gb/s samhverfum afköstum, þ.e. jafnt í niðurhali og upphali.

106. Á fundinum kom fram að Míla hyggst þá þegar hefja móttöku forpantana fyrir viðskiptavinum tengda ljósleiðara Mílu á höfuðborgarsvæðinu. Míla hóf að veita þjónustuna þann 1. október 2023 og á þann veg að heimili og fyrirtæki tengd Múlastöð í Reykjavík gætu fengið 10 Gb/s samhverf afköst frá upphafi, en heimili utan tengisvæði Múlastöðvar gætu fengið 2,5 Gb/s samhverf afköst sem uppfærð yrðu í 10 Gb/s veturinn 2023/2024, en slíkum uppfærslum verði lokið fyrir 1. apríl 2024. Útbreiðsla XGS-PON um landið er áformuð síðar og var ekki tilgreind á fundinum.

107. Míla innheimtir fast mánaðarlegt viðbótargjald sem nemur kr. 1.250,- án virðisaukaskatts á mánuði fyrir hverja tengingu, sem leggst ofan á þau gjöld sem annars eru innheimt vegna G-PON þjónustu tengingarinnar. Þetta gjald er heildsöluverð til internetþjónustuaðila sem svo selja neytendum þjónustu sína. Internetþjónustuaðilar munu geta stillt tengingar stakra viðskiptavina á 2,5, 5, eða 10 Gb/s samhverf afköst.

108. Míla setur upp nýjan ljósendabúnað hjá notendum sem styður XGS-PON og 10 Gb/s tengiskil inn á staðarnet viðskiptavinar og bjóða uppsetningu innanhúslagnar af CAT6 gerð til þriggja tækja frá ljósendabúnaði.

109. Í nettækni eru raunafköst til viðskiptavina aldrei þau sömu og tæknileg geta tengiskila segir til um. Þó nokkuð gagnamagn fer í yfirbyggingu samskiptahátta. Þau gögn eru stýringar og utanumhald um innihald samskiptanna sjálfra. Þannig eru full IP afköst á 1 Gb/s tengiskilum um 0,93 Gb/s og hraðamælingar viðskiptavina sýna þessa lægri tölu, því það eru þau gögn sem viðskiptavinur fær sem innihald gagnasendinganna. Míla kveður raunafköst 10 Gb/s XGS-PON vera 9,6 Gb/s sem skerðist nokkuð vegna villuleiðréttinga og verði 8,6 Gb/s að teknu tilliti til þeirra. Innanhúslagnir, gerð þráðlausra lausna sem er varpað um hús, byggingarefni húsa og vegalengdir innanhúss ráða svo miklu um þau afköst sem hver viðskiptavinur upplifir á þráðlausum netum, sem og tölvur og tæki notandans sjálfs hvort sem þau eru tengd þráðlaust eða á netsnúru.

110. Afköst G-PON staðalsins eru 2,5 Gb/s í niðurhali og 1,25 Gb/s í upphali sem deilast á allt að 128 notendur, með þeim hætti að hver notandi getur mest notað 1 Gb/s samhverft sem ættu að gefa 0,93 Gb/s raunafköst. FST hefur ekki fengið lýsingu á afköstum XGS-PON einingarinnar sem lýsir hvaða bandbreidd verður til skiptanna fyrir viðskiptavinum.

111. Notendabúnaður sem styður 10 Gb/s tengiskil er enn afar dýr og almennt ekki í boði á neytendamarkaði og finnst varla í tölvubúðum um þessar mundir. Tengiskil af slíkum afköstum

eru nú boðin í búnaði ætluðum stórum fyrirtækjum með miklar gagnaflutningsþarfir á innanhúsnetum sínum. Upplýsingatæknifyrirtækin hafa boðið slíkan búnað á fyrirtækjamarkaði, oft gegnum sérpantanir. Netbeinar og -skiptar sem anna slíku kosta margfalt á við þær neytendavörur sem fjarskiptafyrirtækin hafa leigt neytendum síðustu ár. Á kynningunni bauð Míla fjarskiptafyrirtækjum netbeina til leigu sem þau gætu svo endurleigt neytendum. Bendir það til að fjárfesting í búnaði sé nokkur aðgangshindrun í upptöku XGS-PON sem Míla vilji aðstoða við að yfirstíga.

112. Þráðlausar lausnir (Wi-Fi) sem geta annað þessum afköstum eru rétt að líta dagsins ljós. Dýrustu Wi-Fi6 aðgangspunktur sem til eru í verslunum nú styðja 2,5 Gb/s tengiskil við internetþjónustu, en almennt eru einungis 1 Gb/s tengiskil á slíkum búnaði. Framleiðendur hafa birt tæknilegar upplýsingar um nýja netbeina sem styðja nýjustu eða sjöundu kynslóð þráðlausra neta (Wi-Fi7). Í þeim upplýsingum kemur fram að 10 Gb/s skil verði fánleg en þessi búnaður er vart kominn í almenna sölu. Míla kynnti á fundinum tvær gerðir netbeina sem fjarskiptafyrirtæki geti leigt, annar frá Nokia sem styður 2,5 Gb/s tengiskil og hinn frá ZyXel með 10 Gb/s tengiskilum. Báðir þessir beinar sem Míla býður eru með Wi-Fi6 aðgangspunkta, ekki Wi-Fi7.

113. Þann 13. september 2023 sendi Ljósleiðarinn frá sér tilkynningu þar sem fram kom að félagið hyggðist bjóða 10 Gb/s uppfærslu á ljósleiðaratengingum sínum til heimila og fyrirtækja á öllu starfssvæði sínu frá og með 1. október 2023. Uppfærslan felst meðal annars í því að skipt verði um ljósendabúnað hjá notenda og lagðar nýjar CAT6 innanhúslagnir að þremur tækjum. Uppfærsla Ljósleiðarans verður á P2P nethögun fyrirtækisins. Eins og hvað aðrar nettengingar varðar er hraði tengiskila ekki sá sami og notandi getur nýtt og nefnir Ljósleiðarinn í tilkynningu sinni að gera megir ráð fyrir hámarksflutningsgetu upp á 9,5 Gb/s til notanda, en margir þættir geti haft áhrif á hraðamælingu hvers notanda. Gera má ráð fyrir sömu álitaefnum hvað varðar aðgengi og kostnað hvað endabúnað og þráðlaus net varðar vegna þessarar uppfærslu eins og nefnt er vegna XGS-PON tækninnar hér að framan.

114. Kaupum á sítengdri internetþjónustu um fastanet fylgir viðbótarkostnaður í formi línugjalds/aðgangsgjalds sem innheimt er á smásölustigi. Sá kostnaðarliður sem viðkomandi smásali endurheimtir í gegnum þá gjalddöku er að hluta til að dekkja heildsöluþess aðgangsnets sem internetþjónustan er veitt um. Virðist þetta fyrirkomulag vera séríslenskt fyrirbrigði eða a.m.k. ekki algengt í Evrópu. Umrætt gjald er óumflýjanlegur hluti þess að viðkomandi viðskiptavinur hafi virka fastanetstengingu, eins og fyrirkomulagið er hér á landi. Línugjaldið var þó lengi vel ekki ætíð hluti þess verðs sem auglýst var fyrir hina almennu internetþjónustu þar sem línugjaldið opnar einnig fyrir aðgang að hefðbundnum heimasíma (PSTN) og sjónvarpsdreifingu yfir sítenginguna (IPTV), og því ekki heimfært á internetþjónustuna eina og sér. Nú er línugjaldið almennt innifalið í heildarverði smásalanna.

115. Þegar Ljósleiðarinn hóf þjónustu sína innheimti fyrirtækið svonefnt aðgangsgjald beint hjá heimilum sem hófu viðskipti við smásala á netinu. Umrætt aðgangsgjald mátti jafna við hluta þess heildsöluverðs, þ.m.t. heimtaugaleigu, sem myndaði endanlegt smásöluverð á þjónustu veittri á koparneti Símans. Smásalar á neti Ljósleiðarans gátu því verðlagt þjónustu sína lægra sem nam aðgangsgjaldinu. Sú þjónusta sem veitt er yfir fasttengd net, hvort sem er kopar eða ljósleiðara, er orðin fjölbreytt og ekki með beinum hætti hægt að heimfæra allan heildsöluþess, sérstaklega heimtaugaleiguna, á eina þjónustu. Síminn breytti því gjaldfærslu sinni og bjó til gjaldaliðinn línugjald á árinu 2012 um leið og áskriftarleiðir

heimasíma voru endurskipulagðar. Á árinu 2017 hófu smásalar tenginga yfir net Ljósleiðarans að innheimta aðgangsgjald Ljósleiðarans sjálfir hjá viðskiptavinum sínum. Tengir innheimtir hins vegar sjálft aðgangsgjald að ljósleiðurum sínum af endanotendum.

116. Hér á landi hafa um langt árabil starfað þrjú farnetsfyrirtæki sem reka eigin farsímanet, þ.e. Síminn, Nova og Sýn. Síminn er fyrrum einkaréttarhafinn í fjarskiptum á Íslandi og hóf að veita NMT farsímaþjónustu árið 1986²⁷ og GSM þjónustu (2G) 1994. Sýn og fyrirrennarar þess félags²⁸ hafa starfað á farsímaþjónustu frá því að samkeppni var komið á fót í fjarskiptum árið 1998. Nova kom svo á farsímaþjónustu á árinu 2007, en hóf ekki að veita fastanetsþjónustu fyrr en 2016. Í ársbyrjun 2021 færði Síminn farsímadreifikerfi sitt (RAN) til Mílu og er það kerfi því eftir sölu Símans á Mílu í lok september 2022 komið úr eignarhaldi Símans. Síminn heldur þó ennþá á tíðnileyfum og rekur áfram farsímaþjónu, ólíkt Mílu. Frá árinu 2016 hafa Nova og Sýn byggt upp og rekið farsímadreifikerfi sín saman í sérstöku samrekstrarfélagi, þ.e. Sendafélaginu ehf.²⁹

117. Í mars 2020 úthlutaði FST farnetsfyrirtækjunum þremur tíðniheimildum fyrir 5G þjónustu á 3,6 GHz tíðnisviðinu til skamms tíma eða út árið 2021. Forsendur FST voru m.a. þær að í ljósi tæknilegrar stöðu 5G tækninnar þyrfti að byggja hana ofan á ríkjandi 4G tækni. Ástæða þess að FST sá sér ekki fært að úthluta þessum tíðnum til lengri tíma var að stofnunin stóð frammi fyrir óvissu varðandi þróun fjarskiptalöggjafar og útfærslu á tilteknum öryggisráðstöfunum af hálfu stjórnvalda til að tryggja þjóðaröryggishagsmuni. Í úthlutuninni var gert ráð fyrir að fjarskiptafyrirtækin gætu öðlast rétt til endurnýjunar á tíðniheimildunum til lengri tíma ef 5G þjónusta væri byggð upp í samræmi við tiltekin skilgreind viðmið FST um skilvirka nýtingu. Nova og Síminn byggðu upp 5G farnet í samræmi við viðmið FST innan tilskilinna tímamarka og öðluðust því rétt til langtímaúthlutunar. Í ljósi þess að framangreindir óvissuþættir voru enn til staðar þann 31. desember 2021 var langtímaúthlutuninni slegið á frest. Tíðniheimildir til félagana tveggja voru því endurnýjaðar til skamms tíma eða til 31. mars 2023.

118. Í febrúar 2022 barst FST umsókn frá Sýn um nýja skammtímaúthlutun fyrir 5G. Fram kom að félagið hefði sett sér tímasetta uppbyggingaráætlun sem gerði ráð fyrir umfangsmikilli 5G uppbyggingu sem næði fram á annan ársfjórðung 2023. Í mars 2022 úthlutaði FST Sýn umbeðinni 5G tíðniheimild, til 31. mars 2023. Sýn skuldbatt sig til að ráðast í umfangsmikla

²⁷ NMT þjónustu var hætt árið 2010.

²⁸ Sýn, þá Og Vodafone, var stofnað árið 2003 með samruna Halló! Frjálsra fjarskipta hf., Íslandssíma hf og gamla Tals hf. Gamla Tal hafði hafið 2G farsímaþjónustu á árinu 1998.

²⁹ Sjá ákvörðun PFS nr. 14/2014 og ákvörðun SE nr. 14/2015. Um er að ræða svokallað „RAN sharing“ og „MOCN“ tækni þar sem full samnýting á sér stað á búnaði og tíðniheimildum. Bæði félögin héldu eigin tíðniheimildum, en Sendafélagið starfrækir einungis tæknibúnað í þágu eigenda sinna. Sendafélagið hefur ekki aðgang að kjarnakerfum til heildsölu, t.d. vegna sýndarnets (MVNO) eða endursölu, eða til smásölu. Samstarf þetta hófst formlega á árinu 2016. Í júlí 2022 undirrituðu Nova og Sýn samning um samstarf milli félaganna við uppbyggingu og samnýtingu sendastaða vegna 5G uppbyggingar. Samningurinn gildir til ársloka 2028 og kveður á um uppbyggingu og samnýtingu á 200 5G sendum. Samningurinn byggir að hluta til á og kemur til viðbótar við framangreint samstarf félaganna sem hófst 2016 og náði til 2G, 3G og 4G þjónustu. Uppbyggingu allra senda skal lokið í árslok 2024 og er hvor aðili skuldbundinn til að leyfa gagnaðila að samnýta þá senda sem falla undir samninginn hið minnsta út árið 2028. Með ákvörðun SE nr. 32/2021 samþykkti SE sölu Sýnar og Nova á tilteknum óvirkum fjarskiptainnvíðum til erlends aðila, þ.e. Digital Bridge Group INC. Íslenskt dótturfélag þess heitir Íslandsturnar ehf. Nánar tiltekið voru allir stærri sendastaðir (e. macrotower-sites) Sýnar og Nova seldir, þ.e. óvirkir innviðir á borð við fasteignir, möstur og annars búnaðar sem ekki telst virkur búnaður, eins og t.d. sendar og kaplar. Í kjölfar sölunnar gengust Sýn og Nova undir að leigja aðstöðuna aftur til baka til langs tíma.

uppbyggingu á næstu 12 mánuðum, en sérstaklega var kveðið á um uppbyggingu og útbreiðslu þjónustu í tilteknum byggðakjörnum á landsbyggðinni sem hvorki bjuggu við 5G þjónustu né ljósleiðara. Þegar þessi uppbygging bættist við þá sem þegar væri áformuð af hálfu hinna farnetsfyrirtækjanna væri ljóst að á árinu 2023 væru framundan stórstig framfaraskref hvað varðaði aðgang landsmanna að nýjustu og öflugustu farnetsþjónustu sem í boði væri.³⁰

119. Síminn, Nova og Sýn fengu tíðniheimildir endurnýjaðar til 20 ára þann 21. mars 2023. Um er að ræða tíðnir á 800, 900, 1800, 2100 og 3600 MHz tíðnisviðunum. Í tíðniheimildunum eru sett skilyrði sem eiga að stuðla að því að háhraða farnetsþjónusta verði aðgengileg fyrir alla landsmenn og að á stofnvegum landsins verði þjónustan slitlaus eftir því sem tæknilega er gerlegt. Hraða og útbreiðslukröfur eru stigvaxandi á næstu árum, en endanlegar lágmarkskröfur eru að a.m.k. 99% heimila og vinnustaða hafi aðgang að háhraðaþjónustu um farnet og þar af nái a.m.k. 97% þjónustu með 1 Gb/s hraða að lágmarki. Byggja á upp aðstöðu og þjónustu á stofnvegum landsins og tilteknum hálendisvegum, þannig að a.m.k. 30 Mb/s hraði náist á öllum stofnvegum innan fárra ára og 150 Mb/s í byrjun næsta áratugar ef þörf verður fyrir slíkan hraða á vegunum. Á hálendinu er gert ráð fyrir 10 Mb/s hraða á fjórum nánar tilteknum vegum. Tíðniréttihöfum er heimilað að vinna saman að uppbyggingu á stofnvegum og á hálendinu en aðeins á svæðum þar sem markaðsbrestur telst vera fyrir hendi. Aðspurð kváðust öll farsímafyrirtækin þrjú í byrjun maí 2023 ætla að breiða 5G farnet hratt út á næstu árum hér á landi, bæði á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni.

120. Ekkert fullburða sýndarnetsfarsímafyrirtæki (MVNO) starfar á íslenskum farsímamarkaði og hefur ekki gert í allmörg ár eða síðan IP-fjarskipti ehf. (TAL) var og hét, en það félag rann svo inn í 365 miðla hf. á árinu 2015, sem svo rann inn í Sýn á árinu 2017. Hringdu er stærsti kaupandi farnetsaðgangs á heildsölustigi hér á landi með undir 5% markaðshlutdeild miðað við fjölda áskrifenda á smásölumarkaði í árslok 2022, en félagið endurselur farnetsþjónustu Símans. Aðrir mun minni aðilar eru svo Hringiðan og Kapalvæðing sem eru endursalar á farnetskerfi Nova, en markaðshlutdeild þeirra er vart mælanleg í farnetum. Um tíma endurseldi Símafélagið ehf. farnetsþjónustu Sýnar, en Símafélagið rann inn í Nova 2018.

121. Í ákvörðun PFS nr. 11/2012³¹ komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að þörf kaupenda á heildsölustigi væri misjöfn og færi aðallega eftir því hvort þeir ættu kerfi sjálfir og þá hversu umfangsmikið. Þrátt fyrir það taldi PFS ekki nauðsynlegt að skilgreina markaðinn eftir mismunandi aðgangspjónustu á heildsölustigi, þar sem telja mætti að framboðsstaðgangi væri á milli þeirra. Sérhver farnetsrekandi sem byði upp á þjónustu fyrir upphaf símtala til þjónustuaðila með óbeinan aðgang gæti, ef aðstæður væru fyrir hendi, skipt án mikillar fyrirhafnar yfir í að veita sýndarnetsfyrirtæki (MVNO) aðgang og öfugt.³²

³⁰ Í frétt á heimasíðu Sýnar, dags. 25. apríl 2022, kom fram að Sýn hefði á undanförunum vikum lagt í mikla vinnu við að bæta 4G/5G dreifikerfi félagsins um land allt. Næði kerfið nú til 99% landsmanna.

³¹ Markaðsgreining fyrir heildsölumarkað fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum (markaður 15/2004).

³² Á bls. 14 í viðauka A við umrædda ákvörðun segir að sýndarnetsaðgangi sé unnt að skipta í nokkur stig sem miðast við það hversu mikill aðgangur að innviðum fjarskiptanetsins er veittur til heildsölu. Þannig má kalla efsta stigið „hreint sýndarnet“ (e. Pure MVNO) og yrði tæknileg úfærsla þess að verulegu leyti svipuð eða hin sama og fyrir reiki innanlands, nema að sýndarnetsaðilinn rekur ekkert dreifikerfi. Slíkur sýndarnetsaðili getur samið sjálfur um reiki og samtengingu. Önnur stig sýndarnets eru svo þau að þjónustuaðilinn rekur eigin þjónustukerfi

122. Í lok árs 2022 hafði Síminn um 36% markaðshlutdeild miðað við fjölda farsímaáskrifta, Nova um 33%, Sýn um 26% og aðrir um 5%. Hlutdeildirnar höfðu þá mjög lítið breyst síðustu 2-3 árin. Þegar horft er til fjölda áskrifta fyrir netþjónustu sem eingöngu heimila gagnamagn (þ.e. ekki tal og SMS) var hlutdeildin nokkuð önnur eða um 35% hjá Sýn, 32% hjá Símanum, 31% hjá Nova og 3% hjá öðrum. Hins vegar, þegar horft er til gagnamagns er myndin allt önnur. Þá var Nova með um 41% af nýttu gagnamagni, Síminn með um 38% og Sýn með um 14%, og aðrir 7%.

123. Auk tals og SMS er hægt að nota aðgang að farsímaneti til að nálgast aðra gagnaflutningsþjónustu byggða á mismunandi tæknilausnum. Lengi framan af fluttu farnet nánast eingöngu talsíma og SMS, en hlutdeild þessara tveggja liða er í dag hverfandi hluti af mánaðarlegu gagnamagni sem fer um farnet. Það var ekki fyrr en með tilkomu 3G (UMTS) upp úr 2006, sem þokkalegur gagnaflutningshraði náðist um farnet, á þess tíma mælikvarða³³. Á árinu 2013 og upp úr því hófu farsímafyrirtækin þrjú svo að byggja upp 4G (LTE) kerfi sem bauð upp á mun meiri gagnaflutningshraða en 3G. Nova setti svo fyrsta 4,5G (LTE Advanced Pro) sendinn hér á landi í loftið í október 2017, en sú tæknilausn býður upp á u.þ.b. þrefaldan nethraða miðað við hefðbundna 4G tæknilausn. Áætlaði félagið að uppfærslu í 4,5G myndi taka 3 ár. Við þessi tímamót létu forsvarsmenn Nova hafa eftir sér að stóraukin netnotkun, sem kæmi til með að vaxa mikið ár frá ári, sem m.a. lýsti sér í streymi á lifandi efni í háum myndgæðum, kallaði á aukna flutningsgetu fjarskiptakerfa³⁴.

124. Þróun farneta síðustu 20-30 árin er á þá leið að um veldisvöxt eða margföldun á afköstum hefur verið að ræða við hverja tæknikynslóð. Þá hefur afkasta- og flutningsgeta háhraða farneta tekið stakkaskiptum á síðustu árum með útbreiðslu 4G, 4,5G og 5G farneta. Við 4G varð afkastageta farneta þokkaleg við bestu aðstæður, en t.a.m. var mál manna að streymi á myndum væri ekki á viðunandi hraða og gæðum miðað við fastanet. Það sama má segja um það þegar mörg tæki voru samtímis í notkun á heimili. Við 4,5G þrefaldaðist afkastagetan miðað við 4G og varð nokkuð góð við bestu aðstæður og mun betri en í tilviki hefðbundinna 4G kerfa og streymi á myndum varð t.d. mun betra en í 4G og unnt var að nýta mörg tæki samtímis á heimili með viðunandi hætti. Ekki er hægt að kalla 4,5G nýja tæknikynslóð í farnetum heldur er um að ræða milliskref í átt að 5G og uppfærsla á hefðbundnum 4G netum. Einn megin munurinn á 4G og 4,5G er sá að 4G notar eitt tíðnisvið

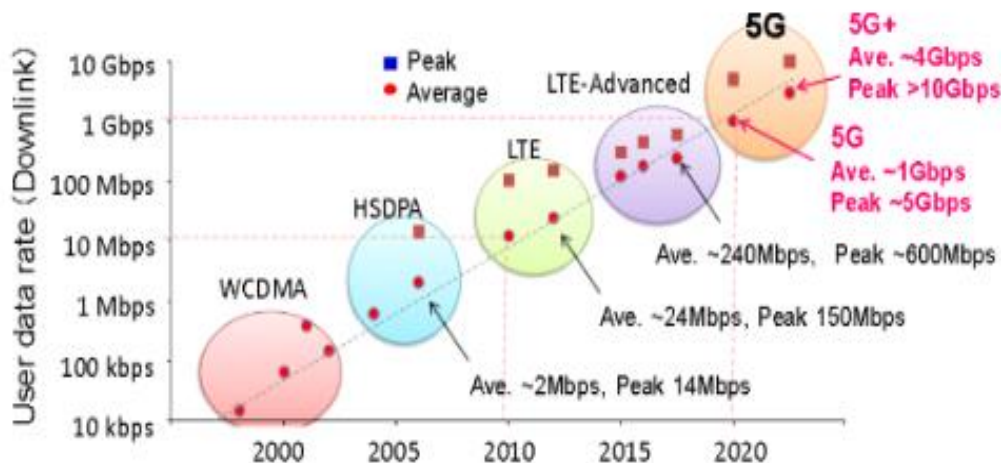
sem veita honum aukna möguleika á að auðkenna þjónustu sína betur frá „móðurveitunni“, svo sem eigið gjaldtökukerfi og jafnvel eigin talhólf, SMS/MMS og ýmis sérþjónustukerfi til aukinnar aðgreiningar. Slíkur þjónustuaðili semur ekki um reiki en getur í sumum tilvikum samið um samtengingu. Lúkning símtals innankerfis, sem með upphafi símtals myndar innankerfissímtal, er innifalið í þeirri aðgangsbjónustu sem sýndarnetsfyrirtæki kaupir af rekstraraðila farnetsins. Endursala veitir þjónustuaðila svo möguleika á að endurselja farsímaþjónustu. Hann kaupir annað hvort mínútur eða flutningsgetu af farsímarekanda með afslætti sem veitir honum möguleika á tekjum. Þegar um er að ræða hreina endursölu undir sjálfstæðu vörumerki, býr þjónustuaðilinn ekki yfir neinum sjálfstæðum innviðum farsímakerfis, en selur þó þjónustu undir eigin og sjálfstæðu vörumerki og kaupir nánast alla stoðþjónustu í heildsölu.

³³ Í frétt á heimasíðu FST, dags. 23. nóvember 2022, var greint frá þeirri niðurstöðu að farsímafyrirtækjunum væri heimilt að loka alfarið 2G (GSM) og 3G (UMTS) farsímakerfunum og skyldi því lokið eigi síðar en í árslok 2025. Að öðru leyti væri tímasetning umræddrar lokunar á forræði félaganna. Í árslok 2022 voru um 76% virkra símkorta á farsímanetum 4G eða 4,5G, 12% 5G, 7% 3G og 6% 2G.

³⁴ Þann 10. október 2017, létu forsvarsmenn Nova hafa eftir sér á simon.is, að 4,5G væri talsvert uppfærð útgáfa af 4G sambandi sem byði upp á aukinn hraða. 4G samband styddi allt að 150 Mb/s kerfishraða, sem væri mesti mögulegi hraði og miðað við fullkomnar aðstæður. 4G+, sem hefði verið í notkun hér á landi, styddi 250 Mb/s kerfishraða, en 4,5G styddi allt að 1000 Mb/s kerfishraða. Nova teldi að þetta myndi tvöfalda raunhraða notenda og hann yrði frá 80-120 Mb/s við eðlilegar aðstæður.

á meðan 4,5G notar fleiri en eitt tíðnisvið, sem eykur afkastagetuna töluvert. Afkastagetan er svo orðin mjög góð í tilviki 5G, sbr. mynd 3.4 hér að neðan. Því er hinn almenni neytandi sífellt að upplifa minni greinarmun á því hvort hann fær aðgang í gegnum farnet eða fastanet með hverri kynslóð farneta.

Mynd 3.4 Þróun afkastagetu farneta



Heimild:

„Future electronic communications product and service markets subject to ex-ante regulation“, WIK Consult, 25. júní 2020.

125. Í febrúar 2019 fékk Nova leyfi frá FST til tilrauna með 5G og hóf svo eiginlega 5G þjónustu fyrst farsímafyrirtækjanna hér á landi í maí 2020. Síminn hóf að veita 5G þjónustu á árinu 2021 og Sýn á árinu 2022. Fram kemur í frétt á mbl.is þann 5. maí 2020, þar sem fjallað er um 5G þjónustu Nova, að hraði og flutningsgeta gagna með 5G sé um tífalt meiri en á 4G kerfinu. Fram kom að Nova myndi fjölga 5G sendum jafnt og þétt á næstunni en þegar væru komin á markaðinn ýmis tæki sem styddu 5G og fljótlega myndu flest ný tæki og farsímar geta nýtt sér 5G. Þá kom fram að Nova stefndi á hraða uppbyggingu 5G kerfisins, en PFS reiknaði með því að fyrir árslok 2021 gætu allt að níu þéttbýliskjarnar á landsbyggðinni, auk höfuðborgarsvæðisins, haft aðgang að 5G þjónustu og gildi úthlutun stofnunarinnar á 5G tíðnum aðeins til ársloka 2021 og myndi endurnýjun ráðast af því hvort viðmið stofnunarinnar hefðu þá verið uppfyllt. Í frétt á akureyri.net, dags. 8. júlí 2021, kom fram að Nova hefði komið upp 5G sendum á fimm stöðum á Akureyri. Þar kemur fram að 5G sé orðið aðgengilegt í öllum nýjustu símtækjunum, auk þess sem Nova byði nú upp á 5G netbeina fyrir heimilisnet. 5G myndi að jafnaði skila 150-200 Mb/s hraða á sekúndu og fara reglulega upp fyrir 1.000 Mb/s.

126. Í frétt á dv.is, dags. 9. júní 2023,³⁵ kom fram að Vodafone hafi virkjað 5G þjónustu á 100 sendum um landið sem sé hluti verkefnisins „5G allan hringinn“ sem hefði hafist haustið 2020. 5G tæknin byði upp á tækifæri á að ná enn meiri hraða og stöðugleika í nettengingum bæði heima fyrir og hjá fyrirtækjum. Einnig hefði Vodafone unnið að eflingu á 4G sendastöðvum. Félagið myndi setja upp 100 5G senda til viðbótar á næstu 18 mánuðum. Þegar 5G sendum Nova og Símans er bætt við er að mati FST ljóst að uppbygging 5G hér á landi hafi verið gríðarlega hröð á síðustu misserum og verði það áfram næstu misseri.

³⁵ <https://www.dv.is/eyjan/2023/06/09/vodafone-virkjar-5g-thjonustu-100-sendum/>.

127. Í dag eru símtöl, SMS og önnur gagnaflutningsþjónusta í farsíma almennt seld saman í einum pakka. Í framangreindri ákvörðun PFS nr. 11/2012, komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að sá heildsölumarkaður innihéldi einnig gagnaflutningsþjónustu í farsíma. Samkeppnisskilyrði væru þau sömu og þessar þjónustur væru í flestum tilvikum seldar saman. Gagnaflutningsþjónusta um farsímanet er þó ekki alltaf seld sem hluti af hefðbundinni farsímaáskrift með tali og SMS. Hægt er að kaupa sérstaka áskrift sem innifelur eingöngu gagnaflutning um farsímanet og er þá endabúnaður notandans netlykill, netbeinir og þess háttar en ekki farsími.³⁶ Í framangreindri ákvörðun kom fram að PFS teldi slíka þjónustu ekki vera staðgöngugjöfnu gagnaflutningsþjónustu nema að mjög litlu leyti. Sú þjónusta væri heldur ekki hluti af þeim pakka sem venjulega væri seldur með farsímaáskrift. Þessari þjónustu væri ætlað að keppa við xDSL þjónustu og þjóna svæðum þar sem ekki væru til staðar aðrar háhraðatengingar. Taldi PFS því rétt að undanskilja þann hluta gagnaumferðar um farsímanet sem seldur væri sérstaklega í gagnaflutningsáskrift og færi ekki um hefðbundin símtæki.

128. Áskriftir og verðskrár fyrirtækjanna sem áður aðgreindu milli gagnaáskrifta og áskrifta með tal-, SMS, og gagnþjónustu eru nú verðlagðar að meira og minna leyti eins þar sem innifalið gagnamagn er það sem ræður verðlagningu. Verð farnetsþjónustu hefur einnig lækkað undanfarin ár, en gagnamagn um farnet hefur gegnum tíðina verið umtalsvert dýrara en samsvarandi gagnamagn um fastlínu. Nú er svo komið að verð eru mjög sambærileg og jafnvel orðin örlítið lægri í farnetum en fastanetum þegar áskriftir með ótakmarkað gagnamagn eru bornar saman og línugjaldi er bætt við fastanetsáskriftina.

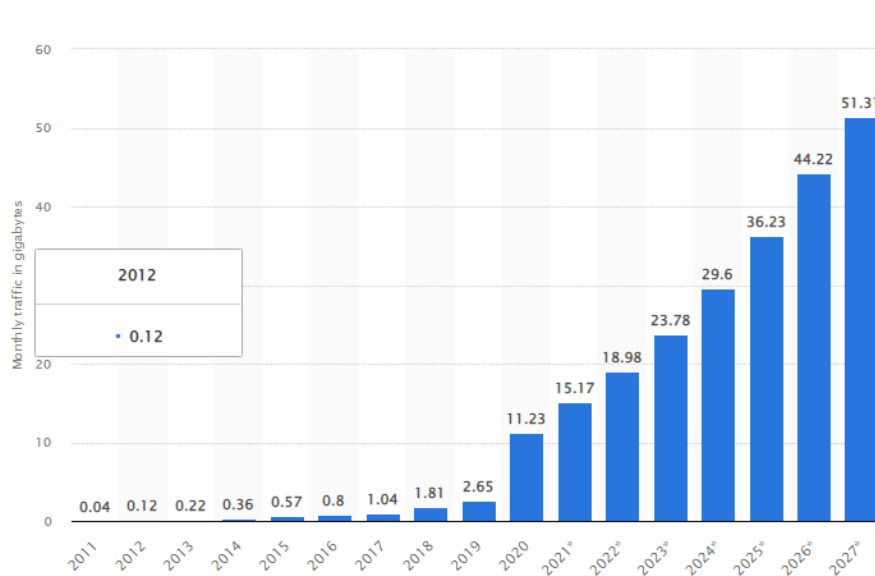
129. Fastanet og farnet bjóða bæði upp á leiðir til að tengjast internetinu og skiptir notagildi þjónustunnar og verð neytandann hvað mestu máli. Á síðustu árum hafa orðið miklar breytingar hjá þeim sem nota fjarskiptþjónustu. Mjög ör þróun síðustu ára í upplýsinga- og hugbúnaðartækni hefur gjörbylt notkunarmynstri einstaklinga og fyrirtækja á fjarskiptþjónustu. Upplýsingakerfi og tækni gera notendum nú mögulegt að fá aðgang að og miðla upplýsingum og gögnum óháð endabúnaði (t.d. fartölva, borðtölva, spjaldtölva og snjallsími) eða staðsetningu³⁷. Framangreindar breytingar á notkunarmynstri fela í sér eðlisbreytingar á virkni og samspili undirliggjandi fjarskiptakerfa sem gera framangreinda notkun óháða tækjum og staðsetningu mögulega. Notendur gera jafnvel engan greinarmun á því hvort þeir nota fastlínunet eða farnet. Krafa þeirra er að fullkomin samfella sé í notkun þjónustu eða hugbúnaði óháð endatæki og undirliggjandi fjarskiptaneti. Jafnvel má segja að notendur á farnetstækjum verði vart lengur varir við hvort þeir eru tengdir farneti þó þeir séu heima við eða á WiFi tengt fastanetinu.

³⁶ Í árslok 2022 var heildarfjöldi farsímaáskrifta hér á landi rétt tæplega 522 þúsund og þar af voru nærri 65 þúsund gagnaáskriftir eingöngu. Af slíkum gagnaáskriftum telja farnetsfyrirtækin til, í sérstakri talningu á gerð notendabúnaðar tengdum í kerfum sínum sem gerð var í lok apríl 2023, um 5.387 notendur með 5G netbeini og 23.227 notendur með 4G eða 4.5G netbeina. Síminn og Nova segjast ekki geta sundurgreint 4.5G frá 4G enda sé 4.5G ekki sérstök kynslóð heldur uppfærsla á afkastagetu 4G.

³⁷ Hefur þetta oft verið nefnt „notkun óháð tækni (e. uses across devices) og skírskotar til þess að notandi hefur aðgang að þjónustu eða notar hugbúnað óháð því hvers konar endatæki hann notar. Dæmi hér er starfsmaður fyrirtækis sem notar Microsoft Teams í vinnu sinni þar sem hann tekur þátt í verkefni, deilir gögnum og skjölum og er þátttakandi í spjallþráðum í hugbúnaðinum ásamt starfsfélögum sínum. Notandinn getur unnið á borðtölvu á vinnustað, haldið áfram að vinna skjöl og gögn verkefnisins í farsíma, tekið þátt í umræðum í rauntíma og unnið áfram við skjöl og verkefni í fartölvu heima hjá sér sem uppfærð eru í rauntíma milli samstarfsfélaga óháð staðsetningu eða endatæki sem hver og einn notar. Þrátt fyrir að fara milli þriggja ólíkra endatækja og fasta- og farneta er fyrir hendi fullkomin samfella í vinnu starfsmanna án þess að virkni breytist eða þjónusta skerðist.

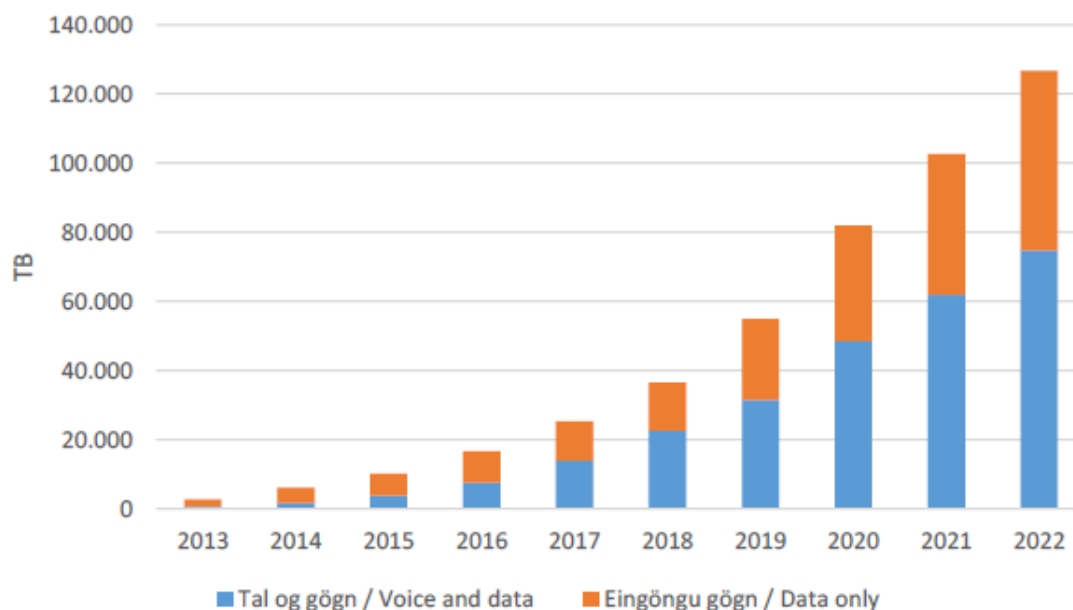
130. Sökum aukinnar flutningsgetu fjarskiptaneta hafa hagnýt afnot, afþreying og skemmtanagildi þjónustu sem neytt er í gegnum internetið tekið stórstígum framförum. Þetta hefur gjörbylt alls kyns miðlun efnis, fjölmiðlun, viðburðum, sjónvarpi og nánast öllu formi streymis, frá því sem áður var. Þá eru mörg heimilistæki orðin nettengt, sem og öryggiskerfi o.fl., ásamt stórauðinni notkun á skýjaþjónustum. Fjarvinna og fjarfundir hafa einnig stórauðist í kjölfar COVID-19. Notendur hafa almennt lítinn áhuga á þeirri fjarskiptatækni sem miðlar þjónustu til notenda svo fremi sem viðkomandi tækni miðlar efni og þjónustu í þeim gæðum og magni sem þeir gera kröfu til.

Mynd 3.5 Gagnamagn (GB) pr. snjallsíma á farnetum á mánuði í Evrópu 2011-2023 og spá fram til 2027



Heimild: <https://www.statista.com/statistics/1133863/western-europe-monthly-data-traffic-per-smartphone/>.

Mynd 3.6 Gagnamagn í farnetum á Íslandi yfir tímabilið 2013-2022 í Terabætum á ári



Heimild: Fjarskiptastofa

131. Þó eiginleikar internetþjónustu um fastanet annars vegar og farnet hins vegar séu um margt sambærilegir og geta uppfyllt sömu þarfir töluvert stórs hóps notenda er þjónustan hins vegar ekki að öllu leyti sambærileg, þar sem tæknilegir eiginleikar eru enn sem komið er að hluta til ólíkir. Aðgengileg afköst í farnetum er t.a.m. háð fjölda samtímanotenda á viðkomandi farsímasendi en aðgengi að fastaneti er nánast alltaf tryggt. Séu of margir samtímanotendur að farneti er því ekki tryggt að ásættanleg tenging náist við internetið við slíkar aðstæður. Í verstu tilvikum getur svo farið að notendur fái ekki aðgang að viðkomandi farsímasendi vegna yfirálags, en slíkt er fátítt. Hraði yfir farnet ræðst því af fjölda samtímanotenda á viðkomandi farsímasendi, auk þess sem notkunarmynstur þeirra skiptir máli. Því meiri notkun og/eða fleiri samtímanotendur, því minni hraði. Það sama á við um truflanir á viðkomandi tíðnisviði. Yfir fastlínunet er hraðinn hins vegar mun stöðugri og hægt er að lofa ákveðnum hraða. Þá eru Vlön í boði yfir fastlínunet en ekki farnet, sem þýðir að yfir fastlínunet er hægt að tryggja gæði t.d. sjónvarps, símtala o.fl. Eins og staðan er núna geta þjónustuveitendur sem veita internetþjónustu um farnet því ekki tryggt tiltekin gæði, umferðarstýringar eða tiltekin hámarks- eða lágmarksafköst. Einn meginmunurinn er því að í tilvikum farneta geta margir notendur verið að samnýta tiltekna afkastagetu á tilteknum farsímasendi á meðan að viðkomandi fastlínunotandi er einn um afkastagetu á kopar- og ljósleiðartengingu heim til hans, a.m.k. þegar um P2P tilhögun á ljósleiðara er að ræða. PON högun felur í raun í sér nokkurs konar samnýtingu afkastagetu til fleiri en eins aðila, en mikil þróun er nú í slíkum kerfum sem mun stóruka afkastagetuna og því mun hinn almenni notandi ekki finna fyrir umræddri samnýtingu.

132. Í apríl 2023 sendi FST farsímafyrirtækjunum þremur fyrirspurn og spurði annars vegar um hver væri meðal niðurhalshraði og hins vegar hámarks mögulegur niðurhalshraði farnetstenginga miðað við bestu aðstæður í tilvikum 4G, 4,5G og 5G. Svo virðist sem fyrirtækin

séu ekki að bjóða sama hraða á 4G eða eru með misgóðar upplýsingar um það, en félögin telja meðal niðurhalshraða til tækja í 4G vera frá 15-50 Mb/s. Síminn og Vodafone segja þó aðeins 15-30 Mb/s. M.a. var tekið fram að meðal „throughput“ færi mjög mikið eftir útfærslu senda (fjölda tíðna) og/eða álagi þar sem bandvidd er samnýtt. Aðeins Nova gat veitt upplýsingar um meðal niðurhalshraða til tækja í 4,5G, en hann er sagður vera 150 Mb/s. Við 5G er meðal niðurhalshraðinn sagður vera 100-300 Mb/s. Þess má geta að ekkert fyrirtækjanna býður upp á 5G „stand-alone“ enn sem komið er, þ.e. með 5G kjarna ofan á 5G sendana, en þau áætla að það geti orðið að veruleika á árunum 2024-2025. Mun það eflaust auka hraða 5G enn meir.

133. Með tilkomu 4G og 4,5G og síðar 5G virðist sem svo að farnetslausnir séu í einhverjum tilvikum orðnar valkostur fyrir heimili hvað internetþjónustu varðar. Að minnsta kosti má sjá þess merki að einhver hluti heimila notist eingöngu við farnetslausn til að verða sér úti um sitengda bandbreiða internetþjónustu eða að fólk nýti sér slíka þráðlausa lausn þar sem ekki er boðið upp á fastanetslausn, t.d. í ósamþykktu húsnæði. Einnig gæti verið nokkuð um að yngra fólk sem er að stofna heimili kaupi ekki fastanetstengingu og láti sér farnetslausn nægja³⁸. Miðað við niðurstöðu neytendakönnunar sem FST lét framkvæma haustið 2022 sem og upplýsingar frá fjarskiptafyrirtækjum, gæti þetta hlutfall verið komið í um 11% af heimilum. Samkvæmt tölum sem FST hefur aflað virðist þetta hlutfall vera eilítið hærra og ekki er ólíklegt að hlutfallið muni hækka eitthvað á næstu árum eftir því sem 5G væðingunni vindur fram og farnetstengingar verða öflugri. Eins og sjá má af mynd 3.2 hér að framan hefur bitastraumstengingum um fastanet lítið fjölgað frá árinu 2019 og mun minna en á árunum þar á undan og mun minna en fjölgun heimila og landsmanna segir til um. Bendir þetta til þess að farnetstengingar séu farnar að anna eftirspurn nokkurs hóps neytenda, sem kann að benda til staðgöngu á smásölustiginu milli fastanetslausna og farnetslausna um netbeina. Á líftíma þessarar greiningar gerir FST þó hins vegar ráð fyrir því að mikill meirihluti heimila og fyrirtækja muni áfram vera með fastanetstengingar.

3.1.2 Framboð, verð og markaðshlutdeild á tengdum smásölumörkuðum

134. Sá smásölumarkaður sem viðkomandi heildsölumarkaðir 3a og 3b þjóna er fyrst og fremst smásala internetaðgangs og tengd þjónusta sem veitt er yfir bitastraum, þ.e. dreifing sjónvarpsþjónustu yfir IP (IPTV) og IP talsímaþjónusta (VoIP). Í eftirfarandi undirköflum verður fjallað um stöðuna á viðkomandi smásölumörkuðum, m.a. þróun markaðshlutdeilda helstu fyrirtækja, verðstefnu o.fl. og lagt mat á mögulega þróun á líftíma greiningarinnar.

3.1.2.1 Markaðshlutdeild í fastanetum á smásölumarkaði

135. Í þessum kafla er fjallað um markaðshlutdeild smásölufyrirtækja á landsvísu í árslok 2022 út frá fjölda tenginga í fastaneti. Síðar verður fjallað um markaðshlutdeild þegar tengingar um 5G, og eftir atvikum 4 og 4,5G, farnet sem tengjast um beina bætist við.

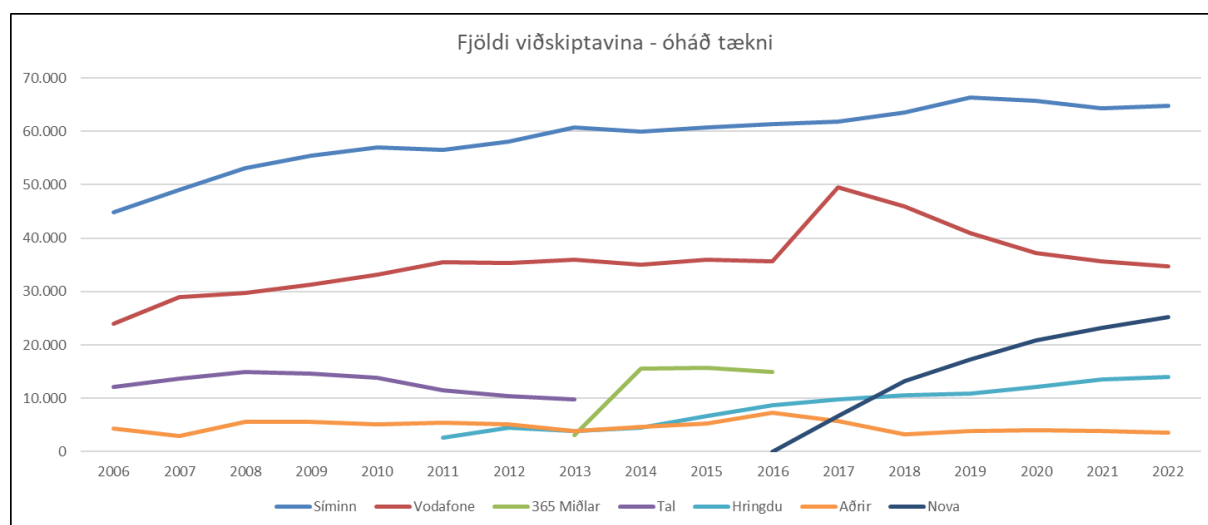
136. Markaðshlutdeild fyrirtækjanna er töluvert misjöfn eftir landsvæðum. Til að mynda er markaðshlutdeild Símans almennt nokkuð yfir landsmeðaltali keppinauta á landsbyggðinni en

³⁸ Á bls. 4 í svarbréfi Mílu, dags. 2. maí 2023, við fyrirspurn FST, dags. 14. apríl 2023, telur félagið að þjónusta um 4G/4,5G/5G netbeina hér á landi geti talist ígildi FWA þjónustu. Á bls. 5 segir Míla svo að margt bendi til þess að FWA hafi takmarkaða staðgöngu við fastanetstengingar eða geti mögulega frekar talist vera viðbótarþjónusta sem mætir aðeins takmörkuðum og/eða tímabundnum þörfum notenda, eins og t.d. til notkunar í sumarhúsabyggingum eða fyrir ferðamenn, farandverkamenn og ungt fólk sem er að hefja búskap.

töluvert lægri en landsmeðaltal á höfuðborgarsvæðinu. Með þó nokkurri einföldun má segja að hið gagnstæða gildi um Sýn, Nova og Hringdu. Fjallað verður nánar um markaðshlutdeild niður á sveitarfélög á smásölustigi í kafla 5 hér að neðan.

137. Síminn er stærsta fyrirtækið á smásölumarkaði fyrir internetþjónustu með tæplega 65 þúsund viðskiptavinum og nærri 46% hlutdeild í internetþjónustu yfir fastlínu í árslok 2022. Fjöldi viðskiptavina félagsins hefur haldist nokkuð stöðugur síðustu árin. Hlutdeild fyrirtækisins hefur minnkað lítið eða úr 52,7% í lok árs 2006 í 45,5% í árslok 2022, eða um 7,2% prósentustig á 17 árum eða rúmlega 0,4% á ári.

Mynd 3.7 Fjöldi viðskiptavina óháð tækni í árslok 2022



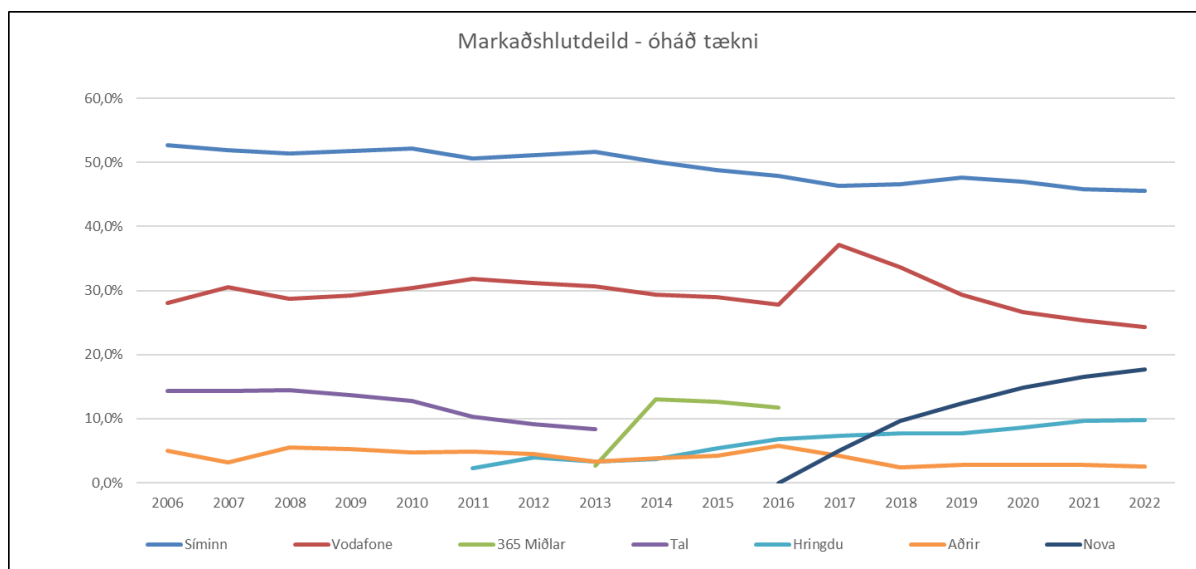
Heimild: Fjarskiptastofa.

138. Sýn (Vodafone) hefur verið með næst mestu markaðshlutdeildina þessi sömu ár. Í lok árs 2017 gengu kaup fyrirtækisins á ljósvakamiðlum og fjarskiptaþjónustu 365 Miðla í gegn og tók hlutdeildin kipp sem því nam og var 37% í lok árs 2017. Athygli vekur að fyrirtækinu hefur ekki tekist að halda þeirri hlutdeild, en hún lækkaði um 2,7 prósentustig á árinu 2018, um 4,2% á árinu 2019 og stóð í rúmum 24% í lok árs 2022.

139. Nova, sem lengstum starfaði eingöngu á farsímamarkaði, hefur vaxið hratt í fastanetstengingum frá því að félagið hóf starfsemi á þeim markaði, sérstaklega á árunum 2016-2020. Á fastlínu býður fyrirtækið internetþjónustu fyrst og fremst yfir ljósleiðaranet Ljósleiðarans, en veitir þó einhverja þjónustu yfir xDSL (annað DSL en ADSL eða VDSL) og GPON net Mílu, þá fyrst og fremst með sérlausnum á fyrirtækjamarkaði. Félagið er hins vegar ekki [...] ³⁹ og því er ekki útilokað að félagið snúi sér að Mílu í auknum mæli varðandi kaup á heildsölupjónustu á mörkuðum 3a eða 3b, eftir að Míla komst úr eigu samkeppnisaðilans Símans. Hlutdeild félagsins nam nærri 18% í árslok 2022.

³⁹ Fellt brott vegna trúnaðar. Það sama á við um hornklofa í framhaldinu.

Mynd 3.8 Markaðshlutdeild óháð tækni í árslok 2022



Heimild: Fjarskiptastofa.

140. Hringdu, sem hóf starfsemi 2011, hefur vaxið hægt og rólega með stöðugum hætti og hafði fyrirtækið náð 10% hlutdeild í árslok 2022. Síðustu árin hefur Hringdu keypt heildsöluafurðir sínar af Símanum, bæði í fastaneti og farneti. Eftir að samningur Símans og Hringdu um internetþjónustu um fastanet rennur sitt skeið á enda [...] Hringdu kaupir einnig bitastraumstengingar af Ljósleiðaranum.

141. Fjöldi smærri fyrirtækja er starfandi á smásölumarkaði internetþjónustu en hlutdeild þeirra er mjög lítil eða 2,6% samtals í árslok 2022. Hlutdeild smærri fyrirtækja hefur farið minnkandi síðustu ár en hún var lengi nokkuð stöðug um eða rétt undir 5%.

142. Smásölumarkaður internetþjónustu, ef eingöngu er horft til fastaneta, einkennist því af tveimur stórum fyrirtækjum sem bjóða pakkalausnir eða vöruvöndla, Símanum og Vodafone, þar sem sjónvarpsþjónusta er einn helsti sölupunktur viðkomandi vöndla. Á undanförnum misserum hefur Síminn þó verið að halda sínu nokkuð vel, jafnvel þrátt fyrir öflugna innkomu Nova, á meðan Vodafone hefur verið að tapa umtalsverðri markaðshlutdeild. Nova vöndlar saman internetþjónustu og farsímaþjónustu sinni og auglýsir sérstaklega að sérstakrar IPTV dreifingar á sjónvarpsþjónustu sé ekki þörf heldur dugi ýmsar OTT (e. over-the-top) lausnir, enda hefur fyrirtækið ekki slíka IPTV þjónustu í framboði sínu, eins og Síminn og Vodafone. Nova býður OTT lausn er nefnist NovaTV í snjalltækjum og um AppleTV tæki.

143. Með heildsöluaðgangi að bitastraumsþjónustu innviðafyrirtækjanna, fyrst og fremst Mílu, Ljósleiðarans, Tengis og Snerpu, geta internetþjónustuaðilar á smásölustigi fengið aðgang að öllum fastlínutengdum heimilum og fyrirtækjum sem bitastraumsþjónusta nær til. Þar má sérstaklega nefna aðgangsléið 3 hjá Mílu þar sem bitastraumsþjónusta Mílu nær til allra VDSL og GPON tengdra heimila og fyrirtækja, sem samanlagt er svo gott sem landsdekkandi. Síminn hefur gegnum langa rekstrarsögu sína verið það fjarskiptafyrirtæki landsins sem býður nánast landsdekkandi þjónustu og Vodafone hefur viðskiptavinum í nánast öllum sveitarfélögum á landinu. Nova og Hringdu bjóða fyrst og fremst þjónustu á höfuðborgarsvæðinu og víðar á Suðvesturlandi, en eitthvað í stærri byggðarkjörnum á

landsbyggðinni. Nokkrir staðbundnir þjónustuveitendur bjóða svo þjónustu fyrst og fremst í heimabyggð, eins og Snerpa á Vestfjörðum, Kapalvæðing í Reykjanesbæ og Tölvun í Vestmannaeyjum. En eins og fyrr sagði hafa fyrirtækin heildsöluaðgang að öllum tengdum heimilum hvers bitastraumsnets. Líklegt verður að teljast að Nova, og jafnvel Hringdu, muni á líftíma greiningar þessarar auka þjónustustig sitt á landsbyggðinni.

3.1.2.2 Síminn

144. Síminn verðleggur internetþjónustu sína óháð hraða tengingarinnar eða aðgangsneti, þ.e. hvort internettengingin er veitt um VDSL, GPON tengingar Mílu eða ljósleiðaranets Ljósleiðarans⁴⁰ eða um farnet. Verðlagning hefur löngum farið eftir því gagnamagni sem viðskiptavinur fær innifalið til notkunar í hverjum mánuði, eða frá því að sítenging tók við af upphringisamböndum um mótað. Það helgast af því að einn helsti kostnaðarliður internetþjónustu hér á landi er gagnamagn fremur en bandbreidd sambandsins. Sérstaklega átti það við um erlent gagnamagn á árunum eftir aldamót meðan sambönd um sæstreng og gagnatengingar við hið alþjóðlega internet voru afar dýrar. Þá tíðkaðist að mæla sérstaklega gagnamagn sótt erlendis frá, en hin seinni ár hefur allt gagnamagn verið mælt, bæði sent og sótt, innanlands og utan. Nú er orðið æ algengara að bjóða upp á valkosti með ótakmörkuðu gagnamagni og hafa neytendur í síauknum mæli fært sig yfir í slíka kosti síðustu misseri. Síminn hefur um nokkurt skeið boðið slíkt á fastaneti og í byrjun árs 2023 hóf Síminn að auglýsa slíka 5G áskrift sérstaklega sem valkost í internetþjónustu til heimila.

Mynd 3.9 Framboð Símans fyrir internetþjónustu til heimila

Package	Monthly Price (kr.)	Features
Heimanet (unlimited GB)	12.740	Unlimited GB, Linugjald 3.990, Netbeinir 1.050
Nemanet (unlimited GB)	8.900	Unlimited GB, Linugjald 3.990, Netbeinir 610
Heimanet WiFi magnari	700	WiFi magnari
Heimanet 500 GB	11.940	500 GB, Linugjald 3.990, Netbeinir 1.050
Heimanet 100 GB	10.940	100 GB, Linugjald 3.990, Netbeinir 1.050
5G net (unlimited GB)	10.950	5G net, unlimited GB, Linugjald 3.990, Netbeinir 1.050

Heimild: Skjáskot af „<https://www.siminn.is/internet>“ þann 5.05.2023.

⁴⁰ Síminn veitti lengstum ekki þjónustu yfir net Ljósleiðarans. Síminn og Ljósleiðarinn gerðu hins vegar samning um aðgang Símans að neti Ljósleiðarans í júlí 2020. Stefnt var að því þjónusta Símans yrði aðgengileg á Ljósleiðara Ljósleiðarans snemma árs 2021, en hún var ekki virkjuð fyrr en 25. ágúst 2021. Þá hefur Tengir lengi leitað eftir því að Síminn veiti þjónustu um bitastraumskerfi Tengis en samningar hafa ekki náðst. Hins vegar veitir Síminn þjónustu um bitastraumskerfi Mílu á starfssvæði Tengis, um ljósleiðaranet Tengis, en Míla leigir svartar ljósleiðaraheimtaugar af Tengis.

145. Mynd 3.9 sýnir skjáskot af heimasíðu Símans þann 5. maí 2023 þar sem fram koma þjónustuleiðir og verð Símans í internetþjónustu. Eins og sést er verð sjálfrar internetþjónustunnar háð því gagnamagni sem nota má í hverjum mánuði, en línugjald og leiga netbeinis er föst upphæð. Síminn hóf fyrir um 3 árum að auglýsa heildarverð fyrir internetþjónustu, beini og línugjald saman. Verð Símans fyrir internetþjónustuna, án línugjalds og beinis, er því 5.900 kr. fyrir 100 GB, 6.900 kr. fyrir 500 GB og 7.700 kr. fyrir ótakmarkað gagnamagn. Á síðustu 2-3 árum hefur dregið saman með verðum eftir gagnamagni og því er ótakmarkað gagnamagn að verða æ betri og vinsælli kostur.

3.1.2.3 Vodafone/Sýn

146. Vodafone viðhefur einnig þá stefnu í verðlagningu internetþjónustu sinnar að verð er óháð afkastagetu aðgangsnets, en byggir þess í stað á inniföldu gagnamagni sem nota má í hverjum mánuði. Þar, eins og hjá Símanum, er ótakmarkað gagnamagn dýrast, en það er að vísu orðið litlu dýrara en 500 GB um fastanet, auk þess sem sjónvarpsefni fylgir áskriftinni með ótakmarkaða gagnamagninu. Verð sjálfrar internetþjónustunnar eru ekki ósvipuð verðum Símans. Aðgangsgjald (línugjald) Vodafone er 100 kr. lægra en hjá Símanum og leiga netbeinis 40 kr. hærri. Vodafone hefur um nokkurt skeið boðið áskrift með ótakmörkuðu gagnamagni með endabúnaði um 4G og 5G farnet.

147. Mynd 3.10 hér að neðan sýnir skjáskot af heimasíðu Vodafone þann 5. maí 2023 þar sem fram koma þjónustuleiðir og verð Vodafone í internetþjónustu. Leiga á netbeini kr. 1.090 kemur eingöngu fram á neðstu myndinni fyrir 500 GB þjónustuleiðina og það á einnig við um línugjaldið að upphæð 3.890 kr.

Mynd 3.10 Framboð Vodafone fyrir internetþjónustu til heimila

Ótakmarkað
 5G net með endabúnaði 10.990 kr.
 Ótakmarkaður farsími 0
 WiFi framlenging 0
10.990 kr. / mán
 Panta

Net og skemmtun
 Ótakmarkað net Innifalið
 Aðgangsgjald Innifalið
 Leiga á router Innifalið
 Stöð 2+ Innifalið
 Ótakmarkaður farsími 0
 WiFi framlenging 0
12.990 kr. / mán
 Panta

Fjölskyldupakkinn
 Net Innifalið
 Aðgangsgjald Innifalið
 Leiga á router Innifalið
 2 ótakmarkaðir farsímar Innifalið
 Stöð 2 og Stöð 2+ Innifalið
 Háskerpumyndykill Innifalið
 Krakkakort Innifalið
21.990 kr. / mán
 Panta

500 GB
 Net 6.990 kr.
 Aðgangur að ljósleiðara 3.890 kr.
 Leiga á router 1.090 kr.
 Ótakmarkaður farsími 0
 WiFi framlenging 0
11.970 kr. / mán
 Panta

Heimild: Skjásnot af „<https://vodafone.is/adstod/verdskra/internet/internet/>“ þann 5. maí 2023.

3.1.2.4 Nova

148. Um verðlagningu Nova gildir hið sama og hjá Símanum og Vodafone að verð fer eftir inniföldu gagnamagni. Verð Nova eru álíka og verð Símans og Vodafone, en þó eitthvað lægri en hjá Símanum fyrir sambærilegt gagnamagn. Línugjald og leiga á beini hjá Nova er svipuð gjöldum Símans og Vodafone. Þar sem ekki er tenging við ljósleiðara Ljósleiðarans býður Nova 4G/4,5G og 5G farnetsþjónustu sína um Wi-Fi beini til internettengingar heimilisins. Nova hefur fram að þessu ekki veitt þjónustu um ljósleiðara Mílu, en félagið notast við xDSL kerfi Mílu í einhverjum mæli á fyrirtækjamarkaði. Ekki er útilokað að Nova fari að bjóða upp á internettengingar um ljósleiðaranet Mílu þar sem fyrirtækið er ekki lengur í eigu Símans sem er í samkeppni við Nova, enda [...]. Nova hóf markaðssetningu heimilistenginga um 4G, 4,5G og 5G farnet, sem staðgöngu fyrir fastanetstengingar, fyrir nokkrum árum og töluvert fyrr en Síminn og Sýn.

149. Mynd 3.11 hér að neðan sýnir skjáskot af heimasíðu Nova þann 5. maí 2023, þar sem fram koma þjónustuleiðir og verð Nova í internetþjónustu.

Mynd 3.11 Framboð Nova fyrir internetþjónustu til heimila

AlltSaman MIÐ Ótakmarkað net Aðgangsgjald Ráter Innifalið INNIFALLIÐ FÍNPÓSSAÐU DÍLINN Ótakmarkaður farsími − 2 + Wifi Kastari − 0 + Úrlausn − 1 + SAMTALS 14.990 kr. Á MÁN Kaupa	500GB LJÓSLÉIDARI Netið Aðgangsgjald Netið Aðgangsgjald Leigja ráter 990 kr. á mán ON FÍNPÓSSAÐU DÍLINN Ótakmarkaður farsími − 0 + Wifi Kastari − 0 + Úrlausn − 0 + SAMTALS 10.990 kr. Á MÁN Kaupa
Ótakmarkað 5G NET Netið Aðgangsgjald Netið Aðgangsgjald Leigja 5G ráter 1590 kr. á mán ON Leigja 4.5G ráter 990 kr. á mán OFF FÍNPÓSSAÐU DÍLINN Ótakmarkaður farsími − 0 + Wifi Kastari − 0 + Úrlausn − 0 + SAMTALS 10.880 kr. Á MÁN Kaupa	Ótakmarkað LJÓSLÉIDARI Netið Aðgangsgjald Netið Aðgangsgjald Leigja ráter 990 kr. á mán ON FÍNPÓSSAÐU DÍLINN Ótakmarkaður farsími − 0 + Wifi Kastari − 0 + Úrlausn − 0 + SAMTALS 12.590 kr. Á MÁN Kaupa

Heimild: Skjáskot af „<https://www.nova.is/netid/ljosleidari>“ þann 5. maí 2023.

3.1.2.5 Hringdu

150. Hringdu er minnst þeirra fjögurra fyrirtækja sem hafa markaðshlutdeild yfir 5% með um 10% hlutdeild í lok árs 2022. Fyrirtækið tekur annan pól í hæðina og aðgreinir sig frá hinum þremur með því að hafa verðlagningu mismunandi eftir afkastagetu tengingarinnar. Tengingar með minni hraða, 100 Mb/s, eru þær ódýrustu sem eru í boði. Ólíkt Nova, Símanum

og Vodafone markaðssetur Hringdu ekki farnet sem staðgönguþjónustu fyrir fastanet, heldur sem „Ferðanet“.

151. Mynd 3.12 hér að neðan sýnir skjáskot af heimasíðu Hringdu þann 5. maí 2023 þar sem fram koma þjónustuleiðir og verð Hringdu á internetþjónustu.

Mynd 3.12 Framboð Hringdu fyrir internetþjónustu til heimila

The screenshot displays four internet service plans offered by Hringdu. Each plan is presented in a card format with a table of specifications and a price.

Plan Name	Speed	Data	Price (kr.)	Additional Info
100 Mb/s 100 GB	100 Mb/s	100 GB	7.200	Með aðgangsgjaldi
100 Mb/s ÓTAKMARKAÐ	100 Mb/s	Ótakmarkað	8.600	Með aðgangsgjaldi
1000 Mb/s ÓTAKMARKAÐ	1000 Mb/s	Ótakmarkað	9.600	Með aðgangsgjaldi
Skólanet ÓTAKMARKAÐ	1000 Mb/s	Ótakmarkað	7.500	Með aðgangsgjaldi

Each plan card includes a table with the following columns: Hraði (Speed), Niðurhal (Download), and Upphal (Upload). The price is listed as 990 kr. for the first three plans and 990 kr. for the Skólanet plan. A 'Veitja' (View) button is present for each plan.

Heimild: Skjáskot af „<https://hringdu.is/internet/>“ þann 5. maí 2023.

152. Mögulega má telja verðstefnu Hringdu til hegðunar „einfara“ (e. maverick), þ.e. fyrirtækis sem reynir að skapa sér aðgreiningu frá stærri fyrirtækjum markaðarins með því að brjótast undan hjarðhegðun og fara gegn viðteknum venjum.

3.1.2.6 Almennt um verð, verðþróun og verðstefnu

153. Telja má að internetþjónusta ein og sér sé orðin nokkurs konar hrávara. Tæknileg gæði þjónustu hvers fyrirtækis eru nægilega mikil svo viðskiptavinir gera ekki mikinn greinarmun, ef nokkurn, þar á. Hefur þetta átt við um langt skeið varðandi internetþjónustu um fastanet (VDSL og ljósleiðara), en einnig í auknum mæli á síðustu misserum um internetþjónustu um farnet, fyrst með tilkomu 4G en sér í lagi eftir að 4,5G fór í loftið og enn frekar eftir tilkomu 5G. Neytendakannanir sem FST lét gera í október 2020 og í apríl 2022 sýna að viðskiptavinir eru almennt sáttir við gæði fastanetstenginga sinna hvort sem þær eru um VDSL eða ljósleiðara, en 15% svarenda voru ekki sátt. Einnig finna neytendur lítið fyrir skorti á afkastagetu, en einungis 16% svarenda svöruðu því játandi. Verðlagning á smásölumarkaði bendir ekki til þess að eitthvert fyrirtækjanna telji sig geta viðhaft mismunandi verð fyrir internetþjónustu eftir því hvort hún er veitt um VDSL eða ljósleiðara á grundvelli aðgreiningar og hærri verða vegna meiri gæða. Ef draga á slíkar ályktanir virðist það þá helst Síminn sem telji sig geta verið skör herra í verðlagningu og samkeppnisaðilar þurfi að verðleggja sig lægra eða láta aðra þjónustu fylgja. Verðmunurinn er þó óverulegur.

154. Í neytendakönnun sem FST lét framkvæma fyrir sig í nóvember 2022 kom fram að u.þ.b. 11% svarenda sögðust aðeins vera með farnetstengingu á sínu heimili. Að mati FST bendir það til þess að keðjustaðganga geti verið til staðar á milli fastanetslausna um VDSL og ljósleiðara og 4G, 4,5G og 5G farnetslausna um beina (e. routers). Verð fyrir internetþjónustu um farnet var lengstum ekki samkeppnishæft við verð fyrir slíka þjónustu um fastanet. Á undanförunum mánuðum og misserum hefur verð fyrir slíkar farnetslausnir farið lækkandi og er nú svo komið að verð eru sambærileg og jafnvel örlítið lægri á farnetstengingum þar sem munar um það bil sem samsvarar töluverðum hluta línugjalds, enda er ekki greiddur heildsölukostnaður vegna heimtaugaleigu í farnetum sem þjónustuveitendur um fastanet þurfa að endurheimta í formi línugjalds.

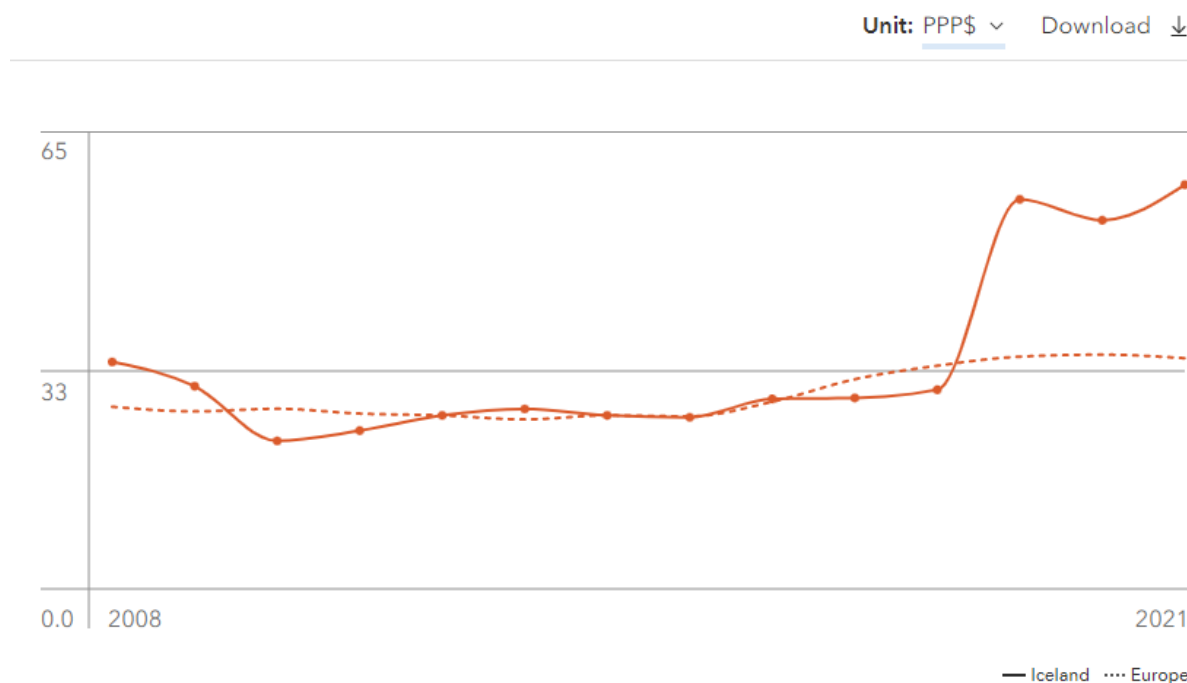
155. Í ofangreindri neytendakönnun var m.a. spurt hvort farnet gæti komið til greina sem fjarskiptatenging fyrir internetþjónustu heimilisins. Þegar spurt var hvort að fjarskiptatenging um farnetslaust gæti komið í stað fastlínutengingar heimilisins svöruðu 55% á 5G þéttbýlisstöðum aðspurðra játandi. Á öðrum landsvæðum svaraði 44% játandi og af heild svaraði 53% aðspurðra þessari spurningu játandi. Könnunin sýndi að tæplega 11% notenda hafa 5G eða 4G sem fjarskiptatengingu heimilisins sem internetþjónustan er fengin um og athyglisvert var að sú niðurstaða var mjög mismunandi eftir landssvæðum. Sem dæmi var 5G eða 4G um 23% heimilistenginga fyrir internetþjónustu á Austurlandi. Gáfu þessar niðurstöður vísbendingu um að farnet um 5G og jafnvel 4G og 4,5G geti veitt fastlínutengingum staðgöngu að mati neytenda, eins og nánari rök verða færð fyrir hér síðar.

156. Á hinn bóginn er samkeppni á smásölumarkaði sífellt að færast meira yfir í vöndla, þar sem internetþjónusta er einn þáttur í framboði þeirra. Afsláttur frá „listaverði“ í tilviki vöndla er einn þáttur í því að gera hann aðlaðandi og getur það haft þau áhrif að listaverð fyrir internetþjónustu er haft herra en ella. Fjallað verður frekar um vöndla í köflum 3.1.2.8 –

3.1.2.13 hér síðar. Ekki eru í boði vöndlar með t.d. sjónvarpsþjónustu í tilfelli internets um farnet.

157. Verð á körfu ýmissar fjarskiptaþjónustu fyrir heimili og fyrirtæki hér á landi hefur almennt komið vel út í alþjóðlegum samanburði hin síðari ár. Hins vegar hefur verðsamanburður ITU sem FST hefur litið til síðustu ár ekki sýnt að smásöluverð internetþjónustu sé sérstaklega lágt hér á landi. Árið 2016 var niðurstaðan sú að varðandi verð á internetþjónustu með 1GB gagnamagni, þegar miðað er við kaupmátt (PPP\$) og skattar meðtaldir, að þá var Ísland í 22. sæti af 44 Evrópuríkjum. Frá árinu 2017 hefur verið miðað við innifalið 5GB gagnamagn og var Ísland í 16. sæti það ár, í 15. sæti árið 2018 og svo því 41. árið 2019, en það ár hóf ITU að telja línugjaldið með sem hluta verðs internetþjónustu. Ísland var því orðið eitt dýrasta land í Evrópu fyrir 5GB internetþjónustu miðað við forsendur í verðkönnun ITU í þeim samanburði. Árið 2020 var Ísland í 40. sæti og í 39. sæti árið 2021 af 46 löndum sem samanburður ITU nær til, en ekki skila öll lönd gögnum öll árin. Það verður þó að taka fram að gagnasöfnun ITU er gerð á heimsvísu og er sítengd bandbreið internetþjónusta skilgreind þannig að hún innifeli 5 GB gagnamagn og nái hið minnsta 256 Kb/s afköstum. Safnað er verðum áskrifta hjá þeim smásala sem mesta markaðshlutdeild hefur. Sú smásöluþjónusta sem í boði er á Íslandi innifelur mun meira gagnamagn og margföld slík afköst. Evrópa er fjölbreytt í gerðum neta og útbreiðslu þeirra sem og verðlagningu og kaupmætti. Löndin eru því ekki með öllu samanburðarhæf og taka verður tillit til þess í túlkun þessara talna

Mynd 3.13 Samanburður á kaupmáttarjöfnum verðum internetþjónustu á Íslandi og meðaltali Evrópu



Heimild: <https://datahub.itu.int/>.

158. FST telur eðlilegt að taka línugjald með þegar verð á internetþjónustu um fastanet eru skoðuð, enda verður ekki hjá því komist að greiða línugjald til þess að fá slíka þjónustu. Þá er línugjald ekki sérstaklega aðskilið í mörgum ríkjum og samanburður milli landa gefur því ekki rétta mynd ef línugjöldin eru undanskilin í verðsamanburði. FST leitaði eftir upplýsingum um

línugjöld hjá systurstofnunum sínum á Norðurlöndum og var niðurstaða þeirrar upplýsingaöflunar að línugjöld þekktust varla þar. Þau hafa helst tíðkast meðal nokkurra sveitaneta í Svíþjóð, en slík gjaldtaka virðist vera á undanhaldi meðal þeirra. Meginreglan í löndunum virðist vera að sá kostnaður sem til fellur vegna heimtaugaleigu sé endurheimtur beint í smásölugjaldi hverrar þjónustu. FST telur því að könnun ITU, eins og hún var framkvæmd síðast, gefi vísbendingar um það að samkeppni sé ekki að þrýsta niður verði á internetþjónustu í smásölu hér á landi.

159. Þess má geta að smásölufyrirtækin innheimta að sjálfsögðu ekki línugjald fyrir internetþjónustu um farnet. Þegar horft er til þess þá eru verð fjarskiptafyrirtækja á smásölustigi svipuð í tilviki internetþjónustu um farnet og um fastanet að meðtöldu línugjaldi, eða að verð fyrir internetþjónustu um farnet séu orðin nokkuð lægri. Hjá Nova er t.d. hægt að kaupa ótakmarkað farnet með farnetsbeini á 10.880 kr. á meðan 500 GB ljósleiðari með línugjaldi kostar 10.990 kr. Nokkuð dýrara er að kaupa ótakmarkað gagnamagn á ljósleiðara með línugjaldi eða 12.590 kr. Þetta er mjög sambærilegt hjá Vodafone og Símanum.

3.1.2.7 Hlutdeildir fyrirtækjanna eftir mismunandi aðgangstækni í fastaneti

160. Sítingingar með xDSL tækni voru fyrstar á markað slíkra tenginga, fyrst ADSL svo VDSL. Síminn hefur í gegnum tíðina verið fyrirferðarmestur á þeirri syllu markaðarins, og bauð ekki internetþjónustu sína yfir ljósleiðarabitastraumskerfi stærsta samkeppnisaðila Mílu, þ.e. Ljósleiðarans, fyrr en 25. ágúst 2021, sbr. samning Símans og Ljósleiðarans, dags. 1. júlí 2020. Í árslok 2022 leigði Síminn [...] ⁴¹ tengingar af Ljósleiðaranum, á móti [...] ⁴² kopar og ljósleiðaratengingum á kerfi Mílu á sama tíma. Sömuleiðis er Míla sjálf eini aðilinn sem býður xDSL þjónustu í heildsölu.

161. Vodafone rak lengi vel eigið ADSL kerfi sem hafði farið minnkandi með hverju árinu og var endanlega lagt niður á árinu 2022. Fyrir nokkrum árum tók Vodafone þá ákvörðun að einblína fremur á að selja internettengingar um ljósleiðarakerfi Ljósleiðarans og aðgangssleið 1 á koparneti Mílu, sem er bitastraumsaðgangur, fremur en að leigja heimtaugar. Vodafone hefur bent á að ástæða þess sé að ekki hafi verið pláss í götuskápum Mílu þegar Símasamstæðan hóf VDSL væðingu á fullu upp úr árinu 2011 og lauk að mestu árinu 2015. Vodafone hefði því verið nauðbeygt til að færa sig niður fjárfestingarstigann og yfir í bitastraumsaðgang að mestu í stað heimtaugaaðgangs. Vodafone rak samt sem áður bitastraumsbúnað á nokkrum staðbundnum netum í eigu sveitarfélaga fram í lok september 2023, þegar búnaðurinn færðist formlega yfir til Ljósleiðarans, og selur einnig internettengingar um GPON-net Mílu í töluverðu mæli.

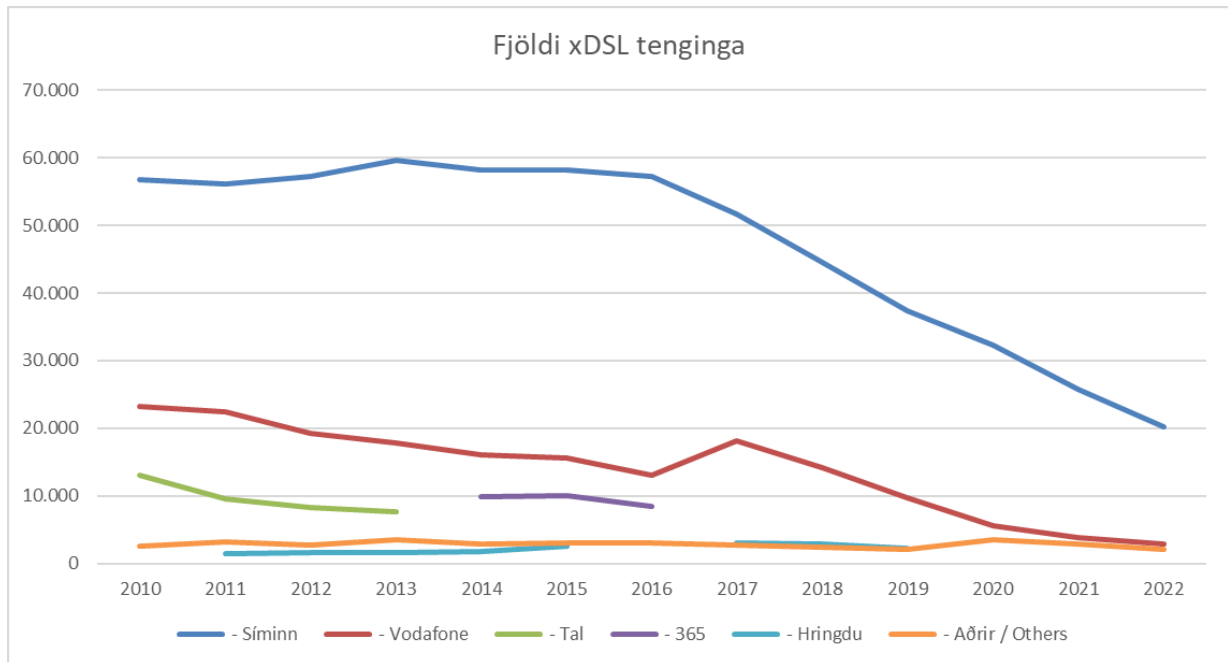
162. Síðustu 7-8 ár, eftir að Míla hóf útbreiðslu ljósleiðaraneta af krafti á höfuðborgarsvæðinu á árinu 2016, virðist Síminn hafa viðhaft markvisst sölu- og markaðsstarf við að bjóða viðskiptavinum sínum að færa sig yfir á ljósleiðaranet fyrrum Símasamstæðunnar. Sjá má á mynd 3.14 að xDSL tengingum Símans fækkar verulega frá árinu 2016, en á sama tímabili tekur fjöldi ljósleiðaratenginga Símans kipp, sbr. mynd 3.15 hér að neðan.

⁴¹ Skv. gögnum Ljósleiðarans.

⁴² Skv. gögnum Mílu.

163. Á mynd 3.14 sést að það verður töluverð aukning í fjölda xDSL tenginga Vodafone árið 2017, sem rekja má til kaupa Vodafone á 365 Miðlum. Athygli vekur að Vodafone virðist ekki hafa haldið þeim viðskiptavinum 365 Miðla sem tengdir voru um xDSL ef horft er á myndina, sem sýnir fækkun í xDSL tengingum Vodafone á árinu 2018, sem hélt áfram á árunum 2019-2022. Ekki lítur út fyrir að Vodafone hafi heldur náð að flytja þessa viðskiptavini yfir á ljósleiðara Ljósleiðarans, því mynd 3.8 hér að framan sýnir fækkun internettenginga Vodafone frá 2017 út árið 2022 (óháð tækni). Minna má á í þessu sambandi að 365 Miðlar endurseldu IPTV þjónustu Símans á þeim tengingum og mögulegt er að það hafi haft áhrif.

Mynd 3.14 Fjöldi xDSL tenginga frá 2010-2022



Heimild: Fjarskiptastofa.

164. Vodafone hefur frá opnun ljósleiðaranets Ljósleiðarans beint verulegum hluta sölu- og markaðsstarfs síns að tengingum yfir það net. Ber þess merki í hlutdeildartölum fyrirtækisins í fjölda internettenginga yfir ljósleiðara á mynd 3.15 hér að neðan, en fjöldi ljósleiðaratenginga Vodafone hefur nánast staðið í stað frá árinu 2017, þrátt fyrir mikla fjölgun ljósleiðara á tímabilinu. Vodafone hefur þó í auknum mæli notast við tengingar um ljósleiðaranet Mílu, en meirihluti tenginga félagsins er þó enn á neti Ljósleiðarans, eða yfir [...] % á neti Ljósleiðarans og [...] % á neti Mílu. Þann 20. desember 2022 undirrituðu Sýn og Ljósleiðarinn kaupsamning um kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar fyrir 3 milljarða kr. og langtíma þjónustusamning milli félaganna til 12 ára um heildsöluaðgang Sýnar og þjónustu yfir burðar- og aðgangsnét Ljósleiðarans, sem og þjónustu um internettengingar til útlanda. M.a. er kveðið á um að Vodafone kaupi a.m.k. [...] % af bitastraumstengingum sínum um ljósleiðara af Ljósleiðaranum. Kaupin voru samþykkt af Samkeppniseftirlitinu þann 29. September 2023.

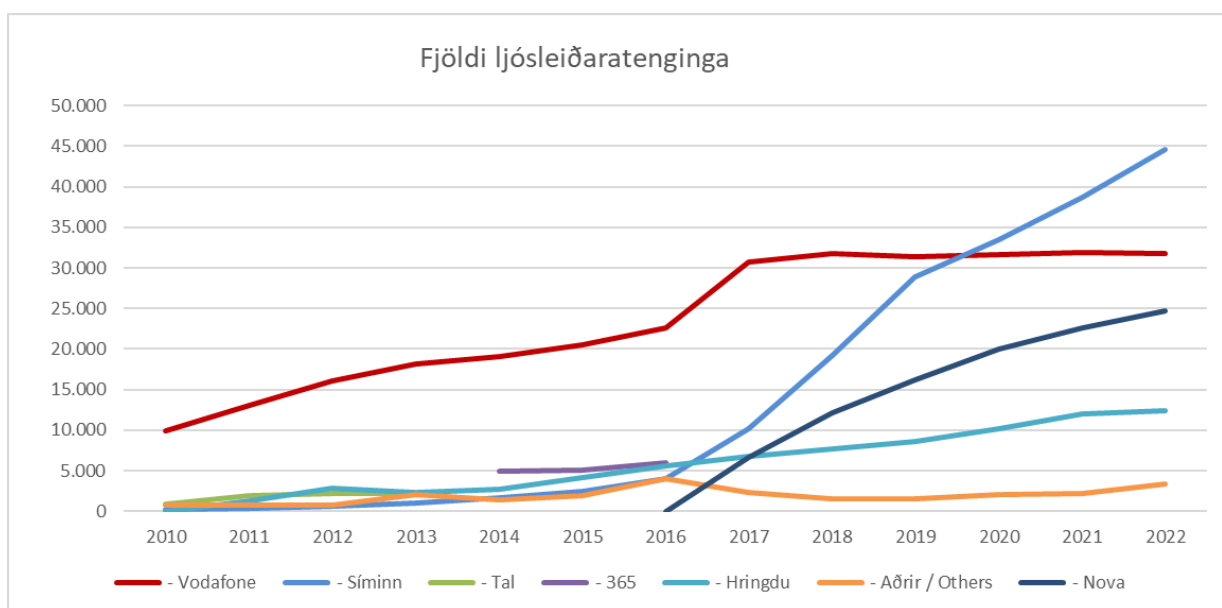
165. Í árslok 2022 var Vodafone með [...] % hlutdeild af VDSL tengingum Mílu og [...] hlutdeild af GPON tengingum fyrirtækisins. Á þeim tengingum þar sem internetþjónusta smásala er fengin í gegnum Mílu er sá möguleiki fyrir hendi að viðskiptavinir þess internetþjónustuaðila kjósi að fá sjónvarpsþjónustu Símans, t.d. eins og er algengt hjá viðskiptavinum smærri aðila sem ekki hafa upp á eigin IPTV þjónustu að bjóða. Sama gildir um

viðskiptavini internetþjónustu Vodafone sem veitt er yfir kerfi Mílu, en þeir geta kosið að hafa IPTV Símans um tenginguna.

166. Eins og sést á mynd 3.15 hér að neðan hefur Nova náð skjóttum árangri í fjölgun ljósleiðaratenginga frá því að fyrirtækið fór að bjóða þessar tengingar árið 2016 og var komin með rúmlega 21% markaðshlutdeild í ljósleiðaraheimtaugum í árslok 2022 og um 18% markaðshlutdeild ef öll smásala, þar með talin yfir kopar/xDSL er tekin með, en Nova selur ekki xDSL tengingar á heimilismarkaði.

167. Athygli vekur að Síminn er það fyrirtæki sem hraðast vex í fjölda ljósleiðaratenginga frá árinu 2016. Vöxturinn var verulegur frá 2016 til 2019, eða nálægt 30% á ári þau ár, og umtalsverður frá 2019 til ársloka 2022 eða milli 15% og 18% á ári. Síminn hefur frá ársbyrjun 2020 verið með hæstu hlutdeildina í ljósleiðaratengingum og í árslok 2022 munaði orðið umtalsverðu á hlutdeild Símans og Vodafone, sem er næst stærsti aðilinn á ímynduðum ljósleiðaramarkaði. Síminn er því það fyrirtæki í smásölu internetþjónustu sem vex hraðast á umræddu tímabili, á þeim hluta markaðarins í fastlínutengingum sem er í mestum vexti, þ.e. tengingum yfir ljósleiðara.

Mynd 3.15 Fjöldi ljósleiðaratenginga frá 2010- til 2022



Heimild: Fjaraskiptastofa.

3.1.2.8 Vöndlar í smásölu internetþjónustu

168. Fjaraskiptafyrirtækin hafa lengi boðið vörur sínar í pakkatilboðum þar sem vöndull ýmissar þjónustu er í boði, gegn einu verði og oft með afsláttarkjörum miðað við að hver vara sé keypt stök. Hefur vægi slíkra vöndla farið mjög vaxandi á síðustu árum hér á landi eins og annars staðar í Evrópu.

3.1.2.9 Vöndlar Símans

169. Eftir að Síminn sameinaði sjónvarpsstöðina SkjáEinn að fullu inn í félagið og breytti áskrift að línulegri sjónvarpsstöð í ólínulega efnisveitu undir vörumerkinu „Sjónvarp Símans

Premium“ (hér eftir stytt sem SSP) markaðssetti fyrirtækið í október 2015 vöndulinn „Heimilispakkinn“, þar sem þrenn fjarskiptabjónusta, þ.e. heimasími, internetþjónusta og sjónvarpsdreifing (IPTV), var seld gegn einu verði með efnisveitunni SSP innifalinni að auki. Sumarið 2019 bættist svo Enski boltinn við Heimilispakkann, en Síminn hefur sýningarréttinn af því vinsæla sjónvarpsefni a.m.k. fram á sumarið 2025. Efnisveitan var helsta varan í markaðssetningu Heimilispakkans og miðpunktur auglýsinga hans. Auk þess hóf Síminn fyrir nokkrum árum að bjóða svokallað x10 í gegnum Heimilispakkann, en þá fengu allt að 6 manns á heimili áskrifanda 10 sinnum það gagnamagn í farsíma sem keypt var með viðkomandi farsímaáskriftum hjá Símanum. Síminn virðist hafa hætt að bjóða umrædda viðbót í apríl 2023, en farsímaáskriftir með endalaust gagnamagn í vöndlum hafa tekið við. Þeir fjölmörgu viðskiptavinir Símans í Heimilispakkanum sem höfðu tekið x10 boðinu virðast þó halda þeim fríðindum áfram, breyti þeir ekki áskrift sinni.

170. Með ákvörðun PFS nr. 10/2018, dags. 3. júlí 2018, komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði brotið gegn bannákvæði 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011, sem leggur bann við því að fjölmiðlaveita beini viðskiptum viðskiptamanna sinna að tengdu fjarskiptafyrirtæki. Þann 1. október 2015 stöðvaði Síminn dreifingu ólínulegs myndefnis Sjónvarps Símans yfir kerfi Vodafone. Frá þeim tíma og fram í ágúst 2018 stóð viðskiptavinum Vodafone umrædd þjónusta ekki til boða, eins og raunin var fyrir þann tíma. Þeir neytendur sem kusu að kaupa aðgang að umræddu ólínulegu myndefni Símans (SSP) þurftu því að vera með myndlykil frá Símanum og nálgast efnið á IPTV kerfi Símans. Áskrift að efninu var þar með eingöngu í boði gegnum sjónvarpsdreifikerfi Símans og þá eingöngu á fjarskiptaneti Mílu, fyrrum dótturfélags Símans, en t.d. ekki á fjarskiptaneti Ljósleiðarans. Þeir tugþúsundir notenda, sem nýttu sér ljósleiðaraheimtaugar Ljósleiðarans sem burðarlag og voru viðskiptavinir Vodafone, Hringdu, Nova og fleiri félaga, gátu því á umræddu tímabili ekki nálgast umrædda myndmiðlun.

171. Þá kom fram í umræddri ákvörðun að í athugasemdum með frumvarpi því sem orðið hefði að framangreindum fjölmiðlalögum hefði komið fram að ákvæðinu væri ætlað að gera notendum kleift að velja bæði myndefni og fjarskiptafyrirtæki án þess að binda sig í viðskiptum við eitt tiltekið fjarskiptafyrirtæki, með því að koma í veg fyrir að fyrirtæki sem hefði bæði yfir að ráða myndefni og fjarskiptanetum misnotaði þá aðstöðu sína. Ennfremur hefði markmiðið verið að brjóta upp slíkt lóðrétt eignarhald á efni og dreifingu, þar sem hvati gæti verið fyrir einstaka fjölmiðlabjónustuveitendur að reyna að beina viðskiptavinum sínum að tengdu fjarskiptafyrirtæki. Ákvæðið hefði verið sett í fjölmiðlalög að gefnu tilefni, m.a. sökum sterkrar stöðu IPTV sjónvarpsdreifingar hér á landi en flest íslensk heimili nýttu sér slíka tækni til að nálgast myndefni, en bæði Síminn og Vodafone starfræktu slík sjónvarpsdreifikerfi. Það var niðurstaða FST að viðskiptavinir annarra fjarskiptafyrirtækja en Símans hefðu frá 1. október 2015 staðið frammi fyrir því að aðgangur þeirra að umræddu myndefni hefði verið takmarkaður þannig að þeir hefðu ekki getað nálgast það án þess að þurfa að skipta um fjarskiptafyrirtæki eða tengjast fleiri en einu fjarskiptakerfi.

172. Síminn skaut ofangreindri ákvörðun PFS nr. 10/2018 til dómstóla. Með dómi héraðsdóms Reykjavíkur frá 1. júlí 2020 staðfesti dómurinn niðurstöðu PFS um brot Símans á umræddri 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga að hluta til, en með breyttum forsendum þó. Með dómi Landsréttar, dags. 24. júní 2022, staðfesti dómurinn niðurstöðu FST frá 2018 að öllu leyti. Síminn skaut þeirri niðurstöðu til Hæstaréttar sem með dómi sínum, dags. 31. maí 2023, ómerkti bæði dóma héraðsdóms og Landsréttar og vísaði málinu til héraðsdóms til nýrrar

málsmeðferðar vegna annmarka á meðferð málsins á báðum dómstigum. Með dómi héraðsdóms, dags. 1. febrúar 2024, staðfesti héraðsdómur ákvörðun FST efnislega en felldi 9 milljón kr. sekt niður vegna skorts á skýrleika sektarheimildarinnar. Dóminum var ekki áfrýjað. Ofangreind ákvörðun FST frá 2018 gildir því ennþá efnislega óbreytt, að öðru leyti en hvað sektina varðar.

173. Í ágúst 2018 kynnti Síminn til sögunnar OTT lausn, þ.e. dreifikerfi á sjónvarpi í gegnum internetið (streymisþjónustu) sem félagið kvað óháða fjarskiptanetum. Vodafone, Ljósleiðarinn og Nova töldu að þrátt fyrir þessa lausn stæði framangreint brot Símans ennþá yfir. Með ákvörðun PFS nr. 27/2019, dags. 25. nóvember 2019, komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði ítrekað fyrri brot sitt fram til 1. október 2019. Með því að skilyrða ofangreinda OTT lausn við tiltekinn myndlykil sem seldur væri af fjarskiptahluta Símans hefði fjölmiðlaveita Símans enn verið að beina viðskiptum viðskiptamanna sinna að tengdu fjarskiptafyrirtæki.

174. Síminn skaut ofangreindri ákvörðun PFS til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála og með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 7/2019, dags. 6. nóvember 2020, ógilti nefndin framangreinda ákvörðun PFS þar sem nefndin taldi að skort hefði upp á rannsókn og rökstuðning á tilteknum þætti málsins hjá PFS. FST og Vodafone hafa nú skotið umræddum úrskurði úrskurðarnefndar til dómstóla og er málið enn til meðferðar hjá héraðsdómi.

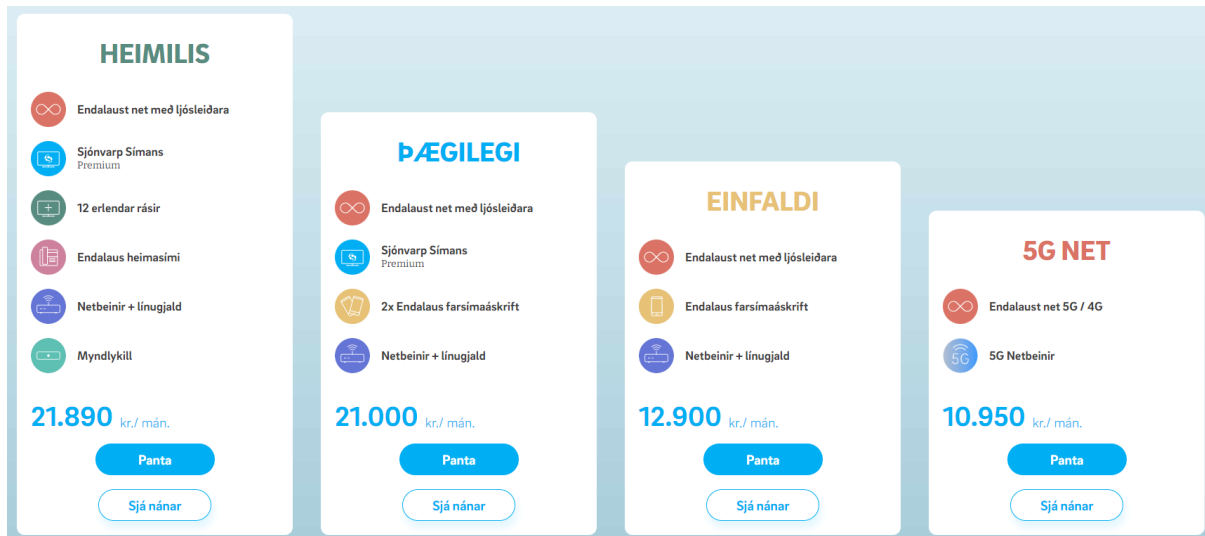
175. Samkvæmt ofangreindu stóð brot Símans gegn umræddu ákvæði fjölmiðlalaga a.m.k. yfir í nær 3 ár. Á þeim tíma jókst fjöldi áskrifenda Heimilispakka Símans mikið, en Síminn hóf eins og áður segir að bjóða fram Heimilispakkann á árinu 2015. Í árslok 2022 var Síminn með 64.778 internetáskriftir í sölu og og af þeim voru [...] með Heimilispakkann, eða [...]%.

176. Eins og áður greinir hefur Síminn boðið upp á Sjónvarp Símans Premium og Enska boltann í OTT lausn, þ.e. „Sjónvarp Símans óháð neti“, frá því í ágúst 2018. Þjónustan hefur verið skilyrt á þann hátt að leigja þarf tiltekinn myndlykil hjá Símanum til að geta notið umræddrar sjónvarpsþjónustu. Lengi vel var mjög lítil upptaka á þeirri þjónustu óháð neti. Samkvæmt tölum m.v. árslok 2020 voru viðskiptavinir Símans í þeirri lausn [...] á meðan þeir voru 56.824 í IPTV lausn Símans. FST hefur ekki nýrri tölur um fjölda viðskiptavina í umræddri lausn en telur að hlutfall OTT lausnarinnar af heildarfjölda í IPTV hafi lítið breyst. Því er ljóst að hlutfall þeirra sem nýta sér OTT lausnina hefur verið lágt miðað við þá sem nýta sér IPTV lausnina. Eins og áður greinir samdi Síminn við Ljósleiðarann um aðgang að bitastraumsþjónustu þess félags í júlí 2020 og hóf að veita þjónustu á neti Ljósleiðarans í ágúst 2021. Á árinu 2022 hóf Síminn svo að bjóða sjónvarpsefni sitt um vefapp og er nú OTT lausn Símans ekki lengur háð því að nota myndlykil frá félaginu. Nú er app Símans aðgengilegt í tölvu, spjaldtölvu, síma, Apple TV og Android TV og í sumum gerðum sjónvarpa. Fjöldi þeirra sem nýta sér IPTV lausn hér á landi hefur farið minnkandi síðustu ár og í lok 2022 voru IPTV áskriftir Símans komnar í 48.182 eftir að hafa mest verið 57.900 í árslok 2019.

177. Í apríl 2023 kynnti Síminn nýja vöndla þar sem tveir nýir vöndlar eru nú boðnir fram. Eins og að framan greinir hefur tífoldun gagnamagns verið hætt sem kaupbætir við Heimilispakkann í öðrum farsímaáskriftum en „Þrennu“. Á móti býðst viðskiptavinum Símans með internettengingu yfir ljósleiðara farsímaáskrift með ótakmörkuðu gagnamagni á kr.

3.000,- á mánuði í stað kr. 9.900,- samkvæmt verðskrá⁴³. Nýr pakki, „Þægilegi pakinn“, inniheldur tvær slíkar farsímaáskriftir með endalausum gagnamagni, en ekki heimasíma, mánaðargjald myndlykilsleigu né 12 erlendar sjónvarpsrásir sem er hluti af Heimilispakkanum. „Einfaldi pakinn“ inniheldur internetþjónustu með ótakmörkuðu gagnamagni og eina farsímaáskrift, einnig með ótakmörkuðu gagnamagni. Verð internetþjónustunnar stakrar er kr. 12.740,- svo farsímaáskriftin fæst fyrir kr. 160 viðbót. Svo býður Síminn nú endalaust 4G/5G net og netbeini á 10.950 kr. Mynd 3.16 sýnir skjáskot af heimasíðu Símans þann 5. maí 2023, þar sem þökkunum er lýst.

Mynd 3.16 Framsetning Símans á innihaldi „Pakkanna“



Heimild: Skjáskot af „<https://www.siminn.is/heimilispakinn>“ þann 5.5.2023.

3.1.2.10 Fjölskyldupakki Vodafone

178. Vodafone býður upp á vöndulinn „Fjölskyldupakkann“ fyrir 21.990 kr. á mánuði. Mynd 3.17 sýnir skjáskot af heimasíðu Vodafone þann 5. maí 2023, þar sem vöndlinum er lýst. Vöndullinn inniheldur sjónvarpsáskriftir að línulegri dagskrá Stöðvar 2 og efnisveitunni Stöð2+, tvær farsímaáskriftir með ótakmörkuðu gagnamagni, eins mörg Krakkakort og þörf er á (farsímaáskriftir fyrir börn með takmörkuðu gagnamagni), ótakmarkað internet, netbeini, myndlykil og uppsetningu búnaðar, auk aðgangsgjalds fjarskiptanetsrekandans. Hægt er að bæta fleiri sjónvarpsáskriftum við pakkann gegn viðeigandi aukagjaldi.

⁴³ Ekki eru takmarkanir á fjölda farsímaáskrifta sem heimili getur fengið á þessum kjörum, nema þær að greiðandi farsímaáskriftanna sé sá sami og greiðandi internetþjónustunnar.

Mynd 3.17 Framsetning Vodafone á „Fjölskyldupakkanum“

Allt á sama stað

Í Fjölskyldupakkanum er heimilið með öll fjarskipti og fjölbreytta afþreyingu á einum stað, alltaf ótakmarkað - á okkar allra besta verði.

-  **Tvær** farsímaáskriftir
-  Eins mörg **krakkakort** og þú þarft
-  Ótakmarkað **net**
-  Ótakmörkuð skemmtun á **Stöð 2** og **Stöð 2+**
-  **Netbeinir**, háskerpumyndlykill og uppsetning á búnaði
-  Aðgangsgjald **ljósleiðara**

21.990 kr. / mán

Panta



Heimild: Skjáskot af „<https://vodafone.is/fjolskyldupakkinn/>“ þann 5.5.2023.

3.1.2.11 „AlltSaman“ hjá Nova

179. Nova býður pakkana „Mikið“, „Meira“ og „Mest“ undir yfirheitinu „AlltSaman“ sem inniheldur internettengingu um ljósleiðara eða farnetslausn um 4,5G eða 5G með ótakmörkuðu gagnamagni, ásamt 2, 3 eða 5 farsímaáskriftum með ótakmörkuðu gagnamagni og 1, 2 eða 3 tengingum fyrir snjallúr. Verð pakkans er frá kr. 14.990-20.490 eftir fjölda snjalltækja. Aðgangsgjald fjarskiptanetsrekanda og netbeinir eru inni í því verði. Nova rekur ekki sjónvarpsþjónustu eða efnisveitu líkt og Síminn og Vodafone en rekur þess í stað appið NovaTV sem er frítt fyrir viðskiptavinum Nova. Í appinu er hægt að horfa á nokkrar sjónvarpsstöðvar, bæði íslenskar og erlendar, frítt eða gegn gjaldi. NovaTV er hægt að nota í tölvu, spjaldtölvu, síma, Apple TV og Android TV.

Mynd 3.18 Framsetning Nova á „AlltSaman“

Mikið	Meira	Mest
Innifalið í AlltSaman er ótakmarkað net, símtöl og SMS á Íslandi. Greitt er sérstaklega fyrir símtöl til útlanda, þjónustunúmer og farsímanotkun utan EES. Þar mælum við með Ferðapakka!	Innifalið í AlltSaman er ótakmarkað net, símtöl og SMS á Íslandi. Greitt er sérstaklega fyrir símtöl til útlanda, þjónustunúmer og farsímanotkun utan EES. Þar mælum við með Ferðapakka!	Innifalið í AlltSaman er ótakmarkað net, símtöl og SMS á Íslandi. Greitt er sérstaklega fyrir símtöl til útlanda, þjónustunúmer og farsímanotkun utan EES. Þar mælum við með Ferðapakka!
14.990 kr.	17.290 kr.	20.490 kr.
Kaupa →	Kaupa →	Kaupa →
Ótakmarkað heimanet Ljósleiðari, 4.5G eða 5G 2 x farsímar eða snjalltæki Ótakmarkað net (EES: 15 GB)	Ótakmarkað heimanet Ljósleiðari, 4.5G eða 5G 3 x farsímar eða snjalltæki Ótakmarkað net (EES: 15 GB)	Ótakmarkað heimanet Ljósleiðari, 4.5G eða 5G 5 x farsímar eða snjalltæki Ótakmarkað net (EES: 15 GB)
INNIFALIÐ Úrlausn í 1 x eSIM snjallúr Leiga á ráter Aðgangsgjald NovaTV MínusÁtján á 0kr. fyrir krakkana 2F1 tilboð og FríttStöf í Nova appinu	INNIFALIÐ Úrlausn í 2 x eSIM snjallúr Leiga á ráter Aðgangsgjald NovaTV MínusÁtján á 0kr. fyrir krakkana 2F1 tilboð og FríttStöf í Nova appinu	INNIFALIÐ Úrlausn í 3 x eSIM snjallúr Leiga á ráter Aðgangsgjald NovaTV MínusÁtján á 0kr. fyrir krakkana 2F1 tilboð og FríttStöf í Nova appinu

Heimild: Skjáskot af „<https://www.nova.is/alltsaman>“ þann 5.5.2023.

3.1.2.12 Hringdu

180. Hringdu býður ekki pakkatilboð í formi afsláttarkjara á einni þjónustu ef önnur er keypt. Á heimasíðu félagsins er boðið upp á að setja saman heildarpakka eftir þörfum viðskiptavinarins, en ekki er um afslætti af listaverði hvernar þjónustu að ræða.

3.1.2.13 Önnur minni fyrirtæki

181. Einhver af minni fyrirtækjunum bjóða pakkalausnir þar sem í boði eru samsetningar af eigin internetþjónustu og annarri þjónustu sem þá er oft fengin frá stærri fyrirtækjum. Dæmi

um þetta er Hringiðan, sem býður farsíma sem fyrirtækið útvegar sér í heildsölu frá Nova í pakka með eigin internetþjónustu sem fyrirtækið veitir yfir net Ljósleiðarans eða Mílu.

3.1.3 Internetþjónusta á Íslandi í alþjóðlegu samhengi

182. Internetnotkun Íslendinga er með því allra mesta sem þekkt í alþjóðlegum samanburði og hefur verið svo um árabil. Netnotkun landsmanna hefur verið slík að yfir 95% íbúa hafa notað netið síðan 2012 og nú er hlutfallið rúmlega 99%.⁴⁴

183. Útbreiðsla háhraðaneta hefur verið mikil hér á landi undanfarin ár og höfðu nærri 99%⁴⁵ af heimilum landsins aðgang að internetþjónustu með afkastagetu upp á 30 Mb/s eða meira um fastanet og tæp 93% heimila og 72% fyrirtækja, eða 89% rýma, aðgang að ljósleiðaratengingu (FTTH), skv. upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjunum, í árslok 2022⁴⁶ Þar að auki hefur útbreiðsla 4G og síðar 4,5G farnetsþjónustu verið veruleg síðustu árin, sem og 5G útbreiðsla á allra síðustu misserum. Farsímafyrirtækin þrjú eru með metnaðarfull áform um frekari 5G útbreiðslu til næstu ára, bæði á höfuðborgarsvæðinu og víðar um land.

184. Þá er Ísland í fyrsta sæti í úttekt FTTH Council Europe⁴⁷ hvað varðar notkun heimila Evrópulanda á ljósleiðaratengingum á árinu 2022, fjórða árið í röð, en samkvæmt úttekt stofnunarinnar eru yfir þrír fjórðu hlutar heimila á Íslandi að nota ljósleiðara sem tengingu, sbr. mynd 3.1 hér að framan. Í tölfraeðiskýrslu FST fyrir lok árs 2022 kemur fram að yfir 80% fastlínutenginga til almennrar internetþjónustu heimila og fyrirtækja er yfir ljósleiðara eða nærri 117 þús. tengingar af rúmum 142 þúsund.

185. Svo virðist sem markaðsaðstæður undanfarinna ára hafi stuðlað að uppbyggingu næstu kynslóðar fastaneta og mikil fjárfesting hefur átt sér stað, bæði í uppbyggingu á VDSL á árunum 2011 til 2015 og ljósleiðara í rúmlega 20 ár. Svo virðist sem áralöng fjárfesting aðila á borð við Ljósleiðarann og Tengir í ljósleiðaranetum til heimila hafi haft þau áhrif að Míla hefur frá árinu 2016 staðið í stórfelldri ljósleiðarauppbyggingu til heimila og fyrirtækja, en frá sama tíma hafa fjárfestingar félagsins minnkað verulega í xDSL. Míla hefur áform um að bæta verulega í þessar fjárfestingar á næstu árum. Þá hafa farsímafyrirtækin verið að byggja upp 5G net síðustu misseri og hafa metnaðarfull áform um að halda því áfram á næstu árum.

186. Sjónvarpsdreifing yfir IPTV kerfi er mikil á Íslandi samanborið við önnur lönd, þó hún hafi farið minnkandi á allra síðustu árum. Líklega má rekja þessar miklu vinsældir IPTV kerfisins til þess að hér á landi náðu kapalsjónvarpskerfi aldrei mikilli útbreiðslu. Því var óuppfyllt eftirspurn til staðar á sjónvarpsmarkaði. Einnig er líklegt að þar hafi stutt hvort annað, að koparkerfið og sú xDSL þjónusta sem veitt er á því var af þeim gæðum sem dugðu til sjónvarpsdreifingar og að eftirspurnin var til staðar. IPTV hefur þann kost umfram móttöku um loftnet að hægt er að horfa á dagskrá í ólínulegu streymi og fóru neytendur því að nýta sér þá þjónustu í auknum mæli. Upptaka IPTV var skjót með eindæmum og ætla má að IPTV kerfin hér á landi, tæknileg gæði og þjónustumöguleikar sem neytendum standa til boða, séu góð alþjóðlegan mælikvarða. IPTV notkun hér á landi náði hámarki um mitt ár 2018 þegar 100.504 heimili nýttu þá sjónvarpsdreifileið. Í árslok 2020 hafði þeim fækkað í 88.109 og í

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tin00028/default/table?lang=en>

⁴⁵ Vegna mismunandi skilgreiningu á heimilum í gagnasettum er nokkur óvissa um nákvæman fjölda.

⁴⁶ Með fyrirvara um nákvæmni þeirra gagna sem FST hefur borist og skráningu heimila í þjóðskrá.

⁴⁷ <https://www.ftthcouncil.eu/knowledge-centre/all-publications-and-assets/1710/ftth-b-global-ranking-2023>

árslok 2022 stóð fjöldinn í 79.968. Markaðshlutdeild Símans á þeim markaði hækkaði úr 56,1% 2018 í 60,3% í árslok 2022 eftir að hafa náð mest 64,5% við árslok 2020 á meðan markaðshlutdeild Vodafone hefur lækkað úr 43,9% í 35,5% við árslok 2020 en stendur nú í 39,7% í árslok 2022. Mikil þróun hefur verið á möguleikum neytenda að horfa á sjónvarpsefni gegnum OTT lausnir sem líklega skýrir þessa fækkun. Bæði Síminn og Vodafone hafa einnig kynnt til sögunnar smáforrit sem setja má upp í sjónvörpum og sjónvarpstölvum sem nota má í stað IPTV myndlykils en smáforritin tengjast sjónvarpsþjónustunni yfir almenna internetið (OTT). Einnig er í boði að tengjast sjónvarpsþjónustu fyrirtækjanna í tölvum gegnum vefviðmót. Tölfræðisöfnun FST um fjölda myndlykla fangar því ekki öll viðskipti fyrirtækjanna á þessum vettvangi.

187. Þegar þessi mikla og almenna netnotkun á Íslandi er sett í samhengi við almenna útbreiðslu ljósleiðaraneta sem þegar er orðin, sem og útbreiðslu 4G, 4,5G og 5G farneta, má leiða að því líkum að hér á landi kunni að vera minni þörf á að ýta þurfi sérstaklega undir fjárfestingu í útbreiðslu ljósleiðara í aðgangnetum en víðast hvar í Evrópu, þar sem þessi þróun er víða stutt á veg komin, þó ennþá eigi eftir að ljósleiðaravæða nokkurn hluta heimila og fyrirtækja í landinu og á dýrari svæðum en þegar hafa verið ljósleiðaravædd.

3.1.4 Eftirspurn á markaði fyrir internetþjónustu

188. Eitt af því sem skoða þarf á smásölumörkuðum er hvort skilgreindir hópar viðskiptavina (e. customer segments) hafi sameiginlega einhverjar sérstakar og aðrar þarfir en aðrir hópar. Aðgreining viðskiptavina á smásölumarkaði og á hvaða hátt slíkar þarfir eru uppfylltar er eitt af lykilatriðum samkeppni á smásölumörkuðum almennt. Eitt af helstu atriðum slíkrar aðgreiningar er að einhver innri eða tæknilegur mismunur (e. benefit segmentation) sé á vörunum og viðskiptavinir séu tilbúnir til að greiða fyrir þá vöru sem best hentar þörfum þeirra.

3.1.4.1 Neytendur

189. Þar sem sívaxandi hluti fjarskipta hefur færst yfir á internetið fer gagnamagnsnotkun neytenda sífellt vaxandi. Það er sérstaklega vegna aukins vægis stafrænna fjölmiðla, stafrænnar afþreyingar og fjarvinnu, þ.m.t. fjarfundum. Myndefni í streymi, í háskerpu, HD og 4K, hefur margfaldað gagnamagnsflutning frá því sem áður var. Þess sjást merki í samsetningum á áskriftarleiðum fjarskiptafélaganna, þar sem innifalið gagnamagn hefur aukist umtalsvert og nú er ótakmarkað gagnamagn fyrir fast verð nær alltaf í boði. Þó má segja um stóran hluta neytenda að þeir séu ekki meðvitaðir um hraða þeirra tenginga sem þeir kaupa eða á hvaða undirliggjandi neti þeir eru. Íslensk fjarskiptafyrirtæki verðleggja þjónustu sína auk þess almennt ekki eftir hraða tenginga.

190. Þróun í uppbyggingu neta hefur verið í samræmi við þessa auknu þörf fyrir flutningsgetu og er nær sjálfgefið að ljósleiðaratenging sé af 1 Gb/s afköstum til neytenda sem og almennra fyrirtækja. Þá eru afköst farneta að stórauðkast, fyrst með uppbyggingu 4G svo 4,5G og loks 5G neta.

191. Aðgreining í tæknilegum eiginleikum internetaðgangsins, svo sem afköstum og þjónustugæðum, er lítil ef nokkur á smásölumarkaði. Segja má að venjuleg neytendatenging beri þá umferð sem allur meginþorri neytenda hér á landi vill, í þeim gæðum sem duga fyrir

notkun þeirra, hvort sem er í afköstum, biðtíma eða flökti (e. lag & jitter). Það sést í framsetningu smásala á vörum sínum. Þá segir Míla á heimasíðu⁴⁸ sinni að VDSL tengingar („Ljósnetið“) anní öllum þörfum heimila. Framboðið og auglýsingar snúast um gagnamagn og verð, ekki tæknileg gæði eða aðgreiningu einhverra sérstakra eiginleika. Þá eru fjarskiptafyrirtækin á smásölumarkaði farin að bjóða tengingar um farnet í gegnum beina, sérstaklega 4G, 4,5G og 5G, sem staðgönguvöru fyrir fastanetstengingar og nú á sambærilegum verðum.

3.1.4.2 Fyrirtæki

192. Fyrirtæki á Íslandi eru flest öll smá í alþjóðlegum og evrópskum samanburði. Í gegnum tíðina hefur flestum fyrirtækjum dugað að nota internettengingu af neytendagæðum (heimilistengingar). Ástæðan er mögulega sú að afköst heimilistenginga hafa verið góð, uppitími tenginga hefur verið traustur, bilanir fátíðar og hratt brugðist við þeim.

193. Því hefur ekki myndast hér eins umfangsmikill fyrirtækjamarkaður eins og víða erlendis sem gerir auknar kröfur um tæknileg gæði, svo sem uppitíma og afköst, en einnig þjónustustig, svo sem viðbragðstíma vegna bilana þar sem greitt er umtalsvert meira fyrir slíkar gæðatryggingar en á neytendamarkaði. Fyrirtæki hafa því almennt ekki fundið fyrir þörf á því að greiða meira fyrir gæðameiri þjónustu, nema þau allra stærstu og/eða sérhæfustu.

194. Síminn og Vodafone eru með flestar tengingar á fyrirtækjamarkaði en hlutur Nova fer vaxandi þar eins og á heimilismarkaði. Einkennandi er að ADSL tengingum hefur fækkað mjög og voru orðnar aðeins 2,4% af heildarfjölda bitastraumstenginga fyrirtækja í árslok 2022 sem er þó nærri þrefalt herra hlutfall á við heimili. Eitthvað er því um að fyrirtæki séu seinni til að uppfæra slíkar tengingar enda notaðar í öðrum tilgangi en til almennrar internetþjónustu og því enn að gegna einhverju smávægilegu hlutverki. Annað sem einkennir markaðinn er töluverð fækkun á bitastraumstengingum um koparheimtaugar og samsvarandi aukning á tengingum um ljósleiðaraheimtaugar á síðustu árum, en í árslok 2022 var hlutfallið 81% fyrirtækjatenginga á ljósleiðara og 19% á kopar.

195. Það skekkir tölfræði um fjölda fyrirtækja í viðskiptum við smásala internetþjónustu hve algengt það er að greitt sé fyrir heimatengingar starfsmanna. Samkvæmt neytendakönnun þeirri sem FST lét framkvæma fyrir sig haustið 2020 var það hlutfall þá hátt í 20% og ekki er líklegt að það hlutfall hafi tekið miklum breytingum, nema þá ef vera skyldi til nokkurrar hækkunar. Slíkar tengingar eru neytendaþjónusta í raun en í tölfræði skráist tengingin sem fyrirtækjaþjónusta, þar sem viðkomandi fyrirtæki er greiðandinn. Það gefur þó einnig vísbendingar um hvert fyrirtæki leita um heildarlausnir á fjarskiptaþörfum sínum, þar sem heimatengingar starfsmanna eru oft hluti af heildarkaupum fyrirtækis á fastlínusíma, leigulínum, IP-lausnum alls kyns, farsímalausnum og jafnvel hýsingu, greiðslulausnum o.s.frv.

⁴⁸ <https://www.mila.is/heimili/ljosnet>.

3.1.4.3 Fyrirtækjamarkaður sérlausna

196. Á fyrirtækjamarkaði er oft tækifæri til að bjóða fram heildarlausnir, t.d. með útboði á margþættum lausnum⁴⁹. Fjarskiptafyrirtæki raða þá saman vörum sínum til úrlausna slíkra þarfa.

197. Ef heildsölulausnir sem annars eru ætlaðar neytendamarkaði eru notaðar í slíkum tilboðum kemur það fram í reglubundinni tölfraeðisöfnun FST, en stofnunin hefur ekki safnað reglulega gögnum um smásölu sérlausna (t.d. leigulína) fyrir fyrirtæki.

198. Hluti af heildarlausnum sem fyrirtækjum bjóðast felst oft í internettengingu til heimila starfsmanna, sem m.a. getur þá verið ætluð til fjarvinnu starfsmannsins. Vinnuveitandinn er þá skráður greiðandi slíkrar tengingar og í tölfraeði FST telst tengingin þá til fyrirtækjamarkaðar, þó hún sé til heimilisþarfa.

199. Á markaði bitastraumslausna eru einnig til útgáfur sem sérstaklega eru ætlaðar til lausna á þörfum fyrirtækja. Þeim fylgja þá aðrir möguleikar en á heimilistengingu, s.s. möguleiki á uppsetningu sérstakra sýndarneta í samræmi við þarfir viðkomandi fyrirtækis. Einnig fá slíkar tengingar sérstaka þjónustu, m.a. minni biðtíma eftir bilanagreiningu og viðgerðum, komi til slíks.

200. Fljótlega eftir að Míla byggði upp VDSL kerfi sitt komu einnig fram slíkar fyrirtækjalausnir byggðar á slíkum útfærslum á þörfum fyrirtækja og nú eftir ljósleiðaravæðingu Mílu eru boðnar fram GPON fyrirtækjatengingar.

201. Þarfir fyrirtækja fyrir aðgreind sýndarnet hafa minnkað þar sem aukin notkun er á aðgreiningu og vörn gagna með VPN tengingum yfir almenna internetið sem geta leyst slíkar þarfir, á ekki ósvipaðan máta og OTT dreifing sjónvarps getur leyst aðgreint IPTV sýndarnet af hólmi fyrir þarfir sjónvarpsdreifingar.

202. Internetþjónusta ætluð heimilum hefur yfirleitt verið af mjög góðum gæðum hér á landi og má meðal annars telja þá staðreynd til með ástæðum þess að fyrirtæki hafa í töluverðum mæli látið sér neytendavörur duga. Afköst eru góð og bilanir fátíðar. Einnig eru hérland fyrirtæki smá og fámenn að meðaltali á evrópskan mælikvarða, svo þau afköst sem neytendatenging býður dugar slíkum rekstri í meirihluta tilvika. Míla hefur aðlagð vöruframboð sitt að þessari staðreynd og býður nú „heimilistengingu“ til fyrirtækja annars vegar og „fyrirtækjatengingu“ til fyrirtækja hins vegar.

3.1.4.4 Almennt um eftirspurn á smásölumarkaði internettenginga

203. Aukin afkastageta tenginga og aukið framboð fjölmiðlunar og afþreyingarefnis, fjarvinna, fjarfundir o.fl., hefur haldist í hendur við vaxandi eftirspurn eftir auknu gagnamagni. Þar er erfitt að sjá hvort kemur á undan, eggði eða hænan, þ.e. hvort nýir möguleikar í streymisþjónustu og annarri internettengdri þjónustu ýti undir eftirspurn og framboð aukinnar afkastagetu og internetáskrifta með auknu gagnamagni, eða hvort vaxandi tæknileg geta internettenginga geri framboð slíkrar þjónustu mögulega. Þegar IPTV kom til sögunnar var streymi myndefnis yfir almenna internetið almennt skert að gæðum sökum ótryggrar

⁴⁹ Sjá ákvörðun SE nr. 42/2017, samruni 365/Vodafone.

afkastagetu bæði milli landa og innanlands. Því var tæknileg nauðsyn að IPTV þjónustan fengi tryggja afkastagetu á aðskildu sýndarneti og í forgangi yfir þann hluta bitastraumstengingar notandans sem flutti almenna internetið. Hinn mikli árangur streymisveitna eins og Netflix, Amazon Prime Video, Apple+, og fleiri, sem bjóða þjónustu sína yfir hið almenna internet sýnir að nú orðið er ekki lengur sama þörf á aðskilinni þjónustutengingu til þessara þarfa og áður var.

204. Sú IPTV þjónusta sem Síminn og Vodafone bjóða viðskiptavinum sínum er, eins og fram hefur komið, veitt á sérstöku sýndarneti sem „önnur þjónusta“ í skilningi nethlutleysisreglna (e. specialized service). Á slíku sýndarneti er mögulegt að veita þjónustunni tryggari afköst og gæðameiri tengingar en hin almenna internettenging býður upp á, þ.e. „best effort“. Eftir að Síminn byrjaði að bjóða myndlykil að IPTV þjónustu sinni á árinu 2018, sem tengja má beint við almenna internetaðganginn (OTT) hefur Síminn að undanfögnu lagt meiri áherslu á að bjóða upp á umrætt myndefni án tengingar við myndlykla Símans, eins og áður hefur komið fram.

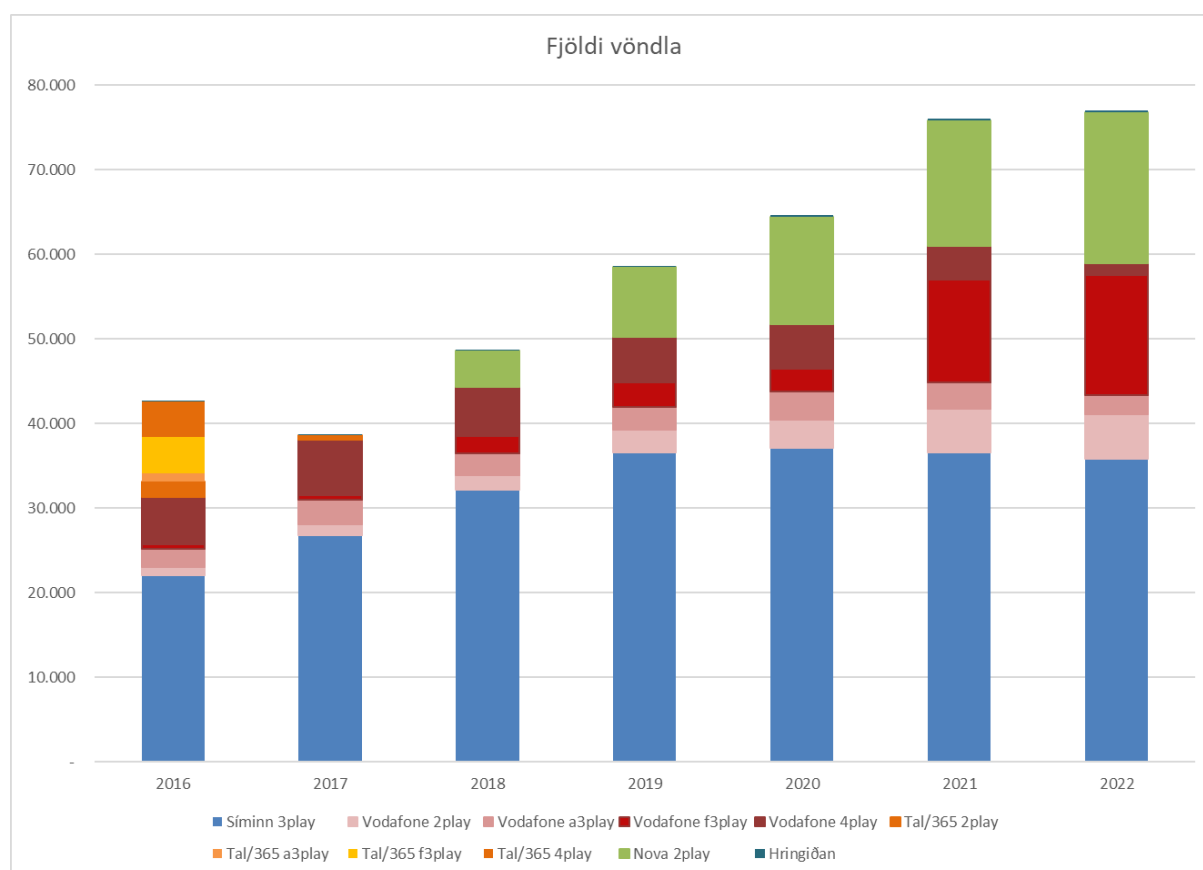
205. Ljóst er að aukið aðgengi að myndefni ýmis konar í góðum gæðum er nú orðinn einn megin drifkraftur eftirspurnar neytenda, hvort sem um er að ræða aukna möguleika eldri streymisveitna, svo sem Youtube, eða nýjar veitur sem bæst hafa við sívaxandi flóru streymandi efnis. Þessar streymisveitur eru svonefndar OTT lausnir, þar sem þær nota hinn almenna internetaðgang viðskiptavina sinna til flutnings gagna til neytandans. Vinsældir og aukin eftirspurn neytenda eftir slíkri OTT streymisþjónustu sýnir, hvað gæði varðar, að ekki er nauðsynlegt fyrir streymisþjónustu að vera veitt yfir stýrt sýndarnet eins og IPTV.

3.1.4.5 Hlutdeildir fyrirtækjanna í vöndlum

206. Eitt þeirra atriða sem taka verður mið af er fjöldi og hlutdeild vöndla ýmis konar á smásölumarkaði, þar sem sum fyrirtæki standa mögulega sterkari fótum en önnur. FST hefur undanfarin ár safnað gögnum um fjölbreytt tilboð fjarskiptafyrirtækjanna á vöndlum þjónustu og fjölda seldra áskrifta að þeim vöndlum.

207. Á mynd 3.19 hér að neðan sést hvernig Heimilispakki Símans, sem er þrífur internetþjónusta, heimasíma og sjónvarps, er sá vöndull sem mestar hylli nýtur meðal neytenda við árslok 2022 og munar umtalsvert miklu á honum og næsta vöndli sem þar kemur á eftir, sem Vodafone býður, sem þó inniheldur einnig farsíma. Síminn bauð um langt árabil viðskiptavinum sínum sem eru með Heimilispakkann að fá tífalt gagnamagn á farsímaáskriftum, sem má að hluta til jafna til þess að farsímaáskrift sé einnig hluti þess tilboðs sem innifalinn er í Heimilispakkanum, þó í grunninn sé farsímaþjónusta ekki hluti pakkans. Síminn kynnti nýja vöndla í apríl 2023 eins og fram hefur komið.

Mynd 3.19 Fjöldi áskrifta að pakkatilboðum

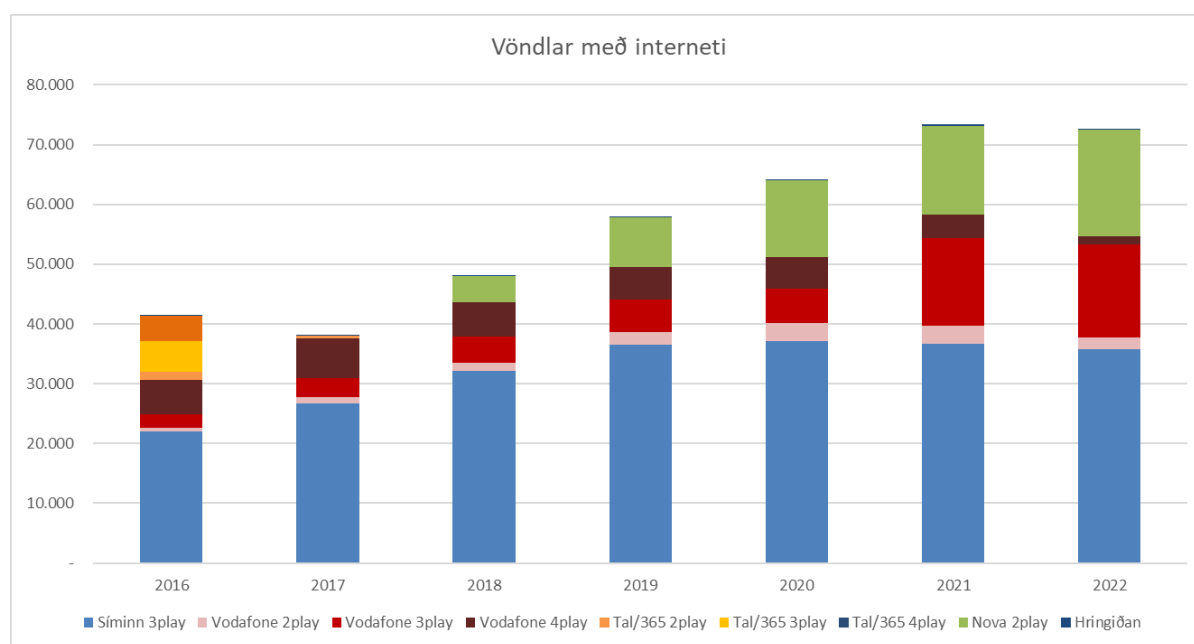


Heimild: Fjarskiptastofa.

208. Leiða má líkum að því að tilboð Nova hafi haft nokkur áhrif til að viðhalda vexti hlutdeildar fyrirtækisins á árinu 2018 því internetþjónusta félagsins fékkst þá á góðum kjörum í vöndli með farsímaþjónustu fyrirtækisins. Vöndlar Nova sem nú eru í boði felast í fléttu internetþjónustu með ótakmörkuðu gagnamagni og tveggja, þriggja eða fimm farsímaáskrifta, einnig með ótakmörkuðu gagnamagni, sem og tengingu eins, tveggja eða þriggja eSIM tengdra snjallúra, gegn föstu mánaðarlegu gjaldi þar sem leiga netbeinis og aðgangsgjald ljósleiðara er innifalið. Hlutdeild Nova í vöndlum hefur hækkað töluvert frá árinu 2018 til ársloka 2022.

209. Í mynd 3.20 má sjá að ákveðnir vöndlar njóta meiri vinsælda, þ.e. þeir sem innihalda internetþjónustu. Heimilispakki Símans inniheldur internet og sjónvarp, vinsælasti þriggja þjónustu vöndull Sýnar með farsíma inniheldur einnig internet og sjónvarp, en fjögurra þátta vöndull fyrirtækisins þar sem heimasími er einnig í boði hefur dalað í fjölda. Fjöldi seldra vöndla fyrirtækjanna sem innihalda internetþjónustu er dregin fram í mynd 3.20 hér á eftir.

Mynd 3.20: Fjöldi vöndla sem innihalda internetþjónustu



Heimild: Fjarskiptastofa

210. Við greiningu smásölumarkaða geta vöndlar haft slíkt mikilvægi að jafnvel megi telja þá til sérstaks smásölumarkaðar. Hvort slík staða sé komin upp hér er óljóst, en hvort sem vöndlar teljist til sérstaks smásölumarkaðar eða ekki er ljóst að undirliggjandi heildsöluvörur eru þær sömu hvort sem internetþjónusta, sjónvarpsþjónusta yfir IP og talsímaþjónusta yfir IP eru stakar smásöluvörur eða seldar í einum vöndli. Í markaðsgreiningu þessari er því ekki þörf á að skera úr um það hvort markaður fyrir vöndla sé sérstakur markaður á smásölustigi.

211. Í kafla 9 í ákvörðun SE nr. 42/2017 (Samruni Vodafone og 365 miðla hf.), dags. 8. desember 2017,⁵⁰ var fjallað um mögulegan markað fyrir vöndla. SE tók ekki afgerandi afstöðu til þess hvort fyrir hendi væri sérstakur markaður fyrir vöndla hér á landi sem innihéldi fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu. Fram kom að á undanförunum árum hefði færost í vöxt að fjarskiptafyrirtæki byðu neytendum að kaupa í einu lagi ólíkar tegundir fjarskiptaþjónustu og jafnvel sjónvarpsþjónustu. Annað orð yfir slíka markaðssetningu væri vöndlun eða samtvinnun viðskipta. Í samkeppnisrétti hefði verið litið svo á að markaðsráðandi fyrirtækjum væri ákveðin mörk sett þegar kæmi að samtvinnun eða vöndlun viðskipta.

212. Þá kom fram að á Íslandi væri algengt að neytendur kysu að kaupa fleiri en eina tegund fjarskiptaþjónustu frá einu og sama fyrirtækinu. Auk þess væri ljóst að töluverður hluti viðskiptavina samrunaaðila keypti fyrirfram ákveðna tilboðspakka sem innihéldu fleiri en eina þjónustutegund. Framangreind tilboð gengju út á það að verðlauna neytandann með afslætti af listaverði ef hann keypti fleiri en eina þjónustutegund hjá viðkomandi fyrirtæki. Staðan á markaðnum benti til allnokkurs og vaxandi vægis vöndla í viðskiptum með fjarskipti og sjónvarpsþjónustu. Þá innihéldi mjög stór hluti þessara pakkatilboða sjónvarpsþjónustu af einhverju tagi. Af þessu væri ljóst að sjónvarpsþjónusta væri mjög mikilvæg fyrir þá pakka sem þessi fyrirtæki seldu.

⁵⁰ <https://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/3017>.

213. Þá kom fram á bls. 70-71 í ofangreindi ákvörðun SE:

„Þrátt fyrir að markaður fyrir vöndla sé enn í þróun verður að mati Samkeppniseftirlitsins að líta sérstaklega til áhrifa samrunans á þann markað. Er þá einkum um að ræða markað fyrir vöndla sem innihalda blöndu fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu. Sambærileg nálgun var lögð til grundvallar m.a. í framangreindri ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í Vodafone/Liberty Global málinu.“

214. Með ákvörðun SE nr. 25/2020, dags. 28. maí 2020⁵¹, komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði við sölu á sjónvarpsrásinni Símanum Sport með Enska boltanum í gegnum Heimilispakka Símans brotið gegn þremur nánar tilgreindum skilyrðum í tveimur sáttum sem félagið hefði undirgengist við SE á árinu 2015. Með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/2020, dags. 13. janúar 2021⁵², staðfesti nefndin að Síminn hefði brotið gegn 3. gr. sáttar Símans við SE sem fram kom í ákvörðun SE nr. 20/2015. Umrætt ákvæði, sem Síminn var talin hafa brotið, hljóðaði á þá leið að Símanum væri óheimilt að gera það að skilyrði fyrir kaupum á fjarskiptaþjónustu sem fyrirtækið veitti að einhver þjónusta Skjásins (eldra vörumerki sjónvarpsþjónustu Símans) samkvæmt sáttinni skyldi fylgja með í kaupunum. Jafnframt væri Símanum óheimilt að tvinna saman í sölu fjarskiptaþjónustu fyrirtækisins og þjónustu Skjásins gegn verði eða viðskiptakjörum sem jafna mætti til slíks skilyrðis. Var Síminn talinn hafa gerst brotlegur við seinni málslið ákvæðisins.

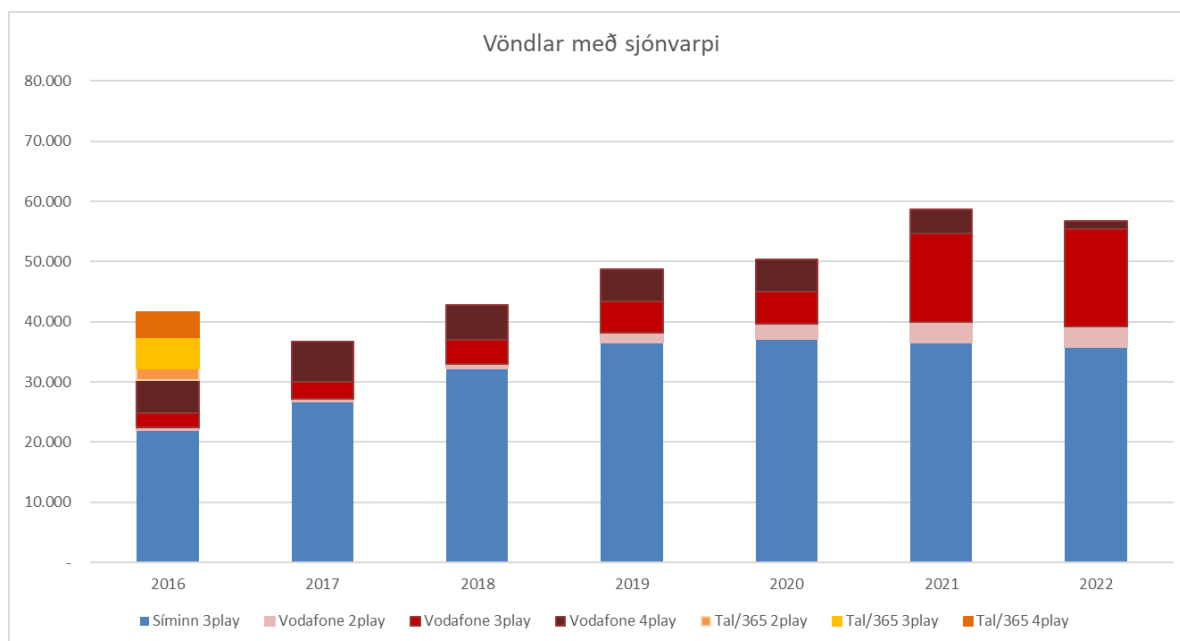
215. Var það staðfest af hálfu úrskurðanefndar samkeppnismála að Síminn hefði með sölu og markaðssetningu sjónvarpsrásarinnar Síminn Sport í gegnum Heimilispakka félagsins brotið gegn skilyrðum 3. gr. umræddrar sáttar. Að mati nefndarinnar hefði Síminn nýtt sér aðstöðu sína til að stuðla að því að viðskiptavinir hans á einu sviði keyptu eða fengju þjónustu hans á öðru sviði, gegn verði eða viðskiptakjörum sem jafna mætti til skilyrðis um að kaupa þjónustubættina saman. Með þeirri markaðssetningu að gera sjónvarpsrásina Síminn Sport að hluta Heimilispakkans í gegnum efnisveituna Sjónvarp Símans Premium, og samhliða því hækkað verð Heimilispakkans óverulega, yrði að telja að Síminn hefði sérstaklega leitað eftir því að fá þann hluta viðskiptavina sinna sem þegar hefði keypt af honum fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu í gegnum fyrrgreinda þjónustuleið til að kaupa jafnframt aðgang að sjónvarpsrásinni með þeim sama hætti. Símanum hefði ekki getað dulist að sala og markaðssetning félagsins á sjónvarpsrásinni Símanum Sport kynni að fara í bága við ákvæði sáttarinnar. Með dómi héraðsdóms Reykjavíkur, dags. 11. október 2022 var Síminn sýknaður af umræddu broti. SE skaut málinu til Landsréttar og var niðurstaða héraðsdóms staðfest með dómi Landsréttar þann 16. febrúar 2024. Á heimasíðu SE þann sama dag kom fram að stofnunin hefði í skoðun að áfrýja málinu til Hæstaréttar.

216. Sjónvarpsþjónusta hefur reynst fyrirtækjunum mikilvægur þjónustubáttur og átakalínur samkeppni í fjarskiptum hafa meðal annars legið þar eins og framangreindar ákvarðanir SE og FST í sjónvarpsmálum þeim sem áður hafa verið reifuð sýna. Myndin hér að neðan sýnir fjölda vöndla sem innihalda sjónvarp.

⁵¹ <https://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/3755>.

⁵² <https://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/3755><https://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/3755>

Mynd.3.21: Fjöldi vöndla sem innihalda sjónvarp

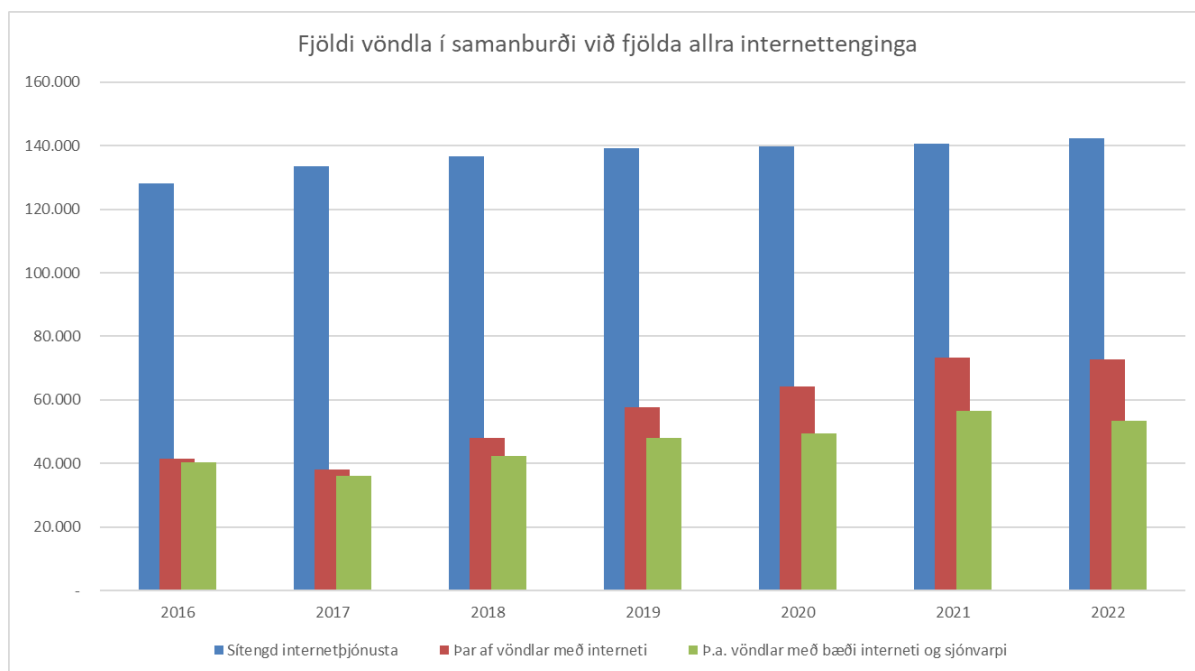


Heimild: Fjarskiptastofa

217. Eins og kemur fram hér að framan getur mikilvægi vöndla verið umtalsvert í smásöluframboði fjarskiptafyrirtækjanna og samkeppni hefur að þó nokkru leyti snúist um að fyrirtækin haldi sem mestum hluta viðskipta heimila, og í einhverjum tilfellum fyrirtækja, hjá sér með því að bjóða vöndul með afsláttarkjörum frá listaverði hvernar vöru.

218. Þar eru vöndlar sem innihalda bæði internetþjónustu og sjónvarp einna mikilvægastir. Myndin hér að neðan sýnir fjölda allra almennra internettenginga í samanburði við fjölda vöndla sem innihalda internet annars vegar og vöndla sem innihalda bæði internet og sjónvarp hins vegar.

Mynd 3.22: Fjöldi vöndla með internet og sjónvarpi í samanburði við alla internetþjónustu á fastanetum



Heimild: Fjarskiptastofa

219. Eins og sjá má á mynd 3.22 hefur hlutfall internetþjónustu sem seld er sem hluti af vöndli farið vaxandi á síðustu árum, úr 32% í lok ársins 2016 í 51% í lok árs 2022. Þó stóð fjöldinn nánast í stað milli áranna 2021 og 2022. Vöndlum sem innihalda bæði sjónvarp og internet hefur fjölgað úr 32% allrar almennrar internetþjónustu við lok árs 2016 í 38% í árslok 2022. Mikilvægi sjónvarps sem vöru sem seld er samhliða internetþjónustu er því augljóslega mikið.

3.1.5 Þróun á framboði á mismunandi aðgangstækni á smásölumarkaði fasts aðgangs

220. Míla sem arftaki einkaréttarhafans Póst- og síma hefur í gegnum tíðina haft yfir að ráða nánast landsdekkandi koparlínuneti, þó umfang þess hafi farið minnkandi á síðustu árum vegna útbreiðslu ljósleiðaraneta.⁵³ Þó slík net hafi fyrst verið byggð upp fyrir talsímaþjónustu eingöngu voru þau uppfærð fyrir gagnaflutning samhliða talsímanum. Fyrst með ISDN sem gerði mögulegt að bjóða neytendum allt að 128 Kb/s sambönd. Síðan uppfærði Míla þann gagnaflutning sem neytendur eiga kost á að fá um koparnetið að langstærstum hluta í VDSL tengingar á árunum 2011-2015.⁵⁴ Síðar hófst uppbygging ljósleiðaraneta, en útbreiðsla þeirra hefur aukist ár frá ári frá því að félagið setti kraft í útbreiðslu þeirra á árinu 2016 og náðu slík net fyrirtækisins í árslok 2022 til um 120 þúsund heimila og fyrirtækja í landinu eða til um 70-

⁵³ Í árslok 2020 náði koparnet Mílu til 86% heimila og fyrirtækja í landinu (skv. gögnum frá Mílu á þeim tíma), en þetta hlutfall var komið niður í 85% í árslok 2022. Á síðustu árum hefur Míla aðeins lagt ljósleiðaraheimtaugar í nýbyggingar. Þegar ljósleiðaraheimtaugar fyrirtækisins eru taldar með nær heimtauganet félagsins til nánast allra heimila og fyrirtækja í landinu. Míla hefur nú tilkynnt um niðurlagningu koparkerfisins í áföngum til ársins 2028, en miðað við þau áform verður koparinn á fjölmennustu svæðum landsins lagður niður á árunum 2027 og 2028, eða undir lok líftíma greiningar þessarar.

⁵⁴ Um 93% af DSL bitastraumstengingum Mílu voru gerðar með VDSL tækni í árslok 2022, en af heildarfjölda koparlína í notkun var VDSL tenging á 74% þeirra.

80% þeirra. Míla hefur metnaðarfull áform um áframhaldandi ljósleiðarauppbyggingu víða um land til næstu ára.

221. Fyrirtæki á borð við Ljósleiðarann og Tengir hófu ljósleiðaraútbreiðslu á sínum svæðum fyrir meira en 20 árum. Í árslok 2022 náði ljósleiðaranet Ljósleiðarans til um 120 þúsund heimila og fyrirtækja á starfsvæði félagsins⁵⁵ og ljósleiðaranet Tengis til um 13 þúsund heimila og fyrirtækja á Norður- og Austurlandi. Ljósleiðarinn er nú að fá aðgang að NATÓ landshringnum og það á eftir að koma í ljós hvort og þá í hvaða umfangi félagið fari í ljósleiðaravæðingu víðar á landsbyggðinni.

222. Þá hafa minni fyrirtæki á borð við Snerpu á Vestfjörðum og Austurljós á Austurlandi staðið fyrir ljósleiðaraútbreiðslu í mun minni stíl, sem og fjöldi sveitarfélaga vítt og breitt um landið sem hefur ljósleiðaravætt mesta strjálbýlið, oftast með ríkisstyrkjum. T.a.m. hefur Eygló ehf. sem er í eigu Vestmannaeyjabæjar, hafið ljósleiðaraútbreiðslu þess sveitarfélags sem áformað er að ljúki á árinu 2025, en þar er um að ræða rétt rúmlega 2.000 ljósleiðaraheimtaugar.

223. Samhliða þessari þróun í fastanetum hafa verið í boði ýmsar þráðlausar lausnir fyrir gagnaflutning. Í eftirfarandi undirköflum er gerð grein fyrir algengustu flokkum aðgangstækni sem er í notkun hér á landi.

3.1.5.1 xDSL koparlausnir

224. xDSL er regnhlífærheiti yfir fjölbreyttar stafrænar lausnir til að bjóða afkastamikinn gagnaflutning yfir hefðbundnar koparlínur. Það er gert með ljósleiðaratengingum til símsstöðva eða götuskápa, þar sem tengigrindur koparlínukerfisins eru staðsettar, þaðan sem aðgangslínan, þ.e. heimtaug, liggur til hvers notanda og búnaður sem nefnist DSLAM (Digital Subscriber Line Access Multiplexer) býr til sambandið yfir koparheimtaugina. Notendabúnaður (DSL mótað) hjá viðskiptavini veitir svo aðgang frá notanda séð. DSL tæknin hefur gengið í gegnum margar uppfærslur og útgáfur sem veita sífellt afkastameiri gagnaflutning til viðskiptavina.

225. Hér á landi, stórt á litið, hafa eftirfarandi DSL tæknilausnir m.a. verið notaðar til þjónustu á neytendamarkaði.

- ADSL með 8 Mb/s niðurrhals og 1 Mb/s upphals hámarksafköstum, með nothæfa drægni upp á 3 - 4 km langa heimtaug, þá með um 4 Mb/s tengingu, en hægt er að ná sambandi með mjög skertum afköstum um 8 km að hámarki.
- ADSL2 með 12 Mb/s niðurrhals og 3,5 Mb/s upphals hámarksafköstum, þar sem 12 Mb/s nást um 1.500 m línulengd.
- ADSL2+ með 24 Mb/s niðurrhals og 3,5 Mb/s upphals hámarksafköstum, en 12 Mb/s nást á um 2.500 m línulengd.
- VDSL með 50 Mb/s niðurrhals og 25 Mb/s upphals hámarksafköstum á um það bil 300 m línulengd. Með VDSL er DSLAM búnaðurinn oftast hafður úti í götuskáp, í stað tengigrindar í

⁵⁵ Höfuðborgarsvæðinu, Suðurlandi, Reykjanesi og Vesturlandi.

símstöð og þar með mun nær viðskiptavininum því tæknin býður ekki upp á langa drægni sambandsins.

- VDSL með vigrun með 100 Mb/s niðurhals og 25 Mb/s upphals hámarksafköstum. Með villuleiðréttingu sem nefnist vigrun er hægt að tvöfalda afköst VDSL tengingarinnar. Línulengd er enn um 300 m.
- VDSL hefur þó verið boðið til viðskiptavina með allt að 1.000 m línulengd, en þá með skertum afköstum eða um 30 Mb/s niðurhali.

226. Ekki er hægt að gera ráð fyrir því að fjárfest verði meira svo nokkru nemi í uppfærslum á DSL tækni í koparnetinu, en til eru lausnir svo sem G.fast þar sem hægt væri að ná 1 Gb/s niðurhali á línun stytttri en 100 metrar. Þá er litið til þess að leggja ljósleiðara inn í hús og nota koparlagnir innan hússins til heimila. Tilraunir með XG-Fast hafa sýnt fram á að hægt sé að ná 10 Gb/s afköstum á allt að 150 metra koparlínu. Míla ákvað fyrir nokkrum árum síðan að hætta uppfærslu á koparnetinu og hefur einbeitt sér að öflugri ljósleiðaravæðingu frá árinu 2016. Eins og áður segir stefnir Míla á útfösun koparnetsins í áföngum til ársloka 2028, en mesti krafturinn í þeirri útfösun verður á árunum 2027 og 2028, sbr. upplýsingar frá félaginu.

3.1.5.2 Kapalnet

227. Fyrir nokkrum áratugum þekktist að kapalkerfi til sjónvarpsdreifingar voru byggð í hverfum eða minni þéttbýlisstöðum. Þessi kerfi lögðust flest eða næstum öll af þegar framboð á sjónvarpsefni óx yfir aðrar dreifileiðir, hér á landi fyrst um fremst um IPTV.

228. Eitt fyrirtæki er þó til sem einnig býður internetþjónustu yfir kapalkerfi, þ.e. Kapalvæðing, og hafði það nokkra hlutdeild í því bæjarfélagi þar sem það starfar, þ.e. í Reykjanesbæ, en hverfandi hlutdeild á landsvísu. Fyrirtækið starfar því á eigin DOCSIS (Data Over Cable Service Interface Specification) innviðum og býður ekki heildsölu til annarra þjónustuaðila. Umrætt kapalkerfi náði til tæplega 4.000 heimila í Reykjanesbæ og voru virkar tengingar eitthvað undir [...] talsins og nýting kerfisins því undir [...] % í árslok 2020. Kapalvæðing varð fyrir því óláni að bruni varð í stjórnstöð kerfisins haustið 2021⁵⁶ og viðskiptavinir þess urðu fyrir þjónusturofi. Fyrirtækið greip til þess ráðs að færa tengingar viðskiptavina sinna á ljósleiðara Mílu og Ljósleiðarans, sem og 5G netbeina. Kapalkerfið hefur verið byggt upp aftur að hluta, en útbreiðsla takmarkast nú við Ásbrú, sem er hverfi í Reykjanesbæ. Þjónusta hófst á kerfinu að nýju á seinni hluta ársins 2022 og eru nú aðeins [...] viðskiptavinir nú tengdir um það. Kapalvæðing hefur nú samið við Ljósleiðarann um innkomu á ljósleiðaranet félagsins og býður því upp á smásölupjónustu víðar en í Reykjanesbæ á ljósleiðaraneti Ljósleiðarans. Að mati FST er ekki líklegt að kapalkerfi félagsins nái víðar um Reykjanesbæ, en þegar hefur verið gert í Ásbrú, hvað þá utan þess sveitarfélags.

3.1.5.3 Ljósleiðaranet

229. Þjónusta um ljósleiðaraheimtaugar hefur verið í boði í rétt rúma tvo áratugi hér á landi. Fyrst í mjög takmörkuðum tilraunaverkefnum, en síðan fljótlega á magnmarkaði (e. mass market) til neytenda. Lítill hraði var þó í ljósleiðaraútbreiðslunni fyrstu árin, en hún hefur verið hröð síðustu 10 árin eða svo, sérstaklega frá 2016 þegar Míla hóf hraða útbreiðslu ljósleiðara,

⁵⁶ <https://www.vf.is/frettir/talsvert-tjon-i-bruna-i-stjornstod-kapalvaedingar-i-reykjanesbae-->

en bæði Ljósleiðarinn og Tengir hafa jafnt og þétt breitt út ljósleiðara í rúm 20 ár, sem og Snerpa á Vestfjörðum og Austurljós á Egilsstöðu á Austurlandi síðustu árin. Þá hafa verið lögð fjölmörg ljósleiðaranet af hálfu sveitarfélaga í mesta dreifbýlinu, langoftast með ríkisstyrkjum, en um 6.300 ljósleiðaratengingar voru lagðar í tengslum við verkefnið „Ísland ljóstengt“. Míla hefur á síðustu árum og misserum keypt upp töluverðan fjölda þessara sveitaneta. Tengir og Snerpa hafa einnig verið í samstarfi við sveitarfélög um útbreiðslu ljósleiðaraneta. Sum ljósleiðaranet eru í sameiginlegri eigu sveitarfélaganna og fjarskiptafyrirtækja.

230. Í dag eru aðgangsnét ljósleiðara fyrst og fremst með tveimur nethögunum, þ.e. óvirk dreifing ljóssins með ljósdeili (e. passive optical splitter, passive optical network, PON) og virk dreifing með netskiptum (e. optical switched point-to-point network, P2P).

231. Víða hafa markaðsaðstæður skipast þannig að fyrrum einkaréttarhafar fjarskipta í Evrópu, fyrrum ríkissímafyrtækinn, hafa valið óvirkar PON lausnir, en nýir aðilar á samkeppnismarkaði valið P2P. Slíkt er þó alls ekki algilt, en sú hefur m.a. verið staðan hér á landi.

232. Þann 22. ágúst 2023 kynnti Míla 10 Gb/s XGS-PON staðal þar sem hver viðskiptavinur geti fengið tengingu með allt að 10 Gb/s samhverfum afköstum, þ.e. jafnt í niðurrhali og upphali. Að teknu tilliti til yfirbyggingar samskiptahátta og villuleiðréttingar verði 8,6 Gb/s aðgengilegir viðskiptavinum á ljósleiðurum Mílu. Þjónustusvæði XGS-PON var takmarkað við höfuðborgarsvæðið frá 1. október 2023, 10 Gb/s eingöngu fáanlegt á svæði Múlastöðvar en 2,5 Gb/s annars staðar á svæðinu. Uppfærslu í 10 Gb/s á svæðinu öllu á hins vegar að vera lokið fyrir 1. apríl 2024. Útbreiðsla víðar um landið var ekki tilgreind.

233. Þann 13. september 2023 kynnti Ljósleiðarinn fyrirætlanir sínar um að bjóða uppfærslu í 10 Gb/s þjónustu á öllu starfssvæði sínu frá og með 1. október 2023.

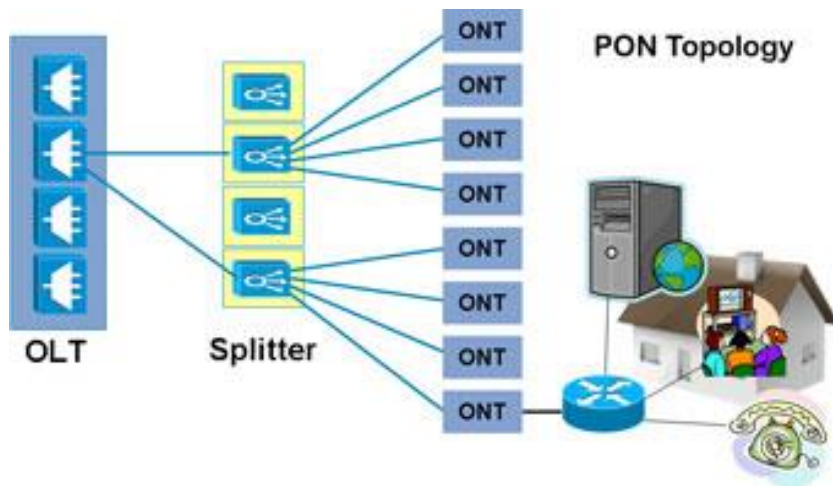
234. [...].

Óvirk nethögun

235. Óvirk nethögun (e. Passive Optical Network, PON) byggir á því að frá tengipunkti (e. Optical Line Terminal, OLT) liggur einn ljósleiðaraþráður til brunns sem er nálægt viðskiptavinum, oft 32, 64 eða 128 endanotendur. Í þeim brunni er óvirkur ljósdeilir (e. splitter), sem deilir ljósi þessa eina þráðar í 32 til 128 áttir inn í ljósleiðara til þeirra viðskiptavina sem tengdir eru deilinum. Splitterinn er óvirkur, þ.e. hann er n.k. „prisma“ sem brýtur upp og beinir sjálfum ljósgeislanum inn á aðra ljósleiðara. Hjá notendum er staðsettur svonefndur ljósendabúnaður (e. Optical Network Terminal, ONT) fyrir tengingar inn á hefðbundnar innanhús netlagnir, svo sem fyrir netbeini internetþjónustuaðila. Til eru margar staðlaðar lausnir innan PON tækninnar, en Gigabit PON (GPON) er líklega sú mest notaða nú um mundir, m.a. hjá Mílu.

236. GPON lausn eins og sú sem Míla notar getur flutt ljósið um 20 km lagnaleið til 32, 64 eða 128 viðskiptavina. Mismunandi bitahraðar eru mögulegir, en oft er um að ræða 2,4 Gb/s í niðurrhali og 1,2 Gb/s upphali sem samnýtt er með þeim viðskiptavinum sem tengdir eru á sama ljósdeili og ljósþráð hans til miðlægs tengipunktar. Míla býður neytendum allt að 1 Gb/s samhverfa þjónustu á GPON neti sínu yfir slíka samnýtingu þar sem algengast er að 64 viðskiptavinir séu tengdir einum deili.

Mynd 3.23 Högun PON ljósleiðaraneta



237. Til framtíðar er m.a. litið til XGS-PON, 25G-PON og 50G-PON þar sem bjóða mætti allt að 10 Gb/s samhverfa bandbreidd til hvers viðskiptavinar í tilviki XGS-PON, 25 Gb/s í tilviki 25G-PON og 50 Gb/s í tilviki 50G-PON.

238. XGS-PON lausn Mílu getur flutt ljósmerkið um 20 til 60 km lagnaleið til 4, 8, 16, 32 eða 64 viðskiptavina allt eftir þörf netrekanda. Burðarmerkið ber 10 Gb/s samhverft þ.e. til og frá notanda og er samnýtt með þeim viðskiptavinum sem tengdir eru á sama ljósdeili og ljósþráð hans til miðlægs tengipunktar. Míla býður neytendum allt að 10 Gb/s samhverfa þjónustu á XGS-PON neti sínu. Til að bæta stöðugleika tenginganna er gert ráð fyrir að nota framvirka villuleiðréttingu (e: Forward Error Correction eða FEC) sem veldur svokölluðu „overhead“ álagi sem takmarkar raunhraða til endanotanda við 8,2-8,6 Gb/s á IP-lagi. Einnig er innbyggt í tæknina að dulkóða öll gögn á milli notenda og miðlægs búnaðar til að koma í veg fyrir að hægt sé að hlera samskiptin.

239. Þar sem deilirinn er staðsettur nálægt frekar fáum viðskiptavinum og er óvirkur, þ.e. þar er ekki þörf á rafmagni eða kælingu og þó hann sé lítill að rúmmáli, er næsta ómögulegt fyrir ytri aðila að fá ápreifanlegan (e. physical) aðgang að svartri ljósleiðaraheimtaug til notenda. Litlir kostir eru til að koma búnaði fyrir og aðgangur fæst að fáum notendum frá hverjum brunni.

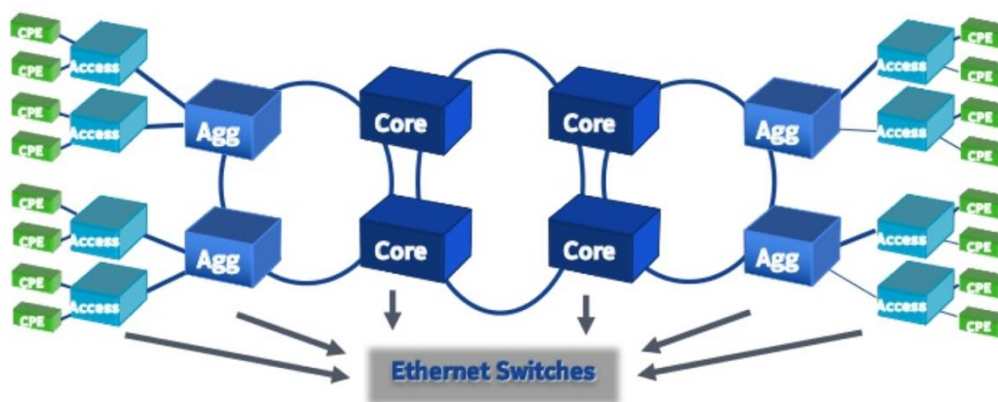
240. Langstærsti hluti ljósleiðarakerfis Mílu er með PON högun, en Míla hefur, auk öflugrar útbreiðslu ljósleiðaraneta á viðskiptalegum forsendum frá 2016, í nokkrum mæli verið að kaupa upp eða tryggja sér langtímayfirráð yfir ljósleiðaranetum á landsbyggðinni sem byggð hafa verið upp með virkri P2P högun. Á þetta m.a. við um net sem byggt var upp af Gagnaveitu Skagafjarðar á Sauðárkróki, sem nú er í eigu Mílu, sem og minni sveitanet sem byggð hafa verið upp með ríkisstyrkjum í mesta dreifbýlinu. Míla bætir svo PON búnaði á slíka P2P ljósleiðara til að tryggja samhæfingu í kerfisrekstri félagsins.

241. Það er tæknilegum örðugleikum bundið að veita ápreifanlegan heimtaugaaðgang að PON ljósleiðaraneti og enn sem komið er, er slíkur aðgangur of dýr í framkvæmd til að vera arðbær.

Virk nethögun

242. Virk net byggja oft á því að margir tengipunktar eru tengdir saman á hringjum eða möskvum. Oftast mynda hringirnir kjarnalag (e. core), dreifilag (e. aggregation) og aðgangslag (e. access). Á hverjum tengipunkti er netskiptir sem beinir umferð inn á næsta hring eða legg í möskvunum. Netskiptirinn er virkur búnaður, þ.e. hann gengur fyrir rafmagni, þarf kælingu og tekur ákvarðanir um hvert viðkomandi gögnum er beint. Hann les gögnin sem innkomandi ljós inniheldur, ákveður um hvaða tengiport það skal sent og sendir nýja ljósgeisla inn á ljósleiðara tengda þeim tengiportum. Með slíkum hringjum eða möskvum eru búnar til margar leiðir þar sem gögn geta streymt um netið. Við jaðra hringjanna eða möskvanna eru notendur tengdir við tengipunkt (CPE við access). Þar er eini staðurinn í netinu þar sem varaleið er ekki til staðar.

Mynd 3.24 Högun virkra ljósleiðaraaðgangsneta



243. Þar sem allur búnaður er virkur má stýra gæðum þjónustunnar í gegnum netið, en á móti þarf hver tengipunktur þá að hafa búnað með þeim afköstum sem annar allri þeirri umferð sem um punktinn fer og fyrirsjáanlegt er að muni verða. Hver viðskiptavinur hefur því óskoraða og gæðastýrða tengingu að netskipti aðgangslagsins. Þar sem ljóspráðurinn er heill og óslitinn frá aðgangsskipti til hvers viðskiptavinar er það tengibúnaður aðgangslagsskiptisins og endabúnaður hjá viðskiptavini sem stýrir afköstum sambandsins. Með útskiptum á þeim búnaði má því auka flutningsgetuna.

244. Ljósleiðarinn hefur frá upphafi rekið net af þessari gerð, sem og Tengir á Norðurlandi. [...]. Í sveitanetum sem fengið hafa styrk fjarskiptasjóðs eru tengipunktar fáir og síðustu heimtaugar oft langar. Sveitanet byggja því sjaldnast á hringjum eða möskvum. Í mörgum tilfellum er högun ljósleiðaranetsins P2P en notkun byggir á PtMP þar sem PON búnaður Mílu er sú virka þjónusta sem tengd er á óvirka leiðarana.

245. Ljósleiðarinn bauð fyrst 100 Mb/s, svo 400 og 500 Mb/s, en frá því síðla árs 2015 hafa allir viðskiptavinir verið fluttir á 1 Gb/s samhverfa þjónustu. Tengir rekur einnig virkt P2P net á ljósleiðurum sínum með 1 Gb/s afköstum.

246. Þann 13. september 2023 kynnti Ljósleiðarinn fyrirætlanir sínar um að bjóða uppfærslu í 10 Gb/s þjónustu yfir P2P hagað net á öllu starfssvæði sínu frá og með 1. október 2023.

247. Tengipunktur aðgangslagsins, þar sem síðasti leggur til notenda er tengdur, eru oft nokkuð stórir og tengja umtalsvert marga notendur. Þar er pláss fyrir tækjaskápa og aðgangur að rafmagni og kælingu. Það er því almennt tæknilega mögulegt fyrir ytri aðila að fá aðgang að heimtauginni frá þeim punkti og tengja hana við eigin búnað. Í sumum tilvikum eru tengistöðvar þó í litlu rými sem getur hamlað aðgangi að heimtaugum. Sem dæmi um aðgang að tækjarými má nefna að Míla fær hýsingu fyrir ljósdeila í tækjarými Tengis og notar síðasta legginn til að búa til eigin GPON bitastraumsþjónustu sína á svörtum ljósleiðaraheimtaugum leigðum af Tengi.

3.1.5.4 Þráðlaus aðgangsnet með föstum notkunarstað (WiMax og álíka)

248. Í dreifbýli þar sem línulengdir eru of langar í fyrirbyggjandi koparnetum fyrir xDSL lausnir og ljósleiðarar ekki til staðar getur verið fýsilegt að byggja net á þráðlausri tækni. Með því að notandinn er fast staðsettur, jafnvel með þökkalegt loftnet uppi á þaki, má viðhalda ágætis sambandi. Yfir styttri vegalengdir, t.d. innan þéttbýlis má veita slíka þjónustu til notenda á ferðinni.

249. WiMax er einn staðla um slíka þjónustu og slík net hafa verið rekin hér á landi um árabíl af m.a. Ábótanum ehf. á Suðurlandi, Gagnaveitu Suðurlands og fyrirtækinu eMax sem síðar rann inn í Vodafone, sem lagði kerfið niður fyrir nokkrum árum. Þá lagði Ábótinn kerfi sitt niður fyrir nokkrum árum. Gagnaveita Suðurlands starfrækir hins vegar ennþá slíkt kerfi á Suðurlandi, í Borgarfirði á Vesturlandi og í Vogum á Reykjanesi og er með svæðisbundin tíðnileyfi til þess og eru viðskiptavinir þess félags um [...]. Með þessari tækni hefur verið hægt að ná afköstum sem jafnast á við ADSL eða jafnvel VDSL, allt að 40 Mb/s niðurhalshraða og 10 Mb/s upphalshraða en svartíma um 50 ms, eða álíka og gerðist í mótaðsþjónustu.

250. WiMax netin hafa því flest lagst af, m.a. vegna verkefnisins Ísland ljóstengt hjá fjarskiptasjóði. Farnetsþjónusta yfir 3G, 4G, 4,5G og 5G hefur alveg leyst WiMax af hólmi í þéttbýli. Nú er því aðeins eitt fyrirtæki, Gagnaveita Suðurlands, með tíðniheimild til rekstrar WiMax nets á 3,5 GHz tíðnisviðinu sem gildir út árið 2024.

3.1.5.5 Farnet

251. Afkastageta gagnaflutnings í farnetum hefur tekið stakkaskiptum á síðustu árum með útbreiðslu 4G tækninnar sem nær til alls landsins, 4,5G tækninnar sem er staðbundin víða um land og nú síðast 5G tækninnar sem hefur verið í útbreiðslu síðustu 2-3 árin til ýmissa þéttbýlisstaða um landið og mun sú útbreiðsla halda áfram af krafti næstu árin. Viðskiptavinir farnetsþjónustu hafa nokkra möguleika til að nýta internettengingu um farnet.

252. Algengast er að handtækið sjálft, snjallsíminn, sé með opið fyrir gagnaflutning. Ekki ráða allir snjallsímar við að ná 5G en slíkum handtækjum fjölgar óðum. Enda er svo komið á farnetsmarkaði að símtalsmínútur og SMS, sem áður voru helstu tekjulindir farneta, er nú veitt í ótakmörkuðu magni en gagnamagnið er orðið söluvaran.

253. Notkunarmynstur neytenda í handtækjum er að vera í sambandi við ýmsa þjónustu á internetinu, m.a. samfélagsmiðla, spjallkerfi, vefsíður, myndefni og tölvupóst á ferðinni. Fastlínubjónusta er augljóslega ekki staðganga við slíka farnetsþjónustu.

254. Sömuleiðis hefur fastlínubjónusta löngum boðið netsamband af öðru gæðastigi en farnet, þótt 5G og að einhverju leyti 4G og 4,5G geri það að verkum að mun minni munur er nú á gæðastiginu en áður. Afköst fastlínuneta eru enn mun meiri en 4G og eldri farnetstækni og nokkuð meiri en 4,5G tækninnar, sérstaklega ef horft er til ljósleiðara. Þessi munur er orðinn mun minni með 5G og við bestu aðstæður geta afköstin verið svipuð og um ljósleiðara. Svartími (e. ping) er oftast nokkru minni í fastanetum sem skiptir máli fyrir rauntímasamskipti og sérstaklega netleiki, en þessi munur hefur minnkað nokkuð með 5G og að einhverju leyti með 4,5G. Flökt á svartíma (e. jitter) er einnig minna í fastanetum sem skiptir rauntímasamskipti miklu máli til stöðugar þjónustu, en þessi munur er einnig að minnka með 5G og að einhverju leyti með 4G og 4,5G. Þá er afkastageta hvers farnetssendis samnýtt af þeim sem eru þá stundina að nota þjónustuna. Sveiflur á afkastagetu farneta eru því líklegri til að leiða til skertrar eða mismunandi afkastagetu fyrir hvern notanda en almennt er um fastlínutengingar, þó þessi vandamál séu að minnka verulega með 5G og að einhverju leyti með 4G og 4,5G. Rétt er að taka fram í þessu samhengi að nethögun fjarskiptafyrirtækja og afkastageta stofnsambanda sem notuð eru fyrir gagnaflutning hefur einnig áhrif á afkastagetu til notanda, hvort sem er um að ræða farnet eða fastanet.

255. Verðlagning þjónustunnar hefur verið mismunandi og nokkuð dýrara hefur verið að nota gagnaflutning á farnetum en fastlínunetum í gegnum árin. Þessi munur hefur minnkað síðustu misserin og nú bjóða farnetsfyrirtækin áskriftir með ótakmörkuðu gagnamagni um farnet á sama eða jafnvel aðeins lægra verði en áskriftir um fastlínu, eins og sjá má í umfjöllun í kafla 3.1.2 um smásöluframboð.

256. Töluverð uppbygging hefur verið í næstu kynslóðar farnetum, 5G, hér á landi síðustu misserin. Síminn, Sýn og Nova hafa breitt út 5G þjónustu á höfuðborgarsvæðinu og helstu þéttbýliskjörnum um landið.⁵⁷ Í mars 2023 sendi FST farsímafyrirtækjunum þremur spurningalista þar sem m.a. var spurst fyrir um 5G útbreiðsluáform. Af svörum fyrirtækjanna má sjá að félögin hafa metnaðarfull áform um öfluga uppbyggingu 5G kerfa félaganna til næstu ára. Auk þess kom fram að á árunum 2024-2025 gera félögin ráð fyrir að farsímakjarnarnir, en ekki aðeins sendarnir, verði einnig orðnir 5G og því verða félögin þá komin með fullburða 5G kerfi (e. standalone 5G).

257. Eins og fram kemur í kafla 3.1.1 hér að framan fengu Síminn, Vodafone og Nova tíðniheimildir sínar endurnýjaðar til 20 ára þann 21. mars 2023⁵⁸. Um er að ræða tíðnir á 800, 900, 1800, 2100 MHz og 3,6 GHz tíðnisviðunum, m.a. fyrir 5G. Hraða- og útbreiðslukröfur sem gerðar eru í heimildunum eru stigvaxandi á næstu árum, en endanlegar lágmarkskröfur eru að a.m.k. 99% heimila og vinnustaða hafi aðgang að háhraðaþjónustu um farnet og þar af nái a.m.k. 97% þjónustu með 1 Gb/s hraða að lágmarki, en í neðangreindri töflu eru tilgreindar almennar útbreiðslukröfur umræddra fjarskiptafyrirtækja til næstu ára⁵⁹.

⁵⁷ Dreifikerfi farneta:

Símans: <https://www.siminn.is/5g#dreifikerfi>

Sýnar: <https://vodafone.is/simi/thjonustusvaedi/>

Nova: <https://www.nova.is/farsimi/thjonustusvaedi>

⁵⁸ <https://www.fjarskiptastofa.is/fjarskiptastofa/tolfraedi-og-gagnasafn/frettasafn/frett/Fr%C3%A9ttir/utgafa-tidniheimilda-til-20-ara-med-skilyrdum-um-hahradafarnetstthjonustu-i-byggd-og-a-stofnvegum>.

⁵⁹ Sjá t.d. tíðniheimild Símans, frá 23. mars 2023, en almennar útbreiðslukröfur Nova og Sýnar eru sambærilegar: <https://www.fjarskiptastofa.is/library?itemid=cb0ff82e-b3bc-4539-972c-d19f1d1d3f45>.

Tafla 3.1 Tímasettar útbreiðslu- og hraðakröfur í byggð

Hraði	Dagsetning	Hlutfall (heimili og vinnustaðir)
150 Mb/s	31. desember 2026	95%
250 Mb/s	31. desember 2027	99%
500 Mb/s	31. desember 2028	95%
500 Mb/s	31. desember 2030	99%
1 Gb/s	31. desember 2032	95%
1 Gb/s	31. desember 2034	97%

258. Með tilliti til framangreinds telur FST að umtalsverður hluti landsmanna muni hafa aðgang að 5G þjónustu á líftíma markaðsgreiningarinnar. Til að byrja með er það mat FST að á næstu misserum muni 5G þjónusta fyrst og fremst þýða aukinn gagnaflutningshraða sem 5G tíðnisviðið gerir kleift, nýtt með 4G þjónustukjarna, auk þess sem 3,6 GHz tíðnisviðið verður notað til að „holufylla“ álagssvæði sem kalla á aukna bandbreidd til að viðhalda góðum (nægum) hraða. Nýir þjónustupættir 5G, svo kallað „standalone 5G“, þegar þjónustukjarninn er einnig af 5. kynslóð, sem bjóða m.a. upp á umtalsverða bandbreidd, mjög lágan svartíma og mjög lítið flókt, geti, að mati FST, lítið dagsins ljós seint á árinu 2024 eða snemma árs 2025. Enn er óljóst hvaða áhrif „hrein 5G“ þjónusta muni hafa á framboð og/eða eftirspurn á viðkomandi markaði, því innihald þessara þátta liggur ekki fyrir.

259. Samkvæmt öllu framangreindu er það mat FST að háhraða farnetsþjónusta, sérstaklega sú sem er af fimmtu kynslóð, 5G, og enn fremur 4G og 4,5G, geti veitt staðgöngu við gagnaflutningsþjónustu um koparnet með VDSL búnaði og ljósleiðaranet á líftíma þessarar markaðsgreiningar. Neytendakönnun sem FST lét framkvæma fyrir sig í nóvember 2022 styður þá niðurstöðu eindregið. Frekar verður fjallað um möguleika farneta til staðgöngu við fastlínubjónustu á smásölustigi í kafla 3.2.4 og í kafla 4 varðandi heildsölustigið.

260. Vestmannaeyjar er það sveitarfélag á landinu sem fyrst bauð almennt útbreidda 5G þjónustu, mælt sem hlutfall af íbúafjölda. Það virðist þó ekki hafa leitt til þess að sveitarfélagið sjái ekki þörf á því að ljósleiðaravæða heimili og vinnustaði sveitarfélagsins, en sumarið 2020 var tekin ákvörðun um að hefja fyrsta áfanga þess að ljósleiðaravæða sveitarfélagið. Um þetta segir m.a. í fundargerð bæjarstjórnar: „Bæjarstjórn er einhuga um að lengur verður ekki beðið með að ljósleiðaravæða bæinn, enda hluti af þeim innviðum sem gott er að séu til staðar til að gera atvinnulífið fjölbreyttara með aukinni nýsköpun og frumkvöðlastarfi.“⁶⁰ Þessi ákvörðun bæjarstjórnar Vestmannaeyjabæjar eykur val notenda fyrir fjarskiptatengingu heimila í bæjarfélaginu þar sem öflug farnetslausn er til staðar. Sveitarfélagið stofnaði einkahlutafélagið Eygló, sem hefur hafið ljósleiðaraútbreiðslu bæjarins, sem áformað er að ljúki í árslok 2025. Eins hefur Míla frá árinu 2021 ráðist í nokkra ljósleiðaraútbreiðslu í Vestmannaeyjum, þannig að verðsamkeppni, sem og kröfur heimila og fyrirtækja til þjónustugæða, kann ráða því, í Vestmannaeyjum eins og annars staðar á landinu þar sem bæði er til staðar 4G, 4,5G og 5G farnetsþjónusta og ljósleiðaratengingar, hvaða fjarskiptatenging verði fyrir valinu hjá íbúum og fyrirtækjum.

⁶⁰ Sjá fundargerð bæjarstjórnar Vestmannaeyja frá 11. júní 2020: <https://www.vestmannaeyjar.is/stjornsysla/stjorn/fundargerdir/DisplayMeeting.aspx?id=086372722052439665591&text=>

261. Í fyrri greiningum FST mátti greina að hvorki fyrirtæki né neytendur litu á bandbreiða gagnaflutningsþjónustu farneta sem staðgöngubjónustu fyrir almennan breiðbandsaðgang á fastlínunetum á þeim tíma og á líftíma þeirra greininga. Hefur FST nú á undanförunum misserum tekið eftir breytingu hvað þetta varðar með aukinni hagnýtingu á 4G og 4,5G farneti fyrir gagnaflutning og sérstaklega með innkomu 5G farneta sem tengjast um beina. Á þetta bæði við um hegðun fjarskiptafyrirtækja, þ.e. verðlagningu og markaðssetningu, sem og eftirspurn neytenda eftir slíkum lausnum.

262. Eins og fyrr segir lét FST framkvæma nýja netendakönnun í nóvember 2022 til að meta sérstaklega hvort farnet veiti nú staðgöngu fyrir almennan breiðbandsaðgang á fastlínunetum. Þegar spurt var hvort að fjarskiptatenging um farnet gæti komið í stað fastlínutengingar heimilisins svöruðu 55% þeirra sem tóku afstöðu á 5G þéttbýlisstöðum aðspurðra játandi. Á öðrum landsvæðum svaraði 44% játandi og af heild svaraði 53% aðspurðra þessari spurningu játandi. Könnunin sýndi að tæplega 11% notenda hafa 5G eða 4G/4,5G sem fjarskiptatengingu heimilisins sem internetþjónustan er fengin um og athyglisvert var að sú niðurstaða var mjög mismunandi eftir landssvæðum. Sem dæmi var 5G eða 4G/4,5G um 23% heimilistenginga fyrir internetþjónustu á Austurlandi. Gefa þessar niðurstöður vísbendingu um að farnet um 5G og 4G/4,5G geti veitt fastlínutengingum staðgöngu að mati neytenda. Verður nánar gert grein fyrir niðurstöðum neytendakönnunarinnar hér á eftir í kafla 3.2.2.3.

3.1.6 Viðskiptalíkön Internetþjónustufyrirtækja

3.1.6.1 Eigin innviðir

263. Fyrirtæki eiga þann kost að byggja eigin innviði. Síðustu tvo áratugina eða svo hafa innviðir byggðir á ljósleiðurum verið eini raunverulegi kosturinn í nýfjárfestingum í fastanetum þegar horft er til þess langa tíma sem fjárfesting í fjarskiptainnviðum þarf að hafa í líftíma svo hún borgi sig upp. Í ljósi þess að á Íslandi starfa þrjú farnetsfyrirtæki með eigin innviði að meira eða minna leyti⁶¹ og landið er fámennt og strjálbýlt er þess ekki að vænta að fleiri farnetsfyrirtæki komi fram á sjónarsviðið og byggji upp eigið farnet. Þau farnetsfyrirtæki sem fyrir eru standa öll í öflugri 5G væðingu um þessar mundir.

264. Fyrirtæki gæti lagt eigin ljósleiðara og verið eini smásali allrar þjónustu á slíku neti. Fyrirtækið tekur þá alla áhættu á að nýtingarhlutfall eigin smásöluviðskipta standi undir fjárfestingu innviðanna. Farnetsfyrirtækin starfrækja öll eigin fjarskiptakjarna. Nova og Vodafone hafa um árábil verið með samrekstur á fjarskiptadreifikerfinu og hafa selt óvirka innviði þess, eins og möstur og byggingar. Síminn hefur nú selt Mílu, sem starfrækir farsímadreifikerfi það sem áður var í eigu Símans og Síminn notar áfram.

3.1.6.2 Leigðir innviðir

265. Fyrirtæki sem byggir eigin innviði getur sótt sér viðbótartekjur með því að leigja öðrum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að innviðum sínum. Ef fyrirtækið er sjálft í smásölu á netinu er

⁶¹ Síminn færði fjarskiptadreifikerfi sitt til Mílu í ársbyrjun 2021 og seldi svo Mílu frá sér í lok september 2022, en í gildi er langtímasamningur milli Símans og Mílu um aðgang Símans að dreifikerfinu. Sýn og Nova hafa svo selt frá sér passíva innviði sína er tengjast farnetum félaganna.

það því að opna innviði sína fyrir beinni samkeppni, en öðlast mögulega heildsölutekjur af viðbótarnýtingu sem vinna upp meira en sú mögulega minni hlutdeild í smásölu sem annars hefði unnist. Einnig getur fyrirtæki fjárfest í innviðum í þeim tilgangi að selja heildsöluaðgang að þeim en starfa ekki sjálft á smásölustiginu.

266. Fyrirtæki sem nýtir sér slíkan aðgang, þ.e. leigir aðgang að innviðum annars fyrirtækis á markaðsforsendum, nýtir þess að þurfa ekki sjálft að fjárfesta í innviðunum eða a.m.k. í mun minni mæli en ella. Á móti eru það hagsmunir leigusálans að hafa nægar tekjur af tengingunni eða sambandinu og þar með að halda heildsöluverðinu háu og með því ná til sín sem mestum hluta af smásöluverði þjónustunnar. Sömuleiðis eru það hagsmunir leigusálans að missa ekki eigin smásöluhlutdeild til samkeppnisaðila, sé fyrirtækið einnig smásali þjónustu til endanotenda, t.d. með því halda aðgreiningu sinni skýrri á markaði, (e. differentiation), t.d. með því að veita leigutaka ekki aðgang að fullum gæðum innviðanna eða nýjum tæknimöguleikum strax þegar þeir líta dagsins ljós, en halda þeim eingöngu fyrir sig og eigin viðskiptavinum. Slík hætta er vart fyrir hendi lengur í aðgangsnætinu á íslenskum fjarskiptamarkaði að því er fastanet varðar eftir að Síminn seldi Mílu frá sér, og í minni mæli á farnetsmarkaði vegna sömu ástæðu. Nova og Vodafone gætu haft slíkan hvata í farnetinu, þar sem félögin eru lóðrétt samþætt þar.

267. Símasamstæðan var dæmi um lóðrétt samþætt fyrirtæki fyrir sölu á Mílu til Ardian sem starfaði bæði á heildsölu- og smásölustigi. Snerpa starfar á heildsölu- og smásölustigi en ljósleiðaranet fyrirtækisins er á Vestfjörðum og nær til rúmlega 1.400 heimila og fyrirtækja, fyrst og fremst á Ísafirði. Ljósleiðarinn og Tengir eru dæmi um fjarskiptafyrirtæki sem byggja upp eigin ljósleiðarakerfi en selja ekki internetþjónustu til fyrirtækja eða heimila heldur selja öðrum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að ljósleiðaraneti sínu, Ljósleiðarinn einungis bitastraumsaðgang (markaður 3b) og Tengir bæði heimtaugaleigu (markaður 3a) og bitastraumsaðgang (markaður 3b). Þá hyggst Eygló í Vestmannaeyjum aðeins vera heildsali á sínu ljósleiðaraneti og það sama má segja um öll hin smáu sveitanet sem byggð hafa verið upp fyrir ríkisstyrki. Þá hefur Austurljós lagt 200-300 ljósleiðaraheimtaugar á Egilsstöðum á Austurlandi og leigir öðrum fjarskiptafyrirtækjum heimtaugaaðgang að því en starfar einnig á smásölumarkaði. Félagið rekur eigin bitastraumsbúnað á neti sínu.

268. Áður en Símasamstæðan seldi Mílu til Ardian var tæknileg framleiðsla internetþjónustunnar sem og þær IP tölur og AS númer sem nauðsynleg eru vegna þjónustunnar flutt frá Símanum til Mílu. Míla framleiðir því fullbúna internetþjónustu sem Síminn kaupir í heildsölu og endurselur til endanotenda, heimila og fyrirtækja. Síminn leigir því ekki aðeins innviði Mílu fyrir þjónustuflutning, heldur kaupir einnig þjónustuna sjálfa að miklu leyti.

3.1.6.3 Kvaðabundinn aðgangur að innviðum

269. Ef fyrir er á markaði aðili sem skilgreindur hefur verið sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk getur hann verið skuldbundinn með kvöðum til að veita aðgang að innviðum sínum á kostnaðargreindum verðum og þarf að gæta að jafnræði og gagnsæi. Þess má þó geta að FST hefur aldrei lagt verðkvöð á ljósleiðaraheimtaugar Mílu, aðeins á koparheimtaugar félagsins.

270. Með kvöðinni um að veita aðgang er slíkum aðila óheimilt að hafna aðgangi samkeppnisaðila að innviðunum, jafnræði skyldar aðilann til að veita ytri aðilum sömu þjónustu og eigin smásölu eða tengdum aðilum, gagnsæi er skyldan um að veita ytri aðilum sömu upplýsingar og kvöð um kostnaðargreind verð sér til þess að slíkur aðili geti ekki tekið til sín óeðlilega stóran hluta teknanna af þjónustunni. Kvöð um kostnaðargreind verð er háð því að viðkomandi aðili sé með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi. Komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrðin sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022 séu uppfyllt getur stofnunarinn aðeins lagt á fyrirtækið kvaðir um aðgang, jafnræði og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlæt看anlegt á grundvelli markaðsgreiningar. Í 4. mgr. 59. gr. segir þó að leggja megi allar mögulegar kvaðir á slík fyrirtæki ef samkeppnisvandamál eru til staðar eða séu líkleg til að koma upp og skaða endanotendur. Rétt er að taka fram að kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu er mun vægari kvöð en kvöðin um eftirlit með gjaldskrá sem m.a. getur falið í sér kostnaðargreind verð.

271. Fyrirtæki sem nýtir slíkan aðgang á því þann kost að fá hagkvæman aðgang að innviðum til að veita þjónustu sína um. Fyrirtækið sleppur við umfangsmiklar fjárfestingar og getur komið nýtt inn á viðkomandi smásölumarkað án verulegra aðgangshindrana. Þetta á sérstaklega við ef árangursríkar kvaðir ríkja á markaði 3b. Meiri fjárfestingarþörf er til staðar ef kvaðir eru einungis á markaði 3a, sem fæst fjarskiptafyrirtæki hér á landi eða mögulegir nýir aðilar myndu ráða við. Á móti kemur að slíkur 3b aðgangur er oftast staðlaður og „fjöldaframleiddur“. Fyrirtækið á því takmarkaða möguleika til að aðgreina sig á grundvelli sérstakra tæknilausna eða gæðaviðmiða.

3.2 Mat á samkeppnisstöðu á tengdum smásölumarkaði breiðbandsaðgangs (internetþjónustu)

272. Fyrsta skrefið í átt að skilgreiningu á heildsölumörkuðum breiðbandsþjónustu á mörkuðum 3a og 3b er að leggja mat á samkeppnisstöðu á tengdum smásölumarkaði eða smásölumörkuðum, sbr. 7. mgr. 44. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022. Í þessu tilviki smásölumarkað fyrir breiðbandsaðgang (internetþjónustu). Í 3. mgr. 2. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023, segir að ef samkeppni telst virk á viðkomandi smásölumarkaði og/eða á tilteknum hluta hans, án kvaða á tengdum heildsölumarkaði, skulu ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki á þeim smásölumarkaði, né á tengdum heildsölumörkuðum og ekki má viðhalda kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á.

273. Eins og fyrr greinir gæti komið til álita að greina sérstakan vöndlamarkað þar sem internetþjónusta er meðal þjónustupátta, en að mati FST myndi slíkt ekki breyta niðurstöðu greiningarinnar, og því lætur stofnunarinn það ógert að meta það í greiningu þessari.

274. Í leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk frá 16. nóvember 2022 kemur fram að upphafspunktur hvernar greiningar skuli vera mat á samkeppnisstöðu á viðkomandi smásölumarkaði, þar sem tekið er tillit til staðgöngu á eftirspurnar- og framboðshlið út frá sjónarhorni endanotenda með tilliti til fyrirliggjandi stöðumats og líklegar þróunar markaðsskilyrða á áætluðum gildistíma viðkomandi greiningar. Eftir að viðkomandi smásölumarkaður hefur verið skilgreindur m.t.t. viðkomandi þjónustumarkaðar og landfræðilegs markaðar og samkeppnisstaðan metin á honum/þeim og ef eftirlitsaðili kemst að þeirri niðurstöðu að skortur á samkeppni geti skaðað hagsmuni

neytenda ef heildsölukvaðir eru ekki til staðar (e. modified greenfield approach) á honum eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, þá skulu eftirlitsstjórnvöld skilgreina undirliggjandi heildsölumarkað eða heildsölumarkaði og leggja mat á hvort til greina komi að útnefna eitt eða fleiri fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja kvaðir á það eða þau á þeim markaði/mörkuðum eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans⁶².

275. Í eftirfarandi undirköflum er fjallað um mismunandi leiðir fyrir internetaðgang og annan gagnaflutning fyrir endanotendur og lagt mat á hvort þær tilheyri allar sama þjónustumarkaði á smásölustigi.

3.2.1 Mismunandi aðgangstækni í breiðbandsaðgangi (internetþjónustu) á smásölustigi

276. Endanotendur geta nálgast internetþjónustu eftir ýmsum leiðum, bæði um fastanet og farnet. Á síðustu tveimur áratugum hafa komið fram allmargar þjónustutegundir sem eiga það sameiginlegt að veita endanotendum aðgang að internetinu. Á fyrstu árum internetsins notuðust endanotendur við upphringisambönd og ISDN sambönd um koparnet, sem höfðu flutningsgetu sem í dag er talin mjög lítil og er ekki hæf til þess að halda uppi því sem kalla má nothæfa internetþjónustu miðað við núverandi þarfir notanda. Þessar þjónustutegundir standa notendum ekki lengur til boða hér á landi.

277. Á eftir upphringisamböndum og ISDN kom svokölluð xDSL tækni eða stafrænar notendalínur um koparnet. Um er að ræða tækni sem sendir merki eftir koparheimtaugum á annarri bylgjulengd en merki talsímaþjónustu eru send á. Fyrsta útgáfa þjónustunnar var ADSL sem gat veitt allt að 8 Mb/s hraða til endanotanda en 1 Mb/s hraða frá honum. Síðan hafa komið fram fleiri kynslóðir ADSL, þ.e. ADSL2 og ADSL2+ sem getur náð allt að 24 Mb/s afkastagetu til notanda. Við árslok 2022 var hlutfall ADSL tenginga komið í aðeins 5,4% af öllum kopartengingum. Öflugri tækni á koparnetum, VDSL, kom síðar inn á markaðinn, en hún getur veitt allt að 50 Mb/s hraða til notanda og 25 Mb/s frá notanda og allt að 100 Mb/s til notanda með villuleiðréttingaraðgerðum eða svokallaðri vigrun (e. vectoring). Koparkerfi Mílu er víðast hvar með slíkri högun í dag. Til að auka hraða enn frekar hafa sum fjarskiptafyrirtæki erlendis tekið í notkun næstu kynslóð xDSL lausna sem nefnist G.fast, en Míla hefur ekki farið þá leið heldur hóf félagið að leggja megináherslu á ljósleiðaravæðingu frá og með árinu 2016. Fræðilega séð geta xDSL sambönd haft niðurhalshraða á bilinu 2-1000 Mb/s. Algengast er á Íslandi að notuð séu VDSL sambönd sem afkasta 50 Mb/s til og 25 Mb/s frá notanda sem má tvöfalda sé vigrun notuð á sambandinu, en Míla beitir slíkri tækni á umtalsverðan hluta VDSL tenginga félagsins eins og að ofan greinir.

278. Aðgangsnét byggð á ljósleiðara verða sífellt algengari og hafa náð mikilli útbreiðslu hér á landi og náðu í árslok 2022 til rúmlega 90% heimila og fyrirtækja. Slík net geta í dag skilað allt að 1 Gb/s hraða til og frá endanotanda og meira ef til þarf síðar með uppfærslum. Þann 22. ágúst 2023 kynnti Míla fyrirætlanir sínar um að taka í gagnið XGS-PON lausn sem tæknilega getur boðið allt að 10 Gb/s samhverf afköst og opna þjónustu þann 1. október 2023 á höfuðborgarsvæðinu, þó þannig að 10 Gb/s væru upphaflega einungis í boði á svæði Múlasímstöðvar, en 2,5 Gb/s annars staðar á svæðinu. Allt höfuðborgarsvæðið yrði svo uppfært í 10 Gb/s afköst fyrir 1. apríl 2024. Þá yrði þjónustan í boði á Akureyri snemma árs

⁶² Leiðbeiningar bls. 6-11. Sjá einnig 8. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023.

2024. Þá kynnti Ljósleiðarinn þann 13. september 2023 fyrirætlanir sínar um að bjóða uppfærslu í 10 Gb/s þjónustu á öllu starfssvæði sínu frá og með 1. október 2023.

279. Í skýringum framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðkomandi markaði frá 2014, sem núgildandi tilmæli ESA um viðkomandi markaði frá 2016 byggja á, nefnir framkvæmdastjórnin nokkrar mismunandi leiðir til þess að fá breiðbandsaðgang á föstum móttökustað um þræði. Þar eru nefndar tæknilausnir sem byggja á koparneti s.s. ADSL, ADSL2, ADSL2+, VDSL, ljósleiðaranet og kapalkerfi. Einnig er nefnt að gervihnattakerfi og þráðlaus jarðlæg útsendingarkerfi sjónvarps geti borið gagnaflutningsþjónustu og veitt aðgang að internetinu. Þá er nefnt að þráðlausar lausnir s.s. WiFi, WiMAX og farnetsþjónustur geti komið til skoðunar sem staðgöngubjónustur við tengingar um þráð.

280. Á Íslandi eru í boði fastar internettengingar um þræði um ADSL2+, VDSL2 og ljósleiðara. Internettengingar um (sjónvarps) kapalkerfi hafa ekki verið í boði hér nema í undantekningartilfellum, enda höfðu slík net aldrei mikla útbreiðslu og hafa nú svo gott sem alveg verið leyst af hólmi með sjónvarpsflutningi um xDSL og ljósleiðara. Slíkt kapalkerfi er aðeins í boði í Reykjanesbæ af fyrirtæki sem nefnist Kapalvæðing og eru slíkar tengingar í notkun hjá aðeins rúmlega [...] notendum í einu hverfi Reykjanesbæjar. Ekki þekkist heldur hér á landi að internetþjónusta sé veitt um þráðlaus sjónvarpsdreifikerfi og gervihnattasambönd eru lítið sem ekkert notuð í internettengingar til venjulegra endanotenda.

281. FST telur ekki þörf á að fjalla sérstaklega um internettengingar um kapalkerfi, enda er slík þjónusta ekki í boði hér á landi nema í afar takmörkuðum mæli, en þau tilheyra samt að mati FST umræddum smásölumarkaði, þar sem verð eru svipuð og verð fyrir internettengingar um VDSL kerfi, ljósleiðara og farnet og afkastageta þeirra er nokkuð góð.

282. Í kafla 3.1.1 hér að framan hefur verið ítarlega fjallað um farnet og vísast til þeirrar umfjöllunar, auk þess sem frekar verður fjallað um þau hér síðar.

283. Þá eru internetsambönd um gervihnött mjög lítið notuð um þessar mundir en ekki er útilokað að breyting verði á því á gildistíma þessarar greiningar.

284. Á tímabili voru alþjónustutengingar til örfárra heimila í strjálbýli leystar með gervihnattasamböndum. Um var að ræða staði þar sem þótti sérstaklega kostnaðarsamt að tengjast. Notast var við eldri kynslóðar gervihnattatengingar og þóttu þær ekki gefa góða raun. Umrædd heimili hafa nú verið tengd með öðrum hætti og eru engar gervihnattatengingar í notkun í alþjónustufframboði hér á landi í dag.

285. Gervihnettir sem staðsettir eru á miðbaug (GSO) geta boðið upp á mjög afkastamiklar tengingar, en vegna fjarlægðar hnattanna sem eru í um 36 þús. km. hæð er mikil töf á merkinu Sambönd um slíka hnetti eru mjög dýr. Þá er óvíst að merki frá slíkum hnöttum náist hvar sem er á landinu vegna hnattstöðu landsins.

286. Ný gervihnattaþjónusta sem á að höfða betur til almennra notenda er komin á markaðinn. Fyrirtækin Starlink og Oneweb eru þegar byrjuð að bjóða tengingar sem fara um lágfljúgandi fjölnattakerfi (LEO constellation), sem eiga að ná dekkun alls staðar á jörðinni. Fleiri fyrirtæki hafa kynnt áform um rekstur slíkra kerfa. Kostir þessara kerfa eru m.a. að sambönd í þeim eru ódýrari en í hefðbundnum GSO kerfum, útbreiðslusvæði á að vera stærra

og töf á merki minni. Fræðilegur hámarkshraði þessara kerfa miðað við núverandi tæknistig um 200 Mb/s í niðurhalshraða og mun minna í upphalshraða. Almennt er ekki í boði til almennings meiri hraði en að hámarki um 100 Mb/s í niðurhal og um 20 Mb/s í upphal. Þessi hraði getur minnkað ef margir notendur eru á sama hnetti í einu. Hægt er að kaupa fyrirtækjalausnir með tryggðri bandvídd en þá er verðlagningin orðin mjög há.

287. LEO gervihnattakerfi eru ekki með 100% uppitíma. Sambandið flyst frá einum hnetti til annars, enda eru hnettirnir á sífelldri hreyfingu gagnvart móttökustaðnum, ólíkt GSO hnöttum. Þetta getur valdið minniháttar sambandsslitum. Uppitími getur verið yfir 99% en nær ekki 100%. Sum kerfi af þessari gerð eru ekki búin að koma öllum áætluðum hnöttum á sporbaug og getur það leitt til enn lægri uppitíma á meðan slíkt ástand varir.

288. Þó að verðlagning sambanda í LEO kerfum sé mun lægri en í GSO kerfum, þá hefur kostnaður notenda verið mun hærri en sá sem tíðkast í þráðbundnum tengingum eða farnetstengingum hér á landi. Ódýrasti kosturinn, eftir því sem næst verður komist er heimilisáskrift Starlink. Áskriftin er nú í boði á vefsíðu Starlink á ISK 9.259 á mánuði. Áskrifandi þarf hins vegar að fjárfesta í endabúnaði, en ódýrasta gerð hans kostar 78.500 kr. Notandi sem kaupir slíkan búnað þarf að setja loftnet upp utanhúss og leggja lagnir inn í hús. Þó að mánaðarverð fyrir þjónustuna séu orðin samkeppnishæf, þá má ætla að stofnkostnaður sé hamlandi þáttur. Auk þess þekkja neytendur almennt ekki gæði þjónustunnar, en eins og áður segir eru þau nokkuð háð því að nægilega margir hnettir séu til staðar yfir viðkomandi svæði. Starlink hefur ekki markaðssett þjónustuna með virkum hætti hér á landi, en hægt er að nálgast upplýsingar og kaupa áskrift á vefsíðunni starlink.com. FST er ekki kunnugt um að íslensk heimili hafi keypt þessa þjónustu enn sem komið er.

289. FST telur að staðganga á smásölumarkaði milli þráðbundinna sambanda um ljósleiðara eða koparnet sem styðjast við VDSL tækni annars vegar og sambanda um gervihnött hins vegar sé ekki til staðar hér á landi. Meginástæðan fyrir því er verðlagning og þá sérstaklega hár stofnkostnaður. FST telur þó þörf á að fylgjast vel með þróun mála hjá þeim fyrirtækjum sem eru að þróa þjónustuframboð til endanotenda, s.s. Starlink.

290. Um mögulega staðgöngu milli tenginga um þráðbundin net (koparnet sem styðjast við VDSL, ljósleiðara og kapalkerfi) og sambönd um farnet sem styðjast við beina verður fjallað í kafla 3.2.4 hér að neðan.

3.2.2 Þráðbundnar internettengingar um kopar-, ljósleiðara- og kapalkerfi

3.2.2.1 Staðgöngumat út frá notkun, afkastagetu og markaðssetningu tenginga

291. FST telur þjónustu um aðgangskerfi byggð á VDSL um koparlínur, ljósleiðara og kapalkerfum vera hluta af sama smásölumarkaði sökum keðjustaðgöngu sem skoða ber í tengslum við greiningu á heildsölumörkuðum 3a og 3b. Það þarf samt sem áður að velta því fyrir sér hvort næg staðganga sé á milli þjónustu á þessum þremur nettegundum til þess að þær teljist tilheyrja sama smásölumarkaði.

292. Út frá sjónarhorni neytenda skiptir höfuðmáli hvaða notagildi þjónusta hefur, fremur en hvaða tækni er notuð við að færa neytandanum hana. Í árdaga internetsins voru internettengingar notaðar til þess að senda tölvupóst og vafra um internetsíður sem oftast

gerðu ekki miklar kröfur um niðurhalshraða til notandans. Notkun internetsins hefur jafnt og þétt aukist og nýjar þjónustur hafa litið dagsins ljós sem margar hverjar gera miklar kröfur um bandvidd. Í dag sinnir fólk fjölmörgum erindum á netinu sem áður voru afgreidd með öðrum hætti, s.s. bankaþjónusta og verslun af ýmsu tagi. Þá er myndefni og tónlist dreift í stórum stíl í gegnum ýmis konar streymisveitur. Notendur eru í auknum mæli að taka á móti sjónvarpsþjónustu í gegnum internetið, þ.e. línulegri, hliðraðri eða myndveitu (VOD), en slík þjónusta kallar á mikla og trausta flutningsgetu, sérstaklega ef um er að ræða myndefni í hárri upplausn. Þá hefur fjarvinna og fjarfundarhald aukist mikið á síðustu árum vegna COVID-19 og í kjölfar þess.

293. Svokölluð skýjaþjónusta er einnig í miklum vexti, en slík þjónusta felur í sér að notandinn þarf aðgang að forritum og gögnum á internetinu og hleður gögnum af sínum endabúnaði í gegnum internetið á fjarlæga geymslustaði.

294. Annað sem kallar á aukna bandvidd internettenginga er aukinn fjöldi internettengdra tækja á heimilum. Ýmis konar tölvum og persónulegum samskiptatækjum hefur fjölgað mjög, en einnig færist í vöxt að annars konar heimilistæki eru tengd við internetið sem gerir mögulegt að stýra þeim úr fjarlægð og uppfæra hugbúnað í þeim.

295. Erfitt er að segja fyrir með vissu hvaða bandbreidd dugar fjölskyldu sem er með meðalnotkun á ofangreindum þjónustum. Það er án efa nokkuð misjafnt hversu mikið notendur nota af internetháðum þjónustum. Allra hröðustu tengingar á markaðnum eru ekki nauðsynlegar nema á heimili séu margir notendur að nota mjög bandbreiddarfrekar þjónustur s.s. 4K sjónvarpsstreymi. Margir notendur komast af með minni hraða og jafnvel á 12 Mb/s ADSL tengingu er mögulegt að fá sjónvarpsþjónustu samhliða internettengingu og á algengri 50-100 Mb/s VDSL tengingu sem flytur IPTV sjónvarpsþjónustu þess til viðbótar á sérstöku sýndarneti má samtímis horfa á tvö, jafnvel þrjú sjónvörp í fullri háskerpu (FullHD) á IPTV tengingunni, horfa á streymisþjónustu eins og Netflix eða YouTube í ofurskerpu (4K) yfir almennu internettenginguna samhliða samfélagsmiðlanotkun og annarri vefnotkun á snjalltækjum eða heimilistölvum, nota tónlistarstreymi og aðra streymisþjónustu.

296. Þó svo að munur sé á flutningsgetu mismunandi kynslóða þráðbundinna aðgangsneta, þá þarf það ekki að þýða að þau tilheyri ekki sama markaði. Meðal þess sem þarf að líta til er eftirspurn eftir mismunandi tæknilausnum, verðlagning og hvernig líklegt er að neytendur hagi sér ef verð hækkar á einni flutningsleið á meðan hún stendur í stað á annarri eða öðrum.

297. Hér á landi eru í boði mismunandi öflugar xDSL tengingar á koparneti. Það virðist að mestu ráðast af aðstæðum á hverju svæði hversu öflugar tengingar er hægt að bjóða. Fjarlægð frá símstöð og gæði heimtauga hafa afgerandi áhrif á hvort í boði er ADSL eða VDSL. Hér á landi hefur ADSL verið á miklu og hröðu undanhaldi á síðustu árum og í árslok 2022 voru yfir 93% internettenginga um kopar um VDSL. Fjarskiptafyrirtæki bjóða nánast í öllum tilvikum eingöngu mesta hraða sem hægt er að ná á viðkomandi stað, en bjóða ekki mismundi áskriftir þar sem greinarmunur er gerður á milli áskriftaleiða á grundvelli hraða. Mismunur áskrifta hjá sama þjónustuveitanda í internettengingum liggur í því gagnamagni sem áskrifanda er heimilt að hlaða niður á mánuði, en ekki í mismunandi hraða tenginga. Á síðustu misserum hefur áskriftum verið að fjölga sem innihalda ótakmarkað gagnamagn, bæði á fastanetum og farnetum. Verðlagning mismunandi xDSL lausna og internettenginga um ljósleiðara, farneta

og kapalkerfa er almennt sú sama eða mjög sambærileg, en áður voru verð internettenginga um farnet mun hærri en um fastanet.

298. Þjónusta sem veitir mismunandi afkastagetu gagnaflutnings getur tilheyrt sama markaði. Ljóst er að tengingar með meiri hraða geta verið staðgönguþjónusta fyrir tengingar með minni hraða, en hvort staðganga er í hina áttina getur verið meira vafamál. Þó hefur ekki verið óþekkt á síðustu árum að neytendur hafi fært sig af ljósleiðarakerfi yfir á VDSL kerfi, m.a. vegna vinsæls sjónvarpsefnis Símans sem ekki var í boði á ljósleiðaraneti Ljósleiðarans allt til haustsins 2021. Tengingar með minnsta hraðann geta verið fullnægjandi fyrir notendur sem nota ekki mikið af þurftafrekum þjónustum, s.s. sjónvarpi og streymisveitum, og þeir hafa því lítinn hvata til að skipta yfir í meiri bandbreidd. Slíkir notendur sem eru með ljósleiðaratengingar gætu jafnvel haft tilhneigingu til að færa sig aftur í xDSL tengingar ef verð á ljósleiðara hækkaði umtalsvert. Aðrir notendur kunna að hafa þörf eða a.m.k. áhuga á bandbreiðari tengingum og í þeim tilvikum er ekki eins ljóst að notendur myndu íhuga að skipta úr ljósleiðara yfir í xDSL þó að verð á ljósleiðaratengingum hækki.

299. Hafa verður í huga að hér á landi er yfirleitt í boði xDSL þjónusta sem er tiltölulega öflug. Minnsta bandbreidd sem í boði er á koparneti er 12Mb/s á ADSL2+ tengingum sem þó getur verið skert með lengri línulengdum og ef lína er mjög löng getur hún ekki borið neina xDSL þjónustu. Skert tenging getur borið sjónvarpsþjónustu upp að vissu marki. Flestar koparlínutengingar, eða um 93%, eru þó á 50 eða 100 Mb/s VDSL tengingum, enda breiddi Míla VDSL tengingar hratt út um höfuðborgarsvæðið og svo til þéttbýliskjarna landsbyggðarinnar á árunum 2011-2015. Í árslok 2022 voru ADSL tengingar aðeins 1,3% af heildarfjölda bitastraumstenginga hér á landi. Ljósleiðaratengingar sem eru í boði hér á landi eru oftast með allt að 1Gb/s hraða. Þann 22. ágúst 2023 kynnti Míla fyrirætlanir sínar um að taka í gagnið XGS-PON lausn sem tæknilega getur boðið allt að 10 Gb/s samhverf afköst og opnaði fyrir þá þjónustu þann 1. október 2023 á höfuðborgarsvæðinu, þó þannig að 10 Gb/s væru einungis í boði á svæði Múlasímstöðvar, en 2,5 Gb/s annars staðar á svæðinu. Allt höfuðborgarsvæðið yrði svo uppfært í 10 Gb/s afköst fyrir 1. apríl 2024 og yrði í boði á Akureyri snemma á árinu 2024. Í kynningu sinni lagði Míla áherslu á að XGS-PON tengingar væru miðaðar að kröfuhörðustu notendunum, þeim sem nota allra mest gagnamagn. Telja verður ólíklegt að markverður hluti notenda hafi þörf fyrir slík afköst sem XGS-PON getur boðið á líftíma greiningarinnar. FST telur því þessa nýjung Mílu vera innan þeirrar staðgöngukeðju sem fyrr hefur verið lýst. FST telur sama gilda um nýtilkynnt áform Ljósleiðarans að bjóða viðskiptavinum uppfærslu úr 1 Gb/s í 10 Gb/s á P2P netkerfi sínu frá og með 1. október 2023. Slík uppfærsla verður í boði á öllu neti Ljósleiðarans. Tengingar um kapalkerfi eru mjög fáar hér á landi, aðeins í einu hverfi í einu sveitarfélagi af 64, þ.e. í Reykjanesbæ. Hraðinn er allt að 500 Mb/s.

300. Á heimasíðu Mílu kemur m.a. fram að niðurhalshraðinn sem býðst á Ljósneti (VDSL) félagsins sé allt að 50-100 Mb/s og hægt sé að hafa allt að fimm myndlykla fyrir sjónvarpsþjónustu og að hraðinn sé nægur fyrir „alla notkun heimila“. Míla hélt því fram í athugasemdum sínum við síðustu greiningu viðkomandi markaða að ekki sé lengur staðganga milli kopar- og ljósleiðaratenginga. Það samræmist ekki markaðsfærslu félagsins eða Símans né staðhæfingum félagsins eða Símans gagnvart öðrum stjórnvöldum. Í athugasemdum sínum við grænbók samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um fjarskipti, dags. 11. ágúst 2021, kom m.a. fram í máli Mílu að þótt greining benti til að um 13.000 staðföng á landinu væru ekki með ljósleiðara þá væri það ekki svo að þessi heimili hefðu ekki nothæft internet. Langstærsti

hluti þessara heimila ætti kost á 50 Mb/s internettengingum sem í flestum löndum Evrópu teldist í raun mjög góður hraði. Fyrir venjulega heimilisnotkun dygðu þessar tengingar vel og engin þjónusta yfir internet væri sjáanleg á allra næstu árum sem krefðist meiri hraða.

301. Þegar metið er hvort eldri tæknilausnir og nýrri og bandbreiðari lausnir tilheyri sama markaði þarf að líta til þess hversu mikið eða lítið stökk er á milli þjónustutegunda af mismunandi kynslóðum. Í skýringum með SMP leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB frá 2018⁶³, sem núgildandi SMP leiðbeiningar ESA frá 16. nóvember 2022 byggjast á, er fjallað um svokallaða *staðgöngukeðju* (e. chain of substitution), sem hefur í för með sér að vörur eða þjónustur geta verið taldar tilheyra sama markaði þó að ekki sé bein staðganga þeirra á milli, ef til staðar eru aðrar vörur eða þjónustur sem hafa staðgöngu við þær báðar⁶⁴.

302. Þá er fjallað um svokallaða einhliða eða ósamhverfa staðgöngu sem er algeng á mörkuðum fyrir fjarskiptaþjónustu, þar sem nýrri tæknilausn getur verið staðgönguþjónusta fyrir eldri lausn, þar sem hún býður upp á alla kosti þeirrar eldri. Hins vegar er ekki víst að eldri tæknilausnin sé í öllum tilvikum staðgönguþjónusta fyrir þá nýrri, þar sem sú nýrri hefur fleiri notkunarmöguleika og meiri afköst. Þess vegna hafa t.d. mismunandi kynslóðir tæknilausna í fjarskiptum verið taldar tilheyra sama markaði, t.d. 2G, 3G, 4G/4,5G og 5G farsímaþjónusta, þar sem grundvallarinntak þjónustunnar er það sama þó nýrri kynslóðir bjóði upp á meiri gæði og afkastagetu. Algengast er þegar eftirlitsstofnanir innan EES skilgreina breiðbandsþjónustur að ekki sé talin það mikill grundvallarmunur á nýjum og eldri þjónustutegundum á kopar, kapal- og ljósleiðaranetum, að brestur verði talinn kominn í staðgöngukeðjuna. Til þess að brestur verði talinn í keðjunni þarf að vera afgerandi óbrúað bil í keðjunni, t.d. þar sem eingöngu væru í boði mjög afkastalitlar tengingar á koparneti, t.d. ADSL, annars vegar og hraðar tengingar á ljósleiðaraneti hins vegar.⁶⁵

303. Í 9. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023 er fjallað um staðgöngukeðju og hljóðar ákvæðið svo:

„Unnt er að útvíkka mörk viðkomandi vöru- og þjónustumarkaðar þannig að hann nái til vöru eða þjónustu eða svæða sem eðlilegt verður talið að falli undir viðkomandi markað m.t.t. staðgöngukeðju (e chain of substitution), þó ekki sé um beina staðgöngu að ræða milli vara/þjónustu eða svæða. Staðgöngukeðja getur verið til staðar þó ekki sé bein staðganga milli vara A og C, en vara B beitir bæði vörum A og C beina staðgöngu. Því geta vörur A og C tilheyrt sama markaði þegar vara B hefur áhrif á verð þeirra beggja.

⁶³ SMP leiðbeiningar, bls. 7.

⁶⁴ Sjá málsgreinar 43-45 í SMP leiðbeiningum ESA.

⁶⁵ Í markaðsgreiningu sænsku fjarskiptaftirlitsstofnunarinnar, PTS, frá desember 2019, var komist að þeirri niðurstöðu að ekki væri lengur staðganga á milli tenginga um koparnet og ljósleiðaranet. Þar í landi er lítið um VDSL tengingar og afkastageta því mjög misjöfn milli koparneta með ADSL og ljósleiðaraneta. Framkvæmdastjórn ESB beitti þó neitunarvaldi sínu varðandi þá markaðsgreiningu á markaði 3a í febrúar 2020. Framkvæmdastjórnin gerði þó ekki athugasemdir við þann þátt greiningarinnar heldur varðandi landfræðilega greiningu. Svíþjóð hefði verið fyrsta ríki innan EES-svæðisins sem hefði komist að þessari niðurstöðu. Danska fjarskiptaftirlitsstofnunin, DBA, komst svo að þeirri niðurstöðu á árinu 2021 að ekki væri lengur staðganga milli tenginga um kopar annars vegar og ljósleiðara og kapalkerfi hins vegar. FST telur einsýnt að gæði og afkastageta kopartenginga á Íslandi séu meiri en slíkra tenginga í Danmörku, auk þess sem mismunandi verðlagning og markaðssetning er milli þessara flokka tenginga í Danmörku sem ekki er raunin hér á landi.

Það sama gildir varðandi landfræðilega skilgreiningu. Staðgöngukeðja getur verið til staðar þegar fjarskiptafyrirtæki sem veitir þjónustu um land allt hefur áhrif á verð staðbundinna fjarskiptafyrirtækja sem t.d. veita staðbundna þjónustu um eigið ljósleiðaranet.

Með hliðsjón af þeirri áhættu sem felst í því að auka umfang viðkomandi markaðar óeðlilega, skal Fjarskiptastofa rökstyðja niðurstöðu um staðgöngukeðju með fullnægjandi hætti. Gögn skulu sýna skýrt innbyrðis áhrif á verð á ystu mörkum keðjunnar. Umfang staðgöngu milli viðkomandi vara/þjónustu eða landfræðilegra svæða skal vera verulegt.

Þar sem verð fyrir núverandi tæknikynslóðir getur sett þrýsting á verð komandi tæknikynslóða er líklegt að staðgöngukeðja sé til staðar, sem réttlætt getur það að flokka allar tæknikynslóðir undir sama vöru-/þjónustumarkað. Þar sem slíkur þrýstingur á verð er vanalega til staðar varðandi mismunandi tæknikynslóðir, teljast þær venjulega falla undir sama markað. Þegar flestir neytendur hafa skipt yfir í fjarskiptainnviði sem skila betri frammistöðu gæti hópur neytenda enn verið að nota eldri tækni. Fjarskiptastofa ætti að gæta þess að hægja ekki á þeirri þróun með því að skilgreina of þrönga markaði.“

304. Hér á landi má segja að nokkuð samfelldur tröppugangur hafi verið í þjónustutegundum sem í boði eru á fastanetum miðað við sum önnur lönd. Hér hafa verið í boði tengingar á ADSL, ADSL+, ADSL2, ADSL2+, G.SHDSL, VDSL og ljósleiðaratenging alla leið inn í hús. Langflestar internettengingar um fastanetið eru þó um ljósleiðara (82%) eða VDSL (17%). Þá eru í boði hér á landi kapaltengingar í takmörkuðum mæli í einu sveitarfélagi, þ.e. í Reykjanesbæ.

305. Í markaðsgreiningu sinni á viðkomandi mörkuðum sem lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021 komst FST að þeirri niðurstöðu að keðjustaðganga hafi verið fyrir hendi milli kopartenginga um ADSL, G.SHDSL og VDSL, ljósleiðaratenginga og tenginga um kapalkerfi á smásölustiginu. FST telur að VDSL veiti ljósleiðaratengingum og tengingum um kapalkerfi ennþá staðgöngu á smásölustiginu og muni gera það út líftíma þessarar greiningar. Hins vegar telur FST að tengingar um ADSL og G.SHDSL geri það vart lengur og án efa ekki þegar horft er út líftíma þessarar greiningar. Takmörkuð afkastageta getur ekki lengur sinnt þörfum venjulegra heimila eða keppt tæknilega við tengingar um VDSL um koparnet, ljósleiðara eða kapalkerfi.

306. Í ljósi þess að ADSL og G.SHDSL þjónustur eru hverfandi á markaðnum, eða aðeins rúmlega 1% af heildartengingum og fara sífellt minnkandi telur FST ekki þörf á að greina sérstakan markað fyrir slíkar tengingar og meta samkeppnisstöðuna á þeim markaði, útnefna aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á honum og þar með leggja kvaðir á slíkan aðila.

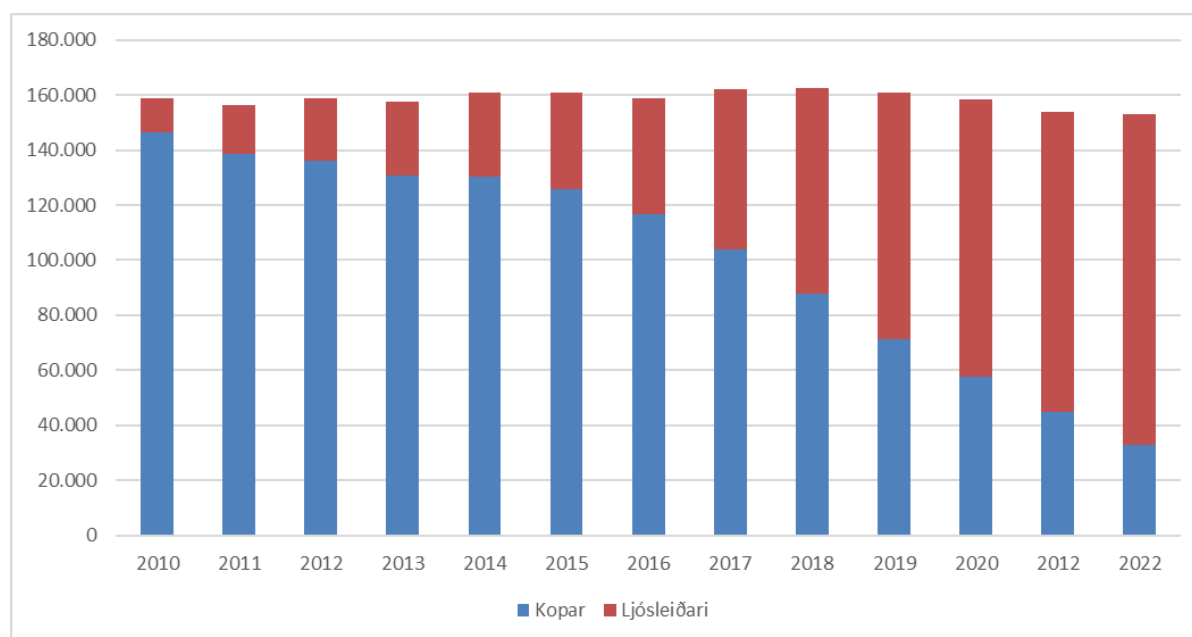
307. Að mati FST er því keðjustaðganga á milli VDSL tenginga um kopar, ljósleiðara og kapalkerfa á smásölustiginu hér á landi sem verði til staðar út líftíma greiningarinnar, eins og nánari rök verða færð fyrir hér að neðan. Undir lok líftímans eða skömmu eftir hann munu kopartengingar svo alfarið heyra sögunni til. Í kafla 3.2.4 verður fjallað um hvort internettengingar um farnet geti verið hluti af umræddri staðgöngu og, ef svo er, þá hvers konar farnetstengingar.

3.2.2.2 Tölulegar upplýsingar um kopar- og ljósleiðaranet

308. FST hefur skoðað tölulegar upplýsingar um útbreiðslu kopar- og ljósleiðaraneta, fjölda notenda á slíkum netum og flutning notenda milli slíkra neta. Tilgangurinn með slíkri athugun er m.a. að leggja mat á það í hvaða mæli notendur kjósa frekar ljósleiðara en koparnet, hvort færsla notenda er bara í aðra áttina milli þessara neta og hvernig líklegt er að notkun þessara neta þróist á gildistíma þessarar greiningar. Þetta getur gefið vísbendingar um það hvort notendur líti á koparnet sem staðgöngubjónustu fyrir ljósleiðara og hvort koparnet muni ennþá veita ljósleiðaranetum nægilegan samkeppnisþrýsting út væntan líftíma greiningarinnar og, ef svo er, þá hvaða koparnet, þ.e. bæði ADSL og VDSL eða einungis VDSL.

309. Það er ljóst að koparheimtaugum í notkun hefur fækkað jafnt og þétt á síðustu árum. Þær voru um 114 þús. í árslok 2016, þær voru orðnar um 58 þús. í árslok 2020 og 33 þús. í árslok 2022, þar af 24 þús. notaðar fyrir VDSL og tæplega 2 þús. fyrir ADSL en um 7 þús. voru ekki notaðar fyrir internetþjónustu.⁶⁶ Á sama tíma hefur notkun á ljósleiðaratengingum aukist jafnt og þétt. Ljósleiðaraheimtaugar í notkun voru um 35 þús. í árslok 2016, þær voru orðnar rúm 101 þús. í árslok 2020 og nærri 121 þús. í árslok 2022. Í árslok 2022 voru aðeins um [...] kapaltengingar í notkun hér á landi og það aðeins í einu hverfi í einu sveitarfélagi, þ.e. í Reykjanesbæ. Í ljósi hverfandi áhrifa slíkra tenginga í heildarsamhenginu verður ekki sérstaklega rætt um þær tengingar í þessum undirkafla. Mynd 3.25 sýnir þróun í fjölda heimtauga af hvorri tegund í útleigu sl. 13 ár.

Mynd 3.25 Þróun í fjölda kopar- og ljósleiðaraheimtauga í notkun 2010-2022



Heimild: FST

310. Auk þeirrar staðreyndar að einhver hluti heimila lætur sér nú farnetstengingar nægja fyrir internetnotkun heimilisins, má fækkun heimtauga á síðustu árum í einhverjum tilfellum

⁶⁶ Af þessum 58 þús. koparheimtaugum í notkun í árslok 2020 voru rétt rúmar 43 þús. notaðar undir xDSL en um 15 þús. ekki fyrir internetþjónustu. Í árslok 2022 hafði koparheimtaugum sem ekki eru notaðar undir xDSL fækkað verulega og voru orðnar um 7 þúsund.

einnig rekja til aflagðra koparheimtauga sem notaðar hafa verið til þjónustu sem nú er hætt að nota, eða hefur færst á tengingar sem ekki teljast til almennra heimtauga. Þetta geta verið lyftusímar, heimili sem leggja af heimasíma og nota nú einungis farsíma, svo og leigulínur af hefðbundinni gerð sem veittar eru á tveimur heimtaugum, svonefnd fjögurra víra lína. Slíkt samband ef það er milli tveggja notkunarstaða tekur þá fjórar heimtaugar, en gæti í dag verið veitt á „Ljós línu“ sem ekki telst til ljósheimtauga í þeirri skilgreiningu sem nú er í gildi, heldur til markaðar 4.

311. Þær ljósleiðaraheimtaugar sem lagðar eru, fara ekki allar samstundis í notkun. Míla hafði t.d. að eigin sögn lagt um 120.000 ljósleiðaraheimtaugar í lok árs 2022, en var með [...] í notkun sem er um [...] % nýting. Ljósleiðarinn átti einnig um 120.000 heimtaugar í árslok 2022 og þar af voru nærri [...] virkar, eða rúmlega [...] %. Ljósleiðaraheimtaugar Tengis voru um 14.000 í árslok 2022 og rétt um [...] í notkun, eða um [...] %. Þá má nefna um 1.500 ljósleiðaraheimtaugar sem Snerpa hefur lagt á Vestfjörðum. Það er einnig nokkuð misjafnt eftir svæðum hvernig nýting á ljósleiðara er almennt og hjá einstökum netrekendum, en þar getur m.a. haft áhrif hvort annað ljósleiðaranet er fyrir á svæðinu, hvort VDSL er í boði á svæðinu eða afkastaminni tengingar, svo sem ADSL, hvort öflugt farnet er á viðkomandi svæði og hvernig staðið er að markaðssetningu. Á mynd 3.25 hér að ofan má greinilega sjá að fjöldi tengdra ljósleiðaraheimtauga óx hraðar eftir að Míla fór af stað með sína ljósleiðaravæðingu af krafti árið 2016. Ljóst er af myndinni að fjölgun ljósleiðaraheimtauga er á kostnað koparheimtauga og fjölgunin er meiri eftir að Míla hefur ljósleiðaraútbreiðslu sína af krafti um 2016.

312. Útbreiðsluáform varðandi ljósleiðaraheimtaugar eru misjafnlega skýr og metnaðarfull hjá stærstu netrekendum til næstu ára, en FST óskaði eftir uppfærðum upplýsingum frá þeim undir lok árs 2022. Ljósleiðarinn gat t.a.m. ekki á þeim tíma veitt umbeðnar upplýsingar þar sem of mikil óvissa ríkti þá um áform félagsins, en félagið stefnir að því að taka tvo þræði á NATÓ strengnum í notkun á næstu mánuðum og misserum, auk þess sem hlutfjárhækkun er áformuð og samningur félagsins við Sýn um kaup á stofnneti þess félags er til skoðunar hjá SE og gæti sú skoðun dregist fram í lok ágúst 2023 og jafnvel eitthvað lengur. Kaupin gengu svo endanlega í gegn í kjölfar samþykkis frá SE þann 29. september 2023. Hins vegar er ekki búist við niðurstöðu varðandi hlutfjárhækkunina fyrr en um mitt ár 2024. Hin félögin gátu aðeins veitt upplýsingar um áform út árin 2024-2025, en ekki út áætlaðan líftíma greiningarinnar til 2028. Í maí 2023 ítrekaði FST fyrirspurn sína til Ljósleiðarans varðandi útbreiðsluáform til næstu ára. Svar barst frá Ljósleiðaranum þann 8. júní 2023, en þar var ítrekað að félagið ætti erfitt með að móta og gefa upp útbreiðsluáform sín til næstu ára vegna ofangreindrar óvissu.

313. Míla hefur staðið í mikilli ljósleiðaraútbreiðslu síðan á árinu 2016, sem stendur ennþá yfir og mun gera það áfram af fullum krafti á næstu árum. Á árinu 2023 gerir Míla ráð fyrir að fjölga ljósleiðaraheimtaugum sínum um [...], um [...] á árinu 2024 og um [...] á árinu 2025. FST áætlaði því að ljósleiðaraheimtaugum Mílu geti fjölgað um [...] frá árslokum 2022 fram til ársloka 2025 og töluvert meira út áætlaðan líftíma greiningarinnar á árinu 2028. Áætluð ljósleiðaravæðing Mílu mun bæði ná til höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar. Í árslok 2022 hafði Míla breytt úr ljósleiðra til [...] % heimila og fyrirtækja á höfuðborgarsvæðinu (Reykjavík, Seltjarnarnes, Mosfellsbær, Kópavogur, Garðabær og Hafnarfjörður).

314. Ljósleiðaraheimtaugar Ljósleiðarans náðu til um 120 þús. heimila og fyrirtækja í árslok 2022. Eins og áður greinir gat Ljósleiðarinn ekki afhent FST nákvæm útbreiðsluáform, hvorki um áramótin 2022/2023 né í svari sínu, dags. 8. júní 2023. Í síðargreinda svari Ljósleiðarans segir:

[...].

315. Ljósleiðarinn hefur breitt út ljósleiðaraheimtaugar á höfuðborgarsvæðinu og víðar á suðvesturhorni landsins jafnt og þétt í um 20 ár. Á síðustu 3 árum hefur félagið verið að leggja á bilinu [...] nýjar ljósleiðaraheimtaugar á ári. Eins og að ofan greinir gat félagið ekki afhent FST nákvæm útbreiðsluáform. Þar sem Ljósleiðarinn hefur lagt ljósleiðaraheimtaugar um nánast allt höfuðborgarsvæðið og er langt kominn í útbreiðslu á öðrum þéttbýlisstöðum á suðvesturhorni landsins, sem og þeirrar óvissu sem ríkir um áform félagsins út fyrir núverandi starfssvæði félagsins, gerir FST ráð fyrir að útbreiðslan verði um [...] tengingar á ári á árunum 2023-2025, en erfitt er að spá lengra fram í tímann.

316. Tengir áætla að fjölga heimtaugum um [...] á ári fram til ársloka 2025. Þá má búast við því að ljósleiðaraheimtaugum Snerpu muni fjölga um rúmlega [...] á árinu 2023 og um [...] á árinu 2024, fyrst og fremst í Ísafjarðarbæ og í Bolungarvíkurkaupstað en í litlum mæli í Súðavíkurbreppi. Eygló í Vestmannaeyjum hefur hafið ljósleiðaraútbreiðslu í sveitarfélaginu og hyggst ljúka henni í árslok 2025, en í heild eru það rúmar 2.000 tengingar. Þá má búast við því að ljósleiðaraheimtaugum sveitarfélaga í lokaáfangi „Ísland ljóstengt“ fjölgi um nokkra tugi á árinu 2023 og að verkefninu verði þá formlega lokið með lagningu um 6.300 ljósleiðaraheimtauga í mesta dreifbýlinu, en verkefnið hófst árið 2016. Svo virðist sem Austurljós, sem hefur lagt nokkuð hundruð ljósleiðaraheimtaugar á Egilsstöðum í sveitarfélaginu Múlaþingi, sé ekki með áform um frekari uppbyggingu, enda hefur Míla ljósleiðaravætt mikið á Egilsstöðum og hefur hafið ljósleiðaravæðingu í flestum þorpum á Austurlandi.

317. Gera má ráð fyrir að mesti þunginn í ljósleiðaravæðingu landsins verði út árið 2025 en að hægja muni á henni á seinni hluta líftíma greiningar þessarar, þar sem útbreiðslan ætti þá að vera orðin vel yfir 90% á landsvísi í lok árs 2025, jafnvel í kringum 95%. Þá eru allar nýbyggingar ljósleiðaravæddar, en gera má ráð fyrir fjölgun rýma um 3.000 á ári vegna slíks. Að ofangreindu virtu telur FST að ljósleiðaraheimtaugum gæti fjölgað um 15.000 á árinu 2023, um 11.000 á árinu 2024 og um 10.000 á árinu 2025 eða samtals um 36.000 tengingar og næmi fjölgunin þá um 21.000 tengingar umfram náttúrulega fjölgun, þar sem fleiri en eitt fyrirtæki leggja í nýbyggingarsvæði. Eins og að ofan greinir gat ekkert fyrirtækjanna gefið upp útbreiðsluáform lengur en út árið 2025. Á seinni hluta áætlaðs líftíma greiningarinnar eða á árunum 2026-2028 gerir FST hins vegar ráð fyrir því að útbreiðsla ljósleiðaraheimtauga verði mun hægari en á árunum 2023-2025, en þó eitthvað umfram náttúrulega fjölgun. Munar þar mestu um að þá verður ljósleiðaraútbreiðsla landsins mjög langt komin, auk þess sem Míla ætti að vera mjög langt komin með fulla ljósleiðaraútbreiðslu höfuðborgarsvæðisins. Gerir FST ráð fyrir að árleg fjölgun á árunum 2025-2028 geti verið um 6.000 eða 1.000-2.000 umfram náttúrulega fjölgun, þegar tillit er tekið til þess að fleiri en eitt fyrirtæki leggur á sömu nýbyggingarsvæðum. Í árslok 2028 ætti ljósleiðaraútbreiðslu landsins að vera farin að nálgast 100%.

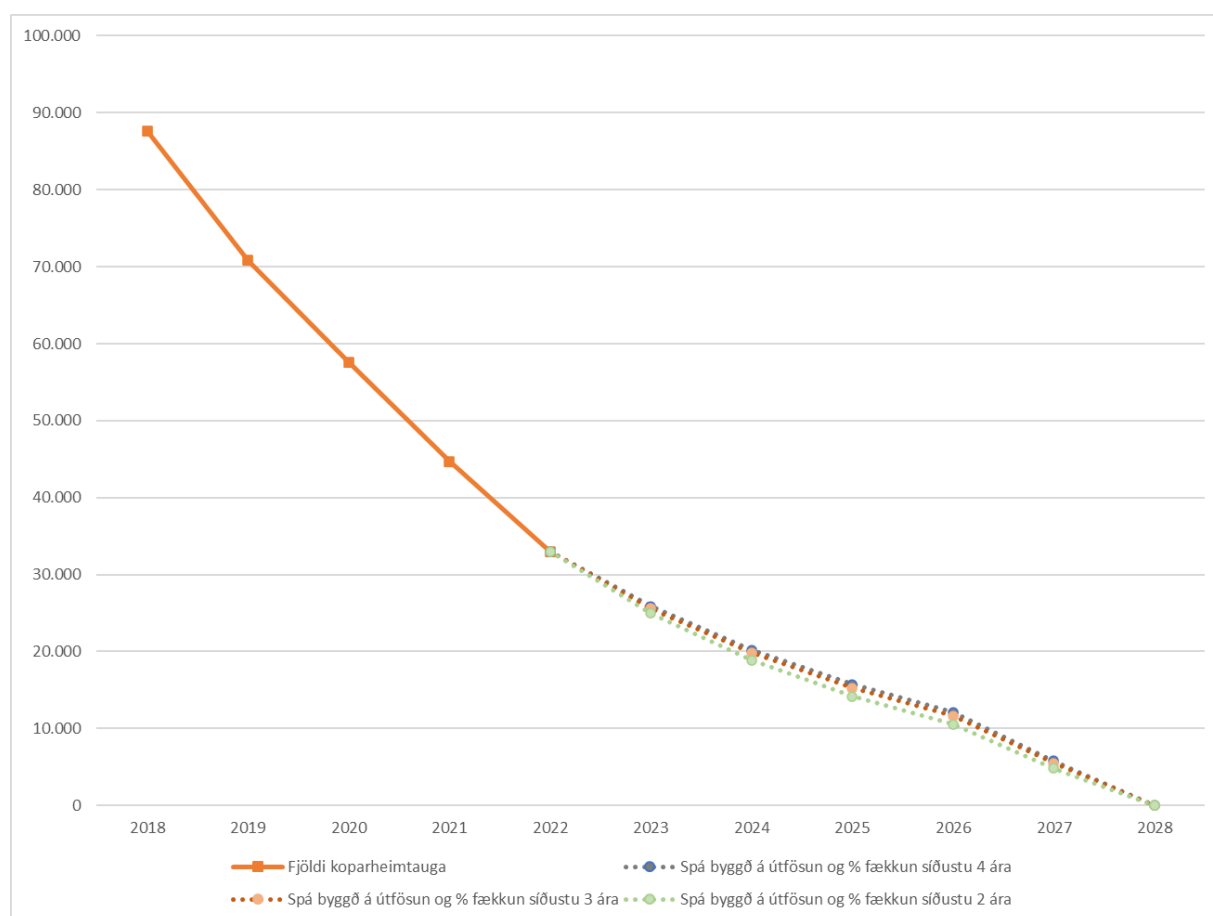
318. Áætla má að aðeins hluti þessarar fjölgunar ljósleiðaraheimtauga verði á svæðum þar sem enginn ljósleiðari er fyrir, þar sem töluverður hluti þeirra verður ljósleiðari númer tvö á viðkomandi svæði, sérstaklega hjá Mílu, en einnig í nokkrum mæli hjá öðrum netrekendum. Sú fjölgun mun því ekki, að mati FST, leiða til samsvarandi hraða varðandi fækkun á koparheimtaugum í notkun. Mesti þunginn í niðurlagningu Mílu á koparnetinu verður samkvæmt upplýsingum félagsins á árunum 2027 og 2028 og Míla segist ekki ætla að leggja koparkerfið niður fyrr en ljósleiðari er kominn á viðkomandi svæði. Ef tekið er tillit til núverandi meðaltals nýtingar á ljósleiðara, áætlana fyrirtækjanna um útbreiðslu eins og tilgreint er hér að ofan hefur FST reiknað út frá þeim upplýsingum að koparheimtaugar í notkun verði á bilinu 14–15 þúsund í lok 2025. Í lok árs 2025 yrðu þá um 9-10% heimtauga í notkun koparheimtaugar⁶⁷. Koparkerfið ætti svo að verða endanlega lagt niður í árslok 2028, gangi áform Mílu eftir. Ekki er þó hægt að útiloka að það dragist eitthvað.

319. Míla áætlar að fasa út koparheimtaugum í áföngum þannig að koparheimtaugar verði teknar alfarið úr notkun í árslok 2028. Ef skoðuð er fækkun koparheimtauga í notkun undanfarin ár og plön Mílu um útfösun þá má gera ráð fyrir að fjöldi koparheimtauga í notkun í lok 2025 verði á bilinu 14 til 16 þús. (sjá mynd 3.26) sem er svipuð niðurstaða og hér að ofan þegar nálgunin var byggð á útbreiðslu ljósleiðara og nýtingu hans. Þá væru koparheimtaugar um 9-11% af heildarfjölda heimtauga í notkun, en voru 21% í árslok 2022. Þessi spá er þó háð ýmsum óvissupáttum. FST telur líklegt að fækkunin verði nokkuð hægari 2023 til 2026 en árin 2027 til 2028, m.a. vegna þess hvernig útfösunaráform Mílu eru uppbyggð. Þá á eftir að ljósleiðaravæða þau svæði eða hverfi þar sem óhagstæðara er að ljósleiðaravæða. Þau svæði sem hafa verið ljósleiðaravædd á markaðslegum forsendum undanfarin ár eru þéttbýlustu svæðin, sem eru með flesta íbúa per staðfang. Eftir standa svæði þar sem lítið er um fjölbýli, eins og á við um marga þéttbýlisstaði úti á landi, og eru þau því mun óhagkvæmari til útbreiðslu ljósleiðaraneta. Míla hefur t.a.m. ekki ljósleiðaravætt öll hverfi á höfuðborgarsvæðinu sem samanstanda af sérbýlum.

320. FST telur ennfremur að ríkisaðstoð til uppbyggingar á landsbyggðinni muni ekki hafa afgerandi áhrif á heildartölu koparheimtauga fram til ársloka 2025, enda er verkefninu „Ísland ljóstengt“ að ljúka á árinu 2023, þegar síðustu tugir heimtauganna samkvæmt verkefninu verða lagðar. Þetta gæti þó breyst ef fjarskiptasjóður ákveður að styrkja frekar ljósleiðaraútbreiðslu á landsbyggðinni, m.a. í byggðarkjörnum þar sem ljósleiðaraútbreiðsla er ekki hafin eða er stutt á veg komin. Skýr áform um slíkt hafa þó ekki verið birt opinberlega. Stefna stjórnvalda varðandi aðgengi byggðarkjarna og þéttbýlisstaða að ljósleiðaraheimtaugum endurspeglast þó að einhverju leyti í mælikvarða fjármálaáætlunar 2024-2028, sem grein var gerð fyrir í kafla 1.2.3 hér að framan, en þar kemur m.a. fram að stjórnvöld vilja sjá a.m.k. 80% heimila og fyrirtækja í öllum byggðarkjörnum og þéttbýlisstöðum hafi aðgang að ljósleiðaratengingu fyrir árslok 2028. Ekki er því útilokað að til frekari ríkisstuðnings komi á árunum 2024-2028 til að tryggja að þessu markmiði verði náð, þó eflaust verði fyrst og fremst treyst á einkaframtak fjarskiptafyrirtækjanna, jafnvel með samstarfi þeirra, í þessum sambandi.

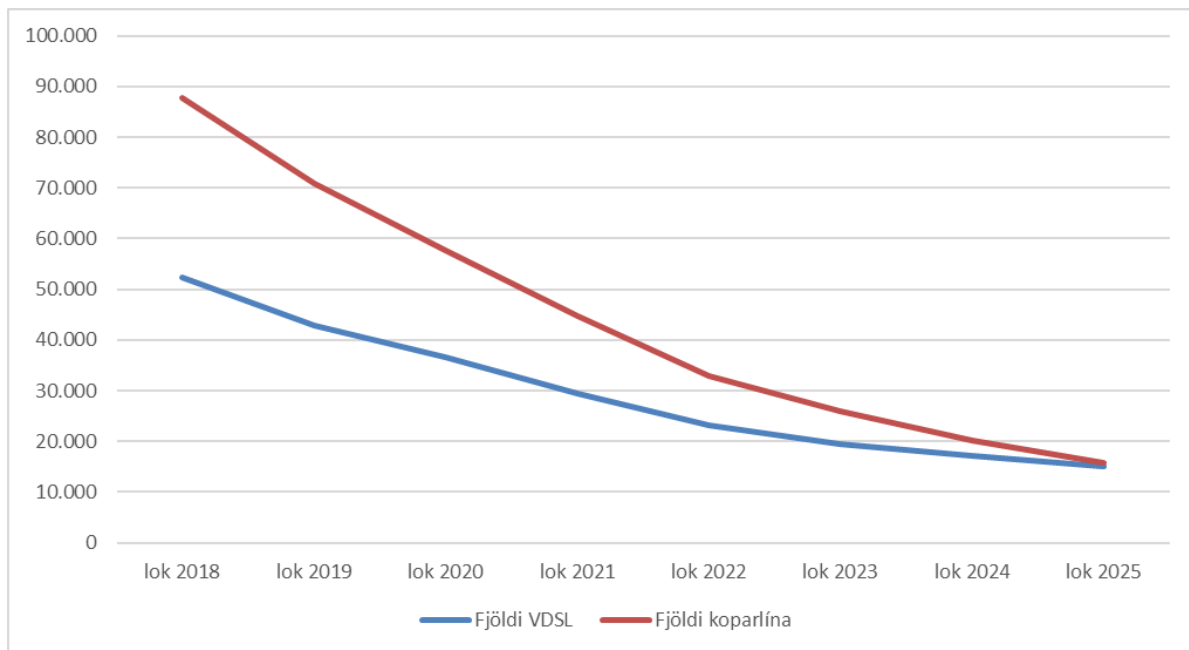
⁶⁷ Miðað við fjölda heimtauga í lok 2022. Erfitt er að spá um fjölgun heimtauga þar sem þeim hefur frekar fækkað en fjölgað undanfarin ár. Skýring á því gæti verið aukin notkun farneta en einnig hefur koparheimtaugum sem ekki eru nýttar fyrir bitastraum fækkað töluvert.

Mynd 3.26 Hugsanleg þróun í fjölda koparheimtauga til loka árs 2028



321. Heimtaugar í útleigu eru ekki allar notaðar til þess að veita internetsamband. Ef aðeins eru skoðaðar internetáskriftir, er hlutfall xDSL tenginga lægra en hlutfall koparheimtauga í heild. Í lok árs 2022 voru xDSL tengingar 18% af öllum internettengingum, og ef aðeins er horft til VDSL tenginga gagnvart ljósleiðaratengingum er hlutfallið 16%, en á sama tíma var hlutfall koparheimtauga af heimtaugum í notkun um 21% og 15% allra heimtauga voru notaðar undir VDSL tengingu. Ef fækkun xDSL tenginga heldur áfram frá árslokum 2022 til ársloka 2025 eins og spáð er í neðangreindri mynd 3.27 þá verður fjöldi xDSL tengingatæp 15 þús. í lok 2025. Það er um 10% allra internettenginga á fastlínu miðað við að heildarfjöldi internettenginga á fastlínu aukist línulega um svipaðan fjölda og vöxtur hefur verið frá lokum árs 2020 til loka árs 2022. Ef aðeins er horft til VDSL tenginga sem hlutfall af internettengingum á fastlínu má ætla að hlutfallið verði rétt um 10% af öllum slíkum internettengingum í árslok 2025.

Mynd 3.27 Möguleg þróun í fjölda VDSL tenginga til loka árs 2025 miðað við spá um fjölda kopartenginga



Heimild: Fjarskiptastofa

322. Í þessari spá er gert ráð fyrir að eftir árið 2025 verði engar koparheimtaugar án VDSL þjónustu, þ.e. öll eldri tækni verði orðin aflögð.

323. FST telur að ofangreindar tölur sýni að yfirgnæfandi líkur séu á að xDSL tengingar, fyrst og fremst VDSL tengingar, verði töluverður hluti smásölumarkaðarins út árið 2025 en verði svo óverulegur þegar nálgast fer lok áætlaðs gildistíma þessarar greiningar á árinu 2028.

324. Míla hefur lýst því yfir að fyrirtækið hyggist fasa út koparneti sínu í áföngum til ársloka 2028. Í svörum Mílu, dags. 6. mars 2023, við fyrirspurn FST, dags. 20. febrúar 2023, kemur fram áætlun félagsins um niðurlagningu kopars til ársloka 2028. Míla segist hafa eða hyggist kynna viðskiptavinum sínum þessa áætlun. Fram kom að um áætlun væri að ræða sem háð væri ýmsum utanaðkomandi þáttum sem gætu haft áhrif á hvernig útfösunin muni miða áfram. Miðað við áætlunina er ljóst að lítil þungi verður í útfösuninni á árunum 2023-2026 en mesti þunginn verður á árunum 2027 og 2028. [...]. Með hliðsjón af þessum upplýsingum gerir FST ráð fyrir að á fyrri hluta líftíma greiningarinnar muni Míla fyrst og fremst loka kopartengingum þar sem félagið hefur þegar ljósleiðaratengt eða tryggt sér langtímayferráð yfir ljósleiðaraheimtaugum. Eins og áður segir verður mesti þunginn í lokuninni á árunum 2027 og 2028 eða undir lok áætlaðs gildistíma greiningarinnar. Ekki er útilokað að þessi áform frestist eitthvað eins og reynslan hefur t.d. sýnt varðandi lokun Símans á PSTN kerfinu á síðustu árum.

325. Eins og fram kom hér að ofan er það ekki svo að notendur flytji sig allir yfir á ljósleiðara um leið og hann býðst. Tölur um almenna nýtingu á ljósleiðaranetum benda til þess að hluti notenda hafi ekki mikinn áhuga á að skipta út xDSL tengingum, sérstaklega VDSL tengingum. FST hefur aflað gagna um fjölda tenginga af hverri tegund í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Þær tölur sýna að jafnvel á svæðum þar sem allir hafa haft aðgang að ljósleiðara um árábil er ennþá

hluti notenda á xDSL neti. Sem dæmi má nefna Seltjarnarnes. Þrátt fyrir að 16 ár séu síðan að Ljósleiðarinn lauk við ljósleiðaraútbreiðslu Seltjarnarness og að Míla hafi breitt þar út ljósleiðara í þó nokkrum mæli, voru ennþá um [...] % tenginga þar um kopar í árslok 2022, en tala þessi var [...] % í árslok 2020. Þetta er mjög lítil lækkun á 2 árum og sýnir vel að töluverður fjöldi notenda lætur sér tengingu um koparnet, fyrst og fremst um VDSL, nægja, þrátt fyrir að ljósleiðaranet hafi árum saman staðið þeim til boða. Víða annars staðar á landinu má finna dæmi um þetta, m.a. í Reykjavík, Kópavogi, Garðabæ, Hafnarfirði, Mosfellsbæ, Akranesi og Hveragerði, svo eitthvað sé nefnt, en í þessum sveitarfélögum var hlutdeild kopartenginga í notkun í árslok 2022 -töluverð, þrátt fyrir að nánast allir notendur í þessum sveitarfélögum hafi möguleika á ljósleiðaratengingu.

326. FST hefur aflað upplýsinga frá Ljósleiðaranum um brottfall notenda af ljósleiðaraneti fyrirtækisins. Þau gögn sýna að félagið hefur verið að missa [...] % af heildarviðskiptavinafjölda sínum fyrir hvern mánuð, fyrst og fremst til Mílu, og meðal annars yfir á koparnet Mílu, þó dæmi um slíkt hafi fækkað frá því að Síminn fór að veita viðskipti á ljósleiðaraneti Ljósleiðarans í ágúst 2021.

327. FST telur að ofangreindar tölur um fjölda notenda sem kjósa að vera áfram með xDSL tengingu þrátt fyrir að ljósleiðari sé í boði og tölur um brottfall af ljósleiðaraneti Ljósleiðarans yfir á koparnet, sýni greinilega að umtalsverður hópur notenda telur xDSL tengingar, sérstaklega VDSL tengingar, fullnægjandi staðgönguþjónustu fyrir ljósleiðaratengingar. FST telur allar niðurstöður talnagreiningar í þessum kafla, sem og niðurstöður neytendakannana sem fjallað verður um í næsta kafla, eindregið styðja þá niðurstöðu að VDSL kopar- og ljósleiðaratengingar tilheyri sama þjónustumarkaði á smásölustiginu og svo verði enn við lok gildistíma þessarar greiningar, þó svo að kopartengingar verði orðnar mjög fáar undir loka líftímans eða heyrir jafnvel sögunni til. Það sama má segja um kapaltengingar, verði þær ennþá til staðar við lok líftímans. Í köflum 3.2.4 og 3.2.5 verður svo fjallað um hvort farnetstengingar tilheyri sama þjónustumarkaði og kopar- og ljósleiðaratengingar á smásölustiginu. Um viðkomandi þjónustumarkaði á heildsölustiginu verður svo fjallað í kafla 4.

3.2.2.3 Neytendakannanir vegna mögulegrar staðgöngu milli internetþjónustu um koparnet og ljósleiðaranet

328. Eftir upphaflegt samráð um frumdrög að markaðsgreiningu þeirri á mörkuðum 3a/b sem lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021, ákvað FST að láta fyrirtækið Markaðs- og miðlarannsóknir ehf. (MMR) gera könnun meðal neytenda, sem m.a. gæti gefið vísbendingar um hvort staðganga væri ennþá til staðar milli kopar- og ljósleiðaratenginga á smásölustiginu. Neytendakönnunin var framkvæmd í fyrri hluta október 2020, eftir að drög að spurningum höfðu farið í samráð til fjarskiptafyrirtækja. FST barst niðurstaða MMR í hendur þann 20. október 2020.

329. 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.

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

331. FST 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 nets umfram annars, sem þá myndi sýna að minni líkur væru á að staðganga væri til staðar.

332. 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 hefðu verið hjá sama þjónustuaðila, sem spurðir væru um mögulegar ástæður fyrir hugsanlegu vali ef velja ætti þjónustuaðila á þeim tíma sem spurt var. Ef þeir neytendur sem nýlega hefðu skipt af kopartengingu yfir á ljósleiðara greindu frá marktækum mun á þáttum kaupákvörðunar, myndi það benda til þess að ólíklegri væri að staðganga væri til staðar milli kopars og ljósleiðara.

333. FST 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.

334. FST 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.

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

336. Niðurstöður spurninga um hjá hvaða fjarskiptafyrirtæki internetþjónusta væri fengin komu ekki á óvart, enda safnar FST 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 svöruðu því til að keyptur væri slíkur áskriftarpakki. Sérstaklega var það algengt meðal viðskiptavina Símans, en 85% þeirra sögðust kaupa internetþjónustu sem hluta af pakka.

337. 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 féllu vel að gjaldskrár fjarskiptafélaganna eins og þær voru þá, sem benti til þess að verðvitund neytenda væri almennt nokkuð góð.

338. Svör við spurningunni hvort viðkomandi vissi hvern gerðar fjarskiptatengingin, sem internetþjónustan var 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.

339. Þá var spurt hvort viðkomandi gæti tilgreint hvern 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 spurningarinnar. Þegar spurningin var greind eftir landshlutum kom fátt markvert í ljós. Helst má nefna að svarendur sem bjuggu í þéttbýli á Reykjanesi eða Austurlandi vissu síður hvern gerðar tenging þeirra var, eða 27% og 31% svarenda. Algengar tölur annarra svæða voru frá 9–20%. Einnig nefndu íbúar þéttbýlis á Austurlandi koparheimtaugar í meira hlutfalli en aðrir eða 18% svarenda, meðan algengar tölur annarra svæða voru 2–6%.

340. Hvað varðar spurninguna um sjónvarps- eða myndstreymisveitur þá sögðust 69% svarenda kaupa slíka þjónustu og yfir 82% þeirra sem það gerðu, keyptu 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 (Vodafone), 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 var þó að kaup á slíkri þjónustu virtust ekki fara eftir undirliggjandi fjarskiptaneti. Helst mátti sjá að þeir sem keyptu Sjónvarp Símans sögðust tengd um Ljósnet, eða koparheimtaug í meira mæli en önnur net, en á þessum tíma bauð Síminn sjónvarpsþjónustu sína um IPTV kerfi félagsins eingöngu á netum Mílu og netum minni aðila á borð við Tengir og sveitanetin, en ekki á stærsta ljósleiðaraneti landsins á þeim tíma, þ.e. neti Ljósleiðarans⁶⁸. Viðskiptavinum Ljósleiðarans hafði því ekki staðið til boða að kaupa þjónustuna á þeim tíma sem könnunin var framkvæmd. Síminn hafði þó á þeim tíma einnig boðið myndefni sitt yfir OTT lausn félagsins, sem unnt var að nota á öðrum undirliggjandi netum síðan í ágúst 2018, en þó fram til febrúar 2021 eingöngu í gegnum sérstakan myndlykil sem leigja þurfti af Símanum. Lausn þessi var þó ekki mikið notuð miðað við IPTV lausnina. Engan marktækan mun var að sjá á kaupendum Netflix, en 59% þeirra sem tengdust um ljósleiðara sögðust kaupa þjónustuna og 56% þeirra sem tengdust um Ljósnet (VDSL).

341. Neytendur upplifðu almennt ekki vandkvæði við afköst tenginga sinna, en 16% svöruðu því játandi. Af þeim sem tengdust 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 FST ekki mjög mikill. Það var fámennur hópur sem sagðist tengjast um koparheimtaug, en þar mátti helst finna mun, en 29% svöruðu þessari spurningu játandi, en

⁶⁸ Síminn hóf að veita þjónustu sína yfir net Ljósleiðarans í ágúst 2021.

einnig skáru svarendur sem bjuggu í þéttbýli á Austurlandi sig úr, en 40% þeirra svöruðu því til að þeir upplifðu vandkvæði vegna skorts á afköstum.

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

343. Spurt var um þrjár helstu ástæður fyrir vali á þjónustuaðila ef velja ætti á þeim tíma sem könnunin var gerð. Gefinn var upp listi helstu atriða sem máli skiptu og í boði var að fylla inn eigin svör. Í ljós kom að verð þjónustunnar var sá þáttur sem réði mestu um val neytenda á internetþjónustuaðila. Næst á eftir komu gæði þjónustu þjónustuaðilans og í þriðja sæti var hraði. Þetta bendir til þess að mismunandi möguleikar á hraða í kopar- og ljósleiðaratengingum hafi ekki verið mjög afgerandi þáttur þegar kom að vali neytenda.

344. 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 yfir ástæðu þess að nýlega hafi verið skipt um þjónustuaðila eða 5% svarenda. Rímaði það vel við þá þætti sem nefndir voru sem þeir sem mestu máli skiptu fyrir hugsanlegu vali ef það val færi fram þegar könnunin var gerð.

345. Spurt var um ýmsa gæðabætti 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 var skoðuð kom fram að neytendur voru almennt mjög eða frekar sáttir við gæði tenginga sinna og töldu hana uppfylla þarfir heimilisins. Að sama skapi fundu neytendur almennt ekki fyrir vandkvæðum eða truflunum á þjónustu sinni. Ekki varð séð að meiri háttar munur væri á upplifun neytenda á gæðum internetþjónustu heimilisins sem rekja mætti til þess undirliggjandi fjarskiptanets sem internetþjónusta heimilisins væri fengin um.

346. FST gerði tilraun til að rannsaka verðnæmi neytenda með svokölluðu „ímynduðu einokunaraðilaprófi“ eða SSNIP prófi, en þar var spurt um viðbrögð við lítilli en þó markverðri og varanlegri verðhækkun. Vandasamt er að spyrja slíkrar spurningar á þann hátt að svarendur skilji vel 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 FST við slíka hækkun á verði algengra internetáskrifta á ársgrundvelli.

347. FST telur markverðustu niðurstöður könnunarinnar sem varðað geta staðgöngumat vera eftirfarandi:

- Að 35% svarenda virtust ekki vita hverrar gerðar fjarskiptatengingin heimilisins væri þegar spurt var með beinum hætti.

- Kaup á mikilvægum þjónustupáttum eins og myndstreymisveitu voru jafn algeng eftir undirliggjandi netum.
- Upplifun á gæðum, að tenging fullnægði þörfum og að ekki fyndist fyrir vandamálum við afköst, var allt með svipuðum hætti óháð undirliggjandi neti.
- Verð var langalgengasta ástæða þess að nýverið hefði verið skipt um þjónustuaðila, en orðspor þjónustuaðila og pakkar af meðfylgjandi þjónustu komu næst. Hraði var í fimmta sæti á eftir því svari að vinnuveitandi hefði valið tenginguna. Það að verðvítund mældist nokkuð góð styrkti þessa niðurstöðu.
- Verð, gæði þjónustuaðila og hraði (í þessari röð) voru þau atriði sem nefnt var að skiptu mestu máli þegar svarendur voru beðnir að nefna mikilvæga þætti ef þau ímynduðu sér að skipta ætti um þjónustuaðila.
- Spurning um viðbrögð við verðhækkun á einni tegund tenginga leiddi í ljós að 25% notenda sem voru með ljósleiðaratengingu töldu 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“ voru teknir frá, þá var hlutfall þeirra sem myndu mjög eða frekar ólíklega skipta um 36%, en þeir sem myndu mjög eða frekar líklega skipta voru um 48%.
- Að öllu ofangreindu virtu gat FST ekki metið það öðruvísi en svo að könnunin hafi gefið sterklega til kynna að staðganga væri til staðar á milli internetþjónustu sem fengin er um kopartengingar og þeirrar sem fengin er um ljósleiðara og var það niðurstaða markaðsgreiningar þeirrar sem lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021.

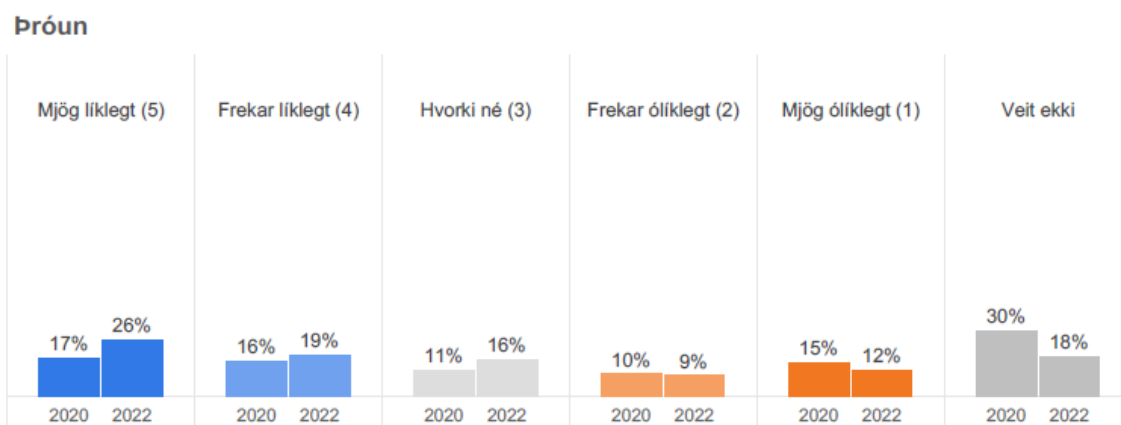
348. FST lét sama fyrirtæki framkvæma fyrir sig aðra neytendakönnun um sama efni, sem framkvæmd var dagana 20. til 27. apríl 2022, þar sem spurt var á sama máta um helstu þætti kaupákvörðunar internetþjónustu til heimilisnota, undirliggjandi net og upplifun af gæðum þjónustunnar. Í þeirri könnun komu fram sambærilegar niðurstöður um staðgöngu kopars og ljósleiðara og fyrri könnun leiddi í ljós. Sem fyrr var verð helsta ástæðan fyrir vali heimilisins á internetþjónustuaðila raðað eftir mikilvægi en í öðru lagi pakki af meðfylgjandi þjónustu, í þriðja lagi gæði þjónustu fyrirtækisins og í fjórða lagi hraði tengingarinnar. Svipuð niðurstaða kom fram þegar spurt var hver var helsta ástæða þess að skipt var síðast um internetþjónustuaðila. Af fimm helstu ástæðum þess var verð í fyrsta sæti, síðan kom gæði þjónustu fyrirtækisins, vinnuveitandi valdi tenginguna og greiðir, pakki meðfylgjandi þjónustu réði vali og í fimmta sæti hraði tengingarinnar. Þá sögðust um 26% notenda mjög líklega vera tilbúin að skipta úr ljósleiðaratengingu í Ljósnet (VDSL) ef internetþjónusta heimilisins myndi hækka um 15.000 kr. á ársgrundvelli, auk þess sem 19% sögðu það frekar líklegt, eða samtals 45% miðað við 33% í könnuninni frá 2020, sbr. mynd 3.28 hér að neðan. Mun færri töldu það mjög eða frekar ólíklegt í seinni könnuninni eða samtals 21% á móti 25% í fyrri könnuninni. Ljóst er að mati FST að slík hækkun myndi ekki vera arðbær fyrir Mílu og því tilheyra tengingar um kopar- og ljósleiðaranet sama þjónustumarkaði á smásölustigi.

349. Benti framangreint auk þess til þess að mismunandi möguleikar á hraða í kopar- og ljósleiðaratengingum væri ekki mjög afgerandi þáttur þegar kæmi að vali neytenda. Með hliðsjón af framangreindu telur FST að niðurstöður framangreindra neytendakannana styðji

Þá niðurstöðu að enn sé til staðar staðganga milli kopar- og ljósleiðaratenginga á smásölustigi. Stór hluti neytenda er ekki meðvitaður um hvernar gerðar undirliggjandi burðarlag tengingar er. Verð er sá þáttur sem flestir svarendur setja í fyrsta sæti þegar spurt er um ástæður fyrir vali á þjónustuveitenda, en hraði tengingar er mun neðar í forgangs röðinni. Þá virðist meirihluti notenda kopartenginga ekki finna fyrir skorti á hraða. Stærri hluti svarenda segist vera líklegur til að skipta úr ljósleiðara í VDSL, við smáa en varanlega verðhækkun, heldur en sá hluti sem telur það ólíklegt.

350. Í þessum tveimur könnunum, þ.e. frá september 2020 og apríl 2022, var sama ferli viðhaft sem leiddi til sömu SSNIP spurningar, þar sem heimili með ljósleiðaratengingu voru spurð hvort þau gætu hugsað sér að skipta yfir í Ljósnetstengingu ef ljósleiðaratengingin hækkaði með varanlegum hætti í verði um 10% en Ljósnetstenging hækkaði ekki. Í síðari könnuninni kom fram aukið verðnæmi og meiri tilhneiging til að nefna að slík skipti væru líkleg og færri svöruðu með möguleikanum „Veit ekki“.

Mynd 3.28: Þróun svara við SSNIP spurningu um skipti frá ljósleiðara yfir til Ljósnets (VDSL), milli september 2020 og apríl 2022



Heimild: Fjarskiptastofa

351. FST telur því þessar neytendakannanir styrkja þá afstöðu stofnunarinnar frá 2021 að staðganga sé enn við lýði á milli Ljósnets (VDSL) þjónustu sem veitt er yfir koparlínur og ljósleiðaraheimtaugar.

3.2.2.4 Framboðsstaðganga

352. Hvað varðar framboðshlið er keðjustaðganga milli tenginga með mismunandi hraða og gæði jafnvel enn líklegri en á eftirspurnarhliðinni, ef fjarskiptafyrirtæki geta breytt þjónustuframboði sínu á tiltölulega skömmum tíma, með tilliti til þeirra grunnneta sem þjónustan byggir á. Það er oftast mögulegt að uppfæra úr lægri hraða xDSL tenginga í hraðari tengingar svo sem VDSL. Þá er fyrirtækjum mögulegt að færa sig úr kopar yfir í tengingar sem byggja að einhverju eða öllu leyti á ljósleiðara, annað hvort með því að leggja sína eigin eða fara fljótlegri og kostnaðarminni leið og leigja aðgang að neti annarra. Framboðsstaðganga er hins vegar að líkindum nokkuð einhliða þar sem ósennilegt er að fyrirtæki sem rekur ljósleiðaratengingar, skipti þeim út fyrir xDSL tengingar. Á sama máta er umtalsvert verkefni að innleiða nýja kynslóð farneta og helst á færi þeirra fyrirtækja sem þegar eru

farnetsrekendur. Ekki er líklegt að fram komi nýtt fyrirtæki sem breiði út eigið farnet, eða að fjarskiptafyrirtæki sem ekki er farnetsrekandi stígi inn á svið farnetsþjónustu.

353. Til að sýna fram á staðgöngu milli tiltekinna vöru- eða þjónustutegunda nægir að annað hvort sé sýnt fram á að eftirspurnarstaðganga eða framboðsstaðganga sé til staðar. Ekki er þörf á að sýna fram á hvoru tveggja. Almenn þykir eftirspurnarstaðganga gefa skýrari mynd af stöðu samkeppni en framboðsstaðganga. Þar sem að niðurstöður eftirspurnarstaðgöngu eru að mati FST skýrar varðandi keðjustaðgöngu milli breiðbandsþjónustu um kopartengingar með VDSL tækni, ljósleiðaratengingar, tengingar um kapalkerfi og tengingar um 4G/4,5G og 5G farnetstengingar er ekki þörf á að framkvæma ítarlegt mat á framboðsstaðgöngu á smásölustiginu í kafla þessum.

3.2.2.5 Niðurstaða um staðgöngu milli kopar-, kapal- og ljósleiðaratenginga á smásölustigi

354. Með tilliti til þjónustuframboðs, markaðsfærslu og markaðsaðstæðna, telur FST að hér á landi sé til staðar staðgöngukeðja á smásölustigi sem styður það að internettengingar á koparneti með VDSL tækni, kapalkerfum og á ljósleiðaraneti tilheyri sama markaði. Auk þess bendir einsleitni í verðlagningu og þjónustuframboði mismunandi internettenginga eindregið til þess að framangreindir flokkar internetþjónustu um fastanet tilheyri sama markaði. Niðurstöður neytendakannana þeirra sem FST lét framkvæma fyrir sig í október 2020 og apríl 2022, og grein er gerð fyrir í kafla 3.2.2.3 hér að framan, sýna fram á það með skýrum hætti að ennþá sé staðganga milli internettenginga um VDSL á koparkerfum og ljósleiðara og mun svo verða út líftíma þessarar greiningar að mati FST, þó ljóst sé að vægi VDSL tenginga muni halda áfram að minnka út áætlaðan líftíma greiningarinnar og verða endanlega útfasaðar við í árslok 2028, gangi áform Mílu eftir. Er þetta auk þess í samræmi við framkvæmdina í langflestum ríkjum innan EES-svæðisins.

355. Að mati FST tilheyra ADSL tengingar þó ekki lengur umræddri staðgöngukeðju eða muni a.m.k. ekki gera það á líftíma greiningarinnar, en þær eru orðnar mjög fáar hér á landi. Afkastageta ADSL tenginga getur vart lengur eða muni a.m.k. á líftíma greiningarinnar ekki geta sinnt þörfum heimila með fullnægjandi hætti.

356. FST telur því að allar líkur séu á því að umrædd staðganga verði til staðar út áformaðan líftíma greiningar þessarar, sem áætlaður er til fimm ára eða út árið 2028, hvað svo sem kann að reynast eftir þann tíma, en miðað við áform Mílu verður mesti þunginn í niðurlagningu koparkerfisins á árunum 2027 og 2028. Ekki er útilokað að þeim áformum seinki eitthvað. Ljóst er að vægi kopartenginga hefur minnkað verulega síðustu árin og mun áfram minnka út líftíma þessarar greiningar. Tengingar á kapalkerfum eru hverfandi hér á landi og því mun samkeppnin í internettengingum á fastanetum fyrst og fremst verða á ljósleiðurum þegar líða fer að lokum áætlaðs líftíma greiningarinnar. Verði verulegar vendingar á smásölumarkaði innan næstu fimm ára, sem breytt geta þessari niðurstöðu umtalsvert, mun FST þegar í stað hefja nýja greiningu á viðkomandi heildsölumörkuðum.

357. Með tilliti til ofangreindrar umfjöllunar í köflum 3.2.2.1 til 3.2.2.4 hér að framan telur FST að internettengingar sem veittar eru hér á landi á koparneti með VDSL tækni, kapalkerfum og ljósleiðara tilheyri sama þjónustumarkaði á smásölustigi og muni gera það út líftíma greiningarinnar. Um staðgöngu farneta er fjallað í kafla 3.2.4 hér að neðan.

3.2.3 Skil milli staðlaðs breiðbandsaðgangs og hágæða aðgangs á smásölustigi

358. Í skýringum framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðkomandi markaði frá 2014, sem núgildandi tilmæli ESA frá 2016 byggja á, er gerður greinarmunur á smásölumarkaði fyrir staðlaða aðgangspjónustu og markaði fyrir hágæðatengingar.⁶⁹

359. Mörg lítil og meðalstór fyrirtæki hafa ekki þörf fyrir annars konar internettengingar en þær sem boðnar eru á heimilismarkaði. FST telur ekki þörf á að aðgreina slíka þjónustu til fyrirtækja frá þjónustu til einstaklinga. Þjónustan er almennt sú sama, seld á sama verði og undirliggjandi þjónustur og net á heildsölustigi eru þau sömu. Notendur úr hvorum hópnum sem er geta allt eins notað þjónustu sem aðallega er boðin hinum hópnum, enda er um einsleita staðlaða þjónustu að ræða. Þá geta fjarskiptafyrirtæki sem einbeita sér að sölu til heimila með tiltölulega lítilli fyrirhöfn breytt markaðsáherslum sínum og farið að bjóða fyrirtækjum þjónustuna, eða öfugt. FST telur slíka þjónustu því tilheyra sama smásölumarkaði og internettengingar til heimila.

360. Hefðbundnar internettengingar til heimila duga hins vegar ekki öllum fyrirtækjum. Þar á meðal eru fyrirtæki sem reka margar starfstöðvar sem þurfa að vera í góðu fjarskiptasambandi sín á milli og fyrirtæki sem gera miklar kröfur um gæði, uppitíma og þjónustustig. Slík fyrirtæki þurfa aðra þjónustu en staðlaðar internettengingar og kaupa þjónustur svo sem IP-VPN, Ethernet-VPN og leigulínur af ýmsu tagi. Þjónusta við þessi fyrirtæki er oft klæðskerasaumuð sérstaklega fyrir hvern viðskiptavin, því staðlaðar fjöldaframleiddar þjónustutegundir fullnægja ekki þörfum þeirra.

361. Það eru eiginleikar þjónustunnar sem mestu ráða um val fyrirtækja á hágæðatengingum. Fyrirtæki sem hafa þarfir fyrir mikinn hraða og gæði geta ekki valið aðrar leiðir, s.s. að kaupa staðlaðar internettengingar í staðinn, og það er því ekki líklegt að þeir myndu færa sig yfir í staðlaðar tengingar þó að verð á hágæðatengingum myndi hækka. Það bendir til þess að staðganga á eftirspurnarhlið sé lítil á milli hágæðatenginga og staðlaðra internettenginga.

362. Á sviði hágæðatenginga ræðst eðli þjónustu mikið af þörfum einstakra viðskiptavina. Ekki er hægt að bjóða þeim staðlaðar internettengingar, heldur þurfa að fara fram viðræður milli kaupanda og seljanda um mótun þjónustunnar. Það þýðir að fjarskiptafyrirtæki þurfa að beita öðrum markaðssetningaraðferðum en á heimilismarkaði og þau þurfa enn fremur að hafa getu til að setja upp þjónustutegundir af ýmsu tagi eftir þörfum hvers og eins, auk þess að tryggja stöðugleika í virkni og gæðum þjónustunnar.

363. Þessi munur á markaðssetningu og starfrækslu hágæða sambanda og staðlaðra internettenginga gerir það ólíklegt að fyrirtæki sem eingöngu býður staðlaðar tengingar hefji með skömmum fyrirvara framboð á hágæðatengingum ef lítil en varanleg verðhækkun verður á þeim síðarnefndu. Því er framboðsstaðganga ólíkleg.

⁶⁹ SWD(2014) 298 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT -EXPLANATORY NOTE Accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, kafli 4.2.1.

364. FST hefur ekki komið auga á að á Íslandi séu aðstæður, hvað varðar muninn á stöðluðum internettengingum og hágæðatengingum, mikið frábrugðnar því sem þekkist annars staðar á EES svæðinu. Þar sem hvorki verður talin vera eftirspurnar- né framboðsstaðganga á milli þessara þjónustutegunda, þá telur FST að sú skipting sem lögð er til í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016 eigi við hér á landi og þar með verði staðlaðar internettengingar annars vegar og hágæðatengingar hins vegar taldar tilheyra sitt hvorum þjónustumarkaðnum.

365. Í frumdrögum sínum sem leiddi til ákvörðunar nr. 5/2021 áformaði FST að færa P2P Ljósínur Mílu, sem fjarskiptafyrirtæki kaupa af félaginu og Ljósínur til farsímasenda, sem áður voru á markaði 6 (nú markaður 4 í tilmælum ESA frá 2016), sbr. ákvörðun PFS nr. 8/2014, yfir á markað 3a. Í auka samráðskjalinu 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 smásöluþjónustum 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.

366. Þá kom fram að 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.

367. FST féll því frá þeirri breytingu sem boðuð var í frumdrögunum að ákvörðun nr. 5/2021, að Ljósína Mílu skyldi skilgreind sem hluti af hinu almenna heimtauganeti og skyldi því þar með falla undir markað 3a. Í athugasemdum Mílu við framangreint frummat FST, dags. 10. júlí 2020, lagði Míla fram rök fyrir því að umræddar Ljósínur skyldu ekki falla undir markað 3a heldur markað 4. Ljósína Mílu hefur til þessa fallið undir markað 6 samkvæmt tölusetningu frá 2008, þ.e. lúkningarhluta leigulína. FST áformaði því að Ljósínur Mílu skyldu falla undir markað 4 samkvæmt tölusetningu markaða frá 2016, þ.e. staðaraðgang af miklum gæðum, en vinna við þá markaðsgreiningu er nú í gangi hjá FST. Niðurstaða þeirrar greiningar sem hér er til umfjöllunar er sú sama og í framangreindi ákvörðun FST nr. 5/2021, þ.e. að slíkar Ljósínur skuli ekki falla undir markað 3a.

3.2.4 Skil milli staðlaðs breiðbandsaðgangs á fastaneti og þráðlausrar þjónustu

368. Í vinnuskjali framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðkomandi markaði frá 2014, sem núgildandi tilmæli ESA frá 2016 byggja á, er fjallað stuttlega um skilin á milli breiðbandsþjónustu um fastlínu og þráðlausrar breiðbandsþjónustu.⁷⁰ Þar segir m.a. að frá

⁷⁰ SWD (2014) 298 Commission staff working document - Explanatory note accompanying the document Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament

sjónarhóli notenda geti þráðlausar lausnir í sumum tilvikum talist staðgöngubjónusta fyrir internettengingar um fastlínu. Þó hafi 3G farnetsbjónusta almennt ekki verið talin staðgöngubjónusta, þar sem bjónustan er aðallega hönnuð með hreyfanleika í huga en hafi ekki sama hraða og áreiðanleika og fastlínuþjónusta. Tekið er fram að það þurfi hugsanlega að endurskoða afstöðu til farsímaþjónustu, með aukinni útbreiðslu nýrrar tækni sem er öflugri en 3G. Framkvæmdastjórnin taldi á árinu 2014 erfitt að alhæfa um staðgöngumöguleika farnetsþjónustu í framtíðinni og að eftirlitsstofnanir yrðu að meta það sérstaklega í hverju ríki fyrir sig.

369. Ljóst er að mikil tæknileg og markaðsleg þróun hefur átt sér stað í útbreiðslu og notkun farneta hér á landi síðan ofangreindur texti var ritaður á árinu 2014, þ.e. 4G/4,5G og svo nú síðast 5G, og ekki aðeins varðandi hefðbundna farsímaþjónustu um farsíma, sem fyrst og fremst er hugsuð með hreyfanleika í huga, heldur einnig varðandi lausnir um straumfædda beina sem tengjast við rafmagn í húsnaði og líkja þannig eftir tengingum um fastanet. Nánar verður fjallað um mögulega staðgöngu milli síðargreindu lausnarinnar og tenginga um fastanet á smásölustigi í kafla 3.2.4.1 hér að neðan. Í kafla 3.2.4.2 verður svo fjallað um mögulega staðgöngu milli fastaneta og annars konar fastra þráðlausra lausna en um farnet (FWA) á smásölustigi, t.d. með WiMax lausn og gervihnetti.

3.2.4.1 Breiðbands farnetsaðgangur

370. Núgildandi tilmæli framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði eru frá 18. desember 2020 (nýju tilmælin).⁷¹ ESA hefur ekki sett sambærileg tilmæli enn sem komið er og því er í grundvallaratriðum miðað við tilmæli ESA við greiningu þessa, m.a. varðandi þá markaði sem FST ber að greina. Í nýju tilmælum framkvæmdastjórnarinnar og fylgigögnum með þeim er þó að finna greinargóða umfjöllun um þróunina á fjarskiptamörkuðum frá 2014-2020, sem FST horfir eftir atvikum til í greiningu þessari. Hafa ber í huga að tilmæli þessi og fylgigögn voru unnin á árunum 2019-2020, þegar 5G var á upphafsstigum eða jafnvel víðast hvar ekki ennþá í boði í Evrópu.⁷²

and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, bls. 35.

⁷¹ Sjá <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-updated-recommendation-relevant-markets>.

⁷² Á bls. 34 í Commission staff working document með nýju tilmælunum, SWD(2020) 337 final (vinnuskjal framkvæmdastjórnarinnar) er fjallað um 5G farnet. Þar segir: „5G is the latest developed generation of wireless communication technologies supporting cellular data networks. 5G will enable a vast coverage of new applications across the economy in both private and public sectors in addition to its consumer dimension, in fields like logistics, connected mobility, intelligent cities, infotainment, health care, and the IoT. In Europe, a number of pilot projects are currently being run: the impact of the new technology and services on the market remains to be seen.

5G has three main specific areas of application: 1) eMBB – enhanced Mobile Broadband: up to 10 Gbps peak speed. Average speed can be expected in the range of 0.5-0.6 Gbps in dense urban areas; 2) mMTC – Massive Machine-type Communications – up to 1 million devices/km² and 3) uRLLC – ultra-Reliability Low Latency – 1-10 msec.

It is expected that initial 5G services will mainly be focussed on enhanced mobile broadband and potentially 5G Fixed Wireless Access (FWA). FWA based on 5G could offer downlink data rates which are equivalent to downlink data rates offered on some currently used fixed technologies, while the ITU IMT2020 specification for 5G should offer even better performances in terms of speeds and latency. However, it is not expected that 5G in any of the coming specifications will outperform 1 Gbps FttH Ethernet in a point-to-point (PtP) topology (1000BASE-X). 5G

371. Í 1. gr. formálsorða nýju tilmælanna er vísað til markmiða Kóðans frá 2018. Þar segir að auk markmiða um að efla samkeppni, gæta hagsmuna neytenda og efla innri markað fyrir fjarskipti í Evrópu, sé nýtt markmið um að stuðla að útbreiðslu og upptöku á afkastamiklum fjarskiptanetum (e. very high capacity networks), þ.m.t. fastanet, **farnet** og önnur þráðlaus net, neytendum og fyrirtækjum til hagsbóta. Í 3. gr. formálsorðanna segir að skilgreining á viðkomandi mörkuðum geti breyst með tímanum eftir því sem eiginleikar tiltækrar þjónustu þróast og möguleikar varðandi eftirspurn og framboð eftir nýjum þjónustum eða tæknilausnum breytast vegna þróunar í tækni, markaðsfærslu og reglustýringu.⁷³

372. Í vinnuskjali framkvæmdastjórnar ESB⁷⁴ sem fylgdi nýju tilmælunum segir m.a. að frá sjónarhóli endanotenda gæti þjónusta sem veitt væri um annan tæknibúnað en fastlínu, t.d. WiMax, farnet og fastar þráðlausar tengingar (FWA), undir vissum kringumstæðum talist geta veitt fastlínuþjónustu staðgöngu. WiMax hefði á árunum áður verið byggt upp á ákveðnum svæðum í Evrópu, en t.d. í mun meira mæli í Bandaríkjunum. 4G þjónusta hafi síðan með tímanum tekið slíka þjónustu að miklu leyti yfir. Fastar þráðlausar tengingar um 5G væri svo álitlegri kostur sem valkostur varðandi háhraðatengingar⁷⁵. Hins vegar lægi geta þeirra á neðri enda FTTH neta. Fjarskiptaefirlitsstofnanir ættu því að íhuga hvort slík farnetstækni gæti veitt fastanetum staðgöngu í hverju tilviki fyrir sig. Slík farnetstækni gæti boðið upp á varanlega staðgöngu við koparinnviði í dreifbýli, en varðandi staðgöngu við ljósleiðarainnviði gæti þurft að horfa til tilvistar ljósleiðaraneta og áform um uppbyggingu þeirra.⁷⁶

will also support diverse IoT use cases based on new radio capabilities. Taking into account the need for increasing industrial reliance on connectivity, the wireless or mobile IoT applications will likely require in the coming years a dedicated fixed connectivity to key sites coupled with 5G.”

⁷³ Í framangreindu vinnuskjali, segir m.a. á bls. 7: „Furthermore, in the electronic communications sector, products and services continuously evolve because of technological development and increasing capabilities of various technologies. Whenever similar services can be delivered over different types of networks, a convergence of markets might follow.” Og á bls. 13: “Market dynamics may also be affected by technological developments or by the convergence of products and markets. The presence of infrastructures that are based on different technologies but that offer products that are substitutable for end users can also alter competitive dynamics across the supply chain, including competition on price, choice and quality.” Og á bls. 22: “Performance of alternative technologies directly determines the type and degree of replacement that may be possible for end users, ...”. Og einnig á sömu blaðsíðu: “The performance of access technologies is primarily determined by the physical characteristics of the medium that is being used: twisted pair copper in an unshielded or shielded manner, coax, optical fibre or radio waves.”

⁷⁴ Sjá bls. 36 í vinnuskjali framkvæmdastjórnarinnar.

⁷⁵ Á bls. 33 í vinnuskjalinu er fjallað um farnet, þ.m.t. 5G. Þar segir m.a.: „5G will provide higher bandwidth and will enable operators to provide tailor-made services for the different requirements of different customers in terms of latency, reliability, bitrates, and end-to-end service levels. Although 5G services are likely to be made available in certain areas in the relatively short term, initial 5G services will mainly be focussed on enhanced mobile broadband and potentially 5G FWA. 5G deployments capable of supporting ultra-reliable low latency communications (URLLC) and connected automotive mobility (5G CAM) are likely to take longer and may only enter into widespread use in the medium term.”

⁷⁶ Í aðdraganda setningar nýju tilmælanna fól framkvæmdastjórnin ráðgjafarfyrirtækinu WIK Consult að framkvæma ítarlega greiningu á þróun fjarskiptamarkaða frá 2014 og að spá fyrir um framtíðina. Skýrsla WIK Consult var birt þann 23. júní 2020. Sjá <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/study-future-electronic-communications-product-and-service-markets-subject-ex-ante-regulation>. Á bls. 3-6 í inngangskafla skýrslunnar er fjallað um smásölumarkaði.

Á bls. 4 segir m.a.: „An important development during the period of this Recommendation is the deployment of 5G. However, 5G mobile services are not expected to substitute for fixed broadband, **due to the prevalence of data caps within mobile pricing models** and the shared nature of the medium, which limits its potential to carry

373. Þá kemur fram að í tilviki 4G hefðu verulegar framfarir átt sér stað í niðurhalshraða. Í dag (2020) væri 4G hæft til að skila frammistöðu og neytendaupplifun sem jafnaðist á við koparnet, þ.m.t. VDSL. Í sumum ríkjum ESB væri litið á farnets- og fastanetsþjónustur sem staðgöngupjónustu⁷⁷ og í sumum ríkjum væru fjarskiptafyrirtæki farin að bjóða upp á ótakmarkaða gagnanotkun í farnetum. Farnetstækni væri í stöðugri þróun og þess vegna væri líklegt að á líftíma hinna nýju tilmæla⁷⁸ gæti verið orðin staðganga á milli fastaneta og farneta (sérstaklega 5G). Ætti þetta sérstaklega við um tiltekin svæði þar sem ljósleiðaranet hefðu ekki verið lögð til heimila og fyrirtækja.⁷⁹

374. Á bls. 33 í vinnuskjalinu er fjallað um samleitni milli fasta- og farneta. Þar segir að aukin samleitni milli þessara tæknilausna eigi sér stað, bæði viðskiptalega og tæknilega. Varðandi viðskiptalega samleitni er vísað til þjónustuvöndla og samtvinnunar þar sem neytendur geta keypt vöndla sem innihalda þjónustu um bæði fastanet og farnet.

375. Varðandi tæknilega samleitni fastaneta og farneta er í umræddu vinnuskjali vísað til þess að í auknum mæli sé nauðsyn á fastanetum, fyrst og fremst ljósleiðara, sem bakbeini til að dreifa umferð um farnet. Þessi þróun muni verða enn hraðari í tilvikum 5G neta, en þau krefjast þéttari uppsetningar smærri senda en eldri tæknikynslóðir og þar með fleiri sendastaða en áður. Því megi búast við verulegum samlegðaráhrifum í tilvikum sameiginlegrar útbreiðslu fasta- og farneta. Þess vegna hafa mörg fjarskiptafyrirtæki, sem í gegnum tíðina veittu aðeins fastanetsþjónustu eða farnetsþjónustu, orðið bæði veitendur fastanets- og farnetsþjónustu. Þessi þróun gæti gert fjarskiptafyrirtækjum sem veittu aðeins aðra hvora

the high data load currently supported by the fixed network. Moreover, 5G will likely require the deployment of fibre further into the network to provide high capacity backhaul to existing base stations, and in time, new small cells. The increasing reliance of mobile technologies on fixed backhaul provides a signal that VHC fixed networks and 5G technologies are likely to be complementary. 5G fixed wireless access (FWA) offers more promise as a potential alternative to wireline VHC broadband connections. However, its capabilities lie at the lower end of those available via FTTH. NRAs should thus consider whether it offers a substitute on a case-by-case basis, noting that it may offer a permanent alternative to copper infrastructure in very rural areas, while substitution between FWA and wireline VHC technologies in other areas may depend on the presence of and prospects for FTTH.” (Leturbreyting FST)

⁷⁷ T.d. Ítalía, Ungverjaland, Rúmenía, Belgía, Tékkland og Austurríki.

⁷⁸ Almennt líða 5-6 ár milli tilmæla. Því gæti líftími þessara tilmæla verið til 2025-2026.

⁷⁹ Sjá bls. 37 í vinnuskjalinu. Þar segir einnig: „From a technological perspective, the capacity in mobile networks is increasing and it requires additional transport capacity in the fixed networks. In fact, to support increasing data rates the cell deployment needs to become denser which in turn extends the demand for fixed backhaul. 5G is the new generation mobile protocol, which in addition to delivering higher data throughput speeds also allows for the virtualisation of network functions and intelligent management of network elements. Next Generation access (NGA) and VHCN are defined on the basis of the speeds that can be provided over those networks. **Already 4G/LTE significantly improved the bandwidth achievable through mobile connections** by bringing mobile broadband services closer to the bandwidth offered by fixed broadband. With respect to 5G, bandwidth is only one of the main characteristics together with latency, reliability and data rates. However, 5G is also a mobile technology, which implies that even if the performance of a fibre-based network could be the same, the possible areas of application are very different.”

Á bls. 53 segir: „However, in view of the expected short to medium term developments of mobile technologies, **5G FWA in particular is expected to play a significant role as a substitute for fixed access**, particularly in rural areas across Member States. Significant advancements of 5G roll out can be expected in the coming years, which are in many Member States coupled with comprehensive coverage obligations, which require coverage of a large majority of households in rural areas. Moreover, mobile technologies are already broadly used. **Given the forward-looking nature of the Recommendation, BEREC’s assessment may be unduly cautious.**” (Leturbreyting FST)

þjónustuna erfitt fyrir í samkeppninni. Yrðu þjónustuvöndlar sem innihalda bæði fastanets- og farnetsþjónustu ráðandi, gætu hrein farsnetsfyrirtæki smám saman verið þvinguð út af markaðnum nema þau hefðu heildsöluaðgang að föstum fjarskiptanetum. Að saman skapi gætu fjarskiptafyrirtæki sem aðeins starfræktu fastanet orðið nauðbeygð til að fá heildsöluaðgang frá farnetsrekanda til að geta veitt farnetsþjónustu.⁸⁰

376. Vísað er til ítarlegrar umfjöllunar um farnet í köflum 3.1.1 og 3.1.5.5 hér að framan varðandi atriði eins og sögu og þróun farnetsþjónustu hér á landi, starfandi farnetsfyrirtæki, tíðniheimildir og útbreiðslukröfur í þeim, útbreiðsluáform farnetsfyrirtækjanna (sérstaklega hvað 5G varðar), lokunaráform varðandi 2G og 3G, skiptingu áskrifenda milli mismunandi tæknikynslóða farneta, markaðshlutdeild á smásölustigi, afkastagetu þeirra til gagnaflutnings eftir mismunandi tæknikynslóðum, þróun í aukningu gagnamagns á farnetum, eiginleika farnetsþjónustu, takmarkanir á slíkri þjónustu, aðgengi af farnetum, útbreiðslu þeirra og notkun á þeim, markaðsfærslu farnetslausna, verðlagningu þeirra og breytt notkunarmynstur neytenda.

377. Á neðangreindum myndum má sjá útbreiðslu 4G/4,5G farneta annars vegar og 5G farneta⁸¹ hins vegar eins og staðan var í árslok 2022 miðað við gott innanhússmerki. Ljóst er að 5G farnet hafa verið breidd út víðar á árinu 2023:

⁸⁰ Í vinnuskjalinu segir ennfreður að önnur samkeppnisleg áskorun sé sú að slík samleitni fasta- og farneta yki aðgangshindranir á fjarskiptamarkaði, ekki aðeins vegna þess að nýir aðilar þyrftu að geta boðið upp á bæði fasta- og farnetsþjónustu, heldur einnig vegna þess að slíkt gæti gert neytendum erfiðara fyrir varðandi þjónustuflutning milli fjarskiptafyrirtækja.

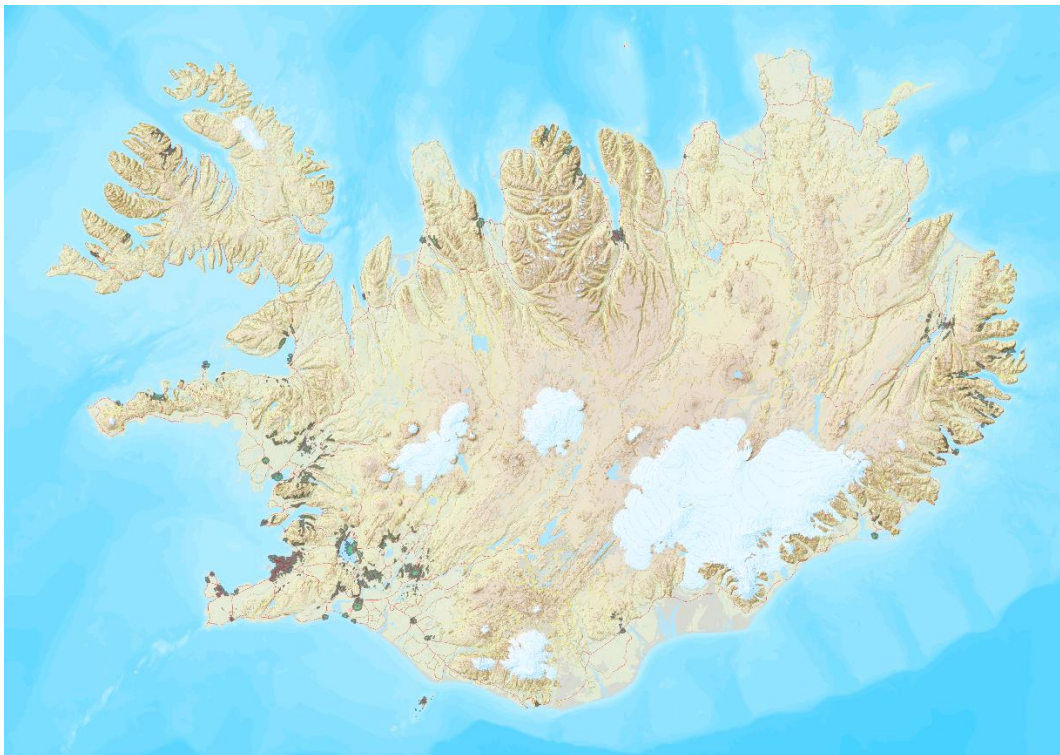
⁸¹ Í svarbréfi Nova til FST, dags. 2. maí 2023, kom m.a. fram í svari við spurningu um útbreiðsluáform farneta, að félagið áætlaði að undir lok árs 2023 yrðu öll bæjarfélög í landinu með 500 íbúum eða fleiri með möguleika á 5G þjónustu og að allir þéttbýliskjarnar landsins myndu hafa aðgang að slíkri þjónustu eigi síðar en á árinu 2026. Allir þéttbýliskjarnar landsins hefðu nú þegar aðgang að 4G þjónustu. Á næstu þremur árum gerði félagið ráð fyrir að langt yrði komið með að umbreyta 4G tíðnum í 5G og þar með hefja útfösun 4G. [...].

Mynd 3.29 – Samanlögð útbreiðsla 4G/4,5G farneta



Heimild: Fjarskiptastofa

Mynd 3.30 – Samanlögð útbreiðsla 5G farneta⁸²



Heimild: Fjarskiptastofa

⁸² Sjá einnig vefsja Fjarskiptastofu: <https://kortasja.lmi.is/mapview/?application=fjarskiptastofa>.

378. Farnet bjóða í dag upp á bandbreiða gagnaflutningsþjónustu. Tening við endanotanda fer fram í gegnum farsíma eða annað tæki sem tengst getur farneti og eru merki send þráðlaust milli tækis endanotanda og farnetsstöðva. Farnetsstöðvarnar eru svo tengdar miðlægum nethlutum með fastlínu, oftast ljósleiðara. Í stað handtækja er hægt að koma upp föstum búnaði á aðsetursstað endanotanda, þ.m.t. straumfæddum netbeinum, sem tekur við merkjum frá næstu farnetsstöð.

379. Farnetssambönd sem í boði eru hér á landi í dag á 4G/4,5G/5G eru almennt með meðal niðurhalshraða á bilinu 15 Mb/s í tilviki 4G (allt að 50 Mb/s við bestu aðstæður) til 300 Mb/s í tilviki 5G. Framtíðar 5G farsímasendar munu geta afkastað meiru, en endabúnaður sá sem almennt er í notkun í dag styður ekki endilega mikið meiri hraða, þótt öflugri 5G endabúnaður færist sífellt í aukana og mun gera það út líftíma þessarar greiningar. Fjöldi tækja sem tengjast sama sendi á hverjum tíma getur haft áhrif á niðurhalshraða, þar sem tækin deila með sér þeirri bandbreidd sem er í boði á viðkomandi sendi. Annað sem getur haft áhrif á hraða sambands er t.d. dreifingarskilyrði, sendistyrkur, tíðnisvið sem sendir notar, fjarlægð frá sendi og högun bygginga varðandi skilyrði innanhúss.

380. Í apríl 2023 sendi FST farsímafyrirtækjunum þremur fyrirspurn og spurði annars vegar um hver væri meðal niðurhalshraði og hins vegar hámarks mögulegur niðurhalshraði farnetstenginga miðað við bestu aðstæður í tilvikum 4G, 4,5G og 5G. Svo virðist sem fyrirtækin séu ekki að bjóða sama hraða á 4G eða eru með misgóðar upplýsingar um það, en félögin telja meðal niðurhalshraða til tækja í 4G vera frá 15-50 Mb/s. Síminn og Vodafone segja þó aðeins 15-30 Mb/s. M.a. var tekið fram að meðal „throughput“ færi mjög mikið eftir útfærslu senda (fjölda tíðna) og/eða álagi þar sem bandvidd er samnýtt. Aðeins Nova gat veitt upplýsingar um meðal niðurhalshraða til tækja í 4,5G, en hann er sagður vera 150 Mb/s. Í 5G er meðal niðurhalshraðinn sagður vera 100-300 Mb/s. Þess má geta að ekkert fyrirtækjanna býður upp á 5G „stand-alone“ enn sem komið er, þ.e. með 5G kjarna ofan á 5G sendana, en þau áætla að það geti orðið að veruleika á árunum 2024-2025. Mun það eflaust auka hraða 5G enn meir.

381. Farnetssambönd geta almennt borið allar þær þjónustur sem fluttar eru um internettengingar, jafnvel 4K sjónvarpsþjónustu í einhverjum mæli með 4G og enn frekar með 4,5G og 5G. Þessi sambönd geta þó verið viðkvæmari fyrir utanaðkomandi áhrifum heldur en fastlínusambönd og getur það hamlað notkunarmöguleikum að einhverju leyti. Í því sambandi má nefna að mikill og stöðugur hraði ásamt stuttum svartíma eru mikilvægir þættir í notkun á HD myndefni og netháðum tölvuleikjum.

382. Verðlagning internettenginga á farneti hefur á síðustu misserum þróast frá því að vera töluvert dýrari en internettengingar um fastanet yfir í að vera orðin áþekkt, eða jafnvel aðeins ódýrari ef horft er til línugjalds sem fastanetsviðskiptavinir þurfa að kaupa. Verðlagning ætti því ekki lengur að hindra notendur í því að skipta á milli þessara lausna.

383. Hvað varðar staðgöngu milli fastlínu- og farnetssambanda um handtæki, þá er fastlínusamband almennt ekki staðgönguþjónusta fyrir slíka farnetsþjónustu, þar sem hreyfanleika skortir. Staðganga milli farneta um straumfæddan beini frá tilteknum notkunarstað og fastaneta um koparnet sem VDSL búnaður hefur verið settur á, kapalkerfa og ljósleiðara virðist hins vegar orðin að veruleika eins og nánari grein verður gerð fyrir hér síðar í þessum kafla.

384. Í eftirfarandi töflu má sjá tölur um þróun í fjölda tenginga í föstum netum og þráðlausum frá árinu 2014 til árloka 2022.⁸³

Tafla 3.1 Þróun áskrifta af ýmiskonar fjarskiptabjónustu 2016-2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Heildarfjöldi farsíma áskrifta	440.449	461.379	472.072	475.842	475.539	497.019	521.722
Farsímaáskriftir með talþjónustu	391.209	401.231	411.361	413.446	421.384	437.270	456.864
Gagnaáskrift eingöngu	49.290	60.148	60.711	62.396	54.155	59.749	64.858
Notendur sem nota netið í farsíma	304.677	328.243	348.212	355.398	365.076	382.701	405.528
Gagnamagn (TB) í farsíma	16.652	25.365	36.556	54.839	81.904	102.511	126.571
Hlutfall 4G SIM-korta	59.1%	65,8%	78,5%	83,4%	85,0%	82%	76%
Hlutfall 5G SIM-korta						5%	7%
xDSL tengingar	84.846	75.631	63.743	51.356	43.362	32.322	25.254
Ljósleiðara-tengingar	42.352	56.649	72.253	86.520	97.292	107.294	116.726
Heildarfjöldi fastlínutenginga	127.198	132.280	135.996	138.267	139.768	140.639	142.344
Örbylgju-tengingar (FWA)	793	1.294	560	391	274	247	244
Tengingar um kapalmódem		1.050	1.433	974	888	776	110
Fjöldi notenda með 4/4.5/5G netbeina ⁸⁴							24.030

Heimild: Fjarskiptastofa.

385. Eftirspurn eftir farnetsþjónustu hefur verið í stöðugum vexti á undanförunum árum. Frá árslokum 2016 til ársloka 2022 hefur farnetsáskriftum fjölgað úr 440.449 í 521.722 eða um 18%. Þá hefur gagnamagn í farnetum aukist mjög mikið og er enn vaxandi, sbr. ofangreinda töflu og mynd 3.6 í kafla 3.1.1 hér að framan. Þar sem talmínútur og SMS eru orðin ótakmörkuð gæði í farnetum og gagnamagn er orðin sú þjónusta sem farsímafyrirtækin selja viðskiptavinum sínum er greinarmunur að hverfa á milli farsímaáskrifta með talþjónustu og áskrifta með gagnamagn eingöngu, sem sést t.d. á því að fjöldi áskrifta með gagnamagn eingöngu hefur varla breyst frá 2017. Einhver farsímafyrirtæki hafa til að mynda fellt slíkan mun alveg niður. Auk þess eru fjarskiptafyrirtækin farin að bjóða upp á ótakmarkað gagnamagn í farnetum sem veitir samkeppni við fastanet í verðum. Fjölgun notenda í

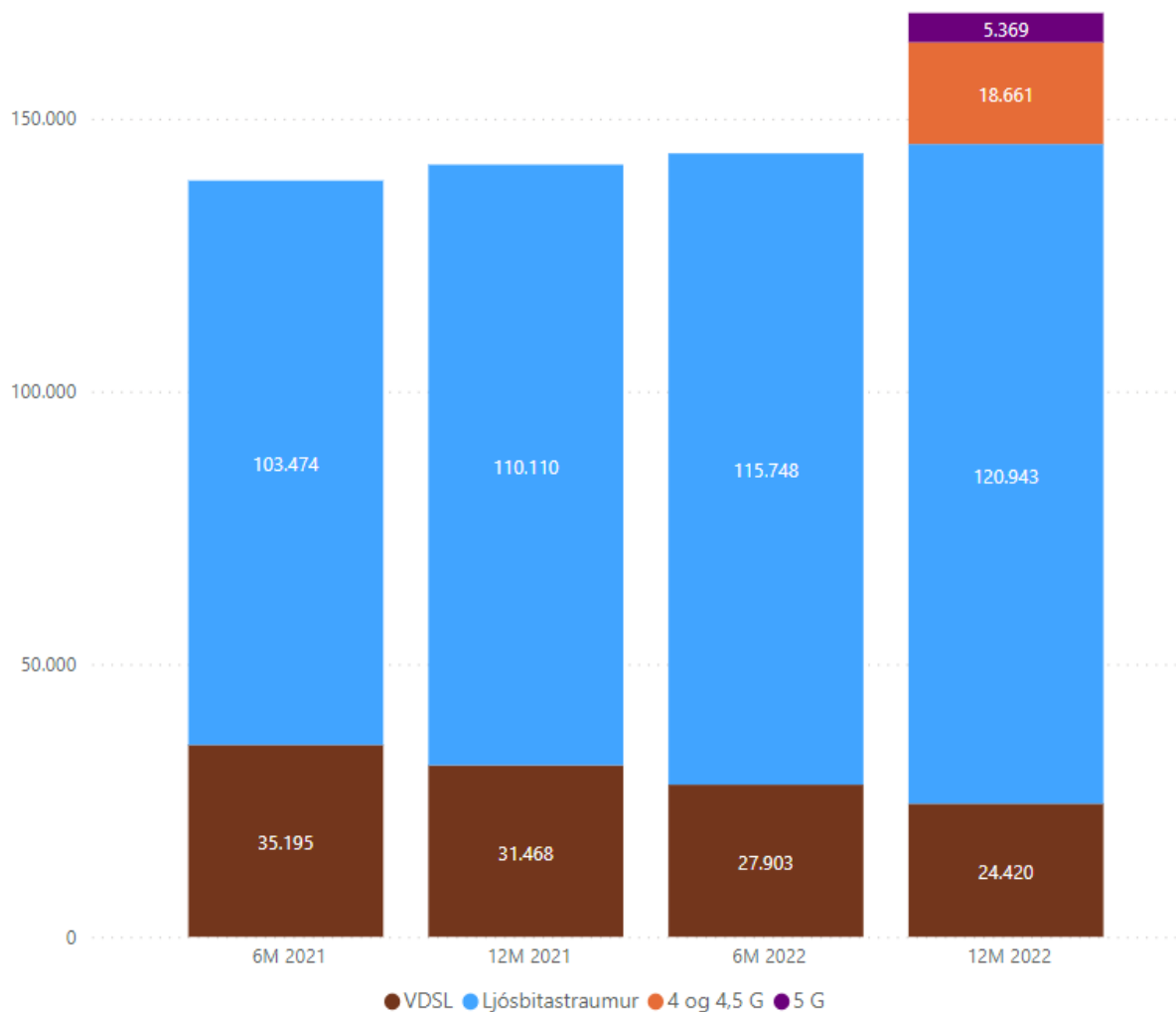
⁸³ Þessi tafla byggir á gögnum reglubundinnar árlegrar tölfræðisöfnunar frá fjarskiptafyrirtækjum. Þetta eru því samanburðarhæf og samfelld árleg gögn. Vegna örðugleika við söfnun gagna frá hinum fjölmörgu sveitarfélögum sem hafa frá árinu 2016 fengið styrki á vegum verkefnisins „Ísland ljóstengt“ koma slík net ekki fram í þessari reglubundnu tölfræðiskýrslu. Þar er um nokkurn fjölda aðila að ræða en allir mjög smáir á landsvísi. Þessu verkefni lauk á árinu 2023, en þá voru síðustu tugir ljósleiðaraheimtauga þessa verkefnis lagðar. FST áætla að ljósleiðaratengingar í notkun séu tæplega 3 þús. fleiri við árslok 2022 en hér kemur fram.

⁸⁴ Gögnum um fjölda tengdra netbeina á farnetum safnað í fyrsta sinn í apríl 2023. Þar sem þetta var í fyrsta sinn sem slíkra gagna er aflað úr kerfum farnetsaðila er gerður fyrirvari um réttleika, en FST álítur þó að mögulegar skekkjur séu minniháttar og hafi ekki áhrif á niðurstöður greiningarinnar.

internetþjónustu sem veitt er á fastlínutengingum hefur staðnað síðustu 3 ár, á meðan tengingum um straumfædda netbeina í farnetum hefur líklega fjölgað síðustu misserin og voru orðnar 24.030 í árslok 2022 ef horft er til 4G/4,5G og 5G þjónustu.

386. Á neðangreindum myndum má sjá fjölda farnetstenginga um straumfædda beina á tilteknum notkunarstað gagnvart fastanetstengingum⁸⁵:

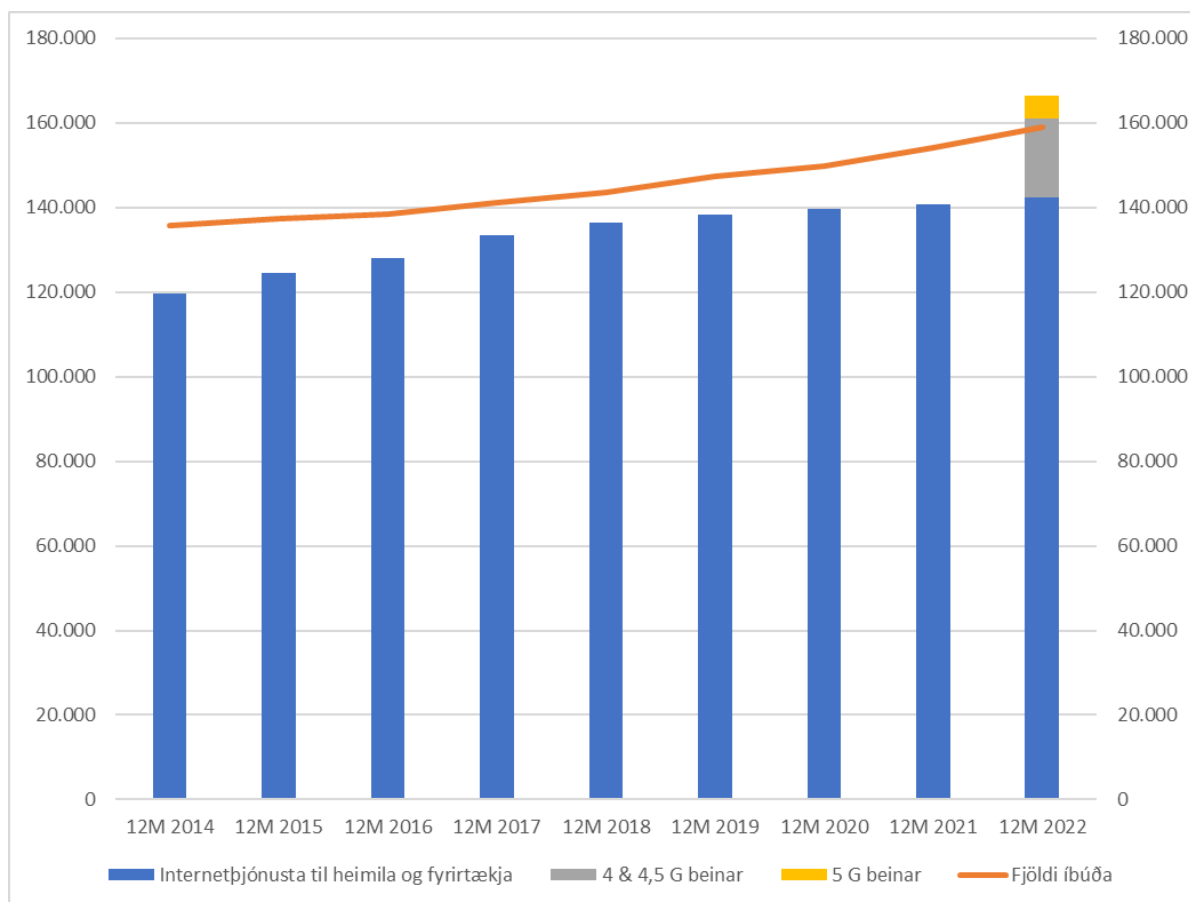
Mynd 3.31: Þróun fjölda tenginga yfir bitastraum á kopar og ljósleiðara samanborið við fjölda straumfæddra netbeina á farnetum, frá hálfu ári 2021 til loka árs 2022



Heimild: Fjarskiptastofa

⁸⁵ Ekki eru til upplýsingar um fjölda straumfædda netbeina á farnetum á þessum tímapiðnum en fjöldanum sem mældur var í apríl 2023 var bætt við árslokatalölur 2022.

Mynd 3.32: Fjöldi internettenginga yfir bitastraum á fastlínu og fjöldi netbeina á farnetum, samanborið við fjölda íbúða á landinu



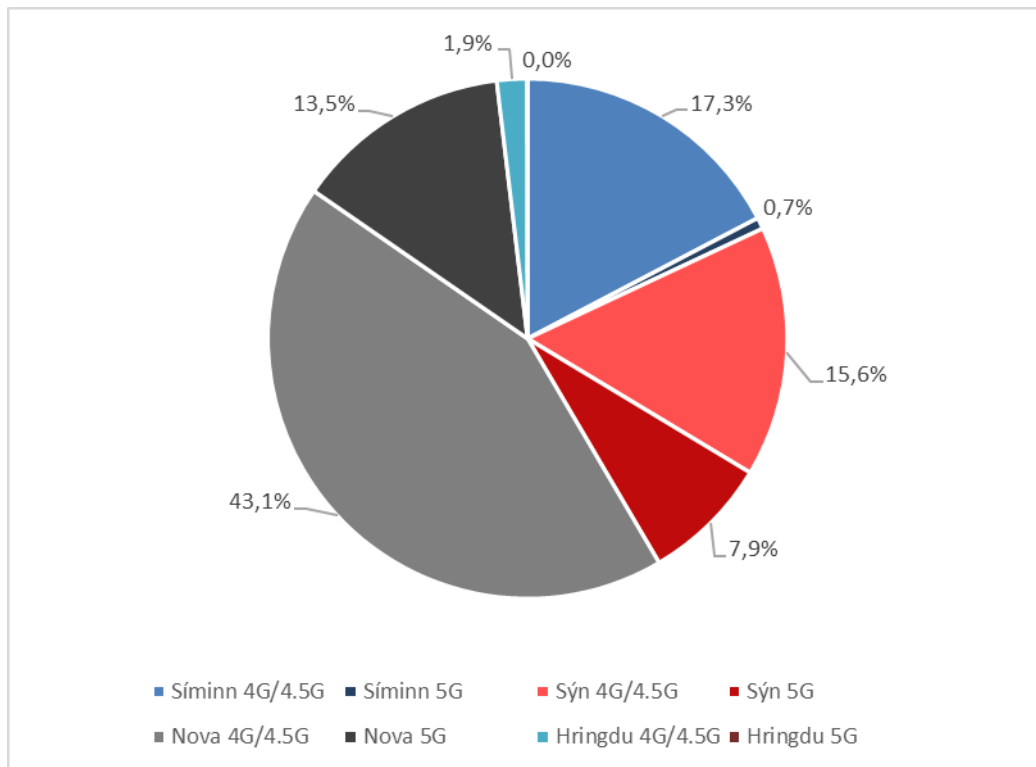
Heimild: Fjarskiptastofa/HMS

387. Á mynd 3.32 sést að fjöldi áskrifta internetþjónustu til heimila og fyrirtækja hafa ekki fylgt þeim vexti sem hefur verið í fjölda íbúða á landinu, sérstaklega ekki þegar horft er til síðustu ára en á þeim tíma hafa gæði internetþjónustu um farnet aukist mikið og fjarskiptafyrirtæki í auknum mæli auglýst þessa þjónustu sem valkost við internetþjónustu um fastanet.

388. Með hliðsjón af framangreindu virðist farnetsþjónusta vera orðin valkostur fyrir internetþjónustu til heimila og jafnvel fyrirtækja í einhverjum tilfellum, eins og sjá má í ofangreindum tölum og í neytendakönnun sem FST lét framkvæma í nóvember 2022 og fjallað verður um hér að neðan.

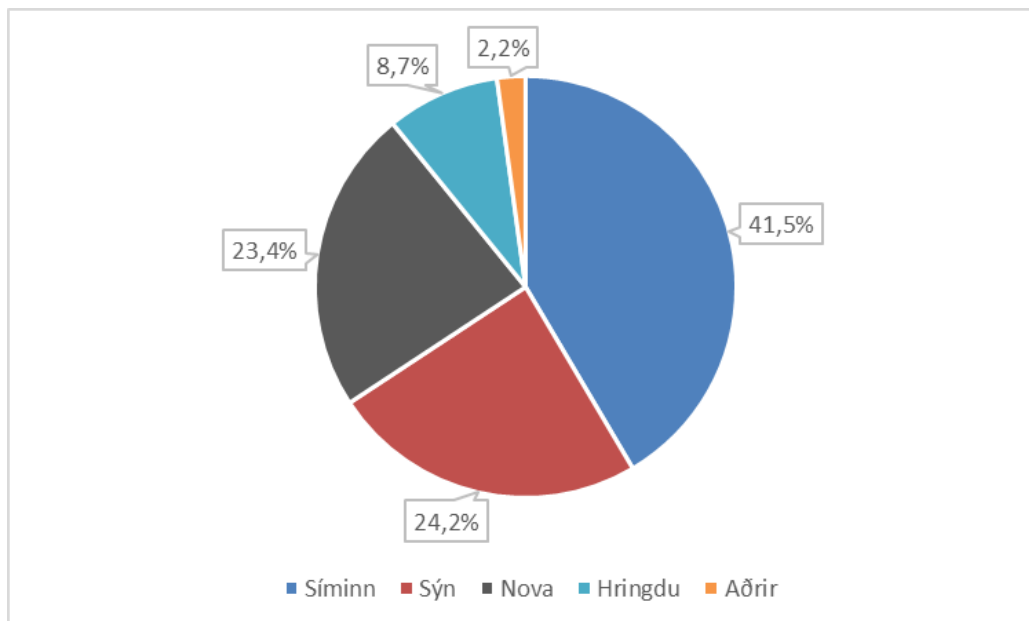
389. Á neðangreindri mynd má sjá hvernig markaðshlutdeild í slíkum farnetslausnum skiptist milli aðila á smásölumarkaði:

Mynd 3.33: Hlutdeild fyrirtækja í internetþjónustu yfir netbeina á farnetum á smásölustigi



Heimild: Fjarskiptastofa

Mynd 3.34: Smásöluhlutdeild internetþjónustu að teknu tilliti til netbeina á farnetum við lok 2022.



Heimild: Fjarskiptastofa

390. Á Norðurlöndum hefur farnetsþjónusta ekki verið talin tilheyra sama þjónustumarkaði og fastlínutengingar nema FWA lausnir í Noregi sem þurfa að uppfylla ströng skilyrði m.a. varðandi að tenging sé einskorðuð við tiltekinn farsímasendi sem gerir færslu búnaðarins milli

staða ómögulega. M.a. hefur verið vísað til þess að notendur líti á gagnaflutning um farnet sem viðbót fremur en staðgöngubjónustu. Staðan er víða sú sama annars staðar á EES-svæðinu. Þess má þó geta að nokkur ríki innan ESB hafa komist að niðurstöðu um að slík staðganga sé orðin að veruleika, sbr. t.d. Ítalía, Ungverjaland, Rúmenía, Belgía, Tékkland og Austurríki. Það má búast við því að fleiri ríki komist að þessari niðurstöðu á næstu misserum og árum. Hraðari þróun í þessa átt virðist eiga sér stað hér á landi en í meirihluta ríkja innan EES svæðisins eins og framangreind neytendakönnun gefur til kynna, en tölur FST staðfesta þessa þróun.

391. Hvað varðar framboðsstaðgöngu, telur FST að fyrirtæki sem aðeins bjóða aðra tegund tenginga, þ.e. tengingar um fastanet eða um farnet, geti almennt ekki breytt framboði sínu með litlum fyrirvara. Til að staðganga sé til staðar nægir hins vegar að annað hvort eftirspurnar- eða framboðsstaðganga sýni fram á það. Að mati FST bendir eftirspurnarstaðganga sterklega til þess að slík staðganga sé orðin að veruleika hér á landi. Eftir sölu Símans á Mílu eru ekkert af hinum stærri fyrirtækjum sem bæði starfar á smásölu fjarskipta, nema að litlu leyti til fyrirtækja, og heildsölu innviða í fastanetum hér á landi. Smásalar leigja almennt aðgang að slíkum innviðum þó einhver smærri fyrirtæki á landsbyggðinni séu lóðrétt samþætt á þeim vettvangi. Farnetsrekendur eins og Vodafone og Nova starfrækja þó ekki eigin fastanet, heldur kaupa heildsöluaðgang af aðilum eins og Mílu, Ljósleiðaranum og Tengi.

392. Í nóvember 2022 lét FST MMR framkvæma fyrir sig neytendakönnun í þeim tilgangi m.a. að kanna mögulega staðgöngu farnetslausna um straumfædda beina á tilteknum notkunarstað við fastanetlausnir í internetþjónustu til heimilisnota.

393. Fyrst var spurt eins og í fyrri tveimur könnunum frá 2020 og 2022 hver fjarskiptatenging heimilisins væri, þ.e. sú sem internetþjónusta er fengin um. Niðurstöður voru sem fyrr í takt við almenna tölfræðisöfnun FST af fjarskiptamarkaði, en athygli vakti að rúm 5% heimila nefna 5G og nærri 5% 4G, sem og tæpt 1% sem nefndi 4.5G. Miðað við þetta eru um 11% heimila ekki með fastanetstengingu, sem rímar ágætlega við mynd 3.25 hér að framan, sem sýnir að fjöldi heimtauga um fastanet hefur verið á niðurleið frá árinu 2019, og fjölgun í internetþjónustu um fastanet hefur verið lítil, sbr. mynd 3.2 hér að framan sem sýnir fjölda áskrifenda með internetþjónustu um fastanet, þrátt fyrir að landsmönnum fjölgi með ári hverju og að heimilum fjölgi um a.m.k. 3.000 árlega.

394. Þá voru þau sem nefndu fastlínulausn spurð hvort þau teldu að farnetslausn gæti komið í stað fastlínutengingar heimilisins með þeirri útskýringu að með farnetslausn væri átt við að netbeinir heimilisins væri tengdur við farsímakerfi (4G, 4.5G eða 5G) og fjarskiptatenging væri því fengin um það en ekki fastlínu. Annað á heimilinu væri óbreytt, þar með talið myndlykill ef hann væri fyrir hendi, þráðlaust net heimilisins (WiFi) og tengingar tölva og tækja með netsnúrum innan heimilisins. Ekki væri átt við farnetslausn sem gerir notanda kleift að flakka með tæki (t.d. farsíma) milli staða til að vera í sambandi. Um helmingur svarenda svaraði „veit ekki“ við þessari spurningu. Af þeim helmingi sem tóku afstöðu voru 53% jákvæð, en 47% neikvæð. Þessi spurning gefur því vísbendingu um að um fjórðungur heimila sem nú er með fastlínutengingu gæti verið jákvæður í garð farnetslausna við val á internettengingu fyrir heimilið.

395. Svarendur þessarar könnunar voru flokkaðir í tvo sérstaka flokka. Þau sem bjuggu á þéttbýlisstað þar sem 5G hafði verið frá upphafi árs 2022 eða lengur. Hins vegar í þau sem bjuggu á þéttbýlisstað þar sem 5G var ekki komið við upphaf árs 2022, en mögulega komið á árinu. Tilgangur þessa var að sjá hvort munur væri á skoðunum þeirra sem mögulega hefðu reynslu af 5G um einhvern tíma samanborið við þau sem væru nýir notendur 5G eða ekki notendur 5G.

396. Við greiningu á spurningunni um hvort farnetslausn gæti komið til greina voru þau sem sögðu tengingu sína vera Ljósnet (VDSL) jákvæðari en þau sem nefndu ljósleiðara sem fjarskiptatengingu heimilisins. Sömuleiðis voru þau jákvæðari sem bjuggu á 5G tengdum þéttbýlisstað en þau sem bjuggu þar sem 5G var annað hvort ekki til staðar eða þá frekar nýlega komið.

397. Þá voru þau sem svöruðu spurningu 2 jákvætt, þ.e. þau sem sögðust vera með fastlínutengingu og farnetslausn gæti komið til greina spurð þriðju spurningarinnar. Hér verður að taka til greina að mengi svarenda er orðið lítið. Þriðja spurningin var um hve líklegt eða ólíklegt væri að heimilið myndi skipta yfir í farnetslausn ef fastlínutengingin hækkaði í verði sem næmi 12 til 15 þúsund krónum á ársgrundvelli. Hér voru 55% svarenda sem töldu slíkt mjög eða frekar ólíklegt (35% og 20% hvor um sig), 16% sem töldu það hvorki ólíklegt né líklegt og 29% svarenda sem töldu það frekar líklegt eða mjög (18% og 11% hvor um sig) líklegt. Vikmörk svarsins er frekar hátt, enda svarendur fáir eins og áður sagði. Þó má greina svör frekar. Heimili með Ljósnet (VDSL) nefna möguleikann „frekar líklegt“ í meira hlutfalli en aðrir. Íbúar á Austurlandi nefna „mjög líklegt“ í meira hlutfalli en aðrir landshlutar, en um leið er hlutfall þeirra sem nefna „mjög ólíklegt“ einnig í hærra en annarra landshluta nema Suðurlands.

398. FST telur því þessa þriðju neytendakönnun gefa marktæka vísbendingu um að staðganga sé til staðar milli 4G/4,5G og 5G farnetslausna um beina á föstum notkunarstað og fastlínulausna við internetþjónustu til heimila á smásölustigi. Það er stutt þeim tölum sem FST hefur aflað um fjölda spennufæddra farnetstengdra netbeina sem farnetsfyrirtækin veita þjónustu um, en þeir voru um 24 þús. talsins í apríl 2023. FST telur að staðganga farnetslausna hefjist við 4G, eins og nánar verður rökstutt hér síðar í kaflanum, og innihaldi því 4G/4,5G og 5G en ekki eldri farnetstæknilausnir. Á næstu árum stendur til að fasa út eldri farnetstækni hér á landi, þ.e. 2G og 3G og skal því lokið eigi síðar en í árslok 2025. Þá er ljóst að á líftíma þessarar greiningar mun hlutfall 5G af slíkum farnetslausnum aukast á kostnað 4G/4,5G lausna, þannig að slíkar farnetstengingar munu eflast á næstu árum.

399. Ljóst er að um 11% svarenda sögðust eingöngu vera með slíka farnetslausn en ekki fastanetslausn. Tölur FST um fjölda farnetsbeina benda til þess að þetta hlutfall sé enn hærra eða í kringum 15% en í þeim tölum teljast farnetsbeinar í sumarhúsum en ekki var spurt um slíkt í neytendakönnuninni. Ekki er ólíklegt að þessi þróun haldi áfram á líftíma greiningarinnar. Þá gefur svarið við SSNIP spurningunni sterklega til kynna að lítil en varanleg hækkun á fastanetstengingum á meðan farnetstengingar standa í stað myndi gera slíka verðhækkun óarðbæra. Markaðurinn er því víðtækari en einungis fastanetstengingar.

400. Í desember 2022 sendi FST fjarskiptafyrirtækjum spurningalista til að afla upplýsinga um sjónarmið félaganna til mögulegrar staðgöngu slíkra farnetslausna um 4G/4,5G og 5G og fastanetslausna á smásölustigi. Svör félaganna bárust í janúar 2023.

401. **Síminn** telur staðgöngu vera fyrir hendi milli slíkra farnetslausna og tiltekinna fastlínubjónustu fyrir heimili og smærri fyrirtæki. Staðgangan nái þó aðeins til fastanetslausna um koparnet en ekki ljósleiðara. Fyrirtæki gætu hins vegar ákveðið að bjóða 5G þjónustu í samkeppni á svæðum þar sem ljósleiðari væri fyrir hendi með þær væntingar að heimili nýttu 5G sem heimilistengingu. Síminn legði áherslu á að til þess að staðganga væri til staðar á milli tveggja afurða væri ekki nauðsynlegt að allir neytendur litu á vörurnar sem staðgönguvörur heldur væri mikilvægt að fræðilegt mat væri framkvæmt, sbr. SSNIP próf. Í þessu samhengi gæti skipt máli hvaða vörur væru í boði í hverjum landshluta fyrir sig og því skipti landfræðileg greining miklu máli. Síminn áréttaði að félagið teldi engan vafa leika á því að 5G tilheyrði sama markaði og fastlínutengingar, a.m.k. hvað varðaði staðgöngu á milli 5G og kopartenginga. Ef ljósleiðari og kopar tilheyrðu sama markaði þá tilheyrði 5G einnig sama markaði. Keppinautar Símans, þ.e. Sýn og Nova, hefðu lagt mikla áherslu á internettengingar um farsímakerfi til heimila. Máli sínu til stuðnings vísaði Síminn til þess að framsetning og framboð samkeppnisaðila staðfesti það sem Síminn hefði löngum haldið fram, þ.e. að farnetslausnir væru staðgönguvara við fastlínutengingu, einkum á grundvelli 4,5G og 5G. Síminn sagðist um nokkurt skeið hafa boðið upp á áskrift um farsímakerfi sem fæli í sér ótakmarkað gagnamagn og með aukinni útbreiðslu 5G væri fyrirséð að aukin áhersla yrði á slíka valmöguleika hjá Símanum. Til framtíðar myndi sala til heimila fyrst og fremst fela í sér gagnatengingu, þannig að markaðir fyrir farsímaþjónustu og internetþjónustu kynnu að teljast sem einn og sami markaðurinn.

402. Þá kom fram hjá Símanum, við spurningu FST um hvort félagið hefði í hyggju að bjóða upp á „hreina“ þráðlausa lausn í farnetum með föstum notkunarstað (FWA),⁸⁶ að erfitt væri að spá fyrir um upptöku slíkrar þjónustu. Síminn hefði og myndi áfram bjóða heimilum internetþjónustu um fastlínu og farsímakerfi. Að mati félagsins myndi eftirspurn eftir internetþjónustu um farsímakerfi aukast með aukinni útbreiðslu 5G senda á næstu árum. Þó væri það staðreynd að Ísland stæði mjög framarlega í ljósleiðaravæðingu, sem væri ein besta tenging sem heimili gæti fengið, bæði með tilliti til gæða og stöðugleika. Taldi Síminn að framangreindar ástæður gætu leitt til þess að 5G þjónusta myndi ekki ná sömu upptöku sem heimilislausn og í ríkjum sem væru skemmra á veg komin varðandi ljósleiðaravæðingu. Það væri þó ekki þar með sagt að verðlagning á ljósleiðaratenginum væri ónæm fyrir farnetslausnum, sérstaklega þegar litið væri til þess að farsímafyrirtækin gætu lagt áherslu á slíkar lausnir. Að mati Símans væru nægilega mörg heimili tilbúin til þess að nýta sér farnetslausnir og farsímafyrirtækin væru líkleg til þess að leggja áherslu á farnetslausnir, enda fælu slíkar lausnir í sér betri afkomu heldur en fastlínutengingar á hvern viðskiptavin. Þarfir heimilanna væru mismunandi og fyrir sum þeirra gætu farnetstengingar verið fullnægjandi valkostur. Staðganga þyrfti ekki að fela í sér að vörurnar væru nákvæmlega eins og skiluðu sömu gæðum, heldur að nægilega stór hópur neytenda liti á vörurnar sem staðgönguvörur. Þó svo að farnetslausnir væru ekki valkostur í dag fyrir ákveðin heimili, væri þetta að mati Símans valkostur fyrir nægilega mörg heimili til þess að um sama markað væri að ræða.

⁸⁶ Spurningin var orðuð svo: „Þráðlaus lausn með föstum notkunarstað (e. Fixed Wireless Access, FWA) sem veitt er yfir farnet er í nágrennaríkjum almennt sett nokkur skilyrði til að teljast slík. Þetta eru skilyrði svo sem að: a) Slíkar áskriftir fái frátekin gæði á svæði viðkomandi sendis, svo sem tíðnisvið, afkastagetu, eða umferðarstýringar til að tryggja næg þjónustugæði, b) að áskrifandi hafi í skriflegum skilmálum skilgreind hámarks- og lágmarksafköst, c) að áskriftin sé seld á ákveðið heimilisfang og virki eingöngu á svæði tilgreinds sendis (þ.e. að ekki sé hægt að flytja búnaðinn t.d. í sumarhús) og d) slíkar áskriftir teljist ekki til farnetsáskrifta, en SIM kort skulu þó teljast til SIM korta í notkun.“

403. **Sýn** sagði að félagið og önnur fjarskiptafyrirtæki hefðu á síðastliðnum misserum markaðssett farnetslausnir sem valkost við fastlínubjónustu. Farnetslausnir væru í auknum mæli að festa sig í sessi sem staðgönguvara fyrir fastlínunet og þá sérstaklega fyrir xDSL tengingar. Farnetsþjónustan væri þeim kostum gædd að virka óháð staðsetningu og hentaði því einstaklega vel í dreifbýli og á svæðum þar sem ekki væri aðgengi að ljósleiðara. Tíminn yrði þó að leiða í ljós hvort farnetslausnir gætu að fullu veitt fastlínubjónustu staðgöngu þar sem tæknilegir eiginleikar þessara tveggja þjónusta væru enn ólíkir að hluta. Í dæmaskyni nefndi félagið að aðgengi að farnetslausnum og hraði væri háður fjölda samtímanotenda.

404. **Nova** svaraði því til að farnetslausnir gætu veitt fastanetslausnum staðgöngu í internettengingum til heimila og fyrirtækja, en þó þyrfti að líta til mismunandi aðstæðna notenda. Neikvæðir áhrifaþættir farnetslausna ættu einkum við þar sem notkunarstaður væri óhagstæður. Framfarir í fjarskiptatækni leiddu þó til þess að farnet næðu sífellt betri útbreiðslu og hraða. Til að mynda hefði búnaður eins og loftnet verið tekinn í notkun sem yki gæði farnetslausna, þar sem byggð væri strjál og langt væri í næsta sendi. Samkvæmt mælingu Nova hefði upptaka á 5G þjónustu gengið vel á svæðum þar sem ekki væri ljósleiðari. Að mati Nova yrði hins vegar ekki samkeppni milli ljósleiðara og 5G til framtíðar. Félagið sagðist haga verðlagningu slíkrar farnetsþjónustu á sama hátt og um fastlínutengingar. Þegar litið væri til framtíðar mætti gera ráð fyrir því að samnýting tiltækrar bandbreiddar gæti mögulega leitt til þess að hægt yrði að binda saman þjónustu farnetslausna og fastlínubjónustu í áskriftarpakka.

405. **Hringdu** taldi slíka staðgöngu að einhverju leyti vera komna til. Slík staðganga væri þó háð notkunarmynstri viðskiptavina. Félagið áréttaði þó að farnetslausnir hentuðu eflaust mörgum og þá sérstaklega eldri kynslóðinni. Prófanir hefðu þó sýnt fram á að farnetslausnir væru á lakari hraða í upphali og svartíma en fastanetslausnir. Í dag liti Hringdu á farnetslausnir sem B-vöru, en þá væri átt við að þjónustan væri varaleið fyrir fyrirtæki eða síðra úrræði fyrir heimili sem ekki hefðu aðgang að ljósleiðara. Ekki hefðu verið framkvæmdar nægilega umfangsmiklar prófanir til þess að leiða í ljós hve sveiflukenndur niðurhalshraðinn væri á álagstímum og framtíðin yrði að leiða í ljós hversu vel uppbygging 5G myndi ganga. Að mati Hringdu myndu fleiri koma til með að nýta sér farnetslausnir sem heimanet og því byði félagið upp á þjónustuna, en félagið teldi þó fastlínubjónustu álitlegri kost.

406. **Hringiðan** taldi að farnetslausnir gætu veitt fastlínutengingum staðgöngu í internetþjónustu til heimila og lítilla eða meðalstórra fyrirtækja. Þá taldi félagið að 4G farnetslausnir gætu ekki veitt VDSL tenginum né ljósleiðaratengingum staðgöngu, en 5G og 6G gætu frekar gert það.

407. **Snerpa** sagði að 4G og 5G væru að vissu leyti staðgönguvörur við fastlínutengingar, þó ýmsir þættir hefðu áhrif á staðgönguna. Í fyrsta lagi mætti álykta að farnetslausnir veittu frekar staðgöngu á landsbyggðinni en í stórum þéttbýliskjörnum. Helstu ástæður þess mætti rekja til þess að afköst farnetslausna minnkuðu eftir því sem notendum fjölgaði. Í öðru lagi hefðu fjarskiptafyrirtæki í auknum mæli reitt sig á gagnaflutningstekjur frekar en talsímatekjur og væri streymisþjónusta (OTT) því óvinsæl um farnetsþjónustu. Í þriðja lagi væri rekstrarkostnaður bakbeina fyrir senda töluverður, sem yrði gjarnan til þess að fjarskiptafyrirtæki spöruðu sér afköst hjá hverjum notanda fyrir sig, þannig að minna væri til skiptanna. Snerpa áréttaði að 5G sendar gætu afgang mjög mikla bandvidd og því væri bakbeins burðargeta ráðandi þáttur í þjónustugæðum fremur en fjöldi notenda á sendi. Í fjórða lagi væri drægni 5G senda minni en í tilviki 3G og 4G. Gæti það haft þau áhrif að þetta

þyrfti dreifingu með því að setja upp fleiri senda með tilheyrandi kostnaði. Að lokum tók Snerpa fram að félagið hefði enga reynslu af markaðssetningu farnetsþjónustu og gæti því ekki tjáð sig frekar um hana en að ofan greinir.

408. **Míla** sagði í svari sínu frá janúar 2023 að farnetslausnir gætu veitt fastlínutengingum staðgöngu í internetþjónustu til heimila og lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Svari sínu til stuðnings benti félagið á að Nova hefði t.d. boðið heimatengingar sem kostuðu það sama hvort sem viðskiptavinur fengi ljósleiðara frá Ljósleiðaranum eða tengingu með farnetslausn. Þá kom fram hjá Mílu, við spurningu FST um hvort félagið hefði í hyggju að bjóða upp á „hreina“ þráðlausa lausn í farnetum með föstum notkunarstað (FWA), að félagið hefði ekki boðið slíkar lausnir hingað til [...]. Að mati Mílu væri ekki hægt að gera það að skilyrði fyrir því að farnetslausnir veittu fastlínutengingum staðgöngu að fjarskiptafyrirtæki læstu notkun við sendi. Það tíðkaðist almennt ekki á íslenskum fjarskiptamarkaði að útfæra tenginguna með þeim hætti og ef FST myndi ákveða að afmarka markaðinn þannig kæmi fram veruleg skekkja á markaðsgreiningu stofnunarinnar, enda væri óumdeilt að flest fjarskiptafyrirtæki byðu farnetslausnir til heimila í stað xDSL og ljósleiðaraheimtauga.

409. Í öðru bréfi Mílu til FST, dags. 2. maí 2023, virðist afstaða félagsins að einhverju leyti breytt. Tók félagið fram að eftir ítarlegri skoðun væri það mat félagsins að þrátt fyrir að internetþjónusta um farnet hefði verið að marka sér sess í þjónustuframboði á smásölumarkaði og kynni mögulega að teljast staðgönguvara þar, ætti það sama ekki endilega við um heildsölumarkaði. Það væri mat félagsins að hlutfall tenginga um farnet gæti ekki farið mikið yfir 5-7% á svæðum þar sem útbreiðsla ljósleiðara væri mikil. Þar sem útbreiðsla ljósleiðaraaðgangsnets á Íslandi væri með því besta sem þekktist í heiminum taldi Míla FWA líklega einungis hafa takmarkaða staðgöngu eða geta mögulega talist viðbótarþjónusta sem mætti takmörkuðum og/eða tímabundnum þörfum notenda. Að mati Mílu væru yfirburðir ljósleiðaraaðgangsnets svo miklir að notendur sem hefðu kost á vali á milli tenginga um ljósleiðara eða um farnet myndu að öllum líkindum kjósa ljósleiðaratengingu. Til þess að leiða í ljós hvort staðganga væri raunverulega fyrir hendi yrði að ráðast í ítarlegri rannsókn sem innihéldi m.a. framkvæmd SSNIP prófs.

410. **Ljósleiðarinn** taldi að farnetslausnir gætu veitt fastlínutengingum staðgöngu, hvort sem horft væri til heimila eða lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Staðgangann hefði verið til staðar um nokkurt skeið, sérstaklega með tilkomu annars vegar 4G og hins vegar uppfærslu í 4,5G og ekki síst með tilkomu 5G lausna. Afstöðu sinni til stuðnings benti Ljósleiðarinn á að smásöluaðilar hefðu boðið farnetslausnir samhliða fastlínutengingum. Að minnsta kosti væri til staðar staðgöngukeðja á milli xDSL, farneta og ljósleiðaratenginga, enda byðu allar framangreindar lausnir upp á tengingu við internetið.

411. **Tengir** taldi farnetslausir ekki geta veitt fastlínutengingum staðgöngu varðandi internetþjónustu til heimila og lítilla eða meðalstórra fyrirtækja. Félagið taldi farnetslausnir góða og gagnlega viðbót þar sem ekki væri mögulegt að koma ljósleiðaratengingu að. Reglulega hefðu komið upp tilvik þar sem viðskiptavinir segðu upp ljósleiðaratengingum og færðu þjónustuna yfir á farnetslausnir. Aftur á móti væri stór hluti sem færi aftur í ljósleiðaratengingar vegna þess að farnetslausn hefði reynst ófullnægjandi. Hér væri sérstaklega um að ræða viðskiptavinum sem stunduðu nám eða ynnu að heiman og sæktu reglulega fjarfundi eða streymdu fyrirlestrum eða sambærilegu efni yfir netið. Ennfremur hefði eftirspurn eftir ljósleiðaratengingum aukist verulega í upphafi Covid-19, sem félagið teldi

að hefði verið vegna þessa. Viðskiptavinir sem óskuðu eftir ljósleiðaratengingu frá Tengi og hefðu áður prófað farnetslausnir töluðu um að notkun farnetslausna gengi vel ef eitt eða tvö tæki væru í notkun, en um leið og notkun færi umfram það væri sambandið svo hægt að myndlykill frysi og netið dytti út. Tengir taldi því að farnetslausn væri góður og mikilvægur möguleiki, en farnetslausn gæti ekki talist sama vara og fastlínulausn. Að mati Tengis væri vænlegast að ljósleiðari væri lagður eins langt og mögulegt væri, þ.e. sem næst endanotanda. Þannig væri samband til viðskiptavinarins tryggt með bestum gæðum, en þráðlausar lausnir notaðar til þess að taka við gagnaflutningi innan rýmis.

412. Af svörum fjarskiptafyrirtækjanna að dæma eru þau flest á því að staðganga sé orðin að veruleika milli farnetslausna sem tengjast við straumfædda beina annars vegar og fastlínutenginga hins vegar, a.m.k. við VDSL. Félögin sem telja að staðganga sé til staðar eru hins vegar ekki sammála um hvar staðgangann byrjar, þ.e. við 4G, 4,5G eða 5G. Hafa verður í huga að svör markaðsaðila kunna að litast af þeim hagsmunum sem þau hafa að gæta, sem geta verið ýmiskonar. FST tekur undir orð Símans þess efnis að svo staðganga sé til staðar þurfi vörurnar ekki að vera nákvæmlega eins eða að skila sömu gæðum, heldur að nægilega stór hópur neytenda líti á vörurnar sem staðgönguvörur. Þó svo að farnetslausnir séu ekki valkostur í dag fyrir ákveðin heimili, séu farnetslausnir valkostur fyrir nægilega mörg heimili til þess að um sama markað sé að ræða. Að mati FST sýna niðurstöður ofangreindrar neytendakönnunar, þ.m.t. SSNIP-prófið, sem og töluleg gögn sem FST hefur undir höndum og grein er gerð fyrir hér að framan, að verðþrýstingur sé á milli þessara lausna, þannig að lítil en varanleg verðhækkun á fastlínutengingum á sama tíma og verð fyrir farnetslausnir stæðu í stað, myndu ekki vera arðbær. Því er viðkomandi þjónustumarkaður á smásölustiginu víðtækari en aðeins internettengingar um kopartengingar með VDSL búnaði, kapalkerfi og ljósleiðarkerfi.

413. Sumstaðar í Evrópu hefur verið lagt til grundvallar að staðganga sé aðeins á milli fastanetslausna og „hreinna“ FWA lausna. Slíkar lausnir tíðkast ekki hér á landi og er óvíst að svo verði. Hins vegar hefur í öðrum ríkjum verið farin sú leið að miða við ígildi slíkrar lausnar sem ekki þarf að uppfylla eins strangar kröfur og „hreint FWA“ og miða þá fremur við búnað sem tengist við tiltekið húsnæði, þ.e. straumfæddan netbeini, sem þó er í sjálfu sér hægt að færa á milli staða. Miðað við aðstæður hér á landi telur FST rétt að miða við slíka útfærslu á umræddri farnetslausn við staðgöngumatið. FST safnaði í fyrsta skipti upplýsingum um fjölda slíkra lausna í samvinnu við farsímafyirtækin þrjú, Símann, Sýn og Nova í apríl 2023. Eftir töluverða vinnu og samráð við umrædd fyrirtæki var hægt að staðsetja umræddan búnað á tilteknum tímapunkti niður á tiltekna farsímasenda svo unnt væri að flokka þá niður á viðeigandi sveitarfélög. Telur FST að niðurstaðan sé nægilega traust svo unnt sé að byggja á henni í greiningu þessari. Við næstu gagnaöflun, í apríl 2024, mun FST, í samvinnu við farsímafyirtækin, þróa aðferðarfræði sem tekur stöðuna yfir lengra tímabil til að unnt sé að útiloka slíkan búnað sem færður er á milli sveitarfélaga.

414. FST framkvæmdi ítarlega skoðun á því hvort umrædd staðganga hefjist við 4G, 4,5G eða 5G. Að mati FST er augljóst að slík staðganga hafi í síðasta lagi hafist við 5G og eru flestir markaðsaðilar sammála því. Hins vegar taldi FST mikilvægt að rannsaka hvort staðgangann hafi hafist við 4,5G eða jafnvel strax við 4G. Eftir að hafa fyrst skoðað 4,5G var niðurstaða FST á þann veg að staðgangann hafi verið hafin með þeim afköstum sem slík tækni, eða ígildi hennar, gefur. Mörg fjarskiptafyrirtækjanna voru einnig sammála því.

415. Farsímataæknin hefur þróast með því sem hefur verið nefnt kynslóðir (e. Generations), 2G, 3G, 4G og 5G. Á líftíma hverrar kynslóðar verða uppfærslur á undirliggjandi kerfum sem auka tæknilega getu hennar. Það sem nefnt hefur verið 4,5G virðist ekki vera skilgreint í farsímageiranum sem sérstök tæknikynslóð, heldur virðist fremur vera markaðsheiti sumra framleiðanda farnetsbúnaðar á slíkri uppfærslu. Aðrir framleiðendur búnaðar bjóða samskonar eða álíka uppfærslur án þess að nefna þær 4,5G. Farnetsfyrirtækin hafa því ekki öll getað aðgreint notendabúnað, þ.e. hina straumfæddu netbeina á heimilum eða starfsstöðvum notenda, eftir því hvort þeir tengjast á 4G eða nota uppfærslu sem annað hvort er nefnd 4,5G eða jafnast á við hana, enda ekki um fastmótaða skilgreiningu að ræða.

416. Að lokinni skoðun á 4,5G m.t.t. til umræddrar staðgöngu, framkvæmdir FST ítarlegt mat á því hvort staðgangin gæti hafa hafist strax við 4G. Fæst fjarskiptafyrirtækjanna voru á þeirri skoðun. Það er hins vegar niðurstaða FST að mjög sterkar vísbendingar bendi til að staðgangin hefjist við 4G. Helstu vísbendingarnar og/eða rökin eru eftirfarandi:

1. Töluleg gögn FST sýna að 4G straumfæddir beinar eru ennþá mikið notaðir og er þetta staðfest í framangreindi neytendakönnun. Þó má búast við því að þegar líður á líftíma þessarar greiningar að þá aukist hlutfall 5G beina á kostnað 4G beina.
2. Neytendakönnunin spurði um 4G, 4,5G og 5G.
3. Gögn FST benda til þess að frá árinu 2019, þegar Nova fór af alvöru að leggja áherslu á að bjóða 4G og síðar 4,5G lausnir sem valkost fyrir heimilin í stað fastanetstenginga, hafi fjöldi internettenginga nánast hætt að vaxa þrátt fyrir náttúrulega fjölgun heimila, fyrirtækja og landsmanna. Bendir þetta til þess að strax þá hafi slíkar 4G tengingar um beina verið farnar að verða valkostur við fastanetstengingar í nokkrum mæli, sem eykst svo með tilkomu 4,5G og ekki síst nú með 5G. Að öðrum kosti hefði internettengingum um fastanet fjölgað meira en raun ber vitni á síðustu árum, sbr. m.a. mynd 3.32 hér að framan.
4. Þannig næst einnig að fanga tækniuppfærslur á 4G sem ekki notast við heitið „4,5G“ en skilar sambærilegri niðurstöðu. Því er minni hætta á misræmi í greiningunni eftir því hvaða tengingar teljast með.
5. Fyrir utan framangreinda óvissu um það hvað teljist til 4,5G, gátu tvö af þremur farsímafyrirtækjunum, þ.a.m. Nova sem er með langhæstu hlutdeildina í þessum lausnum, ekki aðgreint fjölda áskrifenda með 4,5G frá 4G í tölfræðiskilum sínum til FST. Því hefði ekki verið hægt að taka tillit til 4,5G hlutdeildar við útreikning á markaðshlutdeild nema þá hugsanlega eftir mjög ónákvæmum ágiskunum. FST telur ekki rétt að beita slíkum ónákvæmum aðferðum við útreikning markaðshlutdeildar í markaðsgreiningum, þar sem markaðshlutdeild hefur mikil áhrif á niðurstöður sérhverrar markaðsgreiningar, þ.m.t. á mögulega útnefningu á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á landsvísi eða á tilteknum svæðum og þ.a.l. álagningu kvaða á slíkan aðila.

417. Með hliðsjón af öllu ofangreindu telur FST að neytendur líti orðið í nægilega miklum mæli á farnetsþjónustu um 4G/4,5G og 5G farnet um straumfædda netbeina á tilteknum notkunarstað sem staðgönguþjónustu fyrir fastlínutengingar um ljósleiðara, kapalkerfi og

koparnet þar sem VDSL búnaður hefur verið settur á og tilheyri því sama smásölumarkaði, eins og rakið er hér að framan. Helstu atriði sem styðja þessa niðurstöðu eru:

1. Eftirspurnarstaðgangur er milli þessara lausna sem staðfest er með tölulegum gögnum FST og niðurstöðum neytendakönnunar. Neytendakönnunin gefur til kynna að um 11% notenda internetþjónustu styðjist við slíka farnetslausn og kaupi því ekki áskrift af internetþjónustu um fastanet. Töluleg gögn FST benda til þess að þessi tala sé hærri eða allt upp í 15%. Sú tala kann þó að fela í sér nokkurt ofmat allt eftir því hvort og í hvaða mæli netbeinar sem fluttir eru á milli staða kunna að leynast í þessari fyrstu gagnaöflun FST um slíkan búnað.
2. Frá árinu 2019 hefur orðið stöðnun í fjölgun internetáskrifta yfir fastanet, en ekki hækkan í samræmi við náttúrulega fjölgun landsmanna, heimila og fyrirtækja.
3. Farsímafyrirtækin þrjú markaðssetja slíkar farnetslausnir sem valkost fyrir heimili og eru m.a. farin að bjóða ótakmarkað gagnamagn á samkeppnishæfum kjörum við fastanetsáskriftir og jafnvel aðeins ódýrari í einhverjum tilfellum.
4. Eftirspurn hefur verið að aukast eftir umræddum farnetsvalkosti síðustu misseri og ár.
5. Aukin samleitni, bæði viðskiptalega og tæknilega, er að verða á milli farneta og fastaneta, m.a. í afköstum og getu til afhendingar internetþjónustu sem uppfyllir kröfur neytenda, sbr. t.d. bls. 33 í framangreindu vinnuskjali framkvæmdastjórnar ESB frá 2020 og svör nokkurra markaðsaðila.
6. Útbreiðsla 4G/4,5G neta er mjög mikil og útbreiðsla 5G er í fullum gangi og verður það áfram á næstu árum.
7. Afstaða flestra fjarskiptafyrirtækjanna styður þessa niðurstöðu, að því frátöldu við hvaða tækn kynslóð farsíma skuli miða staðgönguna við.

3.2.4.2 Þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað (FWA) og þjónusta um gervihnetti

418. Fastar þráðlausar örbylgjutengingar (FWA) tengja móttökubúnað, loftnet og endanotenda við þráðlausar sendistöðvar. Til að ná sem bestum móttökugæðum þarf að beina loftneti notenda að sendistöðinni. Sendistöðvarnar eru svo tengdar baknetinu með fastlínusamböndum. Móttökubúnaður notenda er því fastur og þjónustan hefur ekki hreyfanleika líkt og farnetsþjónusta. Algengasti staðallinn á samböndum sem þessum er WiMAX. Þetta er önnur tækni en sú farnetsþjónusta með föstum notkunarstað með straumfæddum netbeinum sem fjallað var um í kafla 3.2.4.1 hér að framan.

419. Föst þráðlaus örbylgjusambönd geta veitt allt að 50 Mb/s hraða en það er margt sem getur haft áhrif á hraða og gæði sambands, s.s. veðurskilyrði, truflanir og fjöldi notenda sem eru tengdir hverjum sendi. Að öðru leyti er þjónustan áþekk fastlínusambandi og framangreindum farnetssamböndum og hún getur m.a. borið sjónvarpsþjónustu.

420. Hér á landi eru í dag 3 aðilar sem bjóða fastar þráðlausar örbylgjutengingar. Notendafjöldi er hins vegar mjög lítill, eða samtals 244 notendur hjá þessum þremur þjónustuaðilum. Þjónustuveitendur kjósa sumir að beina viðskiptavinum í aðrar lausnir ef þær

eru mögulegar og því hefur viðskiptavinum í þessari þjónustu smám saman fækkað á síðustu árum og hafa fyrirtæki jafnvel hætt að nefna örbylgjuþjónustu á heimasíðum sínum og beina viðskiptavinum sínum í fastlínu- eða farnetslausnir sem þau hafa upp á að bjóða. Viðskiptavinir með þessa þjónustu voru 1.294 í árslok 2017 en voru orðnir aðeins 244 í árslok 2022.

Tafla 3.2 Þróun internetþjónustu um örbylgju 2014-2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Örbylgjutengingar (FWA)	793	1.294	560	391	274	247	244

Heimild: Fjarskiptastofa.

421. Verðlagning þjónustunnar er á svipuðu bili og fyrir fastlínutengingar eða frá 8 – 12 þúsund kr. Þá er nauðsynlegt að kaupa og láta setja upp loftnet á notkunarstað, sem hefur nokkurn kostnað í för með sér en mánaðarlegt línugjald er hins vegar ekkert.

422. Í ljósi þess að lítil eftirspurn er eftir þjónustunni, og með hliðsjón af þeim takmörkunum sem hún er háð, þá telur FST ekki líklegt að notendur væru reiðubúnir til þess að skipta úr fastlínutengingu eða farnetstengingu um straumfædda netbeina yfir í slíka fasta þráðlausa tengingu, ef sú fyrrnefnda hækkaði lítillega í verði. Þjónustan er fyrst og fremst notuð þar sem ómögulegt er að koma á annarri tengingu miðað við núverandi aðstæður. Hún er því einna helst notuð í sumarbústöðum og á heimilum í sveit þar sem ekki er til staðar fastlínu- eða farnetssamband sem ber mikla bandbreidd. Stöðum þar sem aðstæður eru slíkar fer ört fækkandi með aukinni útbreiðslu ljósleiðara og farneta í dreifbýli.

423. Eitt fyrirtæki er enn með tíðniheimild á örbylgjusviði, en gildistími heimildarinnar er einungis út árið 2024 og er fyrirhugað að tíðnisviðið verði svo nýtt til annars, svo sem 5G. Hin fyrirtækin tvö veita þjónustu sína á opnu tíðnisviði þar sem ekki er þörf á sérstakri tíðniheimild. Þessi staða gerir það líklegt að enn frekar muni draga úr vægi þessarar þjónustu út líftíma þessarar greiningar og ekki er útilokað að hún verði ekki lengur í boði við lok líftímans.

424. Af ofangreindum orsökum telur FST ólíklegt að fastar þráðlausar örbylgjutengingar tilheyri sama markaði og fastlínutengingar og í öllu falli þá er fjöldi þeirra svo hverfandi að þær hafa enga þýðingu í tengslum við greiningu á umræddum smásölumarkaði né á þeim mörkuðum sem hér eru til skoðunar (markaðir 3a og 3b).

425. Það sama á við um internetsambönd um gervihnetti en þau hafa mjög lítið verið notuð hér á landi. Eins og fram kemur í kafla 3.2.1 hér að framan er þó ekki útilokað að breyting verði þar á á líftíma greiningarinnar, þó FST sé ekki kunnugt um að heimili eða fyrirtæki hér á landi kaupi slíka þjónustu enn sem komið er. Vísast til þess kafla. Þar kemur m.a. fram að ný gervihnattaþjónusta sem á að höfða betur til almennrar notenda sé komin á markaðinn, sbr. m.a. þjónustu fyrirtækjanna Starlink og OneWeb, sem farin eru að bjóða upp á tengingar um lágfljúgandi fjölnattakerfi (e. LEO constellation).

426. Veitir slík þjónusta næg afköst og gæði til að koma til greina sem staðgangar fyrir fastlínutengingar og tengingar um straumfædda internetbeina um farnet, en þó mánaðarleg

verðlagning fyrir slíka þjónustu hjá Starlink a.m.k. sé samkeppnishæf við ofangreindar fasta- og farnetslausnir, þá telur FST að ekki sé um staðgöngu að ræða vegna hás stofnkostnaðar heimila og fyrirtækja við að koma sér upp viðeigandi loftneti og innanhúslögnum. Að óbreyttu telur FST því að slík þjónusta sé ekki samkeppnishæf í verði við framangreindar lausnir. Auk þess myndi engu breyta fyrir niðurstöður greiningar þessarar að mæla fyrir um staðgöngu í þessu sambandi, bæði miðað við núverandi stöðu og m.t.t. líklegar þróunar út líftíma þessarar greiningar. FST mun þó fylgjast vel með þessari þróun og bregðast við með viðeigandi hætti ef þjónusta þessi nær mikilli útbreiðslu á líftíma greiningarinnar.

3.2.5 Niðurstaða um skilgreiningu viðkomandi þjónustumarkaðar á smásölustigi

427. Smásölumarkaður sem byggir á heildsölupjónustu á mörkuðum 3a og 3b felur í sér tengingar notenda á föstum notkunarstað sem gera notendum kleift að tengjast internetinu og tengdri þjónustu.

428. Með tilliti til umfjöllunar hér að ofan telur FST að nánar tiltekin þjónusta sem veitt er yfir fastlínu tilheyri viðkomandi smásölumarkaði, hvort sem um er að ræða ljósleiðara, kapalkerfi eða VDSL þjónustu um koparstrengi. Mismunandi xDSL þjónustur sem eru í boði á koparnetum geta veitt mismikla afkastagetu. Eins og fram hefur komið hér að framan telur FST að internetþjónusta um ADSL búnað veiti internetþjónustu um ljósleiðara, kapalkerfi og koparnet sem byggja á VDSL búnaði ekki lengur staðgöngu, eða muni a.m.k. ekki gera það þegar líða tekur á líftíma greiningarinnar. Að mati FST tilheyrir ADSL þjónusta því ekki viðkomandi smásölumarkaði.

429. Kapalkerfi sem flytja sjónvarpsefni um sammiðjustreng hafa aldrei verið útbreidd á Íslandi. Þau byggðust stundum upp í mjög takmörkuðum mæli áður en frjálsar útvarps- og sjónvarpsstöðvar tóku til starfa og dreifðu efni innan takmarkaðs hverfis eða bæjarhluta. Þessi kerfi lögðust af þegar aðgengi að sjónvarpsefni varð betra og eftirspurn uppfyllt með almennum hætti. Eitt kerfi er starfandi og dreifir sjónvarpsefni fyrir rétthafa efnisins til áskrifenda í Reykjanesbæ. Fyrirtækið Kapalvæðing rekur einnig internetaðgangspjónustu um kapalkerfið. Þar sem kerfið hefur mjög takmarkaða útbreiðslu, í raun einungis innan eins hverfis í einu bæjarfélagi, hefur það hverfandi hlutdeild á landsvísu. Virkar internet tengingar Kapalvæðingar á umræddu kapalkerfi eru aðeins [...]. Hlutdeild fyrirtækisins í smásölu internetþjónustu innan starfssvæðisins er heldur ekki veruleg eða um [...] % af fastlínutengdum viðskiptavinum í sveitarfélaginu í lok árs 2022 og eru viðskiptavinir á kapalkerfinu lítill hluti þess, eða um [...] % af fastlínutengdum viðskiptavinum í umræddu sveitarfélagi. Míla hefur starfrækt VDSL net í umræddu bæjarfélagi um langa hríð og undanfarin ár hafa Míla og Ljósleiðarinn staðið að sameiginlegri ljósleiðaravæðingu í umræddu bæjarfélagi, sem lýkur jafnvel á árinu 2023 miðað við útbreiðsluspár félaganna. Mun þá eflaust draga enn meira úr vægi umrædds kapalkerfis, auk þess sem Kapalvæðing hefur einnig veitt internetþjónustu í smásölu um net Ljósleiðarans síðustu misserin. Engu að síður er það niðurstaða FST að slíkar tengingar yfir kapalkerfi tilheyri viðkomandi smásölumarkaði.

430. Farnetsþjónustu er hægt að nota til þess að fá tiltölulega bandbreiða tengingu við internetið og er afkastageta slíkra neta sífellt að aukast, nú síðast með 5G. FST telur að eftirspurnarstaðgangi sé milli internetþjónustu sem veitt er um ljósleiðara, kapalkerfi og VDSL

tengdan kopar og tiltekinnar internetþjónustu um farnet, þ.e. um straumfædda netbeina á tilteknum notkunarstað, þegar um er að ræða 4G/4,5G og 5G farnet.

431. Fastar þráðlausar örbylgjutengingar með föstum notkunarstað geta borið þjónustu sem er að mörgu leyti sambærileg við fastlínutengingar. Hins vegar bendir lítil eftirspurn eftir þjónustunni til þess að ekki sé um raunverulega staðgönguþjónustu að ræða. Hverfandi notkun á föstum þráðlausum samböndum leiðir til þess að FST telur ekki ástæðu til þess skoða þessa þjónustutegund frekar í þessari greiningu, enda myndi slíkt ekki hafa nein áhrif á greininguna eða niðurstöðu hennar. Það sama á við um internetþjónustu um gervihnetti.

432. Tengingar fyrir heimili og fyrirtæki eru í mörgum tilfellum með svipaða eða sömu eiginleika og geta því tilheyrt sama markaði. Hins vegar hafa sum fyrirtæki þörf fyrir sérstakar tengingar með meiri bandbreidd og/eða hærra þjónustustigi. Slíkar tengingar tilheyra sérstökum markaði fyrir hágæðatengingar (markaður 4/2016).

433. Niðurstaða FST varðandi smásölumarkaði fyrir staðlaðan breiðbandsaðgang er að eftirfarandi þjónustur tilheyri markaðnum:

- Breiðbandstengingar á koparneti með VDSL tækni.
- Ljósleiðaratengingar.
- Tengingar um kapalkerfi.
- Tengingar um 4/4,5G og 5G (og framtíðar farsímakynslóðir) sem veittar eru um straumfæddan netbeini.

3.2.6 Samkeppni á smásölumörkuðum

434. Í 15. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023 segir að upphafspunktur markaðsgreiningar á heildsölustigi skuli vera mat á tengdum smásölumarkaði eða -mörkuðum. Ef talið er að virk samkeppni ríki á viðkomandi smásölumarkaði, án þess að til heildsölukvaða þurfi að koma á tengdum heildsölumarkaði eða -mörkuðum, ber ekki að leggja kvaðir á viðkomandi heildsölumarkaði eða -mörkuðum.

435. Í vinnuskjali með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá 2014, sem tilmæli ESA frá 2016 byggja á, kemur fram að áður en heildsölumarkaðir eru skilgreindir skuli leggja mat á hvort virk samkeppni sé til staðar á smásölustigi ef ekki væru til staðar kvaðir á undirliggjandi heildsölumörkuðum (e. modified greenfield approach). Ef ekki er talið að virk samkeppni myndi ríkja á smásölustigi við slíkar aðstæður ber að taka heildsölumarkaði til skoðunar og byrja á þeim markaði sem er fyrr í virðiskeðjunni (markaður 3a). Síðan skal meta hvort einnig sé 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, sbr. 61. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022.

436. Í 3. mgr. 2. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta segir að ef samkeppni teljist virk á viðkomandi smásölumarkaði og/eða á tilteknum landfræðilegum hluta hans, án kvaða á tengdum heildsölumarkaði, skulu ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki á þeim smásölumarkaði, né á tengdum heildsölumörkuðum og ekki viðhalda kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á. Í 4. mgr. greinarinnar segir að ef virk samkeppni ríki ekki á viðkomandi

smásöllumarkaði, og/eða á tilteknum hluta hans, né á viðkomandi heildsöllumarkaði, skuli útnefna fyrirtæki, eitt eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði eða hluta hans. Sé þörf á kvöðum skuli fyrst og fremst leggja þær á á heildsölustigi, og aðeins í þröngum undantekningartilvikum á smásölustigi.

437. Í 5. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar segir að markaðir skuli greindir með tilliti til líklegar þróunar í nánustu framtíð (e. forward-looking), að því marki sem möguleg er. Þetta þýði að þegar FST framkvæmir markaðsgreiningu skuli stofnunin meta líklega þróun á viðkomandi smásöllumarkaði ef engar kvaðir væru á heildsölustigi og með hliðsjón af öllu eftirfarandi:

1. Hvort viðkomandi markaður stefni í átt að virkri samkeppni.
2. Samkeppnisþrýstingi (e. competitive constraint) á smásölu- og heildsölustigi, óháð því hvort hann stafar af fjarskiptanetum eða annars konar þjónustu eða hugbúnaði sem veita staðgöngu frá sjónarhóli endanotenda, og óháð því hvort slíkur samkeppnisþrýstingur sé hluti af viðkomandi markaði eða ekki.
3. Annars konar kvöðum eða ráðstöfunum sem FST hefur gripið til, en eru ekki taldar upp í reglugerð þessari eða IX. kafla fjarskiptalaga, en sem hafa áhrif á viðkomandi markað eða tengdan smásöllumarkað á fyrirhuguðum gildistíma viðkomandi greiningar, þ.m.t. kvaðir sem lagðar eru á í samræmi við 35. gr. (aðgangur að aðstöðu), 36. gr. (réttur til samtengingar eða aðgangs) eða 38. gr. (kvaðir án undangenginnar markaðsgreiningar) laganna.
4. Kvöðum sem lagðar eru á fjarskiptafyrirtæki á öðrum markaði eða öðrum mörkuðum en þeim viðkomandi markaði sem verið er að greina.

438. Almennt hafa markaðsgreiningar á EES svæðinu leitt í ljós að á smásöllumörkuðum fyrir staðlaðar breiðbandstengingar yrði skortur á samkeppni ef kvaða á undirliggjandi heildsöllumörkuðum (einum þeirra eða fleirum) nyti ekki við, sérstaklega í ríkjum þar sem aðeins eitt landsdekkandi net er til staðar. Hér á landi er það aðeins net Mílu sem er nánast landsdekkandi, þegar horft er til útbreiðslu á koparneti félagsins sem VDSL búnaður hefur verið settur á og ljósleiðaraneti félagsins, og er því líklegt að staðan á viðkomandi smásöllumörkuðum hér á landi yrði svipuð því sem almennt er talið innan EES svæðisins, ef kvaðir á heildsölustigi væru ekki til staðar. Staða Mílu á umræddum heildsöllumörkuðum er víða mjög sterk, þó ljósleiðarinn hafi smám saman sótt verulega í sig veðrið á starfssvæði félagsins á Suðvesturlandi, sem og Tengir á norður- og austurhluta landsins og Snerpa á Vestfjörðum. Í sumum sveitarfélögum eru ljósleiðarinn og Tengir komin með meiri markaðshlutdeild en Míla. Í kafla 5 hér að neðan verður fjallað um markaðshlutdeildir á umræddum heildsöllumörkuðum eftir sveitarfélögum og landfræðilegir markaðir skilgreindir. Þar kemur m.a. fram að staðan á umræddum heildsöllumörkuðum er mismunandi eftir svæðum.

439. Síminn hefur löngum verið stærsta og öflugasta félagið á umræddum smásöllumarkaði hér á landi og er það enn, auk þess að vera í sterkri stöðu þegar sala á vöndlum með internetþjónustu er skoðuð. Markaðshlutdeild félagsins var nokkuð stöðug í mörg ár og lítið lækkað milli ára. Markaðshlutdeild félagsins á landsvísi var rúmlega 46% í árslok 2020, þegar aðeins var horft til internettenginga um fastanet. Í árslok 2022 var markaðshlutdeild Símans

á landsvísu komin í tæp 42% þegar mið er tekið af framangreindum farnetslausnum, en Síminn hefur litla hlutdeild af þeim lausnum, hvað svo sem síðar kann að verða. Hins vegar ef aðeins er horft til fastanetstenginga var hlutdeild Símans komin í 45% í árslok 2022. Sýn var á sama tíma með 24,2% markaðshlutdeild þegar einnig er horft til umræddra farnetstenginga, Nova með 23,4%, Hringdu með 8,7% og aðrir með 2,2%. Eins og á heildsölustiginu er markaðshlutdeild smásöluaðilanna töluvert mismunandi eftir svæðum. T.a.m. er staða Símans verulega sterk víða á landsbyggðinni, jafnvel á milli 70-80%, en veikari á höfuðborgarsvæðinu þar sem samkeppnin er meiri. Í kafla 5.4 verður staðan á umræddum smásölumarkaði sundurliðuð eftir sveitarfélögum og getur sú staða haft áhrif á niðurstöður landfræðilegrar skilgreiningar viðkomandi heildsölumarkaða.

440. Síminn náði í júlí 2020 samningum við Ljósleiðarann um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti Ljósleiðarans og hóf Síminn að veita þjónustu sína um net Ljósleiðarans þann 25. ágúst 2021. Í ljósi þjónustusamnings Símans við Mílu eftir sölu Mílu til Ardian er óljóst hvaða áherslu Síminn mun leggja á að veita þjónustu sína yfir net Ljósleiðarans, en vegna samningsins við Ljósleiðarann, og að öðru óbreyttu, telur FST að Síminn eigi tækifæri til vaxtar á neti Ljósleiðarans, sem og í veitingu á framangreindum farnetslausnum. Þeir keppinautar Símans, sem bætt hafa við hlutdeild sína á smásölumarkaði, hafa á undanförunum árum ekki, að því er virðist, verið að sækja mikið af viðskiptavinum frá Símanum. Til dæmis virðist Nova fyrst og fremst hafa höggvið skarð í markaðshlutdeild Sýnar á síðustu árum.

441. Ákvörðun um umtalsverðan markaðsstyrk eins aðila skal byggjast á samverkun nokkurra þátta sem FST metur viðeigandi í samræmi við sérkenni viðkomandi markaðar, sbr. 1. mgr. 18. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar er við mat á markaðsstyrk mikilvægt að horfa til markaðshlutdeildar þess fyrirtækis sem mögulega kann að vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, sem og keppinauta þess fyrirtækis, ásamt þeim samkeppnisþrýstingi sem mögulegir keppnautar geta veitt til meðallangs tíma. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu og gefur fyrstu vísbendingu um uppbyggingu markaðar og hlutfallslegt vægi hinna ýmsu fjarskiptafyrirtækja sem starfa á viðkomandi markaði, sbr. m.a. 3. mgr. 18. gr. reglugerðarinnar. Hún er hins vegar ekki eini þátturinn sem ræður úrslitum um hvort fyrirtæki er talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk, en getur þó gefið sterka vísbendingu um hvort slík staða sé fyrir hendi eða ekki.

442. Túlka ber markaðshlutdeild með hliðsjón af viðeigandi markaðsaðstæðum, og sérstaklega með hliðsjón af þeirri virkni eða því hreyfiafli þeirrar samkeppni sem til staðar er á viðkomandi markaði og að hve miklu leyti þjónustan er aðgreind. Verulega há markaðshlutdeild, eða yfir 50%, telst vera sterk vísbending um umtalsverðan markaðsstyrk, nema í undantekningartilvikum, sbr. 4. mgr. ofangreindrar greinar reglugerðarinnar. Hins vegar getur há markaðshlutdeild almennt aðeins virkað sem vísbending um framangreint ef keppnautar geta ekki aukið framboð sitt nægjanlega til að mæta breytti eftirspurn sem stafa kann af verðhækkun þess fyrirtækis sem er með svo háa hlutdeild. Því hærri sem hlutdeildin er og yfir lengri tíma, þeim mun líklegri er að hún geti gefið vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk. Samkvæmt 5. mgr. greinarinnar ber við mat á markaðsstyrk að horfa til þess að undir vissum kringumstæðum getur fjarskiptafyrirtæki með háa markaðshlutdeild ekki starfað að verulegu leyti óháð viðskiptavinum með sterka samningsstöðu.

443. Fram kemur í 6. mgr. greinarinnar að einnig beri að horfa til þess að fyrirtæki geti verið með umtalsverðan markaðsstyrk þrátt fyrir að hafa lægri hlutdeild en 50% á viðkomandi markaði. Skiptir t.d. máli hvort viðkomandi fyrirtæki er almennt öflugt með hliðsjón af fjármagni, tækni, innviðum og framboði vöru eða þjónustu. Niðurstaðan um umtalsverðan markaðsstyrk byggist þannig á heildarmati þar sem bæði markaðshlutdeild og atriði sem tengjast formgerð markaðarins hafa þýðingu. Ekki er líklegt að markaðsstyrkur sé til staðar ef markaðshlutdeild er undir 40% á viðkomandi markaði. Hins vegar geta verið sérstök tilvik þar sem keppinautar eru ekki í aðstöðu til að bregðast við hegðun fjarskiptafyrirtækis sem er undir þeim mörkum þannig að þýðingu hafi og því getur fjarskiptafyrirtæki talist vera með umtalsverðan markaðsstyrk þótt það sé með undir 40% markaðshlutdeild. Í 7. mgr. segir svo að ef markaðshlutdeildin er há, en undir 50% viðmiðunarmörkunum, skuli FST reiða sig á aðra mikilvæga markaðspætti til að meta umtalsverðan markaðsstyrk. Framkvæma beri ítarlegt mat á efnahagslegum einkennum viðkomandi markaðar áður en dregin er ályktun um tilvist umtalsverðs markaðsstyrks. Þrátt fyrir öfluga innkomu Nova á umræddan markað fyrir nokkrum árum og samruna Vodafone og 365 á árinu 2017 hefur markaðshlutdeild Símans ekki minnkað svo neinu nemi á síðustu árum á landsvísu og var eins og að framan greinir rúmlega 45% af fastlínutengingum í árslok 2022, en rúm 41% ef straumfæddir netbeinar á farnetum eru taldir með. Á sama tíma hefur megin keppinautur félagsins, Vodafone, tapað umtalsverðri markaðshlutdeild, og stóð í rúmum 24% hlutdeild í fastlínutengingum, eftir að hafa náð um 37% í árslok 2017. Vodafone/Sýn heldur þeirri hlutdeild sinni þegar farnetsbeinar eru taldir með. Nova var í árslok 2022 með 17,7% markaðshlutdeild ef einungis er horft til fastanetstenginga en 23,4% með framangreindum farnetstengingum, enda með langstærstu hlutdeildina fyrir þessa lausn, enn sem komið er a.m.k. Hringdu var á sama tíma með 9,8% markaðshlutdeild án umræddri farnetslausn en með 8,7% með þeim.

444. Framboð Símans á vöndlinum Heimilispakkinn, sem hófst í október 2015, sem er að minnsta kosti þríleikur (e. triple play) fastlínubjónustu og jafnvel fjórleikur (e. quad play) með farsímaþjónustu, þar sem viðskiptavinum efnisveitu er beint að eigin eða tengdum fjarskiptafyrirtækjum, með hagstæðum kjörum, virðist vera ein af ástæðum þessarar stöðu á smásölumarkaðnum. Velgengni efnisveitunnar Sjónvarps Símans Premium, sem er hluti umrædds vönduls, virðist hafa spilað þar stórt hlutverk. Það styrkir svo eflaust stöðu Símans að félagið fékk sýningarréttinn að Enska boltanum frá og með því tímabili sem hófst í ágúst 2019, til þriggja ára, og hélt honum í næsta útboði, þannig að sýningarrétturinn verður hjá Símanum fram á sumarið 2025. Sá réttur hafði í mörg ár fram að því verið í höndum helsta keppinautarins, Vodafone. Hér að framan hefur svo verið gerð grein fyrir brotum Símans á 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, sem virðist hafa bætt stöðu Símans á umræddum smásölumarkaði.

445. Eins og fram kemur í síðari köflum í greiningu þessari, telur FST að verulegar aðgangshindranir séu ennþá til staðar á tilteknum svæðum á heildsölumörkuðum fyrir staðbundinn og miðlægan aðgang. Internetþjónusta verður ekki markaðssett á smásölustigi nema viðkomandi þjónustuveitandi hafi aðgang að heildsöluaðföngum á mörkuðum 3a og/eða 3b. Því verður ekki annað séð en að, ef ekki væru til staðar aðgangskvaðir á heildsölustigi, þá gætu verið verulegar aðgangshindranir að smásölumarkaðnum á umræddum svæðum, þótt þessar aðgangshindranir hafi eflaust minnkað nokkuð við sölu Símans á Mílu. Jafnvel þó kvaðir séu til staðar má merkja aðgangshindranir að smásölumarkaði fyrir internettengingar á tilteknum svæðum.

446. Þann 24. nóvember 2022, stuttu eftir að sala Símans á Mílu gekk endanlega í gegn þann 30. september 2022, fór Síminn þess á leit við SE að skilyrði þau sem hvíldu á félaginu á grundvelli sáttar við SE, sbr. ákvörðun SE nr. 6/2015, yrðu felld niður. Byggði Síminn á því að skilyrði sáttarinnar bæri að fella niður vegna breyttra aðstæðna í kjölfar samrunamálsins þar sem Míla og Síminn væru ekki lengur lóðrétt samþætt, en einnig þar sem staða fyrirtækisins á fjarskiptamörkuðum hefði veikst, aðallega þar sem fyrirtækið hefði tapað hlutdeild.

447. Með ákvörðun SE nr. 24/2023, dags. 3. júlí 2023,⁸⁷ komst SE að þeirri niðurstöðu að aðeins væru á þessu stigi forsendur til að fella úr gildi nokkur ákvæði umræddrar sáttar, til viðbótar þeim sem féllu úr gildi samkvæmt sátt sem SE gerði við Ardian og Mílu, við sölu Mílu frá Símanum, sbr. ákvörðun SE nr. 16/2023, dags. 22. maí 2023.⁸⁸ Voru 16 nánar tilgreind ákvæði sem SE taldi ennþá mikilvæg látin halda sér gagnvart Símanum, þ.m.t. ákvæði um verksvið heildsölu Símans, rekstrarlegan aðskilnað heildsölu frá smásölu, aðgang að kerfum og þjónustu hjá heildsölu Símans, fyrirhugaðar breytingar á kerfum eða þjónustu heildsölu Símans, aðgreiningu þjónustupátta og bann við samkeppnishamlandi samningum. Meðal skilyrða sem m.a. voru lögð niður var ákvæði um sérstaka eftirlitsnefnd með sáttinni og að Síminn skyldi setja sér samkeppnisréttaráætlun.

448. Varðandi frekari niðurfellingu ákvæða í umræddri sátt taldi SE mikilvægt að afla frekari reynslu af þeim breytingum sem urðu á fjarskiptamörkuðum við sölu Símans á Mílu og leysa úr fyrirliggjandi kvörtunum og athugunum sem vörðuðu Símann. Væri SE, í framhaldi af því, reiðubúið að skoða að nýju hvort tilefni væri til að viðhalda einstökum skilyrðum.

449. Í 348. mgr. ofangreindrar ákvörðunar SE nr. 24/2023 kemur m.a. fram að í 3. kafla væri fjallað um skilgreiningu markaða málsins og stöðu Símans á þeim. Nánar tiltekið væri um að ræða markaði fyrir farsímapjónustu, talsímapjónustu, internetpjónustu og internettengingar, sjónvarpspjónustu (áskriftarsjónvarp), efniskaup á sjónvarpsefni (Enski boltinn) og mögulega markaði fyrir vöndla fjarskiptapjónustu.⁸⁹ Á flestum framangreindum mörkuðum væri staða Símans sterk að því leyti að hlutdeild væri yfirleitt há samanborið við aðra keppinauta. Ef fyrirtækið væri ekki með hæstu hlutdeildina væri fyrirtækið með þá næst hæstu, sem reyndar ætti bara við í tilviki áskriftarsjónvarps og svo væri hlutdeild félagsins á farsíma markaði áþekk og hlutdeild Nova. Á öðrum sviðum, þ.e. í talsíma, internettengingum (40-45% markaðshlutdeild),⁹⁰ hluta af sjónvarpsmörkuðum, vöndlamarkaði og við sölu á Enska

⁸⁷ <https://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/4372>.

⁸⁸ Með sátt þessari féllu niður öll skilyrði á Mílu skv. sátt þeirri sem gerð var með ákvörðun SE nr. 6/2015, en hin nýja sátt við Mílu fól í sér endurskoðun á þeim skilyrðum hinnar eldri sáttar sem vörðuðu Mílu og ný skilyrði voru sett sem miðuðust við Mílu undir nýju eignarhaldi. Hin nýja sátt við Mílu fól hins vegar ekki í sér endurskoðun á skilyrðum hinnar eldri sáttar gagnvart Símanum.

⁸⁹ Í 183. mgr. ákvörðunarinnar segir að af öllu framangreindu virtu væri það mat SE að Síminn nyti mikilla yfirburða á mögulegum markaði fyrir vöndla fjarskipta- og sjónvarpspjónustu (einkum þríleikur). Ljóst væri að um fákeppni væri að ræða á þessu sviði og hlutdeild Símans hefði verið um tvöföld eða þreföld á við aðra keppinauta á árunum 2016-2022.

⁹⁰ Þá kemur fram í 90. mgr. að í kynningum ráðgjafa Símans vegna sölu á Mílu (og einnig fyrir Ardian á síðari stigum) komi fram það mat að Síminn sé leiðandi á þessum markaði þrátt fyrir vöxt Nova og Hringdu. SE teldi að þessar upplýsingar sem Síminn og Ardian hefðu byggt á í tengslum við viðskiptin á Mílu væru bæði í samræmi við upplýsingar sem FST byggi yfir og upplýsingar sem aflað hefði verið af hálfu SE í samrunamálinu. SE teldi að hlutdeild Símans, hvort sem miðað væri við tekjur eða fjölda, væri það há að hún veitti sterkar vísbendingar um markaðsráðandi stöðu og þá einkum vegna þess að hún væri u.þ.b. tvö- og þreföld á við þá keppinauta sem kæmu næst að stærð.

boltanum væri hlutdeild Símans hæst og í flestum tilvikum tvö- eða þreföld á við þann keppinaut sem næst kæmi að stærð.

450. Í 349. mgr. kemur fram það mat SE að ofangreindar upplýsingar um markaðshlutdeild veittu sterkar vísbendingar um mögulega markaðsráðandi stöðu Símans á sumum af framangreindum mörkuðum. Bæri jafnframt að líta til þess að stuttur tími væri liðinn frá þeim breytingum sem fólust í sölu Símans á Mílu til Ardian. Væri því ekki komin reynsla á það fyrirkomulag sem falist hefði í þeim breytingum. Kynni sú reynsla síðar að kalla á endurskoðun skilyrðanna að öðru leyti.

451. Í 350. mgr. segir að eitt af markmiðum sáttarinnar frá 2015 hefði verið að tryggja sjálfstæði Mílu gagnvart Símanum. Þannig hefði m.a. verið kveðið á um aðskilnað fyrirtækjanna að umtalsverðu leyti. Af þeim sökum hefði sú breyting sem varð á skipulagi markaðarins og tengslum Símans og Mílu til Ardian orðið minni en ella hefði orðið. Því væri sú efnislega breyting sem falist hefði í sölnunni takmörkuð að þessu leyti.

452. Í 351. mgr. segir að þá bæri við mat á endurupptöku sáttarinnar að líta sérstaklega til þess að þau mál sem SE hefði haft til meðferðar, og hefði enn til meðferðar, og vörðuðu möguleg brot gegn ákvæðum sáttarinnar öll varðað með einum eða öðrum hætti háttsemi á smásölumörkuðum fyrir fjarskiptapjónustu þar sem Síminn en ekki Míla væri starfandi. Benti það að mati SE til þess að mikilvægt væri að viðhalda skilyrðum sáttarinnar sem vörðuðu Símann, a.m.k. þar til greitt hefði verið úr þeim málum sem enn væru til rannsóknar fyrir samkeppnisyfirvöldum.

453. Í 352. mgr. segir að þrátt fyrir söluna á Mílu og að skorið hefði verið á bein eignatengsl á milli fyrirtækjanna væri áfram í gildi víðtækur heildsölusamningur og samningur um fjármögnun á milli Símans og Mílu. Mynduðu þessir samningar að mati SE mjög sterk hagsmunatengsl á milli fyrirtækjanna sem gætu birst í ýmsu. Það væri því að lágmarki ekki tímabært að slá því föstu að áhrifa hinnar lóðréttu samþættingar gætti ekki enn.

454. Það var því niðurstaða SE að framangreint leiddi til þess að ekki væri tilefni til þess að fella úr gildi öll ákvæði sáttarinnar sem vörðuðu Símann. Raunar væri mikilvægt að þau héldu gildi sínu á meðan ekki væri komin reynsla á þær breytingar sem orðið hefðu á fyrirkomulagi markaðarins við söluna á Mílu og ekki hefði verið leyst úr útistandandi málum sem vörðuðu meint brot Símans gegn skilyrðunum. Ekki hefði verið leitt í ljós að að slíkar verulegar breytingar hefðu orðið á fjarskiptamörkuðum hér á landi að forsendur væru til að fella úr gildi mikilvæg efnisskilyrði sem skuldbundu Símans samkvæmt einkum IV. og V. kafla sáttarinnar. Við þetta mat horfði SE einkum til:

- a. Staða Símans á mikilvægum mörkuðum sem félagið starfaði á væri áfram sterk.
- b. Heildsölusamningur Símans og Mílu og önnur tengsl fyrirtækjanna fela í sér áframhaldandi rík hagsmunatengsl, sem bera a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttar samþættingar og geta haft áhrif á þeim mörkuðum sem Síminn starfar á.

455. Telja má víst að þau skilyrði sem hvíla á Símanum á grundvelli sáttarinnar frá 2015 hafi haft þýðingu í samræmi við tilgang sinn. Útistandandi mál og kvartanir gefa vísbendingu um að enn geti verið hætta á samkeppnishamlandi háttsemi af hálfu Símans, sem gildandi skilyrðum er ætlað að vinna gegn.

456. Með ákvörðun SE nr. 30/2023, dags. 28. júlí 2023, tók stofnunin ákvörðun til bráðabirgða vegna sennilegs brots Símans á samkeppnislögum með því að synja Nova um heildsölu og dreifingu á Símanum Sport sem inniheldur útsendingar á ensku úrvalsdeildinni í knattspyrnu (Enski boltinn). Var þeim fyrirmælum beint gegn Símanum að láta af háttsemi sinni gagnvart Nova og gera þegar samning við fyrirtækið um heildsölu og dreifingu á Símanum Sport með Enska boltanum. Taldi SE sérstaklega mikilvægt að samkeppnisyfirvöld gripu inn í og stöðvuðu háttsemina án tafar. Bráðabirgðaákvörðunin skyldi gilda til 31. janúar 2024.

457. Fram kom að frá því að Síminn hefði fengið rétt til sýninga á ensku úrvalsdeildinni árið 2019 hefði Síminn boðið efnið í gegnum Heimilispakkann og Sjónvarp Símans Premium. Síminn hefði einnig boðið þjónustuna í stakri áskrift og það hefðu Sýn og Nova einnig gert með því að kaupa efnið í heildsölu og bjóða það sínum viðskiptavinum. Nú hefði Síminn neitað að gera nýjan dreifingarsamning við Nova um útsendingar á Símanum Sport sem þýddi að viðskiptavinir Nova hefðu ekki möguleika á að kaupa áskrift að Enska boltanum.

458. SE taldi að í háttsemi Símans fælist sölusynjun fyrirtækis sem byggir yfir mikilvægri og vinsælli vöru til endursölu og að það myndi fela í sér skaðleg áhrif fyrir samkeppni á *fjarskipta- og sjónvarpsmörkuðum* hér á landi ef Nova gæti ekki lengur boðið viðskiptavinum sínum upp á Enska boltann. Þá taldi SE að háttsemi Símans fæli í sér mismunun gagnvart keppinautum þar sem Sýn fengi áfram að bjóða sínum viðskiptavinum Enska boltann en ekki Nova. SE taldi að Síminn væri markaðsráðandi á markaði fyrir heildsöludreifingu á Enska boltanum og að þessi háttsemi færi gegn ákvæði samkeppnislaga sem bannaði misnotkun á markaðsráðandi stöðu. SE taldi að umrædd háttsemi grundvallaðist hvorki á málefnalegum né hlutlægum forsendum. Háttsemi Símans væri til þess fallin að skaða samkeppni og keppinautum sem hefðu verið þrír myndi fækka í tvo.

459. Að ofangreindu virtu, og eins og síðar verður nánar rökstutt, telur FST einsýnt að virk samkeppni ríki ekki á umræddum smásölumarkaði, nema ef vera skyldi á tilteknum svæðum,⁹¹ þrátt fyrir heildsölukvaðir á Mílu á ofangreindum heildsölumörkuðum. Staðan á umræddum smásölumarkaði væri eflaust enn verri, jafnvel á svæðum þar sem meiri samkeppni er til staðar, ef ekki væri fyrir ofangreindar heildsölukvaðir sem hvílt hafa á Mílu um árabíl. Því telur FST mikilvægt að greina stöðuna á umræddum heildsölumörkuðum áfram.

460. Ofangreint bendir því eindregið til þess að ef ekki væri fyrir heildsölukvaðir gætu netrekendur, a.m.k. á tilteknum svæðum þar sem samkeppni er ekki nægjanleg á smásölumarkaði, mögulega haft þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni og að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda og haldið uppi aðgönguhindrunum að innviðum, kerfum og þjónustu, sbr. 17. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Því er nauðsynlegt að framkvæma ítarlega landfræðilega greiningu á umræddum smásölu- og heildsölumörkuðum og framkvæma síðan ítarlegt mat á samkeppnisaðstæðum og markaðsstyrk aðila á umræddum heildsölumörkuðum á þeim svæðum þar sem ekki er talin ríkja virk samkeppni á smásölu-

⁹¹ Lagt verður frekari mat á það hvort virk samkeppni kunni að ríkja á tilteknum svæðum á smásölustiginu í kafla 5.4 hér að neðan.

og/eða heildsölustiginu og eftir atvikum útnefna fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja þá viðeigandi kvaðir á það/þau fyrirtæki.

4 Skilgreining heildsölumarkaða

4.1 Almenn

461. Eftir að hafa skoðað smásölumarkað fyrir breiðbandstengingar er komið að því að skilgreina undirliggjandi þjónustumarkaði á heildsölustigi. Farið verður í gegnum þá þætti sem taldir eru einkenna markaðina, m.a. skv. skýringum með tilmælunum um viðkomandi markaði, og þeir síðan afmarkaðir nánar með tilliti til umfjöllunar um smásölumarkað í kafla 3 hér að framan og með tilliti til þeirrar heildsölupjónustu sem er í boði eða mögulegt er að veita hér á landi á grundvelli þeirra neta sem til staðar eru eða kunna að vera væntanleg á næstunni.

4.1.1 Markaðsskilgreining samkvæmt tilmælum um viðkomandi markaði og skýringum í vinnuskjali með þeim

4.1.1.1 Almenn

462. Í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2014 og í samsvarandi tilmælum ESA frá 2016 eru skilgreindir þeir tveir megin heildsölumarkaðir sem liggja að baki smásölu á internettengingum, en þeir eru:

- a. Heildsölumarkaður fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður 3a)
- b. Heildsölumarkaður fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (markaður 3b)⁹²

463. Fjallað er nánar um þessa markaði og tengda smásölumarkaði í vinnuskjali með ofangreindum tilmælum framkvæmdastjórnarinnar frá 2014.⁹³ Á eftir umfjöllun um smásölumarkaði er gerð grein fyrir almennri þróun í uppbyggingu neta og þau áhrif sem þróunin hefur haft á viðkomandi heildsölumarkaði, sem áður voru skilgreindir sem heildsöluaðgangur að föstum aðgangsnetum (þ.m.t. skiptur og óskiptur aðgangur) og breiðbandsaðgangur í heildsölu og greindir voru með ákvörðun PFS nr. 21/2014.

464. Aðgangur að netum í þeim tilgangi að veita internetþjónustu getur verið í mismunandi lögum nets og misjafnt er hvar kaupendur aðgangs í heildsölu kjósa að tengjast neti og hversu mikla þjónustu þeir kaupa. Á undanförunum árum hefur orðið mikil uppbygging ljósleiðaraneta sem mun fyrirsjáanlega halda áfram á næstu árum. Yfirfærsla þjónustu frá koparnetum yfir í ljósleiðaranet hefur haft í för með sér umtalsverðar breytingar á högun neta og á framboði á

⁹² Eins og fyrr greinir setti framkvæmastjórn ESB ný tilmæli um viðkomandi markaði þann 18. desember 2020. Ekki var gerð breyting á skilum á milli markaða 3a og 3b, en að afloknu þriggja skilyrða prófi komst framkvæmdastjórnin að þeirri niðurstöðu að markaður 3b stefndi í átt að virkri samkeppni og felldi þann markað því niður með hinum nýju tilmælum. Markaður 3a er hins vegar talinn upp í hinum nýju tilmælum sem markaður 1. Fjarskiptaeftirlitsstofnanir geta þó markaðsgreint markað 3b áfram ef þau sýna fram á að skilyrði þriggja skilyrða prófsins sé uppfyllt í viðkomandi ríki. ESA hefur enn ekki sett sambærileg tilmæli og framkvæmdastjórnin gerði í desember 2020 og því gilda tilmæli ESA frá 2016 því ennþá hér á landi og þar er markaður 3b talinn upp sem markaður sem ber að greina. Því þarf FST ekki að framkvæma þriggja skilyrða próf í tilviki markaðar 3b í greiningu þessari.

⁹³ Sjá umfjöllun í vinnuskjalinu á bls. 37-45.

mismunandi aðgangspjónustum. Þetta hefur leitt til þess að endurskoða þurfti skilgreiningar á þeim heildsölumörkuðum sem internet tengingar byggjast á frá ákvörðun PFS nr. 21/2014 og var það gert með ákvörðun FST nr. 5/2021.

465. Þeir heildsölumarkaðir sem áður voru tengdir við breiðbandstengingar í smásölu voru annars vegar aðgangur að föstum aðgangsnétum (þ.m.t. skiptur og óskiptur aðgangur), öðru nafni heimtaugaleiga, og hins vegar breiðbandsaðgangur, öðru nafni bitastraumsaðgangur. Í aðgreiningu á milli þessara heildsölumarkaða var áherslan á það hvort að um væri að ræða aðgang að óvirkum nethlutum (heimtaugum) eða sýndaraðgang í formi bitastraumssambands, hversu mikið svigrúm smásöluaðili hafði til að móta sína þjónustu og hvar í netinu aðgangur var veittur. Aðgangur að heimtaugum var almennt veittur í símstöð (MDF) eða í götukassa og gaf kaupanda mikið svigrúm til að móta og stjórna smásölupjónustu sinni. Bitastraumsaðgangur var hins vegar veittur með óefnislegri bitastraumstengingu sem kaupandi tengdist í símstöð eða dýpra í netinu. Með útbreiðslu nýrra neta hafa aðgangsmöguleikar breyst og það hefur gert skilin á milli heimtaugaleigu og bitastraumsaðgangs óljósari og það kallar á breytta skilgreiningu á mörkuðum, og var það eins og áður segir gert með ákvörðun FST nr. 5/2021.

466. Ný fastlínu háhraðanet eru byggð að hluta eða öllu leyti á ljósleiðara. Í sumum tilvikum er ljósleiðaraheimtaug lögð alla leið frá tengigrind símstöðvar (e. Main Distribution Frame, MDF eða Optical Distribution Frame, ODF) inn í húsnaði notenda. Slík net eru ýmist Point-to-Point, þ.e.a.s. að heill þráður liggur frá ODF inn í hús notenda, eða Point-to-Multipoint, þar sem einn ljósleiðaraþráður er samnýttur hluta leiðarinnar og greinist síðar í fleiri leggi til einstakra notenda. Algeng högun á Point-to-Multipoint netum er svokölluð PON (e. Passive Optical Network) tækni sem felur í sér óvirka dreifingu ljóss með ljósdeili.

467. Önnur aðferð við uppbyggingu háhraðaneta er að leggja ljósleiðara frá ODF til götuskápa. Frá götuskáp til notenda eru notaðar koparlínur sem þegar eru til staðar. Þá er gjarnan notast við VDSL tækni þar sem því verður við komið og er þá búnaður fyrir slíka þjónustu staðsettur í götuskáp. Þegar VDSL er notað getur heimtaugaleiga í hefðbundnum skilningi haft truflandi áhrif á VDSL þjónustuna. Af þeim sökum getur verið nauðsynlegt að veita aðgang með virkum búnaði í símstöð eða götuskáp í stað leigu á efnislegri heimtaug. Það sama getur átt við í hreinum ljósleiðaranetum ef þau eru byggð upp sem Point-to-Multipoint.

468. Að mati framkvæmdastjórnar ESB þótti á árinu 2014 ástæða til að endurskoða mörk milli viðkomandi heildsölumarkaða og byggja aðgreiningu fremur á notagildi aðgangslausna frekar en að einblína á það hvort um efnislega eða óefnislega tengingu væri að ræða. Framkvæmdastjórnin setti fram nokkra lykilþætti sem skoða þyrfti til þess að greina á milli markaða 3a og 3b. Í fyrsta lagi skyldi skoða hvar afhending þjónustunnar færi fram, þ.e.a.s. hvort það væri nálægt notanda eða miðlægt í fjarskiptaneti. Í öðru lagi þyrfti að skoða högun og eiginleika heildsölupjónustu, einkum hvort óefnisleg tenging byði tryggða bandvidd sem og gæfi svipaða möguleika og heimtaugaleiga. Í þriðja lagi bæri að líta til þess svigrúms sem kaupandi hefði til þess að móta þjónustuframboð sitt um tenginguna með tilliti til þess hvaða netþættir og aðföng lytu stjórn netrekandans annars vegar og kaupandans hins vegar.

4.1.1.2 Einkenni heildsölumarkaðar fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður 3a)

469. Samkvæmt ofangreindum skýringum í vinnuskjali með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá 2014,⁹⁴ höfðu greiningar í aðildarríkjum ESB þá ekki sýnt rof í staðgöngukeðju milli breiðbandstenginga um kopar annars vegar og ljósleiðara hins vegar og því væri almennt talið rétt að líta á þær allar sem hluta af sama heildsölumarkaði. Síðan þá hafa Svíþjóð og Danmörk komist að þeirri niðurstöðu að rof væri komið í umrædda staðgöngukeðju.

470. Aðgangur að efnislegri heimtaug hefur þá kosti að tryggja leigutaka frelsi til þess að móta þjónustu sína og nota þær tæknilausnir sem hann kys. Í tilfellum þar sem ekki hefur verið hægt að koma á efnislegum aðgangi að ljósleiðaraheimtaugum og þar sem leiga á heimtaugum frá götuskáp myndi koma niður á gæðum VDSL vigrunarþjónustu, hafa eftirlitsstofnanir mælt fyrir um óefnislegan (sýndar) aðgang í stað efnislegs aðgangs að heimtaug, með þeim fyrirvara að það þurfi að endurskoðast ef fram koma lausnir sem gera efnislegan aðgang mögulegan. Í ljósi þessarar framkvæmdar telur framkvæmdastjórnin við hæfi að telja sýndarlausnir hluta af markaðnum ef þær hafa svipaða eiginleika og staðbundinn efnislegur aðgangur. Þeir þættir sem þurfa að vera til staðar svo að sýndaraðgangur teljist tilheyrja markaðnum eru eftirfarandi:

1. Aðgangur er staðbundinn, þ.e.a.s. að kaupandi fær aðganginn nálægt endanotanda, en ekki á tengistað sem þjónar stóru landssvæði eða landinu öllu eins og almennt tíðkast varðandi bitastraumsaðgang. Staðbundinn aðgangur getur verið í sírstöð, MDF, ODF eða í götuskáp. Þó að slíkum sýndaraðgangspjónustum sé ætlað að koma í stað heimtaugaleigu, þá þurfa afhendingarstaðir sýndaraðgangs ekki endilega að vera eins margir og afhendingarstaðir koparheimtauga.
2. Aðgangur er almenns eðlis og veitir kaupendum þjónustuóháða flutningsgetu, þar sem tryggð er ákveðin bandvidd í samræmi við þarfir kaupandans, innan þeirra marka sem eðlilegt er miðað við fyrirliggjandi grunnvirki. Aðgangur þarf að vera óskiptur, þ.e.a.s. að komið er á frátekkinni tengingu frá endanotanda til afhendingarstaðar aðgangs. Tæknilegir eiginleikar tengingarinnar og flutningsgeta ættu aðeins að takmarkast af eðlislægum möguleikum þeirrar tæknilausna sem tiltækar eru og styðja hliðstæðar þjónustur og heimtaugaleigu (t.d. fjölvörpun (multicast) þar sem við á).
3. Aðgangskaupendur þurfa að hafa næga stjórn á aðgangstengingunni til að líkja megi virkni hennar við heimtaugaleigu. Möguleikar á þjónustuaðgreiningu og nýsköpun þurfa einnig að vera sambærilegir. Í þessu sambandi ætti stjórn aðgangskaupenda á grunnþáttum netsins, virkni netsins, rekstri og viðskiptaferlum sem og stoðþjónustu og kerfum (t.d. búnaði hjá notanda) að gera þeim kleift að stýra eiginleikum notendapjónustu og gæðum.

471. Til þess að afmarka viðkomandi markað nánar þarf að meta samkeppnisþrýsting frá annars konar netum, s.s. (sjónvarps)kapalkefjum og farnetum. Framkvæmdastjórnin taldi þó ólíklegt á árinu 2014 að þessi net gætu talist staðgöngupjónusta í nánustu framtíð.

⁹⁴ Sjá bls. 42-45.

4.1.1.3 Einkenni heildsölumarkaðar fyrir miðlægan aðgang (markaður 3b)

472. Fjallað er um heildsölumarkað fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (markaður 3b) í kafla 4.2.2.2. í framangreindum skýringum í vinnuskjali með tilmælum framkvæmdastjórnarinnar um viðkomandi markaði frá 2014. Þar kemur fram að miðlægur aðgangur er veittur fjær endanotanda, þ.e. miðlægt í heildarfjarskiptanetinu, og er hægt að nota hann til þess að veita viðunandi staðlaða þjónustu í smásölu til heimila og fyrirtækja. Líkur eru taldar á að keðjustaðganga sé milli lausna sem byggja á xDSL á kopar annars vegar og ljósleiðaralausna hins vegar í náinni framtíð.

473. Þegar sýndarnetslausnir eru notaðar á nokkrum stöðum í virðiskeðjunni eru nokkrir lykil eiginleikar tenginganna sem þarf að skoða til þess að gera greinarmun á staðaraðgangi, miðlægum aðgangi og hágæðasamböndum. Aðgangur (jafnvel Point-to-Point) sem býður ekki tryggð þjónustugæði, hefur hátt deilihlutfall, býður ekki samhverfan hraða og gerir kaupendum aðeins kleift að bjóða staðlaða smásölupjónustu eða þjónustu sem styður takmarkaðar aðgerðir, eða hefur takmarkaða möguleika til þjónustuaðgreiningar vegna takmarkaðra möguleika á stjórnun netsins, ætti að falla undir miðlægan aðgang (markaður 3b). Undir miðlægan aðgang geta einnig fallið sýndarnetslausnir með meiri gæðum sem nota mætti til að veita smásölupjónustu til fyrirtækja, svo lengi sem ekki er um að ræða hágæðasambönd.

474. Fram kemur að eftirlitsstofnanir þurfi að skoða samkeppnisþrýsting og staðgöngumöguleika annars konar neta, s.s. kapalkerfa og farneta. Óþarft er að fara nánar út í vangaveltur um kapalkerfi þar sem þau eru mjög sjaldgæf hér á landi, en þau er aðeins að finna í hluta af einu sveitarfélagi landsins, þ.e. í Reykjanesbæ. Þá reiknaði framkvæmdastjórnin ekki með að farnet myndu hafa áhrif á afmörkun viðkomandi markaðar að svo stöddu.

475. Bæði staðbundinn aðgangur og miðlægur aðgangur, eins og þeim er lýst í skýringunum í vinnuskjalinu, geta verið undirliggjandi heildsölupjónusta fyrir internetþjónustu og tengda þjónustu á smásölustigi. Að einhverju leyti getur staðganga komið til álita í því sambandi. Hins vegar eru veigamiklir þættir ólíkir í þessum þjónustutegundum og er því líklegt að fyrirtæki sem kaupa aðgang líti ekki á þær sem fullkomnar staðgönguvörur. Það getur m.a. ráðist af fjárfestingargetu og viðskiptamódeli kaupenda hvora þjónustuna þeir velja. Þjónustuleiðirnar hafa í för með sér mismunandi mikla fjárfestingaráhættu, þar sem aðili sem kaupir staðbundinn aðgang þarf að fjárfesta mun meira í eigin netum og búnaði en sá sem kaupir miðlægan aðgang. Þá skapar staðbundinn aðgangur aðgangsbeiðanda mun meiri möguleika á að móta smásölupjónustu og skapa sér sérstöðu á smásölumarkaði. FST telur því að rétt sé að aðgreina markaði 3a og 3b á sama hátt og gert er í tilmælunum.

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

476. Í fyrri greiningum FST á þáverandi mörkuðum 4, 5 og 6 var talið að lúkningarluti leigulína væri aðskilinn mörkuður fyrir aðgang að föstum aðgangsnetum og breiðbandsaðgang. Samsvarandi markaðir eru samkvæmt núgildandi tilmælum ESA frá 2016 markaðir 3a, 3b og markaður 4, fyrir aðgang með fasttengingu af miklum gæðum.

477. Í umfjöllun um smásölumarkaði í skýringum með tilmælunum⁹⁵ er fjallað um muninn á stöðluðum internettengingum annars vegar og hágæðatengingum hins vegar. Þar er niðurstaðan sú að hágæðatengingar séu á aðskildum markaði. Í umfjöllun um smásölumarkaði hér að framan kemst FST að sömu niðurstöðu í kafla 3.2.3.

478. Smásölupjónusta á markaði fyrir hágæðatengingar hefur sérstaka eiginleika sem greina hana frá stöðluðum internetaðgangi. Mörg fyrirtæki hafa þarfir umfram það sem gerist og gengur í stöðluðum internettengingum. Það sem einkennir slíkar þjónustur er hátt gæðastig, hár uppitími, samhverfur og hár upp- og niðurlashhraði, tryggð bandvídd, aðgangur að sérstöku þjónustuborði, stuttur viðgerðartími og ýmsar viðbótarþjónustur svo sem IP sími, VLAN, gagnahýsing og öryggisafritun. Staðlaðar heimilislausnir eru ekki til þess fallnar að uppfylla þessar þarfir.

479. Vegna eðlis smásölupjónustu hágæðatenginga duga ekki þau heildsöluaðföng sem tilheyra mörkuðum 3a og 3b til þess að veita slíka þjónustu. Í hágæðatengingar fyrri tíma voru notaðar leigulínur eða samskiptarásir sem leigutaki hafði til einkaafnota með tryggð afköst í báðar áttir. Nú byggja hágæðatengingar nær undantekningarlaust á pakkanetum í stað rásaneta og þá á IP/Ethernet samböndum sem veitt eru yfir ljósleiðaranet. Slík sambönd eru alla jafna tengd upp á fjarskiptakerfum þar sem afkastageta ljósleiðaranetsins er samnýtt af mörgum slíkum samböndum, en hvert samband er veitt með stýrðum eða tryggðum þjónustugæðum og er það t.d. gert með MPLS nettækni.

4.2 Mat á mismunandi aðgangstækni varðandi heildsölumarkað staðaraðgangs (markaður 3a)

4.2.1 Almenn

480. Leggja þarf mat á hvort staðbundinn aðgang, eins og hann er afmarkaður í gildandi tilmælum ESA um viðkomandi markaði og í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá 2014 og í skýringum í vinnuskjali með þeim tilmælum, sé hægt að veita á mismunandi tegundum neta sem starfrækt eru hér á landi. Þær tegundir neta sem komið geta til álita í þessu sambandi eru koparnet, ljósleiðaranet, kapalkerfi, þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað (FWA), gervihnettir og farnet. Þá þarf að skoða samkeppnisþrýsting og staðgöngumöguleika milli þessara lausna og ákvarða svo að lokum hvaða fjarskiptanet mynda viðkomandi markað.

4.2.2 Koparnet

481. Upphaflega hóf Míla og forveri félagsins að veita staðbundinn aðgang að koparheimtaugum með efnislegum tengingum á koparneti frá símstöð til notanda í tilviki ADSL. Kvaðir sem gilt hafa um árábil á markaði sem upphaflega var skilgreindur sem heimtaugamarkaður og síðar markaður fyrir heildsöluaðgang að föstum aðgangsnetum leiddu til framboðs á aðgangi að koparheimtaugum Mílu. Aðgangur var ýmist fullur aðgangur eða skiptur aðgangur að öðru hvoru tíðnisviði heimtaugarinnar. Aðgangur var veittur í símstöð og hafði leigutaki umráð og stjórnun á heimtauginni sem gerði honum kleift að ákveða hvers konar þjónustu hann veitti á henni, á hvaða hraða og af hvaða gæðum. Eftir tilkomu VDSL var

⁹⁵ Bls. 36.

virki búnaðurinn staðsettur í götuskápum, sem gerði heimtaugaleigu nánast ómögulega til ytri aðila og fór þá leigðum koparheimtaugum að fækka og aðgangsbætur snéru sér í auknum mæli að því að leigja bitastraumsaðgang hjá Mílu.

482. Samkvæmt skýringum í vinnuskjali með tilmælunum telst óefnisleg tenging einnig til markaðarins ef hún uppfyllir viðmiðin um staðbundinn aðgang, valfrelsi leigutaka um hvaða þjónustu hann veitir um hana, tryggða eða nægja afkastagetu af fullnægjandi gæðum og fulla stjórnun á tengingunni. Í ákvörðun PFS nr. 21/2014 og í ákvörðun FST nr. 5/2021, þar sem lagðar voru aðgangskvaðir á Mílu vegna koparheimtauga félagsins, sagði að þar sem erfiðleikum væri bundið að veita fleiri en einum VDSL rekanda aðgang að götuskápum, yrði að leysa aðgangskvöðina með opnum sýndaraðgangi (VULA). VULA þarf að uppfylla skilyrði er varðar þjónustu og aðgang og þau eru: Aðgangur á hverjum stað, aðgangur óháður þeirri þjónustu sem veitt er á línunni, ákveðin og fast skilgreind afkastageta línunnar, full stjórn á aðgangi og þjónustu/þjónustuskilgreiningum og full stjórn á notendabúnaði. VULA var í ákvörðun PFS nr. 21/2014 talin tilheyra þáverandi markaði 5, en í ljósi breyttra skilgreininga í tilmælum ESA taldi FST í ákvörðun nr. 5/2021 að þessi þjónusta tilheyri markaði 3a, ef hún uppfyllir núverandi skilgreiningaratriði um valfrelsi varðandi þjónustu, tryggða flutningsgetu og stjórnun á tengingunni. Með tilliti til þessa telur FST bæði efnislegan aðgang að heimtaugum í koparnetum og óefnislegan sýndaraðgang, sem uppfyllir sömu viðmið, vera hluta af markaði 3a, eins og nánar verður rökstutt í kafla 4.2.3 um ljósleiðaranet þar sem mat verður lagt á staðgöngu milli þessara neta á umræddum markaði.

4.2.3 Ljósleiðaranet og mat á staðgöngu milli ljósleiðara- og koparheimtauga

483. Í kjölfar markaðsgreiningar PFS sem lauk með ákvörðun PFS nr. 21/2014 var m.a. lögð á kvöð um aðgang að heimtaugum í ljósleiðaraneti Mílu og var sú niðurstaða staðfest með ákvörðun FST nr. 5/2021. Hins vegar var ekki lögð verðkvöð á ljósleiðara Mílu í umræddum ákvörðunum.

484. Míla býður GPON þjónustu um eigin ljósleiðara á höfuðborgarsvæðinu, sem og víða um land. Míla býður einnig GPON þjónustu yfir ljósleiðarakerfi í eigu annarra en Mílu, þó ekki á ljósleiðaraneti Ljósleiðarans, stærsta keppinautar Mílu, nema í mjög takmörkuðum mæli. Hvorki skiptur aðgangur að ljósleiðaraheimtaug Mílu né aðgangur að hluta heimtaugar er fýsilegur enn sem komið er a.m.k. vegna nethögunar Mílu. FST telur að aðgangur að heimtaugum í ljósleiðaraneti með PON högun falli undir skilgreiningu á markaði 3a eins og honum er lýst í tilmælunum.

485. Hins vegar hefur slíkur aðgangur ekki þótt fýsilegur kostur og er aðgangur að heimtaugum í PON neti Mílu í raun aðeins keyptur sem hluti af bitastraumsþjónustu félagsins. Heimtaugaleiga í Point-to-Point ljósleiðaranetum er að vísu hluti af almennu vöruframboði Mílu í heimtaugaleigu, en slíkur aðgangur er keyptur í hverfandi mæli. Fyrirtæki hafa getað pantað heilan óslitin ljósleiðarapráð frá tengigrind (P2P högun) undir vöruheitinu Ljós lína, en FST telur aðgang að slíkum línunum ekki tilheyra markaði 3a. Ljós línur Mílu eru yfirleitt ekki lagðar í sömu fjárfestingarverkefnum og hin almennu heimtauganet sem lögð eru í heildstæðu neti í ljósleiðaravæðingu Mílu. Ljós línur eru enn háðar sérpöntun og eftir aðstæðum einungis lagðar gegn hlutdeild í stofnkostnaði. Ljós línur eru ætlaðar til að veita hágæðatengingar til fyrirtækja, en ekki í fjöldaframleidda þjónustu, og tilheyra því markaði 4 í tilmælum ESA frá 2016.

486. Míla á eða rekur nokkurn fjölda smærri neta í dreifbýli sem byggð hafa verið upp á síðustu árum með P2P nethögun, oftast með ríkisstyrk. Í þeim netum er mögulegt, án mikilla örðugleika, að veita aðgang að heimaugum frá tækjarými til heimila. Slíkur aðgangur fellur undir skilgreininguna á markaði 3a þar sem hann er í boði. Sýndarnetslausnir sem kunna að verða boðnar tilheyra einnig markaðnum, ef þær uppfylla þau skilgreiningarviðmið sem sett eru fram í skýringum með tilmælunum.

487. Ljósleiðarinn hefur frá upphafi rekið Point-to-Point ljósleiðaranet, en heildsölupjónusta fyrirtækisins felst að mestu leyti í bitastraumstengingum á þessu neti. Bitastraumstengingar Ljósleiðarans eru ekki hluti af markaði 3a. Ljósleiðarinn býður almennt ekki beinan aðgang að óvirkum ljósleiðaraheimaugum sínum og er því ekki að selja þjónustu á markaði 3a, en undirliggjandi ljósleiðaraheimaugar teljast samt sem áður til markaðarins sem innri sala eða innri not.

488. Tengir veitir bæði virkan og óvirkan aðgang að ljósleiðaraneti sínu. Ytri og innri sala á óvirkum aðgangi eru hluti af markaði 3a. Snerpa hefur lagt um 1.500 heimaugar á Vestfjörðum og notar þær til að veita eigin smásölupjónustu og bitastraumspjónustu í heildsölu. Snerpa hefur hingað til ekki selt aðgang að heimaugum án bitastraums, en heimaugar Snerpu eru samt sem áður hluti af markaði 3a, sem innri not. Það sama má segja um ljósleiðaranet Austurljóss á Egilsstöðum, sem telja hátt í 400 ljósleiðaraheimaugar. Smærri net, s.s. sveitanet, sem byggð voru upp með stuðningi fjarskiptasjóðs, veita almennt óvirkan aðgang sem er hluti af markaði 3a, sem og Eygló í Vestmannaeyjum sem nú hefur hafið ljósleiðaraútbreiðslu í sveitarfélaginu sem gert er ráð fyrir að ljúki í árslok 2025 en um rúmlega 2.000 heimaugar er að ræða.

489. Leggja verður mat á það hvort staðganga sé á milli ljósleiðara- og koparheimauga á viðkomandi heildsölumarkaði, en eins og fram kemur í kafla 3 hér að framan er það niðurstaða FST að staðganga er talin vera fyrir hendi á smásölustiginu milli internetpjónustu um ljósleiðaranet og um koparnet sem VDSL búnaður hefur verið settur á. Við mat á heildsölumarkaði þessum verða allar koparheimaugar lagðar til grundvallar hvort sem þær eru notaðar fyrir internetpjónustu eða ekki og hvort sem ADSL eða VDSL búnaður er tengdur við þær. Þess ber að geta að hlutfall koparheimauga í notkun sem ekki er veitt internetpjónusta um hefur verið að minnka ár frá ári og er nú orðinn hverfandi hluti af öllum heimaugum og óverulegur hluti af koparheimaugum. FST gerir ráð fyrir því að koparheimaugar sem notaðar verða fyrir annað en VDSL verði horfnar af markaði í árslok 2025. Sjá mynd 3.37 í kafla 3.2.2.2 sem sýnir spá FST um fjölda VDSL tenginga í notkun samanborið við spá um fjölda koparheimauga.

490. Það að staðganga sé til staðar á smásölustigi hvað fastanetslausnir varðar, leiðir ekki sjálfkrafa og að órannsökuðu máli til þess að staðganga sé til staðar á viðkomandi heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu. Horfa verður til samkeppnisaðstæðna hér á landi, þ.m.t. mögulegs samkeppnisþrýstings milli þessara tæknilausna.

491. Í 7. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er fjallað um aðferðarfræði við markaðsskilgreiningar. Þar segir:

„Viðeigandi vöru- eða þjónustumarkaður samanstendur af þeim vöru- og þjónustuflokkum sem hafa nægilega staðgöngu (e. substitutability) sín á milli í augum

notenda, ekki aðeins með tilliti til eiginleika viðkomandi vöru/þjónustu, verðs og fyrirhugaðra nota, heldur einnig með hliðsjón af samkeppnisaðstæðum öllum og/eða samsetningar framboðs og eftirspurnar.

Fjarskiptastofa skal flokka undir sama markað þær vörur/þjónustu sem neytendur nota í sama tilgangi. Vörur eða þjónusta sem aðeins veita takmarkaða staðgöngu teljast ekki tilheyra sama markaði, t.d. í þeim tilvikum að endanleg not vöru/þjónustu geti tengst náið eiginleikum hennar, en mismunandi vöru- eða þjónustutegundir geta líka komið til greina til umræddra nota.

Við mat á samkeppni þarf að íhuga tvennt í tengslum við hegðun aðila á markaði:

- a. Eftirspurnarstaðganga. Gefur til kynna þær staðgönguvörur eða þá staðgönguþjónustu sem neytendur geta auðveldlega skipt í sem viðbragð við lítilli (5-10%) en varanlegri verðhækkun á viðmiðunarvörunni/-þjónustunni. Eftirspurnarstaðganga mælir hversu viljugir neytendur eru til að skipta frá vörunni eða þjónustunni sem um ræðir yfir í aðra vöru eða þjónustu. Ekki er nauðsynlegt að allir neytendur skipti yfir, heldur að nægjanlega margir geri það til að lítil en varanleg verðhækkun verði óarðbær. Fjarskiptastofa skal notast við öll viðeigandi gögn og vísbendingar um fyrri hegðun neytenda, ásamt því að meta líkleg viðbrögð neytenda, sem og keppinauta, í tilviki slíkrar verðhækkunar.*
- b. Framboðsstaðganga. Gefur til kynna hvort keppinautar þess aðila sem um ræðir myndu breyta framleiðslu sinni til skamms tíma (innan 1-2 ára) eða bjóða umrædda vöru eða þjónustu án þess að verða fyrir miklum viðbótarkostnaði, í tilviki lítillar en varanlegrar verðhækkunar. Möguleg samkeppni er hins vegar tekin til skoðunar við mat á markaðsstyrk, sbr. 21. gr. reglugerðarinnar.“*

492. Eins og fram kemur í kafla 3 hér að framan telur FST einsýnt að eftirspurnarstaðganga sé milli þessara tæknilausna í hugum neytenda, en það eru á endanum neytendur sem ákveða hvaða aðgang að undirliggjandi neti þeir kaupa fyrir internetþjónustu sína og skyldar þjónustur og verða fjarskiptafyrirtækin að laga sig að því. Ljóst er að ennþá er umtalsverð eftirspurn eftir internetþjónustu og skyldum þjónustum um koparnet og Míla hyggst bjóða slíka þjónustu fram á næstu árum, þó stefnan sé að leggja þau niður til ársloka 2028, þó að mestum krafti á árunum 2027 og 2028. Neytendur geta því á næstu árum ennþá skipt á milli þessara þjónustutegunda, t.d. ef verð hækkar lítilllega en varanlega fyrir ljósleiðaranet en ekki koparnet. Neytendur nota þjónustu í sama tilgangi hvort sem um er að ræða undirliggjandi fastanet.

493. Þar sem hér er verið að meta staðgöngu á heildsölumarkaði er þó ekki úr vegi að horfa einnig til mögulegra viðbragða smásöluþyrftækja sem eru aðgangsbeyðendur á viðkomandi heildsölumarkaði. Ef horft er til tveggja stærstu smásala landsins fyrir internetþjónustu, þ.e. Símans og Sýnar, sem samanlagt eru með hátt í 70% markaðshlutdeild, er ljóst að þau fyrirtæki bjóða bæði upp á internetaðgang um kopar- og ljósleiðaranet og á sama verði. Það er á endanum endanotandinn sem ræður á hvaða undirliggjandi neti hann er og ljóst er að ennþá eru um 20% landsmanna með internettengingu sína um koparnet, meira að segja er

það hlutfall enn við lýði í sveitarfélagi á borð við Seltjarnarnes þar sem ljósleiðaravæðingu var lokið að fullu fyrir 15 árum. Hafa smásölufyrirtækin því ekki treyst sér í að bjóða upp á mismunandi verð fyrir internetþjónustu hér á landi eftir undirliggjandi aðgangstækni. Þá hefur heldur dregið úr mun á mánaðarverðum í heildsölu milli kopar- og ljósleiðaraheimtauga hér á landi eftir síðustu hækkun á mánaðarverði koparheimtauga, sem samþykkt var með ákvörðun FST nr. 3/2023, dags. 3. maí 2023.

494. Varðandi framboðsstaðgöngu telur FST að hún sé ekki til staðar milli þessara tæknilausna. Þar sem koparnet munu á endanum heyra sögunni til er ekki líklegt að fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja ljósleiðaranet fari að leggja koparnet. Til að staðganga sé fyrir hendi nægir hins vegar að annaðhvort eftirspurnar- eða framboðsstaðganga sé til staðar, og samkvæmt ofangreindu telur FST að eftirspurnarstaðganga sé til staðar milli þessara tæknilausna á viðkomandi heildsölumarkaði.

495. Í 12. gr. ofangreindrar reglugerðar er fjallað um hið ímyndaða einokunaraðilapróf (SSNIP-próf). Þar segir:

*„Til viðbótar því að líta til þess hvort staðganga sé milli vöru/þjónustu vegna **eiginleika þeirra, verðs og fyrirhugaðra nota**, kannar Fjarskiptastofa eftir því sem nauðsyn ber til og þar sem við á, ríkjandi eftirspurnarskilyrði, og framboðsskilyrði, með því að beita svokölluðu ímynduðu einokunaraðilaprófi (e. The Hypothetical Monopolist Test – SSNIP Test), til að fullklára skilgreiningu viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaðar, m.a. til að ákveða hvort mismunandi tæknilausnir skuli tilheyra sama heildsölumarkaði. Fjarskiptastofa skal horfa til framtíðar við staðgöngumatið og taka tillit til þess að hugsanlegir aðgangsbeiðendur, sem ekki eru enn farnir að veita fjarskiptaþjónustu, þurfi ekki að huga að skiptikostnaði þegar þeir velja aðgangsvettvang sinn.*

Við beitingu SSNIP-prófs metur Fjarskiptastofa hvað muni gerast ef verð á þeirri vöru eða þjónustu sem um ræðir muni hækka lítillega (5-10%) en varanlega að því gefnu að verð annarra vara eða þjónustu haldist óbreytt.

Til að meta hvort þörf sé að setja kvaðir skal Fjarskiptastofa fyrst skoða tilteknar viðmiðunarvörur eða -þjónustu sem er veitt á tilteknu svæði og áhrif þess á vöruverð. Fjarskiptastofa getur bætt við vörum/þjónustu og/eða svæðum til að kanna hvort það hafi áhrif eða þar til unnt sé að staðhæfa hvort viðkomandi verðlagning innan tiltekins vöru- eða þjónustumarkaðar og landfræðilegs markaðar sé arðbær, þ.e. ekki er lengur hætta á að arðsemin minnki vegna minnkandi sölu vegna flutnings viðskiptavina yfir í staðgönguvörur eða -þjónustu eða til keppinauta á öðrum svæðum.

Almennt er SSNIP-prófinu beitt gagnvart vörum eða þjónustu þar sem frjálsræði er í verðlagningu. Ef vara/þjónusta er undir verðkvöðum Fjarskiptastofu, skal almennt litið svo á að kostnaðargreint verð sé samkeppnisverðið og skal það vera lagt til grundvallar prófinu. ...“ (Leturbreyting FST)

496. Ljóst er að eiginleikar internetþjónustu og fyrirhuguð not endanotenda á internetþjónustu og skyldrar þjónustu er sú sama eða a.m.k. áþekk í hugum neytenda hér á landi burtséð frá undirliggjandi fastaneti, auk þess sem verðið er það sama. Þá voru niðurstöður neytendakannanna þeirra sem FST lét framkvæma fyrir sig á árunum 2020 og

2022, þ.m.t. SSNIP-próf, á þann veg að FST telur augljóst að staðganga sé til staðar í hugum neytenda hér á landi milli þessara tæknilausna. Að mati FST setja koparheimtaugar því ennþá beinan og nægilegan samkeppnisþrýsting á ljósleiðaraheimtaugar til að lítil en varanleg verðhækkun á ljósleiðaraheimtaugum á sama tíma og verð fyrir koparheimtaugar standa í stað verði óarðbær.

497. Að ofangreindu virtu er það mat FST að bæði ljósleiðaraheimtaugar og koparheimtaugar tilheyra umræddum markaði 3a. Er það í samræmi við framangreind tilmæli ESA frá 2016 sem gilda hér á landi,⁹⁶ sem og langflestra evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana.

498. Hér síðar í þessum kafla verður fjallað um það hvort kapalkerfi, þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað (WiMax) og/eða framangreindar farnetstengingar tilheyri einnig umræddum markaði.

4.2.4 Kapalkerfi

499. Í framangreindum skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2014 eru ekki taldar líkur til þess að kapalsjónvarpsdreifikerfi geti verið staðgönguvara fyrir heimtaugaleigu á kopar og ljósleiðaranetum á viðkomandi heildsölumarkaði. Í vinnuskjali framkvæmdastjórnar ESB með nýju tilmælum um viðkomandi markaði frá desember 2020 segir hins vegar:

„Access to current generation of cable networks (DOCSIS 3.1) can only be provided at central level. Therefore, the WLA market does not include access to cable networks. However, a relatively widespread presence of cable at retail level can constrain the ability of fixed incumbents to act independently at wholesale level. Under such circumstances, the WLA market could be left, at least partly, unregulated based on indirect retail constraints stemming from cable. Such deregulation is not unprecedented.“

500. Eins og áður hefur komið fram er aðeins rekið eitt staðbundið kapalkerfi fyrir sjónvarp hér á landi, þ.e. kapalkerfi Kapalvæðingar í einu hverfi í Reykjanesbæ. Eftir bruna í stjórnstöð fyrirtækisins hefur kapalkerfið einungis verið endurbyggt í einu hverfi í Reykjanesbæ og þar eru [...] virkar tengingar. Það hefur því svo lítil áhrif á aðstæður á umræddum markaði hér á landi, að ekki er ástæða til þess taka það til sérstakrar umfjöllunar í greiningu á markaðnum. Auk þess ber að nefna að engin heildsala er til staðar á þessu neti og víðast hvar er það ekki talið efnahagslega eða tæknilega fýsilegt að koma upp efnislegum eða óefnislegum heildsöluaðgangi á slíkum netum. Þá hefur Kapalvæðing samið við Ljósleiðarann um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti þess félags, en Ljósleiðarinn og Míla eru langt komin

⁹⁶ Sömu niðurstöðu er að finna í nýju tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá desember 2020. Á bls. 48 í vinnuskjali sem fylgdi þeim tilmælum segir m.a.: „At present, the Wholesale Local Access (WLA) market primarily consists of physical access products as well as virtual access products that mimic the capabilities of physical access (VULA) enabling transmission of internet and related data services. Copper local loop unbundling (LLU) and copper sub-loop unbundling (SLU) – although to a decreasing extent – are still applicable access products used throughout the Union. So far, experience under Article 7 procedure **has not**, in most Member States, **shown significant breaks in the chain of substitution** when comparing current generation broadband services provided over copper to those provided over fibre. Therefore, **at least in the near term, access to FttH, FttB or FttC/VDSL (either PtP or PtMP) network should be considered as a substitute to traditional copper LLU.**“ (Leturbreyting FST)

með ljósleiðaravæðingu í Reykjanesbæ. Að mati FST er því ekki til staðar beinn eða óbeinn samkeppnisþrýstingur frá kapalkerfum hér á landi.

501. FST telur kapalkerfi fyrir sjónvarp því ekki hluta af markaði 3a hér á landi.

4.2.5 Þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað (WiMax) og gervihnettir

502. Fram kom í umfjöllun um smásölumarkað fyrir internettengingar að notendur þráðlausra örbylgjuneta með föstum notkunarstað (WiMax) hér á landi eru mjög fáir og fer fækkandi. FST telur því ólíklegt að slíkar tengingar tilheyri sama markaði og fastlínutengingar um koparnet með VDSL búnaði eða um ljósleiðara og í öllu falli þá er fjöldi þeirra svo hverfandi að þær hafa enga þýðingu í tengslum við greiningu á þeim markaði sem hér er til skoðunar. Umræddar tengingar voru aðeins 244 í árslok 2022.

503. FST sér engar vísbendingar þess að heildsölukaupendur á íslenskum fjarskiptamarkaði líti á aðgang að gervihnattakerfum sem valkost í þessum efnum á líftíma þessarar greiningar, auk þess sem alls óvíst er að slíkur aðgangur standi þeim til boða.

504. FST telur því þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað (WiMax) og gervihnettir ekki tilheyra markaði 3a.

4.2.6 Farnet

505. Varðandi farnet komst FST að þeirri niðurstöðu í umfjöllun um smásölumarkaði að nægilegur fjöldi neytenda líti orðið á gagnaflutning um straumfædda farnetsbeina með 4G/4,5G og 5G tækni sem valkost við ljósleiðaratengingar, kapalkerfi og kopartengingar með VDSL búnaði til að um staðgöngu sé að ræða milli allra þessara tæknilausna.

506. Það að staðganga sé til staðar á smásölustigi hvað slíkar farnetslausnir varðar, leiðir ekki sjálfkrafa til þess að staðganga sé til staðar á viðkomandi heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu (ljósleiðari og koparnet með VDSL búnaði). Horfa verður til þess hvort slíkur aðgangur sé tæknilega mögulegur svona djúpt í farnetunum, ásamt því að horfa til formgerðar markaðarins og samkeppnisaðstæðna hér á landi, sem og samkeppnisþrýsting þann sem slík net setja á slíkan aðgang í umræddum fastanetum. Þá verður að mati FST að leggja mat á það hvort slíkur aðgangur sé raunhæfur valkostur fyrir aðgangsbeiðendur á heildsölustigi sem kaupa slíkan aðgang í umræddum fastanetum út frá viðskiptalegu sjónarhorni miðað við aðstæður hér á landi, m.a. með tilliti til kostnaðar og fjárfestingarþörf við svo djúpan aðgang, og skoða m.a. hvort bitastraumsaðgangur (markaður 3b) sé raunhæfari kostur. Almennt hefur þróunin hér á landi í fastanetunum á síðustu árum verið í þá átt að smásalar kaupi sífellt minna af heimtaugum á kostnað bitastraumstenginga. Ein skýringin gæti verið sú að um lítinn markað er að ræða og því sjá fyrirtækin sem starfa á smásölumarkaði sér ekki hag í að fjárfesta mikið í þeim fjarskiptakerfum sem þarf til slíks djúps aðgangs. Til að mynda hefur Síminn nú selt Mílu mest af sínum kerfum sem þarf til að veita internetþjónustu, sem og farsímadreifikerfið.

507. Hér á landi starfa þrjú farnetsfyrirtæki með tíðnileyfi, eigin farsímakjarna og tvö þeirra eiga eigin farsímadreifikerfi. Nova og Sýn reka eigin farsímadreifikerfi í gegnum sameiginlegt fyrirtæki, þ.e. Sendafélagið. Á árinu 2021 gekk í gegn sala Nova og Sýnar á óvirkum

fjarskiptainnviðum er tengjast fjarskiptadreifikerfi félaganna til Digital Bridge Group Inc. með ákvörðun SE nr. 32/2021, dags. 23. nóvember 2021. Um var að ræða tiltekna stærri sendastaði (e. macro-tower-sites), þ.e. fasteignir, möstur og annar búnaður sem ekki telst til virks búnaðar. Kaupandinn stofnaði svo sérstakt félag um þessa óvirki innviði, þ.e. Íslandsturna ehf., en félagið á og rekur hátt í 400 fjarskiptaturna. Míla keypti svo farsímadreifikerfi Símans í ársbyrjun 2021. Landsmenn eru tæplega 400.000 og í mörg ár hefur enginn fullburða MVNO aðili (e. full MVNO) verður starfræktur á Íslandi, en Hringdu er með endursöluaðgang að farsímakerfi Símans, sem teljast verður lægsta stig bitastraumsaðgangs, en ekki aðgangur á markaði 3a. Þá hefur Hringiðan endursöluaðgang að farneti Nova, sem og Kapalvæðing í Reykjanesbæ. Meta verður hvort það sé líklegt að minni fjarskiptafyrirtæki eða mögulegir nýir keppinautar myndu óska eftir svo djúpum aðgangi eða láti sér bitastraumsaðgang nægja, og þá jafnvel endursöluaðgang, líkt og Hringdu, Hringiðan og Kapalvæðing hafa.

508. Mikilvægt er að hafa í huga að samkvæmt gildandi tilmælum um viðkomandi markaði samanstendur umræddum markaður af staðaraðgangi með fasttengingu, þ.e. aðgangi að efnislegum tengingum í aðgangsnetum í fastanetum og þá mögulega einnig í farnetum, ásamt samsvarandi sýndarnetslausnum sem uppfylla eftirtalin skilyrði:

1. Aðgangur er staðbundinn en ekki miðlægur.
2. Að leigutaki geti valið hvaða þjónustu hann veitir og hefur tryggða eða næga afkastagetu af fullnægjandi gæðum,
3. Að leigutaki hafi fulla stjórn á tengingunni.

509. Einnig ber að líta til þess að heildsölubjónusta svo djúpt í farnetum, sem jafnast getur á við heimtaugaleigu í fastanetum, hefur verið illfrákvæmanleg, miðað við þær tæknilausnir sem hafa verið til staðar, enda myndi slíkt kalla á uppskiptingu þess tíðnirófs sem er til umráða, sem getur haft í för með sér tilheyrandi skerðingu á flutningsgetu. Ekki er þó útilokað að fullgild 5G net, með bæði 5G kjarna og 5G sendum, muni gera slíkan aðgang auðveldari út frá tæknilegu sjónarhorni með svokölluðu „network-slicing“.⁹⁷ Að sá möguleiki kunni að vera

⁹⁷ Í vinnuskjali framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðkomandi markaði frá desember 2020 segir m.a. á bls. 27: „Another development that may enhance the potential for service providers to innovate based on wholesale access is the emergence of **Software Defined Networking (SDN) and Network Function Virtualization (NFV)**. These technologies facilitate the so-called **slicing of networks**, i.e., the creation of virtual networks that can be tuned towards the needs of particular user groups or to particular users, such as Mobile Virtual Networks Operators (MVNOs) in case of mobile networks or Fixed Virtual Networks Operators (FVNOs) in the case of virtualized fixed networks. **Through virtualization, MVNOs/FVNOs can have the same degree of network control as MNOs/FNOs.** This would remove any differences that exist today between the services provided by operators using bitstream or VULA access and the services that are provided by the incumbent operator. However, **this requires that service management via application programming interfaces (APIs) is opened-up to the virtual network operators in a multi-tenant manner.** The open question is whether this will allow access seekers to offer distinct products from those access products the access provider offers. This will depend on suppliers' capability to offer multi-tenant Operations Support Systems (OSS) and network operating systems and **the demand from and willingness of access providers to procure such solutions.** SDN/NFV-based network systems are already implemented in some networks, and thus are in the process of penetrating the network platforms of the operators. However, since the features required for providing VULA-based services are not mandatory elements of the SDN/NFV implementation, **a regulatory obligation to provide VULA features and characteristics would still be required to ensure that this solution is taken up.** If these characteristics can be

tæknilega til staðar svarar hins vegar ekki spurningunni hvort eftirspurn kunni að verða eftir slíkri lausn miðað við aðstæður hér á landi, þ.e. hvort slíkt sé raunhæft út frá viðskiptalegu sjónarhorni eða hvort farnetsrekendur hafi áhuga á að bjóða fram slíka lausn. Þá hvíla engar kvaðir á farsímarekendum hér á landi að bjóða upp á slíka lausn.⁹⁸

510. Í kafla 4.1.3 í vinnuskjali með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá desember 2020 er fjallað um skilgreiningu á markaði 1, sem er sambærilegur við markað 3a í gildandi tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016. Þar er fyrst og fremst fjallað um fastanetsheimtaugar (kopar og ljósleiðara). Þar segir þó að til þess að skilgreina nákvæm mörk þjónustumarkaða á umræddum heildsölumarkaði, þurfi fjarskiptaeftirlitsstofnanir, með aðferðarfræði samkeppnisréttar, að meta samkeppnisþrýsting sem stafar af kapalkerfum og öðrum innviðum, s.s. 4G farnetum,⁹⁹ sem notaðir eru til að veita internetþjónustu á smásölustigi.

511. Á bls. 49-51 í umræddu vinnuskjali, þar sem fjallað var um fyrsta skilyrði þriggja skilyrða prófsins um tilvist mikillar og varanlegrar kerfislaegra eða lagalegra aðgangshindrana, kemur fram að fjarskiptanet sem byggja á annarri tækni en kopar og ljósleiðara, t.d. kapalkerfi eða farnet, séu líkleg til að vera takmörkuð, bæði með tilliti til landfræðilegrar útbreiðslu þeirra og aðgengi að aðgangsvörum á heildsölustigi, sem gætu verið staðgönguvörur fyrir hefðbundnar aðgangsvörur á umræddum markaði.¹⁰⁰ Farsímafyrirtæki hér á landi hafa ekki boðið fram aðgangþjónustu að farnetum sínum sem geta jafnast á við heimtaugaleiguaðgang í fastanetum á markaði 3a. Þá virðast farsímafyrirtækin ekki hafa hugleitt af neinni alvöru að bjóða fram fullburða farnets FWA heildsöluþjónustu hér á landi, líkt og þekkist t.d. í Noregi.

512. Á bls. 51 í umræddu vinnuskjali, þar sem fjallað var um annað skilyrði þriggja skilyrða prófsins um að markaðsgerðin stefni ekki í átt að virkri samkeppni innan tímaramma gildistíma umræddra tilmæla, kemur fram að sum ríki hafi að hluta til eða öllu leyti afkvaðavætt umræddan heildsölumarkað vegna viðamikillar útbreiðslu annars konar fjarskiptaneta en koparneta og ljósleiðara á smásölustiginu, aðallega kapalkerfa.¹⁰¹ Þá kemur fram að umfangsmikil útbreiðsla fleiri en eins fastanets sé ekki ennþá raunin í meirihluta ríkja innan ESB. Vegna skorts á slíkum beinum samkeppnisþrýstingi, og jafnvel þó ekki væri unnt að útiloka að óbeinn samkeppnisþrýstingur myndu verða meiri með tímanum, gerði

met, **the point of handover for the VULA services can be migrated from local to a regional level, following the trend of longer access networks links associated with fibre transmission conditions.**" (Leturbreyting FST)

⁹⁸ Á bls. 25 í vinnuskjalinu segir: „Technologies in and by themselves can also influence the degree of retail competition that is possible in cases where there is a limited number of parallel infrastructures. For instance, the degree to which a particular service is tied to a particular technology or the degree to which technologies can be physically unbundled or can allow for a variety of virtual services to be offered as such **can affect the degree of competition that is possible via wholesale access.** The limitations defined by the used technologies also influence **whether a wholesale access seeker would consider two wholesale products to be functional substitutes.** Taking all this into account, the main trends like decreasing usage of physical access, wholesale access to upgraded copper networks or xPON based networks in the form of Virtual Unbundled Local Access (**VULA**) and **network-slicing technologies will be important in the upcoming ten years.**" (Leturbreyting FST)

⁹⁹ Þegar vinnuskjal þetta er ritað á árinu 2020 var ekki komin almennileg reynsla af 5G farnetum og var útbreiðsla slíkra neta rétt að byrja.

¹⁰⁰ Á bls. 50 í vinnuskjalinu segir: „5G FWA as well as other wireless technologies could potentially decrease the costs of the last metres to connect the end-user, as compared to establishing fixed connections. Trials have shown that speeds of 1Gbit/s can be achieved over 500m with 5G FWA technology.”

¹⁰¹ Þar kemur fram að full afkvaðavæðing umrædds markaðar hefur átt sér stað í Rúmeníu og Búlgaríu. Tiltekin svæði á Ítalíu og í Póllandi hafa verið afkvaðavædd vegna þessa.

framkvæmdastjórnin ekki ráð fyrir því að unnt væri að tryggja virka samkeppni á smásölustiginu án kvaða á umræddum markaði innan líftíma umræddra tilmæla. Hins vegar þyrfti í hverju máli fyrir sig að meta áhrif annars konar innviða en koparneta og ljósleiðara, og taka tillit til bæði beins og óbeins samkeppnisþrýstings sem stafa kynnu af slíkum innviðum, sér í lagi af kapalkerfum.

513. Á sömu blaðsíðu er vísað til meginreglna samkeppnisréttar og tekið fram að ef óbeinn samkeppnisþrýstingur sem stafaði frá smásölustiginu væri nægilega mikill til að gera verðhækkun aðila á umræddum heildsölumarkaði óarðbæra, væri hægt að komast að þeirri niðurstöðu að slíkur aðili væri ekki með umtalsverðan markaðsstyrk. Varðandi óbeinan samkeppnisþrýsting sem stafa kynni af þjónustu um kapalkerfi á smásölustiginu (eða á komandi árum einnig frá farnetum), gerði framkvæmdastjórnin ráð fyrir því að í tilviki lítillar en varanlegrar verðhækkunar (5-10%), myndi smásöluverð breiðbandsaðgangs sem byggði á viðkomandi tæknilausn hækka, sem myndi leiða til þess að endanotendur myndu snúa sér að smásöluverum er byggðust á kapalkerfum (eða á farnetslausnum) í þeim mæli að verðhækkunin á umræddum heildsölumarkaði yrði óarðbær.

514. Þann 14. apríl 2023 sendi FST fjarskiptafyrirtækjunum spurningalista þar sem m.a. var óskað eftir afstöðu þeirra til þess hvort staðganga kynni að vera fyrir hendi á þeim heildsölumarkaði sem hér um ræðir milli ofangreindra fastanetsheimtauga og umræddra farnetslausna. Til að hvetja til opinna skoðanaskipta um þetta atriði upplýsti FST um þá frumafstöðu sína að stofnunin teldi að slík staðganga væri ekki til staðar á markaði 3a, en kynni að vera það á markaði 3b. Bárust svör fjarskiptafyrirtækjanna í byrjun maí 2023.

515. **Síminn** sagði tæknilega og fræðilega mögulegt að bjóða upp á þráðlausa „heimtaug“ (e. wireless local loop) og vísaði til erlendrar umfjöllunar um slíkt. Slík þjónusta fæli þó í sér talsverða fjárfestingu og kostnað. Miðað við framsetningu og þjónustuframboð Nova og Sýnar væri ekki óhugsandi að fyrirtækin myndu bjóða upp á slíkar lausnir í framtíðinni. Nova byði ekki fastlínubjónustu á öllu landinu og gæti þess vegna vel boðið upp á eða framleitt slíkar lausnir fyrir eigin þarfir, sérstaklega þar sem félagið væri ekki að nota fastlínukerfi. Aftur á móti væri talsverður kostnaður fólgin í því að uppfylla fyrirbyggjandi kvaðir á grundvelli tíðniheimilda og þ.a.l. væri óljóst að mati Símans hvort það væru skilyrði fyrir því að fara í dýrari framkvæmdir umfram þær kvaðir. Ísland væri nokkuð einstakt þegar kæmi að útbreiðslu ljósleiðaratenginga, sem kynni að leiða til þess að eftirspurn eftir þráðlausum heimtatengingum yrði minni. Þetta gæti leitt til þess að notkun í þráðlausu kerfunum yrði ekki eins mikil á tilteknum svæðum.

516. Þá tók Síminn fram að hugsanlega væri hægt að bjóða heimilum nokkuð öfluga og stöðuga gagnatengingu um þráðlaus kerfi, án þess að fara í dýrar framkvæmdir til þess að ná fram eiginleikum „heimtaugar“. Vandamálið væri að lítil notkun væri á heimtaugum af hálfu smásala og þ.a.l. væri erfitt að spá fyrir um viðkomandi markað hvað þetta varðaði, ef heimtaugarnar myndu hækka en ekki bitastraumsþjónustan. Fyrir lægi að koparkerfinu yrði lokað og yrði því væntanlega skipt út fyrir ljósleiðaratengingar. Erfitt væri að spá fyrir um hver þróunin yrði í framboði af stökum þráðlausum tengingum. Það hefði áhrif að ljósleiðari væri útbreiddur og það væri rík áhersla hjá stjórnvöldum á slíkar tengingar. Það kæmi þó ekki í veg fyrir að um væri að ræða þjónustu sem gæti fallið undir sama markað. Aðgangur að ljósleiðaratengingum væri góður á Íslandi en erfitt væri að sjá fyrir sér hvað markaðsaðilar

myndu gera. Möguleikinn væri a.m.k. til staðar ef samkeppni í fastanetum þróaðist með neikvæðum hætti.

517. **Nova** vísaði til þess að möguleg staðganga væri háð fyrirvara um að til staðar væri 4,5G eða 5G tækni og helstu umhverfisþættir væru hagstæðir til þess að tryggja viðunandi samband innanhúss. Að öðru leyti vísaði félagið til svars síns við þeirri spurningu hvort staðganga kynni að vera milli þessara fastanets- og farnetslausna á markaði 3b, en þar gerði Nova ýmsa fyrirvara við að slík staðganga væri til staðar á heildsölustiginu.

518. **Sýn** taldi hæpið að hægt væri að tala um staðgöngu milli heimtauga í fastanetum og farnets.

519. **Snerpa** var sammála frumafstöðu FST um að staðganga væri ekki til staðar á markaði 3a, enda myndi slík lausn kalla á endabúnað frá þjónustuveitanda sem væri samhæfðari farsímabúnaði, bæði miðlægt og hjá notendum. Þá þyrfti að sjá notanda fyrir bandbreidd, bæði frá fjarskiptafyrirtæki og úthlutað í tíðnisviði. Bitastraumsaðgangur væri aftur á móti nægilegur og æskilegur að mati Snerpu.

520. **Míla** taldi að slík staðganga væri ekki til staðar á markaði 3a og tók undir frumafstöðu FST í þessu sambandi.

521. **Ljósleiðarinn** taldi að eiginlegar heimtaugar væru hverfandi þjónusta fyrir veitingu þjónustu til heimila, sérstaklega í ljósi breytinga á markaði á síðustu misserum. Markaðsaðilar væru að kaupa bitastraumsþjónustu í flestum tilfellum.

522. Að ofangreindu virtu voru fjarskiptafyrirtækin langflest sammála ofangreindri frumafstöðu FST um að ekki væri staðganga á umræddum heildsölumarkaði 3a á milli annars vegar heimtaugaleigu um koparnet og ljósleiðaranet og hins vegar umræddrar farnetslausnar.

523. Þar sem hér er verið að meta staðgöngu á heildsölumarkaði þarf matið að beinast að mögulegum viðbrögðum smásölufyrirtækja sem eru aðgangsbeyðendur á viðkomandi heildsölumarkaði en ekki að neytendum á smásölustigi.

524. Í 12. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er fjallað um hið ímyndaða einokunaraðilapróf (SSNIP-próf). Í 4. mgr. segir:

„Almennt er SSNIP-prófinu beitt gagnvart vörum eða þjónustu þar sem frjálsræði er í verðlagningu. Ef vara/þjónusta er undir verðkvöðum Fjarskiptastofu, skal almennt litið svo á að kostnaðargreint verði sé samkeppnisverðið og skal það vera lagt til grundvallar prófinu. Það kann að vera erfiðleikum bundið að beita SSNIP-prófi gagnvart vörum/þjónustu þegar varan/þjónustan hefur ekki verið í boði og þ.a.l. ekkert verði til staðar. Ef engin slík vara/þjónusta er til staðar, að frumkvæði fyrirtækisins eða á grundvelli kvaða, en gæti tæknilega og viðskiptalega verið í boði, getur Fjarskiptastofa íhugað innri not á fjarskiptaneti, þ.e. ímyndaðan markað, til að skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkað, ef sýnt er fram á að neytendur verði ella fyrir tjóni á smásölumarkaði og eftirspurn er eftir slíkri vöru/þjónustu.“ (Leturbreyting FST)

525. Eins og fram hefur komið hér að framan hafa íslensku farsímafyrirtækin ekki boðið upp á svo djúpan aðgang í farnetum sínum að jafnast geti á við heimtaugaleiguaðgang

fastanetsfyrirtækjanna. Hins vegar hafa farsímafyrirtækin boðið upp á endursöluaðgang sem teljast verður til lægsta stigs bitastraumsaðgangs. Þá hefur FST ekki orðið vör við eftirspurn eftir slíkum djúpum aðgangi að farnetunum og býst ekki við því að það gerist á líftíma þessarar greiningar. Þá voru fjarskiptafyrirtækin almennt á þeirri skoðun að ekki sé staðganga á milli heimtauga í ljósleiðara- eða koparnetum og umræddrar farnetslausnar á markaði 3a.

526. Þar sem hvorki er til staðar eftirspurn né framboð svo djúpt í farnetunum telur FST óþarft að framkvæma sérstakt SSNIP próf hvað slíkan aðgang varðar á heildsölumarkaði þessum.

527. Það er niðurstaða FST að ekki sé staðganga á milli heimtauga um ljósleiðara- og koparnet annars vegar og djúpum aðgangi að farnetum hins vegar sem samsvarað getur slíkum aðgangi að heimtaugum í fastanetunum. Þó það kunni að vera tæknilega mögulegt, eða verði það á líftíma greiningarinnar, að veita slíkan djúpan aðgang, og þá fyrst og fremst í 5G netum, telur FST að formgerð fjarskiptamarkaðarins hér á landi, m.a. smæð hans, og samkeppnisaðstæður að öðru leyti, geri það að verkum að hvorki muni skapast eftirspurn né framboð á slíkum djúpum aðgangi að farnetunum á líftíma greiningarinnar. Viðskiptalegar forsendur eru því ekki til staðar varðandi slíkan aðgang. Þá hefur aðgangur að fjarskiptanetum á síðustu árum verið að þróast frá heimtaugaaðgangi í bitastraumsaðgang og því ljóst að mati FST að íslensk fjarskiptafyrirtæki sem ekki reka eigin farnetskerfi muni láta sér bitastraumsaðgang að farnetum duga. Fyrirtækin séu ekki tilbúin til að leggja í miklar fjárfestingar með tilheyrandi kostnaði til að keppa um þann takmarkaða fjölda viðskiptavina sem hér um ræðir. Því leggja farnet ekki beinan samkeppnisþrýsting á veitendur kopar- eða ljósleiðaraheimtauga hér á landi og munu að mati FST ekki gera það á líftíma þessarar greiningar. Fjarskiptafyrirtækin virðast almennt vera sama sinnis. Þá verður ekki séð að framboðsstaðganga sé til staðar þar sem mjög ólíklegt verður að teljast að farsímarekendur fari að koma sér upp fastanetum eða að fastanetsrekendur, sem ekki hafa nein farnet í dag, fari að koma sér upp farnetum.

528. Þó að ekki sé fyrirsjáanlegt að það verði til staðar beinn samkeppnisþrýstingur frá efnislegum aðgangi eða sýndaraðgangi að farnetum á líftíma þessarar greiningar telur FST rétt að skoða nánar hvort að óbeinn samkeppnisþrýstingur frá smásölu á internet tengingum um straumvædda farnetsbeina sé til staðar.

529. Í vinnuskjali framkvæmdastjórnar ESB með nýju tilmælum um viðkomandi markaði frá desember 2020 segir á bls. 50-51:

„If there is effective competitive pressure stemming from alternative platforms at retail level, such platforms should be included in the WLA market if the following conditions are met: (i) access seekers would be forced to pass a hypothetical wholesale price increase onto their consumers at the retail level based on the wholesale/retail price ratio; (ii) there would be sufficient demand substitution at the retail level based on indirect constraints such as to render the wholesale price increase unprofitable; and (iii) the customers of the access seekers would not switch to a significant extent to the retail arm of the integrated hypothetical monopolist, in particular if the latter does not raise its own retail prices. When the above-mentioned criteria are fulfilled, constraints should be deemed to be strong enough so that the platform concerned is included in the market. When indirect constraints are found to exist but are not strong enough to constrain the

price of other WLA products, they should be taken into account when assessing whether the incumbent operator has SMP on the relevant market.”

530. Þarna eru tilgreind þrjú atriði sem beri að skoða til að meta hvort nægilegur óbeinn samkeppnisþrýstingur sé til staðar til að viðkomandi fjarskiptainnviður teljist til markaðar 3a og verða þau þá öll að vera uppfyllt:

- (i) Aðgangsbíðendur yrðu neyddir til að velta ímyndaðri heildsöluverðshækkun yfir á neytendur sína á smásölustigi miðað við hlutfall heildsölu- og smásöluverðs;
- (ii) það væri nægjanleg eftirspurnarstaðganga á smásölustigi byggð á óbeinum þrýstingi til að gera heildsöluverðshækkunina óarðbæra; og
- (iii) viðskiptavinir aðgangsbíðenda myndu ekki skipta að verulegu leyti yfir í smásöluhluta ímyndaðs lóðrétt samþætts fyrirtækis með markaðsráðandi stöðu, einkum ef sá síðarnefndi hækkaði ekki sitt eigið smásöluverð.

531. Hvað varðar fyrsta skilyrðið þá er sú sérstaða hér á landi að tíðkast hefur hjá fjarskiptafyrirtækjum að tilgreina sérstaklega línugjald eða aðgangsgjald í verðskrá sinni og í reikningum til neytenda. Þetta gjald svarar oftast til kostnaðar fjarskiptafyrirtækis við að greiða aðgangsgjald heimtaugaleigu og er því beintengt heildsölugjaldinu. Þau fjarskiptafyrirtæki sem nýta bæði kopar- og ljósleiðaraheimtaugar gera hins vegar ekki greinarmun á línugjaldinu í smásölu hvort um er að ræða kopar- eða ljósleiðaraheimtaugar, en nokkur verðmunur er á þessum heimtaugum í heildsölu. Aðgangsgjald í smásölu hjá þessum fyrirtækjum endurheimtir því heildsölu kostnað við bæði kopar- og ljósleiðaraheimtaugar ásamt álagningu. Koparheimtaugum í notkun fækkar ört og er því vægi heildsölu kostnaðar vegna koparheimtauga í aðgangsgjaldi stöðugt að minnka. Af þessum sökum skilar verðhækkun á koparheimtaugum sér ekki að fullu til neytenda en nýlæg verðhækkun á mánaðargjaldi koparheimtauga um 27% frá maí 2023 skilaði sér í einungis 3% hækkun á línugjaldi Símans en FST hefur ekki séð að aðrir smásalar hafi hækkað sína verðskrá til samræmis. Hins vegar virðist annað eiga við um mánaðargjald fyrir ljósleiðaraheimtaugar og ef skoðaðar eru hækkanir Mílu og Ljósleiðarans þá sést að fjarskiptafyrirtækin sem starfa í smásölu fylgja þeim hækkunum með hækkunum á aðgangsgjaldi þó misjafn sé hvort öll hækkunin skili sér eða ekki. Hvað varðar Tengir, sem er þriðji stærsti heimtaugarekandinn, þá er mánaðargjald heimtaugaleigu Tengis innheimt beint til neytenda og því er ljóst að hækkanir skili sér beint til neytenda. Að mati FST bendir ofangreint til þess að skilyrði (i) sé uppfyllt hvað varðar ljósleiðaraheimtaugar en ekki með eins afgerandi hætti hvað varðar koparheimtaugarnar.

532. Hvað varðar skilyrði tvö þá hefur FST komist að þeirri niðurstöðu að til staðar sé staðganga á internetþjónustu í smásölu sem veitt er um koparnet, ljósleiðaranet og farnetslausnir sem byggja á straumfæddum netbeini. Fram kemur hér að framan að ekki er hægt að sína beint fram á það að hækkun á mánaðarverði koparheimtauga í heildsölu skili sér til neytenda í hækkun á mánaðargjöldum en taka ber tillit til þess að vægi koparheimtauga í internettengingum hefur farið minnkandi og má gera ráð fyrir áframhaldandi fækkun á líftíma greiningarinnar. Meginspurningin er því hvort að líkur séu á því neytendur muni færa sig yfir á áður tilgreinda farnetslausn ef verð fyrir aðgang að ljósleiðara hækki um 5-10%. Ef horft er

til neytendakönnunarinnar sem FST lét framkvæma fyrir sig í nóvember 2022 þá svaraði 48% af þeim sem sögðust vera með ljósleiðara sem heimilistengingu eftirfarandi spurningu játandi: *Telur þú að fjarskiptatenging um farnetslausn gæti komið í stað fastlínutengingar heimilisins?* Þá svaraði rúmlega 27% af þeim sem sögðust vera með ljósleiðara sem heimilistengingu eftirfarandi spurningu *mjög líklegt eða frekar líklegt: Ef fastlínutenging heimilisins hækkaði í verði sem nemur 12 til 15 þúsund krónum á ársgrundvelli, hversu líklegt eða ólíklegt er að heimilið myndi þá skipta yfir í þjónustuleið sem byggir á farnetslausn í staðinn, og þar með segja upp fastanetstengingu heimilisins?* FST hefur ekki framkvæmt neytendakönnun sem snýr eingöngu að aðgangsgjaldinu en það eru mun lægri mánaðargjöld og því er 5-10% á ársgrundvelli nær 2.300 til 4.800 kr. frekar en 12.000 til 15.000 kr. Ekki er því hægt að fullyrða um hversu margir myndu skipta yfir í farnetslausn við 5-10% hækkun á aðgangsgjöldum ljósleiðara en ljóst er að mati FST að það væru mun færri en í tilviki smásöluverðsins í heild.

533. Skilyrði þrjú varðar smásöluhluta ímyndaðs lóðrétt samþætts fjarskiptafyrirtækis í markaðsráðandi stöðu en eftir sölu Símans á Mílu er ekki lengur slíkt fyrirtæki starfrækt hér á landi. Þar sem þessi tengsl heildsala og smásala hafa verið rofin eiga smásölufyrirtækin erfitt með að komast hjá því að skila hækkun í heildsölu áfram til neytenda. Að mati FST er því skilyrði þrjú uppfyllt.

534. Það er því niðurstaða FST að skilyrði þrjú sé uppfyllt og skilyrði eitt sé uppfyllt hvað varðar ljósleiðara en FST telur óvissu vera um hvort að skilyrði tvö sé uppfyllt. Að mati FST er ljóst að það er til staðar óbeinn samkeppnisþrýstingur frá tilgreindum farnetskerfum á heimtaugamarkað en telur hann ekki vera nægan til að hamlar litlum verðbreytingum. Að mati FST tilheyra því farnetslausnir sem byggja á straumfæddum netbeini ekki markaði 3a. Hins vegar mun FST taka tillit til þessa óbeins samkeppnisþrýstings frá slíkum farnetlausnum við mat á markaðsráðandi stöðu.

4.2.7 Innri not

535. Í greiningum á mörkuðum 4 og 5 samkvæmt eldri tilmælum ESA frá 2008, sem og í ákvörðun FST nr. 5/2021, taldi FST innri not fyrirtækja og fyrirtækjasamstæða hluta af markaðnum og markaðshlutdeild var metin á þeim grundvelli. FST telur að undirliggjandi heildsölubættir fjarskiptafyrirtækja geti veitt samkeppnislegan þrýsting gagnvart öðrum samsvarandi heildsölubjónustum og því sé rétt að telja þau með og taka tillit til þeirra í mati á samkeppni á markaði, ef umræddir heildsölubættir falla undir þau viðmið sem lýst hefur verið varðandi afmörkun viðkomandi markaða.

536. Innri not staðbundins aðgangs innan sama fyrirtækis kemur einkum til skoðunar þar sem fyrirtæki nota staðbundin net sín sem aðföng í miðlægan aðgang, þ.e. á markaði 3b. Smásala fer í langflestum tilvikum fram undir merkjum annarra fyrirtækja en þeirra sem reka grunnnetið, en þó innan sama fyrirtækis í tilfelli Snerpu á Vestfjörðum.

537. Í kafla 3.3. í vinnuskjali með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði er fjallað um innri not fjarskiptafyrirtækja (e. self-supply). Þar kemur m.a. fram að í tengslum við markaðsgreiningar, þar sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir leggja mat á það hvort inngrip í formi fyrirfram kvaða séu réttlætanlegar, þurfi iðulega að ákvarða hvernig taka skuli innri not heildsöluaðfanga með í reikninginn, bæði við skilgreiningu viðkomandi heildsölumarkaða og við mat á markaðsstyrk og eftir atvikum bæði gagnvart mögulegum aðila

með umtalsverðan markaðsstyrk og annarra fjarskiptafyrirtækja. Tilgangur markaðsskilgreininga sé að meta hvort þörf kunni að vera á inngripum yfir höfuð, sem getur leitt til annars konar meðhöndlunar á innri notum á heildsölustigi en í tilvikum beitingar almennra samkeppnislaga.

538. Þar kemur enn fremur fram að fjarskiptaeftirlitsstofnanir ættu að hefja skilgreiningu viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaðar með því að flokka saman þær vörur eða þjónustur sem neytendur nota í sama tilgangi. Þegar innri not og ytra framboð er óaðgreinanlegt frá sjónarhóli neytenda og viðkomandi þjónustur hafa sambærilega virkni og geta komið í stað hvorrar annarrar, ættu slík innri not að tilheyra sama þjónustumarkaði og ytra framboðið.¹⁰²

539. Að ofangreindu virtu mun FST líta til innri nota allra fyrirtækja sem starfa á markaði 3a og veita þjónustu á koparnetum með VDSL búnaði og á ljósleiðurum og nota til að veita þjónustu um slík net á markaði 3b.

4.2.8 Staðbundinn aðgangur í boði hér á landi

4.2.8.1 Míla

540. Míla býður aðgang að heimtaugum, bæði á kopar og ljósleiðara. Koparheimtaugar eru víðtækasta kerfi félagsins á landsvísu og flest heimili og fyrirtæki landsins hafa kost á kopartengingu, eða um 86% þeirra miðað við árslok 2022. Míla hefur árum saman aðeins tengt ljósleiðaraheimtaugar í nýbyggingar og á árinu 2016 hóf félagið öflugan ljósleiðarauppbbyggingu víða um land, auk þess sem Ljósleiðarinn og Tengir hafa í rúm 20 ár staðið fyrir ljósleiðaraútbreiðslu. Á síðustu árum hafa fyrirtækin Snerpa, Austurljós og Eygló, sem og fjölmörg sveitanet lagt ljósleiðaraheimtaugar, og því hefur hlutfall kopartenginga smám saman lækkað. Þær voru um 114 þús. í árslok 2016, en voru orðnar 33 þús. í árslok 2022. Á sama tíma hefur notkun á ljósleiðaratengingum aukist. Ljósleiðaraheimtaugar í notkun voru um 35 þús. í árslok 2016 en voru orðnar um 121 þús. í árslok 2022. Hlutfall koparheimtauga af heimtaugum í notkun var því um 21%, en ljósleiðaraheimtauga um 79%, í árslok 2022.

¹⁰² Í umræddum kafla vinnuskjalsins segir enn fremur: „In cases where there is likely demand substitution, i.e. where wholesale customers are interested in procuring from alternative operators, it may be justified to take self-supply of such products into consideration for the sake of market delineation. Even where there is an alternative potential supplier, it may share the same strategic interests as the incumbent regarding supply to third parties. Alternative operators' networks should, in particular, be assessed when alternative operators' networks are included in the relevant market due to the strong direct pricing constraints they exert on the incumbent operator. However, this is not justified if alternative operators face capacity constraints, or their networks lack a sufficiently large scale within the relevant geographic market expected by access seekers, and/or if alternative providers have difficulty in entering the merchant market readily. The correct treatment of self-supply in the market analysis is not only relevant for the question whether the wholesale market comprises only one or multiple network infrastructures. It is also essential in order to carry out a proper market analysis and to identify correctly the competition problems in the market, which need to be taken into account in the assessment of the appropriate remedies. In addition, in many cases the incumbent operator is the only undertaking that is in a position to provide a potential wholesale service. In the absence of a merchant market and where there is consumer harm at retail level, it is justifiable and appropriate for NRAs to construct a notional market when potential demand exists. Here the implicit self-supply of this input by the incumbent to itself should be taken into account.“

541. Grunnaðgangur að koparheimtaug er aðgangur að heimtauginni, ásamt aðgangi að neðri hluta tíðnisviðsins. Skiptur aðgangur að koparheimtaug er aðgangur sem takmarkast við efri hluta tíðnisviðsins. Fullur aðgangur að koparheimtaug er aðgangur að efri og neðri hluta tíðnisviðsins. Ekki er hins vegar tekið tillit til þess hvernig aðganginum er háttað þegar greitt er fyrir aðgang að koparheimtaug og greiðist alltaf fullt verð fyrir aðganginn óháð notkun á heimtauginni. Koparlína tengir tengigrind eða samsvarandi aðstöðu í aðgangsneti Mílu við húskassa. Heimtaugarhluti er sá hluti heimtaugarinnar sem nær frá tengikassa (götuskáp) í húskassa. Húskassi er nettengipunktur hjá endanotanda.

542. Samkvæmt upplýsingum frá Símanum liggja fyrir áform Símans um lokun PSTN talsímakerfisins og um nokkurt skeið hefur legið fyrir að ljósleiðaratengingar, og mögulega farnetslausnir í einhverjum tilvikum, muni leysa kopartengingar af hólmi. Í ljósi víðtækrar uppbyggingar ljósleiðaraaðgangsneta, uppbyggingar 5G neta og niðurlagningar almenna talsímakerfisins (PSTN) áformar Míla að hætta rekstri koparaðgangsneta fyrirtækisins fyrir árslok 2028. Samkvæmt upplýsingum frá Mílu verður þó mesti krafturinn í niðurlagningunni á árunum 2027 og 2028. Nú þegar er koparnet á nokkrum smærri símstöðvum í dreifbýli ekki lengur í notkun, þar sem heimili nýta eingöngu ljósleiðara og farnetslausnir. Mílu var heimilt í samráði við FST og fjarskiptafyrirtæki að hætta notkun aðgangsnets sem nýta koparheimtaugar. Míla hefur lagt fram tímasetta áætlun þar sem stóru símstöðvasvæði höfuðborgarsvæðisins verða þau síðustu sem verður lokað á árunum 2027 og 2028. Sjá umfjöllun í kafla 3.2.2.2 og mynd 3.26 með spá FST um framgang niðurlagningar koparkerfisins.

543. Að mati FST munu áhrif ofangreindra áforma Mílu hafa fremur lítil áhrif á þróun mála á fyrri hluta líftíma greiningar þessarar en meiri á seinni hlutanum, þótt ljóst sé að hlutdeild koparneta mun halda áfram að minnka með aukinni hlutdeild ljósleiðaraneta. Ef áform Mílu ganga eftir munu koparnet svo heyra sögunni til um sama leyti og lok áformaðs líftíma greiningarinnar. Munu þessi áform t.a.m. ekki hafa áhrif á þá niðurstöðu greiningar þessarar að staðganga verði ennþá á milli koparneta og ljósleiðaraneta á viðkomandi markaði á líftíma greiningar þessarar, en þó er ljóst að vægi koparneta mun áfram minnka ár frá ári gagnvart ljósleiðaranetum.

544. Míla býður einnig aðgang að ljósleiðaraheimtaugum sem oftast eru lagðar samkvæmt PON högun. Með þeirri högun er einn ljósþráður samnýttur til ljósdeilis og þaðan lagðir þræðir til allt að 128 viðskiptavina. Með virkum búnaði með GPON tækni er hægt að veita mikinn gagnahraða með mikilli hagkvæmni. PON högun getur hentað sérstaklega vel fyrir fjarskiptafyrirtæki sem fyrir eru með nethögun sem byggir á kopartækni, þar sem hefðbundnar lagnaleiðir koparneta frá tengigrind til götuskápa (með ljósleiðara) og þaðan til heimila og fyrirtækja (með kopar), geta nýst til slíkra ljósleiðaralagna. Í því sambandi má nefna að Míla lagði ljósleiðara lengi vel til götuskápa, fyrst vegna breiðbandsvæðingar fyrir kapalkerfið „Breiðbandið“ á árunum fyrir aldamót en kerfið var lagt niður upp úr aldamótum og aftur á árunum 2011-2015 vegna VDSL væðingar sinnar. Í GPON kerfinu er enginn virkur búnaður á leiðinni frá tengigrind til endanotanda, þar sem ljósdeilirinn er óvirkur búnaður sem þarfnast hvorki rafmagns né annarrar umsýslu. Míla býður GPON þjónustu um eigin ljósleiðara á höfuðborgarsvæðinu, sem og víða um land. Míla býður einnig GPON þjónustu yfir ljósleiðarakerfi í eigu annarra en Mílu, þó ekki um ljósleiðaranet Ljósleiðarans nema um örfáar tengingar Ljósleiðarans í hluta Árborgar. Eins og áður hefur komið fram, er ýmsum annmörkum háð fyrir önnur fjarskiptafyrirtæki að nýta sér heimtaugaleigu á ljósleiðaraneti

með PON högun, m.a. vegna skorts á plássi fyrir búnað og vegna stofnkostnaðar. Ljósleiðaraheimtaugar á PON neti eru því í dag eingöngu leigðar sem hluti af GPON bitastraumspjónustu sem Míla veitir.

545. Ljósínur Mílu á fyrirtækjamarkaði, sem eru sérpantaðar P2P heimtaugar úr heilum óslitnum ljósleiðaraþræði frá tengigrind að notkunarstað, tilheyra ekki markaði 3a, eins og fjallað var um hér að ofan. Hins vegar geta P2P ljósínur í sveitanetum, sem Míla rekur, talist hluti af markaði 3a, enda eru slíkar heimtaugar lagðar í heildstæðri framkvæmd við uppbyggingu aðgangsnets.

546. Eins og áður segir var kveðið á um það í ákvörðun PFS nr. 21/2014 og ákvörðun FST nr. 5/2021, að þar sem erfiðleikum væri bundið að veita fleiri en einum VDSL rekanda aðgang að götuskápum, yrði að leysa aðgangskvöðina með opnum sýndaraðgangi (VULA). Hægt er að fá staðbundinn aðgang að VULA í kopar- eða GPON neti Mílu. Eftirfarandi atriði koma fram í lýsingu Mílu á þjónustunni í viðauka 6 með viðmiðunartilboði um bitastraumstengingar, dags. 1. ágúst 2017:

„VULA þjónusta Mílu er afhent með mismunandi hröðum og eiginleikum sem tengjast vörutegund. Þjónustukaupi ber ábyrgð á að móta umferð (e. traffic shaping) í þann hraða sem óskað er til endanotanda. VULA þjónusta er í boði á VDSL2 og GPON netum Mílu. Skilgreindar eru tvær VULA vörur: Annars vegar sem VULA heimilistenging, sem ætluð er fyrir heimilismarkað. Hins vegar sem VULA fyrirtækjatenging sem ætluð er fyrir fyrirtækjamarkað og er með stuðningi við forgangs röðun og multi VLAN þjónustu. Hraðaflokkar fyrir VDSL2 eru í samræmi við burðargetu línu í báðar áttir, til og frá notanda. Í tilfelli GPON þá er mest hægt að fá 500Mb/s samhverfan Internet hraða. Míla áskilur sér rétt til að breyta vöruframboði með 3 mánaða fyrirvara. Tæknileg útfærsla einstakra flokka er skilgreind í kafla 3.6.“

547. Miðað við þessa eiginleika þjónustunnar, sem lýst er í viðauka við umrætt viðmiðunartilboð Mílu, telur FST að þjónustan tilheyri markaði 3a. Hins vegar hefur lítil sem engin eftirspurn verið eftir VULA lausn Mílu og virðast kaupendur á heildsölustigi almennt kjósa frekar Aðgangsléið 1 í bitastraumi. Því er mest um innri not Mílu að ræða á markaði 3a sem aðföng í þjónustu félagsins sem veitt er á markaði 3b.

4.2.8.2 Ljósleiðarinn

548. Ljósleiðarinn rekur ljósleiðaranet á höfuðborgarsvæðinu og hluta Vestur- og Suðurlands. Eftir að Ljósleiðarinn fékk afnot af tveimur þráðum á NATÓ strengnum á árunum 2022-2023 má gera ráð fyrir því að starfssvæði Ljósleiðarans stækki á næstu árum. Félagið undirbýr nú þjónustu á þessum þráðum en þurfti að bíða eftir niðurstöðu SE um kaupsamning Sýnar og Ljósleiðarans um kaup Ljósleiðarans á burðarneti Sýnar, sem endanlega gekk í gegn þann 29. september 2023. Fyrirtækið býður virkan aðgang að sínu neti, sem hægt er að tengjast á tveimur tengistöðum í Reykjavík. Um er að ræða staðlaða aðgangsvöru, þar sem aðgangur er veittur miðlægt og kaupendur hafa takmarkaða stjórnunarmöguleika á netinu. Þessi aðgangsvara er því miðlægur aðgangur sem tilheyrir markaði 3b.

549. Ljósleiðarinn býður ekki aðgang að óvirkum heimtaugum á heimilismarkaði, þ.e. aðgang á markaði 3a. Heimtaugar í eigu fyrirtækisins eru samt sem áður undirliggjandi þáttur í

þjónustu félagsins á markaði 3b og er því fyrirtækið til staðar á markaði 3a, að því er varðar þjónustu við eigin starfsemi í formi innri nota, en fyrirtækið stundar ekki ytri sölu á markaði 3a.

4.2.8.3 Tengir

550. Tengir á og rekur ljósleiðaranet víða á Norður- og Austurlandi, og sér um rekstur ljósleiðaranetsins í Tjörneshrepp. Þá sá Tengir á tímabili um rekstur ljósleiðaranets í Fljótsdalshrepp á Austurlandi, en gerir það ekki lengur. Á árinu 2020 bættist við ljósleiðaranet í Húnaþingi vestra á vestanverðu Norðurlandi.

551. Aðal söluvara Tengis er óvirkar tengingar á markaði 3a, en Tengir veitir einnig bitastraumsaðgang á markaði 3b. Ljósleiðaraheimtaugar eru einnig undirliggjandi þáttur í framboði á virkum tengingum og telst því sem innri not Tengis á markaði 3a.

4.2.8.4 Snerpa

552. Snerpa hefur lagt rúmar 1.500 heimtaugar á Vestfjörðum og notar þær til að veita eigin smásöluþjónustu og bitastraumsþjónustu í heildsölu. Snerpa hefur hingað til ekki selt aðgang að heimtaugum án bitastraums, fyrst og fremst vegna skorts á áhuga frá mögulegum aðgangsbeyðendum, en heimtaugar Snerpu eru samt sem áður hluti af markaði 3a sem innri not.

4.2.8.5 Önnur net

553. Nokkur fjöldi smærri ljósleiðaraneta hefur verið byggður upp í dreifðum byggðum með aðkomu fjarskiptasjóðs undir verkefnisheitinu „Ísland ljóstengt“. Þessi net bjóða yfirleitt aðeins óvirkan aðgang að ljósleiðaraheimtaugum og eru því aðallega á markaði 3a. Míla hefur aðgang að nánast öllum þessum staðbundnu netum og hefur verið að kaupa upp mörg þeirra eða tryggja sér langtímayfirráð að þeim. Þá hefur Austurljós lagt um 400 ljósleiðaraheimtaugar á Egilsstöðum á Austurlandi og er því starfandi bæði á mörkuðum 3a (innri not) og 3b. Eygló í Vestmannaeyjum er að leggja ljósleiðaranet í bæjarfélaginu og á því verkefni að ljúka í árslok 2025 með lagningu rúmlega 2.000 heimtauga. Félagið mun aðeins starfa á markaði 3a, og eftirláta öðrum fjarskiptafyrirtækjum að veita bitastraumsþjónustu á markaði 3b á netinu.

4.2.9 Niðurstaða varðandi skilgreiningu á markaði 3a

554. Með hliðsjón af ofansögðu telur FST að heildsölumarkaður 3a fyrir staðaraðgang með fasttengingu samanstandi af aðgangi að efnislegum tengingum í aðgangsnnetum í kopar- og ljósleiðaranetum, ásamt samsvarandi sýndarnetslausnum sem uppfylla þau skilyrði sem lýst er í skýringum með tilmælum um viðkomandi markaði, þ.e. 1) að aðgangur sé staðbundinn en ekki miðlægur, 2) að leigutaki geti valið hvaða þjónustu hann veiti og hafi tryggða eða næga afkastagetu af fullnægjandi gæðum og 3) að leigutaki hafi fulla stjórn á tengingunni.

555. FST telur allar tengingar á ljósleiðara og koparnetum sem uppfylla fyrrgreind skilyrði tilheyra sama heildsölumarkaði og að ekki sé ástæða til þess að aðgreina undirmarkaði eftir

mismunandi tæknilausnum. Innri not fyrirtækja og fyrirtækjasamstæða telst einnig hluti af markaðnum.

556. Að mati FST tilheyra kapalkerfi, gervihnettir, þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað (FWA) og straumfæddar farnetslausnir yfir 4G/4,5G og 5G með föstum notkunarstað, eða annars konar farnetslausnir, hins vegar ekki umræddum heildsölumarkaði.

4.3 Mat á mismunandi aðgangstækni varðandi heildsölumarkað miðlægs aðgangs (markaður 3b)

557. Leggja þarf mat á hvort miðlægan aðgang, eins og hann er afmarkaður í gildandi tilmælum ESA um viðkomandi markaði og í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá 2014 og í skýringum í vinnuskjali með síðargreindu tilmælunum, sé hægt að veita á mismunandi tegundum neta sem starfrækt eru hér á landi. Þær tegundir neta sem komið geta til álita í þessu sambandi eru koparnet, ljósleiðaranet, kapalkerfi, þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað (FWA) og farnet. Í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnarinnar segir að staðganga sé milli bitastraums á kopar og ljósleiðara og því ættu báðar þjónusturnar að vera hluti af markaðnum.¹⁰³ Þá þarf að skoða samkeppnisþrýsting og staðgöngumöguleika milli þessara lausna og ákvarða svo að lokum hvaða fjarskiptanet mynda viðkomandi markað.

4.3.1 Bitastraumsþjónusta um kopar- og ljósleiðaranet og mat á staðgöngu milli slíkrar þjónustu

558. Aðgangspjónustur á markaði 3b felast í óefnislegum tengingum. Óefnislegar tengingar geta tilheyrt markaði 3a, ef þær uppfylla viðmið sem sett eru fram í skýringum í umræddu vinnuskjali með tilmælum framkvæmastjórnar ESB frá 2014 um staðbundinn aðgang, þ.e. frelsi til að velja þjónustutegund sem veitt er á tengingunni, tryggða flutningsgetu og stjórnun heildsölukaupanda á tengingunni. Heildsölupjónustur á markaði 3b þurfa ekki að uppfylla þessi skilyrði og aðgangur að þeim er yfirleitt veittur meira miðlægt en á markaði 3a, þ.e. í tengivirki sem þjónar stóru svæði eða landinu öllu. Bitastraurmur fellur almennt undir þessa skilgreiningu hér á landi að mati FST.

559. Eftir tilkomu VDSL og ljósleiðara hefur framboð og eftirspurn eftir ADSL tengingum nánast þurrkast út, og var svo komið í árslok 2022 að aðeins 1.800 slíkar tengingar voru í notkun eða 1,3% af virkum bitastraumstengingum í notkun og 5,4% af virkum xDSL tengingum í notkun. FST telur að ADSL tengingum muni fækka enn frekar á næstu misserum og árum og heyra sögunni til eigi síðar en í árslok 2025. Slíkar tengingar veita aðeins 12 Mb/s niðurhalshraða að hámarki og var það niðurstaða FST í kafla 3 um smásölumarkaðinn að slíkar tengingar veita kopartengingum með VDSL búnað, kapalkerfum, ljósleiðara og straumfæddum farnetstengingum með fastan notkunarstað með 4G/4,5G og 5G tækni ekki lengur staðgöngu. FST telur að sama niðurstaða gildi um ADSL tengingar á markaði 3b, þ.e. að þær veita koparheimtaugum með VDSL búnaði og ljósleiðara ekki lengur staðgöngu.

¹⁰³ Sjá bls. 46.

560. Varðandi lýsingu á ljósleiðaranetum og helstu rekstraraðilum þeirra má vísa til kafla 4.2.3 hér að framan að breyttu breytanda.

561. Leggja verður mat á það hvort staðganga sé á milli bitastraumsaðgangs um ljósleiðara- og koparheimtaugar á viðkomandi heildsölumarkaði, en eins og fram kemur í kafla 3 hér að framan er það niðurstaða FST að staðganga er talin vera fyrir hendi á smásölustiginu milli internetþjónustu um ljósleiðaranet og um koparnet sem VDSL búnaður hefur verið settur á. Við mat á heildsölumarkaði þessum verður aðeins bitastraumsaðgangur um koparheimtaugar sem VDSL búnaður hefur verið settur á lagðar til grundvallar.

562. Það að staðganga sé til staðar á smásölustigi hvað slíkar fastanetslausnir varðar, leiðir ekki sjálfkrafa og að órannsökuðu máli til þess að staðganga sé til staðar á viðkomandi heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu. Horfa verður til samkeppnisaðstæðna hér á landi, þ.m.t. mögulegs samkeppnisþrýstings milli þessara tæknilausna.

563. Í 7. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er fjallað um aðferðarfræði við markaðsskilgreiningar. Þar segir:

„Viðeigandi vöru- eða þjónustumarkaður samanstendur af þeim vöru- og þjónustuflokkum sem hafa nægilega staðgöngu (e. substitutability) sín á milli í augum notenda, ekki aðeins með tilliti til eiginleika viðkomandi vöru/þjónustu, verðs og fyrirhugaðra nota, heldur einnig með hliðsjón af samkeppnisaðstæðum öllum og/eða samsetningar framboðs og eftirspurnar.

Fjarskiptastofa skal flokka undir sama markað þær vörur/þjónustu sem neytendur nota í sama tilgangi. Vörur eða þjónusta sem aðeins veita takmarkaða staðgöngu teljast ekki tilheyra sama markaði, t.d. í þeim tilvikum að endanleg not vöru/þjónustu geti tengst náið eiginleikum hennar, en mismunandi vöru- eða þjónustutegundir geta líka komið til greina til umræddra nota.

Við mat á samkeppni þarf að íhuga tvennt í tengslum við hegðun aðila á markaði:

- a. Eftirspurnarstaðganga. Gefur til kynna þær staðgönguvörur eða þá staðgönguþjónustu sem neytendur geta auðveldlega skipt í sem viðbragð við lýtilli (5-10%) en varanlegri verðhækkun á viðmiðunarvörunni/-þjónustunni. Eftirspurnarstaðganga mælir hversu viljugir neytendur eru til að skipta frá vörunni eða þjónustunni sem um ræðir yfir í aðra vöru eða þjónustu. Ekki er nauðsynlegt að allir neytendur skipti yfir, heldur að nægjanlega margir geri það til að lítil en varanleg verðhækkun verði óarðbær. Fjarskiptastofa skal notast við öll viðeigandi gögn og vísbendingar um fyrri hegðun neytenda, ásamt því að meta líkleg viðbrögð neytenda, sem og keppinauta, í tilviki slíkrar verðhækkunar.*
- b. Framboðsstaðganga. Gefur til kynna hvort keppinautar þess aðila sem um ræðir myndu breyta framleiðslu sinni til skamms tíma (innan 1-2 ára) eða bjóða umrædda vöru eða þjónustu án þess að verða fyrir miklum viðbótarkostnaði, í tilviki lítillar en varanlegrar verðhækkunar. Möguleg samkeppni er hins vegar tekin til skoðunar við mat á markaðsstyrk, sbr. 21. gr. reglugerðarinnar.“*

564. Eins og fram kemur í kafla 3 hér að framan telur FST einsýnt að eftirspurnarstaðganga sé milli þessara tæknilausna í hugum neytenda, en það eru á endanum neytendur sem ákveða hvaða aðgang að undirliggjandi neti þeir kaupa fyrir internetþjónustu sína og skyldar þjónustur og verða fjarskiptafyrirtækin að laga sig af því. Ljóst er að ennþá er umtalsverð eftirspurn eftir internetþjónustu og skyldum þjónustum um koparnet og Míla hyggst bjóða slíka þjónustu fram á næstu árum, þó stefnan sé að leggja þau niður til ársloka 2028, þó að mestum krafti á árunum 2027 og 2028. Neytendur geta því á næstu árum ennþá skipt á milli þessara þjónustutegunda, t.d. ef verð hækkar lítillega en varanlega fyrir ljósleiðaranet en ekki koparnet. Neytendur nota þjónustu í sama tilgangi hvort sem um er að ræða undirliggjandi fastanet.

565. Þar sem hér er verið að meta staðgöngu á heildsölumarkaði er þó ekki úr vegi að horfa einnig til mögulegra viðbragða smásölufyrirtækja sem eru aðgangsbeyðendur á viðkomandi heildsölumarkaði. Ef horft er til tveggja stærstu smásala landsins fyrir internetþjónustu, þ.e. Símans og Sýnar, sem samanlagt eru með hátt í 70% markaðshlutdeild, er ljóst að þau fyrirtæki bjóða bæði upp á internetaðgang um kopar- og ljósleiðaranet á sama verði í smásölu. Það er á endanum endanotandinn sem ræður á hvaða undirliggjandi neti hann er og ljóst er að ennþá eru um 20% landsmanna með internettengingu sína um koparnet, meira að segja er það hlutfall enn við lýði í sveitarfélagi á borð við Seltjarnarnes þar sem ljósleiðaravæðingu var lokið að fullu fyrir 15 árum. Þessi smásölufyrirtæki hafa kosið að bjóða ekki upp á mismunandi verð fyrir internetþjónustu hér á landi eftir undirliggjandi aðgangstækni sem gefur til kynna að þau telji að þau séu að veita sambærilega upplifun fyrir notandann óháð undirliggjandi aðgangstækni.

566. Varðandi framboðsstaðgöngu telur FST að hún sé ekki til staðar milli þessara tæknilausna. Þar sem koparnet munu á endanum heyra sögunni til er ekki líklegt að fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja ljósleiðaranet fari að leggja koparnet eða fjárfesta í bitastraumsbúnaði fyrir koparnet. Til að staðganga sé fyrir hendi nægir hins vegar að annaðhvort eftirspurnar- eða framboðsstaðganga sé til staðar, og samkvæmt ofangreindu telur FST að eftirspurnarstaðganga sé til staðar milli þessara tæknilausna á viðkomandi heildsölumarkaði.

567. Í 12. gr. ofangreindrar reglugerðar er fjallað um hið ímyndaða einokunaraðilapróf (SSNIP-próf). Þar segir:

*„Til viðbótar því að líta til þess hvort staðganga sé milli vöru/þjónustu vegna **eiginleika þeirra, verðs og fyrirhugaðra nota**, kannar Fjarskiptastofa eftir því sem nauðsyn ber til og þar sem við á, ríkjandi eftirspurnarskilyrði, og framboðsskilyrði, með því að beita svokölluðu ímynduðu einokunaraðilaprófi (e. The Hypothetical Monopolist Test – SSNIP Test), til að fullklára skilgreiningu viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaðar, m.a. til að ákveða hvort mismunandi tæknilausnir skuli tilheyra sama heildsölumarkaði. Fjarskiptastofa skal horfa til framtíðar við staðgöngumatið og taka tillit til þess að hugsanlegir aðgangsbeyðendur, sem ekki eru enn farnir að veita fjarskiptaþjónustu, þurfi ekki að huga að skiptikostnaði þegar þeir velja aðgangsvettvang sinn.*

Við beitingu SSNIP-prófs metur Fjarskiptastofa hvað muni gerast ef verð á þeirri vöru eða þjónustu sem um ræðir muni hækka lítillega (5-10%) en varanlega að því gefnu að verð annarra vara eða þjónustu haldist óbreytt.

Til að meta hvort þörf sé að setja kvaðir skal Fjarskiptastofa fyrst skoða tilteknar viðmiðunarvörur eða -þjónustu sem er veitt á tilteknu svæði og áhrif þess á vöruverð. Fjarskiptastofa getur bætt við vörum/þjónustu og/eða svæðum til að kanna hvort það hafi áhrif eða þar til unnt sé að staðhæfa hvort viðkomandi verðlagning innan tiltekins vöru- eða þjónustumarkaðar og landfræðilegs markaðar sé arðbær, þ.e. ekki er lengur hætta á að arðsemin minnki vegna minnkandi sölu vegna flutnings viðskiptavina yfir í staðgönguvörur eða -þjónustu eða til keppinauta á öðrum svæðum.

Almennt er SSNIP-prófinu beitt gagnvart vörum eða þjónustu þar sem frjálsræði er í verðlagningu. Ef vara/þjónusta er undir verðkvöðum Fjarskiptastofu, skal almennt litið svo á að kostnaðargreint verð sé samkeppnisverðið og skal það vera lagt til grundvallar prófinu. ...” (Leturbreyting FST)

568. Ljóst er að eiginleikar internetþjónustu og fyrirhuguð not endanotenda á internetþjónustu og skyldrar þjónustu er sú sama eða a.m.k. áþekk í hugum neytenda hér á landi burtséð frá undirliggjandi fastaneti, auk þess sem verðið er það sama. Þá voru niðurstöður neytendakannanna þeirra sem FST lét framkvæma fyrir sig á árunum 2020 og 2022, þ.m.t. SSNIP-próf, á þann veg að FST telur augljóst að staðganga sé til staðar í hugum neytenda hér á landi milli þessara tæknilausna. Að mati FST setja koparheimtaugar því ennþá beinan og nægilegan samkeppnisprýsting á ljósleiðaraheimtaugar til að lítil en varanleg verðhækkun á ljósleiðaraheimtaugum og bitastraumsaðgangi um þær á sama tíma og verð fyrir koparheimtaugar og bitastraumsaðgang um þær standa í stað verði óarðbær.

569. Að ofangreindu virtu er það mat FST að bitastraumsþjónusta um bæði ljósleiðaraheimtaugar og koparheimtaugar tilheyri umræddum markaði 3b. Er það í samræmi við framangreind tilmæli ESA frá 2016 sem gilda hér á landi,¹⁰⁴ sem og langflestra evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana.

570. FST telur því að óefnislegar lausnir s.s. bitastraumur og sýndarlausnir sem boðnar eru í kopar- eða ljósleiðaranetum, sem uppfylla ekki nauðsynleg skilyrði til að teljast til markaðar 3a og eru notaðar til að veita fjöldaframleidda bitastraumsþjónustu tilheyri markaði 3b. Þetta eru allar bitastraumslausnir nema þær sem notaðar eru til VULA lausna.

571. Í kafla 4.3.2-4.3.4 verður svo fjallað um mögulega staðgöngu bitastraumsþjónustu sem veitt er í gegnum framangreind kapalkerfi og farnet, sem og þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað (FWA) og gervihnetti, við bitastraumsaðgang sem veittur er um framangreindar fastanetslausnir um kopar og ljósleiðara.

4.3.2 Kapalkerfi

572. Tæknilega mögulegt er að koma á miðlægum heildsöluaðgangi bitastraums að kapalkerfum sem upphaflega voru hönnuð fyrir sjónvarp og eru slík net talin hluti af markaði

¹⁰⁴ Sömu niðurstöðu er að finna í nýju tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá desember 2020. Á bls. 52 í vinnuskjali sem fylgdi þeim tilmælum segir m.a.: „Compared to WLA, Wholesale Central Access (WCA) products are typically provided to the access seekers at a higher and more central layer in the network architecture. As regards WCA services, it remains likely that there is a chain of substitution between copper DSL-based bitstream services and fibre-based bitstream services provided over FttH and FttC/VDSL networks in the near future.” (Leturbreyting FST)

3b í sumum EES ríkjum. FST hallast hins vegar að því að hér á landi sé ekki hægt að telja kapalkerfi hluta af markaðnum. Aðeins er rekið eitt slíkt staðbundið kapalkerfi hér á landi, þ.e. kerfi Kapalvæðingar í hluta Reykjanesbæjar. Kerfið hefur mjög takmarkaða útbreiðslu, í raun aðeins í einu hverfi eins bæjarfélags. Virkar internettengingar Kapalvæðingar á umræddu kapalkerfi eru aðeins [...] og hefur fyrirtækið því hverfandi hlutdeild á bitastraumsmarkaði á landsvísu. Það hefur því svo lítil áhrif á aðstæður á breiðbandsmarkaði hér á landi að ekki er ástæða til þess taka það til sérstakrar umfjöllunar í greiningu á markaðnum.

573. Auk þess ber að nefna að engin heildsala er til staðar á þessu neti og engin merkjanleg eftirspurn hefur verið eftir slíkum aðgangi. Ólíklegt er að smásöluaðilar muni sækjast eftir heildsöluaðgangi að svo litlu neti, sem er að mörgu leyti frábrugðið þeim netum sem þjónustuaðilar eru vanir að notast við. Þá hefur Kapalvæðing samið við Ljósleiðarann um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti Ljósleiðarans og mun því veita smásöluþjónustu á öllu starfssvæði félagsins. Þar starfrækir Míla VDSL kerfi, auk þess sem bæði Míla og Ljósleiðarinn hafa hafið þar ljósleiðaravæðingu sem líklegt er að ljúki á árinu 2024.

574. FST telur kapalkerfi því ekki hluta af markaði 3b hér á landi.

4.3.3 Þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað og gervihnetti

575. Fram kom í umfjöllun hér að framan um smásölumarkað fyrir internettengingar að notendur fastra þráðlausra örbylgjutenginga hér á landi séu mjög fáir og fari fækkandi. Þrátt fyrir að tæknilega geti verið mögulegt að veita miðlægan aðgang í slíkum netum telur FST ólíklegt að fastar þráðlausar tengingar tilheyri sama markaði og fastlínutengingar. Tíðniheimild þess rekstraraðila sem veitir fastan þráðlausan aðgang á leyfisskyldu tíðnisviði rennur út á árinu 2024 og er ætlunin að tíðnirnar verði framvegis nýttar fyrir annað, svo sem farnetsþjónustu, þ.m.t. 5G. Heildsöluaðgangur er ekki í boði að slíkum netum hér á landi og ekki hefur orðið vart við eftirspurn eftir slíkum aðgangi. Auk þess munu netin líklega hætta rekstri á líftíma þessarar greiningar. Í öllu falli þá er fjöldi notenda svo hverfandi, eða aðeins 244 í árslok 2022, að slíkar tengingar hafa enga þýðingu í tengslum við greiningu á þeim markaði sem hér eru til skoðunar.

576. FST sér engar vísbendingar þess að heildsölu kaupendur á íslenskum fjarskiptamarkaði líti á aðgang að gervihnattakerfum sem valkost í þessum efnum á líftíma þessarar greiningar, auk þess sem alls óvíst er að slíkur aðgangur standi þeim til boða.

577. FST telur því þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað og gervihnetti ekki tilheyra markaði 3b.

4.3.4 Farnet

578. Varðandi farnet komst FST að þeirri niðurstöðu í umfjöllun um smásölumarkaði að nægilegur fjöldi neytenda líti orðið á gagnaflutning um farnetslausn sem byggir á straumfæddum farnetsbeinum með 4G/4,5G og 5G tækni sem valkost við ljósleiðaratengingar, kapalkerfi og kopartengingar með VDSL búnaði til að um staðgöngu sé að ræða milli allra þessara tæknilausna á smásölustiginu.

579. Það að staðganga sé til staðar á smásölustigi hvað slíkar farnetslausnir varðar, leiðir ekki sjálfkrafa til þess að staðganga sé til staðar á viðkomandi heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu. Horfa verður til þess hvort slíkur bitastraumsaðgangur sé tæknilega mögulegur í farnetunum, ásamt því að horfa til formgerðar markaðarins og samkeppnisaðstæðna hér á landi, sem og samkeppnisþrýsting þann sem slík net setja á slíkan aðgang í umræddum fastanetum. Þá verður að mati FST að leggja mat á það hvort slíkur aðgangur sé yfirleitt í boði hér á landi og þá í hvaða formi og þá hvort aðgangurinn sé raunhæfur valkostur fyrir aðgangsbeiðendur á heildsölustigi sem kaupa slíkan aðgang í umræddum fastanetum út frá viðskiptalegu sjónarhorni miðað við aðstæður hér á landi, m.a. með tilliti til kostnaðar og fjárfestingarþarfar við aðganginn. Þá ber að líta til innri nota farsímafyrtækjanna.

580. Í kafla 4.2.6 hér að framan komst FST að þeirri niðurstöðu að slíkar farnetslausnir veiti framangreindum fastanetsheimtaugum ekki staðgöngu á markaði 3a. Þar kom m.a. fram að almennt hefði þróunin hér á landi í fastanetunum á síðustu árum verið í þá átt að smásalar keyptu sífellt minna af heimtaugum en veldu frekar bitastraumstengingar. Ein skýringin gæti verið sú að um lítinn markað væri að ræða og því sæju fyrirtækin sem störfuðu á smásölumarkaði sér ekki hag í að fjárfesta mikið í þeim fjarskiptakerfum sem þarf til slíks djúps aðgangs. Til að mynda hefði Síminn nú selt Mílu mest af sínum kerfum sem þyrfti til að veita internetþjónustu, sem og farsímadreifikerfið.

581. Í kafla 4.1.4 í vinnuskjali með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá desember 2020 er fjallað um markað 3b. Þar kemur m.a. fram á bls. 53 að búast megi við því að þráðlaus tækni muni koma til með að keppa við eða koma í stað koparinnviða í dreifbýli og frekari samkeppnisvalkostir varðandi þráðlausan háhraðaaðgang gætu komið fram með 5G FWA. Þar er einnig vísað til álits BEREC, sem ritað var á fyrri hluta ársins 2020, þar sem fram kom að þó svo flest aðildarríki ESB hefðu komist að þeirri niðurstöðu að ekki væri staðganga á milli fastanetstækni og þráðlausrar tækni og að ótímabært væri að líta á að staðganga væri á milli þessara tæknilausna, gæti þessi skortur á staðgöngu minnkað í framtíðinni.¹⁰⁵ Þá kom fram að á árinu 2020 hefði slík staðganga verið talin til staðar á Ítalíu, í Ungverjalandi, Rúmeníu, Belgíu og Tékklandi á viðkomandi markaði og á smásölumarkaðnum í Austurríki.

582. Þá segir á sömu blaðsíðu í umræddu vinnuskjali að með hliðsjón af væntanlegri þróun á farsímatækni til skamms og meðallangs tíma, sé sérstaklega 5G FWA líklegt til að spila stórt hlutverk sem staðgöngupjónusta gagnvart fastanetsaðgangi, sérstaklega í dreifbýli innan ESB og er sérstaklega vísað til Svíþjóðar, Eistlands og Ítalíu í því samhengi. Búast megi við verulega aukinni útbreiðslu 5G neta á komandi árum (þ.e. eftir 2020), sem í mörgum ríkjum gerist m.a. vegna útbreiðslukrafna í tíðnileyfum. Ennfremur væri notkun farsímatækni þegar mjög útbreidd. Í ljósi þess að tilmælin ættu að líta til framtíðar gæti framangreint álit BEREC verið óþarflega varfærið.

583. Á bls. 55 í umræddu vinnuskjali segir að auk þess að til staðar séu mismunandi tegundir hugsanlegra aðgangsveitenda, sem veita þjónustu um mismunandi fastanetsinnviði, getur óbeinn samkeppnisþrýstingur stafað af þráðlausum breiðbandstengingum. Því ítrekaði framkvæmdastjórn ESB það sem fram kom hér að ofan að búast mætti við því að þráðlaus

¹⁰⁵ Sjá bls. 17 í áliti BEREC, BoR (20) 174.

tækni myndi til skamms og meðallangs tíma koma til með að keppa við eða koma í stað koparinnviða, sérstaklega í dreifbýli, og að frekari samkeppnisvalkostir varðandi þráðlausan háhraðaaðgang gætu komið fram með 5G FWA.

584. Þann 14. apríl 2023 sendi FST fjarskiptafyrirtækjunum spurningalista þar sem m.a. var óskað eftir afstöðu þeirra til þess hvort staðganga kynni að vera fyrir hendi á þeim heildsölumarkaði sem hér um ræðir milli ofangreindra fastanetsheimtauga og umræddra farnetslausna. Til að hvetja til opinna skoðanaskipta um þetta atriði upplýsti FST um þá frumafstöðu sína að stofnunarinn teldi að slík staðganga kynni að vera til staðar á markaði 3b, með fyrirvara um frekari rannsókn, en hins vegar ekki á markaði 3a. Bárust svör fjarskiptafyrirtækjanna í byrjun maí 2023.

585. **Síminn** sagði að það væri mat félagsins að fyrirtæki í smásölu gætu brugðist við verðhækkunum á gagnatengingum um fastlínu, þ.e. heimtaug og bitastraumsaðgangi, með því að bjóða eigin viðskiptavinum lausnir yfir þráðlaus kerfi sem valkost. Fyrirtækin myndu þá nýta sér eigin kerfi eða þann aðgang sem viðkomandi fyrirtæki hefði þegar aðgang að. Í þessu fælist að fyrirtækin gætu fært hluta af eftirspurn sinni í heildsölu yfir á þráðlaus kerfi. Þá gætu fyrirtæki ákveðið að bjóða eingöngu gagnaflutningsþjónustu um þráðlaus kerfi í stað fastlínu. Fjarskiptafyrirtæki þyrftu ekki að færa alla viðskiptavinum af fastlínutengingum til þess að staðganga væri fyrir hendi og þá þyrfti þráðlaus tenging ekki að fullnægja þörfum meðalnotenda, heldur nægilega margra jaðarnotenda.

586. Þá tók Síminn fram að í gegnum tíðina hefðu mismunandi lausnir á grundvelli markaðar 3b verið skilgreindar sem hluti af sama markaði. Félagið sagði staðreynd að farsímafyrirtækin á Íslandi byðu heildsöluaðgang og í honum fælist að mögulegt væri að nota kerfið fyrir gagnaflutningsþjónustu með beini. Þá gætu farsímafyrirtækin fært notendur af fastlínutengingu yfir á eigin farsímakerfi. Sá möguleiki væri einnig fyrir hendi að farsímafyrirtækin notuðu ekki fastlínukerfi heldur reiddu sig alfarið á eigin farsímakerfi, sbr. framsetning Nova og einnig Sýnar á internetþjónustu. Ef mörkin væru frá ADSL og upp í ljósleiðara, þá væri að mati Símans ljóst að flestar farnetslausnir féllu einnig undir markaðinn. Ef tiltekna lausnir væru á sérstökum markaði, s.s. ADSL eða VDSL á sérstökum markaði, þá kynni flokkunin að horfa við með öðrum hætti.

587. **Nova** sagði að mögulega mætti líta svo á að staðganga væri á milli fasta- og farneta á markaði 3b, þar sem 4,5G og/eða 5G þjónusta væri komin með nægum þéttleika og umhverfisþættir væru hagstæðir fyrir útbreiðslu slíkra farneta þannig að unnt væri að tryggja viðunandi samband innanhúss. Þó bæri að hafa í huga að á landinu væru líklega um 1.600 fjarskiptasendar sem sinntu farnetsþjónustu og áætlaði Nova að aðeins 400-500 þeirra sinntu 5G þjónustu. Ljósleiðaratengingar væru aftur á móti um 120.000 og enn fleiri ljósleiðarar hefðu verið lagðir. Þegar staðganga væri metin væri mikilvægt að líta til nokkurra samverkandi þátta sem hefðu áhrif á val neytenda, en varast að horfa aðeins til eins eða fárra þátta, eins og verðlagningar eða gæða tengingar. Lítil verðmunur hefði verið á fastlínutengingum út frá tækni eða á milli fastlínutenginga og farnetstenginga. Þegar hins vegar væri litið til verðlagningar í samhengi við vöndlun á þjónustu, þar sem t.d. sjónvarpsþjónusta væri oft innifalin í fastanetsvöndlun, kæmi í ljós að verð væru ekki samanburðarhæf milli fasta- og farnetslausna. Staðganga væri því ekki til staðar nema gagnvart þeim viðskiptavinum sem ekki nýttu sér sjónvarpsþjónustu.

588. Þá sagði Nova að uppbygging farneta hefði verið umtalsverð og hefði bæði hraði og svartími orðið betri með hverri tæknikynslóðinni sem tekin hefði verið í notkun. Út frá þeim gæðaviðmiðum væri það mat Nova að staðganga gæti verið milli farnets- og fastanetsþjónustu þegar viðskiptavinir væru einungis að leitast eftir internetþjónustu og aðstæður væru góðar fyrir farnetslausnir. Farnetsþjónusta gæti verið viðkvæm fyrir ýmiskonar umhverfispáttum og viðskiptavinir gætu því ekki nýtt sér farnetsþjónustu þar sem slíkar hindranir væru til staðar. Af því leiddi að ekki gæti verið staðganga milli farnetsþjónustu og fastanetsþjónustu alls staðar. Þegar viðskiptavinir veldu sér lausnir gerði hluti þeirra sér grein fyrir notkuninni. Væru þeir að krefjast stöðugleika og viðbragðs, t.d. vegna rauntímanotkunar, s.s. vegna beinna útsendinga eða leikjaspilunar í rauntíma, þá hefðu fastanetslausnir skilað mun stöðugri upplifun og staðganga þar því hægari að taka við sér, þó sú þróun sé nú hafin.

589. Þá kom fram í máli Nova að [...].

590. Að lokum kom fram í máli Nova að nauðsynlegt væri að FST framkvæmdi sérstakt mat á staðgöngu miðað við aðstæður hér á landi, þótt í einhverjum Evrópulöndum hefði verið komist að niðurstöðu um að slík staðganga væri fyrir hendi. Markaðsaðstæður væru mismunandi milli landa og þá sérstaklega hvað varðaði það hvernig vörum væri „pakkað saman“ til viðskiptavina, en á Íslandi væri vöndlun nú mjög áberandi með tilheyrandi „lock-in“ aðgerðum sem m.a. snérust um að beina viðskiptavinum inn á tiltekna tækni, t.d. með notkun IPTV. [...].

591. **Sýn** taldi illskiljanlegt að farnetsþjónustu á heildsölustigi væri stillt upp á móti bitastraumsþjónustu yfir fastlínunet annars vegar og heimtaugum hins vegar. Farnetsþjónustu væri eðli málsins samkvæmt aldrei skipt þannig upp, heldur væri lausnin seld sem internetþjónusta yfir 5G, bæði á smásölu- og heildsölustigi. Ef tala ætti um staðgöngu á heildsölustigi, á milli internetþjónustu yfir farnet annars vegar og fastanet hins vegar, ætti að sameina markaði 3a og 3b. Hægt væri að rökstyðja að jafnvel væri meiri staðganga milli farnets og hefðbundinnar farsímaþjónustu en farnets og fastlínunets. Farsímaáskriftir gerðu í raun og veru allt sem slík farnet gerðu og meira til.

592. **Sýn** sagði að *fastlínunet* væru staðbundin, lofuðu ákveðnum, skilgreindum hraða og væri alltaf aðgengilegt óháð álagi. Auk þess væri hægt að taka frá sér rás fyrir IPTV og VLAN. *Farnet* virkuðu hvar sem er, hraði miðaðist við álag, þ.e. fjölda samtímanotenda og ekki væri hægt að taka frá sér rás fyrir IPTV og VLAN á einstaklingsmarkaði. Mögulegur endabúnaður væri farnetsbeinir, hnetur, spjaldtölvur, tölvur og ýmis annar búnaður sem nýtti gögn (IoT, myndavélar, bílar o.fl.). Endabúnað væri hægt að kaupa af internetþjónustuaðila eða nota eigin búnað. *Farsímaáskrift* hefði sömu eiginleika og farnet að öllu leyti, en oft væri notaður annar endabúnaður. Til viðbótar væri opið á tal yfir VoLTE og skilaboð.¹⁰⁶

593. **Snerpa** taldi að staðganga kynni að vera fyrir hendi á milli internetþjónustu um fastanet annars vegar og farnet hins vegar á markaði 3b. Varðandi farnetstengingar hefði ekki verið í

¹⁰⁶ Þess má geta að í umfjöllun um afstöðu Ljósleiðarans hér að neðan er m.a. vísað til umfjöllunar Ljósleiðarans og Sýnar (samrunaaðila) í samrunatilkynningu til SE vegna kaupa Ljósleiðarans á burðarneti Sýnar. Þar má sjá að afstaða Sýnar, sem annars samrunaaðilans, er mun jákvæðari til staðgöngu en hér kemur fram, að minnsta kosti varðandi smásölustigið. Þar fullyrða samrunaaðilar að staðganga sé til staðar milli fastanets- og farnetslausna við veitingu internetþjónustu, a.m.k. á smásölustiginu.

boði að endurselja aðgangssleið 3 (A3) svo Snerpu væri kunnugt um og næsta ígildi aðgangssleiðar 4 (A4) hefði eingöngu falist í endursölu (uppsetningu) á því sem í boði væri hjá viðkomandi fjarskiptafyrirtæki, þ.e. ísetning SIM korta í búnað, en síðan væri viðskiptasambandið milliliðalaust á milli farsímafyirtækis og viðskiptavinar. Farsímafyirtækin hefðu ekki boðið þóknun fyrir að koma slíkum viðskiptum á. Ekki myndi svara kostnaði að halda utan um A4 vegna fárra notenda, þó mögulega væri hægt að krefjast slíks af farsímafyirtækjunum.

594. Þá taldi Snerpa að jafnvel þótt svo væri þá hefðu 3G tengingar einungis að takmörkuðu leyti (helst við fasta aðgangspunkta) talist staðgönguvara á einstaklingsmarkaði og þá helst þar sem aðrir kostir varðandi nettengingar væru ekki í boði, t.d. til sveita þar sem koparlínur væru annaðhvort of langar eða ekki til staðar. Hefði hins vegar verið í boði að selja bitastraum sem A3 um farsímakerfi hefði Snerpa líklega nýtt sér það, þar sem þannig háttaði til að slíkt samband væri stöðugt og aðrar lausnir ekki í boði. Snerpa hefði sett upp 3G/4G lausnir sem varaleiðir, t.d. fyrir [...], en viðskiptasamband vegna þeirra tenginga hefði verið framsent til viðkomandi farsímafyirtækis, þar sem bitastraumsaðgangur hefði ekki verið í boði. Þá væru fyrirtækjatengingar á 3G/4G/5G klárlega staðgönguvörur heildsölutenginga.

595. **Hringiðan** sagði að FST ætti að tryggja að reglur væru til um sýndaraðgang (MVNO aðgang) aðila að kerfum Nova og Sýnar annars vegar og Mílu og Símans hins vegar. Félagið áréttaði einnig að félagið hefði áður komið því á framfæri við FST að félagið kysi frekar að selja 5G tengingar þar sem það væri í boði. T.a.m. gæti þurft að kanna verð og upplifun viðskiptavinarins.

596. **Míla** taldi að ekki væri staðganga til staðar á markaði 3b á milli far- og fastaneta. Eftir ítarlegri skoðun en í fyrra svari sínu frá janúar 2023 væri það mat félagsins að þrátt fyrir að internetþjónusta um farnet hefði verið að marka sér sess í þjónustuframboði á smásölumarkaði og kynni mögulega að teljast staðgönguvara þar, ætti það sama ekki endilega við á heildsölumarkaði. Líta yrði til margra þátta við mat á því hvort um raunverulega staðgöngu í skilningi samkeppnisréttar væri að ræða. Mætti m.a. nefna þætti eins og eiginleika vöru, verð, fyrirhugaða notkun og almennar óskir og þarfir viðskiptavina. Vísbendingar um samkeppnishömlur væri annar mikilvægur þáttur, en í því sambandi þyrfti að meta hvort internetþjónusta um farnet hefði raunveruleg áhrif á þau fyrirtæki sem byðu internetþjónustu um t.d. ljósleiðara. Einna gagnlegast í því sambandi væri að framkvæma SSNIP-próf, en á grundvelli slíkt prófs væri að öllum líkindum hægt að komast að skýrri niðurstöðu um mögulega staðgöngu far- og fastaneta.

597. Þá sagði Míla að smásölufyrirtæki hefði verið að bjóða farnetslausnir í einhvern tíma. Verðlagning þeirrar þjónustu og þróun á fjölda endanotenda frá því að umrædd þjónusta hefði fyrst verið boðin ætti að gefa nokkuð sterkar vísbendingar um mögulega staðgöngu og enn frekar ef vísbendingar væru um að framangreind þjónusta hefði haft þau áhrif að endanotendum í fastaneti hefði samhliða farið fækkandi.

598. Að mati Mílu skipti það eflaust einnig máli að meta hvort þær farnetslausnir sem væru í boði hér á landi uppfylltu skilyrði sem almennt hefðu verið sett til að teljast raunverulega vera þráðlaus lausn á föstum notkunarstað (FWA). Svo virtist sem skilyrði um fastanotkunarstað væru ekki endilega sett eða uppfyllt í öllum tilvikum, né önnur skilyrði eins og

t.d. að áskriftir fengju frátekin gæði, umferðarstýringar eða tiltekin hámarks og lágmarksafköst.

599. Þá taldi Míla að mögulega væri um að ræða takmarkaða staðgöngu við ákveðnar aðstæður eða á ákveðnum grundvelli. T.a.m. teldi félagið líkur á að um staðgöngu gæti verið að ræða fyrir VDSL, þar sem hraðinn gæti verið allt að 100 Mb/s, en það sama ætti ekki endilega við um ljósleiðaratengingar.

600. Míla sagði að notkun á farnetslausnum væri yfirleitt mest þar sem útbreiðsla annarra breiðbandslausna væri lítil sem engin og innviðir fyrir fastanet ýmist ekki til staðar eða afar veikir. Það ætti ekki við um á Íslandi og því teldi Míla ólíklegt að hlutfall tenginga um farnet færi mikið yfir 5-7% af heildartengingum í internetþjónustu á Íslandi. Það mat væri m.a. í samræmi við álit Analysys Mason,¹⁰⁷ sem hefði talið að útbreiðsla þráðlausra aðgangsneta yrði mjög takmörkuð til framtíðar, eða aðeins um 6-7% af heildartengingum. Þá væri mikilvægt að horfa til þess hve eðlisólik farnetstæknin væri frá ljósleiðaratækninni og þá einkum með tilliti til bandvíddar og flutningsgetu og takmarkana þar á. Farnetslausnir gætu bæði verið viðkvæmar fyrir truflunum á tíðnisviðinu og fjölda notenda á hverjum stað.

601. Míla sagði að almennt væru núverandi tíðnibönd, þ.e. 700MHz-2,2GHz, í notkun fyrir almenna farsímaumferð, en ekki sérstaklega fyrir þráðlaus aðgangsnét. Þessi tíðnibönd hefðu tiltölulega lágan bitahraða. Þessi lægstu tíðnibönd gætu almennt ekki boðið þráðlausar aðgangstengingar á 100Mb/s, nema viðskiptavinir væru mjög fáir á hverjum sendi. Væri þetta vegna takmarkaðra tíðniframboðs á þessum lágu tíðnum. Drægni væri hins vegar góð og útiloftnet almennt ekki nauðsynleg nema í fáum tilfellum. Til þess að geta nálgast það að geta boðið almennt 1Gb/s þyrfti að fara í örbylgju tíðnibandið (8-80GHz), en þá þyrfti að fjölga sendum verulega með tilheyrandi auknum kostnaði. Einnig gæti þá þurft að setja upp útiloftnet til að tryggja að hægt væri að ná merki inn í íbúð. Þá væri þessi tíðni mun viðkvæmari fyrir ytri fyrirstöðum, eins og snjókomu eða laufblöðum. Fram að þessu hefði árangur af þessari lausn verið takmarkaður.

602. Að lokum benti Míla á [...].

603. **Ljósleiðarinn** taldi að staðganga væri til staðar milli umræddra farnetslausna og fastlínutenginga, hvort sem horft væri til heimila eða lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Staðngangan hefði verið til staðar um nokkurt skeið og sérstaklega með tilkomu annars vegar 4G og hins vegar uppfærslu í 4,5G og ekki síst nú með tilkomu 5G lausna. Sjá mætti af markaðsefni smásöluaðila á markaði að umræddar lausnir hefðu verið boðnar samhliða ljósleiðara- og kopartengingum. Að lágmarki væri til staðar keðjustaðganga milli xDSL, farneta og ljósleiðaratenginga, enda byðu allar framangreindar leiðir upp á að tengjast interneti.

604. Með svarbréfi Ljósleiðarans fylgdi umfjöllun félagsins sem það skilaði til SE í samrunatilkynningu félagsins og Sýnar (samrunaaðilar). Þar var m.a. að finna umfjöllun um markaði 3a og 3b.¹⁰⁸ Tóku samrunaaðilar þar fram að smásölumarkaður sem byggir á heildsölupjónustu á mörkuðum 3a og 3b fæli í sér tengingar notenda á föstum notkunarstað og á farnetum sem gerðu notendum kleift að tengjast internetinu. Samrunaaðilar teldu

¹⁰⁷ Sjá Analysys Mason's predictions for the consumer services market in 2023 frá 13. desember 2022.

¹⁰⁸ Að mati FST byggir umfjöllun samrunaaðila fyrst og fremst á smásölustiginu en í minna mæli á mögulega staðgöngu á mörkuðum 3a og/eða 3b.

farnetsþjónustu nú vera það öfluga að hægt væri að nota hana til þess að fá tiltölulega bandbreiða tengingu við internetið. Á smásölumarkaði fyrir staðlaðan breiðbandsaðgang teldu samrunaaðilar að eftirfarandi þjónustur tilheyrðu markaðnum: Breiðbandstengingar á koparneti með xDSL tækni, ljósleiðartengingar, tengingar um kapalkerfi og farnetstengingar, sér í lagi 5G og 4,5G þjónusta.

605. Þá tóku samrunaaðilar fram að notendur hefðu almennt lítinn áhuga á þeirri fjarskiptatækni sem miðlaði þjónustu til þeirra, svo framarlega sem tæknin miðlaði efni og þjónustu í þeim gæðum og magni sem þeir gerðu kröfu til. Framangreint sæist m.a. á tölum um almenna nýtingu á ljósleiðaranetum, sem bentu til þess að hluti notenda hefði ekki mikinn áhuga á að skipta út xDSL tengingum fyrir ljósleiðara þegar hann yrði aðgengilegur. Þetta veitti einnig vísbendingu um að þó afkastageta fjarskiptaneta kynni að vera mismunandi, en hefði ekki áhrif á eftirspurn, gæti fjarskiptaþjónusta, sem veitti mismunandi afkastagetu við gagnaflutning, tilheyrt sama markaði. Tengingar með mismunandi hraða gætu verið staðgönguþjónusta á meðan hraðamunur leiddi ekki til mismunandi upplifunar á þjónustu yfir tengingu. Samrunaaðilar teldu staðgöngu vera fyrir hendi milli framangreindra fastlínulausna og farnetslausna, svo sem 4G, 4,5G, 5G og framtíðarlausna. Þessu til stuðnings væri bent á, að viðskiptavinir veldu farnetslausnir í stað xDSL þjónustu þar sem farnetslausnir gætu boðið upp á meiri bandvidd en xDSL þjónusta áður en ljósleiðari væri lagður til heimila á viðkomandi svæði.

606. Samrunaaðilar teldu að 5G þjónusta væri staðgönguvara við fastlínu. Þar með væru fastlínumarkaðir og farnetsmarkaðir í raun einn og sami markaðurinn. Sú skoðun byggði ekki eingöngu á því að horfa á flutningsgetu þessara fjarskiptakerfa heldur einnig mikilla breytinga hjá þeim sem notuðu fjarskiptaþjónustu. Mjög ör þróun síðustu ára í upplýsinga- og hugbúnaðartækni hefði gjörbylt notkunarmynstri einstaklinga og fyrirtækja á fjarskiptaþjónustu. Upplýsingakerfi og tækni gerðu notendum nú mögulegt að fá aðgang að og miðla upplýsingum og gögnum óháð endabúnaði (fartölva, snjallsímar, borðtölvur) eða staðsetningu. Framangreindu til stuðnings bentu samrunaaðilar á að lengi framan af hefðu farnet nánast eingöngu flutt talsíma- og SMS þjónustu, en hlutdeild þessara tveggja liða væri hverfandi hluti af mánaðarlegu gagnamagni sem færi um farnet í dag. Vísuðu samrunaaðilar m.a. til tölfræði um mánaðarlegt gagnamagn pr. snjallsíma á farnetum á mánuði í Evrópu yfir tímabilið 2011-2023 og spár fram til 2027, sem sýndu þessa þróun að mati samrunaaðila.

607. Samrunaaðilar sögðu þessa þróun einnig hafa ýtt undir aukna keðjustaðgöngu milli xDSL og farneta og ljósleiðaraneta og farneta. Virkni og gæði þjónustu og smáforrita væri sú sama óháð því hvort notandi hefði aðgang að þeim í gegnum ljósleiðaranet, xDSL eða farnet. Þannig væri varhugavert að einblína eingöngu á gagnaflutningsgetu þessara tæknilausna. Öll þessi netkerfi væru nægilega öflug til að þess að geta svarað eftirspurn yfirgnæfandi hluta notenda fyrir þær þjónustur sem þeir notuðu. Meira máli skipti að horfa á eðli þeirrar þjónustu sem myndaði eftirspurn á fjarskiptakerfum og hvort þau fjarskiptakerfi hefðu burðargetu og byggju yfir tækni til þess að sinna þeirri eftirspurn. Ótvírætt væri að mati samrunaaðila að samfella væri á ljósleiðara, xDSL og farneti og þau sem ein heild gætu svarað eftirspurn notenda eftir fyrrnefndum þjónustum.

608. Að ofangreindu virtu voru fjarskiptafyrirtækin ekki á einu máli um hvort staðganga gæti verið til staðar milli bitastraumslausna um fastanet og farnet. Síminn, Snerpa, Hringiðan og Ljósleiðarinn töldu ýmist að slík staðganga væri til staðar eða að líkur væru til þess. Svör Nova

og Sýnar voru fremur óljós, en af þeim verður ekki séð að þau útiloki slíka staðgöngu. Aðeins Míla virðist vera á þeirri skoðun að slík staðganga sé ekki til staðar. Heilt á litið má því segja að félögin séu fremur á því að slík staðganga geti verið til staðar en ekki.

609. Hér á landi starfa þrjú farnetsfyrirtæki með tíðnileyfi, eigin farsímakjarna og tvö þeirra eiga eigin farsímadreifikerfi eftir að Míla keypti farsímadreifikerfi Símans í ársbyrjun 2021. Landsmenn eru tæplega 400.000 og er íslenskur fjarskiptamarkaður, og þar með talinn farnetsmarkaður mjög lítill í evrópsku samhengi.

610. [...].

611. [...].

612. Bitastraumsaðgangur um farnet er ekki í boði sem sérstök heildsöluvara hjá farnetsrekendum. Aðgangur að farnetum í heildsölu var metinn í virkri samkeppni í ákvörðun PFS nr. 11/2012 og hefur síðan þá verið veittur á markaðsforsendum með frjálsum samningum milli fyrirtækja. Sýndarfarnetsaðilar (e. MVNOs) hafa verið nokkrir gegnum árin, en enginn náð langvarandi árangri. Sá aðgangur sem nú virðist veittur hjá farnetsfyrirtækjunum er í formi endursölu, þ.e. að netrekandinn sinnir allri tæknilegri þjónustu. Aðgangsbeiðandinn notar ákveðna röð SIM korta sem er aðgreinanleg frá SIM kortum netrekandans og sinnir sölustarfi og markaðssetningu, reikningagerð og innheimtu reikninga hjá viðskiptavinum sínum.

613. Endursala þjónustu er lægsta form bitastraumsaðgangs og því telst sú endursala á farnetsþjónustu sem felst í þjónustu við SIM kort sem eru í straumfæddum farnetsbeinum til heildsölu á markaði 3b sökum staðgöngu þeirrar þjónustu við internetþjónustu yfir fastlínu á smásölustiginu, eins og nánar verður rökstutt síðar í þessum kafla.

614. Síminn hefur um árabíl veitt Hringdu aðgang á heildsöluþjónustum (A4) og hefur Hringdu mælanlega hlutdeild í þjónustu við straumfædda netbeina, sérstaklega á 4G/4.5G en 5G hlutdeild Hringdu í slíkri þjónustu er vart mælanleg, enn sem komið er. Í svarbréfi Símans til FST, dags. 3. maí 2023, tók Síminn fram að [...].

615. Nova veitir Kapalvæðingu farnetsaðgang fyrir straumfædda netbeina og hófst það sem björgunaraðgerð eftir bruna í stjórnstöð kapalkerfis fyrirtækisins. Nova veitir Hringiðunni einnig slíkan aðgang. Þessi heildsala á vegum Nova er mjög smá í sniðum og hefur svo gott sem hverfandi áhrif hvað fjölda straumfæddra netbeina varðar.

616. Að mati FST er líklegt að minni fjarskiptafyrirtæki eða mögulegir nýir keppinautar muni láti sér bitastraumsaðgang nægja, og þá jafnvel endursöluaðgang, líkt og Hringdu, Hringiðan og Kapalvæðing hafa gert, vilji þeir bjóða upp á umrædda farnetslausn til heimila og fyrirtækja. Að vísu er óvíst að farsímafyrirtækin vilji veita dýpri bitastraumsaðgang að farnetum sínum, t.d. A3 aðgang, sem kynni að skaða smásöluhlutdeild þeirra. Snerpa, sem aðeins veitir internetþjónustu á fastanetum í dag, hefur m.a. nefnt að slíkur A3 aðgangur hafi ekki staðið félaginu til boða af hálfu farsímafyrirtækjanna. Þá segir Snerpa að A4 aðgangur sé ekki álitlegur kostur þar sem hann myndi ekki skila félaginu neinni framlegð. Hins vegar hefur Hringdu átt nokkuð langt viðskiptasamband við Símann um farnetsþjónustu og stöðugleiki þess bendir til að bæði Síminn og Hringdu séu að hafa ávinning af viðskiptunum. Þar getur

haft áhrif að Hringdu er mun stærra fyrirtæki en Snerpa og gæti þar með átt aukna möguleika á þessum vettvangi.

617. Að sá möguleiki að veita bitastraumsaðgang til að veita umrædda farnetsþjónustu í farnetum sé tæknilega til staðar, svarar það hins vegar ekki spurningunni hvort ásætlanlegt framboð kunni að vera á slíkri lausn, þ.m.t. með dýpri bitastraumsaðgangi en A4, eða mikil eftirspurn sé eftir slíkri bitastraumsþjónustu miðað við aðstæður hér á landi, þ.e. hvort slíkt sé raunhæft út frá viðskipalegu sjónarhorni fyrir aðila sem ekki reka eigin farnet. Þess má geta að engar kvaðir hvíla á farsímarekendum hér á landi að bjóða upp á slíkar bitastraumslausnir til ytri aðila.

618. Í þessu samhengi verður þó að hafa í huga að farsímafyrirtækin þrjú, sem samanlagt hafa vel yfir 90% markaðshlutdeild í farsímaþjónustu á smásölumarkaði fyrir farsímaþjónustu, hafa viðamikil innri not af farsímakerfum sínum, þ.e. þau nýta farsímakerfi sín sem aðgöng við veitingu farsímaþjónustu á smásölustigi, sem og til veitingar umræddrar farnetsþjónustu um straumfædda farnetsbeina sem hér um ræðir. Það að þau nýti sér eigin fjarskiptanet fyrir framangreinda farnetslausn, sparar þeim því leigu á fastanetum og eykur nýtingu á eigin fjárfestingum þeirra. Í ljósi þess að um 15% heimila landsins notast við slíka farnetslausn í stað fastanetslausna telur FST að umrædd innri not, sem og sú bitastraumsþjónusta sem þegar er veitt, t.d. til Hringdu, og mögulega til fleiri aðila á líftíma greiningarinnar, setji beinan samkeppnisþrýsting á rekstraraðila fastaneta hér á landi. Það getur að mati FST hæglega gert litla en varanlega verðhækkun á bitastraumstengingum um fastanet, á meðan verð stendur í stað varðandi bitastraumsaðgang um farnet, óarðbæra.

619. Að ofangreindu virtu er það niðurstaða FST að eftirspurnarstaðgangi sé til staðar á milli bitastraumsaðgangs um annars vegar ljósleiðaranet og koparnet með VDSL búnaði og hins vegar bitastraumsaðgangs að 4G/4,5G og 5G farnetum (og eftir atvikum síðari farnetskynslóðum) sem veita möguleika á veitingu internetþjónustu um straumfædda netbeina og að sú staðgangi muni vera til staðar út líftíma þessarar greininga. FST telur náíð samband vera á milli slíkrar staðgöngu á smásölumarkaðnum og markaði 3b. Þá eru fjarskiptafyrirtækin flest sammála þessu mati.

620. FST telur að framboðsstaðgangi sé þó ekki til staðar milli þessara tæknilausna þar sem mjög ólíklegt verður að teljast að farsímarekendur fari að koma sér upp fastanetum eða að fastanetsrekendur, sem ekki hafa nein farnet í dag, fari að koma sér upp farnetum til að veita bitastraumsþjónustu til innri eða ytri nota þó að það sé ekki útilokað. Til að um staðgöngu sé að ræða nægir hins vegar að sýnst sé annað hvort fram á eftirspurnar- eða framboðsstaðgöngu. Því kemur skortur á framboðsstaðgöngu ekki í veg fyrir að umrædd staðgangi sé fyrir hendi á markaði 3b.

4.3.5 Innri not

621. Eins og varðandi staðbundinn aðgang þá telur FST að undirliggjandi miðlægur aðgangur fjarskiptafyrirtækja geti veitt samkeppnislegan þrýsting gagnvart öðrum samsvarandi heildsölupjónustum og því sé rétt að telja hann með og taka tillit til hans í mati á samkeppni á markaði, ef umræddir heildsölupættir falla undir þau viðmið sem lýst hefur verið varðandi afmörkun viðkomandi markaða.

622. Innri not miðlægs aðgangs innan sama fyrirtækis kemur einkum til skoðunar þar sem fyrirtæki nota miðlæg net sín sem aðgöng á tengdum smásölumarkaði eða smásölumörkuðum, í þessu tilviki á smásölumarkað fyrir bandbreiða þjónustu til heimila og fyrirtæki. Hvað fastanet varðar fer smásalan í langflestum tilvikum fram undir merkjum annarra fyrirtækja en þeirra sem reka grunnnetið, en þó innan sama fyrirtækis í tilfelli Snerpu á Vestfjörðum. Hvað farnet varðar fer smásalan hins vegar að langmestu leyti fram innan sama fyrirtækis og eru innri not því sérlega mikilvæg þar.

623. Í meirihluta tilvika hér á landi fer smásala á fastanetsþjónustu fram í öðru fyrirtæki en heildsala, eins og að ofan greinir, og er því auðvelt að greina mörkin milli heildsölu og smásölu. Það þekkist þó að fyrirtæki reki sinn eigin miðlæga aðgang og noti hann sem innlegg í smásölupjónustu sína, en slík hlutdeild er hverfandi í dag. Fyrir sölu Mílu til Ardian var Símasamstæðan þó lóðrétt samþætt fyrirtæki í þessu sambandi, þar sem Míla starfrækti þjónustu á markaði 3a og markaði 3b, en Síminn starfar að mestu á smásölustigi. Eftir sölu á Mílu hefur lóðrétt eignartengsl milli Mílu og Símans verið rofin og starfa félögin nú sem sjálfstæðir aðilar á annars vegar heildsölu- og hinsvegar smásölumarkaði. Það felur í sér sala Mílu til Símans telst nú ekki lengur til innri nota heldur sem ytri sala.

624. Snerpa er lóðrétt samþætt fyrirtæki þar sem Snerpa hefur yfir að ráða eigin ljósheimtaugum tengdar eigin virkum bitastraumsbúnaði og selur endanotendum þjónustu í smásölu. Fyrirtækið rekur einnig eigin xDSL (VDSL) búnað á koparheimtaugum leigðum af Mílu og veitir viðskiptavinum sínum internetþjónustu í smásölu þar um. Bitastraumsbúnaður Snerpu þjónar bæði eigin smásölu og heildsölu bitastraumsaðgangs yfir ljósleiðara sína og xDSL búnaðar. Innri not Snerpu skulu því teljast til viðkomandi heildsölumarkaða.

625. Í þjónustu við straumfædda farnetsbeina er mikill meirihluti viðskiptavina í þjónustu hjá farnetsfyrirtækinu sjálfu, eins og áður greinir. Er þar um innri not að ræða sem taka skal til greina við mat á viðkomandi heildsölumörkuðum.

626. Í kafla 3.3. í vinnuskjali með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði er fjallað um innri not fjarskiptafyrirtækja (e. self-supply). Þar kemur m.a. fram að í tengslum við markaðsgreiningar, þar sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir leggja mat á það hvort inngrip í formi fyrirfram kvaða séu réttlætanlegar, þurfi iðulega að ákvarða hvernig taka skuli innri not heildsöluaðfanga með í reikninginn, bæði við skilgreiningu viðkomandi heildsölumarkaða og við mat á markaðsstyrk og eftir atvikum bæði gagnvart mögulegum aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og annarra fjarskiptafyrirtækja. Tilgangur markaðsskilgreininga sé að meta hvort þörf kunni að vera á inngripum yfir höfuð, sem getur leitt til annars konar meðhöndlunar á innri notum á heildsölustigi en í tilvikum beitingar almennra samkeppnislaga.

627. Þar kemur enn fremur fram að fjarskiptaeftirlitsstofnanir ættu að hefja skilgreiningu viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaðar með því að flokka saman þær vörur eða þjónustur sem neytendur nota í sama tilgangi. Þegar innri not og ytra framboð er óaðgreinanlegt frá

sjónarhóli neytenda og viðkomandi þjónustur hafa sambærilega virkni og geta komið í stað hvorrar annarrar, ættu slík innri not að tilheyra sama þjónustumarkaði og ytra framboðið.¹⁰⁹

628. Að ofangreindu virtu mun FST líta til innri nota allra fyrirtækja sem starfa á markaði 3b og veita þjónustu á koparnetum með VDSL búnaði, á ljósleiðurum og framangreindum farnetum og nota til að veita þjónustu um slík net á smásölumarkaði þeim sem tengist umræddum heildsölumarkaði.

4.3.6 Miðlægur aðgangur í boði hér á landi

4.3.6.1 Míla

629. Míla býður þrjár tegundir miðlægs aðgangs með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (bitastraumsaðgangur). Í ADSL kerfum er 12 Mb/s hámarksbandbreidd í boði, en eins og fram kemur hér að framan er það niðurstaða FST að sú þjónustu tilheyri ekki lengur viðkomandi markaði, í VDSL kerfinu 50 Mb/s eða 100 Mb/s sé vigrun beitt á línunni og 100, 500 og 1000Mbps (1 Gb/s) yfir GPON bitastraumskerfið. Þann 22. ágúst 2023 kynnti Míla fyrirætlanir sínar um að innleiða XGS-PON lausn sem tæknilega getur boðið allt að 10 Gb/s samhverf afköst og hefja þjónustu þann 1. október 2023 á höfuðborgarsvæðinu, þó þannig að 10 Gb/s væru einungis í boði á svæði Múlasímstöðvar, en 2,5 Gb/s annars staðar á svæðinu. Allt höfuðborgarsvæðið yrði svo uppfært í 10 Gb/s afköst fyrir 1. apríl 2024. Raunafköst til viðskiptavina verði þó 8,6 Gb/s að hámarki þar sem yfirbygging samskiptahátta og villuleiðrétting skerðir þau afköst sem viðskiptavinir geta nýtt sér.

630. Aðgangsleið 1 er algengasta leiðin sem viðskiptavinir Mílu nýta sér. Aðgangsleið 1 í koparnetum afhendist í DSLAM eða jafngildan búnað á þeim stað þar sem koparheimtaugar tengjast tengigrind í tækjarými eða götuskáp. Þjónustuveitandi tengist DSLAM/heildsöluskipti Mílu beint í viðkomandi tækjarými með 1 Gb/s eða 10 Gb/s sambandi. Þjónustuveitandi þarf sjálfur að leggja til aðgangspjón (BRAS) og flutningslag að DSLAM/heildsöluskipti. Ef um er að ræða aðgangsleið 1 fyrir GPON þá er aðgangur veittur í DSLAM/OLT búnaði í tækjarými Mílu. Þjónustuveitendur sjá sjálfir um notendabúnað fyrir sína viðskiptavinum. Þessi aðgangsleið er

¹⁰⁹ Í umræddum kafla vinnuskjalsins segir enn fremur: „In cases where there is likely demand substitution, i.e. where wholesale customers are interested in procuring from alternative operators, it may be justified to take self-supply of such products into consideration for the sake of market delineation. Even where there is an alternative potential supplier, it may share the same strategic interests as the incumbent regarding supply to third parties. Alternative operators' networks should, in particular, be assessed when alternative operators' networks are included in the relevant market due to the strong direct pricing constraints they exert on the incumbent operator. However, this is not justified if alternative operators face capacity constraints, or their networks lack a sufficiently large scale within the relevant geographic market expected by access seekers, and/or if alternative providers have difficulty in entering the merchant market readily. The correct treatment of self-supply in the market analysis is not only relevant for the question whether the wholesale market comprises only one or multiple network infrastructures. It is also essential in order to carry out a proper market analysis and to identify correctly the competition problems in the market, which need to be taken into account in the assessment of the appropriate remedies. In addition, in many cases the incumbent operator is the only undertaking that is in a position to provide a potential wholesale service. In the absence of a merchant market and where there is consumer harm at retail level, it is justifiable and appropriate for NRAs to construct a notional market when potential demand exists. Here the implicit self-supply of this input by the incumbent to itself should be taken into account.“

veitt staðbundið en hefur ekki þann sveigjanleika og þá stjórnunarmöguleika sem nauðsynlegir eru til að falla undir skilgreiningu á markaði 3a.

631. Aðgangssleið 2 er í boði á þeim stöðum þar sem stofnnet Mílu býður upp á MPLS-TP tengingar, en heildsölukaupendur Mílu hafa ekki nýtt sér þessa aðgangssleið enn sem komið er nema í takmörkuðum mæli. Eftir flutning IP/MPLS kerfis Símans til Mílu um áramótin 2020/2021 hefur Míla [...].

632. Aðgangssleið 3 felur í sér flutning á stofnlínukerfi Mílu að tengipunkti annars fjarskiptafyrirtækis við aðgangspjón (BRAS). Tengingar eru afgreiddar með þeim gagnahraða sem er tæknilega mögulegur hverju sinni. Þjónustuveitandi tengist IP/MPLS neti og fær þar aðgang að flutningslagi og aðgangspjóni. Þjónustuveitendur sjá sjálfir um notendabúnað fyrir sína viðskiptavinum. Síminn sinnti áður IP/MPLS hluta flutnings í aðgangssleið 3, en eftir að Míla tók við IP-MPLS kerfinu í ársbyrjun 2021 ber Míla nú ábyrgð á viðkomandi flutningi.

633. Aðgangssleið 1, 2 og 3 eru tengingar í aðgangsneti fyrir bitastraumspjónustu Mílu fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur um kopar (xDSL)- og ljósleiðaranet fyrirtækisins. Aðgangssleið 2 er í boði þar sem MPLS-TP tengingar eru til staðar. Með ofangreindum aðgangssleiðum um ADSL og VDSL lausnir á koparnetum og GPON lausnir í ljósleiðaranetum Mílu eru almennt í boði þrjú sýndarnet til heimila. Eitt sýndarnet fyrir hverja þjónustu; almenna internetþjónustu, IPTV dreifikerfi og talsímaþjónustu með IP flutningshætti, VoIP.

634. Míla býður einnig bitastraumslausnir fyrir fyrirtækjamarkað¹¹⁰. Þær lausnir eru í boði yfir ADSL, G.SHDSL, VDSL og GPON bitastraumskerfin, þar sem einnig er í boði að setja upp þrjú sýndarnet; fyrir almenna internetþjónustu, VoIP talsímaþjónustu og til samtengingu útibúa/starfsstöðva. Einnig er fjórða sýndarnetið í boði yfir GPON fyrirtækjatengingu, en þó ekki yfir aðgangssleið 3, en það sýndarnet er ætlað til stjórnar á og eftirlits með notendabúnaði. Möguleiki er að fá flutning á sýndarneti fyrir sjónvarp á GPON tengingu, sé það í boði frá viðkomandi tengipunkti. Bitastraumspjónusta sem felur í sér eða er undirlag hágæðaþjónustu fyrir fyrirtæki fellur ekki undir markað 3b heldur markað 4.

635. Aðgangssleið 4 er lægsta form bitastraumsaðgangs og felur í sér endursölu fullframleiddrar þjónustu. Kaupandi endursöluþjónustu getur þó bætt við ýmis konar virðisaukandi þjónustu sem framleidd er af honum sjálfum og veitt viðskiptavinum sínum sem hluta af smásöluframboði sínu. Eftir flutnings AS númers og IP talna Símans til Mílu fyrir sölu Mílu til Ardian og tilheyrandi búnaðar Símans framleiðir Síminn ekki lengur eigin internetþjónustu en kaupir hana alfarið af Mílu.

636. Míla hefur því nú með höndum framleiðsluráða og aðföng fyrir aðgangssleið 4, en kvaðir um slíka aðgangssleið voru settar á internetþjónustu Símans áður en Míla var stofnuð og heildsala Símans flutt yfir í fyrirtækið. Engin eftirspurn var eftir endursöluaðgangi að internetþjónustu Símans þar sem smæstu internetþjónustuaðilar voru fullburða til framleiðslu eigin þjónustu og voru þær heildsöluquaðir afnumdar af Símanum, en kvöðum um heildsölu á aðgangssleiðum 1, 2 og 3 viðhaldið á Mílu í næstu greiningum.

¹¹⁰ Sjá verðskrá og tæknilega skilmála Mílu fyrir bitastraumsaðgang, viðaukar 1, 2 og 3 við viðmiðunartilboð um bitastraumsaðgang frá 1.6.2019.

637. Nú er hins vegar komin upp sú staða að umtalsverð eftirspurn hefur myndast eftir Aðgangssleið 4 þar sem stærsti internetþjónustuaðili landsins hefur hætt sjálfstæðri starfsemi við framleiðslu sjálfrar internetþjónustunnar og fyrir sölu Mílu til Ardian selt þá þætti tæknilegs rekstrar til Mílu og kaupir þá til baka gegnum endursölu.

638. Eins og fram kom í kafla 4.2.8.1 hér að framan hyggst Míla leggja niður koparnet sitt í áföngum til árslok 2028 í kjölfar ljósleiðaravæðingar landsins. Aðgangur að bitastraumsþjónustu með xDSL tækni yfir koparlínur leggst þá af samhliða því.

4.3.6.2 Ljósleiðarinn

639. Ljósleiðarinn rekur ljósleiðaranet á höfuðborgarsvæðinu og hluta Vestur- og Suðurlands. Eftir að hafa fengið aðgang að tveimur þráðum á NATÓ strengnum og eftir að SE samþykkti kaup félagsins á burðarneti Sýnar þann 29. september 2023, er ekki ólíklegt að starfssvæði félagsins stækki. Fyrirtækið býður miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur sem hægt er að tengjast á tveimur tengistöðum í Reykjavík. Í boði er 1 Gb samband til endanotenda. Um er að ræða staðlaða aðgangsvöru, í formi internets, VoIP og IPTV, þar sem aðgangur er veittur miðlægt og kaupendur hafa takmarkaða stjórnunarmöguleika á netinu. Þann 13. september 2023 kynnti Ljósleiðarinn fyrirætlanir sínar um að bjóða uppfærslu í 10 Gb/s þjónustu á öllu starfssvæði sínu frá og með 1. október 2023. Þessi aðgangsvara er því miðlægur aðgangur sem tilheyrir markaði 3b.

4.3.6.3 Tengir

640. Tengir á og rekur ljósleiðaranet víða á Norður- og Austurlandi, og sér um rekstur ljósleiðaranetsins í Tjörneshreppi. Þá sá Tengir á tímabili um rekstur ljósleiðaranets í Fljótsdalshreppi á Austurlandi, en gerir það ekki lengur. Á árinu 2020 bættist við ljósleiðaranet í Húnaþingi vestra.

641. Tengir býður upp á virkan miðlægan aðgang sem tilheyrir markaði 3b, en Míla fær aðgang að ljósleiðaraneti Tengis á markaði 3a og byggir á þeim eigin bitastraumsþjónustu sem Míla selur í heildsölu til smásölufyrirtækja og er í raun stærri aðili en Tengir sjálfur í bitastraumsþjónustu á umræddu svæði og einnig þó aðeins sé horft til bitastraumsþjónustu um ljósleiðaranet Tengis.

4.3.6.4 Snerpa

642. Snerpa veitir aðgang að bitastraumsþjónustu í heildsölu á netum sínum þar sem Snerpa rekur bæði eigin xDSL búnað á koparheimtaugum leigðum af Mílu og bitastraumsbúnað á eigin P2P ljósheimtaugum.

4.3.6.5 Síminn

643. Síminn starfrækir umfangsmestu heildsölu á farnetsþjónustu á innlendum markaði í formi endursölu til Hringdu. Þau SIM kort sem notuð eru í straumfæddum farnetsbeinum teljast til heildsölu á markaði 3b, bæði til innri nota og ytri sölu.

4.3.6.6 Sýn

644. Engin endursala eða önnur heildsala farneta er veitt um þessar mundir hjá Sýn, en verði það gert á gildistíma greiningarinnar munu þau SIM kort sem sett eru í straumfædda farnetsbeina teljast til heildsölu á markaði 3b. Innri not Sýnar teljast hins vegar til markaðarins.

645. Sýn byggði einnig upp eigin bitastraumsþjónustu á staðbundnum ljósleiðaranetum og nýtti hana til eigin smásöluþjónustu á þeim netum. Eftir söluna til Ljósleiðarans sem fór endanlega í gegn þann 29. nóvember 2023 er það ekki lengur raunin.

4.3.6.7 Nova

646. Nova annast heildsölu í afar litlum mæli til Kapalvæðingar og Hringiðunnar í farnetum. Til markaðarins teljast bæði innri not og ytri sala Nova hvað umrædda farnetslausn varðar, en Nova er stærsti aðilinn á þeim hluta markaðarins hér á landi.

4.3.6.8 Önnur net

647. Austurljós hefur lagt hátt í 400 ljósleiðaraheimtaugar á Egilsstöðum á Austurlandi og veitir bitastraumsaðgang til ytri nota sem og innri nota þar sem félagið starfar einnig á smásölustigi. Nokkur fjöldi smærri ljósleiðaraneta hefur verið byggður upp fyrir ríkisstyrki í dreifðum byggðum með aðkomu fjarskiptasjóðs undir verkefnisheitinu „Ísland ljóstengt“. Ljósleiðaraheimtaugar þessar voru um 6.300 talsins þegar síðustu tugir heimtauga verkefnisins voru lagðar á árinu 2023. Þessi net bjóða yfirleitt aðeins óvirkan aðgang að ljósleiðaraheimtaugum og eru því aðallega á markaði 3a.

648. Flest þessara neta voru byggð af sveitarfélögum sjálfum sem fengu til þess umræddan styrk frá verkefninu. Ýmsir verktakar hafa unnið fyrir sveitarfélögin, m.a. hafa Míla og Tengir unnið að hönnun og lögn neta sem fengu slíka styrki. Það er því óumdeilt að viðkomandi net voru byggð með niðurgreiðslu ríkisstyrkja, sama hvaða aðili var sá sem með beinum hætti fékk styrkinn. Míla hefur þá keypt sum þessara neta og leigt aðgang að öðrum slíkum netum í þeim tilgangi að setja upp virkan búnað og bjóða miðlægan aðgang sem tilheyrir markaði 3b.

4.3.7 Niðurstaða varðandi skilgreiningu á markaði 3b

649. Með hliðsjón af ofansögðu telur FST að heildsölumarkaður 3b fyrir miðlægan aðgang samanstandi af óefnislegum lausnum sem boðnar eru miðlægt í ljósleiðaranetum, koparnetum sem VDSL búnaður hefur verið tengdur við og farnetslausnum á 4G/4,5G og 5G (og framtíðar farnetskynslóðum) um straumfædda netbeina á föstum notkunarstað, uppfylla ekki skilyrði til að teljast til markaðar 3a og eru notaðar til að veita miðlæga fjöldaframléidda bitastraumsþjónustu. FST telur allar tengingar á umræddum netum sem uppfylla fyrrgreind skilyrði tilheyrja viðkomandi heildsölumarkaði og að ekki sé ástæða til þess að aðgreina undirmarkaði eftir mismunandi tæknilausnum. Eins og fram kom í umfjöllun um smásölumarkaðinn, þá telur FST að staðanga sé á milli mismunandi lausna á þessum netum og með tilliti til þess verður að telja að staðanga sé einnig til staðar í heildsölu á viðkomandi markaði, enda markaðir þessir nátengdir. Innri sala fyrirtækja og fyrirtækjasamstæða á

viðkomandi markaði er hluti af markaðnum. Miðlægur aðgangur um kapalkerfi, þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað (FWA), gervihnetti og annars konar farsímaþjónustu en að framan greinir tilheyrir ekki viðkomandi þjónustumarkaði.

5 Landfræðileg skilgreining markaða

5.1 Regluverk og leiðbeiningar varðandi landfræðilega greiningu, markaðsgreining FST samkvæmt ákvörðun nr. 5/2021 og erlend fordæmi

5.1.1 Almennt um landfræðilega greiningu markaða

650. Þegar lokið hefur verið við að greina viðkomandi vöru- og þjónustumarkaði og afmarka hvaða vörur/þjónusta tilheyri viðkomandi mörkuðum á smásölu- og heildsölustigi er næsta skref að greina og ákvarða umfang markaðanna landfræðilega. Það er ekki fyrr en eftir að landfræðileg afmörkun viðkomandi vöru-/þjónustumarkaðar hefur farið fram að viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstjórnvald getur með fullnægjandi hætti greint samkeppnisaðstæður á viðkomandi markaði með það fyrir augum að útnefna tiltekið eða tiltekin fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja á það eða þau viðeigandi kvaðir ef greining á samkeppnisaðstæðum leiðir í ljós að ekki ríki virk samkeppni á viðkomandi markaði eða hlutum hans.¹¹¹

651. Þar sem samkeppnisaðstæður eru umtalsvert frábrugðnar milli svæða getur það haft áhrif á útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og mögulega álagningu kvaða. Slíkt þarf þó ekki að vera raunin og getur sama fjarskiptafyrirtækið verið með umtalsverðan markaðsstyrk hvort sem landið er einn markaður eða það afmarkað í smærri landfræðilega markaði. Ennfremur geta samkeppnisvandamál verið mismunandi á milli ólíkra svæða sem áhrif getur haft á útfærslu kvaða, þótt niðurstaðan verði sú að ekki sé tilefni til að afmarka landfræðilega markaði í fleiri en einn.

652. Samkvæmt 1. mgr. 43. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022 ber FST að skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Þess ber að geta að samkvæmt 3. mgr. 64. gr. tilskipunar (ESB) 2018/1972 (hér eftir vísað til sem „kóðinn“)¹¹² ættu fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld að greina landsvæði þar sem markaðsskilyrði eru svipuð eða nægjanlega einsleit og hægt er að aðgreina frá nærliggjandi svæðum þar sem ríkjandi samkeppnisskilyrði eru verulega ólík.

653. Framkvæmdastjórn ESB, og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) gagnvart EFTA ríkjum, yfirfer svo umrædda greiningu og metur hvort hún standist þær kröfur sem evrópskur samkeppnis- og fjarskiptaréttur setur.

654. Við skilgreiningu landfræðilegra markaða og/eða álagningu mismunandi kvaða eftir landssvæðum skal FST taka ýtrasta tillit til eftirtalinna tilmæla og leiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB og ESA, sameiginlegrar afstöðu BEREC og annarra skýrslna þeirrar stofnunar, þó ekki sé um bindandi gerðir að ræða:

¹¹¹ Sjá málsgrein 46 í leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk frá 2022.

¹¹² Kóðinn hefur ekki öðlast formlegt gildi innan ESS-svæðisins þar sem beðið er afléttingar stjórnskipulegs fyrirvara af hálfu Noregs. Kóðinn hefur þó verið innleiddur í íslenskan landsrétt með lögum um fjarskipti nr. 70/2022. Sjá 108. gr. fjarskiptalaga sbr. einnig greinargerð með frumvarpi því er varð að þeim lögum.

- Leiðbeininga ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk fjarskiptafyrirtækja (SMP Guidelines), dags. 16. nóvember 2022.¹¹³
- Tilmæla ESA um viðkomandi markaði sem eru andlag fyrirfram kvaða, dags. 11. maí 2016.¹¹⁴
- Sameiginlegar afstöðu BEREC um landfræðilega þætti markaðsgreininga (afmörkun landfræðilegra markaða og kvaðir), dags. 5. júní 2014.¹¹⁵
- Skýrslu BEREC um reynsluna af Sameiginlegri afstöðu BEREC um landfræðilega þætti markaðsgreininga (afmörkun landfræðilegra markaða og kvaðir), dags. 6. desember 2018.¹¹⁶
- Skýrslu BEREC um samkeppni milli margra rekstraraðila næstu kynslóðar aðgangsneta (e. next generation access network/NGA network) á sama landsvæði, dags. 8. júní 2023.¹¹⁷
- Tilmæla framkvæmdastjórnar ESB um kvaðasettan aðgang að næstu kynslóðar netum, dags. 20. september 2010.¹¹⁸
- Tilmæla framkvæmdastjórnar ESB um samræmda beitingu jafnræðiskvaðar og kostnaðargreiningaraðferða til að efla samkeppni og auka fjárfestingar í háhraðanetum, dags. 20. september 2013.¹¹⁹

¹¹³ EFTA Surveillance Authority Guidelines of 16 November 2022 on market analysis and the assessment of significant market power under the regulatory framework for electronic communications networks and services referred to in Annex XI of the Agreement on the European Economic Area.

¹¹⁴ ESA Recommendation of 11 May 2016 on relevant product and service markets susceptible to ex ante regulation, 093/16/COL. Byggja þau tilmæli á samskonar tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 9. október 2014. Þann 18. desember 2020 setti framkvæmdastjórn ESB ný tilmæli um þetta efni, en ESA hefur ekki endurskoðað tilmæli sín frá 2016 til samræmis við hin nýju tilmæli framkvæmdastjórnarinnar. FST mun þó hafa sjónarmið sem þar kom fram til hliðsjónar við landfræðilega greiningu sína, enda byggja þau á gildandi meginreglum og dómaframkvæmd á sviði evrópsks samkeppnis- og fjarskiptaréttar.

¹¹⁵ BEREC Common Position on geographical aspects of market analysis (definition and remedies), BoR (14) 73.

¹¹⁶ BEREC Report on the application of the Common Position on geographic aspects of market analysis, BoR (18) 213.

¹¹⁷ Report on competition amongst multiple operators of NGA networks in the same geographical region BoR (23) 87.

¹¹⁸ EU Commission Recommendation on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA), frá 20. september 2010. Tilmæli þessi giltu til 23. febrúar 2024, er ný tilmæli framkvæmdastjórnar ESB, þ.e. Recommendation on the regulatory promotion of Gigabit connectivity (Gigabit Recommendation) leystu þau af hólmi. Þá hafði FST lokið við þá greiningu sem hér er til umfjöllunar og síðasta innanlandssamráðið farið fram. Því er ekki horft til hinna nýju tilmæla í greiningu þessari. Hin nýju tilmæli fjalla fyrst og fremst um álagningu kvaða, m.a. um álagningu mismunandi kvaða eftir landssvæðum. Þar er að finna takmarkaða umfjöllun um skilgreiningu landfræðilegra markaða sem slíkra.

¹¹⁹ EU Commission Recommendation on consistent non-discrimination and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment, frá 11. september 2013. Tilmæli þessi giltu til 23. febrúar 2024, er ný tilmæli framkvæmdastjórnar ESB, þ.e. Recommendation on the regulatory promotion of Gigabit connectivity (Gigabit Recommendation) leystu þau af hólmi. Þá hafði FST lokið við þá greiningu sem hér er til umfjöllunar og síðasta innanlandssamráðið farið fram. Því er ekki horft til hinna nýju tilmæla í greiningu þessari. Hin nýju tilmæli fjalla fyrst og fremst um álagningu kvaða, m.a. um álagningu mismunandi kvaða eftir landssvæðum. Þar er að finna takmarkaða umfjöllun um skilgreiningu landfræðilegra markaða sem slíkra.

- Skýrslu BEREC um sameiginlega útbreiðslu (e. co-investment) og umtalsverðan markaðsstyrk í umhverfi næstu kynslóðar fjarskiptaneta, dags. í apríl 2012.¹²⁰

655. Hinn landfræðilegi markaður getur verið svæðisbundinn, landið allt eða náð til tveggja eða fleiri landa.¹²¹

656. Lengi vel var hefð fyrir því að afmarka landfræðilega fjarskiptamarkaði með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptaneta, auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað. Þessi aðferð átti vel við þegar hin hefðbundnu koparnet voru allsráðandi en hefur síður átt við á síðustu árum eftir að næstu kynslóðar net, m.a. ljósleiðaranet, fóru að byggjast upp í auknum mæli sem valkostur við koparnetin og jafnvel að koma í stað þeirra. Er högun slíkra neta almennt með öðrum hætti en koparnetanna, sem getur flækt ferlið verulega við afmörkun landfræðilegra markaða.

657. Í samræmi við gildandi framkvæmd í evrópskum samkeppnisrétti nær landfræðilegur markaður yfir landssvæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem skilyrði fyrir samkeppni eru nægilega einsleit til að unnt sé að aðgreina það frá nágrannasvæðum þar sem ríkjandi samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin.¹²² Í samræmi við framangreindar leiðbeiningar ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk fjarskiptafyrirtækja ber að skilgreina markaðinn sem það landssvæði þar sem viðkomandi vara er boðin til viðskiptavina með svipuðum og nægjanlega einsleitum samkeppnisskilyrðum. Þegar markaðir eru skilgreindir landfræðilega, er því ekki nauðsynlegt að samkeppnisskilyrði fjarskiptafyrirtækja séu nákvæmlega þau sömu. Nægilegt er að þau séu svipuð eða nægilega lík og því eru það aðeins svæði þar sem samkeppnisskilyrði eru raunverulega ólík sem geta ekki talist mynda sama landfræðilega markaðinn.¹²³ Ferlið við að afmarka landfræðilegan markað er samkvæmt leiðbeiningunum það sama og gildir um skilgreiningu vöru- og þjónustumarkaða, m.a. varðandi mat á eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu¹²⁴ í tilviki tiltölulega lítillar en varanlegrar verðhækkunar, eða um 5-10% (e. the hypothetical monopolist test – SSNIP test).¹²⁵ Annar þáttur sem unnt væri að notast við í þessu sambandi væri mat á mögulegri samkeppni¹²⁶. Því

¹²⁰ BEREC Report on Co-investment and SMP in NGA networks, frá apríl 2012.

¹²¹ Vinnuskjal framkvæmdastjórnarinnar með tilmælum um viðeigandi markaði á sviði fjarskipta sem eru andlag fyrirframkvæða frá 18. desember 2020, bls. 17.

¹²² Sjá t.d. málgrein 48 í ofangreindum leiðbeiningum ESA frá 2022 þar sem m.a. er vísað til mála *United Brands v Commission*, EU:C:1978:22, málgrein 44, *Michelin v Commission*, EU:C:1983:313, málgrein 26, Case 247/86, *Alsattel v Novasam*, EU:C:1988:469, málgrein 15 og *Tiercé Ladbroke v Commission*, EU:T:1997:84, málgrein 102.

¹²³ Sjá t.d. málgrein 48 í ofangreindum leiðbeiningum ESA þar sem m.a. er vísað til málanna T-229/94, *Deutsche Bahn v Commission*, EU:T:1997:155, málgrein 92 og T-139/98 *AAMS v Commission*, EU:T:2001:272, málgrein 39.

¹²⁴ Sjá málgrein 27 í leiðbeiningum ESA segir: „*The extent to which the supply of a product or the provision of a service in a given geographical area constitutes a relevant market depends on the existence of competitive constraints on the price-setting behaviour of the service provider(s) concerned. There are two main competitive constraints to consider in assessing the behaviour of undertakings in the market: (i) demand-side and (ii) supply-side substitution. A third source of competitive constraint on an operator's behaviour – to be considered not at the stage of market definition but when assessing whether a market is effectively competitive ... - is the existence of potential competition.*”

¹²⁵ Sjá málgrein 47 í ofangreindum leiðbeiningum ESA, sbr. málgreinar 37 og 40.

¹²⁶ Samkvæmt 28. málgrein leiðbeininganna lýsir munurinn á framboðsstaðgöngu og mögulegri samkeppni sér í því að framboðsstaðganga bregst fljótt við umræddum verðhækkunum á meðan mögulegir nýir aðilar gætu

veltur það á tilvist þess samkeppnisþrýstings sem markaðsaðilar standa andspænis í tengslum við verðlagningu þeirra, hvort framboð á tiltekinni þjónustu á tilteknu svæði tilheyrir viðkomandi markaði eða ekki. Það ber að skoða út frá ofangreindum þáttum, sér í lagi eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu.

658. Samkvæmt a-lið 3. mgr. 7. gr. reglugerðar FST um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta gefur **eftirspurnarstaðganga** til kynna þær staðgönguvörur eða þá staðgöngubjónustu sem neytendur geta auðveldlega skipt yfir sem viðbragð við lítilli (5-10%) en varanlegri verðhækkun á viðmiðunarvörunni/-þjónustunni. Mælir hún því hversu viljugir neytendur eru til að skipta frá vörunni eða þjónustunni sem um ræðir yfir í aðra vöru eða þjónustu. Ekki sé nauðsynlegt að allir neytendur skipti yfir, heldur að nægjanlega margir geri það til að lítil en varanleg verðhækkun verði óarðbær. Fjarskiptastofa skal notast við öll viðeigandi gögn og vísbendingar um fyrri hegðun neytenda, ásamt því að meta líkleg viðbrögð neytenda, sem og keppinauta, í tilviki slíkrar verðhækkunar. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin¹²⁷ getur ennfremur verið rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamynstri viðskiptavina.

659. Samkvæmt b-lið 3. mgr. 7. gr. reglugerðar FST um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta gefur **framboðsstaðganga** til kynna hvort keppinautur þess aðila sem um ræðir myndi breyta framleiðslu sinni til skamms tíma (innan 1-2 ára) eða bjóða umrædda vöru eða þjónustu án þess að verða fyrir miklum viðbótarkostnaði, í tilviki lítillar en varanlegrar verðhækkunar.¹²⁸ Varðandi framboðsstaðgöngu má segja, að þar sem unnt er að sýna fram á að fjarskiptafyrirtæki sem ekki er starfandi á viðkomandi markaði myndi hefja innreið sína innan skamms tíma, ef verð myndi hækka þar nokkuð (5-10%) og það varanlega, þá ætti markaðsskilgreiningin að vera útvíkkuð til að ná utan um slíkt fyrirtæki.

660. Eins og fram kemur hér að framan er unnt að nota *SSNIP prófið* til að meta eftirspurnar- eða framboðsstaðgöngu og þar með greina og afmarka landfræðilega markaði.¹²⁹ Hins vegar

þurft lengri tíma til að bjóða fram vöru á landsvísu eða á tilteknu svæði. Þá felur möguleg samkeppni í sér sokkinn kostnað en framboðsstaðganga viðbótarkostnað, sbr. m.a. mál IV/M.1225, *Enso/Stora*, OJ L 254, 29.9.1999, málsgrein 39. Því er fremur fjallað um mögulega samkeppni við mat á umtalsverðum markaðsstyrk og útnefningu á aðila með umtalsverðan markaðsstyrk, fremur en að fjalla um hana við skilgreiningu vöru- og þjónustumarkaða og/eða skilgreiningu landfræðilegra markaða.

¹²⁷ Í undirmálsgrein 24 í leiðbeiningum ESA segir: „As is also stated in the Notice on Market Definition, from an economic point of view, for the definition of the relevant market, demand-side substitution constitutes the most immediate and effective disciplinary force on the suppliers of a given product, in particular to their pricing decisions.” Eins og nánari grein verður gerði fyrir síðar í kafla 5 er eftirspurnarstaðganga á fjarskiptamörkuðum við landfræðilega greiningu hins vegar fremur haldlítill, þar sem ekki er raunhæft að gera ráð fyrir því að neytendur flytji búferlum milli svæða vegna slíkrar verðhækkunar á fjarskiptabjónustu. Því er framboðsstaðganga mikilvægari en eftirspurnarstaðganga við landfræðilega greiningu á fjarskiptamörkuðum.

¹²⁸ Í málsgrein 28 í leiðbeiningum ESA segir að framboðsstaðganga sé sérstaklega mikilvæg í tilviki atvinnugreina sem byggja á netinnviðum, t.d. í fjarskiptum, þar sem sama net er notað til að bjóða fram mismunandi tegundir af þjónustu. Í undirmálsgrein 28 í því skjali er vísað til máls COMP/39.525, *Telekomunikacja Polska*, málsgrein 580, í því sambandi.

¹²⁹ Í málsgrein 30 í leiðbeiningum ESA segir: „As a starting point, the NRA should first identify an electronic communications service or product that is offered in a given geographical area and may be subject to the imposition of regulatory obligations. Subsequently, the NRA may add additional products or areas depending on whether competition from these constrains the price of the main product or service in question. Since a relative price increase of a set of products is likely to lead some customers to switch to alternative services or products resulting in sales being lost, the key issue is to determine whether the sales lost by the operators would be sufficient to offset their price increase. Assessing demand- and supply-side substitution provides a way of

hefur verið bent á að þessi aðferð við landfræðilega greiningu geti leitt til gríðarlegs fjölda lítilla landfræðilegra markaða, sem ekki er ákjósanlegt til að ná fram markmiði markaðsgreininga, þ.e. að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, með það fyrir augum að efla virka samkeppni, neytendum til hagsbóta. T.d. myndi 5-10% hækkun á verði fyrir breiðbandsaðgang á einu svæði að öllum líkindum ekki orsaka að íbúar flyttust búferlum á annað svæði, né myndi slíkt, eitt og sér, hvetja önnur fjarskiptafyrirtæki til að breiða út net sín á umræddu svæði. Umrætt próf væri því aðeins ein aðferð af fleirum við skilgreiningu þjónustu- eða landfræðilegra markaða.¹³⁰ Þá væri umrætt próf aðeins raunhæft við þær aðstæður þar sem verðlagning væri frjál, en ætti mun síður við um þau tilvik þar sem verð væru kvaðasett.¹³¹ Það sama mætti segja um þau tilvik þar sem val neytenda réðist af meira eða minna leyti af öðrum þáttum en verði. Til að komast að fullnægjandi niðurstöðu gæti því verið gagnlegt að safna saman í einn landfræðilegan markað svæðum þar sem sambærilegar samkeppnisaðstæður ríktu miðað við tiltekin hlutbundin viðmið. Kysi fjarskiptaeftirlitsstofnun að notast við *SSNIP-prófið* ætti það að vera að því marki sem viðkomandi stofnun gæti sýnt fram á að hin umrædda verðhækkun á viðkomandi vöru, innan viðkomandi svæðis, myndi ekki leiða til þess að neytendur skiptu yfir í staðgönguvöru eða færu að eiga viðskipti við fjarskiptafyrirtæki á öðru svæði.

661. Eins og nánari grein verður gerð fyrir hér síðar, var landfræðileg aðgreining markaða lengi vel fremur sjaldgæf á fjarskiptamörkuðum í Evrópu, sérstaklega á markaði 3a, en nokkuð algengari á markaði 3b. Slík aðgreining hefur þó verið að aukast verulega á síðustu árum og misserum á báðum mörkuðum. Þar sem slík aðgreining hefur verið framkvæmd um langt árabíl á markaði 3a voru skýringarnar lengstum af sögulegum toga, þar sem aðstæður í viðkomandi ríkjum hafa verið þannig að fjarskiptanetin voru á sínum tíma byggð upp svæðisbundið og þau rekin af staðbundnum aðilum sem ekki störfuðu út fyrir sitt svæði, sbr. t.d. Hull svæðið í Englandi, Finnland og Ungverjaland. Slíkar sögulegar aðstæður hafa ekki verið fyrir hendi á Íslandi. Nú á síðustu misserum hafa sífellt fleiri lönd aðgreint landfræðilega markaði við markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, fyrst og fremst vegna tilkomu nýrra fjarskiptaneta í eigu keppinauta fyrrum ríkiseinokunaraðila, sér í lagi kapalkerfa og ljósleiðaraneta. Því er eðlilegt að framkvæmd verði ítarleg landfræðileg greining á viðkomandi mörkuðum í greiningu þessari.

5.1.2 Fjarskiptalög og reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta

662. Líkt og áður hefur komið fram segir í 1. mgr. 43. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022 að FST beri að skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Í 2. mgr. 43. gr. laganna kemur einnig fram að FST skuli, ef við á, taka tillit til niðurstaðna úr landfræðilegri könnun sem framkvæmd er í samræmi við 11. gr. laga um Fjarskiptastofu nr. 75/2021.

measuring the “critical loss” of sales (rendering a relative price increase unprofitable) and consequently of determining the scope of the relevant market. The NRA should therefore apply this test up to the point where it can be established that a relative price increase within the geographic and product markets defined will be profitable, i.e., will no longer cause a critical loss of sales to readily available substitutes or to suppliers located in other areas.”

¹³⁰ Sjá málsgrein 29 í leiðbeiningum ESA.

¹³¹ Sjá málsgrein 31 í leiðbeiningum ESA.

663. Nánar er fjallað um skilgreiningu vöru- og þjónustumarkaða og landfræðilegra markaða í 5. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Í 6. gr. kemur t.a.m. fram að markmið og inntak markaðsskilgreininga sé að afmarka og skilgreina mörk samkeppni á milli fyrirtækja og séu fyrstu aðgerðir FST í því ferli að meta hvort þörf sé á að beita kvöðum gagnvart fjarskiptafyrirtækjum með umtalsverðan markaðsstyrk. Til þess að hægt sé að beita slíkum kvöðum verður FST að afmarka viðeigandi markað, bæði hvað varðar tegundir vöru eða þjónustu sem undir hann geta fallið og landfræðilega.

664. Í 13 gr. reglugerðarinnar segir að við mat á samkeppnisaðstæðum á markaði skulu landfræðileg mörk viðkomandi vöru- og þjónustumarkaðar afmörkuð. FST ber þannig að greina hvort virk samkeppni ríki á tilteknu landfræðilegu svæði á viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði, hvort sem um sé að ræða allt landið eða hluta þess.

665. Þá kemur fram í 4. mgr. 13. gr. að viðkomandi landfræðilegur markaður samanstandi af því svæði sem viðskipti með umrædda vöru eða þjónustu fer fram og samkeppnisaðstæður eru nægilega einsleitar og unnt er að aðgreina frá svæðum þar sem samkeppnisaðstæður eru umtalsvert frábrugðnar. Svæði þar sem samkeppnisaðstæður eru ólíkar mynda ekki sama landfræðilega markaðinn.

666. Í 5. mgr. 13. gr. segir svo að við val á landfræðilegum einingum, sem FST ber almennt að hefja mat sitt frá, skal stofnunin miða við eftirfarandi:

- a) Eining skal vera af viðeigandi stærð, þ.e. nægjanlega lítil til þess að forðast veruleg frávík í samkeppnisaðstæðum innan umræddrar einingar en nægilega stór til þess að koma í veg fyrir óhóflega byrði við að svara gagnaöflunarbeiðnum FST, sem og á FST við að greina og vinna úr innkomnum gögnum.
- b) Eining skal endurspegla netkerfi allra viðkomandi rekstraraðila.
- c) Mörk landsvæða skulu vera skýr og stöðug yfir tíma.

667. Þá kemur fram í 6. mgr. 13. gr. að ef mismunandi samkeppnisaðstæður eru greindar á milli svæða sem ekki eru taldar nægjanlegar til þess að hægt sé að réttlæta aðskilda landfræðilega markaði eða hafa áhrif á útnefningu fjarskiptafyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk, getur FST lagt á mismunandi kvaðir eftir svæðum. Í þessu samhengi ber að líta til stöðugleika hinna mismunandi samkeppnisaðstæðna yfir tíma til að ákvarða hvort afmarka skuli landfræðilega markaði eða beita mismunandi kvöðum.

668. Loks kemur fram í 7. mgr. 13. gr. reglugerðarinnar að landfræðileg afmörkun á fjarskiptamarkaði ráðist að jafnaði á tveimur megin forsendum, þ.e. útbreiðslusvæði fjarskiptaneta og gildissviði laga og reglugerða.

5.1.3 Leiðbeiningar ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk

669. Samkvæmt 2. mgr. 43. gr. laga um fjarskipti ber FST við skilgreiningu markaða að líta til tilmæla Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um viðkomandi þjónustumarkaði og viðmiðunarreglna (leiðbeininga) ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk að teknu tilliti til innlendra aðstæðna, sérstaklega viðkomandi landfræðilegs markaðar, þar sem hliðsjón er m.a. höfð af *eðli samkeppni í innviðum* á tilteknu svæði í samræmi við ákvæði samkeppnislaga.

670. Í frumvarpi því er varð að lögum um fjarskipti nr. 70/2022 er nánar kveðið á um að ESA gefi út tilmæli þar sem tilgreindir eru þeir þjónustumarkaðir sem taka ber til skoðunar og eru þau tilmæli útgangspunkturinn, en FST þurfi einnig að taka afstöðu til þess hvernig viðkomandi þjónustumarkaður er nánar afmarkaður miðað við innlendar aðstæður. Þá kemur fram að gert væri ráð fyrir að ESA gæfi út leiðbeiningar um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk enda hafði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins nýlega gefið út nýjar leiðbeiningar þess efnis eða á árinu 2018. Í þeim leiðbeiningum væri einnig að finna umfjöllun um skilgreiningu markaða sem taka ætti tillit til.

671. Þann 16. nóvember 2022 uppfærði ESA leiðbeiningar sínar um markaðsgreiningar og mat á umfangsmiklum markaðsstyrk á fjarskiptamarkaði til samræmis við leiðbeiningar framkvæmdastjórnarinnar frá 2018. Leiðbeiningarnar voru settar til þess að styðja við samræmt eftirlit og einsleita beitingu reglna á sviðinu innan EES-svæðisins. Við gerð leiðbeininganna var litið til skýringa framkvæmdastjórnarinnar með leiðbeiningum hennar frá 2018 að breyttu breytanda.¹³²

672. Fjallað er um landfræðilega greiningu í kafla 2.3 í leiðbeiningunum. Þar segir að landfræðileg greining komi í kjölfar þess að vöru- eða þjónustumarkaður hafi verið skilgreindur. Á grundvelli fastmótaðrar dómaframkvæmdar fæli landfræðilegur markaður í sér svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki tækju þátt í framboði og eftirspurn á viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrðin væru nægilega einsleit og hægt væri að greina það frá öðrum landsvæðum þar sem samkeppnisskilyrði væru verulega ólík.¹³³

673. Varðandi val á landfræðilegum einingum kemur fram að gæta skuli að þeim þremur atriðum sem lýst er í 5. mgr. 13. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta sem um getur hér að framan.

674. Ef landfræðilegur munur á samkeppnisaðstæðum væri greindur en ekki þætti þörf á að aðgreina landfræðilega markaði gæti fjarskiptaeftirlitsstjórnvald samt sem áður beitt mismunandi íþyngjandi kvöðum eftir landshlutum. Stöðugleiki þessara mismunandi samkeppnisaðstæðna væri lykilinn að því að ákvarða hvort viðkomandi markaður yrði aðgreindur landfræðilega eða mismunandi kvöðum beitt.¹³⁴

675. Loks kemur fram að líta verði til tveggja meginatriða við landfræðilega greiningu á fjarskiptamarkaði, þ.e. annars vegar útbreiðslu neta og hins vegar tilvistar laga- og reglugerða.¹³⁵ Varðandi síðara atriðið er í dæmaskyni getið um tilvik þar sem farsímafyrirtæki gæti aðeins veitt þjónustu á því svæði sem það hefði starfsleyfi líkt og í máli framkvæmdastjórnarinnar nr. IV/M.1430, *Vodafone/Airtouch*.¹³⁶

¹³² Sjá bls. 3 í leiðbeiningum ESA frá 16. nóvember 2022.

¹³³ Leiðbeiningar ESA, mgr. 46–48.

¹³⁴ Leiðbeiningar ESA, mgr. 50.

¹³⁵ Leiðbeiningar ESA, mgr. 51.

¹³⁶ Neðanmálsgrein 48 á bls. 15 í leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningar og mat á umfangsmiklum markaðsstyrk frá 16. nóvember 2022.

5.1.4 Tilmæli ESA og framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði

5.1.4.1 Tilmæli ESA um viðkomandi markaði

676. Tilmæli ESA um viðeigandi vöru- og þjónustumarkaði á fjarskiptamarkaði eru frá 11. maí 2016 og taka mið af þágildandi tilmælum framkvæmdarstjórnarinnar 2014 um sama efni, en leitast var við að tryggja samræmda beitingu samevrópsks regluverks.¹³⁷

677. Fram kemur að upphafspunktur fjarskiptaeftirlitsstjórnvalda við greiningu á heildsölumarkaði sem er andlag fyrirfram kvaða, væri að greina samsvarandi smásölumarkað eða smásölumarkaði. Greining á smásölumarkaði skyldi framkvæmd þannig að tekið væri tillit til eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu með framsýnni greiningu yfir tiltekið tímabil.¹³⁸

678. Í kjölfar framangreinds beri eftirlitsstjórnvöldum að framkvæma landfræðilega greiningu þar sem grein er gerð fyrir því hvaða landsvæði telst falla undir hvern slíkan markað með vísan til þess að samkeppnisskilyrði séu áþekk eða nægilega einsleit og að aðgreina megi það frá öðrum svæðum þar sem verulega ólík samkeppnisskilyrði ríkjá. Sérstaklega ber að líta til þess hvort hegðun félags sem hefur verulegan markaðsstyrk sé eins á öllum landsvæðum eða hvort félagið standi frammi fyrir verulega breytilegum samkeppnisaðstæðum á mismunandi svæðum sem hafa áhrif á hegðun félagsins.¹³⁹

5.1.4.2 Tilmæli og vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá desember 2020

679. Framkvæmdastjórn ESB gaf út uppfærð tilmæli um viðeigandi vöru- og þjónustumarkaði á sviði fjarskipta þann 18. desember 2020.¹⁴⁰ Tilmælin voru endurskoðuð með tilliti til gildistöku kóðans og þeirrar markaðsþróunar sem átt hafði sér stað síðan 2014. Þó svo að Kóðinn hafi ekki verið tekinn upp í EES-samninginn þar sem beðið er afléttingar stjórnskipulegs fyrirvara af hálfu Noregs, er ljóst samkvæmt 108. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022 að lögin fela í sér innleiðingu á Kóðanum hér á landi. Þó svo að ESA hafi ekki ennþá endurskoðað tilmæli sín um viðkomandi markaði frá 2016 til samræmis við ofangreind tilmæli framkvæmdastjórnar ESB frá 2020, geta hin nýju tilmæli og vinnuskjal framkvæmdastjórnarinnar með þeim því veitt innsýn í hvernig beri að túlka nýja löggjöf með tilliti til markaðsgreininga, auk þess sem þau taka mið af þróun fjarskiptamarkaða, samkeppnisréttar og dómafordæma dómstóls ESB frá 2014. Þannig má einnig leitast við að að stuðla að samræmdri framkvæmd á samevrópsku regluverki.

680. Í umræddum tilmælum framkvæmdastjórnarinnar er nánar kveðið á um landfræðilega greiningu, en þar kemur m.a. fram að ólíklegt sé að samkeppnisvandamál séu eins alls staðar á yfirráðasvæði viðkomandi ríkis, bæði með tilliti til markaðar 3a og 3b. Af framangreindum ástæðum sé brýnt að viðeigandi markaðir sæti ítarlegri landfræðilegri greiningu. Því ættu

¹³⁷ Tilmæli ESA um viðkomandi markaði frá 11. maí 2016, mgr. 4.

¹³⁸ Tilmæli ESA, mgr. 12.

¹³⁹ Tilmæli ESA, mgr. 12.

¹⁴⁰ Sjá Commission Recommendation of 18.12.2020 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code, C(2020) 8750 final.

fjarSKIPTAeftirlitsstofnanir að aðgreina landsvæði þar sem samkeppnisskilyrði væru nægilega einsleit frá landssvæðum þar sem samkeppnisskilyrði væru umtalsvert frábrugðin. Beri þá sérstaklega að horfa til þess hvort mögulegur aðili með umtalsverðan markaðsstyrk hegði sér með sambærilegum hætti milli svæða þar sem hann starfrækir fjarSKIPTANET eða hvort hann standi frammi fyrir mismunandi samkeppnisþrýstingi milli svæða.¹⁴¹

681. Þá segir að til þessa (2020) hefðu fjarSKIPTAeftirlitsstofnanir innan ESB flestar komist að þeirri niðurstöðu að landfræðilegir markaðir væru landið allt, þar sem koparnet fyrrum ríkiseinokunarhafana hefðu verið landsdekkandi. Hins vegar, þar sem útbreiðsla fjarSKIPTANETA keppinauta þeirra hefði aukist jafnt og þétt, gætu samkeppnisaðstæður verið verulega og varanlega breytileg milli svæða í viðkomandi ríki (t.d. á milli þéttbýlis og dreifbýlis), sem kallaði þá á aðgreinda landfræðilega markaði.¹⁴²

682. Þegar landfræðileg greining væri framkvæmd ættu eftirlitsaðilar að byrja á því að velja grunnviðmið fyrir landfræðilegar einingar sem upphafspunkt til að leggja mat á samkeppnisaðstæður. Slíkt viðmið gæti fylgt útbreiðslu netkerfa eða marka stjórnsýslueininga eftir aðstæðum í hverju landi fyrir sig. Undantekningarlaust ætti landfræðileg eining að uppfylla skilyrðin þrjú sem fram koma í SMP leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar frá 2018, þ.e. 1) að vera hæfilega stór, 2) endurspegla útbreiðslu fjarSKIPTANETA allra fjarSKIPTAfyrtækja og 3) að hafa skýr og stöðug mörk yfir tíma.¹⁴³

683. Varðandi skilyrði 2) kom fram í vinnuskjali með tilmælunum að fjarSKIPTAeftirlitsstofnanir gætu stuðst við landfræðilega könnun á útbreiðslu neta, sbr. 22. gr. Kóðans, ef hún væri nægilega vel úr garði gerð. FjarSKIPTAeftirlitsstofnanir geta einnig skilgreint landfræðilegar einingar í samræmi við útbreiðslu fjarSKIPTANETA (t.d. svæði sem þjónuðu tilteknum símstöðvum eða tengipunktum). Þessi aðferðafræði gæti þó reynst flókin í framkvæmd, sérstaklega með tilkomu fleiri samhliða neta sem fylgdu ekki endilega sömu tæknihögun.¹⁴⁴ FjarSKIPTAeftirlitsstjórnvöld gætu því einnig stuðst við stjórnsýslueiningar eins og sveitarfélög, póstnúmer eða símanúmerasvæði. FjarSKIPTAeftirlitsstjórnvöld yrðu að taka ákvörðun um val á þeirri landfræðilegu einingu sem best hentaði út frá aðstæðum í hverju ríki fyrir sig.

684. Í framhaldi af því ættu eftirlitsaðilar í samræmi við grundvallarreglur samkeppnisréttar að ákvarða fyrstu skilgreiningu á umfangi landfræðilegra markaða með því að flokka saman svæði þar sem svipaðar samkeppnisaðstæður væru ríkjandi. Ættu þær að meta samkeppnisaðstæður á framsýnan hátt, með því að horfa til vísbendinga er vörðuðu formgerð

¹⁴¹ Tilmæli framkvæmdastjórnar ESB um viðeigandi markaði frá 1. desember 2020, mgr. 35. Þar segir orðrétt: „In both the above wholesale access markets, competitive problems are unlikely to persist uniformly across a given Member State and such markets should be subject to a thorough geographical analysis. Therefore, when defining relevant markets in accordance with Article 64(3) of the Code, national regulatory authorities should identify geographic areas where the conditions of competition are sufficiently homogeneous and which can be distinguished from neighbouring areas in which the prevailing conditions of competition are appreciably different, having particular regard to the question whether the potential operator having significant market power acts uniformly across its network area or whether it faces appreciably different conditions of competition to a degree that its activities are constrained in some areas but not in others.”

¹⁴² Tilmæli framkvæmdastjórnar ESB, mgr. 36.

¹⁴³ Sama heimild, mgr. 37.

¹⁴⁴ Sjá blaðsíðu 19 í vinnuskjali framkvæmdastjórnarinnar og skýrslu BEREC um landfræðilega greiningu frá 2018, mgr. 49

markaðarins og hegðunar markaðsaðila og hafa sérstaklega í huga mikilvægi innviðasamkeppni í samræmi við 3. mgr. 64. gr. Kóðans.¹⁴⁵ Slíkar vísbendingar gætu m.a. verið í formi útbreiðslu fjarskiptaneta hinna ýmsu aðila, fjölda neta í samkeppni, markaðshlutdeildar þeirra, þróunar markaðshlutdeildar, staðbundinnar eða samræmdrar verðlagningar, einkenna eftirspurnar og hegðunar neytenda. Niðurstöðuna ætti að bera saman við niðurstöðu greiningar á eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu. Á þessu stigi væri unnt að greina svæði saman sem ekki væru aðliggjandi ef svipaðar samkeppnisaðstæður ríktu innan þeirra.¹⁴⁶

685. Þá skyldi að lokum taka tillit til verulegra frávika í samkeppnisaðstæðum á framsýnum grundvelli við landfræðilega skilgreiningu viðkomandi markaðar. Hægt væri að notast við mismunandi kvaðir þegar um væri að ræða viðaminni frávik í samkeppnisaðstæðum eða þegar mismunandi samkeppnisaðstæður þættu ekki nægilega stöðugar til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði. Í tilviki mismunandi kvaða væri þá hægt að kveða á um reglulega endurskoðun á kvöðum, án þess að grafa með því undan fyrirsjáanleika kvaðanna.

686. Í vinnuskjali framkvæmdastjórnarinnar með tilmælunum frá 2020 er með ítarlegri hætti en í tilmælunum sjálfum fjallað um framkvæmd landfræðilegrar greiningar. Þar má m.a. finna umfjöllun um þau atriði sem fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld hefðu verið að líta til við landfræðilegar greiningar sínar og minnt væri á mikilvægi þess að þau byggðu landfræðilegar greiningar sínar á samræmdum viðmiðum. Með þeirri umfjöllun er stefnt að því að tryggja samræmda framkvæmd allra aðildarríkja og þannig efla fyrirsjáanleika regluverksins.¹⁴⁷

687. Þar kemur m.a. fram að þegar samkeppni telst virk geri Kóðinn ráð fyrir því að kvöðum sé aflétt. Hins vegar, þar sem samkeppni er ekki orðin virk, ættu fjarskiptaeftirlitsstofnanir að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að bregðast við greindum samkeppnisvandamálum og á sama tíma að stuðla að útbreiðslu nýrra fjarskiptaneta. Útbreiðsla samhliða fjarskiptaneta muni efla samkeppni á fjarskiptamörkuðum og leiða til afnáms kvaða eða að þær verði vægari, þ.m.t. aðgangskvöð, á svæðum þar sem innviðasamkeppni hefði myndast, en ekki væri réttlætanlegt að afkvaðavæða að fullu.¹⁴⁸

688. Þá kemur fram að það væri tilgangur vinnuskjalsins að fjalla með ítarlegri hætti en gert væri í tilmælunum sjálfum um þá þróun sem gæti leitt til þess að fjarskiptaeftirlitsstofnanir kæmust að þeirri niðurstöðu að ekki væri þörf á kvöðum á viðkomandi heildsölumörkuðum, sérstaklega á tilteknum svæðum þar sem virk samkeppni ríkti.¹⁴⁹

689. Í vinnuskjalinu kemur fram að af regluverki og fastmótaðri dómaframkvæmd megi ráða að landfræðilegur markaður taki til svæðis þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taki þátt í framboði og eftirspurn á viðkomandi vöru eða þjónustu og samkeppnisaðstæður eru nægilega einsleitar til þess að hægt sé að aðgreina svæðið frá öðrum aðliggjandi samkeppnissvæðum þar sem

¹⁴⁵ Í 2. mgr. 43. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022 segir: „Við skilgreiningu markaða skal FST taka ýtrasta tillit til tilmæla Eftirlitsstofnunar EFTA um viðkomandi þjónustumarkaði og viðmiðunarreglna Eftirlitsstofnunar EFTA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk að teknu tilliti til innlendra aðstæðna, sérstaklega viðkomandi landfræðilegs markaðar, **þar sem hliðsjón er m.a. höfð af eðli samkeppni í innviðum á tilteknu svæði í samræmi við ákvæði samkeppnislaga. ...** „ (Leturbreyting FST)

¹⁴⁶ Sama heimild, mgr. 38.

¹⁴⁷ Umfjöllun um landfræðilega skilgreiningu markaða er að meginstefnu til að finna á bls. 16-22 í vinnuskjalinu.

¹⁴⁸ Sjá bls. 6 í vinnuskjalinu.

¹⁴⁹ Sjá bls. 8 í vinnuskjalinu.

samkeppnisaðstæður eru verulega ólíkar. Svæði þar sem samkeppnisaðstæður væru verulega ólíkar gætu ekki talist tilheyra sama landfræðilega markaðnum. Mikill munur á samkeppnisskilyrðum á milli mismunandi svæða í sama landi, t.d. munur á þéttbýli og dreifbýli, gæti því leitt til þess að ekki yrði hjá því komist að greina þurfi aðskilda landfræðilega markaði. Þessi aðgreining gæti að lokum leitt til mismunandi útnefninga félaga með umfangsmikill markaðsstyrk og mismunandi álagningar kvaða.

690. Í kafla 4.1.3 í vinnuskjalinu er sérstaklega fjallað um landfræðilega greiningu markaðar 1 (markaður 3a í gildandi tilmælum ESA frá 2016). Þar kemur fram að burtséð frá því að umræddur markaður myndi almennt uppfylla þriggja skilyrða prófið, gætu sérstakar markaðsaðstæður réttlætt afléttingu kvaða á umræddum markaði, annað hvort í viðkomandi landi öllu eða þar sem líklegra væri, á tilteknum landfræðilegum markaði eða mörkuðum innan viðkomandi ríkis. Í sumum ríkjum væri innviðasamkeppni lengra komin, þó það ætti ekki endilega við um viðkomandi ríki í heild. Í mörgum ríkjum hefðu kapalkerfi og/eða ljósleiðaranet verið lögð á tilteknum svæðum af keppinautum fyrrum einkaréttarhafanna. Þá innihéldi Kóðinn ákvæði sem ættu að örva innviðasamkeppni, t.d. ákvæði um samfjárfestingar og hrein heildsölufyrirtæki. Af þessu leiddi að samkeppnisaðstæður innan viðkomandi ríkis gætu verið verulega misjöfn eftir svæðum. Þetta kallaði á að nauðsynlegt væri að greina hina ýmsu þætti sem mótuðu samkeppnisaðstæður á mismunandi svæðum viðkomandi ríkis, sér í lagi í ríkjum þar sem innviðasamkeppni væri mikil, sérstaklega þar sem útbreiðsluhlutfall fjarskiptaneta keppinauta hins fyrrum ríkiseinokunarhafa væri hátt. Þess vegna ættu fjarskiptaeftirlitsstofnanir að meta hvort rétt væri að aðgreina landfræðilega markaði við sérstakar samkeppnisaðstæður og meta hvort ennþá væri þörf á kvöðum eða hvort unnt væri að afnema þær á tilteknum landsvæðum.¹⁵⁰

691. Tekið er fram að landfræðileg greining sé, líkt og greining á vörumarkaðinum/þjónustumarkaðinum, byggð á grundvallarreglum samkeppnisréttar. Greiningin feli í sér mat á framboðs- og eftirspurnarstaðgöngu, auk þess sem mögulega þyrfti að líta til mögulegrar samkeppni ef það ætti við á þessu stigi markaðsgreiningar.

692. Á grundvelli slíkrar greiningar gætu fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld komist að þeirri niðurstöðu að markaðurinn væri fjölþjóðlegur, landsbundinn, svæðisbundinn eða staðbundinn. Hingað til hefðu flest fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld komist að þeirri niðurstöðu að fjarskiptamarkaðir væru landsbundnir, þar sem koparnet hefðu yfirleitt þakið stóran hluta yfirráðasvæðis ríkjanna. Þó hefði þróunin verið meira í átt að greiningu smærri landfræðilegra eininga seinustu árin og kæmi sú þróun til með að aukast í framtíðinni, þar sem samkeppni sem byggði á innviðum þróaðist misjafnlega hratt innan aðildarríkjanna, sem leiddi til mismunandi samkeppnisaðstæðna innan ríkjanna. Því til stuðning var vísað til þess að markaður 3a hefði áður fyrr einkennst af landsdekkandi koparnetum í eigu fyrrum ríkisreknu einokunaraðilanna. Í dag einkenndi hins vegar markaðinn aukin samkeppni samhliða neta á tilteknum svæðum (eins og ljósleiðara og kapalkerfa) og þá væru í mörgum ríkjum yfirvofandi áform um útfösun koparkerfa. Framangreindar aðstæður væru líklegar til að ýta undir að samkeppnisskilyrði yrðu því mun ólíkari á milli landssvæða einstakra ríkja.¹⁵¹

¹⁵⁰ Sjá bls. 52 í vinnuskjalinu.

¹⁵¹ Á bls. 18 segir: „Sweden is a relevant example of this evolution towards increasing geographical heterogeneity of competitive conditions within a Member State. In its last market analysis, the Swedish NRA (PTS) defined a

693. Þá er einnig fjallað nánar um val á viðmiði fyrir landfræðilega grunneiningu, en líkt og fram kæmi í tilmælunum ætti það að vera upphafspunktur landfræðilegrar greiningar, þ.e. að skilgreina landfræðilega grunneiningu til að framkvæma frummat á samkeppnisaðstæðum út frá. Næsta skref væri að flokka saman þær landfræðilegu einingar þar sem samkeppnisaðstæður væru nægilega einsleitar. Í framhaldi af landfræðilegri greiningu bæri fjarskiptaeftirlitsstjórnvöldum að framkvæma mat á umtalsverðum markaðsstyrk á sérhverjum landfræðilegum markaði og leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim landfræðilegu mörkuðum þar sem ekki ríkti virk samkeppni.

694. Þá kemur fram að fjarskiptaeftirlitstofnanir ættu að byrja á að meta hvort samkeppnisskilyrði væru mismunandi milli svæða á smásölustiginu, að því gefnu að heildsöluþæðir væru ekki til staðar (e. modified greenfield approach). Einkum gætu verið frávík varðandi fjölda innviðafyrirtækja sem veittu heildsöluaðgang, gæði, verð eða markaðshlutdeild í heildsölu (þ.m.t. innri not). Ef mismunandi samkeppnisskilyrði væru greind á smásölustiginu, ætti að framkvæma ítarlega landfræðilega greiningu á heildsölustiginu.

695. Fjarskiptaeftirlitsaðilar ættu að framkvæma bráðabirgðaskilgreiningu á umfangi landfræðilegra markaða m.t.t. þeirra landfræðilegu grunneininga sem áður hefðu verið skoðaðar og flokka slíkar einingar saman þar sem svipaðar samkeppnisaðstæður ríktu. Væri sú bráðabirgðaskilgreining framkvæmd á grundvelli þátta eins og: (a) Fjölda samkeppnisneta, (b) skiptingar markaðshlutdeildar á smásölu- og heildsölustigi, (c) bráðabirgðagreiningar á verðlagningu og verðmunar eftir svæðum og (d) hegðunarmynstri neytenda og markaðsaðila. Í kjölfar bráðabirgðagreiningarinnar ættu fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld svo að aðlagða landfræðilega greiningu sína að eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu, þar sem líta ætti á framangreindar vísbendingar sem staðgengil (e. proxy) fyrir landfræðilega afmörkun markaða, en ekki sem eina afgerandi þáttinn.¹⁵²

696. Varðandi skilyrði (a), sem fjallar um fjölda samkeppnisneta, ætti það skilyrði að vera mikilvægur liður í landfræðilegri greiningu, þar sem í Kóðanum¹⁵³ væri m.a. kveðið á um að fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld skyldu m.a. skilgreina landfræðilega markaði með tilliti til þess hve mikil innviðasamkeppni væri innan landsvæðis þeirra. Útbreiðslukort sem fjarskiptaeftirlitsstjórnvöldum væri skylt að útbúa á grundvelli 22. gr. Kóðans, sbr. einnig 11. gr. laga um Fjarskiptastofu nr. 75/2021, gæti reynst gagnlegt tól í þessum efnum. Þau net ætti að telja með sem gerðu rekstraraðila þess kleift að ná til endanotenda með sjálfstæðum hætti, þ.e. þeir ættu ekki að reiða sig á, jafnvel að hluta, á net annars rekstraraðila, nema rekstraraðilinn nyti góðs af samhverfum aðgangi og þau næðu til umtalsverðs hluta endanlegra notenda í viðkomandi landfræðilegri einingu. Ef fjöldi birgja væri sá sami á milli landsvæða en ekki væri um sömu birgja að ræða á milli landsvæða, sérstaklega hvað megin birginn varðaði, ættu fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld að líta á þau svæði sem aðgreinda

separate market for fibre. The fibre market was characterised by the presence of numerous non-overlapping fibre networks that typically reach very high market shares in their coverage area. Moreover, those networks were found to be unlikely to expand into the coverage area of a different fibre network. The Commission, supported by BEREC, contested PTS's definition of a national market under these circumstances because of the lack of demand and supply side substitution of wholesale access between non-overlapping networks. The Commission argued that PTS should have considered local geographic markets to reflect better the competitive situation in the country."

¹⁵² Sjá bls. 19 og 20 í vinnuskjali framkvæmdastjórnarinnar.

¹⁵³ Kóðinn, 64. gr., mgr.3.

landfræðilega markaði. Tilvist félaga sem stunduðu einungis heildsölu (e. *wholesale-only operator(s)*) og/eða samninga um sameiginlega fjárfestingu (e. *co-investment agreements*) gæti haft veruleg áhrif á samkeppnishegðun. Taka mætti tillit til þessa þá þegar markaðurinn væri skilgreindur, eftir aðstæðum hverju sinni, þ.e. ekki fyrst við mat á markaðsstyrk.¹⁵⁴

697. Við greiningu á skilyrði (b) sem fjallar um skiptingu markaðshlutdeildar, bæði á heildsölu- og smásölustigi, getur verið gagnlegt að meta stig samkeppni sem viðkomandi samkeppnisaðili stendur frammi fyrir með stoð í markaðshlutdeildartölum. Enn fremur er tekið fram að markaðshlutdeild á smásölustigi veiti oft góða innsýn í útbreiðslu neta með tilliti til greiningar á umfangsmiklum markaðsstyrk á smásölustigi. Aftur á móti segir í vinnuskjalinu að á grundvelli „*Modified Greenfield Approach*“,¹⁵⁵ gæti markaðshlutdeild á smásöllumarkaði aðeins að hluta til verið viðeigandi vísbending ef hún endurspeglar áhrif eldri eða nógildandi kvaða á samsvarandi heildsölumarkaði. Þess vegna ættu fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld einnig að líta til markaðshlutdeildar á heildsölustigi.¹⁵⁶

698. Varðandi skilyrði (c), sem fjallaði um verðlagningu og verðmun eftir svæðum, gæti könnun á verðlagningu verið mikilvæg við mat á því hvort samkeppnisaðstæður væru mismunandi á milli landsvæða. Hærra verð á tilteknu svæði gæti t.d. endurspeglad hærri kostnað sem stafaði af sérstökum aðstæðum á svæðinu, og mögulega verið vísbending um að aðgangshindranir væru meiri á því svæði en annarstaðar. Fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld þyrftu samt sem áður að gjalda varhug við því að leggja verðlag, eitt og sér, til grundvallar mati á mismunandi samkeppnisaðstæðum, þar sem sú staðreynd, ein og sér, að verð væri samræmt á milli landsvæða leiddi ekki endilega til þeirrar niðurstöðu að um einn samræmdan markað að ræða.¹⁵⁷

699. Skilyrði (d), sem fjallaði um hegðunarmynstur, gæti tekið til bæði framboðshliðar, t.d. staðbundinnar markaðssetningar, og eftirspurnarhliðar, t.d. hlutfalls viðskiptavina sem skiptu um þjónustuveitanda og/eða svokallað „*churn-hlutfall*“,¹⁵⁸ auk mismunar á eftirspurn eftir landsvæðum með tilliti til hraða netþjónustu og vöndla.¹⁵⁹

700. Við landfræðilega greiningu mætti skoða eftirspurnarstaðgöngu í því samhengi hvort viðskiptavinir gætu skipt um þjónustuveitanda utan ímyndaðs landfræðilegs markaðar, ef verð fyrir þjónustuna hækkaði. Þetta væri þó ólíklegt til þess að hafa mikil áhrif á markaðsgreiningu þessa, þar sem viðskiptavinir gætu einungis keypt þjónustu í gegnum þau net sem tengd væru við þeirra heimili eða starfsstöðvar.¹⁶⁰

701. Greining á framboðsstaðgöngu væri þó hins vegar talin líkleg til þess vera mikilvægur þáttur við nálgun fjarskiptaeftirlitsjónvalda, þar sem hún hvetti til þess að litið væri til framtíðar þróunar á markaðinum. Framboðsstaðganga vísaði til getu keppnauta til að koma

¹⁵⁴ Sjá bls. 20 í vinnuskjali framkvæmdastjórnarinnar og umfjöllun framkvæmdastjórnarinnar um *wholesale-only operator* í máli IT/2019/2181.

¹⁵⁵ Sjá Explanatory Note með Commission Recommendation 2014/710/EU, SWD (2014) 298, p. 8.

¹⁵⁶ Í þessu samhengi má líta til IT/2019/2181-2, þar sem AGCOM notaðist við markaðshlutdeild á bæði heildsölu- og smásölustigi við markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og 3b.

¹⁵⁷ Í því sambandi var vísað til máls Svíþjóðar frá 2019, sbr. SE/2019/2245 og málsgrein 113 í sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014.

¹⁵⁸ Hlutfall viðskiptavina sem eru tilbúnir að skipta um þjónustuveitanda.

¹⁵⁹ Í því sambandi var vísað til máls Bretlands frá 2017, sbr. UK/2017/0733.

¹⁶⁰ Sjá bls. 21 í vinnuskjali framkvæmdarstjórnar ESB.

inn á viðkomandi markað sem viðbragð við verðhækkun. Þess vegna ættu fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld að horfa til mögulegrar útbreiðslu fjarskiptaneta og horfa til ýmissa gagna og vísbendinga í því sambandi. Meðal annars væri unnt að horfa til þess hvort keppinautur væri með fjarskiptanet á nálægu svæði eða til þess að keppinautur væri þegar á viðkomandi svæði en hefði ekki ennþá lagt heimtaugar síðasta spölinn til endanotenda. Einnig mætti horfa til þess hvort um álitlegt viðskiptatækifæri gæti verið að ræða, t.d. mikill íbúapéttleiki, eða að hinn mögulegi SMP aðili væri með lága smásöluhlutdeild á viðkomandi svæði. Við ofangreind atriði mætti bæta upplýsingum um útbreiðsluáform markaðsaðila, sérstaklega ef slík útbreiðsla væri þegar hafin.

702. Fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld sem viðhaft hefðu landfræðilegar ráðstafanir hefðu yfirleitt greint tvo landfræðilega markaði, þ.e. annars vegar samkeppnishæfan markað (virk samkeppni) og hins vegar ósamkeppnishæfan markað (lítil eða engin samkeppni). Aftur á móti gætu verið uppi aðstæður sem gerðu það að verkum að tiltekið svæði passaði í hvorugan flokkinn. Slíkt „millibilsástand“ ætti að endurspeglast í landfræðilegu greiningunni. Til dæmis gætu samkeppnisaðstæður á svæðum þar sem aðeins eitt net væri í boði verið verulega frábrugðnar samkeppnisaðstæðum á svæðum þar sem tvö eða fleiri net væru í boði. Það væri því í höndum viðkomandi fjarskiptaftirlitsstjórnvalds að ákvarða hvort að virk samkeppni væri talin ríkja á tilteknum landfræðilegum markaði, miðað við aðstæður á viðkomandi svæði eða svæðum. Ekki væri til tiltekinn staðlaður fjöldi neta sem þyrfti að vera til staðar til þess að markaður gæti sjálfkrafa talist samkeppnishæfur og þó fjöldi neta gæti verið mikilvægt viðmið við mat á samkeppni yrði einnig að líta til annarra þátta. Ekki væri því rétt að horfa eingöngu til fjölda neta.

703. Landfræðileg greining og álagning kvaða útilokuðu ekki hvort annað. Að meginreglu til skyldi fara með landfræðilega greiningu á mismunandi samkeppnisaðstæðum, sem væru verulega ólíkar og stöðugar yfir tiltekin tíma, á fyrra stigi markaðsgreiningar fremur en við ákvörðun um kvaðir, þ.e. við skilgreiningu landfræðilegs markaðar. Enn fremur gengi núverandi aðferðarfræði út að hvetja fjarskiptaftirlitsstjórnvöld til þess að beita framsýnni nálgun sem skilaði sér í traustri skilgreiningu landfræðilegra markaða. Landfræðileg aðgreining kvaða ætti að takmarkast við svæði þar sem samkeppnisaðstæður væru ekki eins verulega frábrugðnar og í tilviki aðgreindra landfræðilegra markaða eða þar sem óstöðugleiki ríkti. Í tilviki mismunandi kvaða ætti að vera hægt að endurskoða kvaðirnar án þess að ráðist væri í aðra heildstæða markaðsgreiningu, m.a. með því að kveða á um reglulega endurskoðun kvaða eða svæða þar sem vægari kvaðir ríktu (t.d. árleg endurskoðun). Mögulega gæti slík endurskoðun kvaða verið fyrirséð við markaðsgreiningu og hægt væri að kveða á um viðmið fyrir slíkri endurskoðun í viðkomandi markaðsgreiningu.

704. Hvað sem öðru liði ætti fyrst að framkvæma greiningu á smærri landfræðilegum einingum til þess að fjarskiptaftirlitsstjórnvöld gætu metið hvort landfræðileg aðgreining markaða væri nauðsynleg og hvort hún skyldi framkvæmd á stigi markaðsskilgreiningar, álagningar kvaða eða hvoru tveggja, enda útilokuðu aðferðirnar ekki hvora aðra. Því gæti fjarskiptaftirlitstofnun bæði aðgreint landfræðilega markaði og beitt mismunandi kvöðum eins og t.d. Ítalía gerði á árinu 2019.

705. Samandregið væri útgangspunkturinn sá að markaðspróun benti til vaxandi aðgreiningar samkeppnisaðstæðna í flestum aðildarríkjunum, og búast mætti við að í sumum tilvikum gæti þær varað í langan tíma. Af þeim sökum væri sérstaklega imprað á mikilvægi vel

ígrundaðrar landfræðilegrar greiningar í vinnuskjali framkvæmdastjórnar ESB sem framkvæmd væri á grundvelli framangreindra sjónarmiða.

5.1.5 Sameiginleg afstaða og skýrslur BEREC um landfræðilegar skilgreiningar

5.1.5.1 Almenn

706. Samkvæmt 3. mgr. 28. gr. laga um Fjarskiptastofu nr. 75/2021 ber FST að haga eftirliti sínu með tilliti til fyrirsjáanleika með því að tryggja samræmdar eftirlitsaðferðir sínar og endurmeta þær reglubundið að teknu tilliti til þróunar viðurkenndra viðmiða um bestu framkvæmd. Þá kemur fram í athugasemdum við ákvæðið að stofnuninni beri t.a.m. að horfa til starfs evrópsks hóps eftirlitsaðila á sviði fjarskipta (e. *Body of European Regulators for Electronic Communications*, hér eftir: „BEREC“) sem sé ráðgefandi og stefnumótandi samstarfsvettvangur og sem ætlað er að stuðla að samræmdri innleiðingu og framkvæmd samevrópsks regluverks á fjarskiptamarkaði, svo sem með útgáfu leiðbeininga og ráðgjöf.

707. BEREC hefur fjallað um landfræðilega greiningu, en samstarfshópurinn birti sameiginlega afstöðu sína (e. Common Position) um landfræðilega greiningu árið 2014, bæði fyrir markaðsgreiningar og álagningu kvaða.¹⁶¹ Í umræddri skýrslu kannaði BEREC við hvaða aðstæður landfræðilega aðgreind nálgun við markaðsgreiningu gæti talist viðeigandi og hvernig hægt væri að framkvæma slíka landfræðilega greiningu.

708. Í skýrslu BEREC frá 2018 var fjallað um reynsluna af framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC og raunverulega framkvæmd landfræðilegrar greiningar, en skýrslan veitir jafnframt yfirlit yfir reynslu fjarskiptaftirlitsstjórnvalda af landfræðilegum greiningum, bæði við markaðsskilgreiningar og álagningu kvaða, ásamt yfirliti yfir markaði þar sem landfræðileg greining hafði verið framkvæmd.

709. Þá birti BEREC nýverið skýrslu, eða þann 8. júní 2023, sem byggð er á framangreindum skjölum BEREC og fjallar um samkeppni margra rekstraraðila á næstu kynslóðar aðgangsnétum (e. next generation access networks/NGA networks) á sama landsvæði og afleiðingar þessarar samkeppni, þ.e. hvernig hún getur mögulega skilað sér í smásöluverði og vöruframboði. Í skýrslunni kemur fram að svæðisbundinn rekstur rekstraraðila á næstu kynslóðar aðgangsnétum eða netkerfum með mjög mikla afkastagetu (e. very high capacity networks/VHCN) spili sífellt stærra hlutverk á breiðbandsmarkaði í mörgum löndum og kunna rekstraraðilar fjarskiptaneta að nota aðrar viðskiptaaðferðir en áður, t.d. með því að verðleggja þjónustu sína með mismunandi hætti eftir landshlutum.

5.1.5.2 Sameiginleg afstaða BEREC um landfræðilega þætti markaðsgreininga frá 2014

710. Á árinu 2008 gáfu samtök fjarskiptaftirlitsstofnana í Evrópu, ERG¹⁶², út skýrslu sem fól í sér sameiginlega afstöðu til ýmissa atriða varðandi landfræðilega greiningu markaða.¹⁶³ Þar

¹⁶¹ Forveri BEREC, ERG, gaf upphaflega út sameiginlega afstöðu um þetta málefni á árinu 2008.

¹⁶² ERG varð að BEREC á árinu 2010.

¹⁶³ ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) – October 2008 ERG (08) 20 final CP Geog Aspects 081016.

kom m.a. fram að aukin útbreiðsla nýrra fjarskiptaneta og aukin markaðshlutdeild rekstraraðila þeirra gæti sums staðar hafa leitt til þess að samkeppnisaðstæður væru orðnar mismunandi milli einstakra landssvæða innan sama ríkis. Ef vafi gæti leikið á því að landið væri allt einn markaður væri ráðlegt að byrja á því að framkvæma einfalda forathugun á samkeppnisaðstæðum. Væri þá horft til eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu milli svæða og einsleitni samkeppnisaðstæðna könnuð m.t.t. útbreiðslu nýrra fjarskiptaneta, verðlagningar og eiginleika þjónustu. Ef niðurstöður forathugunar bentu til þess að ekki væri um mismunandi markaðssvæði að ræða væri ekki ástæða til að framkvæma ítarlegri greiningu. Leiðbeiningarnar sem fram komu í skýrslunni þóttu nauðsynlegar, þar sem ítarleg landfræðileg greining markaða væri almennt mjög tíma- og mannaflsfrekt verkefni fyrir fjarskiptaeftirlitsstofnanir, sem ekki væri forsvaranlegt að leggja í nema sérstakar ástæður réttlættu það, þ.e. að traustar vísbendingar bentu til þess að landfræðilega markaðnum gæti þurft að aðgreina í fleiri en einn markað eða að leggja á mismunandi kvaðir eftir svæðum.

711. Hin sameiginlega afstaða ERG gerði ráð fyrir tveimur megin aðferðum við að meta hvort rétt væri að aðgreina landfræðilega markaði eða beita mismunandi kvöðum, þ.e. annars vegar eftir stjórnsýslulegum mörkum og hins vegar eftir nethögun hins markaðsráðandi aðila, að teknu tilliti til fjarskiptaneta keppnauta.

712. Í umræddri skýrslu var ennfremur kveðið á um að til að unnt væri að aðgreina mismunandi landfræðilega markaði þyrftu tiltekin skilyrði að vera uppfyllt, þ.e.:

- Hin aðgreindu landssvæði þyrftu að vera minni en landið allt og útloka hvert annað.
- Kortleggja skyldi þjónustuframboð hvers fjarskiptafyrirtækis á viðkomandi landssvæði.
- Mörk landssvæða skyldu vera skýr og stöðug þannig að allir markaðsaðilar áttuðu sig á þeim.
- Landssvæði skyldu vera nægilega lítil til að tryggja að samkeppnisskilyrði væru ólíkleg til að breytast verulega innan þeirra og nægilega stór til að koma í veg fyrir óhóflega byrði á fjarskiptafyrirtæki við að svara fyrirspurnum og bregðast við gagnaöflunarbeiðnum fjarskiptaeftirlitsstofnana og á fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld við að greina innkomin gögn.

713. Þá kom fram að þau atriði sem helst gætu bent til þess að þörf væri á ítarlegri greiningu væru eftirfarandi:

- Mismiklar aðgangshindranir á milli svæða.
- Mismikill fjöldi starfandi fjarskiptafyrirtækja á milli svæða.
- Markaðshlutdeildir fjarskiptafyrirtækja væri ósambærileg á milli svæða.
- Mögulegur verðmunur eftir svæðum, t.d. að munur væri á verði á þjónustu hins markaðsráðandi aðila eða á verði hans og keppnauta á milli ólíkra svæða.
- Munur á þjónustuframboði eftir svæðum.

714. Sumarið 2014 lauk BEREC við endurskoðun á þeim leiðbeiningum sem fram komu í framangreindri sameiginlegri afstöðu ERG.¹⁶⁴ Þar kom fram að BEREC teldi að leiðbeiningarnar

¹⁶⁴ BEREC Common Position on Geographical Aspects of Market Analysis (definition and remedies), BoR (14) 73, frá 5. júní 2014.

frá 2008 ættu ennþá vel við svo langt sem þær næðu, sérstaklega varðandi hin hefðbundnari koparnet. Hins vegar hefði þótt ástæða til að uppfæra leiðbeiningarnar m.t.t. markaðs- og tækniþróunar frá árinu 2008, þ.m.t. vegna aukinnar útbreiðslu næstu kynslóðar neta. Þó svo leiðbeiningarnar giltu fyrir landfræðilega afmörkun allra þeirra markaða sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir greindu væri í hinu nýrra skjali lögð sérstök áhersla á markaði 3a og 3b. Fram kom að það væru þeir markaðir sem fyrst og fremst hefði verið talið réttlæt看legt að aðgreina svæði í fleiri en einn landfræðilegan markað, sérstaklega markaður 3b. Slík landfræðileg aðgreining hefði þó verið fremur fátíð í Evrópu fram að ritun skjalsins á árinu 2014. Þá hefðu slík áform fjarskiptaeftirlitsstofnana oft verið slegin út af borðinu af framkvæmdastjórn ESB.

715. Ennfremur kæmi fram að fyrsta spurningin sem svara þyrfti væri hvort og þá undir hvaða kringumstæðum þörf gæti verið á því að aðgreina markaði landfræðilega. Þessi spurning gæti verið sérstaklega flókin í ríkjum þar sem nýir netrekendur hefðu komið á markaðinn í samkeppni við fjarskiptanet fyrrum ríkiseinokunaraðilans. Sögulega hefðu landfræðilegir markaðir að langmestu leyti farið eftir útbreiðslu fjarskiptaneta fyrrum ríkiseinokunaraðilanna. Varðandi markaði fyrir fastanet væri meginreglan sú að aðeins hefði verið um einn slíkan fyrrum ríkiseinokunaraðila að ræða í hverju ríki sem hefði yfir landsdekkandi neti að ráða. Því hefði það verið niðurstaða langflestna markaðsgreininga fjarskiptaeftirlitsstofnana á EES-svæðinu á síðustu árum að landið allt teldist einn landfræðilegur markaður.¹⁶⁵

716. Þá kom fram að mikilvægi landfræðilegra greininga hefði óneitanlega aukist á síðustu árum, þar sem keppinautar fyrrum ríkiseinokunaraðilanna hefðu aukið útbreiðslu fjarskiptaneta sinna, sem og markaðshlutdeild. Í sumum tilvikum gætu samkeppnisaðstæður verið orðnar það ólíkar milli svæða að ekki væri unnt að réttlæta óskipta landfræðilega markaði. Því gæti verið nauðsynlegt að aðgreina hinn landfræðilega markað í fleiri en eitt svæði.

717. Í slíkum tilvikum krefðist hin landfræðilega greining ítarlegra gagna og upplýsinga sem bæði kostnaðarsamt og tímafrekt væri fyrir fjarskiptaeftirlitsstofnanir að afla og fjarskiptafyrirtæki að veita. Gæti slík ítarleg upplýsingaöflun undir vissum kringumstæðum talist umfram meðalhóf. Eitt megin markmið umrædds skjals BEREC væri að leiðbeina fjarskiptaeftirlitsstofnunum um þau atriði eða vísbendingar sem gætu réttlætt slíka ítarlega landfræðilega greiningu.

718. Varðandi umfjöllun skjalsins um samkeppnislega þróun, kom fram að útbreiðsla fjarskiptaneta keppinauta fyrrum ríkiseinokunaraðilanna hefði aukist á umræddu tímabili (2008-2014). Þessi aukna útbreiðsla skýrðist m.a. af:

- Keppinautum sem veittu fjarskiptaþjónustu með því að leigja koparheimtaug.
- Fjölbreyttari tæknimöguleikum, en keppinautar sem notuðu fjölbreyttari tækni en áður veittu aukna samkeppni (t.d. kapalkerfi, WiFi og LTE/4G).

¹⁶⁵ Undantekning frá þessari tilhögun væri Hull svæðið í Englandi, Finnland og Ungverjaland, sem ætti sér sögulegar skýringar.

- Útbreiðslu næstu kynslóðar neta (t.d. ljósleiðaraneta). Útbreiðsla slíkra neta hefði verið að aukast, ýmist af hálfu einkaaðila, hins opinbera eða í formi samstarfs þar á milli. Þetta gæti breytt landslaginu varðandi innviði fastaneta í grundvallaratriðum. Keppinautar sem byggt hefðu upp staðbundin ljósleiðaranet gætu, þar sem fyrrum ríkiseinokunaraðilinn væri ekki leiðandi í ljósleiðaravæðingu, sett samkeppnislegan þrýsting á fyrrum ríkiseinokunaraðilann.¹⁶⁶

719. Þá kom fram að fjárfesting í uppbyggingu fjarskiptaneta (annarra en koparneta) og aukinn fjöldi staðbundinna neta gæti leitt til nokkurs konar bútasaums, þar sem næstu kynslóðar aðgangskerfi væru nánast tilviljunarkennt fyrir hendi á víð og dreif í viðkomandi ríki, en aðeins hin hefðbundnu koparnet á öðrum svæðum. Þá yrðu ýmis svæði sem skæru sig úr m.t.t. fjölda neta, fjölda starfandi fjarskiptafyrirtækja og samkeppnisaðstæðna að öðru leyti.

720. Í skjalinu er svo tekið til skoðunar hvaða atriði þurfi að skoða áður en ráðist er í að meta hvort þörf sé á ítarlegri greiningu á samkeppnisaðstæðum á mismunandi landssvæðum. Í b-lið IV. kafla skýrslunnar er fjallað um helstu þætti sem skoða þarf í þessu sambandi:

- *Útbreiðsla fjarskiptaneta keppinauta.* Eðlilegur upphafspunktur greiningarinnar er að skoða útbreiðslu fjarskiptaneta keppinauta fyrrum ríkiseinokunaraðilanna. Viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstofnun þarf að hafa skýra yfirsýn yfir þau net sem til staðar eru á viðkomandi svæði, starfandi fjarskiptafyrirtæki og einkenni þjónustu á umræddu svæði.
- *Samkeppnislegur þrýstingur* fjarskiptaneta keppinautanna á smásölumarkaðinn.
- *Þjónustuframboð.* Skoða þarf hvort þjónustuframboð er mismunandi milli svæða, t.d. varðandi tiltekna þjónustuflokka eða vöruvöndla.
- *Fjöldi fjarskiptafyrirtækja* á hverju svæði og hlutdeild þeirra.
- *Verðlagning.* Skoða þarf verð og hugsanlegan verðmun milli svæða. Ef verð fyrrum ríkiseinokunaraðilans og keppinauta hans eru þau sömu um allt land er það vísbending um að hinn landfræðilegi markaður sé landið allt.

721. Í skjalinu kemur ennfremur fram að ekki beri að afmarkaða landfræðilega markaði nema samkeppnisaðstæður séu það ólíkar milli svæða að slíkt gæti mögulega haft áhrif á annað hvort útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk eða greind samkeppnisvandamál. Meta skal „raunverulegar“ samkeppnisaðstæður sem endurspeglast í markaðshегðun fjarskiptafyrirtækja, t.d. að því er varðar verðlagningu þeirra, og áhrifum þeirrar hegðunar á formgerð markaðarins, t.d. markaðshlutdeild. Til að geta greint sérstaka landfræðilega markaði þurfa því að liggja fyrir sannfærandi vísbendingar, er varða bæði formgerð viðkomandi markaðar og hegðun markaðsaðila, um að samkeppnisaðstæður séu þar umtalsvert frábrugðnar samkeppnisaðstæðum á öðrum svæðum innan viðkomandi ríkis.

¹⁶⁶ Þá kom fram að víða í dreifbýli hefðu verið lögð ljósleiðaranet sem fjármögnuð hefðu verið af opinberu fé. Slík staðbundin net, sem oft væri að finna tilviljunarkennt á víð og dreif í einstökum ríkjum, gætu haft áhrif á markaðsgreiningar. Leiða mætti að því líkum að flest þeirra hefðu verið byggð upp í samræmi við skilmála um ríkisstyrki og ættu þau því að vera opin öllum fjarskiptafyrirtækjum sem tryggði samkeppni á heildsölu- og smásölustigi á viðkomandi svæðum.

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

723. Að þessu loknu fjallar umrætt skjal BEREC um þau atriði sem skoða þarf, leiði bráðabirgðaniðurstaða viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstjórnvalds í ljós að þörf sé á ítarlegri landfræðilegri greiningu á viðkomandi markaði. Þá þarf m.a. að greina ítarlega samkeppnisaðstæður á tengdum smásölumörkuðum, tilhögun netuppbyggingar hinna ýmsu markaðsaðila og meta einsleitni samkeppnisaðstæðna, ásamt því að finna skynsamlegt grunnviðmið fyrir val á landssvæðum til frekari greiningar. Varðandi mat á einsleitni samkeppnisaðstæðna þurfi að skoða atriði eins og aðgangshindranir, fjölda starfandi fjarskiptafyrirtækja, markaðshlutdeildir þeirra, hugsanlegan verð- og/eða gæðamun, mögulegan mun á markaðssetningu og mögulegan mun á eðli eftirspurnar eftir svæðum.

724. Hin sameiginlega afstaða BEREC gerir ennfremur ráð fyrir því að til greina komi að beita mismunandi kvöðum á markaðsráðandi aðila eftir landssvæðum til að fást við mismunandi samkeppnisaðstæður milli svæða, ef ekki er tilefni til að aðgreina tiltekinn þjónustumarkað í fleiri en einn landfræðilegan markað. Því þarf minna að koma til svo unnt sé að kveða á um mismunandi kvaðir á markaðsráðandi aðila en landfræðilega aðgreiningu á mörkuðum í fleiri en eitt svæði.

5.1.5.3 Skýrsla BEREC um samkeppni milli marga rekstraraðila næstu kynslóðar aðgangsneta á sama landsvæði frá júní 2023

Samhliða net

725. Í skýrslu BEREC um samkeppni milli marga rekstraraðila næstu kynslóðar aðgangsneta á sama landsvæði, dags. 8. júní 2023,¹⁶⁷ er fjallað um tilvist samhliða neta og hvaða áhrif slík samkeppni hefur og eru eftirfarandi atriði sérstaklega dregin fram úr upplýsingum sem safnað var frá þátttökulöndunum, sem voru 31 að tölu:

- Að hve miklu leyti samhliða net eru til staðar á sama landsvæði.
- Að hve miklu leyti verð í smásölu er breytilegt eftir landsvæðum þegar um samhliða net er að ræða.
- Að hve miklu leyti vöruframboð í smásölu er breytilegt eftir landsvæðum þegar um samhlið net er að ræða.
- Meginástæður þessa breytileika.
- Greining á því hvaða áhrif ofangreint hefur á markað 1 skv. tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2020 (markaður 3a skv. tilmælum ESA frá 2016), bæði að því er varðar aðgreinda landfræðilega markaði og mismunandi kvaðir.

¹⁶⁷ Sjá <https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/reports/berec-report-on-competition-amongst-multiple-operators-of-nga-networks-in-the-same-geographical-region>.

726. Fram kemur að staðbundnir rekstraraðilar næstu kynslóðar fjarskiptaneta gegna sífellt mikilvægara hlutverki á breiðbandsmarkaði í mörgum ríkjum og að þeir geti notað mismunandi viðskiptaaðferðir, t.d. að viðhafa mismunandi verð eftir svæðum eða ekki.

727. Tekið er fram að verulegur munur sé á fjölda næstu kynslóðar aðgangsneta á mismunandi landsvæðum innan þeirra landa sem tóku þátt í gerð skýrslunnar. Útbreiðsla tveggja samhliða neta er um 11-50%¹⁶⁸ í 10 þátttökulöndum. Í fimm löndum er útbreiðsla tveggja samhliða neta 50%. Hlutfall þriggja samhliða neta er um 0-25% í flestum löndum eða 18 þeirra, en einungis 3 lönd ná 50% útbreiðslu þriggja samhliða neta. Hlutfall fleiri en þriggja samhliða neta er 0-10% í flestum löndum eða 16 þeirra og í einungis fimm löndum er útbreiðslan meiri en 10%. Hlutfall svæða þar sem einungis eitt net er til staðar er mismunandi á milli landa, en flest lönd falla innan 2-50% markanna.

728. Rannsókn BERC leiddi í ljós að það er að einhverju leyti fylgni milli hlutfalls samhliða næstu kynslóðar aðgangsneta og þess hvort landfræðilegur markaður er aðgreindur og/eða mismunandi kvaðir lagðar á, þó aðrir þættir skipti einnig máli fyrir ákvörðun um landfræðilega skilgreiningu. Ekki greindist marktækur munur á tilvist tveggja samhliða næstu kynslóðar aðgangsneta þátttökulanda, en almennt voru svæði með þrjú eða fleiri næstu kynslóðar aðgangsneta fleiri í löndum sem aðgreindu markaðinn landfræðilega og/eða lögðu á mismunandi kvaðir eftir landsvæðum. Þá voru svæði án næstu kynslóðar aðgangsneta færri í þeim löndum.

729. Munur á smásöluverði og/eða eiginleikum þjónustu sem veitt var á milli landsvæða var rannsakaður í 18 löndum, en einungis þrjú þeirra greindu mun þar á. Ekki var augljós samnefnari varðandi hvers vegna þessi munur var tilkominn, en ástæðurnar voru breytilegar á milli landa (t.d. samkeppni milli netrekanda, tæknilegir þættir og breytilegt heilsöluverð).

730. Í skýrslunni er áréttað að mikilvægt sé að hafa í huga að landfræðilega samræmt verð rekstraraðila réttlæti ekki endilega að landfræðileg aðgreining sé ekki framkvæmd og er vísað til sameiginlegrar afstöðu BERC frá 2014 í þessu samhengi. Þar kemur fram að verðlagning sé mikilvægt viðmið við framkvæmd landfræðilegrar greiningar og ætti að rannsaka og túlka verðlagningu rekstraraðila vandlega. Ef kostnaðargreining leiðir í ljós að verð markaðsráðandi fyrirtækis og annarra samkeppnisaðila sé hið sama um land allt geti það bent til þess að ekki séu til staðar fullnægjandi skilyrði landfræðilegrar aðgreiningar. Þó segir í skýrslunni að samræmd verðlagning milli landsvæða segi ekki alltaf alla söguna og ættu því fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld ávallt að líta til annarra undirliggjandi þátta. Til dæmis er bent á að ef verð rekstraraðila sem eru með verulegan markaðsstyrk er eins á öllu landinu, en verð annarra rekstraraðila er mismunandi milli landsvæða, einkum milli samkeppnissvæða og svæða þar sem samkeppni er minni, eru vísbendingar um einn sameiginlegan innlendan landfræðilegan markað ekki eins afgerandi. Við þessar aðstæður getur reynst mikilvægt að meta stærð samkeppnishæfra og minna samkeppnishæfra landsvæða, sem og jafnvægi milli ávinnings og kostnaðar fyrir starfandi rekstraraðila að víkja frá landfræðilega samræmdu

¹⁶⁸ Skýrslan miðað við *“Homes passed”* stuðul, sem merkir heildarfjölda heimila, s.s. einbýlishús, fjölbýlishús og atvinnuhúsnæði, sem hægt er að tengja við netin á tilteknu þjónustusvæði.

verði.¹⁶⁹ Af framangreindri umfjöllun er ljóst að almennt er þörf á nákvæmri greiningu á tiltækum upplýsingum við framkvæmd landfræðilegrar greiningar.

Landfræðileg greining á markaði 1 (markaði 3a skv. tilmælum ESA frá 2016)

731. Í þessum kafla verður litið til þess hvernig þau lönd sem tóku þátt í gerð skýrslunnar háttuðu landfræðilegri greiningu á markaði 3a samkvæmt tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016.¹⁷⁰ Í skýrslunni er imprað á mikilvægi þess að greina hvort mögulegir SMP aðilar njóti verulegs markaðsstyrks á öllu landinu eða einungis á afmörkuðum svæðum og hvort aðgangshindranir valdi því að starfsemi keppinauta þeirra sé takmörkuð við tiltekið landssvæði. Meðal annars var tekið til skoðunar hvaða áhrif landfræðileg greining hafði á samkeppnisskilyrði á markaði 3a í hverju landi fyrir sig. Einnig kemur fram að í 3 löndum hafi markaðsgreining orðið til þess að kvaðir voru látnar falla alfarið niður á markaði 3a,¹⁷¹ í öðru landi hefði það verið gert án markaðsgreiningar¹⁷² en í einu landi höfðu aldrei neinar kvaðir verið lagðar á.¹⁷³

732. Niðurstöður landfræðilegra greininga í hinum löndunum má finna í eftirfarandi töflu 5.1. Af henni má sjá að 6 lönd höfðu skilgreint undirflokka landsvæða við landfræðilega greiningu og eitt þeirra, þ.e. Ítalía, lagði einnig svæðisbundnar kvaðir á í slíkum undirflokki, en 4 lönd, þ.m.t. Ísland, lögðu landfræðilega aðgreindar kvaðir á og 16 lönd beittu ekki neinum landfræðilegum ráðstöfunum. Þá má einnig sjá af töflunni að hlutfall þeirra landa sem réðust í landfræðilegar ráðstafanir jókst um 43% frá árinu 2018, eða úr 7 í 10. Þá framkvæmdu nær öll lönd, sem þegar höfðu lokið markaðsgreiningu og afnámu ekki kvaðir á markaðnum, landfræðilega greiningu.

Tafla 5.1: Landfræðileg greining við markaðsgreiningar og/eða álagningu kvaða

Landfræðileg greining	Lönd	Fjöldi
Greining undirflokka á landfræðilegum mörkuðum	Danmörk, Eistland, Spánn, Ítalía, Finnland og Ungverjaland	6
Mismunandi kvaðir lagðar á eftir undirflokkun á landfræðilegum mörkuðum	Ítalía	1
Landfræðileg aðgreining kvaða á landsmarkaði	Belgía, Kýpur, Ísland og Slóvenía	4
Engin landfræðileg aðgreining	Tékkland, Þýskaland, Frakkland, Grikkland, Króatía, Litháen, Lettland, Írland, Norður-	16

¹⁶⁹ Sjá bls. 72 og 73 í sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014

https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/document_register_store/2014/6/BoR_%2814%29_73_BEREC_CP_geographical_aspects_of_market_analysis_f.pdf.

¹⁷⁰ Markaður 1/2020 samkvæmt tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2020.

¹⁷¹ Austurríki, Búlgaría og Rúmenía.

¹⁷² Kósóvó.

¹⁷³ Bosnía.

	Makedónía, Malta, Holland, Noregur, Portúgal, Serbía, Svíþjóð og Slóvakía	
--	---	--

Heimild: Skýrsla BEREC „Report on competition amongst multiple operators of NGA networks in the same geographical region“ bls. iv.

733. Í skýrslunni var fjallað um ástæður þess að 10 lönd beittu landfræðilegum ráðstöfunum. Þar kemur fram að meginástæður 8 landa fólust í landfræðilegum muni á útbreiðslu samhliða neta (t.d. um kapal eða ljósleiðara) og muni á útbreiðslu næstu kynslóðar aðgangsneta milli landsvæða. Í 7 löndum var ástæðan einnig landfræðilegur munur á markaðshlutdeild samkeppnisaðila á smásölustiginu. Í 4 löndum var auk þess miðað við landfræðilegan mun á markaðshlutdeild samkeppnisaðila á heildsölumarkaði. Í 3 löndum var einnig litið til þéttleika byggðar (stærðarhagkvæmni). Þá var í 3 löndum kannaður landfræðilegur verðmunur á heildsölustiginu og í 1 landi á smásölustiginu eða í Danmörku, en þar í landi var meginástæða landfræðilegu greiningarinnar landfræðilegur munur á smásöluverði hjá fyrirtækjum í sterkri markaðstöðu og annarra rekstraraðila. Í Ungverjalandi var einungis greindur verðmunur á smásölumarkaði á fáum svæðum og var það því ekki meginástæða landfræðilegrar aðgreiningar markaðarins. Í Þýskalandi var markaðurinn ekki landfræðilega aðgreindur, en lítill verðmunur greindist á smásölustiginu á milli landsvæða. Loks voru í 2 löndum einnig taldar upp aðrar meginástæður en að ofan greinir. Nánar má sjá meginástæður þess að ráðist var í landfræðilega greiningu á neðangreindri töflu:

Tafla 5.2: Meginástæður landfræðilegrar greiningar

Meginástæður	Lönd	Fjöldi
Landfræðilegur munur á útbreiðslu samhliða neta	Belgía, Kýpur, Danmörk, Spánn, Ungverjaland, Ísland, Ítalía og Slóvenía	8
Landfræðilegur munur á markaðshlutdeild á smásölustigi	Danmörk, Eistland, Spánn, Ungverjaland, Ísland, Ítalía og Slóvenía	7
Landfræðilegur munur á markaðshlutdeild á heildsölustiginu	Danmörk, Finnland, Ungverjaland og Ítalía	4
Þéttleiki byggðar	Eistland, Spánn og Ungverjaland	3
Landfræðilegur munur á verði á heildsölustigi	Spánn, Ítalía og Slóvenía	3
Landfræðilegur munur á verðlagningu í smásölu	Danmörk	1
Landfræðilegur munur á notkun á aðgangskvöðum á aðliggjandi markaði	Spánn	1

Annað	Finnland og Slóvenía	2
-------	----------------------	---

Heimild: Skýrsla BEREC „[Report on competition amongst multiple operators of NGA networks in the same geographical region](#)“ bls. 10.

734. Löndin sem aðgreindu markaðinn landfræðilega, notuðust við mismunandi grunneiningar til grundvallar landfræðilegum mörkuðum, en t.a.m. var miðað við stjórnsýslueiningar í 8 löndum, en í 4 þeirra var um að ræða sveitarfélög. Í einu landi var notast við póstnúmer og í öðru var miðað við raforkudreifingarsvæði. Í 4 löndum þar sem landfræðilegar einingar voru flokkaðar í einsleita undirmarkaði, var miðað við fjölda samkeppnisaðila á markaði. Í 6 löndum var miðað við fjölda samkeppnisaðila m.t.t. fjölda grunnvirkja yfir tilteknum útbreiðsluviðmiðum. Í 3 löndum var miðað við fjölda samkeppnisaðila sem hver og einn var með markaðshlutdeild yfir tilteknum viðmiðunarmörkum. Í 6 löndum var miðað við að markaðshlutdeild stærsta aðilans væri undir tilteknum viðmiðunarmörkum, ýmist á smásölu- eða heildsölustigi eða hvoru tveggja. Í þremur löndum var einnig stuðst við önnur viðmið.

735. Ástæður þess að 16 lönd réðust ekki í landfræðilegar ráðstafanir voru eftirfarandi: Í 13 löndum voru ekki til staðar nægilega ólíkar samkeppnisaðstæður í mismunandi landshlutum. Í 3 löndum voru landsvæði þar sem til staðar voru nokkur næstu kynslóðar aðgangsneta enn lítil og höfðu því óveruleg áhrif á samkeppni. Þá gáfu 4 lönd upp aðra ástæðu.

736. Í sumum löndum eru aðstæður með þeim hætti að rekstraraðilar starfa á tilteknum svæðum og eru því fleiri fyrirtæki en almennt gerist sem hljóta útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk við landfræðilega greiningu markaða sem býr til meiri vinnu fyrir stjórnsýsluaðila. Í Danmörku voru til dæmis 21 landfræðilegir markaðir skilgreindir og 10 rekstraraðilar útnefndir með umtalsverðan markaðsstyrk. Þar af höfðu 9 þeirra ekki þá stöðu fyrir markaðsgreininguna, en þeir eru svæðisbundnir rekstraraðilar og þar með höfðu þeir verulegan markaðsstyrk á afmörkuðum landsvæðum. Í Finnlandi voru 150 landfræðilegir markaðir skilgreindir, hins vegar voru aðeins 21 rekstraraðilar útnefndir með umtalsverðan markaðsstyrk, en þeir höfðu þegar þá stöðu. Sænska fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldið hafði ekki lokið markaðsgreiningu sinni, á þeim tíma er skýrslan var unnin, en tekið var fram að vísbendingar væru um að mikill fjöldi landfræðilega markaða yrðu greindir þar í landi, sem gæti reynst mjög íþyngjandi fyrir sænsku eftirlitsstofnunina.

Samandregnar niðurstöður BEREC skýrslunnar

737. Af framangreindri umfjöllun er ljóst að hlutfall næstu kynslóðar aðgangsneta var verulega breytilegt á milli landa. Þá var verðmunur og mismunandi vöruframboð rannsakað í 18 löndum en aðeins þrjú þeirra greindu mun á verði og vöruframboði milli landsvæða.

738. Helstu ástæður mismunar á verðum og vöruframboði voru: Samkeppni á milli neta, undirliggjandi tæknieiginleikar og mismunandi heildsöluverð milli landsvæða. Þessar ástæður höfðu mismikið vægi milli landa.

739. Ástæða þess að 7 lönd rannsökuðu ekki smásöluverðmun og/eða mun á vöruframboði voru: Mismunur var ekki talinn hafa áhrif á markaðsgreininguna í heild sinni í 4 löndum (þ.e. verðmunur var aðeins til staðar í takmarkaðan tíma eða einungis viðhafður af svæðisbundnum

netrekendum) og 4 lönd gáfu (einnig) upp aðrar ástæður, s.s. lítið land og erfiðleikar við að afla gagna.

740. Þá leiddi markaðsgreining á markaði 3a til afnáms kvaða á landsvísu í 4 löndum, en í einu landi höfðu aldrei neinar kvaðir verið lagðar á markaðinn.

741. Í 6 löndum¹⁷⁴ voru landfræðilegir undirmarkaðir aðgreindir og eitt land lagði á landfræðilegar aðgreindar kvaðir þar sem markaðinum hafði verið landfræðilega aðgreindur en 4 lönd lögðu á landfræðilegar aðgreindar kvaðir á markaði sem talinn var ná til alls landsins. 16 lönd¹⁷⁵ beittu hins vegar ekki neinum landfræðilegum ráðstöfunum. Í lok júní 2023 bættist svo Tékkland við þessi 6 ríki sem aðgreindu landfræðilega markaði á markaði 1 (markaður 3a í gildandi tilmælum ESA) og Króatía í júlí 2023 og eru ríkin því orðin 8. Ljóst er að fleiri ríki eru að vinna að slíkum landfræðilegum ráðstöfunum, þ.m.t. Noregur.

742. Fjöldi landfræðilegra grunneininga sem skoðaðar voru í fyrsta fasa landfræðilegrar greiningar var mjög mismunandi á milli landa, en voru þær allt frá því að vera undir 100 (í þremur löndum) og hátt í 20.000 (í einu landi).

5.1.6 Áhrif næstu kynslóðar neta og fjölda innviðakeppninauta á landfræðilega greiningu

5.1.6.1 Almenn

743. Hreyfiafl samkeppninnar, og þ.a.l. þörfin fyrir ítarlega greiningu landfræðilegra markaða, getur verið breytileg eftir því hvort megin viðfangsefni greiningarinnar beinist að hinum hefðbundnu koparnetum eða næstu kynslóðar netum (t.d. ljósleiðara). Uppbygging slíkra næstu kynslóðar neta hefur farið stigvaxandi í Evrópu, þ.m.t. hér á landi, á undanförunum árum.¹⁷⁶

744. Þegar haft er í huga að hreyfiafl samkeppninnar geti verið mismunandi í umhverfi næstu kynslóðar neta, er ekki úr vegi að íhuga nánar tiltekna þætti við landfræðilega skilgreiningu markaða sem einkennast af tilvist slíkra neta.¹⁷⁷

5.1.6.2 Áhrif næstu kynslóða neta á samkeppni

745. Eins og áður segir gæti útbreiðsla næstu kynslóðar fjarskiptaneta (eins og t.d. ljósleiðaraneta) breytt hreyfiafli samkeppninnar á mörkuðum fyrir breiðband verulega og

¹⁷⁴ Eftir gerð skýrslunnar hafa Tékkland og Króatía bæst við og eru löndin því orðin 8 sem aðgreina landfræðilega markaði á markaði 1 (markaður 3a í gildandi leiðbeiningum ESA).

¹⁷⁵ Þessi lönd eru orðin 14 eftir að Tékkland og Króatía aðgreindu landfræðilega markaði á umræddum heildsölumarkaði.

¹⁷⁶ Útbreiðsla slíkra neta er þó mjög misjafnlega langt á veg komin í hinum ýmsu löndum Evrópu.

¹⁷⁷ Sjá m.a. bls. 31-34 í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014, sem og tilmæli framkvæmdastjórnar ESB um kvaðasettan aðgang að næstu kynslóðar fjarskiptanetum, dags. 20. september 2010. Framangreind tilmæli, sem og tilmæli framkvæmdastjórnar ESB um jafnræðiskvöð og kostnaðargreiningaraðferðir frá 2013, hafa nú verið afnumin af framkvæmdastjórn ESB og ný tilmæli tóku við sem birt voru 19. febrúar 2024, sbr. Commission Recommendation (EU) 2024/539 on the regulatory promotion of gigabit connectivity (Gigabit Recommendation). Þegar tilmæli þessi voru birt hafði FST lokið öllum innanlandssamráðum og greiningunni í raun lokið. Því verður ekki litið til þeirra í greiningu þessari, auk þess sem ESA hefur ekki ennþá gefið út sambærileg tilmæli. Nánar verður fjallað um þessi nýju tilmæli í kafla 5.1.6.3 hér að neðan.

hefur gert það nú þegar víða í Evrópu. Getur þá verið um að ræða útbreiðslu slíkra neta af hálfu fyrrum ríkiseinokunaraðilans, keppinautar/keppinauta hans eða þeirra beggja/allra, sem og sveitarfélaga eða veitufyrirtækja.

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

747. Framkvæmdastjórn ESB hefur allt frá máli *UK/2007/0733 (Wholesale Broadband Access)* gert sér grein fyrir þýðingu uppfærslu yfir í næstu kynslóðar net á samkeppnina. Þar var fjallað um þá þýðingu sem fjárfestingar í næstu kynslóðar fjarskiptanetum gætu haft á sjálfbærni fjárfestinga í koparkerfinu. Þar kom fram að fjárfestingar í næstu kynslóðar netum gætu leitt til þess að heimtaugaleiga í koparkerfum minnkaði og yrði ekki eins fýsileg og áður.

748. Þá getur útbreiðsla næstu kynslóðar fjarskiptaneta fyrrum ríkiseinokunaraðilans haft veruleg áhrif á viðskiptamódel keppinauta. Þannig gæti lokun símstöðva sem ekki er þörf á til að veita þjónustu um næstu kynslóðar net minnkað arðsvon af heimtaugaleigu í koparkerfum, sérstaklega ef heimtaugaleiga í götuskápum verður ekki tæknilega og/eða fjárhagslega raunhæf. Það gæti leitt til þess að aðgangsbreiðendur þyrftu að færa sig í aðrar lausnir, t.d. í bitastraum, og færa sig þannig niður fjárfestingarstigann.

749. Velti aðgreiningu landfræðilegra markaða eða mismunandi kvaða eftir svæðum á markaði 3b á aðgangsvörum á markaði 3a, sem gætu verið aflagðar sökum útbreiðslu næstu kynslóðar neta hins markaðsráðandi aðila, gæti þurft að endurskoða slíka aðgreiningu eða mismunandi kvaðir á markaði 3b. Við framkvæmd landfræðilegrar greiningar þarf að horfa til framtíðar varðandi möguleikann á slíkri þróun. Fjarskiptafyrirtæki sem hafa reitt sig á heimtaugaleigu í kopar gætu því horfið frá slíkum aðgangi.

750. Í slíkri sviðsmynd veltur sá samkeppnisþrýstingur, sem heimtaugaleiguaðilar leggja á hinn markaðsráðandi aðila í umhverfi næstu kynslóðar neta, einnig á því hvort til staðar séu raunhæfir aðgangsvalkostir að umræddu næstu kynslóðar neti hins markaðsráðandi aðila (raunaðgangur eða sýndaraðgangur). Niðurstaðan af því gæti ráðið úrslitum við mat á því hvort eðlilegt sé að kveða á um landfræðilega aðgreiningu eða mismunandi kvaðir á markaði 3b.

751. Útbreiðsla næstu kynslóðar fjarskiptaneta getur því mögulega breytt samkeppnisaðstæðum á mörkuðum 3a og 3b. T.d. gæti sameiginleg fjárfesting (e. co-investment) í slíkum netum, undir vissum kringumstæðum, breytt samspilinu á milli umræddra heildsölumarkaða. Samkeppni sem byggst hefði á heimtaugaleigu í kopar (LLU) gæti minnkað á svæðum þar sem slík næstu kynslóðar net væru byggð upp ef keppinautar hins markaðsráðandi aðila færdi sig yfir í virkan aðgang (bitastraum) í stað þess að fjárfesta áfram í heimtaugaleigu. Ofangreindir þættir, virtir saman, gætu haft áhrif á möguleika fjarskiptaeftirlitsstofnana til að greina á milli samkeppnisaðstæðna á hinum ýmsu svæðum.

5.1.6.3 Endurskoðun á tilmælum um næstu kynslóða net og tilmælum um jafnræðiskvöð og kostnaðargreiningaraðferðir

752. Þann 23. febrúar 2023 birti framkvæmdastjórn ESB frétt þess efnis að lögð hefði verið fram tillaga um tilskipun sem kveður á um innviði fyrir gígabita (e. Gigabit Infrastructure Act) og er hún hluti af svokölluðum gígabitapakka. Í gígabitapakkanum má einnig finna drög að tilskipun um gígabita, sem mun leysa af hólmi tvenn eldri tilmæli, annars vegar tilmæli um næstu kynslóðar net frá 2020 og hins vegar um jafnræðiskvöð og kostnaðargreiningaraðferðir frá 2013.¹⁷⁸ Eins og fram kemur hér að framan birti framkvæmdastjórn ESB þessi nýju tilmæli þann 19. febrúar 2024, sem kölluð eru Gigabit Recommendation.

753. Tillagan að tilskipuninni varðar endurskoðun á BCRD tilskipuninni (Broadband Cost Reduction Directive nr. 2014/61/EU). Í tillögunni kemur fram að nánast öll markmið sem sett voru fram með BCRD tilskipuninni hafi þegar verið uppfyllt en þau séu jafnframt orðin úrelt. Hlutfall heimila sem hafa aðgang að 30 Mb/s internethraða hefur aukist úr 58,1% árið 2013 í 90,1% árið 2021. Aftur á móti hefur eftirspurn heimila og fyrirtækja eftir mun afkastameiri nettengingu (bæði í gegnum fastlínu og farnetslausnir) aukist verulega og er markmið um að allir hafi aðgengi að 30 Mb/s nethraða ekki lengur gott viðmið til framtíðar. Tekið er fram í tillögunni að heimsfaraldurinn COVID-19 hafi sýnt fram á aukna þörf fyrir hraðvirkar tengingar. Kallar þessi aukna þörf á enn umfangsmeiri ráðstafanir til þess að styðja við núverandi og framtíðar þarfir og var því tillaga þessi lögð fram.¹⁷⁹

754. Með ákvörðun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2022/2481, dags. 14. desember 2022 voru sett uppfærð markmið, þ.e. eigi síðar en 2030 ættu net með gígabitahraða að vera aðgengileg öllum sem vilja eða þurfa net með slíka afkastagetu. Allir endanotendur ættu einnig að geta notað gígabitapjónustu á föstum notkunarstað. Enn fremur ættu öll þéttbýl svæði að njóta þjónustu næstu kynslóðar aðgangsneta með afköst sem eru a.m.k. jafngild afköstum 5G. Var gígabit tillagan lögð fram til þess að leitast við að ná þessum markmiðum.¹⁸⁰

755. Þó svo að tilskipunin hafi ekki tekið gildi er ljóst að um er að ræða greinargóða umfjöllun um næstu kynslóðar aðgangsneta og þá þróun sem hefur orðið og mun verða og því er áhugavert að líta til þess sem kemur fram í tilskipuninni og tilmælunum. Á þetta sérstaklega við með tilliti til landfræðilegrar greiningar, enda ljóst að meiri áhersla hefur verið lögð á landfræðilega greiningu fjarskiptamarkaða á síðustu árum og mikilvægt er að fylgjast með þróuninni í þeim efnum.

756. Ekki er að finna mikla umfjöllun um landfræðilega greiningu við markaðsgreiningar fjarskiptaeftirlitsstjórnvalda í nýju tilskipuninni um innviði fyrir gígabita. Í þessu samhengi má þó líta til nýju tilmælanna þar sem finna má ítarlega umfjöllun um landfræðilega greiningu markaða, auk vinnuskjals með þeim. Ekki er þar þó að finna neitt nýtt sem ekki kemur fram í umfjölluninni hér að framan og því óþarft að endurtaka það.

¹⁷⁸ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-presents-new-initiatives-gigabit-infrastructure-act-proposal>

¹⁷⁹ The Gigabit Infrastructure Act – Proposal COM(2023) 94 final, dags. 23. febrúar 2023, bls. 1.

¹⁸⁰ Sama heimild mgr. 2, sbr einnig ákvörðun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2022/2481.

5.1.7 Áhrif fjölda keppinauta á markaði 3a á landfræðilega greiningu og umtalsverðan markaðsstyrk í umhverfi næstu kynslóðar fjarskiptaneta

757. Í skýrslu BEREC um sameiginlega útbreiðslu (e. co-investment) og umtalsverðan markaðsstyrk í umhverfi næstu kynslóðar fjarskiptaneta frá 2012, er m.a. fjallað um áhrif fjölda keppinauta á heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður 3a) á landfræðilega greiningu og umtalsverðan markaðsstyrk í umhverfi næstu kynslóðar fjarskiptaneta.¹⁸¹

758. Þar kemur m.a. fram að útbreiðsla fjarskiptaneta einkenndist af háum föstum og sokknum kostnaði. Þegar um sameiginlegar fjárfestingar (e. co-investment) væri að ræða fjölgaði þeim aðilum sem skiptu kostnaðinum við útbreiðslu fjarskiptaneta á milli sín, ásamt því að þeim aðilum fjölgaði sem veitt gætu heildsöluaðgang á markaði 3a. Fjölgun beinna keppinauta á umræddum markaði væri líkleg til að stuðla að virkari samkeppni, bæði á heildsölu- og smásölustigi, sér í lagi í tilviki ljósleiðara. Í fjarskiptalögum nr. 70/2022, sem byggjast á Kóðanum, er aukin áhersla lögð á að hvetja til útbreiðslu fjarskiptaneta miðað við eldri fjarskiptalög, án þess að slíkt bitni á samkeppni. Í 55. gr. laganna er fjallað um sameiginlega fjárfestingu í nýjum afkastamiklum háhraðanetum.

759. Þar kemur einnig fram að slíkar sameiginlegar fjárfestingar í fjarskiptanetum gætu annað hvort haft í för með sér jákvæð samkeppnisleg áhrif á heildsölu- og smásölumarkaði eða leitt til skaðlegrar samhæfðrar hegðunar (e. collusion) þeirra aðila sem aðild ættu að hinni sameiginlegu fjárfestingu, sem myndi hafa skaðlegar afleiðingar í för með sér fyrir neytendur. Endanleg áhrif slíks samstarfs á viðkomandi markaði réðist m.a. af fjölda virkra keppinauta á markaðnum, bæði innan og utan samstarfsins.

760. Markaður 1 (markaður 3a samkvæmt gildandi tilmælum ESA frá 2016) er einn af þeim mörkuðum sem framkvæmdastjórn ESB hefur komist að niðurstöðu um að almennt ríki ekki virk samkeppni á og skal þ.a.l. vera andlag markaðsgreininga og fyrirfram kvaða ef fjarskiptaeftirlitsstofnun kemst að þeirri niðurstöðu að eitt eða fleiri fjarskiptafyrirtæki njóta þar umtalsverðs markaðsstyrks. Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk frá 2002 kom m.a. fram að úrskurðaðaframkvæmd framkvæmdastjórnarinnar sýndi að áhyggjur af umtalsverðum markaðsstyrk eins aðila (e. single dominance) risu við markaðshlutdeild yfir 40%, jafnvel þótt slíkt gæti undir vissum kringumstæðum gerst við lægri hlutdeild. Mjög mikil markaðshlutdeild, þ.e. yfir 50%, væri nægjanleg ein og sér til að sýna fram á umtalsverðan markaðsstyrk nema í undantekningartilvikum.¹⁸²

761. Í ofangreindu skjali BEREC kom enn fremur fram að formgerð markaðar sem einkenndist af tveimur aðilum þýddi óhjákvæmilega að annar þeirra væri með yfir 50% markaðshlutdeild. Markaður sem einkenndist af miklum aðgangshindrunum þar sem aðeins einn eða tveir aðilar eru starfandi, vekti því upp spurningar um umtalsverðan markaðsstyrk og almennt um samkeppnisstöðuna á viðkomandi markaði.

¹⁸¹ Sjá kafla 3.1.3 í BEREC Report on Co-investment and SMP in NGA networks, BoR (12) 41, frá apríl 2012.

¹⁸² Þessi meginregla er óbreytt í gildandi SMP leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB frá 2018, sem gildandi SMP leiðbeiningar ESA frá 16. nóvember 2022 byggja á.

762. Eftir lögfestingu Kóðans og útgáfu tilmæla framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá desember 2020, virðist minni áhersla vera lögð á að fleiri en tvö fjarskiptanet þurfi til að tryggja virka innviðasamkeppni á markaði 3a. Á þetta sérstaklega við ef annað eða bæði fjarskiptanetin eru opin og rekin af hreinu eða hreinum heildsölufyrirtækjum. Í þessu sambandi má m.a. vísa til máls Danmerkur frá 2021, en þar í landi dugði að tvö fjarskiptanet kepptu til að unnt væri að aðgreina landfræðilega markaði og í sumum tilvikum einnig til að komast að þeirri niðurstöðu að um virka samkeppni væri að ræða á tilteknum landfræðilegum mörkuðum. Nánar verður fjallað um hið danska mál hér að neðan, ásamt markaðsgreiningum fleiri ríkja sem hafa komist að þessari niðurstöðu nýlega.

5.1.8 Áhætta og/eða ávinningur af landfræðilegum ráðstöfunum eftir landssvæðum

763. Niðurstaða um að þörf sé á ítarlegri landfræðilegri greiningu viðkomandi markaðar felur í sér viðurkenningu á því að til staðar kunni að vera mismunandi samkeppnisaðstæður eftir landssvæðum, sem gætu kallað á mismunandi landfræðilega nálgun eftir svæðum. Mikilvægt er að hafa í huga að aðeins ber að leggja á kvaðir þar sem raunverulega er þörf á þeim og þá í þeim mæli sem þörf er á til að leysa greind samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði og/eða fráliggjandi mörkuðum. Almenn er viðurkennt að slík landfræðileg greining feli í sér vissar áhættur sem kalla á ítarlega skoðun á hverju tilviki fyrir sig (e. on a case-by-case basis).¹⁸³

764. Í sameiginlegri afstöðu BERC frá 2014 kemur fram að fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld þyrftu við landfræðilega greiningu að gæta jafnvægis milli tveggja mögulegra skekkja (e. errors) sem leitt gætu af slíkri greiningu. Annars vegar „skekkja 1“ (e. Type 1 error) þar sem afkvaðavæðing (eða álagning vægari kvaða) á sér stað þar sem raunverulega þarf kvaðir (eða viðameiri kvaðir).¹⁸⁴ Hins vegar „skekkja 2“ (e. Type 2 error) þar sem unnt hefði verið að réttlæta afkvaðavæðingu (eða vægari kvaðir) þegar kvaðir hefðu verið lagðar á.¹⁸⁵

765. „Skekkja 1“ fæli því í sér að ónógar kvaðir myndu gilda á viðkomandi heildsölumarkaði (e. under-regulation). Sú niðurstaða gæti stafað af ónákvæmu mati á þeim markaðsaðstæðum sem þyrftu að vera til staðar til að tryggja virka samkeppni. Afleiðing slíks væri vanalega skerðing á þeim samkeppnisþrýstingi sem beindist að mögulegum markaðsráðandi aðila og gæti komið fram í hækkun á verði og minnkandi gæðum og nýsköpun, neytendum til tjóns. Þar að auki gæti innkoma á viðkomandi markað orðið erfiðari, sem gæti leitt til minnkandi samkeppnisþrýstings á smásölustiginu. Ennfremur gæti „skekkja 1“ á markaði 3b falist í misskilningi á þörfum endanotenda. T.d. hefðu fjarskiptafyrirtæki sem þjónuðu stórum aðilum á fyrirtækjamarkaði þörf fyrir landsdekkandi heildsöluvörur, þar sem slíkt lækkaði viðskipta- og hugbúnaðarkostnað umræddra fjarskiptafyrirtækja þegar þau brygðust við eftirspurn stórra fyrirtækja sem iðulega vildu láta tengja allar starfsstöðvar sínar saman. Niðurfelling bitastraumskvaða á vissum svæðum gæti leitt til skorts á heildsöluaðgangi frá markaðsráðandi aðila, sem gæti leitt til þess að aðgangsbeiðendur gætu þurft að reiða sig á heildsöluaðgang svæðisbundinna aðila á viðskiptalegum forsendum, væri slíkur aðgangur á annað borð í boði. Hins vegar þýddi sú staðreynd, ein og sér, að einhverjir þjónustuveitendur kynnu að kjósa heildsöluaðgang frá einum tilteknum aðila, ekki að viðkomandi markaður væri landið allt. Ef

¹⁸³ Sjá t.d. bls. 36-37 í framangreindri sameiginlegri afstöðu BERC frá 2014.

¹⁸⁴ Einnig kallað „False positive“.

¹⁸⁵ Einnig kallað „False negative“.

það væru t.d. nægilega margir þjónustuveitendur á svæði sem hefði verið afkvaðavætt, sem starfræktu sín eigin fjarskiptanet á viðkomandi svæði eða gætu keypt heildsöluaðgang af öðrum aðila en fyrrum markaðsráðandi aðilanum á því svæði, ætti ekki að þurfa að hafa áhyggjur að því að þeir gætu ekki þjónustað slík stórfyrirtæki.

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

767. Þá kom fram í ofangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC að fyrir utan ofangreindar „skekkiur“ kynni landfræðileg greining að vekja upp spurningar um fleiri þýðingarmikil atriði sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir gætu þurft að íhuga.

768. Í fyrsta lagi gæti landfræðileg aðgreining viðkomandi markaðar haft áhrif á verðuppbyggingu kvaðasettrar heildsölupjónustu. Afkvaðavæðing á samkeppnissvæðum gæti útilokað að svæði með lágan uppbyggingarkostnað (almennt í þéttbýli) væru tekin með í reikninginn við útreikning á meðalverðum á svæðum þar sem kvaðir myndu áfram ríkja (yfirleitt dreifbýli) og því hækkað hin kvaðasettu heildsöluverð. Þetta gæti leitt til hærri smásöluverða á þeim svæðum þar sem kvaðir myndu ríkja áfram eða minni hagnaðar þjónustuveitenda ef smásöluverð hins markaðsráðandi aðila yrðu áfram jöfn yfir landið allt. Slíkt gæti leitt til minni samkeppni á þeim svæðum sem ennþá væru undir kvöðum. Fjarskiptaftirlitsstofnanir hefðu til reiðu verkfæri til að takast á við slík vandamál, ef þær teldu nauðsynlegt að viðhalda sambærilegum verðum á landsvísu.¹⁸⁶ Slíkt gæti þó leitt af sér neikvæð áhrif á aðra tengda markaði, t.d. skaðlega undirverðlagningu (e. predatory pricing) af hálfu hins markaðsráðandi aðila á hinum afkvaðavæddu svæðum í gegnum víxlniðurgreiðslur frá kvaðasettum svæðum.

769. Í öðru lagi ætti að íhuga hvaða áhrif það hefði á neytendur ef landfræðileg aðgreining viðkomandi markaðar hefði í för með sér mismunandi verð á smásölustiginu milli svæða eða myndi auka slíkan mun. Þótt slíkt kynni að skýrast af hagkvæmara verðumhverfi (e. more efficient price setting), sem endurspeglar m.a. betur mismunandi undirliggjandi kostnað, gæti verið sérlega erfitt fyrir neytendur að skilja slíkan verðmun. Þá ætti einnig að gefa gagnsæi gaum, þar sem erfitt gæti verið fyrir neytendur að skilja hvaða kjör væru í boði á þeirra svæði.

5.1.9 Niðurstaða landfræðilegrar greiningar í ákvörðun FST nr. 5/2021

5.1.9.1 Ákvörðun FST nr. 5/2021

770. Í ákvörðun FST nr. 5/2021, dags. 19. október 2021, um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á markaði 3a og 3b, komst FST að þeirri

¹⁸⁶ Í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um samræmda beitingu á jafnræðiskvöð og kostnaðargreiningaraðferðir frá 2013 segir m.a. að þær: „... also contains some indications of the way differences in the competitive conditions prevailing in different geographical areas may affect the design of the wholesale remedies by the NRA.“

niðurstöðu að í ljósi aukins mikilvægis landfræðilegra greininga við markaðsgreiningar á viðkomandi mörkuðum í Evrópu, aukinnar útbreiðslu ljósleiðaraneta á Íslandi, aukinnar markaðshlutdeildar keppinauta Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum og breytilegrar markaðshlutdeildar Símans á tengdum smásölumarkaði, að framkvæma þyrfti ítarlegri landfræðilega greiningu á umræddum mörkuðum en áður hafði verið gert.

771. Varðandi val á grunneiningum til frekar landfræðilegrar greiningar taldi FST sveitarfélög vera heppilegar einingar til að miða landfræðilega greiningu við, miðað við aðstæður hér á landi. Ekki var talið að pósthúmer væru heppilegri viðmið en sveitarfélagamörk við að meta einsleitni eða breytileika samkeppnisaðstæðna eftir svæðum hér á landi. Til að koma í veg fyrir gríðarlegan fjölda lítilla markaða, var ákveðið að safna sveitarfélögunum þar sem sambærilegar samkeppnisaðstæður ríktu saman í tvo flokka, þannig að annað svæðið samanstæði af svæðum með meiri samkeppni og hitt af svæðum þar sem engin eða lítil samkeppni ríkti. Sveitarfélög sem töldust til einingarinnar þar sem meiri samkeppni ríkti þurftu að uppfylla tvö skilyrði:

- Að til staðar væru ljósleiðaranet sem veittu 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.

772. Varðandi greiningu á smásölumarkaði með tilliti til landfræðilegrar greiningar taldi FST ekki verulegan mun á samkeppnisaðstæðum á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu hér á landi eftir landssvæðum og var hinn landfræðilegi markaður því ákveðinn landið allt á smásölustiginu.

773. Varðandi landfræðilega skilgreiningu á heildsölumarkaði fyrir markað 3a var miðað við þá flokkun sem lýst var hér að framan, þ.e. svæði þar sem lítil sem engin samkeppni ríkti og svæði þar sem meiri samkeppni ríkti. Á þeim tíma er markaðsgreiningin fór fram uppfylltu 17 sveitarfélög áður nefnd skilyrði til að teljast til svæðis þar sem meiri samkeppni ríkti:

- Reykjavíkurborg
- Kópavogsbær
- Seltjarnarnesbær
- Garðabær
- Hafnarfjarðarkaupstaður
- Mosfellsbær
- Akraneskaupstaður
- Svalbarðsstrandarhreppur
- Grýtubakkahreppur

- Tjörneshreppur
- Hveragerðisbær
- Sveitarfélagið Ölfus
- Flóahreppur
- Ásahreppur
- Fljótsdalshreppur
- Rangárþing ytra
- Skeiða- og Gnúpverjahreppur

774. Um var að ræða 25% allra sveitarfélaga landsins sem féllu undir svæði þar sem meiri samkeppni ríkti og þar sem vægari kvaðir voru þar með lagðar á, en um 70% íbúa landsins bjuggu í þeim sveitarfélögum.

775. Varðandi greiningu heildsölumarkaðar fyrir markað 3b var niðurstaðan sú sama og varðandi markað 3a.

776. Var því næst litið til þess hvernig samkeppnisaðstæður væru á samsvarandi smásölumarkaði ef ekki væri fyrir heildsöluþvæði (e. modified greenfield approach) Að mati FST var ekki unnt að greina mun á eðli eftirspurnar eftir ofangreindum breiðbandsþjónustum eftir svæðum, hvorki gagnvart vörum Símans eða keppnauta félagsins. Að framangreindu virtu var því ekki greindur verulegur munur á samkeppnisaðstæðum á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu hér á landi eftir landssvæðum og var hinn landfræðilegi markaður því landið allt á smásölustiginu.

777. Að lokum lagði FST mat á einsleitni samkeppnisaðstæðna hér á landi. Við matið framkvæmdi FST mat á mögulegum mismun á samkeppnisaðstæðum með greiningu á bæði viðkomandi smásölu- og heildsölumörkuðum. Metnar voru *raunverulegar* samkeppnisaðstæður sem endurspegluðust í markaðshæðun fjarskiptafyrirtækja, t.d. að því er varðar verðlagningu þeirra og þjónustuframboð, og áhrifum þeirrar hæðunar á formgerð markaðarins, t.d. markaðshlutdeild og útbreiðslu neta. Verkefnið var að upplýsa hvort innan markaðarins væri til staðar nægileg einsleitni milli svæða þannig að landið allt gæti talist einn markaður eða hvort samkeppnisaðstæður væru umtalsvert mismunandi milli svæða þannig að aðgreina bæri landfræðilega markaði eða beita mismunandi kvöðum eftir svæðum.

778. Litið var til leiðbeininga ESA um markaðsgreiningar frá 2004, sem voru komnar nokkuð til ára sinna, en í þeim kom fram að ferlið við landfræðilega skilgreiningu markaða væri sambærilegt við það sem gildi um skilgreiningu vöru- og þjónustumarkaða, m.a. varðandi mat á eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu. Í stað þessa að meta staðgöngu milli vöru- eða þjónustuflokka ætti að meta staðgöngu milli svæða. Einsleitni samkeppnisaðstæðna milli svæða var þá könnuð, m.a. með tilliti til útbreiðslu nýrra fjarskiptaneta, markaðshlutdeildar, verðlagningar, gæða þjónustu, þjónustuframboðs, markaðshæðunar, eiginleika þjónustu og eðli eftirspurnar.

779. Varðandi mat á eftirspurnarstaðgöngu komst FST að sömu niðurstöðu og í fyrri ákvörðun sinni á umræddum markaði, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2014. Fram kom að óhætt væri að segja að afar ólíklegt væri að nægjanlegur fjöldi neytenda myndi taka sig til og flytja búferlum til annars markaðssvæðis vegna 5-10% verðhækkunar, einni og sér. Varðandi framboðsstaðgöngu væri það einnig ólíklegt að aðrir netrekendur færu í að leggja sitt eigið net í framhaldi af þess háttar verðhækkun, einni og sér. SSNIP prófið gæti því leitt til mjög margra og smárra markaða og yrði þ.a.l. hvorki raunsætt né gagnlegt við þær aðstæður sem ríktu á viðkomandi markaði hér á landi. Strangt tiltekið gæti útbreiðsla á nýjum fjarskiptanetum þýtt að mat á framboðsstaðgöngu benti til þess að um væri að ræða marga landfræðilega markaði. Sú staðreynd að heimtauganet Mílu (kopar og ljósleiðari) næði nánast til landsins alls mælti hins vegar gegn slíkri ályktun. Það væri því nauðsynlegt að leggja áherslu á samkeppnisaðstæður og athuga hvort þær væru nægjanlega einsleitar yfir landið allt.

780. FST taldi því ekki efni til að aðgreina mismunandi landfræðilega markaði hér á landi, þ.e. annars vegar umrædd 17 sveitarfélög og hins vegar annarra sveitarfélaga landsins. Ástæður þess voru að samkeppnisaðstæður milli þessara svæða þóttu ekki nægilega ólíkar. Þótt einhver munur væri á formgerð markaðarins milli umræddra tveggja svæða, m.a. varðandi útbreiðslu ljósleiðaraneta keppinauta Mílu og markaðshlutdeildar, þá hafði það ekki nægileg samkeppnisleg áhrif sem leiddi til mismunandi verða, þjónustugæða, þjónustuframboðs og fleiri atriða sem neytendur ættu að upplifa ef samkeppnisaðstæður væru verulega mismunandi milli svæða. Samkeppnisþrýstingur sá sem Míla stóð frammi fyrir var ekki talinn ekki nægilega ólíkur milli þessara tveggja svæða á viðkomandi markaði þannig að hann gæti talist fullnægjandi til að réttlæta framangreinda landfræðilega aðgreiningu.

781. FST lagði mikla áherslu á að til þess að formgerð markaðarins gæti talist verulega frábrugðin milli svæða, sem þannig myndu skila sér í verulega mismunandi samkeppnisskilyrðum milli svæða, þannig að réttlætanlegt væri að aðskilja markaði landfræðilega, þyrftu að vera til staðar svæði þar sem a.m.k. þrjú samhliða net hefðu mikla útbreiðslu. Var það í samræmi við þágildandi framkvæmd á EES-svæðinu og þær leiðbeiningar og tilmæli sem FST bar þá að horfa til, en þau voru komin nokkuð til ára sinna. Lagði FST því meiri áherslu á hegðunarskilyrði. Eins og nánar hefur verið lýst hér fyrr í kafla 5.1 hafa þessi sjónarmið verið á undanhaldi að undanförunu, sér í lagi eftir að ný fjarskiptalög, sem byggja á Kóðanum, voru lögfest með lögum nr. 70/2022. Ennfremur kveður við töluvert nýjan tón í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá desember 2020, sem sett voru með stoð í Kóðanum, og í nýlegri úrskurðafamkvæmd fjarskiptaeftirlitsstofnana á EES-svæðinu, m.a. í máli Danmerkur, sem nánar verður reifað hér að neðan. Þar var t.d. talið að tvö samhliða net gætu dugað til að verulega mismunandi samkeppnisaðstæður ríktu miðað við svæði þar sem aðeins eitt net væri starfandi. Sjónarmið þessi koma raunar fram í fleiri nýlegum málum sem verða einnig reifuð.

5.1.9.2 Álit ESA á niðurstöðu landfræðilegrar greiningar í ákvörðun 5/2021

782. Þann 14. október 2021 bárust athugasemdir ESA varðandi framangreinda ákvörðun FST nr. 5/2021.¹⁸⁷

¹⁸⁷ <https://www.fjarskiptastofa.is/library?itemid=f9c530e0-139d-4c80-b514-41555358fff9>.

783. Í álitum ESA var m.a. fjallað um landfræðilega greiningu FST, en ESA lýsti yfir áhyggjum sínum af því hvort mælikvarðar FST veittu nægilega heildstæða innsýn í hvort Míla byggji við umtalsvert ólíkar samkeppnisaðstæður í tilteknum sveitarfélögum á Íslandi, einkum á starfsvæði Ljósleiðarans. ESA tók fram að þrátt fyrir að tiltölulega lítill fjöldi neta væri til staðar í heildsölu á Íslandi væri stofnunin meðvituð um að stærsti keppinautur Mílu væri hreint heildsölufyrirtæki. Taldi ESA að við mat FST hefði átt að skoða nánar þá sérstöku hvata sem slík heildsölufyrirtæki hefðu, miðað við lóðrétt samþætt fyrirtæki, þegar kæmi að því að stuðla að samkeppni í smásölu.

784. ESA tók fram að í ákveðnum sveitarfélögum væri markaðshlutdeild Símans á smásölustiginu lægri en það hlutfall sem almennt væri talið skaðlegt samkeppni, en hlutfallið næði niður fyrir 35% í sumum tilfellum. Þá var bent á spá FST um að hlutfall Mílu myndi einnig lækka niður fyrir þau mörk sem tengd hefðu verið við umfangsmikinn markaðsstyrk í ákveðnum sveitarfélögum, þ.e. í Reykjavíkurborg, Seltjarnarnesbæ og Sveitarfélaginu Ölfus.

785. Á sama tíma hefði FST áður lýst yfir áhyggjum af óstöðugu eðli slíkrar staðbundinnar samkeppnisþróunar. Tekið var fram að FST hefði því lagt áherslu á að fylgjast þyrfti með því hvort nýleg þróun, eins og smásala Símans í gegnum kerfi Ljósleiðarans og samdráttur útbreiðsluáforma samkeppnisaðila, myndi leiða til viðsnúnings á þeirri samkeppnisþróun sem orðið hefði á starfsvæði Ljósleiðarans. Þá var einnig fjallað um ábendingu FST varðandi möguleikann á verulega breyttu samkeppnislandslagi ef stórir heildsöluviðskiptavinir myndu færa sig af netum Ljósleiðarans og yfir til Mílu, auk þess sem áhrif mögulegrar sölu Símans á Mílu ættu eftir að koma í ljós ef af þeirri sölu yrði.

786. Í ljósi þessa tók ESA sérstakt tillit til þess að FST hefði skuldbundið sig til þess að endurskoða landfræðilegu greininguna fyrir lok árs 2022 í samráði við ESA. ESA undirstrikaði mikilvægi þess að slík endurskoðun yrði framkvæmd og tryggt yrði að viðmiðin sem stuðst yrði við gæfu nægilega ítarlega mynd af samkeppnisþróun markaðarins í hinum ýmsu sveitarfélögum. Ef slík viðmiðunarmörk væru of há væri hætt á að horft yrði fram hjá mikilvægri þróun í þeim sveitarfélögum þar sem samkeppni væri meiri og jafnvel orðin virk.

787. Í þessu samhengi er mikilvægt að árétta að í nóvember 2021 kærðu bæði Síminn og Míla framangreinda ákvörðun FST og stóð sú málsmeðferð lengi yfir eða allt til loka desember 2022. Auk þess gekk sala Símans á Mílu ekki endanlega í gegn fyrr en í lok september 2022 eftir að SE hafði samþykkt samruna Mílu og Ardian þann 15. september 2022. Það varð svo ekki ljóst fyrr en í desember 2022 að Sýn endursamdi við Ljósleiðarann og því var þeirri óvissu sem ríkti um þróun markaðarins ekki eytt fyrr en undir lok árs 2022. Af framangreindum orsökum tafðist endurskoðun FST á landfræðilegu greiningunni, en ljóst var fljótlega upp úr áramótunum 2022/2023 að FST þyrfti að framkvæma nýja markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og 3b frá grunni.

788. Þá taldi ESA, varðandi áhyggjur FST af mögulegum flutningi viðskiptavina á heildsölustigi, að kaupendastyrkur (e. countervailing buyer power) mikilvægra heildsöluviðskiptavina gæti haft jákvæð áhrif á markaðinn, einkum með tilliti til samkeppnislegs aðhalds. Einnig mætti bregðast við hvers kyns óhagstæðri markaðsþróun sem stafar af ófyrirséðum breytingum á heildsöluviðskiptum með endurskoðun markaðsgreiningar þar sem lögð er áhersla á þær breytingar. Að lokum hvatti ESA FST til þess að gera grein fyrir því, í endanlegri ákvörðun sinni, hvers vegna spáð hefði verið viðsnúningi á samkeppnisþróun í

þeim sveitarfélögum sem bjuggu við meiri samkeppni. Einkum hvatti ESA stofnunina til þess að fjalla um forsendur fyrir svartsýnum spám í sveitarfélögum þar sem markaðshlutdeild væri umtalsvert undir hefðbundnum mælikvörðum um umtalsverðan markaðsstyrk. FST var einnig hvatt til þess að rökstyðja hvers vegna stofnunin teldi viðskipti Símans við Ljósleiðarann kæmi til með að stuðla að versnandi samkeppnisaðstæðum.

789. Varðandi þau 17 sveitarfélög þar sem FST greindi meiri samkeppni velti ESA því upp að hve miklu leyti álagning vægari kvaða endurspegladi undirliggjandi markaðsaðstæður. Hvað varðaði landfræðilega greiningu tók ESA undir sjónarmið FST um að nýleg samkeppnisþróun væri á þessu stigi óstöðug í tilteknum sveitarfélögum. Ef fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld gætu ekki greint með skýrum hætti verulegan og hlutlægan mun á samkeppnisaðstæðum á milli svæða, sem væru nægilega stöðugur yfir ákveðin tíma, væri viðurkennt að landfræðilega aðgreind úrræði svo sem mismunandi álagning kvaða gætu verið viðeigandi.

790. Þá taldi ESA að lokum að mikilvægt væri að huga að því að sérhver kvöð krefðist rökstuðnings varðandi hvers vegna umrætt úrræði væri viðeigandi og ekki úr hófi fram m.t.t. eðlis þess samkeppnisvanda sem greindur hefði verið. Í þessu samhengi var FST hvatt til þess að útskýra í ákvörðun sinni hvernig fyrirhuguð úrræði fyrir þau sveitarfélög þar sem meiri samkeppni ríkti væru réttlætanager og hófleg út frá eðli þeirra sérstöku undirliggjandi samkeppnisvandamála sem greind hefðu verið. Enn fremur var FST hvatt til þess að rökstyðja hvers vegna nánast öllum mögulegum kvöðum hefði verið beitt í þeim sveitarfélögum þar sem lítil sem engin samkeppni ríkti.

5.1.9.3 Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála frá desember 2022

791. Þann 29. desember 2022 féll úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 3/2021 um framangreinda ákvörðun FST nr. 5/2021.¹⁸⁸

792. Upptök málsins má rekja til tveggja kæra, báðar dags. 15. nóvember 2021, sem bárust nefndinni frá Mílu og Símanum. Að hálfu Mílu var þess aðallega krafist að hin kærða ákvörðun yrði felld úr gildi í heild sinni. Til vara var þess krafist að ákvörðunin yrði felld úr gildi eða henni breytt hvað varðaði þá þætti hennar sem úrskurðarnefnd féllist á að haldnir væru ógildingarannmörkum. Af hálfu Símans var þess aðallega krafist að hin kærða ákvörðun yrði felld úr gildi í heild sinni. Til vara var þess krafist að 5. og 10. liðir ákvörðunarorðanna er snéru að Símanum yrðu felldir úr gildi.¹⁸⁹

793. Úrskurðarnefndin felldi ekki niður eða gerði breytingu á skilgreiningu á bæði vöru- og þjónustumörkuðum og landfræðilegum mörkuðum markaða 3a og 3b í úrskurði sínum. Fjallaði nefndin um fyrirhugaða endurskoðun FST á landfræðilegri greiningu stofnunarinnar og segir í úrskurðinum að FST beri að leggja mat á margvísleg rök Mílu við þá endurskoðun.¹⁹⁰

794. Samhengisins vegna verður því nánar vikið að sjónarmiðum Mílu um niðurstöðu FST úr landfræðilegri greiningu FST á árinu 2021. Afstaða Mílu var að sú ályktun FST að líta skyldi á landið allt sem hinn landfræðilega markað, bæði á markaði 3a og markaði 3b, stæðist ekki skoðun. Míla taldi niðurstöðu landfræðilegu greiningarinnar ekki í samræmi við tölulegar

¹⁸⁸ Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli 3/2021, 1. mgr.

¹⁸⁹ Sama heimild, 1.-3. mgr.

¹⁹⁰ Sama heimild, mgr. 365.

staðreyndir, þar sem í tilteknum sveitarfélögum nyti við víðtækrar útbreiðslu annarra ljósleiðaraneta en Mílu, og hvar Míla væri með markaðshlutdeild sem væri í námunda við markaðshlutdeild samkeppnisaðilanna, Ljósleiðarans eða Tengis, eða jafnvel umtalsvert lægri.¹⁹¹

795. Míla taldi framangreind sjónarmið einkum eiga við um þéttbýlasta svæði landsins, þ.e. stórhöfuðborgarsvæðið. Fram kom að á þessu svæði væri markaðshlutdeild Ljósleiðarans samanlögð meiri en markaðshlutdeild Mílu. Einnig var fjallað um að verð Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaugar og bitastraumspjónustu um ljósleiðara væri jafnframt frábrugðin milli þéttbýlis og dreifbýlis, auk þess sem mun meiri hraði væri á höfuðborgarsvæðinu en utan þess, með fáeinum undantekningum. Míla sagði þetta varpa ljósi á mismunandi samkeppnisaðstæður milli svæða.¹⁹²

796. Þá taldi Míla að FST hefði farið á mis við að byggja markaðsgreiningu sína á framtíðarsýn um þróun markaðarins. Í þessu samhengi var bent á að Síminn og Ljósleiðarinn hefðu samið um bitastraumsaðgang Símans að ljósleiðaraneti Ljósleiðarans í júlí 2020, þannig að viðskiptavinir Mílu hefðu möguleika á að flytja sig yfir á net Ljósleiðarans. Míla gagnrýndi einnig þá umfjöllun FST um að uppbyggingaráform Ljósleiðarans væru takmörkuð og að þau takmörkuðust fyrst og fremst við svæði hvar Ljósleiðarinn hefði þegar starfrækslu. Míla sagði þetta ekki samræmast upplýsingum frá Ljósleiðaranum, m.a. þeim sem fram kæmu í glærum sem félagið hefði birt í samráðsgátt stjórnvalda. Að lokum sagði Míla að ekki hefði verið tekið tillit til þess að markaðshlutdeild félagsins hefði lækkað frá því að fyrri ákvörðun FST frá árinu 2014 hefði verið gefin út. Markaðshlutdeild Mílu hefði lækkað fram úr áætlunum og sagði Míla ákvörðunina ekki taka mið af þeim breytingum sem væru fyrirséðar á gildistíma markaðsgreiningarinnar.¹⁹³

797. Míla sagði FST því ekki hafa sýnt fram á með fullnægjandi hætti að skilgreina bæri landfræðilega markaðinn með þeim hætti sem gert hefði verið í ákvörðun 5/2021, þ.e. að samkeppnisþrýstingurinn gagnvart Mílu væri áþekkur á öllu landinu. Míla sagði landfræðilegu greininguna vera andstæða lögum. Var vísað til umsagnar ESA um markaðsgreininguna þar sem gerðar hefðu verið athugasemdir við það hvort rannsókn FST veitti nægjanlega innsýn inn í mismunandi samkeppnisaðstæður í tilteknum sveitarfélögum, sér í lagi þar sem Ljósleiðarinn væri starfræktur. Að lokum tók Míla fram að félagið teldi keðjustaðgöngu á milli kopars og ljóss ekki vera til staðar og hefði það áhrif á landfræðilegu greiningu FST, þar sem Míla sagði útbreiðslu ljósleiðaraneta nyti einungis við á tilgreindum landsvæðum.¹⁹⁴

5.1.10 Nýlegar markaðsgreiningar á EES-svæðinu er varða landfræðilegar skilgreiningar

5.1.10.1 Almennt

798. FST telur ekki úr vegi, samhengisins vegna, að gera grein fyrir nýlegum landfræðilegum greiningum ýmissa ríkja á EES-svæðinu. FST ítrekar þó að fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld verða, auk þess að taka tillit til hins evrópska fjarskiptaregluverks og viðeigandi leiðbeininga og

¹⁹¹ Sama heimild, mgr. 61.

¹⁹² Sama heimild, mgr. 62 og 63.

¹⁹³ Sama heimild, mgr. 64.

¹⁹⁴ Sama heimild, mgr. 66-69.

tilmæla, að framkvæma landfræðilegar greiningar í samræmi við markaðsaðstæður er ríkja í viðkomandi ríki, en þær eru einatt verulega misjafnar milli ríkja.

5.1.10.2 Ítalía 2019

799. Í máli Ítalíu frá 2019 samþykkti framkvæmdastjórn ESB drög ítölsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (AGCOM) að markaðsgreiningum á mörkuðum 3a og 3b. Komst AGCOM að þeirri niðurstöðu að Mílanó væri aðskilinn landfræðilegur markaður á umræddum mörkuðum andspænis restinni af Ítalíu og að virk samkeppni var talin vera til staðar þar og ekkert fjarskiptafyrirtæki því útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk í borginni. Þar voru starfandi þrjú fjarskiptafyrirtæki sem buðu fram eigin ljósleiðaranet, þ.e. fyrrum einokunaraðilinn (TIM) og Open Fiber¹⁹⁵, sem höfðu yfir 90% dekkun og Fastweb með um 40% dekkun. Þar var markaðshlutdeild TIM einnig mun lægri en annars staðar á Ítalíu. TIM var þar með 48% markaðshlutdeild á markaði 3a með innri veltu (33% í ytri veltu), 21% á markaði 3b og 29% í smásölu. Markaðshlutdeild Open Fiber var hærri en TIM í borginni á mörkuðum 3a og á 3b og var TIM þar þriðji stærsti aðilinn.¹⁹⁶ Markaðshlutdeild TIM hafði fallið verulega milli árána 2017 og 2018 og var orðin mun minni í Mílanó en annars staðar á Ítalíu.

800. Þá var það niðurstaða AGCOM að beita mismunandi kvöðum í 26 sveitarfélögum á umræddum mörkuðum (5% af íbúum).¹⁹⁷ Skilyrðin sem þarf að uppfylla til að teljast samkeppnissvæði, þar sem vægari kvaðir munu hvíla á TIM (meira svigrúm varðandi verð á markaði 3a, engin verðkvöð á markaði 3b og vægari aðgangskvaðir), voru:

- A.m.k. þrjú fyrirtæki með eigin innviði¹⁹⁸ sem öll þurfa að ná til 60% íbúa og þarf heildardekkun keppinauta TIM vera a.m.k. 75% og
- Markaðshlutdeild TIM í smásölu verður að vera 40% eða undir í fjölda tenginga og
- Markaðshlutdeild TIM (VULA eða bitastraumur) skal vera undir 80%.

¹⁹⁵ Open Fiber starfar aðeins á heildsölumarkaði (e. Wholesale-only operator). Félagið var stofnað árið 2015 af opinberum aðilum, m.a. orkufyrirtækinu Enel, sem á helmingshlut. Ljósleiðaranet félagsins náði til um 12,5% heimila á Ítalíu um mitt ár 2019 og hafði félagið á þessum tíma tilkynnt um mikil útbreiðsluáform á næstu árum.

¹⁹⁶ Fram kemur m.a. í álit framkvæmdastjórnarinnar þar sem fjallað er um áform AGCOM:

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

¹⁹⁷ Uppfæra ber listann yfir félög sem uppfylla skilyrðin árlega.

¹⁹⁸ Í álit framkvæmdastjórnarinnar kemur m.a. fram þar sem áformum AGCOM er lýst: „AGCOM explains that this indicator has been reinforced compared to what was proposed in the national consultation following the comment received by alternative operators and the National Competition Authority, **which underlined the need to have the presence of minimum two alternative networks with a considerable overall coverage** in order to assure a significant competitive pressure by alternative operators.” (Leturbreyting FST)

801. Framkvæmdastjórn ESB tók það fram í áliti sínu að AGCOM hefði tekið með í reikninginn tilvist samkeppnisaðstæðna sem væru nægilega afmarkaðar og stöðugar á milli svæða, bæði að því er varðaði aðgreinda landfræðilega markaði og mismunandi kvaðir eftir landssvæðum. Þá sýndi framkvæmdastjórnin því skilning að AGCOM hefði haft áhyggjur af því að afregluvæðing (e. deregulation) umræddra markaði á þessu stigi, sérstaklega markaðar 3a, gæti hindrað samkeppni á þeim.¹⁹⁹ Þá ber einnig að nefna að AGCOM birti til innanlandssamráðs þann 3. júlí 2023 drög að nýrri markaðsgreiningu á umræddum mörkuðum og leggur þar til að kvaðir verði lagðar niður að fullu á markaði 3b og að hluta til á markaði 1 (markaður 3a í gildandi tilmælum ESA).²⁰⁰

802. Ljóst er að framkvæmdastjórn ESB hefur með tilmælum um viðkomandi markaði frá desember 2020 fjarlægt markað 3b af lista þeirra markaða sem skulu vera andlag fyrirfram kvaða. AGCOM framkvæmdi þriggja skilyrða prófið (e. Three-criteria test) til þess að athuga hvort markaðurinn gæti samt sem áður verið andlag fyrirfram kvaða miðað við innlendar aðstæður. AGCOM komst að þeirri niðurstöðu að fyrsta skilyrði þriggja skilyrða prófsins (miklar og varanlegar aðgangshindranir) væri ekki uppfyllt á markaði 3b. Þar sem mæta þarf öllum skilyrðum þriggja skilyrða prófsins greindi AGCOM ekki hin tvö skilyrðin (tilhneiging til virkrar samkeppni og virkni samkeppnislaga). Til þess að tryggja gagnsæi og til þess að veita fjarskiptafyrirtækjum hæfilegan fyrirvara koma núgildandi kvaðir til með að gilda út árið 2025.²⁰¹

803. Á markaði 1 hefur AGCOM lagt til að landfræðilegir markaðir verði aðgreindir og fjarskiptafélagið TIM verði útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim svæðum þar sem minni samkeppni er talin ríkja. Varðandi landfræðilega greiningu á þessum markaði hefur AGCOM uppfært skilyrði sín frá greiningunni 2019. Til þess að svæði séu metin að fullu samkeppnishæf og án allra kvaða (M1a á töflu 5.3 hér að neðan) verður sveitarfélag að uppfylla eftirfarandi skilyrði:

- Markaðshlutdeild TIM er lægri en 30% á smásölustigi.
- Markaðshlutdeild TIM á umræddum heildsölumarkaði er lægri en 50%.
- Útbreiðsla ljósleiðara í hús (FTTH) frá hreinu heildsölufyrirtæki sem keppir við net TIM er hærri en 80%.
- Upptaka ljósleiðara í hús er hærri en 40%.

¹⁹⁹ Þá segir í áliti framkvæmdastjórnarinnar: „*The Commission also acknowledges that Italy is indeed experiencing an unusual scenario in the wholesale market, where a new entrant is a wholesale-only operator investing at national level. This would require a regulatory approach different from the one used to create a level playing field for alternative operators vertically integrated. In addition, the Italian market is characterised by TIM's very high market shares in Market 3a, significant uncertainty concerning future market developments due to the formal announcement of negotiations between Open Fiber and TIM on possible forms of integrations of their fibre networks as well as ongoing antitrust investigations.*” (Leturbreyting PFS)

²⁰⁰ Alesso Mauro, „AGCOM consults on 2024-2028 review of fixed access markets”, Cullen International (19. júlí, 2023).

²⁰¹ Sama heimild.

804. Þá voru eftirfarandi skilyrði gerð til þeirra landsvæða þar sem meiri samkeppni ríkir (M1b á töflu 5.3 hér að neðan), en eru þó ekki að fullu afkvaðavædd samkvæmt ofangreindu, þar sem minna íþyngjandi kvaðir skulu gilda (ekki verðkvöð):²⁰²

- Markaðshlutdeild TIM er lægri en 40% á smásölustigi.
- Markaðshlutdeild TIM á umræddum heildsölumarkaði er lægri en 70%.
- Útbreiðsla ljósleiðara í hús frá hreinu heildsölufyrirtæki sem veitir neti TIM samkeppni er hærri en 70%.
- Uptaka ljósleiðara í hús er hærri en 20%

805. Með þessum breyttu skilyrðum kemur Cagliari til með að vera metin að fullu samkeppnishæf og verða allar kvaðir dregnar til baka þar. Mílanó var eina borgin sem var samkeppnishæf og ókvaðasett í fyrri greiningu AGCOM frá 2019, og stefnir þá í að ókvaðasett svæði á Ítalíu verði tvö. Það vekur athygli að ekki er lengur gerð krafa um tiltekna útbreiðslu a.m.k. þriggja innviða heldur nægir tiltekin útbreiðsla eins hreins heildsölufyrirtækis í samkeppni við fyrrum ríkiseinokunaraðilann.

Tafla 5.3 Samanburður á gildandi greiningu og fyrirhugaðri greiningu á Ítalíu

Niðurstaða landfræðilegrar greiningar samkvæmt drögum að nýrri markaðsgreiningu:		Niðurstaða landfræðilegrar greiningar samkvæmt eldri markaðsgreiningu:	
M1a	Mílanó og Cagliari talin vera samkeppnishæf landsvæði og engin álagning kvaða.	Aðeins Mílanó talið vera samkeppnishæft landsvæði og engin álagning kvaða.	
M1b:	59 meira samkeppnishæf sveitarfélög greind og álagning minna íþyngjandi kvaða, þ.e. ekki verðkvöð.	Fullt sett kvaða á öllu landinu fyrir utan Mílanó.	
M1b	Önnur sveitarfélög u.þ.b. 89% af íbúum Ítalíu. Fullt sett kvaða.		

Heimild: Alesso Mauro „AGCOM consults on 2024-2028 review of fixed access markets” Cullen International (19. júlí, 2023).

806. Tekið skal fram að framkvæmdastjórn ESB hafði ekki tekið afstöðu til ofangreindra skilyrða AGCOM þegar þessi texti var ritaður haustið 2023.

²⁰² Þar var um að ræða 59 sveitarfélög þar sem um 8,5% íbúa Ítalíu búa.

5.1.10.3 Pólland 2019

807. Þann 24. maí 2019 samþykkti framkvæmdastjórn ESB drög pólsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (UKE) að markaðsgreiningum á mörkuðum 3a og 3b.²⁰³ Endanleg ákvörðun var tekin af UKE í október 2019. Þar beitti UKE landfræðilegum ráðstöfunum þannig að umræddir markaðir voru aðgreindir landfræðilega. Á samkeppnismarkaði á markaði 3a voru 51 sveitarfélag (13% íbúa) og á markaði 3b 151 sveitarfélag (36% íbúa). Markaðshlutdeild hins markaðsráðandi fyrirtækis (OPL) í framangreindu 51 sveitarfélagi á markaði 3a var aðeins 14-27% á meðan hlutdeild félagsins var 64% á landsvísi. Í framangreindu 151 sveitarfélagi á markaði 3b var markaðshlutdeild félagsins frá 17-38%. Til að teljast til samkeppnissvæðis þurfti að uppfylla öll neðangreind skilyrði:

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

808. Framkvæmdastjórnin hleypti umræddum markaðsgreiningardrögum í gegn, en gerði þó athugasemdir við landfræðilegu greininguna. Fannst framkvæmdastjórninni m.a. skorta skýringar á því hvers vegna umrædd viðmið hefðu orðið fyrir valinu og hvernig þau endurspegluðu hin mismunandi samkeppnisskilyrði á milli svæða. T.d. gæti smá breyting á 65% útbreiðsluviðmiðinu til eða frá leitt til mikillar fækkunar eða fjölgunar samkeppnissvæða (e. sensitivity test).²⁰⁴

809. Þá þótti aðferðafræðin ekki horfa nógu vel til framtíðar. Skoraði framkvæmdastjórnin á UKE að kveða á um það í endanlegri ákvörðun hvernig framtíðaruppbygging neta og önnur markaðspróun til skamms og meðallangs tíma myndi hafa áhrif á listann yfir sveitarfélög á samkeppnissvæðum. Líklegt væri að sveitarfélögum sem uppfylltu skilyrðin myndi fjölga verulega á líftíma greiningarinnar. Að lokum gerði framkvæmdastjórnin athugasemdir við þau áform UKE að leggja verðkvöð á ljósleiðara OPL á svæðum þar sem ekki var talin ríkja samkeppni.

²⁰³ Sjá PL/2019/2160 og 2161.

²⁰⁴ Ennfremur kom fram á bls. 11: „The Commission considers that if the first criterion (at least 3 operators providing retail broadband access) were maintained as proposed, then the following thresholds used could be adapted to be less restrictive, while still ensuring the competitive character of the communal area assessed. Indeed, **the proposed thresholds** (less than 40% market share of OPL, 3 operators with 65% coverage) **appear relatively high and might therefore be overly conservative**, i.e., comparing to, e.g., the cases from Portugal (PT/2016/1889-1889) and Spain (ES/2015/1818-1820). As a consequence, the cumulative application of the criteria results in OPL having retail market share in the competitive areas in both markets **significantly below 20%**, while moreover, **is only to a very limited extent due to the effect of the current wholesale access regime**, given that take-up on both markets 3a and 3b is limited and declining. While the Commission is conscious that it has accepted the same set of criteria used by UKE in its last market review, as regards market 3b, it would urge UKE to give greater weight to the developing experience of NRA's in terms of geographic segmentation.” (Leturbreyting PFS)

5.1.10.4 Litháen 2019

810. Í máli Litháen frá 2019 samþykkti framkvæmdastjórn ESB drög að markaðsgreiningu litháisku fjarskiptaefirlitsstofnunarinnar (RRT) á mörkuðum 3a og 3b.²⁰⁵ Fram kom að síðasta greining RRT á umræddum mörkuðum hefði verið frá árinu 2015 (markaður 3a) og 2016 (markaður 3b) og þá hefðu engar landfræðilegar ráðstafanir verið gerðar.²⁰⁶ Telia er hið markaðsráðandi fyrirtæki í Litháen.

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

- Neðangreind viðmið þurfa að eiga við um tvo af þremur tengdum smásölumörkuðum (talsími, sjónvarp og internetaðgangur):
 - Fjöldi smásala a.m.k. þrír (með Telia) og;
 - A.m.k. einn keppinatur Telia hafi a.m.k. 25% markaðshlutdeild og
 - Markaðshlutdeild Telia má almennt ekki fara yfir 40%, en ef það gerist má næsti keppinatur ekki vera með meira en 15 prósentustigum undir Telia
- Föst fjarskiptanet a.m.k. tveggja keppinauta Telia, hvors um sig, skulu ná til a.m.k. 50% heimila í viðkomandi sveitarfélagi²⁰⁷
- A.m.k. 70% heimila í sveitarfélagi skulu eiga kost á aðgangi að netum þriggja aðila²⁰⁸
- Ekki fleiri en 40% heimila í sveitarfélagi séu þjónustuð af keppinautum Telia sem hafa aðgang að rörum og lagnaleiðum (e. ducts) Telia.

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

813. Sömu viðmið voru lögð til grundvallar á markaði 3b að undanskildu því fjórða (rör og lagnaleiðir Telia). Þar var niðurstaðan sú að tvö sveitarfélög uppfylltu skilyrðin (4,2% íbúa landsins) og því aðgreindi stofnunin landfræðilega markaði þannig að þeir urðu tveir. Á svæði 1 (ekki samkeppni) var Telia með 58% markaðshlutdeild, næsti aðili með 22% og fjölmargir aðrir aðilar með 7% markaðshlutdeild eða minni. Telia hafði 51% markaðshlutdeild á þessu svæði á smásölumarkaði fyrir internetaðgang. Á svæði 2 (samkeppni) var markaðshlutdeild Telia í heildsölu 38% á meðan keppinautarnir voru með svipaða hlutdeild. Taldi RRT að á þessu svæði gæti Telia ekki haft áhrif á tengda smásölumarkaði, ef kvaðir væru ekki fyrir hendi, með því einu að ráða skilmálum fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar

²⁰⁵ Sjá LT/2019/2183 og 2184.

²⁰⁶ Sjá LT/2015/1821 og LT/2016/1839. Þá gerði framkvæmdastjórn ESB athugasemdir við að RRT hefði ekki gert ítarlegri landfræðilega greiningu á samkeppnisaðstæðum en raun bar vitni, en beitti þó ekki neitunarvaldi.

²⁰⁷ Í áliti framkvæmdastjórnar ESB, þar sem fjallað er um viðmið þetta segir: „According to RRT, the network deployment of the alternative operators shall be at least two times higher than the minimum permitted market share for the strongest alternative operator (25%) so that the operator is able to effectively compete and to connect new end-users without incurring significant costs.”

²⁰⁸ Um þetta viðmið segir: „According to RRT's response to the third RFI, the third criterion is established so that the relevant operator has the potential to expand and to compete for end-users, and the end-user is in a position to choose among several operators for the provision of retail services.”

vörur í heildsölu. Þá kom fram að þó svo að aðgangshindranir á þessu svæði væru miklar, þá væru a.m.k. tveir keppinautar Telia til staðar við veitingu slíks heildsöluaðgangs. Taldi RRT því að virk samkeppni ríkti á svæði 2 og útnefndi engan aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á því svæði og felldi niður kvaðir á Telia.

814. Framkvæmdastjórn ESB gagnrýndi RRT fyrir að beita of ströngum viðmiðum. Sagði hún að samanlögð beiting hinna þriggja viðmiða (þ.e. markaðshlutdeild í smásölu, útbreiðsla neta og valkostir neytenda við val á smásölufyrirtæki) leiddi til þeirrar niðurstöðu að aðeins tvö af sextíu sveitarfélögum á markaði 3b uppfylltu viðmiðin.²⁰⁹ Að mati framkvæmdastjórnarinnar takmarkaði hin þrönga nálgun RRT möguleika á frekari afreglunæðingu (e. deregulation) sem átt gæti sér stað í fleiri sveitarfélögum ef viðmiðin væru ekki svo ströng sem raun bæri vitni, sérstaklega þegar horft væri til þess að RRT héldi því fram að það væri innviðasamkeppni í Litháen.

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

816. Þá fannst framkvæmdastjórn ESB að hin landfræðilega nálgun RRT horfði ekki nægilega til framtíðar, m.a. að því er varðaði fyrirhugaða útbreiðslu neta. Þá væri enginn endurskoðunarferill innifalinn í greiningunni, sem hefði gert RRT kleift að afnema kvaðir í sveitarfélögum sem kynnu að falla undir viðmiðin eftir að endanleg ákvörðun yrði tekin, án þess að þurfa að framkvæma heildstæða markaðsgreiningu að nýju.²¹⁰

²⁰⁹ Í álitum framkvæmdastjórnar ESB kemur fram: „*The Commission welcomes RRT’s granular approach in the analysis of the geographical dimension of the wholesale local and central access markets. The Commission notes that RRT bases such analyses on the cumulative fulfilment per municipality of a set of three criteria (retail market shares, network coverage and end-user’s choice of retail providers) identical for market 3a and 3b, and an additional criterion applicable for market 3a only that assesses the dependency of alternative operators on the incumbent’s ducts. The Commission notes however, that RRT’s approach towards the geographic market definition appears too restrictive. The Commission considers that given the requirement in the first criterion of having at least three operators providing retail services in a given municipality, the reminder criteria as a whole could become laxer, while still ensuring a competitive environment in the area assessed. The Commission in particular notes that while a parameter taking into account the aggregate coverage of the two alternative networks appears to be appropriate in order to safeguard a certain level of coverage, in cases where the two alternative networks would overlap, the coverage criterion that requires that at least 70% of the residences in a given municipality are served by a minimum of three operators appears to be overly conservative. This is particularly the case when compared to the criteria of delineating geographic markets between non-competitive and competitive areas used by other NRAs in comparable situations, particularly having in mind the vibrant infrastructure competition in significant parts of those countries – a circumstance which seems broadly comparable to Lithuanian, for example PT/2016/1888-1889, ES/2015/1818-1820 and IT/2019/2181-2182.*” (Leturbreyting PFS).

²¹⁰ Fram kemur í máli framkvæmdastjórnarinnar á bls. 12-13: „*Against this background, the Commission urges RRT to adopt in its final measure a more flexible approach towards the definition of geographic markets and review the fulfilment of the criteria on regular (annual) basis. The Commission also encourages RRT to consider further adaptation of the chosen criteria and revise the necessity of keeping all the criteria that were chosen, in*

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

5.1.10.5 Svíþjóð 2019-2020

818. Í máli Svíþjóðar frá 2019-2020 gerði framkvæmdastjórn ESB alvarlegar athugasemdir (e. serious doubts) við markaðsgreiningardrög sænsku fjarskiptaeftirlits-stofnunarinnar (PTS) á markaði 3a að því er landfræðilega greiningu á markaði fyrir ljósleiðara varðaði.²¹¹ Engar athugasemdir voru hins vegar gerðar við drög PTS að greiningu á markaði 3b²¹² en eins og í fyrri greiningu PTS á þeim markaði frá árinu 2015²¹³ kvað stofnunin á um að landfræðilegi markaðurinn væri landið allt en að enginn aðili væri með umtalsverðan markaðsstyrk og því ríkti virk samkeppni á þeim markaði í Svíþjóð.

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

820. Í fyrri greiningu PTS á markaði 3a frá árinu 2015²¹⁴ komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að landfræðilegi markaðurinn skyldi vera landið allt, þrátt fyrir að stofnunin hefði greint mismikinn samkeppnisþrýsting eftir svæðum. Að mati PTS hefði sá munur þó ekki verið nægilega mikill og stöðugur til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði eða mismunandi kvaðir eftir svæðum. Telia var útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á umræddum markaði. Framkvæmdastjórn ESB gerði ekki athugasemdir við ofangreinda niðurstöðu PTS, en hvatti stofnunina til að fylgjast grannt með þróun samkeppninnar á markaðnum út frá öllum hliðum á líftíma greiningarinnar og safna ítarlegum upplýsingum, m.a. eftir landsvæðum.

821. Við greiningu á smásölumarkaðnum fyrir breiðbandstengingar komst PTS að þeirri niðurstöðu í ofangreindum markaðsgreiningardrögum frá 2019 að ekki væri lengur staðganga á milli ljósleiðara- og kopartenginga þar í landi. Þá var það niðurstaða PTS að enginn ofangreindra smásölumarkaða bæri vott um að til staðar væri mismunandi

*particular as regards the coverage criteria and the ducts accessibility criteria and adjust its findings as regards the scope of the defined geographic markets. Moreover, the Commission invites RRT to consider, at the occasion of the next market review, whether it is necessary to define a separate physical infrastructure market and **whether it is necessary to further adapt the criteria for geographic market delineation of wholesale local and central access provided at fixed location, with a view to adjust the reach of the competitive area to the relevant market developments.***"

²¹¹ Sjá SE/2019/2216 (ljósleiðari) og 2217 (kopar), dags. 6. desember 2019. Þann 7. febrúar 2020 beitti framkvæmdastjórn ESB neitunarvaldi sínu gagnvart umræddum markaðsgreiningardrögum, þar sem PTS ákvað að draga þau ekki til baka í kjölfar hinna alvarlegu athugasemda framkvæmdastjórnarinnar. PTS vinnur enn að endurskoðun þessarar greiningar. Á meðan gildir eldri markaðsgreining PTS frá 2015 á þessum markaði.

²¹² Sjá SE/2019/2218.

²¹³ Sjá SE/2015/1688.

²¹⁴ Sjá SE/2015/1687.

samkeppnisprýstingur eftir svæðum sem kallaði á aðgreinda landfræðilega markaði og því skyldi landfræðilegur markaður vera landið allt á þeim öllum á smásölustiginu.

822. PTS komst ennfremur að þeirri niðurstöðu að umræddur heildsölumarkaður (markaður 3a) væri tvískiptur, þ.e. annars vegar heildsölumarkaður fyrir ljósleiðartengingar (FTTH/FTTB) og hins vegar heildsölumarkaður fyrir tengingar um koparnet. Kapalkerfi teldust ekki með á markaði 3a, þar sem heildsöluaðgangur að slíkum kerfum væri ekki framkvæmanlegur.

823. PTS greindi samkeppnisaðstæður niður á sveitarfélög. Í kringum aldamótin hefðu mörg sveitarfélög í Svíþjóð ákveðið að fjárfesta í ljósleiðaranetum. Yfir 80% þeirra væru starfrækt sem hrein heildsölunet (e. wholesale-only networks). Ekkert þeirra veitti aðgang á markaði 3a til sérþýlishúsa (SDU) heldur aðeins aðgang á markaði 3b (bitastraumur). Sökum þessa væri sænski ljósleiðaramarkaðurinn sundurleitur, þar sem margir ljósleiðararekendur störfuðu. Telia starfrækti stærsta ljósleiðaranetið, sem næði að hluta eða öllu leyti til allra sveitarfélaga í Svíþjóð, en útbreiðsla og markaðshlutdeild Telia væri mjög misjöfn eftir sveitarfélögum. Það væri nánast óþekkt í Svíþjóð að samhliða ljósleiðaranet væru lögð (fyrir utan ca. 10% fjölþýlishúsa). Þar sem Telia væri ekki með eigin ljósleiðaranet veitti félagið smásölupjónustu með því að fá aðgang á markaði 3b að umræddum staðbundnum netum eða sæi um að reka virka búnaðinn á umræddum ljósleiðaranetum.

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

825. Við greiningu á mögulegum mismunandi samkeppnisaðstæðum milli svæða skoðaði PTS m.a. mismunandi verðlagningu Telia eftir svæðum. Þegar greiningin var gerð bauð Telia þrjá verðflokka fyrir FTTB heildsölu til fjölþýlishúsa (MDU). PTS taldi að sá verðmunur endurspeglaði fremur þéttleika byggðar og mismunandi kostnað við útbreiðslu en mismunandi samkeppnisstig eftir svæðum. FTTH heildsöluverð Telia til sérþýlishúsa var hins vegar það sama á landsvísu. Þá hefði PTS ekki fengið séð að verðlagning staðbundnu netanna færi eftir samkeppnisstigi heldur.

826. Að ofangreindu virtu komst PTS að þeirri niðurstöðu að hinn landfræðilegi markaður á markaði 3a fyrir ljósleiðara væri landið allt, þar sem mismunur í samkeppnisaðstæðum milli svæða væri ekki nægilega mikill til að réttlæta landfræðilega aðgreiningu markaða.

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

828. Framkvæmdastjórn ESB gerði verulegar athugasemdir við að heildsölumarkaðurinn gæti verið landið allt, þegar horft væri til gífurlegs munar á markaðshlutdeild Telia milli sveitarfélaga, mismunandi útbreiðslu ljósleiðaranets Telia milli sveitarfélaga og þeirrar

staðreyndar að staðbundnu netin byðu almennt aðeins miðlægan aðgang á markaði 3b en ekki staðaraðgang á markaði 3a.

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

830. Lýsti framkvæmdastjórnin áhyggjum sínum af því að ófullnægjandi landfræðileg greining gæti leitt til rangrar eða of víðtækrar útnefningar á aðila með umtalsverðan markaðsstyrk. Því ætti PTS að endurmeta getu Telia til að hagnýta sér umtalsverðan markaðsstyrk í ljósi réttar skilgreiningar á landfræðilegum markaði. Markaðshlutdeild Telia á landsvísu væri 37%, sem gæfi til kynna að samkeppnin væri nokkur á umræddum markaði. Gögn málsins sýndu að markaðshlutdeild Telia sveiflaðist eftir sveitarfélögum frá því að vera mjög mikil í að vera mjög lítil. Meðaltalið endurspeglaði því ekki styrk keppinauta Telia í hinum ýmsu sveitarfélögum.

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

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

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

834. Taldi BEREC að ítarleg greining á öllum svæðum gæti verið erfið í framkvæmd fyrir fjarskiptayfirvöld og gæti leitt til ofgreiningar (e. microanalysis), þ.m.t. fyrir PTS þar sem 290

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

835. Framkvæmdastjórn ESB staðfesti framangreindar alvarlegu athugasemdir sínar þann 7. febrúar 2020 og beitti neitunarvaldi sínu gagnvart umræddum markaðsgreiningardrögum PTS.²¹⁵

836. Nánar tiltekið komst framkvæmdastjórnin að þeirri niðurstöðu að umrædd landfræðileg skilgreining PTS væri ekki í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og þannig ekki í samræmi við fjarskiptaregluverk ESB. Sú niðurstaða PTS að um einn landfræðilegan markað væri að ræða hefði ekki verið nægjanlega vel rökstudd. Samkeppnisaðstæður milli svæða væru misjafnar með tilliti til eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu og mögulegrar samkeppni. Því þyrfti PTS að framkvæma ítarlegri rannsókn á hinum landfræðilega markaði. Meðalmarkaðshlutdeild Telia í Svíþjóð væri 37%. Ítarlegri skoðun hefði leitt í ljós að á bak við umrætt meðaltal stæði mjög há markaðshlutdeild á sumum svæðum og mjög lág á öðrum. Umrætt meðaltal endurspeglaði því ekki raunverulegan markaðsstyrk Telia á hinum mismunandi svæðum. Því þyrfti að endurmeta útnefningu á Telia sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og álagðar kvaðir í ljósi réttar landfræðilegrar skilgreiningar, þar sem félagið hefði ekki sömu getu alls staðar til að misbeita mögulegum umtalsverðum markaðsstyrk, sérstaklega ekki á svæðum þar sem félagið væri varla til staðar á umræddum þjónustumarkaði.²¹⁶ Á sama hátt vanmætu drögin mögulegan markaðsstyrk annarra markaðsaðila á tilteknum svæðum.

837. Í rökstuðningi sínum tók framkvæmdastjórnin það m.a. fram að þau svæði, þar sem ólíkar samkeppnisaðstæður væru ríkjandi, gætu ekki myndað saman landfræðilegan markað. Við landfræðilega greiningu skyldi umfang fjarskiptanets fyrrum ríkiseinokunaraðilans tekið með í reikninginn og hvort hinn mögulegi markaðsráðandi aðili hegðaði sér eins á öllu starfssvæði sínu eða hvort hann stæði frammi fyrir verulega mismunandi samkeppnisaðstæðum þannig að starfsemi hans væri undir samkeppnisþrýstingi á tilteknum

²¹⁵ Sjá Commission Decision of 7.2.2020 pursuant to Article 7(5) of Directive 2002/21/EC (Withdrawal of notified draft measure) – Case SE/2029/2216: Wholesale local access to fibre networks provided at a fixed location in Sweden – C(2020) 619 final.

²¹⁶ Í undirmálgrein 15 á bls. 15 í ofangreindri ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar segir: „*The SMP analysis has to assess the ability of the operator to behave independently of competitors and consumers. Relevant factors might be inter alia if there are constraints stemming from law or statutory requirements, or if competitive constraints from outside the geographic market would be strong enough to constrain the operators in adjacent geographic markets. In this respect, the municipalities might not be in a position to freely set their prices as they are required to obey to statutory obligations, which generally require to set prices no higher than costs. This might be a sufficient constraint, subject to a detailed analysis.*” (leturbreyting PFS)

svæðum en ekki öðrum. Ennfremur þyrfti að leiða í ljós hvort önnur fjarskiptanet eða fjarskiptabjónusta fælu í sér raunverulegan valkost við fjarskiptanet eða fjarskiptabjónustu hans.

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

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

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

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

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

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

844. Að mati framkvæmdastjórnarinnar væru því ríkjandi mismunandi samkeppnisaðstæður milli mismunandi svæða í Svíþjóð og ættu þau því almennt ekki að heyra undir sama

landfræðilega markaðinn. PTS hefði ekki náð að sýna fram á það með fullnægjandi rökum hvers vegna öll sveitarfélög þar í landi ættu að heyra undir sama landfræðilega markaðinn undir þessum kringumstæðum.

5.1.10.6 Eistland 2021

845. Þann 17. mars 2021 tilkynnti eistneska fjarskiptaeftirlitsstofnunin (ECTRA) framkvæmdastjórn ESB um markaðsgreiningu á mörkuðum 1 (markaður 3a í gildandi tilmælum ESA) og 3b.²¹⁷ Þjónustumarkaðurinn á markaði 3a var talinn ná til aðgangspjónustu um kopar- og ljósleiðara, auk aðgangs að rörum og lagnaleiðum, og á markaði 3b til bitastraumsaðgangs um koparnet (32%), ljósleiðaranet (43%) og kapalkerfi (23%).²¹⁸

846. Að því er varðar landfræðilega skilgreiningu umræddra markaða framkvæmdi ECTRA sérstaka greiningu á 5 stærstu borgum landsins (Tallinn, Tartu, Narva, Parnu og Kohtla-Järve) til að meta hvort samkeppnisaðstæður væru umtalsvert mismunandi í þeim gagnvart restinni af landinu á smásölustigi. Niðurstaðan var sú að borgirnar Narva og Kohtla-Järve mynduðu sérstakan landfræðilegan markað gagnvart restinni af landinu á báðum heildsölumörkuðunum. Telia var útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á bæði markaði 3a og 3b, fyrir utan tvær framangreindar borgir og voru kvaðir lagðar á fyrirtækið.

847. Framkvæmdastjórn ESB gerði alvarlega athugasemdir við markaðsgreiningu ECTRA að því er varðar skilgreiningu þjónustumarkaðarins, skilgreiningu landfræðilega markaðarins, þriggja skilyrða prófið á markaði 3b og SMP útnefningu Telia, en athugasemdir við tvö síðustu atriðin tengjast göllum á landfræðilegu greiningunni.

848. Að því er varðar athugasemdir framkvæmdastjórnarinnar við drög ECTRA að skilgreiningu landfræðilega markaðarins kom fram að samkvæmt 3. mgr. 64. gr. Kóðans skyldu fjarskiptaeftirlitsstofnanir skilgreina viðkomandi landfræðilega markaði þannig að m.a. væri tekið tillit til innviðasamkeppnisstigs milli svæða, í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar. Þá minnti framkvæmdastjórnin á að samkvæmt SMP leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar frá 2018, skyldi landfræðilegur markaður *í fyrsta lagi* samanstanda af svæði þar sem fyrirtæki bjóða fram eða óska eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, *í öðru lagi* þar sem samkeppnisaðstæður eru svipaðar eða nægilega einsleitar og *í þriðja lagi* þar sem unnt er að aðgreina viðkomandi svæði frá öðrum svæðum þar sem samkeppnisaðstæður eru umtalsvert frábrugðnar.

849. Þá vísaði framkvæmdastjórnin til svipaðra sjónarmiða sem fram kæmu í tilmælum framkvæmdastjórnarinnar um viðkomandi markaði frá 2020 og fram koma í ofangreindum SMP leiðbeiningum. Varðandi þá spurningu hvort samkeppnisaðstæður gætu verið

²¹⁷ Sjá mál EE/2021/2310 og EE/2021/2311, C(2021) 2787 final. Síðustu markaðsgreiningar ECTRA á umræddum mörkuðum á undan þessum voru frá 2017, sbr. mál EE/2017/1980 og EE/2017/1981. Ekki voru gerðar neinar landfræðilegar ráðstafanir í þeim greiningum. Framkvæmdastjórnin hleypti þessum greiningum í gegn en gerði m.a. athugasemdir við landfræðilegu greininguna á markaði 3b og vísaði m.a. til aukinnar innviðasamkeppni í stærri borgum sökum útbreiðslu kapalkerfa. Því skoraði framkvæmdastjórnin á ECTRA að framkvæma ítarlegri landfræðilega greiningu við næstu endurskoðun til að meta hvort aðgreindir landfræðilegir markaðir eða mismunandi kvaðir eftir svæðum væru meira viðeigandi.

²¹⁸ Þá var 1% bitastraumsþjónustu veitt um FWA og 1% með öðrum tæknileiðum.

umtalsvert frábrugðin var vísað til þess hvort hinn mögulegi SMP aðili hegðaði sér með samræmdum hætti um land allt eða ekki eða hvort hann stæði andspænis mismunandi samkeppnisaðstæðum eftir svæðum þannig að starfsemi hans væru skorður settar á sumum svæðum en öðrum ekki.

850. Þá kæmi fram í tilmælunum að eftirlitstjórnvöld ættu að skilgreina grunneiningu fyrir hina landfræðilegu greiningu sem upphafspunktur fyrir mat á samkeppnisaðstæðum og, á þessum grunni, ættu eftirlitsstjórnvöld að byggja fyrstu skilgreiningu á afmörkun landfræðilega markaðarins með því að flokka saman einingar þar sem svipaðar samkeppnisaðstæður ríktu. Síðan ættu eftirlitsstjórnvöld að meta samkeppnisaðstæður á framsýnan hátt, með því að horfa til vísbendinga sem snúa að formgerð markaðar og hegðunar aðila á markaði, en sérstaka áherslu bæri að leggja á mikilvægi innviðasamkeppni í samræmi við 4. mgr. 64. gr. Kóðans. Þessar vísbendingar gætu verið í formi útbreiðslu neta, fjölda samkeppnisneta, markaðshlutdeildir og þróun þeirra, staðbundinnar eða samræmdrar verðlagningar, eðli eftirspurnar og þjónustuflutnings milli neta. Útkomuna bæri svo að bera saman við mat á eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu. Umtalsverð frávík eða misleitni samkeppnisaðstæðna skyldu teknar með í reikninginn á framsýnan hátt þegar á stigi hinnar landfræðilegu greiningar. Svo væri unnt að takast á við umfangsminni misleitni samkeppnisaðstæðna eða misleitni sem ekki er nægilega stöðug yfir tíma með því að beita misjafnlega íþyngjandi kvöðum.

851. Þá segir framkvæmdastjórnin að ECTRA hefði ákveðið að aðgreina tvö sveitarfélög frá restinni af landinu sem myndaði þá sérstakan landfræðilegan markað. Hin landfræðilega markaðsskilgreining virtist aðallega vera byggð á greiningu á smásöluhlutdeild. Virtist ECTRA eingöngu byggja á því að markaðshlutdeild Telia á öllum öðrum svæðum en umræddum tveimur borgum væri hærri en 40% til að komast að þeirri niðurstöðu að samkeppnisaðstæður væru einsleitar.

852. Framkvæmdastjórnin tók fram að mikilvægur munur væri á markaðshlutdeild í smásölu í þremur öðrum borgum (Tallinn, Parnu og Tartu) og restinni af landinu, sérstaklega í Tallinn þar sem tveir samkeppnisaðilar Telia hefðu umtalsverða markaðshlutdeild. Þar sem upptaka kvaðabundins aðgangs væri mjög lítil og færi minnkandi í Eistlandi, fyrir utan aðgang að rörum og lagnaleiðum, gæfi sterk viðvera þessara keppnauta til kynna þróaða innviðasamkeppni. Þar sem ljóst væri að innviðasamkeppni væri mjög mismunandi í Eistlandi milli svæða var það niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar að ECTRA hefði ekki rökstutt niðurstöðu hinnar landfræðilegu greiningar með fullnægjandi hætti. Því væri ekki hægt að útiloka að umræddir landfræðilegu markaðir í Eistlandi ættu að vera fleiri en tveir. Því ætti ECTRA að framkvæma ítarlegri landfræðilega greiningu til að geta lagt fullnægjandi mat á hvert innviðasamkeppnisstigið væri á hinum ýmsu svæðum, þ.m.t. mögulegur munur milli borga og dreifbýlis, auk eyja.²¹⁹

853. Sökum þessa galla í landfræðilegu greiningunni gerði framkvæmdastjórnin einnig alvarlegar athugasemdir við þriggja skilyrða prófið á markaði 3b, þ.e. að það gæti verið

²¹⁹ Smærri eyjar við Eistland eru t.d. aðeins þjónustaðar með föstum þráðlausum lausnum.

uppfyllt á öllum svæðum.²²⁰ Ennfremur gerði framkvæmdastjórnin alvarlegar athugasemdir við SMP útnefninguna á Telia sökum umræddra galla í landfræðilegu greiningunni.²²¹

854. Í kjölfar hinnar alvarlega athugasemda framkvæmdastjórnar ESB dró ECTRA framangreind markaðsgreiningardrög til baka.

5.1.10.7 Danmörk 2021-2022

855. Danska fjarskiptaeftirlitsstofnunin (DBA) lauk síðustu markaðsgreiningu sameiginlegs markaðar 3a og 3b seint á árinu 2021.²²² Danski markaðurinn var sagður einkennast af mjög háu útbreiðsluhlutfalli afkastamikilla háhraðaneta (e. VHCNs) í formi ljósleiðara og/eða kapalkerfa (DOCSIS 3.1). Útbreiðsla ljósleiðaraneta hefði verið drifin áfram af svæðisbundnum

²²⁰ Á bls. 12 í áliti framkvæmdastjórnarinnar segir: „*With regard to the second criterion, i.e., tendency towards effective competition, the Commission stresses that **the development towards effective competition does not necessarily require further or “new” entry.** As indicated above, the presence of alternative operators in the market seems to suggest that not only entry barriers seem possible to overcome but also that alternative operators have been able to gain substantial market share, therefore bringing dynamics in the market at least in the largest city. The mere fact that Telia’s market share in a broad market is above [...] % and in the area of Tallinn above [...] % is only indicative of potential dominance but does not per se indicate that the market is currently not competitive and that dynamics of the market would not have changed in the market review period.*” (Leturbreyting FST)

²²¹ Á bls. 13 í áliti framkvæmdastjórnarinnar segir: „*The finding of the SMP in the draft measure is mainly based on the market share held by Telia on the broad defined central and local access markets. Under established case law, a market shares above 50% gives rise to a presumption of dominance in absence of evidence to the contrary. However, in line with SMP guidelines, the market shares should be interpreted in the light of the relevant market conditions, and in particular of the dynamics of the market and of the extent to which products are differentiated. Even an undertaking with a high market share may not be able to act to an appreciable extent independently of customers with sufficient bargaining strength. In addition, **the fact that an undertaking with a strong position in the market face developing infrastructure competition may well indicate that the market is becoming competitive over time.** ... The Commission considers that, in light in particular of the insufficiency of the geographic market analysis and likely/potential different competitive conditions across the country, ECTRA has not provided sufficient evidence that Telia holds SMP in the wholesale local access and wholesale central access markets as defined by ECTRA (i.e., at national scope with exception of the two cities).*”

Þá segir nánar á sömu blaðsíðu: „*First, and as mentioned above, the information provided by ECTRA suggest that infrastructure competition is relatively developed, at least in some urban areas. In response to the RFI, ECTRA indicated that **75% of Estonian households are covered by at least two networks;** and 50 to 55% of Estonian households are covered by at three or more fixed networks. While ECTRA has not provided more granular data, it appears as noted above that it is **in particular in the area of Tallinn that competitors have been able to acquire a relatively important and stable retail market shares.** Such a structure of market shares, in a context where alternative operators are not relying, or relying to a very limited extent, on access to Telia’s infrastructure, suggests the economic feasibility of the duplication of infrastructure at least in those areas where there is sufficient demand for broadband services (i.e., in the largest city of Estonia).” (Leturbreyting FST)*

²²² Sjá Commission Decision in Case DK/2021/2346, C(2021) 8890 final. Næsta greining þar á undan á viðkomandi mörkuðum var frá 2017 og þá var landfræðilegi markaðurinn talinn landið allt en mismunandi kvöðum beitt eftir svæðum. TDC var útnefnt fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á landinu öllu. Í áliti framkvæmdastjórnar ESB var DBA hvatt til að fylgjast náið með framvindu mála, sérstaklega á svæðum þar sem innviðasamkeppni væri orðin ríkjandi og endurskoða greiningu sína áður en áætlaður líftími hennar væri á enda ef þörf væri á.

orkuveitum²²³ sem lagt hefðu slík net víða um landið. TDC, fyrrum ríkiseinokunaraðilinn,²²⁴ starfrækti fyrst og fremst kapalkerfi en hefði einnig staðið fyrir umfangsmikilli ljósleiðaraútbreiðslu og á sumum svæðum hefði verið kapphlaup um að vera fyrsti aðilinn til að leggja ljósleiðara, því samhliða útbreiðsla ljósleiðaraneta í Danmörku væri afar lítil eða aðeins um 1%.

856. DBA aðgreindi tvo undirmarkaði: Annars vegar markað fyrir afkastamikla flutningsgetu (ljósleiðari og kapalkerfi) og hins vegar markað fyrir afkastalitla flutningsgetu (kopar). Hinn fyrrnefndi var landfræðilega aðgreindur en hinn síðarnefndi ekki. Á markaðnum fyrir afkastalitla flutningsgetu var TDC útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á landsvísu.

857. DBA aðgreindi markaðinn fyrir afkastamikla flutningsgetu í 21 landfræðilegan markað eftir raforkudreifingarsvæðum, en slík svæði eru 43 í Danmörku. Því flokkaði DBA nokkur slík svæði saman í landfræðilega markaði. Stofnunin framkvæmdi svo SMP mat á öllum þessum landfræðilegu mörkuðum.

858. Fyrstu rannsóknir DBA á landfræðilegu mörkuðunum leiddu til þeirrar niðurstöðu að nauðsynlegt væri að útnefna 14 fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk (7 lóðrétt samþætt og 7 hrein heildsölufyrirtæki) og leggja kvaðir á þau á 17 landfræðilegum mörkuðum. Í 4 landfræðilegum mörkuðum var talin ríkja virk samkeppni og var því ekkert fjarskiptafyrirtæki útnefnt þar með umtalsverðan markaðsstyrk og þar af leiðandi engar kvaðir lagðar á. Ýmist taldi DBA ástæðuna vera að þar væri ekki mikil háhraðanetsútbreiðsla eða að ekkert fjarskiptafyrirtæki gæti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

859. Í kjölfar alvarlegra athugasemda og annars fasa rannsóknar framkvæmdastjórnar ESB fækkaði DBA hins vegar útnefningum á aðila með umtalsverðan markaðsstyrk um 4, sem og þeim landfræðilegu mörkuðum sem ekki var talin ríkja virk samkeppni á. Samanstendur danski markaðurinn fyrir afkastamikil háhraðanet, sem tekinn var til frekari rannsóknar á heildsölustiginu, því af 21 landfræðilegum markaði, þar sem 10 fyrirtæki voru að lokum útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk í 13 þeirra. Virk samkeppni ríkir því á 8 landfræðilegum mörkuðum sem ná til 31% heimila í Danmörku. Á 4 landfræðilegum mörkuðum er TDC, fyrrum ríkiseinokunaraðilinn, með umtalsverðan markaðsstyrk en á 9 mörkuðum er það staðbundin orkuveita sem lagt hefur ljósleiðaranet á sínu svæði og jafnvel á nærliggjandi svæði.

860. Meginástæður þess að markaður fyrir afkastamikla flutningsgetu var landfræðilega aðgreindur voru í fyrsta lagi útbreiðsla mismunandi neta, í öðru lagi munur á markaðshlutdeild á smásölustigi á milli landsvæða, í þriðja lagi mismunandi markaðshlutdeild í heildsölu og í fjórða lagi mismunandi smásöluverð.

²²³ Flestir þessara aðila eru hrein heildsölufyrirtæki en sum þeirra eru eða hafa verið lóðrétt samþætt og því einnig starfað á smásölustiginu. Mörg hinna lóðrétt samþættu fyrirtækja hafa þó á síðustu árum opnað net sín og boðið fram heildsölupjónustu á þeim.

²²⁴ Á árinu 2019 var framkvæmdur skipulagslegur aðskilnaður á milli heildsöluarms TDC samstæðunnar (TDC NET) og smásöluarms hennar (Nuuday).

861. Við mat á umtalsverðum markaðsstyrk byrjaði DBA á að kanna samkeppnisaðstæður á sérhverjum landfræðilegum markaði með því að skoða smásöluhlutdeild og samþjöppun markaðarins (HHI-stuðull). Skemmst er frá því að segja að ekki var talin ríkja virk samkeppni á smásölustigi á neinum af þessum landfræðilegu mörkuðum og því þótti ástæða til að leggja mat á samkeppnisaðstæður á þeim öllum á heildsölustiginu.²²⁵

862. Svæðisbundinn munur á verði og vöruframboði í Danmörku á sér sögulegar rætur og þess vegna er að finna ákveðna misleitni á ákveðnum svæðum Danmerkur hvað varðar smásölustigið. Taldi DBA því mikilvægt byrja á að greina þjónustuframboð sem upphafspunkt landfræðilegu greiningarinnar. Þar að auki magnaðist þessi misleitni vegna aukinnar aðgreiningar heildsöluverða í kjölfar þess að nokkrir svæðisbundnir netrekendur hófu að opna net sín og bjóða heildsölupjónustu á þeim.

863. Eins og áður segir miðaði DBA landfræðilegu greininguna við raforkudreifingarsvæði. Ástæða þessa viðmiðs er tilvist svæðisbundinna rekstraraðila ljósleiðaraneta á þeim svæðum, en í Danmörku hafa ljósleiðaranet einkum verið lögð af fjarskiptafyrirtækjum í eigu orkuveitna sem starfa eingöngu innan ákveðins svæðis. Þá eru kapalkerfi fyrst og fremst staðsett innan þéttbýliskjarna og því staðsett innan svæða dreifikerfa raforku að hluta. Þar af leiðandi þótti rökrétt að miða við slík svæði, þar sem þau töldust stöðug og endurspegluðu samkeppnisaðstæður í Danmörku, auk þess sem samhliða útbreiðsla háhraðaneta er lág þar í landi.

864. Eins og að ofan greinir eru 43 raforkudreifingarvæði í Danmörku, en landfræðileg greining DBA leiddi til þess að 21 landfræðilegur markaður var skilgreindur. Meginástæðan fyrir því að tiltekin raforkudreifingarvæði voru flokkuð saman í tiltekna landfræðilega markaði var að tiltekin ljósleiðaranet náðu yfir fleiri en eitt raforkudreifingarvæði. Umrædd ljósleiðaranet leiða til aðgreiningar varðandi t.d. heildsöluframboð, smásöluverð og þjónustuframboð í smásölu. Almennt voru stærri og smærri raforkudreifingarvæði flokkuð saman í sérstakan landfræðilegan markað ef orkuveita á minna svæði hafði ekki lagt ljósleiðara heldur orkuveita frá stærra aðliggjandi svæði.

865. Á sérhverjum landfræðilegum markaði fjallaði DBA um eftirfarandi atriði: Hvaða aðilar bjóða fram smásölupjónustu og markaðshlutdeild þeirra, HHI-stuðull á smásölustiginu, hvaða heildsöluaðilar bjóða fram þjónustu, útbreiðsla neta þeirra og nettilhögun, útbreiðsluáform þeirra, hvort þeir væru lóðrétt samþættir eða hrein heildsölufyrirtæki, þróun útbreiðslu síðustu þriggja ára eftir tækni, samhliða útbreiðslu a.m.k. tveggja neta, þróun útbreiðslu eftir fyrirtækjum síðustu þriggja ára, þróun á seldum einingum eftir tækni, innri og ytri sala síðustu tveggja ára og markaðshlutdeild í heildsölu síðustu tveggja ára.

866. Að því loknu lagði DBA mat á það hvort einhver aðili væri með umtalverðan markaðsstyrk á viðkomandi landfræðilegum mörkuðum. Varðandi mat á umtalsverðum markaðsstyrk horfði DBA til heildarmats á atriðum eins og markaðshlutdeildum,

²²⁵ Til að kanna hvort virk samkeppni ríkti á umræddum landfræðilegum mörkuðum á smásölustiginu notaðist DBA m.a. við HHI-stuðul, en samkvæmt honum þarf stuðullinn að vera undir 1.500 stigum svo að um öfluga samkeppni geti verið að ræða, 1.500-2.500 stig gefa til kynna umtalsverða samþjöppun og yfir 2.500 stig mikla samþjöppun. Sá markaður sem næst komst því að vera með öfluga samkeppni á smásölustiginu var Fyn, en þar var stuðullinn 2.128. Þar var stærsti aðilinn með rétt rúmlega 30% markaðshlutdeild, sá næsti með rétt tæp 30%, sá þriðji með 13%, sá fjórði með 12% og aðrir með samtals 15%.

viðskiptamódeli viðkomandi fjarskiptafyrirtækja og formgerð markaðarins á viðkomandi svæði, t.d. fjöldi heimila sem ætti möguleika á tengingu (e. homes passed) og tilvist samhliða háhraðaneta.²²⁶ Einnig lagði DBA mat á hefðbundin atriði við SMP mat eins og yfirráð yfir innviðum sem erfitt er að endurgera, aðgangshindranir og hindranir til stækkunar, mögulegan kaupendastyrk, mögulega samkeppni, stærð og styrk aðila og lóðréttu samþættingu.

867. Sem dæmi um SMP mat á einum af þessum 21 landfræðilega markaði má nefna Grindsted, sem er lítill landfræðilegur markaður með rúmlega 4.000 heimili og mjög mikla samhliða útbreiðslu neta eða um 96% útbreiðslu tveggja neta og um 10% útbreiðslu þriggja neta. Á smásölustiginu hafði Altibox, sem veitir smásöluþjónustu á kerfi GEV Fibernet, sem er staðbundinn rekstraraðili ljósleiðaranets á svæðinu, 60% markaðshlutdeild. TDC hafði svo 38,5% markaðshlutdeild á eigin kapalkerfi og aðrir voru með 1,5% hlutdeild. HHI-stuðull var yfir 5.000. Ofangreint veitti vísbendingar um að ekki ríkti virk samkeppni á smásölumarkaðnum og því var þessi landfræðilegi markaður skoðaður nánar á heildsölustiginu. Á heildsölustiginu var GEV Fibernet með 60% markaðshlutdeild, TDC 38,5% og aðrir með 1,5%. Þrátt fyrir háa markaðshlutdeild (60%) og hátt útbreiðsluhlutfall GEV (97%)

²²⁶ Á þessum tíma áttu 8% heimila í Danmörku ekki kost á háhraðaneti, 68% áttu kost á einu, 23% heimila áttu kost á tveimur (þar af aðeins 1% sem áttu kost á tveimur ljósleiðaranetum), 1% áttu kost á þremur og ekkert átti kost á fleiri en þremur. DBA skilgreindi útbreiðslu samhliða fjarskiptainnviða (e. parallel infrastructure coverage) þar sem heimili hefur kost á tengingu við a.m.k. tvö háhraða fjarskiptanet sem rekin eru af a.m.k. tveimur sjálfstæðum aðilum. Nánar um samhliða net segir í málsgrein 22 í álitni framkvæmdastjórnar ESB, dags. 1. febrúar 2022, C(2022) 682 final:

„Regarding parallel infrastructure coverage, DBA bases its assessment on its previous methodology. For the parallel coverage to be the basis for sustainable conditions, it must consist of close to complete parallel coverage. Moreover, DBA considers that **two closed parallel infrastructures are not, in principle, sufficient to create competition in the retail market**. On the other hand, DBA has considered in the past that **coverage with two parallel infrastructures, one of which is open on commercial terms, may contribute to the creation of competition in the retail market**, as there will be more than two providers of broadband services. However, this requires commercially sustainable access to the open infrastructure for service providers.” (Leturbreyting FST)

Í málsgrein 23 í sama skjali fjallar framkvæmdastjórn ESB um þá niðurstöðu DBA að útnefna AURA með umtalsverðum markaðsstyrk og segir:

„With respect to the SMP designation of AURA (market Skanderborg-Odder), DBA highlighted in particular the following elements in its notified draft measure: **1) AURA has a wholesale market share of around 47%. This market share has increased over the last years, 2) AURA covers around 75% of the market with high-capacity infrastructure and plans to cover all households in Skanderborg-Odder, including households that already have access to high-capacity infrastructure, 3) The level of parallel coverage (56%) is not sufficiently high for infrastructure-based competition alone to ensure the proper functioning of competition in the retail market and 4) AURA is a vertically integrated company and has no external sales.**”

Í málsgreinum 24 og 25 í umræddu skjali kemur svo fram það mat DBA að þrátt fyrir að AURA hefði í hyggju að opna net sitt fyrir heildsölu væri það ekki nóg til að tryggja virka samkeppni á smásölumarkaðnum og gæti félagið því áfram starfað án þess að þurfa að taka tillit til keppnauta, viðskiptavina og neytenda. Framkvæmdastjórnin gerði alvarlegar athugasemdir við útnefningu 5 aðila með umtalsverðan markaðsstyrk, þ.m.t. AURA. DBA afturkallaði í kjölfarið útnefningar fjögurra þessara aðila með umtalsverðan markaðsstyrk, en ekki gagnvart AURA. Í álitni sínu studdi BEREC niðurstöðu DBA og var því ekki sammála hinum alvarlegu athugasemdum framkvæmdastjórnarinnar varðandi þessa útnefningu. BEREC tók m.a. fram að AURA hefði langmestu útbreiðsluna og væri lóðrétt samþætt fyrirtæki. Í lokaákvörðun sinni frá 1. febrúar 2022 féll framkvæmdastjórnin frá hinum alvarlegu athugasemdum sínum gagnvart SMP útnefningu DBA á AURA. Rökin fyrir hinni breyttu afstöðu voru m.a. þau að útbreiðsla félagsins hafði hækkað úr 75% í um 90% og stefndi í fulla útbreiðslu innan skamms, markaðshlutdeild félagsins á smásölu- og heildsölustigi hefði hækkað jafnt og þétt og væri líkleg til að fara yfir 50% mörkin innan skamms, auk þess sem félagið hefði ekki opnað net sitt. Þar sem AURA hefði þó tekið fyrstu skref við opnun netsins hvatti framkvæmdastjórnin DBA þó til að fylgjast vel með þessum markaði og e.t.v. taka hann til endurskoðunar fyrr en í lok áformaðs líftíma greiningarinnar ef umtalsverðar breytingar verða á markaðnum, t.d. með opnun nets AURA.

taldi DBA að félagið væri ekki með umtalsverðan markaðsstyrk á umræddu svæði og taldi því virka samkeppni ríkja á heildsölustiginu. Þar sem GEV seldi aðeins í heildsölu til Altibox hafði síðargreinda félagið mikinn kaupendastyrk gagnvart GEV. Ennfremur var horft til þess að TDC væri með mikla útbreiðslu á svæðinu (99%) og tiltölulega háa markaðshlutdeild (38,5%), sem legði samkeppnisþrýsting á GEV. Þá væri GEV hreint heildsölufyrirtæki. GEV gæti því ekki starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda.²²⁷

868. Í stað þess að leggja kvaðir á 4 aðila sem útnefndir voru með umtalsverðan markaðsstyrk gerði DBA skilyrði (e. commitments) sem þau buðu fram bindandi.²²⁸ DBA áformaði svo í drögum sínum að leggja kvaðir á 10 fjarskiptafyrirtæki, en 7 þeirra voru hrein heildsölufyrirtæki. Kvaðir sem áformað var að leggja á hin hreinu heildsölufyrirtæki voru aðgangskvöð (M3b aðgangur á 5 þeirra og M3a aðgangur á 2 þeirra),²²⁹ jafnræðiskvöð og kvöð um sanngjarnt og eðlilegt verð (e. fair and reasonable price).²³⁰ Á hin 3 lóðrétt samþættu fyrirtæki, þ.e. AURA, BornFiber og Nef Fiber, voru lagðar kvaðir um aðgang, jafnræði, gagnsæi og eftirlit með gjaldskrá.²³¹ AURA skyldi veita M3b aðgang, BornFiber aðallega M3b aðgang en að einhverju leyti M3a aðgang, t.d. á ríkisstyrktum svæðum, og Nef Fiber skyldi veita M3a aðgang.

869. Eins og áður greinir gerði framkvæmdastjórnin alvarlegar athugasemdir við drögin í desember 2021. Athugasemdirnar tengdust fimm landfræðilegum mörkuðum sem DBA hafði skilgreint og fjölluðu um útnefningu félaga með verulegan markaðsstyrk og þriggja skilyrða prófið (e. Three Criteria Test).²³² Draga má meginefni athugasemda framkvæmdastjórnarinnar við SMP mat DBA á þessum svæðum saman í eftirfarandi liði:

²²⁷ Dæmi um landfræðilega markaði þar sem DBA komst upphaflega að þeirri niðurstöðu í greiningu sinni að um SMP stöðu væri að ræða eru annars vegar Holstebros Omegn og hins vegar Ikast.

Í Holstebros Omegn var Jysk Energi (hreint heildsölufyrirtæki) með um 79% markaðshlutdeild og Altibox, sem er eini kaupandinn á neti Jysk, með sömu hlutdeild á smásölustiginu. Samhliða útbreiðsla var aðeins 9%.

Í tilviki Ikast var Energy Ikast Fibernet með um 67% markaðshlutdeild og 91% útbreiðsluhlutfall. Félagið er hreint heildsölufyrirtæki en þrátt fyrir það kaupir aðeins Altibox heildsöluaðgang af félaginu. Samhliða útbreiðsla var um 58%. Eftir hinar alvarlegu athugasemdir framkvæmdastjórnar ESB, sem nánari grein verður gerð fyrir hér að neðan, féll DBA hins vegar frá því að útnefna Energy Ikast með umtalsverðan markaðsstyrk og því er talin ríkja virk samkeppni á umræddu svæði á heildsölustiginu.

²²⁸ Um var að ræða fyrirtækin EWII, Fibia, Norlys og TDC. Varðandi TDC var nánar tiltekið um að ræða bindandi skilyrði á 4 landfræðilegum mörkuðum, þ.m.t. á Kaupmannahafnarvæðinu. Skilyrðin voru gerð bindandi til 5 ára, nema í tilviki EWII en þau gilda í 3 ár. Því gilda ekki hefðbundnar kvaðir samkvæmt markaðsgreiningum á stærstu landfræðilegu mörkuðum Danmerkur heldur bindandi skilyrði.

²²⁹ Energi Ikast og Jysk eru fyrirtækin sem skulu veita M3a aðgang, en það er sá aðgangur sem þau hafa veitt og að mati DBA hefði það verið í ósamræmi við meðalhóf að skylda þau til að veita M3b aðgang.

²³⁰ Í undirmálgrein 14 í álit framkvæmdastjórnarinnar frá 1. febrúar 2022 er því list sem DBA sagði um sanngjarnt og eðlilegt verð: „In order for prices to be classified as fair and reasonable, the SMP has to be able to document upon request from DBA that the prices are based on cost recovery with fair return on investment.”

²³¹ AURA skyldi reikna verð sín í samræmi við hámarks meðalverð úr LRAIC módeli. BornFiber og Nef Fiber skyldu nota hámarks meðalferð í samræmi við „fair prices principle“. Um það segir í undirmálgrein 18 í álit framkvæmdastjórnarinnar: „For BornFiber and Nef Fiber, DBA considers that though LRAIC would in theory be relevant, it would be disproportionate to impose it on these operators due to their small size and to the excessive burden it would represent for them. Therefore, DBA will set maximum prices to be respected by these operators on the basis of one or more comparable prices in comparable markets in Denmark or abroad.”

²³² Um var að ræða landfræðilega markaði þar sem DBA áformaði að útnefna AURA, EWII, Energi Ikast, MES Fiber og Nord Energi með umtalsverðan markaðsstyrk.

- i. Á öllum fimm mörkuðunum var hlutfall samhliða neta yfir 40% og í þremur þeirra var hlutfallið nær eða jafnvel hærra en 60%.²³³ Þá voru mörg félaganna með háleit útbreiðsluáform, en öll stefndu þau að lokum á að tengja öll hús á sínu landsvæði. Allt eru þetta veitufyrirtæki sem leggja ljósleiðara.
- ii. Framkvæmdarstjórnin var ekki sammála þeirri afstöðu DBA að framboð umræddra heildsölufyrirtækja á viðskiptalegum forsendum (en þau voru öll hrein heildsölufyrirtæki nema eitt, þ.e. AURA), gengi gegn viðskiptalega sjálfbærum aðgangi (e. commercially sustainable access) og að því hefði verið nauðsynlegt að útnefnda fyrirtækin með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja á kvaðir á þau.²³⁴
- iii. Varðandi útnefningu félaganna 5 með verulegan markaðsstyrk sagði framkvæmdastjórnin að þegar horft væri til tiltekinna þátta hefði ekki verið sýnt fram á að þessi fyrirtæki gætu hegðað sér án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda. Þessir þættir voru í fyrsta lagi veruleg og vaxandi útbreiðsla samhliða neta, í öðru lagi samkeppnislegt aðhald á smásölu- og heildsölustigi sem stafar af kapalkerfum (einkum þar sem kapalnet eru opin á heildsölustigi), í þriðja lagi jákvæðum samkeppnislegum áhrifum af opnun framboðs ljósleiðara í heildsölu og að lokum hugsanlegum kaupendastyrk.²³⁵

870. Framkvæmdastjórn ESB gerði einnig athugasemdir við framkvæmd DBA á þriggja skilyrða prófinu á umræddum fimm landfræðilegum mörkuðum. Varðandi fyrsta skilyrðið (miklar og varanlegar aðgangshindranir) tók framkvæmdastjórnin fram að á a.m.k. sumum landfræðilegu mörkuðunum hefðu keppinautar þess aðila sem DBA áformaði að útnefna með umtalsverðan markaðsstyrk getað keppt með árangursríkum hætti á smásölustiginu (og jafnvel á heildsölustiginu) án kvaða á umrædda aðila. Því væru rök DBA fyrir því að miklar og varanlegar aðgangshindranir væru til staðar á sumum landfræðilegum mörkuðum ekki rökstuddar með fullnægjandi hætti. Varðandi annað skilyrðið (markaðsgerðin stefnir ekki í átt að virkri samkeppni) tók framkvæmdastjórnin fram að þróun í átt að virkri samkeppni krefjist ekki endilega frekari útbreiðslu þeirra aðila sem fyrir eru eða útbreiðslu nýs aðila. Keppinautar

²³³ Í öllum tilvikum var hinn eða hinir innviðavalkostirnir kapalkerfi, þar sem samhliða útbreiðsla ljósleiðaraneta er afar takmarkað í Danmörku.

²³⁴ Um þetta segir í málsgrein 34 í áliti framkvæmdastjórnarinnar: „*The Commission also noted the importance of wholesale opening of many fibre networks. In that regard, the Commission recalled that the Code puts a strong emphasis on the importance of NRAs to appropriately take into account and encourage the development of cooperative arrangements and agreements. As highlighted in Recital 170 of the Code and in the Explanatory Note to the 2020 Recommendation on Relevant Markets, such arrangements and agreements are likely to become more common in the near future and should be taken into account by NRAs when assessing the competitive dynamics of a particular wholesale market. If such agreements have been entered into on a lasting basis, are sustainable and improve competitive dynamics, they can contribute to the conclusion that a particular wholesale market does not warrant ex ante regulation.*” (Leturbreyting FST)

²³⁵ Um þetta segir í málsgrein 36 í áliti framkvæmdastjórnarinnar: „*In particular, the Commission considered that DBA did not demonstrate, based on the analysis of the wholesale offers proposed by the different operators, why the proposed terms and conditions would not be fair and reasonable, or sustainable. Moreover, the Commission took note that TDC will continue to provide access to its fibre and cable networks covering the non-SMP part of its footprint. As a result, the Commission observed that in some geographic markets, there will be a significant part of households that will be covered by two networks that are open at wholesale level. This is the case in particular in the market in which Energi I kast would be designated as SMP, where 49% of households have access to both fibre-network (with one service provider), as well as a cable network that is open for external wholesale.*” (Leturbreyting FST)

þess aðila sem DBA áformaði að útnefna með umtalsverðan markaðsstyrk hafi getað náð umtalsverðri markaðshlutdeild og þannig skapað samkeppnisdýnamík á umræddum mörkuðum.

871. Að lokum tók framkvæmdastjórnin það fram í umfjöllun sinni um þriggja skilyrða prófið, sem einnig tengdist SMP matinu, að sú staðreynd ein að markaðshlutdeild þessara aðila á heildsölustiginu væri há, væri ekki, ein og sér, vísbending um að ekki ríkti samkeppni á smásölustiginu og að keppinautar þessara aðila gætu ekki skapað samkeppnislega jákvæða útkomu.

872. Þann 1. febrúar 2022 dró framkvæmdastjórnin til baka hinar alvarlegar athugasemdir sínar við drög DBA eftir ítarlega rannsókn. Sú afturköllun var annars vegar tilkomin vegna þess að DBA hafði dregið til baka útnefningar á 4 af þeim 5 aðilum með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða sem áformaðar höfðu verið í drögum DBA. Hins vegar féllst framkvæmdastjórnin á rök og viðbótarupplýsingar DBA og álit BEREC í tilviki AURA og dró til baka hinar alvarlegu athugasemdir sínar varðandi framkvæmd þriggja skilyrða prófsins og SMP mat á því félagi.

873. DBA komst að þeirri niðurstöðu á grundvelli frekari rannsókna (e. phase II investigation) framkvæmdastjórnarinnar að útbreiðsla samhliða neta væri mikilvæg breyta við ákvörðun um það hvort útnefna bæri aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og að sú breyta gæti haft áhrif á vægi annarra breyta við SMP matið.

874. Umfjöllun framkvæmdastjórnarinnar bendir til tveggja nýtilkominna viðmiða í þessum sambandi, þ.e. að 40% útbreiðsla samhliða neta bendi til þess að útbreiðslan sé umtalsverð (e. significant) og 60% útbreiðsla bendi til þess að útbreiðslan sé veruleg (e. very significant). DBA tekur samt sem áður fram að gæta verði að ákvörðunarvaldi eftirlitsstjórnvalda og sjálfstætt mat verði að fara fram hverju sinni á því hvort útbreiðsla samhliða neta breyti samkeppnisaðstæðum nægjanlega eða ekki, t.d. með því að kanna þjónustuf lutning milli fjarskiptaneta á smásölustiginu. Ennfremur þyrfti að horfa til frjáls þjónustuf ramboðs í heildsölu (e. commercial wholesale offers) við framkvæmd þriggja skilyrða prófsins, til að staðreyna hvort raunverulega séu til staðar kerfislægar aðgangshindranir sem ekki verði yfirstignar nema með heildsölu kvöðum.²³⁶

²³⁶ Þá segir nánar um þetta á bls. 17 í skýrslu BEREC um samkeppni milli marga samkeppnisaðila á næstu kynslóðar aðgangsnetum á sama landsvæði frá júní 2023: „Data is essential for both aspects and in order to even prove the presence of differentiated competitive conditions. DBA had to revise its entire approach to data and the quality of its data. DBA now has a system with data on coverage, wholesale and retail data at the household level that allows DBA to flexibly aggregate data and to test various hypothetical scenarios. DBA also conducts retail price data gathering every month for every service provider across all networks and on every geographical submarket, allowing DBA to closely monitor the conditions.”

5.1.10.8 Tékkland 2023

875. Þann 1. júní 2023 tilkynnti fjarskiptaeftirlitsstofnun Tékklands (CTÚ) framkvæmdastjórn ESB um drög að markaðsgreiningu á mörkuðum 1/2020 (markaður 3a samkvæmt gildandi tilmælum ESA frá 2016) og 3b.²³⁷

876. Í maí 2022 hafði CTÚ tilkynnt framkvæmdastjórn ESB um drög að markaðsgreiningum á umræddum heildsölumörkuðum.²³⁸ Landfræðileg greining CTÚ á þeim tíma leiddi til þess að greindir voru 6.396 landfræðilegar einingar á smásölustiginu og var miðað við stjórnsýslueiningar. Landfræðilegu einingunum var skipt í tvo flokka. Flokkur A samanstóð af 5.859 landfræðilegum einingum. CTÚ taldi að aðstæður í einingunum innan flokksins leiddu af sér virka samkeppni og var ekkert félag útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk. Í þessum flokki voru a.m.k tvö samhliða net með allavega 50% útbreiðslu, auk þess sem ekkert félag var með hærri hlutdeild en 50% á smásölustigi. Flokkur B innihélt 510 landfræðilegar einingar og þar var ekki talin ríkja virk samkeppni. Í flestum þeirra var starfandi sama fyrirtækið sem hafði sögulega haft umtalsverðan markaðsstyrk. Á markaði 1 áformaði að CTÚ að útnefna CETIN²³⁹ og 7 staðbundin fjarskiptafyrirtæki með umfangsmikinn markaðsstyrk á tileknum landfræðilegum mörkuðum. Þá áformaði CTÚ að komast að þeirri niðurstöðu að þriggja skilyrða prófið væri ekki uppfyllt á markaði 3b og hygðist því afkvaðavæða þann markað.

877. Í júní árið 2022 gerði framkvæmdastjórn ESB alvarlegar athugasemdir við ákvarðanadrögin þar sem framkvæmdastjórninni þótti skorta sönnunargögn sem styddu við afmörkun landfræðilegra eininga og útnefningu félaga með umtalsverðan markaðsstyrk. Rök framkvæmdastjórnarinnar voru eftirfarandi:

- i. **Varðandi greiningu landfræðilegra markaða:** Framkvæmdastjórnin setti út á greinarmun á flokkum A og B þar sem sögulegur aðili með umfangsmikinn markaðsstyrk hafði starfsemi á nánast öllum greindum mörkuðum og viðhélt sömu verðlagningu á smásölustigi á öllum starfssvæðum sínum en engin verðmunur hafði verið greindur á milli flokka A og B. Framkvæmdastjórnin sagði eðlilegt að ef hin félögin finndu fyrir samkeppniþrýstingi myndu þau beita lægri verðlagningu þar sem virk samkeppni ætti að ríkja. Enn fremur setti framkvæmdastjórnin út á smæð hinna landfræðilegu eininga þar sem CTÚ hefði ekki fært sönnur fyrir stöðugleika markaðanna í ákvarðanadrögunum, þar sem glufurnar í útbreiðsluskilyrðum gætu orðið til þess að staðbundinn netrekandi eða nýr aðili á markaðnum gæti fljótt talist hafa umfangsmikinn markaðsstyrk.
- ii. **Varðandi útnefningu aðila með umfangsmikinn markaðsstyrk:** Framkvæmdastjórnin taldi að smærri netrekendur í Tékklandi, sem þjónustuðu einungis litlu landsvæði, jafnvel þó þeir hefðu ekki umfangsmikinn markaðsstyrk,

²³⁷ Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB, dags. 30. júní 2023, í máli CZ/2023/2443, C(2023) 4594 final. Áðurgildandi greining CTÚ á umræddum mörkuðum var frá 2017, sbr. mál CZ/2017/1985 og CZ/2017/1986. Þar komst CTÚ að þeirri niðurstöðu að landfræðilegi markaðirnir væru landið allt í báðum tilvikum. Framkvæmdastjórnin gerði ekki alvarlegar athugasemdir við þær greiningar en hvatti CTÚ til að framkvæma ítarlegri landfræðilega greiningu við næstu endurskoðun til að meta hvort aukin misleitni samkeppnisaðstæðna á smásölustiginu myndi réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði eða mismunandi kvaðir eftir svæðum.

²³⁸ Sjá mál CZ/2022/2372 og CZ/2022/2373.

²³⁹ CETIN er fyrrum ríkiseinokunaraðilinn í Tékklandi. Á árinu 2015 framkvæmdi CETIN skipulagslegan aðskilnað af sjálfsdáðum og er CETIN heildsölueining og O2 smásölueining samstæðunnar.

gætu starfað að miklu leyti óháð viðskiptavinum sínum. Þá sagði framkvæmdarstjórnin að stöðug markaðshlutdeild innan landfræðilegra eininga væri merki um árangursríka samkeppni, auk getu nýs aðila til þess að yfirstíga aðgangshindranir innan tiltekins tímaramma. Því minni landfræðilegar einingar sem greindar væru, því svipulli væru útnefningar aðila með umfangsmikinn markaðsstyrk. Því mætti líta á álagningu kvaða á félög, sem ekki hefðu sögulega stöðu markaðsráðandi fyrirtækja, sem refsingu fyrir árangurrikar viðskiptaaðferðir sem hefði takmörkuð áhrif á virka samkeppni.

- iii. **Varðandi þriggja skilyrða prófið á markaði 3b:** Framkvæmdarstjórnin taldi að CTÚ hefði ekki fært fyrir því nægar sönnur að þriggja skilyrða prófinu á markaði 3b væri ekki fullnægt.

878. Í kjölfar hinna alvarlegu athugasemda framkvæmdastjórnar ESB dró CTÚ ofangreind áform sín frá 2022 til baka. Eins og að ofan greinir tilkynnti CTÚ framkvæmdarstjórninni um ný markaðsgreiningardrög þann 1. júní 2023.

879. Í hinum nýju drögum aðgreindi CTÚ á smásölustiginu 347 landfræðilegar einingar í flokk A, þar sem virk samkeppni var talin ríkja,²⁴⁰ og 42 einingar í flokk B, þar sem ekki var talin að virk samkeppni væri við lýði. Hið sama var svo látið gilda um heildsölustigið.

880. Til að afmarka samkeppnissvæðið (flokkur A) notaðist CTÚ sem fyrsta skref við tvö viðmið, en annað þeirra þurfti að vera uppfyllt til a.m.k. 3 ára. Annars vegar að markaðshlutdeild CETIN væri ekki hærri en 25% og hins vegar að samanlögð útbreiðsla fjarskiptaneta keppinautanna (kopar, ljósleiðari, kapalkerfi, föst þráðlaus aðgangsneta eða tiltekin 4G/5G farnetsþjónusta) væri meiri en 75% á sama tíma og markaðshlutdeild CETIN væri ekki hærri en 50%. Að mati CTÚ er ekki unnt að gera ráð fyrir samkeppnisvandamálum á slíkum svæðum.

881. CTÚ rökstuddi landfræðilega skilgreiningu sína með því að benda á að tékkneski markaðurinn einkenndist af miklum fjölda fjarskiptafyrirtækja, sem starfræktu eigin aðgangsneta. Af því leiddi umfangsmikil útbreiðsla ólíkra tæknilausna, en mörg þeirra þjónustuðu aðeins lítil svæði með eigin aðgangsneta.²⁴¹

²⁴⁰ Í undirmálgrein 12 í áliti framkvæmdastjórnar ESB frá 30. júní 2023 segir: „*In the answer to the RFI, CTÚ provides a simulation and the ultimate list of those geographic units which would fulfil the criteria of segment A relative to market share of CETIN and combined coverage of OLOs with including into the criteria of coverage by OLOs only coverage by those OLOs who provide WLL coverage with download speed which is equal or faster than 30 Mbps. Such simulation provides a view mirroring the speed which is relevant under the definition of a high-speed electronic communications network (30 Mbps) pursuant to Article 2(3) of Directive 2014/61/EU ... on measures to reduce the cost of deploying high-speed electronic communication networks ... CTÚ concludes that if the speed of 30 Mbps was taken as a basis for calculation of coverage by OLOs, then from the group of 347 units belonging to segment A, only 12 units would have to be requalified as belonging to non-competitive segments B.*”

²⁴¹ Á bls. 5-6 í áliti framkvæmdastjórnar ESB frá 30. júní 2023 segir nánar um þetta: „*Given the CTÚ's observation that competition on the Czech retail broadband market is mainly based on infrastructure competition stemming from regional but mostly local alternative operators operating different technologies or networks, CTÚ chose administrative geographical unit of Type II as most suitable for its analysis representing areas of 389 geographical units, rather than geographical unit based on the footprint of incumbent's network, given the very*

882. Til frekari greiningar á landfræðilega markaðnum á heildsölustiginu voru þær 42 einingar sem flokkuðust undir flokk B á smásölustiginu teknar til frekari skoðunar. CTÚ greindi svo einsleitni samkeppnisaðstæðna í öllum 42 einingunum m.t.t. ýmissa þátta, s.s. útbreiðslu hinna ýmsu neta sem byggðust á ýmiskonar tæknilausnum, útbreiðslu neta CETIN og keppinautanna, markaðshlutdeildar CETIN og keppinautanna, skörunar fjarskiptaneta CETIN og neta keppinautanna og fjölda rekstraraðila eigin fjarskiptaneta.

883. Enginn aðili var útnefndur á markaði 1 (markaður 3a) með umtalsverðan markaðsstyrk í þeim 347 landfræðilegum einingum sem heyra undir flokk A.²⁴² Af þeim 42 landfræðilegu einingum sem heyra undir flokk B var CETIN útnefndur með umtalsverðan markaðsstyrk á 33 þeirra á viðkomandi heildsölumarkaði. Ekkert fjarskiptafyrirtæki var útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk í 9 landfræðilegum einingum sem teknar voru til nánari skoðunar á heildsölustiginu. Þar spilaði m.a. inn í tilvist sterks keppinautar og samhliða útbreiðsla neta. Þar að auki lagði CTÚ mat á markaðshlutdeild CETIN og keppinauta, yfirráð yfir innviðum sem erfitt er að endurgera, tæknilega yfirburði, mögulega samkeppni, stærð og styrk fyrirtækja, aðgang að fjármagni, verð og arðsemi og lóðréttu samþættingu.

884. CTÚ komst að þeirri niðurstöðu að þriggja skilyrða prófið væri ekki uppfyllt á markaði 3b og útnefndi því ekkert fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði.

885. Á umræddum 33 landfræðilegu einingum á markaði 1 (markaður 3a) lagði CTÚ allar mögulegar kvaðir á CETIN, þ.e. aðgangskvöð, jafnræðiskvöð, gagnsæiskvöð, kvöð um bókhaldslegan aðskilnað, kvöð um eftirlit með gjaldskrá og ERT próf. Þá var kveðið á um að fyrri kvaðir skyldu gilda í 12 mánuði á þeim svæðum sem verið væri að afkvaðavæða, svo aðgangsbeiðendur hefðu nægt svigrúm til að endursema á viðskiptalegum forsendum eða færa sig annað.

886. Þann 30. júní 2023 gaf framkvæmdastjórnin út ákvörðun í málinu. Þar kemur fram varðandi greiningu landfræðilegs markaðar að við framtíðarendurskoðun á landfræðilegri markaðsskilgreiningu skyldi CTÚ íhuga enn nákvæmari greiningu á stórborgum til þess að meta hvort samkeppnisskilyrði væru nægilega einsleit innan stærri eininga til þess að geta talist ein landfræðileg eining. Í ljósi þessa hvatti framkvæmdastjórnin CTÚ til þess að fylgjast náið með markaðspróuninni.

5.1.10.9 Króatía 2023

887. Með áliti sínu, dags. 14. júlí 2023, fjallaði framkvæmdarstjórn ESB um markaðsgreiningardrög króatísku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (HAKOM) á mörkuðum 1 (markaður 3a í gildandi tilmælum ESA) og 3b.²⁴³

limited use of LLU in the Czech Republic. CTÚ considers that definition of geographical markets with less granularity means more stable market conditions if compared to municipality level notified previously. CTÚ observes that especially FTTH/B and CATV networks are available in bigger cities or towns and not in smaller towns or villages."

²⁴² Því voru 89% landfræðilegu eininganna, þar sem 95% íbúa Tékklands búa, taldar vera svæði þar sem virk samkeppni ríkir.

²⁴³ Sjá mál nr. HR/2023/2450 og HR/2023/2451, C(2023) 4918 final. Síðasta greining HAKOM á umræddum mörkuðum þar á undan var frá árinu 2019, sbr. mál nr. HR/2019/2164 og HR/2019/2165, C(2019) 4452 final. Í

888. Fram kom að frá síðustu greiningu hefði mikilvæg þróun átt sér stað á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu í Króatíu. Fjárfestingar í mjög afkastamiklum háhraðanetum (e. VHCNs) hefðu átt sér stað og í júlí 2021 hefðu slík háhraðanet náð til 51% heimila. Bæði væri um að ræða ný ljósleiðaranet og uppfærslu á kapalkerfum. Útbreiðsla slíkra háhraðaneta væri þó mjög mismunandi milli þéttbýlis og dreifbýlis.

889. HAKOM komst að þeirri niðurstöðu að þjónustumarkaður fyrir breiðbandsþjónustu á smásölustiginu skyldi aðgreinast í tvo markaði, þ.e. annars vegar fyrir litla afkastagetu (kopar, farnet og FWA) og hins vegar fyrir mikla afkastagetu (ljósleiðari og kapalkerfi). Fyrir utan mismikinn hraða sem net á þessum tveimur mörkuðum skiluðu var m.a. vísað til þess að smásöluverð væru orðin misjöfn milli þessara flokka. Þessi aðgreining milli þjónustumarkaða var einnig ákvörðuð á umræddum heildsölumörkuðum. Á markaði 1 var aðgangur um farnet og FWA hins vegar ekki talinn til staðar á þeim heildsölumarkaði, aðeins þjónusta um kopar. Á markaði 3b var aðgangur um FWA hins vegar ekki talinn tilheyra þeim heildsölumarkaði.

890. Markaður fyrir lága afkastagetu á umræddum heildsölumörkuðum var talinn vera landið allt.

891. Hins vegar aðgreindi HAKOM markað fyrir mikla afkastagetu á umræddum heildsölumörkuðum í tvennt, þ.e. annars vegar samkeppnismarkað og hins vegar markað þar sem samkeppni ríkir ekki. Var þessi niðurstaða byggð á ítarlegri landfræðilegri greiningu.

892. Í upphafi skipti HAKOM Króatíu í 572 landfræðilegar einingar sem endurspegluðu sveitarfélagamörk²⁴⁴ og borgir,²⁴⁵ nema að Zagreb var skipt niður í 17 hverfi. Til að falla undir samkeppnismarkaðinn þurfti landfræðileg eining að uppfylla öll neðangreind skilyrði:

1. Til staðar þarf að vera a.m.k. einn keppinautur HT sem starfrækir eigið háhraðanet.
2. Net samkeppnisaðilans þarf að ná til a.m.k. 33% heimila.
3. Markaðshlutdeild HT í smásölu sé undir 50%.

893. 72 landfræðilegar einingar uppfylltu ofangreind skilyrði og voru því flokkaðar saman undir samkeppnismarkaðinn, á meðan 500 landfræðilegar einingar uppfylltu skilyrðin ekki og féllu því undir markaðinn þar sem ekki ríkir samkeppni. HAKOM mun uppfæra þessa röðun í flokkana tvo tveimur árum eftir töku endanlegrar ákvörðunar og byggja á sömu skilyrðum og að ofan greinir.

894. Á markaði fyrir litla afkastagetu á markaði 3b framkvæmdi HAKOM þriggja skilyrða prófið og taldi skilyrði þess uppfyllt og taldi því nauðsynlegt að kvaðir giltu á þeim hluta markaðarins. Það sama átti við um þann hluta umrædds markaðar fyrir mikla afkastagetu þar

þeirri greiningu var landfræðilegi markaðurinn talinn vera landið allt og kvaðir voru heldur ekki misjafnlega íþyngjandi eftir svæðum. HT samstæðan var útnefnd sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og kvaðir lagðar á hana.

²⁴⁴ Í Króatíu eru sveitarfélög 428 talsins, hafa umtalsverða sjálfstjórn og voru sagðar vera eðlilegar, efnahagslegar og félagslegar einingar þar í landi.

²⁴⁵ Í Króatíu eru borgir skilgreindar þannig að þar þurfa að búa a.m.k. 10.000 íbúar, auk þess sem að hafa umtalsverða sjálfstjórn og eru þær einnig taldar endurspegla eðlilegar, efnahagslegar og félagslegar einingar líkt og sveitarfélög þar í landi. Slíkar borgir eru 127 í Króatíu.

sem lítil samkeppni var talin ríkja. Hins vegar taldi HAKOM að prófið væri ekki uppfyllt á þeim hluta þessa markaðar þar sem samkeppni var talin ríkja. HAKOM útnefndi HT með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 1 og markaði 3a á mörkuðum fyrir litla afkastagetu, svo og á þeim hlutum umræddra heildsölumarkaða fyrir mikla afkastagetu þar sem lítil samkeppni var talin ríkja og lagði viðeigandi kvaðir á félagið.

895. Framkvæmdarstjórn ESB gerði ekki athugasemdir við markaðsgreiningu HAKOM að öðru leyti en við þau áform HAKOM um að endurskoða þeirra svæða sem féllu undir hvorn landfræðilega flokkinn fyrir sig tveimur árum eftir töku lokaákvörðunar þyrfti ekki að fara í innanlandssamráð og samráð við framkvæmdarstjórnina og önnur fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld innan ESB. Skoraði framkvæmdarstjórnin því á HAKOM að breyta þeim áformum og efna til samráðs um þessa uppfærslu.

5.1.10.10 Noregur 2023

896. Þann 14. júní 2023 efndi norska fjarskiptaeftirlitsstofnunin (NKOM) til innanlandssamráðs um nýja markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og 3b, sem standa skyldi til 15. september 2023.²⁴⁶

897. NKOM hyggst sameina markaði 3a og 3b í einn markað sem aðeins nær til tenginga með háa afkastagetu (ljósleiðari, kapalkerfi og tiltekna farnetslausnir um 4G/5G). Þar sem tengingum um koparkerfi hefur fækkað verulega og Telenor hefur verið að fasa það kerfi út, sem endanlega lýkur í síðasta lagi í september 2025,²⁴⁷ voru tengingar um koparkerfi ekki taldar tilheyra umræddum markaði, né tengdum smásölumarkaði. Af framangreindum sökum telur NKOM ekki þörf á að greina sérstaklega markað fyrir tengingar um kopar.

898. Stofnunin framkvæmdi þriggja skilyrða prófið, þrátt fyrir að gildandi tilmæli ESA um viðkomandi markaði frá 2016, geri ekki ráð fyrir því. Niðurstaða prófsins var sú að skilyrðin væru uppfyllt.

899. NKOM hyggst nú aðgreina 22 landfræðilega markaði,²⁴⁸ þar sem stofnunin telur að virk samkeppni ríki ekki á 12 þeirra en að virk samkeppni ríki á 10 þeirra. Á þessum 12 landfræðilegu mörkuðum hyggst NKOM útnefna 9 fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja á þau viðeigandi kvaðir.

900. Það er því fyrirhuguð niðurstaða NKOM að Noregur verði ekki lengur einn landfræðilegur markaður á umræddum heildsölumarkaði og að þess vegna þurfi að framkvæma landfræðilega greiningu á einsleitni og mismun á samkeppnisaðstæðum á milli fylkja, milli mismunandi svæða innan fylkja og milli sveitarfélaga til að skilgreina endanleg

²⁴⁶ Gildandi markaðsgreiningar NKOM á viðkomandi mörkuðum eru frá 2018. Þar voru umræddir markaðir taldir ná til landsins alls og voru engar landfræðilegar ráðstafanir gerðar.

²⁴⁷ Telenor tilkynnti í ársbyrjun 2019 um hraða útfösun á koparkerfinu í Noregi og hugðist upphaflega ljúka því verkefni í árslok 2022. Í árslok 2022 var hlutfall kopartenginga á heimilismarkaði komið undir 1% af heildarfjölda breiðbandstenginga á norska smásölumarkaðnum. Þar sem ekki er búist við endanlegri ákvörðun í tengslum við markaðsgreiningu þessa fyrr en sumarið eða haustið 2024 er ljóst að þá er aðeins um eitt ár í að umræddu koparkerfi verði lokað að fullu í Noregi.

²⁴⁸ Þar sem sveitarfélög í Noregi eru 356 talsins voru að meðaltali rúmlega 16 sveitarfélög flokkuð saman í hvern landfræðilegan markað eða allt frá 5 sveitarfélögum í fámennasta landfræðilega markaðnum í 44 í þann fjölmennasta.

landfræðileg mörk umrædds markaðar. Stofnunin styðst við þrepaskipt ferli við þessa aðgreiningu. Fyrst lagði NKOM mat á það hvaða eining skyldi vera útgangspunktur (grunneining) greiningar á samkeppnisaðstæðum eftir svæðum. Því næst greindi stofnunin samkeppnisaðstæður í umræddum landfræðilegum einingum. Að lokum safnaði NKOM saman landfræðilegum einingum á grundvelli greiningar á samkeppnisaðstæðum.

901. NKOM studdist við sveitarfélög sem útgangspunkt (grunneiningu) fyrir hina landfræðilegu greiningu, en þau er 356 í Noregi.²⁴⁹ Í ljósi þessa mikla fjölda sveitarfélaga var mat á samkeppnisaðstæðum í sveitarfélögunum framkvæmt innan ramma fylkja, sem eru 11 í Noregi en fjölgaði í 15 í byrjun árs 2024.²⁵⁰ Á fylkisvísu kortlagði NKOM fjölda aðgangsneta sem til staðar eru í sérhverju sveitarfélagi, útbreiðslu þeirra með hinum ýmsu tæknilausnum og hvernig markaðshlutdeild skiptist á milli þeirra í sveitarfélögunum. Í viðauka með greiningunni er svo gerð grein fyrir þróun í útbreiðslu neta og markaðshlutdeilda síðustu árin, ásamt umfjöllun um breytingar sem átt hafa sér stað í tengslum við þá aðila sem bjóða fram þjónustu.

902. Þá kom fram að mat á samkeppnisaðstæðum í sveitarfélögunum myndaði grunn fyrir því að safna sveitarfélögum saman í einn landfræðilegan markað þar sem nægilega líkar samkeppnisaðstæður eru taldar ríkja, sem eru ólíkar samkeppnisaðstæðum í samliggjandi eða nálægum sveitarfélögum. Þrátt fyrir að þetta mat sé framkvæmt á fylkisvísu var samt nokkuð um að sveitarfélög í mismunandi fylkjum mynduðu sama landfræðilega markaðinn ef samkeppnisaðstæður voru nægilega líkar til að réttlæta það.

903. NKOM kortlagði fjarskiptanet þeirra fjarskiptafyrirtækja sem starfrækja aðgangsneta á umræddum markaði í öllum sveitarfélögum Noregs með framangreindum þremur tæknilausnum, ásamt útbreiðslu þeirra og markaðshlutdeildum. Þar að auki skoðaði NKOM þróun útbreiðslu neta og markaðshlutdeilda síðustu ára, ásamt hegðun markaðsaðila og breytingum sem orðið hafa hjá netrekendum. Þessir þættir voru notaðir sem grunnur að mati

²⁴⁹ NKOM taldi að þrátt fyrir að landfræðileg greining á samkeppnisaðstæðum með sveitarfélög sem upphafspunktur væri mannafls- og tímafrekt ferli taldi stofnunin að verkefnið væri gerlegt. Sveitarfélagamörk væru skýr og tiltölulega stöðug. Þrátt fyrir að það gæti verið einhver munur á samkeppnisaðstæðum innan sveitarfélaga taldi NKOM að það ætti ekki að koma í veg fyrir að þau væru notuð sem upphafspunktur landfræðilegrar greiningar. Í sérstöku forsamráði um aðferðarfræði við landfræðilega greiningu á árinu 2022 lagði NKOM til að notast við landfræðilegar einingar sem væru stærri en sveitarfélög og minni en fylki. Við framkvæmd hinnar landfræðilegu greiningar reyndist hins vegar erfitt að afmarka slík svæði og var því horfið frá því.

²⁵⁰ Við mat og val á einingum til að mynda grunn fyrir landfræðilegu greininguna lagði NKOM einnig mat á landshluta (5 talsins), fylki (11 en urðu 15 í ársbyrjun 2024), pósthúmer (rúmlega 6.000), símsvæði (19) og útbreiðslusvæði orkuveitna. Ljóst var að mati NKOM að ekki væri hægt að notast við umrædda 5 landshluta sem grunn fyrir landfræðilegu greininguna. Engin skýr munur væri á samkeppnisaðstæðum eða formgerð markaðarins milli þeirra. Varðandi fylkin 11 (eða 15 eftir áramótin 2023/2024) taldi NKOM þau ekki hentuga einingu þrátt fyrir að einhvern mun væri unnt að greina á samkeppnisaðstæðum milli þeirra, þar sem greining NKOM leiddi í ljós að meiri breytileiki væri í samkeppnisaðstæðum innan þeirra svæða en milli sveitarfélaga. Það sama mætti segja um símsvæðisvæði, sem byggðu að miklu leyti á fylkjamörkum. Varðandi pósthúmerasvæði kom fram að vegna gríðarlegs fjölda þeirra hefði verið í ósamræmi við meðalhóf að miða upphafspunkt landfræðilegu greiningarinnar við þau, þar sem slík greining hefði verið gríðarlega mannafls- og tímafrek. Varðandi útbreiðslusvæði orkuveitna taldi NKOM ekki koma til greina að nota þau sem útgangspunkt líkt og í Danmörku, m.a. vegna þess að þessi svæði væru mjög mismunandi að stærð, formgerðin væri mjög misjöfn, orkuveiturnar væru mjög ólíkar eftir svæðum og með mjög mismunandi viðskiptamódel. Því voru taldar verulega ólík samkeppnisaðstæður milli margra þessara svæða.

á stöðugleika markaðanna og markaðsaðstæðna, bæði í einstaka sveitarfélögum, nágrennasveitarfélögum og á landinu öllu með framsýnum hætti.

904. Tilgangur þess að framkvæma slíka greiningu á samkeppnisaðstæðum á sveitarfélagastigi, innan landfræðilegrar greiningar á fylkisstigi, var sagður vera sá að mynda sem bestan grunn fyrir því að flokka sveitarfélög, þar sem nægilega líkar samkeppnisaðstæður ríktu, saman í sérstakan landfræðilegan markað, sem væri ólíkur þeim samkeppnisaðstæðum sem ríktu á öðrum landfræðilegum mörkuðum.

905. NKOM sagðist við greiningu á samkeppnisaðstæðum hafa stuðst við þau viðmið sem fram koma á bls. 19 í vinnuskjali með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá 2020, þ.e.:

- Fjölda samkeppnisneta.
- Dreifingu markaðshlutdeilda.
- Hegðunar markaðsaðila og mögulega framboðsstaðgöngu.

906. NKOM segir að auk ofangreindra þriggja viðmiða sé í umræddu vinnuskjali minnst á verðmun sem mögulega vísbendingu sem unnt sé að nota við flokkun landfræðilegra grunneininga í landfræðilega markaði. Í vinnuskjalinu hefði framkvæmdarstjórnin þó sett vissa fyrirvara við því að slíkt viðmið væri notað. Því hefði NKOM kosið að styðjast ekki við það viðmið sem vísbendingu við þessa flokkun.

907. Í samræmi við ofangreint hefði greining NKOM á samkeppnisaðstæðum verið grundvölluð á fjölda samkeppnisneta á sveitarfélagastigi og í nálægum sveitarfélögum. Að auki hefði þróun útbreiðslu neta netrekenda verið greind og mat lagt á stig skýrra og stöðugra marka þróunar ljósleiðaraneta staðbundinna/svæðisbundinn netrekenda eða ljósleiðaraneta aðila sem störfuðu hingað og þangað um Noreg á mismunandi svæðum í sérhverju fylki. Þar að auki hefði NKOM kortlagt markaðshlutdeildir netrekenda og lagt mat á dreifingu markaðshlutdeilda á sveitarfélagastigi við greiningu á sérhverju fylki.

908. Þá tók NKOM fram, hvað varðar hegðun markaðsaðila og mögulega framboðsstaðgöngu, að áframhaldandi ljósleiðaraútbreiðsla og samkeppni sem hún hefði í för með sér, gæti á næstu árum leitt af sér framboðsstaðgöngu yfir sveitarfélagamörk og mismunandi svæði innan fylkja og milli fylkja. Samkeppnisstaðan í Noregi einkenndist nú af því að um 100 staðbundnir/svæðisbundnir netrekendur ljósleiðaraneta eða netrekendur sem starfræktu ljósleiðaranet hingað og þangað um Noreg störfuðu oft ekki innan skýrra og stöðugra svæða. Á bls. 21 í framangreindu vinnuskjali framkvæmdastjórnarinnar kæmi fram að vanalega hefði landfræðileg greining leitt til þess að landfræðilegum mörkuðum væri ýmist skipt í landfræðilegan markað þar sem samkeppni ríkti eða landfræðilegan markað þar sem samkeppni ríkti ekki. Að mati NKOM væri ekki hægt að draga svo skýra línu við landfræðilega skilgreiningu hins norska markaðar.

909. Möguleiki á framboðsstaðgöngu gæti verið breytilegur milli svæða. Þar sem sambland af ljósleiðaranetum sem rekin eru af staðbundnum/svæðisbundum aðilum, sem og ljósleiðaranet aðila sem starfa hingað og þangað um Noreg, sem og blanda af aðilum sem starfrækja kapalkerfi og/eða framangreinda farnetslausn, er til staðar á mismunandi stöðum

í Noregi, gætu fleiri aðilar aukið útbreiðslu sína á fyrirhuguðum líftíma greiningarinnar þannig að þau fari inn á svæði sem hingað til hafa haft litla eða enga slíka útbreiðslu. Þá vísar NKOM til umfjöllunar í framangreindu vinnuskjali framkvæmdarstjórnarinnar, þar sem fram kæmi að greining á framboðsstaðgöngu milli svæða yrði líklega æ mikilvægari þáttur í aðferðarfræði fjarskiptaeftirlitsstofnana við landfræðilegar greiningar og myndi stuðla að því að gera hana öflugri út frá framsýnni nálgun. Fjarskiptaftirlitsstofnanir ættu því að taka mögulega útbreiðslu háhraðaneta með í reikninginn með því að horfa til fjölbreyttra vísbendinga.²⁵¹

910. Þá kom fram í máli NKOM að tilvist staðbundinna/svæðisbundinna netrekenda, sem og netrekenda sem störfuðu hingað og þangað um Noreg, þýddi að á undanförunum 10-15 árum hefðu samkeppnisaðstæður í flestum sveitarfélögum landsins einkennst af þeirri staðreynd að litlir og meðalstórir ljósleiðaranetrekendur hefðu aukið markaðshlutdeild sína með því að bjóða neytendum, sem áður höfðu notað koparnet Telenor, aðgang að ljósleiðaranetum sínum. Þessi ljósleiðararekendur hefðu lagt ljósleiðaranet sín stig af stigi í samræmi við eftirspurn. Þróun ljósleiðaraútbreiðslu hefði því verið grundvölluð á „sell first, build afterwards“ aðferðarfræði. Ekki væri því farið inn á nýtt svæði fyrr en tiltekið hlutfall heimila hefði samið við viðkomandi netrekenda um að kaupa aðgang að umræddu ljósleiðaraneti. Mörg þessara ljósleiðaraneta hefðu verið í eigu staðbundinna/svæðisbundinna orkuveitna og eins eða fleiri sveitarfélaga. Væru þessi net því lengstum breidd út innan starfssvæða þessara aðila. Á síðustu árum hefðu mörg þessara neta breitt úr sér til nærliggjandi sveitarfélögum og út fyrir starfssvæði viðkomandi orkuveitna eða út fyrir mörk viðkomandi sveitarfélaga sem ætti og starfrækti viðkomandi net.

911. Ákvörðun Telenor í ársbyrjun 2019 um að fasa koparkerfinu tiltölulega hratt út, eða fyrir árslok 2022,²⁵² hefði leitt til þess að hraða ljósleiðaraútbreiðslu Telenor og annarra ljósleiðararekenda í Noregi. Á tímabilinu 2019-2022 hefðu allir viðskiptavinir á koparneti Telenor fengið boð frá Telenor eða öðrum netrekendum um aðgang að ljósleiðaraneti, kapalkerfi eða umræddri farnetslausn í stað aðgangs að koparnetinu. Fjarskiptanet Telenor væri því ekki lengur landsdekkandi eins og áður var. Net Telenor (ljósleiðari, kapalkerfi eða umrædd farnetslausn) næði þó til flestra sveitarfélaga Noregs í dag.

912. Bæði litlir og stórir ljósleiðararekendur í Noregi hefðu ennþá áform um að stækka og hefði NKOM ekki neinar upplýsingar um að neinn þeirra hefði tilkynnt um hið gagnstæða. Sérstaklega ætti þetta við um stækkun á svæðum þar sem ekkert ljósleiðaranet væri fyrir. Ákvarðanir þessara aðila um að hefja útbreiðslu á svæðum þar sem ljósleiðaranet væri fyrir væri hins vegar háð ítarlegu viðskipta- og rekstrarlegu mati. Á síðustu árum væru því einhver dæmi þess að samhliða ljósleiðaranet hefðu verið byggð upp.

²⁵¹ Á bls. 21 í umræddu vinnuskjali segir: „Analysis of supply-side substitutability, however, is likely to be an important factor in NRAs' approach, and contributes to make it more robust from a forward-looking perspective. It refers to the ability of alternative suppliers to enter the geographic market in question to a price increase. NRAs should therefore take into account the potential for deployment, using a range of cumulative indicators. These can include the presence of an alternative network in a neighbouring area or of an alternative network in the area considered that does not yet reach end-users' premises. They can also include indicators of a favourable business case, such as a high population density or a low market share of the potential SMP operator. NRAs may combine these indicators with rollout plans from network operators, especially if such rollout is already underway.”

²⁵² Sem nú hefur verið framlengt til september 2025 í síðasta lagi.

913. Haustið 2022 hefði bandaríski fjárfestingarsjóðurinn KKR²⁵³ og stór norskur lífeyrissjóður keypt sig inn í ljósleiðaranet Telenor. NKOM telur að fjárfesting þessi sé mikilvæg fyrir Telenor til að fjármagna áframhaldandi ljósleiðaravæðingar félagsins. Einnig séu nýleg dæmi um samruna staðbundinna/svæðisbundinna ljósleiðaraneta í Noregi og/eða utanaðkomandi fjárfestinga í þeim. Þá væru einhver sveitarfélög og/eða orkuveitur með áform um að selja ljósleiðarnet sín. Þetta gæti gefið til kynna að samþjöppun á markaðnum muni halda áfram og að samkeppnisdýnamíkin verði áfram veruleg.

914. Að ofangreindu virtu taldi NKOM að möguleiki á framboðsstöðgöngu á sveitarfélagastigi, með framsýnum hætti, skyldi vera hluti af því ferli sem fælist í að flokka sveitarfélög á viðkomandi landfræðilega markaði.

915. Við flokkun sveitarfélaga á viðkomandi landfræðilega markaði þótti NKOM ástæða til að skilja á milli svæða þar sem tilvist (e. presence) og styrkur markaðsaðila væri ólíkur eftir því hvort um væri að ræða smá staðarnet, millistór svæðisbundin net eða stór net sem næðu til stórs hluta Noregs. Samkeppnisaðstæður á svæðum, þar sem smáir eða meðalstórir netrekendur sem störfuðu stað- eða svæðisbundið og hefðu rutt brautina í ljósleiðaravæðingu, án mikillar samkeppni frá Telenor eða öðrum netrekendum sem störfuðu í stærstum hluta Noregs, væru oft ólíkar samkeppnisaðstæðum á þéttbýlum svæðum sem einkenndust fremur af samkeppni milli nokkurra netrekenda. Í framkvæmd hefði reynst erfitt að draga skýr og stöðug mörk milli sveitarfélaga eða svæða á landsbyggðinni þar sem samkeppni einkenndist af fyrstgreindu markaðsaðstæðunum og markaðsaðstæðum sem í meira mæli einkenndust af samkeppni milli þessara stað- eða svæðisbundnu smáu eða meðalstóru aðila annars vegar og hins vegar stóru aðilanna sem störfuðu á stórum hluta Noregs. Þrátt fyrir þetta hefði NKOM þótt mikilvægt að hafa þetta í huga við flokkun svæða í landfræðilega markaði, sem byggðist á greiningu á einsleitni samkeppnisaðstæðna milli ólíkra sveitarfélaga og svæða landsins.

916. Samandregið taldi NKOM að unnt væri að flokka sveitarfélög á norska markaðnum í 6 flokka eftir samkeppnisaðstæðum:

1. **Samkeppnisaðstæður einkennast af nokkrum stórum aðgangssveitendum**, sem starfa vítt og breitt um Noreg, þar sem stærstu keppinautar aðilans með hæstu markaðshlutdeildina eru einn eða fleiri úr hópi þessara stóru aðgangssveitenda. Samsetning þessara aðila er sú sama þvert á sveitarfélög innan þessara landfræðilegu markaða, þó skipting markaðshlutdeildar geti verið misjöfn milli þeirra (41 sveitarfélag þar sem 37% af íbúum Noregs búa).²⁵⁴
2. **Samkeppnisaðstæður einkennast af einum stórum aðgangssveitanda** sem starfar vítt og breitt um Noreg eða af einum meðalstórum svæðisbundnum aðgangssveitanda, þar sem stærstu keppinautarnir eru einn eða fleiri úr hópi stóru aðgangssveitendanna sem starfa vítt og breitt um Noreg. Samsetning þessara aðila er sú sama þvert á

²⁵³ KKR er einn af stærstu innviðafjárfestingarsjóðum heims.

²⁵⁴ Þetta gildir um landfræðilegu markaðina Oslósvæðið, Akerhus- og Östfoldsvæðið og Þrándheimssvæðið. Virk samkeppni er talin ríkjandi í umræddum 3 landfræðilegu mörkuðum en um 41 sveitarfélag er að ræða. Ekki er því áformað að útnefna neitt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum landfræðilegu mörkuðum.

sveitarfélagamörk innan þessara landfræðilegu markaða, þó skipting markaðshlutdeildar geti verið misjöfn milli þeirra (45% af íbúum Noregs).²⁵⁵

3. **Samkeppnisaðstæður einkennast af nokkrum meðalstórum svæðisbundnum aðgangsgangveitendum**, þar sem stærstu keppinautarnir eru einn eða fleiri úr hópi stóru aðgangsgangveitendanna sem starfa vítt og breitt um Noreg. Samsetning þessara aðila er sú sama þvert á sveitarfélagamörk innan þessara landfræðilegu markaða, þó skipting markaðshlutdeildar geti verið misjöfn milli þeirra (5% af íbúum Noregs).²⁵⁶
4. **Samkeppnisaðstæður einkennast af einum meðalstórum svæðisbundnum aðgangsgangveitanda**, þar sem stærstu keppinautarnir eru einn eða fleiri úr hópi stóru aðgangsgangveitendanna sem starfa vítt og breitt um Noreg. Samsetning þessara aðila er sú sama þvert á sveitarfélagamörk innan þessara landfræðilegu markaða, þó skipting markaðshlutdeildar geti verið misjöfn milli þeirra (3% af íbúum Noregs).²⁵⁷
5. **Samkeppnisaðstæður einkennast af mörgum smáum, staðbundnum aðgangsgangveitendum**, þar sem stærstu keppinautarnir eru einn eða fleiri úr hópi stóru aðgangsgangveitendanna sem starfa vítt og breitt um Noreg. Samsetning þessara aðila er ekki sú sama þvert á sveitarfélagamörk innan þessara landfræðilegu markaða og erfitt er að draga skýr og stöðug mörk milli sveitarfélaga í viðkomandi fylki (6% af íbúum Noregs).²⁵⁸
6. **Samkeppnisaðstæður einkennast af fjölda ólíkra aðgangsgangveitenda**, þar sem stærstu keppinautarnir eru einn eða fleiri úr hópi stóru aðgangsgangveitendanna sem starfa vítt og breitt um Noreg. Samsetning þessara aðila er ekki sú sama þvert á sveitarfélagamörk innan þessara landfræðilegu markaða og erfitt er að draga skýr og stöðug mörk milli sveitarfélaga í viðkomandi fylki (4% af íbúum Noregs).²⁵⁹

917. Með stoð í ofangreindri landfræðilegri skilgreiningu markaða framkvæmdi NKOM SMP mat í öllum 22 landfræðilegu mörkuðunum. Markaðshlutdeild var útgangspunkturinn við SMP matið, þar sem há og stöðug markaðshlutdeild yfir tíma gæti verið sterk vísbinding um SMP stöðu. Auk þess studdist stofnunin við eftirtalin atriði:

- Útbreiðsla neta, samhliða útbreiðsla og yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera.
- Stærð og styrkur fyrirtækja.

²⁵⁵ Þetta gildir t.d. um Bergensvæðið, Stavangersvæðið og Kristiansandssvæðið, ásamt 7 öðrum landfræðilegum mörkuðum, þar sem um er að ræða samtals 161 sveitarfélag. Í öllum þessum 10 sveitarfélögum er talið að ekki ríki virk samkeppni og því er áformað að útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim öllum.

²⁵⁶ Þetta gildir fyrir landfræðilega markaðinn Möre og Romsdal, þar sem um er að ræða 25 sveitarfélög. Virk samkeppni er talin ríkja á umræddum markaði og því eru ekki áform um að útnefna neitt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

²⁵⁷ Þetta gildir fyrir 2 landfræðilega markaði, þar sem um er að ræða 29 sveitarfélög. Á þessum landfræðilegu mörkuðum er ekki talið að virk samkeppni sé til staðar og því eru áform uppi um að útnefnda fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í þeim báðum.

²⁵⁸ Þetta gildir fyrir 5 landfræðilega markaði þar sem um er að ræða 68 sveitarfélög. Virk samkeppni er talin ríkja á umræddum markaði og því eru ekki áform um að útnefna neitt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

²⁵⁹ Þetta gildir fyrir einn landfræðilegan markað þar sem um er að ræða 31 sveitarfélag. Virk samkeppni er talin ríkja á umræddum markaði og því eru ekki áform um að útnefna neitt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

- Lóðrétt og lárétt samþætting.
- Möguleg samkeppni.
- Kaupendastyrkur.

918. Fyrirhuguð niðurstaða NKOM er því sú að SMP aðili verði útnefndur í 12 af þessum 22 landfræðilegu mörkuðum. SMP aðilarnir verða þá 9 talsins og eru því einhver dæmi um að sami aðili verði útnefndur á fleiri en einum markaði, gangi áformin eftir. Á 10 landfræðilegum mörkuðum er því talið að virk samkeppni sé til staðar og því eru ekki áform um að útnefna fjarskiptafyrirtæki með SMP á þeim mörkuðum og því stendur til að afkvaðavæða þá.²⁶⁰

5.1.10.11 Samantekt

919. Að virtum ofangreindum reifunum á nýlegum markaðsgreiningum 9 ríkja á EES-svæðinu sem framkvæmdar hafa verið á árunum 2019-2023, eða eftir að Kóðinn tók gildi, er ljóst að stórauðin áhersla er lögð á ítarlegar landfræðilegar greiningar. Æ fleiri ríki eru að komast að þeirri niðurstöðu að rétt sé að aðgreina markaði landfræðilega og þau ríki sem það gera ekki hafa fengið alvarlegar athugasemdir frá framkvæmdastjórn ESB.

920. Þá hefur línán frá framkvæmdastjórninni verið að breytast á allra síðustu árum, sérstaklega eftir gildistöku Kóðans 2018 og nýrra tilmæla um viðkomandi markaði frá desember 2020 og telur framkvæmdastjórnin í æ ríkari mæli en áður að fjarskiptaeftirlitsstofnanir beiti of stífum viðmiðum fyrir því að einingar falli undir svæði þar sem virk samkeppni ríkir. Þar sem áður þurfti almennt meiri en tvö samkeppnisnet til að réttlæta slíka afkvaðavæðingu nægi nú almennt að þau séu tvö, sbr. t.d. mál Danmerkur frá 2021-2022, Króatíu frá 2023 og áform bæði Noregs og Ítalíu frá 2023, sérstaklega ef a.m.k. annar netrekandinn var eingöngu starfandi á heildsölustiginu og um opið net er að ræða.

921. Ennfremur virðist nú meiri áhersla en áður lögð á atriði er varða formgerð markaðarins við landfræðilega greiningu á kostnað atriða er varða hegðun markaðsaðila, s.s. verðlagningu.

922. Þá er ljóst af framangreindum reifunum að sveitarfélög teljast oftast vera þær grunneiningar sem hentugastar þykja til frekari landfræðilegrar greiningar, en afar fá dæmi eru um að póstnúmer séu notuð og ekkert dæmi er um að útbreiðslusvæði fjarskiptanets fyrrum ríkiseinokunaraðilans og/eða keppinauta hans séu valin sem slíkar grunneiningar.

5.2 Rökstuðningur fyrir þörf á ítarlegri landfræðilegri greiningu

923. Af framangreindri umfjöllun er ljóst að vægi landfræðilegra greininga hefur aukist umtalsvert á síðustu misserum og árum og æ fleiri fjarskiptaeftirlitsstofnanir hafa beitt landfræðilegum ráðstöfunum á umræddum mörkuðum. Þessi þróun er fyrst og fremst afleiðing af auknum fjölda næstu kynslóðar fjarskiptaneta keppinauta fyrrum

²⁶⁰ Athygli vekur að á tveimur af þessum mörkuðum, þ.e. annars vegar á landfræðilega markaðnum Indre Vestfold og Telemark og hins vegar í Möre og Romsdal, var ekki framkvæmt SMP mat á heildsölustiginu þar sem NKOM taldi að virk samkeppni ríkti á smásölustiginu, m.t.t. markaðshlutdeilda og HHI-stuðuls. Þessi niðurstaða kemur þó ekki fram í kaflanum um smásöluna eða í landfræðilega kaflanum heldur í kaflanum um SMP mat í heildsölu.

einokunaraðilans í fjarskiptum í viðkomandi ríkjum. Þar sem uppbygging slíkra neta á sér stað stig af stigi innan ríkja, og þá almennt fyrst á þéttbýlustu og arðbærustu svæðunum, getur sú staða komið upp að samkeppni sé mismikil eftir svæðum innan ríkja.

924. Í ljósi aukins mikilvægis landfræðilegra greininga við markaðsgreiningar á viðkomandi mörkuðum í Evrópu á síðustu árum, aukinnar útbreiðslu ljósleiðaraneta Mílu og keppinauta félagsins á höfuðborgarsvæðinu og víðar um land, aukinnar markaðshlutdeildar keppinauta Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum undanfarin ár og breytilegrar markaðshlutdeildar aðila á tengdum smásölumarkaði eftir landssvæðum, telur FST rétt að framkvæma ítarlega landfræðilega greiningu á umræddum mörkuðum. Við þetta má bæta að Míla hyggur nú á útfösun á koparnetinu sínu á næstu árum, sem mun gera það að verkum að ekkert fjarskiptafyrirtæki verður líklegt til að vera með landsdekkandi fjarskiptanet í lok áformaðs líftíma greiningarinnar. Af reifun fordæma frá systurstofnunum FST í Evrópu er ljóst að áhersla margra systurstofnana FST og framkvæmdastjórnar ESB og ESA hefur á síðustu misserum verið í átt að ítarlegri landfræðilegum greiningum en áður tíðkuðust, sem og á að aðgreina markaði landfræðilega.

925. Með lögfestingu fjarskiptalaga nr. 70/2022, sem byggjast á Kóðanum, er einnig enn meiri áhersla lögð á ítarlegar landfræðilegar skilgreiningar fjarskiptamarkaða. Í 2. mgr. 43. gr. laganna segir t.a.m. að við skilgreiningu markaða skuli FST taka ýtrasta tillit til tilmæla og leiðbeininga ESA að teknu tilliti til innlendra aðstæðna, sérstaklega viðkomandi landfræðilegs markaðar, þar sem hliðsjón er m.a. höfð af eðli samkeppni í innviðum á tilteknu svæði í samræmi við ákvæði samkeppnislaga. Gildandi tilmæli ESA um viðkomandi markaði frá 2016 og leiðbeiningar ESA um markaðsgreiningar frá 2022, sem og nýrri tilmæli framkvæmdastjórnar ESB frá desember 2020, leggja einnig meiri áherslu en áður á ítarlegar landfræðilegar greiningar.

5.3 Val á landfræðilegum grunneiningum sem mynda útgangspunkt hinnar landfræðilegu greiningar

5.3.1 Almennt

926. Við val á landfræðilegri grunneiningu, sem myndar útgangspunkt hinnar landfræðilegu greiningar og á endanum landfræðilegri skilgreiningu viðkomandi heildsölumarkaða, mun stofnunin horfa til 43. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022, 13. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, tilmæla ESA um viðkomandi markaði sem eru andlag fyrirfram kvaða, frá 11. maí 2016, og leiðbeininga ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk fjarskiptafyrirtækja (SMP Guidelines), frá 16. nóvember 2022. Þá horfir FST til sjónarmiða um landfræðilega skilgreiningu markaða, sem fram koma í gildandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði sem eru andlag fyrirfram kvaða frá desember 2020, þótt ESA hafi ekki ennþá uppfært tilmæli sín frá 2016 til samræmis við þau. Ennfremur horfir FST til framangreindrar sameiginlegrar afstöðu BEREC um landfræðilega þætti markaðsgreininga (afmörkun landfræðilegra markaða og kvaðir) frá 5. júní 2014, að teknu tilliti til skýrslu BEREC um reynsluna af umræddri sameiginlegri afstöðu, frá 6. desember 2018 og skýrslu BEREC um samkeppni milli margra rekstraraðila næstu kynslóðar aðgangsneta á sama landsvæði frá 8. júní 2023 í þessu sambandi. Þá mun FST eftir

atvikum hafa nýlega framkvæmd í öðrum EES-ríkjum til hliðsjónar, sem og álit framkvæmdastjórnar ESB í nýlegum málum.

927. Í 5. mgr. 13. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta segir að við val á landfræðilegum einingum, sem FST ber almennt að hefja mat sitt frá, skuli FST miða við eftirfarandi:

- a. Eining skal vera af viðeigandi stærð, þ.e. nægjanlega lítil til þess að forðast veruleg frávik í samkeppnisaðstæðum innan umræddrar einingar, en nægilega stór til þess að koma í veg fyrir óhóflega byrði við að svara gagnaöflunarbeiðnum FST, sem og á FST við að greina og vinna úr innkomnum gögnum.
- b. Eining skal endurspegla netkerfi allra viðkomandi rekstraraðila.²⁶¹
- c. Mörk landsvæða skulu vera skýr og stöðug yfir tíma.

928. Sömu sjónarmið um val á landfræðilegum grunneiningum koma fram í ofangreindum leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk frá 2022, sem og í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá 2020. Þá segir í umræddum tilmælum framkvæmdarstjórnarinnar að þegar landfræðileg greining sé framkvæmd ættu eftirlitsaðilar að byrja á því að velja viðmið fyrir landfræðilega einingu sem upphafspunkt til að leggja mat á samkeppnisaðstæður. Slíkt viðmið gæti fylgt útbreiðslu netkerfa eða mörkum stjórnsýslueininga eftir aðstæðum í hverju landi fyrir sig. Í vinnuskjali með þeim tilmælum er nánar fjallað um val á viðmiði fyrir landfræðilega einingu. Þar kemur m.a. fram að slíkt val á viðmiði ætti að vera upphafspunktur landfræðilegrar greiningar, þ.e. að skilgreina landfræðilega grunneiningu sem myndar útgangspunkt hinnar landfræðilegu greiningar og fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld framkvæma frummat sitt á samkeppnisaðstæðum út frá.²⁶²

929. Einnig er fjallað um val á viðkomandi grunneiningum í sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014 og verða þær að uppfylla neðangreind skilyrði:

- Að vera minni en landið allt og útiloka hverja aðra þegar horft er til ríkjandi samkeppnisaðstæðna á þeim.

²⁶¹ Í vinnuskjali með gildandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði segir að fjarskiptaftirlitsstofnanir geti m.a. stuðst við landfræðilega könnun á útbreiðslu neta, sbr. 22. gr. Kóðans, ef hún er nægilega vel úr garði gerð. Fjarskiptaftirlitsstofnanir geti m.a. skilgreint landfræðilegar einingar í samræmi við útbreiðslu fjarskiptaneta (t.d. svæði sem þjóna tilteknum símsstöðvum eða tengipunktum). Þessi aðferðafræði gæti þó reynst flókin í framkvæmd, sérstaklega með tilkomu fleiri samhliða neta sem fylgja ekki endilega sömu tæknihögun og fyrrum ríkiseinokunaraðilinn. Fjarskiptaftirlitsstofnanir geti því þess í stað stuðst við stjórnsýslueiningar eins og sveitarfélög og póstnúmer eða símsstöðvasvæði. Fjarskiptaftirlitsstofnanir verði að taka ákvörðun um val á landfræðilegri grunneiningu eftir því sem best hentar í viðkomandi ríki út frá þeim aðstæðum sem þar ríkja.

²⁶² Þá kemur fram í umræddu vinnuskjali að næsta skref væri að flokka saman þær landfræðilegu einingar þar sem samkeppnisaðstæður eru nægilega einsleitar. Í framhaldi af landfræðilegri greiningu beri fjarskiptastjórnvöldum að framkvæma mat á umtalsverðum markaðsstyrk á sérhverjum landfræðilegum markaði og leggja kvaðir á fyrirtæki í slíkri stöðu á þeim landfræðilegu mörkuðum þar sem ekki ríkir virk samkeppni.

- Unnt þarf að vera að kortleggja net allra netrekenda og þá þjónustu sem veitt er um þau á viðkomandi svæði.
- Mörk landssvæða þurfa að vera skýr og stöðug þannig að markaðsaðilar eigi auðvelt með að átta sig á þeim.
- Vera nægilega lítil til að tryggja að samkeppnisaðstæður séu ólíklegar til að breytast verulega innan þeirra, en nægilega stór til að koma í veg fyrir óhóflega byrði á markaðsaðilum við að svara fyrirspurnum og gagnaöflunarbeiðnum fjarskiptaeftirlitsstofnana, sem og á fjarskiptayfirvöld við að greina og vinna úr innkomnum gögnum.²⁶³

930. Í ofangreindu skjali BEREC segir einnig að greina beri kosti og galla þeirra aðferða sem til greina komi að beita við svæðisskiptingu og velja þá aðferð sem best fellur að ofangreindum fjórum viðmiðum.

931. Í því skjali kemur einnig fram, þar sem fjallað er um val á viðeigandi grunneiningum, að langflestar eftirlitsstofnanir hefðu miðað við stjórnsýslulegar einingar, t.d. sveitarfélög eða pósthúsnúmer, fremur en nethögun fyrrum einkaréttarhafans og eftir atvikum keppinauta þeirra einnig. Ástæður þess að stjórnsýslulegar einingar væru valdar væru m.a. að þær þættu skýrt afmarkaðar og stöðugar og að slíkar einingar væru almennt nægilega litlar til að tryggja fullnægjandi einsleitni innan þeirra og nægilega stórar til að unnt væri að greina samkeppnisaðstæður á skilmerkilegan hátt án óhóflegrar byrði fyrir markaðsaðila við að svara gagnaöflunarbeiðnum fjarskiptaeftirlitsstofnana eða kalla á óhóflega byrði fyrir slíkar stofnanir við að greina viðkomandi markað landfræðilega. Ofgreining gæti verið gífurlega tímafrek og ekki réttlætánleg, nema þar sem vafinn á niðurstöðu væri mikill. Fjöldi greindra eininga hefði í markaðsgreiningum evrópskra fjarskiptaftirlitsstofnana verið mjög misjafn og að hluta til farið eftir stærð viðkomandi ríkis. Yfirleitt væru þetta frá nokkrum hundruðum til nokkurra þúsunda eininga sem fjarskiptaftirlitsstofnanir hefðu aflað upplýsinga um og greint.²⁶⁴

932. Í skýrslu BEREC um samkeppni milli margra rekstraraðila næstu kynslóðar aðgangsneta á sama landsvæði frá 8. júní 2023 kemur fram að af þeim 10 ríkjum sem þá höfðu beitt landfræðilegum ráðstöfunum á markaði 3a, miðuðu 4 þeirra við sveitarfélagamörk, 2 miðuðu við byggðarlög (e. settlements), 1 miðaði við tölfraðiflokka, 1 miðaði við 5 stærstu borgir landsins, 1 miðaði við pósthúsnúmer og 1 miðaði við útbreiðslusvæði orkuveita. Hins vegar miðaði ekkert ríki við útbreiðslusvæði fyrrum ríkiseinokunaraðilans, né útbreiðslusvæði keppinauta þeirra. Eftir að skýrslan var birt bættust við 2 ríki sem mæltu fyrir um landfræðilega aðgreinda markaði, þ.e. Króatía, sem miðar við sveitarfélög og borgir, og Tékkland sem miðar við stjórnsýsluleg mörk (e. administrative geographical unit of type 2). Því er ljóst að flest ríki miða grunneiningu landfræðilegrar greiningar við sveitarfélagamörk og því næst önnur stjórnsýsluleg mörk.

933. Í sameiginlegu afstöðu BEREC kom ennfremur fram að eftir að hafa greint landfræðilegu grunneiningarnar væri næsta skref vanalega að flokka þær einingar saman þar sem

²⁶³ Í skjali BEREC kemur einnig fram að oft sé hægt að miða við að svæði sé nægilega stórt ef það getur verið andlag fjárfestingarákvarðana netrekenda.

²⁶⁴ Í skýrslu BEREC um samkeppni milli margra rekstraraðila næstu kynslóðar aðgangsneta á sama landsvæði frá 8. júní 2023 kemur fram að þetta séu frá undir 100 einingum upp í nærri 20.000.

sambærilegar samkeppnisaðstæður ríktu. Yfirleitt væru einingarnar þá flokkaðar í svæði þar sem mikil eða nokkur samkeppni ríkti annars vegar og hins vegar svæði þar sem minni eða jafnvel engin samkeppni ríkti. Mismunandi viðmið gætu verið notuð fyrir slíka flokkun. Á markaði 3a væri algengast að notast væri annars vegar við það viðmið að tiltekin fjöldi keppnauta hins mögulega markaðsráðandi aðila væri búinn að breiða út eigin innviði umfram tiltekin mörk og hins vegar að markaðshlutdeild hins mögulega markaðsráðandi fyrirtækis væri komin undir tiltekin mörk á smásölustigi. Í ríkjunum hefði útbreiðsluskilyrðið almennt verið frá 50-75% útbreiðsla keppnauta fyrrum ríkiseinokunaraðilans og viðmiðið fyrir markaðshlutdeild hins markaðsráðandi fyrirtækis í smásölu ýmist verið 40% eða 50%.

934. Í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014²⁶⁵ kom m.a. fram að megin þættir hinnar landfræðilegu greiningar fælust í afmörkun á heppilegum landfræðilegum svæðum og mati á samkeppnisaðstæðum. Tvær sviðsmyndir blöstu almennt við fjarskiptaeftirlitsstjórnvöldum við slík verkefni.

- **Sviðsmynd 1:** Aðgangur er byggði á heildsöluþvöðum (heimtaugaleiga eða bitastraumsaðgangur) væri mikilvæg uppspretta samkeppni á smásölumarkaði, eftir atvikum að viðbættri tilvist fjarskiptaneta keppnauta hins mögulega markaðsráðandi aðila á tilteknum svæðum (t.d. ljósleiðaranet, kapalkerfi, farnet eða WiFi kerfi). Þessi net þyrftu þá að vera fær um að veita sambærilega þjónustu og hin hefðbundnu koparnet.
- **Sviðsmynd 2:** Framangreindar aðgangskvaðir væru ekki mikilvæg uppspretta samkeppni á smásölumarkaði, heldur fyrst og fremst tilvist fjarskiptaneta keppnauta hins mögulega markaðsráðandi aðila (fyrst og fremst þar sem útbreiðsla innviða keppnauta væri mikil).

935. Þessi aðgreining félli þó fremur undir skilgreiningu þjónustumarkaða en landfræðilega greiningu. Hún gæti þó haft áhrif við val á heppilegum grunneiningum fyrir hina landfræðilegu greiningu. Það einkenndi báðar sviðsmyndirnar að aðeins hinn mögulegi markaðsráðandi aðili hefði möguleika á að veita áreiðanlegan kvaðasettan heildsöluaðgang á landsvísu. Sú staðreynd, ein og sér, ætti þó ekki að útiloka að til staðar gætu verið mismunandi samkeppnisaðstæður eftir landssvæðum. Því mikilvægari sem heildsöluaðgangur væri fyrir samkeppnina, því mikilvægari væru símsstöðvar eða dreifistaðir (MDF) hins mögulega markaðsráðandi aðila við hina landfræðilegu greiningu. Þegar heimtaugaleiga hefði verið megin uppspretta samkeppni á smásölustigi, gæti uppfærsla koparneta (t.d. með vigrun) skapað áskoranir varðandi sjálfbærni þeirrar samkeppni sem greind hefði verið, þar sem möguleg útfösun símsstöðva gæti takmarkað verulega möguleika á heimtaugaleigu. Við landfræðilega greiningu, sem horfa skyldi til framtíðar, bæri að hafa þetta atriði í huga.

936. Að lokum kom fram í umræddu skjali BEREC að flestar eftirlitsstofnanir hefðu tekið vænta framtíðarþróun með í reikninginn við útfærslu landfræðilegra ráðstafana. Hefði þá bæði verið horft til væntrar markaðshlutdeildar og væntrar þróunar útbreiðslu næstu kynslóðar neta, þ.m.t. ljósleiðaraneta.

²⁶⁵ Sjá bls. 20 og 21 í umræddri sameiginlegri afstöðu BEREC.

937. Að ofangreindu virtu þarf því að finna skynsamleg og nothæf viðmið fyrir val á grunneiningum sem teknar verða til skoðunar, áður en hægt verður að meta hvort svæðin séu aðgreinanleg m.t.t. mögulegra umtalsvert mismunandi samkeppnisaðstæðna milli þeirra.

938. Eins og áður segir er ekki nauðsynlegt við flokkun svæða að samkeppnisaðstæður séu nákvæmlega eins milli þeirra. Flokka ber saman svæði þar sem nægilega sambærilegar samkeppnisaðstæður ríkja, en aðskilja svæði þar sem umtalsvert ólíkar samkeppnisaðstæður eru við lýði. Slík flokkun og aðgreining getur svo mögulega haft áhrif á annað hvort útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk eða greind samkeppnisvandamál og útfærslu kvaða. Þó eru dæmi um það í Evrópu að sú staðreynd að svæði hafa verið aðgreind í fleiri en einn flokk til nánari greiningar hafi ekki breytt neinu varðandi útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og/eða útfærslu kvaða.²⁶⁶

939. Þegar um er að ræða mikinn fjölda lítilla svæða, er líklegt að um ákveðna hliðstæðu eða samfellu sé að ræða varðandi samkeppnisaðstæður milli þeirra eða a.m.k. hluta þeirra. Í slíkum tilvikum getur verið erfitt að draga skýra línu á milli svæða þar sem meiri og minni samkeppni ríkir. Ein aðferð væri að leggja mat á samkeppnisaðstæður á sérhverju slíku svæði fyrir sig og flokka síðan svæðin saman. Slíkt gæti hins vegar skapað mikið vinnuálag á fjarskiptaeftirlitsstofnanir. Gagnlegri og meira viðeigandi aðferð fælist í því að skilgreina skýr viðmið um hvernig svæðin eigi að flokkast. Þá gæti sambland þessara leiða komið til álita. Er þá við hæfi að hafa í huga tilgang markaðsgreininga, en þær eru ekki takmark í sjálfu sér, heldur tæki til að greina samkeppnisaðstæður, með það fyrir augum að ákvarða hvort og þá á hvaða aðila leggja beri á kvaðir til að leysa greind samkeppnisvandamál neytendum til hagsbóta.

940. Til að tryggja betur að svæði, þar sem nægilega sambærilegar samkeppnisaðstæður ríkja, séu flokkaðar saman og aðgreindar frá svæðum þar sem umtalsvert ólíkar samkeppnisaðstæður ríkja, er viðeigandi að byggja aðgreiningu milli svæða á fleiri en einu viðmiði. Hvaða viðmiðum er mest viðeigandi að beita hverju sinni er undir viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldi komið að teknu tilliti til samkeppnisaðstæðna í viðkomandi ríki. Uppfylla ber öll valin viðmið, þannig að munur á samkeppnisaðstæðum milli valinna svæða sé verulegur en fremur lítill innan viðkomandi svæðis eða svæða.

941. Tengd spurning er hvort eðli keppinauta hins mögulega markaðsráðandi aðila eigi að skipta máli við flokkun svæða. Ef t.d. mögulegur markaðsráðandi aðili, sem starfrækir fyrst og fremst xDSL kerfi, keppir við ljósleiðararekanda á svæði A og annan á svæði B, er spurning hvort unnt sé að flokka umrædd svæði saman. Að mati BEREC væri það einsleitni samkeppnisaðstæðna sem ætti að vera ráðandi varðandi þá spurningu en ekki sú staðreynd að um sitt hvorn keppinautinn væri að ræða á ólíkum svæðum. Það þýddi að gæfi greining á samkeppnisaðstæðum til kynna að þær væru nægilega sambærilegar, ættu svæði A og B að vera flokkuð saman. Ef umræddir keppinautar hegðuðu sér hins vegar með ólíkum hætti, ætti það að koma í ljós í greiningunni og leiða til þess að umrædd svæði mynduðu sitthvorn landfræðilega markaðinn, þar sem samkeppnisaðstæður væru ekki nægjanlega einsleitar.²⁶⁷

²⁶⁶ Sjá t.d. reifun á máli Bretlands frá 2019 á markaði fyrir raunlæga innviði og mál Þýskalands á markaði 3a frá 2019.

²⁶⁷ Sjá málsgrein 132 á bls. 30 í sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014.

942. Skilgreining landfræðilegra markaða er háð atriðum sem geta verið breytileg yfir tíma, t.d. að því er varðar fjölda keppinauta á einstökum svæðum og útbreiðslu fjarskiptaneta þeirra, markaðshlutdeildir eða eðli eftirspurnar. Því getur niðurstaðan varðandi flokkun svæða breyst yfir tíma við síðari greiningu. Í meginatriðum er þetta ekki ósvipað skilgreiningu á þjónustumörkuðum, sem getur breyst milli greininga. Það er eitt af verkefnum fjarskiptaeftirlitsstofnana við skilgreiningu þjónustumarkaða og landfræðilegra markaða, að freista þess að spá fyrir um vænta framtíðarþróun. Í tilviki landfræðilegrar greiningar markaða getur þetta t.d. falist í að safna upplýsingum um útbreiðsluáform hins mögulega markaðsráðandi aðila og megin keppinauta hans og að reyna að spá fyrir um þróun markaðshlutdeilda út frá gögnum sem tiltæk eru eða markaðsaðstæðum sem blasa við.

943. Þegar landfræðileg greining, sem horfir til framtíðar, hefur verið framkvæmd, er eðlilegt út frá réttaröryggis- og fyrirsjáanleikasjónarmiðum, að breyta henni ekki fyrr en við næstu markaðsgreiningu, jafnvel þó svo þróunin verði eitthvað öðruvísi en spáð var. Ef um verulegt misræmi er að ræða er líklegt að þörf sé á að framkvæma nýja markaðsgreiningu fyrr en áformað hafði verið. Ný fjarskiptalög, sem byggjast á Kóðanum, leggja aukna áherslu á slíkan fyrirsjáanleika kvaða.

944. Því meiri munur sem er á nethögun og útbreiðslu fjarskiptanets hins mögulega markaðsráðandi aðila og nets eða neta keppinauta hans, því flóknara úrlausnarefni verður hin landfræðilega greining fyrir viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstofnun, þ.m.t. við val á grunneiningum sem greiningin verður unnin útfrá, sem og flokkun hinna landfræðilega markaða. Hér áður fyrr, þegar fyrrum ríkiseinokunaraðilinn rak koparnet án samkeppni, þótti eðlilegast að miða landfræðileg svæði við símsstöðvasvæði þessara aðila, sem almennt voru landsdekkandi. Því var langalgengast að hinn landfræðilegi markaður væri landið allt. Í slíkri sviðsmynd réðist mismunandi samkeppnisstig milli svæða fyrst og fremst af tilvist aðila sem nýttu sér heildsöluaðgang að kerfum fyrrum ríkiseinokunaraðilans. Á síðustu árum, með útfösun koparnetanna, eru þessi fyrrum ríkiseinokunaraðilar, víða hvar ekki lengur með landsdekkandi fjarskiptanet. Á það t.d. við um Mílu í dag.

945. Ef hins vegar keppinautur eða keppinautar hins mögulega markaðsráðandi aðila hafa lagt eigin fjarskiptanet, sem náð hafa marktækri útbreiðslu, verður flóknara að ákvarða hvaða landfræðilegu grunneiningar eru mest viðeigandi, þar sem tengslin á milli samkeppnisaðstæðna og símsstöðvasvæða fyrrum ríkiseinokunaraðilans verða æ óskýrari. Í þeim tilvikum gæti verið meira viðeigandi að nota stjórnsýslulegar einingar á borð við sveitarfélög eða pósthúsnúmer sem grunneiningu, þar sem nethögun eða útbreiðsla fjarskiptaneta fyrrum ríkiseinokunaraðilans er ekki lengur mikilvægasta viðmiðið. Ákvarðanir um útbreiðslu neta keppinauta slíks aðila eru teknar út frá allt öðrum forsendum en símsstöðvasvæðum fyrrum ríkiseinokunaraðilans.

946. Ennfremur má segja að sú leiðsögn, sem fram kom í áðurgildandi leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk frá 2004 og var í gildi þegar síðustu markaðsgreiningu FST á viðkomandi mörkuðum lauk árið 2021, að því er landfræðilega skilgreiningu varðar, þess efnis að viðeigandi landssvæði markaðar færi almennt eftir útbreiðslu fjarskiptanets fyrrum ríkiseinokunaraðilans og/eða gildissviði fjarskiptalaga (sem er landið allt), gæti í mörgum tilvikum verið orðin úrelt til að greina mismunandi samkeppnisaðstæður eftir svæðum. Slík viðmið gætu leitt til of víðfeðmra landfræðilegra eininga. Í slíkum tilvikum gæti einnig verið meira viðeigandi að miða við

stjórnsýslulegar einingar, sér í lagi ef fjarskiptaeftirlitsstjórnvald getur sýnt fram á að samkeppnisaðstæður innan slíkra svæða eða mengis slíkra svæða séu nægilega einsleitar og nægilega ólíkar samkeppnisaðstæðum á öðrum svæðum eða mengi svæða. Eins og fram kemur í reifunum á málum systurstofnana FST í Evrópu í kafla 5.1.10 hér að framan, og fleiri málum sem ekki eru reifuð þar, hefur á síðustu misserum og árum orðið æ algengara að miða grunneiningar landfræðilegrar greiningar við stjórnsýslulegar einingar, ekki síst sveitarfélög. Oft er þá undirliggjandi ástæða sú að megin orsök mismunandi samkeppnisaðstæðna felst fremur í tilvist fjarskiptaneta keppinauta fyrrum ríkiseinokunaraðilans fremur en heildsöluaðgangur að neti síðarnefnda aðilans. Sú aðferð að miða við útbreiðslu fjarskiptaneta fyrrum ríkiseinokunaraðilans (símstöðvasvæði), eftir atvikum að teknu tilliti til útbreiðslu neta keppinauta, virðist því á hröðu undanhaldi og hefur ekkert ríki notast við slíka grunneiningu á síðustu árum.

947. Rétt eins og landfræðilegar grunneiningar sem byggjast á símstöðvasvæðum mögulegs markaðsráðandi aðila, geta einnig verið ókostir við landfræðilegar grunneiningar sem byggjast á stjórnsýslulegum mörkum. T.d. getur stærð sveitarfélaga eða póstnúmerarsvæða verið mjög misjöfn, sem og íbúafjöldi og dreifing íbúa innan þeirra. Án viðbótar viðmiða, gæti verið erfitt að tryggja einsleitni innan stærri sveitarfélaga, póstnúmera o.þ.h., þar sem útbreiðsla fjarskiptaneta keppinauta fyrrum ríkiseinokunaraðilans kann að vera mismikil innan þeirra.

948. Að ofangreindu virtu getur val á mest viðeigandi landfræðilegu grunneiningunum sem mynda útgangspunkt hinnar landfræðilegu greiningar ráðist af flóknu samspili þátta er varða einkenni og högun fjarskiptaneta og önnur einkenni þess markaðar sem er til meðferðar hverju sinni.

5.3.2 Niðurstaða varðandi val á landfræðilegum grunneiningum sem mynda útgangspunkt hinnar landfræðilegu greiningar

949. Að mati FST eru sveitarfélög heppilegustu grunneiningarnar til að mynda útgangspunkt hinnar landfræðilegu greiningar og framkvæma landfræðilega greiningu út frá, miðað við aðstæður hér á landi. Útbreiðsla heimtauganeta Mílu nær til flestra sveitarfélaga og félagið starfar í öllum sveitarfélögum landsins, en félagið er þó ekki lengur með landsdekkandi fjarskiptanet. Þar sem Míla er ekki eigandi heimtauganetsins veitir Míla hins vegar bitastraumsþjónustu. Frá gamalli tíð er kerfi fyrirtækisins skipt upp í símstöðvasvæði, sem að miklu leyti voru miðuð út frá þéttbýliskjörnum og þjónustu við sveitirnar í kring.

950. Önnur net hafa ekki byggst upp eftir símstöðvasvæðum Mílu. Ljósleiðarinn byggði ljósleiðaranet sitt í upphafi fyrst og fremst upp innan starfsvæðis Orkuveitu Reykjavíkur, sem er í eigu sveitarfélaganna Reykjavíkurborgar, Akraness og Borgarness. Á síðustu árum hefur Ljósleiðarinn breitt net sitt út víðar um sveitarfélög á Suðvesturhorni landsins. Þá hefur Ljósleiðarinn nú fengið aðgang að tveimur ljósleiðaraþráðum á NATÓ strengnum og keypt burðarnet Sýnar sem nær víða um land. Því má búast við því að ljósleiðaraheimtauganet Ljósleiðarans gæti teygst sig til enn fleiri sveitarfélaga um landið á næstu árum. Tengir hefur um langt árabil byggt sitt net í Eyjafirði og víðar á Norðurlandi, einnig á grundvelli sveitarfélagamarka. Þau staðbundnu net sem notið hafa styrks frá verkefninu „Ísland ljóstengt“ hafa verið byggð upp innan sveitarfélaga þó þau nái ekki í öllum tilvikum dekkun heils sveitarfélags. Einnig hafa nokkur sveitarfélög kostað net fyrir íbúa sína, með eða án þátttöku íbúa, án styrkja frá ríkinu. Þá eru mörk er byggja á útbreiðslu og nettílhögun hins

mögulega markaðsráðandi aðila, eftir atvikum einnig með hliðsjón af fjarskiptanetum keppinautanna, mjög á undanhaldi í Evrópu. Míla hefur breitt ljósleiðaranet sitt víða út, bæði á höfuðborgarsvæðinu, víðar á Suðvesturlandi og í öðrum landshlutum vítt og breitt um landið, auk þess sem félagið hefur verið að kaupa staðbundin sveitanet eða leigja þau langtímaleigu. Miðað við kröftug útbreiðsluáform Mílu á næstu árum er ljóst að ljósleiðaranet Mílu mun þéttast verulega á landsvísu út líftíma greiningarinnar á sama tíma og félagið mun fasa koparnetinu smám saman út.

951. Í síðustu markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og 3b frá 2021 leit FST til þess hvort póstnúmer gætu verið hentug grunneining til landfræðilegrar greiningar. Þann 30. apríl og 30. október 2020 voru drög að þeirri ákvörðun birtar til samráðs og voru athugasemdir aðila teknar saman í viðauka B með ákvörðun FST nr. 5/2021. Varðandi val á svæðum gerðu Míla og Síminn athugasemdir við val á grunneiningu til landfræðilegrar greiningar sem nánar eru reifaðar í kafla 6.3. í umræddum viðauka. Míla taldi á þeim tíma að nálgun FST væri röng (þ.e. að sveitarfélög yrðu lögð til grundvallar) og fullyrti að póstnúmer væru betra viðmið þegar meta ætti einsleitni innan hvers svæðis hér á landi. Að mati Mílu væru aðstæður innan hvers póstnúmers mun einsleitari heldur en í heilu sveitarfélögunum. Meginreglan væri sú að það væri sérstakt póstnúmer fyrir hvern þéttbýlisstað og dreifbýlið hefði annað póstnúmer. Aðstæður í dreifbýli á landsbyggðinni væru mjög frábrugðnar aðstæðum í þéttbýli á landsbyggðinni. Síminn taldi að póstnúmer eða byggðarkjarnar væru skásti mælikvarðinn, þar sem tengingar væru flokkaðar eftir póstnúmerum en ekki endilega sveitarfélagsnúmerum. Þá bæri að taka saman póstnúmer sem væru aðliggjandi og viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefði lagt ljósleiðara í og þannig flokka saman svæði sem lægju saman og hefðu sambærileg samkeppnisleg skilyrði. Þegar það væri gert næðist eitt samliggjandi svæði þar sem ljósleiðarinn hefði náð yfir 50% útbreiðslu og eitt samliggjandi svæði þar sem Tengir hefði náð 50% útbreiðslu.

952. FST tók fram í svörum sínum við athugasemdum þessum að stofnunin væri ekki sammála Mílu né Símanum um að póstnúmer væru heppilegri grunneiningar en sveitarfélagamörk við að meta einsleitni eða breytileika samkeppnisaðstæðna eftir svæðum hér á landi. Vísað var til álits Mílu þess efnis að aðstæður innan hvers póstnúmers væru mun einsleitari en í heilu sveitarfélögunum. FST gat ekki séð að fyrir hendi væri sú meginregla í sveitarfélögum landsins að þar væru almennt þéttbýlisstaðir með 2/3 íbúa og svo dreifbýlið innan viðkomandi sveitarfélags með 1/3 íbúa, eins og Míla hélt fram. Tekið var fram að í frétt á vef Hagstofu Íslands frá 22. júlí 2020 kæmi fram að 5.9% landsmanna byggju í strábýli en 94,1% í þéttbýli miðað við 1. janúar 2020.

953. Míla taldi einnig að markaðsaðstæður á Íslandi væru mjög mismunandi og mismunurinn félli beint að póstnúmerum. Markaðsbrestur og stuðningur íslenska ríkisins við uppbyggingu ljósleiðaraneta félli beint að skiptingu eftir póstnúmerum. Samkeppnisaðstæður væru víðast einsleitir innan póstnúmera en ekki innan sveitarfélaga. Í fjölmörgum sveitarfélögum væri einn markaðsaðili í uppbyggingu í dreifbýli en annar í þéttbýli. Póstnúmer næðu bæði utan um uppbyggingu sveitarfélaga með stuðningi ríkisins og uppbyggingu annarra markaðsaðila. Sveitarfélagamörk gerðu það hins vegar ekki og myndu því draga upp skakka mynd af mismunandi markaðsaðstæðum.

954. FST benti á að ríkisstuðningur úr fjarskiptasjóði til ljósleiðarauppbyggingar væri veittur til tiltekins sveitarfélags til ljósleiðarauppbyggingar í strábýli innan þess sveitarfélags. Ekki

væri þar miðað við póstnúmer. Þá var heldur ekki fallist á að slíkir styrkir féllu beint að skiptingu eftir póstnúmerum. Allur gangur væri á því hvernig póstnúmer skiptust innan sveitarfélaga eða á milli þeirra.

955. Þá ítrekaði FST að sú „meginregla“ sem Míla hefði haldið fram að gildi um sveitarfélög á Íslandi, þ.e. að þau væru þannig uppbyggð að 2/3 íbúa byggju almennt í þéttbýlisstöðum/byggðarkjörnum innan þeirra en 1/3 í strjálbýli innan þeirra, ætti aðeins við um 20% sveitarfélaga á Íslandi, þegar búið væri að draga frá þau sveitarfélög sem Míla hafði keypt upp sveitanetin í eða tryggt sér langtímayfirrð yfir. Þegar búið væri að draga frá þau 4 sveitarfélög sem þegar féllu undir viðmið FST um vægari kvaðir væru þetta aðeins 14,5% sveitarfélaga.

956. Að ofangreindu virtu hafnaði FST því að sveitarfélagamörk drægju upp skakka mynd af mismunandi markaðsaðstæðum hér á landi. Vel væri hægt að hanna viðmið eftir sveitarfélagamörkum sem drægju saman í einn flokk þau sveitarfélög þar sem sambærilegar samkeppnisaðstæður væru við lýði í.

957. ESA gerði ekki athugasemdir við val FST á sveitarfélögum sem heppilegustu grunneiningunum til grundvallar landfræðilegri skilgreiningu markaðanna, né heldur úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála í úrskurði sínum frá 29. desember 2022. Það sama má segja um aðra markaðsaðila.

958. FST telur því enn að sveitarfélög séu heppilegri grunneiningar sem útgangspunktur fyrir hina landfræðilega greiningu en póstnúmer, m.a. vegna þess að þau fjölmörgu staðbundnu ljósleiðaranet sem notið hafa ríkisstyrkja í gegnum verkefnið „Ísland ljóstengt“ hafa verið byggð upp innan viðkomandi sveitarfélaga, þó þau nái oft ekki dekkun í viðkomandi sveitarfélagi í heild, enn sem komið er. Þá hefur ljósleiðaraútbreiðsla náð fullri eða nánast fullri dekkun innan margra sveitarfélaga og mun sú þróun halda áfram. Sum póstnúmer ná auk þess yfir mjög víðfeðmt svæði en önnur póstnúmer eru mjög lítil. Einnig ná sum póstnúmer úti á landi yfir fleiri en eitt sveitarfélag en í öðrum sveitarfélögum eru mörg póstnúmer. Samkvæmt lögum um póstpjónustu nr. 98/2019 er tilgangur póstnúmers eingöngu til landfræðilegrar afmörkunar, til að staðsetja viðtakanda og þar með auðvelda dreifingu á póstsendingum. Hlutverk póstnúmera er því aðeins að styðja við skilvirka dreifingu póstsendinga. Það er ekki skilyrði að póstnúmer og landfræðileg þekja þeirra fylgi mörkum einstakra héraða, sveitarfélaga eða sýslna. Mörg minni sveitarfélög hafa ekki eigin póstnúmer, heldur deila þau póstnúmeri með öðru eða öðrum sveitarfélögum.

959. Póstnúmer landsins sem afmarka landssvæði eru nú um 175 talsins (þegar pósthólfsnúmer hafa verið dregin frá, en 193 þegar pósthólfsnúmerin eru talin með), en sveitarfélög 64. Póstnúmerin erum því hátt í þrefalt fleiri en sveitarfélög landsins. Samkvæmt 15. gr. laga nr. 98/2019 um póstpjónustu, segir að Byggðastofnun ákvarði mörk póstnúmera og gefi út póstnúmeraskrá og landfræðilega þekju póstnúmera. Breytingar á póstnúmeraskrá skuli ekki gerðar nema að höfðu samráði við Þjóðskrá Íslands. Póstnúmerum hefur heldur verið að fjölga í gegnum árin á meðan sveitarfélögum fækkar. Að mati FST eru póstnúmeramörk því síst stöðugri en sveitarfélagamörk, en hvoru tveggja getur verið

undirorpið breytingum. Íbúafjöldi Íslands er aðeins um 387.758 manns.²⁶⁸ Meðalfjöldi íbúa miðað við sveitarfélög er því um 6.059 á móti á 2.216 ef stuðst væri við póstnúmer.

960. Ljóst er að það myndi kalla á mikið meiri vinnu fyrir alla aðila að miða við póstnúmer en sveitarfélög og það er að mati FST í ósamræmi við meðalhóf og ekki í samræmi við a-lið 5. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Þar segir að eining skuli vera af viðeigandi stærð, þ.e. nægilega lítil til að forðast veruleg frávik í samkeppnisaðstæðum innan umræddrar einingar og nægilega stór til að koma í veg fyrir óhóflega byrði við að svara gagnaöflunarbeiðnum FST, sem og á FST við að greina og vinna úr innkomnum gögnum.

961. Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er fjallað um sveitarfélög. Í 1. gr. segir að landið skiptist í sveitarfélög sem sjálf ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð. Með stjórn sveitarfélaga fara sveitarstjórnir sem kjörnar eru í lýðræðislegri kosningu. Hver maður telst íbúi sveitarfélags þar sem hann á lögheimili. Sveitarfélög eru lögaðilar. Samkvæmt 3. gr. kemur fram að með lögunum sé markaður almennur grundvöllur að starfsemi og stjórnskipulagi sveitarfélaga. Þá kemur fram í 4. gr. að sveitarfélög hafi ákveðin staðmörk sem ráðast af útmerkjum þeirra fasteigna, þ.m.t. þjóðlendna, sem innan þeirra liggja. Óheimilt er að breyta mörkum sveitarfélaga nema með lögum. Þrátt fyrir þetta getur ráðherra breytt mörkum sveitarfélaga í tengslum við sameiningu þeirra. Sameinist tvö eða fleiri sveitarfélög verður til nýtt sveitarfélag sem hefur sömu ytri landfræðilegu afmörkunina og hin sameinuðu sveitarfélög höfðu gagnvart öðrum sveitarfélögum.²⁶⁹

962. Þó sameining sveitarfélaga gæti orðið að veruleika í einhverjum mæli á líftíma greiningarinnar, er það mat FST að slíkar breytingar feli ekki í sér óstöðug mörk, því við slíka sameiningu fer landsvæði ekki úr einu skilgreindu svæði í annað svæði, heldur sameinast svæði en ytri mörk hins sameiginlega sveitarfélags haldast óbreytt gagnvart öðrum sveitarfélögum. Þá er almennt um að ræða mjög fámenn sveitarfélög á landsbyggðinni sem gætu sameinast. Nokkuð hefur verið um sameiningu sveitarfélaga undanfarin ár og stefnt er að frekari sameiningu. Í dag eru sveitarfélögin 64. Mun algengara er í Evrópu að miðað sé við sveitarfélagamörk en póstnúmer sem grunneiningu í landfræðilegri greiningu, þó svo að sveitarfélagamörk séu undirorpin breytingum þar eins og hér á landi.

963. Í 5. mgr. 13. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta segir að við val á landfræðilegum einingum, sem FST ber almennt að hefja mat sitt frá, skuli FST m.a. miða við

²⁶⁸ Mannfjöldi á Íslandi 1. janúar 2023 var 387.758 samkvæmt frétt Hagstofu Íslands frá 9. mars 2023 <<https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/mannfjoldinn-1-januar-2023/>>

²⁶⁹ Með lögum nr. 96/2021 var bætt við lögin ákvæði um lágmarksíbúafjölda íbúa í sveitarfélögum. Í 4. gr. a sveitarfélagalaganna segir að stefnt skuli að því að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags verði ekki undir 1.000 í því skyni að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja betur getu þeirra til að annast lögbundin verkefni. Ef íbúafjöldi sveitarfélags er undir 1.000 við almennar sveitarstjórnarkosningar skal sveitarstjórn þess, innan árs frá þeim sveitarstjórnarkosningum, leitast við að ná þessum markmiði með því annað hvort að hefja formlegar samningaviðræður við annað eða önnur sveitarfélög um sameiningu eða vinna álit um stöðu sveitarfélagsins, getu þess til að sinna lögbundnum verkefnum þess og um þau tækifæri sem felast í mögulegum kostum sameiningar sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög. Taki sveitarstjórn ákvörðun um að hefja ekki sameiningarviðræður geta minnst 10% af þeim sem kosningarrétt eiga í sveitarfélagi óskað almennrar atkvæðagreiðslu um ákvörðun sveitarstjórnar hafi slík atkvæðagreiðsla ekki þegar farið fram. Að mati FST er óvíst hvort þessi löggjöf hafi áhrif á fjölda sveitarfélaga til fækkunar hér á landi á líftíma greiningarinnar og þá í hvaða mæli, en eins og að ofan greinir er ekki um beina skyldu til sameiningar að ræða heldur almennt stefnumið.

að mörk landsvæða skuli vera skýr og stöðug yfir tíma. Sömu sjónarmið um val á landfræðilegum einingum koma fram í ofangreindum leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk frá 2022 sem og í hinni sameiginlegu afstöðu BEREC um landfræðilegar greiningar frá 2014, en í því skjali er það m.a. sagt vera mikilvægt svo markaðsaðilar eigi auðvelt með að átta sig á þessum mörkum.

964. FST telur að bæði markaðsaðilar, neytendur og aðrir hagaðilar eigi auðveldara með að átta sig á sveitarfélagamörkum en hinum fjölmörgu póstnúmerum, sem er að mati FST mjög ógagnsæ og mörg miðað við eins fámennt land og Ísland er. Því er að mati FST meira gagnsæi og meðalhóf fólgið í því að miða við sveitarfélagamörk en póstnúmer í tengslum við markaðsgreiningu þessa, auk þess sem það er meira viðeigandi miðað við ríkjandi samkeppnisaðstæður á viðkomandi markaði. Þá telur FST ljóst að fjárfestingarákvarðanir fjarskiptainnviðafyrirtækja séu fremur teknar á grundvelli sveitarfélagamarkna en póstnúmera, enda semja þau oft við viðkomandi sveitarfélög um ljósleiðarauppbyggingu í viðkomandi sveitarfélagi, með eða án ríkisstyrkja úr fjarskiptasjóði. Þetta er einmitt eitt þeirra atriða sem talið er skipta máli í ofangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC.

965. Þá styður framangreind umfjöllun í kafla 5.3.1 hér að framan, þar sem m.a. er vísað til skjala BEREC, þessi áform FST. Að öllu ofangreindu virtu miðar FST val á svæðum til landfræðilegrar greiningar við sveitarfélagamörk.

966. Komi til sameiningar sveitarfélaga sem mynda ekki sama landfræðilega markaðinn á líftíma greiningarinnar er FST ekki skylt að skilgreina landfræðilega markaði þeirra sveitarfélaga sem um ræðir upp á nýtt á líftíma greiningarinnar, né framkvæma nýtt SMP mat á nýjum landfræðilegum markaði og útfæra kvaðir á líftíma greiningarinnar. FST telur að mörk sveitarfélaga fyrir mögulega sameiningu sé skýr og auðskiljanleg. Er þetta í samræmi við það sjónarmið sem fram kemur í Kóðanum og í nýjum fjarskiptalögum að mikilvægt sé að markaðsgreiningar á kvaðir séu fyrirsjáanlegar og gildi í nokkuð langan tíma. Leiði möguleg sameining hins vegar til verulegra breytinga á umræddum svæðum áskilur FST sér þó rétt til að framkvæma nýja greiningu á þessum svæðum. Yrði þetta þá gert án þess að framkvæma nýja heildarmarkaðsgreiningu, m.a. með stoð í sjónarmiðum þeim sem fram koma í 7. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga og 32. gr. og 49. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta.

5.4 Landfræðileg greining á tengdum smásölumarkaði eftir sveitarfélögum

5.4.1 Almenn

967. Í 1. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta segir að markmið og inntak markaðsskilgreininga sé að afmarka og skilgreina mörk samkeppni milli fyrirtækja og séu fyrstu aðgerðir FST í því ferli að meta hvort þörf sé á að beita kvöðum gagnvart fjarskiptafyrirtækjum með umtalsverðan markaðsstyrk. Með því væru skilgreindir og afmarkaðir þeir markaðir sem taka ætti til skoðunar, bæði hvað varðaði tegundir vöru eða þjónustu sem undir hann gætu fallið og landfræðilega.

968. Í 8. gr. framangreindrar reglugerðar segir að upphafspunktur allra greininga sé mat á viðkomandi smásölumarkaði eða smásölumörkuðum, að teknu tilliti til eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu frá sjónarhóli neytenda á væntanlegum líftíma greiningarinnar, byggt á ríkjandi markaðsaðstæðum og líklegri þróun þeirra á gildistíma viðkomandi greiningar. Meti

FST það svo, að undangenginni greiningu á viðkomandi smásölumarkaði eða smásölumörkuðum, að án kvaða á heildsölustigi sé hætt á að neytendur verði fyrir tjóni vegna skorts á samkeppni á smásölustiginu, skuli FST skilgreina og greina viðkomandi heildsölumarkað eða heildsölumarkaði.

969. Í 13. gr. reglugerðarinnar er sérstaklega fjallað um skilgreiningu landfræðilegs markaðar. Þar segir m.a. að við mat á samkeppnisaðstæðum á markaði skulu landfræðileg mörk viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaðar afmörkuð. FST skuli greina hvort virk samkeppni ríki á tilteknu landfræðilegu svæði á viðkomandi vöru- og þjónustumarkaði, hvort sem það er landið allt eða hluti þess, eftir því sem við á.

970. Í 7. mgr. 44. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022 segir að við framkvæmd markaðsgreiningar á heildsölustigi skuli leggja mat á samkeppnisstöðu á tengdum smásölumörkuðum. Í 15. gr. framangreindrar reglugerðar segir að upphafspunktur markaðsgreiningar skuli vera mat á tengdum smásölumarkaði. Ef talið sé að virk samkeppni ríki á viðkomandi smásölumarkaði, án þess að til heildsöluþvaða þurfi að koma á tengdum heildsölumarkaði (e. modified greenfield approach), beri ekki að leggja á kvaðir á viðkomandi heildsölumarkaði. Í 3. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar segir einnig að ef samkeppni teljist virk á viðkomandi smásölumarkaði og/eða á tilteknum landfræðilegum hluta hans, án kvaða á tengdum heildsölumarkaði, skulu ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki á þeim smásölumarkaði, né á tengdum heildsölumörkuðum og ekki viðhalda kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á. Samkvæmt 4. mgr. greinarinnar skal hins vegar útnefna fyrirtæki, eitt eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumarkaði eða hluta hans ef virk samkeppni ríkir ekki á viðkomandi smásölumarkaði, og/eða tilteknum hluta hans, né á viðkomandi heildsölumarkaði, og/eða tilteknum hluta hans.

971. Í gildandi tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016 segir að upphafspunktur fjarskiptaeftirlitsstjórnvalda við greiningu á heildsölumörkuðum sé að greina samsvarandi smásölumarkað eða smásölumarkaði. Greining á smásölumarkaði skuli framkvæmd þannig að tekið sé tillit til eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu með framsýnni greiningu yfir tiltekið tímabil.

972. Í hinum nýju tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2020 kemur fram að fjarskiptaeftirlitsstofnanir ættu að byrja á að meta hvort samkeppnisaðstæður séu mismunandi milli svæða á smásölustiginu, að því gefnu að heildsöluþvaðir væru ekki til staðar (e. modified greenfield approach). Einkum gætu verið frávik varðandi fjölda innviðafyrirtækja sem veittu heildsöluþgang og umfang samhliða fjarskiptaneta, markaðshlutdeild í smásölu eða heildsölu, verð og hugsanlegur verðmunur og hegðunarmynstur neytenda og markaðsaðila. Ef mismunandi samkeppnisaðstæður væru greind á smásölustiginu, ætti að framkvæma ítarlega landfræðilega greiningu á heildsölustiginu.

973. Varðandi möguleg frávik vegna *fjölda og umfangs samkeppnisneta* eftir svæðum er tekið fram í hinum nýju tilmælum að það atriði ætti að vera mikilvægur liður í landfræðilegri greiningu, þar sem Kóðinn kveði m.a. á um að fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld skuli m.a. skilgreina landfræðilega markaði m.t.t. þess hve mikil innviðasamkeppni sé til staðar innan landssvæðis þeirra. Þá geti tilvist félaga sem einungis stunda heildsölu (e. wholesale-only) haft veruleg áhrif á samkeppnishegðun.

974. Varðandi möguleg frávik í *markaðshlutdeild* á smásölu- og heildsölustiginu er tekið fram í ofangreindum tilmælum að gagnlegt geti verið að meta stig samkeppni sem viðkomandi samkeppnisaðili stendur frammi fyrir með stoð í markaðshlutdeildartölum. Markaðshlutdeild á smásölustigi veiti oft góða innsýn í útbreiðslu neta m.t.t. greiningar á umfangsmiklum markaðsstyrk á smásölustigi. Aftur á móti, þar sem beita þurfi „modified greenfield approach“ nálgun, geti markaðshlutdeild á smásölumarkaði aðeins að hluta til verið viðeigandi vísbending ef hún endurspeglar áhrif eldri eða nógildandi kvaða á samsvarandi heildsölumarkaði. Þess vegna ættu fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld einnig að líta til markaðshlutdeildar á heildsölustigi.

975. Varðandi mögulegan *verðmun* eftir svæðum er tekið fram í ofangreindum tilmælum að könnun á verðlagningu geti verið mikilvæg við mat á því hvort samkeppnisaðstæður séu mismunandi milli landsvæða. Hærra verð á tilteknu svæði geti t.d. endurspeglað hærri kostnað sem stafar af sérstökum aðstæðum á svæðinu og mögulega verið vísbending um að aðgangshindranir séu meiri á því svæði en annarsstaðar. Fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld þurfi samt sem áður að gjalda varhug við því að leggja verðlag, eitt og sér, til grundvallar mati á mismunandi samkeppnisaðstæðum, þar sem sú staðreynd, ein og sér, að verð sé samræmt á milli landsvæða leiðir ekki endilega til þeirrar niðurstöðu að um einn samræmdan markað sé að ræða. Mismunandi verðlag, eitt og sér, leiði heldur ekki endilega til þess að um aðgreinda markaði sé að ræða.

976. Varðandi *hegðunarmynstur* er tekið fram í ofangreindum tilmælum að það geti bæði tekið til framboðshliðar, t.d. staðbundinnar markaðssetningar, og eftirspurnarhliðar, t.d. hlutfalls viðskiptavina sem skipta um þjónustuveitanda (e. churn ratio), auk mismununar á eftirspurn eftir landsvæðum m.t.t. hraða netþjónustu og vöndla.

977. Við landfræðilega greiningu mætti skoða eftirspurnarstaðgöngu í því samhengi hvort viðskiptavinir gætu skipt um þjónustuveitanda utan ímyndaðs landfræðilegs markaðar, ef verð fyrir þjónustuna hækkaði. Þetta væri þó ólíklegt til þess að hafa mikil áhrif á greiningu á umrædda heildsölumarkaði, eins og fram kemur í framangreindum tilmælum, þar sem viðskiptavinir gætu einungis keypt þjónustu í gegnum þau net sem tengd væru við þeirra heimili eða starfsstöðvar.

978. Í tilmælunum kemur þó fram að greining á framboðsstaðgöngu sé hins vegar talin líkleg til þess vera mikilvægur þáttur við nálgun fjarskiptaftirlitsjónvalda, þar sem hún hvetur til þess að litið sé til framtíðarþróunar á markaðinum. Framboðsstaðganga vísi til getu keppinauta til að koma inn á viðkomandi markað sem viðbragð við verðhækkun. Þess vegna ættu fjarskiptaftirlitsstjórnvöld m.a. að horfa til mögulegrar útbreiðslu fjarskiptaneta, m.a. til útbreiðsluáforma markaðsaðila.

979. Í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014 er getið um tiltekin atriði sem vert gæti verið að skoða til að meta hvort þörf sé á ítarlegri landfræðilegri greiningu. Þetta séu atriði á borð við útbreiðslu fjarskiptaneta, samkeppnislegan þrýsting fjarskiptaneta keppinauta fyrrum ríkiseinokunaraðilans á smásölumarkaðinn, fjölda fjarskiptafyrirtækja á hverju svæði, verðlagning og þjónustufframboð. T.a.m. þurfi að skoða hvort verðlagning og/eða þjónustufframboð sé mismunandi milli svæða á smásölustigi. Varðandi þjónustufframboðið sérstaklega sé unnt að líta til þjónustuflokka eða vöruvöndla og hvort þeir séu mismunandi milli svæða.

980. Ennfremur kemur fram í umræddu skjali BEREC að þar sem megin tilgangur álagningar kvaða á heildsölustigi sé að tryggja virka samkeppni á smásölustigi, neytendum til hagsbóta, eigi upphafspunktur landfræðilegrar greiningar almennt að felast í könnun á samkeppnisaðstæðum á tengdum smásölumörkuðum ef kvaðir séu ekki til staðar á þeim heildsölumarkaði sem til skoðunar er (e. modified greenfield approach).

981. Þar segir einnig að leiði bráðabirgðaniðurstaða fjarskiptaeftirlitsstjórnvalds í ljós að þörf sé á ítarlegri landfræðilegri greiningu á viðkomandi heildsölumarkaði, þá þurfi m.a. að greina samkeppnisaðstæður með ítarlegum hætti á tengdum smásölumörkuðum áður en landfræðileg greining er gerð á viðkomandi heildsölumarkaði. Við mat á því hvort samkeppnisaðstæður séu einsleitar eða misjafnar milli svæða þurfi svo að skoða hina ýmsu þætti. Þetta séu þættir eins og aðgangshindranir, útbreiðsla fjarskiptaneta, fjöldi starfandi fjarskiptafyrirtækja, markaðshlutdeildir, verð, gæði, markaðssetning og eðli eftirspurnar.

982. Að lokum kemur fram í hinni sameiginlegu afstöðu BEREC að fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld þurfi að gæta að möguleikanum á tilteknum skekkjum við markaðsgreiningar sínar og álagningu kvaða, m.a. á tilteknum landsvæðum. „Skekkja 1“ (e. false positive) feli í sér ótímabært afnám eða tilslökun á kvöðum þegar markaðsaðstæður réttlæta slíkt ekki. Geti slíkt m.a. leitt til þess að innkoma nýrra aðila geti orðið erfiðari, m.a. á tilteknum svæðum, sem leitt geti til minnkandi samkeppnisþrýstings á smásölustiginu. „Skekkja 2“ (e. false negative) felist hins vegar í því að kvöðum sé áfram viðhaldið, eða ekki slakað nægilega á þeim, á svæðum þar sem umtalsverð eða jafnvel virk samkeppni er ríkjandi. Slíkt geti minnkað hvata hins mögulega markaðsráðandi aðila til að koma fram með nýjungar sem geti falið í sér ávinning fyrir neytendur. Dæmi séu um það að afkvaðavæðing, sérstaklega á markaði 3b, hafi leitt til nýjunga í formi vöruvöndla, aukins hraða tenginga og lægra verðs fyrir breiðbandsþjónustu á smásölustiginu.

983. Í skýrslu BEREC um samkeppni milli margra rekstraraðila næstu kynslóðar aðgangsneta á sama landsvæði frá júní 2023 var sérstaklega fjallað um það að hve miklu leyti samhliða net væru til staðar á sama landsvæði innan EES-ríkja og að hve miklu leyti verð og vöruframboð í smásölu væru breytileg eftir landsvæðum þegar um samhliða net væri að ræða, auk greiningar hvaða áhrif slíkt hefði á markað 1 (markaður 3a í gildandi tilmælum ESA), bæði að því er varðaði aðgreinda landfræðilega markaði og mismunandi kvaðir eftir svæðum.

984. Þar kemur fram að munur á smásöluverði milli landsvæða hefði verið rannsakaður í 18 ríkjum, en einungis 3 þeirra hefðu greint slíkan mun. Þessi verðmunur skýrðist ýmist af samkeppni milli netrekenda, breytilegum heildsöluverðum eða tæknilegum þáttum.

985. Í skýrslunni er áréttað að landfræðilega samræmd smásöluverð réttlæti ekki endilega að markaðir séu ekki landfræðilega aðgreindir (eða mismunandi kvöðum beitt) og var vísað til hinnar sameiginlegu afstöðu BEREC frá 2014 í því sambandi. Ennfremur kom fram að verðlagning væri mikilvægt viðmið við framkvæmd landfræðilegrar greiningar og ætti að rannsaka og túlka verðlagningu rekstraraðila vandlega. Ef greining leiddi í ljós að verð milli samkeppnisaðila á smásölustigi væri hið sama um land allt, gæti það bent til þess að ekki væru fullnægjandi skilyrði til landfræðilegrar aðgreiningar. Slík samræmd verðlagning segði þó ekki alltaf alla söguna og því þyrftu fjarskiptaeftirlitsstofnanir ávallt að líta til annarra undirliggjandi þátta, m.a. til jafnvægis milli ávinnings og kostnaðar fjarskiptafyrirtækja við að víkja frá

landfræðilega samræmdu verði. Því væri ljóst að þörf væri á nákvæmari greiningu á tiltækum upplýsingum við framkvæmd landfræðilegrar greiningar.

986. Þá kemur fram í skýrslunni að af þeim 10 ríkjum sem þá höfðu beitt landfræðilegum ráðstöfunum á markaði 1 (markaður 3a) hefðu 7 þeirra nefnt mismunandi markaðshlutdeild samkeppnisaðila eftir svæðum á smásölumarkaði sem eina af ástæðunum, einu færri en nefndu mismun á útbreiðslu samhliða neta milli svæða. Þá nefndu 4 mismunandi markaðshlutdeild á heildsölustigi, 3 þéttleika byggðar (stærðarhagkvæmni), 3 landfræðilegan mun á heildsöluverðum og aðeins Danmörk landfræðilegan mun á smásöluverðum. Í Danmörku var þetta ein að meginröksemdunum fyrir landfræðilegri aðgreiningu sameinaðs markaðar 1 og 3b, en þessi verðmunur milli svæða á smásölustigi á sér sögulegar skýringar og hefur lengi tíðkast þar í landi. Þá rannsökuðu 7 ríki ekki mögulegan mismun á smásöluverðum eða vöruframboði milli svæða, m.a. vegna þess að slík rannsókn hefði ekki haft áhrif á niðurstöður greininganna, löndin væru lítil eða báru fyrir sig erfiðleika við gagnaöflun.

987. Af framangreindu er ljóst að upphafspunktur markaðsgreininga á heildsölustigi, þ.m.t. landfræðilegrar greiningar, er að kanna samkeppnisaðstæður á tengdum smásölumarkaði og hvernig þær myndu vera án heildsölukvaða og að því gefnu að þær séu upplýsandi fyrir greininguna á viðkomandi heildsölumarkaði. Megin tilgangur kvaða á heildsölustigi er að fjarlægja eða lágmarka það tjón sem neytendur geta orðið fyrir vegna skorts á virkri samkeppni á smásölustiginu. Af þessu leiðir að ef engin samkeppnisvandamál eru greind á umræddum smásölumarkaði ef engar heildsölukvaðir væru til staðar, eða tilteknum landfræðilegum hluta hans, kemur ekki til greina að beita kvöðum á viðkomandi heildsölumörkuðum, eða tilteknum landfræðilegum hluta þeirra. Oft eru sterk tengsl á milli samkeppnisstigs á smásölu- og heildsölustigi eftir svæðum, þannig að oft skýrist kröftug samkeppni á tilteknu svæði á smásölustigi af kröftugri innviðasamkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum, á sama hátt og lítil samkeppni á smásölustigi skýrist oft af skorti á slíkri innviðasamkeppni á heildsölustigi.

988. Af ofangreindu virtu þarf FST ekki að framkvæma fullburða skilgreiningu á landfræðilegri afmörkun viðkomandi smásölumarkaðar þar sem viðfangsefni þessarar markaðsgreiningar er ekki að útnefna aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og þar með leggja á kvaðir á smásölustiginu. Myndi FST framkvæma fullburða landfræðilega skilgreiningu á viðkomandi smásölumarkaði er einnig líklegt að hún myndi a.m.k. ekki vera samkynja landfræðilegri skilgreiningu á markaði 3a, þar sem framangreindar farnetslausnir eru ekki hluti af þeim heildsölumarkaði eins og raunin er um viðkomandi smásölumarkað og markað 3b.

989. Hins vegar mun FST kanna vel samkeppnisaðstæður eftir sveitarfélögum hér á landi, því það er upplýsandi og í raun mikilvægt fyrir megin viðfangsefni þessa 5. kafla, þ.e. að skilgreina og afmarka landfræðilega markaði á viðkomandi heildsölumörkuðum. Þættir er tengjast samkeppnisaðstæðum á smásölumarkaði, t.d. markaðshlutdeild og fjöldi keppinauta á hverju svæði, munu, auk samkeppnisaðstæðna er tengjast beint viðkomandi heildsölumörkuðum, m.a. verða lögð til grundvallar við afmörkun landfræðilegra markaða á viðkomandi heildsölumörkuðum.

990. Eins og áður segir þarf við framkvæmd landfræðilegrar greiningar að horfa til framtíðar eins og unnt er, sem m.a. felst í því að stofnuninni ber eftir föngum að reyna að sjá þróun hinna ýmsu þátta fyrir á líftíma greiningarinnar. Vísbendingar sem byggt skal við slíkar spár

skulu vera eins hlutlægar og unnt er og m.a. byggjast á fyrri þróun viðkomandi markaðar og mati á viðbótarupplýsingum, t.d. um útbreiðsluáform markaðsaðila og líklega þróun markaðshlutdeilda. Við slíka landfræðilega greiningu sem horfir til framtíðar gæti komið í ljós að innviðasamkeppni á markaði 3a sé ófullnægjandi, m.a. á svæðum þar sem aðeins einn netrekandi er til staðar eða keppinautarnir eru aðeins með litla útbreiðslu. Þetta á sérstaklega við ef aðgangshindranir eru einnig verulegar. Hvati til skaðlegrar háttsemi verður meiri því færri sem netrekendur eru, sérstaklega ef aðeins er um einn slíkan netrekanda að ræða. Við slíkar aðstæður gæti skortur á heildsöluþöðum leitt til skorts á virkri samkeppni á tengdum smásölu markaði og þannig skaðað neytendur.

991. Þá ættu fjarskiptaeftirlitsstofnanir einnig að taka með í reikninginn þær fjárfestingar í fjarskiptanetum sem gætu átt sér stað á líftíma viðkomandi greiningar. Í ljósi síaukinnar útbreiðslu háhraðaneta (ljósleiðara og farneta) gætu ákveðin svæði, þar sem útbreiðsla háhraðaneta frá keppinauti/keppinautum hins mögulega markaðsráðandi aðila hefur ekki farið fram þegar greiningin er framkvæmd, verið orðin arðbær í framtíðinni. Því gæti við landfræðilega greiningu þurft að hafa slík svæði sérstaklega í huga, þar sem keppinautur/keppinautar hins mögulega markaðsráðandi aðila gætu hafið innreið sína þar á líftíma greiningarinnar.

5.4.2 Mat á stöðunni á smásölu markaði m.t.t. landfræðilegrar greiningar

5.4.2.1 Inngangur

992. Eins og fram kemur í kafla 3.2.5 hér að framan var það niðurstaða FST að undir smásölu markað fyrir breiðbandsaðgang falli breiðbandstengingar sem veittar eru um koparnet með VDSL tækni, ljósleiðara og kapalkerfi, auk tenginga um 4G/4,5G og 5G sem veittar eru um straumfæddan netbeini (aук framtíðar farsímakynslóða). Nær þetta bæði til heimilistenginga og þeirra fyrirtækjatenginga sem hliðstæðar eru venjulegum heimilistengingum, en ekki til hágæða fyrirtækjatenginga sem klæðskerasniðnar eru að stærri fyrirtækjum og hafa meiri bandbreidd og/eða herra þjónustustig.

993. Í kafla 3.2.6 hér að framan lagði FST mat á það hvort virk samkeppni væri ríkjandi á umræddum smásölu markaði hér á landi. Niðurstaða FST var sú að svo sé ekki, nema ef vera skyldi á tilteknum svæðum, þrátt fyrir að heildsöluþvæðir hafi hvílt á Mílu á viðkomandi heildsöluþörkuðum um árabil. Staðan á umræddum smásölu markaði væri eflaust önnur, jafnvel á svæðum þar sem meiri samkeppni væri til staðar, ef ekki væri fyrir ofangreindar heildsöluþvæðir. Því taldi FST mikilvægt að greina stöðuna á viðkomandi heildsöluþörkuðum áfram.

994. Ofangreint benti eindregið til þess að ef ekki væri fyrir heildsöluþvæðir gætu netrekendur, a.m.k. á tilteknum svæðum þar sem samkeppni væri ekki nægjanleg á smásölu markaði, mögulega haft þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni og að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda eða haldið uppi aðgangshindrunum að innviðum, kerfum og þjónustu, sbr. 17. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Því telur FST nauðsynlegt að framkvæma ítarlega landfræðilega greiningu á umræddum heildsölu- og smásöluþörkuðum og framkvæma síðan ítarlegt mat á samkeppnisaðstæðum og markaðsstyrk aðila á umræddum heildsöluþörkuðum á þeim svæðum þar sem ekki er talin ríkja virk samkeppni á smásölu-

og/eða heildsölustiginu og eftir atvikum útnefna fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja þá viðeigandi kvaðir á það/þau fyrirtæki.

995. Þar sem þeir heildsölumarkaðir sem hér eru til greiningar eru tengdir í sömu virðiskeðju, ber að freista þess að bregðast við yfirstandandi eða mögulegum samkeppnisvandamálum á umræddum smásölumarkaði á þeim heildsölumarkaði sem er neðst í virðiskeðjunni, þ.e. á markaði 3a. Vera kann að kvaðir á þeim markaði nægi ekki einar og sér til að leysa samkeppnisvandamál á umræddum smásölumarkaði og þarf þá einnig að bregðast við þeim á þeim heildsölumarkaði sem er ofar í virðiskeðjunni, þ.e. á markaði 3b. Það er ekki fyrr en fullreynt er að kvaðir á umræddum heildsölumarkaði dugi ekki til, sem til álita kemur að bregðast við greindum samkeppnisvandamálum með kvöðum á smásölustiginu, sbr. 61. gr. fjarskiptalaga.

996. Í kafla 3.2.6 kemur fram að Síminn hafi löngum verið stærsta og öflugasta félagið á umræddum smásölumarkaði hér á landi og sé það enn, auk þess að vera í sterkri stöðu þegar sala á vöndlum með internetþjónustu sé skoðuð. Markaðshlutdeild félagsins hafi verið nokkuð stöðug í mörg ár og lítið lækkað milli ára. Markaðshlutdeild félagsins á landsvísu hafi verið rúmlega 46% í árslok 2020, þegar aðeins sé horft til internettenginga um fastanet. Í árslok 2022 hafi markaðshlutdeild Símans á landsvísu verið komin í tæp 42% þegar mið sé tekið af framangreindum farnetslausnum, en Síminn hefði litla hlutdeild af þeim lausnum, hvað svo sem síðar kynni að verða. Sýn hafi á sama tíma verið með 24,2% markaðshlutdeild, Nova með 23,4%, Hringdu með 8,7% og aðrir með 2,2%. Markaðshlutdeild smásöluaðilanna væri töluvert mismunandi eftir svæðum. T.a.m. væri staða Símans verulega sterk víða á landsbyggðinni, jafnvel á milli 70-80%, en veikari á höfuðborgarsvæðinu þar sem samkeppnin væri meiri. Þá kom fram að í kafla 5.4 yrði staðan á umræddum smásölumarkaði sundurliðuð eftir sveitarfélögum og gæti sú staða haft áhrif á niðurstöður landfræðilegrar skilgreiningar viðkomandi heildsölumarkaða.

997. Þá segir í sama kafla að Síminn hefði í júlí 2020 náð samningum við Ljósleiðarann um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti þess félags og hefði Síminn hafið að veita þjónustu sína um net Ljósleiðarans þann 25. ágúst 2021. Í ljósi þjónustusamnings Símans við Mílu, eftir sölu Mílu til Ardian, væri óljóst hvaða áherslu Síminn myndi leggja á að veita þjónustu sína yfir net Ljósleiðarans, en vegna samningsins við Ljósleiðarann, og að öðru óbreyttu, teldi FST að Síminn ætti tækifæri til vaxtar á neti Ljósleiðarans, sem og í veitingu á framangreindum farnetslausnum. Þeir keppinautar Símans, sem bætt hefðu við hlutdeild sína á smásölumarkaði, hefðu á undanförunum árum ekki, að því er virtist, verið að sækja mikið af viðskiptavinum frá Símanum. Til dæmis virtist Nova fyrst og fremst hafa höggvið skarð í markaðshlutdeild Sýnar á síðustu árum.

998. Ennfremur kemur fram í ofangreindum kafla 3.2.6 að FST telji að verulegar aðgangshindranir séu ennþá til staðar á tilteknum svæðum á heildsölumörkuðum fyrir staðbundinn og miðlægan aðgang. Internetþjónusta verði ekki markaðssett á smásölustigi nema viðkomandi þjónustuveitandi hafi aðgang að heildsöluaðföngum á mörkuðum 3a og/eða 3b. Því verði ekki annað séð en að, ef ekki væru til staðar aðgangskvaðir á heildsölustigi, þá gætu verið verulegar aðgangshindranir að smásölumarkaðnum á umræddum svæðum, þótt þessar aðgangshindranir hafi eflaust minnkað nokkuð við sölu Símans á Mílu. Jafnvel þó kvaðir væru til staðar mætti merkja aðgangshindranir að umræddum smásölumarkaði á tilteknum svæðum.

999. Með ákvörðun SE nr. 24/2023, dags. 3. júlí 2023, komst SE að þeirri niðurstöðu að aðeins væri á þessu stigi forsendur til að fella úr gildi nokkur ákvæði sáttar Símans við SE frá 2015, til viðbótar þeim sem féllu úr gildi samkvæmt sátt sem SE hafði gert við Mílu og Ardian, við sölu Mílu frá Símanum, sbr. ákvörðun SE nr. 16/2023, dags. 22. maí 2023. Varðandi frekari niðurfellingu ákvæða í umræddri sátt taldi SE mikilvægt að afla frekari reynslu af þeim breytingum sem orðið hefðu á fjarskiptamörkuðum við sölu Símans á Mílu og leysa úr fyrirbyggjandi kvörtunum og athugunum sem vörðuðu Símann.

1000. Í ofangreindri ákvörðun SE nr. 24/2023 kom fram að í málinu væri nánar tiltekið um að ræða markaði fyrir farsímapjónustu, talsímapjónustu, internetpjónustu og internettengingar, sjónvarpspjónustu (áskriftarsjónvarp), efniskaup á sjónvarpsefni (Enski boltinn) og mögulega markaði fyrir vöndla fjarskiptapjónustu.²⁷⁰ Á flestum framangreindum mörkuðum væri staða Símans sterk að því leyti að hlutdeild væri yfirleitt há samanborið við aðra keppinauta. Ef fyrirtækið væri ekki með hæstu hlutdeildina væri fyrirtækið með þá næst hæstu, sem reyndar ætti bara við í tilviki áskriftarsjónvarps og svo væri hlutdeild félagsins á farsímamarkaði áþekk og hlutdeild Nova. Á öðrum sviðum, þ.e. í talsíma, internettengingum (40-45% markaðshlutdeild),²⁷¹ hluta af sjónvarpsmörkuðum, vöndlamarkaði og við sölu á Enska boltanum væri hlutdeild Símans hæst og í flestum tilvikum tvö- eða þreföld á við þann keppinaut sem næst kæmi að stærð.

1001. Þá sagði SE að eitt af markmiðum sáttarinnar frá 2015 hefði verið að tryggja sjálfstæði Mílu gagnvart Símanum. Þannig hefði m.a. verið kveðið á um aðskilnað fyrirtækjanna að umtalsverðu leyti. Af þeim sökum hefði sú breyting, sem orðið hafi á skipulagi markaðarins og tengslum Símans og Mílu eftir sölu Mílu til Ardian, orðið minni en ella hefði orðið. Því væri sú efnislega breyting sem falist hefði í sölunni takmörkuð að þessu leyti. Þá bæri að líta sérstaklega til þess að þau mál sem SE hefði haft til meðferðar, og hefði enn til meðferðar, og vörðuðu möguleg brot gegn ákvæðum sáttarinnar, hefðu öll varðað með einum eða öðrum hætti háttsemi á smásölumörkuðum fyrir fjarskiptapjónustu þar sem Síminn en ekki Míla væri starfandi. Benti það að mati SE til þess að mikilvægt væri að viðhalda skilyrðum sáttarinnar sem vörðuðu Símann, a.m.k. þar til greitt hefði verið úr þeim málum sem enn væru til rannsóknar fyrir samkeppnisyfirvöldum. Þá segir að þrátt fyrir söluna á Mílu og að skorið hefði verið á bein eignatengsl á milli fyrirtækjanna væri áfram í gildi víðtækur heildsölusamningur milli Símans og Mílu. Myndaði þessi samningur að mati SE mjög sterk hagsmunatengsl á milli fyrirtækjanna sem gætu birst í ýmsu. Það væri því að lágmarki ekki tímabært að slá því föstu að áhrifa hinnar lóðréttu samþættingar gætti ekki enn.

1002. Það var því niðurstaða SE að framangreint leiddi til þess að ekki væri tilefni til þess að fella úr gildi öll ákvæði sáttarinnar sem vörðuðu Símann. Raunar væri mikilvægt að þau héldu

²⁷⁰ Þar sagði að það væri mat SE að Síminn nyti mikilla yfirburða á mögulegum markaði fyrir vöndla fjarskipta- og sjónvarpspjónustu (einkum þríleikur). Ljóst væri að um fákeppni væri að ræða á þessu sviði og hlutdeild Símans hefði verið um tvöföld eða þreföld á við aðra keppinauta á árunum 2016-2022.

²⁷¹ Þá kom fram að í kynningum ráðgjafa Símans vegna sölu á Mílu (og einnig fyrir Ardian á síðari stigum) hefði komið fram það mat að Síminn væri leiðandi á þessum markaði þrátt fyrir vöxt Nova og Hringdu. SE taldi að þessar upplýsingar sem Síminn og Ardian hefðu byggt á í tengslum við viðskiptin á Mílu væru bæði í samræmi við upplýsingar sem FST byggi yfir og upplýsingar sem aflað hefði verið af hálfu SE í samrunamálinu. SE taldi að hlutdeild Símans, hvort sem miðað væri við tekjur eða fjölda, væri það há að hún veitti sterkar vísbendingar um markaðsráðandi stöðu og þá einkum vegna þess að hún væri u.þ.b. tvö- og þreföld á við þá keppinauta sem kæmu næst að stærð.

gildi sínu á meðan ekki væri komin reynsla á þær breytingar sem orðið hefðu á fyrirkomulagi markaðarins við söluna á Mílu og ekki hefði verið leyst úr útistandandi málum sem vörðuðu meint brot Símans gegn skilyrðunum. Ekki hefði verið leitt í ljós að slíkar verulegar breytingar hefðu orðið á fjarskiptamörkuðum hér á landi að forsendur væru til að fella úr gildi mikilvæg efnisskilyrði sem skuldbundu Símans samkvæmt sáttinni frá 2015. Við þetta mat horfði SE einkum til:

- Staða Símans á mikilvægum mörkuðum sem félagið starfaði á væri áfram sterk.
- Heildsölusamningur Símans og Mílu og önnur tengsl fyrirtækjanna fela í sér áframhaldandi rík hagsmunatengsl, sem bera a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttrar samþættingar og geta haft áhrif á þeim mörkuðum sem Síminn starfar á.

1003. Með ákvörðun SE nr. 30/2023, dags. 28. júlí 2023, tók stofnunin ákvörðun til bráðabirgða vegna sennilegs brots Símans á samkeppnislögum með því að synja Nova um heildsölu og dreifingu á Símanum Sport sem inniheldur útsendingar á ensku úrvalsdeildinni í knattspyrnu (Enski boltinn). Var þeim fyrirmælum beint gegn Símanum að láta af háttsemi sinni gagnvart Nova og gera þegar samning við fyrirtækið um heildsölu og dreifingu á Símanum Sport með Enska boltanum. Taldi SE sérstaklega mikilvægt að samkeppnisyfirvöld gripu inn í og stöðvuðu háttsemina án tafar. Bráðabirgðaákvörðunin skyldi gilda til 31. janúar 2024.

1004. SE taldi að í háttsemi Símans fælist sölusynjun fyrirtækis sem byggir yfir mikilvægri og vinsælli vöru til endursölu og að það myndi fela í sér skaðleg áhrif fyrir samkeppni á *fjarskipta- og sjónvarpsmörkuðum* hér á landi ef Nova gæti ekki lengur boðið viðskiptavinum sínum upp á Enska boltann. Þá taldi SE að háttsemi Símans fæli í sér mismunun gagnvart keppinautum þar sem Sýn fengi áfram að bjóða sínum viðskiptavinum Enska boltann en ekki Nova. SE taldi að Síminn væri markaðsráðandi á markaði fyrir heildsöludreifingu á Enska boltanum og að þessi háttsemi færi gegn ákvæði samkeppnislaga sem bannaði misnotkun á markaðsráðandi stöðu. SE taldi að umrædd háttsemi grundvallaðist hvorki á málefnalegum né hlutlægum forsendum. Háttsemi Símans væri til þess fallin að skaða samkeppni og keppinautum sem hefðu verið þrír myndi fækka í tvo.

1005. Síminn veitir smásölubjónustu fyrir breiðbandsþjónustur um land allt, eða því sem næst, sem fyrrum einkaréttarhafi í fjarskiptum hér á landi. Það gerir félagið fyrst og fremst með því að bjóða upp á háhraðatengingar um ljósleiðara- og koparnet (aðallega VDSL). Á stöku stað býður fyrirtækið aðeins upp á uppfærðar ADSL tengingar en þeim fer óðum fækkandi og eru á hraðri útleið og voru þær aðeins orðnar rúmlega 1% af heildarfjölda bitastraumstenginga og 7% af heildarfjölda tenginga um koparnet í árslok 2022. Fyrirtækið nýtur því svokallaðrar alnándar á umræddum markaði. Síminn hefur auk þess hæstu markaðshlutdeildina á umræddum smásölumarkaði á landsvísu og hefur þar töluvert forskot á næsta aðilann.

1006. Hér í framhaldinu verður lögð áhersla á að fjalla um mögulegan mun á samkeppnisaðstæðum sem mögulega kunna að vera til staðar á smásölustiginu eftir landsvæðum. Í köflum 5.4.2.2-5.4.2.8 verður lagt ítarlegt mat lagt á stöðuna á umræddum smásölumarkaði m.t.t. til munar á samkeppnisaðstæðum eftir sveitarfélögum eða mengi sveitarfélaga. Þar verður fjallað um eftirtalin atriði:

1. Útbreiðslu fjarskiptaneta eftir sveitarfélögum.
2. Aðgangshindranir á smásölumarkaði eftir sveitarfélögum.
3. Fjöldi fjarskiptafyrirtækja á smásölumarkaði og viðkomandi heildsölumörkuðum í einstökum sveitarfélögum.
4. Markaðshlutdeild á smásölumarkaði eftir sveitarfélögum.
5. Samþjöppun á smásölumarkaði eftir sveitarfélögum (HHI-stuðull).
6. Verðlagningu á smásölumarkaði eftir sveitarfélögum.
7. Önnur atriði, þ.m.t. markaðshegðun, markaðsstefna, þjónustuframboð, gæði, eiginleikar, einkenni og virkni/notagildi tenginga og eðli eftirspurnar eftir svæðum.

1007. Í kafla 5.4.3 er svo að finna niðurstöðu FST varðandi landfræðilegt mat á stöðunni á smásölumarkaði. Eins og fram kemur í kafla 5.3 hér að framan er það niðurstaða FST að sveitarfélög séu heppilegustu grunneiningarnar sem útgangspunktur hinnar landfræðilegu greiningar til að framkvæma landfræðilega greiningu út frá, miðað við aðstæður hér á landi. Á þetta bæði við um smásölu- og heildsölustigið að mati FST. Í kafla 5.5 er svo að finna landfræðilega greiningu á markaði 3a og í kafla 5.6 á markaði 3b.

5.4.2.2 Útbreiðsla fjarskiptaneta eftir sveitarfélögum og spá um þróun hennar

1008. Í 3. kafla var ítarlega farið yfir stöðuna á landsvísu á smásölumarkaði fyrir breiðbandstengingar og -þjónustu á föstum notkunarstað, hvort sem um er að ræða fastanet (koparnet með VDSL búnaði, kapalkerfi og ljósleiðarar) eða straumfædda farnetsbeina tengda 4G/4,5G og 5G farneti.

1009. Í kafla 3.1.1 er ítarlega fjallað um aðgengi að framangreindum fjarskiptanetum, útbreiðslu þeirra og notkun á þeim. Eins og þar kemur fram er útbreiðsla kapalkerfa afar lítil á Íslandi og takmarkast í raun aðeins við eitt hverfi í einu sveitarfélagi landsins, þ.e. í Reykjanesbæ. Þar kemur einnig fram að aðgengi að sí tengdri internetþjónustu um fastanet sé með mesta móti á Íslandi og er Ísland það Evrópuland sem hefur hæsta hlutfall virkra ljósleiðaratenginga eða um 77%. Hlutfall virkra kopartenginga hefur farið hratt fækkandi síðustu árin þó enn séu um 20% fastanetstenginga hér á landi um slíka tæknilausn og þá fyrst og fremst VDSL. Í árslok 2022 náðu ljósleiðaraheimtaugar til 89% heimila og fyrirtækja landsins, þar af til 93% heimila og 72% fyrirtækja. Samhliða útbreiðsla tveggja ljósleiðaraneta og ekki er að búast við því að slík verði raunin. Þá eru 4G/4,5G farnet mjög útbreidd hér á landi, auk þess sem mikil og hröð 5G væðing stendur yfir og mun gera það áfram næstu árin, enda hafa farsímafyrirtækin þrjú öll metnaðarfull áform uppi í þessum efnum. Hefur afkasta- og flutningsgeta slíkra háhraða farneta tekið stakkaskiptum á síðustu árum með útbreiðslu þessara farnetskynslóða.

1010. Eins og fram hefur komið telur FST að staðgangi sé orðinn að veruleika á smásölumarkaðnum milli internetþjónustu um framangreindar fastanetslausnir og internetþjónustu um straumfædda beina sem nota slíkar farnetslausnir. Í kafla 4 kemur svo

fram að slík staðganga sé einnig til staðar á markaði 3b en ekki á markaði 3a. Í kafla 3.1.5 var svo fjallað um þróun á framboði mismunandi aðgangstækni á landsvísu á umræddum smásölumarkaði. Vísast til þessara kafla.

1011. Í þessum kafla, en þó sérstaklega í kafla 5.5.2.2. hér síðar um markað 3a, verður nánari umfjöllun um útbreiðslu þessara fjarskiptaneta og spá um þróun þeirra eftir sveitarfélögum landsins.

1012. Í Evrópu hafa samkeppnisvandamál á smásölumarkaði eða smásölumörkuðum sem tengjast heildsölumörkuðum 3a og 3b almennt orsakast af ófullnægjandi innviðasamkeppni (samhliða fjarskiptanetum) og/eða skorti á árangursríkum heildsöluaðgangi. Atriði þessi geta verið með mismunandi hætti milli svæða, auk þess sem forsendur fyrir virkri samkeppni kunna að vera litlar á mjög fámennum og dreifbýlum svæðum. Þetta hefur einnig verið staðan hér á landi, en samkeppni á smásölumarkaði hefur smám saman farið vaxandi víðast hvar á síðastliðnum rúmu 20 árum, fyrst vegna heildsöluaðgangs að fjarskiptanetum Mílu og síðar vegna útbreiðslu ljósleiðaraneta hinna ýmsu netrekenda sem hafa veitt Mílu samkeppni. Valkostum smásölufyrirtækja hefur því fjölgað frá því sem áður var. Þetta er þó verulega mismunandi milli svæða hér á landi og almennt má segja að smásölusamkeppni sé meiri á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni, þótt víða á landsbyggðinni sé orðin kröftug samkeppni einnig, sbr. töflu sem finna má í kafla 5.5.2.2 hér að neðan.

1013. Þar sem sterk fylgni er á milli útbreiðslu fjarskiptaneta sem veita fjarskiptanetum Mílu samkeppni og stöðunnar á viðkomandi smásölumarkaði, telur FST rétt að fjalla hér um útbreiðslu slíkra fjarskiptaneta eftir sveitarfélögum landsins. Míla hafði áður landsdekkandi fastanet en hefur það ekki lengur, þó félagið sé það fjarskiptafyrirtæki sem starfrækir umfangsmestu fastanet landsins (kopar og ljósleiðarar),²⁷² en samanlagt ná þau nú til um 91% heimila og fyrirtækja landsins. Ef Míla á ekki undirliggjandi fjarskiptanet starfrækir félagið þó í langflestum tilvikum bitastraumspjónustu á viðkomandi netum og þannig nær bitastraumspjónusta Mílu með einum eða öðrum hætti til nánast allra byggðra bóla hér á landi.

1014. Varðandi mun ítarlegri umfjöllun um útbreiðslu fjarskiptaneta eftir sveitarfélögum landsins og spá um þróun þeirra er vísað til framangreinds kafla 5.5.2.2 hér að neðan.

5.4.2.3 Aðgangshindranir á smásölumarkaði eftir svæðum

1015. Almennt er mismunandi samkeppnisstig milli svæða afleiðing af mismiklum aðgangshindrunum, þar sem nýir keppinautar ryðja sér almennt fyrst til rúms á svæðum þar sem minni aðgangshindranir ríkja og stærðarhagkvæmni er meiri. Á fjarskiptamörkuðum tengjast aðgangshindranir venjulega stærðarhagkvæmni og sokknum kostnaði. Ennfremur geta slíkar aðgangshindranir stafað af lagalegum atriðum eins og leyfisveitingum. Af því leiðir að til greina kemur að skoða stærðarhagkvæmni og sokkinn kostnað eftir landsvæðum með það fyrir augum að draga ályktanir varðandi mismunandi samkeppnisaðstæður. Stærðarhagkvæmni raungerist fremur því meiri sem eftirspurn eftir viðkomandi þjónustu er. Þættir sem tengjast eftirspurn eru t.d. heildarvelta, þéttleiki byggðar og þéttleiki fyrirtækja.

²⁷² Þó Míla hafi lagt niður hluta koparnetsins nær það ennþá til um 85% heimila og fyrirtækja í landinu, en félagið hyggst ljúka niðurlagningu kerfisins við árslok 2028, þar sem mesti krafturinn verður í niðurlagningunni tvö síðustu árin.

Þótt slík könnun geti gefið vísbendingar, er ólíklegt að þessir þættir, einir og sér eða saman, geti skýrt fullkomlega aðgangshindranir, þar sem þær skýrast oft af mörgum samverkandi þáttum, sem oft eru ekki augljósir.²⁷³

1016. Í kafla 5.5.2.3 hér síðar í umfjöllun um aðgangshindranir eftir svæðum á markaði 3a er fjallað nánar um þetta atriði, en eðli málsins samkvæmt eru slíkar aðgangshindranir meiri á þeim heildsölumarkaði en á markaði 3b, og sérstaklega á umræddum smásölumarkaði. Vísast til þeirrar umfjöllunar.

5.4.2.4 Fjöldi fjarskiptafyrirtækja í einstökum sveitarfélögum á smásölustigi

1017. Einfaldari og oft árangursríkari aðferð, sem einnig getur endurspeglað aðgangshindranir eftir svæðum, er fjöldi keppinauta hins mögulega markaðsráðandi aðila sem veita eða geta veitt þjónustu á viðkomandi svæði eða svæðum. Á þetta bæði við um smásölu- og heildsölustigið. Auðveldara er að leiða slíkt fram en að framkvæma það mat sem getið er um í kafla 5.4.2.3 varðandi aðgangshindranir, auk þess sem sú aðferð sýnir hvernig aðgangshindranir virka raunverulega í framkvæmd.

1018. Sú greining sem framkvæma þarf til að leiða fram fjölda keppinauta sem veita eða gætu veitt þjónustu á tilteknu svæði getur verið breytileg eftir þeim þjónustumarkaði sem til skoðunar er hverju sinni. Mikilvægt er að hafa í huga að samkeppnisaðstæður geta einnig verið breytilegar eftir svæðum sökum stærðar slíkra keppinauta, ekki síður en eftir fjölda þeirra.

1019. Almennu eru aðgangshindranir minni á umræddum smásölumarkaði en viðkomandi heildsölumörkuðum, sérstaklega á markaði 3a, og fjöldi smásölufyrirtækja með meira en 5% markaðshlutdeild í viðkomandi sveitarfélagi er almennt meiri en á markaði 3a í sveitarfélögum landsins, en ekki ósvipaður og á markaði 3b. Smásölufyrirtæki geta m.a. fengið bitastraumsaðgang um aðgangsléið 3 hjá Mílu og þannig tengst langflestum heimilum og fyrirtækjum landsins. Ef ekki hefði verið fyrir kvaðir á Mílu um árabíl er ekki víst að þessi möguleiki hefði staðið smærri fjarskiptafyrirtækjum til boða. Á umræddum smásölumarkaði er einnig misjafnt hver mörg smásölufyrirtæki sem hafa meira en 5% markaðshlutdeild veita þjónustu hér á landi í hverju sveitarfélagi. Fjöldinn er allt frá 5 (Reykjanesbær) þar sem hann er hæstur niður í 2 (Skagabyggð) þar sem hann er læstur. Almennu má segja að fjöldinn sé 3-4 í meirihluta sveitarfélaga hér á landi.

1020. Í kafla 5.5.2.4 er að finna töflu um fjölda starfandi fjarskiptafyrirtækja í öllum 64 sveitarfélögum landsins á umræddum smásölumarkaði, sem og á viðkomandi heildsölumörkuðum sem hér eru til greiningar. Vísast til þess.

5.4.2.5 Markaðshlutdeild á smásölumarkaði eftir sveitarfélögum og spá um þróun

1021. Í 2. mgr. 18. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta kemur fram að við mat á markaðsstyrk sé mikilvægt að horfa til markaðshlutdeildar þess fjarskiptafyrirtækis sem mögulega er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, sem og keppinauta þess fyrirtækis, ásamt þeim samkeppnisþrýstingi sem mögulegir keppinautar geta veitt til

²⁷³ Sjá bls. 25-26 í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014.

meðallangs tíma. Eins og áður hefur komið fram er verkefni þessarar markaðsgreiningar ekki að útnefna aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á umræddum smásölumarkaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans. Hins vegar er markaðshlutdeild á smásölumarkaði upplýsandi og mikilvæg við landfræðilega afmörkun viðkomandi heildsölumarkaða, og er eitt þeirra atriða sem stuðst verður við þá afmörkun. Einnig getur markaðshlutdeild á smásölumarkaði, sem og önnur atriði sem gefa mynd af samkeppnisaðstæðum á viðkomandi smásölumarkaði eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans á smásölustigi, skipt máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum eða einstökum landfræðilegum hlutum þeirra.

1022. Samkvæmt 3. mgr. sömu greinar gefur markaðshlutdeild fyrstu vísbendingu um uppbyggingu markaðar og hlutfallslegt vægi hinna ýmsu fjarskiptafyrirtækja sem starfa á viðkomandi markaði. Túlka ber markaðshlutdeild með hliðsjón af viðeigandi markaðsaðstæðum, og sérstaklega með hliðsjón af þeirri virkni eða því hreyfiafli þeirrar samkeppni sem til staðar kann að vera á viðkomandi markaði og að hve miklu leyti vörur eða þjónusta er aðgreind.

1023. Í 4. mgr. sömu greinar segir að verulega há markaðshlutdeild eins fyrirtækis yfir nokkurt tímabil, eða yfir 50%, teljist vera sterk vísbending um umtalsverðan markaðsstyrk, nema í undantekningartilvikum. Hins vegar geti há markaðshlutdeild almennt aðeins virkað sem sterk vísbending um framangreint ef keppinautar geta ekki aukið framboð sitt nægjanlega til að mæta breyttri eftirspurn sem stafa kann af verðhækkun þess fyrirtækis sem er með svo háa hlutdeild. Því hærri sem markaðshlutdeildin er og yfir lengri tíma, þeim mun líklegra er að hún geti gefið vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk. Samkvæmt 5. mgr. er mikilvægt að hafa í huga að undir vissum kringumstæðum getur fjarskiptafyrirtæki með háa markaðshlutdeild ekki starfað að verulegu leyti óháð viðskiptavinum með sterka samningsstöðu, t.d. ef kaupendastyrkur er mikill.

1024. Samkvæmt 6. mgr. ber einnig að hafa í huga að fyrirtæki geta verið með umtalsverðan markaðsstyrk þrátt fyrir að hafa lægri hlutdeild en 50% á viðkomandi markaði. Skiptir t.d. máli hvort viðkomandi fyrirtæki er almennt öflugt með hliðsjón af fjármagni, tækni, innviðum og framboði vöru eða þjónustu. Niðurstaða um umtalsverðan markaðsstyrk byggist þannig á heildarmati þar sem bæði markaðshlutdeild og atriði sem tengjast uppbyggingu markaðarins hafa þýðingu. Ekki er líklegt að umtalsverður markaðsstyrkur sé til staðar ef markaðshlutdeild er undir 40% á viðkomandi markaði. Hins vegar geta verið sérstök undantekningartilvik þar sem keppinautar eru ekki í aðstöðu til að bregðast við hegðun fjarskiptafyrirtækja sem er undir þeim mörkum þannig að þýðingu hafi og því getur fjarskiptafyrirtæki talist vera með umtalsverðan markaðsstyrk þótt það sé með undir 40% markaðshlutdeild.

1025. Í 7. mgr. kemur svo fram að ef markaðshlutdeild sé há, en undir 50%, skuli FST reiða sig á aðra mikilvæga markaðspætti til að meta umtalsverðan markaðsstyrk. Framkvæma beri ítarlegt mat á efnahagslegum einkennum viðkomandi markaðar áður en dregin er ályktun um tilvist umtalsverðs markaðsstyrks. FST telur að þetta eigi einnig við þótt hlutdeild sé yfir 50%, sérstaklega á tvíkeppnis- eða fákeppnismörkuðum, enda leiða 50% mörkin ekki sjálfkrafa til þess að um umtalsverðan markaðsstyrk sé að ræða. T.d. er ljóst að á tvíkeppnismörkuðum getur annað fyrirtækið verið með eitthvað yfir 50% og hitt eitthvað undir 50%. Það er töluvert önnur staða en ef eitt fyrirtæki er með rúmlega 50% og t.d. fjöldi annarra fyrirtækja er með

lága hlutdeild. Því er markaðshlutdeild aðeins eitt af mörgum viðmiðum sem horfa þarf til við mat á markaðsstyrk.²⁷⁴

1026. Ein aðferð til að taka stærð og styrk keppinauta eftir svæðum með í reikninginn við landfræðilega greiningu er, eins og að ofan greinir, að skoða markaðshlutdeildir markaðsaðila á tilteknum svæðum. Ákjósanlegast er að ekki sé aðeins sýnt fram á markaðshlutdeildir á tilteknum tímapunkti, heldur einnig þróun hennar yfir tíma til að unnt sé að greina mögulega leitni í því sambandi. Þarna geta tveir tímapunktur oft dugað til. Komi fram vísbendingar um umtalsverðar breytingar á markaðshlutdeild eftir tímapunktum á tilteknum svæðum en öðrum ekki, getur það verið vísbending um mismunandi samkeppnisaðstæður eftir svæðum.

1027. Í 3. mgr. 44. gr. fjarskipalaga segir að við framkvæmd markaðsgreiningar skuli FST með framsýnum hætti leggja mat á það hvernig þróun viðkomandi markaða yrði ef ekki væru til staðar kvaðir samkvæmt IX. kafla fjarskiptalaga (e. modified greenfield approach) og m.a. taka tillit til eftirfarandi þátta:

- a) Markaðspróunar sem hefur áhrif á líkur þess að viðkomandi markaður stefni í átt að virkri samkeppni.
- b) Alls samkeppnislegs aðhalds á viðkomandi heildsölu- og smásölustigi.
- c) Annarra reglna eða ráðstafana sem hafa áhrif á viðkomandi markað eða tengdan smásölumarkað.

1028. Í 5. mgr. 2. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar segir að markaðir skuli greindir m.t.t. líklegrar þróunar í nánustu framtíð, að því marki sem mögulegt er. Þetta þýðir að þegar FST framkvæmir markaðsgreiningu skal stofnunin meta líklega þróun á viðkomandi smásölumarkaði ef engar kvaðir væru á heildsölustigi, m.a. hvort viðkomandi markaður eða tilteknir landfræðilegir hlutar hans stefni í átt að virkri samkeppni. Þar sem slík greining á að horfa til framtíðar er mikilvægt að FST reyni að meta framtíðarþróun markaðshlutdeilda á líftíma greiningarinnar og hvort þau frávik sem greind kunna að verða frá núverandi og sögulegri markaðshlutdeild séu líkleg til að aukast, dragast saman eða haldast tiltölulega stöðug.

1029. Í 8. gr. reglugerðarinnar, þar sem fjallað er um mat á tengdum smásölumarkaði, og er undir II. kafla reglugerðarinnar sem fjallar um skilgreining vöru- eða þjónustumarkaða og landfræðilegra markaða, segir að upphafspunktur allra greininga sé mat á viðkomandi smásölumarkaði eða smásölumörkuðum, að teknu tilliti til eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu frá sjónarhóli neytenda á væntanlegum líftíma greiningarinnar, byggt á ríkjandi markaðsaðstæðum og líklegri þróun þeirra á gildistíma greiningarinnar.

1030. Í 1. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar, þar sem fjallað er um framkvæmd markaðsgreiningar og heyrir undir III. kafla reglugerðarinnar sem fjallar um framkvæmd markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk, segir að markaðsgreining skuli almennt fela í sér greiningu

²⁷⁴ Í 19. gr. reglugerðarinnar eru nefnd dæmi um aðra þætti sem áhrif geta haft á mat á markaðsstyrk, t.d. aðgangshindranir, vaxtarhindranir, heildarstærð og hlutfallsleg stærð fyrirtækis, yfirráð yfir innviðum sem erfitt er að endurgera, tæknilegt og/eða viðskiptalegt forskot eða yfirburðir, kaupendastyrkur, aðgangur að fjármagni, vöruaðgreining, stærðar- og breiddarhagkvæmni, netáhrif, lóðrétt samþætting, háþrúð dreifingar- og sölukerfi, langtíma aðgangssamningar og möguleg samkeppni.

á því hvort líklegt sé að virk samkeppni muni verða að veruleika á viðkomandi markaði á líftíma viðkomandi greiningar og þar með hvort skortur á virkri samkeppni sé varanlegur eða langvarandi. Í 2. mgr. greinarinnar segir að við framkvæmd markaðsgreiningar skuli FST með framsýnum hætti leggja mat á það hvernig þróun viðkomandi markaða yrði ef ekki væru til staðar heildsöluquaðir og taka tillit til allra eftirfarandi þátta:

- a) Markaðsþróunar sem hefur áhrif á líkur þess að viðkomandi markaður stefni í átt að virkri samkeppni.
- b) Alls samkeppnislegs aðhalds á viðkomandi heildsölu- og smásölustigi.
- c) Annarra reglna eða ráðstafana sem hafa áhrif á viðkomandi markað eða tengdan smásölu markað.
- d) Kvaða á öðrum viðkomandi mörkuðum.

1031. FST hefur því safnað gögnum um smásölu- og heildsölu markað í fastanetum, þar sem gögn hafa verið sundurliðuð eftir sveitarfélögum á níu tímapunktum, þ.e. fyrir mitt ár 2018, áramótin 2018/2019, áramótin 2019/2020, mitt ár 2020, áramótin 2020/2021, mitt ár 2021 og áramótin 2021/2022, mitt ár 2022 og áramótin 2022/2023²⁷⁵. Meðal annars hefur verið safnað gögnum um smásöluhlutdeildir í internetþjónustu niður á sveitarfélög. Frá því að síðasta greining leit dagsins ljós í október 2021 fækkaði sveitarfélögum úr 69 í 64 á árunum 2021 og 2022. PFS hefur hins vegar aðeins upplýsingar um fjölda straumfæddra netbeina í apríl 2023 og bætir þeim við árslokatölur fyrir fastanet í árslok 2022. Því hefur stofnunin ekki yfir að ráða slíkum upplýsingum yfir öll þessi tímabil, en smásöluhlutdeild er reiknuð miðað við að þessum farnetstengingum sé bætt við lokatölur fyrir bitastraum í lok 2022. FST mun safna slíkum upplýsingum reglulega áfram, ásamt tölum fyrir fastanet.

1032. Niðurstöður hluta þessarar gagnasöfnunar eru sýndar myndrænt í töflu 5.4 hér að neðan, eða fyrir tímabilin mitt ár 2021, áramótin 2021/2022, mitt ár 2022 og áramótin 2022/2023. Ástæða þess að FST sýnir ekki eldri gögn í umræddri töflu er m.a. sú að réttleika gagna var nokkuð ábótavant af hálfu sumra markaðsaðila í fyrstu gagnaöflunum. FST getur hins vegar litið til gagna um markaðsþróun lengra aftur í tímann í einstökum sveitarfélögum ef ástæða er til að fjalla sérstaklega um þróun smásöluhlutdeildar og spár um framtíðarþróun innan þeirra við landfræðilega skilgreiningu umræddra heildsölu markað og/eða mat á umtalsverðum markaðsstyrk á tilteknum svæðum.

²⁷⁵ Í Viðauka C má einnig finna tölur um markaðshlutdeildir og útbreiðslu fyrir mitt ár 2023.

Tafla 5.4 Hæsta og næst hæsta markaðshlutdeild í smásölu í hverju sveitarfélagi skipt eftir sveitarfélögum²⁷⁶

Höfuðborgarsvæðið

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Reykjavíkurborg	Síminn 33% (31%)	Síminn 33% (30%)	Síminn 34% (29%)	Síminn 33% (28%)	Síminn 31% (28%)
Kópavogsbær	Síminn 41% (31%)	Síminn 41% (30%)	Síminn 42% (29%)	Síminn 41% (29%)	Síminn 39% (28%)
Seltjarnarnesbær	Sýn 45% (29%)	Sýn 43% (30%)	Sýn 42% (31%)	Sýn 40% (32%)	Sýn 39% (31%)
Garðabær	Síminn 47% (31%)	Síminn 46% (31%)	Síminn 46% (30%)	Síminn 46% (30%)	Síminn 44% (30%)
Hafnarfjarðarkaupstaður	Síminn 44% (26%)	Síminn 44% (25%)	Síminn 43% (25%)	Síminn 43% (26%)	Síminn 40% (25%)
Mosfellsbær	Síminn 44% (28%)	Síminn 44% (28%)	Síminn 44% (27%)	Síminn 43% (27%)	Síminn 41% (27%)
Kjósarhreppur	Síminn 45% (44%)	Síminn 46% (42%)	Síminn 47% (41%)	Síminn 45% (41%)	Síminn 38% (28%)

Suðurnes

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Reykjanesbær	Síminn 59% (18%)	Síminn 51% (16%)	Síminn 50% (16%)	Síminn 50% (17%)	Síminn 42% (27%)
Grindavíkurbær	Síminn 73% (16%)	Síminn 72% (16%)	Síminn 70% (17%)	Síminn 68% (18%)	Síminn 52% (21%)
Sveitarfélagið Vogar	Síminn 65% (17%)	Síminn 62% (18%)	Síminn 62% (18%)	Síminn 60% (18%)	Síminn 44% (23%)
Suðurnesjabær	Síminn 74% (17%)	Síminn 74% (16%)	Síminn 73% (16%)	Síminn 71% (18%)	Síminn 49% (27%)

Vesturland

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Akraneskaupstaður	Síminn 40% (37%)	Síminn 42% (35%)	Síminn 41% (34%)	Síminn 41% (34%)	Síminn 39% (35%)
Skorradalshreppur	Síminn 64% (27%)	Síminn 58% (29%)	Síminn 58% (29%)	Síminn 57% (30%)	Síminn 40% (29%)
Hvalfjarðarsveit	Síminn 64% (30%)	Síminn 65% (29%)	Síminn 64% (29%)	Síminn 63% (29%)	Síminn 53% (28%)
Borgarbyggð	Síminn 58% (20%)	Síminn 57% (21%)	Síminn 57% (21%)	Síminn 55% (22%)	Síminn 44% (27%)
Grundarfjarðarbær	Síminn 75% (10%)	Síminn 75% (9%)	Síminn 75% (10%)	Síminn 76% (10%)	Síminn 55% (21%)
Eyja- og Miklaholtshreppur	Síminn 74% (12%)	Síminn 76% (10%)	Síminn 76% (10%)	Síminn 76% (10%)	Síminn 75% (12%)
Snæfellsbær	Síminn 82% (7%)	Síminn 82% (7%)	Síminn 82% (8%)	Síminn 81% (8%)	Síminn 67% (14%)
Sveitarfélagið Stykkishólmur	Síminn 83% (8%)	Síminn 82% (10%)	Síminn 81% (10%)	Síminn 80% (11%)	Síminn 72% (14%)
Dalabyggð	Síminn 82% (12%)	Síminn 82% (11%)	Síminn 82% (11%)	Síminn 80% (13%)	Síminn 71% (15%)

Vestfirðir

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Bolungarvíkurkaupstaður	Síminn 64% (21%)	Síminn 58% (27%)	Síminn 53% (34%)	Síminn 48% (37%)	Síminn 43% (31%)
Ísafjarðarbær	Síminn 45% (45%)	Snerpa 46% (44%)	Snerpa 48% (42%)	Snerpa 49% (40%)	Snerpa 42% (37%)
Reykhólahreppur	Síminn 88% (7%)	Síminn 89% (7%)	Síminn 89% (7%)	Síminn 89% (8%)	Síminn 74% (15%)
Tálknafjarðarhreppur	Síminn 80% (8%)	Síminn 79% (10%)	Síminn 78% (11%)	Síminn 77% (13%)	Síminn 72% (11%)
Vesturbyggð	Síminn 82% (8%)	Síminn 80% (8%)	Síminn 80% (8%)	Síminn 80% (8%)	Síminn 68% (15%)
Súðavíkurhreppur	Síminn 62% (29%)	Síminn 65% (28%)	Síminn 61% (34%)	Síminn 59% (35%)	Síminn 55% (28%)
Árneshreppur				Sýn 100%	Síminn 48% (35%)
Kaldrananeshreppur	Síminn 96% (4%)	Síminn 96% (4%)	Síminn 95% (5%)	Síminn 95% (5%)	Síminn 94% (6%)
Strandabyggð	Síminn 76% (12%)	Síminn 74% (15%)	Síminn 74% (15%)	Síminn 74% (14%)	Síminn 68% (17%)

²⁷⁶ Nafn þess fyrirtækis sem er með mestu hlutdeildina í viðkomandi sveitarfélagi er birt með nafni og svo markaðshlutdeild þess fyrirtækis. Í sviga er markaðshlutdeild næst stærsta aðilans birt. Í viðauka C má einnig finna upplýsingar um markaðshlutdeildir fyrir mitt ár 2023.

Norðurland vestra

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Húnaþing vestra	Síminn 89% (7%)	Síminn 87% (8%)	Síminn 87% (8%)	Síminn 84% (10%)	Síminn 76% (13%)
Sveitarfélagið Skagaströnd	Síminn 90% (7%)	Síminn 90% (7%)	Síminn 91% (6%)	Síminn 91% (6%)	Síminn 86% (6%)
Skagabyggð	Síminn 100% (0%)	Síminn 97% (3%)	Síminn 97% (3%)	Síminn 97% (3%)	Síminn 84% (9%)
Húnabyggð	Síminn 83% (14%)	Síminn 82% (15%)	Síminn 81% (14%)	Síminn 81% (15%)	Síminn 74% (13%)
Skagafjörður	Síminn 79% (17%)	Síminn 79% (17%)	Síminn 77% (17%)	Síminn 74% (18%)	Síminn 73% (16%)

Norðurland eystra

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Akureyrarbær	Síminn 71% (23%)	Síminn 71% (23%)	Síminn 68% (25%)	Síminn 68% (25%)	Síminn 62% (25%)
Norðurþing	Síminn 83% (14%)	Síminn 81% (14%)	Síminn 81% (13%)	Síminn 80% (14%)	Síminn 77% (15%)
Fjallabyggð	Síminn 81% (14%)	Síminn 82% (13%)	Síminn 81% (13%)	Síminn 81% (13%)	Síminn 64% (24%)
Dalvíkurbyggð	Síminn 82% (15%)	Síminn 82% (15%)	Síminn 81% (17%)	Síminn 81% (17%)	Síminn 73% (18%)
Eyjafjarðarsveit	Síminn 82% (14%)	Síminn 83% (14%)	Síminn 79% (17%)	Síminn 79% (17%)	Síminn 74% (17%)
Hörgársveit	Síminn 65% (32%)	Síminn 65% (32%)	Síminn 59% (35%)	Síminn 58% (37%)	Síminn 59% (35%)
Svalbarðsstrandarhreppur	Sýn 50% (45%)	Sýn 49% (46%)	Sýn 48% (46%)	Síminn 47% (46%)	Sýn 55% (38%)
Grýtubakkahreppur	Sýn 55% (44%)	Sýn 55% (44%)	Sýn 62% (36%)	Sýn 60% (37%)	Sýn 53% (36%)
Tjörneshreppur	Síminn 54% (38%)	Síminn 57% (36%)	Sýn 54% (42%)	Sýn 54% (42%)	Sýn 54% (42%)
Þingeyjarsveit	Síminn 65% (28%)	Síminn 65% (29%)	Síminn 63% (31%)	Síminn 63% (31%)	Síminn 64% (27%)
Langanesbyggð	Síminn 88% (7%)	Síminn 86% (9%)	Síminn 86% (8%)	Síminn 86% (9%)	Síminn 82% (8%)

Austurland

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Fjarðabyggð	Síminn 80% (10%)	Síminn 80% (10%)	Síminn 79% (11%)	Síminn 78% (11%)	Síminn 65% (15%)
Múlaþing	Síminn 78% (15%)	Síminn 76% (17%)	Síminn 74% (16%)	Síminn 70% (16%)	Síminn 65% (18%)
Vopnafjarðarhreppur	Síminn 85% (9%)	Síminn 85% (8%)	Síminn 84% (10%)	Síminn 85% (10%)	Síminn 80% (11%)
Fljótaldshreppur	Sýn 90% (10%)	Sýn 90% (10%)	Sýn 91% (9%)	Sýn 74% (14%)	Sýn 67% (19%)

Suðurland

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Vestmannaeyjabær	Síminn 76% (16%)	Síminn 75% (17%)	Síminn 75% (16%)	Síminn 75% (17%)	Síminn 60% (18%)
Sveitarfélagið Árborg	Síminn 61% (19%)	Síminn 60% (19%)	Síminn 59% (19%)	Síminn 58% (19%)	Síminn 51% (21%)
Sveitarfélagið Hornafjörður	Síminn 80% (14%)	Síminn 79% (14%)	Síminn 79% (13%)	Síminn 78% (14%)	Síminn 68% (16%)
Mýrdalshreppur	Síminn 51% (43%)	Síminn 50% (44%)	Síminn 50% (44%)	Síminn 51% (42%)	Sýn 46% (35%)
Skaftárhreppur	Síminn 86% (10%)	Síminn 87% (9%)	Síminn 85% (9%)	Síminn 84% (9%)	Síminn 63% (21%)
Ásahreppur	Sýn 54% (31%)	Sýn 54% (31%)	Sýn 54% (32%)	Sýn 48% (36%)	Sýn 50% (30%)
Rangárþing eystra	Síminn 60% (18%)	Síminn 61% (16%)	Síminn 62% (16%)	Síminn 62% (16%)	Síminn 48% (25%)
Rangárþing ytra	Síminn 50% (29%)	Síminn 50% (28%)	Síminn 49% (28%)	Síminn 48% (29%)	Síminn 36% (29%)
Hrunamannahreppur	Síminn 73% (18%)	Síminn 75% (15%)	Síminn 73% (16%)	Síminn 72% (16%)	Síminn 46% (30%)
Hveragerðisbær	Síminn 37% (32%)	Síminn 38% (29%)	Síminn 38% (29%)	Síminn 39% (28%)	Síminn 37% (28%)
Sveitarfélagið Ölfus	Sýn 33% (31%)	Sýn 33% (31%)	Sýn 32% (32%)	Síminn 32% (31%)	Sýn 31% (30%)
Grímsnes- og Grafningshreppur	Síminn 78% (11%)	Síminn 77% (11%)	Síminn 74% (13%)	Síminn 73% (12%)	Nova 43% (32%)
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	Síminn 43% (43%)	Sýn 44% (42%)	Sýn 43% (42%)	Síminn 44% (42%)	Síminn 40% (38%)
Bláskógabyggð	Síminn 60% (20%)	Síminn 61% (19%)	Síminn 58% (20%)	Síminn 55% (22%)	Síminn 34% (33%)
Flóahreppur	Síminn 49% (35%)	Síminn 49% (35%)	Síminn 48% (35%)	Síminn 47% (36%)	Síminn 40% (36%)

Höfuðborgarsvæðið

1033. Samkvæmt ofangreindri töflu má sjá að Síminn er almennt með hæstu markaðshlutdeildina á höfuðborgarsvæðinu, nema í Seltjarnarnesbæ þar sem Sýn er með hæstu hlutdeildina, með 39% í árslok 2022, en það félag hafði þar 45% hlutdeild um mitt ár

2021. Síminn kemur þar næstur með 31%.²⁷⁷ Hlutdeild Símans á höfuðborgarsvæðinu var 31-44% í árslok 2022, en hún lækkaði almennt um 2-3%²⁷⁸ við þá mælingu þar sem umræddar farnetslausnir komu þá fyrst inn, en eins og áður hefur komið fram er Síminn það farsímafyrtækjanna sem hefur minnstu hlutdeildina í þeim farnetslausnum. Munurinn á milli markaðshlutdeildar stærsta og næst stærsta aðilans í hinum 7 sveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins er einnig fremur lítill, eða frá 3% í Reykjavík í 15% í Hafnarfirði. Þriðji stærsti aðilinn á svæðinu er einnig með umtalsverða hlutdeild, auk þess sem fjórði aðilinn er með þó nokkra hlutdeild. Markaðshlutdeild stærsta aðilans á svæðinu er 44% í Garðabæ en á bilinu 31-40% í hinum öllum.

1034. Höfuðborgarsvæðið, að Kjósarhreppi undanskildum, einkennist af nánast 100% ljósleiðaraútbreiðslu Ljósleiðarans, auk nánast 100% útbreiðslu á kopar- og/eða ljósleiðaraneti Mílu.²⁷⁹ Staðan á smásölumörkuðum á höfuðborgarsvæðinu gefur því til kynna að þar ríki kröftug samkeppni, þó ekki sé unnt að fullyrða út frá markaðshlutdeildartölum, einum og sér, að virk samkeppni teljist ríkjandi í hluta eða öllum sveitarfélögum svæðisins.

1035. Varðandi spá um líklega þróun markaðshlutdeilda á höfuðborgarsvæðinu á smásölustiginu gerir FST ekki ráð fyrir miklum breytingum á líftíma greiningarinnar. Þróun síðustu ára hefur einkennst af hægfara breytingum á markaðshlutdeild, þar sem Síminn hefur haldið sínu nokkuð vel,²⁸⁰ þó hlutdeildin hafi lækkað aðeins þegar umræddar farnetslausnir voru teknar með í útreikninginn í árslok 2022 og Sýn hefur smám saman verið að missa hlutdeild, að því er virðist aðallega til Nova. Þá er ekki gert ráð fyrir að umræddar farnetslausnir muni hafa mikil áhrif á þróun markaðshlutdeildar á svæðinu, nema ef vera skyldi í Kjósarhreppi. FST sér ekkert í kortunum sem gæti valdið hröðum og verulegum breytingum á markaðshlutdeildum á svæðinu út áætlaðan líftíma greiningarinnar, né innkomu nýs öflugs fjarskiptafyrirtækis á smásölumarkaðnum.

Suðurnes

1036. Fjögur sveitarfélög eru á Suðurnesjum, þ.e. Reykjanesbær, sem er langfjölmennast þeirra, Grindavíkurbær, Sveitarfélagið Vogar og Suðurnesjabær. Miðað við markaðshlutdeildartölur á smásölustigi var hlutdeild Símans, sem er með hæstu hlutdeildina í öllum sveitarfélögunum, nokkuð áþekkt eða frá 42% í Reykjanesbæ og í 52% í Grindavíkurbæ í árslok 2022. Markaðshlutdeild næst stærsta aðilans er frá 21-27%. Markaðshlutdeild Símans, án umræddra farnetslausna, væri á sama tíma 50-71%, þannig að umræddar farnetslausnir koma sterkar inn á þessu svæði, sérstaklega í Suðurnesjabæ og í Sveitarfélaginu Vogum. Skýrist þetta væntanlega af minni ljósleiðaraútbreiðslu á svæðinu en á höfuðborgarsvæðinu.

²⁷⁷ Seltjarnarnes er það sveitarfélag þar sem Ljósleiðarinn hefur starfað hvað lengst. Þar var einnig upphaflega gengið lengst í tengingu heimila, en Ljósleiðarinn tengdi innanhúslagnir og setti upp ljósendabúnað í öllum heimilum sveitarfélagsins. Því verkefni lauk 2007 og þannig er yfir 15 ára saga um fulla útbreiðslu ljósleiðaranets þar í bæ í samkeppni við fyrst Símann og svo Mílu eftir að hún varð sérstakt fyrirtæki, sem nú hefur verið selt frá Símanum.

²⁷⁸ Hlutdeild Símans lækkaði hins vegar úr 45% um mitt ár 2021 í 38% í árslok 2022 í Kjósarhreppi vegna áhrifa umræddra farnetslausna, en um er að ræða lítið og fámennt sveitarfélagi í útjaðri höfuðborgarsvæðisins þar sem hlutfall sumarhúsa er hátt og áhrif umræddrar farnetslausnar því meiri en annars staðar á höfuðborgarsvæðinu.

²⁷⁹ Í árslok 2022 var meðaltalsljósleiðaraútbreiðsla Mílu á höfuðborgarsvæðinu komin yfir 70%, en hún var t.a.m. aðeins um 30% á Seltjarnarnesi.

²⁸⁰ Væntanlega er hluti skýringarinnar sá að Síminn hóf haustið 2021 að veita þjónustu sína á ljósleiðaraneti Ljósleiðarans, en nokkur og aukinn hluti viðskiptavina Símans er á því undirliggjandi neti.

Míla og Ljósleiðarinn eru að vísu að ljúka sameiginlegri ljósleiðaraútbreiðslu í Reykjanesbæ og hafa hafið slíka samframkvæmd í Sveitarfélaginu Vogum og áform eru um slíkt í Grindavíkurbæ á næstu misserum. Þá er ekki ólíklegt að Míla ljósleiðaravæði Suðurnesjabæ á líftíma greiningarinnar. Staðan á smásölustiginu á svæðinu, út frá markaðshlutdeildartölum, er því almennt öllu verri en á höfuðborgarsvæðinu, nema að markaðshlutdeild Símans í Reykjanesbæ er ekki óáþekk því sem gengur og gerist á höfuðborgarsvæðinu, sem og hlutdeild næst stærsta aðilans. Þar í bæ er einnig starfrækt kapalkerfi í hluta bæjarins og stundar sá aðili einnig smásölu, þannig að markaðshlutdeild annarra aðila en Símans dreifist nokkuð mikið.

1037. Varðandi spá um líklega þróun markaðshlutdeilda á Suðurnesjum á smásölustiginu gerir FST ekki ráð fyrir miklum breytingum á líftíma greiningarinnar. Öflug farnet hafa lengi verið til staðar á Suðurnesjum og má sjá áhrif þeirra í framangreindum tölum. Telur FST að þau áhrif séu að mestu komin fram, auk þess sem ekki er útilokað að tengingum um þau fækki eftir því sem yfirstandandi og fyrirhugaðri ljósleiðaravæðingu á svæðinu vindur fram. FST sér ekkert í kortunum sem gæti valdið hröðum og verulegum breytingum á markaðshlutdeildum á svæðinu út áætlaðan líftíma greiningarinnar.

Vesturland

1038. Níu sveitarfélög heyra undir Vesturland. Síminn er með mestu markaðshlutdeildinni í öllum þessum sveitarfélögum eða frá 39% í Akraneskaupstað í 75% í Eyja- og Miklaholtshreppi. Staðan er nokkuð sundurleit á smásölustiginu í þessum sveitarfélögum þó staðan sé áþekk í þeim nokkrum.

1039. Þar má segja að markaðshlutdeildarmynstur fjölmennasta sveitarfélagsins, Akraneskaupstaðar, svipi mjög til dæmigerðs markaðshlutdeildarmynsturs sem sést á höfuðborgarsvæðinu, enda er sveitarfélagið nálægt höfuðborginni og þar hefur Ljósleiðarinn ljósleiðaravætt nánast allt þéttbýlið. Næst stærsti aðilinn þar er með 35% markaðshlutdeild. Þar gætir einnig lítilla áhrifa frá framangreindri farnetslausn.

1040. Markaðshlutdeild Símans er litlu hærri í Skorradalshreppi, eða 40% á móti 29% hlutdeildar næst stærsta aðilans. Um er að ræða mjög lítið og fámennt sveitarfélag sem einkennist af fáum lögbýlum en miklum fjölda sumarhúsa. Þar gætir verulegra áhrifa umræddrar farnetslausnar, en markaðshlutdeild Símans væri 57% án hennar.

1041. Í Borgarbyggð er Síminn með 44% markaðshlutdeild en næsti aðili með 27%. Borgarbyggð er mjög víðfeðmt og fjölbreytt sveitarfélag. Þar er m.a. að finna nokkuð stóran byggðarkjarna, Borgarnes, þar sem Ljósleiðarinn hefur ljósleiðaravætt umtalsvert, öflug landbúnaðarhérað og töluvert mikið af sumarhúsum. Án umræddrar farnetslausnar væri Síminn með 55% markaðshlutdeild. Því gætir umræddrar farnetslausnar umtalsvert í sveitarfélaginu. Þá hefur mesta dreifbýlið verið ljósleiðaravætt fyrir ríkisstyrki og er aðgangur að þeim tengingum opinn eins og í öðrum ríkisstyrktum netum.

1042. Töluvert líkindi eru með hinum 6 sveitarfélögum en þar hefur Síminn frá 53% (Hvalfjarðarsveit) og upp í 75% (Eyja- og Miklaholtshreppur) markaðshlutdeild. Næst stærsti aðilinn er með frá 12-28% markaðshlutdeild. Eyja- og Miklaholtshreppur er lítið og fámennt landbúnaðarhérað þar sem ljósleiðaravætt hefur verið fyrir ríkisstyrki og þar gætir áhrifa

umræddar farnetslausnar nánast ekkert. Hvalfjarðarsveit er fremur fámennt landbúnaðarhérað, en þar er einnig að finna stóriðjur og eitthvað af sumarhúsum. Sveitarfélagið ljósleiðaravæddi svæðið án ríkisstyrkja og á netið ennþá og veitir opinn heildsöluaðgang að því (svartur ljósleiðari). Þar gætir áhrifa umræddrar farnetslausnar umtalsvert, enda væri markaðshlutdeild Símans án hennar 63% í stað 53%.

1043. Snæfellsbær, Grundarfjarðarbær og Sveitarfélagið Stykkishólmur eru dæmigerð sjávarútvegsbæjarfélög á norðanverðu Snæfellsnesi. Þar er markaðshlutdeild Símans frá 55-72% (76-81% án farnetslausnarinnar) á meðan næsti aðili er með 14-21%. Þar hefur lítið verið ljósleiðaravætt og áhrifa umræddrar farnetslausnar gætir umtalsvert. Að lokum er Dalabyggð landbúnaðarhérað með einum byggðakjarna, Búðardal. Þar er Síminn með 71% markaðshlutdeild (80% án farnetslausnarinnar) og því gætir áhrifa farnetslausnarinnar umtalsvert þar. Næsti aðili er með 15% markaðshlutdeild.

1044. Að ofangreindu virtu er Síminn í yfirburðarstöðu út frá markaðshlutdeild í síðastgreindum 6 sveitarfélögum á meðan hlutdeildin er líkari því sem þekkist á höfuðborgarsvæðinu í Akraneskaupstað, Borgarbyggð og Skorradalshreppi.

1045. Varðandi spá um líklega þróun markaðshlutdeilda á Vesturlandi á smásölustiginu gerir FST ekki ráð fyrir miklum breytingum á líftíma greiningarinnar. Farnet hafa þegar haft töluverð áhrif í mörgum þessara sveitarfélaga þar sem ljósleiðaraútbreiðsla er lítil og má sjá áhrif þeirra í framangreindum tölum. Telur FST að þau áhrif séu að mestu komin fram, auk þess sem ekki er útilokað að tengingum um þau fækki eftir að mögulegri ljósleiðaravæðingu á svæðinu vindur fram, sérstaklega í sjávarútvegsbæjarfélögum á norðanverðu Snæfellsnesi. Þar er Míla í besta færinu til að ljósleiðaravæða með sitt landsdekkandi stofnnet, enda á ljósleiðarinn ekki eða hefur aðgang að stofnneti þangað, nema að leigja hann af Mílu eða Orkufjarskiptum og óvíst er að kjör þau sem þessir aðilar bjóða séu aðgengileg fyrir ljósleiðarann. FST sér ekkert í kortunum sem gæti valdið hröðum og verulegum breytingum á markaðshlutdeildum á svæðinu út áætlaðan líftíma greiningarinnar, a.m.k. ekki í þá átt að hlutdeild Símans skerðist að ráði.

Vestfirðir

1046. Níu sveitarfélög heyra undir Vestfirði. Í langfjölmennasta byggðarlagi þessa fámenna landshluta, Ísafjarðarkaupstað, er Snerpa með hæstu markaðshlutdeildina eða 42% á mótí 37% hlutdeild Símans. Í hinu stóra byggðarlagi svæðisins, Bolungarvíkurkaupstað, snýst þetta við og Síminn er þar með 43% á mótí 31% hjá Snerpu. Í þessum sveitarfélögum gætir umræddrar farnetslausnar nokkuð. Snerpa, sem er lóðrétt samþætt fyrirtæki, sem hefur á undanförnum árum ljósleiðaravætt stóran hluta Ísafjarðarbæjar og nokkurn hluta Bolungarvíkurkaupstaðar. Míla á þarna umfangsmikið koparnet og hefur eitthvað ljósleiðaravætt líka í Ísafjarðarbæ. Samkeppnisstaðan á smásölumarkaði í þessum sveitarfélögum er því nokkuð góð út frá þessum mælikvarða.

1047. Súðavíkurhreppur er í nágrenni við ofangreind tvö sveitarfélög en er mun fámennara sveitarfélag. Þar hefur töluvert verið ljósleiðaravætt af hálfu Mílu og eitthvað af hálfu Snerpu. Þar er Síminn með 55% markaðshlutdeild og næsti aðili með 28%. Þar gætir áhrifa umræddrar farnetslausnar fremur lítið.

1048. Í 5 sveitarfélögum, þ.e. Reykhólahreppi, Tálknafjarðarhreppi, Vesturbyggð, Kaldrananeshreppi og Standabyggð er staða Símans mjög sterk, eða frá 68-94% markaðshlutdeild. Þar er næsti aðili aðeins með 6-17% markaðshlutdeild. Þar gætir áhrifa umræddrar farnetslausnar umtalsvert, sérstaklega í Reykhólahreppi, Vesturbyggð og Strandabyggð.

1049. Í Árneshreppi, fámennasta sveitarfélagi landsins, er Síminn með 48% markaðshlutdeild á móti 35% hlutdeild næsta aðila. Mjög sérstakar aðstæður er í þessu sveitarfélagi þar sem megnið af bitastraumnum hefur verið um farnet en unnið er að ljósleiðaravæðingu í sveitarfélaginu. Óvíst er hvernig þróunin verður í smásölu við þetta en hér er um mjög fáar tengingar að ræða, þ.e. 40 tengingar samtals.

1050. Varðandi spá um líklega þróun markaðshlutdeilda á Vestfjörðum á smásölustiginu gerir FST ekki ráð fyrir miklum breytingum á líftíma greiningarinnar. Farnet hafa þegar haft töluverð áhrif í mörgum þessara sveitarfélaga þar sem ljósleiðaraútbreiðsla er lítil og má sjá áhrif þeirra í framangreindum tölum. Telur FST að þau áhrif séu komin fram að stórum hluta en þó hafa farnetsfyrirtækin verið að auka 5G væðingu á svæðinu og erfitt að spá um áhrif þess. Ekki er víst að fjöldi þeirra sem nýta sér farnet aukist en líklega fjölga þeim sem nýta sér 5G á kostnað 4G. Þá er ekki útilokað að tengingum um farnetin muni fækka eftir að mögulegri ljósleiðaravæðingu á svæðinu vindur fram. Þar er Míla í besta færinu til að ljósleiðaravæða í mörgum þessara sveitarfélaga sem ekki hafa verið ljósleiðaravædd að ráði með sitt landsdekkandi stofnnet, og þar sem Snerpa hefur ekki hagstæðan aðgang að stofnneti á þau svæði sem eftir er að ljósleiðaravæða. Nú hefur Ljósleiðarinn fengið aðgang að tveimur ljósleiðarapráðum á NATO strengnum, sem m.a. liggur í gegnum sveitarfélögin Reykhólahrepp, Vesturbyggð og Tálknafjörð og inn í Ísafjarðarkaupstað, en félaginu skortir hringtengingu um Ísafjarðardjúp, yfir Steingrímsfjarðarheiði og niður Strandir til Hrutafjarðar, sem Míla býr yfir. FST sér fátt í kortunum sem gæti valdið hröðum og verulegum breytingum á markaðshlutdeildum á svæðinu út áætlaðan líftíma greiningarinnar, a.m.k. ekki í þá átt að hlutdeild Símans skerðist að ráði.

Norðurland vestra

1051. Fimm sveitarfélög tilheyra Norðurlandi vestra, þ.e. Húnabyggð, Húnaþing vestra, Sveitarfélagið Skagaströnd, Skagabyggð og Skagafjörður. Sveitarfélagið Skagaströnd er fyrst og fremst eitt þorp, þ.e. Skagaströnd. Hin sveitarfélögin eru mikil landbúnaðarhérað, en þar er einnig stórt bæjarfélag á Sauðarkróki (í Skagafirði) og nokkuð stór bæjarfélög á íslenskan mælikvarða á Blönduósi (í Húnabyggð) og Hvammstangi (í Húnaþingi vestra). Tengir starfrækir lítið ljósleiðaranet í hluta Húnaþings vestra en ljósleiðari Mílu nær til tæplega helminga lögheimila og vinnustaða í sveitarfélaginu. Míla starfrækir umfangsmikil ljósleiðaranet í Sveitarfélaginu Skagaströnd, Skagabyggð og Skagafirði en í Húnabyggð eru þau ljósleiðaranet sem til staðar eru í eigu Mílu og Húnanets en þar er ljósleiðaraútbreiðslan rúmlega 50%. Í sumum sveitarfélögum á Norðurlangi vestra er vægi VDSL ennþá töluvert og búast má við að ljósleiðaravæðing Mílu haldi þar áfram miðað við áform Mílu um niðurlagningu á koparkerfinu. Dreifing markaðshlutdeilda á smásölustiginu er áþekk í öllum þessum sveitarfélögum þar sem Síminn er með frá 73% (Skagafjörður) upp í 86% (Sveitarfélagið Skagaströnd) markaðshlutdeild, en næst stærsti aðilinn með á milli 6-16% markaðshlutdeild. Umrædd farnetslausn hefur haft nokkur áhrif í þessum sveitarfélögum að Skagafirði

undanskildum, sérstaklega í Skagabyggð. Staða smásölusamkeppni er því ekki góð á þessu landsvæði m.t.t. markaðshlutdeildar.

1052. Varðandi spá um líklega þróun markaðshlutdeilda á Norðurlandi vestra á smásölustiginu gerir FST ekki ráð fyrir miklum breytingum á líftíma greiningarinnar. Farnet hafa þegar haft nokkuð áhrif í mörgum þessara sveitarfélaga, sérstaklega þar sem ljósleiðaraútbreiðslu er ekki að fullu lokið og má sjá áhrif þeirra í framangreindum tölum. Fastanet Mílu eru ráðandi í þessum landshluta og ekki að vænta innviðasamkeppni í þeim á líftíma greiningarinnar að mati FST, fremur að Míla haldi ljósleiðarauppbyggingu sinni áfram á líftímanum. FST sér ekkert í kortunum sem gæti valdið hröðum og verulegum breytingum á markaðshlutdeildum á svæðinu út áætlaðan líftíma greiningarinnar, a.m.k. ekki í þá átt að hlutdeild Símans skerðist að ráði.

Norðurland eystra

1053. Ellefu sveitarfélög tilheyra Norðurlandi eystra. Það sem einkennir þennan landshluta, að Tjörneshreppi undanskildum, er umfangsmikið ljósleiðaranet Tengis, staðbundins fjarskiptainnviðafyrirtækis sem hefur lagt ljósleiðaranet á svæðinu í um 20 ár. Míla hefur einnig verið að leggja ljósleiðara í þéttbýliskjörnum á svæðinu, auk þess sem mesta dreifbýlið hefur verið ljósleiðaravætt með ríkisstyrkjum. Þá hefur Míla aðgang að svörtum ljósleiðara á ljósleiðaraneti Tengis og er Míla mun stærri bitastraumsveitandi á ljósleiðaraneti Tengis en Tengir sjálfur. Tjörneshreppur á eigið ljósleiðaranet sem bæði Tengir og Míla veita bitastraumsaðgang um.

1054. Þarna er Akureyrarbær, eitt stærsta bæjarfélag landsins og höfuðstaður Norðurlands, staðsettur. Svæðið er mikið landbúnaðarsvæði, auk þess sem Akureyrarbæ er þar að finna, auk nokkurra stórra þéttbýliskjarna þar sem öflugur sjávarútvegur er stundaður, þ.e. Fjallabyggð (Siglufjörður og Ólafsfjörður) og Dalvíkurbyggð. Þá er Húsavík stór þéttbýliskjarni í Norðurþingi. Auk þess eru þarna nokkur minni sjávarþorp á borð við Grenivík (í Grýtubakkahreppi), Kópasker og Raufarhöfn (í Norðurþingi) og Þórshöfn (í Langanesbyggð). Áhrifa umræddrar farnetslausnar gætir þarna fremur lítið nema í Fjallabyggð, Dalvíkurbyggð og í Akureyrarbæ, en þetta eru allt þéttbýliskjarnar.

1055. Í 8 af þessum 11 sveitarfélögum er Síminn í mjög sterkri stöðu á smásölumarkaði með 59-82% markaðshlutdeild og er t.a.m. með 62% markaðshlutdeild í Akureyrarbæ. Hins vegar er Sýn með mestu hlutdeildina í 3 fámennum sveitarfélögum, þ.e. Svalbarðsstrandarhreppi (485 íbúar), Grýtubakkahreppi (379 íbúar) og Tjörneshreppi (60 íbúar) með 53-55% markaðshlutdeild á móti 36-42% markaðshlutdeild Símans. Svo virðist sem Síminn hafi markað sér þá stefnu að kaupa almennt ekki bitastraumspjónustu af Tengir og þar sem bitastraumspjónusta Tengis hefur vaxið er það helst Sýn sem kaupir þá þjónustu sem skýrir vaxandi hlutdeild Sýnar á svæði Tengis. Víðast hvar á svæðinu er því staða smásölusamkeppninnar ekki góð en Tengir býður ekki upp á aðgangsléið sem samsvarar aðgangsléið 3 hjá Mílu þar sem bitastraumurinn er afhentur í Reykjavík, þar sem flestir internetþjónustuveitendur starfa.

1056. Varðandi spá um líklega þróun markaðshlutdeilda á Norðurlandi eystra á smásölustiginu gerir FST ekki ráð fyrir miklum breytingum á líftíma greiningarinnar. Markaðshlutdeildartölur hafa lítið hreyfst frá miðju ári 2021, fyrir utan óverulegar breytingar

sem urðu í tölunum frá árslokum 2022 vegna farnetslausnarinnar. Farnet hafa þegar haft nokkur áhrif í mörgum þessara sveitarfélaga, sérstaklega þar sem ljósleiðaraútbreiðslu er ekki að fullu lokið og má sjá áhrif þeirra í framangreindum tölum. Umfangsmikil ljósleiðaranet Tengis einkenna svæðið, auk þess sem Míla er þarna með umfangsmikið koparnet og vaxandi ljósleiðaranet. Líklegt er að ljósleiðaraútbreiðsla beggja aðila haldi áfram út líftíma greiningarinnar en FST fær ekki séð að hún muni valda straumhvörfum varðandi skiptingu markaðshlutdeildar á smásölustiginu. FST sér því fátt í kortunum sem gæti valdið hröðum og verulegum breytingum á markaðshlutdeildum á svæðinu út áætlaðan líftíma greiningarinnar. [...].

Austurland

1057. Aðeins 4 sveitarfélög tilheyra Austurlandi, þ.e. Múlaþing (um 5.200 íbúar), Fjarðabyggð (tæplega 5.300 íbúar), Vopnafjarðarhreppur (tæplega 700 manns) og Fljótshlíshreppur (um 100 íbúar).

1058. Múlaþing er mjög víðfeðmt og fjölbreytt sveitarfélag, með öflugum landbúnaðarhéraðum, auk Egilsstaða og Fellabæjar á Héraði og sjávarútvegsbæjanna Seyðisfjarðar, Borgarfjarðar eystri og Djúpavogs. Ljósleiðaraútbreiðsla í sveitarfélaginu er komin yfir 50% og er Míla með mestu útbreiðsluna í sveitarfélaginu. Á Egilsstöðum hefur Austurljós ljósleiðaravætt hluta bæjarins, auk Mílu. Mesta dreifbýlið hefur verið ljósleiðaravætt en lítið í sjávarútvegsbæjarfélögunum. Þarna gætir áhrifa umræddrar farnetslausnar lítt.

1059. Fljótshlíshreppur er mjög fámennur landbúnaðarhérað upp af Múlaþingi með engum þéttbýliskjarna. Þar hefur verið lagt ljósleiðaranet af hálfu Fljótshlíshrepps til 88% lögheimila og fyrirtækja. Þá hafa HEF veitur einnig lagt ljósleiðara í sveitarfélaginu en í litlu mæli þó. Ljósleiðaranet Fljótshlíshrepps er tengt kerfismiðju Austurljóss og er félagið að reka þar bitastraumsbúnað fyrir netið. Tengir rak þar bitastraumsbúnað en hætti þeim rekstri á árinu 2023. Þarna gætir áhrifa umræddrar farnetslausnar töluvert.

1060. Vopnafjarðarhreppur á Norðausturhluta landsins er allt í senn þéttbýliskjarni (Vopnafjörður), sjávarpláss og landbúnaðarhérað. Þar hefur Tengir staðið í ljósleiðaraútbreiðslu að undanförunu. Þarna gætir áhrifa umræddrar farnetslausnar lítt.

1061. Fjarðabyggð við Austurströnd landsins samanstendur fyrst og fremst af sjávarútvegsbæjarfélögum, þ.e. Neskaupsstað, Eskifirði, Reyðarfirði, Fáskrúðsfirði, Stöðvarfirði og Breiðdalsvík. Einhver landbúnaður er einnig stundaður á svæðinu, auk stórs álvers við Reyðarfjörð. Þarna hefur lítið verið ljósleiðaravætt, en eitthvað að hálfu Mílu. Því eru kopartengingar þarna ennþá algengasta form fastanetstenginga. Búast má við því að Míla ljósleiðaravæði þessa þéttbýliskjarna smám saman á líftíma greiningarinnar. Þarna gætir áhrifa umræddrar farnetslausnar töluvert.

1062. Mjög há markaðshlutdeild Símans einkennir Fjarðabyggð, Múlaþing og Vopnafjarðarhrepp eða á milli 65% (Fjarðabyggð og Múlaþing) og 80% (Vopnafjarðarhreppur). Hlutdeild næst stærsta aðilans er aðeins frá 11-18%. Hins vegar er staða Sýnar sterk í hinum fámenna Fljótshlíshreppi eða 67%, en þar búa aðeins um 100 íbúar og fjöldi tenginga er aðeins 43 samtals um fastanet og straumfædda farnetsbeina.

1063. Varðandi spá um líklega þróun markaðshlutdeilda á Austurlandi á smásölustiginu gerir FST ekki ráð fyrir miklum breytingum á líftíma greiningarinnar. Markaðshlutdeildartölur hafa lítið hreyfst frá miðju ári 2021, fyrir utan óverulegar breytingar sem urðu í tölunum frá árslokum 2022 vegna farnetslausnarinnar, nema að hlutdeild Símans hefur verið að gefa nokkuð eftir í Múlaþingi, en þar er hún samt enn mjög há eða 65%. Farnet hafa þegar haft nokkur áhrif, sérstaklega í Fjarðabyggð og í Fljótsdalshreppi. Míla er þarna með umfangsmikið koparnet og vaxandi ljósleiðaranet, auk þess sem dreifbýlið hefur verið ljósleiðaravætt gegn ríkisstyrkjum og Austurljós og HEF veitur hafa ljósleiðaravætt á svæðinu kringum og á Egilsstöðum, en Míla einnig. Líklegt er að ljósleiðaraútbreiðsla haldi áfram út líftíma greiningarinnar, sérstaklega í þéttbýlinu í Múlaþingi og Fjarðabyggð af hálfu Mílu, en FST fær ekki séð að hún muni valda straumhvörfum varðandi skiptingu markaðshlutdeilda á smásölustiginu. FST sér því ekkert í kortunum sem gæti valdið hröðum og verulegum breytingum á markaðshlutdeildum á svæðinu út áætlaðan líftíma greiningarinnar. NATO leiðarinn liggur um nokkra þéttbýlisstaði á þessu svæði og því gæti ljósleiðarinn boðið stofnsambönd inn á þessi svæði á líftíma greiningarinnar sem hugsanlega getur haft áhrif á möguleika smærri fjarskiptafyrirtækja til að koma inn á svæðið. FST gerir hins vegar ekki ráð fyrir að ljósleiðarinn fari í ljósleiðaraútbreiðslu á þessu svæði á næstunni a.m.k.

Suðurland

1064. Suðurland er það landsvæði með flestu sveitarfélögin eða 15. Landshlutinn er mjög víðfeðmur og nær allt frá útjaðri höfuðborgarsvæðisins á suðvesturhluta landsins að Höfn í Hornafirði á suðausturhluta landsins, auk uppsveita Suðurlands, sem er mikið landbúnaðarhérað. Stór og öflug sjávarútvegsbæjarfélög má finna á svæðinu á borð við Vestmannaeyjar, Höfn í Hornafirði og Þorlákshöfn. Landshlutinn er auk þess mjög vinsælt ferðamannasvæði. Nokkrir stórir og meðalstórir byggðakjarnar eru auk þess á Suðurlandi, þ.e. Árborg (Selfoss, Stokkseyri og Eyrarbakki), Vestmannaeyjar, Höfn í Hornafirði, Hveragerði, Þorlákshöfn, Hella og Hvalsöllum, auk minni byggðarkjarna á borið við Laugarvatn, Flúðir, Vík í Mýrdal og Kirkjubæjarklaustur.

1065. Skipting markaðshlutdeilda á landsvæðinu er mjög mismunandi og töluvert frábrugðin öðrum landssvæðum utan höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja. Síminn er í sterkri stöðu í Vestmannaeyjabæ, Sveitarfélaginu Árborg, Sveitarfélaginu Hornafirði og Skaftárhreppi með 51% (Sveitarfélagið Árborg) upp í 68% (Sveitarfélagið Hornafjörður) markaðshlutdeild. Næst stærsti aðilinn er með frá 16-21% markaðshlutdeild. Þar gætir áhrifa umræddrar farnetslausnar verulega, en án hennar væri markaðshlutdeild Símans á þessum stöðum 58-84%. Ljóst er að staðan á smásölumarkaði í þessum sveitarfélögum eru ekki góð miðað við þennan mælikvarða.

1066. Í 7 sveitarfélögum til viðbótar er Síminn með stærstu markaðshlutdeildina en undir 50% (Rangárþing eystra, Rangárþing ytra, Hrunamannahreppur, Hveragerðisbær, Gnúpverjahreppur, Bláskógabyggð og Flóahreppur), með markaðshlutdeild upp á 34% (Bláskógabyggð) upp í 48% (Rangárþingi eystra). Markaðshlutdeild næst stærsta aðilans er 25-38%. Þarna gætir áhrifa umræddrar farnetslausnar verulega, nema í Hveragerðisbæ og Gnúpverjahreppi. T.a.m. fellur hlutdeild Símans úr 72% í 46% í Hrunamannahreppi með umræddri farnetslausn, en þar er þéttbýliskjarninn Flúðir, auk þess sem þar er mikill landbúnaður og mikið af sumarhúsum. Svipaða sögu er að segja af Bláskógabyggð, en þar fellur markaðshlutdeild Símans úr 55% í 34% vegna farnetslausnarinnar. Þar er að finna

þéttbýliskjarnana Laugarvatn, Laugarás og Reykholt, en um er að ræða mikið landbúnaðarsvæði, ferðamannasvæði og mikið af sumarhúsum. Í þessum sveitarfélögum er staðan á smásölumarkaðnum því mun betri á þennan mælikvarða en í 4 fyrstnefndu sveitarfélögunum.

1067. Í 3 sveitarfélögum er Sýn með hæstu hlutdeildina, þ.e. í Mýrdalshreppi (46%), Ásahreppi (50%) og í Sveitarfélaginu Ölfuss (31%). Hlutdeild Símans sem næst stærsta aðilans á þessum svæðum er mjög skammt undan, nema í Mýrdalshreppi þar sem þar munar 11%, en þar gætir umræddrar farnetslausnar verulega. Án hennar væri Síminn þar með 51% í stað 35% með henni. Farnetslausnarinnar gætir hins vegar lítt í Ásahreppi og í Sveitarfélaginu Ölfusi. Því má segja að staðan á smásölumarkaði sé mun betri í þessum sveitarfélögum á þessum mælikvarða en í 4 fyrstnefndu sveitarfélögunum.

1068. Í síðasta sveitarfélaginu, þ.e. í Grímsnes- og Grafningshreppi er það hins vegar Nova sem er með hæstu markaðshlutdeildina eða 43% en Síminn kemur næstur með 32% og Sýn með 22% og Hringdu með rest. Um er að ræða fámennnt sveitarfélag með rúmlega 500 íbúa, aðeins tvö mjög litla þéttbýliskjarna (Sólheimar og Borg), en stærsta sumarhúsabyggð landsins er þarna. Því gætir gríðarlegra áhrifa af umræddri farnetslausn þarna. Síminn væri með 73% markaðshlutdeild ef umrædd farnetslausn væri ekki tekin með. Í þessu sveitarfélagi er staðan á smásölumarkaðnum því mun betri en í 4 fyrstnefndu sveitarfélögunum, fyrst og fremst vegna framangreindrar farnetslausnar.

1069. Varðandi spá um líklega þróun markaðshlutdeilda á Suðurlandi á smásölustiginu gerir FST ekki ráð fyrir miklum breytingum á líftíma greiningarinnar. Markaðshlutdeildartölur hafa lítið hreyfst frá miðju ári 2021 í fyrstnefndu 4 sveitarfélögunum þar sem staðan er verst, fyrir utan nokkurrar breytingar sem urðu í tölunum frá árslokum 2022 vegna farnetslausnarinnar. Í Vestmannaeyjum, þar sem koparnet Mílu hafa verið allsráðandi er Eygló, fjarskiptafyrirtæki í eigu sveitarfélagsins, að leggja ljósleiðaranet og hyggst ljúka því á næstu 3 árum. Hyggst félagið veita opinn aðgang á markaði 3a og hyggst því ekki reka eigin bitastraumsbúnað eða stunda smásölu.

1070. Í Mýrdalshreppi, Ásahreppi, Rangárþingi ytra, Hrunamannahreppi, Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Bláskógabyggð og Flóahreppi rak Sýn bitastraumsbúnað, en einnig í mjög litlum mæli í Sveitarfélaginu Hornafirði og Skaftárhreppi. Eftir kaup Ljósleiðarans á búnaði Sýnar í lok september 2023 gat félagið því veitt þjónustu á fleiri stöðum en fyrirtækið gerði fram að því. Þetta getur aukið aðgengi fleiri fjarskiptafyrirtækja að þessum mörkuðum og smásölusamkeppnin smám saman færst nær því sem hún er á höfuðborgarsvæðinu.

1071. Farnet hafa haft mjög mikil áhrif í nokkrum sveitarfélögunum innan þessa svæðis, og umtalsverð áhrif í fleirum, eins og að framan getur og hafa haft sérstaklega mikil áhrif í fámennum sveitarfélögum með hátt hlutfall sumarhúsa. Míla er þarna með umfangsmikið koparnet og vaxandi ljósleiðaranet, auk þess sem dreifbýlið hefur verið ljósleiðaravætt gegn ríkisstyrkjum. Þá hefur Ljósleiðarinn lagt ljósleiðaranet sín að meira eða minn leyti í þéttbýli í sveitarfélögum á svæðinu sem eru næst höfuðborginni, þ.e. í Hveragerðisbæ, Sveitarfélaginu Ölfussi, Sveitarfélaginu Árborg, Rangárþingi ytra (Hella) og Rangárþingi eystra (Hvolsvöllur). Hér að ofan var rætt um ljósleiðaraútbreiðslu Eyglóar í Vestmannaeyjum. Í sveitarfélaginu Hornafirði hefur lítið verið ljósleiðaravætt í stóra þéttbýliskjarna sveitarfélagsins, Höfn, en búið er að ljósleiðaravæða dreifbýlið, m.a. með ríkisstyrkjum. Líklegt er að

ljósleiðaraútbreiðsla haldi áfram, a.m.k. í þéttbýli, út líftíma greiningarinnar, en FST fær ekki séð að hún muni valda straumhvörfum varðandi skiptingu markaðshlutdeildar á smásölustiginu. FST sér því ekkert í kortunum sem gæti valdið hröðum og verulegum breytingum á markaðshlutdeildum á svæðinu út áætlaðan líftíma greiningarinnar.

5.4.2.6 Mat á samþjöppun eftir sveitarfélögum (HHI stuðull)

1072. Hugtakið „samþjöppun“ eða „samþjöppunarstig“ (e. concentration) á sér uppruna í atvinnuvegahagfræði (e. theory of industrial economics) og vísar það til þess hvernig velta á tilteknum markaði deilist niður á fyrirtækin sem starfa á markaðnum, þ.e. hver markaðshlutdeild þeirra er, hvers fyrir sig. Markaðshlutdeild er almennt reiknuð út frá tekjum fyrirtækja en eðli sumra markaða er þannig að hentugra er að meta hlutdeild út frá öðrum hagrænum þáttum, s.s. seldum einingum.

1073. Til að meta samþjöppun á markaði er reiknaður út svokallaður samþjöppunarstuðull sem veitir góða vísbendingu um hve virk samkeppni er á viðkomandi markaði. Ef þar eru fá fyrirtæki eða jafnvel eitt með háa hlutdeild er samþjöppun mikil og líkur á að samkeppni sé takmörkuð.

1074. Samþjöppun er oftast metin með því að reikna út svonefndan Herfindahl-Hirschman stuðul (sk. HHI stuðul). Er það gert með því að hlutdeild sérhvers fyrirtækis á þeim markaði sem er til skoðunar er hafin upp í annað veldi og síðan eru allar ferningstölur sem þannig verða til lagðar saman til að fá út gildi stuðulsins fyrir viðkomandi markað: $HHI = MH_1^2 + MH_2^2 + MH_3^2 + MH_4^2 \dots + MH_n^2$

1075. Í jöfnunni hér að ofan stendur MH_1^2 fyrir markaðshlutdeild þess fyrirtækis sem er með hæstu hlutdeild (númer 1) í öðru veldi, MH_2^2 fyrir hlutdeild fyrirtækis númer 2 í öðru veldi o.s.frv. Ef öll þrjú fyrirtækin sem starfa á tilteknum markaði hafa 50%, 30% og 20% hlutdeild er gildi HHI stuðulsins 3.800 ($= (50 \times 50) + (30 \times 30) + (20 \times 20)$).

1076. HHI stuðullinn getur verið allt frá því að vera nálægt núlli þegar mjög mörg smá fyrirtæki starfa á markaði og upp í 10.000, sem er gildið þegar eitt fyrirtæki hefur 100% hlutdeild á markaðnum (einokun). Markaðir þar sem HHI gildi eru undir 1.000 eru almennt taldir vera virkir samkeppnismarkaðir. Markaðir með HHI gildi á bilinu 1.000 til 1.800 eru taldir í meðallagi samþjappaðir markaðir. Markaðir með gildi á bilinu 1.800 til 2.000 nálgast það að vera mjög samþjappaðir.

1077. Markaðir sem hafa HHI gildi yfir 2.000 eru að öllu jöfnu álitnir mjög samþjappaðir markaðir. Þannig má segja að þegar fá stór fyrirtæki starfa á markaði sé samþjöppunarstuðullinn fyrir viðkomandi markað tiltölulega hár sem endurspeglar fremur takmarkaða samkeppni. Aftur á móti er samþjöppunarstuðullinn lágur þegar eingöngu smærri fyrirtæki starfa á tilteknum markaði en það bendir til þess að samkeppni á markaðnum sé virk. Mælikvarðar á samþjöppun á markaði eru mikið notaðir af samkeppnisfyrirvöldum til að leggja mat á áhrif fyrirhugaðra samruna á samkeppnisvirkni á markaði. Rétt er að taka fram að ýmis önnur sjónarmið eru einnig höfð til viðmiðunar við mat á áhrifum samruna á samkeppni, s.s. fjárhagslegur styrkleiki, aðgangshindranir að markaði og möguleg hagræðing sem hlýst af samruna.

1078. Á mörkuðum sem einkennast af krosseignatengslum eða sameiginlegu eignarhaldi, þ.e. þegar hluthafar (eigendur) fyrirtækis eiga jafnframt eignarhluti í keppinautum þess, þá getur hefðbundinn HHI-stuðull vanmetið samþjöppunina á markaðnum. Í þeim tilvikum er hægt að styðjast við svokallaðan MHHI-stuðul (e. Modified HHI).²⁸¹

1079. HHI-stuðullinn er talinn vera ein áreiðanlegasta vísbendingin um það hversu mikil samþjöppun á markaði sé og hvort eða hvenær ástæða sé til að fylgjast náið með mörkuðum og frekari samþjöppun í kjölfar samruna.²⁸² Í lárétu samrunaleiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB frá 2004²⁸³ eru áhrif slíkra samruna meðal annars metin með HHI-stuðlinum. Í þeim er talið ólíklegt að samruni hafi í för með sér samkeppnishömlur þegar gildi HHI stuðulsins eftir samruna er undir 1.000. Sama á við sé gildið á milli 1.000 og 2.000 og áhrif samrunans undir 250 stigum eða gildið yfir 2.000 og áhrif samrunans undir 150 stigum. Þetta á þó ekki við þegar um er að ræða:

- Samruna við fyrirtæki sem er mögulegur eða nýr keppinautur á markaði.
- Samruna við fyrirtæki sem hefur verið í fararbroddi með nýjungar á markaði enda þótt það hafi ekki haft í för með sér aukna markaðshlutdeild.
- Verulegt krosseignarhald markaðsaðila.
- Samruna við „maverick“ fyrirtæki. Vísbendingar um að samræmdar aðgerðir hafi átt eða eigi sér stað.
- Samruna við fyrirtæki sem hefur a.m.k. 50% markaðshlutdeild.

1080. FST hefur ákveðið meta HHI stuðla við mat á samþjöppun á smásölumarkaði í hverju sveitarfélagi. Munu HHI stuðlar þannig veita vísbendingu um samkeppnisstöðu á smásölumarkaðinum í hverju sveitarfélagi fyrir sig út frá því hversu mikil samþjöppun er á viðkomandi svæði. Rétt er þó að benda á að atvinnugreinar sem búa við hlutfallslegan háan fastan kostnað geta í eðli sínu verið fákeppnismarkaðir. Segja má að innviðafyrirtæki á

²⁸¹ Nánari umfjöllun þetta atriði má finna í Viðauka 5 við ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 27. mars 2017 í máli nr. M.7932 Dow/DuPont, „Annex 5 to the Commission Decision – Assessment of the effects of common shareholding on market shares and concentration measures.“

²⁸² Stuðst er við HHI stuðullinn í framkvæmd samkeppnisreglna hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og margra ríkja, t.d. í Færeyjum og í Bandaríkjunum. Í færslu frá 29. júlí 2015 á heimasíðu samkeppnisdeildar bandaríska dómsmálaráðuneytisins er því lýst að það og Federal Trade Commission (FTC) styðjist við HHI í samrunamálum: „The term “HHI” means the Herfindahl–Hirschman Index, a commonly accepted measure of market concentration. The HHI is calculated by squaring the market share of each firm competing in the market and then summing the resulting numbers. For example, for a market consisting of four firms with shares of 30, 30, 20, and 20 percent, the HHI is 2,600 ($30^2 + 30^2 + 20^2 + 20^2 = 2,600$). The HHI takes into account the relative size distribution of the firms in a market. It approaches zero when a market is occupied by a large number of firms of relatively equal size and reaches its maximum of 10,000 points when a market is controlled by a single firm. The HHI increases both as the number of firms in the market decreases and as the disparity in size between those firms increases. The agencies generally consider markets in which the HHI is between 1,500 and 2,500 points to be moderately concentrated and consider markets in which the HHI is in excess of 2,500 points to be highly concentrated. See U.S. Department of Justice & FTC, **Horizontal Merger Guidelines** § 5.2 (2010). Transactions that increase the HHI by more than 200 points in highly concentrated markets are presumed likely to enhance market power under the Horizontal Merger Guidelines issued by the Department of Justice and the Federal Trade Commission.“

²⁸³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A52004XC0205%2802%29>.

fjarskiptamarkaði búi að einhverju leyti við sambærilegar aðstæður, þar sem mikil fjárfesting og sokkinn kostnaður endurspeglar mikinn fastan kostnaði í rekstri þeirra sem leiðir eðlilega til þess að ekki eru mörg fyrirtæki á hverjum markaði. Því reiknast HHI stuðlar á slíkum mörkuðum nokkuð háir miðað við aðra markaði þar sem stofnkostnaður og fjárbinding er umtalsvert minni og fleiri fyrirtæki starfa og keppa sín á milli.

1081. Hér er hins vegar verið að reikna HHI stuðla á smásölumarkaði þar sem ofangreind sjónarmið eiga síður við en ef verið væri að reikna HHI stuðul t.a.m. fyrir markað 3a og jafnvel að einhverju leyti fyrir markað 3b. Í framangreindri landfræðilegri greiningu DBA í Danmörku á árinu 2021, sem fjallað var um í kafla 5.1.10.7, notaðist sú stofnun m.a. við HHI stuðul, auk markaðshlutdeildar á smásölumarkaði, til að meta samkeppni á smásölustigi. Til að um virka samkeppni á tilteknu svæði á smásölustigi væri að ræða þyrfti markaðshlutdeild stærsta aðilans að vera undir tilteknu prósentuhlutfalli og HHI stuðull undir 1.500 stigum. Ekkert svæði var undir þessum samþjöppunarmörkum og því ákvað DBA að skoða öll svæðin nánar á heildsölustiginu. Þá kemur fram í samráðsskjali um markaðsgreiningardrög norsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (NKOM) á mörkuðum 3a og 3b, dags. 14. júní 2023, sem fjallað er um í kafla 5.1.10.10 hér að framan, að samþjöppun sé viðunandi á viðkomandi smásölumarkaði ef HHI stuðullinn er 2.000 eða lægri. Sökum smæðar Íslands hefur FST ákveðið að miða einnig við 2.000 stig eins og Noregur.

1082. Í töflunni hér að neðan má sjá niðurstöður þessara útreikninga eftir sveitarfélögum hér á landi. Skemmst er frá því að segja að samþjöppun er ekki undir 2.000 stigum á smásölustigi í neinu sveitarfélagi hér á landi, en hlutfallið var lægst í árslok 2022 í Reykjavík þar sem það stóð í 2.663 stigum. Hæst er hlutfallið í Kaldrananeshreppi eða 8.937 stig. Algengt er víða á landsbyggðinni að hlutfallið sé á bilinu 4.000-7.000 stig.

Tafla 5.5 HHI í hverju sveitarfélagi skipt eftir landsvæðum²⁸⁴

Höfuðborgarsvæðið

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Reykjavíkurborg	2.694	2.684	2.671	2.658	2.663
Kópavogsbær	3.042	3.021	3.025	3.008	2.930
Seltjarnarnesbær	3.154	3.096	3.056	2.999	2.965
Garðabær	3.428	3.367	3.328	3.345	3.243
Hafnarfjarðarkaupstaður	3.081	3.084	3.040	3.030	2.946
Mosfellsbær	3.114	3.120	3.096	3.076	2.967
Kjósarhreppur	4.025	3.920	3.927	3.826	3.033

²⁸⁴ FST hefur ekki upplýsingar um fjölda straumfædda netbeina yfir þessi tímabil en reiknaður er HHI fyrir smásöluhlutdeild miðað við að þessum tengingum sé bætt við lokatölur fyrir bitastraum um fastanet í lok 2022.

Suðurnes

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Reykjanesbær	3.995	3.226	3.124	3.129	2.808
Grindavíkurbær	5.695	5.550	5.320	5.082	3.530
Sveitarfélagið Vogar	4.728	4.459	4.451	4.289	2.953
Suðurnesjabær	5.770	5.746	5.640	5.418	3.483

Vesturland

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Sveitarfélagið Stykkishólmur	7.021	6.855	6.743	6.535	5.461
Akraneskaupstaður	3.208	3.255	3.177	3.168	3.085
Skorradalshreppur	4.876	4.340	4.340	4.216	3.257
Hvalfjarðarsveit	5.069	5.098	4.944	4.857	3.748
Borgarbyggð	3.981	3.909	3.856	3.715	3.154
Grundarfjarðarbær	5.813	5.848	5.797	5.974	3.869
Eyja- og Miklaholtshreppur	5.773	5.937	6.019	5.937	5.862
Snæfellsbær	6.866	6.866	6.776	6.651	4.864
Dalabyggð	6.925	6.914	6.822	6.637	5.339

Vestfirðir

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Bolungarvíkurkaupstaður	4.648	4.236	4.000	3.826	3.072
Ísafjarðarbær	4.105	4.098	4.087	4.030	3.313
Reykholahreppur	7.817	8.027	8.048	7.924	5.824
Tálknafjarðarhreppur	6.556	6.463	6.229	6.098	5.368
Vesturbyggð	6.832	6.572	6.524	6.532	4.939
Súðavíkurhreppur	4.653	5.061	4.900	4.746	3.917
Árneshreppur				10.000	3.713
Kaldrananeshreppur	9.217	9.185	9.035	9.003	8.937
Strandabyggð	5.936	5.757	5.783	5.709	4.943 ²⁸⁵

²⁸⁵ Árneshreppur hefur þá sérstöðu að ekki var til staðar bitastraumur um fastanetið þar til sveitarfélagið hóf ljósleiðaraútbreiðslu. Árneshreppur fékk styrk úr fjarskiptasjóði til verkefnisins og áætlað er að ljósleiðaravæðingu ljúki 2024.

Norðurland vestra

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Húnabyggð	7.047	6.903	6.796	6.723	5.782
Skagafjörður	6.600	6.535	6.297	5.782	5.556
Húnaþing vestra	8.024	7.718	7.658	7.223	5.949
Sveitarfélagið Skagaströnd	8.218	8.136	8.256	8.247	7.507
Skagabyggð	10.000	9.445	9.445	9.429	7.254

Norðurland eystra

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Tjörneshreppur	4.438	4.592	4.704	4.704	4.704
Þingeyjarsveit	5.026	5.032	4.894	4.911	4.882
Langanesbyggð	7.814	7.548	7.499	7.500	6.912
Akureyrarbær	5.643	5.576	5.316	5.229	4.492
Norðurþing	7.021	6.794	6.725	6.683	6.168
Fjallabyggð	6.703	6.884	6.725	6.816	4.735
Dalvíkurbyggð	6.969	7.010	6.808	6.766	5.644
Eyjafjarðarsveit	6.987	7.109	6.488	6.473	5.820
Hörgársveit	5.158	5.280	4.748	4.724	4.746
Svalbarðsstrandarhreppur	4.543	4.476	4.444	4.328	4.501
Grýtubakkahreppur	4.952	4.972	5.104	4.973	4.224

Austurland

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Fjarðabyggð	6.600	6.528	6.452	6.373	4.660
Múlaþing	6.398	6.157	5.730	5.191	4.584
Vopnafjarðarhreppur	7.325	7.328	7.141	7.320	6.584
Fljótisdalshreppur	8.252	8.252	8.301	5.853	5.035

Suðurland

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Vestmannaeyjabær	6.104	5.897	5.977	5.929	4.189
Sveitarfélagið Árborg	4.231	4.148	4.046	3.988	3.522
Sveitarfélagið Hornafjörður	6.588	6.409	6.444	6.314	4.965
Mýrdalshreppur	4.431	4.470	4.452	4.430	3.605
Skaftárhreppur	7.531	7.604	7.355	7.113	4.588
Ásahreppur	4.059	3.996	3.981	3.722	3.601
Rangárþing eystra	4.085	4.206	4.253	4.281	3.329
Rangárþing ytra	3.574	3.516	3.481	3.400	2.981
Hrunamannahreppur	5.712	5.810	5.590	5.452	3.460
Hveragerðisbær	2.843	2.815	2.786	2.823	2.770
Sveitarfélagið Ölfus	2.711	2.710	2.707	2.693	2.762
Grímsnes- og Grafningshreppur	6.224	6.104	5.651	5.543	3.365
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	3.767	3.756	3.739	3.748	3.339
Bláskógabyggð	4.155	4.185	3.985	3.722	3.084
Flóahreppur	3.837	3.755	3.719	3.692	3.275

5.4.2.7 Verðlagning á smásölumarkaði eftir sveitarfélögum

1083. Annað mikilvægt viðmið þegar greint er hvort samkeppnisaðstæður kunni að vera breytilegar milli svæða er mögulegur verðmunur milli þeirra, bæði á smásölustiginu og heildsölustiginu. Ef verðlagning hins mögulega markaðsráðandi aðila og verðlagning keppinauta hans er hin sama eða svipuð um land allt, þ.e. ekki breytileg að ráði milli svæða innan umræddra fyrirtækja, gæti það veitt vísbendingar um að samkeppnisaðstæður séu ekki nægilega ólíkar milli svæða til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði eða álagningu mismunandi kvaðir eftir landssvæðum. Það eitt og sér þarf þó ekki alltaf að vera raunin, því út frá sjónarhóli neytenda getur verið verulegur munur á „samkeppnissvæðum“ og svæðum þar sem takmörkuð eða engin samkeppni ríkir, þrátt fyrir að verðlagning hins mögulega markaðsráðandi aðila sé sú sama um land allt.²⁸⁶

1084. Ástæðan gæti verið sú að þegar mögulegur markaðsráðandi aðili setur eitt og sama verðið um land allt, með það fyrir augum að hámarka hagnað, þarf hann að leita jafnvægis milli verðlagningar þar sem hann er í einokunarstöðu (eða yfirburðastöðu) og lægra verðs þar sem hann á í samkeppni við aðra markaðsaðila. Líkleg niðurstaða er málamiðlun milli þessara tveggja verða, þar sem verðið er lægra því stærra sem „samkeppnissvæðið“ er. Ef „samkeppnissvæðið“ er nægilega stórt, ætti verðlagning hins mögulega markaðsráðandi aðila að vera fremur lág, auk þess sem verðmunur á milli hans og keppinautanna ætti að vera lítill. Undir slíkum kringumstæðum gæti verið réttlæt看anlegt að álykta að landfræðilegi markaðurinn sé landið allt sökum almenns verðaðhalds (e. common pricing constraint). Í þeim tilvikum þar sem „samkeppnissvæðið“ er hins vegar minna, hefur „einokunarverðið“ meira vægi við verðákvörðun hins mögulega markaðsráðandi aðila og þ.a.l. getur verið verulegur munur á verði hans og keppinauta hans. Slíkt leiðir líklega til ástands þar sem hinn mögulegi markaðsráðandi aðili hefur lága markaðshlutdeild á „samkeppnissvæðum“. Þar af leiðandi

²⁸⁶ Sjá bls. 27-28 í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014.

gætu neytendur upplifað verulegan verðmun. Á meðan neytendur geta aðeins keypt tiltölulega dýra þjónustu af hinum mögulega markaðsráðandi aðila á svæðum þar sem lítil eða engin samkeppni ríkir, getur tiltölulega stór hluti þeirra keypt ódýrari þjónustu frá keppinautunum á „samkeppnissvæðum“. Í slíkum tilvikum geta sjónarmið um almennt verðaðhald ekki verið góð rök fyrir því að landið sé einn landfræðilegur markaður, þrátt fyrir að hið mögulega markaðsráðandi fyrirtæki viðhafi jafna verðlagningu um land allt.²⁸⁷

1085. Annað atriði sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir verða að hafa í huga þegar þær skoða verðlagningu við landfræðilega greiningu er að jöfn verðlagning gefur ekki endilega vísbendingu um að landið allt sé einn landfræðilegur markaður, ef verðlagningin er afleiðing kvaða í kjölfar útnefningar aðila með umtalsverðan markaðsstyrk. Umfjöllunin hér að ofan á fyrst og fremst við um tilvik þar sem hinn mögulegi markaðsráðandi aðili verðleggur vöru sína með sama hætti um land allt af fúsum og frjálsum vilja eða þar sem hann er skyldaður til þess með öðrum hætti en í kjölfar slíkra kvaða. Ef hið jafna verð um land allt er niðurstaða kvaða sem lagðar hafa verið á í kjölfar markaðsgreininga á þeim markaði sem til skoðunar er, verður viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstofnun að spá fyrir um stöðuna ef umræddar kvaðir væru ekki í gildi (e. modified greenfield approach).

1086. Ef hinn mögulegi markaðsráðandi aðili viðhefur hins vegar ekki jöfn verð um land allt gæti það verið sterk vísbending um að mismunandi samkeppnisaðstæður séu við lýði milli svæða. Gefur það vísbendingu um að samkeppnisþrýstingur sé meiri á þeim svæðum þar sem verð eru lægri. Verðmunur gæti þó einnig endurspeglad mismunandi undirliggjandi kostnað eftir svæðum. Viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstofnun þarf því við slíkar aðstæður að leggja mat á það hvort verðmunurinn stafi fyrst og fremst af mismunandi undirliggjandi kostnaði eða mismunandi samkeppnisaðstæðum eftir svæðum, eða hvoru tveggja.²⁸⁸

²⁸⁷ Sjá t.d. bls. 29 í riti Cave, M., Stumpf, U., Valletti, T: A review of certain markets included in the Commission's Recommendation on Relevant Markets subject to ex ante Regulation, frá 2006, segir m.a.: „ ... *absent SMP regulation, a firm with market power subject to a uniform pricing constraint chooses a profit-maximizing price based on its demand curve in the universal service area as a whole rather than the distinct demand curves where it faces different levels of competition. As a result, constraints on its behaviour in competitive areas are not extended to less competitive ones, but constraints across all areas are averaged or pooled. If the resulting price contains excess profits, because of a large weight of non-competitive customers, rivals in competitive areas will either force possibly localized price cuts by the incumbent – if they are allowed – or will enjoy considerable competitive advantage. In either case conditions of competition will differ.*”

²⁸⁸ Í framangreindri ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 7. febrúar 2020 í máli Svíþjóðar, sem reifað er ítarlega hér að framan, kom fram að Telia innheimti sama verð um land allt fyrir aðgang um ljósleiðara til sérþýlishúsa á markaði 3a. Ljósleiðaranet félagsins náði þó aðeins til 37% landsmanna. Hins vegar var heildsöluverð vegna tenginga til fjölþýlishúsa breytilegt eftir svæðum. Sá mismunur virtist að mati PTS byggjast á þéttleika byggðar og mismunandi útbreiðslukostnaði. Staðbundnu netin hefðu tilhneigingu til að verðleggja heildsöluaðgang í samræmi við kostnað, en aðeins að takmörkuðu leyti m.t.t. verðlagningar Telia. Verð staðbundinna neta í tilvikum tenginga til fjölþýlishúsa væru allt frá undir 500 sænskum krónum og upp í yfir 4.000 krónum og til sérþýlishúsa frá 140 kr. í 220 kr.. Framkvæmdastjórnin hefði verið sammála BEREC í því máli um að sambærileg verð um land allt væru ekki, ein og sér, nægileg rök fyrir því að landfræðilegur markaður skyldi vera landið allt, sér í lagi ef slík sambærileg verð næðu aðeins til 37% viðkomandi heildsölumarkaðar eins og raunin væri í Svíþjóð. Varðandi verðforsendur væri einnig nauðsynlegt að leggja mat á verð annarra aðila en Telia. PTS hefði ekki náð að sýna fram á að verð hinna staðbundnu neta væru sambærileg verði Telia. Þvert á móti hefði PTS greint mun á milli heildsöluverða hinna ýmsu staðbundnu neta. Í ljósi ofangreinds ályktaði framkvæmdastjórnin sem svo að ekki ríkti einsleitni í aðgangsverðum á markaði 3a fyrir ljósleiðara í Svíþjóð. Rök PTS að þessu leyti væru því ófullnægjandi til að komast að þeirri niðurstöðu að hinn landfræðilegi markaður skyldi vera landið allt.

1087. Annað atriði sem þyrfti að skoða er hvort verð séu sambærileg eða breytileg milli hins mögulega markaðsráðandi aðila og keppinauta hans.

1088. Ef verð eru breytileg milli svæða þýðir það heldur ekki endilega, eins og áður greinir, að sjálfkrafa skuli aðgreina markaði í samræmi við slíkan verðmun hins mögulega markaðsráðandi aðila. Gallinn við slíka nálgun væri sá að hinn mögulegi markaðsráðandi aðili gæti þá haft bein áhrif á landfræðilega skilgreiningu viðkomandi markaðar, þ.m.t. aðgreiningu svæða, og/eða að verðmunurinn gæti breyst hvenær sem er í samræmi við verðstefnu hans. Því er meira viðeigandi að rannsaka ástæður mismunandi verðlagningar, þ.e. hvort hún sé fyrst og fremst til komin vegna mismunandi samkeppnisþrýstings milli svæða eða atriða á borð við mismunandi útbreiðslu- og rekstrarkostnað, stærðarhagkvæmni og þéttleika byggðar.

1089. Þá kom að lokum fram í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014 að, ef mögulegt er, ætti að greina þróun verðlagningar og/eða verðmunar yfir tíma. Á tilteknum mörkuðum gæti einnig verið viðeigandi að skoða verðlagningu í tengslum við gæði eða einkenni/eiginleika þjónustu, en slík atriði gætu einnig verið mismunandi milli svæða.

1090. Mikilvægt er að skoða verðlagningu og hugsanlegan verðmun bæði á heildsölu- og smásölustiginu. Í þessum kafla verður hugsanlegur verðmunur í smásölu skoðaður, en í köflum 5.5. og 5.6 verður hugsanlegur verðmunur á viðkomandi heildsölumörkuðum skoðaður.

1091. Á smásölustiginu er ekki hægt að greina neinn verðmun eftir landssvæðum hjá Símanum. Það sama er að segja um keppinauta Símans á smásölustiginu. Þá er ekki verulegur verðmunur á milli Símans og keppinauta félagsins í internetþjónustu á landsvísu, eins og farið var yfir í kafla 3.1.2 hér að framan. FST telur að þetta séu ákveðnar vísbendingar í þá átt að ekki beri að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi á umræddum smásölumarkaði, enda upplifa neytendur hér á landi ekki neinn mun að þessu leyti.

1092. Í kafla 5.1.4.2 hér að framan, þar sem fjallað var um tilmæli framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá desember 2020, kemur m.a. fram að könnun á verðlagningu geti verið mikilvæg við mat á því hvort samkeppnisaðstæður séu mismunandi milli landsvæða. Þar brýnir framkvæmdastjórnin fyrir fjarskiptaeftirlitsstofnunum að gjalda varhug við því að leggja verðlag, eitt og sér, til grundvallar mati á mismunandi samkeppnisaðstæðum, þar sem sú staðreynd ein, að verð séu samræmd milli landsvæða leiði ekki endilega til þeirrar niðurstöðu að um einn samræmdan markað sé að ræða. Vísar framkvæmdastjórnin m.a. til málsgreinar 113 í sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014 í þessu sambandi, sem og til framangreinds máls Svíþjóðar.

1093. Míla hefur þó bent á að á starfssvæði Ljósleiðarans sé uppsetning heimilistenginga Mílu vegna ljósleiðaraheimtauga frí, en annars staðar sé hún á kostnað notenda. Þetta virðist vera eini verðmunurinn sem neytendur upplifa eftir svæðum. Að mati FST er það ekki vendipunktur varðandi það hvort aðgreina eigi umræddan smásölumarkað landfræðilega eða ekki að vettvangsþjónusta Mílu sé ódýrari í nærumhverfi starfsstöðva félagsins.

1094. Að ofangreindu virtu er sú staðreynd, ein og sér, að verð Símans og keppinauta félagsins séu ekki breytileg milli svæða ekki vísbending um að um aðskilda landfræðilega markaði sé að ræða hér á landi á smásölustiginu. En eins og að framan greinir er verðlagning aðeins einn af

mörgum þáttum sem taka ber til skoðunar við slíkt mat. Þar sem megin viðfangsefni greiningar þessarar er að greina samkeppnina á viðkomandi heildsölumörkuðum, þar sem landfræðileg afmörkun þeirra markaða er mikilvægt atriði, verður meiri gaumur gefinn að mögulegum verðmun á heildsölustiginu í köflum 5.5 og 5.6 hér síðar.

5.4.2.8 Önnur atriði, þ.m.t. markaðshegðun, markaðsstefna, þjónustuframboð, gæði, eiginleikar, einkenni og virkni/notagildi tenginga og eðli eftirspurnar eftir svæðum

1095. Önnur viðmið sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir gætu horft til í því augnamiði að leiða í ljós mögulegan mun á samkeppnisaðstæðum á umræddum smásölumarkaði milli svæða eru t.d.:

- Mögulegur munur eftir svæðum á markaðshegðun smásölufyrirtækja, m.a. markaðssetningu og markaðs- eða sölustefnu.
- Mögulegur munur eftir svæðum á einkennum eða eiginleikum þjónustu, t.d. þjónustuframboð og gæði og virkni/notagildi þjónustunnar.
- Eðli eftirspurnar, sem gæti verið staðbundin, þ.e. bundin við eitt svæði eða nokkur án þess að ná til alls landsins.

1096. Varðandi tengsl ofangreindra viðmiða, má gera ráð fyrir því, að því meiri sem breytileikinn er á samkeppnisaðstæðum milli svæða, því meiri ætti samsvörunin milli svæða að vera, þar sem sérhvert viðmið er uppfyllt. Með öðrum orðum mætti segja að þar sem mikill munur er á samkeppnisaðstæðum milli svæða gæti það m.a. skýrst af:

- Mörgum markaðsaðilum sem hafa eða gætu mögulega komið á markaðinn á viðkomandi svæði eða svæðum.
- Minni markaðshlutdeild hins markaðsráðandi aðila á viðkomandi svæði eða svæðum.
- Lægra verði hins markaðsráðandi aðila og/eða keppinauta hans á viðkomandi svæði eða svæðum.

1097. Varðandi þjónustuframboð smásala á umræddum smásölumarkaði er það eins, eða nánast eins, á öllum svæðum þar sem viðkomandi aðgangstækni er á annað borð í boði. Á það m.a. við um vöndla, en smá munur getur þó verið á þeim eftir því hvort um er að ræða tengingar um fastanet eða sambönd um umrædda farnetslausn. T.a.m. er IPTV ekki í boði um farnet heldur myndstreymi um almenna internetið.

1098. Míla hélt því fram í athugasemdum við markaðsgreiningu þá er lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021 að munur væri á þjónustuframboði eftir svæðum og að félagið byði 1 Gb/s hraða á ljósleiðara á „samkeppnissvæðum“ en aðeins 500 Mb/s utan þeirra. Það er ekki lengur raunin að félagið bjóði eingöngu 1 Gb/s hraða á þeim svæðum sem Míla skilgreinir sem samkeppnissvæði, heldur hefur félagið verið að uppfæra allar ljósleiðaratengingar sínar í 1 Gb/s. Ekki verður séð að þessi munur, sem áður var til staðar hjá Mílu, hafi komið fram í markaðssetningu Símans, né hjá öðrum þjónustuveitendum sem aðgang hafa að ljósleiðaraneti Mílu, hvorki hvað varðar þjónustu yfir ljósleiðara né VDSL á koparneti. Þess má þó geta að þann 22. ágúst 2023 kynnti Míla fyrirætlanir sínar um að taka í gagnið XGS-PON lausn sem tæknilega getur boðið allt að 10 Gb/s samhverf afköst og opna þjónustu þann 1.

október 2023 á höfuðborgarsvæðinu, þó þannig að 10 Gb/s væru einungis í boði á svæði Múlasímstöðvar, en 2,5 Gb/s annars staðar á svæðinu. Allt höfuðborgarsvæðið yrði svo uppfært í 10 Gb/s afköst fyrir 1. apríl 2024. Þann 13. september 2023 kynnti Ljósleiðarinn fyrirætlanir sínar um að bjóða uppfærslu í 10 Gb/s þjónustu á öllu starfssvæði sínu frá og með 1. október 2023.

1099. Varðandi gæði, eiginleika, einkenni og virkni/notagildi tenginga er ítarleg umfjöllun um þá þætti í 3. kafla. Þar kom m.a. fram að aðgreining í tæknilegum eiginleikum internetsaðgangs, svo sem afköstum og þjónustugæðum, væri lítill ef nokkur, nema kannski í tilvikum eldri kynslóða umræddra farneta. Segja mátti að venjuleg heimilistenging bæri þá umferð sem neytendur vildu í þeim gæðum sem dygðu fyrir notkun þeirra. Það sæist m.a. í framsetningu þjónustuveitenda á þjónustu sinni á umræddum smásölumarkaði. Varðandi þessi atriði er hins vegar ekki hægt að greina mun svo nokkru nemi eftir landsvæðum þar sem viðkomandi aðgangstækni er á annað borð í boði. Gæði viðkomandi aðgangstækni, eiginleikar hennar, einkenni og virkni/notagildi, er því sambærileg milli svæða. Önnur innri gæði í rekstri smásala, svo sem kjarnakerfi þeirra, afkastageta útlandasambanda og annað sem gæti haft áhrif á upplifun neytenda af gæðum þjónustu virðist einnig vera sambærileg eftir landsvæðum.

1100. Þá vísar FST til neytendakannanna FST frá 2020 og 2022, þar sem flestir þeir sem voru með aðgang að VDSL töldu tengingu sína fullnægja vel þörfum heimilisins. Þá má nefna að margir aðrir þættir hafa áhrif á upplifun neytenda á afköstum nettengingar, ekki síst afkastageta þráðlausrar nettengingar innan heimilisins, sem er háð afar mörgum breytum, svo sem öðrum þráðlausum netum í nágrenninu eða gerð og þykkt milliveggja í húsnaðinu.

1101. Markaðsstefna smásala internetþjónustu verður að teljast vera einsleit fyrir landið allt, bæði hvað varðar fastanetslausnir og umrædda farnetslausn. Þegar markaðsráðarnir fjórir eru skoðaðir, en þeir eru vara, verð, kynningarstarf og dreifing, kemur það berlega í ljós.

- Varan er hin sama um allt land, smásalar internetþjónustu hafa ekki mismunandi þætti innifalda í vörunni eftir því hvar hún er seld. Tæknilegir gæðapættir eru einnig þeir sömu eða svo sambærilegir yfir landið að hinn almenni neytandi upplifir engan mun. Á ljósleiðaraheimtaugum er annað hvort samband af fullum gæðum eða ekkert samband. Yfir VDSL koparheimtaugar getur verið gæðamunur á sambandi eftir því hvaða afkastagetu viðkomandi koparlína getur flutt, en slík tilfelli fara eftir stökum koparlínum og lengd þeirra, en er ekki kerfisbundið öðruvísi frá einu landssvæði til annars. Sambærileg sjónarmið og að ofan greinir eiga við um umrædda farnetslausn.
- Verð internetþjónustu í smásölu er eitt og hið sama hvar sem kaupandinn býr á landinu. Enginn smásali hér á landi býður önnur verð á þjónustu sinni eftir einhvers konar svæðaskiptingu landsins.
- Auglýsingar og markaðsstarf er einnig sambærilegt um land allt. Ekki verður séð að einhverjir smásalar viðhafi mismunandi eða sérstakt markaðsstarf á einhverjum svæðum landsins þannig að þau séu öðruvísi en önnur. Fyrir kemur þó að smásalar leggja í sérstök tímabundin markaðsátök á tilteknum svæðum, t.d. þegar ný aðgangstækni er kynnt til sögunnar á viðkomandi svæði.

- Dreifing vöru felst í því hvar og hvernig varan er seld. Rafræn þjónusta er afhent yfir fjarskiptatengingar eða fjarskiptasambönd sama hvar á landinu þær eru. Munur getur verið í því hvernig neytendur stofna til viðskipta og fá nauðsynlegar tengingar eða sambönd sett upp á heimili sínu og búnað afhentan eftir búsetu. En slíkur munur fer frekar eftir búsetu í þéttbýli eða dreifbýli og verður ekki séð að kerfisbundinn munur sé á slíku á svæðum landsins þannig að einhver þeirra skeri sig frá hinum.

1102. Þegar litið er til eftirspurnar neytenda verður ekki séð að hún sé á einhvern hátt mismunandi eftir landssvæðum. Internetþjónusta er notuð til uppfyllingar sams konar eða svipaðra þarfa og fer það ekki eftir því hvar á landinu viðkomandi neytandi býr eða fyrirtæki er staðsett. Það sama má segja um aðra þjónustu sem veitt er um breiðbandstengingar, eins og sjónvarpsstreymi eða talsímaþjónustu. Aukið aðgengi að ýmis konar sjónvarpsefni hefur um nokkurt skeið verið einn megin drifkraftur eftirspurnar neytenda á umræddum smásölumarkaði. Auk IPTV kerfa Símans og Sýnar veittu hinar ýmsu streymisveitur (OTT aðilar) þjónustu um hinn almenna internetaðgang viðskiptavina sinna til flutnings gagna til neytandans. Slíkt sjónvarpsstreymi næst með ásættanlegum gæðum að mati FST í þeirri farnetslausn sem hér um ræðir. Að mati FST er ekki unnt að greina mun á eðli eftirspurnar eftir ofangreindum breiðbandsþjónustum eftir svæðum, hvorki gagnvart þjónustu Símans eða keppinautum hans.

1103. Að ofangreindu virtu telur FST ekki að atriði á borð við markaðshегðun, markaðsstefnu, þjónustuframboð, gæði, eiginleika, einkenni og virkni/notagildi tenginga fjarskiptafyrirtækja á umræddum smásölumarkaði, né eðli eftirspurnar, sé það ólík milli svæða hér á landi að það veiti vísbendingu um að aðgreina beri umræddan smásölumarkað landfræðilega. Þar sem megin viðfangsefni greiningar þessarar er að greina samkeppnina á viðkomandi heildsölumörkuðum, þar sem landfræðileg afmörkun þeirra markaða er mikilvægt atriði, verður meiri gaumur gefinn að mögulegum mun á þessum þáttum á heildsölustiginu í köflum 5.5 og 5.6 hér síðar.

5.4.3 Niðurstaða um mat á stöðunni á smásölumarkaði m.t.t. landfræðilegrar greiningar eftir svæðum

1104. Í 1. mgr. 6. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta segir að markmið og inntak markaðsgreininga sé að afmarka og skilgreina mörk samkeppni milli fyrirtækja og séu fyrstu aðgerðir FST í því ferli að meta hvort þörf sé á að beita kvöðum gagnvart fjarskiptafyrirtækjum með umtalsverðan markaðsstyrk. Með því væru skilgreindir og afmarkaðir þeir markaðir sem taka ætti til skoðunar, bæði hvað varðaði tegundir vöru eða þjónustu sem undir hann gætu fallið og landfræðilega. Í 13. gr. segir svo að við mat á samkeppnisaðstæðum á markaði skulu landfræðileg mörk viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaðar afmörkuð. Í þessari greiningu eru það heildsölumarkaðir 3a og 3b sem eru til skoðunar.

1105. Í 8. gr. reglugerðarinnar, sem og í 7. mgr. 44. gr. fjarskiptalaga, segir að upphafspunktur allra greininga á heildsölustigi sé að leggja „mat“ á samkeppnisstöðu á viðkomandi smásölumarkaði/smásölumörkuðum, að teknu tilliti til eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu á líftíma greiningarinnar, byggt á ríkjandi markaðsaðstæðum og líklegri þróun hans/þeirra á gildistíma viðkomandi greiningar. Meti FST það svo, að án kvaða á heildsölustigi sé hætta á að neytendur verði fyrir tjóni vegna skorts á samkeppni á smásölustiginu, skal FST skilgreina og

greina viðkomandi heildsölumarkað eða heildsölumarkaði. Í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá desember 2020 segir að fjarskiptaeftirlitsstofnanir ættu að byrja á því að „meta“ hvort samkeppnisaðstæður séu mismunandi milli svæða á smásölustiginu, að því gefnu að heildsölukvaðir væru ekki til staðar (e. modified greenfield approach). Ennfremur að ef mismunandi samkeppnisaðstæður væru greindar á smásölustiginu ætti að framkvæma ítarlega landfræðilega greiningu á heildsölustiginu.

1106. Af ofangreindu er ljóst að megin viðfangsefni markaðsgreiningar þessarar, þ.m.t. landfræðilegu greiningarinnar, er greining á heildsölumörkuðum 3a og 3b. Þar ber FST að afmarka og skilgreina mörk samkeppninnar með það fyrir augum að ákvarða hvort þörf sé á kvöðum á viðkomandi heildsölumörkuðum, og þá á þeim í heild eða á tilteknum landfræðilegum svæðum þar sem FST telur hættu á að neytendur verði fyrir tjóni vegna skorts á samkeppni á smásölustiginu, án kvaða á heildsölustigi. Verður það gert í köflum 5.5. (markaður 3a) og 5.6 (markaður 3b) hér að neðan.

1107. Áður en það er gert þarf FST hins vegar, eins og áður segir, að „meta“ viðkomandi smásölumarkaði, m.a. landfræðilega. Verkefnið er því ekki að skilgreina landfræðilega markaði með formlegum hætti á smásölustiginu, né að útnefna aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á umræddum smásölumarkaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, með það fyrir augum að leggja kvaðir á slíkt fyrirtæki á smásölumarkaðnum.

1108. Í kafla 5.4.2, og viðkomandi undirköflum þess kafla, hefur FST framkvæmt slíkt „landfræðilegt mat“ á viðkomandi smásölumarkaði niður á öll 64 sveitarfélög landsins. Þar lagði FST mat á stöðuna eftir sveitarfélögum út frá neðangreindum þáttum:

1. Útbreiðslu fjarskiptaneta.
2. Aðgangshindrunum.
3. Fjölda fjarskiptafyrirtækja.
4. Markaðshlutdeild.
5. Samþjöppun (HHI stuðull).
6. Verðlagningu.
7. Öðrum atriðum, þ.m.t. markaðshegðun, markaðsstefnu, þjónustuframboði, gæðum, eiginleikum, einkennum og virkni/notagildi tenginga og eðli eftirspurnar.

1109. Án þess að það hafi verið verkefnið að skilgreina landfræðilega markaði á smásölustiginu með formlegum hætti eða að útnefna aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum og leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtæki á umræddum smásölumarkaði, er það svo að samkvæmt 15. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar er FST ekki heimilt að leggja kvaðir á viðkomandi heildsölumörkuðum, eða tilteknum landfræðilegum hluta þeirra, ef talið er að virk samkeppni ríki á viðkomandi smásölumarkaði, eða tilteknum hluta hans, án þess að heildsölukvaðir séu til staðar. Samkvæmt 4. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar skal FST hins vegar útnefna fyrirtæki, eitt eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumarkaði eða hluta hans ef virk samkeppni ríkir ekki á viðkomandi smásölumarkaði, og/eða tilteknum hluta hans, né á viðkomandi heildsölumarkaði, og/eða tilteknum hlutum hans.

1110. Þar sem niðurstaða 3. kafla var sú að ekki væri virk samkeppni á viðkomandi smásölumarkaði, án kvaða á heildsölustigi, ef horft væri til landsins í heild, er verkefnið hér að meta hvort virk samkeppni kunni að vera til staðar á tilteknum landfræðilegum hluta hans. Verður því nú lagt mat á það hvort unnt sé að fullyrða að virk samkeppni sé ríkjandi í tilteknum sveitarfélögum hér á landi, að því gefnu að heildsöluþættir væru ekki til staðar (e. modified greenfield approach), þannig að ekki þurfi að meta samkeppnisstöðuna nánar á þeim svæðum á heildsölustiginu og þar með að fella niður heildsöluþættir á umrædd svæði án frekari mats á samkeppnisstöðunni á heildsölustiginu. Að mati FST er ljóst að kvaðir þær sem gilda og hafa um áráð gildi á viðkomandi heildsölumörkuðum á Mílu hafa aukið samkeppni á smásölumarkaði, en útbreiðsla ljósleiðaraneta keppinauta Mílu víða um land hafa einnig gert það.

1111. FST telur að við ofangreint mat þurfi að fara varlega, þar sem staðan á viðkomandi heildsölumörkuðum kann að vera viðsjárverð og/eða brothætt þrátt fyrir að staðan á smásölumarkaði virðist við fyrstu sýn gefa kröftuga eða jafnvel virka samkeppni til kynna. Þetta ætti einnig að draga úr hættu á „skekkju 1“ (e. false positive) sem varað er við í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014, sem felst í ótímabæru afnámi eða tilslökun kvaða þegar markaðsaðstæður réttlæta slíkt ekki, með tilheyrandi hættu á minnkandi samkeppnisþrýstingi á smásölustiginu. Því getur að mati FST verið varhugavert að fara of geyst í að fullyrða að kröftug samkeppni í tilteknu sveitarfélagi eða mengi sveitarfélaga á smásölustigi leiði sjálfkrafa til þess að viðkomandi sveitarfélag eða mengi þeirra verði ekki skoðað frekar á heildsölustiginu. Þá bendir FST á að ef verkefni stofnunarinnar væri að framkvæma fullburða landfræðilega skilgreiningu á viðkomandi smásölumarkaði er einnig líklegt að hún myndi a.m.k. ekki vera að fullu samkynja landfræðilegri greiningu á markaði 3a, þar sem framangreindar farnetslausnir eru ekki hluti af þeim markaði, eins og raunin er um viðkomandi smásölumarkað og markað 3b.

1112. Við þetta mat er sérstaklega horft til þess að hegðunarbættir, s.s. verðlagning og aðrir bættir eins og markaðshæðun, markaðsstefna, þjónustuframboð, gæði, eiginleikar, einkenni og virkni/notagildi tenginga og eðli eftirspurnar á smásölustigi gáfu ekki vísbendingar um að aðgreina bæri landfræðilega markaði á smásölustiginu, ef það hefði verið hið formlega verkefni þessarar greiningar. Hins vegar bendir formgerð smásölumarkaðarins til þess að þó nokkur munur sé á samkeppnisaðstæðum eftir sveitarfélögum hér á landi, sérstaklega þegar horft er til þess munar á markaðshlutdeild sem er milli sveitarfélaga, útbreiðslu fjarskiptaneta og fjölda starfandi heildsölu- og smásölufyrirtækja. Hins vegar kom einnig fram í kafla 5.4.2.6 hér að framan að samþjöppun er mikil á smásölumarkaði í öllum sveitarfélögum landsins, en mismikil þó.

1113. Við ofangreint mat hyggst FST miða við að tvö skilyrði þurfi að vera uppfyllt svo unnt sé að fullyrða á þessu stigi að virk samkeppni ríki í viðkomandi sveitarfélagi eða mengi þeirra, þ.e. annars vegar að ekkert fjarskiptafyrirtæki sé með yfir 50% markaðshlutdeild í viðkomandi sveitarfélagi á smásölustigi og hins vegar að HHI stuðull sé undir 2.000 stigum í viðkomandi sveitarfélagi. Er þetta í samræmi við það sem DBA studdist við í Danmörku í greiningu sinni á viðkomandi heildsölumörkuðum á árinu 2021, þó þar hafi verið miðað við að HHI stuðullinn væri undir 1.500 stigum. Framkvæmdastjórn ESB gerði ekki athugasemdir við þetta atriði. Þá er þetta í samræmi við það sem NKOM í Noregi lagði til í drögum að markaðsgreiningu sinni á umræddum heildsölumörkuðum sem fór í innanlandssamráð þann 14. júní 2023, en þar var miðað við HHI stuðul lægri en 2.000 stig, eins og FST miðar við.

1114. Markaðshlutdeild þess aðila sem hefur hæstu markaðshlutdeildina á umræddum smásölumarkaði er 50% eða undir því í 27 sveitarfélögum af 64, en mikill meirihluti landsmanna býr í þessum sveitarfélögum. Hins vegar er markaðshlutdeildin yfir 50% í 37 sveitarfélögum, sem öll eru utan höfuðborgarsvæðisins.

1115. Skemmst er hins vegar frá því að segja að í engu sveitarfélagi á umræddum smásölumarkaði hér á landi er umræddur HHI stuðull undir umræddum 2.000 stigum, en hann er lægstur í Reykjavík eða 2.663 stig, sem bendir til verulegrar samþjöppunar. Samþjöppunin er því enn meiri í öðrum sveitarfélögum landsins.

1116. Að mati FST er ekki líklegt að HHI stuðullinn fari undir umrædd 2.000 stig á líftíma þessarar greiningar í neinu sveitarfélagi. FST telur ekki líklegt að nýr smásöluaðili bætist við flórana á smásölustiginu á líftímanum sem gæti kollvarpað þessari spá. Þá hefur þróun síðustu ára hvað skiptingu smásöluhlutdeildar varðar verið fremur hægfara. Síminn hefur haldið sinni hlutdeild nokkuð vel, þó hún hafi lækkað nokkuð þegar umrædd farnetslausn var tekin með í reikninginn í árslok 2022. Síminn er með langlægstu hlutdeildina í þessari lausn af farnetsfyrirtækjunum þremur sem reka eigin farnet, enda hóf félagið að bjóða umrædda lausn mun síðar en Nova sérstaklega, en einnig töluvert síðar en Sýn. Það getur líka þýtt að Síminn eigi mestu möguleikana af þessum félögum til að auka hlutdeild sína varðandi þessa lausn, sem myndi þá styrkja stöðu Símans á umræddum smásölumarkaði í heild og á einstökum svæðum. Þá er Síminn með vinsælt sjónvarpsefni og er með mestu hlutdeildina í vöruvöndlum, sérstaklega vöndlum þar sem fjarskiptaþjónustu og sjónvarpsþjónustu er vöndlað saman. Nova, sem hefur aukið hlutdeild sína jafnt og þétt á síðustu árum, virðist hafa gert það fyrst og fremst á kostnað Sýnar, en hlutdeild þess félags hefur lækkað jafnt og þétt á síðustu árum. Hringdu, fjórði stærsti aðilinn, hefur hækkað hlutdeild sína lítilla ári frá ári en er þó aðeins með undir 10% hlutdeild á landsvísu, þegar umrædd farnetslausn er tekin með í reikninginn.

1117. Þrátt fyrir að niðurstaðan sé sú að ekki sé unnt að fullyrða að virk samkeppni ríki í neinu sveitarfélagi hér á landi á smásölustigi samkvæmt ofangreindu, tekur FST það fram að horft verður til og stuðst við samkeppnisstöðuna í viðkomandi sveitarfélögum á smásölustiginu, auk stöðunnar á viðkomandi heildsölumörkuðum, við afmörkun landfræðilegra markaða á heildsölustiginu, m.a. þætti eins og markaðshlutdeild og fjölda starfandi fyrirtækja. Þá verður einnig horft til stöðunnar á smásölumarkaði, auk stöðunnar á viðkomandi heildsölumörkuðum, við mat á samkeppnisstöðunni (SMP mat) í þeim sveitarfélögum eða mengi þeirra sem FST kann að telja að aflokinni landfræðilegri skilgreiningu umræddra heildsölumarkaða að virk samkeppni ríki ekki innan.

5.5 Landfræðileg skilgreining á markaði 3a

5.5.1 Almennt

1118. Í kafla 5.1 hér að framan er að finna ítarlega umfjöllun um regluverk og leiðbeiningar varðandi landfræðilega greiningu markaða, erlend fordæmi á þessu sviði og niðurstöðu síðustu markaðsgreiningar FST nr. 5/2021 á viðkomandi heildsölumörkuðum, athugasemdum ESA við hana og úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í tengslum við hana. Af reifun fordæma frá systurstofnunum FST í Evrópu er ljóst að áhersla margra systurstofnana

FST og framkvæmdastjórnar ESB og ESA hefur á síðustu misserum verið í átt að ítarlegri landfræðilegum greiningum en áður tíðkuðust, sem og á að aðgreina markaði landfræðilega.

1119. Við umfjöllun á regluverkinu var einnig litið til gildandi tilmæla ESA um viðkomandi þjónustumarkaði frá 2016 og viðmiðunarreglna leiðbeininga ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk frá nóvember 2022 að teknu tilliti til innlendra aðstæðna líkt og mælt er fyrir um í 2. mgr. 43. gr. fjarskiptalaga.

1120. Fjallað var um uppfærðar framangreindar leiðbeiningar ESA um markaðsgreiningar og mat á umfangsmiklum markaðsstyrk á fjarskiptamarkaði, þar sem m.a. kom fram að líta verði til tveggja meginatriða við landfræðilega greiningu á fjarskiptamarkaði, þ.e. annars vegar útbreiðslu neta og hins vegar tilvistar laga- og reglugerða.

1121. Einnig var litið til tilmæla ESA um viðeigandi vöru- og þjónustumarkaði á fjarskiptamarkaði frá 11. maí 2016. Í þeirri umfjöllun kom fram að við landfræðilega greiningu skyldi gera grein fyrir því hvaða landsvæði féllu undir sérhvern landfræðilegan markað með vísan til þess að samkeppnisaðstæður væru áþekkar eða nægilega einsleitar og að þau mættu aðgreina frá öðrum svæðum þar sem verulega ólíkar samkeppnisaðstæður ríktu. Sérstaklega bæri að líta til þess hvort hegðun félags sem hefur verulegan markaðsstyrk sé eins á öllum landsvæðum eða hvort félagið standi frammi fyrir verulega breytilegum samkeppnisaðstæðum á mismunandi svæðum sem hafa áhrif á hegðun félagsins.

1122. Því næst voru tilmæli og vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB um viðeigandi vöru- og þjónustumarkaði á sviði fjarskipta frá 18. desember 2020 skoðuð. Þar má finna umfjöllun um að ólíklegt sé að samkeppnisvandamál séu eins alls staðar á yfirráðasvæði viðkomandi ríkis, bæði með tilliti til markaðar 3a og 3b. Því sé mikilvægt að viðeigandi markaðir sæti ítarlegri landfræðilegri greiningu. Við slíka greiningu beri þá sérstaklega að horfa til þess hvort mögulegur aðili með umtalsverðan markaðsstyrk hegði sér með sambærilegum hætti milli svæða þar sem hann starfrækir fjarskiptanet eða hvort hann standi frammi fyrir mismunandi samkeppnisþrýstingi milli svæða.

1123. Rakið var að í vinnuskjalinu kæmi fram að þegar landfræðileg greining væri framkvæmd ættu eftirlitsaðilar að byrja á því að velja grunnviðmið fyrir landfræðilegar einingar sem upphafspunkt til að leggja mat á samkeppnisaðstæður. Slíkt viðmið gæti fylgt útbreiðslu netkerfa eða marka stjórnsýslueininga eftir aðstæðum í hverju landi fyrir sig. Ljóst er af þeirri umfjöllun að munur á samkeppnisaðstæðum á milli mismunandi svæða í sama landi, getur leitt til þess að ekki sé hjá því komist að greina þurfi aðskilda landfræðilega markaði. Þessi aðgreining getur að lokum leitt til mismunandi útnefninga félaga með umfangsmikill markaðsstyrk og mismunandi álagningar kvaða. Við framkvæmd slíkrar greiningar beri að líta til fjögurra þátta samkvæmt vinnuskjalinu: (a) Fjölda samkeppnisneta, (b) skiptingar markaðshlutdeildar á smásölu- og heildsölustigi, (c) bráðabirgðagreiningar á verðlagningu og verðmunar eftir svæðum og (d) hegðunarmynstri neytenda og markaðsaðila. Er því í eftirfarandi köflum litið til þessara þátta á markaði 3a, en ítarlega lýsingu á útbreiðslu samhliða neta má finna í kafla 5.5.2.2. Þá er litið til markaðshlutdeildar fjarskiptafyrirtækjanna í kafla 5.5.2.5 og verðlagningar eftir svæðum í kafla 5.5.2.6. Loks er litið til annarra atriða, svo sem eðli eftirspurnar í kafla 5.5.2.7.

1124. Varðandi val á viðmiði fyrir landfræðilega grunneiningu ætti, samkvæmt tilmælunum og vinnsluskjalinu, það að vera upphafspunktur landfræðilegrar greiningar, að skilgreina landfræðilega grunneiningu til að framkvæma frummat á samkeppnisaðstæðum út frá. Næsta skref er að flokka saman þær landfræðilegu einingar þar sem samkeppnisaðstæður eru nægilega einsleitar. Í framhaldi af landfræðilegri greiningu ber fjarskiptaeftirlitsstjórnvöldum að framkvæma mat á umtalsverðum markaðsstyrk á sérhverjum landfræðilegum markaði og leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim landfræðilegu mörkuðum þar sem ekki ríkir virk samkeppni.

1125. Þá komu sameiginleg afstaða og skýrslur BEREC um landfræðilegar skilgreiningar til skoðunar. Einkum var litið til skýrslu BEREC um samkeppni milli margra rekstraraðila næstu kynslóðar aðgangsneta á sama landsvæði, dags. 8. júní 2023, þar sem fjallað var um hvaða áhrif samhliða net hefðu á viðeigandi markaði og á landfræðilega greiningu. Rannsókn BEREC leiddi í ljós að það er að einhverju leyti fylgni milli hlutfalls samhliða næstu kynslóðar aðgangsneta og þess hvort landfræðilegur markaður er aðgreindur og/eða mismunandi kvaðir lagðar á, þó aðrir þættir skipti einnig máli fyrir ákvörðun um landfræðilega skilgreiningu. Má af framangreindu ráða að mikilvægt getur reynst að líta til útbreiðslu neta við landfræðilega greiningu viðeigandi markaða.

1126. Í kafla 5.2 er svo að finna rökstuðning fyrir þörf á ítarlegri landfræðilegri greiningu umræddra heildsölumarkaða að þessu sinni. Komist var að þeirri niðurstöðu að í ljósi aukins mikilvægis landfræðilegra greininga við markaðsgreiningar á viðkomandi mörkuðum í Evrópu á síðustu árum, aukinnar útbreiðslu ljósleiðaraneta Mílu og keppinauta félagsins á höfuðborgarsvæðinu og víðar um land, aukinnar markaðshlutdeildar keppinauta Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum undanfarin ár og breytilegrar markaðshlutdeildar aðila á tengdum smásölumarkaði eftir landssvæðum, að rétt væri að framkvæma ítarlega landfræðilega greiningu á umræddum mörkuðum. Einnig var litið til markmiðs Mílu um útfösun á koparnetinu sínu á næstu árum, sem mun gera það að verkum að ekkert fjarskiptafyrirtæki verður líklegt til að vera með landsdekkandi fjarskiptanet í lok áformaðs líftíma greiningarinnar.

1127. Í kafla 5.3 er að finna umfjöllun og niðurstöðu FST varðandi val á landfræðilegum grunneiningum sem mynda útgangspunkt hinnar landfræðilegu greiningar. Í kaflanum kemst FST að þeirri niðurstöðu að sveitarfélög séu heppilegustu grunneiningarnar til að mynda útgangspunkt hinnar landfræðilegu greiningar og framkvæma landfræðilega greiningu út frá, miðað við aðstæður hér á landi. Að mati FST er meira gagnsæi og meðalhóf fólgið í því að miða við sveitarfélagamörk en póstnúmer í tengslum við markaðsgreiningu þessa, auk þess sem það er meira viðeigandi miðað við ríkjandi samkeppnisaðstæður á viðkomandi markaði.

1128. Í kafla 5.4 er svo að finna greiningu á tengdum smásölumarkaði niður á sveitarfélög. Í 8. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, sem og í 7. mgr. 44. gr. fjarskiptalaga, segir að upphafspunktur allra greininga á heildsölustigi sé að leggja „mat“ á samkeppnisstöðu á viðkomandi smásölumarkaði/smásölumörkuðum. Meti FST það svo, að án kvaða á heildsölustigi sé hætta á að neytendur verði fyrir tjóni vegna skorts á samkeppni á smásölustiginu. Lá því fyrir að leggja mat á samkeppnisstöðuna á viðkomandi smásölumarkaði eftir svæðum til þess að hægt væri að skilgreinagreina landfræðilega markaðinn á umræddum heildsölumörkuðum. Niðurstaðan var að ekki væri unnt að fullyrða að virk samkeppni ríkti á smásölustigi, a.m.k. ekki á öllum svæðum. Þrátt fyrir það verður horft til og stuðst við

samkeppnisstöðuna í viðkomandi sveitarfélögum á smásölustiginu, auk stöðunnar á viðkomandi heildsölumörkuðum, við afmörkun landfræðilegra markaða á heildsölustiginu, m.a. þætti eins og markaðshlutdeild og fjölda starfandi fyrirtækja. Þá verður einnig horft til stöðunnar á smásölumarkaði, auk stöðunnar á viðkomandi heildsölumörkuðum, við mat á samkeppnisstöðunni (SMP mat) innan landfræðilegra markaða.

5.5.2 Landfræðileg greining á markaði 3a

5.5.2.1 Almenn

1129. Eins og fram kemur í kafla 4.2.9 hér að framan var það niðurstaða FST að heildsölumarkaður 3a fyrir staðaraðgang með fasttengingu samanstandi af aðgangi að efnislegum tengingum í aðgangsnæti í kopar- og ljósleiðaranæti, ásamt samsvarandi sýndarnetslausnum sem uppfylla þau skilyrði sem lýst er í skýringum með tilmælum um viðkomandi markaði, þ.e. 1) að aðgangur sé staðbundinn en ekki miðlægur, 2) að leigutaki geti valið hvaða þjónustu hann veiti og hafi tryggða eða næga afkastagetu af fullnægjandi gæðum og 3) að leigutaki hafi fulla stjórn á tengingunni.

1130. Í kafla 3.2.6 hér að framan lagði FST mat á það hvort virk samkeppni væri ríkjandi á umræddum smásölumarkaði hér á landi. Niðurstaða FST var sú að svo sé ekki, nema ef vera skyldi á tilteknum svæðum, þrátt fyrir að heildsölukvaðir hafi hvílt á Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum um árabil. Staðan á umræddum smásölumarkaði væri eflaust önnur, jafnvel á svæðum þar sem meiri samkeppni væri til staðar, ef ekki væri fyrir ofangreindar heildsölukvaðir. Því taldi FST mikilvægt að greina stöðuna á viðkomandi heildsölumörkuðum áfram.

1131. Ofangreint benti eindregið til þess að ef ekki væri fyrir heildsölukvaðir gætu netrekendur, a.m.k. á tilteknum svæðum þar sem samkeppni væri ekki nægjanleg á smásölumarkaði, mögulega haft þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni og að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda eða haldið uppi aðgangshindrunum að innviðum, kerfum og þjónustu, sbr. 17. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Því telur FST nauðsynlegt að framkvæma ítarlega landfræðilega greiningu á umræddum heildsölumarkaði og framkvæma síðan ítarlegt mat á samkeppnisaðstæðum og markaðsstyrk aðila á umræddum heildsölumörkuðum á þeim svæðum þar sem ekki er talin ríkja virk samkeppni á smásölu- og/eða heildsölustiginu og eftir atvikum útnefna fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja þá viðeigandi kvaðir á það/þau fyrirtæki.

1132. Þar sem þeir heildsölumarkaðir sem hér eru til greiningar eru tengdir í sömu virðiskeðju, ber að freista þess að bregðast við yfirstandandi eða mögulegum samkeppnisvandamálum á umræddum smásölumarkaði á þeim heildsölumarkaði sem er neðst í virðiskeðjunni, þ.e. á markaði 3a. Vera kann að kvaðir á þeim markaði nægi ekki einar og sér til að leysa samkeppnisvandamál á umræddum smásölumarkaði og þarf þá einnig að bregðast við þeim á þeim heildsölumarkaði sem er ofar í virðiskeðjunni, þ.e. á markaði 3b. Það er ekki fyrr en fullreynt er að kvaðir á umræddum heildsölumörkuðum dugi ekki til, sem til álita kemur að bregðast við greindum samkeppnisvandamálum með kvöðum á smásölustiginu, sbr. 61. gr. fjarskiptalaga.

1133. Ennfremur kemur fram í ofangreindum kafla 3.2.6 að FST telji að verulegar aðgangshindranir séu ennþá til staðar á tilteknum svæðum á heildsölumörkuðum fyrir staðbundinn og miðlægan aðgang. Internetþjónusta verði ekki markaðssett á smásölustigi nema viðkomandi þjónustuveitandi hafi aðgang að heildsöluaðföngum á mörkuðum 3a og/eða 3b. Því verði ekki annað séð en að, ef ekki væru til staðar aðgangskvaðir á heildsölustigi, þá gætu verið verulegar aðgangshindranir að smásölumarkaðnum á umræddum svæðum, þótt þessar aðgangshindranir hafi eflaust minnkað nokkuð við sölu Símans á Mílu. Jafnvel þó kvaðir væru til staðar mætti merkja aðgangshindranir að umræddum smásölumarkaði á tilteknum svæðum.

1134. Með ákvörðun SE nr. 24/2023, dags. 3. júlí 2023, komst SE að þeirri niðurstöðu að aðeins væri á þessu stigi forsendur til að fella úr gildi nokkur ákvæði sáttar Símans við SE frá 2015, til viðbótar þeim sem féllu úr gildi samkvæmt sátt sem SE hafði gert við Mílu og Ardian, við sölu Mílu frá Símanum, sbr. ákvörðun SE nr. 16/2023, dags. 22. maí 2023. Varðandi frekari niðurfellingu ákvæða í umræddri sátt taldi SE mikilvægt að afla frekari reynslu af þeim breytingum sem orðið hefðu á fjarskiptamörkuðum við sölu Símans á Mílu og leysa úr fyrirliggjandi kvörtunum og athugunum sem vörðuðu Símann.

1135. Þá sagði SE að eitt af markmiðum sáttarinnar frá 2015 hefði verið að tryggja sjálfstæði Mílu gagnvart Símanum. Þannig hefði m.a. verið kveðið á um aðskilnað fyrirtækjanna að umtalsverðu leyti. Af þeim sökum hefði sú breyting, sem orðið hafi á skipulagi markaðarins og tengslum Símans og Mílu eftir sölu Mílu til Ardian, orðið minni en ella hefði orðið. Því væri sú efnislega breyting sem falist hefði í sölnunni takmörkuð að þessu leyti. Þá segir að þrátt fyrir sölnuna á Mílu og að skorið hefði verið á bein eignatengsl á milli fyrirtækjanna væri áfram í gildi víðtækur heildsölusamningur milli Símans og Mílu. Myndaði þessi samningur að mati SE mjög sterk hagsmunatengsl á milli fyrirtækjanna sem gætu birst í ýmsu. Það væri því að lágmarki ekki tímabært að slá því föstu að áhrifa hinnar lóðréttu samþættingar gætti ekki enn.

1136. Það var því niðurstaða SE að framangreint leiddi til þess að ekki væri tilefni til þess að fella úr gildi öll ákvæði sáttarinnar sem vörðuðu Símann. Raunar væri mikilvægt að þau héldu gildi sínu á meðan ekki væri komin reynsla á þær breytingar sem orðið hefðu á fyrirkomulagi markaðarins við sölnuna á Mílu og ekki hefði verið leyst úr útistandandi málum sem vörðuðu meint brot Símans gegn skilyrðunum. Ekki hefði verið leitt í ljós að slíkar verulegar breytingar hefðu orðið á fjarskiptamörkuðum hér á landi að forsendur væru til að fella úr gildi mikilvæg efnisskilyrði sem skuldbundu Símans samkvæmt sáttinni frá 2015. Við þetta mat horfði SE einkum til:

- Staða Símans á mikilvægum mörkuðum sem félagið starfaði á væri áfram sterk.
- Heildsölusamningur Símans og Mílu og önnur tengsl fyrirtækjanna fela í sér áframhaldandi rík hagsmunatengsl, sem bera a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttar samþættingar og geta haft áhrif á þeim mörkuðum sem Síminn starfar á.

1137. Hér í framhaldinu verður lögð áhersla á að fjalla um mögulegan mun á samkeppnisaðstæðum sem mögulega kann að vera til staðar á heildsölumarkaði þessum eftir landsvæðum. Í köflum 5.5.2.2-5.5.2.7 verður lagt ítarlegt mat lagt á stöðuna á umræddum heildsölumarkaði m.t.t. til munar á samkeppnisaðstæðum eftir sveitarfélögum eða mengi sveitarfélaga. Þar verður fjallað um eftirtalin atriði:

- Útbreiðslu fjarskiptaneta eftir sveitarfélögum.
- Aðgangshindranir á smásölumarkaði eftir sveitarfélögum.
- Fjöldi fjarskiptafyrirtækja á viðkomandi heildsölumörkuðum í einstökum sveitarfélögum.
- Markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði eftir sveitarfélögum.
- Verðlagningu á viðkomandi heildsölumarkaði eftir sveitarfélögum.
- Önnur atriði, þ.m.t. markaðshegðun, markaðsstefna, þjónustuframboð, gæði, eiginleikar, einkenni og virkni/notagildi tenginga og eðli eftirspurnar eftir svæðum.

1138. Í kafla 5.5.2.8 er svo að finna niðurstöðu FST varðandi landfræðilega greiningu á samkeppnisstæðum niður á svæði á viðkomandi heildsölumarkaði. Eins og fram kemur í kafla 5.3 hér að framan er það niðurstaða FST að sveitarfélög séu heppilegustu grunneiningarnar sem útgangspunktur hinnar landfræðilegu greiningar til að framkvæma landfræðilega greiningu út frá, miðað við aðstæður hér á landi. Á þetta bæði við um smásölu- og heildsölustigið að mati FST. Í kafla 5.6 er svo að finna landfræðilega greiningu á markaði 3b.

5.5.2.2 Útbreiðsla koparneta, ljósleiðaraneta og 4G, 4,5G og 5G farneta eftir sveitarfélögum og spá um þróun hennar

1139. Í 3. kafla var ítarlega farið yfir stöðuna á landsvísu á smásölumarkaði fyrir breiðbandstengingar og -þjónustu á föstum notkunarstað, hvort sem um er að ræða fastanet (koparnet með VDSL búnaði, kapalkerfi og ljósleiðarar) eða straumfæddar farnetslausnir um 4G/4,5G og 5G.

1140. Í kafla 3.1.1 er ítarlega fjallað um aðgengi að framangreindum fjarskiptanetum, útbreiðslu þeirra og notkun á þeim. Eins og þar kemur fram er útbreiðsla kapalkerfa afar lítil á Íslandi og takmarkast í raun aðeins við eitt hverfi í einu sveitarfélagi landsins, þ.e. í Reykjanesbæ. Þar kemur einnig fram að aðgengi að sí tengdri internetþjónustu um fastanet sé með mesta móti á Íslandi og er Ísland það Evrópuland sem hefur hæsta hlutfall virkra ljósleiðaratenginga eða um 77%. Hlutfall virkra kopartenginga hefur farið hratt fækkandi síðustu árin þó enn hafi um 20% fastanetstenginga hér á landi verið um slíka tæknilausn í árslok 2022 og þá fyrst og fremst VDSL. Í árslok 2022 náðu ljósleiðaraheimtaugar til 89% heimila og fyrirtækja landsins, þar af til 93% heimila og 72% fyrirtækja. Samhliða útbreiðsla tveggja ljósleiðaraneta var þá orðin 57% á landsvísu. Ekki þekkist hér á landi samhliða útbreiðsla fleiri en tveggja ljósleiðaraneta og ekki er að búast við því að slík verði raunin. Þá eru 4G/4,5G farnet mjög útbreidd hér á landi, auk þess sem mikil og hröð 5G væðing stendur yfir og mun gera það áfram næstu árin, enda hafa farsímafyrirtækin þrjú öll metnaðarfull áform uppi í þessum efnum. Hefur afkasta- og flutningsgeta slíkra háhraða farneta tekið stakkaskiptum á síðustu árum með útbreiðslu þessara farnetskynslóða. Einnig er litið til fjölda keppinauta hins mögulega markaðsráðandi fyrirtækis sem veita eða geta veitt þjónustu á viðkomandi svæði eða svæðum enda getur sú aðferð reynst árangursrík við endurspeglun aðgangshindrana eftir svæðum.

1141. Eins og fram hefur komið telur FST að staðganga sé orðinn að veruleika á smásölumarkaðnum milli internetþjónustu um framangreindar fastanetslausnir og internetþjónustu um straumfædda beina sem nota slíkar farnetslausnir. Í kafla 4 kemur svo fram að slík staðganga sé einnig til staðar á markaði 3b en ekki á markaði 3a. Í kafla 3.1.5 var svo fjallað um þróun á framboði mismunandi aðgangstækni á landsvísu á umræddum smásölumarkaði. Vísast til þessara kafla.

1142. Í þessum kafla verður nánari umfjöllun um útbreiðslu þessara fjarskiptaneta eftir sveitarfélögum landsins.

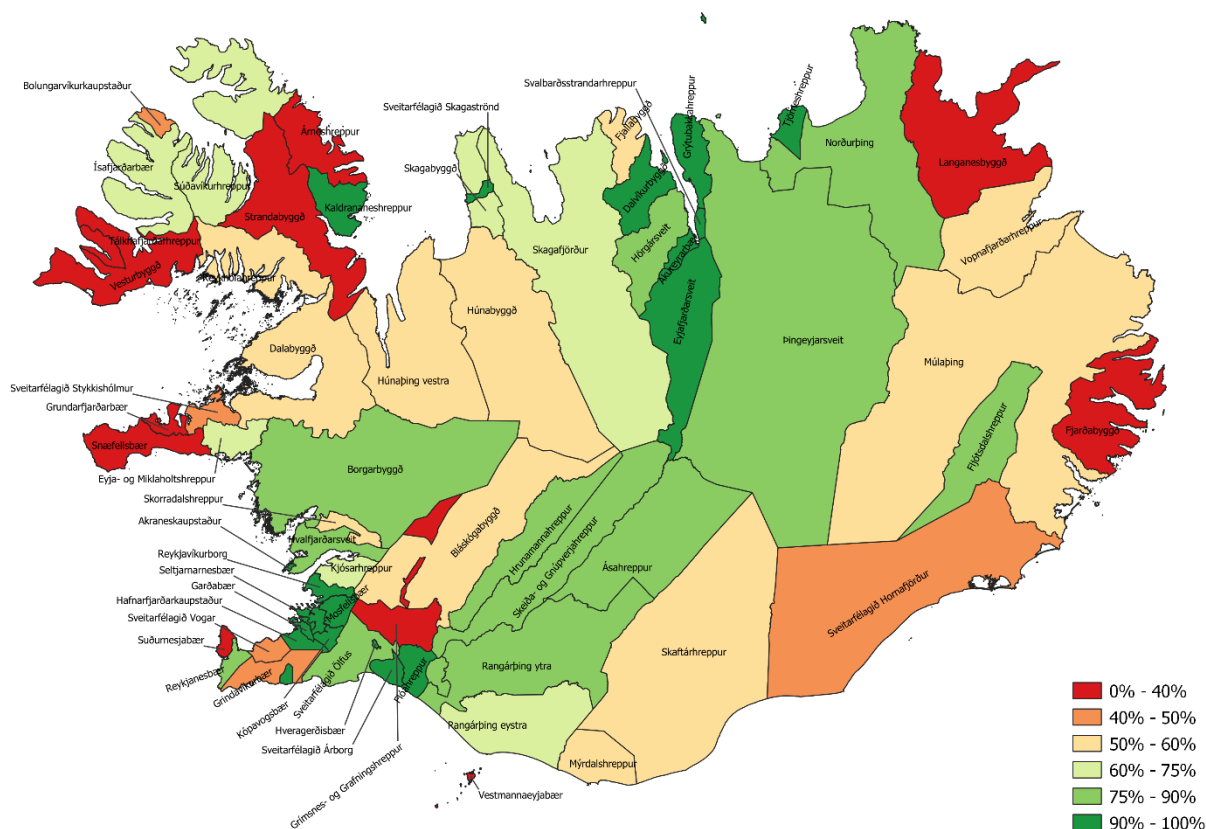
1143. Í Evrópu hafa samkeppnisvandamál á smásölumarkaði eða smásölumörkuðum sem tengjast heildsölumörkuðum 3a og 3b almennt orsakast af ófullnægjandi innviðasamkeppni (samhliða fjarskiptanetum) og/eða skorti á árangursríkum heildsöluaðgangi. Atriði þessi geta verið með mismunandi hætti milli svæða, auk þess sem forsendur fyrir virkri samkeppni kunna að vera litlar á mjög fámennum og dreifbýlum svæðum. Þetta hefur einnig verið staðan hér á landi, en samkeppni á smásölumarkaði hefur smám saman farið vaxandi víðast hvar á síðastliðnum rúmu 20 árum, fyrst vegna heildsöluaðgangs að fjarskiptanetum Mílu og síðar vegna útbreiðslu ljósleiðaraneta hinna ýmsu netrekenda sem hafa veitt Mílu samkeppni. Valkostum smásölufyrirtækja hefur því fjölgað frá því sem áður var. Þetta er þó verulega mismunandi milli svæða hér á landi og almennt má segja að smásölusamkeppni sé meiri á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni, þótt víða á landsbyggðinni sé orðin kröftug samkeppni einnig, sbr. tafla 5.4 hér að framan.

1144. Þar sem sterk fylgni er á milli útbreiðslu fjarskiptaneta sem veita fjarskiptanetum Mílu samkeppni og stöðunnar á viðkomandi smásölumarkaði, telur FST rétt að fjalla hér um útbreiðslu slíkra fjarskiptaneta eftir sveitarfélögum landsins. Míla hafði áður landsdekkandi fastanet en hefur það ekki lengur, þó félagið sé það fjarskiptafyrirtæki sem starfrækir umfangsmestu fastanet landsins (kopar og ljósleiðarar),²⁸⁹ en samanlagt ná þau nú til um 91% heimila og fyrirtækja landsins. Ef Míla á ekki undirliggjandi fjarskiptanet starfrækir félagið þó í langflestum tilvikum bitastraumsþjónustu á viðkomandi netum og þannig nær bitastraumsþjónusta Mílu með einum eða öðrum hætti til nánast allra byggðra bóla hér á landi.

1145. Á eftirfarandi myndum má sjá ljósleiðaraútbreiðslu, útbreiðslu samhliða fastaneta og samhliða ljósleiðaraneta eftir sveitarfélögum.

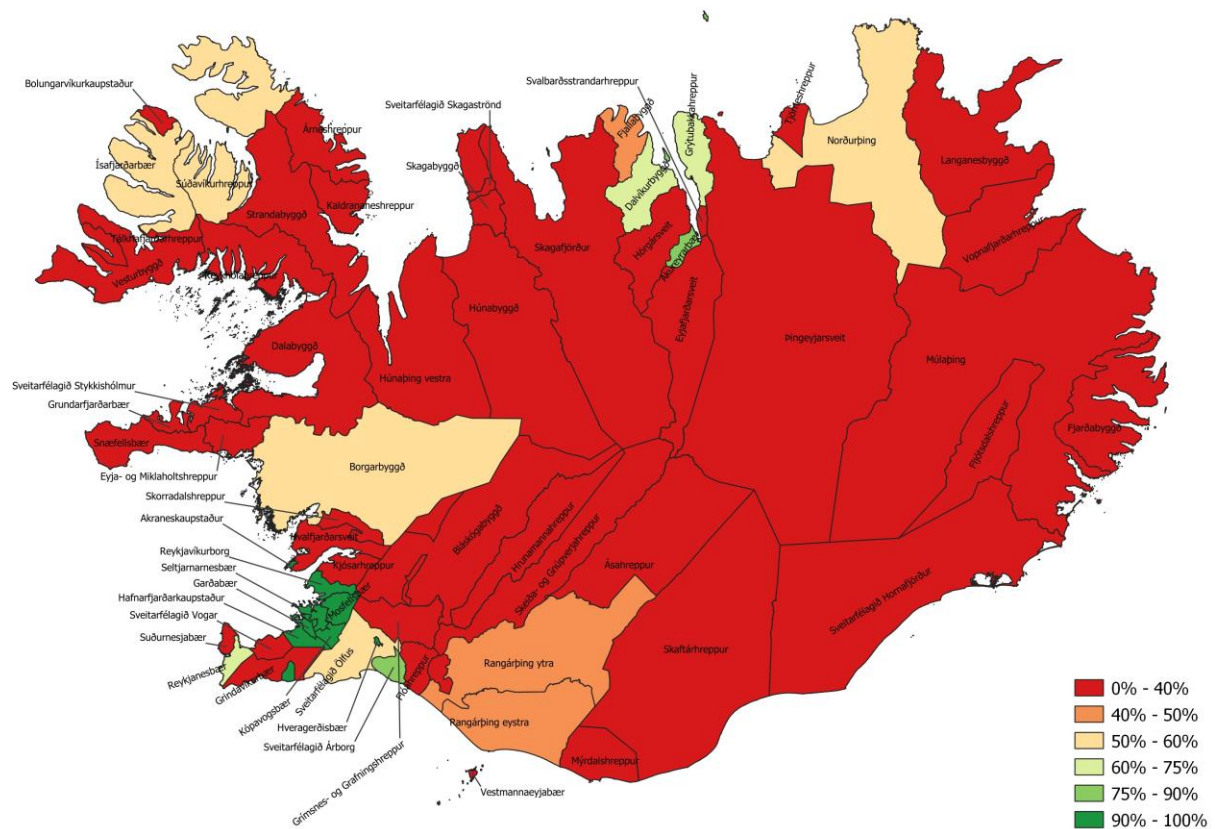
²⁸⁹ Þó Míla hafi lagt niður hluta koparnetsins nær það ennpá til um 85% heimila og fyrirtækja í landinu, en félagið hyggst ljúka niðurlagningu kerfisins við árslok 2028, þar sem mesti krafturinn verður í niðurlagningunni tvö síðustu árin.

Mynd 5.1 Ljósleiðaraútbreiðsla í sveitarfélögum

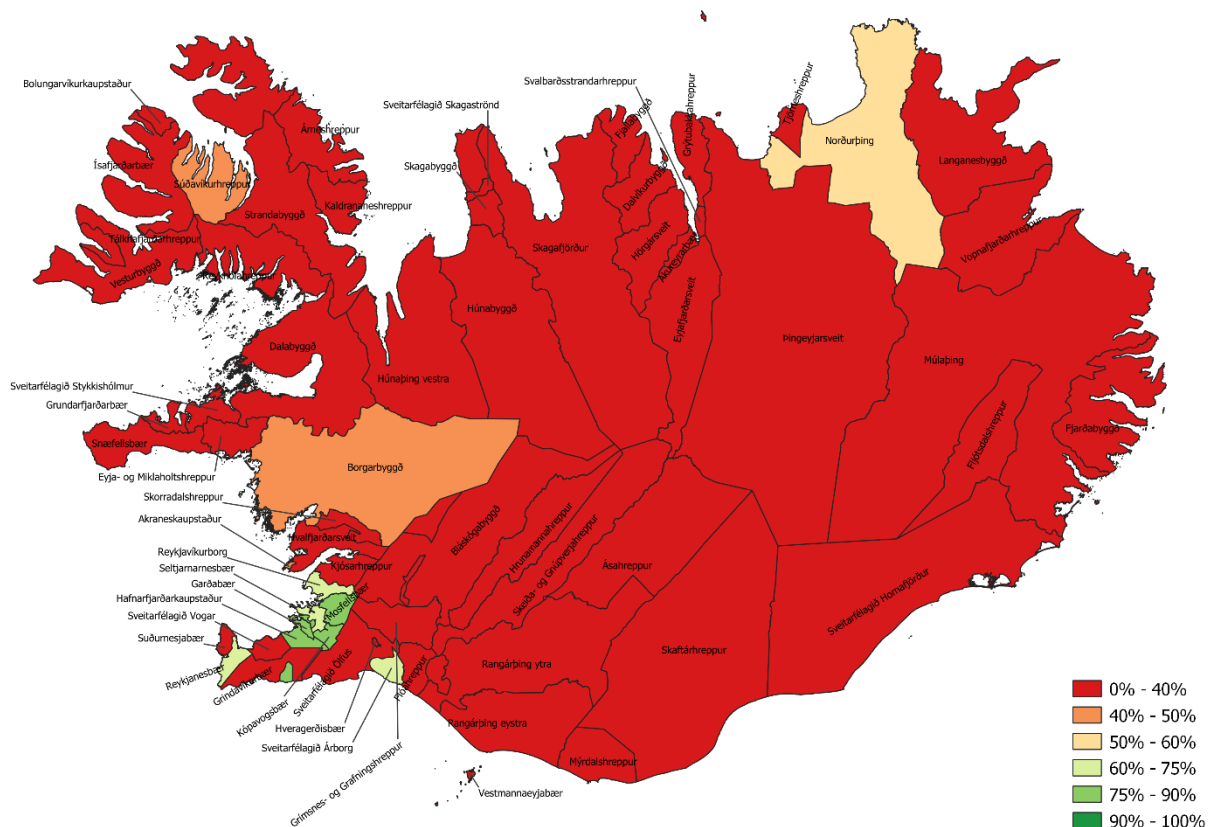


1146. Eins og sést á myndinni eru ljósleiðaravæðing komin mislangt í sveitarfélögunum. Í flestum þeirra hafa dreifbýlin verið ljósleiðaravædd í gegnum átakið „Ísland ljóstengt“. Oft eru flest lögheimili og vinnustaðir hins vegar í þéttbýlinu þar sem ekki var veittur styrkur til að ljósleiðaravæða sem leiðir til þess að lágt hlutfall heimila og vinnustaða hafa verið ljósleiðaravædd. Misjafnt er hvort fjarskiptafyrirtæki hafi farið út í ljósleiðaravæðingu í þéttbýlinu á markaðsforsendum og í einhverjum tilfellum hafa sveitarfélögin sjálf styrkt slíka framkvæmd.

Mynd 5.2 Útbreiðsla samhliða fastaneta (ljósleiðari og/eða kopar) í sveitarfélögum



Mynd 5.3 Útbreiðsla tveggja eða fleiri samhliða ljósleiðara í sveitarfélögum



1147. FST hefur því safnað gögnum um viðkomandi heildsölumarkað í fastanetum, þar sem gögn hafa verið sundurliðuð eftir sveitarfélögum á 9 tímapunktum, þ.e. fyrir mitt ár 2018, áramótin 2018/2019, áramótin 2019/2020, mitt ár 2020, áramótin 2020/2021, mitt ár 2021 og áramótin 2021/2022, mitt ár 2022 og áramótin 2022/2023.²⁹⁰ Meðal annars hefur verið safnað gögnum um útbreiðslu kopar- og ljósleiðaraheimtauga, sem og upptöku þjónustu á hverju neti, á mörkuðum 3a niður á sveitarfélög. Frá því að síðasta greining leit dagsins ljós í október 2021 fækkaði sveitarfélögum hins vegar úr 69 í 64 á árunum 2021 og 2022.

1148. Í neðangreindri töflu 5.6 má sjá útbreiðsluhlutfall samhliða fjarskiptaneta hér á landi eftir sveitarfélögum²⁹¹, raðað eftir landsvæðum til hægðarauka. Hér er miðað við að það sé ekki sami eigandi undirliggjandi neta. Rétt er að taka fram að við útreikninga á útbreiðsluhlutfalli er horft til útbreiðslu til staðfanga samkvæmt gögnum frá eigendum ljósleiðaraneta annars vegar og hins vegar frá gögnum Þjóðskrár og HMS um fjölda lögheimila og vinnustaða í hverju staðfangi. Mögulegt er að ekki sé búseta eða virk starfsemi á viðkomandi staðföngum og því kann að vera að við ljósleiðaravæðingu þá sé ekki óskað eftir ljósleiðaratengingu á viðkomandi staðfang. Þá kunna að leynast villur í skráningu lögheimila og vinnustaða. Í einhverjum sveitarfélögum þar sem útbreiðsla ljósleiðara er talin lokið er

²⁹⁰ Í viðauka C má sjá tölurnar fyrir mitt ár 2023.

²⁹¹ Útbreiðsluhlutfallið er reiknuð stærð og er með fyrirvara um réttleika þeirra gagna sem berast til FST.

reiknuð útbreiðsla því ekki 100% og gera má ráð fyrir að útbreiðsluhlutfall sé frekar vanáætlað frekar en að um ofmat sé að ræða.

1149. Samhliða fastanet taka til kopar- og ljósleiðaraneta á meðan samhliða ljósleiðari gefur til kynna hlutfall þeirra lögheimila og vinnustaða sem geta tengst ljósleiðara frá tveimur aðilum. Við ákvörðun þess hvort að lögheimili eða vinnustaður hefur aðgang að farneti þá er miðað við gott 4G, 4,5G eða 5G farnetsmerki innanhús. Við samhliða útbreiðslu á einu farneti og einu eða tveimur fastanetum er miðað við að ekki sé sami eigandi á viðkomandi netum, þ.e. þar sem Míla er eigandi fastanets þá er ekki talin með útbreiðsla Símans þar sem hún byggir á farsímadreifikerfi Mílu (Radio Access Network; RAN) sem fyrirtækið keypti af Símanum í ársbyrjun 2021.

Tafla 5.6 Ljósleiðaraútbreiðsla og útbreiðsluhlutfall samhliða fjarskiptaneta eftir landsvæðum í lok 2022²⁹²

Höfuðborgarsvæðið

Sveitarfélag	Ljósleiðara-útbreiðsla	Samhliða fastanet	Samhliða ljósleiðari	1 farnet og 2 fastanet	1 farnet og 1 fastanet
Reykjavíkurborg	99,4%	97,5%	73,7%	97,5%	99,5%
Kópavogsbær	99,7%	98,4%	75,9%	98,4%	99,7%
Seltjarnarnesbær	99,9%	95,9%	30,1%	95,9%	99,9%
Garðabær	98,7%	97,3%	85,6%	97,3%	98,8%
Hafnarfjarðarkaupstaður	98,1%	94,7%	76,8%	94,7%	98,2%
Mosfellsbær	97,4%	92,5%	78,9%	92,5%	98,7%
Kjósarhreppur	73,6%				29,1%

Suðurnes

Sveitarfélag	Ljósleiðara-útbreiðsla	Samhliða fastanet	Samhliða ljósleiðari	1 farnet og 2 fastanet	1 farnet og 1 fastanet
Reykjanesbær	89,0%	67,6%	64,8%	67,6%	92,3%
Grindavíkurbær	44,7%	14,6%	13,7%	14,6%	90,5%
Sveitarfélagið Vogar	40,5%				83,1%
Suðurnesjabær	34,8%				88,8%

²⁹² Í viðauka C má finna gögn um útbreiðslu fyrir mitt ár 2023.

Vesturland

Sveitarfélag	Ljósleiðara- útbreiðsla	Samhliða fastanet	Samhliða ljósleiðari	1 farnet og 2 fastanet	1 farnet og 1 fastanet
Akraneskaupstaður	96,0%	92,1%	47,0%	92,1%	97,7%
Skorradalshreppur	53,7%				53,7%
Hvalfjarðarsveit	89,3%	6,9%	5,3%	5,1%	71,8%
Borgarbyggð	81,1%	53,6%	46,3%	53,0%	82,6%
Grundarfjarðarbær	36,3%				87,4%
Eyja- og Miklaholtshreppur	72,9%	1,4%	1,4%		41,4%
Snæfellsbær	34,3%	0,1%		0,1%	75,1%
Sveitarfélagið Stykkishólmur	42,6%	0,5%	0,5%	0,5%	89,9%
Dalabyggð	52,6%				65,3%

Norðurland vestra

Sveitarfélag	Ljósleiðara- útbreiðsla	Samhliða fastanet	Samhliða ljósleiðari	1 farnet og 2 fastanet	1 farnet og 1 fastanet
Húnaþing vestra	53,6%	0,3%	0,3%		59,2%
Sveitarfélagið Skagaströnd	96,1%				92,5%
Skagabyggð	66,7%				4,8%
Húnaþing norðra	51,0%	0,1%	0,1%		77,9%
Skagafjörður	60,6%	0,0%	0,0%		70,8%

Vestfirðir

Sveitarfélag	Ljósleiðara- útbreiðsla	Samhliða fastanet	Samhliða ljósleiðari	1 farnet og 2 fastanet	1 farnet og 1 fastanet
Bolungarvíkurkaupstaður	43,5%	39,1%	1,2%	38,7%	88,8%
Ísafjarðarbær	63,4%	53,4%	20,8%	50,9%	87,7%
Reykholahreppur	58,8%	0,6%		0,6%	39,4%
Tálknafjarðarhreppur	12,9%	2,9%		2,9%	85,0%
Vesturbyggð	21,5%	4,1%	3,7%	0,6%	78,7%
Súðavíkurhreppur	73,8%	59,2%	50,0%	59,2%	68,5%
Árneshreppur	20,4%				20,4%
Kaldrananeshreppur	97,1%				
Strandabyggð	17,7%				53,5%

Norðurland eystra

Sveitarfélag	Ljósleiðara- útbreiðsla	Samhliða fastanet	Samhliða ljósleiðari	1 farnet og 2 fastanet	1 farnet og 1 fastanet
Akureyrarbær	92,7%	87,3%	32,7%	87,0%	97,8%
Norðurþing	84,8%	59,9%	52,9%	58,7%	88,5%
Fjallabyggð	51,0%	43,5%	3,5%	43,5%	92,6%
Dalvíkurbyggð	97,6%	67,0%	5,7%	66,1%	88,3%
Eyjafjarðarsveit	92,7%	22,6%	5,8%	22,1%	83,2%
Hörgársveit	86,9%	15,4%	15,4%	15,4%	62,1%
Svalbarðsstrandarhreppur	90,7%	36,1%	2,2%	35,5%	82,5%
Grýtubakkahreppur	97,1%	62,9%	2,9%	62,9%	86,3%
Tjörneshreppur	91,3%				47,8%
Þingeyjarsveit	82,7%	10,2%	0,1%	10,0%	60,6%
Langanesbyggð	34,5%	11,9%		0,6%	73,8%

Austurland

Sveitarfélag	Ljósleiðara- útbreiðsla	Samhliða fastanet	Samhliða ljósleiðari	1 farnet og 2 fastanet	1 farnet og 1 fastanet
Fjarðabyggð	28,1%	1,2%	1,0%	0,4%	89,4%
Múlaþing	51,6%	14,7%	12,8%	14,0%	82,1%
Vopnafjarðarhreppur	50,3%	32,1%	0,3%	32,1%	79,7%
Fljótsdalshreppur	88,5%				38,5%

Suðurland

Sveitarfélag	Ljósleiðara- útbreiðsla	Samhliða fastanet	Samhliða ljósleiðari	1 farnet og 2 fastanet	1 farnet og 1 fastanet
Vestmannaeyjabær	26,2%	0,3%	0,1%	0,3%	96,2%
Sveitarfélagið Árborg	96,6%	76,3%	69,2%	76,3%	95,7%
Sveitarfélagið Hornafjörður	44,0%	3,0%	0,5%		77,2%
Mýrdalshreppur	57,6%	5,8%	0,8%	5,5%	78,7%
Skaftárhreppur	55,4%	0,6%		0,6%	47,5%
Ásahreppur	86,7%				26,7%
Rangárþing eystra	72,9%	40,4%	12,9%	40,1%	52,6%
Rangárþing ytra	78,3%	42,3%	8,5%	42,3%	61,6%
Hrunamannahreppur	78,7%	36,0%		36,0%	76,0%
Hveragerðisbær	97,1%	94,4%	39,6%	94,4%	98,2%
Sveitarfélagið Ölfus	75,7%	57,5%	19,9%	55,8%	77,6%
Grímsnes- og Grafningshreppur	35,2%	1,6%	1,6%	1,3%	37,8%
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	81,9%	1,9%	1,9%	0,8%	37,1%
Bláskógabyggð	52,6%	0,4%	0,2%	0,4%	66,2%
Flóahreppur	92,0%	1,5%	0,4%	0,4%	49,2%

1150. Af framangreindri töflu má ráða að höfuðborgarsvæðið, að Kjósarhreppi undanskildum,²⁹³ sker sig töluvert úr m.t.t. ljósleiðaraútbreiðslu, en í árslok 2022 var hún á milli 97% (Mosfellsbær) og 100% (Seltjarnarnes), samhliða útbreiðslu tveggja fastaneta (ljósleiðari eða koparnet) var frá 93% (Mosfellsbær) til 98% (Kópavogsbær), auk þess sem samhliða útbreiðsla tveggja ljósleiðaraneta var almennt á bilinu frá 74% (Reykjavíkurborg) til 86% (Garðabær), nema í Seltjarnarnesi þar sem hún var aðeins 30%. Þar eru þessi hlutföll mun hærri en gengur og gerist utan höfuðborgarsvæðisins (utan Kjósarhrepps) og samhliða ljósleiðaraútbreiðslu á Seltjarnarnesi. T.a.m. er engin (eða nánast engin) samhliða útbreiðsla fastaneta til staðar í 14 sveitarfélögum landsins, auk þess sem hún er verulega lítil í fjölda annarra sveitarfélaga á landsbyggðinni.

1151. Á höfuðborgarsvæðinu, að Kjósarhreppi undanskildum, er ljósleiðarinn með 95%-100% ljósleiðaraútbreiðslu en Míla með frá 30% (Seltjarnarnes) til 86% (Garðabær), þar af 74%-81% í Reykjavíkurborg, Kópavogsbæ, Hafnarfjarðarkaupstað og í Mosfellsbæ. Míla stendur í umfangsmikilli ljósleiðaravæðingu á svæðinu, sérstaklega í Reykjavík, Kópavogi og Hafnarfirði, og er líklegt að það haldi áfram af krafti á líftíma greiningarinnar, þannig að munurinn á útbreiðslu ljósleiðaraneta ljósleiðarans og Mílu verði orðinn óverulegur á svæðinu í lok áætlaðs líftíma greiningarinnar, nema ef vera kynni á Seltjarnarnesi, þar sem hlutfall sérþýla er sérlega hátt.

1152. Kjósarhreppur, sem telst til höfuðborgarsvæðisins, er fámennt sveitarfélag án þéttbýliskjarna. Þar er aðallega að finna sveitabæi og mikinn fjölda sumarhúsa. Þar er ljósleiðaraútbreiðsla 74% en engin samhliða fastanetsútbreiðsla. Fyrirtækið Leiðarljós, sem er í eigu sveitarfélagsins, á og rekur ljósleiðaranetið. Ekki er að vænta þess að farið verði í samhliða ljósleiðaraútbreiðslu á þessu fámenna svæði.

1153. Í nágrenni höfuðborgarsvæðisins er staðan ekki ósvipuð stöðunni á höfuðborgarsvæðinu í Sveitarfélaginu Árborg, í Akraneskaupstað og í Hveragerðisbæ, á starfssvæði ljósleiðarans. Í Sveitarfélaginu Árborg er ljósleiðaraútbreiðsla 97%, tvö fastanet (kopar eða ljósleiðari) ná til 76% lögheimila og vinnustaða og samhliða ljósleiðaranet til 70% lögheimila og vinnustaða. Í Akraneskaupstað er ljósleiðaraútbreiðsla 96%, tvö fastanet (kopar eða ljósleiðari) ná til 92% lögheimila og vinnustaða og samhliða ljósleiðaranet til 47% lögheimila og vinnustaða. Í Hveragerðisbæ er ljósleiðaraútbreiðsla 97%, tvö fastanet (kopar eða ljósleiðari) ná til 94% lögheimila og vinnustaða og samhliða ljósleiðaranet til 40% lögheimila og vinnustaða. Svipaða sögu má segja af Akureyrarbæ, á starfssvæði Tengis á Norðurlandi. Þar er ljósleiðaraútbreiðsla 93%, tvö fastanet (kopar eða ljósleiðari) ná til 87% lögheimila og vinnustaða og samhliða ljósleiðaranet til 33% lögheimila og vinnustaða. Í þremur fyrstgreindu sveitarfélögum er umfangsmikil útbreiðsla ljósleiðaraneta af hálfu ljósleiðarans og Tengis í Akureyrarbæ. Míla stendur í nokkuð kröftugri ljósleiðaravæðingu í þeim öllum og búast má við því að það haldi áfram út líftíma greiningarinnar. Samhliða útbreiðsla ljósleiðaraneta mun því aukast í öllum þessum sveitarfélög á líftímanum.

1154. Í Norðurþingi á starfssvæði Tengis er staðan ekki mikið lakari. Þar er ljósleiðaraútbreiðsla 93%, tvö fastanet (kopar eða ljósleiðari) ná til 60% lögheimila og vinnustaða og samhliða ljósleiðaranet til 53% lögheimila og vinnustaða. Þar hafa Míla og

²⁹³ Kjósarhreppur er lítið og fámennt sveitarfélagi í útjaðri höfuðborgarsvæðisins, sem einkennist annars vegar af fáum lögbylum (oft sveitarbæjum) og hins vegar af fjölda sumarhúsa.

Tengir staðið í sameiginlegri ljósleiðaraútbreiðslu í stærsta byggðarkjarnanum, Húsavík. Auk þess hafa fleiri byggðarkjarnar (Kópasker og Raufarhöfn) verið ljósleiðaravæddir að hluta a.m.k. eða framkvæmdir standa yfir, auk þess sem mesta dreifbýlið hefur verið ljósleiðaravætt með ríkisstyrkjum. FST gerir ekki ráð fyrir að samhliða ljósleiðaraútbreiðsla aukist mikið í Norðurþingi, enda að hluta til um mikið og víðfeðmt dreifbýli að ræða.

1155. Í Dalvíkurbyggð, sem einnig er á starfssvæði Tengis, er 98% ljósleiðaraútbreiðsla og samhliða fastanet ná til 67% lögheimila og vinnustaða. Þar er hins vegar aðeins 6% samhliða ljósleiðaraútbreiðsla. Í Dalvíkurbyggð hefur Tengir ljósleiðarvætt nánast allt sveitarfélagið sem samanstendur af stórum byggðarkjarna, Dalvík, og tveimur minni, þ.e. Ársskógssandi og Hauganesi og svo töluverði dreifbýli, sérstaklega í Svarfaðardal. FST telur að ekki séu forsendur fyrir Mílu að tvöfalda ljósleiðaranetið í dreifbýlinu, enda hefur félagið aðgang að ljósleiðaraneti Tengis. Varðandi þéttbýliskjarnana er erfiðara að spá. FST telur þó ekki útilokað að Míla fari í að ljósleiðaravæða þá á líftíma greiningarinnar. Þó er erfitt að spá fyrir um það.

1156. Þá er staðan nokkuð góð í Reykjanesbæ á starfssvæði Ljósleiðarans. Þar er ljósleiðaraútbreiðsla 89%, samhliða útbreiðsla a.m.k. tveggja fastaneta 68% og samhliða ljósleiðaraútbreiðsla 65%. Míla og Ljósleiðarinn hafa staðið í sameiginlegri ljósleiðaraútbreiðslu sveitarfélagsins á síðustu árum og er reiknað með því að síðasta áfanganum ljúki fljótlega, en með því munu ofangreind útbreiðsluhlutföll hækka.

1157. Þá er staðan þokkaleg í Borgarbyggð, sem er víðfeðmt sveitarfélag á vestanverðu landinu. Þar er stór byggðarkjarni, Borgarnes, og nokkrir litlir byggðarkjarnar eins og Bifröst, Hvanneyri, Reykholt, Varmaland og Kleppjárnsreykir. Ljósleiðarinn hefur umfangsmikið ljósleiðaranet á Borgarnesi, í Bifröst og á Hvanneyri. Í sveitarfélaginu eru einnig víðfeðm og dreifbýl landbúnaðarhéröð sem hafa verið ljósleiðaravædd fyrir ríkisstyrki. Ennfremur er töluvert af sumarhúsum í sveitarfélaginu, m.a. á Húsafelli. Ljósleiðaraútbreiðsla í sveitarfélaginu er 81%, útbreiðsla samhliða fastaneta (ljósleiðara og koparneta) er 54% og samhliða ljósleiðaraútbreiðsla er 46%. Félagið Ljósleiðari Borgarbyggðar á og rekur ljósleiðaranetið í dreifbýlinu, sem byggt var upp fyrir ríkisstyrki²⁹⁴. Þá hefur Míla einnig ljósleiðaravætt töluvert í sveitarfélaginu. Ekki má gera ráð fyrir að Míla og/eða Ljósleiðarinn ljósleiðaravæði dreifbýlið sem þegar hefur verið ljósleiðarvætt. FST telur hins vegar ekki útilokað að tvöföldun ljósleiðaraneta í sveitarfélaginu aukist eitthvað í umræddum þéttbýliskjörnum á líftíma greiningarinnar.

1158. Í 13 fámennum sveitarfélögum á landsbyggðinni er ljósleiðaraútbreiðsla komin yfir 80%, þ.e. í Hvalfjarðarsveit á Vesturlandi, Kaldrananesi á Vestfjörðum, Sveitarfélaginu Skagaströnd á Norðurlandi vestra, í Eyjafjarðarsveit, Hörgársveit, Svalbarðsstrandarhreppi, Grýtubakkahreppi, Tjörneshreppi og Þingeyjarsveit á starfssvæði Tengis á Norðurlandi, í Fljótsdalshreppi á Austurlandi og í Ásahreppi, Skeiða- og Gnúpverjahreppi og Flóahreppi á Suðurlandi. Hins vegar er útbreiðsla tveggja fastaneta þarna (ljósleiðari eða koparnet) afar lítil eða frá 0% í 36%, nema í Grýtubakkahreppi og Tjörneshreppi þar sem hún er 63%, þar sem Míla starfrækir ennþá koparnet sín þar. Samhliða ljósleiðaranet eru þarna hverfandi en er þó 15% í Hörgársveit. Tengir á ljósleiðaranetin (eða a.m.k. langstærstan hluta þeirra) í Eyjafjarðarsveit, Hörgársveit, Svalbarðsstrandarhreppi, Grýtubakkahreppi og Þingeyjarsveit. Míla keypti í árslok 2022 ljósleiðaranetið í Kaldrananeshreppi og á ljósleiðaranetið í

²⁹⁴ Félögin Ljósþunktur og Ljósfesti eiga einnig tengingar en samtals eru það undir 20 tengingar.

Sveitarfélaginu Skagaströnd. Ljósleiðaranetinu í hinum sveitarfélögum eru í eigu staðbundinna ljósleiðaranetsrekenda. FST gerir ekki ráð fyrir útbreiðslu annars ljósleiðaranets í þessum fámennu sveitarfélögum þar sem engir þéttbýliskjarnar eru. Hins vegar telur FST ekki ólíklegt að útbreiðsla eins ljósleiðarnets aukist á líftíma greiningarinnar, sérstaklega í Eyjafjarðarsveit (nú 93% útbreiðsla), Hörgársveit (nú 87% útbreiðsla) og Svalbarðsstrandarhreppi (nú 91% útbreiðsla).

1159. Snerpa hefur um nokkurt skeið staðið að ljósleiðaraútbreiðslu á starfssvæði félagsins á Vestfjörðum, fyrst og fremst í Ísafjarðarbæ (Ísafjörður, Hnífsdalur, Suðureyri, Flateyri og Þingeyri), Súðavíkurhreppi og Bolungarvíkurkaupstað. Míla hefur einnig ljósleiðaravætt nokkuð í Ísafjarðarbæ og í Súðavík, en nánast ekkert í Bolungarvíkurkaupstað. Í Ísafjarðarbæ er ljósleiðaraútbreiðsla 63%, samhliða útbreiðsla fastaneta (ljósleiðari og kopar) 53% og samhliða ljósleiðaraútbreiðsla 21%. Í Súðavíkurhreppi er ljósleiðaraútbreiðsla 74%, samhliða útbreiðsla fastaneta (ljósleiðari og kopar) 59% og samhliða ljósleiðaraútbreiðsla 50%. Í Bolungarvíkurkaupstað er ljósleiðaraútbreiðsla 44%, samhliða útbreiðsla fastaneta (ljósleiðari og kopar) 39% og samhliða ljósleiðaraútbreiðsla aðeins 1%. FST gerir ráð fyrir að Snerpa haldi áfram ljósleiðaraútbreiðslu félagsins í Ísafjarðarbæ og í Bolungarvíkurkaupstað á líftíma greiningarinnar. Þá býst FST við því að Míla haldi áfram ljósleiðaraútbreiðslu sinni í Ísafjarðarbæ á líftíma greiningarinnar en erfiðara er að spá fyrir um áform Mílu í Bolungarvíkurkaupstað. Að mati FST munu því þessi hlutföll öll hækka á líftíma greiningarinnar í Ísafjarðarbæ og a.m.k. mun ljósleiðaraútbreiðsla eins aðila hækka í Bolungarvíkurkaupstað. Í Súðavíkurhreppi er ljósleiðaraútbreiðsla 74% og samhliða ljósleiðaraútbreiðsla 50%. Þessi hlutföll gætu einnig eitthvað hækkað á líftíma greiningarinnar.

1160. FST hefur upplýsingar um að ljósleiðaravæðing muni fara fram eða sé yfirstandandi í 5 sveitarfélögum þar sem ljósleiðaraútbreiðsla er nú 26-59%, þ.e. í Grindavíkurbæ, Sveitarfélaginu Vogum, Reykhólahreppi, Árneshreppi og í Vestmannaeyjum. Míla og Ljósleiðarinn eru í sameiginlegri ljósleiðaravæðingu í Sveitarfélaginu Vogum (45% ljósleiðaraútbreiðsla í árslok 2022) á árinu 2023 sem ætti að ljúka á því ári. Þá stóð til að félögin færu í sameiginlega ljósleiðaravæðingu í Grindavík (ljósleiðaraútbreiðsla 41%) á næstu misserum, en þau áform eru í óvissu eftir miklar jarðhræringar og eldgos í næsta nágrenni við bæinn, en fólki var gert að yfirgefa bæinn í nóvember 2023. Í þeim sveitarfélögum hefur samhliða útbreiðsla fastaneta verið lítil hingað til.

1161. Á Vestfjörðum munu hin fámennu sveitarfélög Reykhólahreppur og Árneshreppur ljósleiðaravæða sveitarfélögin í heild á árinu 2024, en þar er 59% og 20% ljósleiðaraútbreiðsla, en nánast engin samhliða fastanet. Í Vestmannaeyjum er 26% ljósleiðaraútbreiðsla, en nánast engin útbreiðsla samhliða fjarskiptaneta.

1162. Í ársbyrjun 2023 hóf Eygló, félag í eigu Vestmannaeyjabæjar, að ljósleiðaravæða allt sveitarfélagið og er áætlað að það taki 3 ár. Staðan í þessum sveitarfélögum mun því verða góð hvað ljósleiðaraútbreiðslu eins fyrirtækis varðar og hvað varðar ljósleiðaraútbreiðslu tveggja aðila varðar í Sveitarfélaginu Vogum, og jafnvel í Grindavík, á gildistíma greiningarinnar.

1163. Í 5 sveitarfélögum er ljósleiðaraútbreiðsla á milli 50-80% og töluverð samhliða útbreiðsla tveggja fastaneta (ljósleiðari og kopar) eða á bilinu 36-58%, en samhliða útbreiðsla tveggja ljósleiðaraneta frá því að vera engin í mest 20%. Um er að ræða Fjallabyggð

(Ólafsfjörður og Siglufjörður) á starfssvæði Tengis og Rangárþing eystra, Rangárþing ytra, Sveitarfélagið Ölfus og Hrunamannahrepp á Suðurlandi. Í Fjallabyggð er ljósleiðaráútbreiðslan 51%, samhliða útbreiðsla tveggja fastaneta 44%, en samhliða útbreiðsla tveggja ljósleiðarneta aðeins 4%. Bæði Tengir og Míla eru byrjuð að ljósleiðaravæða í Fjallabyggð og má búast við því að þessi hlutföll öll fari verulega upp á við á líftíma greiningarinnar, sérstaklega hvað varðar ljósleiðaráútbreiðslu eins aðila. Í Sveitarfélaginu Ölfussi, Rangárþingi ytra og Rangárþingi eystra hefur Ljósleiðarinn lagt ljósleiðaranet í stóru byggðarkjarnana, þ.e. í Þorlákshöfn, á Hellu og á Hvolsvelli. Í síðastnefnda sveitarfélaginu er einnig til staðar sveitanet í dreifbýlinu sem lagði ljósleiðaranet fyrir ríkisstyrki. Ljósleiðaráútbreiðsla í þessum sveitarfélögum er á bilinu 73-78% og samhliða útbreiðsla fastaneta á bilinu 40-58%. Ekki er útilokað að þessi hlutföll hækki eitthvað á líftíma greiningarinnar, sérstaklega af hálfu Mílu sem er töluvert á eftir Ljósleiðaranum í ljósleiðaráútbreiðslu á svæðunum. Hrunamannahreppur er síðan fámennnt sveitarfélag þar sem til staðar er ljósleiðaranet Hrunaljóss sem er í eigu sveitarfélagsins. Þar er ljósleiðaráútbreiðsla 79% og samhliða útbreiðsla fastaneta 36%. Þó ljósleiðaráútbreiðsla í sveitarfélaginu sé líkleg til að aukast á líftíma greiningarinnar er ekki að mati FST að búast við hækkun á hlutfalli samhliða fastaneta.

1164. Í 2 sveitarfélögum á Austurlandi, þ.e. Múlaþingi og Vopnafjarðarhreppi, er ljósleiðaráútbreiðsla á bilinu 50-52%, samhliða útbreiðsla fastaneta á bilinu 15-32% og samhliða ljósleiðaráútbreiðsla innan við 1% í Vopnafjarðarhreppi og 13% í Múlaþingi. Í Vopnafjarðarhreppi hefur Tengir verið að ljósleiðaravæða að undanförunu og Míla á þar einnig nokkrar ljósleiðaraheimtaugar. Búast má við því að ljósleiðaravæðing haldi áfram í sveitarfélaginu.

1165. Múlaþing er hins vegar mjög stórt og fjölbreytt sveitarfélag, með nokkra nokkuð stóra byggðarkjarna (Egilsstaðir, Fellabær, Seyðisfjörður, Djúpvogur og Borgarfjörður eystri) og mikil landbúnaðarhéröð. Á Egilsstöðum fór Austurljós af stað með ljósleiðaravæðingu, en Míla kom í kjölfarið. HEF veitur hafa ljósleiðaravætt mesta dreifbýlið í kringum Egilsstaði með ríkisstyrkjum. Í lok 2022 náði ljósleiðaráútbreiðsla Mílu til 39% lögheimila og vinnustaða í sveitarfélaginu á meðan ljósleiðari Austurljóss náði til 14% og HEF veitna til 10%. FST gerir ráð fyrir að Míla muni auka sína útbreiðslu á ljósleiðara í þéttbýli í sveitarfélaginu, m.a. á Seyðisfirði. Þá er til staðar staðbundið net sem var í eigu Djúpavogshrepp fyrir sameiningu sveitarfélaganna, um er að ræða innan við 40 tengingar í dreifbýli en það net nær ekki til þéttbýli Djúpavogs. FST er ekki með upplýsingar um áform annarra en Mílu á þessu svæði. Austurljós virðist hafa haft uppi áform um ljósleiðarauppbyggingu á fleiri þéttbýlisstöðum á Austurlandi en Egilsstöðum, en eftir að Míla hóf einnig ljósleiðaráútbreiðslu á Egilsstöðum og í umræddum þéttbýlisstöðum virðist sá áhugi hafa dvínað.

1166. Í 10 sveitarfélögum er ljósleiðaráútbreiðsla á milli 50-80% en engin eða mjög lítil samhliða útbreiðsla fastaneta eða mest 6%, þ.e. Skorradalshreppur, Eyja- og Miklaholtshreppur, Dalabyggð, Húnaþing vestra, Skagabyggð, Húnaþing norðvestra, Skagafjörður, Mýrdalshreppur, Skaftárhreppur og Bláskógabyggð. Míla á ljósleiðaranetin í Húnaþingi vestra, Skagabyggð og Skagafirði. Míla og Húnanet eiga bæði ljósleiðaranet í Húnaþingi vestra en þar eru koparheimtaugar ennþá í meirihluta tenginga. Þar er m.a. að finna nokkuð stóran þéttbýliskjarna, Blönduós, en einnig dreifbýl landbúnaðarhéröð. Ljósleiðaráútbreiðsla Mílu hefur farið vaxandi í sveitarfélaginu frá 2021 til loka 2022. Þar sem Míla hefur gefið það út að fyrirtækið muni skipta út kopartengingum fyrir ljósleiðara telur FST að Míla muni halda áfram útbreiðslu ljósleiðara í Húnaþingi vestra (nú 51% ljósleiðaráútbreiðsla), sem og í Húnaþingi vestra

(nú 54% ljósleiðarútbreiðsla), þar sem m.a. má finna byggðakjarnana Hvammstanga og Laugarbakka. Sama má segja um Skagafjörð (nú 61% ljósleiðarútbreiðsla), en þar má finna byggðarkjarnana Sauðárkrók, Hofsós, Varmahlíð og Hóla í Hjaltadal, ásamt miklum landbúnaðarhéroðum. Skagabyggð er mjög fámenn landbúnaðarhérað þar sem ljósleiðarútbreiðsla er 67%. FST fær ekki séð að ljósleiðarútbreiðsla þar aukist að ráði á líftíma greiningarinnar. FST gerir ekki ráð fyrir samhliða útbreiðslu ljósleiðaraneta í þessum sveitarfélögum á líftíma greiningarinnar.

1167. Félög í eigu sveitarfélaga eiga hins vegar ljósleiðaranet í Skorradalshreppi, Eyja- og Miklaholtshreppi, Dalabyggð, Mýrdalshreppi, Skaftárhreppi og Bláskógabyggð, en Míla á einnig einhver ljósleiðaranet í þeim öllum nema Skorradalshreppi. Þessi sveitarfélög eru almennt fámenn. Ljósleiðarútbreiðsla Mílu er t.a.m. 31% í Mýrdalshreppi á móti 28% útbreiðslu Ljóss í Mýrdal,²⁹⁵ en ljósleiðarútbreiðsla í því sveitarfélagi er í heild 58%, en samhliða ljósleiðarútbreiðsla innan við 1%. Telur FST líklegt að Míla muni ljósleiðaravæða restina af byggðakjarnanum Vík á líftíma greiningarinnar og ekki er loka fyrir það skotið að ljósleiðarinn muni sýna því svæði áhuga, jafnvel í formi sameiginlegrar útbreiðslu með Mílu. Að mati FST er erfitt að spá fyrir um þróun frekari ljósleiðarútbreiðslu í sumum þessara sveitarfélaga, en telur að ekki muni koma til tvöföldunar fastaneta í þessum sveitarfélögum á líftíma greiningarinnar, nema hugsanlega í Mýrdalshreppi. FST telur þó ekki ólíklegt að Míla ljósleiðaravæði þéttbýlið í Dalabyggð (nú 53% ljósleiðarútbreiðsla), þar sem finna má þéttbýliskjarnann Búðardal. Dreifbýlið hefur hins vegar að mestu verið ljósleiðaravætt gegn ríkisstyrkjum. Þá hafa Míla og ljósleiðarinn ákveðið að ljósleiðaravæða saman þéttbýliskjarnann Kirkjubæjarklaustur í Skaftárhreppi (nú 55% ljósleiðarútbreiðsla), en dreifbýlið hefur að mestu verið ljósleiðaravætt með ríkisstyrkjum.

1168. Í 7 sveitarfélögum er ljósleiðarútbreiðsla á bilinu 30-50%, samhliða útbreiðsla fastaneta á bilinu 0-12% og samhliða ljósleiðarútbreiðsla frá 0-1%. Um er að ræða Suðurnesjabæ (Sandgerði og Garður) á Suðurnesjum, Grundarfjarðarbæ, Snæfellsbæ og Sveitarfélagið Stykkishólmur á Snæfellsnesi á Vesturlandi, Langanesbyggð á Norðausturlandi og Sveitarfélagið Hornafjörð og Grímsnes- og Grafningshreppur á Suðurlandi.

1169. Í þessum sveitarfélögum er staða ljósleiðaravæðingar mun verri en í þeim sveitarfélögum sem að ofan greinir. FST spurðist fyrir um mögulega sameiginlega ljósleiðarútbreiðslu Mílu og ljósleiðarans í Suðurnesjabæ, líkt og raunin hefur verið í Reykjanesbæ og áform eru uppi um í Grindavík og Sveitarfélaginu Vogum, í nágrenni Suðurnesjabæjar, en af svörum að dæma eru slík áform ekki uppi að svo stöddu a.m.k. FST telur hins vegar líklegt að Míla muni ljósleiðaravæða þéttbýlisstaðina Sandgerði og Garð á líftíma greiningarinnar.

1170. Míla hefur eitthvað verið að ljósleiðaravæða í sveitarfélögunum þremur á Snæfellsnesi (Snæfellsbær, Sveitarfélagið Stykkishólmur og Grundarfjarðarbær), en ekki er fyrirséð að samkeppni steðji að Mílu þar að svo stöddu nema ef vera skyldi frá farnetum, m.a. vegna þess að ljósleiðarann myndi skorta stofnnet frá NATO strengnum um langan veg. FST gerir ráð fyrir að Míla fari langt með að ljósleiðaravæða þessi sveitarfélög á líftíma greiningarinnar.

²⁹⁵ Sumarið 2023 gekk ljósleiðarinn frá kaupum á ljósleiðaraneti Lífs í Mýrdal og gengu eigendaskiptin formlega í gegn um áramótið 2023/2024.

1171. Nokkuð erfitt er að spá fyrir um þróunina í Langanesbyggð (Þórshöfn og Bakkafjörður). Tengir á ljósleiðaranet sem nær til Bakkafjarðar og í sveitir þar í kring og er ljósleiðaraútbreiðsla þeirra tæp 15% í sveitarfélaginu í heild. Míla rekur bitastraumsbúnað á ljósleiðaraneti Tengis. FST hefur ekki upplýsingar um að Tengir hyggist auka við sitt ljósleiðaranet í sveitarfélaginu, a.m.k. ekki að ráði. Óvíst er að Míla muni á líftíma greiningarinnar tvöfalda ljósleiðaraheimtaugar á Bakkafirði, en það virðist ekki vera forgangsmál hjá Mílu að ljósleiðaravæða svæði sem hafa verið ljósleiðaravædd af öðrum aðila, nema á höfuðborgarsvæðinu og víðar á suðvesturhluta landsins. Míla leigir þar staðbundið net í eigu Fjarfskiptafélags Svalbarðshrepps og mun væntanlega gera það áfram út líftíma greiningarinnar. Míla hefur hafið ljósleiðaravæðingu á Þórshöfn og mun því væntanlega halda ljósleiðarauppbyggingu sinni áfram og ljúka henni á næstu misserum þar sem um fremur fámennan byggðakjarna er að ræða. Staða ljósleiðaraútbreiðslu í sveitarfélaginu er því líkleg til að batna verulega á líftíma greiningarinnar þó ekki sé ljóst hvort að henni ljúki á því tímabili. Ólíklegt er að það verði þó samhliða ljósleiðaranet í sveitarfélaginu.

1172. Sama má segja um Sveitarfélagið Hornafjörð. Þar er m.a. að finna stórt bæjarfélag, Höfn og einnig landbúnaðarhéruð, þar sem dreifbýlið hefur verið ljósleiðaravætt með og án ríkisstyrkja. Ljósleiðarar hafa verið lagðir til 44% lögheimila og vinnustaða, en samhliða fastanetsútbreiðsla er aðeins 3% og samhliða ljósleiðaraútbreiðsla er aðeins innan við 1%. Gagnaveita Hornafjarðar og Míla eiga þau ljósleiðaranet sem eru til staðar í sveitarfélaginu. Varðandi ljósleiðaravæðingu Hafnar er ekki útilokað að Ljósleiðarinn horfi til þess bæjarfélags, enda er það ekki langt frá úrtaki á NATO strengnum. Það gæti flýtt ljósleiðaravæðingu þessa stærsta byggðarkjarna sveitarfélagsins. Hvort sem það verður að veruleika eða ekki þá hefur Míla hafið ljósleiðaravæðingu á Höfn og búast má við að henni ljúki þegar líða tekur á líftíma greiningarinnar.

1173. Loks er Grímsnes- og Grafningshreppur fámennnt sveitarfélag en hefur að geyma stærstu sumarhúsabyggð landsins. Þar er ljósleiðaraútbreiðsla 32% af hálfu Mílu. Þar eru öflug 4G/4,5G og 5G farnet sem virðast anna tengipörfum sumarhúsaeigenda. Ekki er því að vænta samkeppni í fastanetum á svæðinu á líftíma greiningarinnar og óvíst um frekari ljósleiðaravæðingu Mílu í sveitarfélaginu.

1174. Eftir standa því 4 sveitarfélög þar sem staðan er verst hvað varðar ljósleiðaravæðingu og samkeppni í fastanetsinnviðum á landinu, þ.e. Tálknafjarðarhreppur, Vesturbyggð (Patreksfjörður og Bíldudalur) og Strandabyggð á Vestfjörðum og Fjarðabyggð (Neskaupsstaður, Eskifjörður, Reyðarfjörður, Fáskrúðsfjörður og Breiðdalsvík) á Austurlandi. Í þessum sveitarfélögum er ljósleiðaraútbreiðsla frá 13% (Tálknafjarðarhreppur) í 28% (Fjarðabyggð) og samhliða fastanetsútbreiðsla er mest 4%. Míla hefur eitthvað ljósleiðaravætt í þessum sveitarfélögum nema í Tálknafjarðarhreppi en þar er Snerpa eigandi ljósleiðarnets í dreifbýli en þéttbýlið Tálknafjörður hefur ekki verið ljósleiðaravæddur. Þá á Snerpa örfáar tengingar í Vesturbyggð. Þessi tvö síðarnefndu sveitarfélög eru hins vegar töluvert langt frá kjarnasvæði Snerpu og hefur forsvarsmaður Snerpu bent á dýrar stofntengingar til þessara staða sem sé aðgangshindrun fyrir frekari ljósleiðaraútbreiðslur á svæðinu. Varðandi þróunina út líftíma greiningarinnar er erfitt að spá. Míla virðist þó vera nokkuð laus undan innviðasamkeppni í þessum sveitarfélögum og virðist því geta hagað hraða ljósleiðarauppbyggingar þessara svæða nokkurn veginn að eigin vild þó samkeppni frá farnetum samkeppnisaðila geti vissulega haft hvetjandi áhrif. FST telur að Míla muni að mestu ljúka ljósleiðaravæðingu í þéttbýli í sveitarfélög þessum fyrir lok líftíma greiningarinnar.

1175. Eins og áður greinir mun ekki verða frekari útbreiðsla á koparnetum hér á landi og Míla hefur hafið niðurlagningu þeirra og ganga áform félagsins út á það að þau verði að fullu aflögð í árslok 2028, en að mestu þunginn í niðurlagningunni, m.a. á höfuðborgarsvæðinu verði á árunum 2027 og 2028.

1176. Þegar farnetsútbreiðsla er lögð við útbreiðslu eins eða tveggja fastaneta kemur einnig í ljós að staðan er best á höfuðborgarsvæðinu, þó munurinn sé minni. Víða á landsbyggðinni er staðan hvað þetta varðar þó góð, sérstaklega í tilviki eins fastanets og eins farnets, en slík útbreiðsla er t.d. yfir 90% í Reykjanesbæ, Grindavíkurbæ, Akraneskaupstað, Sveitarfélaginu Skagaströnd, Akureyrarbæ, Vestmannaeyjabæ, Sveitarfélaginu Árborg og í Hveragerðisbæ og á milli 80-90% í 15 sveitarfélögum til viðbótar. Lægst er slík útbreiðsla 4,8% í Skagabyggð. Ekki er ólíklegt að útbreiðsla 5G farneta á þeim svæðum þar sem ljósleiðaraútbreiðsla er hvað minnst geti orðið vinsæl meðal heimamanna, en farsímafyrtækin þrjú hafa öll metnaðarfull áform um 5G væðingu hinna ýmsu byggðarlaga um landið á næstu árum.

5.5.2.3 Aðgangshindranir á markaði 3a eftir svæðum

1177. Almennt er mismunandi samkeppnisstig milli svæða afleiðing af mismiklum aðgangshindrunum, þar sem nýir keppnautar ryðja sér almennt fyrst til rúms á svæðum þar sem minni aðgangshindranir ríkja og stærðarhagkvæmni er meiri. Á fjarskiptamörkuðum tengjast aðgangshindranir venjulega stærðarhagkvæmni og sokknum kostnaði. Ennfremur geta slíkar aðgangshindranir stafað af lagalegum atriðum eins og leyfisveitingum. Af því leiðir að til greina kemur að skoða stærðarhagkvæmni og sokkinn kostnað eftir landssvæðum með það fyrir augum að draga ályktanir varðandi mismunandi samkeppnisaðstæður. Stærðarhagkvæmni raungerist fremur því meiri sem eftirspurn eftir viðkomandi þjónustu er. Þættir sem tengjast eftirspurn eru t.d. heildarvelta, þéttleiki byggðar og þéttleiki fyrirtækja. Þótt slík könnun geti gefið vísbendingar, er ólíklegt að þessir þættir, einir sér eða saman, geti skýrt fullkomlega aðgangshindranir, þar sem þær skýrast oft af mörgum samverkandi þáttum, sem oft eru ekki augljósir.²⁹⁶

1178. Ætla má að hér á landi séu aðgangshindranir meiri á fámennari og dreifðari svæðum en þeim þéttbýlli, eins og sést hefur raungerast með útbreiðslu ljósleiðaranets Ljósleiðarans á höfuðborgarsvæðinu og víðar á suðvesturhorni landsins, Tengis á Akureyri og víðar á Norðurlandi og Snerpu á Ísafirði og víðrar á Vestfjörðum. Á þeim svæðum hafa orðið til aðilar sem keppa við fyrrum ríkiseinokunaraðilann. Á Sauðárkróki í Sveitarfélaginu Skagafirði varð Gagnaveita Skagafjarðar (GVS) stofnsett fyrir tilstuðlan veitufyrirtækja í héraðinu, en fyrirtækið var selt til Mílu síðla árs 2013 og veitti þá um 400 heimilum og 40-50 fyrirtækjum þjónustu, en net félagsins náði þá til um 650 heimila og 80 fyrirtækja. GVS taldi að ekki væri rekstrargrundvöllur fyrir svona lítið félag að reka ljósleiðaranetið og að fjarskiptainnviðafyrirtæki þurfi að ná ákveðinni stærð til þess að bjóða upp á bitastraumsaðgang. Er það líklega ein af ástæðum þess að fjölmörg sveitarfélög hafa almennt ekki kosið að setja upp bitastraumsbúnað á ljósleiðaraheimtaugarnar en láta öðrum um að reka þar bitastraumsbúnað eða að selja netið að lokum.

1179. Mikil fjárfesting í greftri lagna og tengingum innan húsa hefur einhverja stærðarhagkvæmni í för með sér þegar tengja má fleiri íbúðir fyrir hvern grafinn metra eða

²⁹⁶ Sjá bls. 25-26 í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014.

vinna við innanhúslögn tengir margar íbúðir. Slíka stærðarhagkvæmni má nálgast í þéttbýlustu fjölbýlishúsahverfum, en byggðaskipulag margra minni þéttbýlisstaða landsins er ekki á þann veg. Þar eru einbýlishús, raðhús og minni fjölbýli algeng, en þéttleiki og stærð fjölbýla er oft minni en á höfuðborgarsvæðinu.

1180. Aðgangur að hagkvæmum stofnlínusamböndum fyrir þá þjónustu sem aðgangsnét þarf á að halda til að tengjast þjónustuveitendum, sem flestir reka miðlæg kerfi sín frá höfuðborgarsvæðinu, skiptir einnig töluvert miklu máli í þessu samhengi. Þar kemur einnig til að mögulegir viðskiptavinir eru færri en á höfuðborgarsvæðinu og þurfa að standa undir hærri kostnaði við stofnsambönd en gerist þar. Þann 1. janúar 2021 fluttist IP-MPLS netkerfi Símans yfir til Mílu. Ljóst er að ekkert annað fjarskiptafyrirtæki hér á landi starfrækir landsdekkandi IP flutningsnet eða slíkt flutningsnet sem kemst nálægt því að vera eins öflugt og umrætt net Mílu. Ljósleiðarinn hefur nú keypt burðarnet Sýnar, sem byggðist á einum þræði á NATÓ strengnum, og hefur gert 10 ára leigusamning við ríkið um leigu á tveimur þráðum í þeim streng. Ljósleiðarinn á hins vegar ekki stofnstrengi frá umræddum NATÓ streng í hin ýmsu byggðarlög sem stödd eru mislangt frá þeim streng og þyrfti því að leggja slíka stofnstrengi eða leigja þá af öðrum eigendum stofnstrengja, fyrst og fremst af Mílu. Nokkur óvissa ríkir nú um áform Ljósleiðarans að veita Mílu öfluga samkeppni í fjarskiptum um land allt. M.a. hafa orðið forstjóraskipti hjá félaginu og þá er fyrirhuguð hlutafjárahaukning í félaginu sem óljóst hvenær og hvernig mun ganga eftir. Bent hefur verið á að Ljósleiðaranum sé mikilvægt að létta á skuldastöðu félagsins svo það sé betur í stakk búið til að takast á við áframhaldandi fjárfestingar og samkeppnina.

1181. Af ofangreindu má álykta að aðgangshindranir fyrir nýja aðila á markaði staðbundins fasts aðgangs séu umtalsvert meiri á landsbyggðinni en í þéttbýlla höfuðborgarsvæðinu, bæði hvað varðar minni möguleika á nýtingu stærðarhagkvæmni við uppbyggingu neta, en einnig hvað varðar kostnað stofnlínusambanda til að veita þjónustu á svæðið.

1182. Á árinu 2023 stóð til að ljúka við að leggja síðustu tugi ljósleiðaratenginga á dreifbýlustu svæðunum hér á landi með aðkomu fjarskiptasjóðs í tengslum við verkefnið „Ísland ljóstengt“ sem staðið hefur yfir í nokkur ár. Um 6.300 ljósleiðaraheimtaugar voru lagðar í því verkefni. Auk þess hafa nokkur sveitarfélög lagt í slíka ljósleiðaraútbreiðslu án ríkisstyrkja. Þá hefur Míla á síðustu árum ýmist keypt umtalsverðan hluta slíkra neta upp eða leigt þau til langs tíma og er reiknað með að sú þróun haldi áfram. Míla býður auk þess upp á bitastraumsþjónustu á langflestum þeim staðbundnu netum sem félagið hefur ekki keypt eða leigt (fyrir utan net Ljósleiðarans). Miðað við fyrirbyggjandi útbreiðsluáform aðila á borð við Ljósleiðarann, Tengir, Snerpu, Austurljós og Eygló í Vestmannaeyjum, er líklegt að samanlögð ljósleiðaraútbreiðsla keppinauta Mílu nái til um 83-85% heimila og fyrirtækja landsins í árslok 2025, miðað við að rýmum fjölgi um 3.000 á ári á þeim tíma, en í lok árs 2020 var sameiginleg útbreiðsla þessara fyrirtækja 74% og 80% í árslok 2022.

1183. Þá hefur Míla staðið í sameiginlegum fjárfestingum með Ljósleiðaranum annars vegar og Tengir hins vegar á nokkrum svæðum (á höfuðborgarsvæðinu, Borgarnesi, Hvanneyri, Árborg og Reykjanesbæ með Ljósleiðaranum og á Húsavík og á Raufarhöfn í Norðurþingi með Tengir). Ekki er ólíklegt að slíkt samstarf geti náð til fleiri staða á landinu á líftíma greiningarinnar. M.a. eru uppi áform á milli Mílu og Ljósleiðarans um sameiginlega ljósleiðaraútbreiðslu í Reykjanesbæ (síðasti áfangi), Grindavík, í Sveitarfélaginu Vogum og á Kirkjubæjarklaustri í Skaftárhreppi, auk þess sem Ljósleiðarinn hefur sýnt áhuga á

sameiginlegri útbreiðslu með Mílu í Vík í Mýrdalshreppi en óvíst er með niðurstöðuna þegar þetta er ritað. Þá hefur Míla staðið í sameiginlegri ljósleiðaraútbreiðslu með Tengir á Raufarhöfn í Norðurþingi, en sú útbreiðsla stendur enn yfir. Slíkt dregur úr aðgangshindrunum og lækkar fjárfestingarkostnað við útbreiðslu frekari ljósleiðaraheimtauga.

5.5.2.4 Fjöldi fjarskiptafyrirtækja á markaði 3a eftir sveitarfélögum

1184. Einfaldari og oft árangursríkari aðferð, sem einnig getur endurspeglað aðgangshindranir eftir svæðum, er fjöldi keppinauta hins mögulega markaðsráðandi aðila sem veita eða geta veitt þjónustu á viðkomandi svæði eða svæðum. Á þetta bæði við um smásölu- og heildsölustigið. Auðveldara er að leiða slíkt fram en að framkvæma það mat sem getið er um í kafla 5.5.2.3 varðandi aðgangshindranir, auk þess sem sú aðferð sýnir hvernig aðgangshindranir virka raunverulega í framkvæmd.²⁹⁷

1185. Sú greining sem framkvæma þarf til að leiða fram fjölda keppinauta sem veita eða gætu veitt þjónustu á tilteknu svæði getur verið breytileg eftir þeim þjónustumarkaði sem til skoðunar er hverju sinni. Á markaði 3a eru það þau fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja eigin fjarskiptanet, þ.e. kopar- og/eða ljósleiðaranet hér á landi á hinum ýmsu svæðum. Á markaði 3b eru það þeir aðilar sem reka eigin virkan búnað, þ.e. xDSL, P2P og/eða GPON bitastraumskerfi eða sambærilegan búnað á 4G/4,5G og 5G farnetum sem tengjast framangreindum straumfæddum beinum.

1186. Mikilvægt er að hafa í huga að samkeppnisaðstæður geta einnig verið breytilegar eftir svæðum sökum stærðar slíkra keppinauta, ekki síður en eftir fjölda þeirra.

1187. Mjög ólíklegt verður að telja að neytendur og fyrirtæki hér á landi muni hafa aðgang að fleiri en tveimur valkostum í föstum aðgangsnetum (markaður 3a) og ætla má að á mörgum svæðum á landsbyggðinni sé ólíklegt að þeir verði fleiri en einn. Þar sem framangreindar farnetslausnir tilheyra nú markaði 3b að mati FST, eiga neytendur og fyrirtæki víða kost á fleiri en tveimur valkostum í þjónustuaðilum bitastraumspjónustu.

1188. Á árinu 2017 óskaði Míla eftir niðurfellingu á alþjónustuskyldu í fimm nánar tilgreindum sveitarfélögum þar sem ljósleiðaranet á vegum sveitarfélags höfðu tekið við þjónustu af koparneti Mílu.²⁹⁸ Með ákvörðun PFS nr. 11/2017 féllst stofnunin á þá beiðni. Engar

²⁹⁷ Sjá bls. 26 í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014.

²⁹⁸ Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 4/2016 (og fyrri ákvörðunum PFS) hvíldi sú skylda á Mílu að veita tengingu við almenna fjarskiptanetið og náði kvöðin til landsins alls. Í ákvörðuninni var jafnframt að finna heimild fyrir PFS til að veita undanþágu frá landfræðilegri afmörkun kvaðarinnar gegn rökstuddri beiðni þar um. Með beiðni, dags. 25. apríl 2017, sótti Míla um undanþágu frá alþjónustu í 5 sveitarfélögum á landsbyggðinni (Helgafellssveit, Eyja- og Miklaholtshreppi, Skagabyggð, Tjörneshreppi og Ásahreppi). Meginröksemd fyrirtækisins var að með tilkomu nýs ljósleiðaranets í þessum sveitarfélögum hafi virkum koparnetheimtaugum í þessum sveitarfélögum fækkað verulega. Með ákvörðun PFS nr. 11/2017 féllst stofnunin á framangreinda beiðni Mílu. Í forsendum PFS kom m.a. fram að umrædd ljósleiðaranet náðu til allra lögheimila og fyrirtækja í umræddum sveitarfélögum og tengihlutfall á koparneti Mílu var komið í 4-37%. PFS efndi einnig til samráðs um almenn skilyrði sem skyldi leggja til grundvallar við mat á því hvort forsendur væru til staðar til að aflétta alþjónustukvöð á Mílu svæðisbundið, þar sem fjallað var um að útbreiðsla staðbundin nets væri a.m.k. 90%, tengihlutfall við net alþjónustuveitanda væri undir 50% og kostnaður þeirra sem vildu tengjast við hið nýja staðbundna ljósleiðarnet væri ekki hærri en 350.000 kr. Einnig var kveðið á um 6 mánaða tilkynningarfrest til handa þjónustuveitanda viðkomandi notenda ef Míla hygðist loka aðgangsneti fyrirtækisins í viðkomandi sveitarfélögum. Heimilt væri að loka fyrir með

alþjónustuskýldur hafa hvílt á Mílu frá og með 14. október 2022, eftir að Landsréttur felldi niður úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 4/2020, sem staðfesti framlengingu alþjónustukvaða á Mílu út árið 2022. FST ítrekar þó að Míla hefur verið að kaupa upp, leigja til langs tíma eða leggja mörg þessara staðbundnu neta með ríkisstyrkjum víða um land og er líklegt að sú þróun haldi áfram á líftíma greiningar þessarar. Míla veitir svo bitastraumspjónustu á nánast öllum þeim staðbundnu netum sem slíkt hefur ekki gerst (nema á neti Ljósleiðarans).

1189. Síminn hefur nú í nokkur ár unnið að niðurlögn hefðbundna stafræna talsímakerfisins (PSTN), þar sem talsímapjónusta með IP staðli hefur verið að taka við. Samkvæmt upplýsingum frá Símanum lýkur því verkefni að öllum líkindum í síðasta lagi um mitt ár 2024, en það hófst fyrir alvöru á árinu 2020. Í ágúst 2023 átti eftir að fasa út um 3.400 staði. Þá tilkynnti Míla upphaflega um haustið 2020 um áform sín um að leggja koparkerfið niður í áföngum á 10 árum. Nýjustu áform Mílu ganga út á að fasa koparheimtaugum út í áföngum þannig að þær verði teknar alfarið út notkun í árslok 2028, en að mesti krafturinn í útfösuninni verði á árunum 2027 og 2028. Í árslok 2022 voru ennþá um 20% bitastraumstenginga á fastaneti í notkun á koparnetum. Þessi áform Mílu munu að mati FST ekki hafa mikil áhrif á líftíma greiningarinnar, sérstaklega ekki á fyrri hluta hennar. Reikna má með því að verulegur hluti koparnetskúnna Mílu muni fara á ljósleiðaraheimtaugar Mílu eftir því sem kröftugri ljósleiðaraútbreiðslu félagsins vindur fram.

1190. Að mati FST er nokkuð ljóst að ljósleiðaraheimtaugar munu taka við stærstum hluta aflagðra koparheimtauga, þó líklegt sé að straumfæddar tengingar um 4G/4,5G og 5G farnet muni taka við einhverjum hluta. Erfitt er að spá fyrir um hlutföll í þessum sambandi á þessu stigi.

1191. Víða utan höfuðborgarsvæðisins og stærri þéttbýliskjarna má telja ólíklegt að tvö eða hvað þá fleiri fyrirtæki muni leggja ljósleiðara til heimila og fyrirtækja og/eða bjóða bitastraumsaðgang um þau. Líklegt má telja að í dreifðari byggðum og minni þéttbýlisstöðum verði valkosturinn aðeins einn hvað fastanet varðar, bæði hvað varðar aðgang á markaði 3a og 3b. Sömuleiðis má segja að möguleikar á þriðja fastanetsaðilanum varðandi innkomu á markaði 3a á þeim svæðum þar sem þegar eru tveir netrekendur séu afar litlir og óraunhæfir, jafnvel einnig á höfuðborgarsvæðinu. Þetta á sennilega einnig við um aðila sem veita bitastraumsaðgang að fastanetum. Míla virðist eins og áður segir markvisst vera að tryggja sér aðgang að umræddum sveitarfélaganetum, annað hvort með því að kaupa þau, leigja þau til langs tíma eða taka yfir rekstur þeirra eða hið minnsta veita GPON bitastraumspjónustu sína yfir þau. Með tilliti til ofangreindrar framtíðar varðandi niðurlögn koparkerfisins er ljóst að Míla er með virkum hætti að leitast við að tryggja framtíðarstöðu sína sem netrekandi um allt

samþykki viðkomandi. Míla nýtti sér svo ekki þessa heimild til að loka koparneti félagsins í þessum sveitarfélögum né óskaði eftir niðurfellingu á alþjónustukvöð í fleiri sveitarfélögum. Með ákvörðun PFS nr. 31/2017 lagði PFS áframhaldandi kvöð á Mílu um að útvega lögheimilum og atvinnustöðum með heilsárs starfsemi tengingu við almenna fjarskiptanetið. Var gildistími útnefningarinnar ákveðinn til 31. desember 2020, en með heimild til framlengingar til 31. desember 2022 með tilkynningu þar að lútandi. Með bréfi PFS til Mílu, dags. 31. ágúst 2020, tilkynnti PFS félaginu um að kvöðin myndi gilda til 31. desember 2022. Míla kærði umrædda tilkynningu PFS um framlengingu til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP), en nefndin vísaði kærunni frá þar sem ekki hefði verið um kæránlega stjórnsýsluákvörðun að ræða af hálfu PFS. Skaut Míla úrskurðinum til dómstóla og tapaði málinu fyrir héraðsdómi þann 7. apríl 2022, en vann málið fyrir Landsrétti þann 14. október 2022. Engar alþjónustukvaðir hafa því hvílt á Mílu frá og með þeim degi.

land. Þá keypti Míla farsímadreifikerfi Símans í ársbyrjun 2021 og er Míla því í einstakri stöðu hér á landi meðal netrekenda, sem eina fyrirtækið sem á og starfrækir bæði fastanet og farsímadreifikerfi.

1192. Í eftirfarandi töflu er tekinn saman fjöldi fyrirtækja með meiri en 5% markaðshlutdeild í viðkomandi sveitarfélagi á markaði 3a, 3b og í smásölu í lok 2022. Þegar fjöldi fyrirtækja er ákvarðaður á markaði 3b og í smásölu er einnig horft til farnetshlutdeildar.

Tafla 5.7 Fjöldi fyrirtækja á markaði 3a, 3b og í smásölu í lok 2022

Höfuðborgarsvæðið

Sveitarfélag	Fjöldi netrekenda	Fjöldi bitastraumsrekenda	Fjöldi smásala
Reykjavíkurborg	2	3	4
Kópavogsbær	2	2	4
Seltjarnarnesbær	2	2	4
Garðabær	2	2	4
Hafnarfjarðarkaupstaður	2	3	4
Mosfellsbær	2	3	4
Kjósarhreppur	1	4	4

Suðurnes

Sveitarfélag	Fjöldi netrekenda	Fjöldi bitastraumsrekenda	Fjöldi smásala
Reykjanesbær	2	3	5
Grindavíkurbær	1	3	4
Sveitarfélagið Vogar	1	3	4
Suðurnesjabær	1	3	4

Vesturland

Sveitarfélag	Fjöldi netrekenda	Fjöldi bitastraumsrekenda	Fjöldi smásala
Akraneskaupstaður	2	2	4
Skorradalshreppur	1	4	3
Hvalfjarðarsveit	2	4	4
Borgarbyggð	3	5	3
Grundarfjarðarbær	1	3	3
Eyja- og Miklaholtshreppur	2	1	3
Snæfellsbær	1	4	3
Sveitarfélagið Stykkishólmur	2	3	4
Dalabyggð	2	3	3

Vestfirðir

Sveitarfélag	Fjöldi netrekenda	Fjöldi bitastraumsrekenda	Fjöldi smásala
Bolungarvíkurkaupstaður	2	3	4
Ísafjarðarbær	2	3	4
Reykholahreppur	2	4	3
Tálknafjarðarhreppur	2	4	4
Vesturbyggð	1	3	3
Súðavíkurhreppur	2	4	4
Árneshreppur	2	4	3
Kaldrananeshreppur	1	2	2
Strandabyggð	1	3	3

Norðurland vestra

Sveitarfélag	Fjöldi netrekenda	Fjöldi bitastraumsrekenda	Fjöldi smásala
Húnaþing vestra	2	2	3
Sveitarfélagið Skagaströnd	1	1	2
Skagabyggð	1	3	3
Húnabyggð	2	2	3
Skagafjörður	1	2	2

Norðurland eystra

Sveitarfélag	Fjöldi netrekenda	Fjöldi bitastraumsrekenda	Fjöldi smásala
Akureyrarbær	2	3	3
Norðurþing	2	2	2
Fjallabyggð	2	3	3
Dalvíkurbyggð	2	3	3
Eyjafjarðarsveit	2	3	2
Hörgársveit	1	3	2
Svalbarðsstrandarhreppur	2	3	2
Grýtubakkahreppur	2	5	3
Tjörneshreppur	1	2	2
Þingeyjarsveit	1	3	3
Langanesbyggð	2	1	3

Austurland

Sveitarfélag	Fjöldi netrekenda	Fjöldi bitastraumsrekenda	Fjöldi smásala
Fjarðabyggð	1	3	4
Múlaþing	2	2	4
Vopnafjarðarhreppur	2	2	2
Fljótshlíahreppur	3	4	3

Suðurland

Sveitarfélag	Fjöldi netrekenda	Fjöldi bitastraumsrekenda	Fjöldi smásala
Vestmannaeyjabær	1	3	3
Sveitarfélagið Árborg	2	3	4
Sveitarfélagið Hornafjörður	2	3	3
Mýrdalshreppur	2	3	3
Skaftárhreppur	5	4	3
Ásahreppur	1	3	4
Rangárþing eystra	2	5	4
Rangárþing ytra	3	5	4
Hrunamannahreppur	2	4	3
Hveragerðisbær	2	3	4
Sveitarfélagið Ölfus	2	4	4
Grímsnes- og Grafningshreppur	1	4	3
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	1	4	4
Bláskógabyggð	2	4	3
Flóahreppur	1	3	3

1193. Á heildsölumarkaði 3a er það helst Ljósleiðarinn og Tengir sem geta talist markverðir keppinautar Mílu á sínum svæðum. Þá telst Snerpa vera í nokkuð sterkri stöðu á Ísafirði og nágrenni á Vestfjörðum. Gangi áform Eyglóar í Vestmannaeyjum upp um ljósleiðaravæðingu alls sveitarfélagsins á næstu árum verður að telja það félag markverðan keppinaut Mílu á viðkomandi heildsölumarkaði í því sveitarfélagi. Á markaði 3b er það helst Ljósleiðarinn, Tengir og Snerpa sem geta talist markverðir keppinautar Mílu.

1194. Misjafnt er hve margir netrekendur starfa í hverju sveitarfélagi á markaði 3a hér á landi og hafa meira en 5% markaðshlutdeild á viðkomandi svæði, en almennt eru það annað hvort aðeins einn eða tveir, nema 3 í Fljótsdalshreppi, Borgarbyggð og Rangárþingi ytra og 4 í Skaftárhreppi. Fljótsdalshreppur er mjög fámennt sveitarfélag og því aðeins um nokkra tugi ljósleiðaraheimtauga að ræða. Í Borgarbyggð eru það Míla, Ljósleiðarinn og Ljósleiðari Borgarbyggðar. Ástæða þess að 4 ljósleiðaranet eru í Skaftárhreppi er að þar starfa aðskilin sveitanet, ásamt Mílu.

1195. Einnig er misjafnt hve margir bitastraumsaðilar á fastanetum starfa í hverju sveitarfélagi á markaði 3b hér á landi og hafa meira en 5% markaðshlutdeild á viðkomandi svæði, en þau eru á bilinu 2-5, en þau eru 5 í Borgarbyggð, Grýtubakkahreppi, Rangárþingi ytri og Rangárþingi eystra. Þar sem umræddar farnetslausnir tilheyra að mati FST umræddum markaði 3b, eru veitendur bitastraumaðgangs fleiri en á markaði 3a. T.a.m. hefur Hringdu samning við Símann um aðgang að farsímaneti Símans á landsvísu.

1196. Almennt eru aðgangshindranir minni á umræddum smásölumarkaði en viðkomandi heildsölumörkuðum, sérstaklega á markaði 3a, og fjöldi smásölufyrirtækja með meira en 5% markaðshlutdeild í viðkomandi sveitarfélagi er almennt meiri en á markaði 3a í sveitarfélögum landsins, en ekki ósvipaður og á markaði 3b. Smásölufyrirtæki geta m.a. fengið bitastraumaðgang um aðgangsleið 3 hjá Mílu og þannig tengst langflestum heimilum og fyrirtækjum landsins. Ef ekki hefði verið fyrir kvaðir á Mílu um árábil er ekki víst að þessi

möguleiki hefði staðið smærri fjarskiptafyrirtækjum til boða. Á umræddum smásölumarkaði er einnig misjafnt hve mörg smásölufyrirtæki sem hafa meira en 5% markaðshlutdeild veita þjónustu hér á landi í hverju sveitarfélagi. Fjöldinn er allt frá 5 (Reykjanesbær) þar sem hann er hæstur niður í 2 (Skagabyggð) þar sem hann er læstur. Almenn má segja að fjöldinn sé 3-4 í meirihluta sveitarfélaga hér á landi.

5.5.2.5 Markaðshlutdeild á markaði 3a eftir sveitarfélögum

1197. Í 2. mgr. 18. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta kemur fram að við mat á markaðsstyrk sé mikilvægt að horfa til markaðshlutdeildar þess fjarskiptafyrirtækis sem mögulega er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, sem og keppinauta þess fyrirtækis, ásamt þeim samkeppnisþrýstingi sem mögulegir keppinautar geta veitt til meðallangs tíma. Eins og áður hefur komið fram er verkefni þessarar markaðsgreiningar ekki að útnefna aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á umræddum smásölumarkaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans. Hins vegar er markaðshlutdeild á smásölumarkaði upplýsandi og mikilvæg við landfræðilega afmörkun viðkomandi heildsölumarkaðar, og er eitt þeirra atriða sem stuðst verður við við þá afmörkun. Einnig getur markaðshlutdeild á smásölumarkaði, sem og önnur atriði sem gefa mynd af samkeppnisaðstæðum á viðkomandi smásölumarkaði eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans á smásölustigi, skipt máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumarkaði eða einstökum landfræðilegum hlutum hans.

1198. Fjallað var um þessi atriði, m.a. skiptingu markaðshlutdeildar eftir landsvæðum á smásölustigi, í kafla 5.4.2.5 hér að framan. Vísast til þeirrar umfjöllunar. Megin viðfangsefni þessarar markaðsgreiningar er að meta markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og 3b og eftir atvikum leggja á kvaðir á fyrirtæki, eitt eða fleiri, sem útnefnt/útnefnd verður/verða með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim landsvæðum þar sem ekki kann að ríkja virk samkeppni út frá framsýnu sjónarhorni.

1199. Samkvæmt 3. mgr. 18. gr. reglugerðarinnar gefur markaðshlutdeild fyrstu vísbendingu um uppbyggingu markaðar og hlutfallslegt vægi hinna ýmsu fjarskiptafyrirtækja sem starfa á viðkomandi markaði. Túlka ber markaðshlutdeild með hliðsjón af viðeigandi markaðsaðstæðum, og sérstaklega með hliðsjón af þeirri virkni eða hreyfiafli þeirrar samkeppni sem til staðar kann að vera á viðkomandi markaði og að hve miklu leyti vörur eða þjónusta er aðgreind.

1200. Í 4. mgr. sömu greinar segir að verulega há markaðshlutdeild eins fyrirtækis yfir nokkurt tímabil, eða yfir 50%, teljist vera sterk vísbending um umtalsverðan markaðsstyrk, nema í undantekningartilvikum. Hins vegar geti há markaðshlutdeild almennt aðeins virkað sem sterk vísbending um framangreint ef keppinautar geta ekki aukið framboð sitt nægjanlega til að mæta breytti eftirspurn sem stafa kann af verðhækkun þess fyrirtækis sem er með svo háa hlutdeild. Því hærri sem markaðshlutdeildin er og yfir lengri tíma, þeim mun líklegra er að hún geti gefið vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk. Samkvæmt 5. mgr. er mikilvægt að hafa í huga að undir vissum kringumstæðum getur fjarskiptafyrirtæki með háa markaðshlutdeild ekki starfað að verulegu leyti óháð viðskiptavinum með sterka samningsstöðu, t.d. ef kaupendastyrkur er mikill.

1201. Samkvæmt 6. mgr. ber einnig að hafa í huga að fyrirtæki geta verið með umtalsverðan markaðsstyrk þrátt fyrir að hafa lægri hlutdeild en 50% á viðkomandi markaði. Skiptir t.d. máli hvort viðkomandi fyrirtæki er almennt öflugt með hliðsjón af fjármagni, tækni, innviðum og framboði vöru eða þjónustu. Niðurstaða um umtalsverðan markaðsstyrk byggist þannig á heildarmati þar sem bæði markaðshlutdeild og atriði sem tengjast uppbyggingu markaðarins hafa þýðingu. Ekki er líklegt að umtalsverður markaðsstyrkur sé til staðar ef markaðshlutdeild er undir 40% á viðkomandi markaði. Hins vegar geta verið sérstök undantekningartilvik þar sem keppinautar eru ekki í aðstöðu til að bregðast við hegðun fjarskiptafyrirtækja sem er undir þeim mörkum þannig að þýðingu hafi og því getur fjarskiptafyrirtæki talist vera með umtalsverðan markaðsstyrk þótt það sé með undir 40% markaðshlutdeild.

1202. Í 7. mgr. kemur svo fram að ef markaðshlutdeild sé há, en undir 50%, skuli FST reiða sig á aðra mikilvæga markaðspætti til að meta umtalsverðan markaðsstyrk. Framkvæma beri ítarlegt mat á efnahagslegum einkennum viðkomandi markaðar áður en dregin er ályktun um tilvist umtalsverðs markaðsstyrks. FST telur að þetta eigi einnig við þótt hlutdeild sé yfir 50%, sérstaklega á tvíkeppnis- eða fákeppnismörkuðum, enda leiða 50% mörkin ekki sjálfkrafa til þess að um umtalsverðan markaðsstyrk sé að ræða. T.d. er ljóst að á tvíkeppnismörkuðum getur annað fyrirtækið verið með eitthvað yfir 50% og hitt eitthvað undir 50%. Það er töluvert önnur staða en ef eitt fyrirtæki er með í kringum 50% og t.d. fjöldi annarra fyrirtækja er með lága hlutdeild. Því er markaðshlutdeild aðeins eitt af mörgum viðmiðum sem horfa þarf til við mat á markaðsstyrk.²⁹⁹

1203. Ein aðferð til að taka stærð og styrk keppinauta eftir svæðum með í reikninginn við landfræðilega greiningu er, eins og að ofan greinir, að skoða markaðshlutdeildir markaðsaðila á tilteknum svæðum, í þessu tilviki eftir sveitarfélögum. Ákjósanlegast er að ekki sé aðeins sýnt fram á markaðshlutdeildir á tilteknum tímapunkti, heldur einnig þróun hennar yfir tíma til að unnt sé að greina mögulega leitni í því sambandi. Þarna geta tveir tímapunktur oft dugað til. Komi fram vísbendingar um umtalsverðar breytingar á markaðshlutdeild eftir tímapunktum á tilteknum svæðum en öðrum ekki, getur það verið vísbending um mismunandi samkeppnisaðstæður eftir svæðum.

1204. Hafa ber í huga að á þessu stigi málsins er ekki um „eiginlegar“ markaðshlutdeildir að ræða, þar sem endanleg afmörkun á landfræðilega markaðnum á viðkomandi heildsölumarkaði er ekki lokið. Eins og fram kemur í köflum 5.5.3 og 5.5.4 hér að neðan telur FST tilefni til að afmarka landfræðilegan markað viðkomandi heildsölumarkaðar hér á landi. Í þeim tilvikum þar sem viðkomandi landfræðilegur markaður samanstendur af fleiri en einu sveitarfélagi verður markaðshlutdeild fyrirtækja reiknuð innan þess mengis sveitarfélaga sem mynda viðkomandi landfræðilegan markað m.t.t. mats á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði, sem framkvæmt verður í kafla 6.

1205. Í 3. mgr. 44. gr. fjarskiptalaga segir að við framkvæmd markaðsgreiningar skuli FST með framsýnum hætti leggja mat á það hvernig þróun viðkomandi markaða yrði ef ekki væru til

²⁹⁹ Í 19. gr. reglugerðarinnar eru nefnd dæmi um aðra þætti sem áhrif geta haft á mat á markaðsstyrk, t.d. aðgangshindranir, vaxtarhindranir, heildarstærð og hlutfallsleg stærð fyrirtækis, yfirráð yfir innviðum sem erfitt er að endurgera, tæknilegt og/eða viðskiptalegt forskot eða yfirburðir, kaupendastyrkur, aðgangur að fjármagni, vöruaðgreining, stærðar- og breiddarhagkvæmni, netáhrif, lóðrétt samþætting, háþrúð dreifingar- og sölukerfi, langtíma aðgangssamningar og möguleg samkeppni.

staðar kvaðir samkvæmt IX. kafla fjarskiptalaga (e. modified greenfield approach) og m.a. taka tillit til eftirfarandi þátta:

- a. Markaðsþróunar sem hefur áhrif á líkur þess að viðkomandi markaður stefni í átt að virkri samkeppni.
- b. Alls samkeppnislegs aðhalds á viðkomandi heildsölu- og smásölustigi.
- c. Annarra reglna eða ráðstafana sem hafa áhrif á viðkomandi markað eða tengdan smásölumarkað.

1206. Í 5. mgr. 2. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar segir að markaðir skuli greindir m.t.t. líklegrar þróunar í nánustu framtíð, að því marki sem mögulegt er. Þetta þýðir að þegar FST framkvæmir markaðsgreiningu skal stofnunin meta líklega þróun á viðkomandi smásölumarkaði ef engar kvaðir væru á heildsölustigi, m.a. hvort viðkomandi markaður eða tiltekinn landfræðilegur hluti hans stefni í átt að virkri samkeppni. Þar sem slík greining á að horfa til framtíðar er mikilvægt að FST reyni að meta framtíðarþróun markaðshlutdeilda á líftíma greiningarinnar og hvort þau frávik sem greind kunna að verða frá núverandi og sögulegri markaðshlutdeild séu líkleg til að aukast, dragast saman eða haldast tiltölulega stöðug.³⁰⁰ Á þetta bæði við um spá um þróun markaðshlutdeilda á smásölustiginu, eins og gert var í kafla 5.4.2.5, sem og á viðkomandi heildsölumörkuðum.

1207. Í 8. gr. reglugerðarinnar, þar sem fjallað er um mat á tengdum smásölumarkaði, og er undir II. kafla reglugerðarinnar sem fjallar um skilgreiningu vöru- eða þjónustumarkaða og landfræðilegra markaða, segir að upphafspunktur allra greininga sé mat á viðkomandi smásölumarkaði eða smásölumörkuðum, að teknu tilliti til eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu frá sjónarhóli neytenda á væntanlegum líftíma greiningarinnar, byggt á

³⁰⁰ Í vinnuskjali með framangreindum tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá desember 2020 segir m.a. að fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld sem fram að þeim tíma hefðu viðhaft aðgreinda landfræðilega markaði hefðu yfirleitt greint tvo landfræðilega markaði, þ.e. annars vegar samkeppnishæfan markað (virk samkeppni) og hins vegar ósamkeppnisæfan markað (lítil eða engin samkeppni). Svipuð sjónarmið um slíka tvíþátta aðgreiningu landfræðilegra markaða kemur fram í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014. Slík tvískipting var algeng við landfræðilega afmörkun á árunum áður en ljóst er að svo einföld aðferðafræði dugar ekki í tilvikum flóknari og fjölbreyttari formgerðar markaðar eða samkeppnisaðstæðna að öðru leyti, eins og t.d. í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og hér á landi, þar sem sami aðilinn er ekki alltaf stærsti netrekandinn í hinum ýmsu sveitarfélögum.

Þá kemur fram í ofangreindu vinnuskjali að aftur á móti gætu verið uppi aðstæður sem gerðu það að verkum að tiltekið svæði passaði í hvorugan flokkinn. Slíkt „millibilsástand“ ætti að endurspeglast í landfræðilegu greiningunni. T.d. gætu samkeppnisaðstæður á svæðum þar sem aðeins eitt net væri í boði verið verulega frábrugðnar samkeppnisaðstæðum á svæðum þar sem tvö eða fleiri net væru í boði. Það væri því í höndum viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstjórnvalds að ákvarða hvort að virk samkeppni væri talin ríkja á tilteknum landfræðilegum markaði, miðað við aðstæður á viðkomandi svæði eða svæðum. Ekki væri til tiltekinn fjöldi neta sem þyrfti að vera til staðar til þess að markaður gæti sjálfkrafa talist samkeppnishæfur og þó fjöldi neta gæti verið mikilvægt viðmið við mat á samkeppni yrði einnig að líta til annarra þátta. Ekki væri því rétt að horfa eingöngu til fjölda neta.

Einnig má geta þess að fram að þessum tíma (desember 2020) hafði framkvæmd evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana, í samræmi við eldri tilmæli og leiðbeiningar framkvæmdastjórnarinnar og hina sameiginlegu afstöðu BEREC frá 2014, verið á þá leið að það þyrfti að lágmarki 3 samliggjandi net með tiltekna útbreiðslu til að réttlæta aðskilda landfræðilega markaði. Eftir desember 2020 hafa fjarskiptaeftirlitsstofnanir í Evrópu farið að telja 2 samhliða net með tiltekna útbreiðslu nægja, sbr. t.d. greiningu DBA í Danmörku frá 2021, sem og nýleg áform AGCOM á Ítalíu og NKOM í Noregi.

ríkjandi markaðsaðstæðum og líklegri þróun þeirra á gildistíma greiningarinnar. Þetta mat fór fram í kafla 5.4 hér að framan hvað landfræðilega greiningu varðar.

1208. Í 1. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar, þar sem fjallað er um framkvæmd markaðsgreiningar og heyrir undir III. kafla reglugerðarinnar sem fjallar um framkvæmd markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk, segir að markaðsgreining skuli almennt fela í sér greiningu á því hvort líklegt sé að virk samkeppni muni verða að veruleika á viðkomandi markaði á líftíma viðkomandi greiningar og þar með hvort skortur á virkri samkeppni sé varanlegur eða langvarandi. Í 2. mgr. greinarinnar segir að við framkvæmd markaðsgreiningar skuli FST með framsýnum hætti leggja mat á það hvernig þróun viðkomandi markaða yrði ef ekki væru til staðar heildsöluþættir og taka tillit til allra eftirfarandi þátta:

- a. Markaðsþróunar sem hefur áhrif á líkur þess að viðkomandi markaður stefni í átt að virkri samkeppni.
- b. Alls samkeppnislegs aðhalds á viðkomandi heildsölu- og smásölustigi.
- c. Annarra reglna eða ráðstafana sem hafa áhrif á viðkomandi markað eða tengdan smásölumarkað.
- d. Kvaða á öðrum viðkomandi mörkuðum.

1209. FST hefur safnað gögnum um heildsölumarkað 3a, þar sem gögn hafa verið sundurliðuð eftir sveitarfélögum á 9 tímapunktum, þ.e. fyrir mitt ár 2018, áramótin 2018/2019, áramótin 2019/2020, mitt ár 2020, áramótin 2020/2021, mitt ár 2021 og áramótin 2021/2022, mitt ár 2022 og áramótin 2022/2023.³⁰¹ Meðal annars hefur verið safnað gögnum um heildsöluhlutdeildir á mörkuðum 3a niður á sveitarfélög. Frá því að síðasta greining leit dagsins ljós í október 2021 fækkaði sveitarfélögum hins vegar úr 69 í 64 á árunum 2021 og 2022.

1210. Niðurstöður hluta þessarar gagnasöfnunar eru sýndar myndrænt fyrir markað 3a í töflum 5.8 (á landsvísu) og 5.9 (eftir sveitarfélögum) hér að neðan, eða fyrir tímabilin mitt ár 2021, áramótin 2021/2022, mitt ár 2022 og áramótin 2022/2023. Ástæða þess að FST sýnir ekki eldri gögn í umræddri töflu er m.a. sú að réttleika gagna var nokkuð ábótavant af hálfu sumra markaðsaðila í fyrstu gagnaöflunum. FST getur hins vegar litið til gagna um markaðsþróun lengra aftur í tímann í einstökum sveitarfélögum, eða mengi sveitarfélaga sem kunna að mynda sérstakan landfræðilegan markað, ef ástæða er til að fjalla sérstaklega um þróun umræddrar heildsöluhlutdeildar og spár um framtíðarþróun innan þeirra við landfræðilega skilgreiningu umræddra heildsölumarkað og/eða mat á umtalsverðum markaðsstyrk á tilteknum svæðum.

1211. Eins og sést í töflu 5.8 var Míla með hæstu markaðshlutdeildina á landsvísu á markaði 3a í árslok 2022 með 49% markaðshlutdeild. Ljósleiðarinn var með 43%, Tengir með 5,9% og Snerpa með 0,6%. Samanlagt voru aðrir, þ.e. fjöldi lítilla staðbundinna neta, með 2,2% markaðshlutdeild. Þar sést einnig að frá miðju ári 2021 hefur hlutdeild Mílu lækkað, en hlutdeildir annarra hækkað.

³⁰¹ Í viðauka C má sjá tölurnar fyrir mitt ár 2023.

Tafla 5.8 Markaðshlutdeildir helstu aðila á markaði 3a á landsvísi í árslok 2022 og þróun þeirra frá miðju ári 2021

Landið allt

Netrekandi	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022
Míla	56%	53%	51%	49%
Ljósleiðarinn	37%	39%	41%	43%
Tengir	4,8%	5,0%	5,6%	5,9%
Snerpa	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%

Tafla 5.9 Hæsta og næst hæsta markaðshlutdeild á markaði 3a skipt eftir sveitarfélögum³⁰²

Höfuðborgarsvæðið

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022
Reykjavíkurborg	Ljósleiðarinn 55% (45%)	Ljósleiðarinn 58% (42%)	Ljósleiðarinn 60% (40%)	Ljósleiðarinn 62% (38%; Míla)
Kópavogsbær	Míla 51% (49%)	Ljósleiðarinn 51% (49%)	Ljósleiðarinn 54% (46%)	Ljósleiðarinn 57% (43%; Míla)
Seltjarnarnesbær	Ljósleiðarinn 63% (37%)	Ljósleiðarinn 66% (34%)	Ljósleiðarinn 68% (32%)	Ljósleiðarinn 70% (30%; Míla)
Garðabær	Míla 56% (44%)	Míla 54% (46%)	Míla 52% (48%)	Míla 51% (49%; Ljósleiðarinn)
Hafnarfjarðarkaupstaður	Míla 55% (45%)	Míla 53% (47%)	Míla 50% (50%)	Ljósleiðarinn 52% (48%; Míla)
Mosfellsbær	Míla 56% (44%)	Míla 54% (46%)	Míla 52% (48%)	Míla 51% (49%; Ljósleiðarinn)
Kjósarhreppur	Leiðarljós 99% (1%)	Leiðarljós 100% (1%)	Leiðarljós 100% (0%)	Leiðarljós 100% (0%)

Suðurnes

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022
Reykjanesbær	Míla 85% (15%)	Míla 77% (23%)	Míla 73% (27%)	Míla 71% (29%; Ljósleiðarinn)
Grindavíkurbær	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 97% (3%; Ljósleiðarinn)
Sveitarfélagið Vogar	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)
Suðurnesjabær	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)

Vesturland

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022
Akraneskaupstaður	Ljósleiðarinn 54% (46%)	Ljósleiðarinn 56% (44%)	Ljósleiðarinn 58% (42%)	Ljósleiðarinn 59% (41%; Míla)
Skorradalshreppur	Ljósleiðarinn 91% (9%)	Ljósleiðarinn 100% (0%)	Ljósleiðarinn 96% (4%)	Ljósleiðarinn 96% (4%; Míla)
Hvalfjarðarsveit	Hvalfjarðarsveit 85% (15%)	Hvalfjarðarsveit 88% (12%)	Hvalfjarðarsveit 88% (12%)	Hvalfjarðarsveit 89% (11%; Míla)
Borgarbyggð	Míla 65% (20%)	Míla 59% (21%)	Míla 56% (22%)	Míla 53% (24%; Ljósleiðari Borgarbyggðar)
Grundarfjarðarbær	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)
Eyja- og Miklaholtshreppur	Eyja- og Miklaholtshreppur 94% (6%)	Eyja- og Miklaholtshreppur 94% (6%)	Eyja- og Miklaholtshreppur 93% (7%)	Eyja- og Miklaholtshreppur 95% (5%; Míla)
Snæfellsbær	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)
Sveitarfélagið Stykkishólmur	Míla 91% (9%)	Míla 91% (9%)	Míla 91% (9%)	Míla 91% (9%; Helgafellssveit)
Dalabyggð	Dalaveitur 51% (49%)	Dalaveitur 51% (49%)	Dalaveitur 52% (48%)	Dalaveitur 54% (46%; Míla)

Vestfirðir

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022
Bolungarvíkurkaupstaður	Míla 84% (16%)	Míla 78% (22%)	Míla 71% (30%)	Míla 66% (34%; Snerpa)
Ísafjarðarbær	Míla 70% (30%)	Míla 68% (32%)	Míla 65% (35%)	Míla 62% (38%; Snerpa)
Reykhólahreppur	Fjarskiptafélag Reykhólahrepps 53% (47%)	Fjarskiptafélag Reykhólahrepps 55% (45%)	Fjarskiptafélag Reykhólahrepps 58% (42%)	Fjarskiptafélag Reykhólahrepps 60% (40%; Míla)
Tálknafjarðarhreppur	Míla 96% (4%)	Míla 93% (7%)	Míla 93% (7%)	Míla 92% (8%; Snerpa)
Vesturbyggð	Míla 99% (1%)	Míla 99% (1%)	Míla 99% (1%)	Míla 99% (1%; Snerpa)
Súðavíkurhreppur	Míla 86% (14%)	Míla 85% (15%)	Míla 82% (18%)	Míla 75% (25%; Snerpa)
Árneshreppur	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 74% (26%; Árneshreppur)
Kaldraneshreppur	Míla 73% (27%)	Míla 70% (30%)	Hitaveita Drangsr 77% (23%)	Míla 100% (0%)
Strandabyggð	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)

³⁰² Fyrirtækið sem er með mestu hlutdeildina í viðkomandi sveitarfélagi er birt með nafni og svo markaðshlutdeild þess fyrirtækis. Í sviga er markaðshlutdeild næst stærsta aðilans birt ef um fleiri en eitt fastanet er að ræða. Í viðauka C má sjá gögn um markaðshlutdeildir fyrir mitt ár 2023.

Norðurland vestra

Sveitarfélag	30.6.2021		31.12.2021		30.6.2022		31.12.2022	
Húnaþing vestra	Míla	95% (5%)	Míla	94% (5%)	Míla	94% (6%)	Míla	94% (5%; Tengir)
Sveitarfélagið Skagaströnd	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Skagabyggð	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Húnabyggð	Míla	75% (25%)	Míla	74% (26%)	Míla	72% (28%)	Míla	72% (28%; Húnanet)
Skagafjörður	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)

Norðurland eystra

Sveitarfélag	30.6.2021		31.12.2021		30.6.2022		31.12.2022	
Akureyrarbær	Tengir	59% (41%)	Tengir	63% (37%)	Tengir	70% (30%)	Tengir	75% (25%; Míla)
Norðurþing	Míla	82% (18%)	Míla	82% (18%)	Míla	80% (20%)	Míla	79% (21%; Tengir)
Fjallabyggð	Míla	73% (27%)	Míla	71% (29%)	Míla	67% (33%)	Míla	65% (35%; Tengir)
Dalvíkurbyggð	Tengir	62% (38%)	Tengir	64% (36%)	Tengir	68% (32%)	Tengir	73% (27%; Míla)
Eyjafjarðarsveit	Tengir	71% (29%)	Tengir	77% (23%)	Tengir	80% (20%)	Tengir	84% (16%; Míla)
Hörgársveit	Tengir	90% (10%)	Tengir	93% (7%)	Tengir	96% (4%)	Tengir	96% (4%; Míla)
Svalbarðsstrandarhreppur	Tengir	87% (13%)	Tengir	90% (10%)	Tengir	90% (10%)	Tengir	90% (10%; Míla)
Grýtubakkahreppur	Tengir	73% (27%)	Tengir	83% (17%)	Tengir	95% (5%)	Tengir	94% (6%; Míla)
Tjörneshreppur	Tjörneshreppur	72% (28%)	Tjörneshreppur	78% (22%)	Tjörneshreppur	90% (10%)	Tjörneshreppur	96% (4%; Míla)
Pingeyjarsveit	Tengir	84% (16%)	Tengir	89% (11%)	Tengir	93% (7%)	Tengir	96% (4%; Míla)
Langanesbyggð	Míla	89% (11%)	Míla	89% (11%)	Míla	87% (13%)	Míla	87% (13%; Tengir)

Austurland

Sveitarfélag	30.6.2021		31.12.2021		30.6.2022		31.12.2022	
Fjarðabyggð	Míla	98% (1%)	Míla	98% (1%)	Míla	98% (1%)	Míla	98% (1%; Fjarðabyggð)
Múlaþing	Míla	96% (3%)	Míla	94% (3%)	Míla	91% (5%)	Míla	88% (8%; Austurljós)
Vopnafjarðarhreppur	Míla	86% (14%)	Míla	83% (17%)	Míla	61% (39%)	Míla	58% (42%; Tengir)
Fljótshálfhreppur	Fljótshálfhreppur	58% (40%)	Fljótshálfhreppur	62% (36%)	Fljótshálfhreppur	64% (33%)	Fljótshálfhreppur	66% (32%; Míla)

Suðurland

Sveitarfélag	30.6.2021		31.12.2021		30.6.2022		31.12.2022	
Vestmannaeyjabær	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	99% (1%; EYGLÓ)
Sveitarfélagið Árborg	Míla	77% (23%)	Míla	76% (24%)	Míla	74% (26%)	Míla	72% (28%; Ljósleiðarinn)
Sveitarfélagið Hornafjarður	Míla	95% (4%)	Míla	90% (6%)	Míla	88% (8%)	Míla	87% (9%; Gagnaveita Hornafjarðar)
Mýrdalshreppur	Míla	74% (26%)	Míla	73% (27%)	Míla	73% (27%)	Míla	74% (26%; Líf í Mýrdal)
Skaftárhreppur	Míla	61% (12%)	Míla	54% (19%)	Míla	51% (21%)	Míla	51% (20%; Skaftárljós)
Ásahreppur	Ásaljós	100% (0%)	Ásaljós	100% (0%)	Ásaljós	100% (0%)	Ásaljós	100% (0%)
Rangárþing eystra	Míla	81% (19%)	Míla	79% (21%)	Míla	79% (21%)	Míla	78% (22%; Ljósleiðarinn)
Rangárþing ytra	Rangárljós	42% (31%)	Rangárljós	42% (29%)	Rangárljós	43% (30%)	Rangárljós	41% (31%; Ljósleiðarinn)
Hrunamannahreppur	Hrunaljós	64% (36%)	Hrunaljós	68% (32%)	Hrunaljós	71% (29%)	Hrunaljós	73% (27%; Míla)
Hveragerðisbær	Ljósleiðarinn	52% (48%)	Ljósleiðarinn	54% (46%)	Ljósleiðarinn	56% (44%)	Ljósleiðarinn	57% (43%; Míla)
Sveitarfélagið Ölfus	Ljósleiðarinn	56% (44%)	Ljósleiðarinn	59% (41%)	Ljósleiðarinn	62% (38%)	Ljósleiðarinn	63% (37%; Míla)
Grímsnes- og Grafningshreppur	Míla	98% (2%)	Míla	98% (2%)	Míla	98% (2%)	Míla	98% (1%; Fjarskiptafélag SG)
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	Fjarskiptafélag SG	95% (5%)	Fjarskiptafélag SG	98% (2%)	Fjarskiptafélag SG	98% (2%)	Fjarskiptafélag SG	98% (2%; Míla)
Bláskógabyggð	Míla	66% (34%)	Míla	62% (38%)	Míla	59% (41%)	Míla	58% (42%; Bláskógaljós)
Flóahreppur	Flóaljós	96% (4%)	Flóaljós	97% (3%)	Flóaljós	97% (3%)	Flóaljós	97% (3%; Míla)

1212. Þegar horft er til ofangreindra taflna 5.8 og 5.9 má sjá að Míla komst í fyrsta sinn undir 50% markaðshlutdeild á markaði 3a á landsvísu við árslok 2022, eða í 49%, en markaðshlutdeild félagsins var 56% um mitt ár 2021. Ljósleiðarinn er ekki orðinn langt undan miðað við landið allt og er með 43% en var með 37% um mitt ár 2021. Það sem einkennir þennan markað hér á landi er tveggja turna staða, þar sem markaðshlutdeild annarra en Mílu og Ljósleiðarans er mjög lág á landsvísu. Eins og sjá má í töflu 5.9 er staðan á markaðnum hins vegar breytileg eftir sveitarfélögum.

1213. Míla er hins vegar stærsti aðilinn á þessum markaði í meirihluta hinna 64 sveitarfélaga landsins eða í 37 sveitarfélögum, með frá 51% markaðshlutdeild í Garðabæ, Mosfellsbæ og í Skaftárhreppi til 100% markaðshlutdeildar í 9 sveitarfélögum. Þá er Míla með á milli 70-99% markaðshlutdeild í 20 sveitarfélögum til viðbótar. Þar á meðal er Míla ennþá stærst í tveimur sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu, þ.e. í Garðabæ og Mosfellsbæ. U.þ.b. 32% landsmanna búa í þessum 37 sveitarfélögum.

1214. Ljósleiðarinn er með hæstu hlutdeildina í 7 sveitarfélögum, þ.e. í Reykjavík, Kópavogi, Hafnarfirði og á Seltjarnarnesi á höfuðborgarsvæðinu, í Hveragerðisbæ og í Sveitarfélaginu Ölfusi sem tilheyrir Suðurlandi en er í nágrenni höfuðborgarsvæðisins og í Akraneskaupstað sem tilheyrir Vesturlandi en er einnig í nágrenni höfuðborgarsvæðisins. Í þessum sveitarfélögum er markaðshlutdeild Ljósleiðarans frá 52% (Hafnarfjarðarkaupstaður) til 70% (Seltjarnarnes). U.þ.b. 59% landsmanna búa í þessum sveitarfélögum.

1215. Tengir er einnig með hæstu hlutdeildina í 7 sveitarfélögum sem eru á norðausturhluta landsins, þ.e. í Akureyrarbæ, Dalvíkurbyggð, Eyjafjarðarsveit, Hörgársveit, Svalbarðsstrandarhreppi, Grýtubakkahreppi og Þingeyjarsveit. Í þessum sveitarfélögum er markaðshlutdeild Tengis frá 75% (Akureyrarbær) til 96% (Eyjafjarðarsveit). U.þ.b. 7% landsmanna búa í þessum sveitarfélögum.

1216. Í 13 fremur fámennum eða mjög fámennum og dreifbýlum sveitarfélögum eru svo hin ýmsu staðbundnu net, almennt í eigu viðkomandi sveitarfélags með hæstu markaðshlutdeildina. Markaðshlutdeild þessara aðila er frá 41% í tilviki Rangárljóss í Rangárþingi ytra í 100% í tilvikum Leiðarljóss í Kjósarhreppi á höfuðborgarsvæðinu og Ásaljóss í Ásahreppi á Suðurlandi. U.þ.b. 2% landsmanna búa á þessum svæðum.

1217. Koparnet Mílu, sem áður var nær landsdekkandi, náði ennþá til um 85% heimila og fyrirtækja í landinu í árslok 2022, en félagið hefur á síðustu misserum lagt hluta þess niður og hyggst gera það áfram út árið 2028, þar sem mesti þunginn í niðurlagningunni verður á árunum 2027 og 2028. Míla hefur frá 2016 lagt ljósleiðaraheimtaugar af krafti á suðvesturhluta landsins og víðar um land og náði netið til 63% heimila og fyrirtækja í landinu í árslok 2022. Á Haustfundi Mílu þann 22. ágúst 2023 kom fram að fjöldi slíkra heimtauga væri þá orðinn um 130.000 eftir að hafa verið um 120.000 í árslok 2022, eða nánast sú sama og fjöldinn hjá Ljósleiðaranum í árslok 2022. Því virðist ljósleiðaranet Mílu í fyrsta skipti, nú á árinu 2023, hafa tekið fram úr ljósleiðaraneti Ljósleiðarans m.t.t. útbreiðslu. Míla sagði að ljósleiðarafjárfesting félagsins á árinu 2023 yrði tvöfalt meiri en á árinu 2022. Á höfuðborgarsvæðinu náði ljósleiðaranet Mílu til rúmlega 75% heimila og fyrirtækja að meðaltali í árslok 2022, en Ljósleiðarinn er þar með nánast 100% ljósleiðaraútbreiðslu, nema í Kjósarhreppi þar sem hvorki Míla né Ljósleiðarinn starfrækja fastanet. Reikna má með því að verulega dragi úr þessum mun á útbreiðslu ljósleiðaraneta þessara aðila á höfuðborgarsvæðinu á líftíma greiningarinnar.

1218. Þegar útbreiðsla ljósleiðaraneta í eigu annarra en Mílu er skoðuð, er misjöfn staða uppi á landinu. Á höfuðborgarsvæðinu og víðar á suðvesturlandi á starfssvæði Ljósleiðarans, sem og víða um land, t.d. á útbreiðslusvæði Tengis, sem er fyrst og fremst á norðausturhluta landsins, og á starfssvæði Snerpu á Vestfjörðum, er útbreiðsla ljósleiðaraneta orðin verulega mikil. Í fámennum og dreifbýlum sveitarfélögum á landsbyggðinni, sem almennt hafa notið styrks fjarskiptasjóðs í tengslum við verkefnið „Ísland ljóstengt“, og ekki er þéttbýliskjarni í viðkomandi sveitarfélagi, mælist ljósleiðaraútbreiðsla einnig mikil meðal annarra neta en Mílu, oft nærri 100% þegar öll lögbýli eru orðin tengd í tengslum við verkefnið. Í slíkum sveitarfélögum eru tengingar yfirleitt fáeinir tugir eða hundruð í mesta lagi. Síðustu tengingum verkefnisins átti að ljúka á árinu 2023 og þá hafa um 6.300 strjálbýlustu heimili/fyrirtæki landsins verið tengd í tengslum við það. Ljósleiðaraútbreiðslu a.m.k. eins ljósleiðaranets var orðin rétt rúmlega 90% á landsvísu í árslok 2022. Samhliða ljósleiðaraútbreiðslu tveggja aðila á landsvísu var orðin rúmlega 50% á sama tíma.

1219. Í öðrum sveitarfélögum, sem fengið hafa styrk vegna markaðsbrests í strjálbýlinu, er þéttbýliskjarni oftast ennþá með VDSL þjónustu frá Mílu að meira eða minna leyti og hlutdeild Mílu í útbreiðslu fastaneta því enn mikil í viðkomandi sveitarfélagi í heild. Míla hefur þó á undanförunum árum, auk kröftugrar ljósleiðaravæðingar á höfuðborgarsvæðinu og víðar á suðvesturhorni landsins, verið að ljósleiðaravæða ýmsa þéttbýliskjarna á landsbyggðinni eða kaupa upp eða tryggja sér langtímayfirræð yfir slíkum ljósleiðaranetum, s.s. í Súðavík, Blönduósi, Skagatrönd, Sauðárkróki, Hofsósi, Akureyri, Húsavík og Egilsstöðum, svo fáeinir þéttbýliskjarnar séu nefndir. Í febrúar 2021 tilkynnti Míla um upphaf ljósleiðaravæðingar í hluta Vestmannaeyja á árinu 2021. Í ársbyrjun 2023 hóf Eygló ehf., fjarskiptafélag í eigu sveitarfélagsins, að ljósleiðaravæða bæjarfélagið og hyggst ljúka því á 3 árum.

1220. Þó fjarskiptanet hafi náð umtalsverðri útbreiðslu í sveitarfélagi, þýðir það ekki nauðsynlega að upptaka á þjónustu fylgi í miklum mæli í kjölfarið. Þetta getur t.d. gilt þegar ljósleiðaranet er lagt þar sem annað ljósleiðaranet er fyrir. En þegar heimili og fyrirtæki hafa takmarkaða þjónustu á eldra koparneti og ljósleiðaranet er lagt á viðkomandi svæði, er umtalsverður hvati hjá viðskiptavinum til þess að skipta um það net sem þjónustan er fengin um. Því hefur FST, eins og áður greinir og fram kemur í töflu 5.9 hér að framan, einnig skoðað markaðshlutdeildir í útleigu heimtauga skipt eftir sveitarfélögum. Þar kemur í ljós að það er einmitt helst í slíkum sveitarfélögum þar sem ljósleiðaranet tekur við af koparneti, þar sem hlutdeild Mílu er orðin lág í heildsölu heimtauga.

1221. Í júlí 2020 sömdu Síminn og Ljósleiðarinn um bitastraumsaðgang Símans að ljósleiðaraneti Ljósleiðarans. Þann 25. ágúst 2021 hóf Síminn að veita þjónustu sína um net Ljósleiðarans. Gerir samningurinn ráð fyrir að a.m.k. [...] % af viðskiptavinum Símans verði á neti Ljósleiðarans eigi síðar en [...]. Miðað við upplýsingar frá Ljósleiðaranum, dags. 10. ágúst 2023, voru viðskiptavinir Símans á neti Ljósleiðarans [...] um mitt ár 2023 en fjöldinn var [...] í árslok 2022. Ef gert er ráð fyrir að viðskiptavinir Símans hafi þá verið álíka margir og í árslok 2022 voru því u.þ.b. [...] % af fastanetsviðskiptavinum Símans á ljósleiðaraneti Ljósleiðarans um mitt ár 2023 og [...] % af viðskiptavinum Símans sem voru á ljósleiðara. Miðað við svör Ljósleiðarans þá [...].

1222. Á starfssvæði Tengis er staðan ekki með öllu hliðstæð stöðu Ljósleiðarans á höfuðborgarsvæðinu, en útbreiðsla fyrirtækisins til heimila og fyrirtækja var á bilinu 15%-97% í þeim 12 sveitarfélögum sem félagið starfar í og hefur lagt ljósleiðaranet, þ.e. í Húnaþingi vestra, Fjallabyggð, Dalvíkurbyggð, Hörgársveit, Akureyrarbæ, Eyjafjarðarsveit, Svalbarðsstrandahreppi, Grýtubakkahreppi, Norðurþingi, Þingeyjarsveit, Langanesbyggð og í Vopnafjarðarhreppi, á meðan Ljósleiðarinn hefur nánast 100% ljósleiðaraútbreiðslu á höfuðborgarsvæðinu, að Kjósarhreppi undanskildum þar sem Ljósleiðarinn hefur ekkert lagt. Míla hefur svo lagt eigin ljósleiðaraheimtaugar í hluta þessara sveitarfélaga, t.d. á Akureyri. Á meðan útbreiðsluáform Tengis eru í takt við hæga og rólega uppbyggingu síðustu tveggja áratuga eru útbreiðsluáform Mílu til næstu ára mun metnaðarfullri í hluta af starfssvæði Tengis, s.s. í Akureyrarbæ. Því gæti dregið saman með fyrirtækjunum, hvað markaðshlutdeild á markaði 3a varðar, í einhverjum þessara sveitarfélaga á líftíma greiningarinnar.

1223. Tengir hefur lengi veitt Mílu aðgang að ljósleiðaraneti sínu á markaði 3a (svartur ljósleiðari), þar sem Míla hefur byggt hina virku bitastraumsþjónustu sína. Markaðshlutdeild Mílu á starfssvæði Tengis er svo almennt verulega hærri en markaðshlutdeild Tengis á markaði

3b, jafnvel einnig þegar aðeins er horft til ljósleiðaraheimtauga Tengis. Nánar verður rætt um það í umfjöllun um markað 3b í kafla 5.6 hér síðar.

1224. Eins og sjá má í ofangreindri töflu 5.9 hefur markaðshlutdeild Mílu fallið þó nokkuð hratt frá miðju ári 2021. Telur FST að það megi að töluverðum hluta rekja til ofangreinds samnings Símans og Ljósleiðarans. Þá er ljóst að nokkur hluti neytenda hefur verið að færa sig af koparnetum Mílu yfir á Ljósleiðaranet og Míla hefur ekki verið með Ljósleiðaranet á öllu höfuðborgarsvæðinu eins og Ljósleiðarinn, þó umfang Ljósleiðaranets Mílu þar stækki ört. Önnur ástæða er velgengni Nova, sem hingað til hefur aðeins verið á fastaneti Ljósleiðarans á umræddum heildsölumörkuðum 3a/b, á meðan markaðshlutdeild Sýnar hefur fallið, en Sýn er bæði á fastanetum Mílu og Ljósleiðara Ljósleiðarans, þó í mun meira mæli á neti Ljósleiðarans.

1225. Að mati FST er ekki útilokað að það hægi verulega á þessari þróun eða að hún snúist jafnvel við að einhverju leyti, eða jafnvel að umtalsverðu leyti, á líftíma greiningarinnar, þ.m.t. á höfuðborgarsvæðinu. Koma þá nokkur atriði til:

- Ekki er útilokað að Míla geti beitt sér með öðruvísi og öflugri hætti í samkeppninni á þeim svæðum þar sem Míla losnar undan kvöðum.
- Það er t.a.m. yfirlýst stefna nýrra eigenda Mílu að auka verulega fjárfestingar í Ljósleiðaranetum og t.a.m. segja forsvarsmenn félagsins að hún hafi tvöfaldast á árinu 2023 miðað við árið 2022, auk þess sem útbreiðsluáform næstu ára eru metnaðarfull og mun umfangsmeiri en útbreiðsluáform keppinautanna.
- Þá er það einnig yfirlýst stefna félagsins að auka nýtingu fjarskiptakerfa félagsins og að auka hlut annarra viðskiptavina en Símans á netum félagsins. [...].
- Áframhaldandi uppkaup Mílu á staðbundnum Ljósleiðaranetum.
- Þá telur FST að samningur Símans við Ljósleiðarann muni ekki leiða til eins hraðrar færslu viðskiptavina af netum Mílu til Ljósleiðarans eins og átti sér stað á síðustu 2-3 árum, en Ljósleiðaranet Mílu á höfuðborgarsvæðinu var mun umfangsminna en Ljósleiðaranet Ljósleiðarans þar, þótt Míla hafi verið að breiða það hratt út að undanfögnu og muni gera það áfram á næstu árum. Því mun að mati FST verða óverulegur munur á umfangi Ljósleiðaraneta félaganna á höfuðborgarsvæðinu undir lok líftíma greiningar þessarar, nema ef vera skyldi á Seltjarnarnesi.
- Þá er Míla einnig að breiða út Ljósleiðaranet sín víða á starfssvæði Tengis og mun áfram gera það á næstu árum. Því má reikna með því að hlutdeild Mílu hækki á umræddum markaði á því svæði á líftíma greiningarinnar.

1226. Miðað við aðferðarfræði þá sem FST byggir á við afmörkun landfræðilegra markaða á markaði 3a, sbr. kafla 5.5.3 hér að neðan, telur FST ekki þörf á því að þessu stigi að spá fyrir um mögulega eða líklega þróun markaðshlutdeilda á viðkomandi markaði í sérhverju sveitarfélagi. Þess í stað mun FST freista þess að spá fyrir um þetta við mat á umtalverðum markaðsstyrk á sérhverjum landfræðilegum markaði í kafla 6.2 hér síðar, auk þess sem þar verður þess einnig freistað að spá fyrir um mögulega eða líklega þróun Ljósleiðaraneta á sérhverjum landfræðilegum markaði.

5.5.2.6 Verðlagning á markaði 3a eftir svæðum

1227. Annað mikilvægt viðmið þegar greint er hvort samkeppnisaðstæður kunni að vera breytilegar milli svæða er mögulegur verðmunur milli þeirra, bæði á smásölustiginu og heildsölustiginu. Ef verðlagning hins mögulega markaðsráðandi aðila og verðlagning keppinauta hans er hin sama eða svipuð um land allt, þ.e. ekki breytileg að ráði milli svæða innan umræddra fyrirtækja, gæti það veitt vísbendingar um að samkeppnisaðstæður séu ekki nægilega ólíkar milli svæða til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði eða mismunandi kvaðir eftir landssvæðum. Það eitt og sér þarf þó ekki alltaf að vera raunin, því út frá sjónarhóli neytenda getur verið verulegur munur á „samkeppnissvæðum“ og svæðum þar sem takmörkuð eða engin samkeppni ríkir, þrátt fyrir að verðlagning hins mögulega markaðsráðandi aðila sé sú sama um land allt.³⁰³

1228. Ástæðan gæti verið sú að þegar mögulegur markaðsráðandi aðili setur eitt og sama verðið um land allt, með það fyrir augum að hámarka hagnað, þarf hann að leita jafnvægis milli verðlagningar þar sem hann er í einokunarstöðu (eða yfirburðastöðu) og lægra verðs þar sem hann á í samkeppni við aðra markaðsaðila. Líkleg niðurstaða er málamiðlun milli þessara tveggja verða, þar sem verðið er lægra því stærra sem „samkeppnissvæðið“ er. Ef „samkeppnissvæðið“ er nægilega stórt, ætti verðlagning hins mögulega markaðsráðandi aðila að vera fremur lág, auk þess sem verðmunur á milli hans og keppinautanna ætti að vera lítill. Undir slíkum kringumstæðum gæti verið réttlætanlegt að álykta að landfræðilegi markaðurinn sé landið allt sökum almenns verðaðhalds (e. common pricing constraint). Í þeim tilvikum þar sem „samkeppnissvæðið“ er hins vegar minna, hefur „einokunarverðið“ meira vægi við verðákvörðun hins mögulega markaðsráðandi aðila og þ.a.l. getur verið verulegur munur á verði hans og keppinauta hans. Slíkt leiðir líklega til ástands þar sem hinn mögulegi markaðsráðandi aðili hefur lága markaðshlutdeild á „samkeppnissvæðum“. Þar af leiðandi gætu neytendur upplifað verulegan verðmun. Á meðan neytendur geta aðeins keypt tiltölulega dýra þjónustu af hinum mögulega markaðsráðandi aðila á svæðum þar sem lítill eða engin samkeppni ríkir, getur tiltölulega stór hluti þeirra keypt ódýrari þjónustu frá keppinautunum á „samkeppnissvæðum“. Í slíkum tilvikum geta sjónarmið um almennt verðaðhald ekki verið góð rök fyrir því að landið sé einn landfræðilegur markaður, þrátt fyrir að hið mögulega markaðsráðandi fyrirtæki viðhafi jafna verðlagningu um land allt.³⁰⁴

1229. Annað atriði sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir verða að hafa í huga þegar þær skoða verðlagningu við landfræðilega greiningu er að jöfn verðlagning gefur ekki endilega vísbendingu um að landið allt sé einn landfræðilegur markaður, ef verðlagningin er afleiðing kvaða í kjölfar útnefningar aðila með umtalsverðan markaðsstyrk. Umfjöllunin hér að ofan á fyrst og fremst við um tilvik þar sem hinn mögulegi markaðsráðandi aðili verðleggur vöru sína

³⁰³ Sjá bls. 27-28 í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014.

³⁰⁴ 5 Sjá t.d. bls. 29 í riti Cave, M., Stumpf, U., Valletti, T: A review of certain markets included in the Commission's Recommendation on Relevant Markets subject to ex ante Regulation, frá 2006, segir m.a.: „... *absent SMP regulation, a firm with market power subject to a uniform pricing constraint chooses a profit-maximizing price based on its demand curve in the universal service area as a whole rather than the distinct demand curves where it faces different levels of competition. As a result, constraints on its behaviour in competitive areas are not extended to less competitive ones, but constraints across all areas are averaged or pooled. If the resulting price contains excess profits, because of a large weight of non-competitive customers, rivals in competitive areas will either force possibly localized price cuts by the incumbent – if they are allowed – or will enjoy considerable competitive advantage. In either case conditions of competition will differ.*”

með sama hætti um land allt af fúsum og frjálsum vilja eða þar sem hann er skyldaður til þess með öðrum hætti en í kjölfar slíkra kvaða. Ef hið jafna verð um land allt er niðurstaða kvaða sem lagðar hafa verið á í kjölfar markaðsgreininga á þeim markaði sem til skoðunar er, verður viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstofnun að spá fyrir um stöðuna ef umræddar kvaðir væru ekki í gildi (e. modified greenfield approach).

1230. Ef hinn mögulegi markaðsráðandi aðili viðhefur hins vegar ekki jöfn verð um land allt gæti það verið sterk vísbending um að mismunandi samkeppnisaðstæður séu við lýði milli svæða. Gefur það vísbendingu um að samkeppnisþrýstingur sé meiri á þeim svæðum þar sem verð eru lægri. Verðmunur gæti þó einnig endurspeglad mismunandi undirliggjandi kostnað eftir svæðum. Viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstofnun þarf því við slíkar aðstæður að leggja mat á það hvort verðmunurinn stafar fyrst og fremst af mismunandi undirliggjandi kostnaði eða mismunandi samkeppnisaðstæðum eftir svæðum, eða hvoru tveggja.³⁰⁵

1231. Annað atriði sem þyrfti að skoða er hvort verð séu sambærileg eða breytileg milli hins mögulega markaðsráðandi aðila og keppinauta hans.

1232. Mikilvægt er að skoða verðlagningu og hugsanlegan verðmun bæði á heildsölu- og smásölustiginu. Í þessum kafla verður hugsanlegur verðmunur á markaði 3a skoðaður, en í kafla 5.6.2.6 verður þetta skoðað á markaði 3b. Í kafla 5.4.2.7 var slíkur mögulegur verðmunur á smásölumarkaði skoðaður og reyndist hann ekki til staðar.

1233. Ef verð eru breytileg milli svæða þýðir það heldur ekki endilega, eins og áður greinir, að sjálfkrafa skuli aðgreina markaði í samræmi við slíkan verðmun hins mögulega markaðsráðandi aðila. Gallinn við slíka nálgun væri sá að hinn mögulegi markaðsráðandi aðili gæti þá haft bein áhrif á landfræðilega skilgreiningu viðkomandi markaðar, þ.m.t. aðgreiningu svæða, og/eða að verðmunurinn gæti breyst hvenær sem er í samræmi við verðstefnu hans. Því er meira viðeigandi að rannsaka ástæður mismunandi verðlagningar, þ.e. hvort hún sé fyrst og fremst til komin vegna mismunandi samkeppnisþrýstings milli svæða eða atriða á borð við mismunandi útbreiðslu- og rekstrarkostnað, stærðarhagkvæmni og þéttleika byggðar.

1234. Almenn skal ofangreind greining á verðlagningu á heildsölustiginu beinast að þeim markaði sem er til greiningar hverju sinni. Hins vegar liggja verðupplýsingar á

³⁰⁵ Í framangreindri ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 7. febrúar 2020 í máli Svíþjóðar, sem reifað er ítarlega hér að framan, kom fram að Telia innheimti sama verð um land allt fyrir aðgang um ljósleiðara til sérþýlishúsa á markaði 3a. Ljósleiðaranet félagsins náði þó aðeins til 37% landsmanna. Hins vegar var heildsöluverð vegna tenginga til fjölþýlishúsa breytilegt eftir svæðum. Sá mismunur virtist að mati PTS byggjast á þéttleika byggðar og mismunandi útbreiðslukostnaði. Staðbundnu netin hefðu tilhneigingu til að verðleggja heildsöluaðgang í samræmi við kostnað, en aðeins að takmörkuðu leyti m.t.t. verðlagningar Telia. Verð staðbundinna neta í tilvikum tenginga til fjölþýlishúsa væru allt frá undir 500 sænskum krónum og upp í yfir 4.000 krónum og til sérþýlishúsa frá 140 kr. í 220 kr. fyrir einþýlishús. Framkvæmdastjórnin hefði verið sammála BEREK í því máli um að sambærileg verð um land allt væru ekki, ein og sér, nægileg rök fyrir því að landfræðilegur markaður skyldi vera landið allt, sér í lagi ef slík sambærileg verð næðu aðeins til 37% viðkomandi heildsölumarkaðar eins og raunin væri í Svíþjóð. Varðandi verðforsendur væri einnig nauðsynlegt að leggja mat á verð annarra aðila en Telia. PTS hefði ekki náð að sýna fram á að verð hinna staðbundnu neta væru sambærileg verði Telia. Þvert á móti hefði PTS greint mun á milli heildsöluverða hinna ýmsu staðbundnu neta. Í ljósi ofangreinds ályktaði framkvæmdastjórnin sem svo að ekki ríkti einsleitni í aðgangsverðum á markaði 3a fyrir ljósleiðara í Svíþjóð. Rök PTS að þessu leyti væru því ófullnægjandi til að komast að þeirri niðurstöðu að hinn landfræðilegi markaður skyldi vera landið allt.

heildsölumörkuðum ekki ávallt á lausu og erfitt getur verið að nálgast þær. Í slíkum tilvikum gæti komið að góðum notum að skoða verðlagningu á tengdum smásölumarkaði við greiningu viðkomandi heildsölumarkaðar. Þegar slíkt er ekki viðeigandi, ber fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldi að leggja meiri áherslu á önnur viðmið sem skoða þarf. Þrátt fyrir að fjarskiptaeftirlitsstjórnvald lendi í erfiðleikum við framkvæmd ítarlegrar greiningar á verðlagningu, gæti þrátt fyrir það verið mögulegt að kanna hvort markaðsaðilar gætu eða væru líklegir til að viðhafa mismunandi verðlagningu eftir svæðum eða hvort markaðsaðilar sem byðu þjónustu sína eingöngu á tilteknu svæði eða svæðum verðlegðu þjónustu sína á umtalsvert ólíkan hátt miðað við hinn markaðsráðandi aðila.

1235. Þá kom að lokum fram í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014 að, ef mögulegt er, ætti að greina þróun verðlagningar og/eða verðmunar yfir tíma. Á tilteknum mörkuðum gæti einnig verið viðeigandi að skoða verðlagningu í tengslum við gæði eða einkenni/eiginleika þjónustu, en slík atriði gætu einnig verið mismunandi milli svæða.

1236. Eins og fram kom í kafla 5.4.2.7 hér að framan er ekki hægt að greina neinn verðmun eftir landssvæðum hjá þjónustuaðilum á smásölustiginu. Þá er ekki verulegur verðmunur á milli keppinauta í internetþjónustu á landsvísu.

1237. Í kafla 5.1.4.2 hér að framan, þar sem fjallað var um tilmæli framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá desember 2020, kemur m.a. fram að könnun á verðlagningu geti verið mikilvæg við mat á því hvort samkeppnisaðstæður séu mismunandi milli landsvæða. Þar brýnir framkvæmdastjórnin fyrir fjarskiptaeftirlitsstofnunum að gjalda varhug við því að leggja verðlag, eitt og sér, til grundvallar mati á mismunandi samkeppnisaðstæðum, þar sem sú staðreynd ein, að verð séu samræmd milli landsvæða leiði ekki endilega til þeirrar niðurstöðu að um einn samræmdan markað sé að ræða. Vísar framkvæmdastjórnin m.a. til málsgreinar 113 í sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014 í þessu sambandi, sem og til framangreinds máls Svíþjóðar.

1238. Míla hefur þó bent á að á starfssvæði Ljósleiðarans sé uppsetning heimilistenginga Mílu vegna ljósleiðaraheimtauga frí, en annars staðar sé hún á kostnað notenda. Þetta virðist vera eini verðmunurinn sem neytendur upplifa eftir svæðum. Að mati FST er það ekki vendipunktur varðandi það hvort aðgreina eigi umræddan heildsölumarkað landfræðilega eða ekki að vettvangsþjónusta Mílu sé ókeypis í nærumhverfi starfsstöðva félagsins þegar þjónustusvæðið er nánast landið allt.

1239. Á heildsölustiginu er verðlagning Mílu á ljósleiðaraþjónustu misjöfn eftir svæðum, þ.e. bæði vegna ljósleiðaraheimtaugar (markaður 3a) og aðgangssleiða 1 og 3 (markaður 3b). Í eftirfarandi töflu eru mánaðarverð Mílu fyrir ljósleiðaraþjónustu (án vsk.):

Tafla 5.10 Mánaðarverð Mílu fyrir ljósleiðaraþjónustu í ágúst 2023

Svæði	Ljósleiðaraheimtaug til heimila	Ljósleiðaraheimtaug til fyrirtækja	A1	A3	Heimtaug með A1
Höfuðborgarsvæðið og Akureyri	2.315 kr	5.390 kr	1.048 kr	1.460 kr	3.363 kr
Landsbyggð	2.730 kr	5.790 kr	1.747 kr	2.159 kr	4.477 kr
Mismunur í %	18%	7%	67%	48%	33%

1240. Eins og sést í töflunni eru mánaðarverð Mílu hærri á landsbyggðinni en á stórhöfuðborgarsvæðinu og Akureyri. Verðmunurinn fyrir ljósleiðaraheimtaug til heimila er 18% milli umræddra svæða, verðmunurinn fyrir bitastraumspjónustu um aðgangssleið 1 er 67% milli umræddra svæða og 48% fyrir aðgangssleið 3. Þá er verðmunurinn fyrir ljósleiðara til fyrirtækja töluvert minni milli svæða, eða einungis 7%.

1241. Horfa ber til þess að PON heimtaugar Mílu eru almennt ekki seldar án bitastraums (GPON), heldur er varan í langflestum tilvikum afhent með bitastraumi, oftast á aðgangssleið 1 (A1). Miðað við upplýsingar frá Mílu, dags. 11. desember 2020, voru aðeins [...] ljósleiðaratengingar Mílu seldar án bitastraums, sem er [...] % af útleigðum ljósleiðaraheimtaugum Mílu ef miðað er við fjölda útleigðra ljósleiðaraheimtauga félagsins í lok júní 2020. FST taldi ekki þörf á að fá nýjar tölur frá Mílu um þetta enda ekkert sem bendir til þess að þessar tölur hafi breyst verulega síðan í árslok 2020. Því er að mati FST eðlilegra að horfa til þróunar á verði ljósleiðaraheimtauga með bitastraumi (oftast í A1), en það er sú vara sem viðskiptavinir Mílu nýta sér langoftast, eða í [...] % tilvika, miðað við tölurnar frá árslokum 2020. Þegar það er gert kemur í ljós að verðmunurinn milli svæða er 33%.

1242. Í svarpósti Mílu, dags. 22. september 2020, við fyrirspurn FST varðandi það hvað skýrði að verðmunur milli þéttbýlis- og dreifbýlissvæða á ljósleiðara Mílu á markaði 3a hafi þá verið 17%, en um 67% á aðgangssleið 1 á markaði 3b, kom fram að einungis fjögur ár væru síðan Míla hefði farið að bjóða þessa þjónustu í einhverjum mæli og væri þjónustan og útbreiðsla hennar enn í stöðugri þróun, sérstaklega hvað varðaði útbreiðslu og nýtingu á fjárfestingum tengdum þjónustunni. Hins vegar væri það svo að Míla setti upp ljósbreytu á sinn kostnað óháð því hvar á landinu þjónustan væri boðin. Eðli máls samkvæmt væri mun dýrara að heimsækja viðskiptavinum á landsbyggðinni, ekki síst viðskiptavinum á sveitanetum sem lögð hefðu verið í dreifbýli í tengslum við verkefnið „Ísland ljóstengt“. Uppsetning ljósbreytu væri hluti af bitastraumspjónustunni. Þetta atriði vægi þungt í því hvers vegna A1 þjónustan væri dýrari utan stórhöfuðborgarsvæðisins og Akureyrar. Eins og að ofan greinir hefur þessi hlutfallslegi verðmunur haldist nánast óbreyttur síðan í árslok 2020, þó þannig að hann er nú 18% í tilviki ljósleiðaraheimtauga til heimila í stað 17% í árslok 2020.

1243. Þá kom fram í ofangreindu svari Mílu að í sambandi við prósentulegan verðmun á ljósleiðara og bitastraumi á stórhöfuðborgarsvæðinu og Akureyri annars vegar og landsbyggð hins vegar þá væri helsta ástæðan sú að nýting ljósleiðaralagna væri mun betri en nýting bitastraumsbúnaðar. Þannig væru margfalt fleiri tengingar á hvern GPON búnað á stórhöfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni. Flestir sem fengju ljósleiðara tækju hann aftur á móti í notkun strax eða innan fárra ára.

1244. Ísland er með þá sérstöðu að mjög stór hluti þjóðarinnar býr í þremur stærstu byggðakjörnum landsins. Þá er Ísland einnig með lítinn íbúapétteleika (e population density) samanborið við nágrannalönd og meginland Evrópu sérstaklega. Utan höfuðborgarsvæðisins og Akureyri eru byggðir dreifðar og íbúakjarnar litlir. Kostnaður við fjárfestingu og rekstur heimtaugakerfis er mun meiri í dreifðari byggðum heldur en í þéttbýli. Að mati FST getur þessi verðmunur á ljósleiðaraþjónustu Mílu a.m.k. af hluta til skýrst af mismunandi kostnaði af uppbyggingu og rekstri fjarskiptaneta á þessum svæðum, sem og af minni íbúapétteleika og minni stærðarhagkvæmni. Að hluta til getur hann einnig skýrst af mismunandi samkeppnisþrýstingi milli svæða. Það hefur eflaust einhver áhrif á verðlagningu Mílu að höfuðborgarsvæðið og Akureyri og nágrenni eru jafnframt svæðin þar sem önnur

fjarskiptafyrirtæki hafa aðallega farið í fjárfestingu á ljósleiðaraheimtaugum á markaðslegum forsendum, þ.e. Ljósleiðarinn og Tengir. Á þessum svæðum er Míla að fjárfesta í ljósleiðara þar sem annar ljósleiðari er til staðar. Það er ekki óeðlilegt að fjarskiptafyrirtæki fjárfesti fyrst á hagkvæmustu svæðunum, þ.e. á þéttbýlustu stöðunum.

1245. Hvað varðar mismun í einingaverðum ljósleiðaraheimtauga milli svæða í gjaldskrá Mílu, þá hefur það komið fram hjá Mílu, m.a. í kostnaðargreiningum fyrirtækisins, að kostnaður sé meiri úti á landi. Þetta er m.a. staðfest af hálfu Mílu í framangreindum svörum félagsins, dags. 22. september 2020, sérstaklega varðandi markað 3b, en verðmunur varðandi þá þjónustu er mun meiri milli höfuðborgarsvæðisins og Akureyrar annars vegar og annarra svæða hins vegar, en raunin er varðandi markað 3a, þar sem verðmunurinn er nú 18%. Einnig eru allir ríkisstyrkir til uppbyggingar á ljósleiðaranetum á landsbyggðinni komnir til vegna þessa munar á kostnaði við lagningu og rekstur ljósleiðara. Þá er ljóst að fjöldi rýma/íbúða á hvert staðfang er mun meiri á þéttbýlustu stöðum landsins, þar sem fleiri fjölbýlishús eru samanborið við smærri staði og dreifbýli. Fjöldi rýma á hvert staðfang hefur mikil áhrif á einingakostnað. Ef kostnaður við fjárfestingu og rekstur ljósleiðaraheimtauga yrði greindur fyrir hvert svæði landsins, er mjög líklegt að það yrði kostnaðarmunur milli svæða og því getur verðmunur hjá Mílu milli tveggja þéttbýlustu svæða landsins annars vegar og smærri staða og dreifbýlis hins vegar, verið skýrður með mismunandi kostnaði, a.m.k. að umtalsverðu leyti. Þá er ljóst að fyrir nýja aðila, sem ekki hafa sömu stærðarhagkvæmni og Míla, er eðlilegt að þeir byrji með að sýna uppbyggingu áhuga þar sem íbúapéttleiki er mestur. Því fer það saman, að þar sem hagkvæmast er að leggja ljósleiðaraheimtaugar, þar byrjar samkeppnin.

1246. Fleiri dæmi eru um það að innheimt sé hærra verð í dreifbýli en þéttbýli. Hjá Tengir er sama mánaðarverð fyrir þéttbýli og dreifbýli en stofngjaldið er hærra í dreifbýlinu enda eru heimtaugar í dreifbýli almennt lengri en í þéttbýli. Þá er einnig stofngjaldið hærra þegar ljósleiðaraheimtaug er lögð eftir að ljósleiðaraútbreiðslu er lokið utan Akureyrar. Þá er mánaðargjald hjá Austurljósi hærra í dreifbýli en þéttbýli.

1247. Það að verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum sé ekki það sama á þéttbýlustu svæðum landsins og annars staðar á landinu, getur ennfremur gefið til kynna að þar séu samkeppnisaðstæður ólíkar að einhverju leyti. Þó eru einnig sannfærandi kostnaðarleg rök fyrir því að ólík verð séu innheimt á þessum svæðum, eins og komið hefur fram hjá Mílu. Að mati FST eru því ekki til staðar afgerandi vísbendingar um að þessi svæði séu verulega frábrugðin að því er samkeppnisaðstæður varðar út frá verðlagningu einni og sér, sérstaklega þegar litið er til þess að fjarskiptafyrirtækin aðgreina ekki í verði milli þessara svæða í smásölu og að sama skapi skera þessi svæði sig ekki úr hvað varðar þjónustuframboð eða gæði tenginga svo nokkru nemi, eins og síðar verður nánari grein gerð fyrir.

1248. Eins og komið hefur fram, hefur einnig verið fjárfest í ljósleiðaraheimtaugum víða um land með ríkisstyrkjum frá fjarskiptasjóði og/eða sveitarfélögum. FST hefur skoðað mánaðarverð ljósleiðaraheimtauga í sveitanetum. Við þá vinnu skoðaði FST opinberar gjaldskrár sveitarfélaga eða rekstraraðila og sendi jafnframt út fyrirspurnir. Ekki bárust svör frá öllum slíkum aðilum, en í eftirfarandi töflu 5.11 má sjá heimtaugaverð í þeim sveitarfélögum sem FST fékk upplýsingar um, eins og þau voru í febrúar 2023, en FST gerir ráð fyrir að upplýsingar þessar endurspegli stöðuna vel varðandi sveitanetin heilt yfir, en FST hafa ekki borist neinar kvartanir um há verð hjá þeim.

Tafla 5.11 Heimtaugaverð staðbundinna neta

Mánaðarverð ljósleiðaraheimtaugar með vsk.

Heiti rekstraraðila	Staðsetning	Mars 2021	Febrúar 2023	Hækkun
Austurljós	Múlaþing	3.490 kr.	3.490 kr.	0%
Árneshreppur	Árneshreppur		3.596 kr.	
Ásaljós	Ásahreppur	3.000 kr.	3.164 kr.	5%
Bláskógaljós	Bláskógabyggð	3.000 kr.	3.244 kr.	8%
Dalaveitur	Dalabyggð	3.075 kr.	3.574 kr.	16%
EYGLÓ	Vestmannaeyjabær		3.951 kr.	
Eyja- og Miklaholtshreppur	Eyja- og Miklaholtshreppur	3.472 kr.	3.646 kr.	5%
Fjarðabyggð	Fjarðabyggð	2.852 kr.	2.852 kr.	0%
Fjarskiptafélag Reykhólahrepps	Reykhólahreppur	3.596 kr.	3.596 kr.	0%
Fjarskiptafélag SG	Skeiða- og Gnúpverjahreppur	3.100 kr.	3.300 kr.	6%
Flóaljós	Flóahreppur	3.000 kr.	3.240 kr.	8%
Gagnaveita Helgafellssveitar	Sveitarfélagið Stykkishólmur	3.190 kr.	3.490 kr.	9%
Gagnaveita Hornafjarðar	Sveitarfélagið Hornafjörður	3.100 kr.	3.100 kr.	0%
HEF veitur	Múlaþing	3.400 kr.	4.135 kr.	22%
Hrafnshóll	Skaftárhreppur	2.852 kr.	2.852 kr.	0%
Hrunaljós	Hrunamannahreppur	3.162 kr.	3.565 kr.	13%
Húnanet	Húnavatnshreppur	3.224 kr.	3.348 kr.	4%
Hvalfjarðarsveit	Hvalfjarðarsveit	2.945 kr.	3.286 kr.	12%
Leiðarljós	Kjósarhreppur	3.000 kr.	3.489 kr.	16%
Ljósfesti	Borgarbyggð - Bæjarsveit	3.100 kr.	3.100 kr.	0%
Ljósleiðari Borgarbyggðar	Borgarbyggð - Dreifbýli	3.090 kr.	3.090 kr.	0%
Ljósþunktur ehf.	Skorradalshreppur	1.364 kr.	1.364 kr.	0%
Rangárljós	Rangárþing ytra	3.000 kr.	3.346 kr.	12%
Skaftárljós	Skaftárhreppur	3.472 kr.	3.472 kr.	0%
Meðalverð		3.067 kr.	3.304 kr.	8%
Miðgildi		3.095 kr.	3.347 kr.	8%
Hæsta verð		3.596 kr.	4.135 kr.	15%
Lægsta verð		1.364 kr.	1.364 kr.	0%

1249. Um er að ræða verð sem eru annað hvort innheimt beint til neytenda með vsk. eða af hálfu fjarskiptafyrirtækja í heildsölu. Þá eru örfá sveitarfélög sem ekki innheimta neina heimtaugaleigu.

1250. Ef hlutfallslegar hækkunir ofangreindra rekstraraðila á tímabilinu mars 2021 til febrúar 2023 er borin saman við hækkun vísitalna fyrir sama tímabil þá kemur í ljós að af þeim 13 rekstraraðilum sem hækka mánaðarverð fyrir ljósleiðaraheimtaug þá er hækkun mánaðarverðs eins aðila umfram hækkun vísitölu til neysluverðs, launavísitölu og byggingarvísitölu³⁰⁶. Á tímabilinu hækkaði vísitala neysluverðs um 16,4%, vísitala launa um 16,2% og byggingarvísitala um 18,0% og því eru hækkunir tveggja rekstraraðila í samræmi við hækkun á vísitölu- neysluverðs og launa. Hlutfallslegar hækkunir annarra rekstraraðila eru lægri en hækkun viðkomandi vísitalna.

³⁰⁶ Grunnur 2009.

1251. Eins og sést í töflunni var meðalverðið í febrúar 2023 3.304 kr./mánuði með vsk. eða 2.665 kr./mánuði án vsk. Um er að ræða P2P heimtaugar, en samkvæmt gjaldskrá Mílu er mánaðarverðið fyrir ljósleiðaraheimtaugar fyrirtækisins 2.730 kr. án vsk. á landsbyggðinni eftir hækkun sem varð á gjaldskrá Mílu 1. júní 2022.

1252. Hluti af þeim staðbundnu netum sem hafa verið styrkt af ríki og/eða sveitarfélagi eru nú í eigu Mílu eða undir langtímayfyriráðum þess félags. Þá er net Skútustaðahrepps og Vopnafjarðahrepps komið í eigu Tengis. Heimtaugaleiga Tengis er 3.490 kr./mánuði með vsk. (2.815 kr. án vsk.) eftir hækkun sem varð á gjaldskrá Tengis 1. mars 2023. Ljósleiðarinn býður ekki upp á heimtaugaleigu á viðkomandi markaði en heimtaugaverð Ljósleiðarans getur samt haft áhrif á verðlagningu heimtauga Mílu. Ljósleiðarinn innheimtir 3.687 kr. með vsk. á mánuði í aðgangsgjald (2.973 kr. án vsk.) eftir hækkun sem varð á gjaldskrá Ljósleiðarans 1. janúar 2023. Ljósleiðarinn innheimti lengi vel aðgangsgjaldið beint af neytendum, en auk aðgangsgjaldsins innheimtir Ljósleiðarinn af fjarskiptafyrirtækjum mánaðargjöld fyrir þá bitastraumspjónustu sem notuð er á heimtauginni.

1253. Orkufjarskipti býður einnig í litlum mæli upp á heimtaugar á þeim svæðum þar sem fyrirtækið hefur lagt ljósleiðara til eigin nota (mánaðarverð 3.472 kr. með vsk., 2.800 kr. án vsk.) og svo hefur Snerpa lagt ljósleiðara á hluta af sínu starfssvæði (mánaðarverð 3.890 kr. með vsk., 3.137 kr. án vsk.) og í samvinnu við sveitarfélög á Vestfjörðum. Þá hefur Austurljós lagt heimtaugar í Múlaþingi en veitir einnig þjónustu um ljósleiðaraheimtaugar í eigu HEF veitna og Fljótsdalshrepps. Mánaðargjald Austurljósa á ljósleiðaraheimtaugum er 3.490 kr. með vsk. (2.815 kr. án vsk.) í þéttbýli en 3.596 kr. með vsk. (2.900 kr. án vsk.) í dreifbýli.

1254. Eins og kemur fram hér að framan, er mánaðarverð á ljósleiðaraheimtaugum Mílu á landsbyggðinni svipað en aðeins lægra en mánaðarverð Tengis, Austurljóss og Orkufjarskipta en mánaðarverð Snerpu eru aðeins hærri.³⁰⁷ Þá er það svipað og meðalverð hjá sveitarnetunum sem birt eru í töflunni hér að ofan. Ljósheimtaugar Snerpu eru eingöngu nýttar fyrir eigin bitastraumspjónustu enn sem komið er og því ekki um neina ytri sölu að ræða hjá félaginu. Í raun má segja að það sama eigi við um nánast allar ljósleiðaraheimtaugar Mílu, þ.e.a.s. að einungis örfáar ljósleiðaraheimtaugar Mílu eru afhentar án GPON bitastraumspjónustu Mílu. Það leiðir af sér að samanlagt mánaðarverð Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaugar og GPON þjónustu (A1) skiptir meira máli fyrir Mílu en verðlagning á stakri heimtaug, þar sem það eru sú þjónusta sem er í flestum tilfellum afhent ytri aðilum. Ljósleiðarinn er eins og áður segir ekki að bjóða heimtaugaaðgang án bitastraumspjónustu.

1255. Að öllu ofangreindu virtu telur FST að verðlagning Mílu og keppinauta félagsins á viðkomandi markaði, og á tengdum bitastraumsmarkaði (markaður 3b), eitt og sér, sé ekki nægilega afgerandi þáttur til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði hér á landi. Þó einhver munur sé á heildsöluverðum Mílu eftir landssvæðum þá upplifa neytendur ekki slíkan mun á smásölustiginu, sama hjá hvaða þjónustuveitanda þeir eru. Við ákvörðun um hvort rétt sé að aðgreina landfræðilega markaði á viðkomandi heildsölumörkuðum hér á landi þarf því að horfa til fleiri þátta, eins og gert er í kafla 5 í heild.

³⁰⁷ Í heimilispakka Snerpu er mánaðargjald ljósleiðara innifalið.

5.5.2.7 Önnur atriði, þ.m.t. markaðshegðun, markaðsstefna, þjónustuframboð, gæði, eiginleikar, einkenni og virkni/notagildi tenginga og eðli eftirspurnar eftir svæðum

1256. Önnur viðmið sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir gætu horft til í því augnamiði að leiða í ljós mögulegan mun á samkeppnisaðstæðum milli svæða eru t.d.:

- Mögulegur munur eftir svæðum á markaðshegðun fjarskiptafyrirtækja, m.a. markaðssetningu og markaðs- eða sölustefnu.
- Mögulegur munur eftir svæðum á einkennum eða eiginleikum þjónustu, t.d. þjónustuframboð og gæði og virkni/notagildi þjónustunnar.
- Eðli eftirspurnar, sem gæti verið staðbundin, þ.e. bundin við eitt svæði eða nokkur án þess að ná til alls landsins.

1257. Varðandi tengsl ofangreindra viðmiða, má gera ráð fyrir því, að því meiri sem breytileikinn er á samkeppnisaðstæðum milli svæða, því meiri ætti samsvörunin milli svæða að vera, þar sem sérhvert viðmið er uppfyllt. Með öðrum orðum mætti segja að þar sem mikill munur er á samkeppnisaðstæðum milli svæða gæti það skýrst af:

- Mörgum markaðsaðilum sem hafa eða gætu mögulega komið á markaðinn á viðkomandi svæði eða svæðum.
- Minni markaðshlutdeild hins markaðsráðandi aðila á viðkomandi svæði eða svæðum.
- Lægra verði hins markaðsráðandi aðila og/eða keppinauta hans á viðkomandi svæði eða svæðum.

1258. Í kafla 5.4.2.8 hér að framan var fjallað um hvort ýmis atriði, önnur en verð, bentu til þess að samkeppnisaðstæður á smásölumarkaði bentu til þess að aðgreina bæri viðkomandi landfræðilegan markað, en eins og áður greinir er megin viðfangsefni þessarar greiningar ekki viðkomandi smásölumarkaður heldur viðkomandi heildsölumarkaðir. Þar var niðurstaðan sú að FST taldi ekki að atriði á borð við markaðshegðun, markaðsstefnu, þjónustuframboð, gæði, eiginleika, einkenni og virkni/notagildi tenginga fjarskiptafyrirtækja á umræddum smásölumarkaði, né eðli eftirspurnar, væri það ólík milli svæða hér á landi að það gæfi vísbendingu um að aðgreina beri umræddan smásölumarkað landfræðilega. Í þessum kafla verður fjallað um þessi atriði út frá heildsölustiginu.

1259. Varðandi þjónustuframboð fjarskiptafyrirtækja á markaði 3a er það eins, eða nánast eins, á öllum svæðum þar sem viðkomandi aðgangstækni er á annað borð í boði.

1260. Míla hélt því fram í athugasemdum við markaðsgreiningu þá er lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021 að munur væri á þjónustuframboði eftir svæðum og að félagið byði 1 Gb/s hraða á ljósleiðara á „samkeppnissvæðum“ en aðeins 500 Mb/s utan þeirra. Það er ekki lengur raunin að félagið bjóði eingöngu 1 Gb/s hraða á þeim svæðum sem Míla skilgreinir sem samkeppnissvæði, heldur hefur félagið verið að uppfæra allar ljósleiðaratengingar sínar í 1 Gb/s. Þess má þó geta að þann 22. ágúst 2023 kynnti Míla fyrirætlanir sínar um að taka í gagnið XGS-PON lausn sem tæknilega getur boðið allt að 10 Gb/s samhverf afköst og opna þjónustu þann 1. október 2023 á höfuðborgarsvæðinu, þó þannig að 10 Gb/s væru einungis í boði á

svæði Múlasímstöðvar, en 2,5 Gb/s annars staðar á svæðinu. Allt höfuðborgarsvæðið yrði svo uppfært í 10 Gb/s afköst fyrir 1. apríl 2024. Þann 13. september 2023 kynnti Ljósleiðarinn fyrirætlanir sínar um að bjóða uppfærslu í 10 Gb/s þjónustu á öllu starfssvæði sínu frá og með 1. október 2023.

1261. Varðandi gæði, eiginleika, einkenni og virkni/notagildi tenginga er ítarleg umfjöllun um þá þætti í 3. kafla. Þar kom m.a. fram að aðgreining í tæknilegum eiginleikum internetsaðgangs, svo sem afköstum og þjónustugæðum, væri lítill ef nokkur, nema kannski í tilvikum eldri kynslóða umræddra farneta. Gæði viðkomandi aðgangstækni, eiginleikar hennar, einkenni og virkni/notagildi, er því sambærileg milli svæða. Önnur innri gæði í rekstri smásala, svo sem kjarnakerfi þeirra, afkastageta útlandasambanda og annað sem gæti haft áhrif á upplifun neytenda af gæðum þjónustu hefur ekki bein áhrif á aðgangsnét á hverjum stað.

1262. Þá vísar FST til neytendakannanna FST frá 2020 og 2022, þar sem flestir þeir sem voru með aðgang að VDSL töldu tengingu sína fullnægja vel þörfum heimilisins. Þá má nefna að margir aðrir þættir hafa áhrif á upplifun neytenda á afköstum nettengingar, ekki síst afkastageta þráðlausrar nettengingar innan heimilisins, sem er háð afar mörgum breytum, svo sem öðrum þráðlausum netum í nágrenninu eða gerð og þykkt milliveggja í húsnaðinu.

1263. Markaðsstefna aðila er starfa á markaði 3a verður að teljast vera einsleit fyrir landið allt. Ekki verður séð að markaðsstarf heildsölufyrirtækjanna á viðkomandi markaði til smásala þjónustu sé mismunandi eftir landssvæðum þegar litið er til eiginleika vörunnar, kynningarstarfs eða hvernig kaupendur nálgast vöruna.

1264. Þegar litið er til eftirspurnar aðgangsbeiðenda verður ekki séð að hún sé á einhvern hátt mismunandi eftir landssvæðum, enda er aðgangsbeiðandi að uppfylla þarfir endanotenda, sem eins og fram kom í kafla 5.4.2.8 hér að framan, þær sömu hvar sem er á landinu.

1265. Að ofangreindu virtu telur FST ekki að atriði á borð við markaðshegðun, markaðsstefnu, þjónustuframboð, gæði, eiginleika, einkenni og virkni/notagildi tenginga fjarskiptafyrirtækja á umræddum heildsölumarkaði, né eðli eftirspurnar, sé það ólík milli svæða hér á landi að það veiti vísbendingu, eitt og sér, um að aðgreina beri umræddan heildsölumarkað landfræðilega. Því þarf að skoða fleiri atriði.

5.5.2.8 Samantekt um landfræðilega greiningu á markaði 3a

1266. Eins og fram kemur í kafla 4.2.9 hér að framan var það niðurstaða FST að heildsölumarkaður 3a fyrir staðaraðgang með fasttengingu samanstandi af aðgangi að efnislegum tengingum í aðgangsnétum í kopar- og ljósleiðaranetum, ásamt samsvarandi sýndarnetslausnum sem uppfylla þau skilyrði sem lýst er í skýringum með tilmælum um viðkomandi markaði, þ.e. 1) að aðgangur sé staðbundinn en ekki miðlægur, 2) að leigutaki geti valið hvaða þjónustu hann veiti og hafi tryggða eða næga afkastagetu af fullnægjandi gæðum og 3) að leigutaki hafi fulla stjórn á tengingunni.

1267. Í þessum kafla er að finna niðurstöðu FST varðandi landfræðilega greiningu á samkeppnisstæðum niður á svæði á viðkomandi heildsölumarkaði 3b. Eins og fram kemur í kafla 5.3 hér að framan er það niðurstaða FST að sveitarfélög séu heppilegustu

grunneiningarnar sem útgangspunktur hinnar landfræðilegu greiningar til að framkvæma landfræðilega greiningu út frá, miðað við aðstæður hér á landi. Næsta skref var því að flokka saman þær landfræðilegu einingar þar sem samkeppnisaðstæður eru nægilega einsleitar.

1268. Á blaðsíðu 19 í áðurnefndu vinnuskjali framkvæmdastjórnarinnar með tilmælum um viðkomandi markaði frá desember 2020, er fjallað um þrjú skilyrði sem landfræðilegar einingar ættu að uppfylla og fram koma í SMP leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar frá 2018.³⁰⁸ Eitt slíkt skilyrði er að landfræðileg eining skuli endurspeglar útbreiðslu fjarskiptaneta allra fjarskiptafyrirtækja. Í sameiginlegri afstöðu BEREC um landfræðilega þætti markaðsgreininga frá 2014 er fjallað um hvaða atriði þurfi að skoða áður en ráðist er í að meta hvort þörf sé á ítarlegri greiningu á samkeppnisaðstæðum á mismunandi landssvæðum. Í greiningu þessari er til að mynda fjallað um útbreiðslu fjarskiptaneta. Má af framangreindu ráða að við greiningu landfræðilegra markaða sé afar mikilvægt að litið sé til útbreiðslu fjarskiptaneta, enda ber FST að hafa skýra yfirsýn yfir þau net sem til staðar eru á viðkomandi svæði, starfandi fjarskiptafyrirtæki og einkenni þjónustu á umræddu svæði.

1269. Hafa ber í huga að samkvæmt vinnsluskjali framkvæmdarstjórnarinnar ættu fjarskiptaeftirlitsstofnanir að aðgreina landsvæði þar sem fjöldi birgja er sá sami á milli landsvæða ef ekki er um sömu birgja að ræða á milli landsvæða, sérstaklega hvað megin birginn varðar. Þá gæti tilvist félaga sem stunduðu einungis heildsölu (e. *wholesale-only operator(s)*) og/eða samninga um sameiginlega fjárfestingu (e. *co-investment agreements*) haft veruleg áhrif á samkeppnishegðun. Taka mætti tillit til þessa þá þegar markaðurinn væri skilgreindur, eftir aðstæðum hverju sinni, þ.e. ekki fyrst við mat á markaðsstyrk.³⁰⁹

1270. Í kafla 5.5.2.2 má finna ítarlega lýsingu á útbreiðslu koparneta, ljósleiðaraneta og 4G, 4,5G og 5G farneta eftir sveitarfélögum auk framtíðarspár um þróun útbreiðslunnar. Spáin er byggð á núverandi stöðu útbreiðslu fjarskiptaneta í sveitarfélögum, útbreiðsluáforma fjarskiptafyrirtækjanna auk yfirstandandi og fyrirhugaðri sameiginlegri fjárfestingu þeirra. Einnig horfir FST til þess hvort viðkomandi svæði er þéttbýlt eða strjálbýlt og hvort fyrirsjáanlegt er að samhliða ljósleiðaranet verði til staðar á viðkomandi svæði.

1271. Í kafla 5.5.2.3 var fjallað um þær aðgangshindranir sem til staðar eru á markaði 3a eftir svæðum en almennt er mismunandi samkeppnisstig milli svæða afleiðing af mismiklum aðgangshindrunum. Nýir keppinautar ryðja sér almennt fyrst til rúms á svæðum þar sem minni aðgangshindranir ríkja og stærðarhagkvæmni er meiri. Á fjarskiptamörkuðum tengjast aðgangshindranir venjulega stærðarhagkvæmni og sokknum kostnaði. Ennfremur geta slíkar aðgangshindranir stafað af lagalegum atriðum eins og leyfisveitingum. Var því ráðist í að skoða stærðarhagkvæmni og sokkinn kostnað eftir landssvæðum með það fyrir augum að draga ályktanir varðandi mismunandi samkeppnisaðstæður. Í kaflanum var dregin sú ályktun að aðgangshindranir fyrir nýja aðila á markaði staðbundins fasts aðgangs séu umtalsvert meiri á landsbyggðinni en í þéttbýlla höfuðborgarsvæðinu, bæði hvað varðar minni möguleika á nýtingu stærðarhagkvæmni við uppbyggingu neta, en einnig hvað varðar kostnað stofnlínusambanda til að veita þjónustu á svæðið.

³⁰⁸ Sbr. samskonar leiðbeiningar ESA frá nóvember 2022.

³⁰⁹ Sjá bls. 20 í vinnuskjali framkvæmdastjórnarinnar og umfjöllun framkvæmdastjórnarinnar um *wholesale-only operator* í máli IT/2019/2181.

1272. Í kafla 5.5.2.4. var fjallað um fjölda fjarskiptafyrirtækja á markaði 3a eftir sveitarfélögum. Um er að ræða árangursríka aðferð til þess að greina aðgangshindranir eftir svæðum. Litið var til fjölda starfandi fyrirtækja bæði á smásölumarkaði og heildsölumarkaði. Á markaði 3a er litið til þeirra fjarskiptafyrirtækja sem starfrækja eigin fjarskiptanet hér á landi til að leiða fram fjölda keppinauta sem veita eða gætu veitt þjónustu á tilteknu svæði. Tekið var tillit til þess að samkeppnisaðstæður geta verið breytilegar eftir svæðum sökum stærðar slíkra keppinauta, ekki síður en eftir fjölda þeirra. Komist var að þeirri niðurstöðu að á heildsölumarkaði 3a væri það helst Ljósleiðarinn og Tengir sem gætu talist markverðir keppinautar Mílu á sínum svæðum. Þá telst Snerpa vera í nokkuð sterkri stöðu á Ísafirði og nágrenni á Vestfjörðum.

1273. Umfjöllun um markaðshlutdeild á markaði 3a eftir svæðum má finna í kafla 5.5.2.5. Á þessu stigi málsins er ekki um „eiginlegar“ markaðshlutdeildir að ræða, þar sem endanleg afmörkun á landfræðilega markaðnum á viðkomandi heildsölumarkaði er ekki lokið. Endanlegt mat á umtalsverðum markaðsstyrk m.t.t. landfræðilegra markaða, má finna í kafla 6, og er þetta atriði mikilvægt við slíkt mat.

1274. FST hefur safnað gögnum um heildsölumarkað 3a, þar sem gögn hafa verið sundurliðuð eftir sveitarfélögum á 9 tímapunktum frá miðju ári 2018. Af gögnunum má sjá að Míla var með hæstu markaðshlutdeildina á landsvísu á markaði 3a í árslok 2022 með 49% markaðshlutdeild. Ljósleiðarinn var með 43%, Tengir með 5,9% og Snerpa með 0,6%. Samanlagt voru aðrir, þ.e. fjöldi lítilla staðbundinna neta, með 2,2% markaðshlutdeild. Frá miðju ári 2021 hefur hlutdeild Mílu lækkað, en hlutdeildir annarra hækkað. Míla komst í fyrsta sinn undir 50% markaðshlutdeild á markaði 3a á landsvísu við árslok 2022, eða í 49%, en markaðshlutdeild félagsins var 56% um mitt ár 2021. Ljósleiðarinn er ekki langt undan miðað við landið allt og er með 43% en var með 37% um mitt ár 2021. Hins vegar kemur þarna einnig fram að markaðshlutdeildir eru mjög breytilegar milli sveitarfélaga.

1275. Annað mikilvægt viðmið þegar greint er hvort samkeppnisaðstæður kunni að vera breytilegar milli svæða er mögulegur verðmunur milli þeirra, bæði á smásölustiginu og heildsölustiginu. Umfjöllun um verðmun milli svæða má finna í kafla 5.5.2.6. Breytileg verðlagning milli landsvæða getur veitt sterkar vísbendingar um að samkeppnisaðstæður séu ólíkar milli svæða sem getur réttlætt aðgreinda landfræðilega markaði eða mismunandi kvaðir eftir landssvæðum. Að sama skapi getur jöfn verðlagning á landsvísu veitt vísbendingu um að landið sé einn markaður. Verðlagning ein og sér segir þó ekki alla söguna, en út frá sjónarhóli neytenda getur verið verulegur munur á „samkeppnissvæðum“ og svæðum þar sem takmörkuð eða engin samkeppni ríkir, þrátt fyrir að verðlagning hins mögulega markaðsráðandi aðila sé sú sama um land allt. Þá gefur jöfn verðlagning ekki endilega vísbendingu um að landið allt sé einn landfræðilegur markaður, ef verðlagningin er afleiðing kvaða í kjölfar útnefningar aðila með umtalsverðan markaðsstyrk. Niðurstaða kaflans var sú að verðlagning Mílu og keppinauta félagsins á viðkomandi markaði, og á tengdum bitastraumsmarkaði (markaður 3b), eitt og sér, sé ekki nægilega afgerandi þáttur til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði hér á landi. Þó einhver munur sé á heildsöluverðum Mílu eftir landssvæðum þá upplifa neytendur ekki slíkan mun á smásölustiginu, sama hjá hvaða þjónustuveitanda þeir eru. Við ákvörðun um hvort rétt sé að aðgreina landfræðilega markaði á viðkomandi heildsölumörkuðum hér á landi þarf því að horfa til fleiri þátta, eins og gert er í kafla 5 í heild.

1276. Loks var í kafla 5.5.2.7 fjallað um önnur atriði, eins og markaðshæðun, þjónustuframboð, gæða/eiginleika vörunnar, virkni tenginga og eðli eftirspurnar á svæðunum við greiningu á mögulegum mun á samkeppnisaðstæðna milli svæða. Þar var niðurstaðan sú að FST taldi ekki að atriði á borð við markaðshæðun, markaðsstefnu, þjónustuframboð, gæði, eiginleika, einkenni og virkni/notagildi tenginga fjarskiptafyrirtækja á umræddum heildsölumarkaði, né eðli eftirspurnar, væri það ólík milli svæða hér á landi að það veiti vísbendingu, eitt og sér, um að aðgreina beri umræddan heildsölumarkað landfræðilega. Því bæri að skoða fleiri atriði.

1277. Að öllu ofangreindu virtu, og þá sérstaklega m.t.t. mikils munar á útbreiðslu ljósleiðaraneta og tilvistar samhliða fastaneta, sem og mikils munar á markaðshlutdeildum milli sveitarfélaga, sem endurspeglast í mismunandi samkeppnisaðstæðum milli svæða, telur FST sterk rök standa til þess að aðgreina landfræðilega markaði á umræddum heildsölumarkaði hér á landi. Við þetta mat beitir FST framsýnni nálgun og spáir m.a. fyrir um mögulega eða líklega ljósleiðaraútbreiðslu á hinum ýmsu svæðum á líftíma greiningarinnar. Umfjöllun og rökstuðningur fyrir viðmið fyrir flokkun sveitarfélaga í landfræðilega markaði og niðurstöður flokkunarinnar er að finna í kafla 5.5.3 og í kafla 5.5.4 er að finna samantekt á niðurstöðunni. Við mat á umtalsverðum markaðsstyrk á öllum landfræðilegum mörkuðum í kafla 6.2 verður þess m.a. freistað að spá fyrir um mögulega eða líklega þróun markaðshlutdeilda á viðkomandi heildsölumarkaði á umræddum landfræðilegum mörkuðum.

5.5.3 Viðmið fyrir flokkun sveitarfélaga í landfræðilega markaði og niðurstaða flokkunar

1278. Hér að neðan má finna niðurstöðu FST varðandi afmörkun landfræðilegra markaða á markaði 3a. Eins og fram mun koma verða landfræðilegu markaðirnir 38 talsins. Í kafla 6 mun FST svo leggja mat á samkeppnisstöðuna á öllum þessum landfræðilegum mörkuðum, einnig á svæðum A, B og C og eftir atvikum útnefna aðila, einn eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum.

1279. Þá horfir FST einnig til þróunar ljósleiðaraútbreiðslu netrekenda og hvort að samhliða ljósleiðaraútbreiðsla sé til staðar. Þetta á sérstaklega við þegar horft er til framtíðar, þar sem ljóst er að ljósleiðaraheimtaugar munu á endanum taka við af koparheimtaugum þar sem því verður við komið, annars öflug farnet. Að mati FST er munur milli sveitarfélaga eftir því hvort að það sé líkleg þróun að til staðar verði samhliða ljósleiðaranet og gerir FST ráð fyrir að slíkt verði eingöngu til staðar í þéttbýli. Við mat á umtalsverðum markaðsstyrk á öllum landfræðilegum mörkuðum í kafla 6.2 verður þess m.a. freistað að spá fyrir um mögulega eða líklega þróun markaðshlutdeilda á viðkomandi heildsölumarkaði á umræddum landfræðilegum mörkuðum.

5.5.3.1 Svæði A – Líkleg samkeppni

1280. FST setur eftirfarandi skilyrði sem uppfylla þarf fyrir sveitarfélag til að það falli undir þetta svæði:

- Samhliða útbreiðsla 2 fastaneta³¹⁰ er meiri en **90%**, og
- enginn aðili er með yfir **70%** markaðshlutdeild á heildsölumarkaðinum, og

³¹⁰ Að minnsta kosti annað netið skal vera opið aðgangsnét.

- enginn aðili er með yfir **50%** markaðshlutdeild á smásöllumarkaðinum, **og**
- það eru starfandi að minnsta kosti **4** fjarskiptafyrirtæki á smásöllumarkaðinum.

eða

- Samhliða útbreiðsla **2** fastaneta³¹¹ er frá **75%** til og með **90%**, **og**
- enginn aðili er með yfir **65%** markaðshlutdeild á heildsöllumarkaðinum, **og**
- enginn aðili er með yfir **50%** markaðshlutdeild á smásöllumarkaðinum, **og**
- það eru starfandi að minnsta kosti **4** fjarskiptafyrirtæki á smásöllumarkaðinum.

eða

- Samhliða útbreiðsla **2** fastaneta³¹² er frá **60%** til og með **75%**, **og**
- enginn aðili er með yfir **60%** markaðshlutdeild á heildsöllumarkaðinum, **og**
- enginn aðili er með yfir **50%** markaðshlutdeild á smásöllumarkaðinum, **og**
- það eru starfandi að minnsta kosti **4** fjarskiptafyrirtæki á smásöllumarkaðinum.

eða

- Samhliða útbreiðsla **2** fastaneta³¹³ er frá **50%** til og með **60%**, **og**
- enginn aðili er með yfir **55%** markaðshlutdeild á heildsöllumarkaðinum, **og**
- enginn aðili er með yfir **50%** markaðshlutdeild á smásöllumarkaðinum, **og**
- það eru starfandi að minnsta kosti **4** fjarskiptafyrirtæki á smásöllumarkaðinum.

1281. Þess má vænta að þegar samhliða útbreiðsla opinna neta er til staðar þá skapist grundvöllur fyrir því að virk samkeppni geti átt sér stað. Eftir því sem samhliða útbreiðsla eykst þá hafa fleiri neytendur raunverulegt val um fjarskiptafyrirtæki sem þau kjósa að versla við. Þá hafa fjarskiptafyrirtæki val um netrekanda og eru ekki háðir einum aðila með heimtaugaaðgang til að veita sína smásöluþjónustu. Með ofangreindum skilyrðum er verið að vega saman samhliða útbreiðslu neta og markaðshlutdeild á heildsöllumarkaðinum þannig að því minni sem útbreiðslan er því strangari eru skilyrðin fyrir markaðshlutdeild á heildsöllumarkaðinum, þ.e. þeim mun hærri þarf markaðshlutdeildin vera. Við val á þessum viðmiðum er horft til niðurstöðu og leiðbeininga sem komið hafa frá framkvæmdastjórn ESB í máli DBA í Danmörku frá 2021-2022, sbr. umfjöllun í kafla 5.1.10.7 hér að framan. Hvað varðar markaðshlutdeildina á heildsöllumarkaðinum þá er horft til þess að hlutdeildin sé ekki hærri en tilgreint viðmið við lok 2022 og til framtíðar, þ.e. FST telur að hlutdeildin muni ekki fara yfir tiltekið viðmið á líftíma greiningarinnar. Þá er horft til smásöluhlutdeildar og fjölda smásöluþjónustakjara til að staðfesta það að þessi mikla útbreiðsla hafi að öllum líkindum leitt til virkrar samkeppni á viðkomandi svæði á smásölustiginu og að því sé ekki þörf á heildsölukvöðum lengur.

1282. Sveitarfélög sem uppfylla ofangreind skilyrði eru 8 talsins:

- Akraneskaupstaður

³¹¹ Að minnsta kosti annað netið skal vera opið aðgangsnét.

³¹² Að minnsta kosti annað netið skal vera opið aðgangsnét.

³¹³ Að minnsta kosti annað netið skal vera opið aðgangsnét.

- Borgarbyggð
- Garðabær
- Hafnarfjarðarkaupstaður
- Hveragerðisbær
- Kópavogsbær
- Mosfellsbær
- Reykjavíkurborg

5.5.3.2 Svæði B – Míla með háa markaðshlutdeild

1283. Á svæði B eru flokkuð saman sveitarfélög þar sem útbreiðsla samhliða fastaneta er lítil, þ.e. minni en 40%, markaðshlutdeild Mílu á markaði 3a er hærri en 70% og á smásölumarkaðurinn er eitt fjarskiptafyrirtæki með yfir 50% markaðshlutdeild. Sveitarfélögin 15 sem uppfylla þessi skilyrði eru:

- Fjarðabyggð
- Grundarfjarðarbær
- Húnabyggð
- Húnaþing vestra
- Kaldrananeshreppur
- Langesbyggð
- Skagabyggð
- Skagafjörður
- Snæfellsbær
- Strandabyggð
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Sveitarfélagið Skagaströnd
- Sveitarfélagið Stykkishólmur
- Tálknafjarðarhreppur
- Vesturbyggð³¹⁴

1284. Þessi sveitarfélög eiga það einnig sameiginlegt að þar er staðan annað hvort sú að ljósleiðaravæðing hefur ekki aukist undanfarin misseri eða að Míla er sá aðili sem er að

³¹⁴ Hluti af ljósleiðaraheimtaugum sem skráðar eru í eigu Vesturbyggðar eru í sameiginlegri eigu Vesturbyggðar og Mílu. Míla hefur yfirráð yfir þeim heimtaugum sem eru í sameiginlegri eigu Mílu og Vesturbyggðar þar sem þær heimtaugar eru beintengdar stofnleiðara Mílu og ekki hægt að tengjast þeim á annan hátt eins og staðan er í dag.

ljósleiðaravæða, eða hefur keypt ljósleiðaranet sem annar aðili lagi, og því sér FST ekki fyrir sér að þessi staða muni breytast mikið á næstu misserum.

1285. Grindarvíkurbær uppfyllti einnig þessi skilyrði við lok 2022 en FST telur hins vegar rétt að skoða það sveitarfélag sérstaklega þar sem fyrir liggur að Míla og Ljósleiðarinn hafa áform um að fara í samstarf um ljósleiðaraútbreiðslu í sveitarfélaginu. Þá uppfyllir Múlaþing þessi skilyrði en þar hafa HEF veitur verið að leggja ljósleiðara og því verður það sveitarfélag einnig skoðað sérstaklega. Það sama á við um Vestmannaeyjarbæ og Árneshrepp, en þar hafa viðkomandi sveitarfélög hafið ljósleiðaraútbreiðslu með það að markmiði að ljósleiðaravæða sveitarfélögin í heild sinni og því eru þau sveitarfélög skoðuð sérstaklega.

1286. Við kaup Mílu á neti Hitaveitu Drangsnes í Kaldrananeshreppi í lok 2022 breyttist staðan í sveitarfélaginu þannig að Míla er nú með 100% markaðshlutdeild á markaði 3a í sveitarfélaginu og þess vegna fellur það sveitarfélag undir svæði B.

5.5.3.3 Svæði C - Tengir með háa markaðshlutdeild

1287. Á svæði C eru flokkuð saman 6 sveitarfélög þar sem markaðshlutdeild Tengis á markaði 3a var meiri en 70% í lok 2022 og ljósleiðaraútbreiðsla félagsins er mikil í sveitarfélögunum, auk þess sem ljósleiðaraútbreiðsla annarra aðila er aftur á móti takmörkuð og hefur ekki verið vaxandi. Jafnframt er eitt fjarskiptafyrirtæki með yfir 50% markaðshlutdeild á smásölumarkaðinum í þessum sveitarfélögum. Markaðshlutdeild Tengis var frá 73% til 96% í lok 2022 og hefur farið vaxandi undanfarin misseri. Ljósleiðaraútbreiðsla Tengis í þessum sveitarfélögum er frá 81% til 97% en ljósleiðaraútbreiðsla annars aðila en Tengis er mest um 15%. Sveitarfélögin sem uppfylla þessi skilyrði eru:

- Eyjafjarðarsveit
- Dalvíkurbyggð
- Grýtubakkahreppur
- Hörgársveit
- Svalbarðsstrandarhreppur
- Þingeyjarsveit

1288. Í þessum sveitarfélögum hafa bæði Tengir og Míla veitt bitastraumsaðgang að heimtaugum Tengis. Þau einkennast einnig af því að þar eru virkar koparheimtaugar mikið á undanhaldi og voru að meðaltali 7% heimtauga í þessum sveitarfélögum í lok 2022. Þegar horft er á sveitarfélögin á svæði C sem eina heild er Tengir með 92% markaðshlutdeild.

5.5.3.4 Sveitarfélög sem ekki flokkast í svæði A, B eða C

1289. Önnur sveitarfélög sem ekki falla undir ofangreind skilyrði eða FST vill skoða sérstaklega hvert fyrir sig vegna hugsanlegrar breytinga í sveitarfélaginu eru skilgreind sem einn landfræðilegur markaður. Þessi sveitarfélög, 35 talsins, eru:

- Akureyrarbær

- Árneshreppur
- Ásahreppur
- Bláskógabyggð
- Bolungarvíkurkaupstaður
- Dalabyggð
- Eyja- og Miklaholtshreppur
- Fjallabyggð
- Fljótsdalshreppur
- Flóahreppur
- Grindavíkurbær
- Grímsnes- og Grafningshreppur
- Hrunamannahreppur
- Hvalfjarðarsveit
- Ísafjarðarbær
- Kjósarhreppur
- Múlaþing
- Mýrdalshreppur
- Norðurþing
- Rangárþing eystra
- Rangárþing ytra
- Reykhólahreppur
- Reykjanesbær
- Seltjarnarnesbær
- Skaftárhreppur
- Skeiða- og Gnúpverjahreppur
- Skorradalshreppur
- Suðurnesjabær
- Súðavíkurhreppur
- Sveitarfélagið Árborg
- Sveitarfélagið Vogar
- Sveitarfélagið Ölfus
- Tjörneshreppur
- Vestmannaeyjabær

- Vopnafjarðarhreppur

5.5.4 Niðurstaða landfræðilegrar skilgreiningar markaða á markaði 3a

1290. Að ofangreindu virtu samanstandur landfræðilegur markaður á markaði 3a af framangreindum 38 svæðum, þar sem samkeppnisstaðan verður metin og þar sem eftir atvikum verður útnefnt fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk eða að niðurstaðan verður sú að þar ríki virk samkeppni. Verður það gert í kafla 6.

5.6 Landfræðileg skilgreining á markaði 3b

5.6.1 Almennt

1291. Í kafla 5.1 hér að framan er að finna ítarlega umfjöllun um regluverk og leiðbeiningar varðandi landfræðilega greiningu markaða, erlend fordæmi á þessu sviði og niðurstöðu síðustu markaðsgreiningar FST nr. 5/2021 á viðkomandi heildsölumörkuðum, athugasemdum ESA við hana og úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í tengslum við hana. Af reifun fordæma frá systurstofnunum FST í Evrópu er ljóst að áhersla margra systurstofnana FST og framkvæmdastjórnar ESB og ESA hefur á síðustu misserum verið í átt að ítarlegri landfræðilegum greiningum en áður tíðkuðust, sem og á að aðgreina markaði landfræðilega.

1292. Við umfjöllun á regluverkinu var einnig litið til gildandi tilmæla ESA um viðkomandi þjónustumarkaði frá 2016 og viðmiðunarreglna leiðbeininga ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk frá nóvember 2022 að teknu tilliti til innlendra aðstæðna líkt og mælt er fyrir um í 2. mgr. 43. gr. fjarskiptalaga.

1293. Fjallað var um uppfærðar framangreindar leiðbeiningar ESA um markaðsgreiningar og mat á umfangsmiklum markaðsstyrk á fjarskiptamarkaði, þar sem m.a. kom fram að líta verði til tveggja meginatriða við landfræðilega greiningu á fjarskiptamarkaði, þ.e. annars vegar útbreiðslu neta og hins vegar tilvistar laga- og reglugerða.

1294. Einnig var litið til tilmæla ESA um viðeigandi vöru- og þjónustumarkaði á fjarskiptamarkaði frá 11. maí 2016. Í þeirri umfjöllun kom fram að við landfræðilega greiningu skyldi gera grein fyrir því hvaða landsvæði féllu undir sérhvern landfræðilegan markað með vísan til þess að samkeppnisaðstæður væru áþekkar eða nægilega einsleitar og að þau mættu aðgreina frá öðrum svæðum þar sem verulega ólíkar samkeppnisaðstæður ríktu. Sérstaklega bæri að líta til þess hvort hegðun félags sem hefur verulegan markaðsstyrk sé eins á öllum landsvæðum eða hvort félagið standi frammi fyrir verulega breytilegum samkeppnisaðstæðum á mismunandi svæðum sem hafa áhrif á hegðun félagsins.

1295. Því næst voru tilmæli og vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB um viðeigandi vöru- og þjónustumarkaði á sviði fjarskipta frá 18. desember 2020 skoðuð. Þar má finna umfjöllun um að ólíklegt sé að samkeppnisvandamál séu eins alls staðar á yfirráðasvæði viðkomandi ríkis, bæði með tilliti til markaðar 3a og 3b. Því sé mikilvægt að viðeigandi markaðir sæti ítarlegri landfræðilegri greiningu. Við slíka greiningu beri þá sérstaklega að horfa til þess hvort mögulegur aðili með umtalsverðan markaðsstyrk hegði sér með sambærilegum hætti milli svæða þar sem hann starfrækir fjarskiptanet eða hvort hann standi frammi fyrir mismunandi samkeppnisþrýstingi milli svæða.

1296. Rakið var að í vinnuskjalinu kæmi fram að þegar landfræðileg greining væri framkvæmd ættu eftirlitsaðilar að byrja á því að velja grunnviðmið fyrir landfræðilegar einingar sem upphafspunktur til að leggja mat á samkeppnisaðstæður. Slíkt viðmið gæti fylgt útbreiðslu netkerfa eða marka stjórnsýslueininga eftir aðstæðum í hverju landi fyrir sig. Ljóst er af þeirri umfjöllun að munur á samkeppnisaðstæðum á milli mismunandi svæða í sama landi, getur leitt til þess að ekki sé hjá því komist að greina þurfi aðskilda landfræðilega markaði. Þessi aðgreining getur að lokum leitt til mismunandi útnefninga félaga með umfangsmikill markaðsstyrk og mismunandi álagningar kvaða. Við framkvæmd slíkrar greiningar beri að líta til fjögurra þátta samkvæmt vinnuskjalinu: (a) Fjölda samkeppnisneta, (b) skiptingar markaðshlutdeildar á smásölu- og heildsölustigi, (c) bráðabirgðagreiningar á verðlagningu og verðmunar eftir svæðum og (d) hegðunarmynstri neytenda og markaðsaðila. Er því í eftirfarandi köflum litið til þessara þátta á markaði 3b, en ítarlega lýsingu á útbreiðslu samhliða neta má finna í kafla 5.6.2.2 en þar er vísað til umfjöllunar um þetta í kafla 5.5.2.2. Þá er litið til markaðshlutdeildar fjarskiptafyrirtækjanna í kafla 5.6.2.5 og verðlagningar eftir svæðum í kafla 5.6.2.6. Loks er litið til annarra atriða, svo sem eðli eftirspurnar í kafla 5.6.2.7.

1297. Varðandi val á viðmiði fyrir landfræðilega grunneiningu ætti, samkvæmt tilmælunum og vinnsluskjalinu, það að vera upphafspunktur landfræðilegrar greiningar, að skilgreina landfræðilega grunneiningu til að framkvæma frummat á samkeppnisaðstæðum út frá. Næsta skref er að flokka saman þær landfræðilegu einingar þar sem samkeppnisaðstæður eru nægilega einsleitar. Í framhaldi af landfræðilegri greiningu ber fjarskiptaeftirlitsstjórnvöldum að framkvæma mat á umtalsverðum markaðsstyrk á sérhverjum landfræðilegum markaði og leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim landfræðilegu mörkuðum þar sem ekki ríkir virk samkeppni.

1298. Þá komu sameiginleg afstaða og skýrslur BEREC um landfræðilegar skilgreiningar til skoðunar. Einkum var litið til skýrslu BEREC um samkeppni milli margra rekstraraðila næstu kynslóðar aðgangsneta á sama landsvæði, dags. 8. júní 2023, þar sem fjallað var um hvaða áhrif samhliða net hefðu á viðeigandi markaði og á landfræðilega greiningu. Rannsókn BEREC leiddi í ljós að það er að einhverju leyti fylgni milli hlutfalls samhliða næstu kynslóðar aðgangsneta og þess hvort landfræðilegur markaður er aðgreindur og/eða mismunandi kvaðir lagðar á, þó aðrir þættir skipti einnig máli fyrir ákvörðun um landfræðilega skilgreiningu. Má af framangreindu ráða að mikilvægt getur reynst að líta til útbreiðslu neta við landfræðilega greiningu viðeigandi markaða.

1299. Í kafla 5.2 er svo að finna rökstuðning fyrir þörf á ítarlegri landfræðilegri greiningu umræddra heildsölumarkaða að þessu sinni. Komist var að þeirri niðurstöðu að í ljósi aukins mikilvægis landfræðilegra greininga við markaðsgreiningar á viðkomandi mörkuðum í Evrópu á síðustu árum, aukinnar útbreiðslu ljósleiðaraneta Mílu og keppinauta félagsins á höfuðborgarsvæðinu og víðar um land, aukinnar markaðshlutdeildar keppinauta Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum undanfarin ár og breytilegrar markaðshlutdeildar aðila á tengdum smásölumarkaði eftir landssvæðum, að rétt væri að framkvæma ítarlega landfræðilega greiningu á umræddum mörkuðum. Einnig var litið til markmiðs Mílu um útfösun á koparnetinu sínu á næstu árum, sem mun gera það að verkum að ekkert fjarskiptafyrirtæki verður líklegt til að vera með landsdekkandi fjarskiptanet í lok áformaðs líftíma greiningarinnar.

1300. Í kafla 5.3 er að finna umfjöllun og niðurstöðu FST varðandi val á landfræðilegum grunneiningum sem mynda útgangspunkt hinnar landfræðilegu greiningar. Í kaflanum kemst FST að þeirri niðurstöðu að sveitarfélög séu heppilegustu grunneiningarnar til að mynda útgangspunkt hinnar landfræðilegu greiningar og framkvæma landfræðilega greiningu út frá, miðað við aðstæður hér á landi. Að mati FST er meira gagnsæi og meðalhóf fólgið í því að miða við sveitarfélagamörk en póstnúmer í tengslum við markaðsgreiningu þessa, auk þess sem það er meira viðeigandi miðað við ríkjandi samkeppnisaðstæður á viðkomandi markaði.

1301. Í kafla 5.4 er svo að finna ítarlega landfræðilega greiningu á tengdum smásölumarkaði niður á sveitarfélög. Í 8. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, sem og í 7. mgr. 44. gr. fjarskiptalaga, segir að upphafspunktur allra greininga á heildsölustigi sé að leggja „mat“ á samkeppnisstöðu á viðkomandi smásölumarkaði/smásölumörkuðum. Meti FST það svo, að án kvaða á heildsölustigi sé hætta á að neytendur verði fyrir tjóni vegna skorts á samkeppni á smásölustiginu. Lá því fyrir að leggja mat á samkeppnisstöðuna á viðkomandi smásölumarkaði eftir svæðum til þess að hægt væri að skilgreinagreina landfræðilega markaðinn á umræddum heildsölumörkuðum. Niðurstaðan var að ekki væri unnt að fullyrða að virk samkeppni ríkti á smásölustigi, a.m.k. ekki á öllum svæðum. Þrátt fyrir það verður horft til og stuðst við samkeppnisstöðuna í viðkomandi sveitarfélögum á smásölustiginu, auk stöðunnar á viðkomandi heildsölumörkuðum, við afmörkun landfræðilegra markaða á heildsölustiginu, m.a. þætti eins og markaðshlutdeild og fjölda starfandi fyrirtækja. Þá verður einnig horft til stöðunnar á smásölumarkaði, auk stöðunnar á viðkomandi heildsölumörkuðum, við mat á samkeppnisstöðunni (SMP mat) innan landfræðilegra markaða.

5.6.2 Landfræðileg greining á markaði 3b

5.6.2.1 Almennt

1302. Eins og fram kemur í kafla 4.3.7 hér að framan var það niðurstaða FST að heildsölumarkaður 3b fyrir miðlægan aðgang samanstandi af óefnislegum lausnum sem boðnar eru miðlægt í ljósleiðaranetum, koparnetum sem VDSL búnaður hefur verið tengdur við og farnetslausnum á 4G/4,5G og 5G (og framtíðar farnetskynslóðum) um straumfædda netbeina á föstum notkunarstað, uppfylla ekki skilyrði til að teljast til markaðar 3a og eru notaðar til að veita miðlæga fjöldaframleidda bitastraumspjónustu. FST telur allar tengingar á umræddum netum sem uppfylla fyrrgreind skilyrði tilheyrja viðkomandi heildsölumarkaði og að ekki sé ástæða til þess að aðgreina undirmarkaði eftir mismunandi tæknilausnum.

1303. Í kafla 3.2.6 hér að framan lagði FST mat á það hvort virk samkeppni væri ríkjandi á umræddum smásölumarkaði hér á landi. Niðurstaða FST var sú að svo sé ekki, nema ef vera skyldi á tilteknum svæðum, þrátt fyrir að heildsölukvaðir hafi hvílt á Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum um árabil. Staðan á umræddum smásölumarkaði væri eflaust önnur, jafnvel á svæðum þar sem meiri samkeppni væri til staðar, ef ekki væri fyrir ofangreindar heildsölukvaðir. Því taldi FST mikilvægt að greina stöðuna á viðkomandi heildsölumörkuðum áfram.

1304. Ofangreint benti eindregið til þess að ef ekki væri fyrir heildsölukvaðir gætu netrekendur, a.m.k. á tilteknum svæðum þar sem samkeppni væri ekki nægjanleg á smásölumarkaði, mögulega haft þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka

samkeppni og að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda eða haldið uppi aðgangshindrunum að innviðum, kerfum og þjónustu, sbr. 17. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Því telur FST nauðsynlegt að framkvæma ítarlega landfræðilega greiningu á umræddum heildsölumarkaði og framkvæma síðan ítarlegt mat á samkeppnisaðstæðum og markaðsstyrk aðila á umræddum heildsölumörkuðum á þeim svæðum þar sem ekki er talin ríkja virk samkeppni á smásölu- og/eða heildsölustiginu og eftir atvikum útnefna fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja þá viðeigandi kvaðir á það/þau fyrirtæki.

1305. Þar sem þeir heildsölumarkaðir sem hér eru til greiningar eru tengdir í sömu virðiskeðju, ber að freista þess að bregðast við yfirstandandi eða mögulegum samkeppnisvandamálum á umræddum smásölumarkaði á þeim heildsölumarkaði sem er neðst í virðiskeðjunni, þ.e. á markaði 3a. Vera kann að kvaðir á þeim markaði nægi ekki einar og sér til að leysa samkeppnisvandamál á umræddum smásölumarkaði og þarf þá einnig að bregðast við þeim á þeim heildsölumarkaði sem er ofar í virðiskeðjunni, þ.e. á markaði 3b. Það er ekki fyrr en fullreynt er að kvaðir á umræddum heildsölumörkuðum dugi ekki til, sem til álita kemur að bregðast við greindum samkeppnisvandamálum með kvöðum á smásölustiginu, sbr. 61. gr. fjarskiptalaga.

1306. Ennfremur kemur fram í ofangreindum kafla 3.2.6 að FST telji að verulegar aðgangshindranir séu ennþá til staðar á tilteknum svæðum á heildsölumörkuðum fyrir staðbundinn og miðlægan aðgang. Internetþjónusta verði ekki markaðssett á smásölustigi nema viðkomandi þjónustuveitandi hafi aðgang að heildsöluaðföngum á mörkuðum 3a og/eða 3b. Því verði ekki annað séð en að, ef ekki væru til staðar aðgangskvaðir á heildsölustigi, þá gætu verið verulegar aðgangshindranir að smásölumarkaðnum á umræddum svæðum, þótt þessar aðgangshindranir hafi eflaust minnkað nokkuð við sölu Símans á Mílu. Jafnvel þó kvaðir væru til staðar mætti merkja aðgangshindranir að umræddum smásölumarkaði á tilteknum svæðum.

1307. Með ákvörðun SE nr. 24/2023, dags. 3. júlí 2023, komst SE að þeirri niðurstöðu að aðeins væri á þessu stigi forsendur til að fella úr gildi nokkur ákvæði sáttar Símans við SE frá 2015, til viðbótar þeim sem féllu úr gildi samkvæmt sátt sem SE hafði gert við Mílu og Ardian, við sölu Mílu frá Símanum, sbr. ákvörðun SE nr. 16/2023, dags. 22. maí 2023. Varðandi frekari niðurfellingu ákvæða í umræddri sátt taldi SE mikilvægt að afla frekari reynslu af þeim breytingum sem orðið hefðu á fjarskiptamörkuðum við sölu Símans á Mílu og leysa úr fyrirbyggjandi kvörtunum og athugunum sem vörðuðu Símann.

1308. Þá sagði SE að eitt af markmiðum sáttarinnar frá 2015 hefði verið að tryggja sjálfstæði Mílu gagnvart Símanum. Þannig hefði m.a. verið kveðið á um aðskilnað fyrirtækjanna að umtalsverðu leyti. Af þeim sökum hefði sú breyting, sem orðið hafi á skipulagi markaðarins og tengslum Símans og Mílu eftir sölu Mílu til Ardian, orðið minni en ella hefði orðið. Því væri sú efnislega breyting sem falist hefði í sölnunni takmörkuð að þessu leyti. Þá segir að þrátt fyrir sölnuna á Mílu og að skorið hefði verið á bein eignatengsl á milli fyrirtækjanna væri áfram í gildi víðtækur heildsölusamningur milli Símans og Mílu. Myndaði þessi samningur að mati SE mjög sterk hagsmunatengsl á milli fyrirtækjanna sem gætu birst í ýmsu. Það væri því að lágmarki ekki tímabært að slá því föstu að áhrifa hinnar lóðréttu samþættingar gætti ekki enn.

1309. Það var því niðurstaða SE að framangreint leiddi til þess að ekki væri tilefni til þess að fella úr gildi öll ákvæði sáttarinnar sem vörðuðu Símann. Raunar væri mikilvægt að þau héldu gildi sínu á meðan ekki væri komin reynsla á þær breytingar sem orðið hefðu á fyrirkomulagi markaðarins við söluna á Mílu og ekki hefði verið leyst úr útistandandi málum sem vörðuðu meint brot Símans gegn skilyrðunum. Ekki hefði verið leitt í ljós að slíkar verulegar breytingar hefðu orðið á fjarskiptamörkuðum hér á landi að forsendur væru til að fella úr gildi mikilvæg efnisskilyrði sem skuldbundu Símans samkvæmt sáttinni frá 2015. Við þetta mat horfði SE einkum til:

- Staða Símans á mikilvægum mörkuðum sem félagið starfaði á væri áfram sterk.
- Heildsölusamningur Símans og Mílu og önnur tengsl fyrirtækjanna fela í sér áframhaldandi rík hagsmunatengsl, sem bera a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttrar samþættingar og geta haft áhrif á þeim mörkuðum sem Síminn starfar á.

1310. Hér í framhaldinu verður lögð áhersla á að fjalla um mögulegan mun á samkeppnisaðstæðum sem mögulega kann að vera til staðar á heildsölumarkaði þessum eftir landsvæðum. Í köflum 5.6.2.2-5.6.2.7 verður lagt ítarlegt mat lagt á stöðuna á umræddum heildsölumarkaði m.t.t. til munar á samkeppnisaðstæðum eftir sveitarfélögum eða mengi sveitarfélaga. Þar verður fjallað um eftirtalin atriði:

- Útbreiðslu fjarskiptaneta eftir sveitarfélögum.
- Aðgangshindranir á smásölumarkaði eftir sveitarfélögum.
- Fjöldi fjarskiptafyrirtækja á viðkomandi heildsölumörkuðum í einstökum sveitarfélögum.
- Markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði eftir sveitarfélögum.
- Verðlagningu á viðkomandi heildsölumarkaði eftir sveitarfélögum.
- Önnur atriði, þ.m.t. markaðshegðun, markaðsstefna, þjónustuframboð, gæði, eiginleikar, einkenni og virkni/notagildi tenginga og eðli eftirspurnar eftir svæðum.

1311. Í kafla 5.6.2.8 er svo að finna niðurstöðu FST varðandi landfræðilega greiningu á samkeppnisstæðum niður á svæði á viðkomandi heildsölumarkaði. Eins og fram kemur í kafla 5.3 hér að framan er það niðurstaða FST að sveitarfélög séu heppilegustu grunneiningarnar sem útgangspunktur hinnar landfræðilegu greiningar til að framkvæma landfræðilega greiningu út frá, miðað við aðstæður hér á landi. Á þetta bæði við um smásölu- og heildsölustigið að mati FST.

5.6.2.2 Útbreiðsla bitastraumskerfa um koparnet, ljósleiðaraneta og 4G/4,5G og 5G farnet og spá um þróun hennar

1312. Í kafla 5.5.2.2 hér að ofan, í umfjöllun um markað 3a, er að finna ítarlega umfjöllun um útbreiðslu fjarskiptaneta eftir sveitarfélögum landsins, þ.m.t. tafla sem sýnir útbreiðsluna miðað við árslok 2022. Vísast til þeirrar umfjöllunar að breyttu breytanda.

5.6.2.3 Aðgangshindranir á markaði 3b eftir svæðum

1313. Almennt er mismunandi samkeppnisstig milli svæða afleiðing af mismiklum aðgangshindrunum, þar sem nýir keppinautar ryðja sér almennt fyrst til rúms á svæðum þar sem minni aðgangshindranir ríkja og stærðarhagkvæmni er meiri. Á fjarskiptamörkuðum tengjast aðgangshindranir venjulega stærðarhagkvæmni og sokknum kostnaði. Ennfremur geta slíkar aðgangshindranir stafað af lagalegum atriðum eins og leyfisveitingum. Af því leiðir að til greina kemur að skoða stærðarhagkvæmni og sokkinn kostnað eftir landsvæðum með það fyrir augum að draga ályktanir varðandi mismunandi samkeppnisaðstæður. Stærðarhagkvæmni raungerist fremur því meiri sem eftirspurn eftir viðkomandi þjónustu er. Þættir sem tengjast eftirspurn eru t.d. heildarvelta, þéttleiki byggðar og þéttleiki fyrirtækja. Þótt slík könnun geti gefið vísbendingar, er ólíklegt að þessir þættir, einir og sér eða saman, geti skýrt fullkomlega aðgangshindranir, þar sem þær skýrast oft af mörgum samverkandi þáttum, sem oft eru ekki augljósir.³¹⁵

1314. Í kafla 5.5.2.3 hér að framan í umfjöllun um aðgangshindranir eftir svæðum á markaði 3a er fjallað nánar um þetta atriði, en eðli málsins samkvæmt eru slíkar aðgangshindranir meiri á þeim heildsölumarkaði en á markaði 3b, og sérstaklega á umræddum smásölumarkaði. Vísast til þeirrar umfjöllunar.

5.6.2.4 Fjöldi fjarskiptafyrirtækja á markaði 3b eftir sveitarfélögum

1315. Einfaldari og oft árangursríkari aðferð, sem einnig getur endurspeglað aðgangshindranir eftir svæðum, er fjöldi keppinauta hins mögulega markaðsráðandi aðila sem veita eða geta veitt þjónustu á viðkomandi svæði eða svæðum. Á þetta bæði við um smásölu- og heildsölustigið. Auðveldara er að leiða slíkt fram en að framkvæma það mat sem getið er um í kafla 5.6.2.3 varðandi aðgangshindranir, auk þess sem sú aðferð sýnir hvernig aðgangshindranir virka raunverulega í framkvæmd.³¹⁶

1316. Sú greining sem framkvæma þarf til að leiða fram fjölda keppinauta sem veita eða gætu veitt þjónustu á tilteknu svæði getur verið breytileg eftir þeim þjónustumarkaði sem til skoðunar er hverju sinni. Á markaði 3b eru það þeir aðilar sem reka eigin virkan búnað, þ.e. xDSL, P2P og/eða GPON bitastraumskerfi eða sambærilegan búnað á 4G/4,5G og 5G farnetum sem tengjast framangreindum straumfæddum beinum. Mikilvægt er að hafa í huga að samkeppnisaðstæður geta einnig verið breytilegar eftir svæðum sökum stærðar slíkra keppinauta, ekki síður en eftir fjölda þeirra.

1317. Mjög ólíklegt verður að telja að neytendur og fyrirtæki hér á landi muni hafa aðgang að fleiri en tveimur valkostum í föstum aðgangsnnetum (markaður 3a) og ætla má að á mörgum svæðum á landsbyggðinni sé ólíklegt að þeir verði fleiri en einn. Þar sem framangreindar farnetslausnir tilheyra nú markaði 3b að mati FST, eiga neytendur og fyrirtæki víða kost á fleiri en tveimur valkostum í þjónustuaðilum bitastraumspjónustu.

1318. Misjafnt er hve margir bitastraumsaðilar á fastanetum starfa í hverju sveitarfélagi á markaði 3b hér á landi og hafa meira en 5% markaðshlutdeild á viðkomandi svæði, en þau eru á bilinu 2-5, en þau eru 5 í Borgarbyggð, Grýtubakkahreppi, Rangárþingi ytri og Rangárþingi

³¹⁵ Sjá bls. 25-26 í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014.

³¹⁶ Sjá bls. 26 í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014.

eystra. Þar sem umræddar farnetslausnir tilheyra að mati FST umræddum markaði 3b, eru veitendur bitastraumaðgangs fleiri en á markaði 3a. T.a.m. hefur Hringdu samning við Símann um aðgang að farsímaneti Símans á landsvísu.

1319. Að öðru leyti er vísað til ítarlegri umfjöllunar í kafla 5.5.2.4 hér að framan um fjölda fjarskiptafyrirtækja á markaði 3a, sem og töflu í þeim kafla sem hefur að geyma fjölda starfandi fjarskiptafyrirtækja á báðum þessum heildsölumörkuðum, sem og á viðkomandi smásölumarkaði, eftir sveitarfélögum landsins.

5.6.2.5 Markaðshlutdeild á markaði 3b eftir sveitarfélögum

1320. Í kafla 5.5.2.5 er fjallar um markaðshlutdeild á markaði 3a eftir sveitarfélögum og er í upphafi kaflans að finna nokkuð ítarlega almenna umfjöllun um markaðshlutdeildir og þýðingu þeirra við markaðsgreiningar. Vísast til þeirrar umfjöllunar að breyttu breytanda.

1321. FST hefur safnað gögnum um heildsölumarkað 3b, þar sem gögn hafa verið sundurliðuð eftir sveitarfélögum á 9 tímapunktum, þ.e. fyrir mitt ár 2018, áramótin 2018/2019, áramótin 2019/2020, mitt ár 2020, áramótin 2020/2021, mitt ár 2021 og áramótin 2021/2022, mitt ár 2022 og áramótin 2022/2023.³¹⁷ Meðal annars hefur verið safnað gögnum um heildsöluhlutdeildir á mörkuðum 3b niður á sveitarfélög. Frá því að síðasta greining leit dagsins ljós í október 2021 fækkaði sveitarfélögum hins vegar úr 69 í 64 á árunum 2021 og 2022.

1322. FST hefur hins vegar aðeins upplýsingar um fjölda straumfæddra netbeina í apríl 2023 og bætir þeim við árslokötölur fyrir fastanet í árslok 2022. Því hefur stofnunin ekki yfir að ráða slíkum upplýsingum yfir öll þessi tímabil, en hlutdeild á markaði 3b er reiknuð miðað við að þessum farnetstengingum sé bætt við lokatölur fyrir bitastraum í lok 2022. FST mun safna slíkum upplýsingum reglulega áfram, ásamt tölum fyrir fastanet. Umræddar farnetslausnir hafa hins vegar ekki áhrif á útreikning markaðshlutdeildar á markaði 3a, aðeins á markaði 3b, miðað við niðurstöðu skilgreiningar viðkomandi þjónustumarkaða í kafla 4.

1323. Niðurstöður hluta þessarar gagnasöfnunar eru sýndar myndrænt fyrir markað 3b í töflum 5.12 og 5.13 hér að neðan, eða fyrir tímabilin mitt ár 2021, áramótin 2021/2022, mitt ár 2022 og áramótin 2022/2023. Ástæða þess að FST sýnir ekki eldri gögn í umræddum töflum er m.a. sú að réttleika gagna var nokkuð ábótavant af hálfu sumra markaðsaðila í fyrstu gagnaöflunum. FST getur hins vegar litið til gagna um markaðspróun lengra aftur í tímann í einstökum sveitarfélögum ef ástæða er til að fjalla sérstaklega um þróun umræddrar heildsöluhlutdeildar og spár um framtíðarþróun innan þeirra við landfræðilega skilgreiningu umræddra heildsölumarkað og/eða mat á umtalsverðum markaðsstyrk á tilteknum svæðum.

1324. Eins og sést í töflu 5.12 var Míla með hæstu markaðshlutdeildina á landsvísu á markaði 3b í árslok 2022 með 52% markaðshlutdeild. Ljósleiðarinn var ekki langt undan með 45% markaðshlutdeild, Tengir með 1,8%, Snerpa með 0,7% og Sýn með 0,6%. Með samþykki SE á samruna Ljósleiðarans og Sýnar vegna kaupa Ljósleiðarans á fjarskiptaneti Sýnar þann 29. september 2023, sbr. ákvörðun SE nr. 37/2023, hvarf Sýn endanlega af þessum markaði og sú litla hlutdeild sem Sýn var með færðist til Ljósleiðarans. Í töflunni sést að frá miðju ári 2021

³¹⁷ Í viðauka C má sjá tölurnar fyrir mitt ár 2023.

hefur markaðshlutdeild Mílu fallið um 4% og Ljósleiðarinn hefur vaxið um sama hlutfall. Er þetta heldur minni lækkun hjá Mílu en á markaði 3a, en á sama tímabili hefur hlutdeild Mílu lækkað um 7% á þeim markaði.

Tafla 5.12 Markaðshlutdeildir helstu aðila á markaði 3b á landsvísu í árslok 2022 og þróun þeirra

Bitastrausrekandi	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022	31.12.2022
Míla	56%	55%	53%	52%
Ljósleiðarinn	41%	43%	44%	45%
Tengir	1,5%	1,5%	1,8%	1,8%
Snerpa	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%
Sýn	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%

Tafla 5.13 Hæsta og næst hæsta markaðshlutdeild á markaði 3b skipt eftir sveitarfélögum³¹⁸

Höfuðborgarsvæðið

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022
Reykjavíkurborg	Ljósleiðarinn 61% (39%)	Ljósleiðarinn 63% (37%)	Ljósleiðarinn 64% (36%)
Kópavogsbær	Ljósleiðarinn 53% (47%)	Ljósleiðarinn 55% (45%)	Ljósleiðarinn 56% (44%)
Seltjarnarnesbær	Ljósleiðarinn 69% (31%)	Ljósleiðarinn 71% (29%)	Ljósleiðarinn 72% (28%)
Garðabær	Míla 54% (46%)	Míla 52% (48%)	Míla 50% (50%)
Hafnarfjarðarkaupstaður	Míla 51% (49%)	Ljósleiðarinn 51% (49%)	Ljósleiðarinn 53% (47%)
Mosfellsbær	Míla 53% (47%)	Míla 52% (48%)	Míla 51% (49%)
Kjósarhreppur	Míla 56% (44%)	Míla 58% (42%)	Míla 59% (41%)

Höfuðborgarsvæðið

Sveitarfélag	31.12.2022	31.12.2022 með farneti
Reykjavíkurborg	Ljósleiðarinn 66% (34%; Míla)	Ljósleiðarinn 60% (31%; Míla)
Kópavogsbær	Ljósleiðarinn 58% (42%; Míla)	Ljósleiðarinn 54% (39%; Míla)
Seltjarnarnesbær	Ljósleiðarinn 73% (27%; Míla)	Ljósleiðarinn 70% (26%; Míla)
Garðabær	Ljósleiðarinn 51% (49%; Míla)	Ljósleiðarinn 47% (46%; Míla)
Hafnarfjarðarkaupstaður	Ljósleiðarinn 54% (46%; Míla)	Ljósleiðarinn 49% (42%; Míla)
Mosfellsbær	Ljósleiðarinn 51% (49%; Míla)	Ljósleiðarinn 47% (46%; Míla)
Kjósarhreppur	Míla 59% (41%; Sýn)	Míla 31% (28%; Sýn)

Suðurnes

Sveitarfélag	30.6.2021	31.12.2021	30.6.2022
Reykjanesbær	Míla 83% (17%)	Míla 75% (25%)	Míla 71% (29%)
Grindavíkurbær	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)
Sveitarfélagið Vogar	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)
Suðurnesjabær	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)	Míla 100% (0%)

³¹⁸ Það fyrirtæki sem er með mestu hlutdeildina í viðkomandi sveitarfélagi er birt með nafni og svo markaðshlutdeild fyrirtækisins. Í sviga er markaðshlutdeild næst stærsta aðilans birt ef um fleiri en eitt fastanet er að ræða. Í tölum fyrir lok árs 2022 er einnig birt nafn næst stærsta aðilans með markaðshlutdeildinni. Hlutdeildartölur fyrir lok árs 2022 eru sýndar bæði með og án tenginga við farnetsbeina. Tvær töflur eru fyrir hvern landshluta, ein fyrir fyrstu þrjár dagsetningarnar og ein fyrir lok 2022, með og án farneta. Í viðauka C má sjá markaðshlutdeildir fyrir mitt ár 2023.

Suðurnes

Sveitarfélag	31.12.2022		31.12.2022 með farneti	
Reykjanesbær	Míla	69% (31%; Ljósleiðarinn)	Míla	56% (25%; Ljósleiðarinn)
Grindavíkurbær	Míla	97% (3%; Ljósleiðarinn)	Míla	70% (17%; Nova)
Sveitarfélagið Vogar	Míla	100% (0%)	Míla	70% (22%; Nova)
Suðurnesjabær	Míla	100% (0%)	Míla	66% (26%; Nova)

Vesturland

Sveitarfélag	30.6.2021		31.12.2021		30.6.2022	
Akraneskaupstaður	Ljósleiðarinn	57% (43%)	Ljósleiðarinn	59% (41%)	Ljósleiðarinn	61% (39%)
Skorradalshreppur	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Hvalfjarðarsveit	Míla	72% (28%)	Míla	73% (27%)	Míla	74% (26%)
Borgarbyggð	Míla	70% (23%)	Míla	69% (23%)	Míla	68% (24%)
Grundarfjarðarbær	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Eyja- og Miklaholtshreppur	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Snæfellsbær	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Sveitarfélagið Stykkishólmur	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Dalabyggð	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)

Vesturland

Sveitarfélag	31.12.2022		31.12.2022 með farneti	
Akraneskaupstaður	Ljósleiðarinn	62% (38%; Míla)	Ljósleiðarinn	57% (36%; Míla)
Skorradalshreppur	Míla	100% (0%)	Síminn	37% (29%; Nova)
Hvalfjarðarsveit	Míla	76% (24%; Sýn)	Míla	49% (25%; Sýn)
Borgarbyggð	Míla	66% (24%; Ljósleiðarinn)	Míla	40% (20%; Sýn)
Grundarfjarðarbær	Míla	100% (0%)	Míla	69% (15%; Nova)
Eyja- og Miklaholtshreppur	Míla	100% (0%)	Míla	93% (5%; Síminn)
Snæfellsbær	Míla	100% (0%)	Míla	76% (11%; Nova)
Sveitarfélagið Stykkishólmur	Míla	100% (0%)	Míla	82% (11%; Nova)
Dalabyggð	Míla	100% (0%)	Míla	76% (11%; Síminn)

Vestfirðir

Sveitarfélag	30.6.2021		31.12.2021		30.6.2022	
Bolungarvíkurkaupstaður	Míla	78% (22%)	Míla	72% (28%)	Míla	64% (36%)
Ísafjarðarbær	Míla	52% (48%)	Míla	51% (49%)	Snerpa	51% (49%)
Reykholahreppur	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Tálknafjarðarhreppur	Míla	95% (5%)	Míla	93% (7%)	Míla	92% (8%)
Vesturbyggð	Míla	96% (4%)	Míla	96% (4%)	Míla	96% (4%)
Súðavíkurhreppur	Míla	75% (25%)	Míla	75% (25%)	Míla	69% (31%)
Árneshreppur		0% (0%)		0% (0%)		0% (0%)
Kaldrananeshreppur	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Strandabyggð	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)

Vestfirðir

Sveitarfélag	31.12.2022		31.12.2022 með farneti	
Bolungarvíkurkaupstaður	Míla	58% (42%; Snerpa)	Míla	48% (34%; Snerpa)
Ísafjarðarbær	Snerpa	53% (47%; Míla)	Snerpa	45% (41%; Míla)
Reykholahreppur	Míla	100% (0%)	Míla	73% (11%; Síminn)
Tálknafjarðarhreppur	Míla	90% (10%; Snerpa)	Míla	72% (11%; Síminn)
Vesturbyggð	Míla	95% (5%; Snerpa)	Míla	67% (13%; Nova)
Súðavíkurhreppur	Míla	65% (35%; Snerpa)	Míla	51% (28%; Snerpa)
Árneshreppur	Míla	100% (0%)	Síminn	50% (20%; Sýn)
Kaldrananeshreppur	Míla	100% (0%)	Míla	80% (18%; Síminn)
Strandabyggð	Míla	100% (0%)	Míla	81% (8%; Síminn)

Norðurland vestra

Sveitarfélag	30.6.2021		31.12.2021		30.6.2022	
Húnaþing vestra	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Sveitarfélagið Skagaströnd	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Skagabyggð	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Húnabyggð	Míla	98% (2%)	Míla	97% (3%)	Míla	98% (3%)
Skagafjörður	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)

Norðurland vestra

Sveitarfélag	31.12.2022		31.12.2022 með farneti	
Húnaþing vestra	Míla	100% (0%)	Míla	86% (6%; Nova)
Sveitarfélagið Skagaströnd	Míla	100% (0%)	Míla	91% (5%; Síminn)
Skagabyggð	Míla	100% (0%)	Míla	76% (11%; Síminn)
Húnabyggð	Míla	98% (2%; Sýn)	Míla	84% (9%; Nova)
Skagafjörður	Míla	100% (0%)	Míla	89% (7%; Síminn)

Norðurland eystra

Sveitarfélag	30.6.2021		31.12.2021		30.6.2022	
Akureyrarbær	Míla	82% (18%)	Míla	82% (18%)	Míla	79% (21%)
Norðurþing	Míla	94% (6%)	Míla	94% (6%)	Míla	93% (7%)
Fjallabyggð	Míla	96% (4%)	Míla	96% (4%)	Míla	95% (5%)
Dalvíkurbyggð	Míla	88% (12%)	Míla	88% (12%)	Míla	86% (14%)
Eyjafjarðarsveit	Míla	86% (14%)	Míla	86% (14%)	Míla	82% (18%)
Hörgársveit	Míla	68% (33%)	Míla	67% (33%)	Míla	63% (37%)
Svalbarðsstrandarhreppur	Tengir	54% (46%)	Tengir	52% (48%)	Tengir	51% (49%)
Grýtubakkahreppur	Tengir	55% (45%)	Tengir	55% (45%)	Tengir	63% (37%)
Tjörneshreppur	Míla	62% (38%)	Míla	64% (36%)	Tengir	54% (46%)
Þingeyjarsveit	Míla	69% (31%)	Míla	69% (31%)	Míla	67% (33%)
Langesbyggð	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)

Norðurland eystra

Sveitarfélag	31.12.2022		31.12.2022 með farneti	
Akureyrarbær	Míla	78% (22%; Tengir)	Míla	69% (20%; Tengir)
Norðurþing	Míla	93% (7%; Tengir)	Míla	84% (7%; Tengir)
Fjallabyggð	Míla	95% (5%; Tengir)	Míla	70% (14%; Sýn)
Dalvíkurbyggð	Míla	86% (14%; Tengir)	Míla	73% (12%; Tengir)
Eyjafjarðarsveit	Míla	83% (17%; Tengir)	Míla	72% (15%; Tengir)
Hörgársveit	Míla	62% (38%; Tengir)	Míla	57% (35%; Tengir)
Svalbarðsstrandarhreppur	Míla	51% (49%; Tengir)	Míla	38% (37%; Tengir)
Grýtubakkahreppur	Tengir	63% (38%; Míla)	Tengir	43% (26%; Míla)
Tjörneshreppur	Tengir	54% (46%; Míla)	Tengir	54% (46%; Míla)
Þingeyjarsveit	Míla	67% (33%; Tengir)	Míla	59% (29%; Tengir)
Langesbyggð	Míla	100% (0%)	Míla	91% (4%; Nova)

Austurland

Sveitarfélag	30.6.2021		31.12.2021		30.6.2022	
Fjarðabyggð	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Múlaþing	Míla	96% (3%)	Míla	95% (5%)	Míla	92% (8%)
Vopnafjarðarhreppur	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	98% (2%)
Fljótisdalshreppur	Tengir	90% (10%)	Tengir	90% (10%)	Tengir	91% (9%)

Austurland

Sveitarfélag	31.12.2022		31.12.2022 með farneti	
Fjarðabyggð	Míla	100% (0%)	Míla	78% (11%; Nova)
Múlaþing	Míla	90% (10%; Austurljós)	Míla	77% (9%; Austurljós)
Vopnafjarðarhreppur	Míla	96% (4%; Tengir)	Míla	83% (8%; Síminn)
Fljótisdalshreppur	Tengir	74% (14%; Austurljós)	Tengir	60% (12%; Austurljós)

Suðurland

Sveitarfélag	30.6.2021		31.12.2021		30.6.2022	
Vestmannaeyjabær	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Sveitarfélagið Árborg	Míla	76% (24%)	Míla	74% (26%)	Míla	73% (27%)
Sveitarfélagið Hornafjörður	Míla	95% (5%)	Míla	95% (5%)	Míla	95% (5%)
Mýrdalshreppur	Míla	68% (32%)	Míla	67% (33%)	Míla	68% (32%)
Skaftárhreppur	Míla	93% (7%)	Míla	94% (6%)	Míla	95% (5%)
Ásahreppur	Sýn	54% (46%)	Sýn	54% (46%)	Sýn	54% (46%)
Rangárþing eystra	Míla	74% (26%)	Míla	74% (26%)	Míla	73% (27%)
Rangárþing ytra	Míla	59% (30%)	Míla	57% (32%)	Míla	56% (33%)
Hrunamannahreppur	Míla	85% (15%)	Míla	88% (12%)	Míla	87% (13%)
Hveragerðisbær	Ljósleiðarinn	57% (43%)	Ljósleiðarinn	59% (41%)	Ljósleiðarinn	60% (40%)
Sveitarfélagið Ölfus	Ljósleiðarinn	65% (35%)	Ljósleiðarinn	68% (32%)	Ljósleiðarinn	69% (31%)
Grímsnes- og Grafningshreppur	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)	Míla	100% (0%)
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	Míla	58% (42%)	Míla	56% (44%)	Míla	57% (43%)
Bláskógabyggð	Míla	83% (17%)	Míla	83% (17%)	Míla	82% (18%)
Flóahreppur	Míla	67% (33%)	Míla	67% (33%)	Míla	69% (31%)

Suðurland

Sveitarfélag	31.12.2022		31.12.2022 með farneti	
Vestmannaeyjabær	Míla	100% (0%)	Míla	74% (16%; Nova)
Sveitarfélagið Árborg	Míla	71% (29%; Ljósleiðarinn)	Míla	61% (25%; Ljósleiðarinn)
Sveitarfélagið Hornafjörður	Míla	95% (5%; Sýn)	Míla	73% (15%; Nova)
Mýrdalshreppur	Míla	68% (32%; Sýn)	Míla	44% (39%; Sýn)
Skaftárhreppur	Míla	95% (5%; Sýn)	Míla	62% (17%; Nova)
Ásahreppur	Míla	52% (48%; Sýn)	Sýn	50% (40%; Míla)
Rangárþing eystra	Míla	72% (28%; Ljósleiðarinn)	Míla	46% (19%; Nova)
Rangárþing ytra	Míla	55% (34%; Ljósleiðarinn)	Míla	34% (21%; Ljósleiðarinn)
Hrunamannahreppur	Míla	87% (13%; Sýn)	Míla	37% (28%; Nova)
Hveragerðisbær	Ljósleiðarinn	60% (40%; Míla)	Ljósleiðarinn	54% (36%; Míla)
Sveitarfélagið Ölfus	Ljósleiðarinn	71% (29%; Míla)	Ljósleiðarinn	53% (22%; Míla)
Grímsnes- og Grafningshreppur	Míla	100% (0,5%; Ljósleiðarinn)	Nova	43% (26%; Síminn)
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	Míla	59% (41%; Sýn)	Míla	44% (38%; Sýn)
Bláskógabyggð	Míla	81% (19%; Sýn)	Nova	30% (28%; Sýn)
Flóahreppur	Míla	69% (31%; Sýn)	Míla	53% (32%; Sýn)

1325. Þegar horft er til ofangreindra taflna 5.12 og 5.13 má sjá að Míla var ennþá, ólíkt markaði 3a, með yfir 50% markaðshlutdeild á markaði 3b á landsvísu við árslok 2022, eða í 52%, en markaðshlutdeild félagsins var 56% um mitt ár 2021. Ljósleiðarinn er ekki orðinn langt undan miðað við landið allt og er með 45% en var með 41% um mitt ár 2021. Það sem einkennir þennan markað hér á landi er tveggja turna staða, þar sem markaðshlutdeild annarra en Mílu og Ljósleiðarans er nánast hverfandi. Eins og sjá má í töflu 5.13 er staðan á markaðnum hins vegar breytileg eftir sveitarfélögum.

1326. Míla er hins vegar stærsti aðilinn á þessum markaði í meirihluta hinna 64 sveitarfélaga landsins eða í 46 sveitarfélögum, með frá 31% markaðshlutdeild í Kjósarhreppi til 93%

markaðshlutdeildar í Eyja- og Miklaholtshreppi.³¹⁹ Míla er með yfir 50% markaðshlutdeild í 36 sveitarfélögum. Hins vegar er Míla ekki stærsti aðilinn í neinu sveitarfélagi á þessum markaði á höfuðborgarsvæðinu, nema í Kjósarhreppi. U.þ.b. 31% landsmanna búa í þessum 46 sveitarfélögum.

1327. Ljósleiðarinn var með hæstu hlutdeildina í 9 sveitarfélögum, þ.e. í Reykjavík, Kópavogi, Hafnarfirði, Garðabæ, Mosfellsbæ og á Seltjarnarnesi á höfuðborgarsvæðinu, í Hveragerðisbæ og í Sveitarfélaginu Ölfusi sem tilheyrir Suðurlandi en er í nágrenni höfuðborgarsvæðisins og í Akraneskaupstað sem tilheyrir Vesturlandi en er einnig í nágrenni höfuðborgarsvæðisins. Í þessum sveitarfélögum er markaðshlutdeild Ljósleiðarans frá 47% (Garðabær og Mosfellsbær) til 70% (Seltjarnarnes). Var Ljósleiðarinn með yfir 50% markaðshlutdeild í 6 þessara sveitarfélaga. U.þ.b. 68% landsmanna búa í þessum 9 sveitarfélögum.

1328. Tengir var með hæstu hlutdeildina í 3 sveitarfélögum, þ.e. í Grýtubakkahreppi, Tjörneshreppi og í Fljótsdalshreppi, en félagið hætti rekstri í Fljótsdalshreppi á árinu 2023. Í þessum sveitarfélögum var markaðshlutdeild Tengis frá 43% (Grýtubakkahreppi) til 60% (Fljótsdalshreppur). U.þ.b. 0,1% landsmanna búa í þessum sveitarfélögum.

1329. Snerpa var með hæstu hlutdeildina í 1 sveitarfélagi, þ.e. í Ísafjarðarbæ á Vestfjörðum. Hlutdeild Snerpu var 45% á móti 41% hlutdeild Mílu. U.þ.b. 1% landsmanna býr í þessu sveitarfélagi.

1330. Síminn var með hæstu hlutdeildina í 2 sveitarfélögum, þ.e. í Skorradalshreppi (37%) og í Árneshreppi (50%). Nova var einnig með hæstu hlutdeildina í 2 sveitarfélögum, þ.e. í Bláskógabyggð (30%) og í Grímsnes- og Grafningshreppi (43%). Að lokum var Sýn með hæstu hlutdeildina í 1 sveitarfélagi, þ.e. í Ásahreppi (50%). Þetta eru allt sveitarfélög þar sem umrædd farnetslausn hefur mikil áhrif á niðurstöðuna, ýmist miklar sumarhúsabyggsðir eða mjög fámenn svæði án byggsðarkjarna.

1331. Eins og að ofan greinir telur FST að ofangreindar farnetslausnir tilheyri viðkomandi heildsölumarkaði. Það breytir niðurstöðunni töluvert, en misjafnlega mikið milli svæða þó. Til að mynda hefur lausnin almennt meiri áhrif utan höfuðborgarsvæðisins en innan þess og mjög mikil áhrif t.d. í sveitarfélögum þar sem umfangsmiklar sumarhúsabyggsðir eru. Þá hefur lausnin töluvert áhrif í mörgum sveitarfélögum úti á landi þar sem ljósleiðaravæðing er skammt á veg komin. Því hefur lausnin töluvert meiri áhrif til lækkunar á markaðshlutdeild Mílu en á t.d. Ljósleiðarann.

1332. Í júlí 2020 sömdu Síminn og Ljósleiðarinn um bitastraumsaðgang Símans að ljósleiðaraneti Ljósleiðarans. Þann 25. ágúst 2021 hóf Síminn að veita þjónustu sína um net Ljósleiðarans. Gerir samningurinn ráð fyrir að a.m.k. [...] % af viðskiptavinum Símans verði á neti Ljósleiðarans eigi síðar en [...]. Miðað við upplýsingar frá Ljósleiðaranum, dags. 10. ágúst 2023, voru viðskiptavinir Símans á neti Ljósleiðarans [...] um mitt ár 2023 en fjöldinn var [...] í árslok 2022. Ef gert er ráð fyrir að viðskiptavinir Símans hafi þá verið álíka margir og í árslok 2022 voru því u.þ.b. [...] % af fastanetsviðskiptavinum Símans á ljósleiðaraneti Ljósleiðarans

³¹⁹ Án farneta hefði Míla verið með mestu hlutdeildina í 51 sveitarfélagi eða í 80% sveitarfélaga landsins, með frá 51% markaðshlutdeild í Svalbarðsstrandarhreppi til 100% markaðshlutdeildar í 29 sveitarfélögum.

um mitt ár 2023 og [...] af viðskiptavinum Símanum sem voru á ljósleiðara. Miðað við svör Ljósleiðarans þá [...].

1333. Á starfssvæði Tengis er staðan ekki með öllu hliðstæð stöðu Ljósleiðarans á höfuðborgarsvæðinu. Tengir hefur lengi veitt Mílu aðgang að ljósleiðaraneti sínu á markaði 3a (svartur ljósleiðari), þar sem Míla hefur byggt hina virku bitastraumspjónustu sína. Markaðshlutdeild Mílu á starfssvæði Tengis er svo almennt verulega hærri en markaðshlutdeild Tengis á markaði 3b, jafnvel einnig þegar aðeins er horft til ljósleiðaraheimtauga Tengis.

1334. Eins og sjá má í ofangreindri töflu 5.12 hefur markaðshlutdeild Mílu fallið þó nokkuð hratt frá miðju ári 2021. Telur FST að það megi að töluverðum hluta rekja til ofangreinds samnings Símanum og Ljósleiðarans. Þá er ljóst að nokkur hluti neytenda hefur verið að færa sig af koparnetum Mílu yfir á ljósleiðaranet og Míla hefur ekki verið með ljósleiðaranet á öllu höfuðborgarsvæðinu eins og Ljósleiðarinn, þó umfang ljósleiðaranets Mílu þar stækki ört. Önnur ástæða er velgengni Nova, sem hingað til hefur aðeins verið á fastaneti Ljósleiðarans á umræddum heildsölumörkuðum 3a/b, á meðan markaðshlutdeild Sýnar hefur fallið, en Sýn er bæði á fastanetum Mílu og ljósleiðara Ljósleiðarans, þó í mun meira mæli á neti Ljósleiðarans. Þá skýrir umrædd farnetslausn þetta að hluta.

1335. Að mati FST er ekki útilokað að það hægi verulega á þessari þróun eða að hún snúist jafnvel við að einhverju leyti, eða jafnvel að umtalsverðu leyti, á líftíma greiningarinnar, þ.m.t. á höfuðborgarsvæðinu. Koma þá nokkur atriði til:

- Ekki er útilokað að Míla geti beitt sér með öðruvísi og öflugri hætti í samkeppninni á þeim svæðum þar sem Míla losnar undan kvöðum.
- Það er t.a.m. yfirlýst stefna nýrra eigenda Mílu að auka verulega fjárfestingar í ljósleiðaranetum og t.a.m. sögðu forsvarsmenn félagsins að hún myndi tvöfaldast á árinu 2023 miðað við árið 2022, auk þess sem útbreiðsluáform næstu ára eru metnaðarfull og mun umfangsmeiri en útbreiðsluáform keppinautanna.
- Þá er það einnig yfirlýst stefna félagsins að auka nýtingu fjarskiptakerfa félagsins og að auka hlut annarra viðskiptavina en Símanum á netum félagsins. [...].
- Áframhaldandi uppkaup Mílu á staðbundnum ljósleiðaranetum.
- Þá telur FST að samningur Símanum við Ljósleiðarann muni ekki leiða til eins hraðrar færslu viðskiptavina af netum Mílu til Ljósleiðarans eins og átti sér stað á síðustu 2-3 árum, en ljósleiðaranet Mílu á höfuðborgarsvæðinu var mun umfangsminna en ljósleiðaranet Ljósleiðarans þar, þótt Míla hafi verið að breiða það hratt út að undanförunni og muni gera það áfram á næstu árum. Því mun að mati FST verða óverulegur munur á umfangi ljósleiðaraneta félaganna á höfuðborgarsvæðinu undir lok líftíma greiningar þessarar, nema ef vera skyldi á Seltjarnarnesi.
- Þá er Míla einnig að breiða út ljósleiðaranet sín á hluta af starfssvæðum Tengis og mun áfram gera það á næstu árum. Því má reikna með því að hlutdeild Mílu hækki á umræddum markaði á því svæði á líftíma greiningarinnar.

1336. Miðað við aðferðarfræði þá sem FST byggir á við afmörkun landfræðilegra markaða á markaði 3b, sbr. kafla 5.6.3 hér að neðan, telur FST ekki þörf á því að þessu stigi að spá fyrir um mögulega eða líklega þróun markaðshlutdeilda á viðkomandi markaði í sérhverju sveitarfélagi. Þess í stað mun FST freista þess að spá fyrir um þetta við mat á umtalverðum markaðsstyrk á sérhverjum landfræðilegum markaði í kafla 6.3 hér síðar, auk þess sem þar verður þess einnig freistað að spá fyrir um mögulega eða líklega þróun ljósleiðaraneta á sérhverjum landfræðilegum markaði.

5.6.2.6 Verðlagning á markaði 3b eftir svæðum

1337. Hvað varðar umfjöllun um verðlagningu á markaði 3b eftir svæðum má að mestu leyti vísa til umfjöllunar í kafla 5.5.2.6 hér að framan þar sem fjallað var um verðlagningu á markaði 3a eftir svæðum, en þar var ennfremur að finna töluverða umfjöllun um verðlagningu á markaði 3b og samspil verðlagningar á þessum mörkuðum. Vísast til þeirrar umfjöllunar, enda óþarft að endurtaka sama texta aftur hér.

1338. Hvað varðar umfjöllun um önnur atriði á markaði 3b eftir svæðum má að mestu leyti vísa til umfjöllunar í kafla 5.5.2.7 hér að framan þar sem fjallað var um þessi atriði á markaði 3a eftir svæðum. Vísast til þeirrar umfjöllunar, enda óþarft að endurtaka sama texta aftur hér.

5.6.2.7 Önnur atriði, þ.m.t. markaðshcegðun, markaðsstefna, þjónustuframboð, gæði, eiginleikar, einkenni og virkni/notagildi tenginga og eðli eftirspurnar eftir svæðum

1339. Varðandi almenn atriði um önnur viðmið sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir gætu horft til í því augnamiði að leiða í ljós mögulegan mun á samkeppnisaðstæðum milli svæða má vísa til umfjöllunar um það í kafla 5.5.2.7 hér að framan.

1340. Í kafla 5.4.2.8 hér að framan var fjallað um hvort ýmis atriði, önnur en verð, bentu til þess að samkeppnisaðstæður á smásölumarkaði bentu til þess að aðgreina bæri viðkomandi landfræðilegan markað, en eins og áður greinir er megin viðfangsefni þessarar greiningar ekki viðkomandi smásölumarkaður heldur viðkomandi heildsölumarkaðir. Þar var niðurstaðan sú að FST taldi ekki að atriði á borð við markaðshcegðun, markaðsstefnu, þjónustuframboð, gæði, eiginleika, einkenni og virkni/notagildi tenginga fjarskiptafyrirtækja á umræddum smásölumarkaði, né eðli eftirspurnar, væri það ólík milli svæða hér á landi að það gæfi vísbendingu um að aðgreina beri umræddan smásölumarkað landfræðilega. Í þessum kafla verður fjallað um þessi atriði út frá heildsölustiginu.

1341. Varðandi þjónustuframboð fjarskiptafyrirtækja á markaði 3b er það eins, eða nánast eins, á öllum svæðum þar sem viðkomandi aðgangstækni er á annað borð í boði.

1342. Míla hélt því fram í athugasemdum við markaðsgreiningu þá er lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021 að munur væri á þjónustuframboði eftir svæðum og að félagið byði 1 Gb/s hraða á ljósleiðara á „samkeppnissvæðum“ en aðeins 500 Mb/s utan þeirra. Það er ekki lengur raunin að félagið bjóði eingöngu 1 Gb/s hraða á þeim svæðum sem Míla skilgreinir sem samkeppnissvæði, heldur hefur félagið verið að uppfæra allar ljósleiðaratengingar sínar í 1 Gb/s. Þess má þó geta að þann 22. ágúst 2023 kynnti Míla fyrirætlanir sínar um að taka í gagnið XGS-PON lausn sem tæknilega getur boðið allt að 10 Gb/s samhverf afköst og opna þjónustu

þann 1. október 2023 á höfuðborgarsvæðinu, þó þannig að 10 Gb/s væru einungis í boði á svæði Múlasímstöðvar, en 2,5 Gb/s annars staðar á svæðinu. Allt höfuðborgarsvæðið yrði svo uppfært í 10 Gb/s afköst fyrir 1. apríl 2024. Þá birti Ljósleiðarinn þann 13. september 2023 frétt þess efnis að fyrirtækið hygðist bjóða uppfærslu í 10 Gb/s þjónustu á öllu starfssvæði sínu frá og með 1. október 2023.

1343. Varðandi gæði, eiginleika, einkenni og virkni/notagildi tenginga er ítarleg umfjöllun um þá þætti í 3. kafla. Þar kom m.a. fram að aðgreining í tæknilegum eiginleikum internetsaðgangs, svo sem afköstum og þjónustugæðum, væri lítill ef nokkur, nema kannski í tilvikum eldri kynslóða umræddra farneta. Gæði viðkomandi aðgangstækni, eiginleikar hennar, einkenni og virkni/notagildi, er því sambærileg milli svæða. Önnur innri gæði í rekstri smásala, svo sem kjarnakerfi þeirra, afkastageta útlandasambanda og annað sem gæti haft áhrif á upplifun neytenda af gæðum þjónustu hefur ekki bein áhrif á aðgangsnet á hverjum stað.

1344. Þá vísar FST til neytendakannanna FST frá 2020 og 2022, þar sem flestir þeir sem voru með aðgang að VDSL töldu tengingu sína fullnægja vel þörfum heimilisins. Þá má nefna að margir aðrir þættir hafa áhrif á upplifun neytenda á afköstum nettengingar, ekki síst afkastageta þráðlausrar nettengingar innan heimilisins, sem er háð afar mörgum breytum, svo sem öðrum þráðlausum netum í nágrenninu eða gerð og þykkt milliveggja í húsnæðinu.

1345. Markaðsstefna aðila er starfa á markaði 3b verður að teljast vera einsleit fyrir landið allt. Ekki verður séð að markaðsstarf heildsölufyrirtækjanna á viðkomandi markaði til smásala þjónustu sé mismunandi eftir landssvæðum þegar litið er til eiginleika vörunnar, kynningarstarfs eða hvernig kaupendur nálgast vöruna.

1346. Þegar litið er til eftirspurnar aðgangsbeiðenda verður ekki séð að hún sé á einhvern hátt mismunandi eftir landssvæðum, enda er aðgangsbeiðandi að uppfylla þarfir endanotenda, sem eins og fram kom í kafla 5.4.2.8 hér að framan, þær sömu hvar sem er á landinu.

1347. Að ofangreindu virtu telur FST ekki að atriði á borð við markaðshegðun, markaðsstefnu, þjónustuframboð, gæði, eiginleika, einkenni og virkni/notagildi tenginga fjarskiptafyrirtækja á umræddum heildsölumarkaði, né eðli eftirspurnar, sé það ólík milli svæða hér á landi að það veiti vísbendingu, eitt og sér, um að aðgreina beri umræddan heildsölumarkað landfræðilega. Því þarf að skoða fleiri atriði.

5.6.2.8 Samantekt um landfræðilega greiningu á markaði 3b

1348. Í kafla 4.3.7 kom fram sú niðurstaða FST að heildsölumarkaður 3b fyrir miðlægan aðgang samanstandi af óefnislegum lausnum sem boðnar eru miðlægt í ljósleiðaranetum, koparnetum sem VDSL búnaður hefur verið tengdur við og farnetslausnum á 4G/4,5G og 5G (og framtíðar farnetskynslóðum) um straumfædda netbeina á föstum notkunarstað, uppfylla ekki skilyrði til að teljast til markaðar 3a og eru notaðar til að veita miðlæga fjöldaframleidda bitastraumsþjónustu. FST telur allar tengingar á umræddum netum sem uppfylla fyrrgreind skilyrði tilheyrja viðkomandi heildsölumarkaði og að ekki sé ástæða til þess að aðgreina undirmarkaði eftir mismunandi tæknilausnum.

1349. Í þessum kafla er svo að finna niðurstöðu FST varðandi landfræðilega greiningu á samkeppnisstæðum niður á svæði á viðkomandi heildsölumarkaði. Eins og fram kemur í kafla 5.3 hér að framan er það niðurstaða FST að sveitarfélög séu heppilegustu grunneiningarnar sem útgangspunktur hinnar landfræðilegu greiningar til að framkvæma landfræðilega greiningu út frá, miðað við aðstæður hér á landi. Á þetta bæði við um smásölu- og heildsölustigið að mati FST. Næsta skref er því að flokka saman þær landfræðilegu einingar þar sem samkeppnisaðstæður eru nægilega einsleitir

1350. Við afmörkun landfræðilegra eininga ber FST að taka nokkra þætti til skoðunar. Áður hefur verið fjallað um að útbreiðsla fjarskiptaneta sé eitt slíkt atriði en í kafla 5.5.2.2 má finna ítarlega lýsingu á útbreiðslu koparneta, ljósleiðaraneta og 4G, 4,5G og 5G farneta eftir sveitarfélögum, auk framtíðarspár um þróun útbreiðslunnar.

1351. Í kafla 5.5.2.3 var fjallað um þær aðgangshindranir sem til staðar eru á markaði 3a eftir svæðum en almennt er mismunandi samkeppnisstig milli svæða afleiðing af mismiklum aðgangshindrunum. Í kaflanum kemur einnig fram að eðli málsins samkvæmt séu aðgangshindranir meiri á þeim heildsölumarkaði en á markaði 3b, og sérstaklega á umræddum smásölumarkaði. Vísast til þeirrar umfjöllunar.

1352. Í kafla 5.6.2.4. var fjallað um fjölda fjarskiptafyrirtækja á markaði 3b eftir sveitarfélögum. Í kaflanum var komist að þeirri niðurstöðu að mjög ólíklegt sé að neytendur og fyrirtæki hér á landi muni hafa aðgang að fleiri en tveimur valkostum í föstum aðgangsnetum (markaður 3a) og ætla má að á mörgum svæðum á landsbyggðinni sé ólíklegt að þeir verði fleiri en einn. Þar sem framangreindar farnetslausnir tilheyra nú markaði 3b að mati FST, eiga neytendur og fyrirtæki víða kost á fleiri en tveimur valkostum í þjónustuaðilum bitastraumspjónustu, enda eru veitendur bitastraumaðgangs fleiri en á markaði 3a. T.a.m. hefur Hringdu samning við Símann um aðgang að farsímaneti Símans á landsvísu.

1353. Í kafla 5.6.2.5 var vísað til fyrri umfjöllunar um markaðshlutdeild eftir svæðum í kafla 5.5.2.5. Þar var meðal annars fjallað um að markaðshlutdeild Mílu hefur fallið þó nokkuð hratt frá miðju ári 2021. Þá er ljóst að nokkur hluti neytenda hefur verið að færa sig af koparnetum Mílu yfir á ljósleiðaranet og Míla hefur ekki verið með ljósleiðaranet á öllu höfuðborgarsvæðinu eins og Ljósleiðarinn, þó umfang ljósleiðaranets Mílu þar stækki ört. Önnur ástæða er velgengni Nova, sem hingað til hefur aðeins verið á fastaneti Ljósleiðarans á umræddum heildsölumörkuðum 3a/b, á meðan markaðshlutdeild Sýnar hefur fallið, en Sýn er bæði á fastanetum Mílu og Ljósleiðara Ljósleiðarans, þó í mun meira mæli á neti Ljósleiðarans. Að mati FST er ekki útilokað að það hægi verulega á þessari þróun eða að hún snúist jafnvel við að einhverju leyti, eða jafnvel að umtalsverðu leyti, á líftíma greiningarinnar, þ.m.t. á höfuðborgarsvæðinu.

1354. Annað mikilvægt viðmið þegar greint er hvort samkeppnisaðstæður kunni að vera breytilegar milli svæða er mögulegur verðmunur milli þeirra, bæði á smásölustiginu og heildsölustiginu. Í umfjöllun um verðmun milli svæða var vísað til umfjöllunar í kafla 5.5.2.6, í þeim kafla var komist að þeirri niðurstöðu að verðmunur Mílu og keppinauta félagsins á viðkomandi markaði, og á tengdum bitastraumsmarkaði (markaður 3b), eitt og sér, sé ekki nægilega afgerandi þáttur til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði hér á landi. Þó einhver munur sé á heildsöluverðum Mílu eftir landssvæðum þá upplifa neytendur ekki slíkan mun á smásölustiginu, sama hjá hvaða þjónustuveitanda þeir eru. Við ákvörðun um hvort rétt

sé að aðgreina landfræðilega markaði á viðkomandi heildsölumörkuðum hér á landi þarf því að horfa til fleiri þátta, eins og gert er í kafla 5 í heild.

1355. Loks var í kafla 5.6.2.7 fjallað um önnur atriði, eins og markaðshæðun, þjónustuframboð, gæða/eiginleika vörunnar, virkni tenginga og eðli eftirspurnar á svæðunum við greiningu á mögulegum mun á samkeppnisaðstæðna milli svæða. Þar var niðurstaðan sú að FST taldi ekki að atriði á borð við markaðshæðun, markaðsstefnu, þjónustuframboð, gæði, eiginleika, einkenni og virkni/notagildi tenginga fjarskiptafyrirtækja á umræddum heildsölumarkaði, né eðli eftirspurnar, væri það ólík milli svæða hér á landi að það veiti vísbendingu, eitt og sér, um að aðgreina beri umræddan heildsölumarkað landfræðilega. Því bæri að skoða fleiri atriði.

1356. Að öllu ofangreindu virtu, og þá sérstaklega m.t.t. mikils munar á útbreiðslu ljósleiðaraneta og tilvistar samhliða fastaneta, mismunandi útbreiðslu framangreindrar farnetslausnar, sem og mikils munar á markaðshlutdeildum milli sveitarfélaga, sem endurspeglast í mismunandi samkeppnisaðstæðum milli svæða, telur FST sterk rök standa til þess að aðgreina landfræðilega markaði á umræddum heildsölumarkaði hér á landi. Við þetta mat beitir FST framsýnni nálgun og spáir m.a. fyrir um mögulega eða líklega ljósleiðaraútbreiðslu á hinum ýmsu svæðum á líftíma greiningarinnar. Umfjöllun og rökstuðningur fyrir viðmið fyrir flokkun sveitarfélaga í landfræðilega markaði og niðurstöður flokkunarinnar er að finna í kafla 5.6.3 og í kafla 5.6.4 er að finna samantekt á niðurstöðunni. Við mat á umtalsverðum markaðsstyrk á öllum landfræðilegum mörkuðum í kafla 6.3 verður þess m.a. freistað að spá fyrir um mögulega eða líklega þróun markaðshlutdeilda á viðkomandi heildsölumarkaði á umræddum landfræðilegum mörkuðum.

5.6.3 Viðmið fyrir flokkun sveitarfélaga í landfræðilega markaði og niðurstaða flokkunar

1357. Hér að neðan má finna niðurstöðu FST varðandi afmörkun landfræðilegra markaða á markaði 3b. Eins og fram mun koma verða landfræðilegu markaðirnir 43 talsins. Í kafla 6 mun FST svo leggja mat á samkeppnisstöðuna á öllum þessum landfræðilegum mörkuðum, einnig á svæðum A og B og eftir atvikum útnefna aðila, einn eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum.

1358. Þá horfir FST einnig til þróunar ljósleiðaraútbreiðslu netrekenda og hvort að samhliða ljósleiðaraútbreiðsla sé til staðar. Þetta á sérstaklega við þegar horft er til framtíðar, þar sem ljóst er að ljósleiðaraheimtaugar munu á endanum taka við af koparheimtaugum þar sem því verður við komið, annars öflug farnet. Að mati FST er munur milli sveitarfélaga eftir því hvort að það sé líkleg þróun að til staðar verði samhliða ljósleiðaranet og gerir FST ráð fyrir að slíkt verði eingöngu til staðar í þéttbýli. Við mat á umtalsverðum markaðsstyrk á öllum landfræðilegum mörkuðum í kafla 6.3 verður þess m.a. freistað að spá fyrir um mögulega eða líklega þróun markaðshlutdeilda á viðkomandi heildsölumarkaði á umræddum landfræðilegum mörkuðum.

5.6.3.1 Svæði A – Líkleg samkeppni

1359. FST setur eftirfarandi skilyrði sem uppfylla þarf fyrir sveitarfélag til að það falli undir þetta svæði:

- Samhliða útbreiðsla 2 fastaneta³²⁰ er meiri en **90%**, og
- enginn aðili er með yfir **70%** markaðshlutdeild á heildsölumarkaðinum, og
- enginn aðili er með yfir **50%** markaðshlutdeild á smásölumarkaðinum, og
- það eru starfandi að minnsta kosti **4** fjarskiptafyrirtæki á smásölumarkaðinum.

eða

- Samhliða útbreiðsla 2 fastaneta³²¹ er frá **75%** til og með **90%**, og
- enginn aðili er með yfir **65%** markaðshlutdeild á heildsölumarkaðinum, og
- enginn aðili er með yfir **50%** markaðshlutdeild á smásölumarkaðinum, og
- það eru starfandi að minnsta kosti **4** fjarskiptafyrirtæki á smásölumarkaðinum.

eða

- Samhliða útbreiðsla 2 fastaneta³²² er frá **60%** til og með **75%**, og
- enginn aðili er með yfir **60%** markaðshlutdeild á heildsölumarkaðinum, og
- enginn aðili er með yfir **50%** markaðshlutdeild á smásölumarkaðinum, og
- það eru starfandi að minnsta kosti **3** fjarskiptafyrirtæki á smásölumarkaðinum.

eða

- Samhliða útbreiðsla 2 fastaneta³²³ er frá **50%** til og með **60%**, og
- enginn aðili er með yfir **55%** markaðshlutdeild á heildsölumarkaðinum, og
- enginn aðili er með yfir **50%** markaðshlutdeild á smásölumarkaðinum, og
- það eru starfandi að minnsta kosti **3** fjarskiptafyrirtæki á smásölumarkaðinum.

1360. Vænta má þess að þegar samhliða útbreiðsla opinna neta er til staðar þá skapist grundvöllur fyrir því að virk samkeppni geti skapast. Eftir því sem samhliða útbreiðsla eykst þá hafa fleiri neytendur raunverulegt val um fjarskiptafyrirtæki sem þau kjósa að versla við. Þá hafa fjarskiptafyrirtæki val um netrekanda og eru ekki háðir einum aðila með bitastraumsaðgang til að veita sína smásölupjónustu. Í þessum skilyrðum er verið að vega saman samhliða útbreiðslu neta og markaðshlutdeild á heildsölumarkaðinum þannig að því minni sem útbreiðslan er því strangari eru skilyrðin fyrir markaðshlutdeild á heildsölumarkaðinum, þ.e. þeim mun hærri þarf markaðshlutdeildin að vera. Við val á þessum viðmiðum er horft til niðurstöðu og leiðbeininga sem komið hafa frá framkvæmdastjórn ESB. Þá er horft til smásöluhlutdeildar og fjölda smásölufyrirtækja til að staðfesta það að þessi mikla útbreiðsla hafi í raun leitt til virkrar samkeppni.

1361. Þrátt fyrir að FST telji að bitastraumsþjónusta sem nýtt er til að veita internetþjónustu um straumfædda farnetsbeina tilheyri þessum markaði er bitastraumsaðgangurinn sem veittur er í dag takmarkaður við hreina endursölu. Farnetsfyrirtækin hafa ekki veitt bitastraumsaðgang að þeirra kerfum sem svara til þess aðgangs sem veittur er um ljósleiðara-eða koparheimtaugar og því telur FST ekki rétt að horfa til útbreiðslu farneta í þessum

³²⁰ Að minnsta kosti annað netið skal vera opið aðgangsnét.

³²¹ Að minnsta kosti annað netið skal vera opið aðgangsnét.

³²² Að minnsta kosti annað netið skal vera opið aðgangsnét.

³²³ Að minnsta kosti annað netið skal vera opið aðgangsnét.

skilyrðum. Hins vegar er hægt að horfa til útbreiðslu farneta þegar hvert sveitarfélag er skoðað nánar við mat á umtalsverðum markaðsstyrk á markaðinum í kafla 6.

1362. Sveitarfélög sem uppfylla ofangreind skilyrði eru 10:

- Akraneskaupstaður
- Borgarbyggð
- Garðabær
- Hafnarfjarðarkaupstaður
- Hveragerðisbær
- Ísafjarðarbær
- Kópavogsbær
- Mosfellsbær
- Reykjanesbær
- Reykjavíkurborg

1363. Sveitarfélagið Ölfus fellur einnig undir þessi skilyrði en FST hefur ákveðið að skoða það sérstaklega vegnar sterkrar stöðu Ljósleiðarans í fastanetstengingum í sveitarfélaginu.

5.6.3.2 Svæði B –Míla með háa markaðshlutdeild

1364. Á svæði B eru flokkuð saman sveitarfélög þar sem útbreiðsla samhliða fastaneta er lítil, þ.e. minni en 40%, markaðshlutdeild Mílu á bæði markaði 3a og 3b er meiri en 70% og á smásölumarkaðurinn er eitt fjarskiptafyrirtæki með yfir 50% markaðshlutdeild. Sveitarfélög 13 sem uppfylla þessi skilyrði eru:

- Fjarðabyggð
- Húnabyggð
- Húnaþing vestra
- Kaldrananeshreppur
- Langanesbyggð
- Skagabyggð
- Skagafjörður
- Snæfellsbær
- Strandabyggð
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Sveitarfélagið Skagaströnd
- Sveitarfélagið Stykkishólmur
- Tálknafjarðarhreppur

1365. Múlaping fellur einnig undir þessi skilyrði en FST hyggst skoða það sveitarfélags sérstaklega í ljósi útbreiðslu annarra netrekenda.

1366. Í þessum sveitarfélögum er markaðshlutdeild Mílu mjög sterk þegar horft er eingöngu til fastaneta, í 12 af ofangreindum sveitarfélögum er Míla með 100% markaðshlutdeild í bitastraumi um kopar- eða ljósleiðaraheimtaugar.

5.6.3.3 Sveitarfélög sem ekki flokkast í svæði A eða B

1367. Önnur sveitarfélög sem ekki falla undir ofangreind skilyrði eða FST vill skoða sérstaklega vegna hugsanlegrar breytinga í sveitarfélaginu eru skilgreind sem einn landfræðilegur markaður. Þessi 41 sveitarfélög eru:

- Akureyrarbær
- Árneshreppur
- Ásahreppur
- Bláskógabyggð
- Bolungarvíkurkaupstaður
- Dalabyggð
- Dalvíkurbyggð
- Eyja- og Miklaholtshreppur
- Eyjafjarðarsveit
- Fjallabyggð
- Fljótsdalshreppur
- Flóahreppur
- Grindavíkurbær
- Grímsnes- og Grafningshreppur
- Grundarfjarðarbær
- Grýtubakkahreppur
- Hrunamannahreppur
- Hvalfjarðarsveit
- Hörgársveit
- Kjósarhreppur
- Múlaping
- Mýrdalshreppur
- Norðurþing
- Rangárþing eystra

- Rangárþing ytra
- Reykhólahreppur
- Seltjarnarnesbær
- Skaftárhreppur
- Skeiða- og Gnúpverjahreppur
- Skorradalshreppur
- Suðurnesjabær
- Súðavíkurhreppur
- Svalbarðsstrandarhreppur
- Sveitarfélagið Árborg
- Sveitarfélagið Vogar
- Sveitarfélagið Ölfus
- Tjörneshreppur
- Vestmannaeyjabær
- Vesturbyggð
- Vopnafjarðarhreppur
- Þingeyjarsveit

5.6.4 Niðurstaða landfræðilegrar skilgreiningar markaða á markaði 3b

1368. Að ofangreindu virtu samanstendur landfræðilegur markaður á markaði 3b af framangreindum 43 svæðum, þar sem samkeppnisstaðan verður metin og þar sem eftir atvikum verður útnefnt fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk eða að niðurstaðan verður sú að þar ríki virk samkeppni. Verður það gert í kafla 6.

6 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á markaði 3a og 3b

6.1 Almenn

6.1.1 Inngangur

1369. Þegar viðkomandi þjónustumarkaður og landfræðilegur markaður hefur verið skilgreindur er komið að því að greina samkeppni með hliðsjón af þeim þáttum sem hafa áhrif á markaðsstyrk og komast að því hvort styrkur eins eða fleiri fyrirtækis sé umtalsverður þannig að það eða þau verði útnefnt/útnefnd sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og viðeigandi kvaðir lagðar á það eða þau til að freista þess að leysa greind samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði. Þeir þættir sem notaðir eru til að mæla markaðsstyrk fara eftir sérkennum hvers markaðar og það er í höndum viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstofnunar að meta til hvaða þátta skuli litið hverju sinni. Í leiðbeiningunum ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk frá 16. nóvember 2022³²⁴ er að finna lista yfir þá þætti sem hægt er að nota við mat á umtalsverðum markaðsstyrk og hér að neðan verður gerð grein fyrir þeim þáttum sem FST telur mikilvæga fyrir þá markaðsgreiningu sem hér um ræðir. Listinn sem birtur er í leiðbeiningunum er ekki tæmandi og FST er heimilt að bæta við hann öðrum þáttum sem átt geta við.

1370. Í 6. mgr. 44. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022 (hér eftir „fjarskiptalög“ eða „lög um fjarskipti“) segir að ef FST telji á grundvelli markaðsgreiningar að álagning kvaða sé réttlæt看anleg, skuli stofnunin auðkenna fyrirtæki sem hvert um sig eða í sameiningu hafa umtalsverðan markaðsstyrk, sbr. 45. gr., og leggja á, viðhalda eða breyta viðeigandi kvöðum í samræmi við 46. gr., ef stofnun telur að án kvaða muni útkoman fyrir endanotanda ekki hafa í för með sér skilvirka samkeppni.

1371. Þá segir í 14. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023 að FST beri að greina markaði skv. 44. gr. fjarskiptalaga með hliðsjón af þeim þáttum sem hafa áhrif á markaðsstyrk til þess að komast að því hvort styrkur eins eða fleiri fyrirtækja sé umtalsverður.

1372. Mælt er fyrir um umtalsverðan markaðsstyrk í 45. gr. fjarskiptalaga, þar kemur fram að fyrirtæki telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk ef það eitt og sér eða með öðrum hefur þann efnahagslega styrkleika á ákveðnum markaði að geta hindrað virka samkeppni og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Fyrirtæki getur einnig talist hafa umtalsverðan markaðsstyrk ef það eitt og sér eða með öðrum hefur umtalsverðan markaðsstyrk á tengdum markaði og tengsl markaðanna eru slík að fyrirtæki getur beitt markaðsstyrk sínum á öðrum markaði til að auka markaðshlutdeild.

1373. Nánar er kveðið á um mat á umtalsverðum markaðsstyrk í 18. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Í greininni kemur fram að ákvörðun um umtalsverðan markaðsstyrk eins aðila skuli byggjast á nokkrum samverkandi þáttum sem FST metur viðeigandi í samræmi við sérkenni viðkomandi markaðar. Við mat á markaðsstyrk er mikilvægt

³²⁴ Sjá mgr. 58 í leiðbeiningunum.

að horfa til markaðshlutdeildar þess fjarskiptafyrirtækis sem mögulega er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, sem og keppinauta þess fyrirtækis.

1374. Markaðshlutdeild gefur fyrstu vísbendingu um uppbyggingu viðkomandi markaðar og hlutfallslegt vægi hinna ýmsu fjarskiptafyrirtækja sem starfa á viðkomandi markaði. Unnt er að mæla markaðshlutdeild út frá veltu, magni, tengdum línnum eða fjölda áskrifenda, hægt er að byggja á fleiri en einu viðmiði hverju sinni. Sú aðferð sem valin er getur verið breytileg eftir því hvaða þættir hafa mesta þýðingu á viðkomandi markaði. Við þessa greiningu var markaðshlutdeild fjarskiptafyrirtækjanna mæld út frá fjölda áskrifenda, þar sem að mati FST er það markverðasti mælikvarðinn á árangur á þeim mörkuðum sem hér eru til umfjöllunar.

1375. Við mat á markaðsstyrk ber einnig að horfa til þess að undir vissum kringumstæðum getur fjarskiptafyrirtæki með háa markaðshlutdeild ekki starfað að verulegu leyti óháð viðskiptavinum með sterka samningsstöðu, t.d. á nýjum mörkuðum sem ekki er komin mikil reynsla á, sbr. 5. mgr. 18. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Ber því að líta til fleiri viðmiða en eingöngu markaðshlutdeildar fyrirtækja á viðeigandi mörkuðum við slíkt mat. Í 19. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta eru til að mynda talin upp viðmið, þó ekki tæmandi talin, sem geta skipt máli við mat á styrk fyrirtækis til þess að haga sér að verulegu leyti óháð keppinautum, viðskiptavinum og neytendum. Við mat FST á markaðsstyrk fyrirtækja á viðkomandi mörkuðum koma þessi atriði öll til skoðunar með misítarlegum hætti, samanber síðari umfjöllun.

1376. Hér á eftir verða samkeppnisaðstæður á viðkomandi markaði metnar með hliðsjón af helstu áhrifaþáttum. Að því loknu verður í köflum 6.2. og 6.3 metið hvort eitthver fyrirtæki eru með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi landfræðilegum markaði. Í því sambandi er m.a. litið til markaðshlutdeildar, fjárhagslegs styrkleika markaðsaðila, aðgangshindrana og samkeppni á viðkomandi markaði. Einnig skipta máli þættir eins og sölu- og afgreiðslukerfi, svo og hvort viðkomandi fjarskiptafyrirtæki geti boðið sömu viðskiptavinum fjölbreytta þjónustu vegna aðgangs að breiðu vöruframboði, fjarskiptanet o.fl.

6.1.2 Markaðshlutdeild

1377. Í 2. mgr. 18. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta kemur fram að við mat á markaðsstyrk sé mikilvægt að horfa til markaðshlutdeildar þess fjarskiptafyrirtækis sem mögulega er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, sem og keppinauta þess fyrirtækis, ásamt þeim samkeppnisþrýstingi sem mögulegir keppinautar geta veitt til meðallangs tíma. Eins og áður hefur komið fram er verkefni þessarar markaðsgreiningar ekki að útnefna aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á umræddum smásöllumarkaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans. Hins vegar er markaðshlutdeild á smásöllumarkaði upplýsandi og mikilvæg við landfræðilega afmörkun viðkomandi heildsöllumarkaðar, og er eitt þeirra atriða sem stuðst verður við við þá afmörkun. Einnig getur markaðshlutdeild á smásöllumarkaði, sem og önnur atriði sem gefa mynd af samkeppnisaðstæðum á viðkomandi smásöllumarkaði eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans á smásölustigi, skipt máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi heildsöllumarkaði eða einstökum landfræðilegum hlutum hans.

1378. Í kafla 5.4.2.5 var fjallað um markaðshlutdeildir á tengdum smásöllumarkaði eftir sveitarfélögum. Í köflum 5.5.2.5 og 5.6.2.5 var svo fjallað um markaðshlutdeildir á viðkomandi

heildsölumörkuðum 3a og 3b eftir sveitarfélögum. Vísast til þeirrar umfjöllunar. Hafa ber í huga að á því stigi málsins voru ekki um „eiginlegar“ markaðshlutdeildir að ræða, þar sem endanleg afmörkun á landfræðilega markaðnum á viðkomandi heildsölumarkaði var ekki lokið. Eins og fram kom í köflum 5.5.3 og 5.6.3 hér að framan telur FST tilefni til að afmarka landfræðilegan markað viðkomandi heildsölumarkaðar hér á landi í 38 markaði á markaði 3a og 43 markaði á markaði 3b. Í þeim tilvikum þar sem viðkomandi landfræðilegur markaður samanstendur af fleiri en einu sveitarfélagi verður markaðshlutdeild fyrirtækja reiknuð innan þess mengis sveitarfélaga sem mynda viðkomandi landfræðilegan markað m.t.t. mats á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumarkaði.

1379. Megin viðfangsefni þessarar markaðsgreiningar er að meta markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og 3b og eftir atvikum leggja á kvaðir á fyrirtæki, eitt eða fleiri, sem útnefnt/útnefnd verður/verða með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim landsvæðum þar sem ekki kann að ríkja virk samkeppni út frá framsýnu sjónarhorni.

1380. Samkvæmt 3. mgr. 18. gr. reglugerðarinnar gefur markaðshlutdeild fyrstu vísbendingu um uppbyggingu markaðar og hlutfallslegt vægi hinna ýmsu fjarskiptafyrirtækja sem starfa á viðkomandi markaði. Túlka ber markaðshlutdeild með hliðsjón af viðeigandi markaðsaðstæðum, og sérstaklega með hliðsjón af þeirri virkni eða hreyfiafli þeirrar samkeppni sem til staðar kann að vera á viðkomandi markaði og að hve miklu leyti vörur eða þjónusta er aðgreind.

1381. Í 4. mgr. sömu greinar segir að verulega há markaðshlutdeild eins fyrirtækis yfir nokkurt tímabil, eða yfir 50%, teljist vera sterk vísbending um umtalsverðan markaðsstyrk, nema í undantekningartilvikum. Hins vegar geti há markaðshlutdeild almennt aðeins virkað sem sterk vísbending um framangreint ef keppinautar geta ekki aukið framboð sitt nægjanlega til að mæta breytti eftirspurn sem stafa kann af verðhækkun þess fyrirtækis sem er með svo háa hlutdeild. Því hærri sem markaðshlutdeildin er og yfir lengri tíma, þeim mun líklegra er að hún geti gefið vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk. Samkvæmt 5. mgr. er mikilvægt að hafa í huga að undir vissum kringumstæðum getur fjarskiptafyrirtæki með háa markaðshlutdeild ekki starfað að verulegu leyti óháð viðskiptavinum með sterka samningsstöðu, t.d. ef kaupendastyrkur er mikill.

1382. Samkvæmt 6. mgr. ber einnig að hafa í huga að fyrirtæki geta verið með umtalsverðan markaðsstyrk þrátt fyrir að hafa lægri hlutdeild en 50% á viðkomandi markaði. Skiptir t.d. máli hvort viðkomandi fyrirtæki er almennt öflugt með hliðsjón af fjármagni, tækni, innviðum og framboði vöru eða þjónustu. Niðurstaða um umtalsverðan markaðsstyrk byggist þannig á heildarmati þar sem bæði markaðshlutdeild og atriði sem tengjast uppbyggingu markaðarins hafa þýðingu. Ekki er líklegt að umtalsverður markaðsstyrkur sé til staðar ef markaðshlutdeild er undir 40% á viðkomandi markaði. Hins vegar geta verið sérstök undantekningartilvik þar sem keppinautar eru ekki í aðstöðu til að bregðast við hegðun fjarskiptafyrirtækja sem er undir þeim mörkum þannig að þýðingu hafi og því getur fjarskiptafyrirtæki talist vera með umtalsverðan markaðsstyrk þótt það sé með undir 40% markaðshlutdeild.

1383. Í 7. mgr. kemur svo fram að ef markaðshlutdeild sé há, en undir 50%, skuli FST reiða sig á aðra mikilvæga markaðspætti til að meta umtalsverðan markaðsstyrk. Framkvæma beri ítarlegt mat á efnahagslegum einkennum viðkomandi markaðar áður en dregin er ályktun um tilvist umtalsverðs markaðsstyrks. FST telur að þetta eigi einnig við þótt hlutdeild sé yfir 50%,

sérstaklega á tvíkeppnis- eða fákeppnismörkuðum, enda leiða 50% mörkin ekki sjálfkrafa til þess að um umtalsverðan markaðsstyrk sé að ræða. T.d. er ljóst að á tvíkeppnismörkuðum getur annað fyrirtækið verið með eitthvað yfir 50% og hitt eitthvað undir 50%. Það er töluvert önnur staða en ef eitt fyrirtæki er með í kringum 50% og t.d. fjöldi annarra fyrirtækja er með lága hlutdeild. Því er markaðshlutdeild aðeins eitt af mörgum viðmiðum sem horfa þarf til við mat á markaðsstyrk.³²⁵

1384. Ein aðferð til að taka stærð og styrk keppinauta eftir svæðum með í reikninginn við landfræðilega greiningu er, eins og að ofan greinir, að skoða markaðshlutdeildir markaðsaðila á tilteknum svæðum, í þessu tilviki eftir þeim landfræðilegu mörkuðum sem afmarkaðir hafa verið á mörkuðum 3a og 3b í kafla 5 hér að framan. Ákjósanlegast er að ekki sé aðeins sýnt fram á markaðshlutdeildir á tilteknum tímapunkti, heldur einnig þróun hennar yfir tíma til að unnt sé að greina mögulega leitni í því sambandi. Þarna geta tveir tímapunktur oft dugað til. Komi fram vísbendingar um umtalsverðar breytingar á markaðshlutdeild eftir tímapunktum á tilteknum svæðum en öðrum ekki, getur það verið vísbending um mismunandi samkeppnisaðstæður eftir svæðum.

6.1.3 Helstu langtíma aðgangssamningar er tengjast mörkuðum 3a og 3b hér á landi

6.1.3.1 Almenn

1385. Líkt og áður segir er við mat á markaðsstyrk mikilvægt að horfa til markaðshlutdeilda þess fjarskiptafyrirtækis sem mögulega kann að vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, sem og keppinauta þess fyrirtækis. Er þetta fyrsta vísbendingin um uppbyggingu markaðarins. Hér verður þó einnig að líta til þess við mat á markaðsstyrk getur fjarskiptafyrirtæki með háa markaðshlutdeild undir vissum kringumstæðum ekki starfað að verulegu leyti óháð viðskiptavinum með sterka samningsstöðu.³²⁶ Niðurstaða um umtalsverðan markaðsstyrk þarf því að byggjast á heildarmati þar sem bæði markaðshlutdeild og önnur atriði sem tengjast uppbyggingu markaðarins hafa þýðingu, en hegðun og framgangur viðkomandi fjarskiptafyrirtækja getur einnig skipt máli, s.s. verðlagning og markaðssetning þjónustunnar.

1386. Samkvæmt 7. mgr. 46. gr. laga um fjarskipti ber FST að fylgjast með markaðsþróun, svo sem í tengslum við viðskiptasamninga, þ.m.t. samninga um sameiginlegar fjárfestingar, sem hafa áhrif á samkeppnishæfni, með tilliti til kvaða á markaðnum. Í 19. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023 (hér eftir vísað til sem „reglugerðin“) eru jafnframt taldir upp aðrir þættir sem geta haft áhrif á markaðsstyrk. Í n-lið 1. mgr. 19. gr. má til að mynda sjá að nefnt er að langtíma aðgangssamningar geti skipt máli við mat á styrk fyrirtækis til þess að haga sér verulega óháð keppinautum, viðskiptavinum og neytendum. Annað atriði getur verið samningssamband við aðra markaðsaðila sem geti leitt til lokunar viðkomandi markaðar og haft áhrif á mat á umfangsmiklum markaðsstyrk, sbr. í o-lið 1. mgr.

³²⁵ Í 19. gr. reglugerðarinnar eru nefnd dæmi um aðra þætti sem áhrif geta haft á mat á markaðsstyrk, t.d. aðgangshindranir, vaxtarhindranir, heildarstærð og hlutfallsleg stærð fyrirtækis, yfirráð yfir innviðum sem erfitt er að endurgera, tæknilegt og/eða viðskiptalegt forskot eða yfirburðir, kaupendastyrkur, aðgangur að fjármagni, vöruaðgreining, stærðar- og breiddarhagkvæmni, netáhrif, lóðrétt samþætting, háþrúð dreifingar- og sölukerfi, langtíma aðgangssamningar og möguleg samkeppni.

³²⁶ Sjá 18. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023.

19. gr. reglugerðarinnar. Í greininni er áréttað að einkum sé átt við reikisamninga, samninga um samnýtingu neta og samningar um sameiginlegar fjárfestingar sem keppinautar hafa ekki aðgang að, sem gæti m.a. bolað sjálfstæðum viðskiptaaðila, sem smærri fjarskiptafyrirtæki hafa getað skipt við, af markaði.

1387. FST lítur svo á að mikilvægt sé við greiningu á samkeppnisaðstæðum, sem annars vegar skiptist í uppbyggingu (formgerð) markaðarins og hins vegar í hegðun aðila á markaði, að fá aðgang að og fjalla um helstu langtímasamninga milli fyrirtækjanna á fjarskiptamarkaði hér á landi, auk annarra samninga sem hafa þýðingu fyrir mat á umfangsmiklum markaðsstyrk. Eðli málsins samkvæmt eru upplýsingar úr slíkum samningum að miklu leyti háð trúnaði sem viðkvæmar viðskiptaupplýsingar og því verður töluvert mikið af upplýsingum afmáðar í köflunum hér að neðan.

1388. Einnig er mikilvægt að kalla eftir slíkum samningum til þess að meta framtíðarhorfur á markaðinum. Í 4. mgr. 44. gr. fjarskiptalaga segir að við framkvæmd markaðsgreiningar skuli FST með framsýnum hætti leggja mat á það hvernig þróun viðkomandi markaða yrði ef ekki væru til staðar kvaðir samkvæmt IX. kafla laganna og m.a. taka tillit til markaðsþróunar sem hefur áhrif á líkur þess að viðkomandi markaður stefni í átt að virkri samkeppni, auk alls samkeppnislegs aðhalds á viðkomandi heildsölu- og smásölustigi. Er þetta ítrekað í 2. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar. Af framangreindu er því ljóst að markaðsgreiningar eiga að horfa til framtíðar og er því mikilvægt að FST afli upplýsinga um samninga sem gilda til langs tíma á markaðinum og aðra samninga sem hafa þýðingu fyrir framtíðarþróun á viðeigandi mörkuðum og mat á umtalsverðum markaðsstyrk einstakra félaga. Samningarnir, ásamt útbreiðsluspám o.fl., geta veitt FST vísbendingu um hvernig markaðurinn geti komið til með að þróast á líftíma greiningarinnar.

1389. Ljóst er að samkvæmt 1. mgr. 15. gr. laga um Fjarskiptastofu nr. 75/2021 getur FST kafið fjarskiptafyrirtæki um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja við athugun einstakra mála. Samkvæmt f-lið 2. mgr. ákvæðisins á það m.a. við um vinnu við markaðsgreiningar. FST telur upplýsingar um langtímasamninga á fjarskiptamarkaði og aðra samninga, sem hafa þýðingu við mat á umtalsverðum markaðsstyrk og framtíðarþróun á viðeigandi mörkuðum, nauðsynlegar til að geta framkvæmt markaðsgreiningu sem horfir til framtíðar, eins og fjarskiptalög nr. 70/2022 áskilja. FST hefur á þeim grundvelli óskað eftir og fengið afrit af helstu samningum milli fjarskiptafyrirtækja á fjarskiptamarkaði sem tengjast viðkomandi heildsölumörkuðum. Fjallað verður um efni þeirra í köflunum hér á eftir, ásamt því sem ályktun verður dregin af þeim í kafla 6.1.3.9.

6.1.3.2 Heildsölusamningur Símans og Mílu og sátt SE og Ardian

1390. Líkt og áður hefur komið fram þá undirrituðu AB 855 ehf. og Síminn kaupsamning 23. október 2021, þar sem AB 855 ehf. hlaut 100% eignarhlut í Mílu. AB 855 ehf. er í eigu tveggja tveggja sjóða sem stýrt er af Ardian. Var salan háð samþykki SE. Samhliða umræddum kaupsamningi gerðu Síminn og Ardian með sér ítarlegan langtíma heildsölusamning til 20 ára, sem átti að gilda milli Mílu og Símans. Með sölunni náði Ardian yfiráðum yfir fyrirtækinu og fól salan því í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Í aðdraganda sölunnar, eða þann 1. janúar 2021, höfðu tiltekin fjarskiptakerfi og heildsölubjónusta verið flutt frá Símanum til Mílu sem styrkti stöðu Mílu á heildsölumörkuðum fjarskipta, þ.m.t.

farsímadreifikerfi (RAN), IP-MPLS gagnaflutningskerfi, útlandagátt, internetgátt og heildsala á internetþjónustu. Kölluðu þessi atriði á aðgerðir af hálfu SE.

1391. Rannsókn SE á samruna Mílu og Ardian hófst þann 8. febrúar 2022 en ákvörðun var tekin þann 15. september 2022, sem heimilaði umræddan samruna með skilyrðum, en ákvörðunin var svo birt þann 22. maí 2023. Með endanlegum samningum Símans og Ardian þann 30. september 2022 var því formlega slitið á eignartengsl milli Símans og Mílu. Í ákvörðuninni er fjallað um rannsókn SE á kaupum Ardian, frummat eftirlitsins, sjónarmið samrunaaðila, ásamt niðurstöðum rannsóknarinnar, undirliggjandi forsendum og skýringum á þeim skuldbindingum sem samrunaaðilar skuldbundu sig til þess að fylgja.

1392. Ljóst er að mörg þeirra úrlausnaefna á fjarskiptamarkaði sem SE og FST hafa fengist við á síðustu árum, og raunar síðustu rúmu 20 árum eða svo, áttu rætur sínar að rekja til fyrrum Símasamstæðunnar og forvera hennar. Þau samkeppnislegu álitafni sem risu vegna samstæðunnar tengdust að mörgu leyti þeirri lóðréttu samþættingu sem fólst í því að Míla, stærsta fjarskiptainnviðafyrirtækið, og Síminn, stærsta smásölufyrirtækið á fjarskiptamarkaði, ásamt heildsölustarfsemi þeirra beggja var um langt árabil á einni hendi.

1393. Af þeim sökum taldi SE að líta mætti slit á umræddum eignatengslum í jákvæðu ljósi. Við rannsókn SE var hins vegar litið til þess að Símasamstæðan hafði á fyrri árum verið bundin skilyrðum sem áttu að eyða neikvæðum samkeppnislegu áhrifum sem leiddu af hinni lóðrétttri samþættingu. Þá var einnig litið til þess að mikilvæg fjarskiptakerfi og tengd heildsölustarfsemi hefði verið flutt frá Símanum til Mílu í aðdraganda sölunnar til Ardian, eða í ársbyrjun 2021. Við rannsókn SE kom í ljós að þetta var ein forsenda Ardian fyrir kaupunum. Flutningur þessi hefði einnig verið til þess fallinn að styrkja markaðsráðandi stöðu Mílu. Þá voru einnig líkur að því leiddar að Síminn myndi ekki geta veitt jafn mikið aðhald á heildsölumarkaði eftir söluna. Auk þess var talið að heildsölusamningurinn hefði að geyma ákvæði um náíð lóðrétt samstarf félagana sem hefði það að markmiði eða af því leiddi að komið væri í veg fyrir samkeppni.

1394. Frumniðurstaða SE var því að samruninn og undirliggjandi samningar hefðu slík margþætt áhrif að samruninn myndi að óbreyttu leiða til styrkingar á markaðsráðandi stöðu Mílu. Því hefði verið nauðsynlegt að grípa til íhlutunar. Samrunaaðilar óskuðu eftir sáttarviðræðum þann 11. júlí 2022 á grundvelli 17. gr. f. samkeppnislaga. Í kjölfar sáttaviðræðna undirrituðu samrunaaðilar sátt þann 15. september 2022. Með sáttinni féllst SE á kaupin, en samrunaaðilum var þó m.a. gert að breyta ákvæðum heildsölusamnings Símans og Mílu, sem talin voru hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

1395. Í upprunalegum heildsölusamningi voru ákvæði sem mæltu fyrir um náíð samstarf Mílu og Símans um viðskiptalegar ákvarðanir á fjarskiptamarkaði, sem og fjárfestingar og uppbyggingu. Voru Samrunaaðilar meðal annars skuldbundnir til þess að gera breytingar á heildsölusamningi sem fylgdi með samrunaskrá. Ardian, Míla og Síminn gerðu áður nefndar breytingar á drögum að umræddum heildsölusamningi og staðfesti SE að breytingar væru í samræmi við efni sáttarinnar.

1396. Í ákvörðun SE nr. 16/2023 var nánar gert grein fyrir þeim breytingum sem gerðar voru á heildsölusamningnum, en í ákvörðuninni kemur eftirfarandi fram:

„Einkakaup og einkaréttur Mílu til að veita Símanum heildsölupjónustu var takmarkaður. Upphaflegur samningur gerði ráð fyrir að um alhliða einkarétt Mílu til að veita Símanum alla þá heildsölupjónustu sem Síminn þyrfti á að halda, eins og áður sagði. Samrunaaðilar lögðu til verulegar breytingar á einkakaupaákvæðum í samningnum sem gera Símanum kleift að leita til annarra aðila með allt að 20% af heildsölupjónustu á sviðum þar sem Míla hefur hvað sterkasta stöðu. Með því gefst öðrum innviðafyrirtækjum tækifæri til að bjóða Símanum þjónustu, samhliða því að samkeppnislegt aðhald Símans gagnvart Mílu eykst.

Felld voru út ákvæði sem tryggðu Mílu rétt til að fá upplýsingar um og jafna tilboð annarra birgja til Símans, eða nánar tiltekið umrædd „ensk ákvæði“, sem hefðu tryggt Mílu yfirburðastöðu gagnvart keppinautum sínum í samningum um heildsölupjónustu við Símann, til viðbótar við einkarétt sem getið var um hér að framan. Niðurfelling þessara ákvæða skapar aukin tækifæri til samkeppni að mati Samkeppniseftirlitsins.

Samkeppnisbönn Símans og Mílu voru felld út að verulegu leyti. Upphaflegur samningur skuldbatt Símann sem fyrr segir til að keppa ekki við Mílu um heildsölupjónustu og Mílu til þess að keppa ekki við Símann í smásölu, til næstu tuttugu ára hið minnsta. Bann við samkeppni Mílu við Símann hefur nú verið fellt niður og bann við samkeppni Símans við Mílu takmarkast við þrjú ár. Skapa þessar breytingar aukið samkeppnislegt aðhald, bæði í smásölu og innviðastarfsemi að mati Samkeppniseftirlitsins.

Samstarf milli Mílu og Símans var minnkað að verulegu leyti. Í upphaflegum samningi var kveðið á um náið langtímasamstarf Mílu og Ardian um viðskiptalegar ákvarðanir, sem og fjárfestingar og uppbyggingu eins og áður sagði. Þessar skuldbindingar um samstarf hafa verið fjarlægðar að verulegu leyti í heildsölusamningi. Jafnar það m.a. stöðu keppinauta á fjarskiptamarkaði gagnvart innviðapjónustu Mílu.

Hvað varðar [...] þá er í heildsölusamningi samið [...] ³²⁷ auk þess hafa aðilar skuldbundið sig til að tryggja, óháð framangreindu, að tækniþróun og hagræðing skili sér í lægra verði til viðskiptavina.

Loks var samningstími stytur um fjórðung eða úr tuttugu árum í fimmtán ár, auk þess sem framlengingarákvæðum samningsins hefur verið breytt. Við mat á samningstíma horfði Samkeppniseftirlitið til annarra jákvæðra og efnislegra breytinga á samningnum sem hér hefur verið lýst sem og að formlegt eignarhald er rofið, en auk þess var í samrunarannsókninni m.a. litið til líftíma eigna Mílu. ³²⁸

1397. Vegna umræddra breytinga, með hliðsjón af þeim breytingum sem urðu á samkeppnisumhverfi fjarskiptainnviða á meðan rannsókn stóð yfir, var það niðurstaða SE að ekki væru forsendur til frekari íhlutunar vegna heildsölusamningsins á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga.

1398. Auk þeirra breytinga sem mælt er fyrir um að framan lögðu samrunaaðilar til margvísleg önnur skilyrði sem eiga að gilda í starfsemi Mílu. Þessi skilyrði eru sett fram í þeim tilgangi að vega á móti mögulegum áhrifum af styrkingu á stöðu Mílu og til þess að tryggja jákvæð áhrif

³²⁷ Upplýsingar innan hornklofa felldar á brott vegna trúnaðar í ákvörðun SE í máli 16/2023. Leturbreyting FST.

³²⁸ Ákvörðun SE í máli nr. 16/2023, bls. 113 og 114 <https://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/4359>.

þess að slíta lóðrétt tengsl við Símann. Þá fela skilyrðin einnig í sér skuldbindingar gagnvart Mílu sem áður var að finna í sátt er lá til grundvallar ákvörðun SE í máli nr. 6/2015 (áður 6/2013). Skilyrðin eru eftirfarandi:

- a) Jafn aðgangur fjarskiptafyrirtækja að kerfum og þjónustu Mílu tryggður.
- b) Lagt bann við samkeppnishamlandi vöndlun og samtvinnun þjónustubátta.
- c) Lögð á Mílu skylda til upplýsingamiðlunar vegna breytinga á kerfum og þjónustu Mílu.
- d) Lögð á Mílu skylda til að grípa ekki til neinna aðgerða sem takmarka sjálfstæði og viðskiptafrelsi Símans, til þess að vinna á móti mögulegum hindrunum sem felast í sterkum viðskiptatengslum milli Símans og Mílu
- e) Þá var í skilyrðunum kveðið á um skipan óháðs eftirlitsaðila.

1399. Nánar má skýra einstök skilyrði sáttarinnar. Til að mynda felur fyrsta skilyrðið sem lagt er á Mílu í sér jafnan aðgang að kerfum og þjónustu og að gæta skuli jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis gagnvart fjarskiptafyrirtækjum sem óska eftir tengingu við innviði Mílu við kaup á heildsölubjónustu. Í þessu felst einnig bann við hvers konar mismunun viðskiptavina og aðgangur allra fjarskiptafyrirtækja að mikilvægum kerfum og þjónustu Mílu er tryggður og unnið gegn því að stærsta smásölufyrirtækið, Síminn, njóti forgangs í viðskiptum við Mílu.

1400. Annað skilyrðið fjallaði um bann við samkeppnishamlandi vöndlun og samtvinnun þjónustubátta sem vinna eiga gegn því að Míla geti útilokað samkeppni frá keppinautum félagsins. SE taldi mikilvægt að vinna gegn því að félagið gæti nýtt sér sterkari stöðu sína til þess að útiloka samkeppni frá keppinautum með einfaldara þjónustu- og vöruframboð.

1401. Þriðja skilyrðið varðaði upplýsingamiðlun og skyldu vegna breytinga á kerfum og þjónustu Mílu. Þannig væri Míla skuldbundin til að upplýsa alla viðskiptavinum um nýjar eða fyrirhugaðar vörur eða þjónustu með sama hætti, svo allir sætu við sama borð.

1402. Þá var einnig mælt fyrir um virkt eftirlit, en til viðbótar hefðbundnu eftirliti SE yrði á grundvelli sáttarinnar skipaður óháður aðili sem ætlað væri að hafa viðvarandi og virkt eftirlit með því að skilyrðum sáttarinnar væri fylgt.

1403. Þá kom fram í máli SE að draga mætti þá ályktun að enn væru sterk viðskiptatengsl milli Símans og Mílu. Vegna þessa hefði Míla skuldbundið sig til að grípa ekki til neinna aðgerða sem takmarkaði frelsi Símans að þessu leyti og að sama skapi hefði Síminn undirritað yfirlýsingu þar sem fyrirtækið ábyrgðist m.a. að það myndi búa á hverjum tíma yfir getu til að kaupa fjarskiptabjónustu frá keppinautum Mílu. SE taldi að framangreindar breytingar á heildsölusamningi og skilyrði sem hvíldu á samrunaaðilum eyddu þeim samkeppnishömlum sem salan hefði að öðrum kosti skapað. Án þessara breytinga og skilyrða hefði markaðsráðandi staða Mílu á tilteknum sviðum styrkst verulega og skilmálar sölunnar unnið gegn samkeppnislegu aðhaldi Símans og annarra fjarskiptafyrirtækja. Hefðu þessar samkeppnishömlur að óbreyttu gert að engu samkeppnislegan ávinning af því að slíta á eignatengsl Símans og Mílu.

1404. FST hefur undir höndunum endanlegan heildsölusamning á milli Símans og Mílu, undirritaðan þann 30. september 2022. Í heildsölusamningnum er m.a. fjallað um [...].

1405. Auk þess sem að ofan greinir má einnig líta til ákvörðunar SE í máli nr. 24/2023 en í málinu var tekin afstaða til beiðni Símans um niðurfellingu skilyrða sem hvíla á fyrirtækinu á grundvelli sáttar samkvæmt ákvörðun SE í máli nr. 6/2015, sbr. áður 6/2013.

1406. Beiðni Símans um niðurfellingu á skilyrðum sáttarinnar kom til vegna breyttra aðstæðna í kjölfar framangreinds samrunamáls, þar sem Míla og Síminn væru ekki lengur lóðrétt samþætt og að staða Símans á fjarskiptamörkuðum hefði veikt, svo vitnað sé í rökstuðning Símans.

1407. Við sölu Símans á dótturfélaginu Mílu til Ardian var, líkt og áður segir, gerð sátt við SE og skuldbatt Míla sig til nýrra skilyrða í starfsemi sinni og féllu þá niður skilyrði sáttarinnar frá 2015, að því er Mílu varðaði. Síminn óskaði því eftir að skilyrði sem ennþá giltu gagnvart fyrirtækinu sáttinni frá 2015 yrðu felld úr gildi. SE komst að þeirri niðurstöðu að ekki væru forsendur á þessu stigi til þess að fella úr gildi öll ákvæði sáttarinnar

1408. Í 4. kafla ákvörðunar SE í máli nr. 24/2023 var fjallað um áhrif vegna sölu Símans á Mílu til Ardian. Í kaflanum kemur fram það mat SE að breytt eignarhald á Mílu og rof á eignartengslum við Símann hafi falið í sér jákvætt skref fyrir samkeppni á fjarskiptamörkuðum. Fjallað var um að upphaflega hefði verið kynntur heildsölusamningur milli Símans og Mílu sem falið hefði í sér samkeppnishindranir sem engin fordæmi væru fyrir.

1409. Í því máli hefði aftur á móti ekki verið tekin afstaða til áhrifa breytinganna á þá markaði sem Síminn starfaði áfram á eftir sölu á Mílu. Var það viðfangsefni endurskoðunar SE. Við mat á framangreindu leitaði SE m.a. sjónarmiða hagaðila. Af rannsókn málsins, fyrirbyggjandi gögnum, sjónarmiðum máls- og hagaðila sem og fyrri athugunum, taldi SE að draga mætti eftirfarandi ályktanir:

- „Við endurskoðun á gildandi skilyrðum sem hvíla á Símanum samkvæmt sáttinni frá 2015, verður að hafa í huga að með þeim skilyrðum sem giltu frá árinu 2013 um aðskilnað Símans og Mílu var unnið gegn því að Síminn gæti notið yfirburða vegna eignarhalds á Mílu. Breytingin sem varð við sölu á Mílu varð því minni en ef umræddra skilyrða hefði ekki notið við. Gagnvart Símanum varð breytingin því eðli máls samkvæmt minni en fyrirtækið hefur haldið fram.
- Samþykki Samkeppniseftirlitsins á kaupum Ardian á Mílu, á grundvelli skilyrða um breytingar á heildsölusamningi Símans og Mílu og nýrra skilyrða í starfi Mílu á innviðamarkaði, leyfir ekki sjálfkrafa þá ályktun að ekki sé ástæða til að verja samkeppni á þeim mörkuðum sem Síminn starfar eftir sölu.
- Heildsölusamningur Símans og Mílu felur í sér áframhaldandi rík hagsmunatengsl milli Símans og Mílu, sem áhrif geta haft á þeim mörkuðum sem Síminn starfar.
- Ekki er tímabært að slá því föstu að **hagsmunatengsl, sem jafna megi til lóðréttar samþættingar**, njóti ekki lengur við eftir sölu á Mílu. Þvert á móti gefur háttsemi Símans og nýleq samskipti forstjóra þess við FST til kynna áframhaldandi rík hagsmunatengsl

*og að Síminn hyggist ekki virkja svigrúm til samkeppnislegs aðhalds gagnvart Mílu, sem skilyrði sáttar við Ardian og Mílu veita fyrirtækinu.*³²⁹ (Leturbreyting FST)

1410. Ljóst er að vísað var til samskipta forstjóra Símans við FST þegar SE fjallar um rík hagsmunatengsl félagana, er hér um að ræða bréf Orra Hauksonar, forstjóra Símans til FST, þar sem hann gerir margþættar athugasemdir við starfsemi stofnunarinnar á undanförunum árum sem varða Símann og/eða Mílu. FST hefur svarað bréfi þessu en í erindinu svarar FST m.a. sjö spurningum sem Orri beindi til stofnunarinnar. Af þeim sjö spurningum vörðuðu fimm þeirra samkeppnishagsmuni Mílu á mörkuðum fyrir fjarskiptainnvíði og innviðþjónustu. Til að mynda er spurt hvort FST hyggist gera athugasemdir við aukna skuldsetningu LL, um ætlaða samnýtingu lögfræðipjónustu FST og LL og hvort FST hyggist rannsaka áhrif skuldsetningar LL á verðþrýsting og heildsölustig fjarskipta.

1411. Að ofangreindu virtu, telur FST ljóst að rík hagsmunatengsl séu enn til staðar milli Símans og Mílu og verður að taka tillit til þess við útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á viðeigandi mörkuðum. Samskipti forstjóra Símans við FST styðja enn fremur undir þessa ályktun, en tekið er undir með SE í umfjöllun þeirrar stofnunar um bréfaskiptin, þar sem fram kemur að samskiptin veiti vísbendingar um að litlar líkur séu á að Síminn hyggist nýta, sér í hag, það svigrúm til samkeppnislegs aðhalds sem skilyrði í sátt Ardian og Mílu við eftirlitið færa fyrirtækinu.³³⁰

6.1.3.3 Heildsölusamningur Símans og Ljósleiðarans

[...].

6.1.3.4 Heildsölusamningur Sýnar og Ljósleiðarans

1412. Þann 20. desember 2022 birti Sýn fréttatilkynningu þess efnis að Sýn og Ljósleiðarinn hefðu undirritað kaupsamning (hér eftir „kaupsamningurinn“) um kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar og langtíma þjónustusamning (hér eftir „þjónustusamningurinn“) á milli félaganna. Umsamið kaupverð var 3 milljarðar króna. Þjónustusamningurinn hefur gildistíma til 12 ára og fjallar um heildsöluaðgang og þjónustu yfir burðar- og aðgangsnét Ljósleiðarans, sem og þjónustu um internettengingar til útlanda. Viðskiptin voru með fyrirvara um samþykki Samkeppniseftirlitsins. Haft var eftir forstjóra Sýnar:

„Það er ánægjulegt fyrir Sýn að klára samninga við Ljósleiðarann þar sem við seljum öflugt stofnnet sem félagið hefur byggt upp síðustu 22 ár. Með þessu skerpum við enn betur á fókus okkar á viðskiptavini félagsins og treystum á Ljósleiðarann í uppbyggingu og viðhaldi hágæða ljósleiðaranets um allt land á samkeppnishæfum kjörum. Með þjónustusamningi tryggjum við okkur aðgang að öruggum tengingum, auknum hraða og háu þjónustustig næstu 12 árin. Þessi einföldun á rekstri innviða félagsins skilar sér í lægri fjárfestingaþörf og lægri rekstrarkostnaði til framtíðar. Viðskiptin munu styrkja

³²⁹ Ákvörðun SE í máli nr. 24/2023 bls. 48, leturbreyting FST <https://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2023/Akvordun-24_2023.pdf>

³³⁰ Sama heimild, mgr. 227.

*efnahag og lausafjárstöðu Sýnar hf. og gera félagið enn betur í stakk búið að sækja fram og auka markaðshlutdeild á fjarskipta- og fjölmiðlamarkaði.*³³¹

1413. Tekið skal fram að kaup Ljósleiðarans varða ekki kaup á ljósleiðaraþráðum né sambærilegum flutningsmiðlum eða innviðum í jörð. Hið keypta er stofnnet Sýnar sem byggist á ljósleiðaraforða og flutningsmiðlum í eigu annarra en Sýn nýtti til að mynda stofnsambönd um einn ljósleiðaraþráð úr ljósleiðarastreng NATO sem liggur um Ísland fyrir stofnnet sitt. Sýn missti hins vegar þráðinn til Ljósleiðarans sem vann útboð utanríkisráðuneytisins á árinu 2022 og fékk tvo ljósleiðaraþráði úr hringnum til að byggja upp ljósleiðarasambönd.³³²

1414. Samkeppniseftirlitið tók kaup Ljósleiðarins á stofnneti og tengdum búnaði af Sýn til rannsóknar. Samkvæmt fréttatilkynningu á vef SE barst fullnægjandi samrunatilkynning til eftirlitsins 15. mars 2023, en óskað var eftir sjónarmiðum hagaðila vegna kaupanna þann 23. mars 2023. Í fréttatilkynningunni kemur fram að rannsókn SE beindist einkum að áhrifum samrunans á samkeppni og hvort hann fæli í sér aukna sameiginlega hlutdeild samrunaaðila á tilteknum sviðum fjarskipta eða hvort samkeppni komi til með að raskast að öðru leyti.³³³

1415. Í samrunatilkynningu, sem birt var án trúnaðarupplýsinga í fyrrnefndri frétt SE, er samrunanum nánar lýst. Þar kemur fram að þann 5. september 2022 hefði Sýn skuldbundið sig, með kaupsamningnum, til þess að selja Ljósleiðaranum fjarskiptanet í eigu Sýnar. Þá segir að hinn 20. desember hefðu samrunaaðilar undirritað þjónustusamning í tengslum við þjónustu út samningstímann og fjarskiptasambönd sem Sýn hefði selt á heimilis- og fyrirtækjamörkuðum, auk leigulínamarkaða. Einnig kom fram að eftir samrunann kæmi Ljósleiðarinn til með að eignast hið selda stofnnet og yfirtaka rekstur þess. Ekki væri um að ræða samruna að félagarétti.

1416. Þá voru ástæður samrunans raktar, en fjallað var um að samruninn ætti sér ýmsar ástæður. Ein ástæðan hefði verið að samrunaaðilar hefðu báðir talið nauðsynlegt að bregðast við þeim miklu breytingum sem orðið hefðu með sölu Mílu til fjárfestingasjóðsins Ardian. Staða Mílu hefði verið mjög sterk á fjarskiptamarkaði, en félagið hefði auk þess verið eina fjarskiptafyrirtækið með nánast landsdekkandi ljósleiðarakerfi og hefði umráð yfir fimm af átta ljósleiðaraþráðum í svokölluðum NATO ljósleiðarastreng hringinn um landið. Þessi yfirburðastaða hefði tryggt félaginu nánast einokun á heildsölumörkuðum fjarskipta á landsbyggðinni. Þá hefði Míla aukið fjárfestingar á ljósleiðarakerfinu á undanförunum árum. Vísað var til þess að með flutningi mikilvægra fjarskiptakerfa frá Símanum til Mílu þann 1. janúar 2021 hefði virðisdeila og vöruúrval Mílu breikkað og þannig eft getu félagsins til þess að vöndla saman fjarskiptaþjónustu á heildsölustigi, með þeim hætti sem enginn aðili á fjarskiptamarkaði gæti brugðist við.

1417. Í kafla 3.2.1. í samrunatilkynningunni var enn fremur rakið að kaupun á stofnneti Sýnar, ásamt uppbyggingu Ljósleiðarans og gerð langtíma þjónustusamnings um fjarskiptaþjónustu,

³³¹ Fréttatilkynning á vefsíðu Sýnar "Sýn hf.: Sýn hf. og Ljósleiðarinn ehf. undirrita samninga" <https://syn.is/fjarfestatengsl/kauphallarfrettir/2577317>.

³³² Sjá "Samíð um hagnýtingu Ljósleiðarans" (Stjórnarráð Íslands, 1. júlí 2022) <<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/07/01/Samid-um-hagnytingu-ljosleidarathrada/>>

³³³ Fréttatilkynning á vefsíðu SE <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/samkeppniseftirlitid-oskar-eftir-sjonarmidum-vegna-kaupa-ljosleidarans-a-stofnneti-og-tengdum-bunadi-af-syn>.

hefði verið mikilvægt skref til þess að rjúfa kyrrstöðu sem ríkt hefði á fjarskiptamörkuðunum. Með uppbyggingu nýs landshrigs myndi samkeppni, að mati félaganna, aukast bæði á heildsölustigi og smásölustigi fjarskipta. Í kafla 3.3.1. var jafnframt tekið fram að skuldbindingar af hálfu Sýnar um áframhaldandi heildsöluviðskipti við Ljósleiðarann hefðu verið mikilvæg forsenda fyrir kaupum Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar og ákvörðunarástæða fyrir þeirri fjárfestingu.

1418.FST hefur undir höndum afrit af bæði kaupsamningnum og þjónustusamningnum milli félaganna. [...]

1419.Líkt og áður segir hefur FST einnig undir höndum þjónustusamning milli samrunaaðilana og verður hér fjallað um helstu atriði samningsins.

1420.Í 3. kafla þjónustusamningsins er fjallað um þá fjarskiptaþjónustu sem Sýn skuldbindur sig til þess að kaupa af Ljósleiðaranum á Burðar- og Aðgangsneti, Útlandasamband og Útlandagátt Ljósleiðarans. Er hér um að ræða eftirfarandi þjónustu:

[...].³³⁴

1421.Í 5. kafla samningsins er svo nánar fjallað um forsendur þjónustusamningsins. Þar segir í ákvæði 5.1: „Efni og skuldbindingar þjónustusamnings þessa byggja á nokkrum forsendum. Samhliða þjónustusamningi þessum gera Ljósleiðarinn og Sýn með sér kaupsamning um kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar. Með kaupunum yfirtekur Ljósleiðarinn stofnnet Sýnar og rekstur þess. Gegn umsömdu kaupverði skuldbindur Sýn sig til að nota Ljósleiðarann sem forgangsbirgi við kaup á fjarskiptaþjónustum samkvæmt samningi þessum, þ.e. að Ljósleiðarinn verði þar sem því verður við komið fyrsti valkostur Sýnar þegar félagið kaupir fjarskiptaþjónustu í heildsölu, sbr. þó gr. 6.1 og 6.2 í samningi þessum.“

1422.Í 6. kafla samningsins er jafnframt fjallað um skuldbindingar Sýnar á samningstíma um kaup á magni og umfangi fjarskiptaþjónustu. Þar kemur fram að á gildistíma samningsins skuldbindi Sýn sig til þess að nota Ljósleiðarann sem forgangsbirgi. Í því felist að Sýn kaupi fjarskiptaþjónustur þ.e. heimilistengingar, fyrirtækjatengingar, sendasambönd, útlandasambönd, útlandagátt, sérhæfðar fjarskiptalausnir og þjónustur af Ljósleiðaranum á þeim mörkuðum þar sem Ljósleiðarinn getur afhent Sýn fjarskiptaþjónustu að hluta eða öllu leyti í samræmi við ákvæði þessa samnings.

1423.Þá kemur fram að Sýn muni í hverjum mánuði á gildistíma þjónustusamningsins kaupa þann lágmarksfjölda fjarskiptatenginga með eftirfarandi hætti:

[...].

1424.Í 10. kafla samningsins er fjallað um takmarkanir og skuldbindingar sem Sýn undirgengst. Í ákvæði 10.1 kemur fram að með hliðsjón af þeim fjárfestingum og fjölþættu skuldbindingum sem Ljósleiðarinn hefur tekist á hendur með þjónustusamningnum undirgangist Sýn tiltekna kvaðir og skuldbindingar. Til að mynda er hér um að ræða ákvæði

³³⁴ 3. kafla þjónustusamnings Ljósleiðarans og Sýn.

sem kveður á um að Sýn muni ekki fara í beina samkeppni við Ljósleiðarann á þeim heildsölumörkuðum sem efni samningsins tekur til á, fyrstu [...] frá gildistöku samningsins.

1425. Ljóst er af framangreindri reifun að talsverð viðskiptaleg tengsl verða á milli félaganna á grundvelli samnings þessa. Þess ber þó að geta að Sýn hefur keypt um [...] % af fjarskiptabjónustu í heildsölu sem félagið notar á heildsölu- og smásölumörkuðum sem félagið starfar á, frá Ljósleiðaranum. Af því að dæma munu framangreind skuldbindandi skilyrði um viðskipti Sýnar við Ljósleiðarann leiða til þess að viðskiptin munu vera með svipuðum hætti eða aðeins meiri en nú er.

1426. Með ákvörðun SE nr. 37/2023, dags. 28. september 2023, var tekin afstaða til kaupa Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar. Eftir rannsókn á samrunanum var það mat SE að ekki væri tilefni til íhlutunar vegna samrunans þar sem ekki væru vísbendingar um að markaðsráðandi staða væri að myndast eða að samruninn leiddi að öðru leyti til umtalsverðrar röskunar á samkeppni. Til að mynda að Sýn muni á ákveðnu tímabili frá gildistöku samningsins ekki fara í samkeppni við Ljósleiðarann á sviði heildsölufjarskipta á því sviði sem samningurinn taki til.

1427. Við skilgreiningu markaða að virtri samrunaskrá og gögnum málsins komst SE að þeirri niðurstöðu að samruninn hafi mögulega lárétt áhrif á heildsölumarkaði fyrir leigulínur, aðallega stofnlínuhluta en eftir atvikum einnig lúkningarhluta. Þá gætu kaupin á stofnneti Sýnar mögulega haft lóðrétt áhrif á fráliggjandi heildsölumörkuðum. Einnig gætu kaupin haft möguleg áhrif, s.s. samsteypuáhrif, á markaði fyrir útlandatengingar. Í ljósi heildsölusamningsins um fjarskiptabjónustu taldi SE að slíkur samningur gæti haft áhrif á öllum sennilegum mörkuðum málsins.³³⁵ Varðandi landfræðilegan markað vegna heildsölu fjarskiptabjónustu sem málið varðar miðaði SE við landið allt þó öflun og vinnsla gagna um stöðu samkeppni í stofnlínunum eftir landsvæði hafi einnig farið fram.³³⁶ Í ákvörðuninni kemur fram að eftir yfirtöku á stofnneti Sýnar komi Ljósleiðarinn áfram til með að búa við mikið samkeppnislegt aðhald frá samliggjandi eða nærliggjandi stofnlínunum Mílu. Þá komi Ljósleiðarinn í stað Sýnar á markaðinn og því ekki um eiginlegt brottfall keppinautar að ræða.³³⁷

1428. Enn fremur er kveðið á um að það sé mat SE að samruninn muni ekki gera hinu sameinaða fyrirtæki Ljósleiðarans kleift að hækka verð á heildsöluvörum sínum í krafti markaðsráðandi stöðu eða þannig að samkeppni verði raskað að öðru leyti með umtalsverðum hætti vegna láréttra áhrifa samrunans.³³⁸ Til viðbótar var einnig litið til mögulegra jákvæðra áhrifa samrunans, en kaupin á stofnneti Sýnar eru hluti af uppbyggingaráformum Ljósleiðarans. Þá hefur félagið yfir að ráða tveimur þráðum í landshring og hefur ráðist í fjárfestingar á nýjum gagnaflutningskerfum, en samruninn mun flýta útbreiðslu Ljósleiðarans. Með útbreiðslu Ljósleiðarans mun í auknum mæli gæta fleiri valkosta í gagnaflutningi um landið allt fyrir fjarskiptafélög og loks tveggja landsdekkandi grunneta, með tilheyrandi jákvæðum áhrifum bæði í innviðasamkeppni og fyrir samkeppni á fráliggjandi heildsölumörkuðum. Auk þess er augin útbreiðsla aðgangsneta á landsbyggðinni á áætlun Ljósleiðarans í kjölfar stækkunar á burðarneti félagsins, með tilheyrandi fjölgun

³³⁵ Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 37/2023, mgr. 387.

³³⁶ Sama heimild mgr. 388.

³³⁷ Sama heimild, mgr. 390.

³³⁸ Sama heimild, mgr. 391.

valkosta fyrir neytendur, auknum hraða, afkastagetu og framboði í gagnaflutningi og þar með aukinni samkeppni.³³⁹

1429. Þá komst SE að þeirri niðurstöðu að minnkandi samkeppnislegt aðhald frá stofnneti Sýnar og brotthvarf Sýnar af viðkomandi heildsölumörkuðum með þeirri starfsemi sem samruninn varðar, hefði allt að einu átt sér stað án kaupsamnings Ljósleiðarans og Sýnar. Þá hefði næsti eða nærtækasti valkostur Sýnar, þ.e. að ganga til samninga við Mílu, haft neikvæðari áhrif á samkeppni en samruni málsins. Hefur framangreint áhrif á samrunamat SE, sér í lagi þörf fyrir mögulega íhlutun vegna samrunans.³⁴⁰

1430. Varðandi heildsölusamning aðilanna sem undirritaður var samhliða kaupsamningi þann 20. desember 2022 sem gildir til 12 ára, telur SE samninginn stuðla að því að Sýn beini stórum hluta viðskipta sinna á fjarskiptanetum til Ljósleiðarans. Samkvæmt samningnum er Ljósleiðarinn nefndum „*forgangsbirgir*“ gagnvart Sýn eða fyrsti valkostur félagsins við kaup á fjarskiptapjónustu sem tilgreind er í samningnum. Undir meðferð máls hjá SE var óskað eftir upplýsingum frá aðilum um þýðingu þess að Ljósleiðarinn væri forgangsbirgir Sýnar og samspil ákvæðisins gagnvart ákvæðum um kaupskyldu eða lágmarksviðskipti. Í ákvörðuninni er greint frá því að samrunaaðilar hafi lýst því yfir að ákvæði um forgangsbirgi sé í beinum tengslum við umsamda kaupskyldu og lágmarksviðskipti, og gangi ekki lengra en þau ákvæði né kveði á um kaupskyldu eða forgang umfram umsamin lágmarksviðskipti. SE taldi að ákvæði um kaupskyldu eða lágmarksviðskipti raski ekki samkeppni enda undir þeim viðmiðum um einkakaup og lóðréttar samkeppnishömlur sem miðað er við í samkeppnisrétti, auk þess sem Ljósleiðarinn hefur ekki verið talinn markaðsráðandi á heildsölumörkuðum málsins.

1431. Þá var fjallað um að samkvæmt viðauka við þjónustusamninginn hafi ætlunin verið að skipa samstarfshóp Ljósleiðarans og Sýnar sem hefði m.a. það hlutverk að fjölga áskrifendum og styrkja enn frekar samstarf félagana. Óskaði SE eftir skýringum aðila enda væri mikilvægt að fulltrúar gagnaaðila í samningnum væru ekki að hlutast til um atriði sem væru beinlínis hluti af samkeppnisstöðu hins. Einnig var tekið fram að þetta samræmdist heldur ekki fyllilega sjónarmiðum í samrunaskrá og kynningum um að stofnnet og stækkað burðarnt Ljósleiðarans yrði opið öllum og fjarskiptafélög nyttu jafnræðis þar af leiðandi. SE barst í framhaldi skriflegt svar frá samrunaaðilum þar sem þeir lýstu yfir breytingum á þessum viðauka samningsins þar sem m.a. framangreind ákvæði voru felld út og gerðar fleiri breytingar. SE komst að þeirri niðurstöðu að með yfirlýsingu samrunaaðila og breytingum á heildsölusamningnum og viðauka hans að þessu leyti hefðu samrunaaðilar komið til móts við athugasemdir eftirlitsins og að ekki sé um hættu á röskun á samkeppni að ræða vegna þessa.³⁴¹

1432. Á grundvelli alls framangreinds, sbr. ítarlegri umfjöllun í ákvörðun SE í máli nr. 37/2023, komst SE að þeirri niðurstöðu að samruni Ljósleiðarans og hluta reksturs Sýnar vegna kaupa á stofnneti yrði ekki til þess að markaðsráðandi staða myndist eða slík staða styrkist á skilgreindum mörkuðum málsins. Þá var áréttað að rannsókn Samkeppniseftirlitsins hefði ekki leitt í ljós önnur möguleg áhrif á samkeppni, s.s. skaðleg lóðrétt áhrif eða samsteypuáhrif, sem

³³⁹ Sama heimild, mgr. 392.

³⁴⁰ Sama heimild 398

³⁴¹ Sama heimild mgr. 399-405

raski samkeppni að öðru leyti með umtalsverðum hætti. Taldi því SE hvorki forsendur né tilefni til þess að íhlutast vegna samrunans.³⁴²

6.1.3.5 Heildsölusamningur Mílu og Tengis

1433.[...].

6.1.3.6 Heildsölusamningur Tengis og Nova

1434. [...].

6.1.3.7 Heildsölusamningur Tengis og Sýnar

1435. [...].

6.1.3.8 Heildsölusamningur Nova og Ljósleiðarans

1436.Þann 24. ágúst 2023 óskaði FST eftir afriti af samningum Nova og Ljósleiðarans sem tengjast þjónustu á mörkuðum 3a og 3b. Fyrirspurnin var send báðum félögum sem brugðust skjótt við.

1437.[...].

6.1.3.9 Heildsölusamningur Hringdu og Símans

1438. [...].

6.1.3.10 Samantekt og ályktanir varðandi helstu langtímasamninga á fjarskiptamarkaði

1439. Langtímasamningar á fjarskiptamarkaði líkt og öðrum mörkuðum geta verið samkeppnishamlandi ef þeir binda viðkomandi fyrirtæki í viðskiptum til langs tíma um verulegan hluta af þörf þeirra á viðkomandi aðföngum. Ef samningsaðili telst vera markaðsráðandi taka ákvæði 11. gr. samkeppnislaga til samninga og annarra aðgerða þeirra á markaðnum og eftir atvikum 10. gr. laganna vegna sama samnings.³⁴³ Með einkakaupum er átt við samningsákvæði þar sem gerð er krafa um að viðkomandi kaupandi skuldbindi sig til að kaupa a.m.k. 60-80% af innkaupum sínum af tilteknum vörum frá tilteknum seljanda. Með tryggðarafsláttum er hins vegar átt við afslætti eða önnur viðskiptakjör í samningi heildsöluaðila og kaupanda sem hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að keppinautar þess birgis sem að samningi stendur eru útilokaðir eða hindraðir í því að eiga viðskipti við viðkomandi kaupanda.³⁴⁴

1440. Í ákvörðun SE nr. 16/2023, *Kaup Ardian á öllu hlutafé í Mílu ehf. af Símanum hf.*, er fjallað um viðbótartakmarkanir í samrunamálum. Þar segir m.a. að í lóðréttum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB komi fram að lóðréttir samrunar geti haft í för með sér jákvæð

³⁴² Sama heimild mgr. 406

³⁴³ Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 66/86 Ahmed Saeed Flugreisen (1989) ECR 803.

³⁴⁴ Sjá samningsákvæði um einkakaup og tryggðarafslætti í kafla 3 í skýrslu SE nr. 1/2008: https://www.samkeppni.is/media/skyrslur/ymsar_skyrslur/skyrsla_samkeppniseftirlitsins_nr._1_2008.pdf.

samkeppnisleg áhrif sem geti t.a.m. stafað af aukinni skilvirkni eftir samrunann. Slík skilvirkni getur t.d. falist í betri nýtingu framleiðslubáttá, s.s. innviða eða söluleiða, öryggi við öflun á aðföngum og/eða sölu á afurðum. Undir vissum kringumstæðum geta slíkir samrunar þó verið samkeppnishamlandi en það er einkum talið eiga við þegar þeir hafa í för með sér svonefnd útilokunaráhrif (e. foreclosure effect), þ.e. ef keppinautar geta útilokast frá tilteknum markaði. Slík útilokandi áhrif geta komið fram á mismunandi sölustigum. Ef aðilar samruna og/eða aðrir hlutaðeigandi aðilar gera með sér samning um viðbótartakmarkanir (e. ancillary restraints), sem eru í beinum tengslum við samrunann og nauðsynlegar til að framkvæma hann, má meta samkeppnisleg áhrif þeirra í tengslum við samrunann sjálfan.

1441. Samruni getur þannig t.a.m. haft í för með sér útilokandi áhrif fyrir keppinauta hins sameinaða fyrirtækis á efra sölustigi með því að takmarka aðgang núverandi eða mögulegra keppinauta þeirra á efra sölustigi að viðunandi viðskiptavinagrunni á lægra sölustigi (e. customer foreclosure) og takmarka þannig möguleika þeirra og hvata til að keppa á markaðnum. Þetta getur haft í för með sér hærri kostnað fyrir keppinauta á neðra sölustigi þar sem þeim er gert erfiðara um vik að afla sér birgða/framboðs á sambærilegu verði og með sömu skilmálum og fyrir samrunann sem getur á endanum leitt til hærri verðs á lægra sölustigi. Þetta getur t.d. falist í því að hið sameinaða fyrirtæki hættir að kaupa vörur frá keppinautum á efra sölustigi, dregur úr viðskiptum eða heldur áfram að kaupa vörurnar á óhagstæðari skilmálum en fyrir samrunann. Getur þetta verið mögulegt ef hið sameinaða félag er mikilvægur viðskiptavinur og það er í aðstöðu til þess að draga úr eða koma í veg fyrir möguleika keppinauta á efra sölustigi til að keppa. Til þess að framangreind aðstaða skapist verður hið sameinaða fyrirtæki að vera með umtalsverðan markaðsstyrk á efra eða neðra sölustigi (e. significant degree of market power).

1442. Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um viðbótartakmarkanir (e. ancillary restraints) er fjallað um samninga sem eru beintengdir samruna og nauðsynlegir til að framkvæma hann. Eru gerðar ríkar kröfur að þessu leyti, sbr. m.a. 12. og 13. mgr. Í mgr. 32-35 er fjallað um kaup eða söluskyldu milli aðila í kjölfar samruna. Slíkir samningar teljast nauðsynlegar viðbótartakmarkanir ef:

- a) Kaupandi getur ekki strax notað hið keypta til að framleiða vöru eða veita þjónustu nema að fá hráefni/aðfang/þjónustu frá seljanda. Getur kaupandi þannig þurft tiltekið aðlögunartímabil áður en hann getur að fullu starfað með sjálfstæðum hætti.
- b) Þetta aðlögunartímabil má ekki vara lengur en fimm ár nema í algerum undantekningartilvikum. Slík undantekningartilvik geta falist í því að ekki er unnt að nálgast viðkomandi hráefni annars staðar („absence of a market“).
- c) Umræddir samningar milli kaupanda og seljenda mega ekki fela í sér einkakaup eða áþekkar ráðstafanir.

1443. Með reglugerð framkvæmdastjórnar ESB frá 10. maí 2022 er tilteknum tegundum lóðréttra samninga og lóðréttra samstilltra aðgerða veitt undanþága frá banni 1. mgr. 101. gr.

TFEU.³⁴⁵ Í f. lið 1. gr. reglugerðarinnar eru einkakaup („non-compete obligation“) skilgreind svo:

„Non-compete obligation“ means any direct or indirect obligation causing the buyer not to manufacture, purchase, sell or resell goods or services which compete with the contract goods or services, or any direct or indirect obligation on the buyer to purchase from the supplier or from another undertaking designated by the supplier more than 80% of the buyer's total purchases of the contract goods or services and their substitutes on the relevant market, calculated on the basis of the value or, where such is standard industry practice, the volume of its purchases in the preceding calendar year“

1444. Einkakaup geta notið undanþágu reglugerðarinnar ef hvorki seljandi né kaupandi hafa meira en 30% markaðshlutdeild á viðkomandi mörkuðum. Það á hins vegar ekki við ef einkakaupin gilda lengur en fimm ár, sbr. a. lið 1. mgr. gr. 5. reglugerðarinnar og skiptir þá ekki máli að viðkomandi fyrirtæki hafi minna en 30% markaðshlutdeild.

1445. Með samrunaskrá vegna sölu á Mílu fylgdi ítarlegur heildsölusamningur um fjarskipti milli Mílu sem þjónustuveitanda og Símans sem kaupanda (e. wholesale services agreement regarding electronic communication services, „heildsölusamningurinn“). Var heildsölusamningurinn að sögn samrunaaðila forsenda fyrir viðskiptunum (sölu Mílu) og slíkur samningur nauðsynlegur fyrir sölu félagsins, að því er virðist vegna náinna og fyrrum tengsla Símans og Mílu og mikillar nýtingar fyrrnefnda félagsins á fjarskiptainnvíðum þess síðarnefnda.

1446. Heildsölusamningnum var ætlað að skrásetja víðtækt og umfangsmikið viðskiptasamband Símans og Mílu yfir langan tíma, og átti samningurinn að taka gildi í kjölfar samrunans. Heildsölusamningurinn varðaði öll helstu fjarskiptaaðföng sem Síminn þarf til þess að selja og veita fjarskiptaþjónustur sínar á smásölustigi til neytenda. Þjónustuframboð Símans er víðtækt og varðaði heildsölusamningurinn þar af leiðandi svo gott sem alla þá heildsölumarkaði sem Míla starfar á.

1447. Í ljósi heildsölusamningsins og málatilbúnaðar aðila í samrunaskrá tók SE heildsölusamninginn til skoðunar í tengslum við og sem hluta af rannsókn sinni á samkeppnislegum áhrifum samrunans.

1448. Möguleg lóðrétt áhrif samrunans hefðu að öllu óbreyttu aðallega falist í alhliða og langtíma heildsölusamningi Símans og Mílu, m.a. einkennum hans sem einkakaupasamnings. Þannig virtist samningurinn leiða af sér lóðrétt einkaréttarlegt viðskiptasamband stærsta heildsölufyrirtækis fjarskipta og stærsta smásala fjarskiptaþjónustu til langs tíma, sem hefði útilokunaráhrif á keppinauta á heildsölumörkuðum fjarskipta og að öllu óbreyttu styrkt eða viðhaldið markaðsstyrk Mílu. Jafnframt þurfti að rannsaka hið viðamikla samstarf sem leiddi af heildsölusamningnum.

1449. Í ljósi framagreinds gerðu SE og Ardian með sér sátt samkvæmt 17. gr. f. samkeppnislaga. Í sáttinni fólst að samrunaaðilar undirgengust tiltekin skilyrði, aðallega með þeim hætti að gerðar voru breytingar á langtíma heildsölusamningi Mílu og Símans um fjarskiptaþjónustu, og að Míla væri skuldbundin til að hlíta skilyrðum í starfsemi sinni til að

³⁴⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R0720>.

vinna m.a. gegn mögulegum skaðlegum áhrifum af heildsölusamningi félaganna. Er nánar vísað til skilyrða í framangreindri ákvörðun SE nr. 16/2023 er varðar viðkomandi heildsölusamning félaganna.

1450. Í ákvörðun SE nr. 24/2023, *Beiðni Símans hf. um endurupptöku á sátt fyrirtækisins og Samkeppniseftirlitsins við SE frá árinu 2015 sem fram kemur í ákvörðun nr. 6/2015*, er m.a. fjallað um lóðréttu samþættingu Símans og Mílu eftir sölu Símans á Mílu. Komst SE að þeirri niðurstöðu að ekki væri tímabært að álykta að lóðrétt samþætting væri ekki enn til staðar milli Símans og Mílu þrátt fyrir slit á eignartengslum félaganna og sölu félagsins til Ardian, sbr. það sem segir um lóðrétt tengsl Mílu og Símans í kafla 6.1.5.9 hér á eftir.

1451. Samningur Ljósleiðarans og Sýnar er hluti af kaupum Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar. Þess má geta að þjónustusamningur Ljósleiðarans og Sýnar gengur skemur en þjónustusamningur Mílu og Símans eftir setningu skilyrða SE, m.a. að því er varðar lengd og bindingu. Sama er að segja um aðra samninga sem fjallað er um hér að framan. Þá hafa önnur fyrirtæki en Míla og Síminn á fjarskiptamarkaði ekki verið skilgreind í markaðsráðandi stöðu fram til þessa en vænta má að þeir samningar hafi ekki eins skaðleg samkeppnisleg áhrif eins og samningar fyrirtækja í slíkri stöðu, sbr. það sem segir hér að framan.

6.1.4 Heildarstærð helstu fjarskiptafyrirtækja og arðsemi

1452. Stærð fyrirtækis, t.d. á grundvelli veltu eða annars mælikvarða, getur skipt máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Ef fyrirtæki er verulega stærra en helstu keppinautar þess getur það haft í för með sér samkeppnislega yfirburði. Yfirburðir geta falist í efnahagslegum styrkleika, betri framleiðsluaðferðum, hagstæðari innkaupum, aðgangi að fjármagni, dreifingu og markaðssetningu. Fyrirtæki með lengri sértæka reynslu á markaði en keppinautarnir, getur skapað svipaða yfirburði, t.d. varðandi sérfræðipækkingu í tæknimálum, þekkingu á markaði og lagaumhverfi.

1453. Eiginleikar sem best liggja við samanburði eru tekjur og arðsemi félaga á fjarskiptamarkaði svo og efnahagslegur styrkleiki, t.d. í formi hlutfalls eigin fjár og heildareigna.

1454. Samkeppnislegir yfirburðir stærsta fyrirtækisins geta einnig falist í því að aðgangur að fjármagni er greiðari ásamt því að það fái á hagstæðari kjörum. Nánar verður fjallað um aðgang að fjármagni í kafla 6.1.5.6 hér að neðan.

1455. Almennt má segja að fjárhagslegur styrkleiki helstu fjarskiptafélaga hafi aukist á undanförunum árum, en Síminn, Míla, Sýn og Ljósleiðarinn, hafa öll gengið í gegnum endurfjármögnun í kjölfar bankahrunsins 2008.³⁴⁶

1456. Míla var dótturfélag Símans sem saman mynduðu stærsta fjarskiptafélag landsins, Símasamstæðuna.³⁴⁷ Á árinu 2022 var Míla seld úr Símasamstæðunni til franska

³⁴⁶ Síminn og Sýn (Vodafone) eru skráð á Nasdaq Nordic sem er hluti af stærsta kauphallarfyrirtæki í heimi. Þann 1. september 2023 var markaðsvirði Símans um 26,4 milljarðar króna og markaðsvirði Sýnar var um 11,4 milljarðar króna.

³⁴⁷ Saman mynduðu Síminn, Míla og Sensa Símasamstæðuna að mestu leyti, en Sensa sem starfar á sviði upplýsingatækni var selt í lok árs 2020.

fjárstýringarfyrirtækisins Ardian France SA og fyrirtækin því ekki lengur lóðrétt samþætt. Síminn er því ekki lengur starfandi eða eigandi fjarskiptainnið á fastaneti en á þeim markaði er Míla og Ljósleiðarinn tvö stærstu fyrirtækin hvort sem litið er til heildarveltu eða stærð efnahags. Smásala Símans hefur flestar internettengingar, farsíma- og talsímaáskriftir, auk þess að vera með sterka stöðu á gagnaflutningsmarkaði og IPTV og sjónvarps markaði, sem og í veitingu vöndla með hinn vinsæla Heimilispakka.

1457. Eftirfarandi er samanburður á fjárhagslegum lykilstærðum samkvæmt ársreikningum helstu fyrirtækja á íslenska fjarskiptamarkaðinum.

Tafla 6.1 Rekstraryfirlit helstu fyrirtækja á fjarskiptamarkaði 2022

Rekstur	2022 Míla	2022 Ljósleiðarinn	2022 Síminn samst.	2022 Sýn samst.	2022 Nova	2022 Orku- fjarskipti	2022 Tengir
Heildarvelta	8.588	3.845	23.939	22.983	12.442	654	634
EBITDA	4.488	2.714	6.149	6.644	3.636	298	352
<i>EBITDA hlutfall</i>	52,3%	70,6%	25,7%	28,9%	29,2%	45,6%	55,5%
EBIT	1.184	1.300	2.945	1.592	1.615	169	177
<i>EBIT hlutfall</i>	13,8%	33,8%	12,3%	6,9%	13,0%	25,8%	27,9%
Handbært fé frá rekstri án vaxta og skatta	4.174	2.702	8.134	6.485	3.568	...	331
<i>Handbært fé í hlutfalli við heildartekjur</i>	48,6%	70,3%	34,0%	28,2%	28,7%	...	52,3%
Afkoma eftir skatta	-354	-87	38.267	888	539	80	88
<i>Hagnaðarhlutfall</i>	-4,1%	-2,3%	159,9%	3,9%	4,3%	12,2%	13,9%
Fjárfesting í rekstrarfjármunum	3.403	2.640	953	1.000	1.555	236	415
<i>Hlutfall af tekjum</i>	39,6%	68,7%	4,0%	4,4%	12,5%	36,1%	65,5%

1458. Heildartekjur Símans námu um 23,9 milljörðum króna árið 2022 en næst kemur Sýn með 22,9 milljarða tekjur og þar á eftir er Nova með 12,4 milljarða í tekjur.

1459. Rekstrarafkoma fyrir afskriftir, fjármagnsliði og skatta (EBITDA) var 6,6 milljarðar króna hjá Sýn á árinu 2022, um 6,1 milljarða króna hjá Símanum, um 4,5 milljarðar króna hjá Mílu og 2,7 milljarðar króna hjá Ljósleiðaranum. Rekstrarafkoma Mílu á þennan mælikvarða er því mun betri en rekstrarafkoma Ljósleiðarans. Taka má fram að í ársreikningi Mílu fyrir árið 2022 kemur fram að tap ársins megi aðallega rekja til skipulagsbreytinga og einskiptiskostnaðar en til samanburðar var hagnaður félagsins á árinu 2021 um 1.1 milljarður kr.³⁴⁸

³⁴⁸ Sjá ársreikning Mílu 2022 en þar segir m.a.: „The total revenues for the year 2022 amounted to 8.588 m.kr., compared to 8.586 in 2021. Cost of sold services and operating expenses amounted to 7.404 m.kr. in 2022 compared to 6.316 m.kr. in 2021. The increase is mostly due to one-off expenses related to the restructuring of the business and increased depreciation following purchase price allocation (PPA). EBITDA in 2022 amounted to 4.488 m.kr. compared to 5.109 m.kr. in 2021.“ (<https://www.mila.is/media/pdf/Mila-Arsreikningur-31.12.2022-Lokaskjal.pdf>)

Tafla 6.2 Yfirlit efnahags helstu fyrirtækja á fjarskiptamarkaði 2022

Efnahagur	2022 Míla	2022 Ljósleiðarinn	2022 Síminn samst.	2022 Sýn samst.	2022 Nova	2022 Orku- fjarskipti	2022 Tengir
Fastafjármunir	79.917	32.463	26.109	25.281	19.989	2.441	2.147
Veltufjármunir	2.531	926	25.072	8.645	2.782	103	22
Eignir samtals	82.448	33.389	51.181	33.926	22.771	2.544	2.169
Eigið fé	49.698	13.475	35.261	9.469	9.053	1.223	866
Langtímaskuldir	30.826	18.435	7.415	16.621	11.138	1.170	982
Skammtímaskuldir	1.924	1.479	8.505	7.836	2.580	151	321
Skuldir og eigið fé alls	82.448	33.389	51.181	33.926	22.771	2.544	2.169
Eiginfjárlutfall	60,3%	40,4%	68,9%	27,9%	39,8%	48,1%	39,9%
Veltufjárlutfall	1,3	0,6	2,9	1,1	1,1	0,7	0,1
Hreinar vaxtaberandi skuldir*	20.010	16.232	2.235	3.111	1.768	958	976
Hreinar vaxtaberandi skuldir / EBITDA*	4,5	6,0	0,4	0,5	0,5	3,2	2,8
Vaxtaþekja EBITDA / greidd vaxtagjöld	3,7	4,0	9,7	6,8	4,9	4,4	5,4
Meðalvextir langtímalána, óverðtryggt	9,10%	8,60%	6,38%	7,79%	...	...	...
Meðalvextir langtímalána, verðtryggt	...	1,64%	...	...	...	...	...

* Hreinar vaxtaberandi skuldir eru án leiguskuldbindinga

1460. Eigið fé Mílu nam 49,7 milljörðum króna í árslok 2022, næst kemur Síminn en eigið fé félagsins nam 35,3 milljörðum króna. Eigið fé Sýnar nam 9,5 milljörðum króna í árslok 2022 og eigið fé Ljósleiðarans nam 13,5 milljörðum króna á sama tíma. Miklu munar því á eigin fé tveggja stærstu aðila á markaði 3a, þ.e. Mílu og Ljósleiðarans.

1461. Þegar horft er til skulda/EBITDA hlutfallsins, en það hlutfall er fengið með því að deila EBITDA í vaxtaberandi skuldir að frádregnu handbæru fé, þá er hlutfallið 0,4 hjá Símanum á árinu 2022, 0,5 hjá Sýn, 4,5 hjá Mílu og 6,0 hjá Ljósleiðaranum. Hlutfallið gefur fjárfestum og/eða lánveitendum hugmynd um hversu langan tíma fyrirtæki sé að greiða upp skuldir sínar, án tillits til vaxta, skatta, afskrifta og rýrnunar. Hátt hlutfall getur leitt til hærri vaxta og erfiðleika með lánsfjármögnun. Eins og fram kemur hér að ofan er þetta hlutfall nokkuð herra hjá Ljósleiðaranum en Mílu.

1462. Þegar horft er til afkomu fyrirtækja í rekstraryfirlitinu hér að ofan sést að afkoma Mílu og Ljósleiðarans er neikvæð á árinu 2022, en bæði þessi fyrirtæki skiluðu jákvæðri afkomu árið á undan. Þannig var afkoma Mílu á árinu 2022 neikvæð um 354 milljónir króna og Ljósleiðarans um 87 milljónir króna en afkoma Mílu ársins 2021 var jákvæð um 1,1 milljarð króna og Ljósleiðarans um 273 milljónir króna. Það er því ljóst að afkoma Mílu og Ljósleiðarans hefur versnað mikið milli ára og liggur stór hluti af skýringunni í hærri fjármagnskostnaði félaganna, en vaxtastig hefur hækkað mikið á sl. 2 árum. Uppbygging í fjarskiptanetum krefst mikillar fjárfestingar sem fjármögnuð er með lánsfjármagni og því hefur hækkun á vaxtastigi mikil áhrif á fjármagnskostnað og afkomu innviðafyrirtækja. Meðalvextir óverðtryggðra lána Mílu hafa hækkað úr 4,73% á árinu 2021 í 9,10% á árinu 2022, en félagið var endurfjármagnað á árinu 2022. Meðalvextir óverðtryggðra lána Ljósleiðarans hafa hækkað úr 4,10% á árinu 2021 í 8,60% á árinu 2022, en félagið hóf útgáfu grænna skuldabréfa á fyrri hluta ársins 2022 til að reyna að draga úr fjármagnskostnaði. Eiginfjárlutfall og EBITDA Mílu og Ljósleiðarans er þó sterkt en ljóst er að herra vaxtastig hefur haft mikil áhrif á afkomu félaganna. Önnur félög í samanburði FST skila jákvæðri afkomu á árinu 2022 og þá sérstaklega Síminn en félagið seldi Mílu á árinu til Ardian France SA.

1463. Af þeim fyrirtækjum sem eiga föst aðgangsnét eða leigja aðgang að þeim er fjarskiptanet Mílu eina netið sem er nálægt því að vera landsdekkandi. Hlutfall tekna Mílu af heildartekjum fyrirtækja sem starfa á heimtaugamarkaði var árið 2022 um 63%, en var 62% árið 2019 og 78% árið 2012. Tekjur Ljósleiðarans voru um 28% af heildartekjum á árinu 2022 en voru 30% á árinu 2019 og 20% á árinu 2012. Önnur fjarskiptafyrirtæki voru samanlagt með minna en 10% tekna líkt og á árinu 2019, sem er umtalsverð aukning frá 2% hlutdeild á árinu 2012. Tekjur Mílu hafa því hlutfallslega lítið breyst frá árinu 2019 en taka þarf tillit til þess að á árinu 2021 keypti Míla farsímasendanet og IP/MPLS netkerfi Símans sem jók tekjur félagsins töluvert. Hafa þarf í huga að tekjusatsetning fyrirtækja á markaði fyrir föst aðgangsnét eru ekki að öllu leyti sambærilegar vegna mismunandi starfsemi viðkomandi fyrirtækja, og samspils markaða 3a og 3b, en gefur þó sterka vísbendingu um stöðu fyrirtækja á markaðinum.

1464. Rétt er að benda á að Ljósleiðarinn er að fullu í eigu Orkuveitu Reykjavíkur (OR) sem er opinbert fyrirtæki að mestu í eigu Reykjavíkurborgar. Fjárhagslegur styrkleiki OR er mikill í samanburði við framangreind fjarskiptafélög. Þess ber þó að geta að í samræmi við 10. gr. fjarskiptalaga skal Ljósleiðarinn vera fjárhagslega aðskilin frá annarri starfsemi OR eins og um óskyld fyrirtæki væri að ræða og þess gætt að samkeppnisrekstur eins og starfsemi Ljósleiðarans sé ekki niðurgreidd af annarri starfsemi OR sem nýtur einka- eða sérréttinda á öðru sviði en fjarskiptum. FST hefur það hlutverk samkvæmt lögum að hafa eftirlit með því að fjarskiptastarfsemi sé fjárhagslega aðskilin frá veitustarfsemi sem nýtur einka- eða sérréttinda á öðrum sviðum en fjarskiptum, en FST hefur í þeim tilgangi lagt ýmsar kvaðir á Ljósleiðarann á undanförunum árum.

1465. Það er mat FST að Ljósleiðarinn njóti ekki með beinum hætti fjárhagslegs styrkleika eiganda síns frekar en önnur helstu fjarskiptafyrirtæki frá eigendum sínum, t.d. lífeyrissjóðum sem eru helstu eigendur Símans og Sýnar og Ardian France SA sem er eigandi Mílu.

1466. Frávik á fjárhagslegum aðskilnaði Ljósleiðarans og OR, sem FST hefur greint á starfstíma Ljósleiðarans, geta að mati FST ekki talist veruleg. Með ákvörðun PFS nr. 3/2019 framkvæmdi stofnunin slíka úttekt vegna áranna 2016-2017³⁴⁹. Ákvörðunin var liður í eftirliti FST með framkvæmd á fjárhagslegum aðskilnaði Ljósleiðarans innan OR samstæðunnar á grundvelli 36. gr. þágildandi fjarskiptalaga frá 2003. Úttektin tók til tímabilsins 2016-2017 og byggði á bókhalds- og rekstrargögnum þessara ára. Það var meginniðurstaða stofnunarinnar að fjárhagslegur aðskilnaður OR og Ljósleiðarans hafi verið í samræmi við ákvæði 36. gr. þágildandi fjarskiptalaga, að undanskildum lánveitingum til Ljósleiðarans í tengslum við sjóðspott OR samstæðunnar. FST gerði einnig athugasemd við skilyrði lánastofnana í lánssamningum Ljósleiðarans um eignarhald OR yfir Ljósleiðaranum. FST taldi því þörf á að setja kvaðir á Ljósleiðarann um framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar OR og Ljósleiðarans um framangreind atriði. FST hafði ekki heimild skv. eldri fjarskiptalögum til að beita Ljósleiðarann viðurlögum vegna brota, öðrum en almennum dagsektum.

³⁴⁹ Í fyrri ákvörðunum sínum hefur FST einnig lagt ýmsar kvaðir á Ljósleiðarann til að tryggja umræddan fjárhagslegan aðskilnað og má í því sambandi benda á ákvarðanir PFS frá 13. nóvember 2006, nr. 32/2008, nr. 14/2010, nr. 25/2010, nr. 39/2010, nr. 2/2014 og nr. 11/2015. Ennfremur úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála frá 21. desember 2006, 27. ágúst 2007, nr. 3/2010 og nr. 5/2014.

1467. FST framkvæmdi aðra úttekt á fjárhagslegum aðskilnaði Ljósleiðarans innan samstæðu OR á árinu 2021 og tók úttektin til áranna 2018-2020. Niðurstaða FST var birt með ákvörðun stofnunarinnar nr. 1/2022 og kom þar m.a. fram að framkvæmd Ljósleiðarans á sjóðspotti OR var ekki að öllu leyti í samræmi við kvöð FST, sbr. ákvörðun stofnunarinnar nr. 3/2019. Þar sem um óverulegt frávík var að ræða og sem fullnægjandi skýring var gefin af Ljósleiðaranum taldi FST ekki ástæða til sérstakra aðgerða af hálfu stofnunarinnar. Í samræmi við fyrirmæli FST er ekki lengur skilyrði í nýjum lánasamningum félagsins um eignarhlut OR yfir Ljósleiðaranum. Þá kom ekkert fram í skoðun FST á verðlagningu á þjónustu milli Ljósleiðarans og OR um að þau viðskipti séu á einhvern hátt óeðlileg. Það var því niðurstaða FST að fjárhagslegur aðskilnaður OR og Ljósleiðarans, á árunum 2018 til 2020, hafi verið í samræmi við 36. gr. þágildandi fjarskiptalaga.

1468. ESA hafði til meðferðar kvörtun Símans vegna meints ólögmæts ríkisstuðnings í tengslum við hegðun Ljósleiðarans sem lýst var í framangreindri ákvörðun PFS nr. 3/2019. ESA birti ákvörðun³⁵⁰ sína þann 21. júní 2023 og var niðurstaða ESA að þær fjórar ráðstafanir sem voru til skoðunar hefðu ekki falið í sér ríkisaðstoð frá OR til Ljósleiðarans í skilningi EES-samningsins, utan ráðstöfunar 1 sem talin var vera minniháttar opinber aðstoð og því ekki ólögmæt ríkisaðstoð í skilningi EES-samningsins.

1469. Samkeppnislegir yfirburðir felast m.a. í því að Míla nýtur meiri hagkvæmni í rekstri en önnur fyrirtæki í heildsölu og er auk þess með langtíma heildsölusamning til 15 ára við Símann sem er langstærsta fyrirtækið í smásölu á fjarskiptamarkaðinum. Getur það m.a. komið fram í hagstæðari innkaupum, framleiðsluaðferðum, dreifingu og markaðssetningu.

1470. Þegar tekið er tillit til stærðar og fjárhagslegs styrks Mílu sem netrekanda á markaði fyrir föst aðgangsnet, ásamt heildsölusamningi til 15 ára við Símann, þá er það niðurstaða FST að þrátt fyrir að Míla sé ekki lengur hluti af Símasamstæðunni þá er heildarstærð félagsins og efnahagslegur styrkleiki meiri en hjá samkeppnisaðilum sem styrkir stöðu Mílu á viðkomandi markaði og skapar félaginu umtalsvert samkeppnisforskot.

6.1.5 Aðgangshindranir

6.1.5.1 Almennt um aðgangshindranir

1471. Aðgangshindrun er samheiti yfir ýmsa þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja. Ef hindranir eru fáar á markaði er möguleg arðsemi aðdráttarafl fyrir ný fyrirtæki til að vinna markaðshlutdeild af þeim sem fyrir eru. Möguleg samkeppni frá nýjum aðilum getur haft áhrif á hegðun markaðsráðandi fyrirtækis og dregið úr skaðlegum áhrifum þess á samkeppni. Aðgangshindranir veikja hins vegar eða koma í veg fyrir samkeppni.

1472. Í 20. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta kemur neðangreint fram:

„Aðgangshindranir á fjarskiptamörkuðum geta annars vegar varðað formgerð markaðar og hins vegar verið lagalegar og/eða byggðar á stjórnvaldsákvörðunum eða úrlausnum dómstóla. Fyrrgreindu aðgangshindranirnar stafa af kostnaðar- eða eftirspurnarskilyrðum sem skapa

³⁵⁰ <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/esa-finds-no-aid-was-provided-orkuveita-reykjavikur-subsidiary>

ósamhverfar samkeppnisaðstæður milli starfandi aðila og nýrra aðila og hindra eða koma í veg fyrir innkomu nýrra aðila inn á markað. Síðarnefndu aðgangshindranirnar byggjast ekki á efnahagslegum aðstæðum heldur stafa af lögum eða stjórnsýslu- eða dómaframkvæmd sem hafa bein áhrif á aðgangsskilyrði og/eða stöðu rekstraraðila á viðkomandi markaði.

Niðurstaða varðandi mat á umtalsverðum markaðsstyrk veltur m.a. á því hversu auðvelt er að komast inn á viðkomandi markað. Á fjarskiptamarkaði eru aðgangshindranir oft miklar, einkum vegna tæknilegra hindrana, t.d. skorts á tíðnum, eða þar sem aðgangur að viðkomandi markaði krefst mikillar innviðafjárfestingar þar sem fjárfestingar geta verið lengi að skila sér.,,

1473. Sterk tengsl eru á milli aðgangshindrana og arðsemi. Eftir því sem aðgangshindranir eru meiri, þeim mun meiri arðsemi má vænta hjá starfandi fyrirtækjum sem oft má rekja til skorts á samkeppni fremur en hagkvæmni. Ákjósanlegast er fyrir starfandi fyrirtæki á markaði að aðgangshindranir séu miklar en útgönguhindranir litlar. Við slíkar aðstæður fæla starfandi fyrirtæki ný fyrirtæki frá því að hasla sér völl og óarðbærari fyrirtæki munu auðveldlega leggja upp laupana.

1474. Markmiðið með markaðsgreiningu FST og hugsanlegum úrræðum í kjölfarið er eins og áður að efla samkeppni á viðkomandi mörkuðum, eða þeim landfræðilegum hlutum þeirra þar sem ekki ríkir virk samkeppni. Það er gert í þeim tilgangi að örva nýbreytni og þróun og efla samkeppnishæfni fyrirtækja og hag neytenda. Ein leið til þess er að draga úr aðgangshindrunum sem geta verið af ýmsum toga. Hér á eftir er nánar fjallað um helstu hindranir sem eru álitnar vera í vegi fyrir innkomu nýrra fyrirtækja á markaði 3a og 3b.

1475. Þær aðgangshindranir sem mæta fyrirtækjum á viðkomandi mörkuðum geta að miklu leyti komið til vegna í fyrsta lagi sterkrar stöðu eins eða fleiri fyrirtækja sem fyrir eru, og í öðru lagi vegna erfiðleika nýrra fjarskiptafyrirtækja að skapa sér þá aðstöðu sem þarf til að geta keppt á markaðinum. Til fyrri liðarins teljast yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp, stærðarhagkvæmni, breiddarhagkvæmni, aðgangur að fjármagni og lóðrétt samþætting. Til seinni liðarins geta m.a. talist óafturkræfur kostnaður, vaxtarhindranir og kostnaður við afgreiðslukerfi.

1476. Aðgangshindranir eiga almennt rætur sínar að rekja til þróunar og stöðu fjarskiptamarkaðarins, en í einhverjum tilvikum er hætt á að mögulegur markaðsráðandi aðili sjái sér hag í því að gera samkeppnisaðilum erfitt fyrir og seinka innkomu þeirra á markaðinn, t.d. með því að hafna beiðni um aðstöðu í hýsingarrými, setja þröng skilyrði um aðgang starfsmanna að húsnæði sem aðstaða er leigð í og svo framvegis. Mikilvægt er að fjalla um þær aðgangshindranir sem mögulega gætu verið til staðar á viðkomandi markaði og taka afstöðu til þess hvort um raunverulegar hindranir sé að ræða eða ekki.

6.1.5.2 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp

1477. Þegar fyrirtæki hefur yfirráð yfir aðstöðu sem torvelt og dýrt er fyrir aðra að koma sér upp, getur það verið veruleg hindrun fyrir samkeppnisaðila þess. Dæmi um slíka aðstöðu eru víðtæk aðgangs- og stofnnet, en enn fremur bitastraumskerfi þó í minna mæli sé. Þennan þátt þarf að skoða í samhengi við umfjöllun um óafturkræfan kostnað í kafla 6.1.5.3.

1478. Hægt er að draga úr fjárfestingarkostnaði með því að sameinast um fjarskiptavirki, þ.e. sameiginlega staðsetningu eða aðra samnýtingu á neti. Sameiginleg staðsetning felst t.d. í því

að nýir aðilar staðsetja búnað sinn í þar til gerðum mannvirkjum. Sparnaður sem af þessu hlýst gæti orðið töluverður, sérstaklega á dreifbýlissvæðum. Samnýting getur ýmist verið á grundvelli frjálsra samninga, samninga sem eru tilkomnir vegna skyldu sbr. 35. gr. fjarskiptalaga um að veita aðgang að aðstöðu eða álagðrar kvaðar um að veita aðgang án undangenginnar markaðargreiningar, sbr. 38. gr. fjarskiptalaga, eða aðgang í kjölfar markaðsgreiningar að mannvirkjum, sbr. 47. gr. fjarskiptalaga eða um að veita aðgang að netum og þjónustu, sbr. 48. gr. fjarskiptalaga.

1479. Uppbygging nýrra bitastraumskerfa er ekki aðeins spurning um aðgengi að jarðstrengjum, tengigrindum, götuskápum og innanhúss lögnum, þar sem það þarf einnig húsnæði fyrir kerfisbúnað sem tengist við heimtaugar. Þegar Míla uppfærði koparkerfi sitt úr ADSL í VDSL fyrir áratug eða svo raungerðist t.d. aðgangsskortur í götuskápum Mílu, sem gerði það að verkum að Vodafone (nú Sýn) hrökklaðist af viðkomandi heildsölumarkaði. Á ofangreint sérstaklega við um þéttbýli, en erfitt getur verið að finna heppilegan stað fyrir slíkt ásamt miklum kostnaði sem því getur fylgt.

1480. Ekki er sjálfsagt mál fyrir netrekendur að fá leyfi til að grafa fyrir nýjum heimtaugum. Í þéttbýli þarf víðast hvar að fjarlægja fyrirbyggjandi mannvirki (svo sem gangstéttir og vegi) áður en skurður er grafinn. Fyrir utan mikinn kostnað þá geta fylgt þessu óþægindi fyrir nærliggjandi íbúa. Vafasamt má því telja að fyrirtæki sjái sér hag í lagningu samskonar heimtauga og fyrir eru á viðkomandi svæðum nema á þéttbýlustu svæðunum, auk þess sem það getur verið þjóðhagslega óhagkvæmt. Ekki er því ólíklegt að aðilar muni leggja frekari ljósleiðaratengingar í hús í þéttbýli og þetta þannig eða stækka net sín og hefur Míla t.a.m. verið að leggja ljósleiðaranet sín á höfuðborgarsvæðinu á eftir Ljósleiðaranum og t.d. á eftir Tengi t.d. á Akureyri.

1481. Þó hafa sveitarfélög og lítil staðbundin fjarskiptafyrirtæki í einhverjum mæli lagt staðbundin aðgangsnet. Ekki verður séð að slíkt net hafi, að undanskyldri uppbyggingu á neti Ljósleiðarans og Tengis, Snerpu og Austurljóss að hluta verið lögð á samkeppnislegum forsendum til þessa, heldur hefur fé verið lagt í umrædda uppbyggingu af viðkomandi sveitarfélagi að viðbættum styrkjum frá fjarskiptasjóði og jafnvel Byggðastofnun í flestum tilfellum. Nú hefur Vestmannaeyjabær stofnað félagið Eygló sem mun ljósleiðaravæða allt sveitarfélagið á næstu 2-3 árum.

1482. Á síðustu misserum hefur Samkeppniseftirlitið veitt Mílu og Ljósleiðaranum annars vegar og Mílu og Tengi hins vegar leyfi til að samnýta jarðvegsframkvæmdir, m.a. á höfuðborgarsvæðinu, í Árborg, í Reykjanesbæ og á Húsavík. Slík áform eru auk þess uppi hjá Mílu og Ljósleiðaranum í Sveitarfélaginu Vogum og í Grindavíkurbæ á Suðurnesjum og milli Mílu og Tengis á Raufarhöfn í Norðurþingi. Slík samnýting gæti stuðlað að frekari ljósleiðarauppbyggingu hér á landi á arðbærum svæðum.

1483. Ef skortur er á aðstöðu fyrir fjarskiptabúnað getur það skapað aðgangshindrun fyrir aðila í innviða- eða þjónustusamkeppni. Húsakostur Mílu er sérstaklega mikilvægur í þessu tilliti sökum þeirrar forsögu sem fyrirtækið á í uppbyggingu fjarskiptakerfa um landið og mikilvægi þeirra við rekstur þjónustu og samtengingu neta. Ljósleiðarinn nýtir sér hins vegar að miklu leyti byggingar OR en engin aðgangskvöð hvílir á OR eða Ljósleiðarann, en OR býður hýsingu búnaðar í umtalsverðum mæli. Samkvæmt upplýsingum frá Ljósleiðaranum eru [...]%

af tengistöðum Ljósleiðarans í húsnæði í eigu OR. Ljósleiðarinn hefur einnig leigt aðstöðu í húsnæði Mílu í einhverjum mæli.

1484. Eins og áður hefur komið fram þá dugir aðgangur að heimtaugum ekki einn og sér til þess að tryggja samkeppni. Nýir aðilar á markaði verða jafnframt að eiga kost á því að koma fyrir búnaði sínum nálægt hnútpunktum (t.d. tengigrindum símstöðva). Í sumum tilfellum getur verið möguleiki á að koma fyrir búnaði í öðrum byggingum í næsta nágrenni hnútpunkts eða símstöðvar en oftast er ekki um það að ræða og finna verður pláss fyrir búnaðinn í viðkomandi húsnæði, ásamt því að tryggja þarf aðgengi að búnaðinum til eftirlits og viðhalds. Það getur þó verið erfitt í sumum tilvikum sökum plássleysis. Þéttbýli getur gert fyrirtækjum erfitt fyrir að reisa nýjar byggingar undir endabúnað sinn því byggingarland er oft ekki til staðar og þar sem það er til staðar þá er kostnaður við kaup á því mikill. T.d. hefur byggð verið að þéttast mjög í Reykjavík á síðust árum og því æ færri auð svæði tiltæk fyrir tækjarými. Höfnun beiðna um aðstöðu eða óeðlileg gjaldtaka getur orðið hindrun fyrir ný fyrirtæki á þessum markaði og jafnvel fyrir stækkun heimtauganeta starfandi fyrirtækja.

1485. Vega verður beiðni um aðgang að aðstöðu með þáttum eins og því fyrirliggjandi plássi sem stendur til boða, eftirspurnar og mikilvægi aðstöðunnar fyrir þá aðila sem eftir henni sækjast. Að auki að aðgangur að því plássi sé raunhæfur tæknilega eða fjárhagslega forvaranlegt að veita hann. Einnig verður að nefna að mögulegt er að truflanir hljótist af ef tveir aðilar eru með búnað í litlu rými.

1486. FST telur ólíklegt að nokkur aðili sjái sér hag í uppbyggingu nýrra heimtauganeta á landsvísu og nái slíkri landsdekkandi útbreiðslu eins og koparnet Mílu hefur haft til þessa, líklegra sé að fyrirtæki eins og t.d. veitufyrirtæki og einstök sveitarfélög úti á landi einbeiti sér frekar að ljósleiðaravæðingu án virks búnaðar í heimabyggð og á minni svæðum og stærri aðilar muni þetta útbreiðslu sína þar sem net þeirra eru fyrir og aukin útbreiðsla verði mögulega á þéttbýliskjörnum landsbyggðarinnar.

1487. FST ályktar að uppbygging nýrra bitastraumskerfa, a.m.k. á landsvísu, sé ýmsum erfiðleikum bundin og óraunhæf í mörgum tilvikum, a.m.k. á samkeppnislegum forsendum. Það má þó búast við því að uppbygging Mílu, Ljósleiðarans, Tengis og Snerpu haldi áfram á núverandi starfssvæðum félaganna á næstu árum, auk þess sem sveitarfélög á landsbyggðinni hafa fjármagnað eigin ljósleiðaranet í héraði, oftast með ríkisstyrkjum. Til að mynda má búast við því að starfssvæði Ljósleiðarans stækki á líftíma greiningarinnar þótt erfitt sé að spá fyrir um að hve miklu leyti. Ofangreint, ásamt mikilvægi aðgangs að aðstöðu, sérstaklega með tilliti til þeirrar ljósleiðaravæðingar sem nú stendur yfir, getur myndað aðgangshindranir fyrir almenna samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum.

1488. FST ályktar að skortur á aðstöðu, geti ásamt töfum á afgreiðslu umsókna verið hindrun fyrir samkeppni sem byggir á þjónustuframboði yfir föst aðgangsnet ef viðeigandi heildsölukvaðir eru ekki til staðar á þeim svæðum þar sem tiltekinn aðili hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Skortur á plássi er ekki almennt vandamál í dag. Því telst skortur á aðstöðu í húsnæði ekki hindrun fyrir samkeppni á svæðum þar sem tiltekinn aðili hefur umtalsverðan markaðsstyrk, miðað við að kvaðir um aðgang að því séu í gildi, en gæti verið aðgangshindrun ef kvaðir væru ekki til staðar.

6.1.5.3 Óafturkræfur kostnaður

1489. Þegar fyrirtæki fer inn á nýjan markað þarf það oft að vinna undirbúningsvinnu og leggja út fyrir stofnkostnaði. Ef innkoma á markað mistekst má stundum ná slíkum kostnaði til baka, t.d. með sölu á eignum og búnaði sem fjárfest hefur verið í. Óafturkræfur kostnaður er sá kostnaður sem nýr aðili mun þurfa að sitja uppi með takist honum ekki að vinna sér sess á markaðnum. Óafturkræfur kostnaður getur falið í sér aðgangshindrun vegna þess að þau fyrirtæki sem þegar eru á markaðinum standa ekki frammi fyrir honum þar sem kostnaður hefur í flestum tilfellum þegar verið greiddur. Ný fyrirtæki sem eru að hasla sér völl á þroskuðum markaði eins og þeim heildsölumörkuðum sem hér um ræðir eiga í meiri hættu á að taka á sig óafturkræfan kostnað en þau sem fyrir eru og hafa afskrifað hafa fjárfestingar sínar að stórum hluta.

1490. Kostnaður, t.d. vegna markaðssetningar, er yfirleitt mestur í upphafi rekstrar. Ef nýr aðili á að ná til sín verulegum hluta viðskiptavina þeirra fyrirtækja sem fyrir eru, þarf hann væntanlega að leggja í mikla og dýra markaðssetningu. Óafturkræfur kostnaður getur legið í fjárfestingum í fjarskiptabúnaði og viðskiptakostnaði tengdum markaðssetningu og þá sérstaklega hjá nýjum félögum sem eru að ná fótfestu á markaði. Telja má að óafturkræfur kostnaður sé líklegur til að vera hlutfallslega hár á Íslandi vegna landfræðilegra aðstæðna og dreifðrar byggðar.

1491. Þrátt fyrir að flestar heimtaugar hérlandis hafi lengstum verið koparlínur þá hafa fyrirtæki sem leggja heimtaugar eingöngu lagt ljósleiðaraheimtaugar undanfarin ár og bjóða upp á bitastraumspjónustu á sínum netum. Míla leggur nú ljósleiðaraheimtaugar af miklum krafti í ný hverfi auk eldri hverfa víða á höfuðborgarsvæðinu og víðar í þéttbýli utan höfuðborgarsvæðisins og hefur félagið uppi metnaðarfull áform um að halda því áfram á næstu árum. Míla býður GPON tengingar á ljósleiðaraheimtaugum sínum, en býður jafnframt VDSL háhraðalausnir yfir koparheimtaugar á flestum stöðum þar sem koparheimtaugar eru til staðar. Reiknar Míla með því að fasa koparnet sitt út í áföngum til ársloka 2028, þar sem mesti krafturinn í þeirri niðurlagningu verður tvö síðustu árin. Bæði Ljósleiðarinn og Tengir eru með P2P-högun á ljósleiðaranetum sínum. [...]. Hins vegar býður Ljósleiðarinn eingöngu upp á bitastraumsaðgang að sínum ljósleiðurum til heimila. Því er, eins og staðan er í dag, erfitt fyrir ný fyrirtæki að koma inn á bitastraumsmarkaðinn á því svæði sem Míla eða Ljósleiðarinn hafa byggt upp, án þess að leggja eigin ljósleiðara, á meðan Tengir býður aðgang að svörtum ljósleiðurum í heimtauganeti sínu.

1492. Stofnkostnaður við lagningu nýs gagnaflutningsnets, til að mynda fyrir bitastraumspjónustu, liggur í sérhæfðum búnaði og uppsetningu hans, sem hefur tiltölulega skamman líftíma vegna tæknipróunar á þessu sviði. Hafa verður í huga að talsverð verðmæti geta legið í sérhæfðri aðstöðu ásamt tilheyrandi lögnum. Sama á við um ljósleiðara sem kominn er ofan í jörðu þar sem aðgangsnét og stofnnét tengjast og þá sér í lagi á þeim stöðum þar sem ljósleiðaratengingar eru ekki fyrir hendi.

1493. Þá verður þess einnig að geta að nýjum fyrirtækjum hefur reynist erfitt að efna til samkeppni við bitastraumskerfi Mílu sem er nánast landsdekkandi og byggt hefur verið upp á undanförunum árum við önnur markaðsskilyrði. Míla starfrækir einnig umfangsmikil stofnlínukerfi sem gerir félaginu kleift að tengja saman öll aðgangskerfi félagsins um landið.

FST ályktar því að óafturkræfur kostnaður sé aðgangshindrun fyrir ný félög á viðkomandi heildsölumörkuðum.

6.1.5.4 Stærðarhagkvæmni

1494. Stærðarhagkvæmni er fyrir hendi í rekstri fyrirtækja þegar aukin framleiðsla hefur í för með sér lægri heildarkostnað á vöru- eða þjónustueiningu. Þetta er einkennandi fyrir tæknifyrirtæki með tiltölulega háan fastan kostnað og lágan breytilegan kostnað. Stærðarhagkvæmni getur virkað hvort tveggja í senn sem aðgangshindrun og sem samkeppnisforskot. Starfandi netrekendur leitast við að reka netin með hliðsjón af sem bestri nýtingu. Nýir netrekendur þurfa tíma til að byggja upp starfsemina, afla sér viðskiptavina og umferðar og geta því ekki vænst þess að njóta sömu stærðarhagkvæmni og þeir sem rekið hafa fjarskiptanet árum saman.

1495. Að því er viðvíkur breiðbandsmarkaðinum felur rekstur á bitastraumskerfi í sér stærðarhagkvæmni í hlutfalli við umfang og víðfeðmi þess bitastraumskerfis sem er í rekstri viðkomandi aðila. Er það vegna þeirra miklu og undirliggjandi fjárfestingar og fastakostnaðar sem t.d. liggur í kerfinu. Hagkvæmnin kemur einnig fram í lægri stofnkostnaði vegna magninnkaupa á búnaði og hagstæðum samningum við framleiðendur. Sömu leiðis getur falist stærðarhagkvæmni í lágmarksfjölda viðgerðarmanna og annarra starfsmanna með viðeigandi þekkingu og sérhæfingu sem þarf til þess að veita fullnægjandi þjónustu. Þessi atriði geta verið hindrun fyrir inngöngu á markaðinn.

1496. Míla býður upp á þjónustu um allt land, eða því sem næst, og er á sumum svæðum eitt fyrirtæki á markaði. Míla hefur haft tíma til að koma sér fyrir og náð viðskiptum á ýmsum svæðum sem önnur fyrirtæki hafa ekki haft kost á. Þá hefur Míla verið að kaupa eða leigja til langs tíma smærri staðbundin ljósleiðaranet í dreifbýli sem flest hver hafa verið byggð upp af sveitarfélögum með styrk frá fjarskiptasjóði og tekið yfir rekstur einhverra annarra og starfrækir þar bitastraumsþjónustu. Ætla má að það geri nýjum fyrirtækjum óhagkvæmara að komast inn á viðkomandi markaðssvæði og ná upp lágmarks stærðarhagkvæmni.

1497. Eftir að Vodafone (nú Sýn) fékk aðgang að ljósleiðaraþráði í eigu NATO í ársbyrjun 2011, hafði fyrirtækið aukið framboð sitt í bæjarfélögum og þorpum víðs vegar á landinu. Umræddur ljósleiðaraþráður, sem liggur hringinn í kringum landið tilheyrir stofnlínuhluta leigulínemarkaðar, en félagið rekur ekki eigið aðgangsnet, þar sem félagið kaupir fyrst og fremst aðgangsleið 1 í bitastraumi. Sýn byggði þó upp bitastraumsþjónustu fyrir eigin smásölu á fáeinum netum í dreifbýli. Eins og áður greinir er Sýn horfið af viðkomandi heildsölumarkaði. Samningur Sýnar um leigu ljósleiðaraþráðar NATO rann úr gildi 2022 en þess í stað var upplýst á heimasíðu Ljósleiðarans, dags. 30. júní 2022³⁵¹, að félagið og utanríkisráðuneytið hefðu samið um afnot Ljósleiðarans af tveimur af átta ljósleiðaraþráðum í ljósleiðarastreng NATO, sem liggur hringinn í kringum Ísland og til Vestfjarða. Um allt að 10 ára leigu er að ræða með möguleika á frekari framlengingu. Haft var eftir þáverandi framkvæmdastjóra félagsins að umræddur samningur markaði vatnaskil fyrir Ljósleiðarann, sem nú yrði enn betur í stakk búið að þjóna viðskiptavinum sínum. Samningur um kaup Ljósleiðarans á ýmsum netkerfum Sýnar var samþykktur af SE undir lok september 2023. Með þeim kaupum styrkjast tækifæri Ljósleiðarans til vaxtar og möguleikar fyrirtækisins til starfsemi á heildsölumörkuðum víðar

³⁵¹ <https://www.ljosleidarinn.is/frettir/ljosleidarinn-leigir-tvo-thraedi-i-nato-strengnum>.

um landið aukast. Aðkoma Sýnar að viðkomandi heildsölumörkuðum er hins vegar ekki lengur til staðar.

1498. Þrátt fyrir mikla uppbyggingu undanfarinna ára á heimtauganeti Ljósleiðarans á félagið enn töluvert í land með að vera á stærð við heimtauganet Mílu, nema á Höfuðborgarsvæðinu og víðar á suðvesturhorni landsins, svo og í einstökum sveitarfélögum á Reykjanesi og Suður- og Vesturlandi. FST gerir ekki ráð fyrir umtalsverðum breytingum hvað þetta varðar. Hins vegar lítur Ljósleiðarinn á landið allt sem markaðssvæði sitt þegar til lengri tíma litið, en ekki liggur fyrir framkvæmdaráætlun þess efnis. FST telur ólíklegt að það verði að veruleika á líftíma greiningar þessarar, að minnsta kosti svo markverð áhrif hafi á niðurstöðu hennar.

1499. FST ályktar því að Míla njóti stærðarhagkvæmni á flestum sviðum í rekstri og uppbyggingu bitastraumskerfa og styrkir það stöðu Mílu gagnvart öðrum félögum á markaðnum. Sú stærðarhagkvæmni getur komið fram sem aðgangshindrun fyrir hin síðarnefndu. Ljósleiðarinn nýtur að mati FST einnig töluverðrar stærðarhagkvæmni, en í minna mæli en Míla.

6.1.5.5 Breiddarhagkvæmni og netáhrif

1500. Breiddarhagkvæmni felst í því að það er ódýrara að framleiða tvær eða fleiri vörur saman heldur en í sitt hvoru lagi. Lægri kostnaður næst fram með því að samnýta aðföng í framleiðslunni. Gott dæmi um þetta er nýting á fjarskiptaneti þar sem boðin er ólík þjónusta til endanotenda. Breiddarhagkvæmni getur bæði virkað sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila og sem forskot á samkeppnisaðila.

1501. Eins og áður hefur verið nefnt er Míla með eina net heimtauga (kopar og ljósleiðari) og bitastraumspjónustu á landinu sem er nánast landsdekkandi. Félagið var með 49% markaðshlutdeild á landsvísu í árslok 2022 á markaði 3a og 52% á markaði 3b. Þá hefur félagið verið að sækja verulega í sig veðrið varðandi heildsölu bitastraumstenginga á ljósleiðara og var með um 42% hlutdeild þar í árslok 2022, eftir að hafa verið með 28% hlutdeild í árslok 2020 og 15% í árslok 2018, en hún var hverfandi fram til ársins 2016. Ljósleiðarinn var með 43% markaðshlutdeild í árslok 2022 á markaði 3a á landsvísu og með 45% markaðshlutdeild á markaði 3b. Tengir var svo með tæplega 6% markaðshlutdeild í árslok 2022 á landsvísu á markaði 3a og með tæplega 2% á markaði 3b. FST telur að á líftíma greiningarinnar muni hlutdeild Mílu í bitastraumspjónustu yfir ljósleiðaraheimtaugar aukast áfram á kostnað hlutdeilda Ljósleiðarans og Tengis og annarra ljósleiðararekenda. Míla býður einnig í auknum mæli heildsölupjónustu á bitastraumi á ljósleiðaraheimtaugum í eigu annarra.

1502. Míla býr að netkerfi sem nær til svo að segja alls landsins og var upphaflega byggt upp fyrir talsímann. Yfirgripsmikið netkerfi Mílu býður upp á víðtæka þjónustu um land allt, nánast óháð búsetu notenda. Er óhætt að segja að þessi aðstaða félagsins geti virkað sem aðgangshindrun á nýrri félög sem ekki hafa svo útbreitt bitastraumskerfi eða breitt þjónustuframboð.

1503. Ljóst er af framangreindri umfjöllun að Míla er það fyrirtæki sem starfar á flestum sviðum fjarskiptaþjónustu á heildsölustiginu. Míla, er eigandi að fjarskiptagrunnkerfi með allt að því landsdekkandi útbreiðslu og starfrækir bitastraumskerfi á grunnkerfi sínu, sem og á ljósleiðaranetum annarra aðila, á borð við Tengir og langflestum sveitanetum. Á

heildsölumarkaði er Míla með nánast landsdekkandi stofnnet og aðgangsnét sem önnur fjarskiptafyrirtæki, sem bæði smásölufyrirtæki kaupa þjónustu af til að veita fjarskiptaþjónustu á smásölumarkaði, sem og sem innlegg í eigin heildsöluframboð. Þá starfrækir Míla einnig farsímadreifikerfi það sem áður var í eigu Símans. Þjónustuframboð og breiddarhagkvæmni í framangreindum skilningi hjá Mílu er því mikil í fjarskiptaþjónustu á heildsölustigi bæði að því leyti að fyrirtækið býður upp á fjölpætta þjónustu á þessu sviði, auk þess sem hlutdeild á langflestum mörkuðum er mikil.

1504.Í 1. mgr. 19. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er fjallað um aðra þætti en markaðshlutdeild, sem áhrif geta haft á mat á markaðsstyrk. Í k-lið er t.a.m. fjallað um netáhrif (e. network effects). Þar segir að netáhrif geti verið bein eða óbein. Þar segir að bein netáhrif séu til staðar þegar verðmæti vöru eða þjónustu fyrir neytanda starfar af aukinni notkun annarra á slíkri vöru/þjónustu, en óbein netáhrif eigi sér stað þegar slíkt aukið verðmæti stafar af aukinni notkun á viðbótarvöru eða viðbótarþjónustu.

1505.Á sumum mörkuðum verða fyrirtæki þeim mun vænlegri í augum neytenda eftir því sem heildarfjöldi viðskiptavina þeirra er meiri. Skapast slíkar aðstæður á mörkuðum þar sem fleiri nýta viðkomandi aðfang eða kaupa viðkomandi þjónustu. Geta þá myndast svonefnd netáhrif. Má hér nefna fjarskiptamarkaði og í dæmaskyni markaði fyrir greiðslukort og hugbúnaðarmarkaði. Það má sjá í hendi sér að áður en greiðslukort komust í almenna notkun hafi verið erfitt að sannfæra fyrirtæki um að fá sér posa og neytendur um að verða sér úti um greiðslukort. Með tíð og tíma stækka svo þessi kerfi og verða þar með verðmætari. Eftir því sem fleiri nýta sér viðkomandi þjónustu þeim mun verðmætari verður hún fyrir neytendur. Hið sama á við um þá sem selja vöru og þjónustu að breyttum breytanda. Séu umfang og net viðskipta mjög stór er erfitt að komast inn á markaðinn. Séu netáhrifin nógu sterk getur markaðurinn smám saman þróast út í að hafa aðeins eitt stórt net með tilheyrandi einokun. Hætta á slíku væri alla jafna meiri ef mikil stærðarhagkvæmni felst í uppbyggingu netsins og engar vörur með góða staðkvæmd við netvöruna eru fyrir hendi.

1506.Helstu fjarskiptafyrirtæki á smásölumarkaði hafa á undanförunum árum lagt mikla áherslu á að ná til sín viðskiptavinum með því að bjóða upp á vinsæla sjónvarpsþjónustu með fjarskiptaþjónustu í vöndlum.³⁵² Í ákvörðun SE nr. 24/2023, *Beiðni Símans hf. um endurupptöku á sátt fyrirtækisins og Samkeppniseftirlitsins sem fram kemur í ákvörðun nr. 6/2015*, kemur fram að Síminn njóti mikilla yfirburða á mögulegum markaði fyrir vöndla fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu (einkum þríleikur). Fram kemur í þeirri ákvörðun að Sýn er þó eini aðilinn sem býður upp á vöndul sem er fjórleikur. Ljóst er að um fákeppni er að ræða á þessu sviði og hlutdeild Símans hefur verið um tvöföld eða þreföld á við aðra keppinauta frá 2016 til 2022 eins og segir í framangreindri ákvörðun SE.

1507. Helsti viðskiptavinur Mílu á smásölumarkaði fjarskiptaþjónustu er Síminn sem hefur boðið heimasíma, internet og sjónvarpsþjónustu í vöndli með svokölluðum Heimilispakka félagsins. Síminn hóf að bjóða upp á Heimilispakkann haustið 2015 og hefur með honum fremur styrkt stöðu sína á fjarskiptamarkaðinum á síðustu árum ef eitthvað er. Vísast til kafla 6.1.3.2 um heildsölusamning Símans og Mílu. Með auknum vinsældum á vöndlum Símans á smásölumarkaði þá aukast netáhrif fyrirtækisins í hugum neytenda sem aftur styrkir stöðu

³⁵² Fjallað er nánar um vöndla í ákvörðun SE nr. 24/2023, *Beiðni Símans hf. um endurupptöku á sátt fyrirtækisins og Samkeppniseftirlitsins sem fram kemur í ákvörðun nr. 6/2015*.

Mílu á heildsölumarkaði, en lóðrétt áhrif félaganna vara enn þrátt fyrir sölu á Mílu, sbr. umfjöllun um lóðréttu samþættingu í kafla 6.1.5.9 hér síðar í þessu skjali.

1508. Staða Sýnar í internetþjónustu á smásölustigi er svipuð og hjá Símanum hvað vöruframboð varðar en töluvert veikari hvað markaðshlutdeild varðar, og einnig veikari þegar kemur að farsíma- og talsímaþjónustu. Auk þess hefur horfið af bitastraumsmarkaði. Fyrirtækið býður sjónvarpsþjónustu í umtalsverðum mæli með sinni fjarskiptaþjónustu í vöndlum og nýtur breiddarhagkvæmni af þeim sökum, en þó í mun minna mæli en Síminn.

1509. Að vissu marki má segja að Ljósleiðarinn njóti breiddarhagkvæmi vegna eignatengsla við OR. Samningar eru á milli OR og Ljósleiðarans um að OR sinni stórum hluta nauðsynlegrar stoðþjónustu við rekstur Ljósleiðarans, t.d. má nefna að allir reikningar fyrirtækisins eru unnir af OR, ásamt stórum hluta almenns bókhalds. Einnig hefur Ljósleiðarinn aðgang að aðstöðu í byggingum OR á veitusvæði þess. Nýtur Ljósleiðarinn því breiddarhagkvæmni að því leyti sem fyrirtækjum, öðrum en Mílu, stendur ekki til boða með jafn víðtækum hætti. Vísast til kafla 6.1.3.3, 6.1.3.4 og 6.1.3.7 um heildsölusamninga Ljósleiðarans við Símann, Sýn og Nova.

1510. Ekki verður séð að aðrir netrekendur njóti sambærilega breiddarhagkvæmni á heildsölumarkaði, enda eru þeir mun minni af allri gerð og yfirleitt bundin við ákveðna byggðakjarna eða dreifbýli úti á landsbyggðinni.

1511. FST ályktar að breiddarhagkvæmni sé til staðar hjá Mílu sem yngri félög á markaðinum njóti ekki í sama mæli. Eins og ljóst er framangreindri umfjöllun er Míla það innviðafyrirtæki sem starfar á flestum sviðum fjarskiptaþjónustu. Á þetta sérstaklega við eftir yfirfærslu kerfa frá Símanum til Mílu í aðdraganda sölu Símans á Mílu til Ardian. Á það enn við þó tekið sé tillit til kaupa Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar. Eru framangreind kaup Ljósleiðarans aðallega hugsuð til þess að þjóna tveimur af átta ljósleiðaraþráðum í ljósleiðarastreng NATO sem liggur hringinn í kringum Ísland og til Vestfjarða sem utanríkisráðuneytið veitti félaginu afnot af þann 30. júní 2022. Af framangreindum átta ljósleiðaraþráðum í NATO strengnum eru fimm þræðir í eigu Mílu.³⁵³ Þrátt fyrir afnot Ljósleiðarans á tveimur þráðum í NATO strengnum er breiddarhagkvæmni Mílu í þjónustuframboði um stofn- og heimtauganet mun meiri en hjá öðrum félögum hér á landi. Af þeim félögum sem njóta breiddarhagkvæmni þá er Míla mun stærra fyrirtæki og með meiri breidd í framboði sínu á sviði fjarskiptaþjónustu á heildsölustigi en önnur fyrirtæki, þ.m.t. rekur félagið farsímadreifikerfi.

1512. Því er það mat FST að jafnvel þó önnur félög njóti breiddarhagkvæmni og netáhrifa í einhverjum mæli þá er ekki jafnt á með þeim komið og því telst aðeins sú breiddarhagkvæmni og netáhrif sem Míla ræður yfir möguleg aðgangshindrun.

6.1.5.6 Aðgangur að fjármagni

1513. Aðgangur að fjármagni getur haft afgerandi áhrif á hvernig fyrirtæki vegnar á samkeppnismarkaði. Þetta á sérstaklega við ef mikillar fjárfestingar er þörf í upphafi. Fjárhagslega stöndug fyrirtæki með góðan aðgang að fjármagni standa, að öðru óbreyttu,

³⁵³ Sjá frétt utanríkisráðuneytisins: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/07/01/Samid-um-hagnytingu-ljosleidarathrada/>.

betur að vígi og geta frekar varist keppinautum en sambærileg fyrirtæki sem eiga ekki jafn greiðan aðgang að fjármagni.

1514. Munur á milli fyrirtækja varðandi aðgang að fjármagni getur verið aðgangshindrun. Góður aðgangur að fjármagni getur bæði falið í sér aðgangshindrun og verið vísbending um markaðsstyrk.

1515. Aðstæður á fjármálamörkuðum hafa batnað umtalsvert frá 2008 þegar alþjóðleg fjármálakreppa reið yfir og var fjármálakreppan hérlandis sérstaklega erfið sem hafði áhrif á allt atvinnulíf í landinu. Síminn, Míla, Sýn og Ljósleiðarinn hafa öll gengið í gegnum endurfjármögnun í kjölfar bankahrunsins 2008 og því má segja að fjárhagslegur styrkleiki þeirra hafi aukist á undanförunum árum. Rekstrarumhverfi fyrirtækja hefur samt tekið að versna frá miðju ári 2021 þar sem verðbólga hefur hækkað og fyrirtæki glíma við hátt vaxtastig. Fjármagnskostnaður getur því hækkað töluvert hjá skuldsettum fyrirtækjum og hátt vaxtastig getur einnig leitt til þess að fyrirtæki dragi úr fjárfestingum.

1516. Aðgangur að fjármagni hefur almennt rýmkast hjá fyrirtækjum á fjarskiptamarkaði með batnandi efnahagsástandi á undanförunum árum og sem dæmi má nefna að í kjölfar sölu Símans á Mílu til Ardian France SA endurfjármagnaði félagið langtímalán Mílu með 6 milljarða króna láni, auk 2 milljarða króna lánalínu. Míla endurfjármagnaði langtímalán félagsins á árinu 2021 þar sem langtímalán frá Símanum til Mílu var greitt upp og nýtt lán tekið upp á 20 milljarða króna. Eftir sölu Mílu til Ardian France SA var félagið endurfjármagnað að nýju þar sem langtímalán félagsins var greitt upp og nýtt lán tekið frá eiganda félagsins, þ.e. Ardian France SA. Þá hafa eigendur Mílu greint frá því í fjölmiðlum³⁵⁴ að félagið hyggist hraða uppbyggingu fjarskiptainniðnaðs hér á landi og verja til þess um 30 milljörðum króna á næstu fimm árum. Stefnt er að því að 5G fjarskiptakerfi nái yfir 90% landsins innan fimm ára og áhersla verður lögð á lagningu ljósleiðara í dreifbýli.

1517. Ljósleiðarinn vinnur nú að undirbúningi að aukningu hlutfjár félagsins sem verður að öllum líkindum selt til nýrra hluthafa og verður það m.a. notað til að breyta fjármagnsskipan félagsins, þ.m.t. til að lækka skuldir, og til uppbyggingar á nýjum landshring. Vodafone (nú Sýn) fjármagnaði kaup á tilgreindum eignum 365 miðla hf. með langtímaláni að fjárhæð 4,7 milljarða króna á árinu 2017.

1518. Þann 28. febrúar sl. sendi Ljósleiðarinn tilkynningu³⁵⁵ til Kauphallarinnar vegna uppgjörs félagsins fyrir árið 2023 sem ber heitið „Tímabundið hægt á fjárfestingum Ljósleiðarans“. Í tilkynningunni kemur fram m.a. að dregið verði úr fjárfestingum Ljósleiðarans þangað til að niðurstaða fáiist úr hlutfjárauðningu félagsins en félagið var rekið með 570 millj. kr. halla á árinu 2023 samanborið við 87 millj. kr. tap fyrir árið á undan. Tekjur félagsins jukust um 13% milli ára og námu 4,3 milljörðum kr. á árinu 2023, eignir félagsins námu liðlega 37 milljörðum kr. og eiginfjárhlutfall um áramót var 34,7%.

1519. Samkvæmt tilkynningunni er heimild frá Orkuveitu Reykjavíkur sem er eigandi félagsins til aukningar hlutfjár og sölu þess í gildi út árið 2024, en Ljósleiðarinn hefur átt

³⁵⁴ https://www.mbl.is/frettir/burdargrein/2022/09/17/fjarfesta_fyrir_30_milljarda/.

³⁵⁵ <https://www.globenewswire.com/news-release/2024/02/28/2837052/0/is/T%C3%ADmabundi%C3%B0-h%C3%A6gt-%C3%A1-fj%C3%A1rfestingum-Lj%C3%B3slei%C3%B0arans.html>

kynningarfundir með innlendum og erlendum fjárfestum á markaði. Hlutfjáráukning Ljósleiðarans sé hugsuð til að styrkja fjárhag félagsins í tengslum við fjárfestingu á stofnneti Sýnar og áframhaldandi uppbyggingu.

1520. Í ársreikningi félagsins fyrir árið 2023 kemur fram í áritun óháðra endurskoðenda undir liðnum „ábending“ að án þess að gera fyrirvara við álit sitt vilja endurskoðendur félagsins vekja athygli á skýrslu stjórnar og skýringu nr. 20 um rekstrarhæfi félagsins. Í skýringu nr. 20 í ársreikningi félagsins kemur m.a. fram að stjórnendur hafa lagt fram áætlanir sem gera ráð fyrir vexti í náinni framtíð og því sé ljóst að félagið þurfi nýtt fjármagn til að styðja við þann vöxt sem áætlanir stjórnenda gera ráð fyrir. Félagið vinni að því að fá nýja hluthafa en ef sú vinna dregst á langinn muni móðurfélagið auka við sinn hlut í félaginu á markaðsvirði og tryggja þannig samfelldan rekstur.

1521. Mikil óvissa ríkir því um áætlanir Ljósleiðarans um uppbyggingu í náinni framtíð eftir birtingu félagsins á uppgjöri fyrir árið 2023 og ábendingu endurskoðenda þess og þær upplýsingar sem koma fram í skýringu nr. 20 um rekstrarhæfi félagsins. Þessar upplýsingar staðfesta því það mat FST sem stofnunin byggir á í sinni markaðsgreiningu varðandi áætlanir Ljósleiðarans um að útbreiðsluáform félagsins séu háðar mikilli óvissu. Vegna þeirrar óvissu þarf að gæta ákveðinnar varfærni þegar spáð er fyrir um stöðu Ljósleiðarans í náinni framtíð m.t.t. útbreiðsluáforma félagsins og aðgangs að fjármagni.

1522. Það er mjög fjármagnsfrek aðgerð að byggja upp jafn útbreitt heimtauganet og bitastraumskerfi og Mílu hefur yfir að ráða. Það sama má segja um aðgangsneta eins og Ljósleiðarinn rekur í dag. Heimtauganet Mílu var lagt, að töluverðu leyti, á tímum einkaleyfis og ríkisrekstrar, sérstaklega koparnetið. Uppbyggingu nets Ljósleiðarans er að mestu lokið á veitusvæði OR þó þetta megi netið á einhverjum svæðum. Þar kemur inn þétting byggðar og aukin þörf samfélagsins fyrir fjarskiptabjónustu. Ljósleiðarinn er í verkefnum við að stækka útbreiðslusvæði sitt eins og fram kemur í kafla 5.5.2.2 um útbreiðslu neta. Sömuleiðis hyggst Ljósleiðarinn byggja upp þjónustu um landið gegnum tengingar á NATO landshringnum. Hlutfjárútboð Ljósleiðarans hefur verið í undirbúningi um skeið og hyggst Ljósleiðarinn nota nýtt hlutfé m.a. til að greiða niður lán til uppbyggingar á landshring félagsins. Rannsókn SE á samruna er tengdist kaupum Ljósleiðarans á burðarneti Sýnar í desember 2022 lauk lok september 2023. Erfitt er fyrir FST að spá fyrir um útkomu fyrirhugaðs hlutfjárútboðs, m.a. hver áhugi fjárfesta verður þar sem aðeins verður boðinn út minnihluti hlutfjár en meirihlutinn verður áfram í opinberri eigu. Þá urðu framkvæmdastjórnarskipti í Ljósleiðaranum nýlega og tók nýr framkvæmdarstjóri við þann 1. október 2023. Því ríkir töluverð óvissa í kringum Ljósleiðarann og framtíðaráform félagsins þessa stundina.

1523. Tengir á Akureyri hefur og er ennþá með sitt ljósleiðaranet og bitastraumskerfi í uppbyggingu á Eyjarfjarðarsvæðinu og víðar á Norðurlandi, en sú uppbygging er hlutfallslega skemmra á veg komin en uppbygging á höfuðborgarsvæðinu. Ljóst er þó að aðgangur að fjármagni til uppbyggingar aðgangsnets verður áfram samkeppnishamlandi vegna mikils fjárfestingarkostnaðar eðli málsins samkvæmt, sérstaklega í dreifðari byggðum.

1524. Fjármagn til nýfjárfestinga er auðfengnara hjá starfandi félögum sem hafa sannað sig í uppbyggingu og rekstri neta, en þó má gera má ráð fyrir kröfum lánveitenda um a.m.k. 35% eiginfjárframlag, auk annarra skilyrða. Það krefst mikils fjármagns að byggja upp aðgangsneta og bitastraumskerfi sem er sambærilegt við það sem Míla á eða það net sem Ljósleiðarinn

hefur nú lagt, auk þess sem það myndi taka mörg ár að byggja slík net upp. Til þess er góður aðgangur að fjármagni nauðsynlegur. Auk þess verður að telja það afar ólíklegt að fjárhagslegur grundvöllur sé fyrir meira en tvö ljósleiðaranet eða bitastraumskerfi hér á landi á hverju svæði og sums staðar fyrir meira en eitt. Mikilvægt atriði hvað varðar fjármögnun heimtauganets og bitastraumskerfis er að slík fjármögnun þarf að vera til mjög langs tíma, þar sem fjarskiptanet og bitastraumskerfi taka langan tíma að borga sig upp. Eykur þetta mikilvægi þess að fyrirtæki hafi greiðan aðgang að fjármagni og/eða hafi nú þegar fjármagnað framkvæmdir.

1525. Þess verður þó að geta, eins og áður hefur verið nefnt, að ekki er nauðsynlegt að búa yfir landsdekkandi heimtauganeti eða bitastraumskerfi til að komast af á þessum mörkuðum. Það er líka raunin, að ef horft er til þeirra netrekanda sem farið hafa inn á heimtaugamarkaðinn eða bitastraumsmarkaðinn undanfarin ár, að engir þeirra stefna á að reka eigið landsdekkandi net, nema ef vera kynni Ljósleiðarinn, þótt FST telji ekki miklar líkur á að það verði að veruleika, a.m.k. á líftíma greiningar þessarar. Netrekendur eru jafnvel tengdir viðkomandi veitufyrirtækjum sem sjá hag í því að tengja sitt markaðssvæði ljósleiðara. Það sama á við um einstök sveitarfélög.

1526. Það er hins vegar ljóst að til þess að gera sig gildandi á viðkomandi markaði þarf fyrirtæki að ráða yfir töluverðri markaðshlutdeild og þar með útbreiðslu á heimtauganeti og bitastraumskerfi. Önnur fyrirtæki en Míla, Ljósleiðarinn og Tengir eru með mjög takmarkaða útbreiðslu og er samanlögð markaðshlutdeild þeirra aðeins tæp 3% á heimtaugamarkaði og um 3,5% ef aðeins er horft til ljósleiðaraheimtauga, auk þess sem Míla hefur verið að kaupa mörg slík net upp á síðustu misserum eða tryggt sér langtímayferráð yfir þeim. Þá hefur Míla tekið yfir rekstur fleiri slíkra neta og starfrækir félagið þar bitastraumskerfi. Til að ná til fleiri notenda þarf að byggja upp mun víðtækari og stærri heimtauganet og bitastraumskerfi en minni fyrirtækin hafa nú og það krefst aðgangs að fjármagni. Önnur fyrirtæki en Míla, Ljósleiðarinn og Tengir eru með mjög takmarkaða bitastraumspjónustu og er samanlögð markaðshlutdeild þeirra aðeins tæp 1,5% á bitastraumsmarkaði og rúmlega 1,5% ef aðeins er horft til bitastraum um ljósleiðaraheimtaugar.

1527. Að mati FST er afar ólíklegt að fjárhagslegur grundvöllur sé fyrir fleiri en tvö ljósleiðaranet eða bitastraumskerfi hér á landi, og sums staðar fleiri en eitt, ef horft er til fjárfestinga í föstum rekstrarfjármunum undanfarin ár, sem er að töluverðu leyti vegna ljósleiðaraheimtauga og tengdum búnaði, þ.m.t. bitastraumsbúnaði.

1528. Af framangreindum ástæðum er það mat FST að vegna þess hversu fjármagnsfrek uppbygging aðgangsneta og bitastraumskerfis er þá sé aðgangur að fjármagni aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki á þessum markaði. Telja verður að Míla og Ljósleiðarinn njóti forskots hvað þetta varðar umfram keppinauta sína á viðkomandi mörkuðum.

6.1.5.7 Vaxtarhindranir

1529. Markaður með mikla vaxtarmöguleika er umtalsvert meira aðlaðandi fyrir nýja aðila en staðnaður markaður (þroskaður markaður). Fyrirtæki sem íhuga innkomu á staðnaðan markað verða að mestu að ná viðskiptavinum frá þeim fyrirtækjum sem fyrir eru á markaði. Ef takmarkanir eru á því að markaður geti stækkað og að bjóða megi upp á víðtækari þjónustu er aðgangshindrun ef til vill fyrir hendi.

1530. Nú þegar hafa koparheimtaugar verið lagðar í svo til hvert einasta heimili og fyrirtæki á landinu, auk uppbyggingar nánast landsdekkandi bitastraumskerfa á kopar heimtaugunum sem rýrir vaxtarmöguleika á markaðnum mikið, því öll umtalsverð innkoma nýrra fyrirtækja verður að beinast að því að keppa við þau bitastraumskerfi sem fyrir eru, sem og félög á borð við Ljósleiðarann, Tengi, Snerpu og Austurljós en í minni mæli þó. Þeir vaxtarmöguleikar sem eru fyrir hendi á heildsölumarkaðnum eru því fyrst og fremst í bitastraumskerfum á ljósleiðaraheimtaugum á þeim svæðum þar sem fyrir eru eingöngu koparlínur. Míla hefur verið að stækka ljósleiðarakerfi sitt verulega á síðustu árum eins og fram hefur komið.

1531. Sá vöxtur sem verið hefur í breiðbandsvæðingu á undanförunum árum er í uppbyggingu bitastraumskerfa á ljósleiðaraheimtaugum. Ljósleiðaranet Mílu hafði í árslok 2022 verið tengt til um 120 þúsund heimila og fyrirtækja á landinu og stærstur hluti þess er á þjónustusvæði Ljósleiðarans. Því er ljóst að Míla mun á líftíma greiningarinnar áfram standa fyrir mjög kröftugri ljósleiðaraútbreiðslu. Ljósleiðarinn hafði á sama tíma lagt álíka margar ljósleiðaraheimtaugar og Míla, en þær takmarkast við suðvesturhluta landsins. Áform Ljósleiðarans um frekari ljósleiðaraútbreiðslu virðast vera töluvert smærri í sniðum en áform Mílu. Ljósleiðarinn virðist um þessar mundir helst vera í sameiginlegum ljósleiðaraframkvæmdum með Mílu, eins og í Reykjanesbæ, Sveitarfélaginu Árborg og í Vík í Mýrdal í Mýrdalshreppi og á Kirkjubæjarklaustri í Skaftárhreppi á Suðurlandi. Tengi hefur uppi hófleg áform um að fjölga tengingum á starfssvæði sínu. Það sama má segja um ljósleiðaranet Snerpu á Vestfjörðum og Austurljóss á Egilsstöðum og nágrenni á Austurlandi. Þá hefur Eygló í Vestmannaeyjabæ, félag í eigu sveitarfélagsins, hafið ljósleiðaraútbreiðslu alls sveitarfélagsins sem taka á 3 ár.

1532. Um 50 smá og staðbundin ljósleiðaraaðgangsnét hafa verið lögð með stuðningi stjórnvalda (fjaraskiptasjóður). Verkefnið náði til allt að 6.300 staðfanga og á árinu 2023 voru einungis fáeinir tugir staðfanga af þeim enn ótengd, svo verkefninu er svo gott sem lokið. Viðkomandi sveitarfélög hafa í flestum tilfellum samið við tiltekið fjaraskiptafyrirtæki, langoftast Mílu um að starfrækja þar bitastraumsbúnað, þannig að þjónustuveitendur geti þjónustað viðkomandi endanotendur. FST telur að líkur séu á að Míla styrki stöðu sína á slíkum netum á líftíma greiningarinnar. Ljósleiðarinn hefur keypt net í Mýrdalshreppi og getur, með aðgangi sínum að NATO ljósleiðarahringum, átt aukna möguleika á vexti með slíkri aðkomu að fleiri smáum netum á landsbyggðinni.

1533. Mikil útbreiðsla bitastraumskerfa á ljósleiðaraheimtaugum á þéttbýlustu stöðunum hefur mikil áhrif á vaxtarmöguleika fyrirtækja í greininni. Nær ómögulegt verður að telja að önnur fyrirtæki sjái sér hag í að byggja upp bitastraumskerfi til að bjóða breiðbandsþjónustu til heimila og fyrirtækja þar sem slík þjónusta er nú þegar í boði á ljósleiðara- og koparheimtaugum, svo ekki sé talað um svæði þar sem tvöfalt ljósleiðarakerfi er fyrir hendi.

1534. Tilvera eldri bitastraumskerfa gerir það að verkum að uppbygging nýrra bitastraumskerfa mun ávallt þurfa að keppa við þau kerfi sem fyrir eru. Í ljósi staðgöngu bitastraumspjónusta á koparheimtaugum og á ljósleiðaraheimtaugum rýrir þetta vaxtarmöguleika nýrra og minni fyrirtækja allmikið á viðkomandi heildsölumörkuðum.

1535. Það er niðurstaða FST að vaxtarmöguleikar á sviði uppbyggingar og reksturs heimtauga- og bitastraumkerfa séu mjög takmarkaðir frá því sem nú er og sá skortur á vaxtarmöguleikum sé líklegur til að virka sem hindrun fyrir ný og smærri félög á viðkomandi markaði.

6.1.5.8 Þróuð sölu- og afgreiðslukerfi

1536. Þróað afgreiðslukerfi getur virkað sem aðgönguhindrun fyrir nýja aðila og sem samkeppnisforskot. Þetta á sérstaklega við á markaði þar sem mikill kostnaður er bundinn í uppbyggingu afgreiðslukerfa eða þar sem eldri fyrirtæki hafa gengið frá einkasamningum við stærstu og/eða mikilvægustu þjónustuaðilana á markaðnum.

1537. Afgreiðslukerfi getur verið stór fjárfesting fyrir ný fyrirtæki sem vilja hasla sér völl á ákveðnum markaði. Þegar eldri fyrirtæki á markaðnum eru búin að afskrifa að mestu leyti kostnað við afgreiðslukerfi verður til aðgangshindrun fyrir hin nýju fyrirtæki. Fyrirtæki sem hafa yfir að ráða skilvirku afgreiðslukerfi geta með því haft forskot á ný fyrirtæki.

1538. Fjárfesting í afgreiðslu- og upplýsingarkerfum er ekki í beinu hlutfalli við fjölda viðskiptavina eða heildarsölu heldur er fjárfestingarkostnaður hlutfallslega meiri á hvern viðskiptavin í litlum fyrirtækjum. Fjárfesting í skilvirku afgreiðslukerfi felur í sér stærðarhagkvæmni. Eldri fyrirtæki hefur t.d. þróað afgreiðslukerfi og línubókhald yfir ár og áratugi á meðan ný fyrirtæki verða að byggja upp slík kerfi frá grunni.

1539. Skilvirk afgreiðslukerfi eru ein grundvallarstoðin í þjónustu við viðskiptavininn, enda er það yfirleitt í gegnum afgreiðslukerfin sem að viðskiptavinir eiga samskipti við fyrirtækið. Það er í gegnum afgreiðslukerfi sem sala er skráð, pöntuð, virkjuð og innheimt með reikningi. Það er vandséð að fyrirtæki geti haldið uppi traustri starfsemi og nægilega háu þjónustustigi til að byggja upp sannfærandi stöðu á þjónustumarkaði án þeirra.

1540. Undanfarna áratugi hefur Míla, og á meðan félagið var í eigu Símans, þróað afgreiðslukerfi og línubókhald sem nýtist félaginu. Verður að ætla að Míla geti nýtt sér umrætt pantana- og reikningagerðarkerfi áfram sem þróað var innan Símasamstæðunnar og reynslu sína til viðhalds og vaxtar slíkra kerfa.

1541. Að sama skapi má segja að Ljósleiðarinn njóti þess að vera tengt OR og hafa aðgang að afgreiðslukerfum þess. Það sama mátti segja um Sýn, en félagið starfar ekki lengur á viðkomandi heildsölumörkuðum. Þá verður að telja að Tengir búi yfir þróðu afgreiðslukerfi, þó stærðarhagkvæmni þess sé minni en afgreiðslukerfa Mílu og Ljósleiðarans. Ólíklegt verður að teljast að önnur minni fyrirtæki sem hafið hafa ljósleiðaraútbreiðslu sína og bitastraumsþjónustu og fyrirtæki sem hyggja á starfsemi á viðkomandi markaði eigi sama kost á jafn fullbúnu afgreiðslukerfi og þessi stærri fyrirtæki.

1542. FST ályktar að fjárfesting í afgreiðslukerfi og sérfræðipækking tengd því geti verið aðgangshindrun fyrir minni fjarskiptafélög á viðkomandi heildsölumarkaði, sem og fyrir ný félög.

6.1.5.9 Lóðrétt samþætting

1543. Lóðrétt samþætting er þegar sami aðili starfar á fleiri en einu framleiðslu- og/eða sölustigi, t.d. framleiðir vöru, selur öðrum aðilum í heildsölu og selur einnig sjálfur í smásölu. Fyrirtæki sem samþættir þannig ólíka starfsemi í virðis_keðjunni getur á grundvelli stöðu sinnar á heildsölu- eða smásölumarkaði hindrað samkeppni í þeim tilgangi að styrkja stöðu sína gagnvart keppinautum.

1544. Lóðrétt samþætting hefur frá sjónarhóli fjarskiptafyrirtækis ákveðna kosti þar sem fyrirtækið getur sameinað alla viðkomandi þjónustu undir einn hatt og t.d. notað sömu stoðkerfi fyrir bæði heildsölu- og smásölupáttinn. Einnig getur fyrirtæki með lóðréttu samþættingu átt tiltölulega auðvelt með að mismuna keppinautum á smásölumarkaðinum vegna stöðu sinnar á heildsölumarkaðinum, eða gert samkeppnisaðilum á viðkomandi heildsölumörkuðum erfitt fyrir, t.d. þegar það býður ekki smásölupjónustu sína á netum keppinautanna á heildsölustiginu. Slík smásölupjónusta getur verið í formi fjarskiptaþjónustu, sjónvarpsþjónustu eða vöndla slíkrar þjónustu.

1545. Þó að eftir sölu Símans á Mílu sinni Míla nánast eingöngu heildsölupjónustu, en Síminn bæði heildsölu- og smásölupjónustu, þá breytir það ekki þeirri staðreynd að Míla verður áfram aðalbirgir Símans til langs tíma og eini birgir Símans varðandi sumar þjónustutegundir. Í ársbyrjun 2021 fluttist þó stærsti hluti þeirrar heildsölupjónustu sem eftir var hjá Símanum eftir sátt samstæðunnar við SE á árinu 2013, sem endurskoðuð var 2015, yfir til Mílu, s.s. IP-MPLS netið, internetgátt, útlandagátt og RAN hluti farnetsins. Síminn er langstærsti viðskiptavinur Mílu og er sala til Símans um 70% af heildartekjum Mílu að jafnaði á undanförunum árum.

1546. Í ákvörðun SE nr. 16/2023, *Kaup Ardian á öllu hlutafé í Mílu ehf. af Símanum*, segir eftirfarandi í mgr. 4.5 í ákvörðunarorðum um skyldu Símans til að kaupa heildsölupjónustu af Mílu:

a) „Síminn er aðeins skuldbundinn að kaupa 80% af heildarþörf sinni fyrir breiðbandstengingar til heimila, annars vegar heimtaugaleiga og hins vegar bitastraumsþjónusta, yfir ljósleiðaratengingar eða xDSL kopartengingar samanlagt, af Mílu. Með þessu hefur Síminn fullt frelsi til þess að beina viðskiptum sínum til keppinauta Mílu hvað aðra og eftirstandandi heildarþörf fyrirtækisins áhrærir.

b) Eftir fimm ár er Síminn aðeins skuldbundinn að kaupa 80% af heildarþörf sinni fyrir gagnaflutning um leigulínur vegna fastlínupjónustu af Mílu. Tekur þetta bæði til lúkningarluta og stofnlínuhluta, sbr. nánar a og b. lið 7. gr. sáttarinnar. Þegar þessi breyting hefur tekið gildi hefur Síminn fullt frelsi til þess að beina viðskiptum sínum til keppinauta Mílu hvað afganginn af heildarþörf fyrirtækisins áhrærir.“

1547. Upphaflega fól heildsölusamningurinn í sér alhliða einkarétt Mílu til að veita Símanum alla þá heildsölupjónustu sem Síminn þarf á að halda til þess að geta selt fjarskiptaþjónustu í smásölu á viðkomandi smásölumarkaði til langs tíma. Var einkaréttur Mílu takmarkaður við 80% í framangreindum ákvörðunarorðum SE sem þó verður að teljast verulegt hlutfall af heildarþörf félagsins á viðkomandi heildsölumörkuðum. Með framangreindum skuldbindingum Símans er viðhaldið lóðréttum viðskiptatengslum félagsins við Mílu að

stórum hluta. Í dag kaupir Síminn um [...] % af bitastraumsþjónustu sinni í fastanetum af Mílu en afganginn af Ljósleiðaranum. Samkvæmt gögnum frá fjarskiptafélögunum kemur í ljós að Síminn hefur ekki keypt slíka þjónustu af Tengir nema í mjög litlu mæli þrátt fyrir að Tengir hafi ítrekað óskað eftir slíkum viðskiptum við Símann [...]. Samkvæmt ofangreindu á Síminn því aðeins um 10% svigrúm eftir til að versla af öðrum en Mílu næstu 13-14 árin a.m.k.

1548.Í tilfelli ljósleiðaraheimtauga Ljósleiðarans er lóðrætt samþætting jafnvel enn umfangsmeiri hvað varðar viðkomandi heildsölumarkaði. Ljósleiðarinn selur öðrum fjarskiptafyrirtækjum í raun ekki aðgang að eigin heimtaugum heldur aðeins að bitastraumi. Nær eingöngu er um að ræða innri sölu á viðkomandi heildsölumörkuðum, þ.e. munur á milli heimtauga og bitastraums er ekki sérstaklega sundurgreindur til ytri aðila. Viðskiptavinir geta því almennt ekki keypt aðgang að heimtaug eingöngu heldur verða þeir einnig að kaupa aðgang að bitastraumi. Þetta er þó ekki algilt því að fyrirtæki hafa fengið aðgang að svörtum ljósleiðara á fyrirtækjamarkaði, en fyrirtæki sem leigja heimtaugar af Ljósleiðaranum eru tiltölulega fá. Þá er Tengir er einnig lóðrétt samþætt fyrirtæki á sama máta hvað varðar not á eigin heimtaugum fyrir bitastraumsþjónustu sína, en stærstur hluti heimtauga Tengis er þó afhentur Mílu sem svartur ljósleiðari og á þeim byggir Míla umfangsmikla GPON bitastraumsþjónustu á starfssvæði Tengis.

1549.Í raun eru Snerpa og Austurljós einu fjarskiptafyrirtækin sem starfa á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði (að einhverju marki) og teljast því hrein lóðrétt samþætt fjarskiptafyrirtæki, þar sem Snerpa og Austurljós nota eigin heimtaugar og bitastraumskerfi í þágu smásölu sinnar. En um er að ræða staðbundna aðila. Snerpa starfar á hluta Vestfjarða og er mjög smá í sniðum miðað við Mílu og Ljósleiðaranna og raunar Tengir líka. Austurljós starfar á Austurlandi og er enn smærra í sniðum, með einungis 4 starfsmenn, þ.e. framkvæmdastjóra, tæknimann og tvo þjónustufulltrúa.

1550.FST ályktar að einkenni lóðréttar samþættingar, á viðkomandi mörkuðum þessa máls sé líkleg til að vera áfram nokkur aðgangshindrun fyrir ný félög á markaðinum þrátt fyrir sölu Símans á Mílu á árinu 2022 sem lauk með sátt, sbr. framangreinda ákvörðun SE nr. 16/2023. Í sátt Ardian við SE frá 15. september 2022³⁵⁶ voru skorður settar á einkarétt Mílu til að eiga viðskipti við Símann eins og frammar er lýst í ákvörðunarorðum eftirlitsins í samrunamálinu. Umrædd sátt dregur að einhverju leyti úr lóðréttar samþættingar Mílu og Símans, en eftir stendur að Síminn er skuldbundinn til að kaupa a.m.k. 80% af heildarþörf félagsins hjá Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum. Að mati FST til ber skuldbindingin með sér einkenni lóðréttar samþættingar, þar sem hún takmarkar að verulegu leyti viðskiptafrelsi Símans og þ.a.l. samkeppni frá núverandi og mögulegum keppinautum Mílu.

1551.Í ákvörðun SE nr. 24/2023, Beiðni Símans hf. um endurupptöku á sátt fyrirtækisins og Samkeppniseftirlitsins við SE, frá árinu 2015, sem fram kemur í ákvörðun SE nr. 6/2015, er m.a. fjallað um lóðréttu samþættingu Símans og Mílu eftir sölu Símans á Mílu. Um framangreint segir m.a. eftirfarandi í framangreindri ákvörðun SE:

- „Eins og rökstutt er í kafla 3 hér að framan hefur Síminn enn verulega sterka stöðu á mikilvægum mörkuðum þessa máls. Á flestum mörkuðum sem Síminn

³⁵⁶ Sjá sátt Ardian við Samkeppniseftirlitið: <https://www.samkeppni.is/media/almennar-myndir/Ardian-Mila-SE-satt-150922.pdf>.

starfar á er hlutdeild hans há samanborið við aðra keppinauta. Á flestum sviðum, þ.e. í talsíma, Internettengingum, hluta af sjónvarpsmörkuðum, vöndlamarkaði og við sölu á Símanum Sport/Enska boltanum, er hlutdeild Símans hæst og í flestum tilvikum tvö- eða þreföld á við þann keppinaut sem næst kemur að stærð. Í áskriftarsjónvarpi er Síminn með næst hæstu hlutdeild, en hlutur Sýnar er meiri. Á farsíamarkaði er hlutdeild Símans áþekk og hlutdeild Nova.

- *Gögn málsins gefa til kynna að núverandi hagsmunatengsl Símans og Mílu beri a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttar samþættingar, sbr. nánar umfjöllun í kafla 4 hér að framan. Brugðist var við áhrifum þessa á innviðamarkaði með skilyrðum sem sett voru um heildsölusamning og háttsemi Mílu til framtíðar. Að teknu tilliti til framkominna gagna og sjónarmiða í þessu máli, telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að verja samkeppni á smásölu- og e.a. heildsölumarkaði með sambærilegum hætti.“*

1552. Í framangreindri ákvörðun SE nr. 24/2023 var komist að þeirri niðurstöðu að ekki væri tímabært að álykta að lóðrétt samþætting væri ekki enn til staðar milli Símans og Mílu þrátt fyrir slit á eignartengslum félaganna og sölu félagsins til Ardian, sbr. eftirfarandi í ákvörðun eftirlitsins:

„Þrátt fyrir söluna á Mílu og að skorið hefur verið á bein eignatengsl á milli fyrirtækjanna er áfram í gildi viðtækur heildsölusamningur og samningur um fjármögnun á milli Símans og Mílu, en ítarlega er fjallað um þá í ákvörðun nr. 16/2023. Mynda þessir samningar að mati Samkeppniseftirlitsins mjög sterk hagsmunatengsl á milli fyrirtækjanna sem geta birst í ýmsu. Það er því að lágmarki ekki tímabært að slá því föstu að áhrifa hinnar lóðréttu samþættingar gæti ekki enn.“

1553. Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat FST að ekki sé tímabært að slá því föstu að hagsmunatengsl, sem jafna megi til lóðréttar samþættingar njóti ekki lengur við á viðkomandi heildsölumörkuðum þessarar greiningar, sem getur takmarkað mögulega samkeppni á heildsölustigi á líftíma þessarar greiningar. Þá er Míla lóðrétt samþætt á öllum eða flestum stigum virðisikeðju fjarskiptabjónustu og keppinautar, samstarfsaðilar eða önnur fjarskiptafélög mörg hver eru háð Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum þessarar greiningar líkt og framar segir. Þá er lóðrétt samþætting Ljósleiðarans jafnvel enn umfangsmeiri hvað varðar viðkomandi heildsölumarkaði þar sem Ljósleiðarinn selur öðrum fjarskiptafyrirtækjum í raun ekki aðgang að eigin heimtaugum heldur aðeins að bitastraumi. Tengir er einnig lóðrétt samþætt fyrirtæki á sama máta hvað varðar not á eigin heimtaugum fyrir bitastraumsþjónustu sína. Snerpa er lóðrétt samþætt fyrirtæki, en félagið er staðbundið og lítið. Það sama má segja um Austurljós, en það er enn minna fyrirtæki en Snerpa.

6.1.5.10 Niðurstaða varðandi aðgangshindranir á viðkomandi mörkuðum

1554. Í kafla 6.5.1. voru aðgangshindranir til umfjöllunar en aðgangshindrun er samheiti yfir ýmsa þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja. Aðgangshindranirnar geta annars vegar stafað af kostnaðar- eða eftirspurnarskilyrðum sem skapa ósamhverfar samkeppnisaðstæður milli starfandi aðila og nýrra aðila og hindra eða koma í veg fyrir innkomu nýrra aðila inn á markað. Hins vegar eru aðgangshindranir sem byggjast ekki á efnahagslegum aðstæðum

heldur stafa af lögum eða stjórnsýslu- eða dómaframkvæmd sem hafa bein áhrif á aðgangsskilyrði og/eða stöðu rekstraraðila á viðkomandi markaði. Niðurstaða varðandi mat á umtalsveðum markaðsstyrk veltur m.a. á því hve auðvelt er að komast inn á viðkomandi markað, sbr. 20. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Er því mikilvægt að FST leggi mat á þær aðgangshindranir sem til staðar eru á viðkomandi mörkuðum og að hve miklu leyti þær hindra virka samkeppni. Eðli málsins samkvæmt eru aðgangshindranir á fjarskiptamarkaði oft miklar, t.a.m. vegna tæknilegra hindrana eða þar sem aðgangur að markaði krefst mikillar innviðafjárfestingar sem geta verið lengi að verða arðbærar.

1555. Fyrirtæki búa við breiddarhagkvæmni (e. economies of scope) þegar þau geta sparað kostnað vegna aukinnar skilvirkni sem verður við það að framleiða, dreifa og selja tvær eða fleiri vörur í stað einnar. Þessi hagkvæmni getur t.d. falið í samnýtingu á aðföngum og framleiðslutækjum. Þegar fyrirtæki sem fyrir eru á markaðnum búa við breiddarhagkvæmni (sérstaklega ef þau eru með umtalsverða markaðshlutdeild) getur hún falið í sér aðgangshindrun fyrir nýja keppinauta sem ætla sér að koma inn á markaðinn og framleiða t.d. bara eina vöru. Jafnvel þó kostnaðaruppbýgging þeirra sé eins hagkvæm og unnt er ná þau tæpast sömu hagkvæmni og það fyrirtæki sem fyrir er og framleiðir fleiri vörutegundir. Í því sambandi er m.a. litið til ýmissa aðgangshindrana og umfangs fjarskiptaneta, þ.m.t. á viðkomandi mörkuðum þessarar greiningar. Einnig skiptir sölu- og markaðskerfi máli og hvort viðkomandi fjarskiptafyrirtæki geti boðið sömu viðskiptavinum fjölbreytta þjónustu vegna aðgangs að breiðu vöruframboði, þ.e. breiddarhagkvæmni o.fl. kemur einnig við sögu.

1556. Eins og ljóst er af framangreindri umfjöllun er Míla það innviðafyrirtæki sem starfar á flestum sviðum heildsölustigs fjarskiptaþjónustu. Á þetta sérstaklega við eftir yfirfærslu á umræddum kerfum Símans yfir til Mílu eins og framar greinir. Nánar tiltekið felur þjónusta Mílu í sér heimtaugaleigu á kopar og ljósleiðara sem og gagnaflutning um heimtaugar, þ.m.t. bitastraumsþjónustu og leigulínuþjónustu. Míla býr yfir landsdekkandi stofnlínuneti sem eru fimm þræðir af átta úr sk. NATO ljósleiðarastreng og frá honum eru leigulínur til byggðarlaga og heimtaugar til heimila, fyrirtækja og stofnana vítt og breytt um landið. Með yfirfærslu á kerfum Símans til Mílu jók fyrirtækið þjónustuframboð sitt umtalsvert. Um er að ræða aðallega IP-MPLS gagnaflutningsnetið (e. Multi-Protocol Label Switching) og farsímadreifikerfið (e. Radio Access Network, RAN) auk þeirrar þjónustu sem tengist þessum kerfum, þ.m.t. internetþjónustu (internetgátt). Til viðbótar við þetta rekur Míla óvirka og virka farsímainnviði vítt og breytt um landið.

1557. Ljósleiðarinn hefur yfir að ráða eigin ljósleiðarastofnneti sem liggur frá Reykjavík til sveitarfélaga á Suðurnesjum og austur að Landeyjasandi um Hveragerði, Selfoss, Þorlákshöfn, Hvolsvöll og til Vestmannaeyja. Eins frá Reykjavík norðvestur á land um Akranes, Borgarnes, Hvanneyri og Bifröst. Aðgangsnet Ljósleiðarans náði til um 71% heimila og fyrirtækja á landinu í árslok 2022. Það fyrirtæki starfrækir aðeins aðgangsnet og kerfi, þ.e. heildsölu ljósleiðaraheimtauga meðfylgjandi bitastraumsaðgangs á höfuðborgarsvæðinu og í umræddum nágrannabyggðarlögum. Hefur Ljósleiðarinn því ekki sinnt öðrum sviðum fjarskipta fram til þessa. SE hefur samþykkt kaup Ljósleiðarans á stofnneti Síonar en með þeim kaupum mun Ljósleiðarinn nota stofnkerfi Síonar til stuðnings væntanlegu þjónustuframboði sínu með afnotum af tveimur þráðum í NATÓ strengnum sem félagið fékk úthlutað þann 30. júní 2022 eins og framar segir. Ljósleiðarinn hefur því ekki búið við sömu breiddarhagkvæmni og Míla í innviðaþjónustu.

1558. Ljóst má telja að ef fyrirtæki ætlar sér að komast inn á viðkomandi markað og byggja þjónustu á eigin heimtauga- og/eða bitastraumskerfi þarf það að byggja upp aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp. Ekki þarf einungis að leggja í mikinn kostnað við uppbyggingu dreifikerfis og innviða, því auk þess er mjög mikilvægt að komast að með tækjabúnað fyrirtækisins í hýsingu, sérstaklega vegna samtengingar eigin búnaðar við net og kerfi annarra aðila. Á það bæði við um dreifbýli og einnig þéttbýli þar sem Míla hefur veitt aðgang að aðstöðu sem að sögn fyrirtækisins er ekki skortur á um þessar mundir. Þess má t.d. geta að Sýn hefur verið að draga sig út úr því að reka eigið bitastraumskerfi yfir í að kaupa bitastraumsaðgang af Mílu, Ljósleiðaranum og Tengi. Sýn, sem er næst stærsti aðilinn á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu, hefur því verið að færa sig niður fjárfestingarstigann. Eins hefur Síminn dregið verulega út starfsemi sinni á heildsölustigi með yfirfærslu fjarskiptakerfa til Mílu í aðdraganda sölu Símans á Mílu til Ardian eins og fyrr segir. Þess í stað kaupir Síminn viðkomandi heildsöluaðgang að langmestu leyti hjá Mílu og hefur þessi yfirfærsla kerfa styrkt stöðu Mílu á heildsölustigi. Yfirráð yfir aðstöðu er því álitin umtalsverð aðgangshindrun að mati FST.

1559. Skortur á aðstöðu hjá Mílu er ekki almennt vandamál í dag að sögn fyrirtækisins, auk þess sem pláss mun aukast við niðurlagningu talsímakerfisins, sem nú er að ljúka. Því telst skortur á aðstöðu í húsnæði ekki hindrun fyrir samkeppni, miðað við að kvaðir um aðgang að því séu í gildi, en gæti verið aðgangshindrun ef kvaðir væru ekki til staðar.

1560. Fyrir ný fyrirtæki sem hyggjast byggja upp eigin heimtauga- og/eða bitastraumskerfi má telja að óafturkræfur kostnaður af fjárfestingunni feli í sér verulega aðgangshindrun. Sér í lagi á stöðum þar sem nú þegar hafa verið byggð upp fleiri en eitt kerfi á fyrirliggjandi ljós- og koparheimtaugum, en einnig víða á dreifbýlum svæðum þar sem aðeins eitt fastanet er til staðar, sérstaklega ef það er ljósleiðaranet.

1561. Míla býr yfir stærðar- og breiddarhagkvæmni sem að ekki er fyrirsjáanlegt að samkeppnisaðilar geti jafnað á líftíma greiningarinnar. Óhjákvæmilega myndu ný fyrirtæki á markaði eiga erfitt með að keppa við þær aðstæður og skapar það verulega aðgangshindrun.

1562. FST telur að aðgangur að fjármagni verði alltaf takmarkandi þáttur vegna þess hve kostnaðarsamt og tímafrekt það er að komast inn og verða gildandi þátttakandi á heimtauga- og bitastraumsmarkaði. Aðgangur að fjármagni telst því vera umtalsverð aðgangshindrun á viðkomandi markaði.

1563. Það er mat FST að vaxtarmöguleikar hafi minnkað á undanförunum árum á viðkomandi markaði og þeir séu ekki miklir á líftíma þessarar greiningar. Er það m.a. vegna þess hve bitastraumskerfi á ljósleiðaratengingum eru orðin útbreidd í fjölmennustu og þéttbýlustu byggðalögum.

1564. Umfangsmikil afgreiðslukerfi Mílu og Ljósleiðarans geta veitt fyrirtækjunum forskot á minni og ný fyrirtæki og kalla á sambærileg kerfi hjá þeim.

1565. Ljóst er af fyrri umfjöllun að lóðrétt samþætting hefur ákveðna kosti fyrir fjarskiptafyrirtæki þar sem fyrirtækið getur sameinað alla viðkomandi þjónustu undir einn hatt og t.d. notað sömu stoðkerfi fyrir bæði heildsölu- og smásöluþáttinn. Eins getur fyrirtæki með lóðréttu samþættingu mismunað keppinautum á smásölumarkaðinum vegna stöðu

sinnar á heildsölumarkaðinum, eða gert samkeppnisaðilum á viðkomandi heildsölumörkuðum erfitt fyrir, t.d. þegar það býður ekki smásölupjónustu sína á netum keppinautanna á heildsölustiginu. Í kafla 6.1.5.9 er litið til þess að þó svo að eftir sölu Símans á Mílu hafi Míla að langmestu leyti eingöngu sinnt heildsölupjónustu, en Síminn bæði heildsölu- og smásölupjónustu, þá breyti það ekki þeirri staðreynd að Míla verður áfram aðalbirgir Símans til langs tíma og eini birgir Símans varðandi sumar þjónustutegundir. Þá var einnig litið til þess að í ákvörðun SE nr. 24/2023 var komist að þeirri niðurstöðu að ekki væri tímabært að álykta að einkenni lóðréttrar samþættingar væru ekki enn til staðar milli Símans og Mílu þrátt fyrir slit á eignartengslum félaganna.

1566. FST telur að greina megi einkenni lóðréttrar samþættingar Mílu og Símans sem er líkleg til að vera áfram nokkur aðgangshindrun fyrir ný félög á markaðinum þrátt fyrir sölu Símans á Mílu á árinu 2022 sem lauk með sátt. Liggur fyrir að með sátt Ardian við SE frá 15. september 2022 voru skorður settar á einkarétt Mílu til að eiga viðskipti við Símann. Þannig var að einhverju leyti dregið úr lóðréttri samþættingar Mílu og Símans, samt sem áður er Síminn skuldbundinn til að kaupa a.m.k. 80% af heildarþörf félagsins hjá Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum. Skuldbindingin hefur að mati FST í för með sér einkenni lóðréttrar samþættingar, þar sem hún takmarkar að verulegu leyti viðskiptafrelsi Símans og þ.a.l. samkeppni frá núverandi og mögulegum keppinautum Mílu. Af öllu framangreindu leiðir að FST er á þeirri skoðun að viðskiptatengsl og heildsölusamningur sá er félagið gerði við Símans við sölu fyrirtækisins til Ardian beri með sér einkenni lóðréttrar samþættingar a.m.k. að hluta til en líkt og fyrr segir og fela þau tengsl að einhverju leyti í sér aðgangshindrun.

1567. Þess ber að geta að aðgangshindranir eru lægri fyrir fyrirtæki sem hyggja á litla og staðbundna útbreiðslu. Nokkur sveitarfélög og/eða fyrirtæki hafa komið sér upp aðgangsnetum, í flestum tilvikum með ríkisstuðningi, og eru starfandi nú þegar á landsbyggðinni. Slík net eru flest í eigu viðkomandi sveitarfélaga og/eða veitufyrirtækja og hafa í takmörkuðum mæli verið byggð upp á samkeppnislegum forsendum, heldur sem samfélagsleg verkefni, m.a. til að styðja við byggðapróun. Þess utan hefur Míla verið að kaupa þau mörg hver upp á síðustu misserum, leigja til langs tíma eða a.m.k. að veita bitastraumspjónustu um þau. Þessi heimtauganet munu þó aldrei hafa mikil áhrif á viðkomandi heildsölumarkað, nema kannski mjög svæðisbundið, auk þess sem að þau munu ekki njóta stærðar- eða breiddarhagkvæmni. Auk þess starfrækja minnstu netin ekki bitastraumskerfi heldur semja almennt við starfandi fjarskiptafyrirtæki um það, og þá helst við Mílu. Nú hafa um 6.300 staðföng verið tengd gegnum verkefnið „Ísland ljóstengt“, í hinum dreifðustu byggðum, en síðustu tugir tenginga þess verkefnis (sem hófst 2016) átti að ljúka á árinu 2023. Eru þetta tæp 4% tengdum rýmum á landinu. Míla hefur nú öðlast yfirráð yfir um töluverðum hluta þeirra. FST er því á þeirri skoðun að tilkoma minni aðgangsneta í dreifðum byggðum hafi ekki umtalsverð áhrif á markaðinn í heild.

1568. Með hliðsjón af ofangreindri umfjöllun ályktar FST að til staðar séu aðgangshindranir fyrir ný fyrirtæki að koma inn á viðkomandi heildsölumarkaði, sem styrkir stöðu Mílu og Ljósleiðarans á viðkomandi markaði, sem og að einhverju leyti Tengis, Austurljóss og Snerpu á þeirra starfssvæðum.

6.1.6 Samkeppni á viðkomandi markaði

1569. Meginmarkmið markaðsgreiningar er að kanna hvort samkeppni sé virk á fjarskiptamörkuðum og bregðast við því með viðeigandi aðgerðum ef svo reynist ekki vera.

1570. Í greiningu á heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður 3a) og fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (markaður 3b) má greina fimm áhrifavalda fyrir samkeppni sem ráða arðsemi fyrirtækja til langs tíma. Þessir þættir eru:

- 1) Samningsstyrkur kaupenda með sterka stöðu.
- 2) Vöruaðgreining/samtvinnun.
- 3) Möguleg samkeppni.
- 4) Þrýstingur frá staðgönguvörum.
- 5) Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður af því að skipta eða breyta viðskiptabindingum.

6.1.6.1 Samningsstyrkur kaupenda

1571. Kaupendur með sterka samningsstöðu geta haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppinauta og viðskiptavina. Sterk samningsstaða er helst fyrir hendi þegar sami kaupandinn kaupir stóran hluta af framleiðslu eins seljanda, er vel upplýstur um annað framboð, getur skipt yfir til annarra seljenda án mikils tilkostnaðar og hefur jafnvel möguleika á að hefja eigin framleiðslu á sambærilegri vöru/þjónustu.

1572. Þegar það er haft í huga að Síminn er stærsti leigjandi bitastraumsaðgangs Mílu er ólíklegt að aðrir minni leigjendur geti takmarkað að verulegu leyti möguleika Mílu til að starfa án tillits til viðskiptavina sinna (annarra en Símans) að meira eða minna leyti. Að því er varðar smásölumarkaðinn og notendur, þá hafa stórir notendur, þ.e. þeir sem hafa margar heimtaugar inn í hús líklega ákveðinn samningsstyrk sem hugsanlega gefur þeim í aðra hönd afslætti frá venjulegu smásöluverði. Hins vegar er Míla ekki að umtalsverðu leyti háð fyrirtækjum á smásölumarkaðinum vegna þess að Síminn er langstærsti viðskiptavinur félagsins, en um [...] % heildartekna Mílu koma frá Símanum og dregur það úr samningsstyrk annarra viðskiptavina.

1573. Ljósleiðarinn býður almennt ekki uppá að aðrir aðilar fái beinan aðgang að heimtaugum félagsins, nema að takmörkuðu leyti á fyrirtækjamarkaði, heldur á sjálft allan búnað sem tengdur er heimtaugunum og selur svo aðgang að bitastraumi. Fyrirtækið starfar því nánast eingöngu á heildsölumarkaði bitastraumsaðgangs. Ljósleiðarinn er varla starfandi á smásölumarkaði fyrir fjarskiptaþjónustu, fyrir utan það að selja einstakar fyrirtækjatengingar um net sitt. Fyrirtækið var með um 45% markaðshlutdeild m.v. fjölda bitastraumstenginga í árslok 2022 á landsvísi á móti 52% hjá Mílu. Lengst af seldi Ljósleiðarinn tengingar að ljósleiðarakerfi sínu beint til notenda, án nokkurrar annarrar þjónustu, en nú er slíkt gert í gegnum þá þjónustuveitendur sem þjónusta viðkomandi notendur á kerfi Ljósleiðarans. Félagið á því ekki lengur í beinum samskiptum við notendur á heimilismarkaði í þessu sambandi, líkt og t.d. Tengir og Snerpa.

1574. Ljóst er að kaupandi hefur einungis samningsstyrk ef hann hefur möguleika á því að snúa sér til annars aðila um leigu á heimtauga- og/eða bitastraumsaðgangi, eða byggt upp slík kerfi sjálfur. Það er hinsvegar ekki hægt á stórum svæðum á landinu eins og staðan er í dag, eða a.m.k. ekki arðbært.

1575. Viðkomandi heildsölumarkaðir hérlandis einkennast af bundnum heildsölusamningum til langs tíma, eins og milli Símans við Mílu eftir sölu Mílu til Ardian eins og framur er getið, en Síminn er langstærsti kaupandi af bitastraumsaðgangi Mílu. Þá er kominn á langtímasamningur milli Sýnar og Ljósleiðarans eftir að SE samþykkti samruna í tengslum við kaup Ljósleiðarans á fjarskiptanetum Sýnar í lok september 2023. Þar er binding þó minni, auk þess sem Sýn er með mun minni hlutdeild á smásölumarkaði en Síminn. Samningsstyrkur kaupanda með svo stóra hlutdeild eins og Síminn í heildarsölu seljenda myndi að öllu óbreyttu þykja ansi mikill. Því verður að líta til viðskiptatengsla Símans og Mílu og þeirrar staðreyndar að heildsölusamningur Mílu við Símann nær til allt að 80% af þörfum Símans um þjónustu á heildsölustigi, en er í raun hærra hlutfall en það í dag, sem takmarkar óneitanlega mögulega samkeppni frá keppinautum Mílu á heildsölustigi. Að svo stór hlutdeild af heildarþörfum Símans er bundinn hjá Mílu tengir óneitanlega saman hagsmuni félaganna á bæði heildsölu- og smásölumarkaði. Ekki er að sjá að samningsstyrkur annarra kaupenda en Símans gagnvart Mílu sé mikill.

1576. Svipaðar aðstæður eru uppi varðandi leigu heimtauga hjá Ljósleiðaranum, sem er nánast eingöngu með eigin innri sölu, enda er aðgangur að heimtaugum yfirleitt ekki seldur einn og sér hjá fyrirtækinu þó svo að dæmi séu um slíkt til einstakra stærri fyrirtækja, eins og áður segir. Ljósleiðarinn starfar ekki á smásölumarkaði svo neinu nemi, enda er það svo að flestar tengingar Ljósleiðarans eru notaðar til breiðbandsþjónustu sem aðilar á borð við Vodafone, Nova og Hringdu áframselja til notenda. Í ágúst 2021 hóf Síminn svo að selja tengingar um net Ljósleiðarans. Að mati FST mun það verða í fremur litlu magni á líftíma greiningarinnar og mun Síminn áfram verða með langflestar tengingar sínar um heimtauganet Mílu.

1577. FST telur að kaupendastyrkur Sýnar gagnvart Ljósleiðaranum hafi verið mikill, enda er meirihluti bitastraumstenginga Sýnar verið á kerfum Ljósleiðarans og Sýn kaupir um [...] þeirra tenginga sem Ljósleiðarinn selur. Sýn er næst stærsti smásali landsins, með um 25% markaðshlutdeild á landsvísi í árslok 2022 þegar tillit hefur verið tekið til framangreindrar farnetslausnar og mun meiri hlutdeild á starfssvæði Ljósleiðarans. Undir lok árs 2022 endurnýjuðu Sýn og Ljósleiðarinn þjónustusamning félaganna, í tengslum við kaup Ljósleiðarans á fjarskiptanetum Sýnar, og þar er kveðið á um tiltekin lágmarkskaup Sýnar af Ljósleiðaranum. Þar er þú um að ræða minni bindingu en hjá Símanum og Mílu, auk þess sem Sýn er mun minni aðili á smásölumarkaði en Síminn. Með gerð þessa þjónustusamnings má telja að samningsstyrkur Sýnar gagnvart Ljósleiðaranum hafi minnkað frá því sem áður var.

1578. Niðurstaða FST er að samningsstyrkur kaupenda, þ.e. annarra fjarskiptafyrirtækja en Símans, sé takmörkunum háður gagnvart Mílu vegna þeirrar sérstöðu fyrirtækisins sem liggur í viðskiptatengslum Mílu og Símans og mikilla skuldbindinga um viðskipti milli félaganna. Einnig veikir það almennt stöðu kaupenda hversu mikla hlutdeild Síminn hefur í smásölu. Samningsstyrkur Sýnar gagnvart Ljósleiðaranum getur ekki talist mikill eftir að langtímaþjónustusamningur komst á milli félaganna.

6.1.6.2 Vöruaðgreining/samtvinnun

1579. Með vöruaðgreiningu er átt við hvernig neytandinn skilgreinir vöru og gerir greinarmun á henni og annarri sambærilegri. Skýr vöruaðgreining í framboði fyrirtækja getur skapað tryggð hjá viðskiptavinum, en jafnframt torvelað nýjum aðilum að koma inn á markað, andstætt því sem er ef vöruframboð er einsleitara. Sterk vörumerki hafa sambærileg áhrif.

1580. Fyrirtæki, sem er markaðsráðandi á einum markaði getur nýtt stöðu sína til að tvinna saman vörur á þeim markaði við vörur á öðrum markaði með tilboðum sem samkeppnisaðilar eiga erfitt með að líkja eftir. Ef keppinautarnir hafa ekki tækifæri til að bjóða sambærileg tilboð styrkir það markaðsráðandi stöðu fyrirtækisins á fyrrgreindum markaði og skapar samkeppnislegt forskot á hinum síðari. Forskot af þessu tagi gæti þurft að skoða þegar markaðsstyrkur á síðarnefnda markaðinum er metinn.

1581. Míla er eina fjarskiptafyrirtækið sem starfar á viðkomandi heildsölumörkuðum hér á landi sem á og rekur farsímadreifikerfi (RAN), auk þess sem félagið á og starfrækir eina landsdekkandi stofnlínukerfi landsins. Félagið hefur því færi á að samtvinna heildsöluþjónustur með þeim hætti sem keppinautarnir á viðkomandi heildsölumörkuðum hafa ekki færi á. Með sátt við samrunaaðila, sem undirritað var í september 2022, féllst SE á kaup Ardian á Mílu með skilyrðum. Rannsóknin í samrunamálinu leiddi í ljós getu og áætlanir Mílu um að bjóða í auknum mæli samþættar vörur og þjónustur, þ.e. tvinnaðar eða vöndlar tegundir þjónustu sem eru eða væru vanalega í boði stakar, eða voru eftir atvikum ekki í boði í starfsemi Mílu áður. Til þess að vega upp á móti skaðlegum áhrifum samrunans að þessu leyti, þ.e. þeirri aðstöðu sem Míla nýtur og þeim viðskiptalegu hvötum sem henni fylgja, lögðu samrunaaðilar til skilyrði um bann við samkeppnishamlandi vöndlun og samtvinnun, og auk aðgreiningarskyldu fyrir flestallar heildsöluþjónustur/vörur í starfsemi Mílu. Fólst skilyrðið í því að gera Mílu skylt að aðgreina stakar vörur í samþættu þjónustuframboði og að gera það ekki að skilyrði um kaup á einnig öðrum vörum kaupi viðskiptavinur eina eða fleiri vörur af fyrirtækinu. Skilyrðið kemur því ekki í veg fyrir að Míla geti nýtt sér breiddarhagkvæmni með því að bjóða fleiri þjónustur saman og þannig aukið tryggð viðskiptavinar með vöndlum í þjónustu, á þann hátt sem keppinautar félagsins geta ekki leikið eftir.

1582. Míla hefur þá sérstöðu á þessum markaði að vera tengd Símanum sterkum böndum frá því að félögin voru undir sama eignarhaldi og síðar með umfangsmiklum viðskiptatengslum eftir að eignartengsl þeirra var rofin með sölu á Mílu til Ardian. Síminn hefur alnánd á markaði hérlandis ásamt því að vera með vörumerki sem byggst hefur upp í áratugi, lengi vel sem fyrirtæki með einkarétt á flestum sviðum fjarskipta. Í þessi tilfelli hefur Míla góða stöðu, en hafa verður í huga að viðkomandi markaðir eru heildsölumarkaðir þar sem að ætla má að styrkur vörumerkis hafi ekki eins mikið gildi og á hinum almenna neytendamarkaði.

1583. Með ákvörðun SE nr. 25/2020 komst sú stofnun að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði brotið gegn samtvinnumarákvæði sáttar félagsins við SE frá 2015, með markaðssetningu á Enska boltanum í gegnum Heimilispakkann. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála staðfesti þann þátt málsins með úrskurði nr. 1/2020, þann 13. janúar 2021 en héraðsdómur felldi þann úrskurð úr gildi með dómi sínum þann 11. október 2022, en dómnum var skotið til Landsréttar sem staðfesti dóm héraðsdóms þann 16. febrúar 2024. FST hefur ekki upplýsingar um hvort málinu hafi eða verði skotið til Hæstaréttar. Til viðbótar framangreindu hefur SE

tekið bráðabirgðaákvörðun þann 28. júlí 2023 tengt markaðsfærslu Símans á Enska boltanum, sbr. ákvörðun SE nr. 30/2023, *Sennilegt brot Símans hf. gegn samkeppnislögum – ákvörðun til bráðabirgða*. Fólst sennilegt brot Símans á samkeppnislögum í því að synja Nova um heildsölu og dreifingu á Símanum Sport, sem inniheldur útsendingar á ensku úrvalsdeildinni í knattspyrnu eða enska boltanum. Þá má benda á að með ákvörðun FST nr. 10/2018, sem staðfest var að stofni til með dómi héraðsdóms Reykjavíkur þann 1. júlí 2020, var komist að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði með ólögmætum hætti beint viðskiptum viðskiptamanna fjölmiðlaveitu sinnar að tengdu fjarskiptafyrirtæki, þ.e. Mílu. Var málinu áfrýjað til landsréttar sem staðfesti ákvörðun FST sem áfram var áfrýjað til Hæstaréttar sem komst að þeirri niðurstöðu að heimfæra málið aftur til héraðsdóms til frekari efnismeðferðar vegna ágalla á málsmeðferð fyrir neðri dómsstigum. Nýlega staðfesti héraðsdómur Reykjavíkur svo upphaflegu ákvörðun FST frá 2018, að öðru leyti en hvað sektina varðar, og var þeim dómi ekki áfrýjað til Landsréttar.

1584. Síminn er stærsti viðskiptavinur Mílu og eru viðskiptatengsl félaganna mikil og nánin, sbr. ákvæði um skuldbindandi viðskipti Símans við Mílu í heildsölusamningi eftir sölu Mílu til Ardian. Samtvinnun Símans á þjónustu í smásölu á aðgangsneti Mílu styrkir stöðu Mílu umtalsvert á viðkomandi heildsölumarkaði og telst vera hindrun fyrir nýja aðila að hasla sér völl á heildsölumarkaði miðlægs aðgangs.

6.1.6.3 Möguleg samkeppni

1585. Í 21. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er fjallað um mögulega samkeppni við framkvæmd markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Þar segir:

„Miklar aðgangshindranir skipta minna máli á mörkuðum sem einkennast af miklum tækni framförum, einkum vegna tilkomu nýrrar tækni sem gerir nýjum aðilum kleift að veita mismunandi þjónustu sem veitt getur fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk samkeppni.

Nýsköpun af hálfu aðila sem ekki starfa ennþá á fjarskiptamörkuðum getur skapað samkeppnisþrýsting á fjarskiptafyrirtæki sem þegar er á markaðnum. Fjarskiptastofa skal meta hve líklegt er að fyrirtæki sem ekki eru virk á viðkomandi markaði geti til meðallangs tíma ákveðið að fara inn á markaðinn.

Fjarskiptastofa skal líta á fyrirtæki sem eru í aðstöðu til að skipta um eða auka framleiðslu/þjónustu sína, í tilviki litillar en varanlegrar verðhækkunar, sem mögulega keppnauta, jafnvel þótt þau framleiði ekki viðkomandi vöru eða bjóði viðkomandi þjónustu.

Innkoma á markað er líklegri þegar mögulegir nýir aðilar eru þegar starfandi á nálægum mörkuðum eða veita þjónustu sem þarf til að veita viðkomandi smásölubjónustu eða staðgönguþjónustu á smásölumarkaði.

Geta til að ná lágmarks kostnaðarhagkvæmnisstigi rekstrar getur verið mikilvæg til að meta hvort innkoma á markað sé líkleg. Fjarskiptastofa skal taka tillit til stærðar- og breiddarhagkvæmni, netáhrifa, mikilvægis aðgangs að takmörkuðum gæðum og sokkins kostnaðar við útbreiðslu fjarskiptaneta.

Fjarskiptastofa metur hvort markaðsstyrkur núverandi fjarskiptafyrirtækja geti verið undir samkeppnisþrýstingi frá vörum eða þjónustu utan viðkomandi markaðar og

undirliggjandi smásöllumarkaðar eða smásöllumarkaða, svo sem vegna vara/þjónustu veittrar af veitendum stafrænnar þjónustu sem krefst þess að notandi hennar hafi aðgang að fjarskiptaþjónustu eða -netum en veitir notendum sínum ekki aðgang að slíkri þjónustu sjálfur (e. Over-the-top (OTT) service).

Þar sem Fjarskiptastofa hefur talið að samkeppnisþrýstingur sem stafar af vörum/þjónustu skv. 6. mgr. sé ekki nægilega mikill til að virk samkeppni teljist ríkja á viðkomandi smásöllumarkaði eða til að virka sem óbeinn samkeppnisþrýstingur á heildsölustigi við skilgreiningu viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaðar, ber að meta slíkan mögulegan samkeppnisþrýsting við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Lita ber til þess að þar sem slíkir aðilar bjóða ekki upp á heildsölubjónustu sjálfir, beita þeir starfandi fjarskiptafyrirtæki á heildsölustigi almennt ekki samkeppnisþrýstingi.,,

1586. Möguleg samkeppni ræðst af þeim tækifærum sem ný fyrirtæki hafa á því að koma inn á markað til meðallangs tíma. Hafi þau möguleika á að koma inn á markað getur það haft áhrif á verðskrár og verðuppbyggingu starfandi fyrirtækja, dregið úr möguleikum þeirra til að halda uppi hærra verði en ella og stuðlað að nýbreytni. Ef vænta má nýrra samkeppnisaðila getur það dregið úr tilhneigingu starfandi fyrirtækja til að misnota markaðsstyrk sinn. Nauðsynlegt er að skoða þennan þátt með hliðsjón af aðgangshindrunum (sjá kafla 6.1.5). Fylgni er jafnan milli aðgangshindrana og skorts á mögulegri samkeppni.

1587. Þegar ný fyrirtæki sækja inn á markað er ástæðan oft sú að þau ásælast markaðshlutdeild og hagnað starfandi fyrirtækja. Sú áhætta veitir starfandi fyrirtækjum aðhald og samkeppni sem þau reyna með ýmsum hætti að bregðast við. Dæmi um það er viðleitni þeirra til að auka stærðarhagkvæmni og lækka einingakostnað. Aukin fjölbreytni í formi gæða eða vörumerkja er einnig til þess fallin að bregðast við samkeppni. Mikill fjárfestingarkostnaður veitir viðnám og þá sérstaklega ef hann hefur í för með sér endurfjárfestingu á þeim eignum sem fyrir eru (e. switching cost). Þá getur takmarkaður aðgangur að dreifileiðum gert samkeppnisaðilum erfitt fyrir, t.d. skortur á eigin stofnsamböndum milli landshluta eða óhagstæð verð fyrir aðgang að slíkum samböndum annarra fjarskiptafyrirtækja. Fyrirtæki sem eru fyrst inn á markað geta oft nýtt sér reynslu sína og þekkingu sem forskot á samkeppnisaðila sem á eftir koma. Aðgengi að auðlindum (t.d. tíðnum), aðgerðir stjórnvalda og tæknibreytingar geta einnig haft áhrif á getu og áhuga nýrra fyrirtækja til að hefja starfsemi.

1588. Það hefur komið fram hér að framan að FST telur að nýtt hagkvæmt uppbyggt bitastraumskerfi krefst umtalsverðar fjárfestingar sem myndu að talsverðu leyti vera óafturkræfar. Á þetta enn frekar við í tilviki nýrra heimtauga s.s. lagningu ljósleiðaraneta. Sér í lagi ef ætlunin er að ná einhverri stærðarhagkvæmni og markaðshlutdeild á viðkomandi mörkuðum. Stærðar- og þéttleikahagkvæmni, sem er einkenni heimtauga- og bitastraumskerfa og gildir sérstaklega um nánast landsdekkandi aðgangskerfi Mílu, eykur innkomuhindranir nýrra fyrirtækja og eldri fyrirtækja sem í dag starfa staðbundið. Sömuleiðis er aðgangur að heimtaugum takmarkaður.

1589. Míla hefur um árábil starfrækt VDSL kerfi og með beitingu villuleiðréttandi vigrunartækni hefur fyrirtækinu verið heimilt að fella niður aðgang að hluta koparheimtaugar þar sem tveir VDSL veitendur geta ekki starfað á samhliða heimtaugum þar sem villuleiðréttning bregst við slíkum aðstæðum. Kvöð um VULA aðgang að VDSL kerfi Mílu átti að leysa úr þessari takmörkun á aðgangi að heimtaugum, en fjarskiptafyrirtæki hér á landi hafa

ekki sýnt þeirri lausn mikinn áhuga, heldur kaupa fyrst og fremst bitastraumsaðgang að koparkerfi Mílu um aðgangsleiðir 1 og 3. Eins og að framan greinir hefur Míla að undanfögnu verið að leggja niður koparnet sitt, samhliða kröftugri ljósleiðarauppbýggingu, og hyggst ljúka niðurlagningunni á árslok 2028, þar sem mesti krafturinn verður í niðurlögninni á tveimur síðustu árunum. Þar sem ljósleiðaranet Mílu er lagt með PON högun er aðgangur að ljósleiðaraheimtaugum illa framkvæmanlegur og ekki fæst séð hvernig nýr aðili ætti að fá slíkan aðgang við hlið Mílu til að setja upp sinn eigin bitastraumsbúnað.

1590. Ljósleiðarinn og Tengir hafa byggt um víðfeðm net á starfssvæðum sínum, hvort um sig á helstu þéttbýliskjörnum þess landssvæðis. Snerpa hefur lagt ljósleiðaraheimtaugar á Ísafirði, Bolungarvík og víðar á Vestfjörðum, Eygló hefur lýst áformum um að ljósleiðaravæða allan Vestmannaeyjabæ innan næstu 2-3 ára og Austurljós starfar á Egilsstöðum og nágrenni. Það eru því fáir stórir þéttbýliskjarnar eftir þar sem ný samkeppni gæti haslað sér völl og vandséð hvort fleiri en eitt ljósleiðaranet eigi möguleika til afkomu á slíkum stöðum eins og fjallað er um í kafla 6.1.5.6

1591. Það er niðurstaða FST að litlar líkur séu á að nýir aðilar hasli sér völl og hefji samkeppni á heildsölumarkaði heimtauga- eða bitastraumsaðgangs við núverandi kerfisrekendur og þá sérstaklega á landsvísu. Litlir, staðbundnir netrekendur einbeita sér fremur að því að veita íbúum á sínu svæði aðgang að ljósleiðara þar sem slíkur möguleiki hefur virst fjarlægur kostur án slíks framtaks fremur en að standa í samkeppni við Mílu. Því hafa staðbundin net komið til sem samfélagsleg verkefni til að stuðla að byggðapróun en ekki til að efna til beinnar samkeppni við önnur fjarskiptafyrirtæki. Slíkir smáir og staðbundnir aðilar reka auk þess almennt ekki bitastraumskerfi heldur hafa almennt samið við Mílu, og í minna magni við Tengi, um að félögin starfræki þar bitastraumskerfi. Þó gæti leið til slíks opnast fyrir Ljósleiðarann nú þegar hann hefur fengið aðgang að tveimur þráðum á NATO strengnum, en þó er umtalsverður aðstöðumunur milli Ljósleiðarans og Mílu hvað varðar aðgang að eiginstofnleiðum frá honum að byggðakjörnum sem geta verið tugi eða hundruði kílómetra frá umræddum NATO streng.

1592. Þar að auki verður ekki séð að aðrar netlausnir á borð við þráðlaus sambönd muni á næstunni breyta miklu þar um þó vissulega sé gert ráð fyrir að slíkar lausnir komi í einhverjum mæli í stað fastanetstenginga, eins og þegar er orðið raunin.

1593. Möguleg samkeppni við Mílu á landsvísu er því ekki í augsýn á gildistíma greiningar þessarar, þó Ljósleiðarinn muni eflaust setja einhvern samkeppnislegan þrýsting á Mílu á landsbyggðinni. Slíkt gæti einnig hvatt Mílu til að hraða ljósleiðaravæðingu þeirra svæða á landsbyggðinni sem ekki búa ennþá við ljósleiðara. Míla hefur þegar hafið ljósleiðaravæðingu í nánast öllum slíkum þéttbýliskjörnum, sem gerir innkomu Ljósleiðarans ólíklegri. Líklegra er að þróunin verði áfram sú að Míla kaupi staðbundin ljósleiðaranet þar sem slíkt er í boði og auki þéttleika ljósleiðara- og bitastraumskerfa sinna, bæði á svæðum þar sem aðrir hafa lagt ljósleiðara og á svæðum þar sem enginn hefur ennþá lagt ljósleiðaranet.

6.1.6.4 Þrýstingur frá staðgöngubjónustu

1594. Ganga má út frá því að á mörkuðum þar sem mikil nýbreytni á sér stað sé mun erfiðara fyrir fyrirtæki að viðhalda og beita markaðsstyrk sínum en á mörkuðum þar sem lítil nýbreytni

á sér stað. Tækniþróun sem leiðir af sér staðgönguvörur á markaði getur þannig virkað sem möguleg samkeppni við starfandi fyrirtæki og veikt markaðsráðandi stöðu þeirra.

1595. Um staðgönguvörur var fjallað um í kafla 3 hér að framan um samkeppnisaðstæður á tengdum smásölumarkaði. Þar kom m.a. fram að þó að ýmiskonar ný tækni hafi rutt sér til rúms á undanförunum árum væri bitastraumsaðgangur yfir kopar- og ljósleiðaraheimtaugar þær vörur sem væru í miklum meirihluta meðal neytenda. Eins er fjallað um það í kafla 3.2.4.1 að neytendur líti orðið í nægilega miklum mæli á farnetsþjónustu um 4G/4,5G og 5G farnet um straumfædda netbeina á föstum notkunarstað sem staðgönguþjónustu fyrir fastlínutengingar um ljósleiðara, kapalkerfi og koparnet þar sem VDSL búnaður hefur verið settur á og tilheyri því sama smásölumarkaði.

1596. Hérlandis er til staðar mjög víðtæk bitastraumskerfi á koparheimtauganeti Mílu og miklar framkvæmdir hafa átt sér stað í uppbyggingu bitastraumskerfa á ljósleiðaraheimtaugum. Því má líta á viðkomandi markað sem þroskaðan í þeim skilningi að ekki er búist við umtalsverðri aukningu í heildarfjölda heimtauga af þeim tegundum sem fyrir eru eða mikilli fjölgun um bitastraumstengingum um þær, þó búast megi við að sú þróun haldi áfram að koparheimtaugum fækki smám saman á kostnað ljósleiðaraheimtauga. Slíkt mun ennfremur leiða til fækkunar á bitastraumstengingum um kopar, þó í minna mæli verði en á markaði 3a, þar sem á markaði 3a er ennþá nokkuð um kopartengingar sem ekki er internetþjónusta á, sbr. PSTN, lyftusímar o.s.frv., þó slíkum heimtaugum hafi fækkað verulega á síðustu árum. Að mati FST verða bitastraumstengingar yfir koparheimtaugar þó ennþá við lýði út líftíma greiningar þessarar í einhverjum mæli.

1597. Það er auk fastlínutengingar litið svo á að farnetslausnir um 4G/4,5G og 5G farnet um straumfædda netbeina á föstum notkunarstað sem staðgönguþjónustu fyrir fastlínutengingar og tilheyra með því heildsölumarkaði 3b og tengdum smásölumörkuðum. Þær tilheyra þó ekki markaði 3a.

1598. Það er mat FST að á markaði 3b sé til staðar nokkur samkeppnislegur þrýstingur frá farnetslausnum, sem mun í auknum mæli veita staðgöngu við hefðbundnar fastanetslausnir á líftíma greiningarinnar. Slíkt er hins vegar ekki til staðar á markaði 3a.

6.1.6.5 Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur skiptikostnaður/áhrif viðskiptaskuldbindinga

1599. Hafi þjónustuveitandi markaðsráðandi stöðu geta takmarkanir og sá kostnaður sem fólgin er í því fyrir neytandann að skipta um fyrirtæki, aukið möguleika þess aðila á að taka ekki tillit til markaðarins. Þannig takmarkanir gætu verið hagnýts, tæknilegs eða fjárhagslegs eðlis, en þær gætu einnig verið afleiðing þess að notandinn treystir fremur gamalgrónum þjónustuveitendum sem fyrir eru en þeim nýju og hættir ekki á að skipta um þjónustuveitanda.

1600. Taka verður tillit til þess að á víðfeðmum svæðum á landinu er Míla eini netrekandinn sem þjónustuaðilar geta leitað til. Einnig er það svo að þrátt fyrir uppbyggingu nýrra heimtauga- og bitastraumskerfa hefur Míla verið með sitt kerfi í notkun frá upphafi netvæðingar og því óhjákvæmilegt að flestir þjónustuaðilar hafi tekið mið af því og reynt að samhæfa sín fyrirtæki í upphafi að aðgangi að koparneti Mílu og síðar að ljósleiðaraneti félagsins.

1601. Að skipta út kerfum til þess að færa sig yfir á önnur net, svo sem til að tengjast ljósleiðaraheimtaugum, getur verið kostnaðarsamt og tímafrekt. Að miklu leyti hafa markaðsaðilar komist hjá þessu með því að skipta við Ljósleiðarann á Suðvesturlandi, sem selur þeim bitastraumsaðgang að ljósleiðaranetinu og þurfa fyrirtækin þá ekki að kaupa þann tengibúnað sem þarf til að tengjast heimtaugum beint. Þó verður að hafa í huga að við þetta færast fyrirtækin neðar í virðisstigunum og áhrif þeirra á þá þjónustu sem þau veita minnka.

1602. FST er á þeirri skoðun að sökum langrar sögu og víðfeðms heimtauganets Mílu, bæði koparneta og ljósleiðaraneta, sem og nánast landsdekkandi bitastraumskerfis sem tengist bæði eigin heimtaugum og heimtaugum annarra aðila á borð við Tengi og hin fjölmörgu staðbundnu net, og þar sem félagið er jafnvel eitt fyrirtækja á markaðnum á víðfeðmum svæðum, þá hafi Míla ákveðið samkeppnislegt forskot að þessu leyti. Þá má geta þess að samkvæmt neytendakönnun FST færa viðskiptavinir Símans sig síður til annarra þjónustuveitenda en öfugt, en eins og fyrr segir eru langflestir viðskiptavinir Símans á heimtauganetum Mílu.

6.1.6.6 Samantekt og niðurstaða varðandi samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum

1603. Ljóst er að meginmarkmið markaðsgreiningar er að kanna hvort samkeppni sé virk á fjarskiptamörkuðum og bregðast við því með viðeigandi aðgerðum ef svo reynist ekki vera. Við mat á samkeppni á viðeigandi mörkum var litið til nokkurra mismunandi þátta.

1604. Í kafla 6.1.6.1 var samningsstyrkur kaupenda rannsakaður, en kaupendur teljast hafa sterka samningsstöðu ef þeir geta haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppinauta og viðskiptavina. Sterk samningsstaða er helst fyrir hendi þegar kaupandinn kaupir stóran hluta af framleiðslu seljanda, er vel upplýstur um annað framboð, getur skipt yfir til annarra seljenda án mikils tilkostnaðar og hefur jafnvel möguleika á að hefja framleiðslu á sambærilegri vöru/þjónustu. Niðurstaða FST var sú að samningsstyrkur. Annarra fjarskiptafyrirtækja en Símans, sé takmörkunum háður gagnvart Mílu vegna þeirrar sérstöðu fyrirtækisins sem liggur í viðskiptatengslum Mílu og Símans og mikilla skuldbindinga um viðskipti milli félaganna. Einnig veikir það almennt stöðu kaupenda hversu mikla hlutdeild Síminn hefur í smásölu. Þá sé kaupendastyrkur Sýnar umtalsverður gagnvart Ljósleiðaranum.

1605. Í kafla 6.1.6.2 var litið til vöruaðgreiningar/samtvinnunar á viðeigandi mörkuðum. Í kaflanum var fjallað um að samtvinnun Símans á þjónustu í smásölu á aðgangsneti Mílu styrkti stöðu Mílu umtalsvert á viðkomandi heildsölumarkaði. Telst sú samtvinnun vera hindrun fyrir nýja aðila á heildsölumarkaði miðlægs aðgangs.

1606. Þá var fjallað um mögulega samkeppni í kafla 6.1.6.3 leitt var líkum að því varðar að erfitt væri fyrir nýja aðila að hefja samkeppni á heildsölumarkaði heimtauga- eða bitastraumsaðgangs við núverandi kerfisrekendur og þá sérstaklega á landsvísu. Staðbundnir netrekendur væru almennt að þjónusta íbúa á sínum svæðum frekar en að hefja samkeppni við Mílu á landsvísu. Enda væru slíkir smáir og staðbundnir aðilar almennt ekki að reka bitastraumskerfi. Af framangreindu má ráða að möguleg samkeppni við Mílu á landsvísu er ekki í augsýn á gildistíma greiningar þessarar.

1607. Í köflum 6.1.6.4 og 6.1.6.5 var annars vegar fjallað um þrýsting frá staðgöngubjónustu og hins vegar valfrelsi viðskiptavina og mögulegan skiptikostnað/viðskiptaskuldbindingar. Varðandi þrýsting frá staðgöngubjónustu var það mat FST að á markaði 3b sé til staðar nokkur samkeppnislegur þrýstingur frá farnetslausnum, sem mun í auknum mæli veita staðgöngu við hefðbundnar fastanetslausnir á líftíma greiningarinnar. Á markaði 3a metur FST það svo að samkeppnisþrýstingur frá farnetslausnum sé til staðar með óbeinum hætti, en sé ekki nægur til að komast megi að þeirri niðurstöðu að farnetslausnir getir tilheyrt viðkomandi markaði og mun FST taka tillit til þessa óbeina þrýstings við mat á umtalsverðum markaðsstyrk á einstökum landfræðilegum mörkuðum.

1608. Varðandi valfrelsi viðskiptavina og mögulegan skiptikostnað/viðskiptaskuldbindingar komst FST að þeirri niðurstöðu að sökum langrar sögu og víðfeðms heimtauganets Mílu og hin fjölmörgu staðbundnu net, þá hafi Míla ákveðið samkeppnislegt forskot. Þá má geta þess að samkvæmt neytendakönnun FST færa viðskiptavinir Símans sig síður til annarra þjónustuveitenda en öfugt, en eins og fyrr segir eru langflestir viðskiptavinir Símans á heimtauganetum Mílu.

1609. Að öllu ofangreindu leiðir að ekki ríkir virk samkeppni á heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður 3a) og fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (markaður 3b) á landsvísu. Líkt og áður greinir var komist að þeirri niðurstöðu í köflum 5.5.3 og 5.6.3 að FST telur tilefni til að afmarka landfræðilegan markað viðkomandi heildsölumarkaðar hér á landi í 38 markaði á markaði 3a og 43 markaði á markaði 3b. Verður því sérstaklega lagt mat á hvort samkeppnisaðstæður á hverju svæði fyrir sig kalli á útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk í köflum 6.2 og 6.3.

6.2 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á markaði 3a

6.2.1 Inngangur

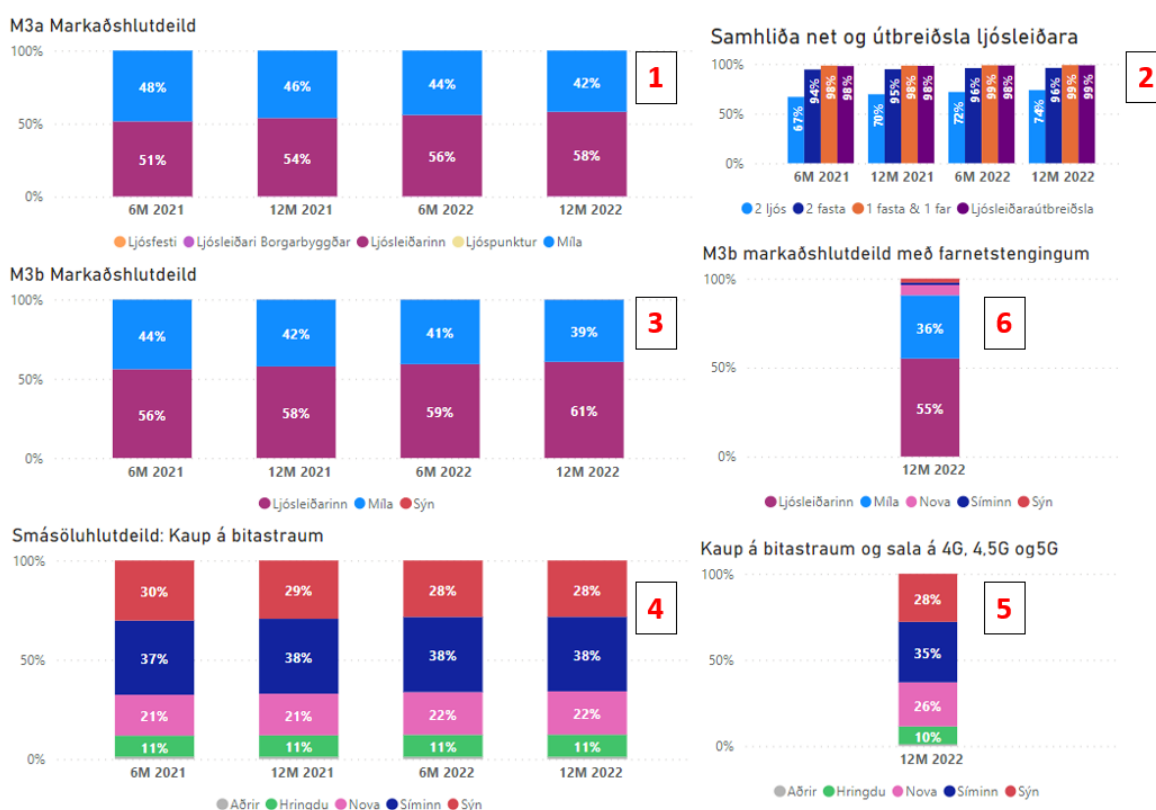
1610. Við mat á umtalsverðum markaðsstyrk á hinum 38 landfræðilegu mörkuðum á markaði 3a telur FST mikilvægast að horfa til neðangreindra þátta, en eftir atvikum getur þurft að horfa til fleiri þátta þar sem mikill vafi leikur á því hvort útnefna beri aðila með umtalsverðan markaðsstyrk eða ekki, en einnig telur FST óþarft að fjalla um öll atriðin á þeim svæðum þar sem niðurstaðan er augljósari. Þar sem umtalsverður vafi leikur á niðurstöðunni mun FST einnig beita framsýnni nálgun og freista þess að spá fyrir um þróun samkeppninnar á líftíma greiningarinnar að því er varðar útbreiðslu fjarskiptaneta, markaðshlutdeilda og hvort umtalsverður markaðsstyrkur verði við lýði út áformaðan líftíma greiningarinnar eða hvort líklegt sé að virk samkeppni verði á viðkomandi svæði.

1611. Ofangreindir meginþættir eru eftirfarandi:

1. Markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði og eftir atvikum á smásölumarkaði
2. Útbreiðsla fjarskiptaneta, þ.m.t. samhliða neta
3. Aðstaða sem erfitt er að endurgera
4. Heildarstærð og styrkur fjarskiptafyrirtækja
5. Möguleg samkeppni

6. Kaupendastyrkur
7. Lóðrétt samþætting eða ígildi hennar
8. Langtíma aðgangssamningar er tengjast viðkomandi markaði

1612.Í framsetningu á stöðu hvers sveitarfélags eða svæðis þar sem sveitarfélög eru talin tilheyra er birt myndræn framsetning á eftirfarandi máta, en á skýringarmyndinni hér er svæði A notað til útskýringar. Gögn sem FST notar og eru sett hér fram koma frá fjarskiptafyrirtækjunum, bæði hvað varðar útbreiðslu neta, sem og fjöldatölur viðskiptavina í heildsölu og smásölu. Á það einnig við um mat á útbreiðslu farneta, 4G, 4.5G og 5G, þar sem styrkur merkis er metinn nægur fyrir gott samband innanhúss. Þá eru upplýsingar Þjóðskrár um fjölda heimila og fyrirtækja í sveitarfélögum landsins grundvöllur mats á umfangi útbreiðslu í viðkomandi sveitarfélagi.



1613.Fyrst, merkt „1“ á skýringarmyndinni, er graf yfir markaðshlutdeildir aðila sem reka heimtauganet á fastlínu á viðkomandi svæði, um er að ræða hlutföll heimtauga sem eru í notkun hjá viðkomandi aðilum á hverjum tíma og mynda heildsölumarkað 3a. Útbreiðsla heimtauganeta er önnur stærð, enda sjaldnast allar heimtaugar aðila í notkun. Sýnd er þróun hlutdeilda á hálfis árs fresti sem sýnir stöðuna á hverjum punkti frá við hálft árið 2021 til stöðunnar við árslok 2022 eða á fjórum tímasetningum.

1614.Graf merkt „2“ á skýringarmyndinni sýnir útbreiðslu neta og ljósleiðara á viðkomandi svæði og þróun útbreiðslu yfir sömu fjóra tímapakka. Fyrsta súlan sýnir hlutfall lögheimila og vinnustaða svæðisins sem hafa aðgang að tveimur ljósleiðaranetum. Næsta súla sýnir hlutfall heimila og vinnustaða sem hafa aðgang að tveimur fastanetum, þar sem netin eru frá sitt hvorum aðilanum. Koparnet Mílu og ljósleiðaranet teljast því þar sem eitt fastanet í skilningi

þessa hlutfalls. Þriðja súlan, sú appelsínugula, sýnir hlutfall lögheimila og vinnustaða svæðisins sem hafa aðgang að minnsta kosti einu fastaneti og einu farneti frá sitt hvorum aðilanum. Við ákvörðun á því hvort að farnet sé til staðar á heimili eða vinnustað er horft eingöngu til 4G, 4,5G og 5G. Þá er tekið mið af því að farnetsmerkið teljist gott innanhúss. Fastanet Mílu og farsímadreifikerfi Mílu, sem áður var innan farnetskerfa Símans, teljast því ekki vera sitt hvort netið á þessari súlu grafsins. Ef farsímadreifikerfi Mílu nær til staðar þar sem einungis er fastanet frá öðrum en Mílu myndi slíkur staður teljast til þessa hlutar af heild svæðisins. Fjórða súlan, sú fjólubláa, sýnir samanlagða útbreiðslu ljósleiðara á svæðinu með hlutfalli þeirra lögheimila og fyrirtækja sem hafa aðgang að einhverju ljósleiðaraneti.

1615. Merkt „3“ á skýringarmyndinni er graf þróun markaðshlutdeilda yfir sömu tímabil í bitastraumspjónustu á fastanetum. Heimtaugar geta verið í notkun þó ekki sé bitastraumspjónusta virk á heimtauginni. Sérstaklega á það við um eldri gerðir þjónustu á koparheimtaugum, svo sem hefðbundna talsímapjónustu. Því er ekki um sömu heild að ræða sem hlutfallast á markaði 3a annars vegar og 3b hins vegar. Notkun fyrirtækis á eigin bitastraumskerfi í þágu eigin smásölu er talin til heildsölu bitastraums á viðkomandi svæði og kemur því fram í þessu grafi.

1616. Fjórði hluti skýringarmyndarinnar sýnir hvernig bitastraumspjónusta, úr grafi „3“ skiptist á milli smásala sem veita þjónustu til neytenda yfir fastlínur og sýnir því smásöluhlutdeild á markaði þjónustu yfir fastlínu. Hafa verður í huga að smásalar geta skipt við fleiri en eitt bitastraumskerfi. Því er ekki um að ræða beina samsvörun milli hlutdeilda heildsölu á 3b og smásöluhlutdeilda.

1617. Fimmti hluti myndarinnar leggur fjölda viðskiptavini um farnetsbeina við fjölda viðskiptavina í bitastraumspjónustu fastlínu frá fjórða hluta. Þar sem gögn um notkun straumfæddra netbeina eru einungis til fyrir einn tímapunkt, þ.e. fyrir apríl 2023, er ekki til gögn um þróun þeirra. Þó talningin hafi verið gerð eftir áramót eru þau gögn talin lýsandi fyrir stöðuna við árslok 2022 og hér er fjöldi slíkra netbeina sem telja má að hafi verið notaðir á föstum notkunarstað lagður við fjölda í smásölu yfir fastanet. Þessi súla sýnir því hlutdeild smásala að samanlögðum fjölda viðskiptavina yfir fastlínupjónustu og farnetsbeina sem eru á föstum notkunarstað.

1618. Þar sem innri not farsímaneta af þjónustu við viðskiptavini á kerfum þeirra teljast til heildsölu á viðkomandi bitastraumsmarkaði 3b er í sjötta hluta myndarinnar súla sem sýnir hlutdeildir þegar fjöldi í farnetsþjónustu er talinn með fjölda í heildsölu bitastraums fastaneta „3“. Sum farsímafyrirtæki veita heildsöluaðgang að farnetsþjónustu sinni til endursölu hjá þriðja aðila. Slík smásala kemur fram í fimmta hluta sem smásala viðkomandi endursala, en í þessum sjötta hluta sem heildsala farsímarekandans.

1619. Þegar markaðshlutdeild er metin er horft til þróunar markaðshlutdeilda á hálfis árs fresti frá því um mitt árið 2021 til stöðunnar við árslok 2022 eða á fjórum tímasetningum. FST hefur einnig safnað upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjum um stöðuna um mitt ár 2023 sem ekki lágu fyrir þegar frumdrögin um mat á umtalsverðum markaðsstyrk fóru í innanlandssamráð þann 15. september 2023. FST ákvað hins vegar ekki að fara í þá vinnu að uppfæra alla markaðsgreininguna með þessum tölum en skoðaði samt breytingar í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Í viðauka C má hins vegar sjá markaðshlutdeildir á öllum landfræðilegum mörkuðum frá

því um mitt árið 2021 til stöðunnar við mitt ár 2023 eða á fimm tímasetningum. Þar má einnig finna niðurstöðu um útbreiðslu neta um mitt ár 2023.

1620. Á markaði 3a breytti FST niðurstöðu sinni um mat á umtalsverðum markaðsstyrk í Súðavíkurbæ og Vopnafjarðarbæ frá því sem birtist í innanlandssamráði og voru þær breytingar birtar í sérstöku innanlandssamráði þann 29. nóvember 2023. Í umfjöllun í þessum tveimur sveitarfélögum eru einnig birtar upplýsingar fyrir mitt ár 2023 til viðbótar við upplýsingar frá 2021 og 2022. Niðurstaða um útbreiðslu neta um mitt ár 2023 lá hins vegar ekki fyrir þegar samráðið fór fram. FST hefur heldur ekki nýrri upplýsingar um tengingar um farnetsbeina en hefur bætt þeim tengingum við tengingar um fastanet fyrir lok júní 2023 á sama hátt og gert var fyrir fastanetstengingar fyrir lok 2022 í ákveðnum sveitarfélögum. Upplýsingar um tengingar um farnetsbeina voru frá því í apríl 2023 og liggja þær upplýsingar því nær upplýsingum frá júní 2023 en desember 2022.

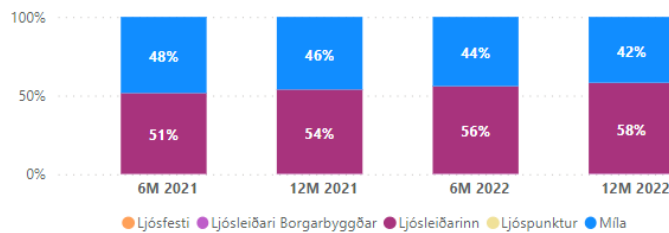
1621. Þá varð einnig nokkur breytingar á markaðsstyrk Mílu og Ljósleiðarans í Seltjarnarnesbæ og því eru þar einnig birtar upplýsingar fyrir mitt ár 2023. Sú breyting kallaði á frekari skoðun hjá FST en niðurstaðan um umtalsverðan markaðsstyrk var hins vegar óbreytt. FST telur ekki ástæðu til að breyta niðurstöðu eða umfjöllun á öðrum svæðum/sveitarfélögum vegna þróunar á markaðsstyrk fyrirtækja, enda hefði það ekki breytt niðurstöðunni í þeim, enda seinkað markaðsgreiningunni um einhverjar vikur.

6.2.2 Svæði A

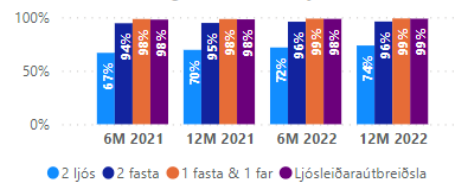
1622. Eftirfarandi 8 sveitarfélög falla undir svæði A:

- Akraneskaupstaður
- Borgarbyggð
- Garðabær
- Hafnarfjarðarkaupstaður
- Hveragerðisbær
- Kópavogsbær
- Mosfellsbær
- Reykjavíkurborg

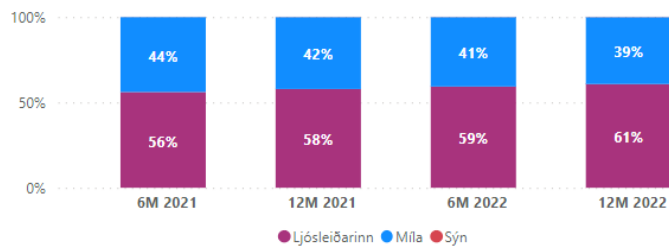
M3a Markaðshlutdeild



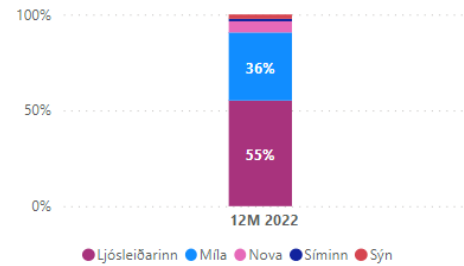
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



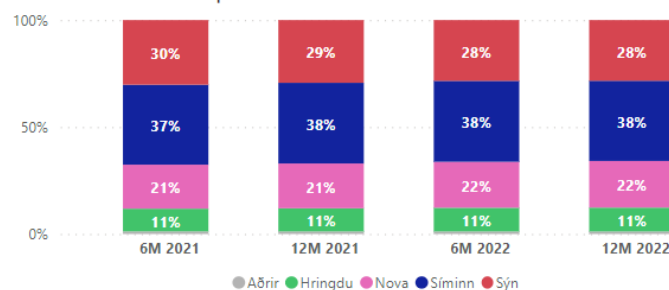
M3b Markaðshlutdeild



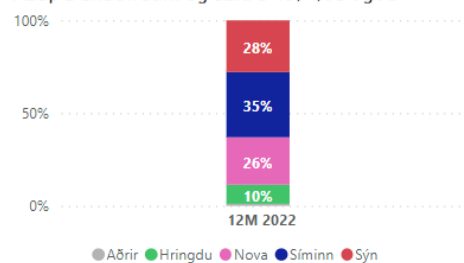
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1623.Á svæði A var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 103 þúsund í lok 2022. Mikil útbreiðsla ljósleiðara- og koparheimtauga er á svæðinu en einnig mikil og vaxandi útbreiðsla samhliða ljósleiðara. Þá er aðgangur að farneti mjög mikill. Ljósleiðari Ljósleiðarans á þessu svæði náði til 98% lögheimila og vinnustaða í lok 2022 en 74% lögheimila og vinnustaða höfðu aðgang að ljósleiðara Mílu á sama tíma.

1624.FST gerir ráð fyrir því að Míla haldi áfram ljósleiðaravæðingu sinni á svæðinu á líftíma greiningarinnar en [...] af tengdum heimtaugum Mílu eru ennþá koparheimtaugar og stefnir Míla á að halda ljósleiðaravæðingu áfram á svæðinu samkvæmt útbreiðsluáætlunum félagsins. Miðað við áform Mílu sem fyrirtækið hefur upplýst FST um mun ljósleiðaraútbreiðsla fyrirtækisins vera komin í [...] % á svæðinu í lok 2025 og væntanlega verða enn hærri við lok áformaðs líftíma greiningarinnar í árslok 2028.

1625.Ekki er mikil notkun farnetsbeina á þessu svæði miðað við mörg önnur, en hlutdeild tenginga um farnetsbeina er þó um 9% af bitastraumstengingum í sveitarfélögunum.

1626.Í þessum sveitarfélögum einkennast aðstæður af kröftugri og fjölbreyttri smásölusamkeppni þar sem enginn smásali nýtur yfirburða og smásalinn með hæstu hlutdeildina er með 35% markaðshlutdeild og sá næsti með 28% og sá þriðji með lítið minna. Staða samkeppni á smásölustiginu er því góð á umræddu svæði á íslenskan mælikvarða.

1627.Á heildsölumörkuðum starfa tveir sterkir aðilar, þ.e. Míla og Ljósleiðarinn, þar sem hvorugt félagið telst að mati FST ráðandi. Á markaði aðgangs að heimtaugum er hlutdeild aðila nokkuð jöfn, eða 58% hjá Ljósleiðaranum á móti 42% hjá Mílu. Þá er samhliða útbreiðsla

tveggja ljósleiðaraneta afar mikil og fer vaxandi og var 74% í árslok 2022. Þá er útbreiðsla tveggja fastaneta mjög mikil eða 96% og 99% ef horft er til útbreiðslu eins fastanets og eins farnets. Fram kemur í myndinni hér að ofan að markaðshlutdeild Ljósleiðarans hafi verið að aukast á kostnað Mílu að undanförunu. Eins og fram kemur í kafla 5.5.2.5 er þó ýmislegt sem bendir til þess að staða Mílu gæti styrkst frekar en hitt á þessu svæði á líftíma greiningarinnar. Vísast til þeirrar umfjöllunar.

1628.Í 4. mgr. 18. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta segir að verulega há markaðshlutdeild eins fyrirtækis yfir nokkurt tímabil, eða yfir 50%, teljist vera sterk vísbending um umtalsverðan markaðsstyrk, nema í undantekningartilvikum. Hins vegar geti há markaðshlutdeild almennt aðeins virkað sem sterk vísbending um framangreint ef keppinautar geta ekki aukið framboð sitt nægjanlega til að mæta breyttri eftirspurn sem stafa kann af verðhækkun þess fyrirtækis sem er með svo háa hlutdeild. Því hærri sem markaðshlutdeildin er og yfir lengri tíma, þeim mun líklegra er að hún geti gefið vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk. Samkvæmt 5. mgr. er mikilvægt að hafa í huga að undir vissum kringumstæðum getur fjarskiptafyrirtæki með háa markaðshlutdeild ekki starfað að verulegu leyti óháð viðskiptavinum með sterka samningsstöðu, t.d. ef kaupendastyrkur er mikill. Ljóst er að smásalar eins og Nova, Hringdu og að einhverju leyti Sýn hafa þann valkost að færa sig á net Mílu ef Ljósleiðarinn reynir að misbeita styrk sínum á umræddu svæði. Þá gætu aðilar á borð við Símann, Sýn og Nova lagt enn meiri áherslu á umrædda farnetslausn við slíkar aðstæður.

1629.Samkvæmt 7. mgr. ofangreinds ákvæðis kemur svo fram að ef markaðshlutdeild sé há, en undir 50%, skuli FST reiða sig á aðra mikilvæga markaðspætti til að meta umtalsverðan markaðsstyrk. Framkvæma beri ítarlegt mat á efnahagslegum einkennum viðkomandi markaðar áður en dregin er ályktun um tilvist umtalsverðs markaðsstyrks. FST telur að þetta eigi einnig við þótt hlutdeild sé yfir 50%, sérstaklega á tvíkeppnis- eða fákeppnismörkuðum, enda leiða 50% mörkin ekki sjálfkrafa til þess að um umtalsverðan markaðsstyrk sé að ræða. T.d. er ljóst að á tvíkeppnismörkuðum getur annað fyrirtækið verið með eitthvað yfir 50% og hitt eitthvað undir 50%. Það er töluvert önnur staða en ef eitt fyrirtæki er með í kringum 50% og t.d. fjöldi annarra fyrirtækja er með lága hlutdeild. Því er markaðshlutdeild aðeins eitt af mörgum viðmiðum sem horfa þarf til við mat á markaðsstyrk.

1630.Þegar um tvíkeppnismarkað er að ræða er ekki sjálfgefið að ofangreindur munur á markaðshlutdeild leiði sjálfkrafa til þess að fyrirtækið með hærri hlutdeildina teljist vera í markaðsráðandi stöðu. Að mati FST þarf að vera töluvert meiri munur á markaðshlutdeild á milli aðila en um ræðir á þessum landfræðilega markaði svo líklegt sé að um umtalsverðan markaðsstyrk sé að ræða. T.a.m. gerði framkvæmdastjórn ESB athugasemdir við áform DBA um slíkt í danska málinu sem reifað er í kafla 5.1.10.7 hér að framan. Um var að ræða sveitarfélagið Ikast, þar sem Energi Ikast Fibernet var með 67% markaðshlutdeild og er hreint heildsölufyrirtæki. Eftir alvarlegar athugasemdir framkvæmdastjórnarinnar dró DBA þau áform til baka og taldi virka samkeppni ríkja á viðkomandi markaði.

1631.Fjárhagslegur styrkur Mílu er mikill og hefur félagið fulla burði til að veita Ljósleiðaranum harða samkeppni á svæðinu. Eins og að ofan greinir er líklegt að hlutdeild Mílu hækki á líftíma greiningarinnar eftir því sem ljósleiðaraútbreiðslu fyrirtækisins vindur fram. Auk þess sækir Míla það fast að fá Nova í viðskipti á sínum fastanetum og telur FST líklegt að það gerist á líftíma greiningarinnar, þó erfitt sé að spá fyrir um það í hve miklum mæli það

verður. Ekki þarf mikinn fjölda viðskiptavina Nova, sem verið hafa á ljósleiðarneti Ljósleiðarans, til að færa sig á net Mílu svo þessi munur sem er í dag á markaðshlutdeildunum minnki eða hverfi jafnvel alveg. Þá hefur Sýn möguleika á að færa sig í auknum mæli af neti Ljósleiðarans á net Mílu, þó í minna mæli sé en Nova. Þegar Míla losnar undan kvöðum í þessum sveitarfélögum í kjölfar markaðsgreiningar þessarar er heldur ekki útilokað að félagið geti beitt sér af auknum þunga í samkeppninni.

1632. Eins og fjallað var um í köflum 6.1.3.8 (Samantekt og ályktanir um helstu langtíma aðgangssamninga) og 6.1.5.9 (Lóðrétt samþætting) hefur Míla langtímasamning við Símann, stærsta smásalann á tengdum smásölumarkaði á þessu svæði. Eins og er ekki hægt að útiloka að einkenni lóðréttrar samþættingar og víðtæk viðskiptatengsl milli félaganna njóti enn við, sem styrkir stöðu Mílu á svæðinu.

1633. Þá er kaupendastyrkur gagnvart Mílu takmarkaður á svæðinu en töluverður gagnvart Ljósleiðaranum af hálfu Sýnar, Nova og Hringdu. Þá er líklegt að draga muni úr þeirri fjölgun viðskiptavina Símans á neti Ljósleiðarans sem verið hefur síðustu 2 árin þegar líður á líftíma greiningarinnar, ljósleiðaraútbreiðslu Mílu vindur fram og svigrúm Símans til að versla við aðra en Mílu minnkar. Sú þróun í markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði sem hefur verið síðustu misseri á þessu svæði getur því snúist fljótt við og það með umtalsverðum hætti. Sóknarfæri Mílu virðast auk þess vera meiri en Ljósleiðarans á þessu svæði á viðkomandi markaði.

1634. Miðað við ofangreint, og sér í lagi þá góðu stöðu sem er á tengdum smásölumarkaði á þessu svæði og hárrar samhliða útbreiðslu fastaneta, og einnig þótt aðeins sé horft til samhliða útbreiðslu ljósleiðaraneta, telur FST ekki forsendur, hvorki miðað við núverandi stöðu eða út frá framsýnu sjónarhorni, fyrir því að útnefna Ljósleiðarann með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi landfræðilegum markaði.

1635. FST telur því að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3a í þeim sveitarfélögum sem falla undir flokk A og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott á þessu svæði.

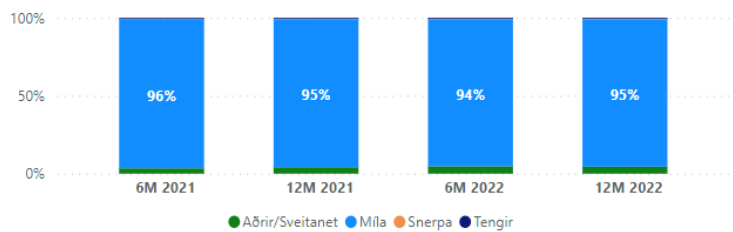
6.2.3 Svæði B

1636. Eftirfarandi 15 sveitarfélög falla undir svæði B:

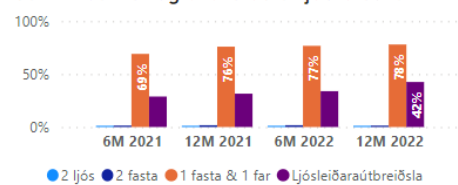
- Fjarðabyggð
- Grundarfjarðarbær
- Húnabyggð
- Húnaþing vestra
- Kaldrananeshreppur
- Langanesbyggð
- Skagabyggð

- Skagafjörður
- Snæfellsbær
- Strandabyggð
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Sveitarfélagið Skagatrönd
- Sveitarfélagið Stykkishólmur
- Tálknafjarðarhreppur
- Vesturbyggð³⁵⁷

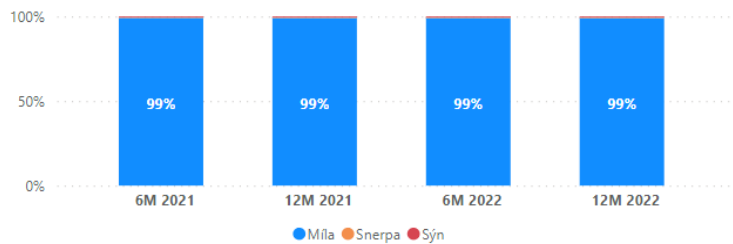
M3a Markaðshlutdeild



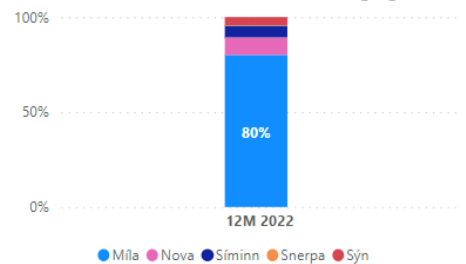
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



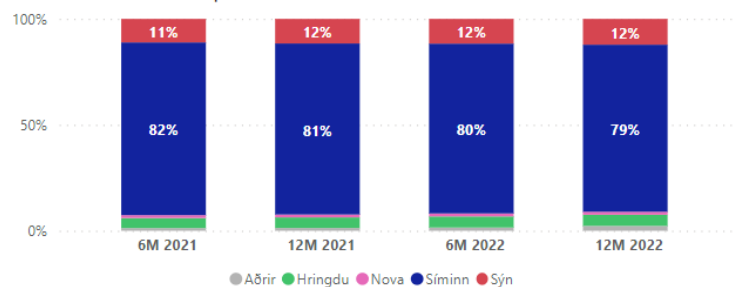
M3b Markaðshlutdeild



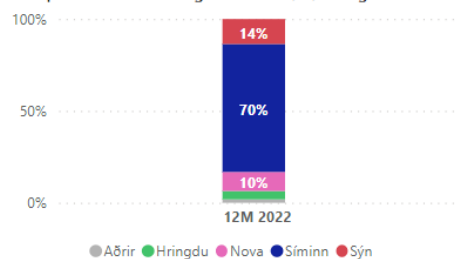
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1637.Á svæði B var heildarfjöldi tengdra heimtauga tæplega 8.700 í árslok 2022. Ljósleiðaraútbreiðsla á svæðinu er um 42% og fer hægt vaxandi. Hins vegar er samhliða útbreiðsla fastaneta nánast engin. Ljósleiðari Mílu á þessu svæði náði til 36% lögheimila og vinnustaða í lok 2022 en aðrir netrekendur eru með mjög takmarkað útbreiðslu.

³⁵⁷ Hluti af ljósleiðaraheimtaugum sem skráðar eru í eigu Vesturbyggðar eru í sameiginlegri eigu með Vesturbyggðar og Mílu. Míla hefur yfirráð yfir þeim heimtaugum sem eru í sameiginlegri eigu Mílu og Vesturbyggðar þar sem þær heimtaugar eru beintengdar stofnleiðara Mílu og ekki hægt að tengjast þeim á annan hátt eins og staðan er í dag.

1638. Stór hluti virkra heimtauga Mílu á þessu svæði eru koparheimtaugar eða 62% en þeim fer fækkandi og þar væntanlega samhliða ljósleiðaraútbreiðslu Mílu. Markaðshlutdeild Mílu er stöðug kringum 95% á þessu svæði og er ekkert sem bendir til þess að hún muni minnka verulega á gildistíma þessarar ákvörðunar.

1639. Notkun farnetsbeina er nokkur á þessu svæði, hlutdeild tenginga um farnetsbeina er að meðaltali um 19% af bitastraumstengingum á svæðinu.

1640. Í sveitarfélögum sem flokkast á svæði B er það sameiginlegt að Síminn nýtur yfirburða hlutdeildar í smásölu internettenginga, eða um 70% að meðaltali, og Míla er nær allsráðandi í bæði heildsölu bitastraumspjónustu og aðgangs að heimtaugum með hátt í 100% markaðshlutdeild að meðaltali á báðum heildsölumörkuðunum. Þarna koma einnig áhrif langtímasamnings Símans og Mílu vel í ljós.

1641. Þó aðgangur að farnetum sé nokkur breytir sá aðgangur markaðshlutdeildum Símans og Mílu ekki verulega, né er hún líkleg til að gera það á líftíma greiningarinnar.

1642. Að ofangreindu virtu er samkeppnisstaðan því alls ekki góð á þessu svæði, hvorki á smásölustiginu né á heildsölustiginu, og ekki er útlit fyrir hún batni að ráði á væntum líftíma greiningarinnar.

1643. Þá verður að telja ólíklegt að möguleg samkeppni á þessu svæði sé líkleg til að breyta stöðunni verulega. Míla býr yfir aðstöðu sem erfitt er og dýrt að endurgera í þessum fremur fámennu sveitarfélögum. Þá er heldur ekki til staðar sterkur kaupendastyrkur neins aðila sem getur dregið úr markaðsstyrk Mílu, né er líklegt að slíkur kaupendastyrkur verði til staðar á líftíma greiningarinnar.

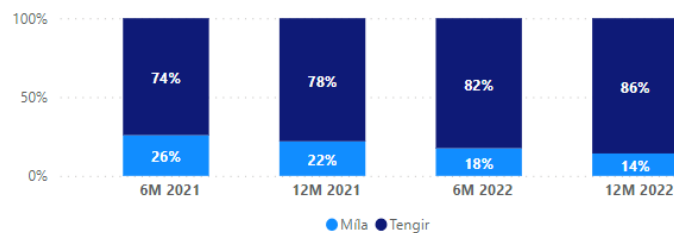
1644. Að ofangreindu virtu telur FST einsýnt að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á þessu svæði og verði það út væntan líftíma greiningarinnar. Viðeigandi kvaðir verða því lagðar á Mílu á þessu svæði.

6.2.4 Svæði C

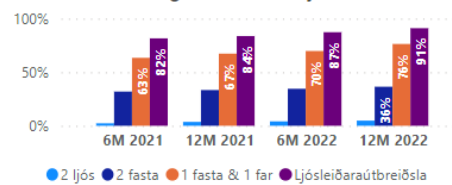
1645. Eftirfarandi 6 sveitarfélög falla undir svæði C:

- Dalvíkurbyggð
- Eyjafjarðarsveit
- Grýtubakkahreppur
- Hörgársveit
- Svalbarðsstrandarhreppur
- Þingeyjarsveit

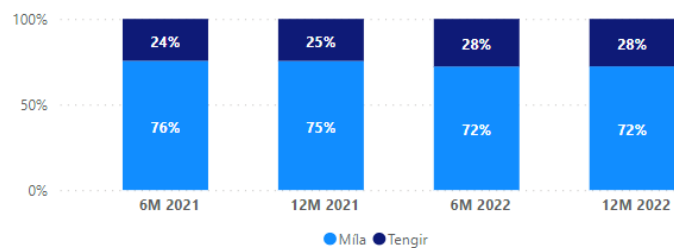
M3a Markaðshlutdeild



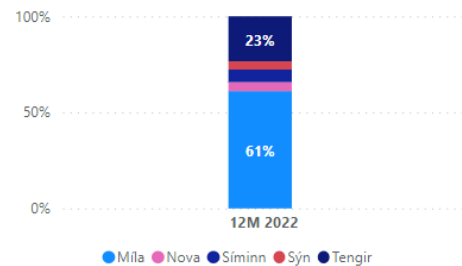
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



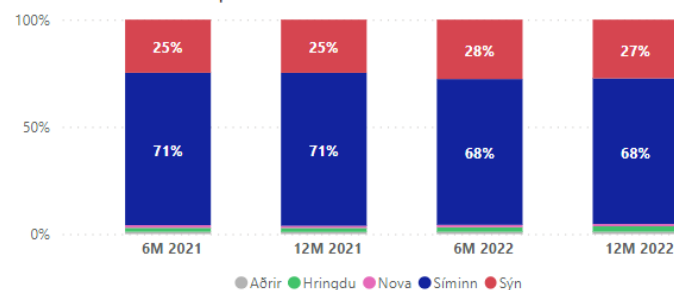
M3b Markaðshlutdeild



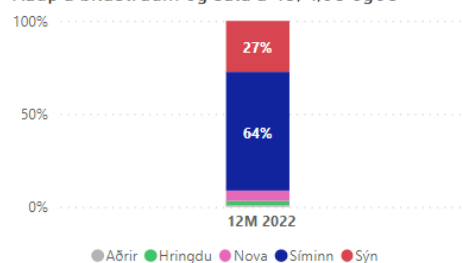
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1646. Á svæði C var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 2.150 í þessum 6 sveitarfélögum í lok 2022. Ljósleiðaraútbreiðsla á svæðinu er um 91% og fer vaxandi. Samhliða útbreiðsla fastaneta er fremur lítil eða 36% en samhliða útbreiðsla ljósleiðara er mjög lítil eða um 5%. Ljósleiðari Tengis á þessu svæði náði til 90% lögheimila og vinnustaða í lok 2022 en aðeins 5% lögheimila og vinnustaða höfðu aðgang að ljósleiðara Mílu á sama tíma.

1647. Heimtaugar Tengis eru eingöngu ljósleiðaraheimtaugar. Stærsti hluti virkra heimtauga Mílu á þessu svæði eru koparheimtaugar en þeim fer fækkandi á meðan virkar ljósleiðaraheimtaugar Mílu eru mjög fáar og þeim fjölgar hægt og fær FST ekki séð að mikil breyting muni verða þar á væntum líftíma greiningarinnar.

1648. Markaðshlutdeild Tengis hefur farið vaxandi á viðkomandi heildsölumarkaði á þessu svæði og var hún 86% í lok 2022 og ekkert bendir til þess að hún muni minnka verulega á gildistíma þessarar ákvörðunar. Má frekar búast við styrkingu á stöðu Tengis þar sem Míla virðist ekki vera með nein áform um ljósleiðaraútbreiðslu á svæðinu og hefur verið stærsti bitastraumsveitandinn á neti Tengis. Aðstöðu Tengis á svæðinu er því erfitt að endurgera og vart fjárhagslega hagkvæm á ekki fjölmennara svæði, sem einnig er að hluta til strjálbýlt. Míla er með aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Tengis á þessu svæði og hefur sett bitastraumbúnað sinn á net Tengis og virðist Míla telja hag sínum ágætlega borgið með því fyrirkomulagi, enda er markaðshlutdeild Mílu mjög há á markaði 3b á þessu svæði.

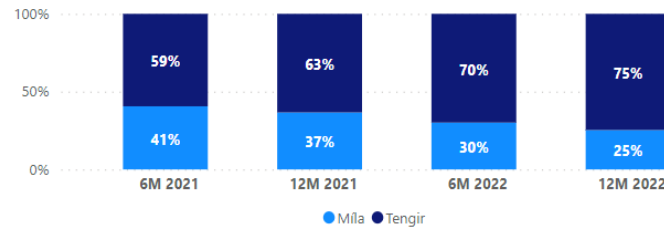
1649. Notkun farnetsbeina á þessu svæði er nokkur, hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 16% af bitastraumstengingum á svæðinu.

1650. Á þessu svæði er staða samkeppninnar á smásölumarkaði heldur ekki góð, en þarna var Síminn með 64% markaðshlutdeild í árslok 2022 og næsti aðili með 27% en aðrir með mjög litla hlutdeild.

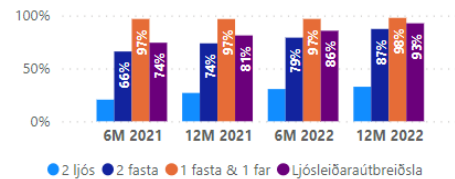
1651. Að teknu tilliti til þessa telur FST að Tengir sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a og nauðsynlegt sé að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtækið á viðkomandi markaði.

6.2.5 Akureyrarbær

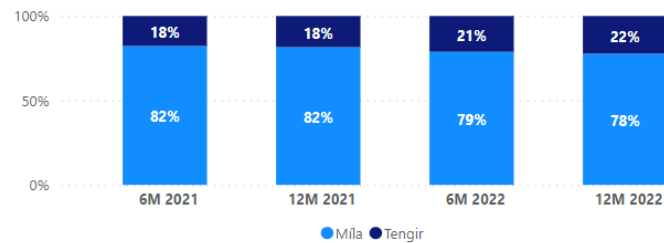
M3a Markaðshlutdeild



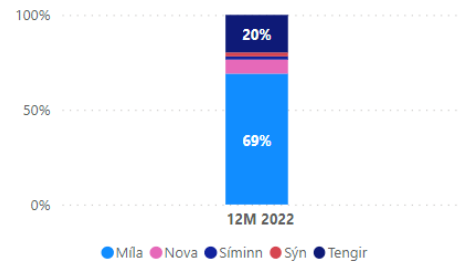
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



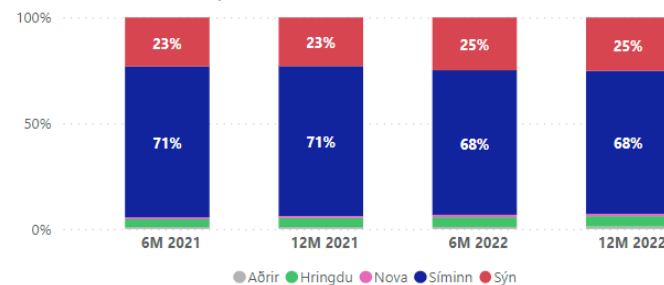
M3b Markaðshlutdeild



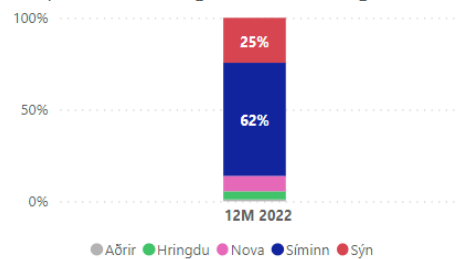
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásölhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1652. Í Akureyrarbæ var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 8.500 í lok 2022. Tengir hefur staðið fyrir mikilli ljósleiðarútbreiðslu í sveitarfélaginu um langt árabíl og náði ljósleiðarútbreiðsla félagsins til um 92% lögheimila og vinnustaða í lok 2022. Töluverð upptaka hefur verið á ljósleiðara Tengis og hefur markaðshlutdeild fyrirtækisins á markaði 3a farið vaxandi og var 75% í lok 2022, eftir að hafa verið 59% um mitt ár 2021.

1653. Míla hefur einnig staðið í ljósleiðarútbreiðslu í sveitarfélaginu og var hún komin í 33% í lok 2022. FST gerir ráð fyrir því að Míla haldi áfram sinni ljósleiðaravæðingu á svæðinu en töluverður hluti af heimtaugum Mílu eru koparheimtaugar. [...]. Ekki virðist vera mikil upptaka á ljósleiðaraneti Mílu á svæðinu og virðast heimamenn sýna Tengir mikla hollustu og er vandséð að það breytist mikið á væntum líftíma greiningarinnar. Aðstöðu Tengis á svæðinu er því erfitt að endurgera, sérstaklega vegna framangreindrar hollustu íbúa við Tengir og því má gera ráð fyrir að ljósleiðaravæðing Mílu á svæðinu sé ekki eins fjárhagslega hagkvæm og vænta mætti fyrir svona þéttbýlt svæði. Það er því líklegt að fjárfesting Mílu í ljósleiðaraheimtaugum á svæðinu verði lengur að skila sér til baka en hjá Tengir.

1654. Nokkur notkun farnetsbeina er í Akureyrarbæ, hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 11% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu.

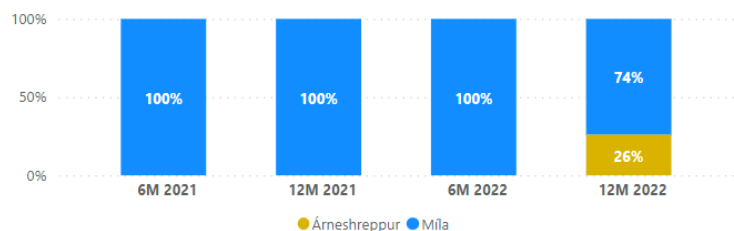
1655. Aðstæður á Akureyri eru um þessar mundir svipaðar þeim sem gilda á svæði C. Hins vegar hefur útbreiðsla tveggja samhliða ljósleiðaraneta verið vaxandi síðustu ár og mun vaxa áfram miðað við ofangreind áform Mílu. Míla er á sama tíma stór notandi á heimtaugum Tengis.

1656. Á þessu svæði er staða samkeppninnar á smásölumarkaði heldur ekki góð, en þarna var Síminn með 62% markaðshlutdeild í árslok 2022 og næsti aðili með 25% en aðrir með mjög litla hlutdeild.

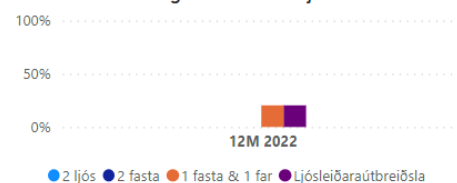
1657. Að teknu tilliti til þessa telur FST að Tengir sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a og nauðsynlegt sé að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtækið á viðkomandi markaði.

6.2.6 Árneshreppur

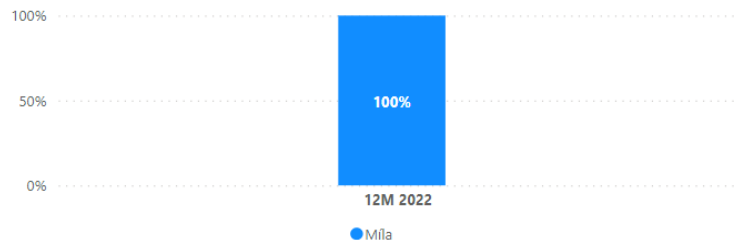
M3a Markaðshlutdeild



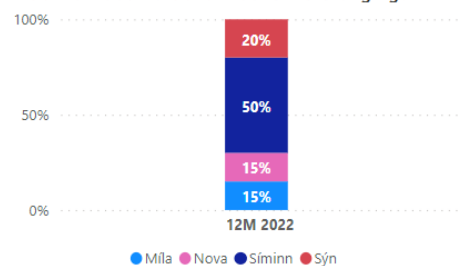
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



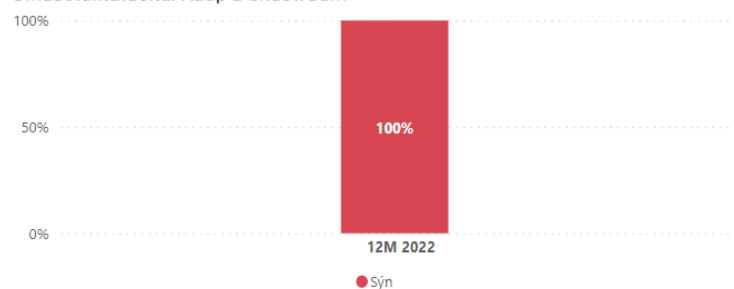
M3b Markaðshlutdeild



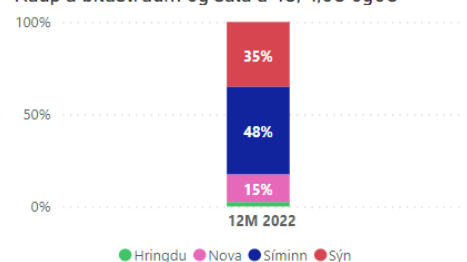
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1658. Í Árneshreppi á Vestfjörðum var heildarfjöldi tengdra heimtauga 23 í lok 2022. Árneshreppur hefur hafið ljósleiðaravæðingu í sveitarfélaginu og náði ljósleiðarútbreiðsla þeirra til um 20% lögheimila og vinnustaða í lok 2022. FST gerir ráð fyrir að Árneshreppur muni ljósleiðaravæða til flestra heimila í sveitarfélaginu en um ríkisstyrkta framkvæmd er að ræða. Einhver lögheimili eru svo afskekkt að ekki verður lagður ljósleiðari til þeirra, vegna mikils kostnaðar. Míla veitir bitastraum um ljósleiðara Árneshrepps og í nýlegum gögnum frá Mílu um heimili sem hafa möguleika á tengingu um ljósleiðara hjá Mílu þá er hægt að tengjast 26

fasteignanúmerum³⁵⁸. Stefnir því í að ljósleiðaranet sveitarfélagsins taki að fullu við af koparneti Mílu innan skamms.

1659. Mikil notkun farnetsbeina er í Árneshreppi, hlutdeild tenginga um farnetsbeina var um 85% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu í lok 2022. Það skýrist af því að bitastraumspjónusta um fastanet var ekki í boði fyrr en ljósleiðaratengingar sveitarfélagsins fóru í sölu. Gera má ráð fyrir sviptingum á smásöluhlutdeildum þegar bitastraumur og internetþjónusta um ljósleiðara verður í boði til allra heimila og vinnustaða sveitarfélagsins, en smásölusamkeppni var með þokkalegu móti í sveitarfélaginu í árslok 2022, þar sem stærsti aðilinn var með 48% hlutdeild og sá næsti með 35%.

1660. Í máli FICORA, finnsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar, frá 2018³⁵⁹ er varða greiningu á mörkuðum 3a og 3b, kom m.a. fram að fyrir utan útnefningu á 21 fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum, hefðu á árinu 2017 verið starfrækt um 50 staðbundin net í eigu samvinnufélaga eða sveitarfélaga sem hefðu breitt út ljósleiðara í dreifbýli, þ.e. á svæðum þar sem ljósleiðaranet hinna markaðsráðandi aðila næðu ekki til. Flesta þessara neta hefðu ekki verið lóðrétt samþætt. Þau seldu ýmist heildsöluaðgang að netum sínum til nokkurra fjarskiptafyrirtækja sem störfuðu á smásölustigi eða hefðu valið einn aðila til að veita þjónustu á netum sínum til tiltekins tíma í kjölfar útboðs. Mörg þeirra hefðu fengið ríkisstyrki og urðu því að veita aðgang á sanngjörnu verði, með jafnræði að leiðarljósi. Þeir fáu aðilar sem störfuðu lóðrétt samþætt byðu hins vegar upp á heildsöluaðgang til annarra fjarskiptafyrirtækja.

1661. Framkvæmdastjórn ESB gerði upphaflega m.a. athugasemdir við þau áform FICORA að láta hjá líða að íhuga að útnefna hin litlu sveitanet með umtalsverðan markaðsstyrk og eftir atvikum að leggja viðeigandi kvaðir á þau. Að mati framkvæmdastjórnarinnar hefði FICORA átt að rannsaka betur markaðshegðun þeirra, sérstaklega verðlagningu og aðgangsskilmála. Því dró FICORA til baka upphaflega drög sín og framkvæmdi frekari greiningu á þessum sveitanetum.

1662. FICORA breytti hins vegar ekki fyrri áformum sínum um að útnefna ekki litlu staðbundnu sveitanetin í Finnlandi með umtalsverðan markaðsstyrk á þeirra svæðum, en framkvæmdi ítarlegri greiningu á þeim. Að lokum féllst framkvæmdastjórnin á rök FICORA. Í áliti framkvæmdastjórnarinnar kom fram að þessi net fylgdu almennt opnu viðskiptamódeli varðandi aðgang. Þar sem meirihluti þeirra hefði fengið ríkisstyrk til uppbyggingar væru þau bundin kvöðum sem leiddu af ríkisstyrkjareglum, m.a. um opinn aðgang, jafnræði og sanngjarna verðlagningu. FICORA benti á að sum þessara sveitaneta hefðu aukið markaðshlutdeild sína á viðkomandi svæði verulega, en taldi slíkt samt ekki nægileg rök til að útnefna þau (eða einhver þeirra) með umtalsverðan markaðsstyrk. Stofnunin ítrekaði svo að hegðun þessara aðila á markaði væri verulega frábrugðin hefðbundnum fjarskiptafyrirtækjum sem hafa það megin markmið að hámarka hagnað og starfa þannig á allt annan máta en lítill

³⁵⁸ <https://www.mila.is/framkvaemdir/aaetlanir-ljosleidara-og-ljosnets/>.

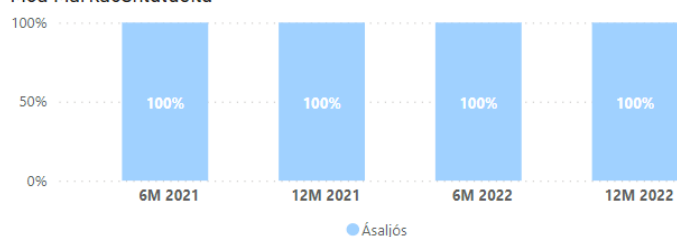
³⁵⁹ Sjá FI/2018/2052 og 2053.

staðbundin fjarskiptanet sem þjóna samfélagslegum markmiðum í fámennum sveitarfélögum.³⁶⁰

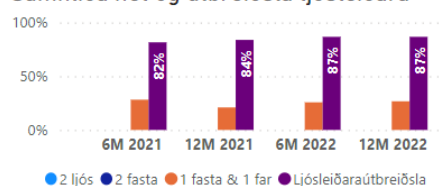
1663. Með hliðsjón af öllu framangreindu telur FST ekki tilefni til að útnefna eiganda ljósleiðaranet umrædds sveitarfélags með umtalsverðan markaðsstyrk. Ekki eru teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða heildsöluviðskipta á svæðinu. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna um opinn heildsöluaðgang. Um samfélagslegt verkefni er að ræða og ljóst er að sveitarfélagið fór ekki í umrædda útbreiðslu til að standa í samkeppni á fjarskiptamarkaði, heldur til að stuðla að byggða- og atvinnuþróun í þessu afskekktu og fámenna héraði. Ekki er um hagnaðardrifið verkefni að ræða, ólíkt því sem á við um ljósleiðaraútbreiðslu aðila á borð við Mílu, Ljósleiðarann, Tengir og Snerpu. Hegðun slíks aðila er því verulega frábrugðin framangreindum fjarskiptafyrirtækjum sem standa í samkeppni. Viðskiptamódel sveitarfélagsins byggist á opnu viðskiptamódeli varðandi opinn aðgang, jafnræði og sanngjarna verðlagningu. Þá hefur Míla sterkan kaupendastyrk gagnvart netinu sem eini rekandi bitastraumsþjónustu á því og litlar líkur eru á því að fleiri bitastraumskerfi séu fjárhagslega hagkvæm í þessu mjög fámenna héraði. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá einnig afnumdar.

6.2.7 Ásahreppur

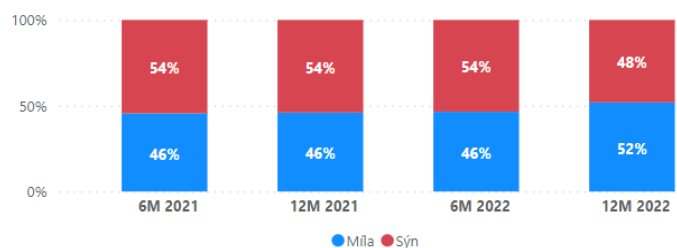
M3a Markaðshlutdeild



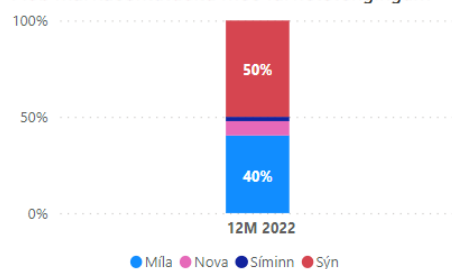
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



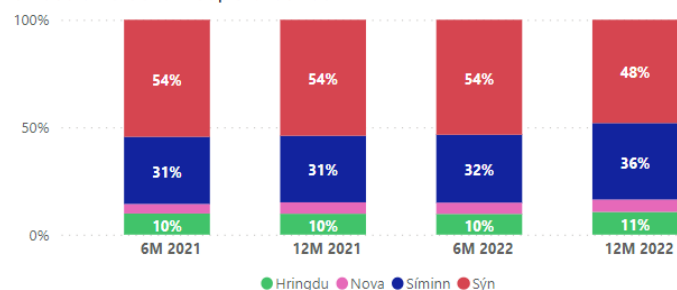
M3b Markaðshlutdeild



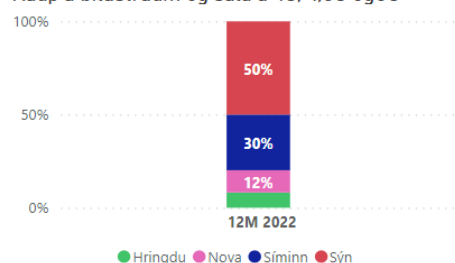
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



³⁶⁰ Með sveitanetum í þessu skjali er átt við lítil staðbundin fjarskiptanet, í eigu sveitarfélaga eða félaga í eigu sveitarfélaga, sem þjóna samfélagslegum markmiðum í fámennum sveitarfélögum og aðgreina sig frá hefðbundnum fjarskiptafélögum sem rekin eru með hámörkun hagnaðar að leiðarljósi.

1664.Í Ásahreppi á Suðurlandi var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 100 í lok 2022 og eru þær allar í eigu Ásaljóss sem er að fullu í eigu Ásahrepps. Ásahreppur var eitt af fyrstu sveitarfélögunum til að ljósleiðaravæða sveitarfélagið og hefur ljósleiðaranetið verið rekið sem opið net þar sem Míla og Sýn reka bitastraumspjónustu. Ljósleiðaraútbreiðsla Ásahrepps náði til um 76% lögheimila og vinnustaða í lok 2022. FST gerir ekki ráð fyrir að annar netrekandi muni fara í ljósleiðaraútbreiðslu í sveitarfélaginu á gildistíma þessarar markaðsgreiningar.

1665.Nokkur notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 22% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu en líklega má skýra það að mestu leyti af notkun í sumarhúsum.

1666.Míla og Sýn reka bæði bitastraumspjónustu á neti Ásaljóss og eru hlutdeildir fyrirtækjanna jafnar og stöðugar. Áhrif farneta á smásölu og heildsölu eru einhver en ekki afgerandi.

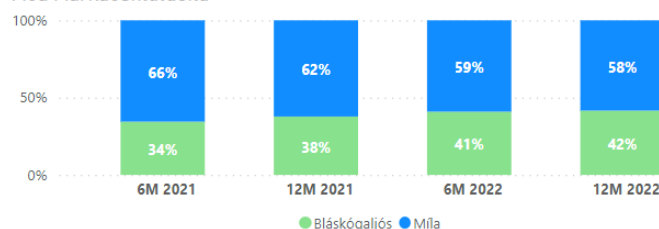
1667.Uppbygging ljósleiðaranets í sveitarfélaginu er lokið og Míla hefur lagt af koparnet sitt þar. Engar líkur má telja á samhliða útbreiðslu annars ljósleiðaranets í þessu fámenna og strjálbýla sveitarfélagi.

1668.Staða smásölusamkeppni var með þokkalegu móti í sveitarfélaginu í árslok 2022, þar sem stærsti aðilinn var með 50% hlutdeild og sá næsti með 30%.

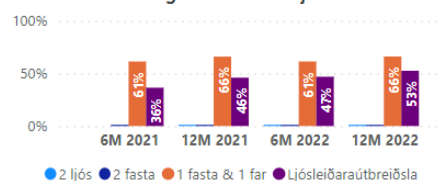
1669.FST telur ekki tilefni til að útnefna ljósleiðaranet umrædds sveitarfélags með umtalsverðan markaðsstyrk. Ekki eru teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða heildsöluviðskipta á svæðinu. Hér má ennfremur vísa til finnska málsins sem reifað var í kafla 6.2.6 hér að framan. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna um opinn heildsöluaðgang. Um samfélagslegt verkefni er að ræða og ljóst er að sveitarfélagið fór ekki í umrædda útbreiðslu til að standa í samkeppni á fjarskiptamarkaði, heldur til að stuðla að byggða- og atvinnuþróun í þessu fámenna og strjálbýla héraði. Ekki er um hagnaðardrifið verkefni að ræða, ólíkt því sem á við um ljósleiðaraútbreiðslu aðila á borð við Mílu, Ljósleiðarann, Tengir og Snerpu. Hegðun slíks aðila er því verulega frábrugðin framangreindum fjarskiptafyrirtækjum sem standa í samkeppni. Viðskiptamódel sveitarfélagsins byggist á opnu viðskiptamódeli varðandi opinn aðgang, jafnræði og sanngjarna verðlagningu. Þá hafa Míla og Ljósleiðarinn sterkan kaupendastyrk gagnvart netinu sem einu rekendur bitastraumspjónustu á því og litlar líkur eru á því að fleiri bitastraumskerfi séu fjárhagslega hagkvæm í þessu mjög fámenna héraði. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá einnig afnumdar.

6.2.8 Bláskógabyggð

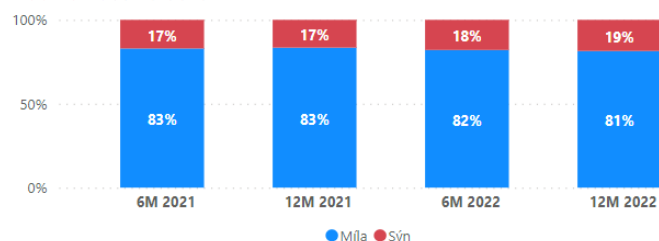
M3a Markaðshlutdeild



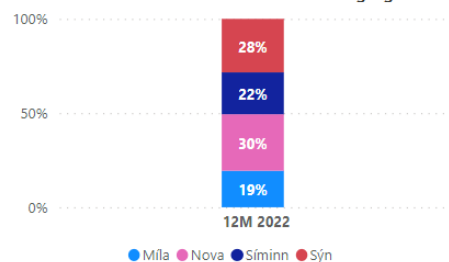
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



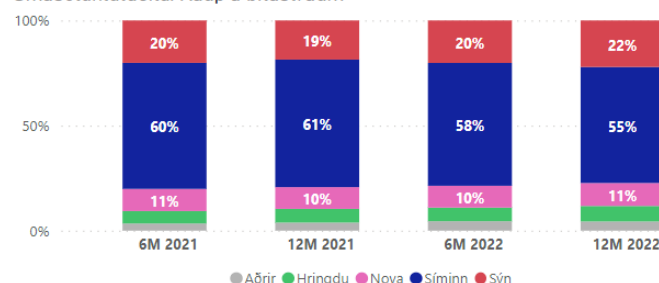
M3b Markaðshlutdeild



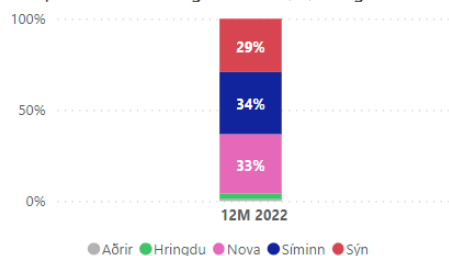
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1670.Í Bláskógarbyggð á Suðurlandi var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 450 í lok 2022. Um er að ræða hérað með mikla sumarhúsabyggð, auk þriggja lítilla byggðakjarna, þ.e. Laugarvatns, Reykholt og Laugaráss. Þar er staðbundið ríkisstyrkt ljósleiðaranet í eigu sveitarfélagsins, Bláskógarljós, og náði það til 34% lögheimila og vinnustaða í lok 2022. Ljósleiðaranet Bláskógarljóss hefur verið rekið sem opið net og hafa Míla og Sýn rekið bitastraumspjónustu á netinu. Samhliða útbreiðsla tveggja fastaneta í sveitarfélaginu er hverfandi. Ljósleiðaraútbreiðsla Mílu í sveitarfélaginu var um 19% í lok 2022 og hefur ljósleiðaraútbreiðslan farið hægt vaxandi. FST gerir ekki ráð fyrir frekari samhliða útbreiðslu ljósleiðaraneta í sveitarfélaginu á gildistíma þessarar markaðsgreiningar, enda ekki fjárhagslegar forsendur til að tvöfalda ljósleiðaraheimtaugar til strjálbýlisins.

1671.Koparheimtaugar eru stór hluti heimtauga Mílu en þeim fer hægt fækkandi. Mikil notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 76% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Það stafar að mestu leyti af fjölda sumarhúsa í sveitarfélaginu en sumarhús eru næstum fjórum sinnum fleiri en lögheimili og vinnustaðir en þó eru fjöldi sumarhúsa töluvert meiri en fjöldi tenginga um farnetsbeina. Að mati FST er því ekki mikil óbein samkeppnisáhrif af farnetum á þessum heimtaugamarkaði. Hafa ber í huga að það er niðurstaða FST að slíkar lausnir tilheyri ekki umræddum markaði 3a, heldur einungis smásölustiginu og markaði 3b.

1672.Þéttbýliskjarnar í sveitarfélaginu eru eins og áður segir Laugarvatn, Reykholt og Laugarás og á Míla ljósleiðara sem liggja til þessara staða og á Míla ljósleiðaraheimtaugar til hluta lögheimila og vinnustaða á Laugarvatni og í Reykholti. Þá er ljósleiðaraútbreiðsla í

sveitarfélaginu tilgreind í áætlunum Mílu³⁶¹. FST telur því að Míla sé líklegasti aðilinn til að halda áfram ljósleiðaravæðingu í sveitarfélaginu til að taka við af þeim koparheimtaugum sem fyrirtækið rekur, þótt telja verði ólíklegt að um samhliða ljósleiðarnet verði að ræða í mesta strjálbýlinu.

1673. Staða smásölusamkeppni er góð í þessu sveitarfélagi. Stærsti aðilinn er með 34% hlutdeild, sá næsti með 33% og sá þriðji með 29%.

1674. Á markaði 3a er Míla með 58% markaðshlutdeild en Bláskógaljós með 42% hlutdeild. Hlutdeild Mílu hefur farið lækkanði en hún var 66% um mitt ár 2021. Þar sem útbreiðslu ljósleiðaranets Bláskógaljóss er lokið er það mat FST að ekki megi búast við því að hlutdeild Mílu muni lækka mikið meira á væntum líftíma greiningarinnar og mun að mati FST ennþá vera yfir 50% í lok vænts líftíma greiningarinnar.

1675. FST telur ekki tilefni til að útnefna ljósleiðarnet umrædds sveitarfélags með umtalsverðan markaðsstyrk. Fyrir utan að félagið er aðeins næst stærsti aðilinn á umræddum markaði og með nokkuð undir 50% markaðshlutdeild eru ekki teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða heildsöluviðskipta á svæðinu. Hér má ennfremur vísa til finnska málsins sem reifað var í kafla 6.2.6 hér að framan. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna um opinn heildsöluafgang. Um samfélagslegt verkefni er að ræða og ljóst er að sveitarfélagið fór ekki í umrædda útbreiðslu til að standa í samkeppni á fjarskiptamarkaði, heldur til að stuðla að byggða- og atvinnuþróun í þessu fámenna og strjálbýla héraði. Ekki er um hagnaðardrifið verkefni að ræða, ólíkt því sem á við um ljósleiðaraútbreiðslu aðila á borð við Mílu, Ljósleiðarann, Tengir og Snerpu. Hegðun slíks aðila er því verulega frábrugðin framangreindum fjarskiptafyrirtækjum sem standa í samkeppni. Viðskiptamódel sveitarfélagsins byggist á opnu viðskiptamódeli varðandi opinn aðgang, jafnræði og sanngjarna verðlagningu. Þá hafa Míla og Sýn og þá Ljósleiðarinn ef kaup Ljósleiðarans á neti Sýnar hljóta samþykki Samkeppniseftirlitsins, sterkan kaupendastyrk gagnvart netinu sem einu rekendur bitastraumsþjónustu á því og litlar líkur eru á því að fleiri bitastraumskerfi séu fjárhagslega hagkvæm í þessu mjög fámenna héraði.

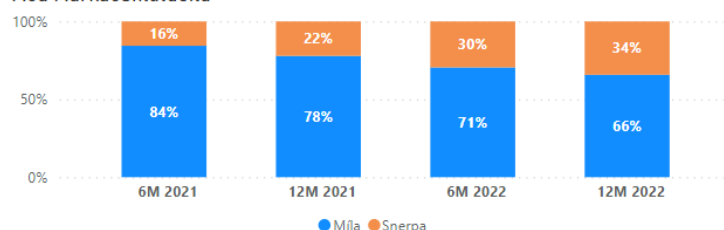
1676. Hins vegar telur FST að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk í viðkomandi sveitarfélagi. Míla er með 58% markaðshlutdeild, sem FST telur að fari ekki undir 50% fyrir lok vænts líftíma greiningarinnar. Fastanet Mílu og Bláskógaljóss eru að miklu leyti á sitt hvorum svæðunum innan sveitarfélagsins og samhliða fastanetsútbreiðsla er hverfandi í sveitarfélaginu. Míla hefur á þessu svæði fastanet sem erfitt er fyrir aðra að endurgera, auk þess sem ekki verður séð að neinn aðili hafi sterkan kaupendastyrk gagnvart Mílu. Þá bera hagsmunatengsl Símans og Míla a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttar samþættingar sem geta haft nokkur áhrif þarna, en Síminn er með mestu smásöluhlutdeildina, þó hún sé nokkru lægri en hlutdeild Símans í mörgum öðrum sveitarfélögum á landsbyggðinni.

1677. Viðeigandi kvaðir verða því lagðar á Mílu á markaði 3a í Bláskógabyggð.

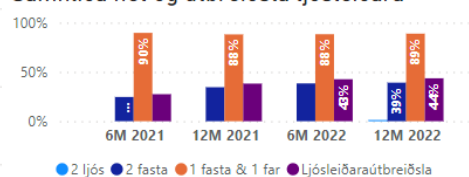
³⁶¹ Sjá <https://www.mila.is/framkvaemdir/aaetlanir-ljosleidara-og-ljosnets/>.

6.2.9 Bolungarvíkurkaupstaður

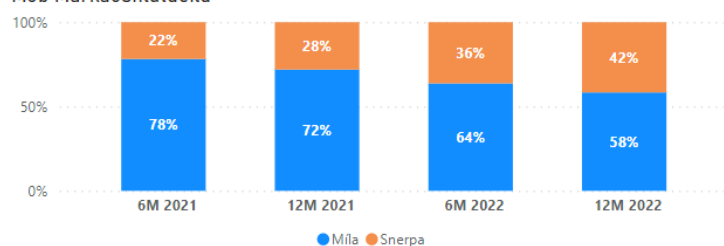
M3a Markaðshlutdeild



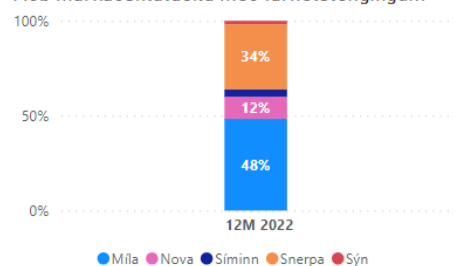
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



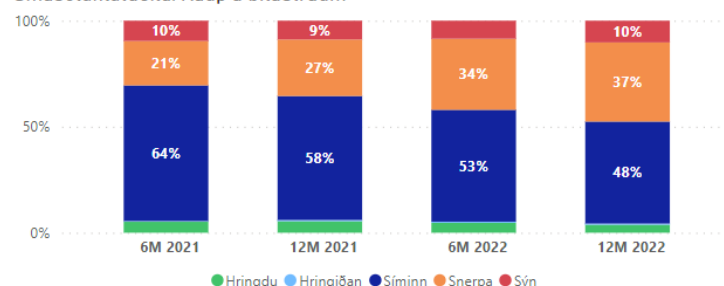
M3b Markaðshlutdeild



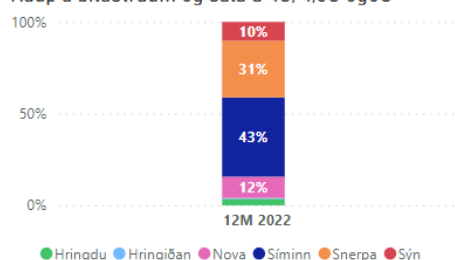
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1678.Í Bolungarvík var heildarfjöldi tengdra heimtauga rúmlega 400 í árslok 2022. Þar lagði Snerpa ljósleiðara í dreifbýli fyrir sveitarfélagið og hefur Snerpa haldið áfram að ljósleiðaravæða þéttbýlið. Ljósleiðari félagsins náði til 42% lögheimila og vinnustaða í sveitarfélaginu í lok 2022. Snerpa hefur haldið áfram ljósleiðaraútbreiðslu í sveitarfélaginu á árinu 2023 og hefur áform um frekari útbreiðslu á næstu árum.

1679.Samkvæmt upplýsingum frá Snerpu er aðgangur annarra fjarskiptafyrirtækja að ljósleiðara félagsins mögulegur en ekkert fjarskiptafyrirtæki hefur ennþá tengst ljósleiðaraneti félagsins, þótt Snerpa hafi sóst eftir viðskiptum Mílu. Viðræður hafi staðið yfir um nokkra hríð milli Snerpu og Mílu en hafa ekki borið árangur.

1680.Ljósleiðaraútbreiðsla Mílu í sveitarfélaginu var undir 3% í árslok 2022 og ekki eru merki um fyrirhugaða ljósleiðaraútbreiðslu hjá Mílu á svæðinu. FST gerir ekki ráð fyrir samhliða útbreiðslu ljósleiðaraneta í sveitarfélaginu á gildistíma þessarar markaðsgreiningar.

1681.Tengdar heimtaugar Mílu eru eingöngu koparheimtaugar og er Snerpa að nýta heimtaugar Mílu til að veita bitastraumspjónustu. Notkun farnetsbeina í sveitarfélaginu er nokkur, hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 17% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Fjöldi tenginga um farnetsbeina er meiri en fjöldi sumarhúsa á svæðinu og því má leiða að því líkum að óbeinn samkeppnisprýstingur frá farnetum sé til staðar þó að hann sé ekki mikill.

1682.Þær fáu ljósleiðaraheimtaugar sem Míla hefur lagt í sveitarfélaginu ná til þéttbýlis Bolungarvíkur. Að mati FST getur félagið ákveðið að leggja ljósleiðara til sveitarfélagsins með stuttum fyrirvara, enda er ekki um fjölmennt sveitarfélag að ræða.

1683.Samhliða útbreiðsla fastaneta var 39% í árslok 2022 og hefur farið vaxandi með ljósleiðaravæðingu Snerpu. Því er samhliða útbreiðsla fastaneta vaxandi í sveitarfélaginu og gangi áform Snerpu eftir mun samhliða útbreiðsla fastaneta aukast enn á næstu árum. Þá hefur markaðshlutdeild Mílu farið minnkandi og var hún komin niður í 66% í árslok 2022, eftir að hafa verið 84% um mitt ár 2021.

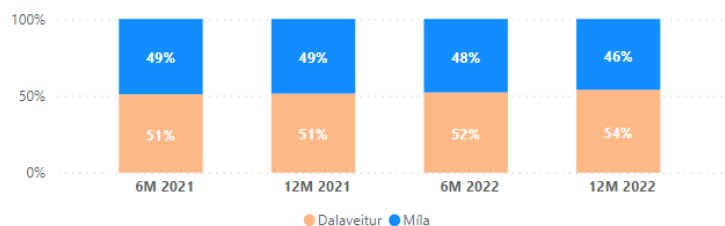
1684.Staðan á smásölustiginu er nokkuð góð í sveitarfélaginu. Stærsti aðilinn (Síminn) var með 43% í árslok 2022, en næst stærsti (Snerpa) með 31%, auk þess sem tveir aðrir aðilar voru með yfir 10% hlutdeild. Þar sem Snerpa stóð í mikilli ljósleiðaraútbreiðslu í sveitarfélaginu á fyrri hluta ársins 2023 má allt eins gera ráð fyrir því að eitthvað hafi dregið saman með hlutdeild Símans og Snerpu á fyrri hluta ársins 2023.

1685.Í árslok 2022 var Míla stærsti aðilinn á markaði 3a í sveitarfélaginu með 66% hlutdeild á móti 34% hlutdeild Snerpu. Miðað við framangreinda miklu ljósleiðaraútbreiðslu Snerpu í sveitarfélaginu á fyrri hluta ársins 2023, má gera ráð fyrir því að verulega hafi dregið saman með hlutdeildum félaganna á fyrri hluta ársins 2023, enda eru margir sem velja ljósleiðara fram yfir kopar, þótt vissulega sé töluverður fjöldi ennþá sem lætur sér kopar duga, auk þess sem Síminn hefur sterkt aðdráttarafl þar sem fyrirtækið hefur starfað lengi á markaðinum og býður upp á vinsæla vöndla, þ.m.t. vinsælt sjónvarpsefni, en Síminn er ekki á ljósleiðaraneti Snerpu, hvorki beint eða í gegnum Mílu.

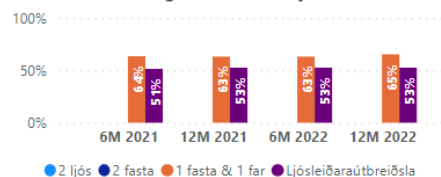
1686.Þrátt fyrir að Míla hafi haft umtalsvert forskot á Snerpu í sveitarfélaginu í árslok 2022, miðað við markaðshlutdeild, sem kann að hafa minnkað eitthvað á fyrri hluta ársins 2023, telur FST ekki forsendur til að viðhalda útnefningu Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk í sveitarfélaginu út frá framsýnu sjónarhorni. FST telur því að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3a í Bolungarvíkurkaupstað og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott á þessu svæði.

6.2.10 Dalabyggð

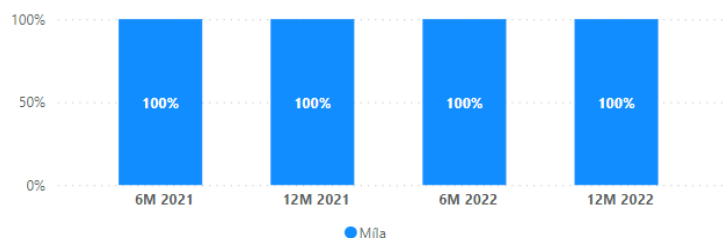
M3a Markaðshlutdeild



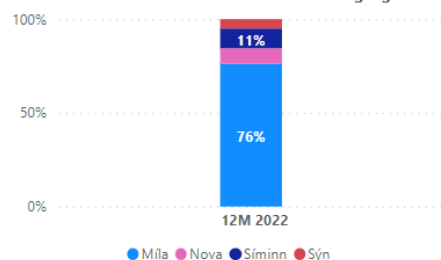
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



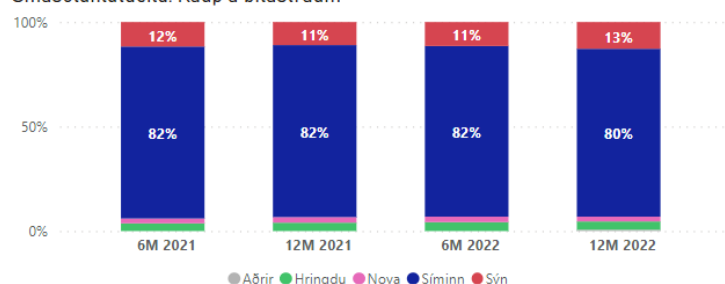
M3b Markaðshlutdeild



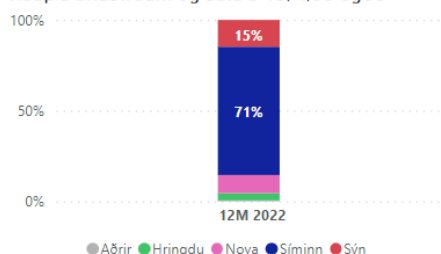
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1687.Í Dalabyggð var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 330 í lok 2022. Þar er staðbundið ljósleiðaranet í eigu sveitarfélagsins, Dalaveitur, og náði það til 49% lögheimila og vinnustaða í lok 2022. Ljósleiðaranet Dalaveitna er ríkisstyrkt net í dreifbýli Dalabyggðar og hefur verið rekið sem opið net. Míla hefur rekið bitastraumspjónustu á netinu.

1688.Ljósleiðaraútbreiðsla Mílu í sveitarfélaginu var undir 4% í lok 2022 og hefur ljósleiðaraútbreiðslan nánast staðið í stað síðustu misseri.

1689.Tengdar heimtaugar Mílu eru að stórum hluta koparheimtaugar. Nokkur notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 24% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Nokkuð er um sumarhús í sveitarfélaginu og eru þau töluvert fleiri en tengingar um farnetsbeina. FST telur ekki að óbeinn samkeppnisþrýstingur frá farnetum sé til staðar í sveitarfélaginu svo neinu nemi.

1690.Ljósleiðari Mílu nær til Búðardals sem er helsti þéttbýliskjarni Dalabyggðar og eru nokkur heimili þar tengd ljósleiðara Mílu. Líklegt er að Míla haldi áfram ljósleiðaravæðingu í Búðardal en þó er erfitt að spá um áframhaldandi útbreiðslu í ljósi þess hve hæg útbreiðslan hefur verið [...].

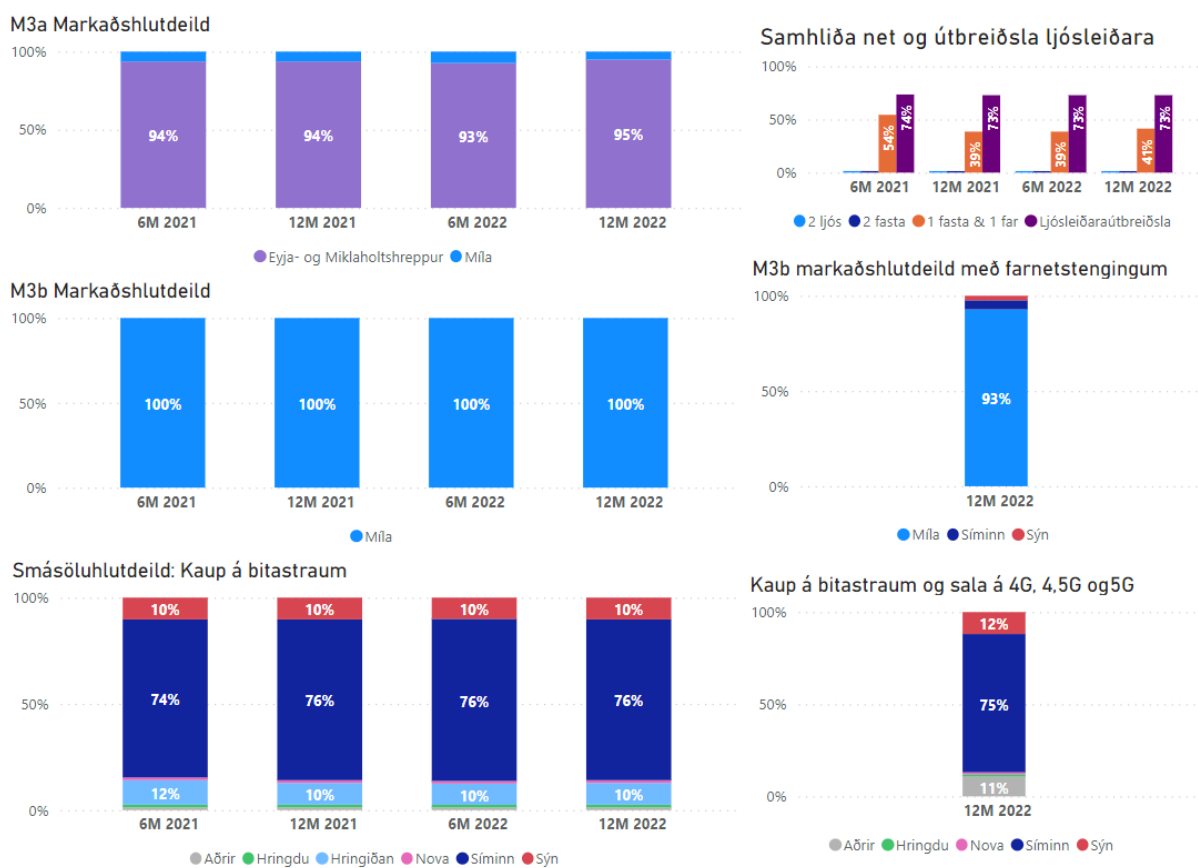
1691.Samhliða útbreiðsla fastaneta er engin í sveitarfélaginu og ekki líklegt að hún verði til staðar á gildistíma markaðsgreiningarinnar.

1692.Dalaveitur eru með 54% markaðshlutdeild, og hefur hún farið hægt vaxandi frá miðju ári 2021, og ekki er fyrir séð að sú hlutdeild muni minnka í framtíðinni. FST telur að hlutdeildin

muni heldur ekki hækka þar sem búið er að ljósleiðaravæða dreifbýlið. FST telur ekki tilefni til að útnefna ljósleiðaranet umrædds sveitarfélags með umtalsverðan markaðsstyrk. Fyrir utan að markaðshlutdeild félagsins er einungis rétt rúmlega 50% og hlutdeild Mílu því litlu minni, eru ekki teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða heildsöluviðskipta á svæðinu. Hér má ennfremur vísa til finnska málsins sem reifað var í kafla 6.2.6 hér að framan. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna um opinn heildsöluaðgang. Um samfélagslegt verkefni er að ræða og ljóst er að sveitarfélagið fór ekki í umrædda útbreiðslu til að standa í samkeppni á fjarskiptamarkaði, heldur til að stuðla að byggða- og atvinnuþróun í þessu fámenna og strjálbýla héraði. Ekki er um hagnaðardrifið verkefni að ræða, ólíkt því sem á við um ljósleiðaraútbreiðslu aðila á borð við Mílu, Ljósleiðarann, Tengir og Snerpu. Hegðun slíks aðila er því verulega frábrugðin framangreindum fjarskiptafyrirtækjum sem standa í samkeppni. Viðskiptamódel sveitarfélagsins byggist á opnu viðskiptamódeli varðandi opinn aðgang, jafnræði og sanngjarna verðlagningu. Þá hefur Míla sterkan kaupendastyrk gagnvart netinu sem eini rekandi bitastraumsþjónustu á því og litlar líkur eru á því að fleiri bitastraumskerfi séu fjárhagslega hagkvæm í þessu mjög fámenna héraði.

1693. Fastanet Mílu og Dalaveitna eru auk þess að miklu leyti á sitt hvorum svæðunum innan sveitarfélagsins og samhliða fastanetsútbreiðsla er hverfandi í sveitarfélaginu. Míla hefur á þessu svæði fastanet sem erfitt er fyrir aðra að endurgera, auk þess sem ekki verður séð að neinn aðili hafi sterkan kaupendastyrk gagnvart Mílu. Þá bera hagsmunatengsl Mílu og Símans með sér a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttar samþættingar sem styrkir stöðu Mílu í viðkomandi sveitarfélagi, sbr. umfjöllun um lóðréttu samþættingu hér að framan. Telur FST því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu á markaði 3a í Dalabyggð.

6.2.11 Eyja- og Miklaholtshreppur



1694.Í Eyja- og Miklaholtshrepp var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 79 í lok 2022. Þar er staðbundið ljósleiðaranet í eigu sveitarfélagsins og náði það til 73% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022 en 92% ef horft er eingöngu til lögheimila³⁶². Ljósleiðaranet Eyja- og Miklaholtshrepps var byggt upp af sveitarfélaginu og naut einnig ríkisstyrkja. Ljósleiðaranetið hefur verið rekið sem opið net og hefur Míla rekið bitaþraumsþjónustu á netinu.

1695.Ljósleiðaraútbreiðsla Mílu í sveitarfélaginu var undir 2% í árslok 2022 og hefur ljósleiðaraútbreiðslan staðið í stað síðustu misseri.

1696.Tengdar heimtaugar Mílu eru örfáar. Ekki er mikil notkun farnetsbeina í sveitarfélaginu, en hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 7% af bitaþraumstengingum í sveitarfélaginu.

1697.Samhliða útbreiðsla fastaneta er nánast engin í sveitarfélaginu og ekki líklegt að það breytist á gildistíma markaðsgreiningarinnar.

1698.Samkeppnisstaðan á smásölustigi er ekki góð, en þar er Síminn með 75% markaðshlutdeild og næsti aðili með 12%.

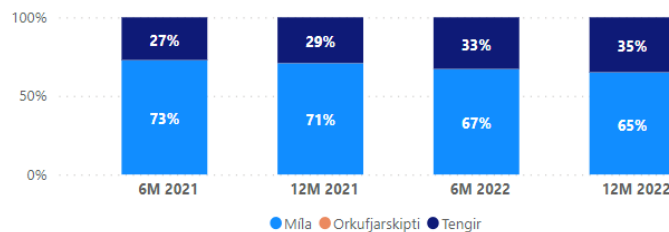
1699.Eyja- og Miklaholtshreppur er með 95% markaðshlutdeild og ekki er fyrir séð að sú hlutdeild muni minnka í framtíðinni. FST telur þó ekki ástæðu til að útnefna Eyja- og Miklaholtshrepp sem markaðsráðandi aðila. Ekki eru teljandi líkur á að sveitarfélagið muni

³⁶² Ljósleiðaratenging stóð öllum lögheimilum í sveitarfélaginu til boða án kostnaðar en tengigjald var innheimt til fyrirtækja á meðan verkefninu stóð.

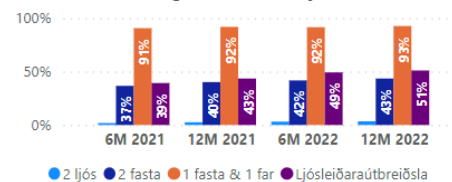
misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða heildsöluviðskipta á svæðinu. Hér má enn fremur vísa til finnska málsins sem reifað var í kafla 6.2.6 hér að framan. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna um opinn heildsöluaðgang. Um samfélagslegt verkefni er að ræða og ljóst er að sveitarfélagið fór ekki í umrædda útbreiðslu til að standa í samkeppni á fjarskiptamarkaði, heldur til að stuðla að byggða- og atvinnuþróun í þessu fámenna og strjálbýla héraði. Ekki er um hagnaðardrifið verkefni að ræða, ólíkt því sem á við um ljósleiðaraútbreiðslu aðila á borð við Mílu, Ljósleiðarann, Tengir og Snerpu. Hegðun slíks aðila er því verulega frábrugðin framangreindum fjarskiptafyrirtækjum sem standa í samkeppni. Viðskiptamódel sveitarfélagsins byggist á opnu viðskiptamódeli varðandi opinn aðgang, jafnræði og sanngjarna verðlagningu. Þá hefur Míla sterkan kaupendastyrk gagnvart netinu sem eini rekandi bitastraumsþjónustu á því og litlar líkur eru á því að fleiri bitastraumskerfi séu fjárhagslega hagkvæm í þessu mjög fámenna héraði. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá einnig afnumdar.

6.2.12 Fjallabyggð

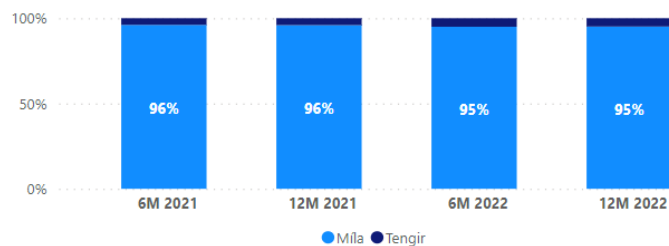
M3a Markaðshlutdeild



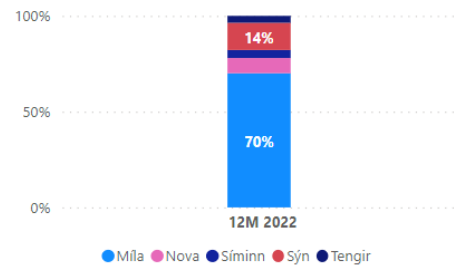
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



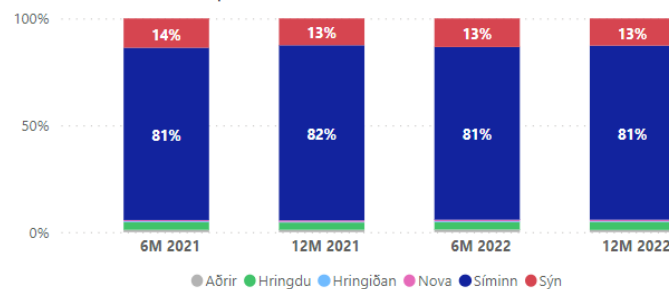
M3b Markaðshlutdeild



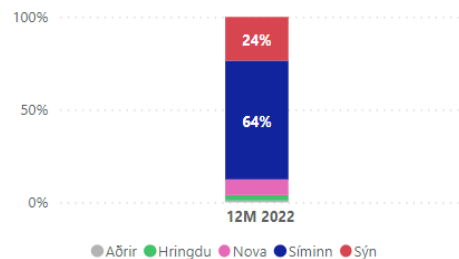
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastrum



Kaup á bitastrum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1700.Í Fjallabyggð var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 950 í árslok 2022. Þar er ljósleiðaranet í eigu Tengis og náði það til 46% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022. Hluti af ljósleiðaraneti Tengis, þ.e. dreifbýlið, var byggt upp í samvinnu við sveitarfélagið og naut ríkisstyrkja. Ljósleiðaranet Tengis nær einnig til Ólafsfjarðar og er ljósleiðaraútbreiðsla hafin á Siglufirði. Ljósleiðaranet Tengis hefur verið rekið sem opið net og hefur Míla og Tengir rekið bitastraumsþjónustu á netinu.

1701. Ljósleiðaraútbreiðsla Mílu í sveitarfélaginu var um 8,5% í árslok 2022 og hefur ljósleiðaraútbreiðslan aukist síðustu misseri. Ljósleiðari Mílu nær til Siglufjarðar og Ólafsfjarðar og hefur Míla hafið ljósleiðaraútbreiðslu til heimila og vinnustaða á Siglufirði.

1702. Tengdar heimtaugar Mílu í sveitarfélaginu voru að megninu til koparheimtaugar í árslok 2022. Nokkur notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 26% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Það hve lítið er um sumarhús í sveitarfélaginu og að undir 80% lögheimilar og vinnustaða nýta heimtaugar bendir til að heimili/fyrirtæki séu að nýta farnetstengingar í stað fastanets.

1703. Samhliða útbreiðsla fastaneta hefur farið hægt vaxandi og var 43% í árslok 2022. Þá má búast við samhliða ljósleiðara á Siglufirði miðað við framkvæmdir Mílu og Tengis.

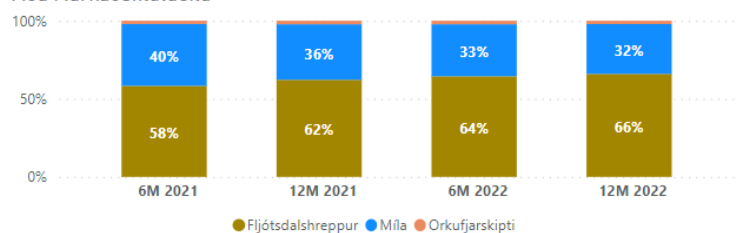
1704. Míla var með 65% markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði í árslok 2022 og hefur hlutdeild Mílu farið minnkandi undanfarin misseri, en hún var 73% um mitt ár 2021. Tengir er þarna kominn í 35% markaðshlutdeild. FST telur líklegt að það dragi úr sterkri stöðu Mílu þó gera megí ráð fyrir einhverri áframhaldandi lækkun hlutdeildar.

1705. Staðan á smásölustiginu er ekki góð í sveitarfélaginu, en þar er Síminn með 64% markaðshlutdeild á meðan næst stærsti aðilinn er með 24% hlutdeild. Þarna gætir því hagsmunatengsla Mílu og Símans sem bera a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttrar samþættingar.

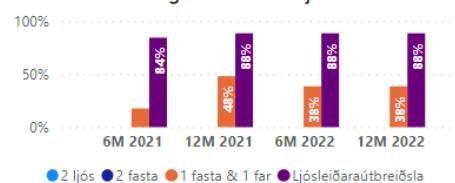
1706. Í Fjallabyggð metur FST það svo að Míla hafi umtalsverðan markaðsstyrk og að samhliða útbreiðsla muni ekki aukast með þeim hætti að sú staða muni breytast á líftíma greiningarinnar. Því er líklegt að sterk staða Míla muni áfram vara til lengri tíma. Ekki verður séð að kaupendastyrkur neins aðila geti dregið verulega úr markaðsstyrk Mílu. Telur FST því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu í sveitarfélaginu.

6.2.13 Fljótsdalshreppur

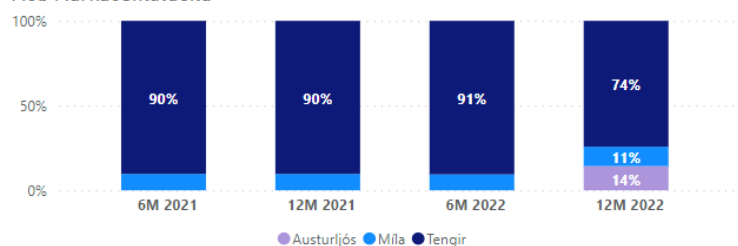
M3a Markaðshlutdeild



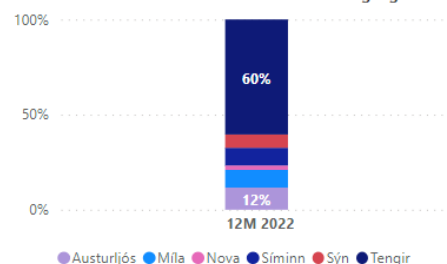
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



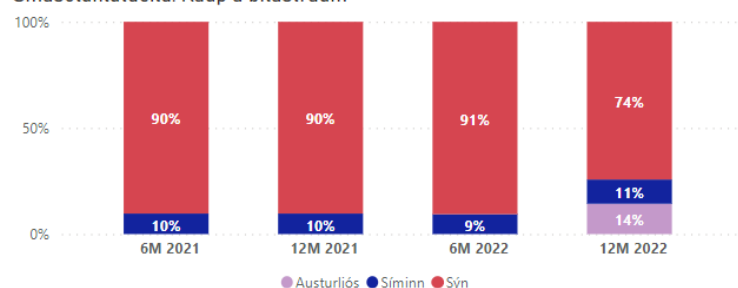
M3b Markaðshlutdeild



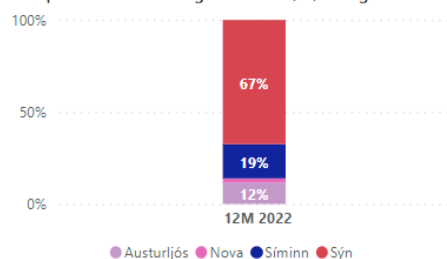
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1707.Í Fljótsdalshreppi var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 47 í árslok 2022 og er sveitarfélagið því með allra fámennustu sveitarfélögum landsins. Þar er staðbundið ljósleiðaranet í eigu sveitarfélagsins og náði það til 88% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022 en 97% ef bara er horft til lögheimila. Ljósleiðaranet Fljótsdalshrepps var byggt upp af sveitarfélaginu. Tengir hefur rekið bitastraumspjónustu á netinu um nokkurt skeið en Austurljós tók við rekstri bitastraumspjónustunnar af Tengi á árinu 2023.

1708.Mílu hefur ekki lagt ljósleiðara í sveitarfélaginu og er slík ljósleiðaravæðing ekki í opinberum áætlunum Mílu. Tengdar heimtaugar Mílu í sveitarfélaginu voru því koparheimtaugar í árslok 2022.

1709.Örfáir farnetsbeinar eru tengdir í sveitarfélaginu, en þó er hlutdeild tenginga um farnetsbeina um 19% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Þar er mjög lítið um sumarhús og er fjöldi farnetstenginga svipaður fjöldi þeirra. Þá er fjöldi virkra heimtauga á móti fjölda lögheimila og vinnustaða 90% sem bendir ekki til óbeinna áhrifa af farnetum.

1710.Engin samhliða útbreiðsla er í sveitarfélaginu og þar sem ekkert þéttbýli er í sveitarfélaginu gerir FST ekki ráð fyrir að svo verði á gildistíma greiningarinnar.

1711.Míla var með 32% markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði í árslok 2022 og hefur hlutdeild Mílu farið minnkandi undanfarin misseri, en hún var 40% um mitt ár 2021. FST telur líklegt að það dragi úr lækkingu hlutdeildar Mílu þó gera megi ráð fyrir einhverri

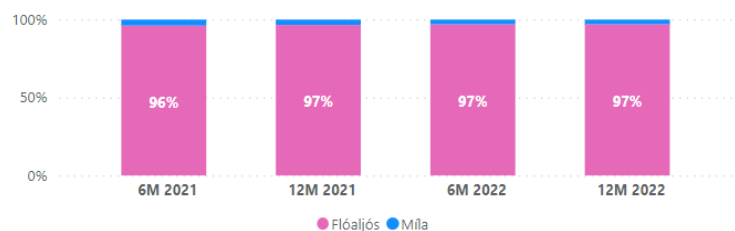
áframhaldandi lækkun hlutdeildar. Sveitarfélagið hafði hins vegar 66% markaðshlutdeild í árslok 2022 og hefur hún farið hækkandi síðustu misseri.

1712. Staðan á smásölumarkaðnum er ekki góð í sveitarfélaginu en Sýn hefur þar 67% markaðshlutdeild en næsti aðili 19%.

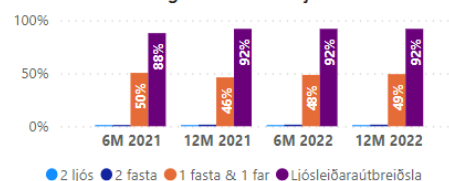
1713. Fljótsdalshreppur er með 66% markaðshlutdeild og ekki er fyrir séð að sú hlutdeild muni minnka í framtíðinni. FST telur þó ekki ástæðu til að útnefna Fljótsdalshrepp sem markaðsráðandi aðila. Ekki eru teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða heildsöluviðskipta á svæðinu. Hér má ennfremur vísa til finnska málsins sem reifað var í kafla 6.2.6 hér að framan. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna um opinn heildsöluaðgang. Um samfélagslegt verkefni er að ræða og ljóst er að sveitarfélagið fór ekki í umrædda útbreiðslu til að standa í samkeppni á fjarskiptamarkaði, heldur til að stuðla að byggða- og atvinnuþróun í þessu fámenna og strjálbýla héraði. Ekki er um hagnaðardrifið verkefni að ræða, ólíkt því sem á við um ljósleiðaraútbreiðslu aðila á borð við Mílu, Ljósleiðarann, Tengir og Snerpu. Hegðun slíks aðila er því verulega frábrugðin framangreindum fjarskiptafyrirtækjum sem standa í samkeppni. Viðskiptamódel sveitarfélagsins byggist á opnu viðskiptamódeli varðandi opinn aðgang, jafnræði og sanngjarna verðlagningu. Þá hefur Austurljós, eftir að félagið tók við rekstri bitastraumskerfisins af Tengi á árinu 2023, sterkan kaupendastyrk gagnvart netinu sem eini rekandi bitastraumspjónustu á því og litlar líkur eru á því að fleiri bitastraumskerfi séu fjárhagslega hagkvæm í þessu mjög fámenna héraði. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá einnig afnumdar

6.2.14 Flóahreppur

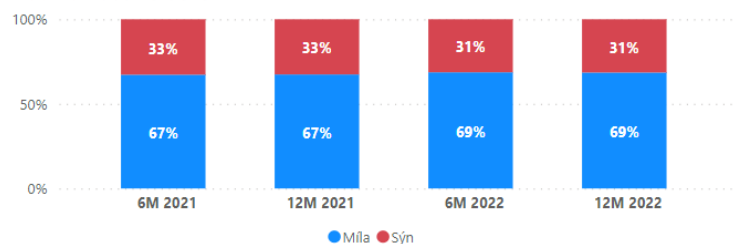
M3a Markaðshlutdeild



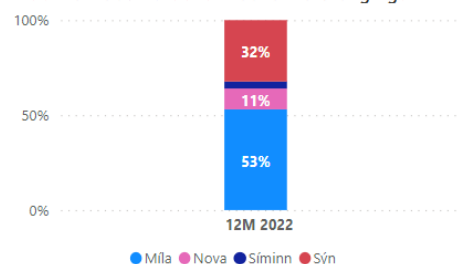
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



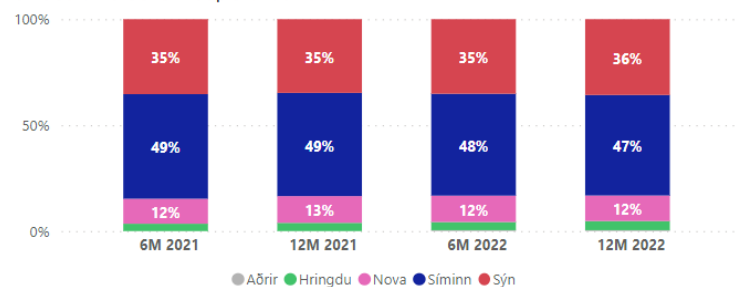
M3b Markaðshlutdeild



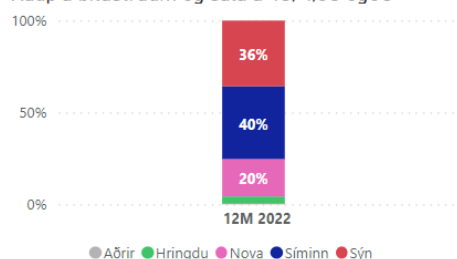
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1714.Í Flóahreppi var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 236 í árslok 2022. Þar er staðbundið ljósleiðaranet, Flóaljós, í eigu sveitarfélagsins og náði það til 92% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022. Ljósleiðaranet Flóaljóss var byggt upp af sveitarfélaginu og naut einnig ríkisstyrkja. Ljósleiðaranetið hefur verið rekið sem opið net og hafa Míla og Sýn rekið bitastraumsþjónustu á netinu.

1715.Ljósleiðaraútbreiðsla annarra í sveitarfélaginu er nánast engin og hefur ljósleiðaraútbreiðslan staðið í stað síðustu misseri.

1716.Tengdar koparheimtaugar Mílu eru örfáar. Nokkur notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, en hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 23% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Fjöldi sumarhúsa er nokkur í sveitarfélaginu og eru þau fleiri en fjöldi farnetstenginga. Að mati FST er ekki óbein samkeppnisáhrif af farnetum á markaði 3a, hlutfall virkra heimtauga af lögheimilum og vinnustöðum er 90%.

1717.Samhliða útbreiðsla fastaneta er nánast engin í sveitarfélaginu og ekki líklegt að það breytist á gildistíma markaðsgreiningarinnar.

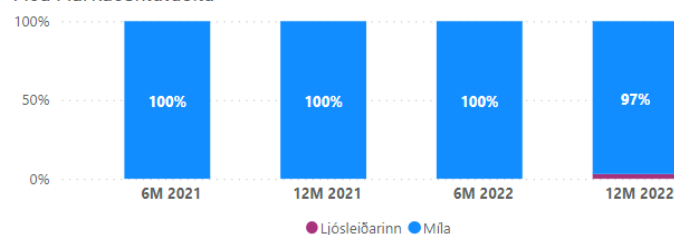
1718.Flóaljós er með 97% markaðshlutdeild og ekki er fyrir séð að sú hlutdeild muni minnka í framtíðinni.

1719.Staðan á smásölustiginu er nokkuð góð í sveitarfélaginu en þar er Síminn með 40% markaðshlutdeild, Sýn með 36%, Nova með 20% og aðrir með 4%.

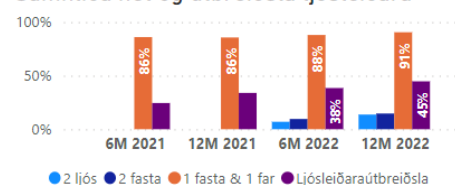
1720. Flóaljós er með 97% markaðshlutdeild og ekki er fyrir séð að sú hlutdeild muni minnka í framtíðinni. FST telur þó ekki ástæðu til að útnefna Flóaljós sem markaðsráðandi aðila. Ekki eru teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða heildsöluviðskipta á svæðinu. Hér má enn fremur vísa til finnska málsins sem reifað var í kafla 6.2.6 hér að framan. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna um opinn heildsöluaðgang. Um samfélagslegt verkefni er að ræða og ljóst er að sveitarfélagið fór ekki í umrædda útbreiðslu til að standa í samkeppni á fjarskiptamarkaði, heldur til að stuðla að byggða- og atvinnuþróun í þessu fámenna og strjálbýla héraði. Ekki er um hagnaðardrifið verkefni að ræða, ólíkt því sem á við um ljósleiðaraútbreiðslu aðila á borð við Mílu, Ljósleiðarann, Tengir og Snerpu. Hegðun slíks aðila er því verulega frábrugðin framangreindum fjarskiptafyrirtækjum sem standa í samkeppni. Viðskiptamódel sveitarfélagsins byggist á opnu viðskiptamódeli varðandi opinn aðgang, jafnræði og sanngjarna verðlagningu. Þá hafa Míla og nú Ljósleiðarinn, eftir að kaup Ljósleiðarans á netum Sýnar gengu í gegn, sterkan kaupendastyrk gagnvart netinu sem einu rekendur bitastraumsþjónustu á því og litlar líkur eru á því að fleiri bitastraumskerfi séu fjárhagslega hagkvæm í þessu fámenna héraði. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá einnig afnumdar.

6.2.15 Grindavíkurbær

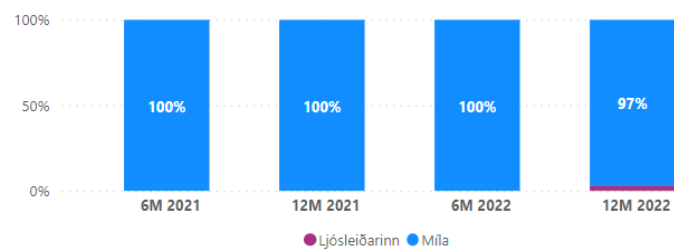
M3a Markaðshlutdeild



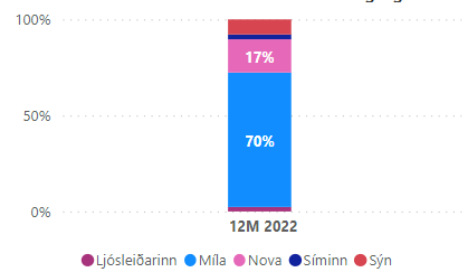
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



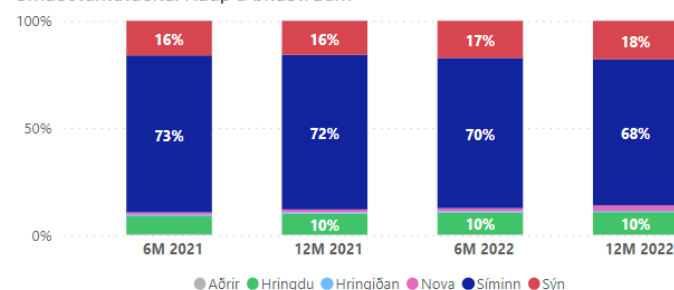
M3b Markaðshlutdeild



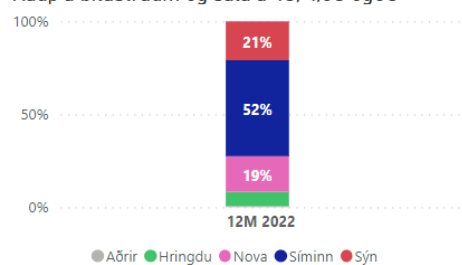
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1721. Í Grindavíkurbæ á Suðurnesjum var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 1.140 í árslok 2022. Þar er ljósleiðaranet í eigu Mílu og náði það til 44% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022. Míla keypti af sveitarfélaginu það ljósleiðaranet sem byggt var með styrk frá

fjarskiptasjóði og nær það net til dreifbýlisins í sveitarfélaginu. Í þéttbýliskjarna sveitarfélagsins, Grindavík, hefur Míla hafið ljósleiðaraútbreiðslu.

1722. Ljósleiðarinn og Míla hafa ákveðið að fara í samstarf um lagningu ljósleiðara í Grindavík sem átti að hefjast á árinu 2023 en það átti aðeins að taka til þess hluta Grindavíkurbæjar sem Míla á eftir að ljósleiðaravæða. Ljósleiðaranet Ljósleiðarans náði til 15% lögheimila og vinnustaða í sveitarfélaginu í árslok 2022. Nú er ljóst eftir þá jarðskjálfta og jarðhræringar sem orðið hafa í Grindavík og umhverfi á síðustu mánuðum og munu eflaust halda áfram um ófyrirséðan tíma að öll plön um útbreiðslu ljósleiðara eru ekki líkleg til raungerast, a.m.k. ekki á næstu misserum og jafnvel árum, og fjöldi virkra tenginga í sveitarfélaginu hefur væntanlega minnkað vegna skemmda.

1723. Tengdar koparheimtaugar Mílu eru stór hluti af heimtaugum Mílu á svæðinu eða um 60% í árslok 2022. Þó nokkur notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, hlutdeild tenginga um farnetsbeina var um 28% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu í árslok 2022. Í sveitarfélaginu er hins vegar mjög lítið um sumarhús og því má ætla að nokkur hluti heimila/fyrirtækja séu að nýta sér farnetstengingar í stað fastanetstenginga.

1724. FST gerir ekki ráð fyrir að samhliða net verði í dreifbýlinu og því má gera ráð fyrir að staða Mílu þar haldist óbreytt.

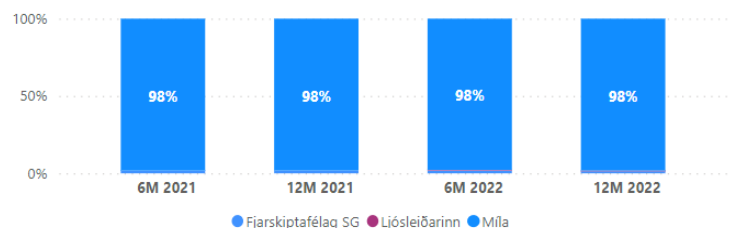
1725. Míla var með 98% markaðshlutdeild í lok 2022 og 96% um mitt ár 2023 (sjá viðauka C). Ekki er fyrir séð að sú hlutdeild muni minnka verulega á gildistíma þessarar greiningar þrátt fyrir að tengingum fækki verulega.

1726. Staðan á smásölustiginu er ekki góð í sveitarfélaginu, en þar er Síminn með 52% markaðshlutdeild á meðan næsti aðili er með 21% hlutdeild. Þarna gætir því einkenna lóðréttrar samþættingar Mílu og Símans a.m.k. að hluta til sem styrkir stöðu Mílu í sveitarfélaginu.

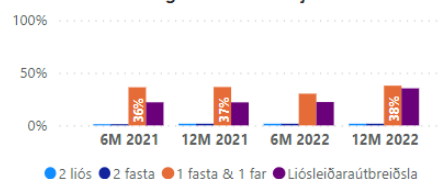
1727. Þar sem Míla mun halda áfram að hafa yfirráð yfir dreifbýli í sveitarfélaginu telur FST allt benda til þess að Míla haldi sínum umtalsverðum markaðsstyrk sem fyrirtækið hefur haft í sveitarfélaginu. Telur FST því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu í sveitarfélaginu á viðkomandi markaði.

6.2.16 Grímsnes- og Grafningshreppur

M3a Markaðshlutdeild



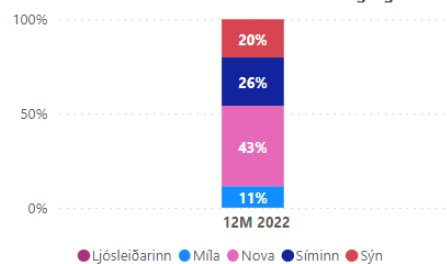
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



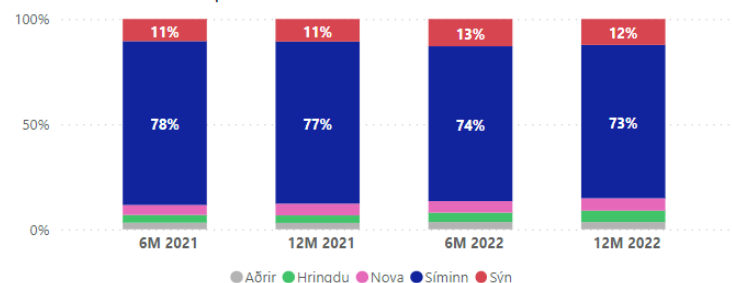
M3b Markaðshlutdeild



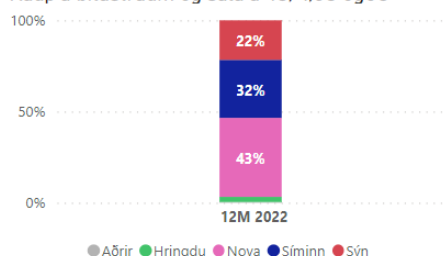
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1728. Í Grímsnes- og Grafningshrepp var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 224 í árslok 2022. Þar er ljósleiðaranet í eigu Mílu og náði það til 32% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022. Ljósleiðaranetið var, að minnsta kosti að hluta til, byggt upp í samvinnu við sveitarfélagið og naut ríkisstyrkja. Lítil þéttbýli eru í sveitarfélaginu, Borg og Sólheimar, en þar hefur ekki verið ljósleiðaravætt, en þar er VDSL þjónusta Mílu til staðar [...].

1729. Ljósleiðaraútbreiðsla annarra í sveitarfélaginu er nánast engin.

1730. Tengdar koparheimtaugar Mílu eru stór hluti af heimtaugum Mílu á svæðinu eða um 47% í árslok 2022.

1731. Samhliða útbreiðsla fastaneta er nánast engin í sveitarfélaginu og ekki líklegt að það breytist á gildistíma markaðsgreiningarinnar.

1732. Míla er með 98% markaðshlutdeild og ekki er fyrir séð að sú hlutdeild muni minnka í framtíðinni.

1733. Mjög mikil notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, en hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 53% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Það stafar að mestu leyti af fjölda sumarhúsa í sveitarfélaginu en sumarhús eru um tíu sinnum fleiri en lögheimili og vinnustaðir.

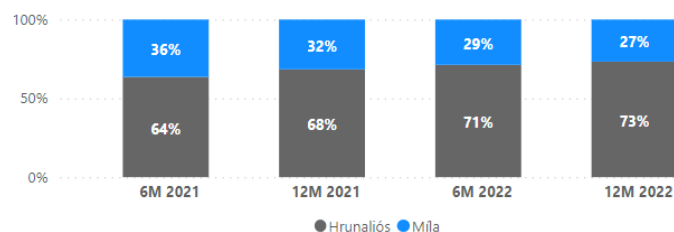
1734. Staðan á smásölu markaði er nokkuð góð í sveitarfélaginu, en þar er Nova með mestu hlutdeildina eða 43%, Síminn næstur með 32%, Sýn með 22% og Hringdu með 3%. Eins og

áður greinir gæti farnetslausnarinna mjög mikið í þessu sveitarfélagi og ef aðeins væri horft til markaðshlutdeildar í fastanetunum er Síminn með yfirgnæfandi markaðshlutdeild.

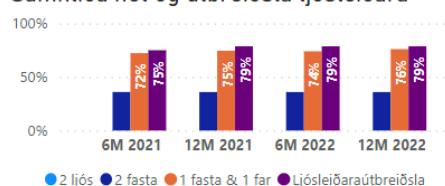
1735. Á viðkomandi markaði er Míla með yfirgnæfandi markaðshlutdeild eða 98% og hefur hún verið óbreytt síðustu misseri. Í sveitarfélaginu er nánast engin samhliða útbreiðsla fastaneta og ekki er fyrir séð að hún komi til á væntum líftíma greiningarinnar. Að ofangreindu virtu viðheldur FST útnefningu Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumarkaði. Telur FST því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu í Grímsnes- og Grafningshreppi á viðkomandi markaði.

6.2.17 Hrunamannahreppur

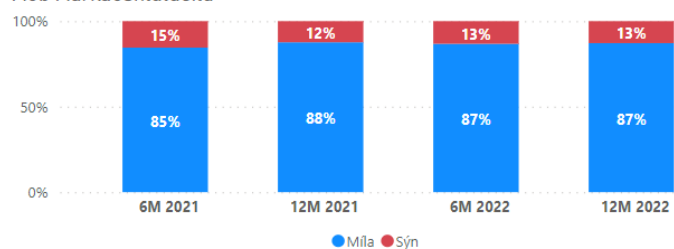
M3a Markaðshlutdeild



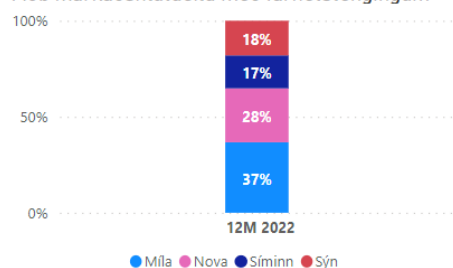
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



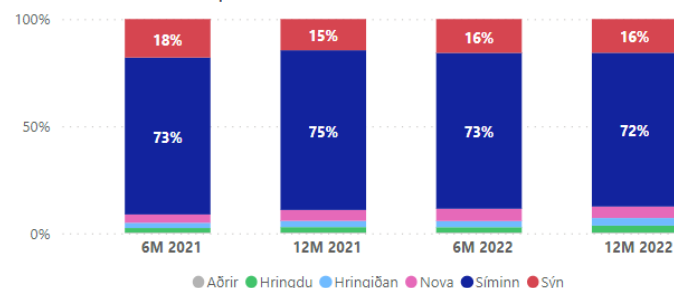
M3b Markaðshlutdeild



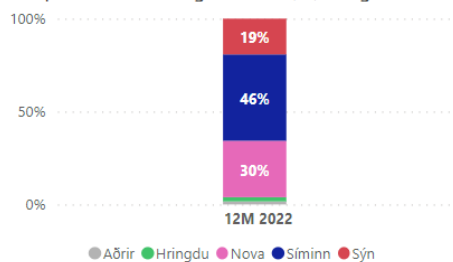
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1736. Í Hrunamannahreppi á Suðurlandi var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 322 í árslok 2022. Þar er staðbundið ljósleiðaranet, Hrunaljós, í eigu sveitarfélagsins og náði það til 76% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022 en um 92% heimila. Ljósleiðaranet Hrunaljós var byggt upp af sveitarfélaginu og naut ríkisstyrkja. Ljósleiðaranetið hefur verið rekið sem opið net og hafa Míla og Sýn rekið bitastraumsþjónustu á netinu.

1737. Ljósleiðaraútbreiðsla annarra í sveitarfélaginu er nánast engin³⁶³. Ljósleiðaraútbreiðsla í sveitarfélaginu er 79% þegar horft er til lögheimila og vinnustaða en þó hafa nú 94% lögheimila aðgang að ljósleiðara. Má því segja að það sé búið að ljósleiðaravæða að miklu leyti í Hrunamannahreppi.

³⁶³ Míla átti [...] virkar ljósleiðaraheimtaugar í árslok 2022.

1738. Flestar heimtaugar Mílu eru koparheimtaugar og eru koparheimtaugar 25% af heimtaugum í sveitarfélaginu. Töluverð notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, en hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 58% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Fjöldi sumarhúsa er mikill í sveitarfélaginu eða aðeins meiri en lögheimili og vinnustaðir. Auk þess að vera landbúnaðarhérað, með fjölda sumarhúsa, er þar einnig að finna nokkuð stóran byggðakjarna í sveitarfélaginu, þ.e. Flúðir.

1739. Samhliða útbreiðsla fastaneta er nánast engin í sveitarfélaginu og ekki líklegt að það breytist á gildistíma markaðsgreiningarinnar.

1740. Staðan á smásölustiginu er nokkuð góð í sveitarfélaginu, en Síminn er með 46% markaðshlutdeild, Nova með 30%, Sýn með 19% og Hringdu með 5%.

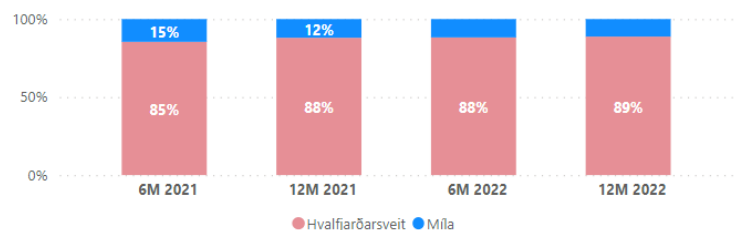
1741. Hrunaljós er með 73% markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði, sem hefur farið hækkandi síðustu misseri, og ekki er fyrséð að sú hlutdeild muni minnka í framtíðinni.

1742. Ekki eru teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða heildsöluviðskipta á svæðinu. Hér má ennfremur vísa til finnska málsins sem reifað var í kafla 6.2.6 hér að framan. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna um opinn heildsöluaðgang. Um samfélagslegt verkefni er að ræða og ljóst er að sveitarfélagið fór ekki í umrædda útbreiðslu til að standa í samkeppni á fjarskiptamarkaði, heldur til að stuðla að byggða- og atvinnuþróun í þessu fámenna og strjálbýla héraði. Ekki er um hagnaðardrifið verkefni að ræða, ólíkt því sem á við um ljósleiðaraútbreiðslu aðila á borð við Mílu, Ljósleiðarann, Tengir og Snerpu. Hegðun slíks aðila er því verulega frábrugðin framangreindum fjarskiptafyrirtækjum sem standa í samkeppni. Viðskiptamódel sveitarfélagsins byggist á opnu viðskiptamódeli varðandi opinn aðgang, jafnræði og sanngjarna verðlagningu. Þá hefur Míla sterkan kaupendastyrk gagnvart netinu sem langstærsti rekandi bitastraumspjónustu á því. Þarna hefur Sýn einnig rekið bitastraumskerfi, sem mun færast til Ljósleiðarans gangi samruninn eftir, en markaðshlutdeild þess kerfis er aðeins 13% á bitastraumsmarkaði. Litlar líkur eru á því að fleiri bitastraumskerfi séu fjárhagslega hagkvæm í þessu mjög fámenna héraði.

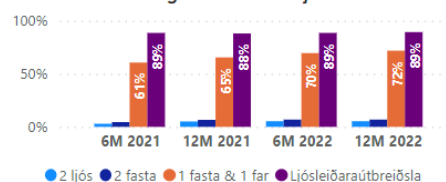
1743. FST telur því ekki ástæðu til að útnefna Hrunaljós sem markaðsráðandi aðila á þessum markaði. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá einnig afnumdar.

6.2.18 Hvalfjarðarsveit

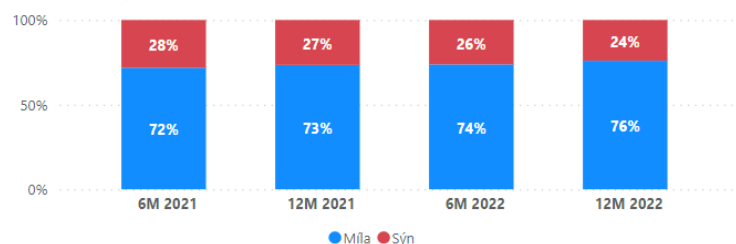
M3a Markaðshlutdeild



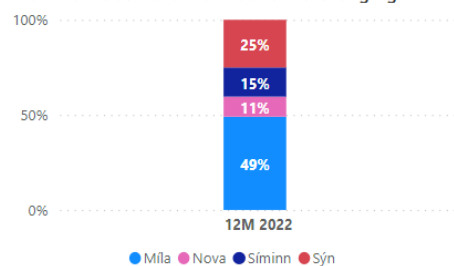
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



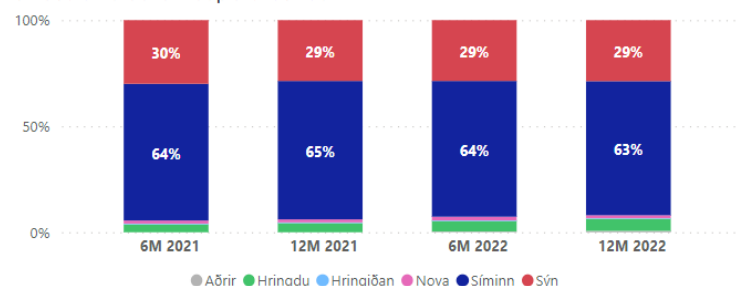
M3b Markaðshlutdeild



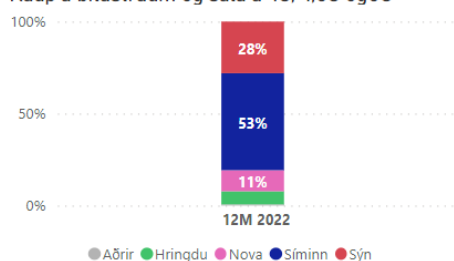
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1744.Í Hvalfjarðarsveit var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 303 í árslok 2022. Þar er staðbundið ljósleiðaranet í eigu sveitarfélagsins og náði það til 68% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022 en um 90% heimila. Ljósleiðaranet Hvalfjarðarsveitar var byggt upp af sveitarfélaginu. Ljósleiðaranetið hefur verið rekið sem opið net og hafa Míla og Sýn rekið bitastraumspjónustu á netinu.

1745.Ljósleiðaraútbreiðsla annarra í sveitarfélaginu er lítil en Míla er þó komin með ljósleiðara til 13% lögheimila og vinnustaða og Ljósleiðarinn til 5% lögheimila og vinnustaða. og hefur ljósleiðaraútbreiðslan staðið í stað síðustu misseri. Ekki er að sjá að áætlanir séu hjá Mílu eða öðrum aðilum um að leggja ljósleiðara á svæðinu.

1746.Fjöldi ljósleiðaraheimtauga Mílu fer lítilllega vaxandi þó þær séu ekki margar, en koparheimtaugar eru á miklu undanhaldi og voru einungis 4% af heimtaugum í sveitarfélaginu í árslok 2022. Töluverð notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, en hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 35% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu.

1747.Samhliða útbreiðsla fastaneta er mjög takmörkuð í sveitarfélaginu og ekki líklegt að það breytist á gildistíma markaðsgreiningarinnar.

1748.Hvalfjarðarsveit er með 89% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði og hefur vaxið síðustu misseri. Ekki er fyrir séð að sú hlutdeild muni minnka í framtíðinni.

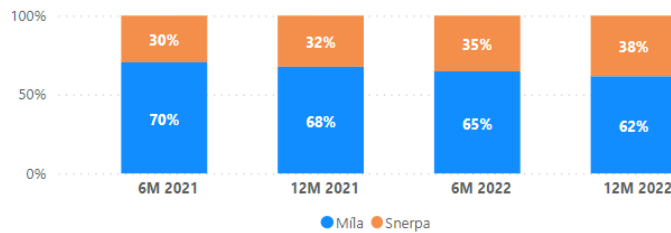
1749. Staðan á smásölustiginu er ekki mjög góð miðað við dreifingu markaðshlutdeilda, en Síminn er með 53% hlutdeild, næsti aðili með 38% og sá þriðji með 11% hlutdeild.

1750. Hvalfjarðarsveit er með 73% markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði, sem hefur farið hækkandi síðustu misseri, og ekki er fyrirséð að sú hlutdeild muni minnka í framtíðinni. Ekki eru teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða heildsöluviðskipta á svæðinu. Hér má ennfremur vísa til finnska málsins sem reifað var í kafla 6.2.6 hér að framan. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna um opinn heildsöluaðgang. Um samfélagslegt verkefni er að ræða og ljóst er að sveitarfélagið fór ekki í umrædda útbreiðslu til að standa í samkeppni á fjarskiptamarkaði, heldur til að stuðla að byggða- og atvinnuþróun í þessu fámenna og strjálbýla héraði. Ekki er um hagnaðardrifið verkefni að ræða, ólíkt því sem á við um ljósleiðaraútbreiðslu aðila á borð við Mílu, Ljósleiðarann, Tengir og Snerpu. Hegðun slíks aðila er því verulega frábrugðin framangreindum fjarskiptafyrirtækjum sem standa í samkeppni. Viðskiptamódel sveitarfélagsins byggist á opnu viðskiptamódeli varðandi opinn aðgang, jafnræði og sanngjarna verðlagningu. Þá hefur Míla sterkan kaupendastyrk gagnvart netinu sem langstærsti rekandi bitastraumspjónustu á því. Þarna hefur Sýn einnig rekið bitastraumskerfi, sem mun færast til Ljósleiðarans nú þegar samruninn hefur gengið eftir, en markaðshlutdeild þess kerfis er aðeins 24% á bitastraumsmarkaði. Litlar líkur eru á því að fleiri bitastraumskerfi séu fjárhagslega hagkvæm í þessu mjög fámenna sveitarfélagi.

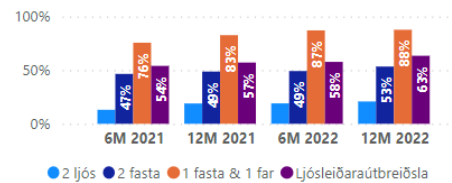
1751. Í ljósi ofangreinds telur FST ekki ástæðu til að útnefna Hvalfjarðarsveit sem markaðsráðandi aðila á þessum markaði. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá einnig afnumdar.

6.2.19 Ísafjarðarbær

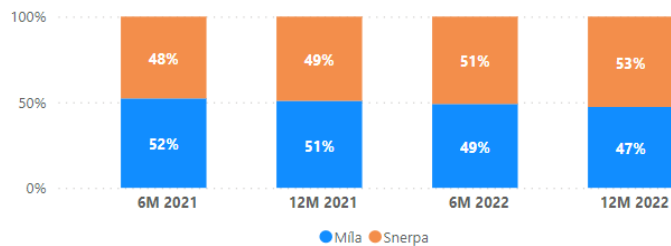
M3a Markaðshlutdeild



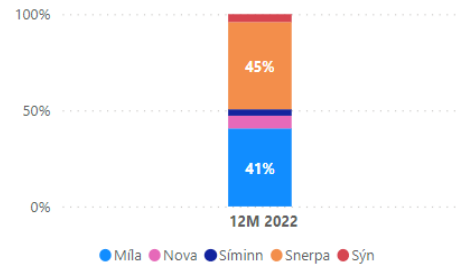
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



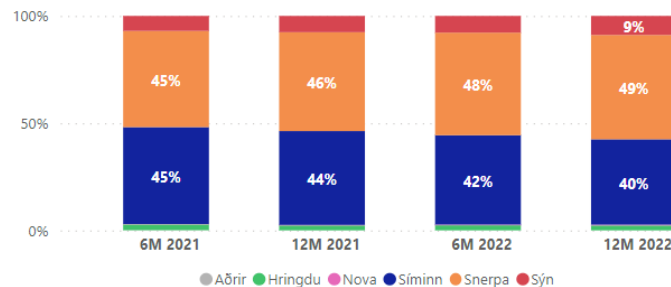
M3b Markaðshlutdeild



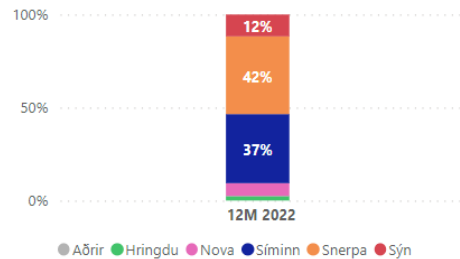
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1752.Í Ísafjarðarbæ var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 1.760 í árslok 2022. Þar lagði Snerpa ljósleiðara í dreifbýli fyrir sveitarfélagið og hefur Snerpa haldið áfram að ljósleiðaravæða þéttbýlið. Ljósleiðari félagsins náði til 59% lögheimila og vinnustaða í sveitarfélaginu í árslok 2022. Samkvæmt upplýsingum frá Snerpu er aðgangur annarra fjarskiptafyrirtækja að ljósleiðara félagsins mögulegur en ekkert fjarskiptafyrirtæki hefur ennþá tengst ljósleiðaraneti félagsins.

1753.Ljósleiðaraútbreiðsla Mílu í sveitarfélaginu var um 26% í árslok 2022 og hefur farið vaxandi undanfarin misseri.

1754.Tengdar heimtaugar Mílu eru að stórum hluta koparheimtaugar og voru koparheimtaugar yfir helmingur tengdra heimtauga í sveitarfélaginu í árslok 2022. Snerpa er að nýta heimtaugar Mílu til að veita bitastraumsþjónustu.

1755.Notkun farnetsbeina í sveitarfélaginu er nokkur, hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 14% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Fjöldi tenginga um farnetsbeina eru fleiri en fjöldi sumarhúsa á svæðinu og því má leiða að því líkum að óbeinn samkeppnisþrýstingur sé til staðar þó hann sé í litlu mæli.

1756.Samhliða útbreiðsla fastaneta var 53% í árslok 2022 og hefur farið hægt vaxandi með ljósleiðaravæðingu Snerpu en samhliða útbreiðsla ljósleiðara var á sama tíma 21%. Þá hefur markaðshlutdeild Mílu farið minnkandi og var hún komin niður í 62% í árslok 2022, en var 70% um mitt ár 2021.

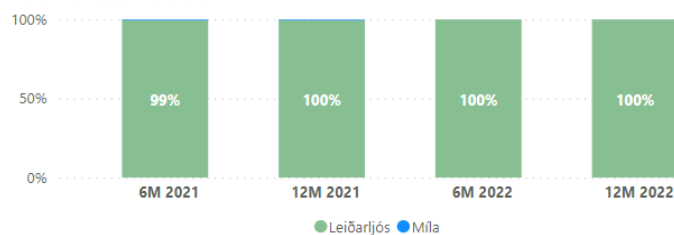
1757. Eins og fram kemur í kafla 6.3.2 hér síðar fellur Ísafjarðarbær undir skilyrði um líklega samkeppni á markaði 3b, en markaðshlutdeild Snerpu byggir að hluta til á aðgangi að koparheimtaugum Mílu en [...] % bitastraumstenginga í lok 2022 voru byggðar á aðgangi Snerpu að koparneti Mílu. Ekkert bendir til að sú samhliða útbreiðsla sem hafin er í þéttbýli Ísafjarðarbæjar muni ekki halda áfram en um síðustu áramót höfðu 63% lögheimila og fyrirtækja aðgang að einum ljósleiðara á meðan 21% höfðu aðgang að ljósleiðara frá tveimur netrekendum.

1758. Staðan á smásölustiginu er nokkuð góð í sveitarfélaginu, en þar hefur Snerpa mestu hlutdeildina eða 42% á meðan Síminn hefur 37% hlutdeild. Þriðji aðilinn er svo með 12% og aðrir með samtals 9%.

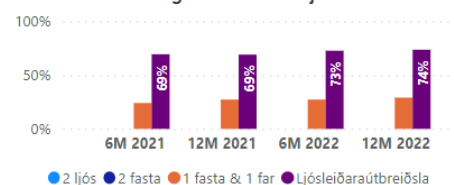
1759. FST telur því að með framsýnu mati stefni í virka samkeppni á markaði 3a í Ísafjarðarbæ og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott í þessu sveitarfélagi.

6.2.20 Kjósarhreppur

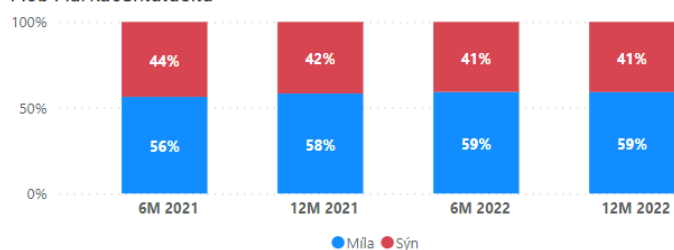
M3a Markaðshlutdeild



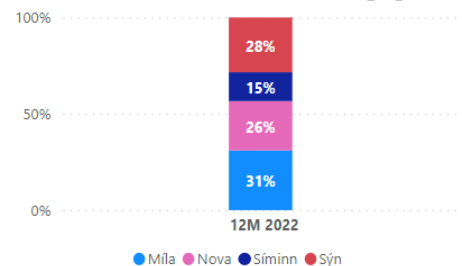
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



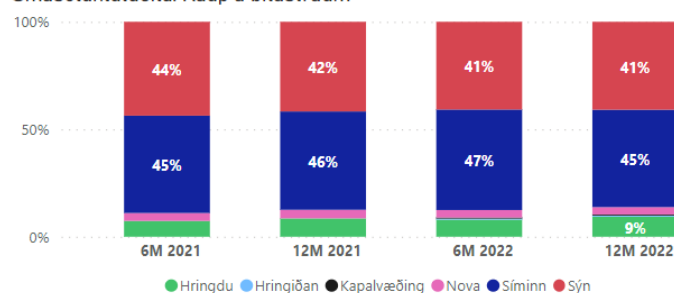
M3b Markaðshlutdeild



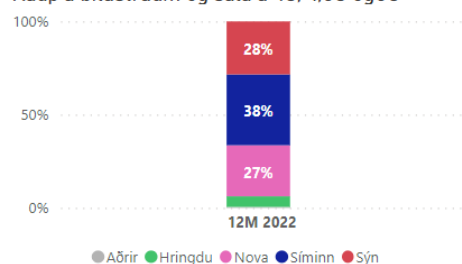
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1760. Í Kjósarhreppi var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 204 í árslok 2022. Þar er staðbundið ljósleiðaranet, Leiðarljós, í eigu sveitarfélagsins og náði það til 74% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022. Ljósleiðaranet Leiðarljóss var byggt upp af sveitarfélaginu og naut útbreiðslan ríkisstyrkja. Ljósleiðaranetið hefur verið rekið sem opið net og hafa Míla og Sýn rekið bitastraumspjónustu á netinu.

1761. Ljósleiðaraútbreiðsla annarra í sveitarfélaginu er engin.

1762. Engar koparheimtaugar eru lengur í boði í sveitarfélaginu. Mjög mikil notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 48% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Það stafar að mestu leyti af fjölda sumarhúsa í sveitarfélaginu en sumarhús eru tæplega 6 sinnum fleiri en lögheimili og vinnustaðir. Þess má geta að töluvert af sumarhúsum eru ljósleiðaravædd í sveitarfélaginu eða um 28% sumarhúsa.

1763. Samhliða útbreiðsla fastaneta er engin í sveitarfélaginu og ekki líklegt að það breytist á gildistíma markaðsgreiningarinnar.

1764. Staðan á smásölumarkaðnum er nokkuð góð, en Síminn er með 38% markaðshlutdeild, Sýn með 28% og Nova með 27% og aðrir með 7%.

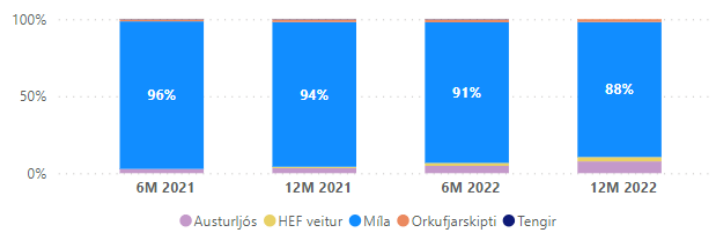
1765. Markaðshlutdeild Leiðarljóss er 100% á þessum markaði ekki má búast við að það breytist á næstunni. Ekki eru teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða heildsöluviðskipta á svæðinu. Hér má ennfremur vísa til finnska málsins sem reifað var í kafla 6.2.6 hér að framan. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna um opinn heildsöluaðgang. Um samfélagslegt verkefni er að ræða og ljóst er að sveitarfélagið fór ekki í umrædda útbreiðslu til að standa í samkeppni á fjarskiptamarkaði, heldur til að stuðla að byggða- og atvinnuþróun í þessu fámenna og strjálbýla héraði. Ekki er um hagnaðardrifið verkefni að ræða, ólíkt því sem á við um ljósleiðaraútbreiðslu aðila á borð við Mílu, Ljósleiðarann, Tengir og Snerpu. Hegðun slíks aðila er því verulega frábrugðin framangreindum fjarskiptafyrirtækjum sem standa í samkeppni. Viðskiptamódel sveitarfélagsins byggist á opnu viðskiptamódeli varðandi opinn aðgang, jafnræði og sanngjarna verðlagningu. Þá hafa Míla og Ljósleiðarinn sterkan kaupendastyrk gagnvart netinu sem einu rekendur bitastraumspjónustu á því og litlar líkur eru á því að fleiri bitastraumskerfi séu fjárhagslega hagkvæm í þessu mjög fámenna héraði.³⁶⁴

1766. FST telur því ekki tilefni til að útnefna ljósleiðaranet umrædds sveitarfélags með umtalsverðan markaðsstyrk. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða þá einnig afnumdar

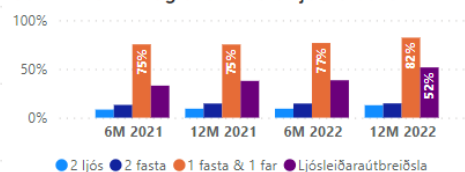
³⁶⁴ Bitastraumspjónusta Sýnar mun væntanlega að mestu eða öllu leyti færast til Ljósleiðarans ef SE heimilar kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar.

6.2.21 Múlaping

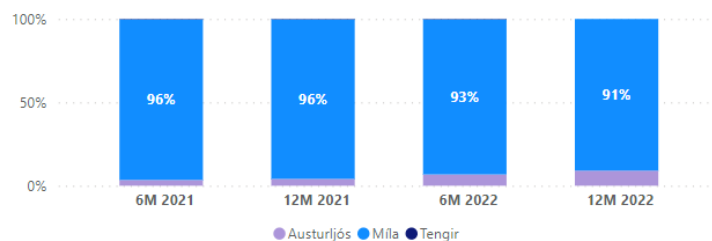
M3a Markaðshlutdeild



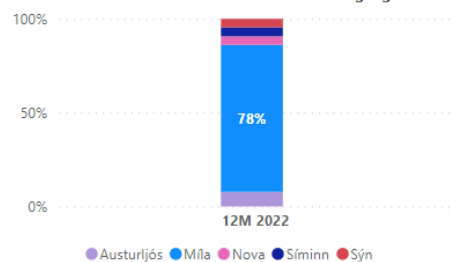
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



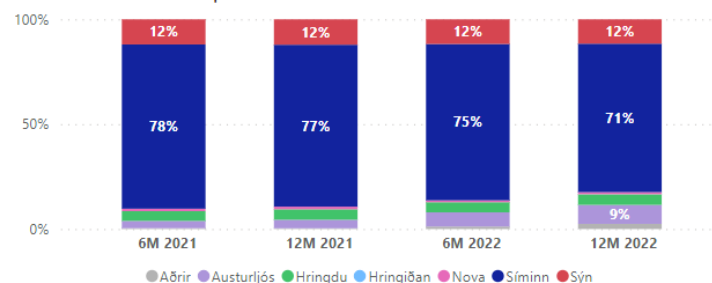
M3b Markaðshlutdeild



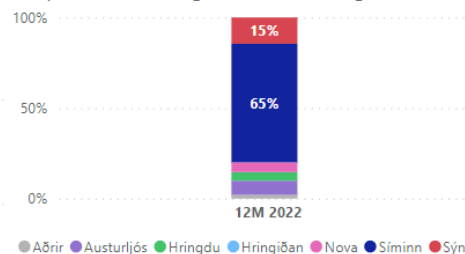
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1767.Í Múlapingi var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 2.270 í árslok 2022. Þar eru nokkur staðbundin ljósleiðaranet en Míla er lengst komin í ljósleiðaravæðingu í sveitarfélaginu og nær ljósleiðaranet Mílu til 39% lögheimila og vinnustaða. Þá hefur Austurljós staðið fyrir ljósleiðaraútbreiðslu í sveitarfélaginu, aðallega á Egilsstöðum, og nær ljósleiðaranet Austurljóss til 14% lögheimila og vinnustaða í sveitarfélaginu. HEF veitur, sem er í eigu sveitarfélagsins, hefur einnig staðið fyrir ljósleiðaravæðingu í sveitarfélaginu og náði ljósleiðari þess félags til 10% lögheimila og vinnustaða. Net sem kennt er við Djúpavogshrepp er lítið staðbundið net í dreifbýli nálægt Djúpavík og nær það til 1,2% lögheimila og vinnustaða í sveitarfélaginu. Það net var lagt í samvinnu við Orkufjarskipti og er rekið af þeim.

1768.Flestar heimtaugar Mílu eru koparheimtaugar og eru koparheimtaugar 66% af heimtaugum í sveitarfélaginu. Míla hefur áform um frekari ljósleiðaravæðingu í sveitarfélaginu og miðað við áform Mílu mun ljósleiðari Mílu ná til [...]. Til skemmri tíma takmarkast áform Mílu til Egilsstaða og Seyðisfjarðar.

1769.Múlaping er víðfeðmt sveitarfélag og helstu þéttbýliskjarnar sveitarfélagsins eru: Egilsstaðir, Seyðisfjörður, Fellabær, Hallormsstaður, Djúpivogur og Borgarfjörður eystri. Egilsstaðir er fjölmennasti þéttbýliskjarninn á þessu svæði og í Fellabæ hafa Austurljós og HEF veitur staðið fyrir ljósleiðaravæðingu. Ekki eru áætlanir hjá þeim að fara í ljósleiðaraútbreiðslu út fyrir þeirra svæði. Míla á hins vegar ljósleiðara til allra þessa þéttbýliskjarna og er þar veitt VDSL þjónusta til flestra heimila.

1770.FST gerir ekki ráð fyrir að samhliða útbreiðslu ljósleiðara verði til staðar á líftíma markaðsgreiningarinnar nema á Egilsstöðum og í Fellabæ.

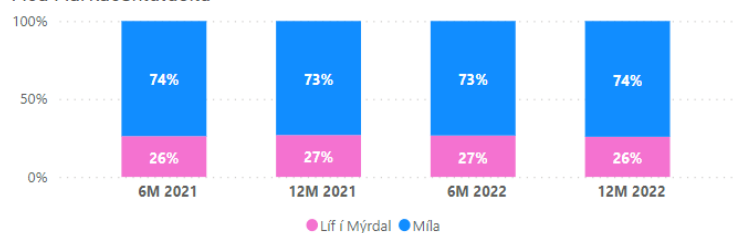
1771.Nokkur notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, en hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 14% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Fjöldi sumarhúsa er ekki mikill í sveitarfélaginu eða svipuð og fjöldi farnetstenginga. Að mati FST er ekki mikil óbein samkeppnisáhrif af farnetum en þó eru virkar heimtaugar eingöngu á 87% lögheimila og vinnustaða. FST telur þó áhrif farneta ekki hafa veruleg áhrif á mikla markaðshlutdeild Mílu á svæðinu.

1772.Samkeppnisstaðan á smásölustigi er ekki góð í sveitarfélaginu, en þar hefur Síminn 65% markaðshlutdeild og næsti aðili er með 18%. Því gætir hagsmunatengsla Símans og Mílu á svæðinu sem bera a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttar samþættingar.

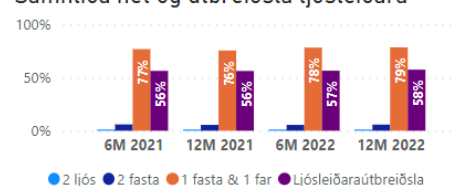
1773.Í Múlapingi metur FST að Míla hafi umtalsverðan markaðsstyrk. Útbreiðsla samhliða fastaneta er lítil og hlutdeild Mílu á 3a mjög mikil eða 88% og er ekki fyrir séð að það breytist mikið á væntum líftíma greiningarinnar. Ekki er að sjá að miklar líkur séu á að möguleg samkeppni breyti stöðunni verulega þarna á líftímanum, auk þess sem ekki verður séð að kaupendastyrkur neins aðila geti dregið verulega úr markaðsstyrk Mílu. Telur FST því þörf á leggja viðeigandi kvaðir á Mílu í sveitarfélaginu á viðkomandi markaði.

6.2.22 Mýrdalshreppur

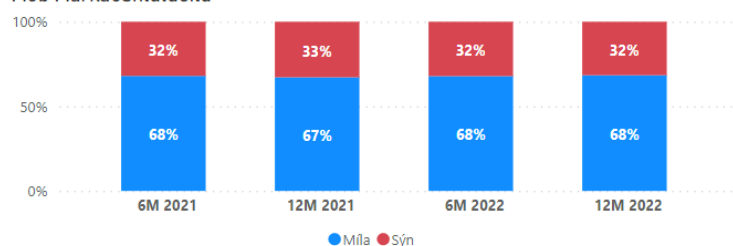
M3a Markaðshlutdeild



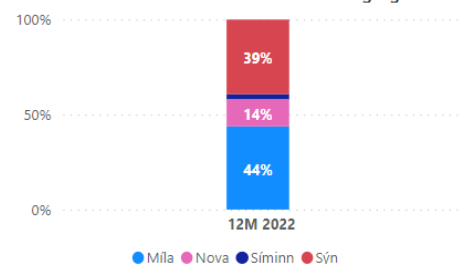
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



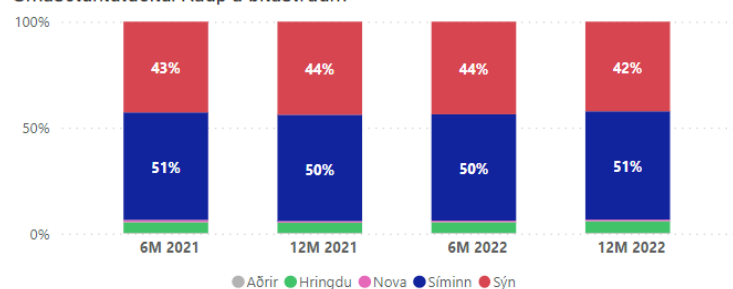
M3b Markaðshlutdeild



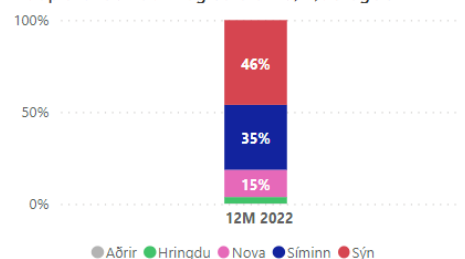
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1774.Í Mýrdalshreppi var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 330 í árslok 2022.

1775. Þar rekur Míla sitt koparnet en hefur hafið ljósleiðaravæðingu í sveitarfélaginu og náði ljósleiðari Mílu til 31% heimila í árslok 2022. Ljósleiðaranet Mílu hefur vaxið síðustu misseri og FST gerir ráð fyrir að útbreiðsla Mílu á ljósleiðara haldi áfram. Miðað við áform Mílu má gera ráð fyrir því að net Mílu nái til [...].

1776. Í sveitarfélaginu er einnig staðbundið ljósleiðaranet, Líf í Mýrdal, sem ekki naut ríkistyrkja og náði sá ljósleiðari til 28% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022. Útbreiðsla þess nets hefur staðið í stað en Ljósleiðarinn festi kaup á því neti á þessu ári.

1777. Flestar heimtaugar Mílu eru koparheimtaugar og eru koparheimtaugar 53% af heimtaugum í sveitarfélaginu. Þónokkur notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, en hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 36% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Fjöldi sumarhúsa er ekki mikill í sveitarfélaginu, færri en fjöldi farnetstenginga. Að mati FST er óbein samkeppnisáhrif af farnetum, hlutfall virkra heimtauga af lögheimilum og vinnustöðum er 84%. FST telur því að horfa beri á þessi áhrif þegar markaðshlutdeild Mílu á svæðinu er metin þó að hún mælist 74% sérstaklega þar sem hún byggist að verulegu leyti á koparheimtaugum og að 5G útbreiðsla hefur aukist þar sem Síminn, Sýn og Nova hafa nú sett upp 5G senda á Vík.

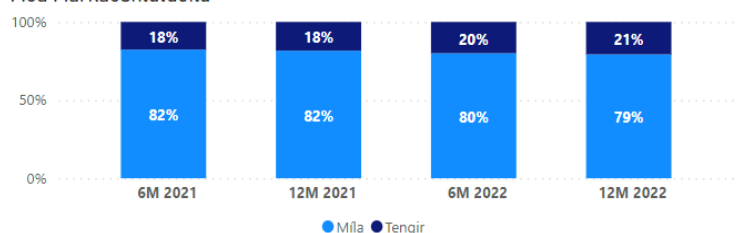
1778. Þéttbýliskjarninn í sveitarfélaginu er Vík í Mýrdal og þar eru 69% lögheimila og vinnustaða í sveitarfélaginu. Þar hefur Míla staðið fyrir ljósleiðaravæðingu og hélt áfram því verkefni á þessu ári. Ljósleiðarinn óskaði eftir þátttöku í því verkefni og hyggst ljósleiðaravæða [...] staðföng í sveitarfélaginu á þessu ári sem er um [...] % staðfanga í Vík. FST hefur ekki upplýsingar um áform Ljósleiðarans um frekari útbreiðslu ljósleiðara í Vík þó FST telji líklegt að hún muni halda áfram. Það stefnir því í töluvert aukna samhliða útbreiðslu neta í sveitarfélaginu.

1779. Þegar horft er á smásölusamkeppnina að teknu tilliti til farneta er staðan nokkuð góð en Sýn hefur þar hæstu markaðshlutdeildina þar sem Sýn hefur verið með virkan búnað á neti Lífs í Mýrdal auk þess að bjóða farnetsþjónustu.

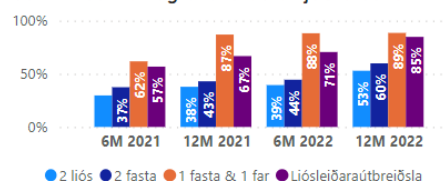
1780. FST telur því að með framsýnu mati stefni í virka samkeppni á markaði 3a í sveitarfélaginu og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott í þessu sveitarfélagi.

6.2.23 Norðurþing

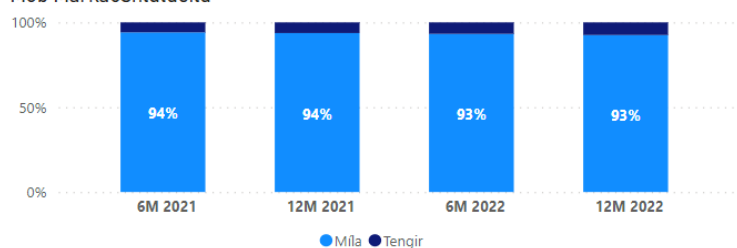
M3a Markaðshlutdeild



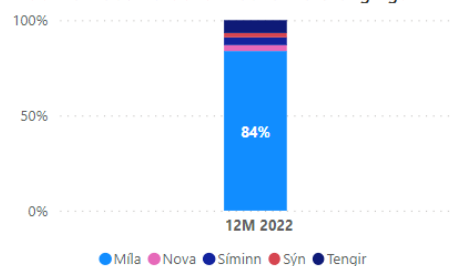
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



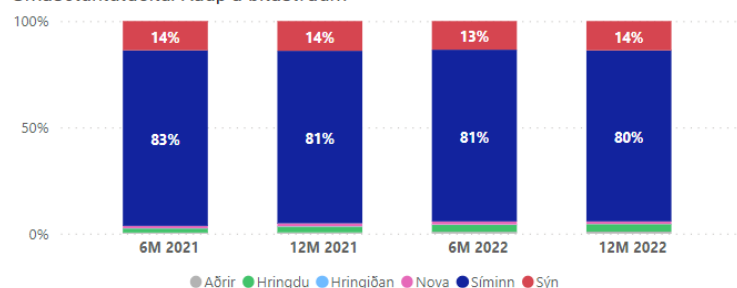
M3b Markaðshlutdeild



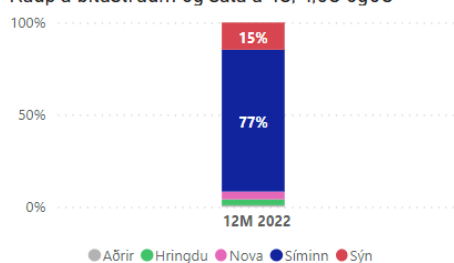
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1781. Í Norðurþingi var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 1.380 í lok 2022.

1782. Þar er ljósleiðaranet í eigu Tengis og náði það til 73% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022. Hluti af ljósleiðaraneti Tengis í dreifbýlinu var byggt upp í samvinnu við sveitarfélagið og naut ríkisstyrkja. Miðað við útbreiðsluáform Tengis í sveitarfélaginu má gera ráð fyrir því að net Tengis nái til [...] lögheimila og vinnustaða í árslok 2025.

1783. Í sveitarfélaginu rekur Míla einnig sitt koparnet en hefur hafið ljósleiðaravæðingu og náði ljósleiðari Mílu til 64% heimila í árslok 2022. Ljósleiðaranet Mílu hefur vaxið síðustu misseri og FST gerir ráð fyrir að útbreiðsla Mílu á ljósleiðara haldi áfram. Miðað við áform Mílu má gera ráð fyrir því að net Mílu nái til [...].

1784. Flestar heimtaugar Mílu eru koparheimtaugar og eru koparheimtaugar 42% af heimtaugum í sveitarfélaginu en mun þeim fækka á næstu misserum samstíga ljósleiðaravæðingu Mílu. Lítil notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, en hlutdeild tenginga um farnetsbeina er rúmlega 9% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Fjöldi sumarhúsa er ekki mikill í sveitarfélaginu og er fjöldinn svipaður og fjöldi farnetstenginga. Að mati FST er ekki mikil óbein samkeppnisáhrif af farnetum á fastanetið en þó eru virkar heimtaugar eingöngu á 89% lögheimila og vinnustaða. FST telur því farnet ekki hafa veruleg áhrif á mikla markaðshlutdeild Mílu á svæðinu.

1785. Ljósleiðaranet Mílu og Tengis eru bara að hluta til samhliða en fyrirtækin fóru í sameiginlega útbreiðslu á Húsavík og eru í samstarfi um útbreiðslu á Raufarhöfn. Hins vegar

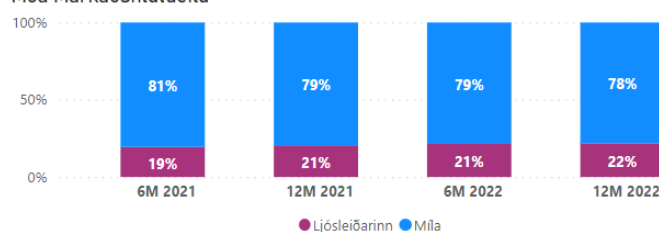
virðist upptaka Mílu vera töluvert meiri en Tengis og er Míla með töluvert fleiri virkar ljósleiðaraheimtaugar en Tengir og var markaðshlutdeild Mílu 79% í árslok 2022 á viðkomandi markaði 3a.

1786. Síminn hefur verið í ráðandi stöðu á þessu svæði í smásölu og hefur ekki sýnt áhuga á að kaupa bitastraum af Tengir³⁶⁵ og kaupir þess í stað viðkomandi heildsöluþjónustu hjá Mílu eftir því sem kostur er. Kemur þar fram einkenni hinnar lóðréttu samþættingar sem FST greinir á milli félaganna. Ólíklegt er því að staða Mílu breytist að ráði á gildistíma markaðsgreiningarinnar.

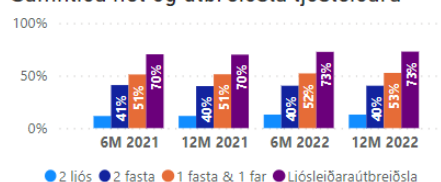
1787. Með hliðsjón af öllu framangreindu útnefnir FST Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a í Norðurþingi og telur nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á félagið í sveitarfélaginu.

6.2.24 Rangárþing eystra

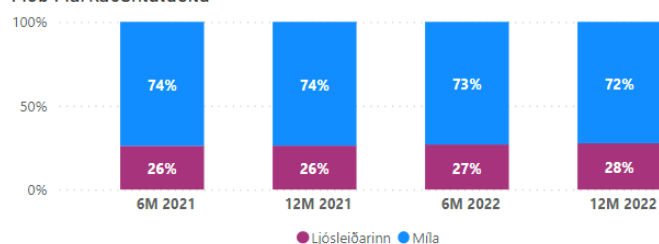
M3a Markaðshlutdeild



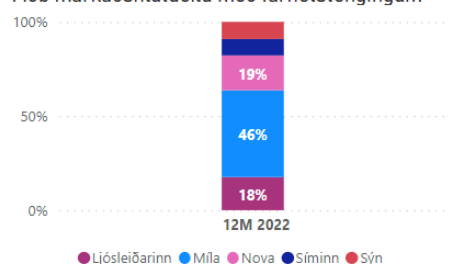
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



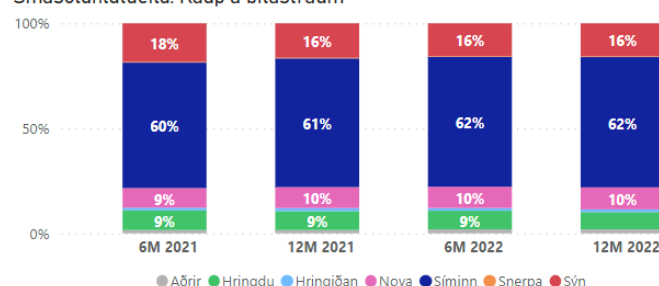
M3b Markaðshlutdeild



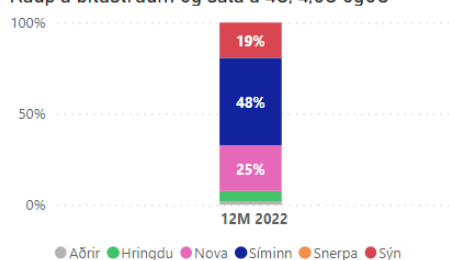
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1788. Í Rangárþing eystra var heildarfjöldi tengdra heimtauga tæplega 800 í árslok 2022.

1789. Í sveitarfélaginu rekur Míla koparnet en á einnig ljósleiðaranet og náði ljósleiðari Mílu til 45% heimila í árslok 2022. Hluti af ljósleiðaraneti Mílu í dreifbýlinu var byggt upp í samvinnu við sveitarfélagið og naut ríkisstyrkja. Míla hefur hafið ljósleiðaravæðingu í þéttbýliskjarna sveitarfélagsins, Hvolsvelli. FST gerir ráð fyrir að útbreiðsla Mílu á ljósleiðara haldi áfram á gildistíma markaðsgreiningarinnar.

³⁶⁵ [...].

1790. Þar er einnig ljósleiðaranet í eigu Ljósleiðarans og náði það til 41% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022. Ljósleiðaravæðing Ljósleiðarans nær eingöngu til Hvolsvallar og FST gerir ekki ráð fyrir frekari útbreiðslu Ljósleiðarans í sveitarfélaginu.

1791. Flestar heimtaugar Mílu eru ljósleiðaraheimtaugar eða 48% og eru koparheimtaugar komnar niður í 30% af heimtaugum í sveitarfélaginu. Notkun farnetsbeina er þónokkur í sveitarfélaginu, en hlutdeild tenginga um farnetsbeina er rúmlega 36% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Fjöldi sumarhúsa er töluverður í sveitarfélaginu og er fjöldinn svipaður og fjöldi farnetstenginga. Að mati FST er ekki mikil óbein samkeppnisáhrif af farnetum á fastanetið en virkar heimtaugar á móti fjölda lögheimila og vinnustaða er 92%. FST telur því farnet ekki hafa veruleg áhrif á mikla markaðshlutdeild Mílu á svæðinu.

1792. Samhliða útbreiðsla fastaneta er 40% og er það þá eingöngu á Hvolsvelli sem ljósleiðaranet Ljósleiðarans er samhliða neti Mílu. Gera má ráð fyrir að Míla muni halda áfram sinni ljósleiðaraútbreiðslu á Hvolsvelli á líftíma greiningarinnar³⁶⁶. Þá mun væntanlega vera komið samhliða ljósleiðari á Hvolsvelli en ekki í dreifbýli.

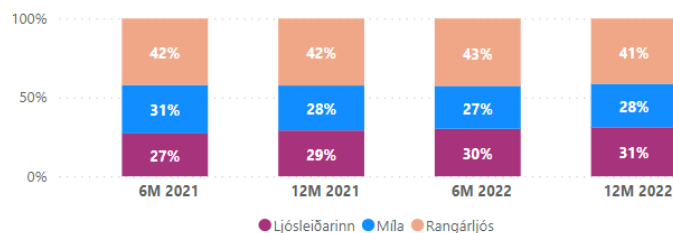
1793. Síminn hefur verið í nokkuð sterkri stöðu í sveitarfélaginu í smásölu en þar hefur Síminn 48% markaðshlutdeild og næsti aðili er með 19%. Síminn er í enn sterkari stöðu, 62%, ef eingöngu er horft á hlutdeild í fastanetinu. Þetta hefur áhrif á markaðshlutdeild Mílu í ljósi samninga þeirra á milli.

1794. Markaðshlutdeild Mílu í Rangárþingi eystra var 78% í árslok 2022 og hefur ekki breyst mikið undanfarin misseri. FST telur ekki að samhliða útbreiðsla muni aukast í sveitarfélaginu og því líklegt að Míla mun viðhalda sterkri stöðu sinni á viðkomandi markaði til lengri tíma. Ekki verður séð að kaupendastyrkur neins aðila geti dregið verulega úr markaðsstyrk Mílu. FST metur því Mílu hafa stöðu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk í Rangárþingi Eystra á markaði 3a og ólíklegt að sú staða breytist á líftíma greiningarinnar. Telur FST því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu í sveitarfélaginu.

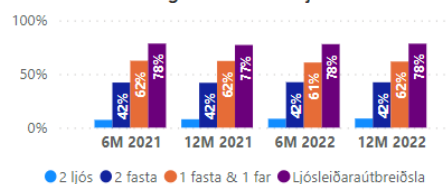
³⁶⁶ [...].

6.2.25 Rangárþing ytra

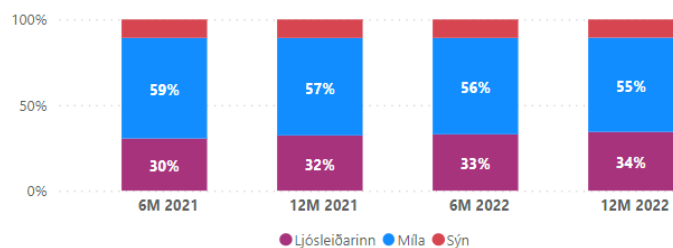
M3a Markaðshlutdeild



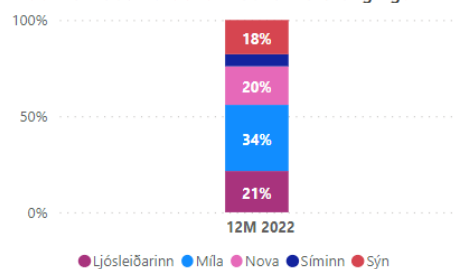
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



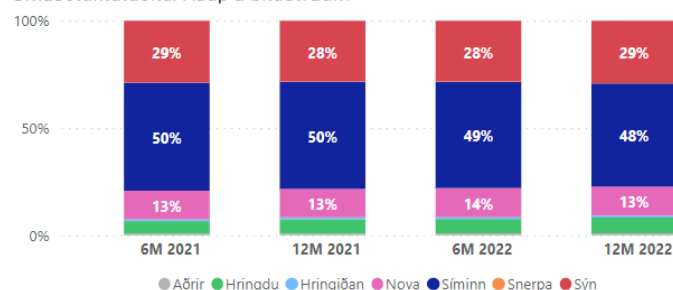
M3b Markaðshlutdeild



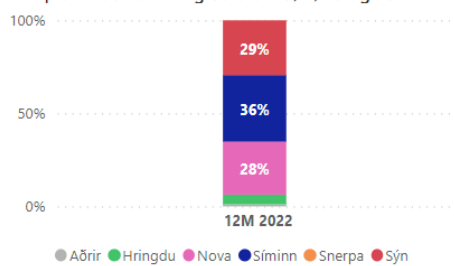
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1795.Í Rangárþingi ytra var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 740 í árslok 2022. Þar er ljósleiðaranet í eigu Ljósleiðarans, Rangárljós og Mílu með 41%, 35% og 12% ljósleiðarútbreiðslu til lögheimila og vinnustaða í árslok 2022, í þessari röð. Ljósleiðaranet Rangárljóss var byggt upp af sveitarfélaginu og naut útbreiðslan ríkisstyrkja. Net Rangárljóss nær til dreifbýlisins og tveggja lítilla þéttbýlissvæða, Rauðalæk og Þykkvabæ. Ljósleiðarinn hefur ljósleiðaravætt megnið af stærsta þéttbýlinu í sveitarfélaginu, Hellu.

1796.Ljósleiðaraútbreiðsla Mílu fer hægt vaxandi í sveitarfélaginu en FST gerir ráð fyrir að samhliða net verði eingöngu í Hellu en ekki í dreifbýlinu eða Rauðalæk og Þykkvabæ.

1797.Míla rekur koparnet í sveitarfélaginu og voru tengdar koparheimtaugar Mílu um 23 af heildarfjölda heimtauga í sveitarfélaginu í árslok 2022 á meðan ljósleiðaraheimtaugar Mílu voru rúmlega 4% heildarfjölda heimtauga. Þónokkur notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, hlutdeild tenginga um farnetsbeina var um 37% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu í árslok 2022. Í sveitarfélaginu er nokkuð um sumarhús og er fjöldi farnetstenginga töluvert minni en fjöldi sumarhúsa. Þó er fjöldi virkra heimtauga á móti fjölda lögheimila og vinnustaða einungis 82% sem gæti bent til einhverra óbeinna áhrifa af farnetum.

1798.Rangárljós er með 41% markaðshlutdeild og ekki er fyrséð að sú hlutdeild muni minnka verulega á gildistíma þessarar greiningar. Rangárljós rekur opið net og telur FST ekki tilefni til að útnefna Rangárljós umrædds sveitarfélags með umtalsverðan markaðsstyrk. Ekki eru teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða

heildsöluviðskipta á svæðinu. Hér má ennfremur vísa til finnska málsins sem reifað var í kafla 6.2.6 hér að framan. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna um opinn heildsöluaðgang. Um samfélagslegt verkefni er að ræða og ljóst er að sveitarfélagið fór ekki í umrædda útbreiðslu til að standa í samkeppni á fjarskiptamarkaði, heldur til að stuðla að byggða- og atvinnuþróun í þessu fámenna og strjálbýla héraði. Ekki er um hagnaðardrifið verkefni að ræða, ólíkt því sem á við um ljósleiðaraútbreiðslu aðila á borð við Mílu, Ljósleiðarann, Tengir og Snepu. Hegðun slíks aðila er því verulega frábrugðin framangreindum fjarskiptafyrirtækjum sem standa í samkeppni. Viðskiptamódel sveitarfélagsins byggist á opnu viðskiptamódeli varðandi opinn aðgang, jafnræði og sanngjarna verðlagningu. Þá hafa Míla, Ljósleiðarinn og Sýn³⁶⁷ sterkan kaupendastyrk gagnvart netinu sem einu rekendur bitastraumsþjónustu á því og litlar líkur eru á því að fleiri bitastraumskerfi séu fjárhagslega hagkvæm í þessu mjög fámenna héraði..

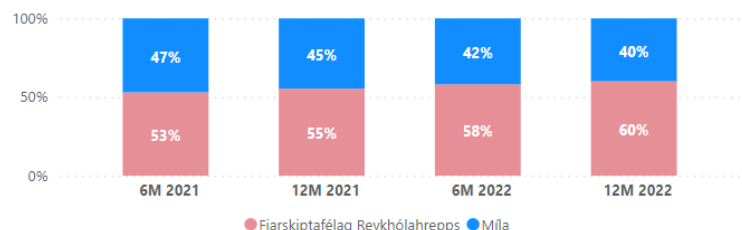
1799.FST telur að hvorki Míla eða Ljósleiðarinn muni ná markaðsráðandi stöðu í helsta þéttbýli sveitarfélagsins Hellu í ljósi samhliða útbreiðslu á því svæði. Þegar horft er á smásölusamkeppnina að teknu tilliti til farneta er staðan góð miðað við Íslenskar aðstæður og enginn aðili með yfir 40% hlutdeild.

1800.FST telur því að með framsýnu mati stefni í virka samkeppni á markaði 3a í sveitarfélaginu og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott í þessu sveitarfélagi.

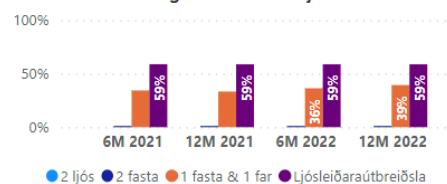
³⁶⁷ Bitastraumsþjónusta Sýnar mun væntanlega að mestu eða öllu leyti færast til Ljósleiðarans ef SE heimilar kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar.

6.2.26 Reykhólahreppur

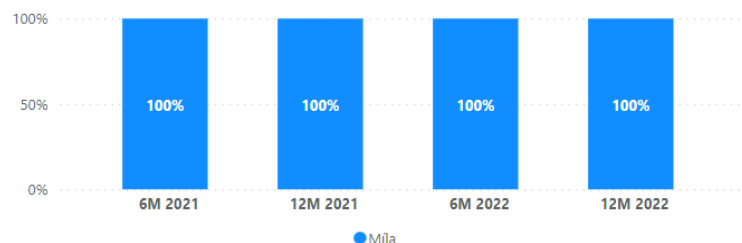
M3a Markaðshlutdeild



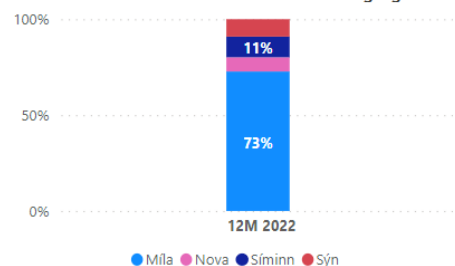
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



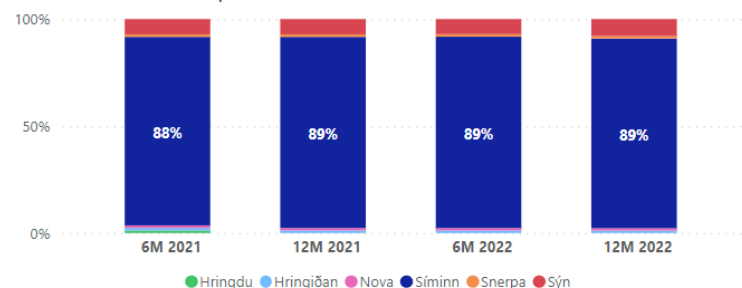
M3b Markaðshlutdeild



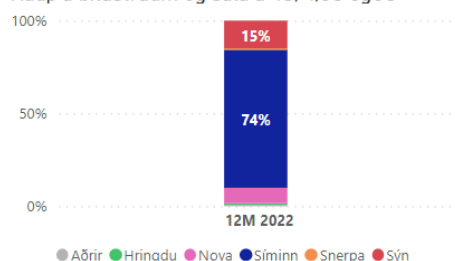
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1801. Í Reykhólahrepp var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 135 í árslok 2022.

1802. Þar er staðbundið ljósleiðaranet í eigu sveitarfélagsins sem er rekið af Fjarskiptafélagi Reykhólahrepps og náði ljósleiðari Fjarskiptafélags Reykhólahrepps til 58% heimila í árslok 2022. Ljósleiðaranet Fjarskiptafélags Reykhólahrepps var byggt upp af sveitarfélaginu og naut útbreiðslan ríkisstyrkja. Net Fjarskiptafélags Reykhólahrepps nær nú til dreifbýlisins en sveitarfélagið er með áform um að ljósleiðaravæða þéttbýlið Reykhóla á þessu ári eða því næsta og mun þá útbreiðsla ljósleiðara í sveitarfélaginu fara yfir 90%.

1803. Míla rekur koparnet í sveitarfélaginu og voru tengdar koparheimtaugar Mílu 40% af heimtaugum á svæðinu í árslok 2022. Ljósleiðari Fjarskiptafélags Reykhólahrepps mun væntanlega leysa þessar koparheimtaugar Mílu af hólmi. FST gerir ekki ráð fyrir samhliða útbreiðslu neta í sveitarfélaginu.

1804. Fjarskiptafélag Reykhólahrepps er með 60% markaðshlutdeild og FST gerir ráð fyrir að það muni aukast með ljósleiðaravæðingu félagsins á Reykhólum.

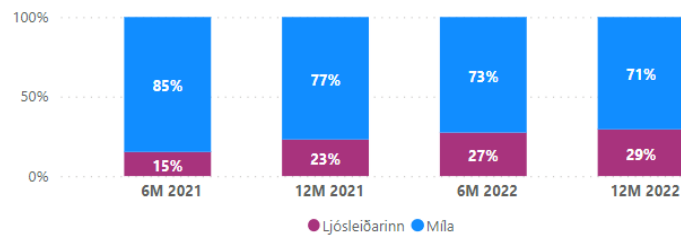
1805. FST telur ekki tilefni til að útnefna Fjarskiptafélag Reykhólahrepps með umtalsverðan markaðsstyrk. Ekki eru teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða heildsöluviðskipta á svæðinu. Hér má enn fremur vísa til finnska málsins sem reifað var í kafla 6.2.6 hér að framan. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna um opinn heildsöluaðgang. Um samfélagslegt verkefni er að ræða og ljóst er að sveitarfélagið fór ekki í umrædda útbreiðslu til að standa í samkeppni á

fjarskiptamarkaði, heldur til að stuðla að byggða- og atvinnuþróun í þessu fámenna og strjálbýla héraði. Ekki er um hagnaðardrifið verkefni að ræða, ólíkt því sem á við um ljósleiðaraútbreiðslu aðila á borð við Mílu, Ljósleiðarann, Tengir og Snerpu. Hegðun slíks aðila er því verulega frábrugðin framangreindum fjarskiptafyrirtækjum sem standa í samkeppni. Viðskiptamódel sveitarfélagsins byggist á opnu viðskiptamódeli varðandi opinn aðgang, jafnræði og sanngjarna verðlagningu. Þá hefur Míla mikinn kaupendastyrk gagnvart netinu sem eini rekandi bitastraumsþjónustu á því og eru litlar líkur eru á því að fleiri bitastraumskerfi séu fjárhagslega hagkvæm í þessu mjög fámenna héraði.

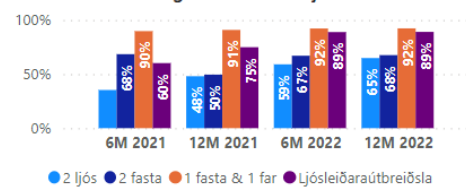
1806. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott í þessu sveitarfélagi.

6.2.27 Reykjanesbær

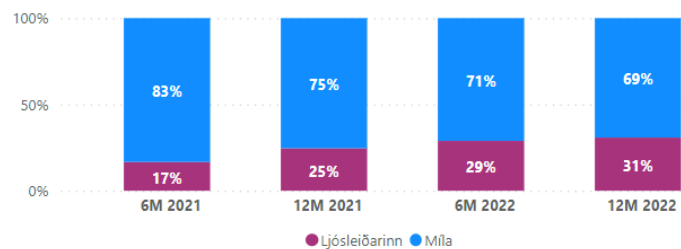
M3a Markaðshlutdeild



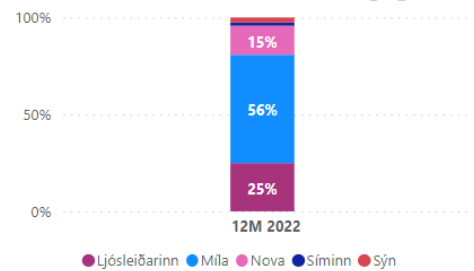
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



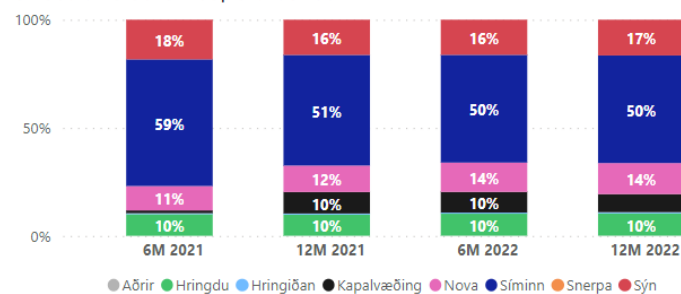
M3b Markaðshlutdeild



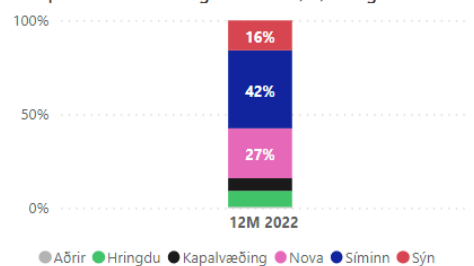
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1807. Í Reykjanesbæ var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 7.270 í árslok 2022. Reykjanesbær er hluti af starfssvæði Ljósleiðarans.

1808. Í sveitarfélaginu rekur Míla bæði kopar- og ljósleiðaranet og náði ljósleiðari Mílu til 84% heimila og vinnustaða í árslok 2022. Mjög lítið dreifbýli er í sveitarfélaginu. FST gerir ráð fyrir að útbreiðsla Mílu á ljósleiðara haldi áfram á gildistíma markaðsgreiningarinnar og að fyrirtækið muni fljótlega ná svo til fullri útbreiðslu í sveitarfélaginu.

1809. Þar er einnig ljósleiðaranet í eigu Ljósleiðarans og náði það til 70% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022 og FST gerir ráð fyrir að sú ljósleiðaraútbreiðsla muni halda áfram.

Míla og Ljósleiðarinn hafa verið í sameiginlegri útbreiðslu í sveitarfélaginu en Míla hefur þó forskot á Ljósleiðarann í að ná fullri útbreiðslu.

1810. Samhliða útbreiðsla ljósleiðara var 65% í sveitarfélaginu í árslok 2022 og gerir FST ráð fyrir að þessi útbreiðsla muni aukast á líftíma greiningarinnar.

1811. Míla rekur koparnet í sveitarfélaginu og voru tengdar koparheimtaugar Mílu um 20% af heimtaugum á svæðinu í árslok 2022 á meðan ljósleiðaraheimtaugar Mílu voru um 51%. Þessi umskipti Mílu úr koparheimtaugum í ljósleiðaraheimtaugar hefur verið mjög hröð síðustu misseri.

1812. Nokkur notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, hlutdeild tenginga um farnetsbeina var um 19% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu í lok 2022. Í sveitarfélaginu er mjög lítið um sumarhús og er fjöldi farnetstenginga langt umfram fjölda sumarhúsa. Þá er fjöldi virkra heimtauga á móti fjölda lögheimila og vinnustaða einungis 79% sem bendir til töluverðra óbeinna áhrifa af farnetum.

1813. Í sveitarfélaginu er smásölusamkeppni nokkuð fjölbreytt og er þar staðbundinn aðili, Kapalvæðing, sem hefur rekið kapalkerfi en býður einnig þjónustu um heimtaugar Mílu og Ljósleiðarans. Síminn er með hæstu hlutdeildina 42% en næsti aðili, Nova, er með 27% hlutdeild. Staða samkeppni á smásölustiginu er því nokkuð góð á umræddu svæði á íslenskan mælikvarða.

1814. Á heildsölumörkuðum starfa tveir sterkir aðilar, þ.e. Míla og Ljósleiðarinn. Á markaði aðgangs að heimtaugum er nokkur munur á hlutdeild aðila, eða 71% hjá Mílu á móti 29% hjá Ljósleiðaranum. Þá er samhliða útbreiðsla tveggja ljósleiðaraneta mikil og fer vaxandi, var um 65% í árslok 2022. Fram kemur í myndinni hér að ofan að markaðshlutdeild Ljósleiðarans hefur verið að aukast á kostnað Mílu að undanförunu. Miðað við þá þróun telur FST líklegt að hlutdeild Mílu muni lækka eitthvað áfram þó að ljósleiðaravæðing þeirra á svæðinu muni væntanlega hamla því að sú þróun haldi áfram með sama hætti og undanfarin misseri.

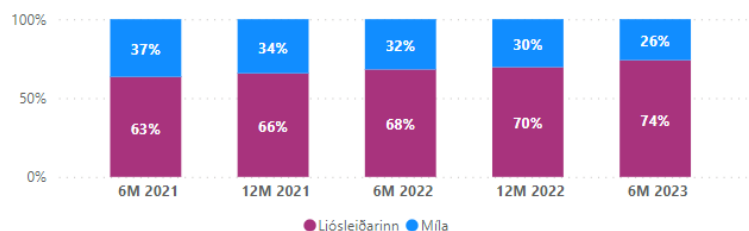
1815. Þegar um tvíkeppnismarkað er að ræða er ekki sjálfgefið að munur á markaðshlutdeild leiði til þess að fyrirtækið með hærri hlutdeildina teljist vera í markaðsráðandi stöðu. T.a.m. gerði framkvæmdastjórn ESB athugasemdir við áform DBA um slíkt í danska málinu sem reifað er í kafla 5.1.10.7 hér að framan. Um var að ræða sveitarfélagið Ikast, þar sem Energi Ikast Fibernet var með 67% markaðshlutdeild og er hreint heildsölufyrirtæki. Eftir alvarlegar athugasemdir framkvæmdastjórnarinnar dró DBA þau áform til baka og taldi virka samkeppni ríkja í þessu sveitarfélagi. Þar var meðal annars horft til þess að fyrirtækin störfuðu sem heildsölufyrirtæki og að samhliða útbreiðsla var orðin 58%.

1816. Miðað við ofangreint, sér í lagi þeirrar miklu samhliða útbreiðslu í sveitarfélaginu og þeirrar stöðu sem er á tengdum smásölumarkaði á þessu svæði, telur FST ekki forsendur, hvorki miðað við núverandi stöðu eða út frá framsýnu sjónarhorni, fyrir því að útnefna Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi landfræðilegum markaði.

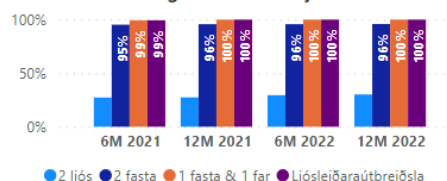
1817. FST telur því að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3a í Reykjanesbæ og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott í þessu sveitarfélagi.

6.2.28 Seltjarnarnesbær

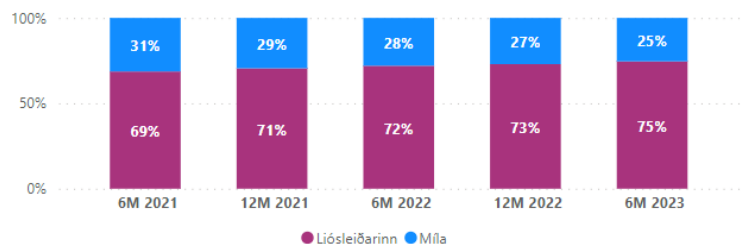
M3a Markaðshlutdeild



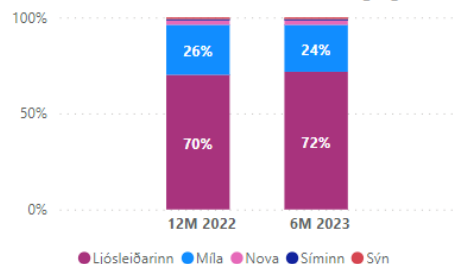
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



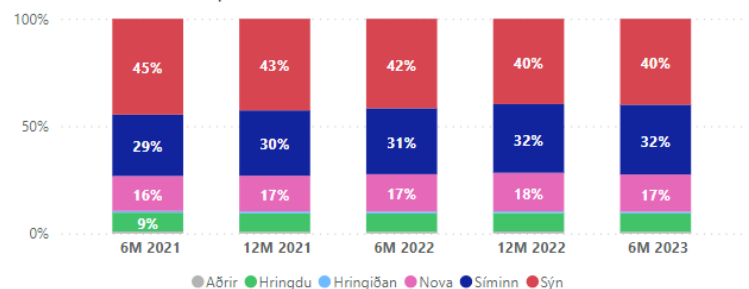
M3b Markaðshlutdeild



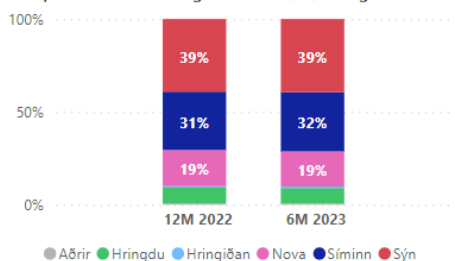
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1818. Í Seltjarnarnesbæ var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 1.790 í árslok 2022 en voru komnar niður í um 1.710 um mitt ár 2023. Koparheimtaugum hefur farið fækkandi undanfarin misseri en koparheimtaugum sem ekki bera bitastraum fækkaði sérstaklega mikið í sveitarfélaginu á fyrri hluta ársins 2023 og segja má að slíkar heimtaugar séu því ekki lengur til staðar í sveitarfélaginu³⁶⁸. Gera má ráð fyrir að það sé tilkomið vegna niðurlagningar PSTN og FST lítur svo að henni sé lokið í sveitarfélaginu. Því er ekki von á frekari fækkun koparheimtauga vegna niðurlagningar PSTN í framtíðinni í Seltjarnarnesbæ. Hins vegar fækkaði VDSL tengingum einnig á þessu tímabili og það má búast við áframhaldandi fækkun koparheimtauga, en Míla gerir ráð fyrir að leggja niður koparkerfi félagsins í Seltjarnarnesbæ á árinu [...] ³⁶⁹.

1819. Seltjarnarnesbær er hluti af höfuðborgarsvæðinu, en fremur fámennur hluti þess. Byggðin á höfuðborgarsvæðinu (utan Kjósarhrepps) er samfelld og því má segja að byggðin á Seltjarnarnesi sé eins og hverfi innan höfuðborgarsvæðisins.

1820. Mikil útbreiðsla ljósleiðara- og koparheimtauga er á svæðinu, eða 96% útbreiðsla tveggja fastaneta, en einnig nokkur og vaxandi útbreiðsla samhliða ljósleiðara. Ljósleiðari Ljósleiðarans á þessu svæði náði til 100% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022. Miðað við

³⁶⁸ [...]

³⁶⁹ Samkvæmt áætlun Mílu um niðurlagningu á koparkerfinu.

gögn frá Mílu³⁷⁰ var ljósleiðaraútbreiðsla Mílu í lok árs 2022 36%³⁷¹ og ef bætt er við því sem er merkt „Þegar komið í sölu“ og „Staðfest í sölu“ í gögnum Mílu³⁷², sbr. heimasíðu Mílu seinni part nóvember 2023, var útbreiðsla Mílu komin í 43%. Þá eru á áætlun 79 íbúðir til viðbótar á þessu ári, sem þýðir um 48% útbreiðslu í lok 2023. Miðað við að Míla hyggst bæta við [...]. Samkvæmt því sem kemur fram í áætlun Mílu um niðurlagningu koparkerfisins má gera ráð fyrir því að Míla verði langt komin með að klára ljósleiðaravæðingu í sveitarfélaginu við lok líftíma greiningarinnar.

1821. Um mitt ár 2023 voru 15% af tengdum heimtaugum í sveitarfélaginu koparheimtaugar en voru 20% í árslok 2022. FST gerir ráð fyrir áframhaldandi fækkun koparheimtauga en síðustu 6 mánuði fækkaði koparheimtaugum óvenju mikið miðað við fyrri misseri og fækkaði þeim hlutfallslega mikið meira en bitastraumstengingum sem fækkuðu um 14% fyrstu 6 mánuði ársins 2023. Má rekja það til áðurnefndrar fækkunar á koparheimtaugum án bitastraums en ekki verður framhald á þeirri fækkun í sveitarfélaginu. Ef gert er ráð fyrir 20% árlegri fækkun koparheimtauga og að upptaka á ljósleiðara Mílu haldist óbreytt er ekki að sjá að staða Mílu komi til með að versna næstu ár og því telur FST að þessi þróun með lækkandi hlutdeild Mílu muni ekki halda áfram. Í ljósi sterkrar stöðu Símans á smásölumarkaðinum og þess samnings sem félögin hafa gert sín á milli má gera ráð fyrir að upptaka á ljósleiðara Mílu aukist með tímanum og að Míla nái hlutdeild sem er nær smásöluhlutdeild Símans, sem er 32% í Seltjarnarnesbæ en 37% á höfuðborgarsvæðinu í fastaneti. Seltjarnarnes er alveg sambyggt Reykjavík. Í þeim staðföngum þar sem ljósleiðari Mílu og Ljósleiðarans eru í boði er líklegt að Síminn muni halda því að viðskiptavinum sínum að nota ljósleiðara Mílu vegna ákvæða þjónustusamnings Mílu og Símans.

1822. Seltjarnarnesbær er það sveitarfélag á höfuðborgarsvæðinu, að Kjósarhreppi undanskildum, sem Míla er lengst á eftir ljósleiðaravæðingu Ljósleiðarans og hægustu áformin virðast vera uppi af hálfu Mílu, en þó eins og fram kemur hér að framan standa líkur til þess að Míla muni hafa ljósleiðaravætt þar að umtalsverðu leyti á líftíma greiningarinnar.

1823. Aðgangur að farneti er mjög mikill og er útbreiðsla eins fastanets og eins farnets 100%. Mjög lítil notkun farnetsbeina er á þessu svæði miðað við mörg önnur, en hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 4% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu.

1824. Í þessu sveitarfélagi einkennast aðstæður af kröftugri og fjölbreyttri smásölusamkeppni þar sem enginn smásali nýtur yfirburða og smásalinn með hæstu hlutdeildina er með 39% markaðshlutdeild (Sýn) og sá næsti með 32% (Síminn) og sá þriðji með 19% (Nova) og aðrir með 10% við mitt ár 2023. Staða samkeppni á smásölustiginu er því góð á umræddu svæði á íslenskan mælikvarða.

1825. Á heildsölumörkuðum starfa tveir sterkir aðilar, þ.e. Míla og Ljósleiðarinn. Á markaði aðgangs að heimtaugum er nokkur munur á hlutdeild aðila, eða 74% hjá Ljósleiðaranum á móti 26% hjá Mílu. Þá er samhliða útbreiðsla tveggja ljósleiðaraneta nokkur og fer vaxandi og var um 36% í árslok 2022 og FST reiknar með að hún verði komin í 48% í lok 2023. Þá er

³⁷⁰ <https://www.mila.is/framkvaemdir/aaetlanir-ljosleidara-og-ljosnets> og útbreiðsluáætlun Mílu.

³⁷¹ Í fyrra samráði var miðað við upplýsingar úr GAF en erfiðlega hefur gengið að stemma gögn Mílu fullkomlega við gögn frá Þjóðskrá. Það getur leitt til vanmats á útbreiðslu Mílu. Í því ljósi var ákveðið að miða útreikninga um útbreiðslu Mílu við þær fjöldatölur sem félagið hefur tilgreint í sínum gögnum til FST.

³⁷² gpon_sales og gpon_planned.

útbreiðsla tveggja fastaneta mjög mikil eða 96% og 100% ef horft er til útbreiðslu eins fastanets og eins farnets. Fram kemur í myndinni hér að ofan að markaðshlutdeild Ljósleiðarans hafi verið að aukast á kostnað Mílu að undanförunu. Eins og fram kemur í kafla 5.5.2.5 er þó ýmislegt sem bendir til þess að staða Mílu gæti styrkst frekar en hitt á þessu svæði á líftíma greiningarinnar. Vísast til þeirrar umfjöllunar.

1826. Í 4. mgr. 18. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta segir að verulega há markaðshlutdeild eins fyrirtækis yfir nokkurt tímabil, eða yfir 50%, teljist vera sterk vísbending um umtalsverðan markaðsstyrk, nema í undantekningartilvikum. Hins vegar geti há markaðshlutdeild almennt aðeins virkað sem sterk vísbending um framangreint ef keppinautar geta ekki aukið framboð sitt nægjanlega til að mæta breytti eftirspurn sem stafa kann af verðhækkun þess fyrirtækis sem er með svo háa hlutdeild. Því hærri sem markaðshlutdeildin er og yfir lengri tíma, þeim mun líklegra er að hún geti gefið vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk. Samkvæmt 5. mgr. er mikilvægt að hafa í huga að undir vissum kringumstæðum getur fjarskiptafyrirtæki með háa markaðshlutdeild ekki starfað að verulegu leyti óháð viðskiptavinum með sterka samningsstöðu, t.d. ef kaupendastyrkur er mikill. Ljóst er að smásalar eins og Nova, Hringdu og að einhverju leyti Sýn hafa þann valkost að færa sig á net Mílu ef Ljósleiðarinn reynir að misbeita styrk sínum á umræddu svæði. Þá gætu aðilar á borð við Símann, Sýn og Nova lagt enn meiri áherslu á umrædda farnetslausn við slíkar aðstæður.

1827. Samkvæmt 7. mgr. ofangreinds ákvæðis kemur svo fram að ef markaðshlutdeild sé há, en undir 50%, skuli FST reiða sig á aðra mikilvæga markaðspætti til að meta umtalsverðan markaðsstyrk. Framkvæma beri ítarlegt mat á efnahagslegum einkennum viðkomandi markaðar áður en dregin er ályktun um tilvist umtalsverðs markaðsstyrks. FST telur að þetta eigi einnig við þótt hlutdeild sé yfir 50%, sérstaklega á tvíkeppnis- eða fákeppnismörkuðum, enda leiða 50% mörkin ekki sjálfkrafa til þess að um umtalsverðan markaðsstyrk sé að ræða. T.d. er ljóst að á tvíkeppnismörkuðum geta bæði fyrirtækin aldrei verið undir 50%. Það er töluvert önnur staða en ef eitt fyrirtæki er með í kringum 50% og t.d. fjöldi annarra fyrirtækja er með lága hlutdeild. Því er markaðshlutdeild aðeins eitt af mörgum viðmiðum sem horfa þarf til við mat á markaðsstyrk.

1828. Þegar um tvíkeppnismarkað er að ræða er ekki sjálfgefið að ofangreindur munur á markaðshlutdeild leiði sjálfkrafa til þess að fyrirtækið með hærri hlutdeildina teljist vera í markaðsráðandi stöðu. T.a.m. gerði framkvæmdastjórn ESB athugasemdir við áform DBA um slíkt í markaðsgreiningardrögunum dönsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar.³⁷³ Um var að ræða sveitarfélagið Ikast, þar sem Energi Ikast Fibernet var með 67% markaðshlutdeild og er hreint heildsölufyrirtæki. Eftir alvarlegar athugasemdir framkvæmdastjórnarinnar dró DBA þau áform til baka og taldi virka samkeppni ríkja í þessu sveitarfélagi.

1829. Fjárhagslegur styrkur Mílu er mikill og hefur félagið fulla burði til að veita Ljósleiðaranum harða samkeppni á svæðinu. Eins og að ofan greinir er líklegt að hlutdeild Mílu hækki á líftíma greiningarinnar, sérstaklega þegar líður á hana, eftir því sem ljósleiðaraútbreiðslu fyrirtækisins vindur fram. Auk þess sækir Míla það fast að fá Nova í viðskipti á sínum fastanetum og telur FST líklegt að það gerist á líftíma greiningarinnar, þó

³⁷³Sjá álit framkvæmdarstjórnar ESB í máli DK/2021/2346, dags. 1. desember 2021, þar sem gerðar voru alvarlegar athugasemdir við drögin og annars fasa rannsókn var hafin (e. *phase II investigation*).

erfitt sé að spá fyrir um það í hve miklum mæli það verður. Ekki þarf mikinn fjölda viðskiptavina Nova, sem verið hafa á ljósleiðarneti Ljósleiðarans, til að færa sig á net Mílu svo þessi munur sem er í dag á markaðshlutdeildunum minnki umtalsvert. Þá hefur Sýn möguleika á að færa sig í auknum mæli af neti Ljósleiðarans á net Mílu, þó í minna mæli sé en Nova. Þegar Míla losnar undan kvöðum í þessu sveitarfélagi í kjölfar markaðsgreiningar þessarar er heldur ekki útilokað að félagið geti beitt sér af auknum þunga í samkeppninni.

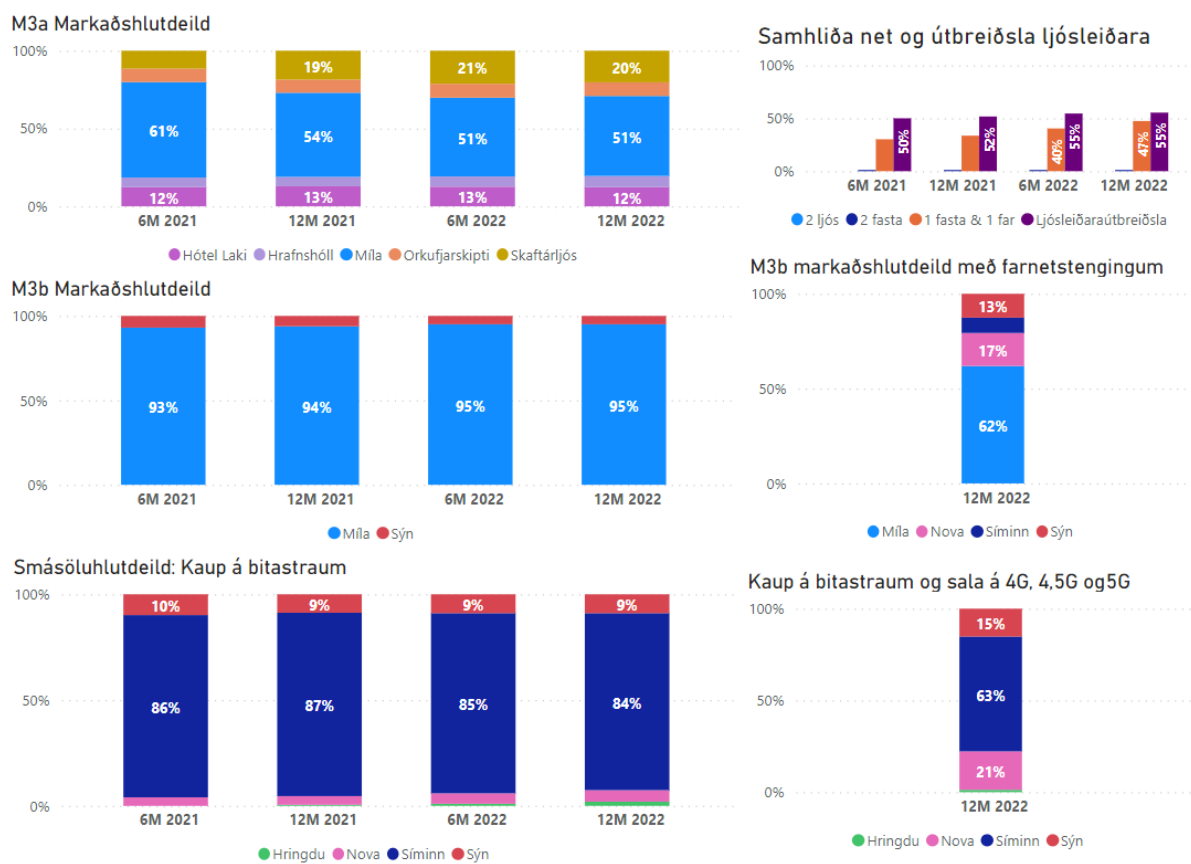
1830. Eins og fjallað var um í köflum 6.1.3.8 (Samantekt og ályktanir um helstu langtíma aðgangssamninga) og 6.1.5.9 (Lóðrétt samþætting) hefur Míla gert langtímasamning við Símamann, stærsta smásalann á tengdum smásölumarkaði á þessu svæði. Eins og þar greinir eru ennþá til staðar hagsmunatengsl milli Símans og Mílu sem bera a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttrar samþættingar og eru víðtæk viðskiptatengsl milli félaganna, sem styrkir stöðu Mílu á svæðinu. Þótt markaðshlutdeild Símans sé með lægra móti í þessu sveitarfélagi en flestum öðrum, eða 32%, er ekki útilokað að Míla muni á líftíma greiningarinnar fá stærri skerf af viðskiptavinum Nova og Sýnar í sveitarfélaginu, sem myndi þá minnka þann mun sem nú er á milli hlutdeilda Ljósleiðarans og Mílu.

1831. Þá er kaupendastyrkur gagnvart Mílu takmarkaður á svæðinu en töluverður gagnvart Ljósleiðaranum af hálfu Sýnar, Nova og Hringdu. Þá er líklegt að draga muni úr þeirri fjölgun viðskiptavina Símans á neti Ljósleiðarans sem verið hefur síðustu 2 árin þegar líður á líftíma greiningarinnar, ljósleiðaraútbreiðslu Mílu vindur fram og svigrúm Símans til að versla við aðra en Mílu minnkar. Sú þróun í markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði sem hefur verið síðustu misseri á þessu svæði getur því snúist fljótt við og það með umtalsverðum hætti. Sóknarfæri Mílu virðast auk þess vera meiri en Ljósleiðarans á þessu svæði á viðkomandi markaði.

1832. Miðað við ofangreint, og sér í lagi þá góðu stöðu sem er á tengdum smásölumarkaði á þessu svæði og hárrar samhliða útbreiðslu fastaneta, telur FST ekki forsendur, hvorki miðað við núverandi stöðu eða út frá framsýnu sjónarhorni, fyrir því að útnefna Ljósleiðarann með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi landfræðilegum markaði, þrátt fyrir að hlutdeild félagsins hafi aukist nokkuð á fyrri hluta ársins 2023, en það á sér skýringar eins og að framan getur. Ekki verður séð að Ljósleiðarinn geti hagað sér þarna án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Tilraunir til slíks gætu haft afleiðingar á öllu höfuðborgarsvæðinu, ef aðilar á borð við Nova, Sýn og Hringdu myndu snúa sér í auknum mæli að Mílu. Miðað við fjarhagslegan styrk Mílu gæti það félag einnig ákveðið að ljósleiðaravæða hraðar í sveitarfélaginu en núverandi áform ganga út á. Gæti Míla eflaust lokið ljósleiðaraútbreiðslu sinni í sveitarfélaginu á innan við ári ákveði félagið það.

1833. FST telur því að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3a í Seltjarnarnesbæ og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar, þrátt fyrir framangreinda aukningu markaðshlutdeilda Ljósleiðarans á fyrri hluta ársins 2023. Á hún sér skýringar sem grein hefur verið gerð fyrir hér að framan, og telur FST að verulega muni hægja á þeirri aukningu á næstu mánuðum og misserum og að á seinni hluta líftímans sé líklegt að hún gangi til baka að nokkru eða jafnvel umtalsverðu leyti. Þarna stefnir t.a.m. í mun meiri samhliða ljósleiðaravæðingu en á flestum þeim svæðum sem Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk á landsbyggðinni. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott á þessu svæði.

6.2.29 Skaftárhreppur



1834.Í Skaftárhrepp var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 250 í árslok 2022. Þar er ljósleiðaranet í eigu Mílu, Skaftárljóss, Orkufjarskipta og Hrafnshóls. Eins og fram kemur á myndinni hér að ofan var einnig staðbundið net sem var í eigu Hótel Laka í árslok 2022. Það net var reyndar komið í eigu Digrakletts ehf. en Míla keypti það net á árinu 2023. Netið er í dreifbýli nálægt Kirkjubæjarklaustri. Sýn hefur rekið bitastraumbúnað á neti Digrakletts ehf.

1835.Samanlögð ljósleiðaraútbreiðsla Mílu og Digrakletts var þá tæp 23% af lögheimilum og vinnustöðum í sveitarfélaginu um síðustu áramót.

1836.Ljósleiðaraútbreiðsla Mílu fer vaxandi í sveitarfélaginu og hefur Míla verið að ljósleiðaravæða Kirkjubæjarklaustur sem er eini þéttbýliskjarninn í sveitarfélaginu. [...].

1837.Ljósleiðaranet Skaftárljóss var byggt upp af sveitarfélaginu og naut útbreiðslan ríkisstyrkja. Net Skaftárljóss er í dreifbýli sveitarfélagsins og náði ljósleiðari Skaftárljóss til 18% heimila og vinnustaða í lok 2022

1838.Orkufjarskipti á ljósleiðaranet í sveitarfélaginu og náði ljósleiðari Orkufjarskipta til 13% heimila og vinnustaða í árslok 2022. Útbreiðsla Orkufjarskipta hefur staðið í stað síðustu misseri. Míla veitir bitstraumspjónustu um ljósleiðara Orkufjarskipta.

1839.Einnig er lítið staðbundið net í eigu Hrafnshóls ehf. í sveitarfélaginu og náði ljósleiðari Hrafnshóls ehf. til um 2% heimila og vinnustaða í árslok 2022. Míla veitir bitstraumspjónustu um ljósleiðara Hrafnshóls ehf.

1840. Ljósleiðarinn er með áform um tengingar á [...] íbúðum í sveitarfélaginu á næstunni og þá mun útbreiðsla Ljósleiðarans vera komin í [...] %.

1841. Míla rekur koparnet í sveitarfélaginu og voru tengdar koparheimtaugar Mílu um 45% af heildarfjölda heimtauga í sveitarfélaginu í árslok 2022 á meðan ljósleiðaraheimtaugar Mílu voru um 7% heildarfjölda heimtauga. Miðað við ljósleiðaraútbreiðslu Mílu í sveitarfélaginu þá má búast við hröðum flutningi af koparheimtaugum Mílu yfir á ljósleiðaraheimtaugar félagsins³⁷⁴.

1842. Þónokkur notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, hlutdeild tenginga um farnetsbeina var um 35% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu í árslok 2022. Í sveitarfélaginu er nokkuð um sumarhús og er fjöldi farnetstenginga töluvert minni en fjöldi sumarhúsa. Þó er fjöldi virkra heimtauga á móti fjölda lögheimila og vinnustaða einungis 71% sem gæti bent til einhverra óbeinna áhrifa af farnetum. Heimtaugum hefur samt ekki farið fækkandi og því ekki víst að þetta hlutfall sé góð vísbending um áhrif farneta í þessu sveitarfélagi.

1843. Skaftárljós er með 20% markaðshlutdeild á markaði 3a og ekki er fyrirséð að sú hlutdeild muni breytast á gildistíma þessarar greiningar. Ekki má búast við því að lagður verði ljósleiðari samhliða neti Skaftárljóss en FST sér samt ekki ástæðu til að útnefna Skaftárljós með markaðsráðandi stöðu á sínu neti enda um ríkisstyrkt net að ræða þar sem boðið hefur verið upp á opinn aðgang um nokkurt skeið. Það sama má segja um net Orkufjarskipta og Hrafnhóls ehf. þó FST sé ekki kunnugt um að þau net hafi notið ríkisstuðnings.

1844. Markaðshlutdeild Mílu að var 51% í árslok 2022 en að teknu tilliti til kaupa fyrirtækisins á neti Hótel Laka/Digrakletts bætist hlutdeild Hótel Laka/Digrakletts við hlutdeild Mílu sem næmi því 63% í árslok 2022.

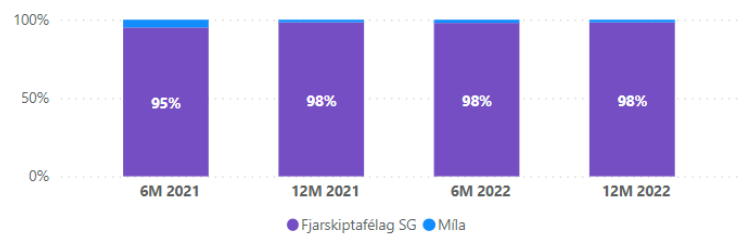
1845. FST metur stöðuna í Skaftárhreppi þá að Míla hafi þar umtalsverðan markaðsstyrk. Samhliða útbreiðsla fastaneta er þar lítil sem engin og Míla nýtur kaupendastyrks gagnvart smáum ljósleiðaranetum Hrafnshóls og Skaftárljóss sem stærsti rekandi bitastraumspjónustu í sveitarfélaginu.

1846. Telur FST því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu í sveitarfélaginu á viðkomandi markaði.

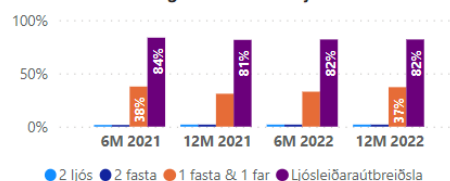
³⁷⁴ [...]

6.2.30 Skeiða- og Gnúpverjahreppur

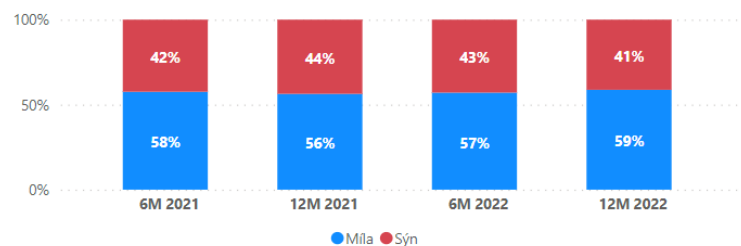
M3a Markaðshlutdeild



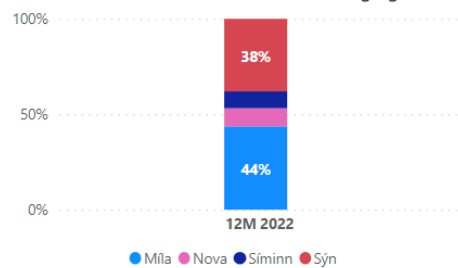
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



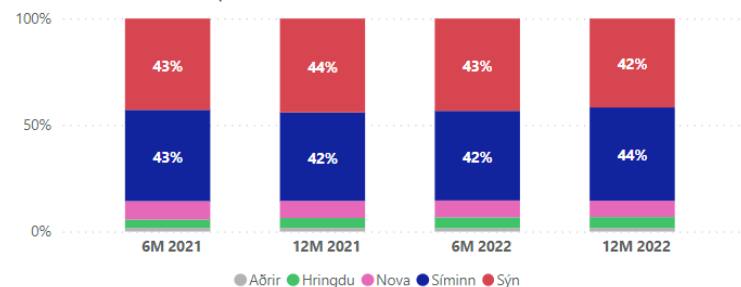
M3b Markaðshlutdeild



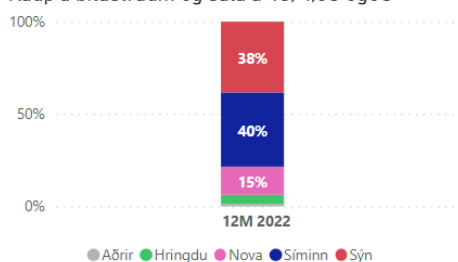
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1847. Í Skeiða- og Gnúpverjahreppi var heildarfjöldi tengdra heimtauga tæplega 240 í árslok 2022.

1848. Þar er staðbundið ljósleiðaranet í eigu sveitarfélagsins sem rekið er af Fjarskiptafélagi SG og náði ljósleiðari Fjarskiptafélags SG til 80% heimila og vinnustaða í árslok 2022. Ljósleiðaraútbreiðsla annarra í sveitarfélaginu er nánast engin³⁷⁵ og hefur ljósleiðaraútbreiðslan staðið í stað síðustu misseri. FST gerir ekki ráð fyrir að samhliða útbreiðsla neta muni verða í sveitarfélaginu enda er sveitarfélagið mjög strjálbýlt.

1849. Míla rekur ekki koparnet í sveitarfélaginu en veitir bitastraum um ljósleiðara Fjarskiptafélags SG ásamt Sýn.

1850. Þónokkur notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, hlutdeild tenginga um farnetsbeina var um 26% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu í lok 2022. Í sveitarfélaginu er nokkuð um sumarhús og er fjöldi farnetstenginga töluvert minni en fjöldi sumarhúsa. Þá er fjöldi virkra heimtauga á móti fjölda lögheimila og vinnustaða 92% og í því telur FST að óbein áhrif farneta sé mjög lítil.

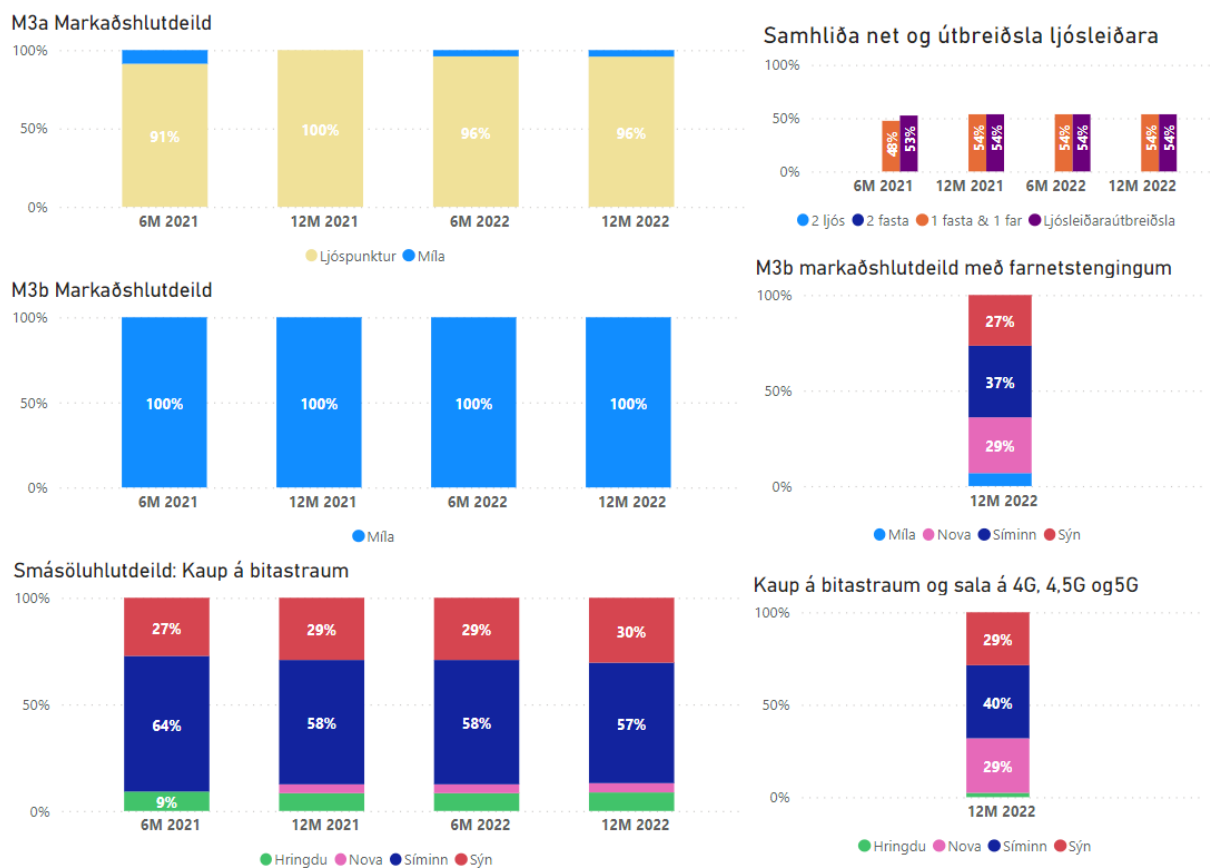
1851. Fjarskiptafélags SG var með 98% markaðshlutdeild á markaði 3a í árslok 2022. FST á ekki von á því að sú markaðshlutdeild mun lækka á gildistíma þessarar markaðsgreiningar. FST

³⁷⁵ Míla og Orkufjarskipti eiga örfáar ljósleiðaraheimtaugar.

metur það svo að ekki sé tilefni til útnefna Fjarskiptafélag SG með markaðsráðandi stöðu. Fjarskiptafélags SG hefur veitt opinn aðgang að netinu og ekki eru teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda í sveitarfélaginu. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna þó að það hafi ekki verið styrkt af fjarskiptasjóði þar sem það var að byggt af sveitarfélaginu fyrir opinbert fé. FST vísar í rök sem komið hafa fram hér að framan um ljósleiðaranet í eigu sveitarfélaga. Slík staðbundin net þjóna samfélagslegum sjónarmiðum fyrst og fremst og eru þannig frábrugðin hefðbundnum fjarskiptanetum fjarskiptafélaga sem rekin eru með hámarkun hagnaðar að leiðarljósi.

1852. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott á þessu svæði.

6.2.31 Skorradalshreppur



1853. Í Skorradalshreppi eru 24 virkar heimtaugar og nær allar á neti Ljósþunkts, sem byggt hefur verið með opinberum stuðningi. Aðgangur að netinu er því undir reglum ríkisstyrkja og opinn og rekur Míla bitastraumskerfi á netinu.

1854. Ekki eru líkur á samhliða útbreiðslu annars ljósleiðaranets í sveitarfélaginu og þar með ekki fyrir séð að hlutdeild Ljósþunkts minnki nokkuð á líftíma greiningarinnar.

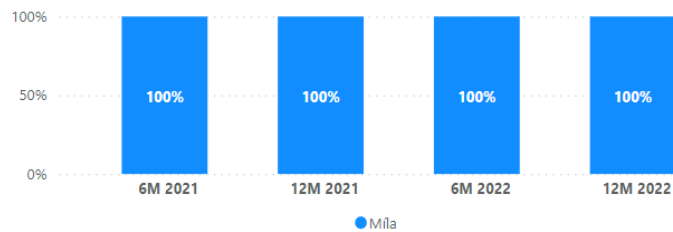
1855. Þá metur FST það svo að ekki sé tilefni til að útnefna Ljósþunkt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a í Skorradalshreppi. Ekki eru teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða heildsöluviðskipta á

svæðinu. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna. Þá hefur Míla kaupendastyrk gagnvart netinu sem eini rekandi bitastraumsþjónustu á því. Vísa má til finnska málsins sem rakið hefur verið fyrr í þessum kafla og umfjöllun hér að framan um staðbundin net. Ekki er um hagnaðardrifið verkefni að ræða og byggir viðskiptalíkan fyrirtækisins á opnum aðgangi og sanngjarnri verðlagningu.

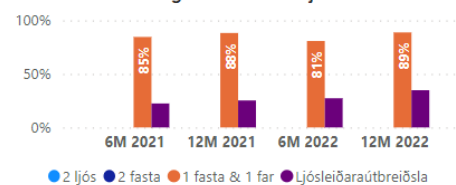
1856. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott á þessu svæði.

6.2.32 Suðurnesjabær

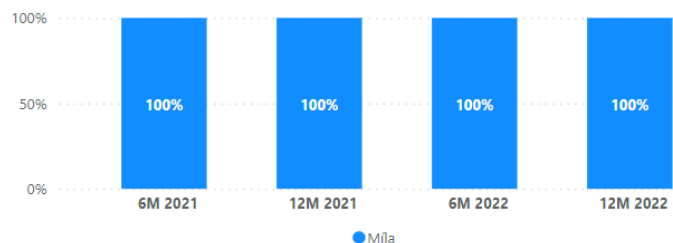
M3a Markaðshlutdeild



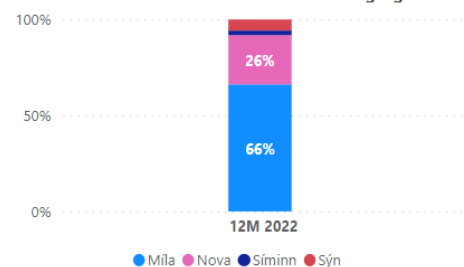
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



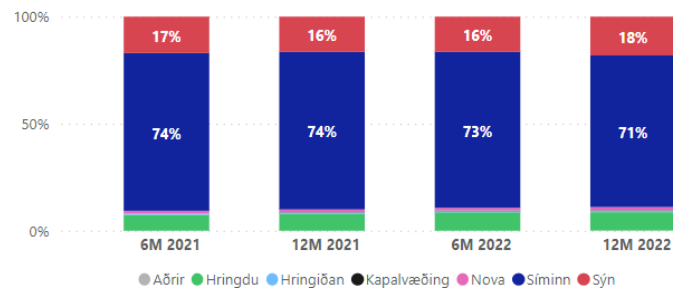
M3b Markaðshlutdeild



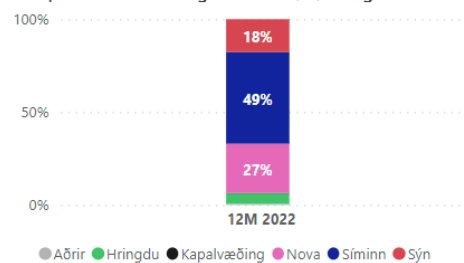
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



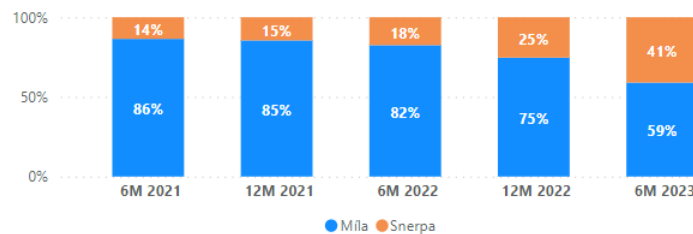
1857. Virkar heimaugar við árslok 2022 voru 1.158 talsins, allar á netum Mílu og var Míla því með 100% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði 3a í árslok 2022. Míla hefur lagt ljósleiðara til 37% lögheimila og 35% heimila og vinnustaða samanlagt. Þjónusta yfir koparnet er því á meirihluta fastanetstenginga sveitarfélagsins. Síminn er með mikla markaðshlutdeild, 71% á þjónustu veittri yfir fastanet en 49% þegar tekið er tillit til farnetstenginga, en þær hafa nokkur áhrif í sveitarfélaginu. Þar sem enginn smásali var með yfir 50% féll sveitarfélagið ekki í flokk B á markaði 3a, sem fjallað er um hér að ofan.

1858. Ekki er fyrirsjáanlegt að samkeppni verði á markaði 3a í sveitarfélaginu í bráð og þó að nýtt ljósleiðaranet yrði byggt þar í samkeppni við net Mílu verða að teljast litlar líkur á að slíkt net nái slíkum árangri að hlutdeild Mílu yrði raskað sem nokkru næmi. Þar má einnig nefna afar háa hlutdeild Símans í smásölu á tengdum markaði sem styrkir stöðu Mílu gegnum hagsmunatengsl félagana sem ber a.m.k að hluta til einkenni lóðréttar samþættingar, sbr. umfjöllun um lóðréttu samþættingu hér að framan.

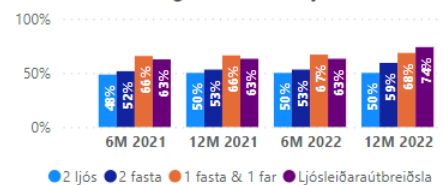
1859. Ekki er óbeinn samkeppnisprýstingur frá farnetum á heimtauganet Mílu og því einsýnt að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a í Suðurnesjabæ og því þörf á að leggja viðeigandi kvaðir á félagið í sveitarfélaginu.

6.2.33 Súðavíkurhreppur

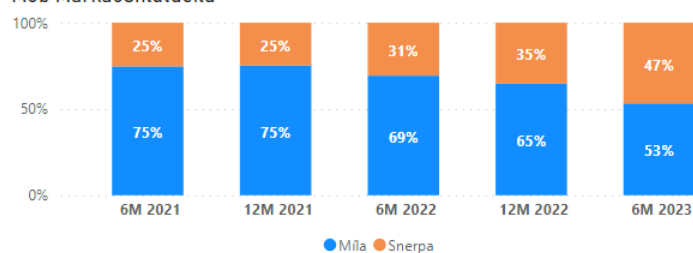
M3a Markaðshlutdeild



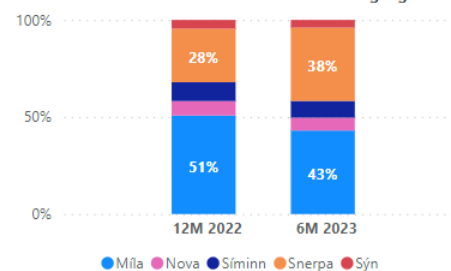
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



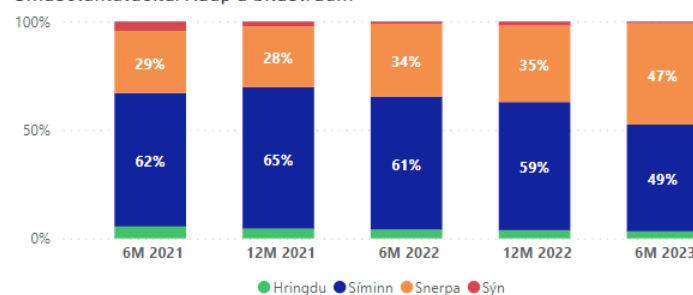
M3b Markaðshlutdeild



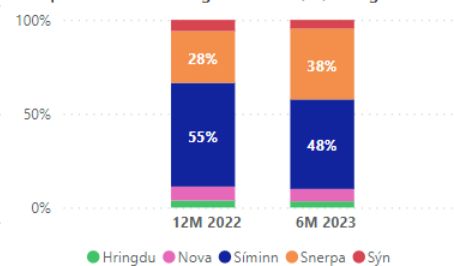
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1860. Í Súðavíkurhreppi fækkaði virkum heimtaugum úr 142 við árslok 2022 í 139 við mitt ár 2023. Bæði Míla og Snerpa hafa yfir ljósheimtaugum að ráða en yfir þriðjungur virkra heimtauga var ennþá á koparlínunum við árslok 2022 en sjötti hluti virkra heimtauga við mitt ár 2023 var á koparlínunum. Samhliða útbreiðsla tveggja ljósleiðaraneta við árslok 2022 var til 50% lögheimila og vinnustaða, en 59% þeirra höfðu þá aðgang að fastanetum frá tveimur aðilum. Í heild náði útbreiðsla ljósleiðara til 75% heimila og vinnustaða við þann tímapunkt. Útbreiðsla við mitt ár 2023 liggur ekki fyrir.

1861. Snerpa er lóðrétt samþætt fyrirtæki sem ræður yfir eigin heimtaugum, bitastraumskerfum sem byggja á eigin ljósheimtaugum og rekur einnig smásölu í viðkomandi sveitarfélagi. Snerpa veitir einnig heildsöluaðgang að bitastraumspjónustu sinni og þar er aðgangur í boði að bitastraum yfir ljós. Snerpa leigði áður koparheimtaugar af Mílu fyrir eigin bitastraum en er nú ekki lengur að leigja koparheimtaugar af Mílu í sveitarfélaginu.

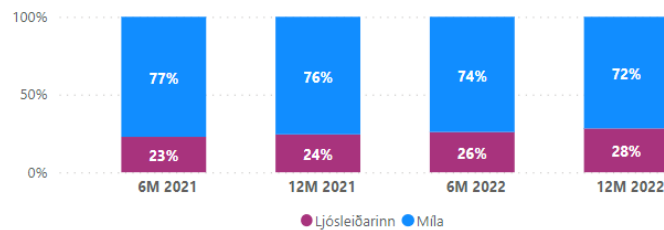
1862. Í Súðavíkurhreppi hefur framgangur Snerpu í upptöku ljósleiðaraheimtauga félagsins verið meiri en gert var ráð fyrir í fyrra samráðinu, þar sem hlutdeild Snerpu hefur vaxið úr 25% við lok 2022 í 41% við mitt ár 2023. Því má telja líklegt að Snerpa nái 50% markaðshlutdeild á líftíma þessarar greiningar. Félagið er þó smátt í sniðum og fjárfestingargeta þess er takmörkuð miðað við Mílu. Snerpa er um leið keppinautur og viðskiptavinur Mílu á

Ljósleiðaraneti þess félags á markaði 3b og árangur félagsins í smásölu byggir að einhverju leyti á aðgangi að ljósbitastraumi Mílu.

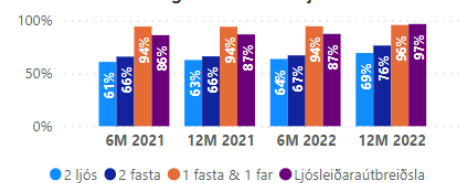
1863.Í ljósi vaxandi stöðu Snerpu í Súðavíkurbreppi, bæði hvað varðar markaðshlutdeild á viðkomandi markaði og útbreiðslu ljósleiðaraneta, metur FST því að virk samkeppni sé að komast á í Súðavíkurbreppi á markaði 3a og líklegt að slík virk samkeppni verði til staðar í sveitarfélaginu á viðkomandi markaði út áætlaðan líftíma greiningarinnar. Kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu í Súðavíkurbreppi eru því felldar niður.

6.2.34 Sveitarfélagið Árborg

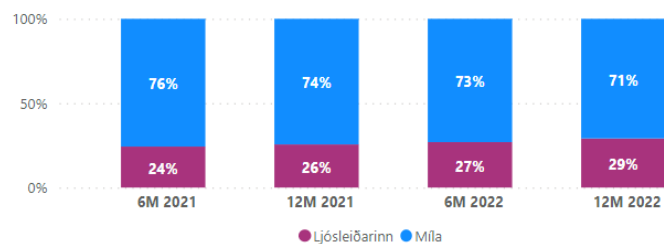
M3a Markaðshlutdeild



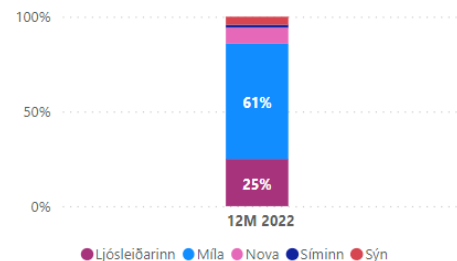
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



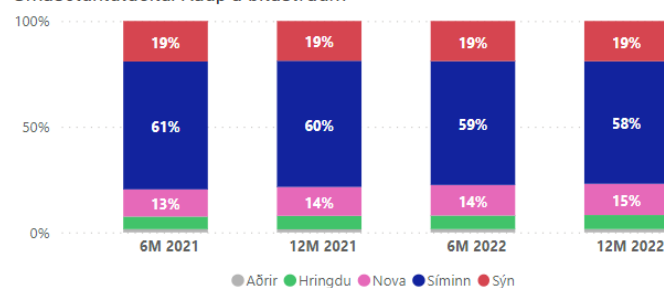
M3b Markaðshlutdeild



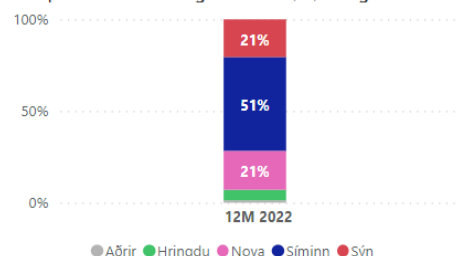
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1864.Í Sveitarfélaginu Árborg eru 4.480 tengingar virkar á heimtaugum og 416 virkir straumfæddir netbeinar. Á Selfossi eru bæði Ljósleiðarinn og Míla með mikla og jafna útbreiðslu ljósheimtauga. Ljósleiðarinn hefur lagt til dreifðari hluta byggðarinnar rétt sunnan Selfoss, en Míla til nýlegs þéttbýlishverfis miðja vega milli Selfoss og Eyrarbakka. Bæði félögin ráða yfir ljósleiðaralögnum til Eyrarbakka og Stokkseyrar, en einungis Míla hefur lagt heimtaugar í þeim bæjum. Ljósleiðaraútbreiðsla þar er þó ekki jafn almenn og á Selfossi 664 tengingar eru virkar á koparlínunum í sveitarfélaginu.

1865.Útbreiðsla ljósleiðara er til 97% heimila og fyrirtækja sveitarfélagsins og samhliða útbreiðsla tveggja fastaneta er til 76% þeirra. Aðgangur heimila og fyrirtækja að einu fastaneti og hið minnsta einu farneti með góðum styrk er hjá 96% þeirra.

1866.Hlutdeild Mílu er mikil á heimtaugamarkaði en farið minnkandi á meðan hlutdeild Ljósleiðarans vex. Síminn nýtur mikillar markaðshlutdeildar sem að styrkir stöðu Mílu í ljósi

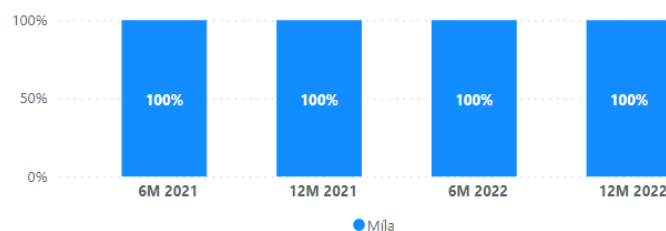
langtímasamninga félaganna sem fela í sér hagsmunatengsl á milli félagana og bera þau tengsl a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttrar samþættingar, sbr. umfjöllun um lóðréttu samþættingu hér að framan.

1867. Miðað við ofangreint og þá sérstaklega vegna mikillar samhliða útbreiðslu fastaneta, telur FST ekki forsendur, hvorki miðað við núverandi stöðu eða út frá framsýnu mati, fyrir hendi að útnefna Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi landfræðilegum markaði. Samkeppnisþrýstingur frá neti Ljósleiðarans er til staðar og er fyrirtækið að ná árangri þó hægur sé. Ekki verður séð að Míla geti hagað sér í sveitarfélaginu án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda, þar sem bæði heildsöluviðskiptavinir félagsins og neytendur á smásölumarkaði hafa nær ætíð annan kost, annað hvort hjá Ljósleiðaranum, eða gegnum farnet.

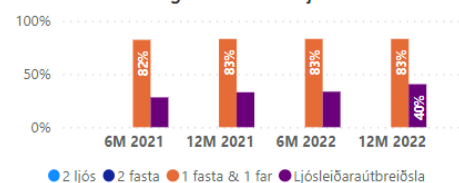
1868. FST telur því að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3a í Sveitarfélaginu Árborg og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott á þessu svæði.

6.2.35 Sveitarfélagið Vogar

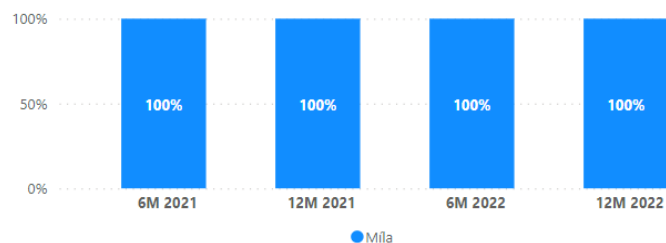
M3a Markaðshlutdeild



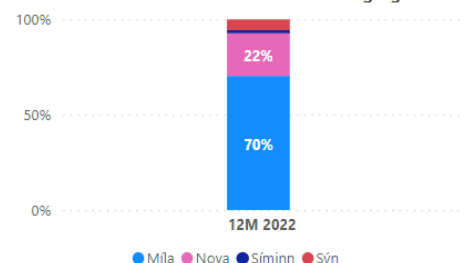
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



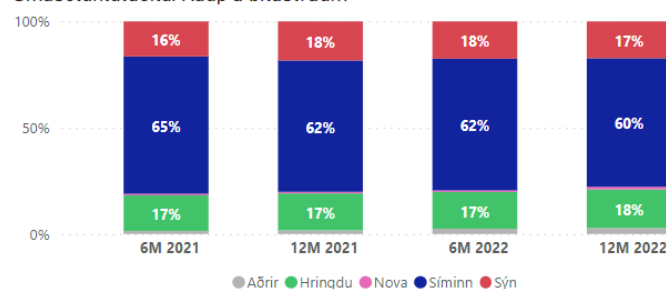
M3b Markaðshlutdeild



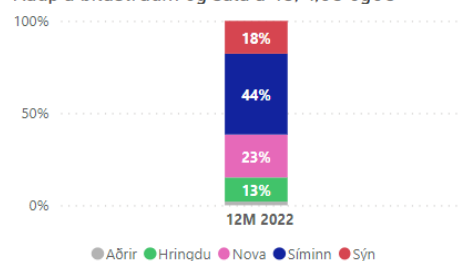
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitaþraum



Kaup á bitaþraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1869. Sveitarfélagið Vogar einkennist af litlum þéttbýliskjarna þar sem mikill meirihluti íbúa býr og nokkrum húsum meðfram ströndinni norðaustur af þéttbýlinu. Míla hefur lagt ljósleiðara til bæjarins og í dreifbýlinu við ströndina. Dreifbýlið hefur aðgang að ljósheimtaug Mílu en aðeins lítill hluti þéttbýliskjarnans. Í Vogum eru 416 virkar heimtaugar í árslok 2022 þar sem 40% þeirra eru ljósleiðarar og 60% koparheimtaugar sem að langmestu leyti eru nýttar undir VDSL bitaþraum. Í sveitarfélaginu eru skráð 46 sumarhús.

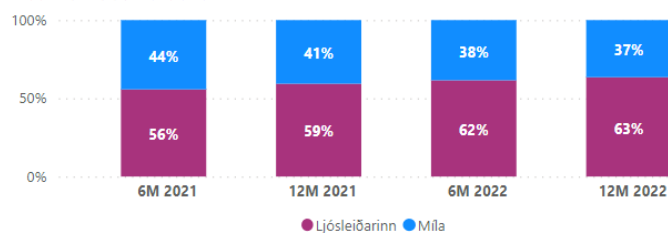
1870. Míla nýtur því 100% hlutdeildar á bæði heimtaugaleigu og bitastraumsþjónustu yfir fastanet, en áhrifa farneta gætir með 163 tengingum og hefur Nova nokkra hlutdeild á þeim vettvangi.

1871. Ljósleiðarinn hefur gert samning við Mílu um sameiginlega framkvæmd í uppbyggingu til heimila. FST telur að þrátt fyrir að sameiginlegar framkvæmdir verði líklega lokið á fyrri hluta gildistíma greiningarinnar er ólíklegt að Ljósleiðarinn nái slíkri markaðshlutdeild innan gildistímans að það muni hafa veruleg áhrif á sterka stöðu Mílu í sveitarfélaginu. Þá má telja ólíklegt að Ljósleiðarinn muni á líftíma þessarar greiningar einnig leggja ljósleiðara til allra þeirra staðfanga sem þegar hafa ljósleiðarheimtaug frá Mílu. Sömuleiðis kemur til há markaðshlutdeild Símans og gætir þar einkenna lóðréttrar samþættingar sem styrkir á stöðu Mílu í ljósi heildsölusamnings félaganna eins og fjallað er um hér að framan í kaflanum um lóðrétta samþættingu.

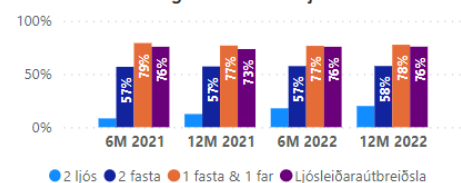
1872. FST útnefnir því Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a í Sveitarfélaginu Vogum og telur FST því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á félagið í sveitarfélaginu.

6.2.36 Sveitarfélagið Ölfus

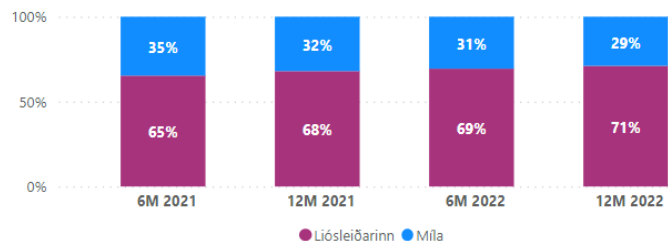
M3a Markaðshlutdeild



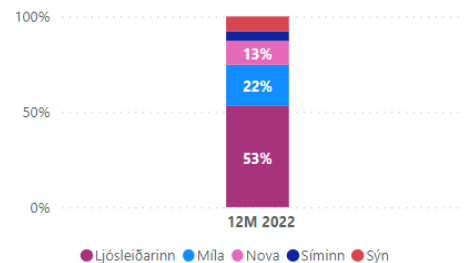
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



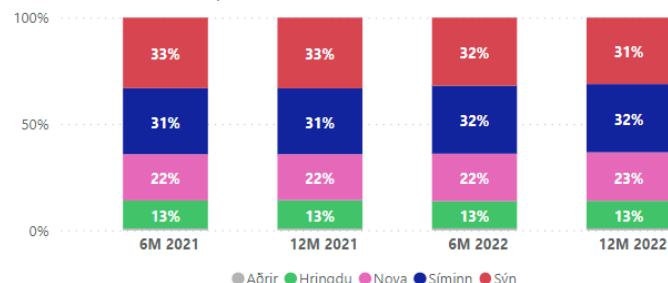
M3b Markaðshlutdeild



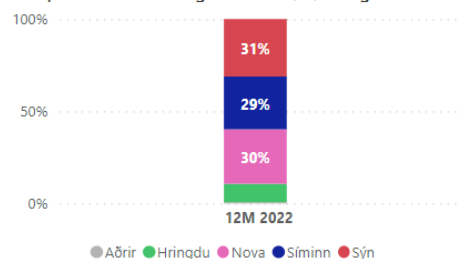
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1873. Í Sveitarfélaginu Ölfus voru 953 virkar heimtaugar við árslok 2022. Í sveitarfélaginu er ljósleiðarnet Ljósleiðarans og nær það til 98% lögheimila en 73% lögheimila og vinnustaða og var Ljósleiðarinn með 63% markaðshlutdeild á markaði 3a í árlok 2022. Í sveitarfélaginu er þéttbýliskjarninn Þorlákshöfn og dreifbýli sunnan og austan Hveragerðis. Míla hefur einnig lagt ljósleiðara sem nær til 28% lögheimila og 22% lögheimila og vinnustaða samanlagt, þannig

að um 20% lögheimila og vinnustaða hafa aðgang að tveimur ljósleiðaranetum en 76% hafa aðgang að ljósleiðara að netunum samlögðum, en samhliða útbreiðsla tveggja fastaneta nær til 58% þeirra. Samhliða útbreiðsla fastaneta er því ekki mikil og þýðir þá á hinn bóginn að 42% heimila og fyrirtækja hafa einungis aðgang að einu fastaneti, þ.e. Ljósleiðarans í nær öllum tilvikum. Það eru því verulegur hluti heimila í sveitarfélaginu sem einungis hefur aðgang að einu neti, þ.e. Ljósleiðarans.

1874. Fjöldi virkra heimtauga hefur vaxið lítillega undanfarin misseri. Hlutdeild Ljósleiðarans í virkum heimtaugum í sveitarfélaginu er 63% við árslok 2022 og hefur farið jafnt og þétt vaxandi á undanförunum misserum en Míla hefur hóflegar áætlanir um frekari útbreiðslu í sveitarfélaginu. Telja verður ólíklegt að samhliða útbreiðsla ljósleiðaraneta verði í dreifbýli Ölfuss. Því er ekki líklegt að hlutdeild Ljósleiðarans raskist mjög á líftíma greiningarinnar.

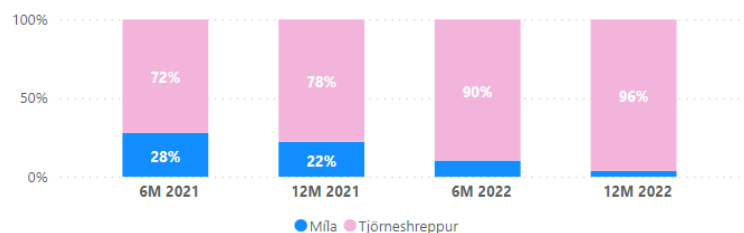
1875. Í Ölfus eru skráð 139 sumarhús en notkun er á 289 straumfæddir farnetsbeinum, þannig að áhrif farneta á samkeppni er nokkur, en hefur ekki afgerandi áhrif á hlutdeildir smásala. Útbreiðsla farneta er annars góð í sveitarfélaginu, en 78% lögheimila og vinnustaða hafa aðgang að hið minnsta einu farneti og einu fastaneti frá sitt hvorum aðilanum.

1876. Staða smásölusamkeppni er ágæt þar sem fjórir aðilar starfa í sveitarfélaginu. Byggir sú samkeppni að miklu leyti á því að allir aðilar hafa aðgang að undirliggjandi neti og kerfi Ljósleiðarans. Mikilvægt er að svo verði áfram.

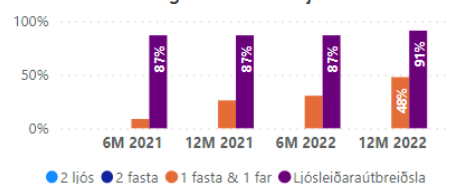
1877. Þegar horft er á stöðu aðila á markaði 3a með framsýnum hætti telur FST að Ljósleiðarinn sé með stöðu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði í Sveitarfélaginu Ölfus og tilefni til að leggja viðeigandi kvaðir á félagið.

6.2.37 Tjörneshreppur

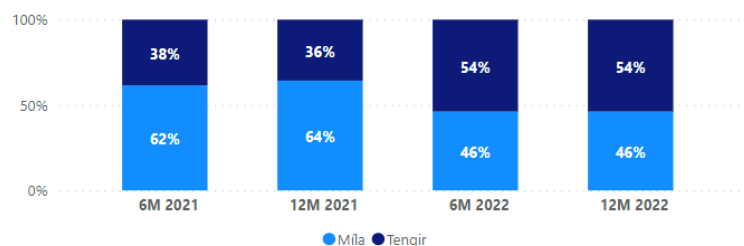
M3a Markaðshlutdeild



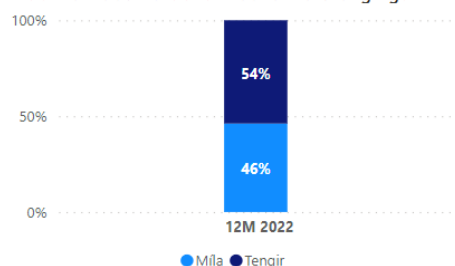
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



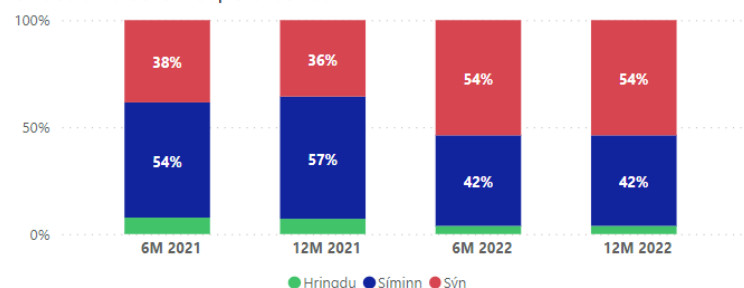
M3b Markaðshlutdeild



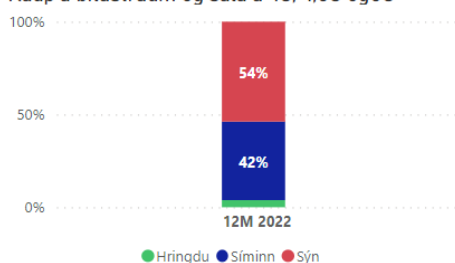
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1878. Tjörneshreppur er lítið sveitarfélag án þéttbýliskjarna. Í sveitarfélaginu eru 27 heimtaugar í notkun við árslok 2022 og nær allar á ljósleiðaraneti Tjörneshrepps. Engin notkun er á farnetsbeinum í sveitarfélaginu.

1879. Þá metur FST það svo að ekki sé tilefni til útnefningar Tjörneshrepps sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a í Tjörneshreppi. Slík staðbundin net þjóna samfélagslegum sjónarmiðum fyrst og fremst og eru þannig frábrugðin hefðbundnum fjarskiptanetum fjarskiptafélaga sem rekin eru með háþörfun hagnaðar að leiðarljósi. Ekki eru teljandi líkur á að sveitarfélagið muni misbeita neti sínu gegn hagsmunum neytenda eða heildsöluviðskipta á svæðinu. Á netinu hvíla einnig kvaðir ríkisstyrktarreglna. Þá hafa Míla og Tengir kaupendastyrk gagnvart netinu sem eini rekendur bitastraumspjónustu á því.

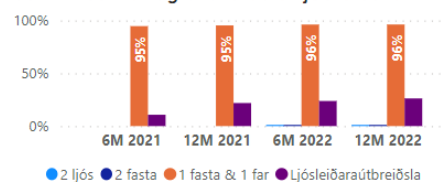
1880. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða því einnig afnumdar.

6.2.38 Vestmannaeyjabær

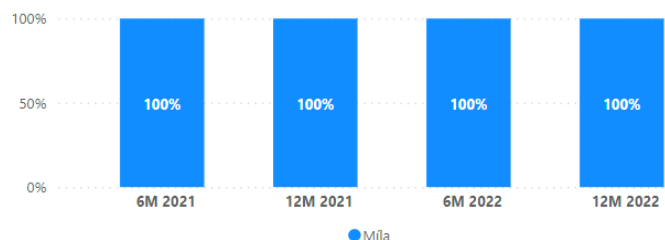
M3a Markaðshlutdeild



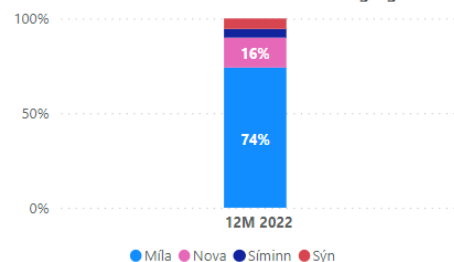
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



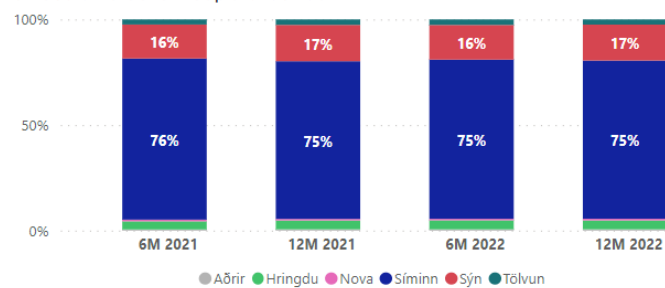
M3b Markaðshlutdeild



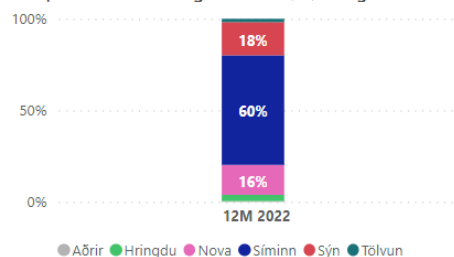
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1881.Í Vestmannaeyjabæ var heildarfjöldi tengdra heimtauga um 1.660 í árslok 2022. Þar er ljósleiðaranet í eigu Mílu og náði það til 25% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022, auk þess sem Míla á koparnet til allra eldri bygginga í sveitarfélaginu. Tengdar heimtaugar Mílu í sveitarfélaginu voru að megninu til koparheimtaugar, um 83% af heildarfjölda heimtauga í árslok 2022.

1882.EYGLÓ, sem er í eigu Vestmannaeyjabæjar, hefur hafið ljósleiðaravæðingu í sveitarfélaginu og náði ljósleiðarútbreiðsla þeirra til um 1% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022. Hluti af neti EYGLÓ, til heimila í dreifbýli, var ríkisstyrkt í tengslum við átakið „Ísland ljóstengt“. EYGLÓ áætla að ljósleiðaravæðing öll heimili í sveitarfélaginu fyrir árslok 2024 í þremur áföngum. Fyrstu tveir áfangar þessa verkefnis eru vel á veg komnir og sala er hafin á hluta fyrsta áfanga en það stýttist í að allur fyrsti áfangi verði kominn í sölu. Jarðvinna við áfanga tvö er hafin og búast má við að sá áfangi komi í sölu á fyrri hluta ársins 2024. Þá munu að lágmarki 40% lögheimila og vinnustaða eiga kost á að tengjast neti félagsins, en að þetta hlutfall verði orðið mjög hátt í árslok 2024. Samhliða útbreiðsla fastaneta var mjög lítil í árslok 2022, en mun aukast verulega með ljósleiðaravæðingu EYGLÓ. FST gerir ekki ráð fyrir að Míla muni halda sinni ljósleiðaravæðingu áfram nú þegar EYGLÓ er farin af stað og er Míla að veita bitastraumspjónustu um ljósleiðara EYGLÓ. Því telur FST að samhliða ljósleiðarútbreiðsla verði ekki meiri en 25% þegar EYGLÓ hefur lokið sinni útbreiðslu.

1883.EYGLÓ mun veita opinn aðgang að ljósleiðaraheimtaugum sínum og hyggst ekki starfrækja eigin bitastraumskerfi á netinu. Því stendur fjarskiptafyrirtækjum til boða að starfrækja eigin bitastraumsbúnað á ljósleiðaraneti EYGLÓ. Míla hefur þegar hafið veitingu

bitastraumspjónustu á neti EYGLÓ, eins og fyrr greinir. Í byrjun ágúst 2023 gátu 9% lögheimila í sveitarfélaginu tengst ljósleiðara EYGLÓ í bitastraumskerfi Mílu. Ekki er víst hvort ljósleiðarinn muni einnig setja bitastraumskerfi upp á neti EYGLÓ, en slíkt myndi bæta samkeppnisaðstæður verulega í sveitarfélaginu.

1884.Þó nokkur notkun farnetsbeina er í sveitarfélaginu, hlutdeild tenginga um farnetsbeina er um 26% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu. Það hve lítið er um sumarhús í sveitarfélaginu og að einungis 80% lögheimila og vinnustaða nýti heimtaugar bendir til að heimili/fyrirtæki séu að nýta farnetstengingar í stað fastanets. Einnig hefur virkum heimtaugum farið fækkandi en 82% þeirra voru koparheimtaugar í lok árs 2022. Að mati FST eru því merki um óbeina samkeppnisáhrif af farnetum. Einnig var Nova með tilraunaverkefni í Vestmannaeyjabæ með að bjóða 5G netbeina á svæðinu áður en Vestmannaeyjabær ákvað að fara í ljósleiðaraútbreiðslu. Síminn og Sýn eru einnig með 5G senda í Vestmannaeyjum.

1885.Míla var með 99% markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði í árslok 2022. FST telur hins vegar að hlutdeild Mílu muni lækka töluvert á viðkomandi markaði á gildistíma markaðsgreiningarinnar. EYGLÓ er líklegt til að njóta stuðnings frá heimamönnum og skipta út koparheimtaugum Mílu fyrir ljósleiðara EYGLÓ í verulegum mæli. FST telur því að upptaka á ljósleiðara EYGLÓ verði mikil.

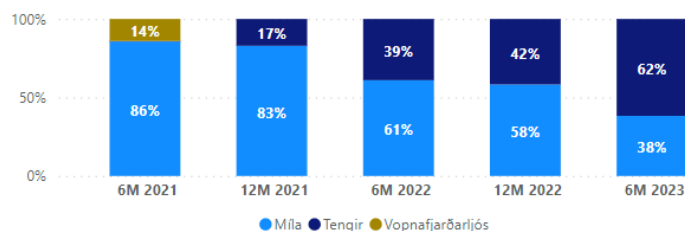
1886.Staðan á smásölustiginu var ekki góð í sveitarfélaginu í árslok 2022, en Síminn var þá með 60% markaðshlutdeild, Sýn með 18%, Nova með 16% og aðrir með samtals 6%. Þarna gætir því einkenna lóðréttrar samþættingar milli Símans og Mílu, sem styrkir stöðu Mílu.

1887.Ef ekki hefði komið til hins nýlega ljósleiðaraútbreiðsla sveitarfélagsins hefði mat á umtalsverðum markaðsstyrk leitt í ljós að Míla væri með umtalsverðan markaðsstyrk í sveitarfélaginu. Þegar tekið er mið af framangreindum útbreiðsluáformum EYGLÓ, og horft er til framtíðar, telur FST þó að virk samkeppni muni ríkja á viðkomandi markaði í Vestmannaeyjum á líftíma greiningarinnar. Erfitt er að spá fyrir um það með nákvæmum hætti hvernig markaðshlutdeildir á milli Mílu og EYGLÓ munu þróast á líftíma greiningarinnar, en FST gerir ráð fyrir því að sú þróun muni vera Mílu í hag næstu árin en snúast síðan EYGLÓ í hag á síðari hluta líftíma greiningarinnar. Að mati FST eru óvissuþættirnir samt of miklir á þessari stundu til að unnt sé að fullyrða að EYGLÓ verði með umtalsverðan markaðsstyrk í sveitarfélaginu í lok líftímans. Auk þess er net EYGLÓ opið net sem þjónar samfélagslegum sjónarmiðum fyrst og fremst og er þannig frábrugðið hefðbundnum fjarskiptanetum fjarskiptafélaga sem rekin eru með hámarks hagnaðar að leiðarljósi. Er í því sambandi vísað til umfjöllunar hér að framan um staðbundin net og mál FICORA til nánari skýringa.

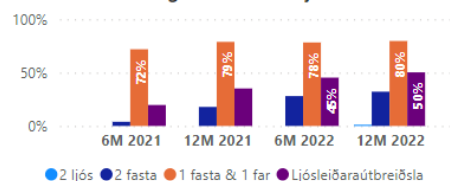
1888.Af öllu framangreindu leiðir að þær kvaðir sem hingað til hafa hvílt á Mílu verða felldar á brott.

6.2.39 Vopnafjarðarhreppur

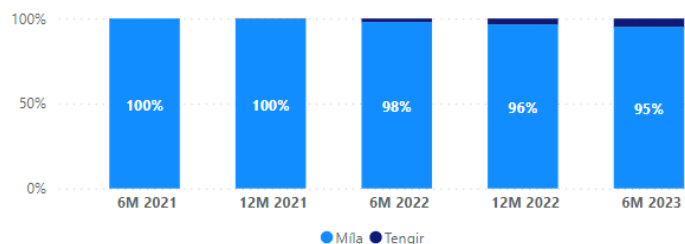
M3a Markaðshlutdeild



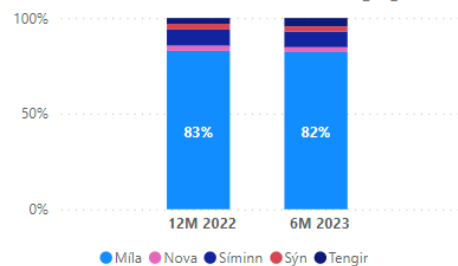
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



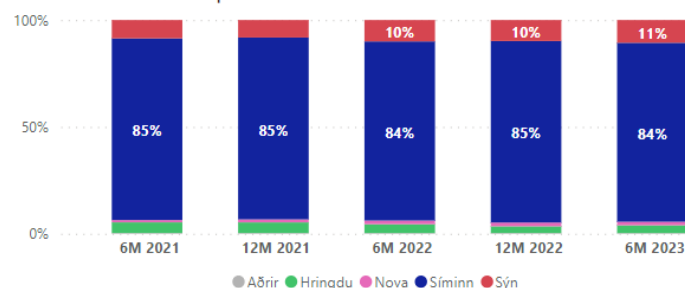
M3b Markaðshlutdeild



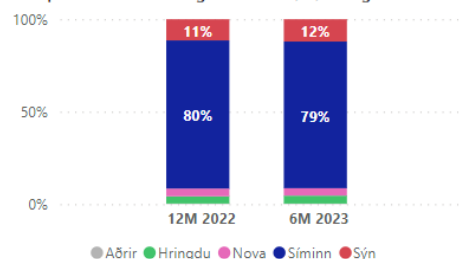
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1889.Í Vopnafjarðarhreppi var heildarfjöldi heimtauga í notkun 338 í árslok 2022 en fækkaði í 303 við mitt ár 2023. Þar lagði Vopnafjarðarljós ljósleiðaranet, en Tengir tók yfir verkefnið á árinu 2021 og nær net Tengis fyrst og fremst til dreifbýlis sveitarfélagsins. Vaxandi hluti þéttbýlis Vopnafjarðar er tengdur á ljósleiðara Tengis. Net Mílu í sveitarfélaginu byggir nær eingöngu á koparlínunum en stofnnet Mílu á ljósleiðarahringnum liggur um Vopnafjörð. Umtalsverð fækkun hefur orðið á koparheimtaugum Mílu í sveitarfélaginu og þó nokkur vöxtur í fjölda heimtauga í notkun á ljósleiðaraneti Tengis. En sökum fækkunar heimtauga í notkun vex hlutdeild Tengis meira en nemur fjölguninni hjá Tengi. Mikil fækkun var í koparheimtaugum án bitastraums í sveitarfélaginu á fyrstu 6 mánuðum ársins 2023 og má því ætla að útfösun PSTN sé nánast lokið í sveitarfélaginu.

1890. Notkun farnetsbeina er nokkur og um 14% bitastraumstenginga í sveitarfélaginu er um farnet.

1891. Samhliða útbreiðsla fastaneta er lítil í sveitarfélaginu og skiptast tengingar því á milli ljósleiðaranets Tengis og koparnets Mílu, en Tengir hefur þó verið að leggja ljósleiðara í þéttbýliskjarnanum auk þess að eiga ljósleiðaratengingar í dreifbýlinu. Um 80% heimila og vinnustaða hafa aðgang að einu fastaneti og að minnsta kosti einu farneti með góðum styrk á merki, svo óbeinn samkeppnisþrýstingur frá farnetum er til staðar. Útbreiðslutölur fyrir mitt ár 2023 liggja ekki fyrir, en líklegt má telja af þróuninni að Míla hafi þar unnið að niðurlögn kopartenginga á árinu 2023.

1892. Þegar litið er til framtíðar verður að telja líklegt að Tengir haldi áfram að auka markaðshlutdeild sína. Félagið hefur áform um áframhaldandi útbreiðslu ljósleiðaranets síns á meðan Míla hefur áform um áframhaldandi niðurlögn koparkerfisins. FST telur ólíklegt að byggt verði annað ljósleiðaranet í Vopnafjarðarhreppi og að sú verði staðan út áformaðan líftíma greiningarinnar.

1893. Í ljósi ofangreinds útnefnir FST því Tengir sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk í Vopnafjarðarhreppi og verða viðeigandi kvaðir lagðar á félagið.

6.2.40 Niðurstaða um mat fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a

1894. Í eftirfarandi 29 sveitarfélögum metur FST að virk samkeppni sé til staðar eða að það stefni í virka samkeppni á líftíma greiningarinnar:

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

- Sveitarfélagið Árborg
- Tjörneshreppur
- Vestmannaeyjabær

1895. Í ofangreindum sveitarfélögum búa um 78% landsmanna.

1896. Í eftirfarandi 26 sveitarfélögum telur FST að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk:

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

1897. Í ofangreindum sveitarfélögum búa um 15% landsmanna.

1898. Í eftirfarandi 8 sveitarfélögum telur FST að Tengir sé með umtalsverðan markaðsstyrk:

- Akureyrarbær
- Dalvíkurbyggð

- Eyjafjarðarsveit
- Grýtubakkahreppur
- Hörgársveit
- Svalbarðsstrandahreppur
- Vopnafjarðarhreppur
- Þingeyjarsveit

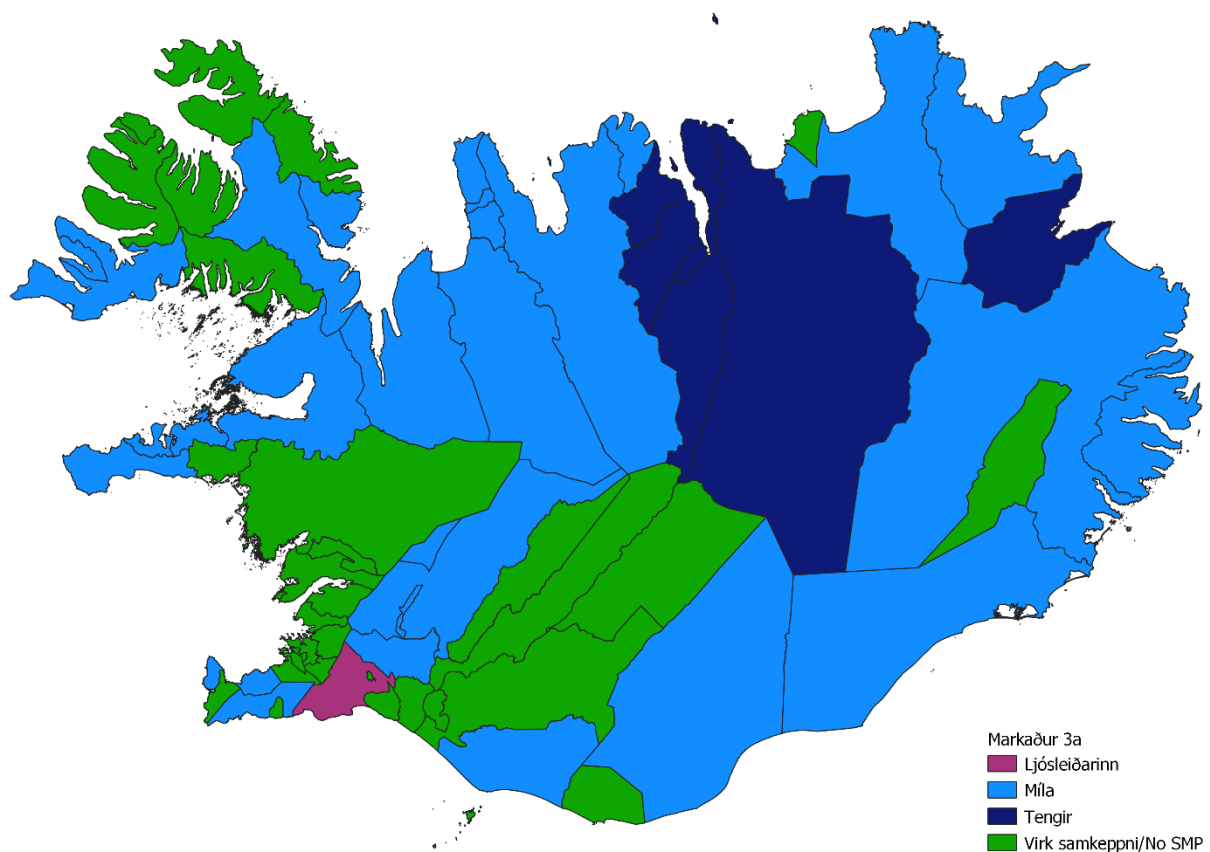
1899. Í ofangreindum sveitarfélögum búa um 7% landsmanna.

1900. Í eftirfarandi sveitarfélagi telur FST að Ljósleiðarinn sé með umtalsverðan markaðsstyrk:

- Sveitarfélagið Ölfus

1901. Í Sveitarfélagi Ölfus búa um 1% landsmanna.

Mynd 6.1 Niðurstaða um mat á umtalsverðum markaðsstyrk á markaði 3a eftir sveitarfélögum



6.3 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á markaði 3b

6.3.1 Inngangur

1902. Við mat á umtalsverðum markaðsstyrk á hinum 43 landfræðilegu mörkuðum á markaði 3b telur FST mikilvægast að horfa til neðangreindra þátta, en eftir atvikum getur þurft að horfa til fleiri þátta þar sem mikill vafi leikur á því hvort útnefna beri aðila með umtalsverðan markaðsstyrk eða ekki, en einnig telur FST óþarft að fjalla um öll atriðin á þeim svæðum þar sem niðurstaðan er augljósari. Þar sem umtalsverður vafi leikur á niðurstöðunni mun FST einnig beita framsýnni nálgun og freista þess að spá fyrir um þróun samkeppninnar á líftíma greiningarinnar að því er varðar útbreiðslu fjarskiptaneta, þróun markaðshlutdeilda og hvort umtalsverður markaðsstyrkur verði við lýði út áformaðan líftíma greiningarinnar eða hvort líklegt sé að virk samkeppni verði á viðkomandi svæði.

1903. Ofangreindir megin þættir eru eftirfarandi:

1. Markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði og eftir atvikum á smásölumarkaði
2. Útbreiðsla fjarskiptaneta, þ.m.t. samhliða neta
3. Aðstaða sem erfitt er að endurgera
4. Heildarstærð og styrkur fjarskiptafyrirtækja
5. Möguleg samkeppni
6. Kaupendastyrkur
7. Lóðrétt samþætting eða ígildi hennar
8. Langtíma aðgangssamningar og viðskiptatengsl

1904. Líkt og í kafla 6.2 er hér að neðan sýnd þróun markaðshlutdeilda á hálfis árs fresti sem sýnir stöðuna á hverjum punkti frá því um mitt árið 2021 til stöðunnar við árslok 2022 eða á fjórum tímasetningum, vísað er í skýringarmynd í kafla 6.2.1 til að útskýra þær upplýsingar sem birtast um hvern markað. FST hefur einnig safnað upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjum um stöðuna um mitt ár 2023 sem ekki lágu fyrir þegar fyrri hluti frumdraganna fóru í innanlandssamráð þann 15. september 2023. FST ákvað hins vegar ekki að fara í þá tímafrekur og umfangsmiklu vinnu að uppfæra alla markaðsgreininguna með þessum tölum en skoðaði samt breytingar í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Í viðauka C má hins vegar sjá markaðshlutdeildir á öllum landfræðilegum mörkuðum frá því um mitt árið 2021 til stöðunnar við mitt ár 2023 eða á fimm tímasetningum. Þar má einnig finna niðurstöðu um útbreiðslu neta um mitt ár 2023.

1905. Á markaði 3b breytti FST niðurstöðu sinni um mat á umtalsverðum markaðsstyrk í Fljótsdalhreppi og Súðavíkurreppi frá því sem birtist í innanlandssamráði og voru þær breytingar birtar í sérstöku innanlandssamráði þann 29. nóvember 2023. Í umfjöllun í þessum tveimur sveitarfélögum eru einnig birtar upplýsingar fyrir mitt ár 2023 til viðbótar við

upplýsingar frá 2021 og 2022. Niðurstaða um útbreiðslu neta um mitt ár 2023 lá hins vegar ekki fyrir á þeim tímapunkti. FST hefur heldur ekki nýrri upplýsingar um tengingar um farnetsbeina en hefur bætt þeim tengingum við tengingar um fastanet fyrir lok júní 2023 á sama hátt og gert var fyrir fastanetstengingar fyrir lok 2022 í þessum sveitarfélögum. Upplýsingar um tengingar um farnetsbeina voru frá því í apríl 2023 og liggja þær upplýsingar því nær upplýsingum frá júní 2023 en desember 2022.

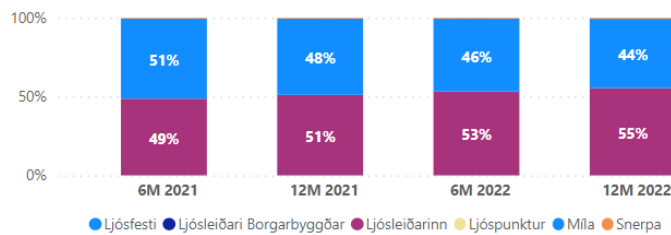
1906. Þá varð einnig nokkur breyting á markaðsstyrk Mílu og Ljósleiðarans í Seltjarnarnesbæ og því eru þar einnig birtar upplýsingar fyrir mitt ár 2023. Sú breyting kallaði á frekari skoðun hjá FST, en niðurstaðan um umtalsverðan markaðsstyrk var hins vegar óbreytt. FST telur ekki ástæðu til að breyta niðurstöðu eða umfjöllun á öðrum svæðum/sveitarfélögum vegna þróunar á markaðsstyrk fyrirtækja, enda hefði það ekki breytt niðurstöðunni í þeim, en seinkað markaðsgreiningunni um einhverjar vikur.

6.3.2 Svæði A

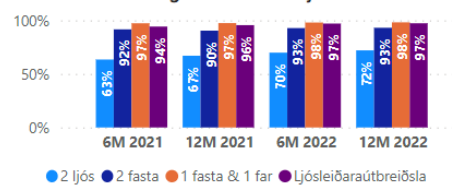
1907. Eftirfarandi 10 sveitarfélög falla undir svæði A:

- Akraneskaupstaður
- Borgarbyggð
- Garðabær
- Hafnarfjarðarkaupstaður
- Hveragerðisbær
- Ísafjarðarbær
- Kópavogsbær
- Mosfellsbær
- Reykjanesbær
- Reykjavíkurborg

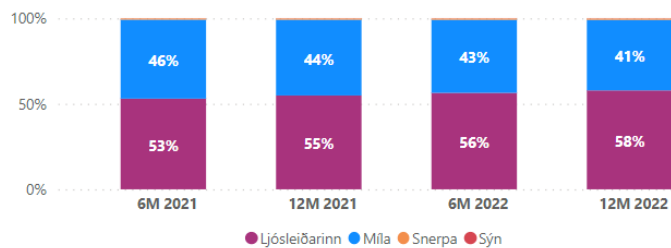
M3a Markaðshlutdeild



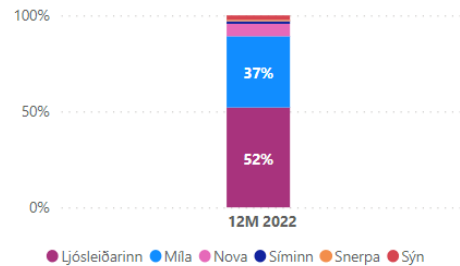
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



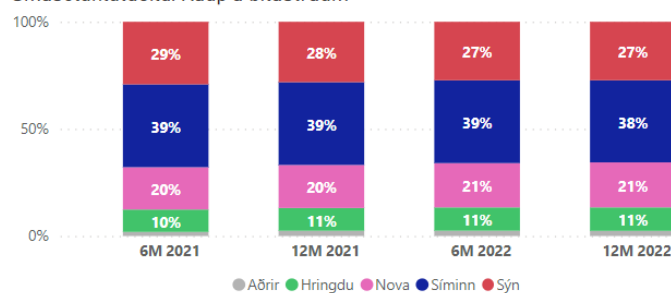
M3b Markaðshlutdeild



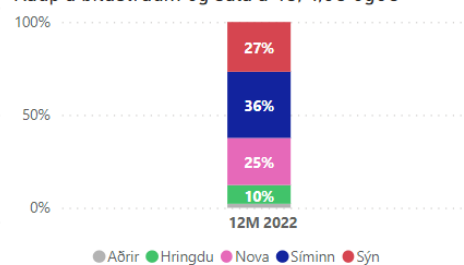
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1908. Þau 10 sveitarfélög sem heyra undir þennan landfræðilega markað eru flest á höfuðborgarsvæðinu eða í nágrenni þess, auk Ísafjarðarbæjar á Vestfjörðum.

1909. Á svæðinu var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 118.600 í árslok 2022, þar af um 106.700 í fastaneti og 11.900 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 9% en Míla veitir einnig bitastraumþjónustu um ljósleiðaraheimtaugar félagsins. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

1910. Ekki er mikil notkun farnetsbeina á þessu svæði miðað við mörg önnur, en hlutdeild tenginga um farnetsbeina er þó um 10% af bitastraumstengingum í sveitarfélögunum.

1911. Í þessum sveitarfélögum einkennast aðstæður af kröftugri og fjölbreyttri smásölusamkeppni þar sem enginn smásali nýtur yfirburða og smásalinn með hæstu hlutdeildina er með 36% markaðshlutdeild og sá næsti með 27% og sá þriðji með lítið minna. Staða samkeppni á smásölustiginu er því góð á umræddu svæði á íslenskan mælikvarða.

1912. Á heildsölumörkuðum starfa tveir sterkir aðilar, þ.e. Míla og Ljósleiðarinn, þar sem hvorugt félagið telst að mati FST ráðandi. Á markaði viðkomandi heildsölumarkaði er hlutdeild aðila nokkuð jöfn, eða 58% hjá Ljósleiðaranum á móti 41% hjá Mílu. Þá er Snerpa með 1% hlutdeild. Þá er samhliða útbreiðsla tveggja ljósleiðaraneta afar mikil og fer vaxandi og var 72% í árslok 2022. Þá er útbreiðsla tveggja fastaneta mjög mikil eða 93% og 97% ef horft er til útbreiðslu eins fastanets og eins farnets. Fram kemur í myndinni hér að ofan að markaðshlutdeild Ljósleiðarans hafi verið að aukast á kostnað Mílu að undanfögnu. Eins og

fram kemur í kafla 5.5.2.5 er þó ýmislegt sem bendir til þess að staða Mílu gæti styrkst frekar en hitt á þessu svæði á líftíma greiningarinnar. Vísast til þeirrar umfjöllunar.

1913.Í 4. mgr. 18. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta segir að verulega há markaðshlutdeild eins fyrirtækis yfir nokkurt tímabil, eða yfir 50%, teljist vera sterk vísbending um umtalsverðan markaðsstyrk, nema í undantekningartilvikum. Hins vegar geti há markaðshlutdeild almennt aðeins virkað sem sterk vísbending um framangreint ef keppinautar geta ekki aukið framboð sitt nægjanlega til að mæta breyttri eftirspurn sem stafa kann af verðhækkun þess fyrirtækis sem er með svo háa hlutdeild. Því hærri sem markaðshlutdeildin er og yfir lengri tíma, þeim mun líklegra er að hún geti gefið vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk. Samkvæmt 5. mgr. er mikilvægt að hafa í huga að undir vissum kringumstæðum getur fjarskiptafyrirtæki með háa markaðshlutdeild ekki starfað að verulegu leyti óháð viðskiptavinum með sterka samningsstöðu, t.d. ef kaupendastyrkur er mikill. Ljóst er að smásalar eins og Nova, Hringdu og að einhverju leyti Sýn hafa þann valkost að færa sig á net Mílu ef Ljósleiðarinn reynir að misbeita styrk sínum á umræddu svæði. Þá gætu aðilar á borð við Símann, Sýn og Nova lagt enn meiri áherslu á umrædda farnetslausn við slíkar aðstæður.

1914.Samkvæmt 7. mgr. ofangreinds ákvæðis kemur svo fram að ef markaðshlutdeild er há, en undir 50%, skal FST reiða sig á aðra mikilvæga markaðspætti til að meta umtalsverðan markaðsstyrk. Framkvæma ber ítarlegt mat á efnahagslegum einkennum viðkomandi markaðar áður en dregin er ályktun um tilvist umtalsverðs markaðsstyrks. FST telur að þetta eigi einnig við þótt hlutdeild sé yfir 50%, sérstaklega á tvíkeppnis- eða fákeppnismörkuðum, enda leiða 50% mörkin ekki sjálfkrafa til þess að um umtalsverðan markaðsstyrk er að ræða. T.d. er ljóst að á tvíkeppnismörkuðum getur annað fyrirtækið verið með eitthvað yfir 50% og hitt eitthvað undir 50%. Það er töluvert önnur staða en ef eitt fyrirtæki er með í kringum 50% og t.d. fjöldi annarra fyrirtækja er með lága hlutdeild. Því er markaðshlutdeild aðeins eitt af mörgum viðmiðum sem horfa þarf til við mat á markaðsstyrk.

1915.Þegar um tvíkeppnismarkað er að ræða er ekki sjálfgefið að ofangreindur munur á markaðshlutdeild leiði sjálfkrafa til þess að fyrirtækið með hærri hlutdeildina teljist vera í markaðsráðandi stöðu. Að mati FST þarf að vera töluvert meiri munur á markaðshlutdeild á milli aðila en um ræðir á þessum landfræðilega markaði svo líklegt sé að um umtalsverðan markaðsstyrk sé að ræða. T.a.m. gerði framkvæmdastjórn ESB athugasemdir við áform DBA um slíkt í danska málinu sem reifað er í kafla 5.1.10.7 hér að framan. Um var að ræða sveitarfélagið Ikast, þar sem Energi Ikast Fibernet var með 67% markaðshlutdeild og er hreint heildsölufyrirtæki. Eftir alvarlegar athugasemdir framkvæmdastjórnarinnar dró DBA þau áform til baka og taldi virka samkeppni ríkja í þessu sveitarfélagi.

1916.Fjárhagslegur styrkur Mílu er mikill og hefur félagið fulla burði til að veita Ljósleiðaranum harða samkeppni á svæðinu. Eins og að ofan greinir er líklegt að hlutdeild Mílu hækki á líftíma greiningarinnar eftir því sem Ljósleiðaraútbreiðslu fyrirtækisins vindur fram. Auk þess sækir Míla það fast að fá Nova í viðskipti á sínum fastanetum og telur FST líklegt að það gerist á líftíma greiningarinnar, þó erfitt sé að spá fyrir um það í hve miklum mæli það verður. Ekki þarf mikinn fjölda viðskiptavina Nova, sem verið hafa á Ljósleiðarneti Ljósleiðarans, til að færa sig á net Mílu svo þessi munur sem er í dag á markaðshlutdeildunum minnki eða hverfi jafnvel alveg. Þá hefur Sýn möguleika á að færa sig í auknum mæli af neti Ljósleiðarans á net Mílu, þó í minna mæli sé en Nova. Þegar Míla losnar undan kvöðum í

Þessum sveitarfélögum í kjölfar markaðsgreiningar þessarar er heldur ekki útilokað að félagið geti beitt sér af auknum þunga í samkeppninni.

1917. Eins og fjallað var um í köflum 6.1.3.8 (Samantekt og ályktanir um helstu langtíma aðgangssamninga) og 6.1.5.9 (Lóðrétt samþætting) hefur Míla langtímasamning við Símann, stærsta smásalann á tengdum smásölumarkaði á þessu svæði. Eins og þar greinir eru ennþá til staðar hagsmunatengsl á milli félagana sem bera a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttrar samþættingar og eru víðtæk viðskiptatengsl milli félaganna, sem styrkir stöðu Mílu á svæðinu.

1918. Þá er kaupendastyrkur gagnvart Mílu takmarkaður á svæðinu en töluverður gagnvart Ljósleiðaranum af hálfu Sýnar, Nova og Hringdu. Líklegt er að draga muni úr þeirri fjölgun viðskiptavina Símans á neti Ljósleiðarans sem verið hefur síðustu 2 árin þegar líður á líftíma greiningarinnar, ljósleiðaraútbreiðslu Mílu vindur fram og svigrúm Símans til að versla við aðra en Mílu minnkar. Sú þróun í markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði sem hefur verið síðustu misseri á þessu svæði getur því snúist fljótt við og það með umtalsverðum hætti. Sóknarfæri Mílu virðast auk þess vera meiri en Ljósleiðarans á þessu svæði á viðkomandi markaði.

1919. Miðað við ofangreint, og sér í lagi þá góðu stöðu sem er á tengdum smásölumarkaði á þessu svæði og hárrar samhliða útbreiðslu fastaneta, og einnig þótt aðeins sé horft til samhliða útbreiðslu ljósleiðaraneta, og samkeppnisþrýsting frá 4G, 4,5G og 5G farnetum, telur FST ekki forsendur, hvorki miðað við núverandi stöðu eða út frá framsýnu mati, fyrir því að útnefna Ljósleiðarann með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi landfræðilegum markaði.

1920. FST telur því að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3b í þeim sveitarfélögum sem falla undir svæði A og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott á þessu svæði

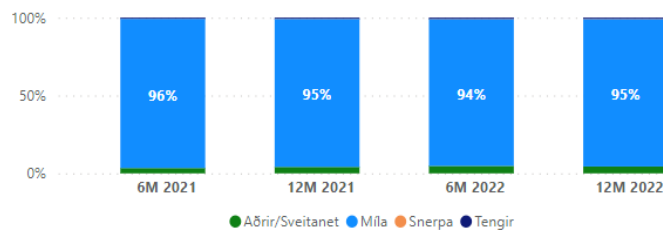
6.3.3 Svæði B

1921. Eftirfarandi 13 sveitarfélög falla undir svæði B:

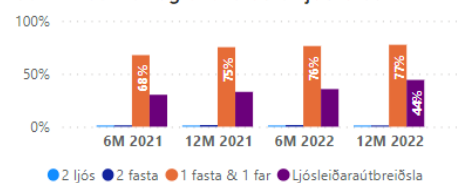
- Fjarðabyggð
- Húnabyggð
- Húnaþing vestra
- Kaldrananeshreppur
- Langesbyggð
- Skagabyggð
- Skagafjörður
- Snæfellsbær
- Strandabyggð
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Sveitarfélagið Skagatrönd

- Sveitarfélagið Stykkishólmur
- Tálknafjarðarhreppur

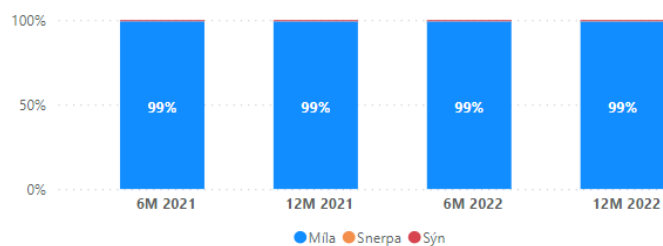
M3a Markaðshlutdeild



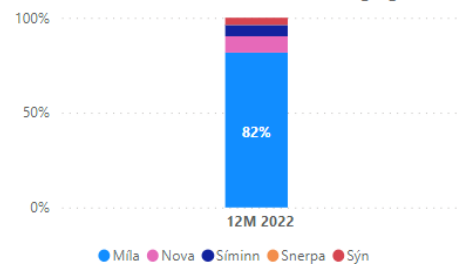
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



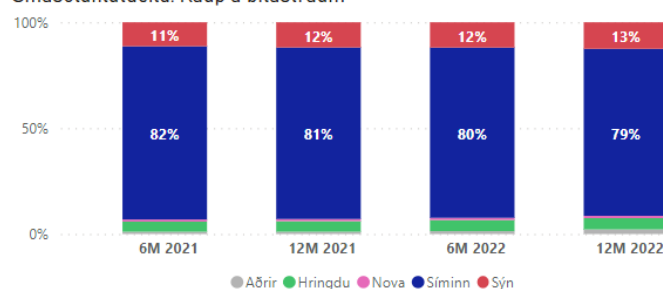
M3b Markaðshlutdeild



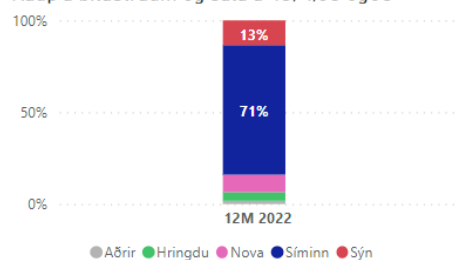
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1922. Þau 13 sveitarfélög sem falla undir svæði B hér að framan eru á víð og dreif á landsbyggðinni.

1923. Á svæðinu var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 8.800 í árslok 2022, þar af um 7.240 í fastaneti og 1.560 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 47% en Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um ljósleiðaraheimtaugar félagsins. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

1924. Notkun farnetsbeina er nokkur á þessu svæði, hlutdeild tenginga um farnetsbeina er að meðaltali um 18% af bitastraumstengingum á svæðinu.

1925. Í sveitarfélögum sem flokkast á svæði B er það sameiginlegt að Síminn nýtur yfirburða hlutdeildar í smásölu internettenginga, eða um 71% að meðaltali, og Míla er nær allsráðandi í bæði heildsölu bitastraumspjónustu og aðgangs að heimtaugum með hátt í 100% markaðshlutdeild að meðaltali á báðum heildsölumörkuðunum. Hefur áhrif langtímasamnings Símans og Mílu hér áhrif til styrkingar á stöðu Mílu, sbr. umfjöllun um lóðréttu samþættingu hér að framan.

1926. Þó aðgangur að farnetum sé nokkur breytir sá aðgangur markaðshlutdeildum Símans og Mílu ekki verulega, né er hún líkleg til að gera það á líftíma greiningarinnar.

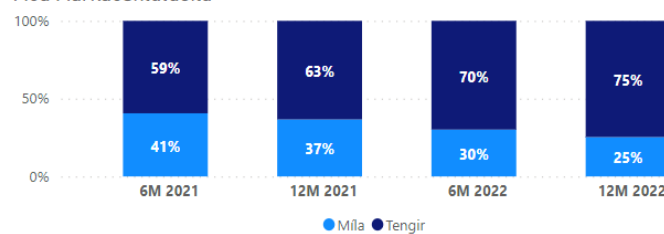
1927. Að ofangreindu virtu er samkeppnisstaðan því alls ekki góð á þessu svæði, hvorki á smásölustiginu né á heildsölustiginu, og ekki er útlit fyrir hún batni að ráði á væntum líftíma greiningarinnar.

1928. Þá verður að telja ólíklegt að möguleg samkeppni á þessu svæði sé líkleg til að breyta stöðunni verulega. Míla býr yfir aðstöðu sem erfitt er og dýrt að endurgera í þessum fremur fámennu sveitarfélögum. Þá er heldur ekki til staðar sterkur kaupendastyrkur neins aðila sem getur dregið úr markaðsstyrk Mílu, né er líklegt að slíkur kaupendastyrkur verði til staðar á líftíma greiningarinnar.

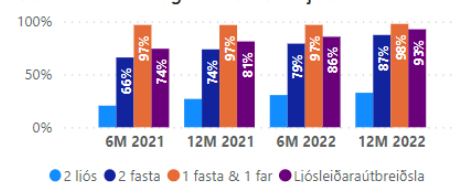
1929. Að ofangreindu virtu telur FST einsýnt að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á þessu svæði og verði það út væntan líftíma greiningarinnar. Því telur FST nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á þessu svæði á Mílu.

6.3.4 Akureyrarbær

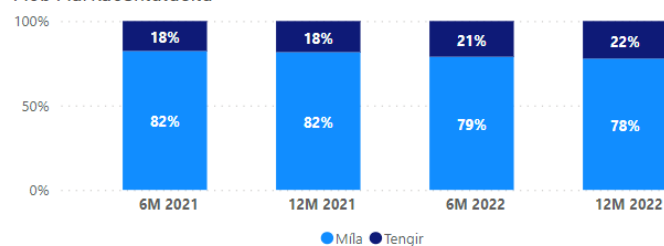
M3a Markaðshlutdeild



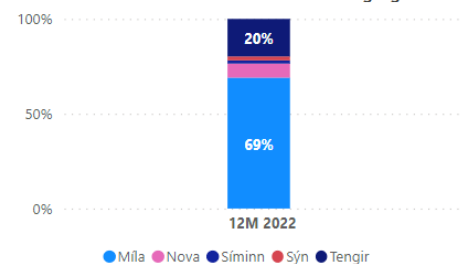
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



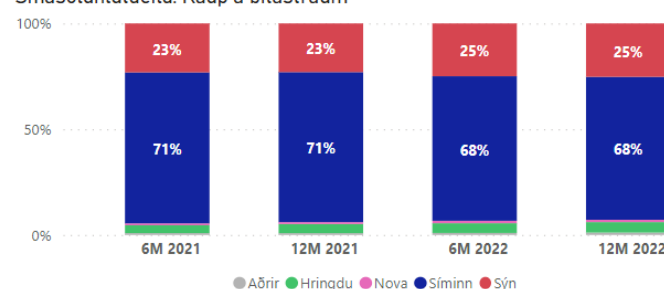
M3b Markaðshlutdeild



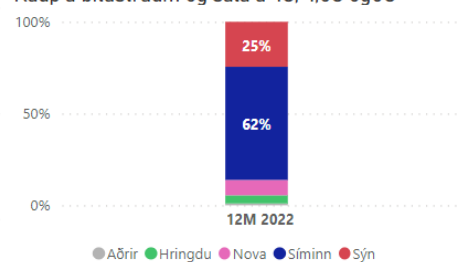
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1930. Í Akureyrarbæ var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 9.380 í árslok 2022, þar af um 8.330 í fastaneti og 1.050 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 18% en Míla veitir einnig bitastraumsþjónustu um ljósleiðaraheimtaugar Tengis. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

1931. Markaðshlutdeild Mílu á viðkomandi markaði á svæðinu er mjög há eða 78% í árslok 2022. Hún hefur þó farið lítillega lækkandi síðustu misseri, en hún var 82% um mitt ár 2021. Markaðshlutdeild Tengis var 22% í árslok 2022. Þar sem Síminn hefur ekki sýnt áhuga á að

semja við Tengir um bitastraumsaðgang hjá því félagi, þrátt fyrir viðleitni Tengis þar að lútandi, er ekki að búast við miklum breytingum á markaðshlutdeild út líftíma greiningarinnar, þótt hlutdeild Mílu gæti lækkað lítillega á næstu árum í samræmi við þróun síðustu missera.

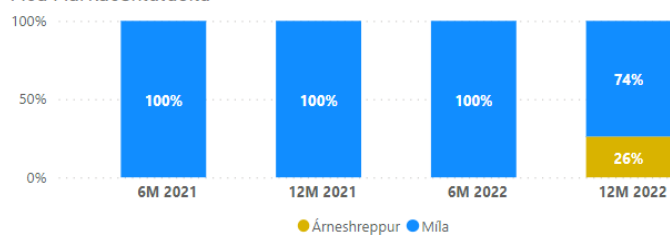
1932. Á þessu svæði er staða samkeppninnar á smásölumarkaði heldur ekki góð, en þar var Síminn með 62% markaðshlutdeild í árslok 2022 og næsti aðili með 25% en aðrir með mjög litla hlutdeild. Þarna gætir því verulegra áhrifa af hagsmunatengslum félagana sem bera a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttrar samþættingar.

1933. Ekki verður séð að möguleg samkeppni, frá bitastraumsrekendum á fasta- eða farnetum, komi til með að breyta stöðunni verulega á umræddu svæði á líftíma greiningarinnar, né verður séð að sterkur kaupendastyrkur einhvers aðila dragi úr hinni sterku stöðu Mílu á viðkomandi markaði á líftíma greiningarinnar. Auk þess hefur Míla verið að breiða út eigið ljósleiðaranet á svæðinu á síðustu árum og er búist við því að sú útbreiðsla haldi áfram út líftíma greiningarinnar.

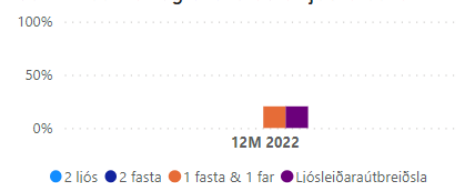
1934. Að teknu tilliti til þessa telur FST að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b og nauðsynlegt sé að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtækið á viðkomandi markaði.

6.3.5 Árneshreppur

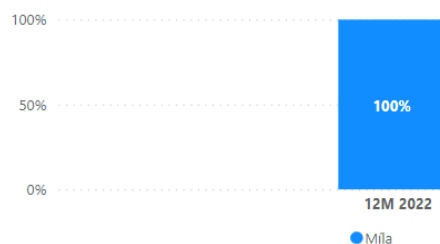
M3a Markaðshlutdeild



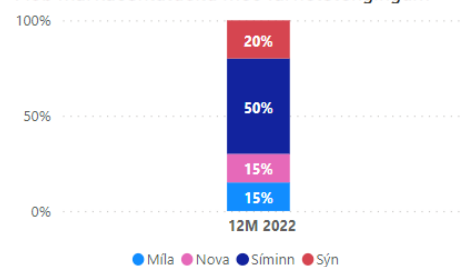
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



M3b Markaðshlutdeild



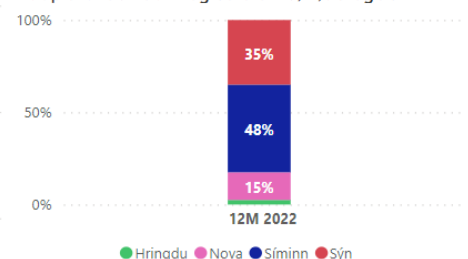
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1935. Í Árneshreppi var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 40 í árslok 2022, þar af 6 í fastaneti og 34 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er ekki að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu en Míla veitir bitastraumspjónustu um ljósleiðaraheimtaugar Árneshrepps. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

1936. Míla er eini rekandi bitastraumspjónustu um heimtaugar í sveitarfélaginu og það er ólíklegt til að breytast á líftíma greiningarinnar í ljósi stærðar markaðarins. Þó ber að hafa í huga að heimtaugarnar eru í eigu sveitarfélagsins og því ber að veita opinn heildsöluaðgang að þeim.

1937. FST gerir ráð fyrir að mörg lögheimili og vinnustaðir muni kjósa ljósleiðaratengingar fram yfir farnetstengingar þegar það verður í boði hins vegar er nokkuð um frístundabyggð í sveitarfélaginu og ekki víst að allir kjósi ljósleiðara.

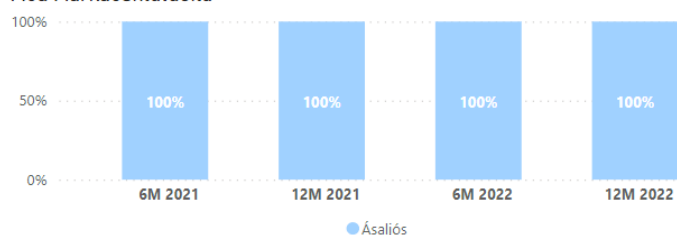
1938. Að mati FST mun bitstraumur um ljósleiðaraheimtaugar aukast verulega en þó er á þessu svæði mikil notkun farnetsbeina og mun því farnetið veita fastanetinu samkeppnislegt aðhald. Þessi markaður er mjög smár, 40 tengingar, og hefur mjög lítið vægi á landsvísu.

1939. Ekkert fyrirtæki er með yfir 50% hlutdeild í smásölunni þegar horft er til allrar bitastraumspjónustu á svæðinu en Síminn og Sýn eru sterkustu aðilarnir á svæðinu.

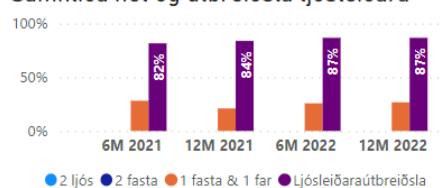
1940. Með hliðsjón af öllu framangreindu telur FST ekki ástæðu til að útnefna Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í Árneshreppi á markaði 3b. Þær kvaðir sem nú hvíla á Mílu í sveitarfélaginu verða því afnumdar í sveitarfélaginu.

6.3.6 Ásahreppur

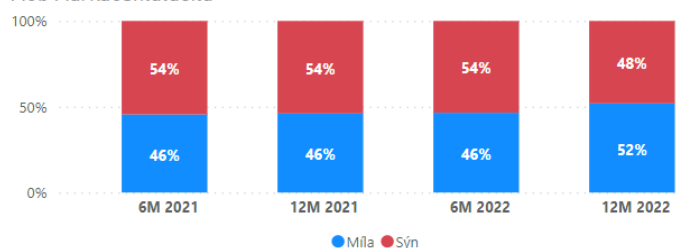
M3a Markaðshlutdeild



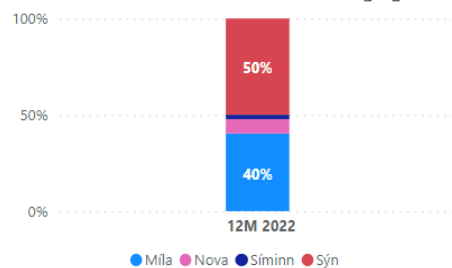
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



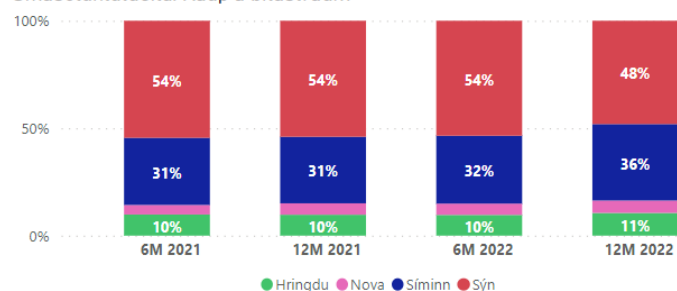
M3b Markaðshlutdeild



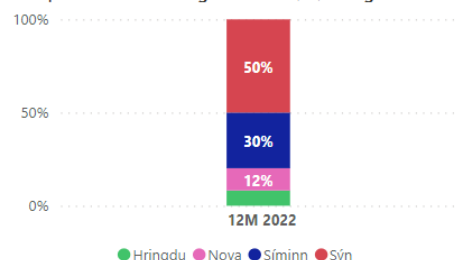
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1941. Í Ásahreppi var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 135 í árslok 2022, þar af um 105 í fastaneti og 30 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla býður ekki VDSL þjónustu í

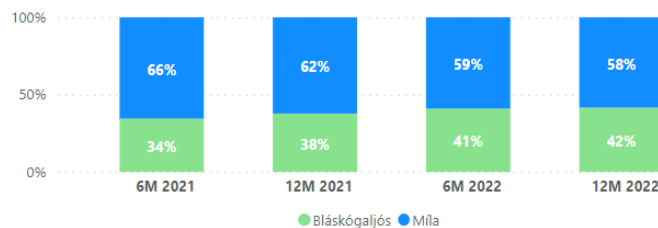
sveitarfélaginu en Míla veitir bitastraumspjónustu um ljósleiðaraheimtaugar Ásaljöss ásamt Sýn. Nova, Síminn og Sýn veita farnetspjónustu á svæðinu.

1942. Kaup Ljósleiðarans á bitastraumskerfum Sýnar hafa gengið eftir, en samningur þess efnis hefur hlotið samþykki SE. Ljósleiðarinn er öflugra fyrirtæki í rekstri heildsölu á bitastraumskerfum en Sýn og hefur Sýn fyrst og fremst nýtt kerfin til eigin smásölu. Því er mögulegt að smásölusamkeppni muni eflast að einhverju leyti ef Ljósleiðarinn tekur yfir kerfi Sýnar, og þar með samkeppni á heildsölustigi bitastraumspjónustu.

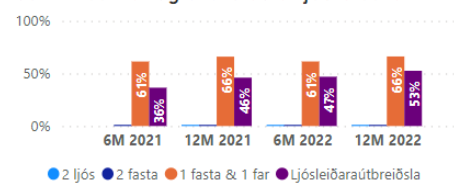
1943. FST metur því stöðu samkeppni á markaði 3b þannig að hún sé virk og verði það á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem nú hvíla á Mílu á viðkomandi markaði verða því afnumdar í sveitarfélaginu.

6.3.7 Bláskógabyggð

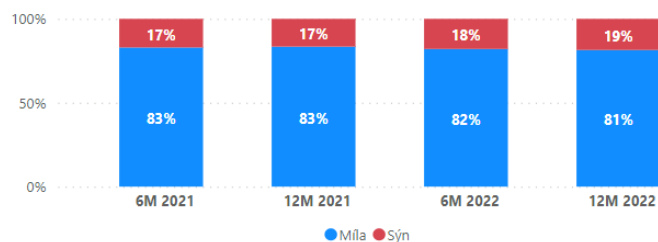
M3a Markaðshlutdeild



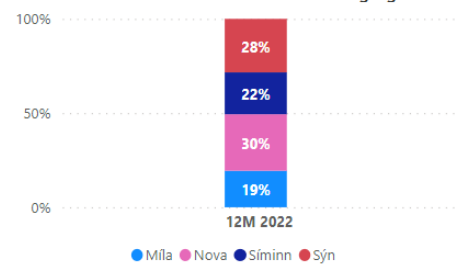
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



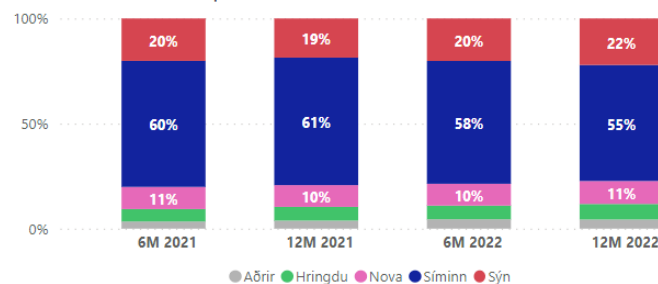
M3b Markaðshlutdeild



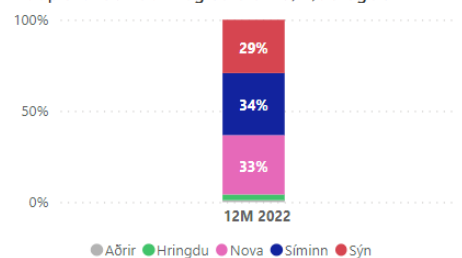
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastrum



Kaup á bitastrum og sala á 4G, 4.5G og 5G



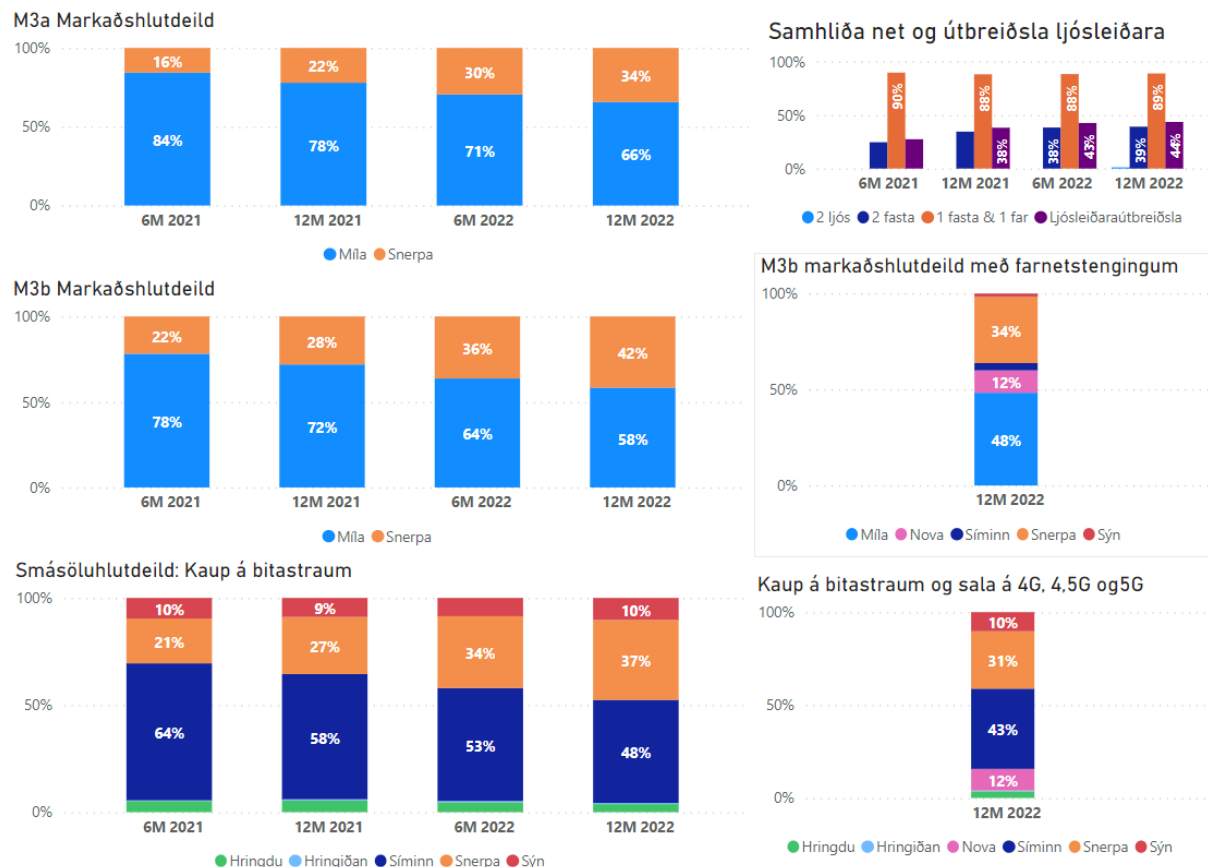
1944. Í Bláskógabyggð var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 1.540 í árslok 2022, þar af um 370 í fastaneti og 1.170 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 8% en Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar og ljósleiðaraheimtaugar Bláskógarljöss ásamt Sýn. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetspjónustu á svæðinu.

1945. Míla nýtur yfirburða markaðshlutdeildar á markaði heildsölu bitastraumspjónustu í Bláskógabyggð yfir fastanet og ekki er líklegt að sú staða breytist á líftíma greiningarinnar. Farnet veita fastanetum talsverða samkeppni í sveitarfélaginu, næsta víst fyrst og fremst til sumarhúsa frekar en lögheimila og fyrirtækja. Um 65% lögheimila og vinnustaða hafa aðgang

að einu fastaneti og góðu farnetssambandi³⁷⁶. Að teknu tilliti til farneta er hlutdeild Mílu aðeins 19% á markaði bitastraums, en öll farnetsfyrirtækin hafa stærri hlutdeild en Míla.

1946.FST metur því stöðuna í Bláskógabyggð að þar sé virk samkeppni á markaði 3b og litlar líkur á að það breytist á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem nú hvíla á Mílu á viðkomandi markaði verða því afnumdar í sveitarfélaginu.

6.3.8 Bolungarvíkurkaupstaður



1947.Í Bolungarvíkurkaupstað var heildarfjöldi bitastraumstenginga tæpar 450 í árslok 2022, þar af um 370 í fastaneti og tæpar 80 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 48%. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

1948.Í Bolungarvík er Míla með rúm 58% markaðshlutdeild á móti tæplega 42% hlutdeild Snerpu á bitastraumsmarkaði á fastanetum. Að nokkru leyti byggir Snerpa árangur sinn í bitastraumspjónustu á heimtaugaleigu koparheimtauga frá Mílu sem félagið notar til eigin VDSL kerfis, fyrst og fremst vegna eigin smásölu, en heildsöluaðgangur að því er einnig í boði. Að teknu tilliti til farneta er hlutdeild Snerpu rúm 34% en Mílu 48%. Snerpa er einnig eina lóðréttu samþætta fjarskiptafyrirtækið á sínu starfssvæði þar sem félagið á ljósheimtaugar og rekur á þeim bitastraumskerfi fyrir eigin smásölu. Heildsöluaðgangur er í boði á þeim

³⁷⁶ Farnetsútbreiðslan er ákvörðuð út frá spálíkani.

bitastraumskerfum eins og á VDSL kerfum Snerpu. Vodafone er viðskiptavinur Snerpu á heildsölustigi en Síminn hefur ekki þekkst boð Snerpu um aðgang.

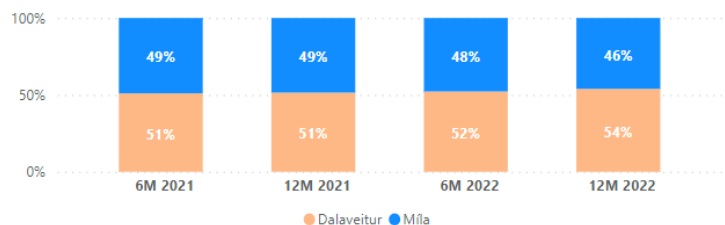
1949.Þegar litið er til stærðarmun fyrirtækjanna, stærðar- og breiddarhagkvæmni, fjárhagslegs styrks og samningsbundnum tengslum stærsta smásalans, Símans, við Mílu, verður að líta á stöðu Mílu sem talsvert sterkari en Snerpu.

1950.Snerpa hefur haldið áfram ljósleiðaraútbreiðslu á árinu 2023 og hefur áætlanir um frekari útbreiðslu á næstu árum. Því eru forsendur fyrir því að staða Snerpu geti að öllum líkindum styrkst á líftíma greiningarinnar í Bolungarvík.

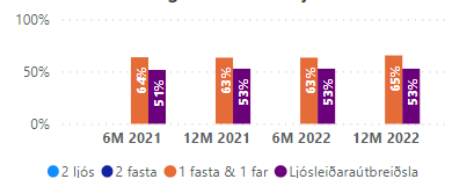
1951.FST metur að með hliðsjón af öllu framangreindu og út frá framsýnu mati að virk samkeppni verði á markaði 3b í Bolungarvíkurkaupstað á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem hvílt hafa á Mílu í sveitarfélaginu verða því afnumdar.

6.3.9 Dalabyggð

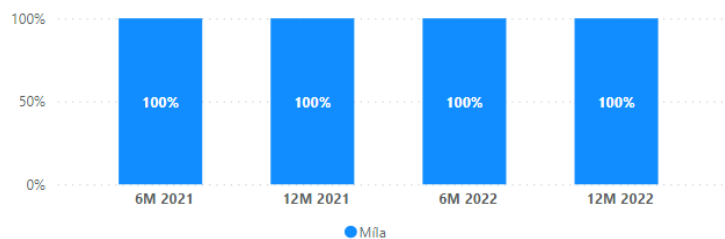
M3a Markaðshlutdeild



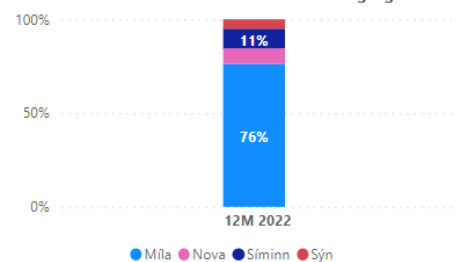
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



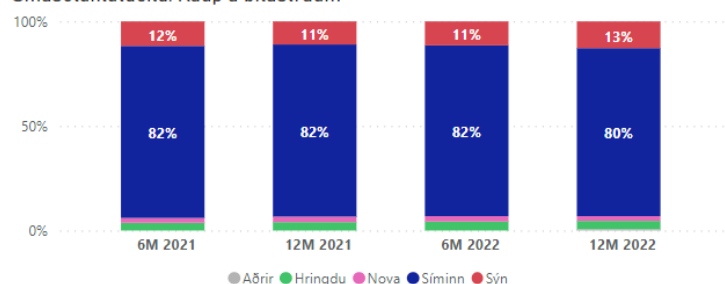
M3b Markaðshlutdeild



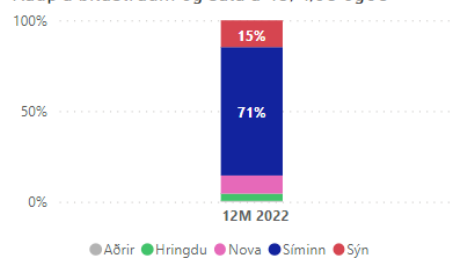
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G

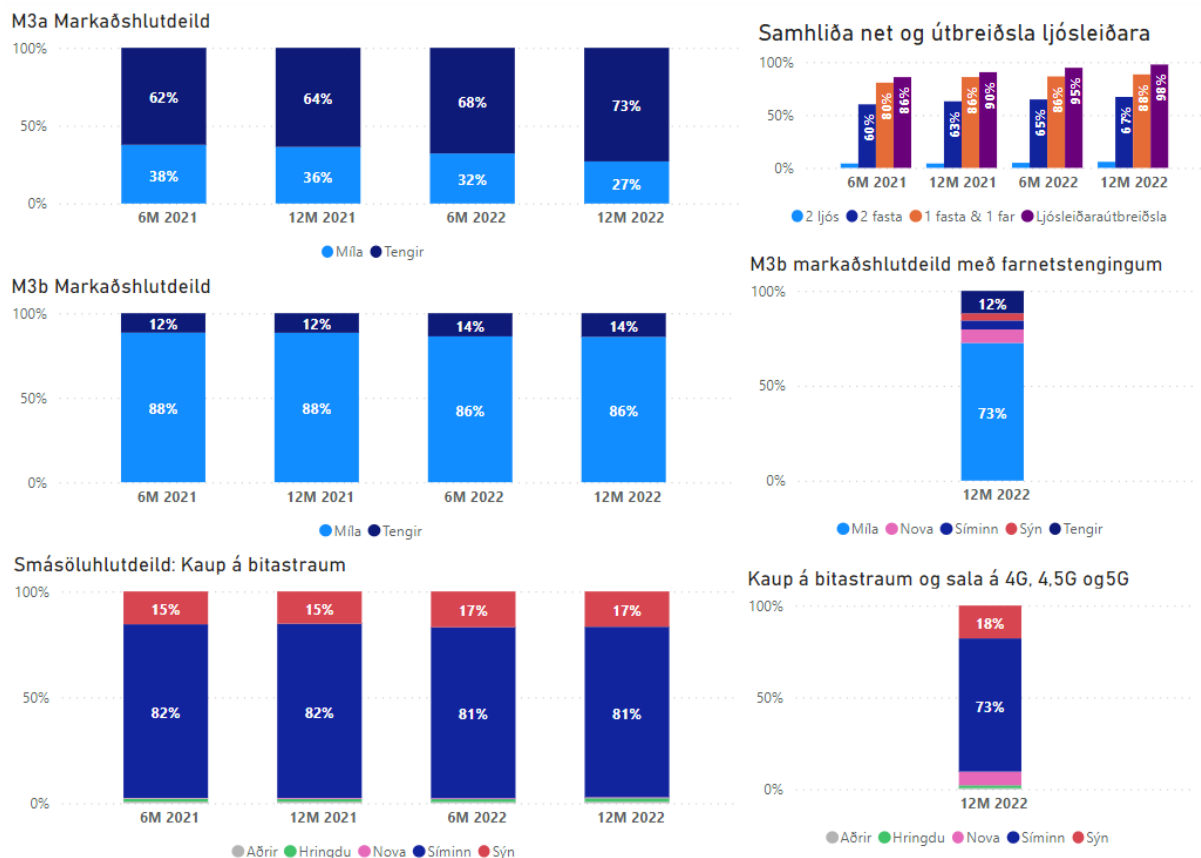


1952.Í Dalabyggð var heildarfjöldi bitastraumstenginga 400 í árslok 2022, þar af 305 í fastaneti og tæpar 95 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 29% en Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar og ljósleiðaraheimtaugar Dalaveitna. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

1953.Míla er með 76% markaðshlutdeild að teknu tilliti til farneta og er eini rekandi bitastraumspjónustu í sveitarfélaginu. Ólíklegt er að sú staða muni breytast sem nokkru nemi á líftíma greiningarinnar.

1954.FST útnefnir Mílu því sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í Dalabyggð og er því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtækið á viðkomandi markaði.

6.3.10 Dalvíkurbyggð



1955.Í Dalvíkurbyggð var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 845 í árslok 2022, þar af um 715 í fastaneti og 130 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 21% en Míla veitir einnig bitastraumsþjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar og ljósleiðaraheimtaugar Tengis. Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

1956.Tengir hefur ekki náð árangri í sveitarfélaginu með bitastraumsþjónustu sína. Ólíklegt að það breytist á gildistíma greiningarinnar. Smásala á svæðinu einkennist að mikilli hlutdeild Símans á fastanetum og óveruleg áhrif eru frá samkeppni farneta. Míla nýtur því kaupendastyrks gagnvart Tengir. Þá verður einnig að meta fjárhagslegan styrk Mílu miðað við Tengir sem og stærðar- og breiddarhagkvæmni fyrirtækjanna. Þar sem Síminn hefur ekki sýnt því áhuga að nota bitastraum Tengis fyrir smásölu sína eru vaxtarmöguleikar Tengis takmarkaðir við árangur annarra í smásölusamkeppninni við Símann. Aðgangspunktur Tengis er á Akureyri og smásalar þurfa því að hafa yfir að ráða tengingum þangað til að veita þjónustu sína frá. Þó aðrir en Míla geta útvegað sambönd til Akureyrar er ekki hægt að telja þau nægilegan kost til að virkja smásölusamkeppni í sveitarfélaginu.

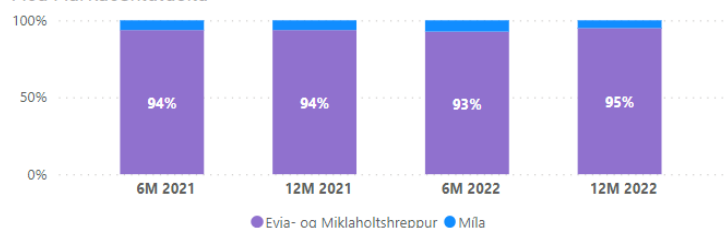
1957.Síminn hefur verulega háa markaðshlutdeild í smásölu eða 73% en FST telur að greina megi einkenni lóðréttrar samþættingar milli Mílu og Símans a.m.k að hluta til, sem styrkir

stöðu Mílu í sveitarfélaginu. Áframhaldandi aðgangur að bitastraumskerfi Mílu er því nauðsynlegur fyrir samkeppni á smásölustiginu.

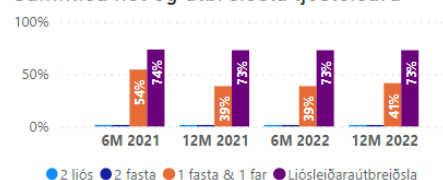
1958. Að ofangreindu virtu metur FST stöðu markaðar 3b í Dalvíkurbyggð þá að Míla njóti þar umtalsverðs markaðsstyrks á markaði 3b og þörf á að leggja á viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.

6.3.11 Eyja- og Miklaholtshreppur

M3a Markaðshlutdeild



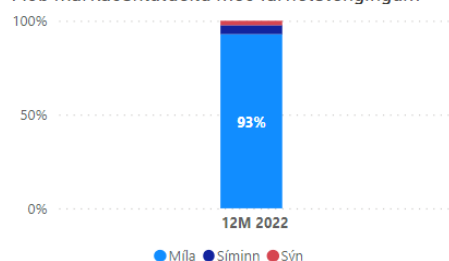
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



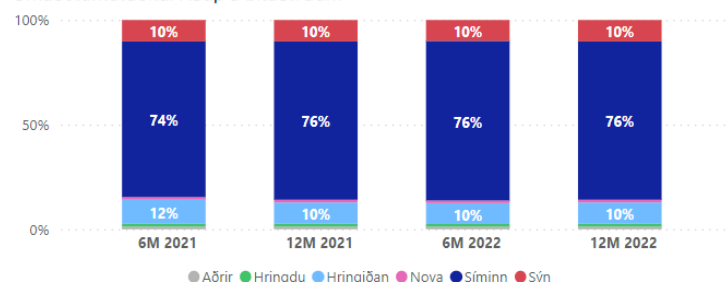
M3b Markaðshlutdeild



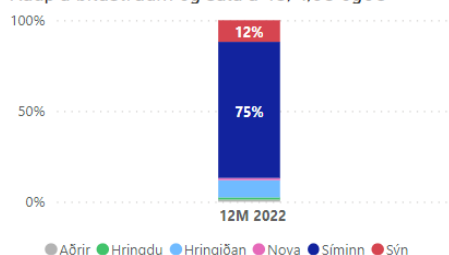
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



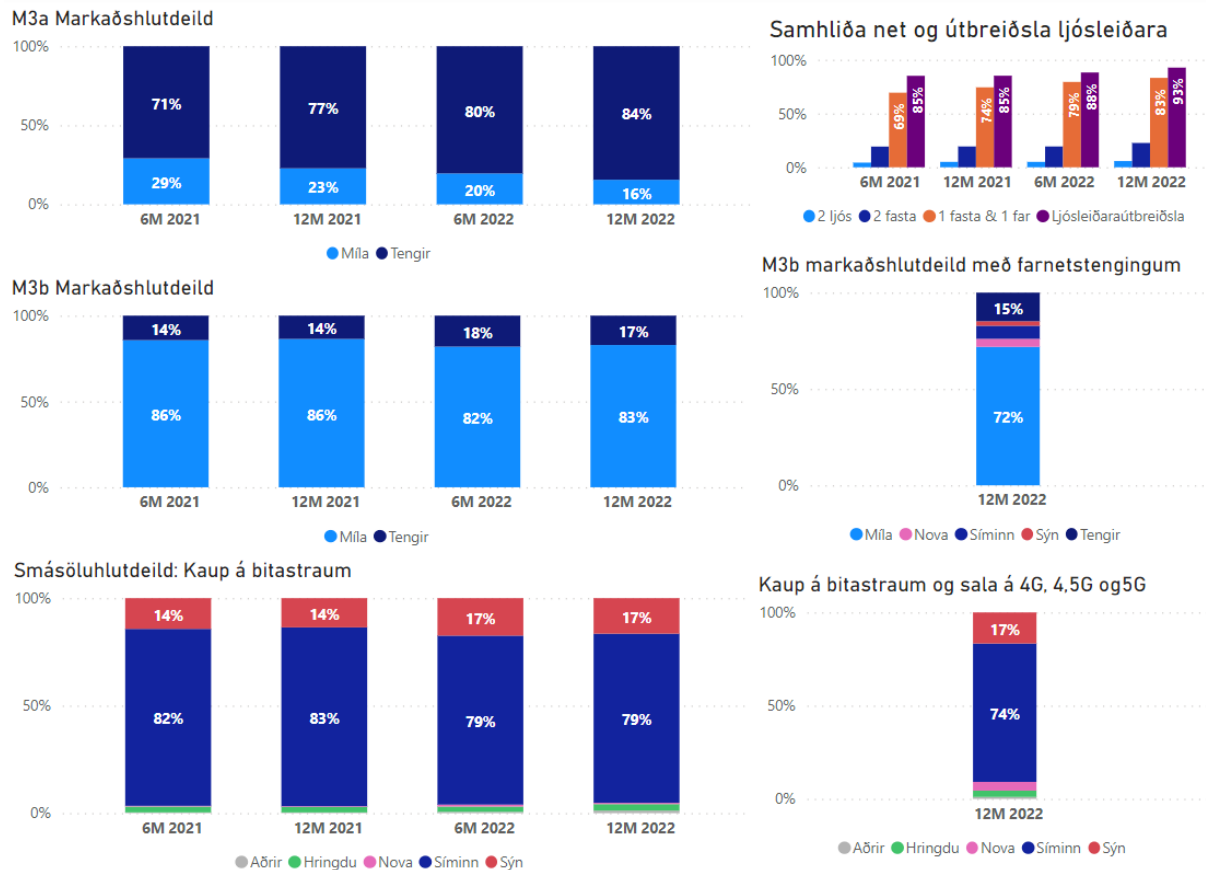
1959. Í Eyja- og Miklaholtshrepp var heildarfjöldi bitastraumstenginga 84 í árslok 2022, þar af 78 í fastaneti og 6 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er ekki að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu en Míla veitir bitastraumþjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar og ljósleiðaraheimtaugar Eyja- og Miklaholtshrepps. Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

1960. Þrátt fyrir að opinn aðgangur sé fyrir bitastraumsveitendur á neti sveitarfélagsins er ólíklegt að nýr bitastraumsveitandi hefji þar þjónustu í ljósi staðsetningar og smæðar markaðarins. Síminn nýtur yfirgnæfandi markaðshlutdeildar á smásölustiginu sem styrkir stöðu Mílu. Mjög lítil áhrif eru af samkeppni farneta í sveitarfélaginu. Áframhaldandi aðgangur að bitastraumskerfi Mílu er því mikilvægur fyrir samkeppni á smásölustiginu.

1961. Míla hefur verið með 100% markaðshlutdeild í breiðbandstengingum um fastanet undanfarin misseri. Að teknu tilliti til farnetstenginga er Míla með 93% markaðshlutdeild bitastraumstenginga í sveitarfélaginu. FST metur það svo að 93% markaðshlutdeild Mílu gefi til kynna umtalsverðan markaðsstyrk fyrirtækisins í Dalvíkurbyggð.

1962. Að ofangreindu virtu metur FST stöðu markaðar 3b í Eyja og Miklaholtshreppi þá að Míla njóti þar umtalsverðs markaðsstyrks á markaði 3b og þörf á að leggja á viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.

6.3.12 Eyjafjarðarsveit



1963. Í Eyjafjarðarsveit var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 385 í árslok 2022, þar af um 335 í fastaneti og 50 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 7% en Míla veitir einnig bitastraumsþjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar og ljósleiðaraheimtaugar Tengis. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

1964. Míla hefur verið með yfir 80% markaðshlutdeild í breiðbandstengingum um fastanet undanfarin misseri. Að teknu tilliti til farnetstenginga er Míla með 72% markaðshlutdeild bitastraumstenginga í sveitarfélaginu.

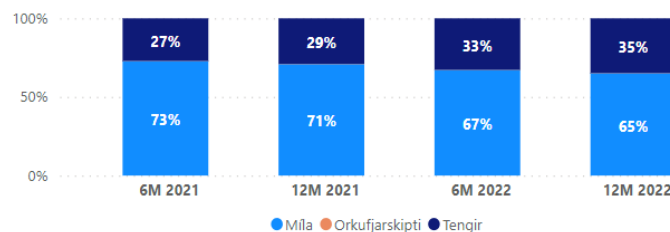
1965. Míla nýtur því kaupendastyrks gagnvart Tengir. Þá hefur Míla töluvert meiri fjárhagslegur styrkleika auk þess að njóta meiri stærðar- og breiddarhagkvæmni en Tengir. Þar sem Síminn hefur ekki sýnt því áhuga að nota bitastraum Tengis fyrir smásölu sína eru vaxtarmöguleikar Tengis takmarkaðir við árangur annarra í smásölusamkeppninni við Símann. Aðgangspunktur Tengis er á Akureyri og þurfa smásalar því að hafa yfir að ráða tengingum þangað til að veita þjónustu sína frá þeim stað. Þó aðrir en Míla geta útvegað sambönd til Akureyrar er ekki hægt að telja þau nægilegan kost til að virkja smásölusamkeppni í sveitarfélaginu. Áframhaldandi aðgangur að bitastraumsþjónustu Mílu er því mikilvægur smásölusamkeppninni í sveitarfélaginu.

1966. Svipuð staða er uppi í nágrennasveitarfélögum Norðurþingi og Þingeyjarsveit en þar eru hlutdeildir Mílu einnig háar og studdar hárrí markaðshlutdeild Símans á tengdum smásölumarkaði. Samkeppnisþrýstingur frá keppinautum Mílu í nálægum sveitarfélögum er því ekki mikill sem styrkir stöðu Mílu í Eyjafjarðarsveit. Markaðshlutdeild Símans er afar mikil í sveitarfélaginu. Einnig telur FST að greina megi einkenni lóðréttrar samþættingar milli Mílu og Símans a.m.k. að hluta til, sem styrkir stöðu Mílu í sveitarfélaginu.

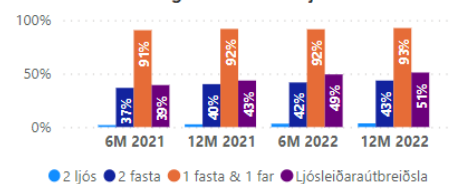
1967. Að ofangreindu virtu metur FST stöðu markaðar 3b í Eyjafjarðarsveit að Míla njóti þar umtalsverðs markaðsstyrks og er því þörf á viðeigandi kvöðum á Mílu í sveitarfélaginu.

6.3.13 Fjallabyggð

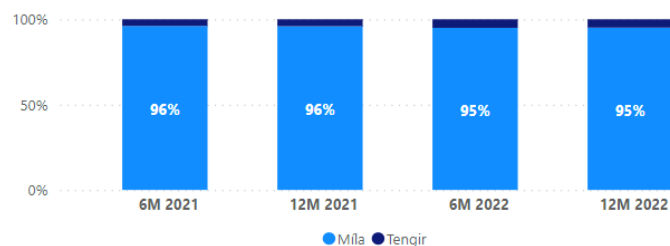
M3a Markaðshlutdeild



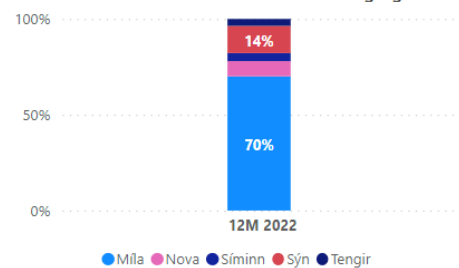
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



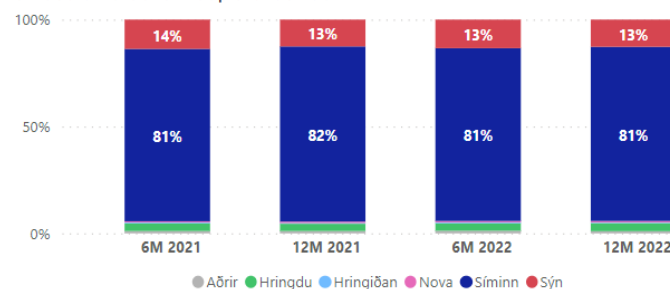
M3b Markaðshlutdeild



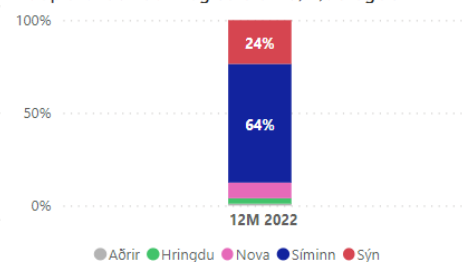
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1968. Í Fjallabyggð var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 1.200 í árslok 2022, þar af um 880 í fastaneti og 320 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjöldi bitastraumstenginga 43% en Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar og ljósleiðaraheimtaugar Tengis. Hlutdeild VDSL bitastraums Mílu er 62% af bitastraumi yfir fastlínu.

1969. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu en áhrifa farneta gætir þó ekki sé það verulegt.

1970. Hlutdeild Mílu er 70% í heildsölu bitastraums þegar tekið er tillit til farneta en 95% í bitastraumspjónustu yfir fastanet.

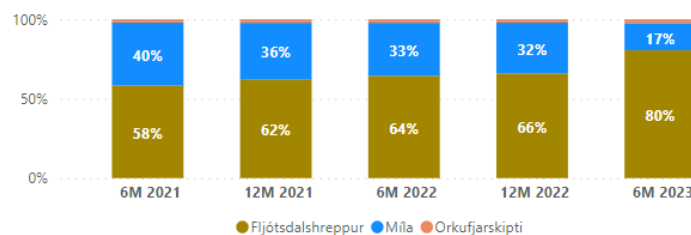
1971. Smásöluhlutdeild Símans er umtalsvert mikil, eða 81% í þjónustu yfir fastanet og 64% þegar tekið er tillit til straumfæddra farnetsbeina. FST telur að greina megi einkenni lóðréttrar samþættingar Mílu og Símans a.m.k. að hluta til sem styrkir stöðu Mílu í sveitarfélaginu..

1972. Tengir er ekki að ná árangri í bitastraumspjónustu sinni og ólíklegt að það breytist á líftíma greiningarinnar og nýtur Míla kaupendastyrks gagnvart Tengir hvað varðar aðgang að heimtaugum Tengis. Þá verður einnig að meta fjárhagslegan styrk Mílu miðað við Tengir sem og stærðar- og breiddarhagkvæmni fyrirtækjanna. Þar sem Síminn hefur ekki sýnt því áhuga að nota bitastraum Tengis fyrir smásölu sína eru vaxtarmöguleikar Tengis takmarkaðir við árangur annarra í smásölusamkeppninni við Símann. Aðgangspunktur Tengis er á Akureyri og smásalar þurfa því að hafa yfir að ráða tengingum þangað til að veita þjónustu sína frá. Þó aðrir en Míla geta útvegað sambönd til Akureyrar er ekki hægt að telja þau nægilegan kost til að virkja smásölusamkeppni í sveitarfélaginu. Smásalar geta á hinn bóginn fengið aðgang frá einum punkti í Reykjavík að öllum heimilum og fyrirtækjum sem tengjast bitastraumskerfum Mílu. Áframhaldandi aðgangur að bitastraumskerfi Mílu er því nauðsynlegur fyrir samkeppni á smásölustigi í Fjallabyggð.

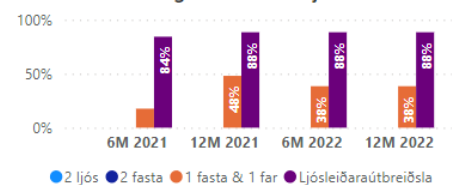
1973. FST útnefnir því Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b í Fjallabyggð og lagðar verða á nauðsynlegar kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.

6.3.14 Fljótsdalshreppur

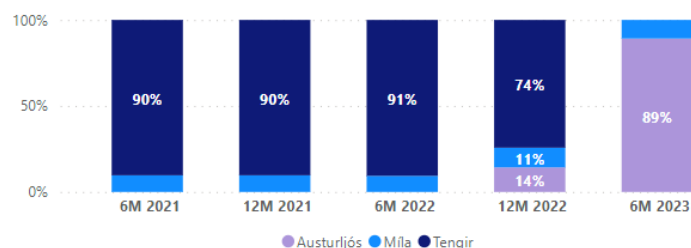
M3a Markaðshlutdeild



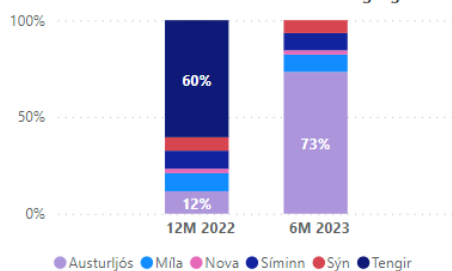
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



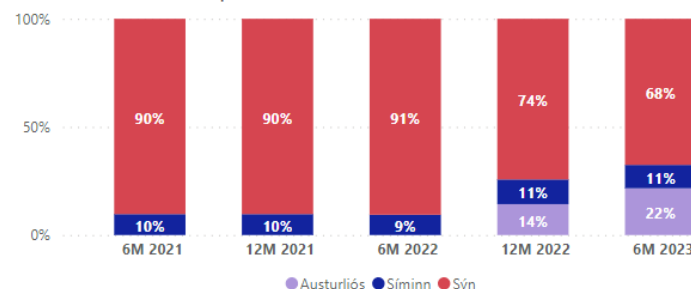
M3b Markaðshlutdeild



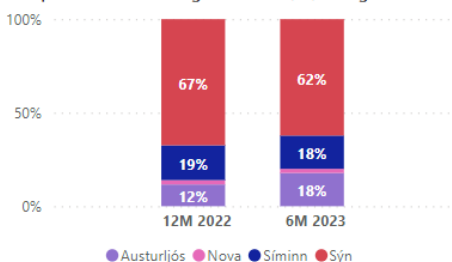
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1974. Í Fljótsdalshrepp var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 43 í lok 2022, þar af um 35 í fastaneti og 8 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Um mitt ár 2023 voru

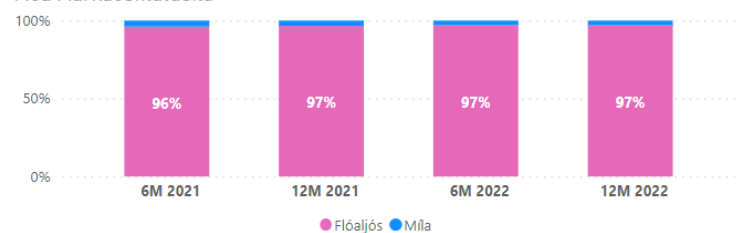
bitastraumstengingar 37. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 5% og önnur 5% eru hjá Mílu í bitastraumþjónustu um ljósleiðara. Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

1975. Austurljós hefur tekið við rekstri á bitastraumskerfinu á ljósleiðara Fljótdalshrepps af Tengi. Austurljós var á árinu 2023 fengið af sveitarfélaginu til að vera þjónustuaðili á heimtauganeti í eigu sveitarfélagsins gegnum samning við HEF Veitur. Þjónusta sú sem sveitarfélagið ætlast til er tilkomin vegna samfélagsverkefnis og er Austurljós undir kröfum íbúa um að standa vel að rekstri sínum í sveitarfélaginu. Þessi markaður er mjög afar smár, eða aðeins 37 tengingar, og hefur hverfandi vægi á landsvísi. FST á ekki von að staða Austurljóss breytist á meðan Fljótsdalshreppur telur ekki ástæðu til að fá annan aðila til að reka ljósleiðaranet sitt.

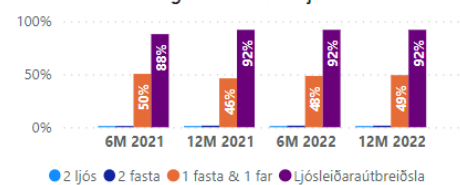
Staða Austurljóss hefur hins vegar styrkst verulega á gildistíma markaðsgreiningarinnar í viðkomandi sveitarfélagi á markaði þessum. Félagið er lóðrétt samþætt, á ljósleiðaranet í jörðu þó það sé ekki í þessu sveitarfélagi, rekur eigin bitastraumþjónustu og er internetþjónustuaðili í smásölu. Í ljósi yfirgnæfandi markaðshlutdeildar, þó á mjög fámennum markaði sé, telur FST nú tilefni til að útnefna Austurljós sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk í sveitarfélaginu og leggja á það viðeigandi kvaðir.

6.3.15 Flóahreppur

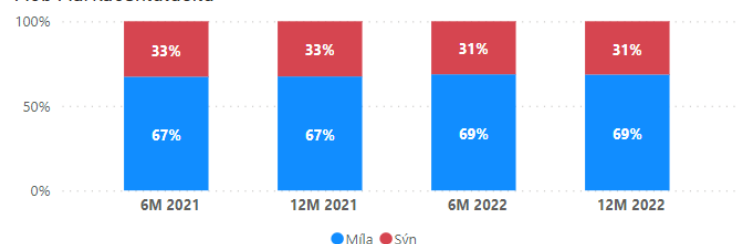
M3a Markaðshlutdeild



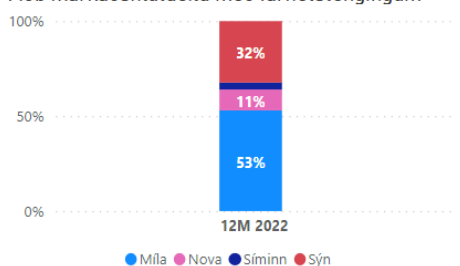
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



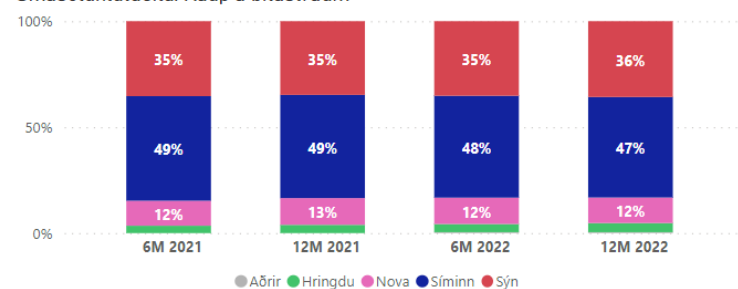
M3b Markaðshlutdeild



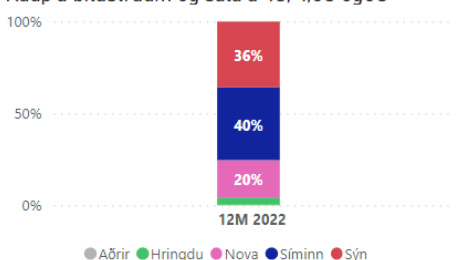
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1976. Í Flóahrepp var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 300 í lok 2022, þar af um 230 í fastaneti og 70 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla býður ekki VDSL þjónustu á svæðinu en veitir bitastraumþjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar og

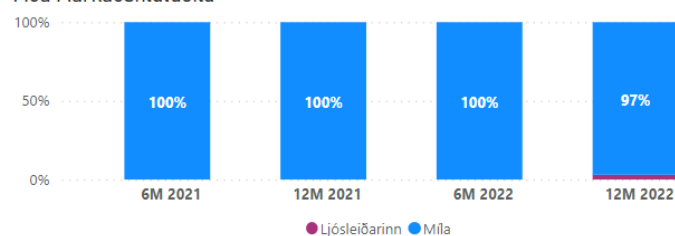
Ljósleiðaraheimtaugar Flóaljóss. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

1977. Hlutdeild Mílu er 69% í árslok 2022 í bitastraumspjónustu yfir fastlínu og 53% að teknu tilliti til farneta. Sýn hefur byggt upp bitastraumskerfi á neti Flóahrepps og hefur Ljósleiðarinn eignist það kerfi. Ljósleiðarinn er öflugri keppinautur en Sýn og líkur eru á að smásölusamkeppni vaxi með innkomu fyrirtækisins á fyrrum kerfum Sýnar.

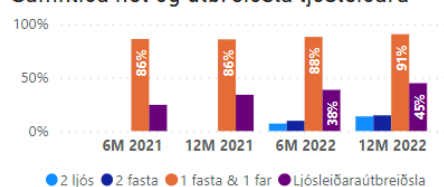
1978. Á neti Flóaljóss, sem er opið heildsölunet sem notið hefur opinberra styrkja, starfa því tveir aðila í heildsölu bitastraumspjónustu. Til framtíðar litið telur FST stöðu samkeppni á markaði 3b í Flóahreppi stefna í virka samkeppni og verði svo á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem hvílt hafa á Mílu í sveitarfélaginu verða því afnumdar.

6.3.16 Grindavíkurbær

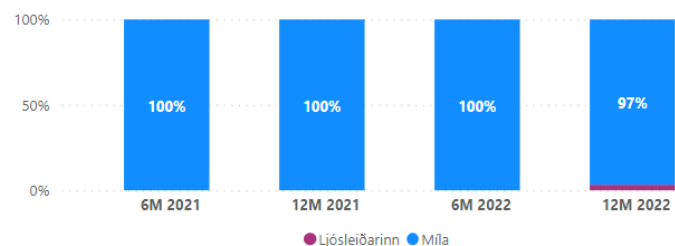
M3a Markaðshlutdeild



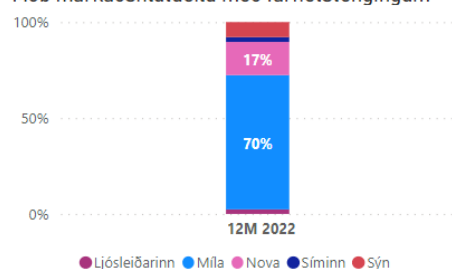
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



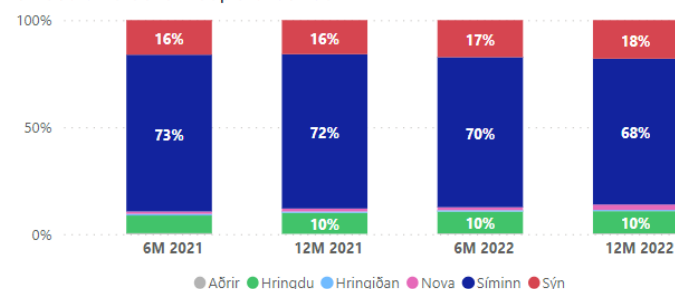
M3b Markaðshlutdeild



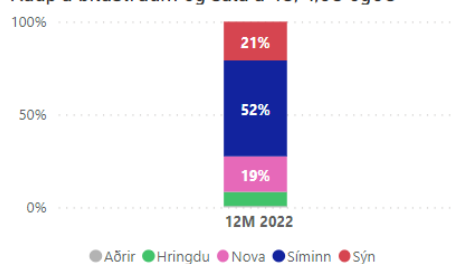
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



1979. Í Grindavíkurbæ var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 1.480 í árslok 2022, þar af um 1.070 í fastaneti og 410 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 42% en Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

1980. Míla er með mjög háa markaðshlutdeild, 69% að teknu tilliti til farnetstenginga um mitt ár 2023³⁷⁷, og er jafnframt með mikla markaðshlutdeilda á undirliggjandi markaði, markaði

³⁷⁷ Sjá viðauka C með upplýsingum sem ná til mitt árs 2023.

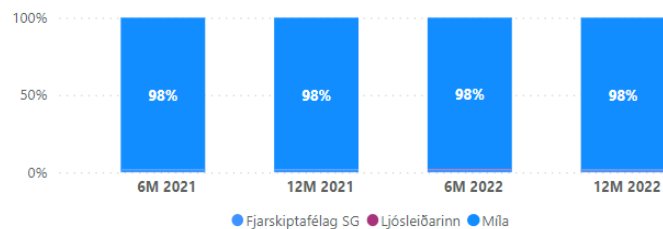
3a. FST telur ólíklegt að hlutdeild Mílu minnki mjög á gildistíma þessara markaðsgreiningar þó tengingum kunni að fækka. Ljóst er að áform um útbreiðslu ljósleiðara eru í uppnámi vegna þeirra hamfara sem dunið hafa í sveitarfélaginu, og nánari grein er gerð fyrir í kaflanum um Grindavík varðandi markað 3a hér að framan. Því má gera ráð fyrir að staðan breytist lítið hvað varðar fastanetstengingar.

1981. Míla er fyrir með sterka stöðu á heildsölumarkaðinum og Síminn er með sterka stöðu á smásölumarkaðinum. Vísað er í umfjöllun í kafla 6.2.16 um stöðu Grindavíkurbæjar á markaði 3a.

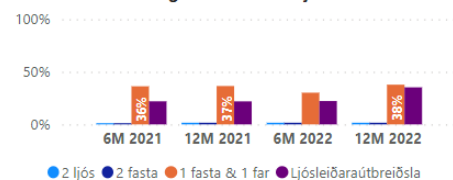
1982. Því útnefnir FST á Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í Grindavíkurbæ og verða viðeigandi kvaðir lagðar á félagið í sveitarfélaginu.

6.3.17 Grímsnes- og Grafningshreppur

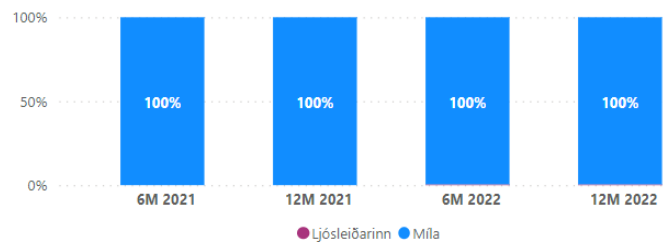
M3a Markaðshlutdeild



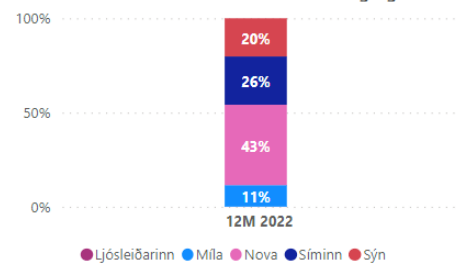
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



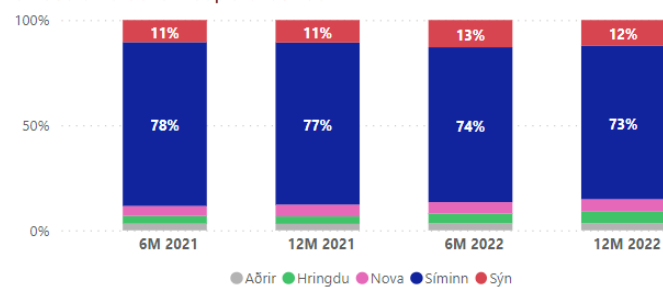
M3b Markaðshlutdeild



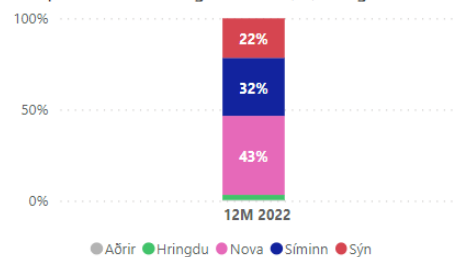
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1983. Í Grímsnes- og Grafningshreppi var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 1.770 í lok 2022, þar af um 200 í fastaneti og 1.570 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 5% en Míla veitir einnig bitastraumsþjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

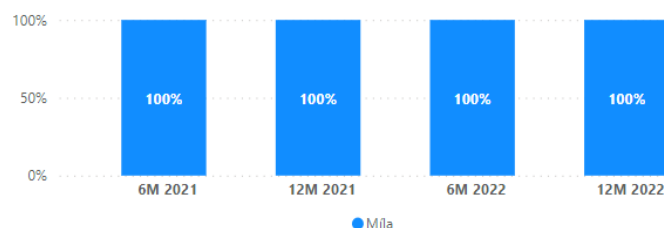
1984. Hluti af neti Mílu var byggt með ríkisstyrk og á því hvíla reglur um opinn aðgang að heimtaugum Mílu í dreifbýlinu.

1985. Þrátt fyrir að Míla sé með 100% markaðshlutdeild hvað varðar bitastraumspjónustu á fastanetum er hlutdeild Mílu einungis 11% þegar tekið er tillit til farneta hvað varðar fjölda viðskiptavina í sveitarfélaginu. Næsta víst má telja það fyrst og fremst vegna þjónustu við sumarhús. Að teknu tilliti til farneta er Nova með stærstu hlutdeildina á bitastraumsmarkaði eða 43%.

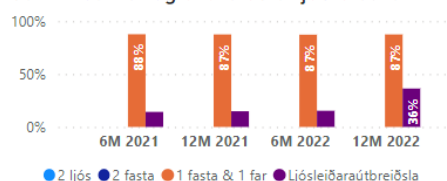
1986. FST telur því virka samkeppni ríkja á viðkomandi markaði í Grímsnes- og Grafningshreppi og ekki líkur á að það breytist á væntanlegum gildistíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem nú hvíla á Mílu á viðkomandi markaði verða því afnumdar í sveitarfélaginu.

6.3.18 Grundarfjarðarbær

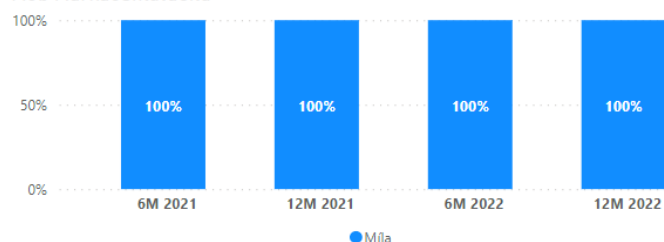
M3a Markaðshlutdeild



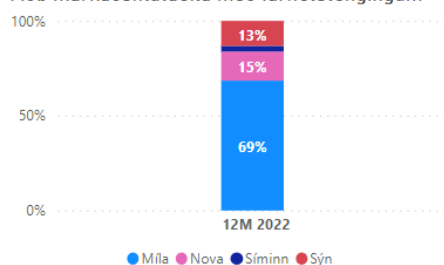
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



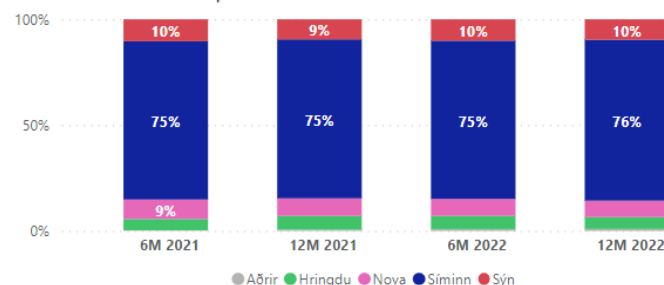
M3b Markaðshlutdeild



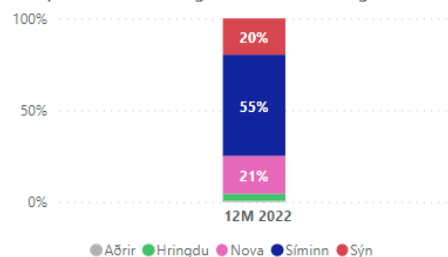
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1987. Í Grundarfjarðabæ var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 470 í árslok 2022, þar af um 320 í fastaneti og 150 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 47% en Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar. Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

1988. Míla á ljósleiðaranet í sveitarfélaginu og nær ljósleiðari Mílu til 36% lögheimila og vinnustaða. Míla er með áform um ljósleiðaraútbreiðslu á svæðinu³⁷⁸ og samkvæmt upplýsingum á heimasíðu félagsins náðu áformin strax til ársins 2023. FST er ekki kunnugt um að aðrir aðilar séu með útbreiðsluáform í sveitarfélaginu.

³⁷⁸ [...].

1989. Engin samhliða net eru í sveitarfélaginu og FST á ekki von á því að sú staða breytist verulega á næstunni.

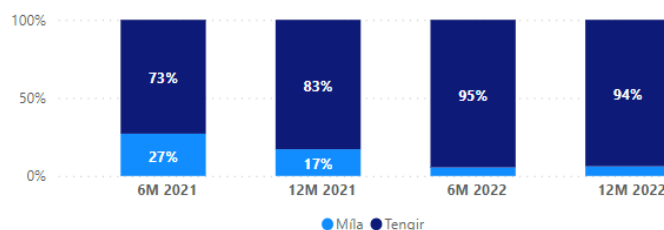
1990. Áhrifa farneta gætir nokkuð í sveitarfélaginu en Míla er með 69% markaðshlutdeild á markaði 3b að teknu tilliti til tenginga um straumfædda farnetsbeina. Það styrkir stöðu Mílu hve markaðshlutdeild Símans er há á smásölumarkaðinum. FST telur ekki líklegt að staða Mílu muni veikjast á þessum markaði á líftíma þessarar markaðsgreiningar.

1991. Áframhaldandi aðgangur að bitastraumskerfum Mílu er því mikilvægur fyrir viðgang samkeppni á smásölustiginu.

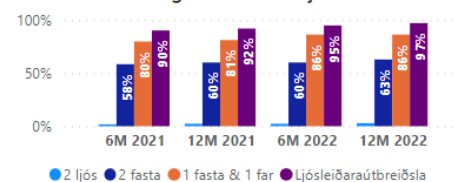
1992. Að ofangreindu virtu metur FST stöðu markaðar 3b í Grundarfjarðarbæ þá að Míla njóti þar umtalsverðs markaðsstyrks og þörf á að leggja á viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.

6.3.19 Grýtubakkahreppur

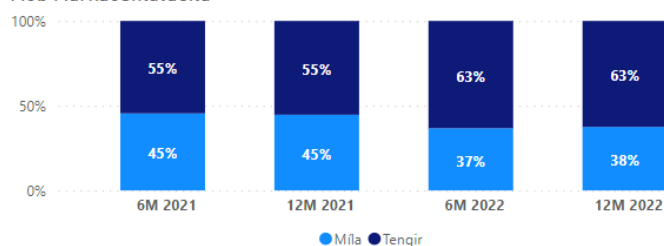
M3a Markaðshlutdeild



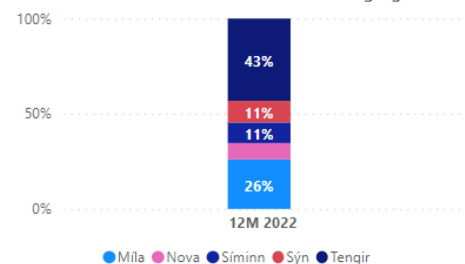
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



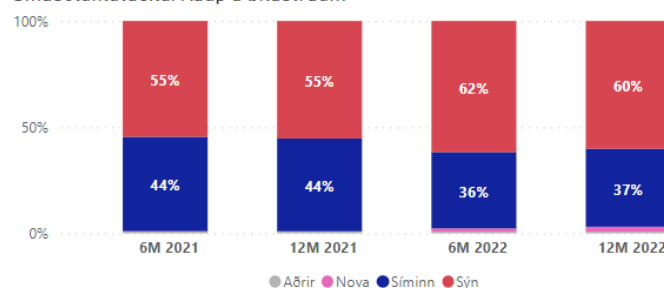
M3b Markaðshlutdeild



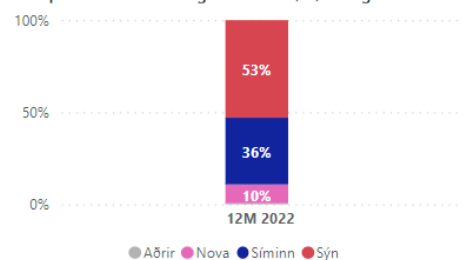
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1993. Í Grýtubakkahreppi var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 185 í árslok 2022, þar af um 130 í fastaneti og 55 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu þó sú þjónusta sé hverfandi og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga einungis 4% en Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um ljósleiðaraheimtaugar Tengis. Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

1994. Í Grýtubakkahreppi er Tengir með ljósleiðaranet til nær allra rýma sveitarfélagsins og veitir félagið aðgang að sínum ljósleiðaraheimtaugum sem Míla nýtir sér til rekstur

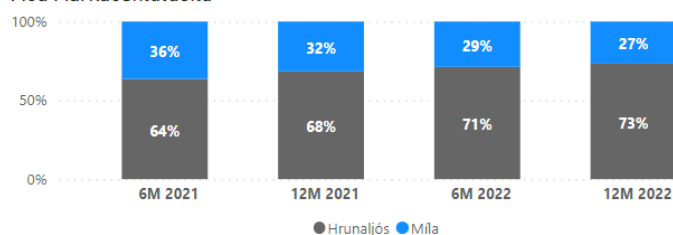
bitastraumspjónustu. Tengir starfrækir eigið bitastraumskerfi sem eingöngu er til heildsölu, en fyrirtækið rekur ekki eigin smásölu. Farnet hafa nokkur áhrif og eru samanlagt nærri þriðjungur bitastraumstenginga í sveitarfélaginu.

1995. Markaðshlutdeild Tengis hefur farið vaxandi á markaði bitastraumspjónustu yfir fastanet frá 2021. Að teknu tilliti til farnetstenginga er markaðshlutdeild Tengis 43%. Samhliða útbreiðsla er nokkuð mikil með tilliti til farnetstenginga eða 86%.

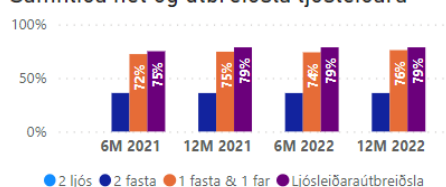
1996. FST telur því virka samkeppni vera við lýði á markaði 3b í Grýtubakkahreppi og líklegt að svo verði á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem nú hvíla á Mílu á viðkomandi markaði verða því afnumdar í sveitarfélaginu.

6.3.20 Hrunamannahreppur

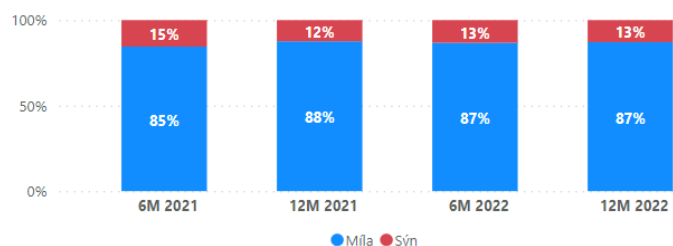
M3a Markaðshlutdeild



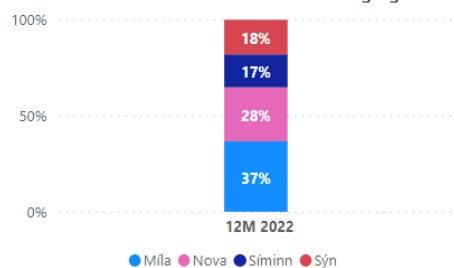
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



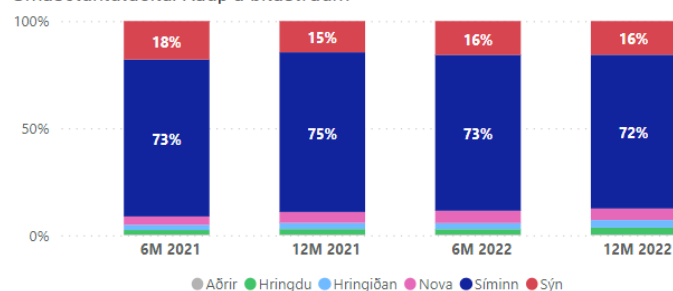
M3b Markaðshlutdeild



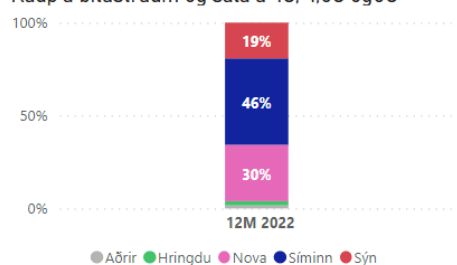
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



1997. Í Hrunamannahreppi var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 665 í árslok 2022, þar af um 280 í fastaneti og 385 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 6% en Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um ljósleiðaraheimtaugar félagsins og Hrunaljöss ásamt Sýn. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

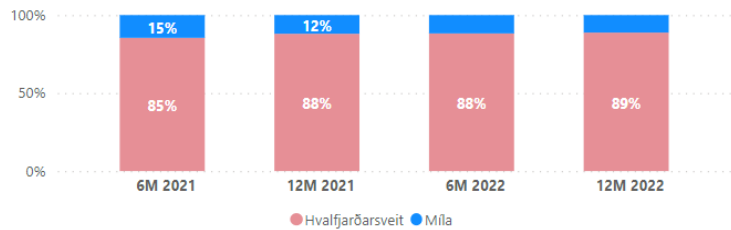
1998. Þó hlutdeild Mílu sé yfirgnæfandi á bitastræmi yfir fastlínu eða 87% í árslok 2022, nær net Hrunaljöss til 76% vinnustaða og heimila og 92% lögheimila sveitarfélagsins og er opinn aðgangur bitastraumsveitenda að netinu. Bitastraumskerfi Sýnar hefur nú veirð yfirtekið af ljósleiðaranum og má telja að það styrki samkeppni í bitastraumspjónustu á fastlínu í Hrunamannahreppi. Farnetsþjónusta hefur einnig umtalsverð áhrif á samkeppnisumhverfi

smásölu sem yfirfærir á markaðshlutdeildir bitastraumspjónustu að teknu tilliti til farneta.

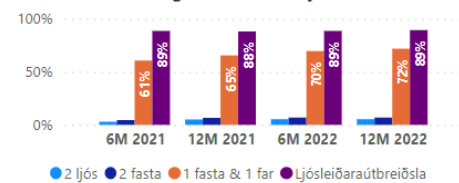
1999.FST telur því virka samkeppni vera á markaði 3b í Hrunamannahreppi og líkleg til að viðhaldast á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem nú hvíla á Mílu á viðkomandi markaði verða því afnumdar í sveitarfélaginu.

6.3.21 Hvalfjarðarsveit

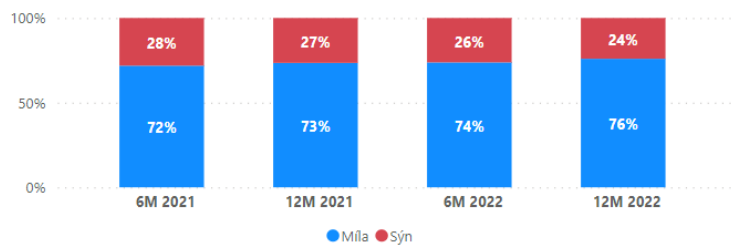
M3a Markaðshlutdeild



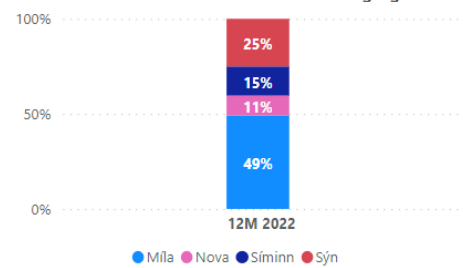
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



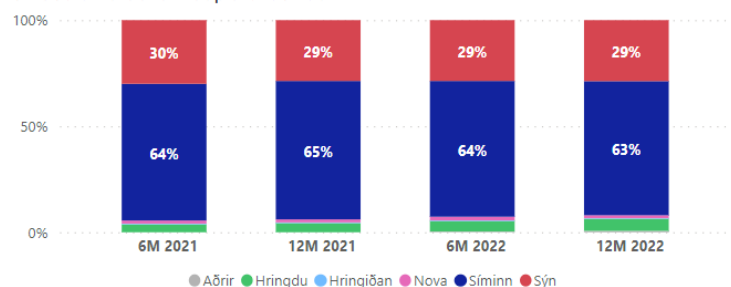
M3b Markaðshlutdeild



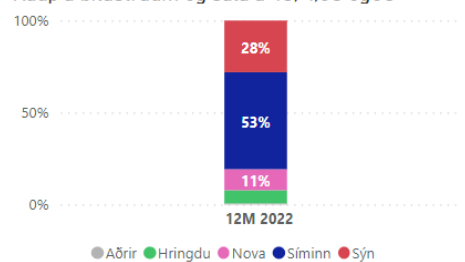
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastrum



Kaup á bitastrum og sala á 4G, 4,5G og 5G



2000.Í Hvalfjarðarsveit var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 465 í árslok 2022, þar af um 300 í fastaneti og 165 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 2% en Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um ljósleiðaraheimtaugar félagsins og Hvalfjarðarsveit ásamt Sýn. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

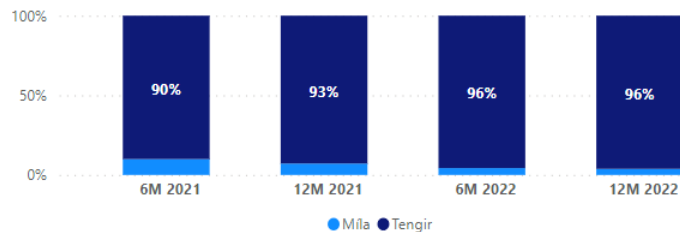
2001.Míla er með talsvert háa markaðshlutdeild á bitastraumspjónustu yfir fastlínu eða 76%, þó hafa farnet þónokkur áhrif í sveitarfélaginu en markaðshlutdeild Mílu er 49% að teknu tilliti til farnetstenginga.

2002.Ljósleiðaranet Hvalfjarðarsveitar nær til 68% lögheimila og vinnustaða og 90% lögheimila. Sýn hefur rekið bitastraumbúnað þar fyrir eigin smásölu en búast má við að samkeppni á heildsölustiginu aukist nú þegar Ljósleiðarinn hefur tekið yfir þá þjónustu. Farnet hafa einnig þó nokkur áhrif sem breyta hlutdeildum á bæði smásölu og heildsölumarkaði bitastraums miðað við ef aðeins er litið til fastaneta.

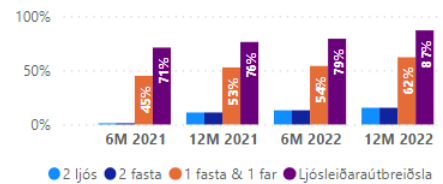
2003.FST telur því virka samkeppni vera á markaði 3b í Hvalfjarðarsveit og líklega til að viðhaldast á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem nú hvíla á Mílu á viðkomandi markaði verða því afnumdar í sveitarfélaginu.

6.3.22 Hörgársveit

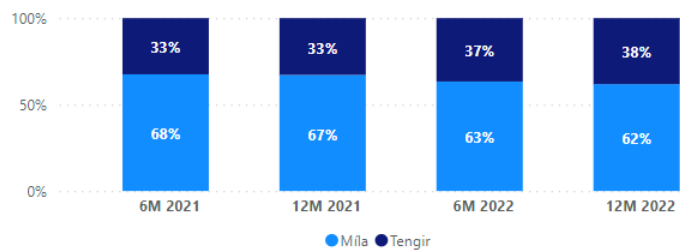
M3a Markaðshlutdeild



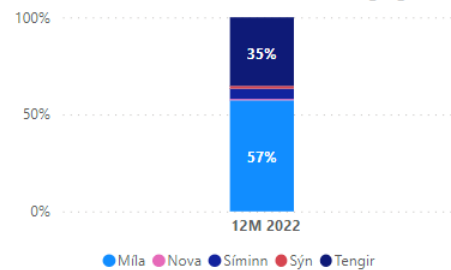
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



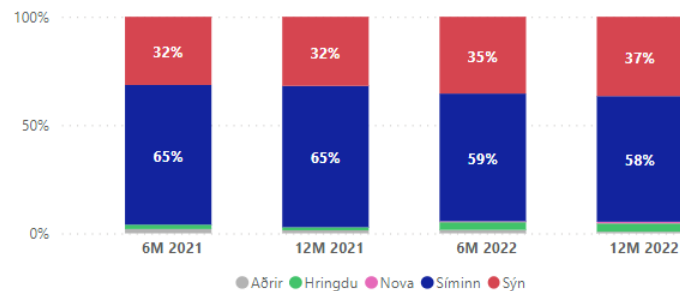
M3b Markaðshlutdeild



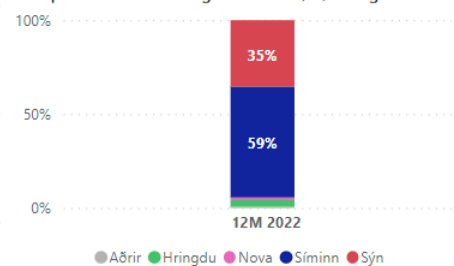
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásölulutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



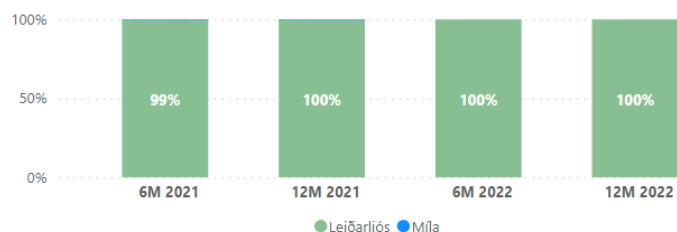
2004.Í Hörgársveit var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 280 í árslok 2022, þar af um 260 í fastaneti og 20 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. VDSL þjónusta Míla er á miklu undanhaldi og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga einungis 1% við árslok 2022. Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um ljósleiðaraheimtaugar félagsins og um ljósleiðara Tengis en Tengir er einnig með eigin bitastraum. Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

2005.Tengir er að ná vaxandi árangri í bitastraumspjónustu sinni og líklegt að það haldi áfram á líftíma greiningarinnar. Síminn nýtur yfirgnæfandi markaðshlutdeildar á smásölustiginu sem styrkir stöðu Mílu. Lítil áhrif eru af samkeppni farneta í sveitarfélaginu, þó telja mætti að áframhaldandi aðgangur að bitastraumskerfi Mílu sé áfram mikilvægur fyrir samkeppni á smásölustiginu, en Míla er með 62% við árslok 2022 í bitastraumi yfir fastanet og 57% þegar tekið er tillit til farneta, þá fer hlutdeild Mílu minnkandi.

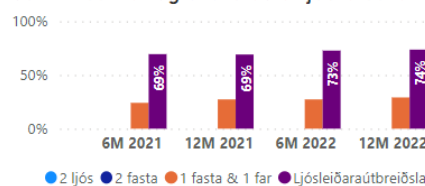
2006.FST metur það svo að bitastraumspjónusta Tengis setji nægan samkeppnislegan þrýsting á stöðu Mílu í sveitarfélaginu þannig að það stefni í virka samkeppni á markaði 3b í sveitarfélaginu á gildistíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi gagnvart á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða því afnumdar.

6.3.23 Kjósarhreppur

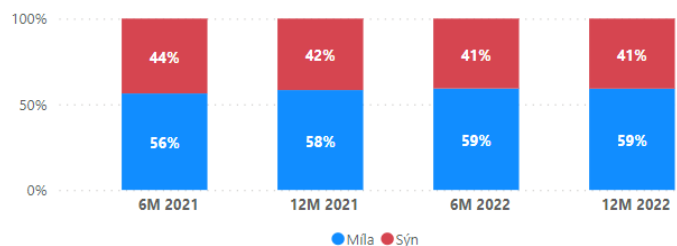
M3a Markaðshlutdeild



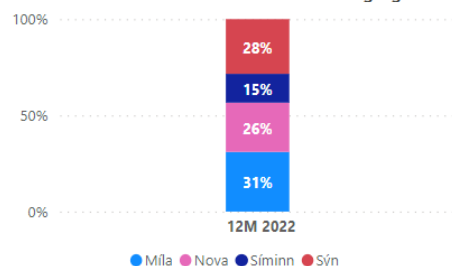
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



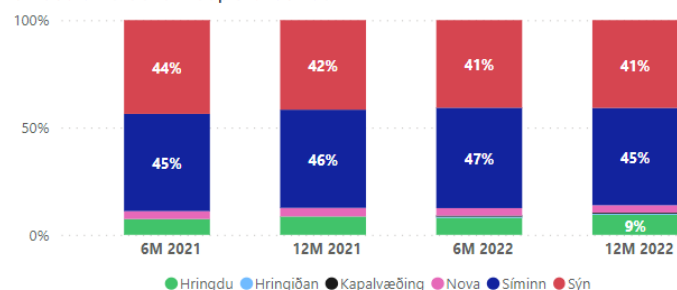
M3b Markaðshlutdeild



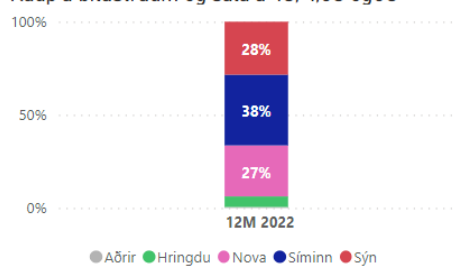
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



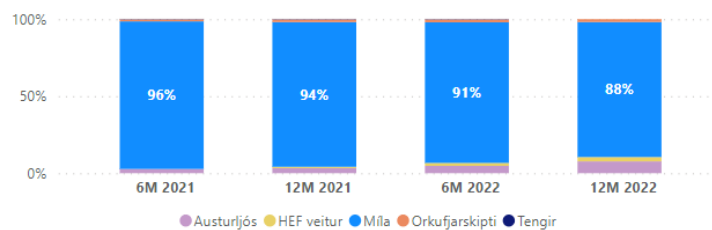
2007. Í Kjósarhreypp var heildarfjöldi bitastraumstenginga tæplega 390 í árslok 2022, þar af um 205 í fastaneti og 185 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla veitir ekki VDSL þjónusta í sveitarfélaginu. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

2008. Leiðarljós nýtur 100% hlutdeildar á heimtaugamarkaði Kjósarhrepps og opinn aðgangur er fyrir bitastraumsveitendur að neti fyrirtækisins. Í sveitarfélaginu starfa bæði Míla og Sýn á þeim vettvangi. Ætla má að samkeppnis á bitastraumsmarkaði styrkist, nú þegar Ljósleiðarinn hefur tekið við kerfum Sýnar. Farnet hafa einnig umtalsverð áhrif á bæði smásölustigi og á undirliggjandi bitastraumsmarkaði.

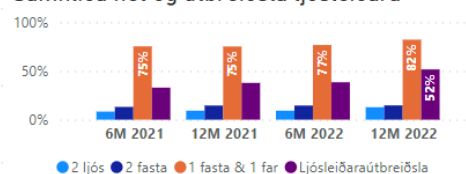
2009. FST telur því virka samkeppni vera komna á markað 3b í Kjósarhreppi og ekki líkur á að sú staða breytist á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða því afnumdar.

6.3.24 Múlaping

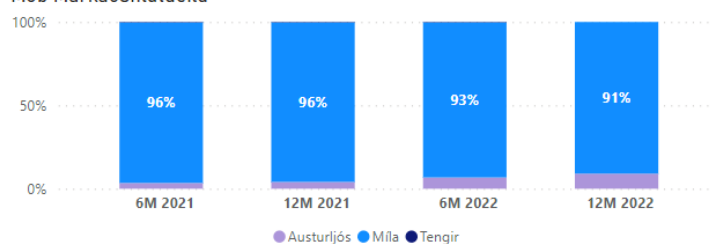
M3a Markaðshlutdeild



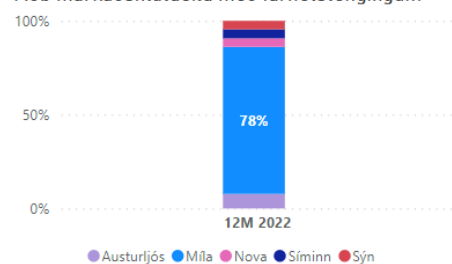
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



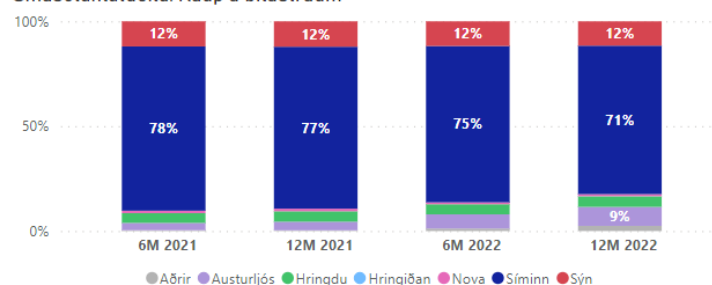
M3b Markaðshlutdeild



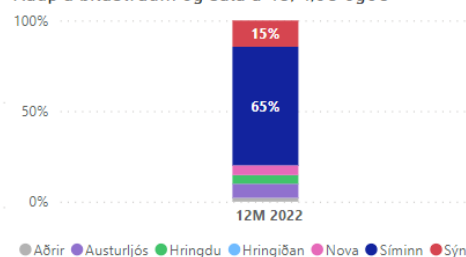
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



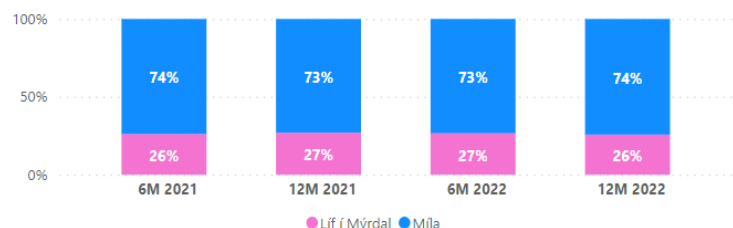
2010.Í Múlapingi var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 2.260 í árslok 2022, þar af um 1.950 í fastaneti og 310 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 52% en Míla veitir einnig bitastraumsþjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar og ljósleiðaraheimtaugar HEF veitna. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

2011.Míla er með mikinn markaðsstyrk á þessum markaði og er markaðshlutdeild 91% í fastaneti en 78% ef tekið er tillit til farneta. Jafnframt er Míla með mikla markaðshlutdeild á undirliggjandi markaði, markaði 3a. Þrátt fyrir að opinn aðgangur sé fyrir bitastraumsveitendur á neti HEF veitna er ólíklegt að nýr bitastraumsveitandi hefji þar þjónustu eða að Austurljós nái þar þeirri stöðu að geta sett samkeppnisþrýsting á Mílu í sveitarfélaginu. Síminn nýtur yfirgnæfandi markaðshlutdeildar á smásölustiginu sem styrkir stöðu Mílu. Lítil áhrif eru af samkeppni farneta í sveitarfélaginu, Áframhaldandi aðgangur að bitastraumskerfi Mílu er því mikilvægur fyrir samkeppni á smásölustiginu.

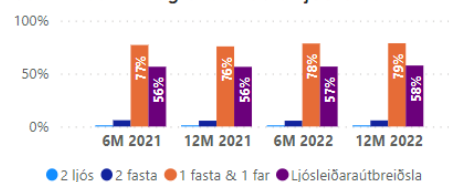
2012.Í ljósi ofangreinds viðheldur FST útnefningu á Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk í sveitarfélaginu.

6.3.25 Mýrdalshreppur

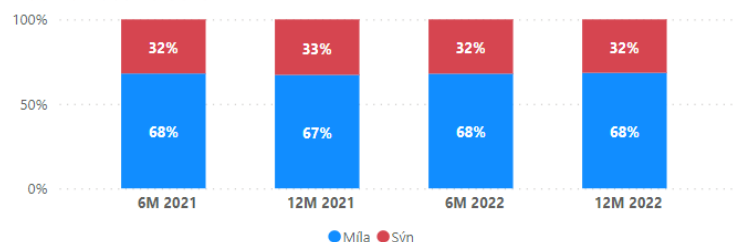
M3a Markaðshlutdeild



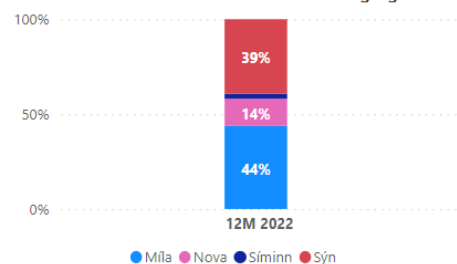
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



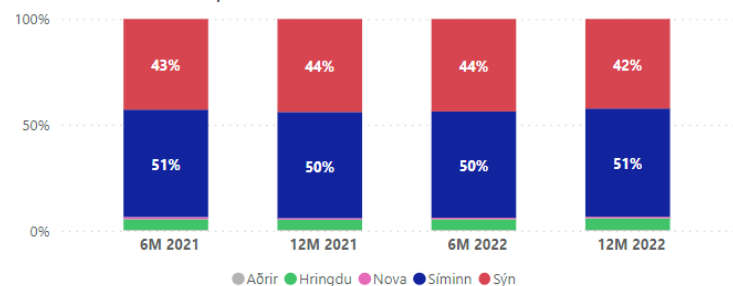
M3b Markaðshlutdeild



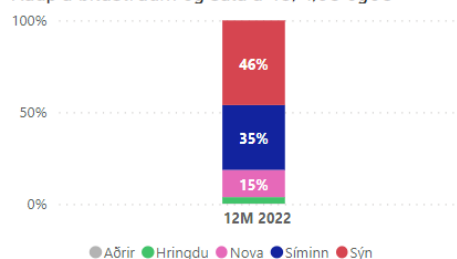
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



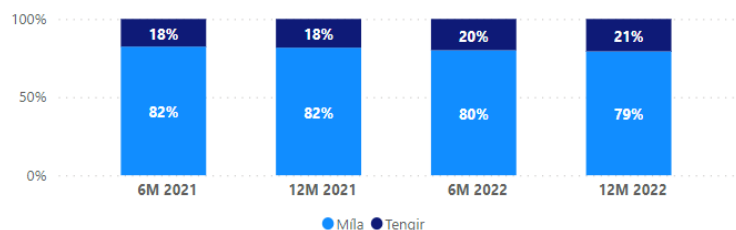
2013.Í Mýrdalshrepp var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 425 í árslok 2022, þar af um 270 í fastaneti og 155 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 27% en Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar. Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

2014.FST vísar í umfjöllun hér að framan um markað 3a í Mýrdalshrepp. Ljósleiðarinn hefur keypt ljósleiðaranet Lífs í Mýrdal og tekur þátt í ljósleiðaravæðingu með Mílu í hluta af þéttbýlinu á Vík. Míla er með 44% markaðshlutdeild á markaði 3a og Sýn hefur verið þar ekki langt á eftir með 39% markaðshlutdeild.

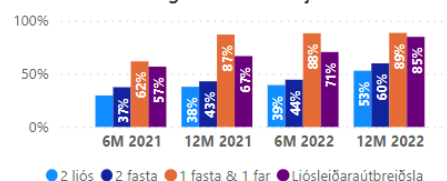
2015.FST telur því stefna í virka samkeppni á markað 3b í Kjósarhreppi og ekki líkur á að sú staða breytist á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem til þessa hafa verið í gildi á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3a verða því afnumdar.

6.3.26 Norðurþing

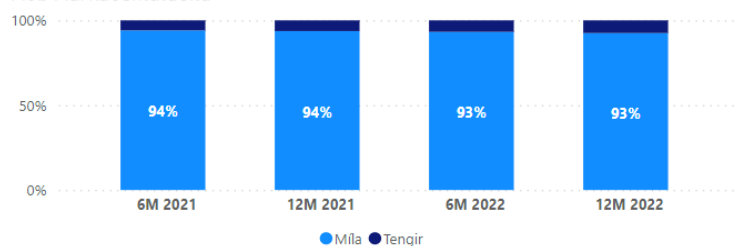
M3a Markaðshlutdeild



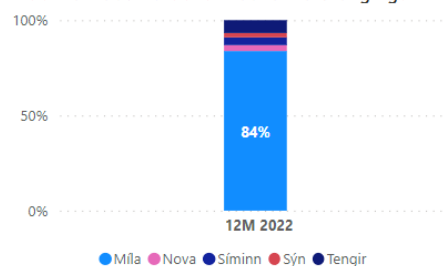
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



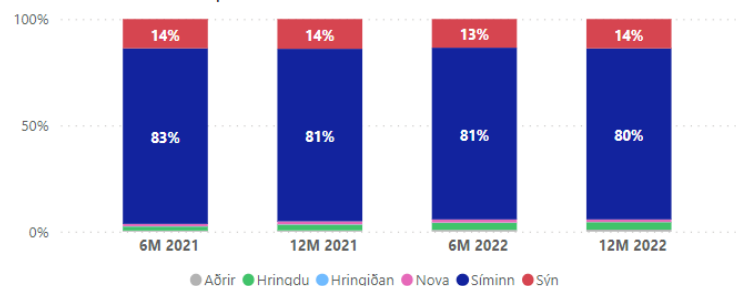
M3b Markaðshlutdeild



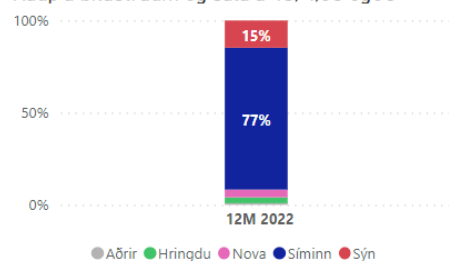
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



2016.Í Norðurþingi var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 1.450 í árslok 2022, þar af um 1.310 í fastaneti og 140 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum en 121 sumarhús skráð í sveitarfélaginu. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 37% en Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar og ljósleiðaraheimtaugar Tengis. Þá veitir Tengir bitastraumspjónustu á eigin heimtaugum. Nova, Síminn og Sýn veita farnetspjónustu á svæðinu.

2017.Samhliða útbreiðsla ljósleiðaraneta Mílu og Tengis er til 53% lögheimila og vinnustaða en í heild hafa 85% þeirra aðgang að ljósleiðaraneti. Samhliða útbreiðsla tveggja fastaneta er til 60% þeirra. Vísast til fyrri umfjöllunar um stöðu og þróun neta í sveitarfélaginu.

2018.Tengir er ekki að ná árangri í bitastraumspjónustu sinni og ólíklegt að það breytist á líftíma greiningarinnar, þrátt fyrir yfir 60% samhliða útbreiðslu tveggja fastaneta og 53% samhliða útbreiðslu ljósleiðaraneta. Lítil áhrif eru af samkeppni farneta í sveitarfélaginu,

2019.Míla nýtur því kaupendastyrks gagnvart Tengir. Þá verður einnig að meta fjárhagslegan styrk Mílu miðað við Tengir sem og stærðar- og breiddarhagkvæmni fyrirtækjanna. Þar sem Síminn hefur ekki sýnt því áhuga að nota bitastraum Tengis fyrir smásölu sína eru vaxtarmöguleikar Tengis takmarkaðir við árangur annarra í smásölusamkeppninni við Símann. Aðgangspunktur Tengis er á Akureyri og smásalar þurfa því að hafa yfir að ráða tengingum þangað til að veita þjónustu sína frá. Þó aðrir en Míla geta útvegað sambönd til Akureyrar er ekki hægt að telja þau nægilegan kost til að virkja smásölusamkeppni í sveitarfélaginu.

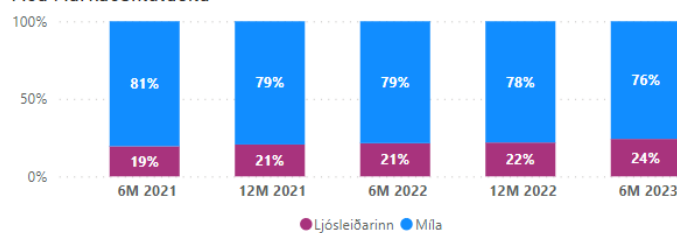
2020. Míla er með mikinn markaðsstyrk á þessum markaði og er markaðshlutdeild 93% í fastaneti en 84% ef tekið er tillit til farneta.

2021. Markaðshlutdeild Símans er einnig afar mikil í Norðurþingi en FST telur hagsmunatengsl Mílu og Símans bera einkenni lóðréttar samþættingar a.m.k. að hluta til sem styrkir stöðu Mílu í sveitarfélaginu. Áframhaldandi aðgangur að bitastraumskerfi Mílu er því nauðsynlegur fyrir samkeppni á smásölustiginu.

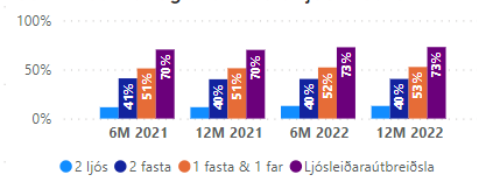
2022. Að ofangreindu virtu metur FST stöðu markaðar 3b í Norðurþingi þá að Míla njóti þar umtalsverðs markaðsstyrks og þörf á að leggja á viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.

6.3.27 Rangárþing eystra

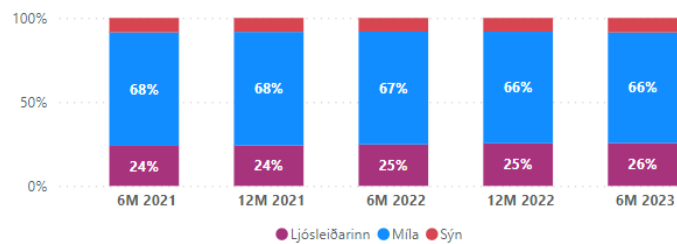
M3a Markaðshlutdeild



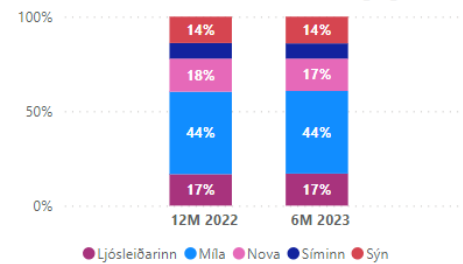
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



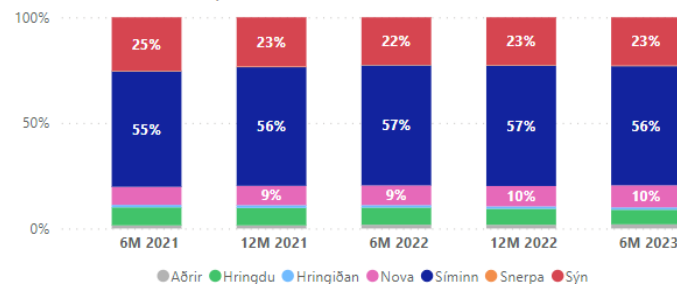
M3b Markaðshlutdeild



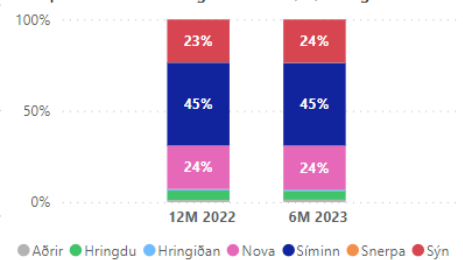
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



2023. Í þriðja samráði FST breytti stofnunin afstöðu sinni um umtalsverðan markaðsstyrk Mílu í Rangárþingi eystra. Ástæða þessa breytinga voru upplýsingar sem komu frá markaðsaðilum í fyrsta samráðinu sem kölluðu á auka gagnaöflun sem leiddu til leiðréttinga á gögnum.

2024. Í Rangárþingi eystra var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 1.070 við mitt ár 2023, þar af um 710 í fastaneti og 360 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum, en 396 sumarhús eru skráð í sveitarfélaginu. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 11% en Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar. Þá veitir Ljósleiðarinn bitastraumspjónustu um eigin heimtaugar. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetspjónustu á svæðinu.

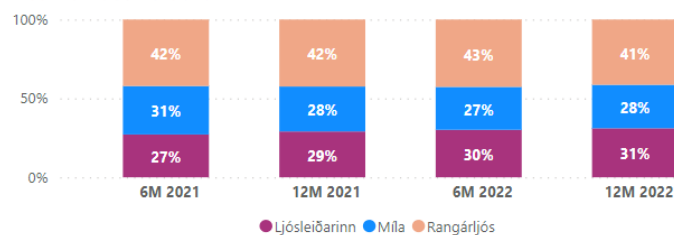
2025. Míla hefur sterka stöðu í sveitarfélaginu á markaði 3a en ljósleiðaranet Ljósleiðarans takmarkast við þéttbýlið á Hvolsvelli. Vísast til fyrri kafla varðandi Rangárþing eystra á markaði 3a um nánari upplýsingar um stöðu og þróun neta.

2026. Markaðshlutdeild Mílu á markaði 3b var 44% um mitt ár 2023 að teknu tilliti til farneta en 66% þegar eingöngu er horft til fastaneta. Markaðshlutdeild Mílu hefur aðeins gefið eftir síðustu misseri þó sú þróun sé ekki hröð. Míla hefur veitt heimtaugaaðgang að heimtauganeti sínu í dreifbýlinu en uppbygging þess nets naut styrkja í áttakinu „Ísland ljóstengt“, auk þess sem sveitarfélagið lagði fram fé til fjármögnunar á verkefninu ásamt íbúum með stofnframlagi. FST telur að opinn aðgangur að ljósleiðaraneti Mílu í dreifbýlinu sé mjög mikilvægur og stuðli að aukinni samkeppni á markaði 3b.

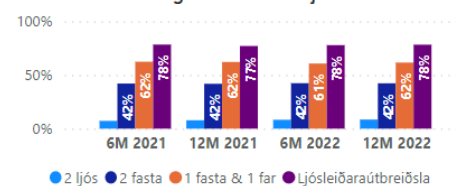
2027. Að teknu tilliti til ofangreinds og áhrifa farneta á samkeppni í sveitarfélaginu metur FST samkeppni vera orðna virka á markaði 3b í Rangárþingi eystra eða verði það a.m.k. á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á markaði 3b í sveitarfélaginu verða því afnumdar. Þessi breyting hefur ekki áhrif á niðurstöðu FST á markaði 3a í sveitarfélaginu en staðfestir mikilvægi þess að Míla haldi áfram að veita opinn heildsöluaðgang að heimtaugum í sveitarfélaginu, sérstaklega þann P2P aðgang sem veittur er í dreifbýlinu en þar má ekki búast við að byggist upp samhliða net, a.m.k. ekki á næstunni..

6.3.28 Rangárþing ytra

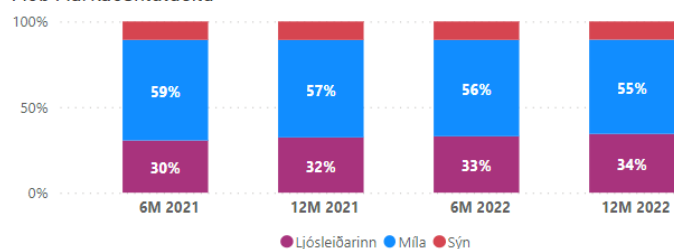
M3a Markaðshlutdeild



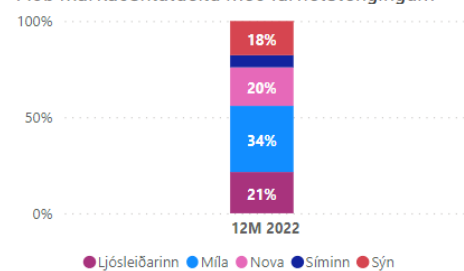
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



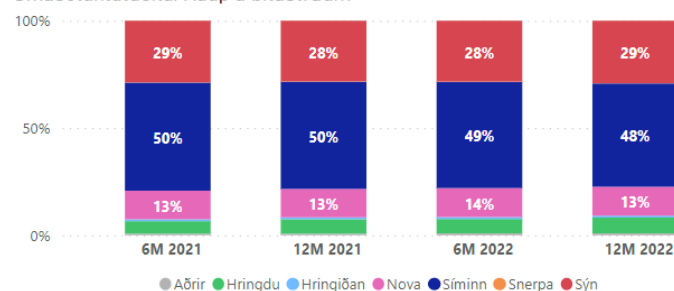
M3b Markaðshlutdeild



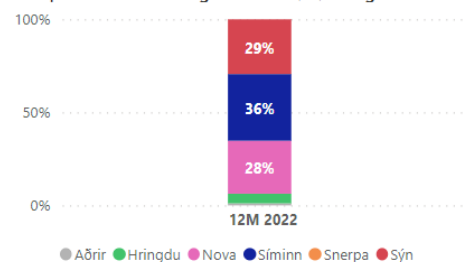
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



2028. Í Rangárþingi ytra var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 1.070 í árslok 2022, þar af um 670 í fastaneti og 400 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum, en til viðbótar lögheimilum og fyrirtækjum eru 616 sumarhús skráð í sveitarfélaginu.

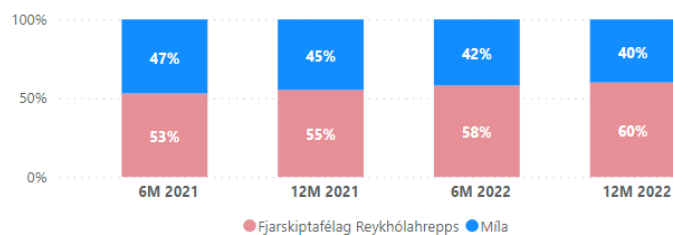
2029. Rangárljós var byggt sem opið net með opinberum styrkjum í dreifbýlinu og hefur Sýn rekið þar bitastraumbúnað. Samhliða net Ljósleiðarans og Mílu eru á Hellu, en Míla að styrkja ljósleiðaraútbreiðslu sína og líkur á að net Mílu verði útbreiddara en Ljósleiðarans. Vísast til umfjöllunar í fyrri kafla um stöðu og þróun neta í Rangárþingi ytra.

2030. Ljósleiðarinn hefur gert samning um kaup á ýmsum kerfum Sýnar, þar með talið bitastraumspjónustu, sem mun styrkja stöðu bitastraumspjónustu. Með því eykst samkeppnisstig á neti Rangárljóss þar sem fleiri smásalar munu þá fá aðgang að neti Rangárljóss. Áhrif farneta eru nokkuð mikil í sveitarfélaginu og hafa áhrif á hlutdeildir á heildsölustiginu.

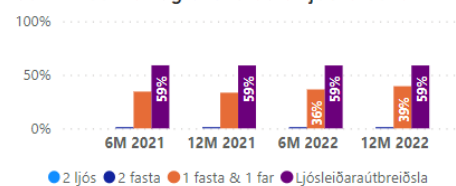
2031. Að teknu tilliti til samkeppni í bitastraumspjónustu á fastanetum og áhrifa farneta á samkeppni í sveitarfélaginu metur FST samkeppni vera orðna virka á markaði 3b í Rangárþingi ytra og líkur á að svo verði áfram á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á markaði 3b í sveitarfélaginu verða því afnumdar.

6.3.29 Reykhólahreppur

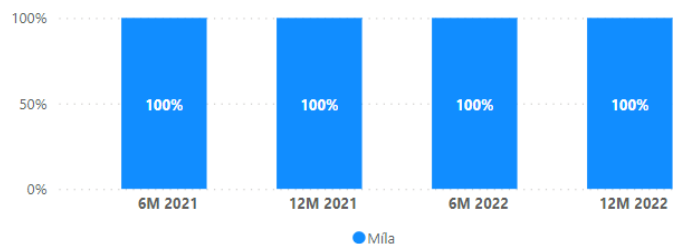
M3a Markaðshlutdeild



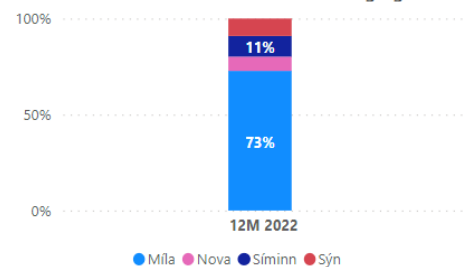
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



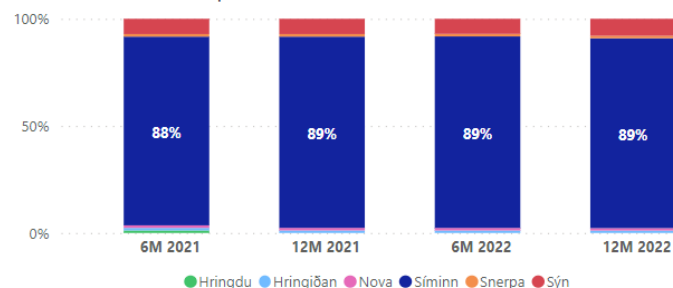
M3b Markaðshlutdeild



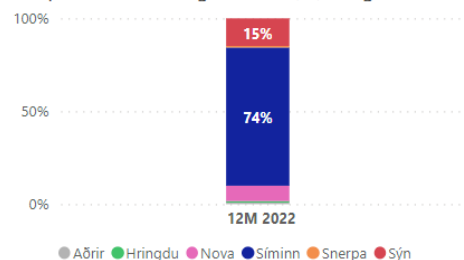
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



2032. Í Reykhólahreppi voru 90 bitastraumstengingar um fastanet við árslok 2022, allar veittar af Mílu sem er eini rekandi bitastraumspjónustu á fastanetum í sveitarfélaginu og það er ólíklegt til að breytast á líftíma greiningarinnar.

2033. Ljósleiðaranet Reykhólahrepps náði til 63% heimila og 58% heimila og vinnustaða samanlagt við árslok 2022 og hefur félagið áform um frekari útbreiðslu á árunum 2023 og 2024. Vísast til fyrri kafla varðandi frekari umfjöllun um útbreiðslu neta í Reykhólahreppi. Áhrifa farneta gætir í einhverjum mæli, en ekki svo að markaðshlutdeild Mílu minnki svo að staða félagsins sé ekki afar sterk.

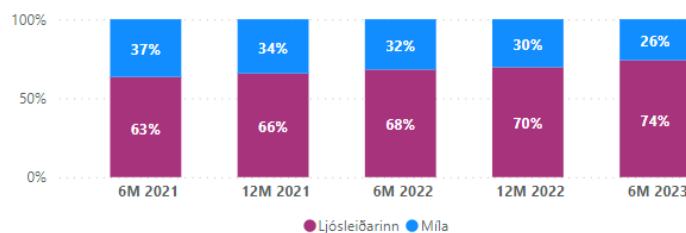
2034. Míla er með mikinn markaðsstyrk á þessum markaði og er markaðshlutdeild 100% í fastaneti en 73% ef tekið er tillit til farneta. Markaðshlutdeild Símans er einnig afar mikil í Reykhólahrepp en FST telur að greina megi einkenni lóðréttrar samþættingar Mílu og Símans a.m.k. að hluta til sem styrkir stöðu Mílu í sveitarfélaginu.

2035. Ólíklegt er að samkeppni verði í bitastraumspjónustu í sveitarfélaginu á líftíma greiningarinnar og farnetspjónusta er ólíkleg til að breyta þeirri mynd. Áframhaldandi aðgangur að bitastraumskerfi Mílu er því nauðsynlegur fyrir samkeppni á smásölustiginu.

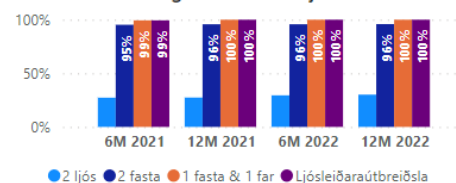
2036. Að ofangreindu virtu metur FST stöðu markaðar 3b í Reykhólahreppi þá að Míla njóti þar umtalsverðs markaðsstyrks og þörf á að leggja á viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.

6.3.30 Seltjarnarnesbær

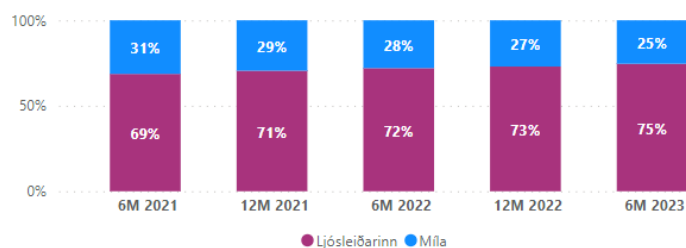
M3a Markaðshlutdeild



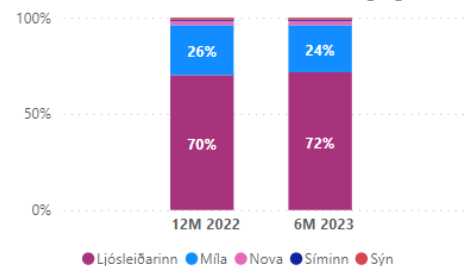
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



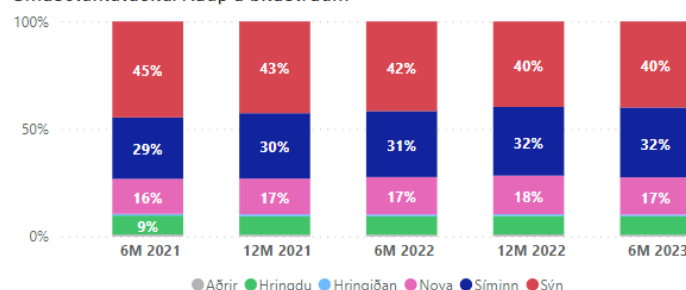
M3b Markaðshlutdeild



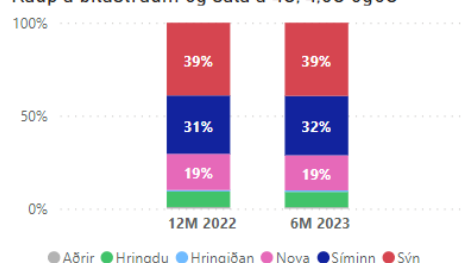
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitaþraum



Kaup á bitaþraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



2037. Í Seltjarnarnesbæ var heildarfjöldi bitaþraumstenginga um 1.780 í árslok 2022 en voru komnar niður í um 1.770 um mitt ár 2023, þar af um 1.700 í fastaneti og 70 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum en ekkert sumarhús skráð í sveitarfélaginu. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitaþraumstenginga 14% en

Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar. Þá veitir Ljósleiðarinn bitastraumspjónustu á eigin ljósleiðaraheimtaugum.

2038. Seltjarnarnesbær er hluti af höfuðborgarsvæðinu, en fremur fámennur hluti þess. Byggðin á höfuðborgarsvæðinu (utan Kjósarhrepps) er samfelld og því má segja að byggðin á Seltjarnarnesi sé eins og hverfi innan höfuðborgarsvæðisins.

2039. Mikil útbreiðsla ljósleiðara- og koparheimtauga er á svæðinu, eða 96% útbreiðsla tveggja fastaneta, en einnig nokkur og vaxandi útbreiðsla samhliða ljósleiðara. Ljósleiðari Ljósleiðarans á þessu svæði náði til 100% lögheimila og vinnustaða í árslok 2022. Miðað við gögn frá Mílu³⁷⁹ var ljósleiðaraútbreiðsla Mílu í lok síðasta árs 36% og miðað við það sem er merkt „Þegar komið í sölu“ og „Staðfest í sölu“ í gögnum Mílu (af heimasíðu Mílu seinni part nóvember 2023) er útbreiðsla Mílu komin í 43% og þá er á áætlun 79 íbúðir til viðbótar á þessu ári, sem þýðir um 48% útbreiðslu í lok 2023. Miðað við að Míla [...]. Samkvæmt því sem kemur fram í áætlun Mílu um niðurlagningu koparkerfisins má gera ráð fyrir því að Míla verði langt komin með að klára ljósleiðaravæðingu í sveitarfélaginu á líftíma greiningarinnar.

2040. Um mitt ár 2023 voru 15% af tengdum heimtaugum í sveitarfélaginu koparheimtaugar en voru 20% í árslok 2022. FST gerir ráð fyrir áframhaldandi fækkun koparheimtauga en síðustu 6 mánuði fækkaði koparheimtaugum óvenju mikið miðað við fyrri misseri og fækkaði þeim hlutfallslega mikið meira en bitastraumstengingum sem fækkaði um 14% fyrstu 6 mánuði ársins 2023. Ef gert er ráð fyrir 20% árlegri fækkun bitastraumstenginga, sem er frekar svartsýn spá miðað við undanfarin ár, og að upptaka á ljósleiðara Mílu haldist óbreytt er ekki að sjá að staða Mílu komi til með að versna næstu ár og því telur FST að þessi þróun með lækkanði hlutdeild Mílu muni ekki halda áfram. Í ljósi sterkrar stöðu Símans á smásölumarkaðinum og þess samnings sem félögin hafa gert sín á milli má gera ráð fyrir að upptaka á ljósleiðara Mílu aukist með tímanum og að Míla nái hlutdeild sem er nær smásöluhlutdeild Símans, sem er 32% í Seltjarnarnesbæ en 37% á höfuðborgarsvæðinu í fastaneti en 32% og 35% ef tekið er tillit til farnetstenginga.

2041. Þetta er þó það sveitarfélag á höfuðborgarsvæðinu, að Kjósarhreppi undanskildum, sem Míla er lengst á eftir ljósleiðaravæðingu Ljósleiðarans og hægustu áformin virðast vera uppi af hálfu Mílu, en þó eins og fram kemur hér að framan standa líkur til þess að Míla muni hafa ljósleiðaravætt þar að umtalsverðu leyti á líftíma greiningarinnar.

2042. Ekki er mikil notkun farnetsbeina á þessu svæði miðað við mörg önnur, en hlutdeild tenginga um farnetsbeina er þó um 4% af bitastraumstengingum í sveitarfélaginu.

2043. Í þessu sveitarfélagi einkennast aðstæður af kröftugri og fjölbreyttri smásölusamkeppni þar sem enginn smásali nýtur yfirburða og smásalinn með hæstu hlutdeildina er með 39% markaðshlutdeild (Sýn) og sá næsti með 32% (Síminn) og sá þriðji með 19% (Nova) og aðrir með 10% við mitt ár 2023. Staða samkeppni á smásölustiginu er því góð á umræddu svæði á íslenskan mælikvarða.

2044. Á heildsölumörkuðum starfa tveir sterkir aðilar, þ.e. Míla og Ljósleiðarinn. Á viðkomandi heildsölumarkaði er nokkur munur á hlutdeild aðila, eða 75% hjá Ljósleiðaranum á móti 25% hjá Mílu við mitt ár 2023. Þá er samhliða útbreiðsla tveggja ljósleiðaraneta nokkur og fer

³⁷⁹ <https://www.mila.is/framkvaemdir/aaetlanir-ljosleidara-og-ljosnets> og útbreiðsluáætlun Mílu.

vaxandi og var um 36% í árslok 2022. Þá er útbreiðsla tveggja fastaneta mjög mikil eða 96% og 100% ef horft er til útbreiðslu eins fastanets og eins farnets. Fram kemur í myndinni hér að ofan að markaðshlutdeild Ljósleiðarans hafi verið að aukast lítillega á kostnað Mílu að undanfögnu. Eins og fram kemur í kafla 5.5.2.5 er þó ýmislegt sem bendir til þess að staða Mílu gæti styrkst frekar en hitt á þessu svæði á líftíma greiningarinnar. Vísast til þeirrar umfjöllunar.

2045.Í 4. mgr. 18. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta segir að verulega há markaðshlutdeild eins fyrirtækis yfir nokkurt tímabil, eða yfir 50%, teljist vera sterk vísbending um umtalsverðan markaðsstyrk, nema í undantekningartilvikum. Hins vegar geti há markaðshlutdeild almennt aðeins virkað sem sterk vísbending um framangreint ef keppinautar geta ekki aukið framboð sitt nægjanlega til að mæta breyttri eftirspurn sem stafa kann af verðhækkun þess fyrirtækis sem er með svo háa hlutdeild. Því hærri sem markaðshlutdeildin er og yfir lengri tíma, þeim mun líklegra er að hún geti gefið vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk. Samkvæmt 5. mgr. er mikilvægt að hafa í huga að undir vissum kringumstæðum getur fjarskiptafyrirtæki með háa markaðshlutdeild ekki starfað að verulegu leyti óháð viðskiptavinum með sterka samningsstöðu, t.d. ef kaupendastyrkur er mikill. Ljóst er að smásalar eins og Nova, Hringdu og að einhverju leyti Sýn hafa þann valkost að færa sig á net Mílu ef Ljósleiðarinn reynir að misbeita styrk sínum á umræddu svæði. Þá gætu aðilar á borð við Símann, Sýn og Nova lagt enn meiri áherslu á umrædda farnetslausn við slíkar aðstæður.

2046.Samkvæmt 7. mgr. ofangreinds ákvæðis kemur svo fram að ef markaðshlutdeild sé há, en undir 50%, skuli FST reiða sig á aðra mikilvæga markaðspætti til að meta umtalsverðan markaðsstyrk. Framkvæma beri ítarlegt mat á efnahagslegum einkennum viðkomandi markaðar áður en dregin er ályktun um tilvist umtalsverðs markaðsstyrks. FST telur að þetta eigi einnig við þótt hlutdeild sé yfir 50%, sérstaklega á tvíkeppnis- eða fákeppnismörkuðum, enda leiða 50% mörkin ekki sjálfkrafa til þess að um umtalsverðan markaðsstyrk sé að ræða. T.d. er ljóst að á tvíkeppnismörkuðum geta bæði fyrirtækin aldrei verið undir 50%.. Það er töluvert önnur staða en ef eitt fyrirtæki er með í kringum 50% og t.d. fjöldi annarra fyrirtækja er með lága hlutdeild. Því er markaðshlutdeild aðeins eitt af mörgum viðmiðum sem horfa þarf til við mat á markaðsstyrk.

2047.Þegar um tvíkeppnismarkað er að ræða er ekki sjálfgefið að ofangreindur munur á markaðshlutdeild leiði sjálfkrafa til þess að fyrirtækið með hærri hlutdeildina teljist vera í markaðsráðandi stöðu. T.a.m. gerði framkvæmdastjórn ESB athugasemdir við áform DBA um slíkt í danska málinu eins og að framan greinir. Um var að ræða sveitarfélagið Ikast, þar sem Energi Ikast Fibernet var með 67% markaðshlutdeild og er hreint heildsölufyrirtæki. Eftir alvarlegar athugasemdir framkvæmdastjórnarinnar dró DBA þau áform til baka og taldi virka samkeppni ríkja í þessu sveitarfélagi.

2048.Fjárhagslegur styrkur Mílu er mikill og hefur félagið fulla burði til að veita Ljósleiðaranum harða samkeppni á svæðinu. Eins og að ofan greinir er líklegt að hlutdeild Mílu hækki á líftíma greiningarinnar, sérstaklega þegar líður á hana, eftir því sem ljósleiðaraútbreiðslu fyrirtækisins vindur fram. Auk þess sækir Míla það fast að fá Nova í viðskipti á sínum fastanetum og telur FST líklegt að það gerist á líftíma greiningarinnar, þó erfitt sé að spá fyrir um það í hve miklum mæli það verður. Ekki þarf mikinn fjölda viðskiptavina Nova, sem verið hafa á Ljósleiðarneti Ljósleiðarans, til að færa sig á net Mílu svo

Þessi munur sem er í dag á markaðshlutdeildunum minnki umtalsvert. Þá hefur Sýn möguleika á að færa sig í auknum mæli af neti Ljósleiðarans á net Mílu, þó í minna mæli sé en Nova. Þegar Míla losnar undan kvöðum í þessu sveitarfélagi í kjölfar markaðsgreiningar þessarar er heldur ekki útilokað að félagið geti beitt sér af auknum þunga í samkeppninni. Í þeim staðföngum þar sem Ljósleiðarar Mílu og Ljósleiðarans eru báðir í boði er líklegt að Síminn muni halda því að viðskiptavinum sínum að nota Ljósleiðara Mílu vegna ákvæða þjónustusamnings Mílu og Símans. Líklegra er að það muni gerast í auknum mæli þegar á líður líftíma greiningarinnar og svigrúm Símans til kaupa af öðrum en Mílu minnkar.

2049. Eins og fjallað var um í köflum 6.1.3.8 (Samantekt og ályktanir um helstu langtíma aðgangssamninga) og 6.1.5.9 (Lóðrétt samþætting) hefur Míla langtímasamning við Símann, stærsta smásalann á tengdum smásöllumarkaði á þessu svæði. Eins og þar greinir eru ennþá til staðar einkenni lóðréttar samþættingar á milli Mílu og Símans a.m.k. að hluta til og eru víðtæk viðskiptatengsl milli félaganna, sem styrkir stöðu Mílu á svæðinu. Þótt markaðshlutdeild Símans sé með lægra móti í þessu sveitarfélagi en flestum öðrum, eða 32%, er ekki útilokað að Míla muni á líftíma greiningarinnar fá stærri skerf af viðskiptavinum Nova og Sýnar í sveitarfélaginu, sem myndi þá minnka þann mun sem nú er á milli hlutdeilda Ljósleiðarans og Mílu.

2050. Þá er kaupendastyrkur gagnvart Mílu takmarkaður á svæðinu en töluverður gagnvart Ljósleiðaranum af hálfu Sýnar, Nova og Hringdu. Þá er líklegt að draga muni úr þeirri fjölgun viðskiptavina Símans á neti Ljósleiðarans sem verið hefur síðustu 2 árin þegar líður á líftíma greiningarinnar, Ljósleiðaraútbreiðslu Mílu vindur fram og svigrúm Símans til að versla við aðra en Mílu minnkar. Sú þróun í markaðshlutdeild á viðkomandi heildsöllumarkaði sem hefur verið síðustu misseri á þessu svæði getur því snúist fljótt við og það með umtalsverðum hætti. Sóknarfæri Mílu virðast auk þess vera meiri en Ljósleiðarans á þessu svæði á viðkomandi markaði.

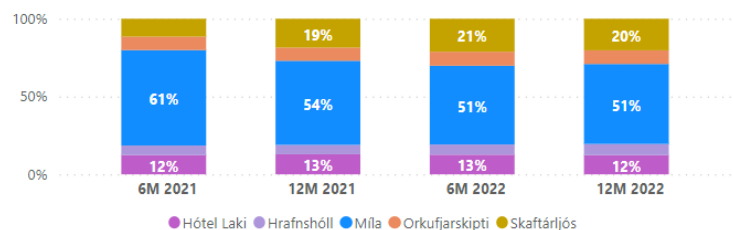
2051. Miðað við ofangreint, og sér í lagi þá góðu stöðu sem er á tengdum smásöllumarkaði á þessu svæði og háa samhliða útbreiðslu fastaneta, telur FST ekki forsendur, hvorki miðað við núverandi stöðu eða út frá framsýnu sjónarhorni, fyrir því að útnefna Ljósleiðarann með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi landfræðilegum markaði, þrátt fyrir framangreinda aukningu markaðshlutdeildar Ljósleiðarans á fyrri hluta ársins 2023. Á hún sér skýringar sem grein hefur verið gerð fyrir hér að framan, og telur FST að verulega muni hægja á þeirri aukningu á næstu mánuðum og misserum og að á seinni hluta líftímans sé líklegt að hún gangi til baka að nokkru eða jafnvel umtalsverðu leyti. Þarna stefnir t.a.m. í mun meiri samhliða Ljósleiðaravæðingu en á flestum þeim svæðum sem Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk á landsbyggðinni. Ekki verður séð að Ljósleiðarinn geti hagað sér þarna án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Tilraunir til slíks gætu haft afleiðingar á öllu höfuðborgarsvæðinu, ef aðilar á borð við Nova, Sýn og Hringdu myndu snúa sér í auknum mæli að Mílu. Miðað við fjarhagslegan styrk Mílu þá gæti það félag einnig ákveðið að Ljósleiðaravæða hraðar í sveitarfélaginu en núverandi áform ganga út á. Gæti Míla eflaust lokið Ljósleiðaraútbreiðslu sinni í sveitarfélaginu á innan við ári ákveði félagið það.

2052. FST telur því að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3b í Seltjarnarnesbæ og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar, þrátt fyrir framangreinda aukningu markaðshlutdeildar Ljósleiðarans á fyrri hluta ársins 2023. Á hún sér skýringar sem grein hefur verið gerð fyrir hér að framan, og telur FST að verulega muni hægja á þeirri aukningu á næstu mánuðum og

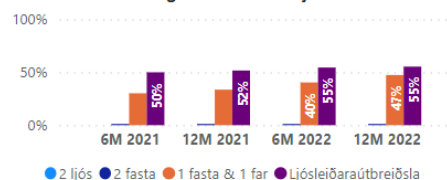
misserum og að á seinni hluta líftímans sé líklegt að hún gangi að nokkru leyti eða jafnvel að umtalsverðu leyti til baka. Þarna stefnir m.a. í mun meiri samhliða ljósleiðaravæðingu en á flestum þeim svæðum sem Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk á landsbyggðinni. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott á þessu svæði.

6.3.31 Skaftárhreppur

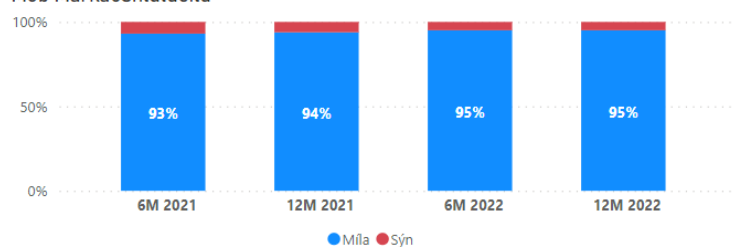
M3a Markaðshlutdeild



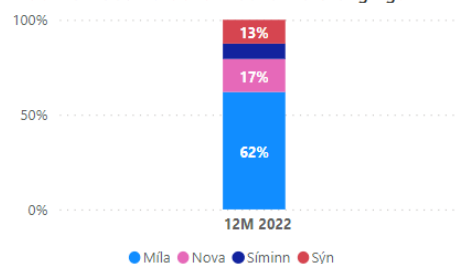
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



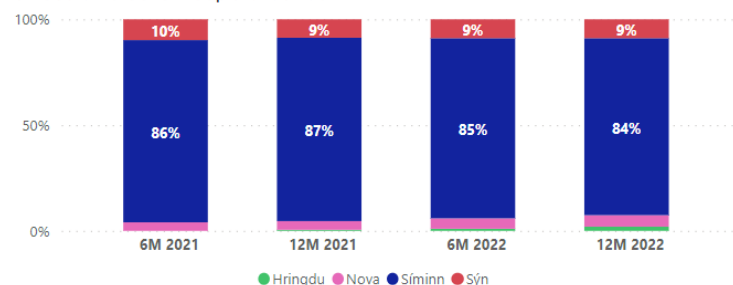
M3b Markaðshlutdeild



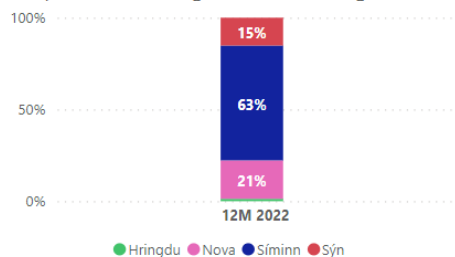
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



2053.Í Skaftárhreppi voru 310 bitastraumstengingar í þjónustu í árslok 2022, þar af 202 á fastanetum og 108 á farnetum. Um útbreiðslu og þróun neta vísast til umfjöllunar um sveitarfélagið í kafla hér að ofan vegna markaðar 3a, en Míla var þar metin með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði í sveitarfélaginu.

2054.Míla er með mikinn markaðsstyrk á þessum markaði og er markaðshlutdeild Mílu 95% í fastaneti en 62% ef tekið er tillit til farneta. Markaðshlutdeild Símans er einnig afar mikil í sveitarfélaginu en FST telur að greina megi einkenni lóðréttrar samþættingar Mílu og Símans a.m.k. að hluta til sem styrkir stöðu Mílu í sveitarfélaginu.

2055.Samhliða útbreiðsla fastaneta er lítil sem engin í sveitarfélaginu og Míla nýtur kaupendastyrks gagnvart smáum ljósleiðaranetum Hrafnshóls og Skaftárljóss sem stærsti rekandi bitastraumsþjónustu í sveitarfélaginu. Þá hefur Míla fest kaup á neti sem kennt er við Hótel Laka³⁸⁰ en Sýn hefur rekið bitastraumsbúnað á því neti. Innkoma Ljósleiðarans sem bitastraumsveitanda með yfirtöku á bitastraumskerfi Sýnar er ólíkleg til að hafa þar þau áhrif

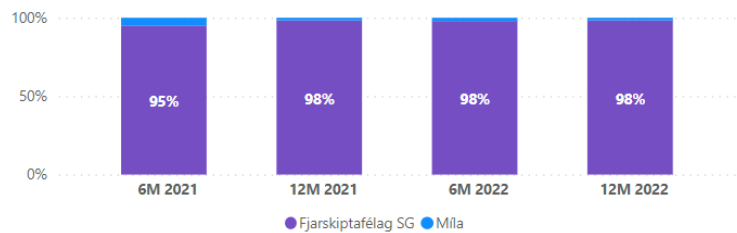
³⁸⁰ Það net var komið í eigu DigraKletts ehf.

að valdi slíkum þrýstingi á stöðu Mílu að hún verði ekki umtalsvert sterk til næstu ára. Áhrif farneta eru ólíkleg til að breyta þessari stöðu Mílu svo séð verði innan líftíma greiningarinnar.

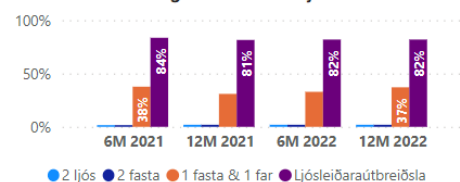
2056. Að ofangreindu virtu metur FST stöðu markaðar 3b í Skaftárhreppi þá að Míla njóti þar umtalsverðs markaðsstyrks og að þörf er á að leggja á viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.

6.3.32 Skeiða- og Gnúpverjahreppur

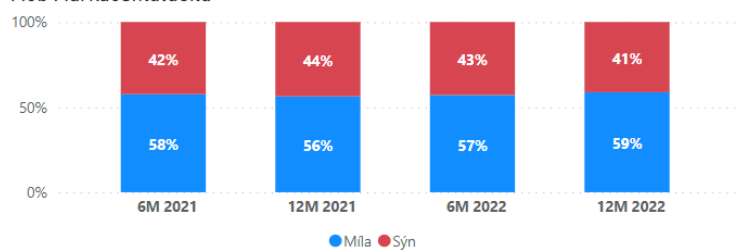
M3a Markaðshlutdeild



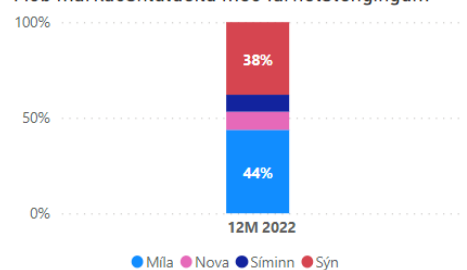
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



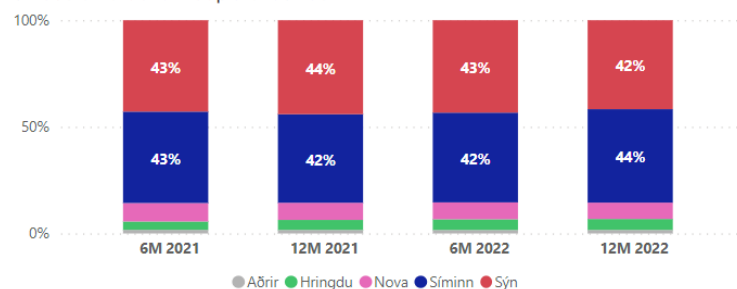
M3b Markaðshlutdeild



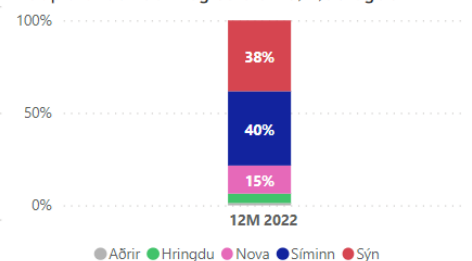
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



2057. Í Skeiða- og Gnúpverjahreppi voru 316 bitastraumstengingar í notkun við árslok 2022, þar af 325 á fastanetum og 81 á farnetum. Í sveitarfélaginu er Fjarskiptafélag Skeiða- og Gnúpa með 98% hlutdeild á markaði 3a, en netið er opið net, byggt fyrir opinberan stuðning.

2058. Við árslok 2022 ráku bæði Míla og Sýn bitastraumskerfi með nokkuð jafnri hlutdeild, Míla þó sýnu meiri sem farið hefur hægt vaxandi hin síðustu misseri. Áhrifa farneta gætir í einhverjum mæli en Míla hefur 44% hlutdeild á móti 38% hlutdeild Sýnar að teknu tilliti til farneta á þeim tímapunkti.

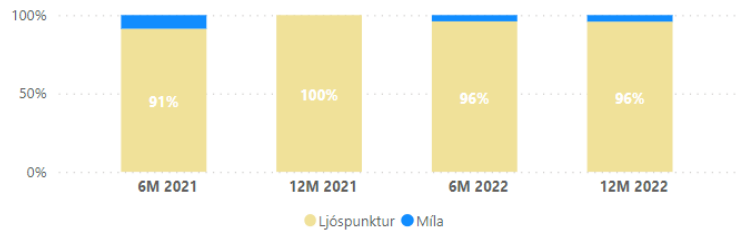
2059. Ljósleiðarinn hefur gert samning um kaup á netum Sýnar og tekið yfir bitastraumspjónustu Sýnar. Þá er væntanlegt að samkeppni eflist á smásölustigi þegar fleiri smásalar hafa aðgang að tveimur bitastraumsnetum til að veita þjónustu sína yfir.

2060. Þegar litið er með framsýnum hætti á stöðu og þróun bitastraumsmarkaðar í sveitarfélaginu þá metur FST það svo að virk samkeppni sé komin á markað 3b í Skeiða- og Gnúpverjahreppi og líklegt sé að svo verði á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem til þessa

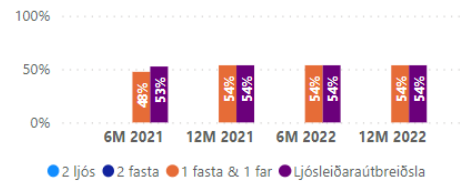
hafa verið í gildi gagnvart á Mílu í umræddu sveitarfélagi á markaði 3b verða þá einnig afnumdar.

6.3.33 Skorradalshreppur

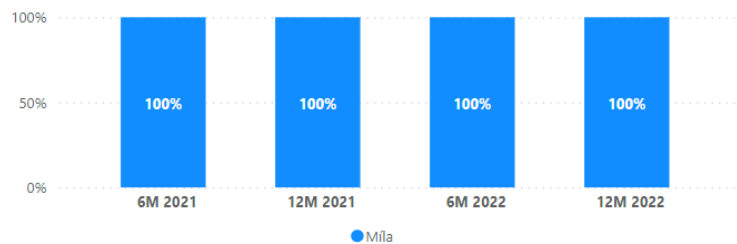
M3a Markaðshlutdeild



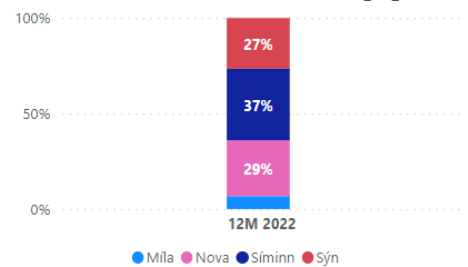
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



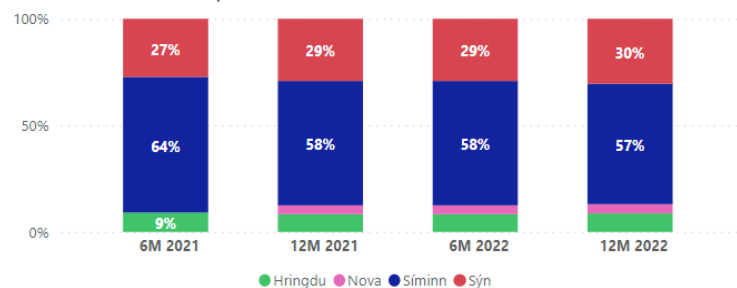
M3b Markaðshlutdeild



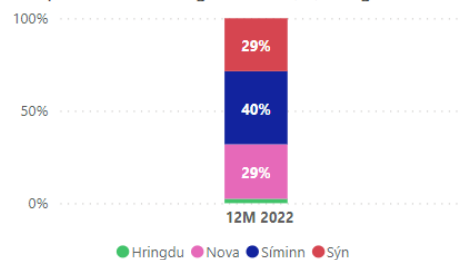
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



2061.Í Skorradalshreppi eru 332 bitastraumstengingar við árslok 2022, þar af 24 virkar á heimtaugum, nær allar á neti Ljós punkts, sem byggt hefur verið með opinberum stuðningi. Aðgangur að netinu er því undir reglum ríkisstyrkja og opinn og rekur Míla bitastraumskerfi á netinu. Hins vegar er mikill fjöldi sumarhúsa í sveitarfélaginu og smásöluhlutdeildir bera þess merki þegar þjónusta um farnet er tekin með, en bitastraumstengingar um straumfædda farnetsbeina voru 316 talsins við árslok 2022.

2062.Í smásölu yfir fastanet er Síminn með umtalsverða hlutdeild eða 57% og Sýn kemur þar næst með 30%. Þó Míla njóti 100% hlutdeildar á bitastraumi yfir fastanet er hlutdeild fyrirtækisins fjórða minnst þegar farnet Símans, Nova og Sýnar eru talin með vegna smásölu þeirra, en innri not fyrirtækjanna á þessu sviði teljast til viðkomandi heildsölumarkaðar.

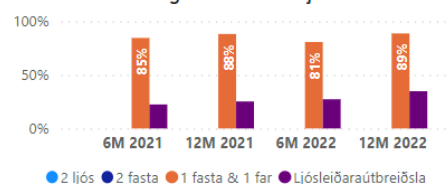
2063.Þegar litið er til heildsöluhlutdeilda á markaði 3b að teknu tilliti til farnetsþjónustu telur FST að virk samkeppni sé í Skorradalshreppi á viðkomandi markaði og verði svo á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem hvílt hafa á Mílu í sveitarfélaginu verða því afnumdar.

6.3.34 Suðurnesjabær

M3a Markaðshlutdeild



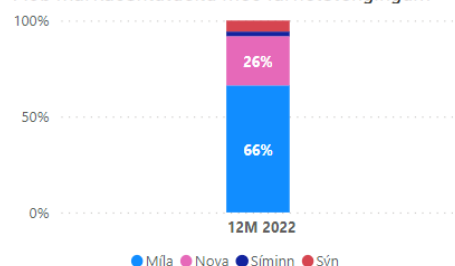
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



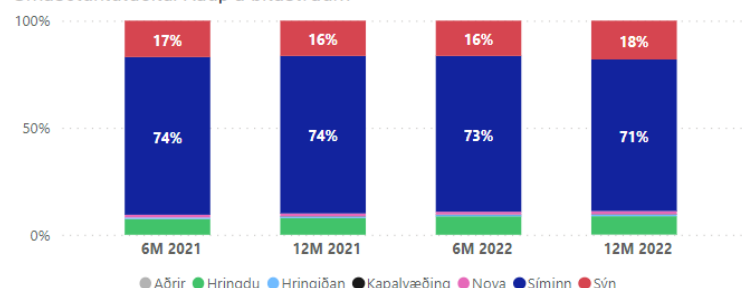
M3b Markaðshlutdeild



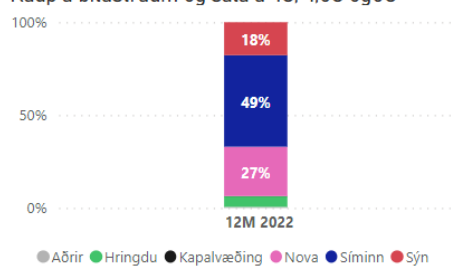
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



2064. Virkar bitastraumstengingar við árslok 2022 voru 1.583, þar af 1.048 á fastlínu, allar á netum Mílu, þar af nærri tveir þriðju yfir VDSL kerfi fyrirtækisins. Farnetstengingar yfir straumfædda farnetsbeina voru 535. Míla hefur lagt ljósleiðara til 37% lögheimila og 35% heimila og vinnustaða samanlagt. Þjónusta yfir koparnet er því á meirihluta fastanetstenginga í sveitarfélaginu. Síminn er með mikla markaðshlutdeild, 71% á þjónustu veittri yfir fastanet en 49% þegar tekið er tillit til farnetstenginga, en þær hafa nokkur áhrif í sveitarfélaginu.

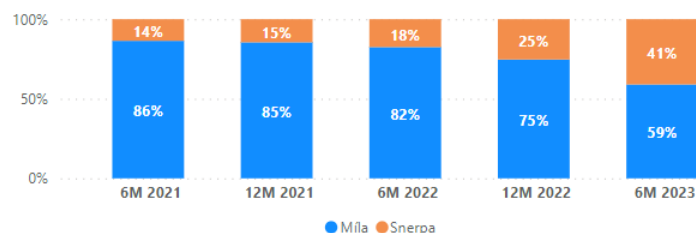
2065. Að mati FST er ekki fyrirsjáanlegt að annar aðili byggji nýtt ljósleiðara- né bitastraumskerfi þar í samkeppni við net Mílu innan næstu missera og þó svo yrði verða að teljast litlar líkur á að slíkt net nái slíkum árangri að hlutdeild Mílu yrði raskað sem marktækt næmi. Þar má einnig nefna afar háa hlutdeild Símans í smásölu á tengdum markaði sem styrkir stöðu Mílu en FST telur að greina megi einkenni lóðréttrar samþættingar félagana a.m.k. að hluta til.

2066. Ekki er verulegur samkeppnisþrýstingur frá farnetum á bitastraumskerfi Mílu og var Míla með 66% hlutdeild í bitastraumspjónustu að teknu tilliti til farneta í árslok 2022.

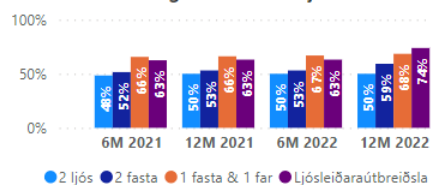
2067. Í ljósi ofangreinds telur FST nauðsynlegt að útnefna Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b í Suðurnesjabæ. Telur FST því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu í sveitarfélaginu.

6.3.35 Súðavíkurhreppur

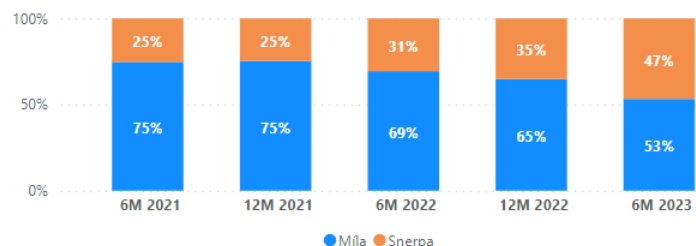
M3a Markaðshlutdeild



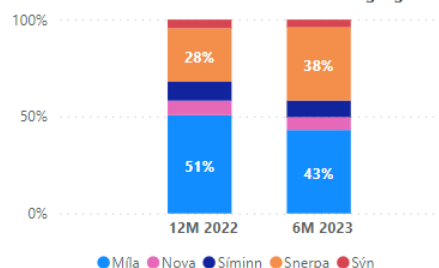
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



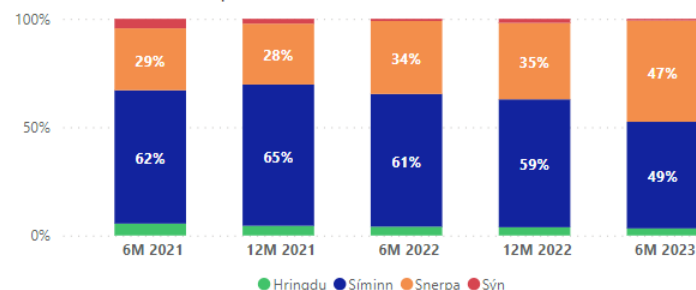
M3b Markaðshlutdeild



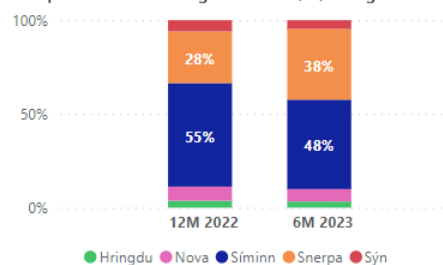
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



2068.Í Súðavíkurhreppi voru 134 virkar bitastraumstengingar í árslok 2022, þar af 105 á fastanetum en 29 yfir straumfædda farnetsbeina. Bitastraumstengingum á fastaneti fjölga í 122 við mitt ár 2023 og er meginþorri fjölgunarinnar á bitastraumi yfir ljósleiðaraheimtaugar Snerpu. Bæði Míla og Snerpa hafa yfir ljósheimtaugum að ráða en hratt minnkandi hluti bitastraums er veittur með VDSL kerfum á koparlínunum. Samhliða útbreiðsla tveggja ljósleiðaraneta við árslok 2022 var til 50% lögheimila og vinnustaða, en 59% þeirra höfðu þá aðgang að fastanetum frá tveimur aðilum. Í heild náði útbreiðsla ljósleiðara til 75% heimila og vinnustaða við þann tímapunkt. Útbreiðsla við mitt ár 2023 liggur ekki fyrir.

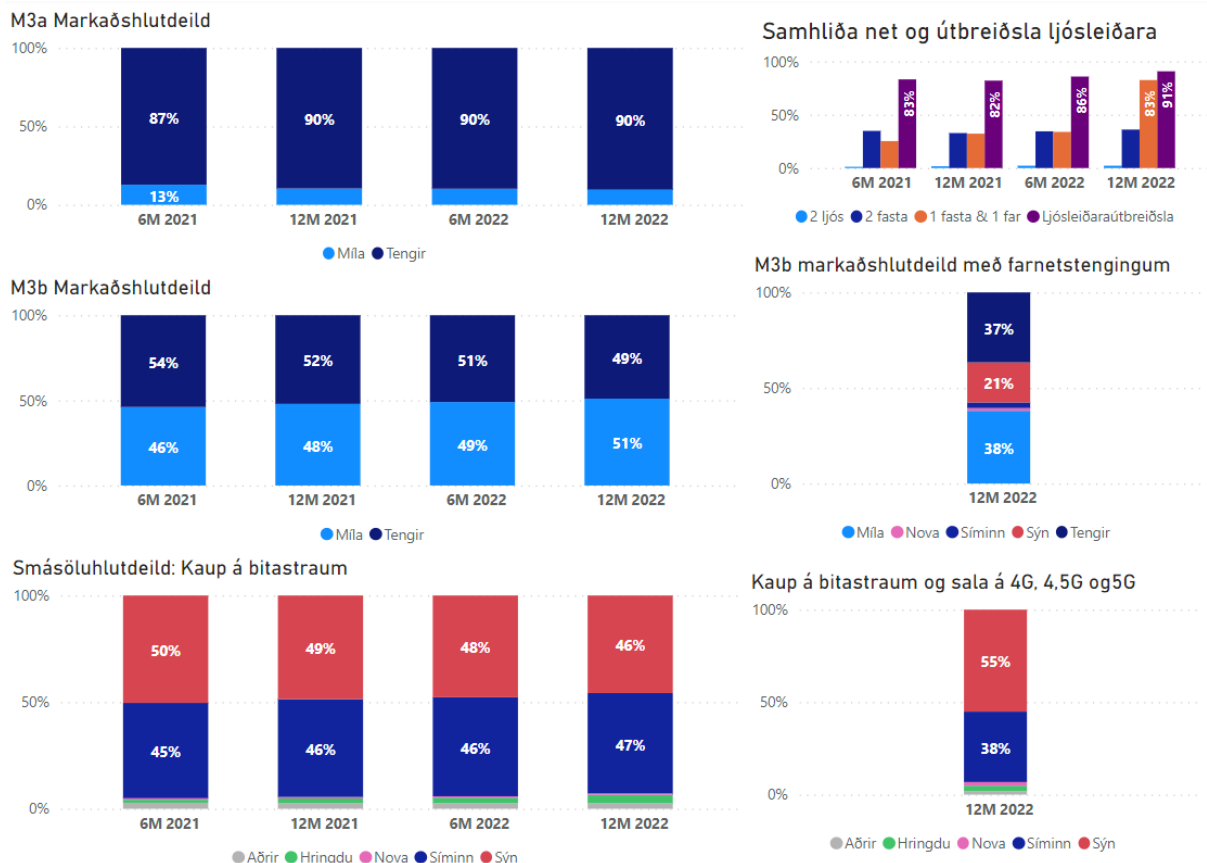
2069.Snerpa er lóðrétt samþætt fyrirtæki sem ræður yfir eigin heimtaugum, bitastraumskerfum sem byggja á eigin ljósheimtaugum og rekur einnig smásölu sem nýtir eigin innviði en einnig aðgang að bitastraum Mílu. Snerpa veitir heildsöluaðgang að bitastraumspjónustu sinni yfir ljós. Nokkuð er um farnetstengingar í sveitarfélaginu sem sést á hlutdeildum 3b þegar farnetstengingar eru taldar með. Að teknu tilliti til farnetstenginga var markaðshlutdeild Mílu 51% á markaði 3b í árslok 2022 en 43% við mitt ár 2023, á meðan hlutdeild Snerpu vex úr 28% í 38%.

2070.Vöxtur í fjölda í bitastraumspjónustu hjá Snerpu var meiri en gert var ráð fyrir í fyrra samráðinu. Þó er rekstur og efnahagur Snerpu takmarkaður í samanburði við Mílu og þ.a.l. er fjárfestingargeta félagsins ekki eins mikil. Snerpa er um leið keppinautur og viðskiptavinur Mílu á markaði 3b og samkeppni Snerpu á smásölustiginu og árangur félagsins þar byggir m.a. á aðgangi að ljósheimtaugum Mílu. Aðgangur að bitastraumspjónustu Mílu er enn mikilvægur

fyrir smásölusamkeppni í sveitarfélaginu, þar sem aðgangur að bitastraumsþjónustu Snerpu er einungis á starfssvæði þess á Vestfjörðum á meðan aðgangssleið 3 hjá Mílu veitir smásölum á viðkomandi markaði aðgang frá Reykjavík. Í ljósi breyttrar markaðshlutdeildar Snerpu á markaði 3b í Súðavíkurbætti metur FST að virk samkeppni sé komin á, eða hið minnsta stefni sterklega í þá átt, og líklegt að virk samkeppni verði í sveitarfélaginu á líftíma greiningarinnar.

2071. Þær kvaðir sem hvílt hafa á Mílu í sveitarfélaginu er því felldar niður.

6.3.36 Svalbarðsstrandarhreppur



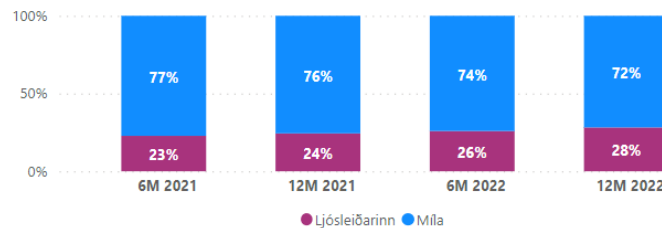
2072. Í Svalbarðsstrandarhreppi eru 205 bitastraumstengingar í notkun þar af 156 á heimtaugum fastaneta og er Tengir með 90% hlutdeild af þeim en VDSL er nýtt á fáeinum koparheimtaugum Mílu. Tengingar um straumfædda farnetsbeina eru 52. Svalbarðseyri er lítill þéttbýlisstaður en dreifbýli sveitarfélagsins er meðfram austurströnd Eyjafjarðar. Um 100 sumarhús eru skráð í sveitarfélaginu.

2073. Tengir veitir aðgang að ljósheimtaugum sínum og Míla hefur byggt upp árangursríkan rekstur í bitastraumsþjónustu, sem er í samkeppni við bitastraumsþjónustu Tengis. Á fastanetum sveitarfélagsins eru hlutdeildir Tengis og Mílu jafnar og hafa verið um nokkurt skeið. Farnet hafa nokkur áhrif til styrkingar á smásöluhlutdeild Sýnar í sveitarfélaginu, en 100 sumarhús eru í sveitarfélaginu.

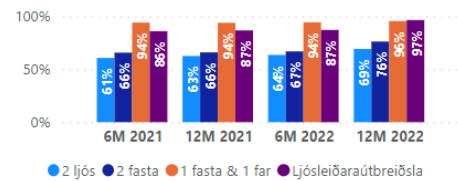
2074. Í ljósi þessa metur FST virka samkeppni á markaði 3b vera í Svalbarðsstrandarhreppi og líklegt sé að svo verði áfram á líftíma greiningarinnar. Því verða þær kvaðir sem hvílt hafa á Mílu á markaði 3b í sveitarfélaginu afnumdar.

6.3.37 Sveitarfélagið Árborg

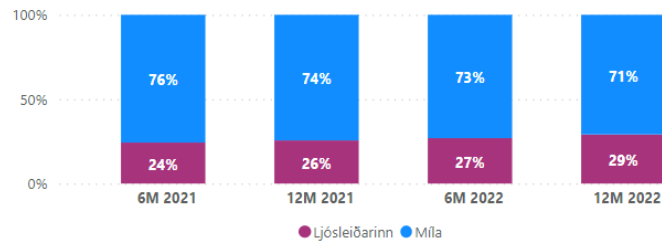
M3a Markaðshlutdeild



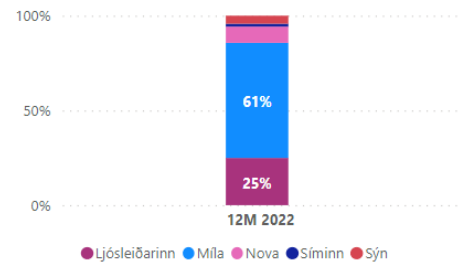
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



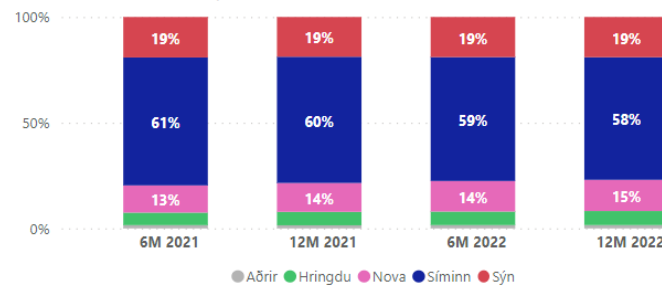
M3b Markaðshlutdeild



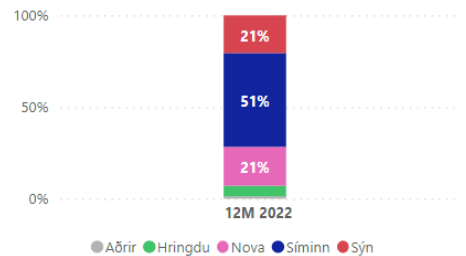
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



2075. Í Sveitarfélaginu Árborg eru 4.992 bitastraumstengingar í þjónustu við árslok 2022, þar af 4.480 á heimtaugum fastlínuneta og 416 virkir straumfæddir netbeinar. Á Selfossi eru bæði Ljósleiðarinn og Míla með mikla og jafna útbreiðslu ljósheimtauga. Ljósleiðarinn hefur lagt til dreifðari byggðarinnar rétt sunnan Selfoss, en Míla til nýlegs þéttbýlishverfis miðja vega milli Selfoss og Eyrarbakka. Bæði félögin ráða yfir ljósleiðaralögnum til Eyrarbakka og Stokkseyrar, en einungis Míla hefur lagt heimtaugar í þeim bæjum. Ljósleiðaraútbreiðsla þar er þó ekki jafn almenn og á Selfossi 445 tengingar eru virkar á VDSL kerfum í sveitarfélaginu.

2076. Útbreiðsla ljósleiðara er til 97% heimila og fyrirtækja sveitarfélagsins og samhliða útbreiðsla tveggja fastaneta er til 76% þeirra. Aðgangur heimila og fyrirtækja að einu fastaneti og hið minnsta einu farneti með góðum styrk er hjá 96% þeirra.

2077. Markaðshlutdeild Mílu er mikil á bitastraumsmarkaði en hefur farið minnkandi á meðan hlutdeild Ljósleiðarans vex. Hlutdeild Mílu á viðkomandi markaði var 71% í árslok 2022 og 61% að teknu tilliti til farneta. Síminn nýtur mikillar markaðshlutdeildar sem að styrkir stöðu Mílu í ljósi langtímasamninga félaganna sem bera einkenni lóðréttar samþættingar.

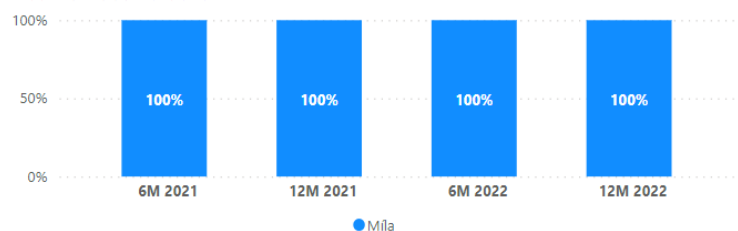
2078. Miðað við ofangreint og þá sérstaklega vegna mikillar samhliða útbreiðslu fastaneta, telur FST ekki forsendur, hvorki miðað við núverandi stöðu eða út frá framsýnu mati, fyrir því að útnefna Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi landfræðilegum markaði. Samkeppnisþrýstingur frá neti Ljósleiðarans er til staðar og er fyrirtækið að ná hægum árangri. Ekki verður séð að Míla geti hagað sér þarna án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina

og neytenda, þar sem bæði heildsöluviðskiptavinir félagsins og neytendur á smásölumarkaði hafa nær ætíð annan kost, annað hvort hjá Ljósleiðaranum, eða gegnum farnet.

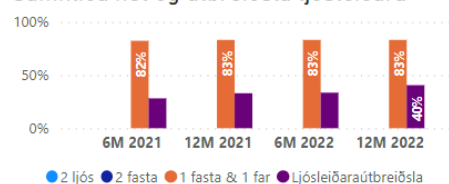
2079.FST telur því að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3b í Sveitarfélaginu Árborg og verði það út áformaðan líftíma greiningarinnar. Verða kvaðir þær sem hvílt hafa á Mílu því felldar brott á þessu svæði.

6.3.38 Sveitarfélagið Vogar

M3a Markaðshlutdeild



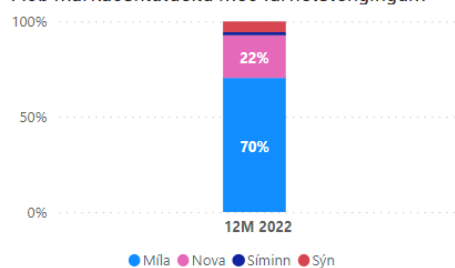
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



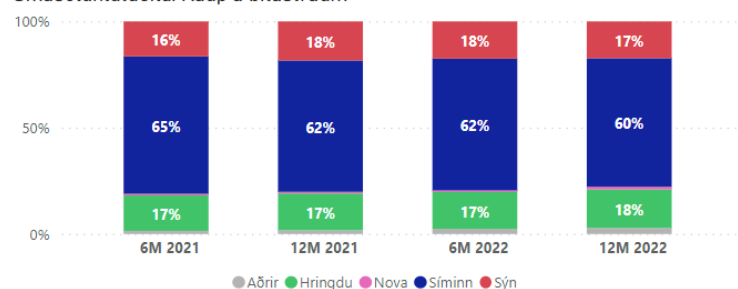
M3b Markaðshlutdeild



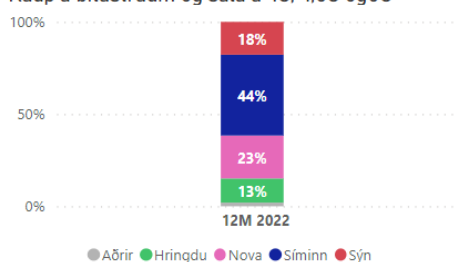
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4,5G og 5G



2080.Í árslok 2022 voru 550 bitastraumstengingar virkar í Sveitarfélaginu Vogum, 387 þeirra á fastanetum og 163 um straumfædda farnetsbeina.

2081.Sveitarfélagið Vogar einkennist af litlum þéttbýliskjarna þar sem mikill meirihluti íbúa býr og nokkrum húsum meðfram ströndinni norðaustur af þéttbýlinu. Míla hefur lagt ljósleiðara til bæjarins og bæjanna við ströndina. Dreifbýlið hefur aðgang að ljósheimtaug Mílu en aðeins lítill hluti þéttbýliskjarnans.

2082.Míla nýtur því 100% hlutdeildar á bæði heimtaugaleigu og bitastraumspjónustu yfir fastanet, en áhrifa farneta gætir og hefur Nova nokkra hlutdeild á þeim vettvangi.

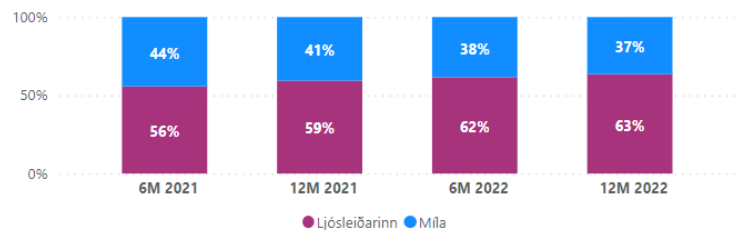
2083.Ljósleiðarinn hefur gert samning við Mílu um sameiginlega framkvæmd í uppbyggingu til heimila. FST telur að þrátt fyrir að sameiginlegum framkvæmdum verði líklega lokið á fyrri hluta gildistíma greiningarinnar er ólíklegt að Ljósleiðarinn nái slíkri markaðshlutdeild innan gildistímans að veruleg áhrif hafi á stöðu Mílu í sveitarfélaginu en þar hefur Míla nú 70% hlutdeild þegar tekið er tillit til farneta. Meðal annars er það þar sem telja má ólíklegt að

Ljósleiðarinn nái til marksverðs hluta þeirra staðfanga sem þegar hafa ljósleiðarheimtaug frá Mílu. Sömuleiðis kemur til há markaðshlutdeild Símans en FST telur að greina megi einkenni lóðréttrar samþættingar Mílu og Símans a.m.k. að hluta til sem styrkir stöðu Mílu í sveitarfélaginu.

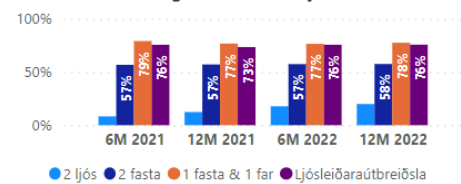
2084. FST útnefnir því Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b í Sveitarfélaginu Vogum og telur FST því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu í sveitarfélaginu.

6.3.39 Sveitarfélagið Ölfus

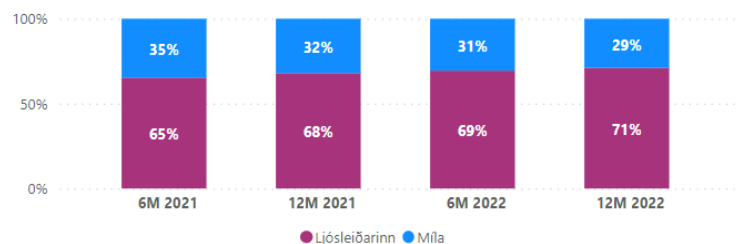
M3a Markaðshlutdeild



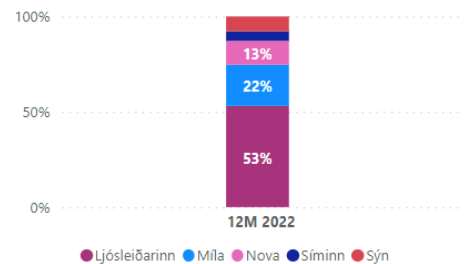
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



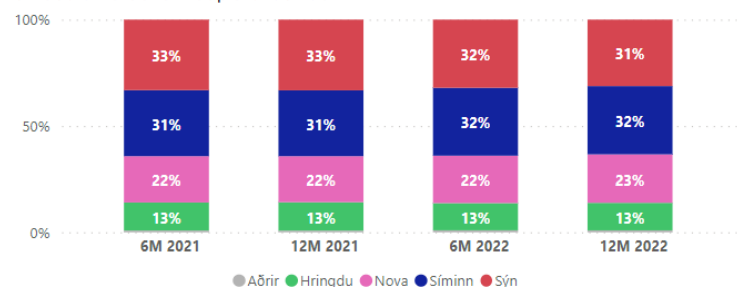
M3b Markaðshlutdeild



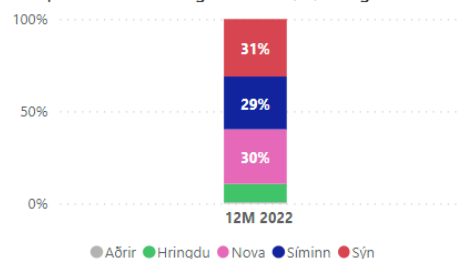
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásölulutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



2085. Í sveitarfélaginu Ölfus voru 1.140 virkar bitastraumstengingar í árslok 2022, en 851 þeirra voru á bitastraumi yfir fastanet og 289 yfir straumfædda farnetsbeina.

2086. Ljósleiðari Ljósleiðarans náði til 73% heimila og vinnustaða og 98% heimila í lok árs 2022, en fjöldi virkra bitastraumstenginga á fastaneti Ljósleiðarans hefur vaxið töluvert undanfarin ár. Net Ljósleiðarans nær til dreifbýlis sveitarfélagsins en FST gerir ekki ráð fyrir að á því svæði verði lagt annað samhliða net á næstunni.

2087. Um aðra umfjöllun um stærðir og þróun tenginga í Sveitarfélaginu Ölfus vísast til fyrri umfjöllunar í kaflanum hér á undan, en þar kemur meðal annars fram að samhliða útbreiðsla tveggja fastaneta er með þeim hætti að 42% lögheimila og vinnustaða hafa aðeins aðgang að einu fastaneti, og þar með einni bitastraumspjónustu, sem er þjónusta Ljósleiðarans í miklum meirihluta tilvika. Þá hefur Míla hóflegar útbreiðsluáætlanir um frekari uppbyggingu ljósleiðara í sveitarfélaginu.

2088. Markaðshlutdeild Ljósleiðarans var 71% í fastaneti við lok árs 2022 en 53% ef tekið er tillit til farneta.

2089. Smásölusamkeppni byggir því á aðgangi að bitastraumspjónustu Ljósleiðarans hvað verulegan hluta neytenda varðar. Þegar lítið er á stöðu Ljósleiðarans í hlutdeild á heildsölumarkaði bitastraums er ekki líklegt að mikil hlutdeild Ljósleiðarans raskist á líftíma greiningarinnar.

2090. Í ljósi ofangreinds útnefnið FST Ljósleiðarann sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b í Sveitarfélaginu Ölfus og telur nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á félagið á viðkomandi svæði.

6.3.40 Tjörneshreppur



2091. Í Tjörneshreppi voru 26 bitastraumstengingar í notkun í árslok 2022, allar á fastaneti.

2092. Í hinu dreifbýla sveitarfélagi Tjörneshrepps eru bæði Tengir og Míla með bitastraumspjónustu á opnu neti sveitarfélagsins. Áhrifa farneta gætir ekki í sveitarfélaginu en um helmingur heimila og fyrirtækja í sveitarfélaginu eða 48% hafa aðgang að einu fastaneti og að minnsta kosti einu farneti með góðum styrk. Njóta félögin álíka hlutdeilda á viðkomandi markaði. Þessi markaður er mjög smár, 26 tengingar, og hefur mjög lítið vægi á landsvísu. Því verður það að teljast mjög gott fyrir samkeppnina að tvö fjarskiptafyrirtæki hafa ákveðið að veita þjónustu í sveitarfélaginu.

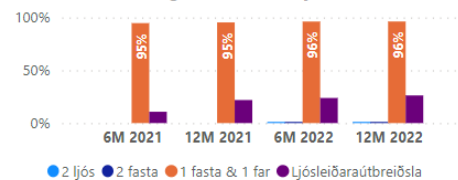
2093. FST metur það svo ekki sé ástæða til að leggja kvaðir á þau bitastraumsfyrirtæki sem eru starfandi á markaðinum og að virk samkeppni sé komin á í sveitarfélaginu á markaði 3b. FST telur ekki vera nein merki um að sú staða muni breytast á næstunni. Þær kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu í Tjörneshreppi verða því afnumdar.

6.3.41 Vestmannaeyjabær

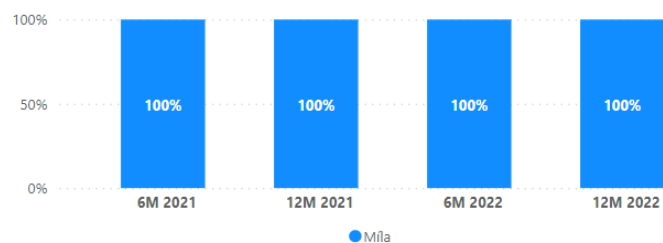
M3a Markaðshlutdeild



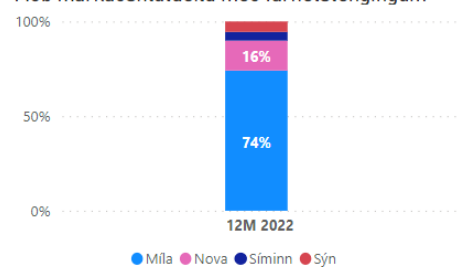
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



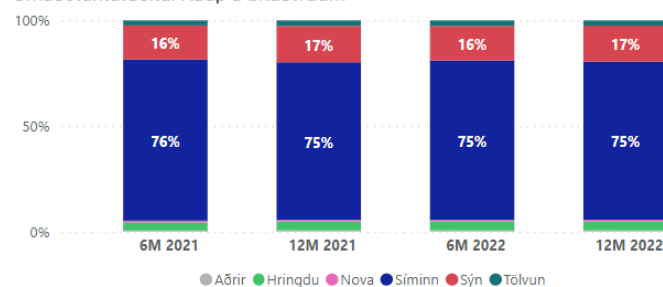
M3b Markaðshlutdeild



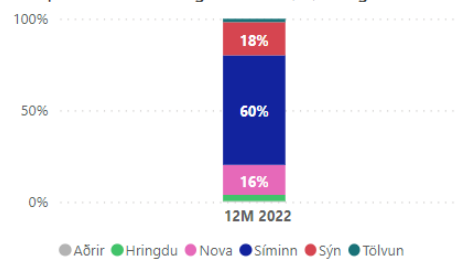
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



2094. Í Vestmannaeyjabæ voru 2.025 bitastraumstengingar í virkni í árslok 2022, þar af 1.500 á fastanetum og 525 gegnum straumfædda farnetsbeina. Um stöðu og þróun fastaneta í sveitarfélaginu vísast til fyrri umfjöllunar í kaflanum hér á undan.

2095. Í fyrri umfjöllun um mögulega þróun útbreiðslu neta í Vestmannaeyjum er komist að þeirri niðurstöðu að einhver óvissa ríki um hvenær áform EYGLÓ um útbreiðslu innan Vestmannaeyjabæjar raungerist, en þegar litið er til framtíðar, er líklegt að EYGLÓ ljúki útbreiðslu ljósleiðaraheimtauga á árinu 2024 eða 2025. Aftur á móti er meiri óvissa um hvort og þá hvaða aðilar muni keppa með samhliða bitastraumskerfum á því neti. Þó virðist ljóst að Míla muni reka bitastraumspjónustu á því en einnig hið smáa fyrirtæki Tölvun.

2096. Telja verður mikla óvissu um hvort Tölvun muni ná þeim árangri að hlutdeild Mílu í bitastraumspjónustu yfir fastanet í Vestmannaeyjabæ minnki að ráði á líftíma greiningarinnar.

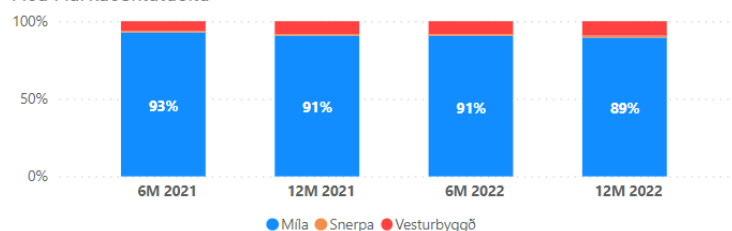
2097. Áhrif frá farnetum gætir aðeins, en þrátt fyrir að 5G útbreiðsla hafi hafist þar af nokkrum krafti fyrir nokkrum misserum hafa farnet ekki náð þar árangri. Míla er með 100% hlutdeild í bitastraumspjónustu á fastanetum og mun veita þjónustu sína á ljósleiðaraneti EYGLÓ. Að

teknu tilliti til farneta er Míla með 74% hlutdeild á markaði bitastraumspjónustu, sem ekki er fyrir séð að muni lækka á líftíma greiningarinnar.

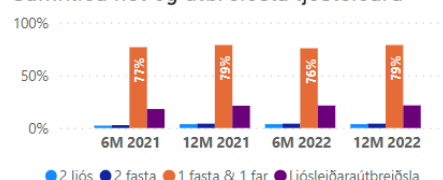
2098. Að teknu tilliti til ofangreinds útnefnið FST Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðstyrk á markaði 3b í Vestmannaeyjabæ og telur því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.

6.3.42 Vesturbyggð

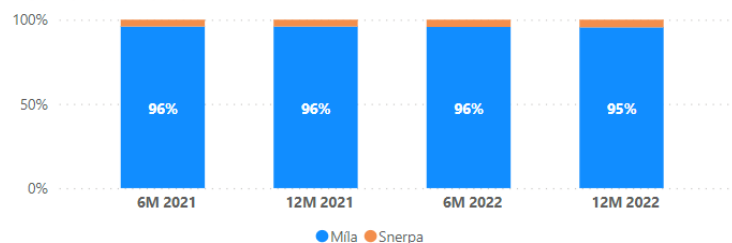
M3a Markaðshlutdeild



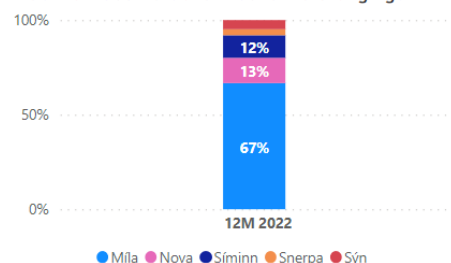
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



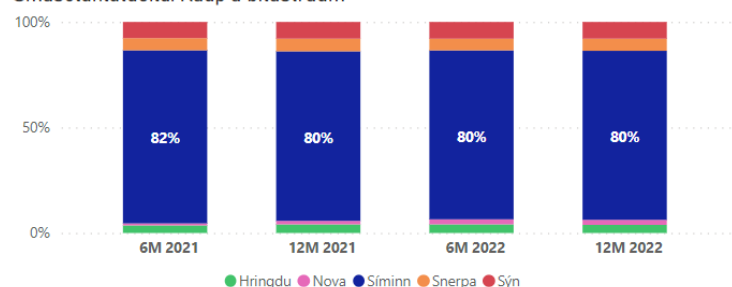
M3b Markaðshlutdeild



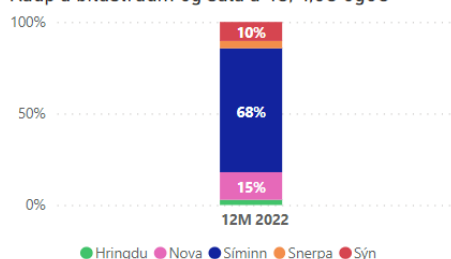
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



2099. Í Vesturbyggð var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 595 í lok 2022, þar af um 415 í fastaneti og 180 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 50% en Míla veitir einnig bitastraumspjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar og heimtaugar Vesturbyggðar. Snerpa veitir einnig bitastraumspjónustu um ljósleiðara Vesturbyggðar en um örfáar tengingar er að ræða. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.

2100. Hluti af ljósleiðaraheimtaugum sem skráðar eru í eigu Vesturbyggðar eru í sameiginlegri eigu Vesturbyggðar og Mílu. Míla hefur yfirráð yfir þeim heimtaugum sem eru í sameiginlegri eigu Mílu og Vesturbyggðar þar sem þær heimtaugar eru beintengdar stofnleiðara Mílu og ekki hægt að tengjast þeim á annan hátt eins og staðan er í dag.

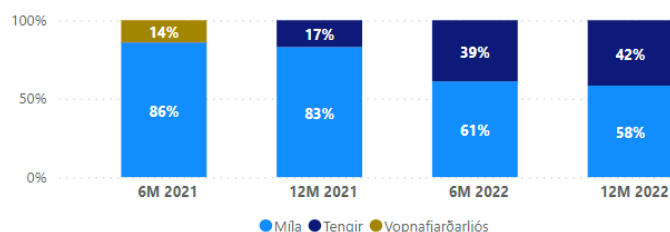
2101. Míla er með áform um ljósleiðaraútbreiðslu á svæðinu³⁸¹ og samkvæmt upplýsingum á heimasíðu félagsins náðu áformin strax til ársins 2023. FST er ekki kunnugt um að aðrir aðilar séu með útbreiðsluáform í sveitarfélaginu.

2102. Áhrifa farneta gætir nokkuð í sveitarfélaginu en Míla er með 67% markaðshlutdeild á markaði 3b að teknu tilliti til tenginga um straumfædda farnetsbeina. Það styrkir líka stöðu Mílu hve markaðshlutdeild Símans er há á smásölumarkaðinum. FST telur ekki líklegt að staða Mílu muni veikjast á þessum markaði á líftíma þessarar markaðsgreiningar.

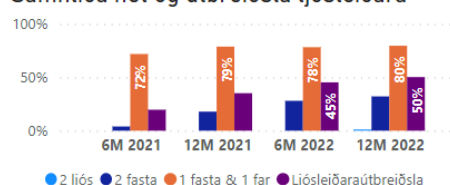
2103. Að ofangreindu virtu metur FST stöðu markaðar 3b í Vesturbyggð þá að Míla njóti þar umtalsverðs markaðsstyrks og þörf á að leggja á viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.

6.3.43 Vopnafjarðarhreppur

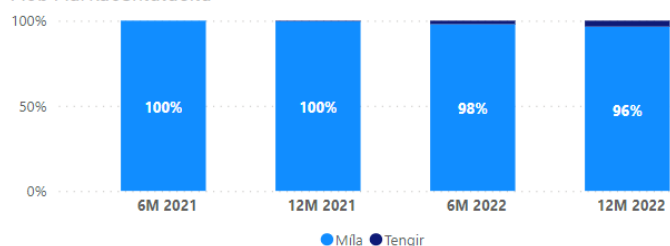
M3a Markaðshlutdeild



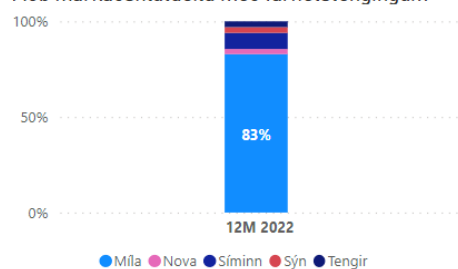
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



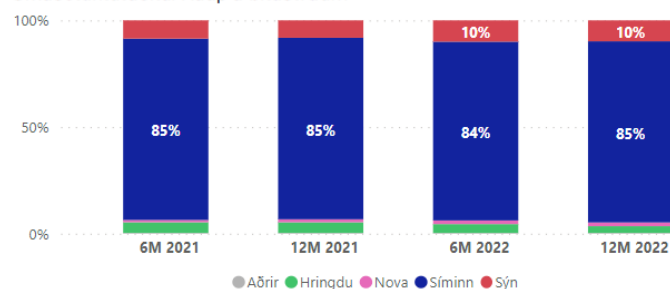
M3b Markaðshlutdeild



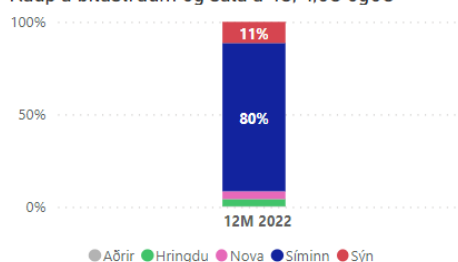
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



2104. Í Vopnafjarðarhreppi eru um 330 bitastraumstengingar í notkun við árslok 2022, þar af um 285 tengingar um bitastraum á fastlínu og 45 frá hendi tenginga um straumfædda netbeina. Míla nýtur yfirgnæfandi hlutdeildar eða 96% á bitastraumi, en 83% þegar tekið er tillit til farneta.

³⁸¹ [...].

2105. Míla hefur yfirburðastöðu í bitastraumspjónustu á fastaneti í sveitarfélaginu. Bitastraumspjónusta Mílu byggir nær jöfnu á VDSL tengingum á koparneti fyrirtækisins og ljósheimtaugum Tengis. Míla nýtur því kaupendastyrks gagnvart Tengir.

2106. Bitastraumspjónusta Tengis í Vopnafirði er eyja í neti Tengis þar sem Tengir hefur ekki yfir að ráða stofnlínusamböndum þangað. Smásöluaðilar geta því ekki nálgast viðskiptavini gegnum þá þjónustu Tengis nema með eigin stofnsamböndum til Vopnafjarðar. Það er því eingöngu Sýn sem hefur nýtt bitastraum Tengis fyrir hluta af smásölu sinni í sveitarfélaginu. Míla, hins vegar, býður aðgangssleið 3 frá tengipunkti á höfuðborgarsvæðinu og með henni geta smásalar náð til allra viðskiptavina þar sem Míla hefur tengt bitastraumsbúnað. Síminn er með mjög mikla markaðshlutdeild í sveitarfélaginu og hefur hafnað boðum Tengis um innkomu á bitastraumspjónustu fyrirtækisins. FST telur að greina megi einkenni lóðréttrar samþættingar Mílu og Símans a.m.k. að hluta til sem styrkir stöðu Mílu í sveitarfélaginu.

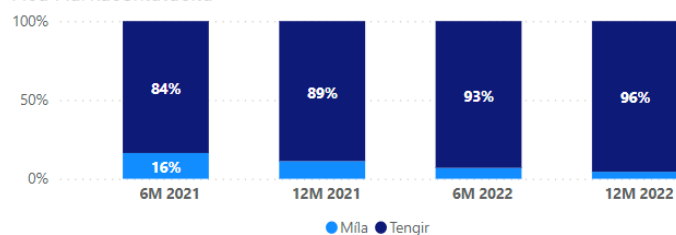
2107. Því er ólíklegt að bitastraumspjónusta Tengis geti veitt Mílu markverða samkeppni í sveitarfélaginu. Þó fræðilega séu möguleikar á það Ljósleiðarinn gæti veitt stofnlínusambönd þegar sambönd fyrirtækisins um NATO ljósleiðarahringinn komast á, en hringurinn liggur um Vopnafjörð, og boðið smásölum sambönd á stofnlínum er óvíst hvort slíkt muni teljast hagkvæmt, og þó svo yrði er ólíklegt að hlutdeild Mílu minnki að ráði á líftíma greiningarinnar.

2108. Áhrifa farneta gætir ekki mikið í sveitarfélaginu en Míla er með 83% markaðshlutdeild á markaði 3b að teknu tilliti til tenginga um straumfædda farnetsbeina.

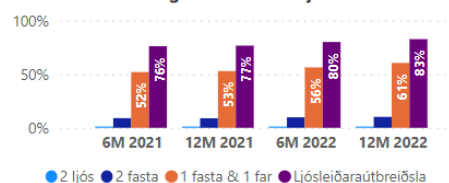
2109. Míla er því útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b í Vopnafjarðarhreppi og telur FST því nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á þessu svæði á Mílu á viðkomandi markaði.

6.3.44 Þingeyjarsveit

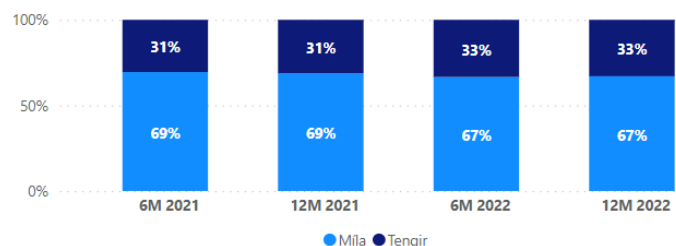
M3a Markaðshlutdeild



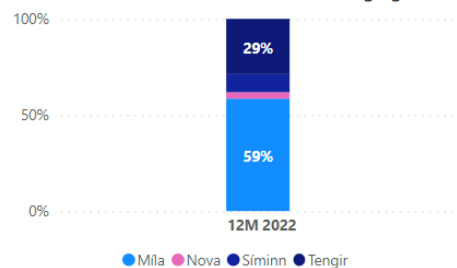
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



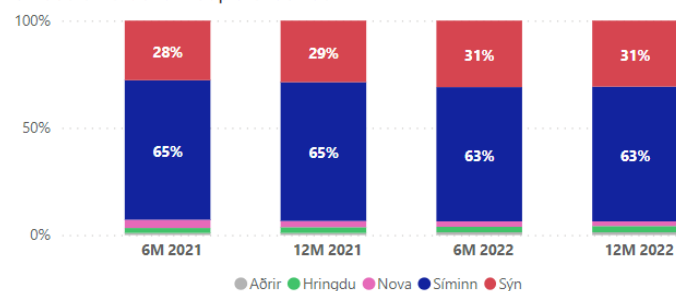
M3b Markaðshlutdeild



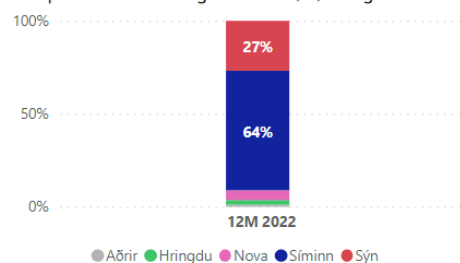
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



2110. Í Þingeyjarsveit eru um 630 bitastraumstengingar í notkun við árslok 2022, þar af 550 á fastanetum og 80 í gegnum straumfædda farnetsbeina. Bitastraumstengingar á fastaneti eru nær allar á neti Tengis en fáeinar koparlínur eru í notkun í sveitarfélaginu. Ljósleiðari nær til 96% lögheimila, 83% allra heimila og vinnustaða og 61% þeirra hafa aðgang að hið minnsta einu fastaneti og einu farneti. Umtalsverður fjöldi sumarhúsa er í sveitarfélaginu eða 418 skráð slík og er nokkuð um tengingar straumfæddra netbeina í sveitarfélaginu.

2111. Bitastraumspjónusta Mílu er með háa hlutdeild, eða 67%, og hefur hún minnkað lítillega síðustu misseri, eða tæp 2% á ári. Því er ekki líklegt að hlutdeild Mílu lækki mikið undir 60% á líftíma greiningarinnar þar nýtur Míla sterkrar smásöluhlutdeildar Símans þar sem greina má einkenni lóðréttar samþættingar milli félaganna.

2112. Míla nýtur því kaupendastyrks gagnvart Tengir. Þá verður einnig að meta fjárhagslegan styrk Mílu miðað við Tengir sem og stærðar- og breiddarhagkvæmni fyrirtækjanna. Þar sem Síminn hefur ekki sýnt því áhuga að nota bitastraum Tengis fyrir smásölu sína eru vaxtarmöguleikar Tengis takmarkaðir við árangur annarra í smásölusamkeppninni við Símann. Aðgangspunktur Tengis er á Akureyri og smásalar þurfa því að hafa yfir að ráða tengingum þangað til að veita þjónustu sína inn á net Tengis, en Míla getur boðið smásölum með aðgang að sveitarfélaginu um aðgangspunkt í Reykjavík. Þó Míla og aðrir geti útvegað sambönd á stofnlínum til Akureyrar er ekki hægt að telja þau nægilegan kost til að virkja smásölusamkeppni í sveitarfélaginu. Áframhaldandi aðgangur að bitastraumspjónustu Mílu er því mikilvægur smásölusamkeppninni í sveitarfélaginu.

2113.Svipuð staða er uppi í nágrannasveitarfélögunum Norðurþingi og Eyjafjarðarsveit, þar eru hlutdeildir Mílu einnig háar og studdar hárrí markaðshlutdeild Símans á tengdum smásöllumarkaði. Var Míla með 67% markaðshlutdeild í árslok 2022 á viðkomandi markaði 3b og var hlutdeild Mílu 59% að teknu tilliti til farneta. Samkeppnisþrýstingur frá keppinautum Mílu í nálægum sveitarfélögum er því ekki mikill.

2114.Að ofangreindu virtu metur FST stöðu markaðar 3b í Þingeyjarsveit að Míla njóti þar umtalsverðs markaðsstyrks og telur nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu í sveitarfélaginu.

6.3.45 Niðurstaða um mat fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b

2115.Í eftirfarandi 31 sveitarfélagi metur FST að virk samkeppni sé til staðar eða að það stefni í virka samkeppni á líftíma greiningarinnar.

- Akraneskaupstaður
- Árneshreppur
- Ásahreppur
- Bláskógabyggð
- Bolungarvíkurkaupstaður
- Borgarbyggð
- Flóahreppur
- Garðabær
- Grímsnes- og Grafningshreppur
- Grýtubakkahreppur
- Hafnarfjarðarkaupstaður
- Hrunamannahreppur
- Hvalfjarðarsveit
- Hveragerðisbær
- Hörgársveit
- Ísafjarðarbær
- Kjósahreppur
- Kópavogsbær
- Mosfellsbær
- Mýrdalshreppur
- Rangárþing eystra
- Rangárþing ytra
- Reykjanesbær
- Reykjavíkurborg
- Seltjarnarnesbær

- Skeiða- og Gnúpverjahreppur
- Skorradalshreppur
- Súðavíkurreppur
- Svalbarðsstrandarhreppur
- Sveitarfélagið Árborg
- Tjörneshreppur

2116. Í ofangreindum sveitarfélögum búa um 80% landsmanna.

2117. Í eftirfarandi 31 sveitarfélagi telur FST að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk

- Akureyrarbær
- Dalabyggð
- Dalvíkurbyggð
- Eyjafjarðarsveit
- Eyja- og Miklaholtshreppur
- Fjallabyggð
- Fjarðabyggð
- Grindavíkurbær
- Grundarfjarðarbær
- Húnabyggð
- Húnaþing vestra
- Kaldrananeshreppur
- Langanesbyggð
- Múlaþing
- Norðurþing
- Reykhólahreppur
- Skaftárhreppur
- Skagabyggð
- Skagafjörður
- Snæfellsbær
- Strandabyggð
- Suðurnesjabær
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Sveitarfélagið Skagaströnd
- Sveitarfélagið Stykkishólmur
- Sveitarfélagið Vogar
- Tálknafjarðarhreppur
- Vestmannaeyjabær

- Vesturbyggð
- Vopnafjarðarhreppur
- Þingeyjarsveit

2118. Í ofangreindum sveitarfélögum búa um 19% landsmanna.

2119. Í eftirfarandi sveitarfélagi telur FST að Ljósleiðarinn sé með umtalsverðan markaðsstyrk

- Sveitarfélagið Ölfus

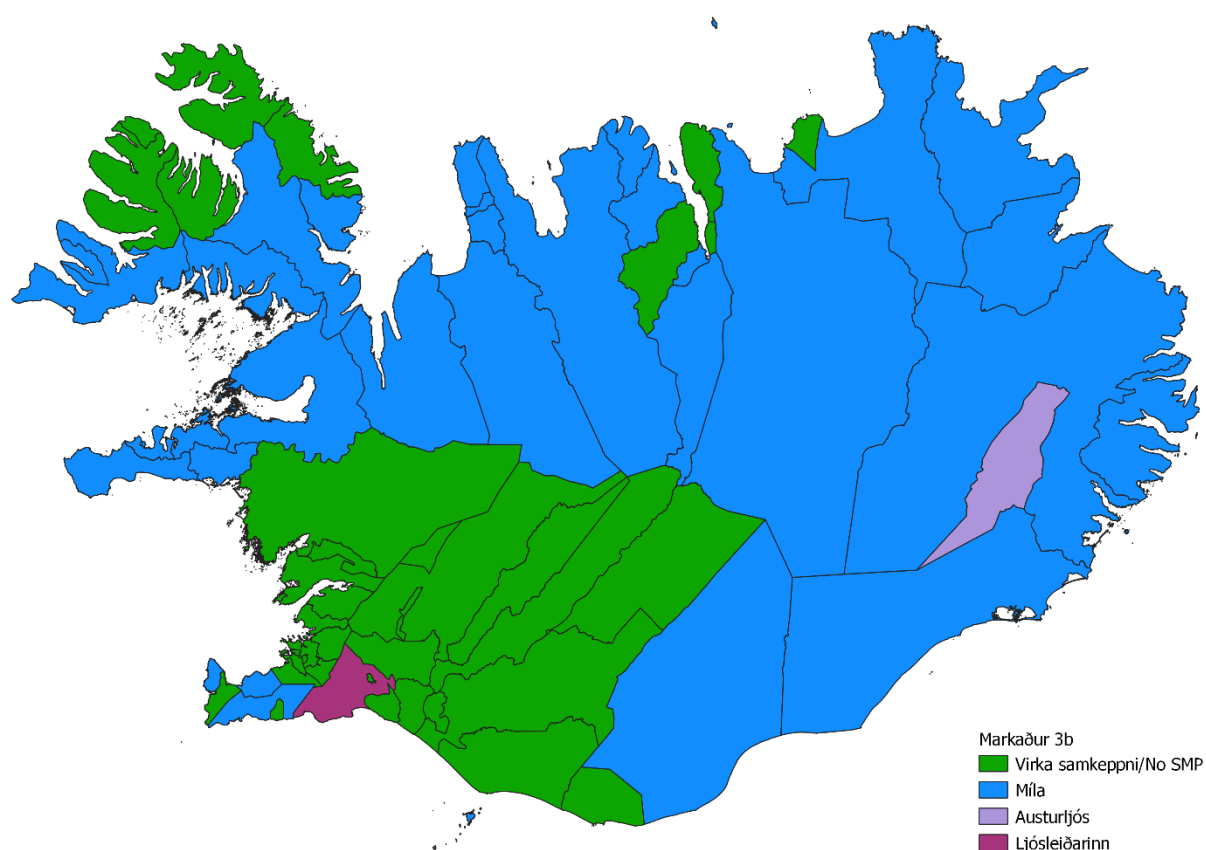
2120. Í Sveitarfélagi Ölfus búa um 1% landsmanna.

2121. Í eftirfarandi sveitarfélagi telur FST að Austurljós sé með umtalsverðan markaðsstyrk

- Fljótdalshreppur

2122. Í Fljótdalshreppi búa undir 0,1% landsmanna.

Mynd 6.2 Niðurstaða um mat á umtalsverðum markaðsstyrk á markaði 3b eftir sveitarfélögum



7 Samkeppnisvandamál, hrein heildsölufyrirtæki og almennt um álagningu kvaða

7.1 Almennt um kvaðir

2123. Eins og fram kemur í 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er tilgangur markaðsgreininga að leiða í ljós hvort virk samkeppni ríki á fjarskiptamörkuðum og að ákvarða beitingu úrræða ef samkeppni er ekki virk og bæta þannig hag neytenda. Enn fremur beri að horfa til þess hvort útbreiðsla háhraðaneta á markaðsforsendum sé ófullnægjandi við mótun kvaða, þar sem virk samkeppni ríkir ekki.

2124. Í 1. mgr. 1. gr. framangreindrar reglugerðar segir að markmið reglugerðarinnar sé að auka gagnsæi og samræmi við framkvæmd markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, sem m.a. er ætlað að stuðla að því að skapa og viðhalda virku samkeppnisumhverfi í fjarskiptum hér á landi og stuðla að útbreiðslu háhraðaneta, fyrst og fremst ljósleiðara og háhraða farneta á markaðsforsendum þar sem það er unnt, neytendum til hagsbóta.

2125. Í 4. mgr. sömu greinar segir að búa skuli til samkeppnishvata og viðhafa samnýtingu á innviðum til að stuðla að hagkvæmri uppbyggingu háhraðaneta, með það fyrir augum að styðja við nýsköpun í þjónustu sem veitt er um fjarskiptanet, þ.m.t. um internetið. Efla skuli samkeppni í fjarskiptum með hagkvæmri fjárfestingu í nýjum og núverandi fjarskiptainnviðum og eftir atvikum með því að leggja á kvaðir þar sem þörf krefur, einkum á heildsölustiginu, með það fyrir augum að ná fram virkri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta.

2126. Þegar búið er að skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði, landfræðilega markaði, framkvæma mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi mörkuðum og eftir atvikum útnefna fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim, er komið að því að gera grein fyrir samkeppnisvandamálum á viðkomandi mörkuðum. Þá þarf að ákvarða hvort fjarskiptafyrirtæki þau sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum uppfylli lagaskilyrði til að teljast hrein heildsölufyrirtæki og loks að útfæra kvaðir á viðkomandi fyrirtæki með það fyrir augum að greiða fyrir samkeppni á tengdum smásölumarkaði, neytendum til heilla.

2127. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar segir að tilgangur kvaða í markaðsgreiningum sé að skapa ávinning fyrir neytendur hvað varðar verð, gæði, valkosti og aðgang að háhraðanetum, með því að stuðla að virkri og sjálfbærri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta og útbreiðslu háhraðaneta á markaðsforsendum þar sem því verður við komið. FST ber að ákvarða hvort réttlæt看legt sé að leggja kvaðir á viðkomandi markaði við tiltekna aðstæður. Í 2. mgr. segir svo að við mótun kvaða á grundvelli markaðsgreininga skal gæta þess að þær dragi ekki úr fjárfestingarhvata en stuðli að því að ný net og þjónusta hamli ekki virkri samkeppni. Stuðla ber að sjálfbærri fjárfestingu í háhraðanetum, en jafnframt að standa vörð um samkeppni, þar sem flöskuhálsar og aðgangshindranir hafi víða verið til staðar á innviðastiginu. Í samræmi við framangreint þurfa kvaðir að stuðla að fyrirsjáanleika og samræmi í fjárfestingum í háhraðanetum.

2128. Eins og fram kemur í 3. mgr. 2. gr. framangreindrar reglugerðar skal markaðsgreining vera grundvöllur ákvörðunar um hvort FST skuli leggja á, viðhalda, breyta eða fella niður kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

2129. Í 3. mgr. sömu greinar er kveðið á um að ef samkeppni telst virk á viðkomandi smásölumarkaði og/eða á tilteknum landfræðilegum hluta hans, án kvaða á tengdum heildsölumarkaði, skal ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki á þeim smásölumarkaði, né á tengdum heildsölumörkuðum og ekki viðhalda kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á.

2130. Í 4. mgr. segir hins vegar að ef virk samkeppni ríki ekki á viðkomandi smásölumarkaði, og/eða tilteknum hluta hans, né á viðkomandi heildsölumarkaði, skal útnefna fyrirtæki, eitt eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði eða hluta hans. Sé þörf á kvöðum skal fyrst og fremst leggja þær á heildsölustigi, og aðeins í þröngum undantekningartilvikum á smásölustigi. Þegar þannig háttar má leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk samkvæmt fjarskiptalögum og reglugerð þessari eða viðhalda eða breyta kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á.

2131. Í skýrslu³⁸² Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnanna (ERG)³⁸³ um kvaðir er lögð áhersla á að byggð verði upp samkeppni í gerð fjarskiptavirkja og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna mikillar og viðvarandi stærðar- og breiddarhagkvæmni eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi. Í þessu sambandi þarf að gæta að tvennu; í fyrsta lagi að hvetja til þjónustusamkeppni og í öðru lagi að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að þeim fjarskiptanetum sem fyrir eru og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds á þeim. Auk fyrrgreindrar skýrslu ERG um kvaðir almennt, þá hefur FST einnig til hliðsjónar skjal um sameiginlega afstöðu BEREC um kvaðir á heildsölumarkaði fyrir netaðgang á fastaneti sem gefið var út árið 2012.³⁸⁴ Ennfremur tekur FST tillit til tilmæla framkvæmdastjórnar ESB um aðgang að næstu kynslóðar aðgangsnetum, dags. 20. september 2010,³⁸⁵ og tilmæla framkvæmdastjórnarinnar nr. 2013/466/ESB um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða til að stuðla að samkeppni og fjárfestingum í breiðbandsnetum.³⁸⁶ Þess ber að geta að fyrrnefnd tilmæli voru leyst af hólmi þann 19. febrúar 2024 með tilmælum framkvæmdastjórnarinnar um eflingu regluverks um gígabittengingar nr. 2024/539, svokölluð „Gígabit tilmæli“. Hin nýju tilmæli voru því birt eftir að innanlandssamráðum lauk og greiningin í raun að verða tilbúin. Er því ekki horft til þeirra í greiningu þessari, auk þess sem ESA hefur ekki sett sambærileg tilmæli.

2132. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við

³⁸² ERG (06) 33, Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework - Final Version May 2006.

³⁸³ Nú BEREC; Body of European Regulators for Electronic Communication.

³⁸⁴ BEREC Common Position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market, BoR (12) 127.

³⁸⁵ COMMISSION RECOMMENDATION of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) (Text with EEA relevance) (2010/572/EU).

³⁸⁶ 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).

það sem kallast fjárfestingarstiginn (e. the investment ladder), en markmið hans er að skapa skilyrði sem gera nýjum fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sitt í stigvaxandi skrefum.

2133. Við ákvörðun um hvaða kvaðir eru best til þess fallnar að efla samkeppni á tilgreindum markaði er mikilvægt að íhuga þá stöðu sem væri uppi ef ekki væru álagðar kvaðir á fyrirtæki á viðkomandi markaði og hvort staðan væri viðunandi ef eingöngu væri stuðst við samkeppnislög til að tryggja samkeppni.

2134. Í kafla 7.2 hér að neðan er að finna almenna umfjöllun um álagningu kvaða samkvæmt fjarskiptalögum og reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta.

2135. Í kafla 7.3 verður ákvarðað hvort Míla, Ljósleiðarinn og Tengir uppfylli ákvæði 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hrein heildsölufyrirtæki (e. Wholesale-only operator), en ef svo er hefur FST úr færri mögulegum kvöðum að velja en ella.

2136. Í kafla 7.4 gefur að líta samantekt um gildandi kvaðir á Mílu samkvæmt bráðabirgðaákvörðun FST nr. 9/2023, dags. 15. september 2023.

2137. Í kafla 7.5 er að finna greiningu á samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og 3b.

2138. Í kafla 7.6 er umfjöllun um áhrif gildandi kvaða á Mílu og hvaða áhrif þær hafa haft.

2139. Í köflum 8-10 verða kvaðir á Mílu, Tengir og Ljósleiðarann á markaði 3a útfærðar á þeim svæðum þar sem framangreind fyrirtæki eru útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk og grein gerð fyrir nauðsyn á þeim og þær rökstuddar. Í köflum 11-13 verða kvaðir á Mílu, Ljósleiðarann og Austurljós útfærðar á markaði 3b á þeim svæðum þar sem framangreind fyrirtæki eru útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk og grein gerð fyrir nauðsyn á þeim og þær rökstuddar. Í kafla 14 er loks fjallað um afnám kvaða á Mílu og gildistöku kvaða á Ljósleiðarann, Tengir og Austurljós.

7.2 Álagning kvaða samkvæmt fjarskiptalögum og reglugerð um markaðsgreiningar

2140. Í 1. mgr. 44. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022 kemur fram að FST skal með hliðsjón af 43. gr. laganna greina viðkomandi markaði með hliðsjón af skuldbindingum samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Þegar við á skal gera greininguna í samstarfi við SE. Greining skuli leiða í ljós hvort aðstæður á viðkomandi markaði réttlæti að kvaðir verði lagðar á. Við greiningu skal taka ýtrasta tillit til viðmiðunarreglna Eftirlitsstofnunar EFTA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk.

2141. Í 2. mgr. sömu greinar segir að aðstæður á markaði geti talist réttlæta að lagðar séu á kvaðir samkvæmt IX. kafla fjarskiptalaga ef öll eftirfarandi viðmið eru uppfyllt:

- a. miklar og varanlegar kerfislegar aðgangshindranir, eða aðgangshindranir í lögum og reglugerðum, eru til staðar.

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

2142. Í 3. mgr. sömu greinar segir að þegar FST framkvæmir greiningu á markaði sem er að finna í tilmælum Eftirlitstofnunar EFTA um viðkomandi markaði skal líta svo á að ákvæði a-c liðar 2. mgr. hafi verið uppfyllt, nema FST komist að þeirri niðurstöðu að eitt eða fleiri af þessum viðmiðum séu ekki uppfyllt við viðkomandi landsbundnar aðstæður.

2143. Í 4. mgr. sömu greinar kemur fram að við framkvæmd markaðsgreininga skal FST með framsýnum hætti leggja mat á það hvernig þróun viðkomandi markaða yrði ef ekki væru til staðar kvaðir samkvæmt þessum kafla og taka tillit til eftirfarandi þátta:

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

2144. Í 5. mgr. sömu greinar segir að leiði markaðsgreiningin á grundvelli 1.-4. mgr. í ljós að skilyrði á viðkomandi markaði réttlæti ekki álagningu kvaða eða skilyrði skv. 6. mgr. eru ekki fyrir hendi, skal hvorki leggja á né viðhalda kvöðum á grundvelli 46. gr. fjarskiptalaga. Hafi kvaðir verið lagðar á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði sem ekki á lengur við ber að fella þær úr gildi.

2145. Í 6. mgr. sömu greinar segir hins vegar að telji FST á grundvelli markaðsgreiningar sem framkvæmd er í samræmi við 1.-4. mgr. að álagning kvaða sé réttlætanleg, skuli stofnunin auðkenna fyrirtæki sem hvert um sig eða í sameiningu hafa umtalsverðan markaðsstyrk, sbr. 45. gr. fjarskiptalaga, og leggja á, viðhalda eða breyta viðeigandi kvöðum í samræmi við 46. gr. fjarskiptalaga, ef stofnunin telur að án kvaða muni útkoman fyrir endanotanda ekki hafa í för með sér skilvirka samkeppni.

2146. Í 46. gr. fjarskiptalaga er fjallað um kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Í 1. mgr. segir að FST sé heimilt að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki í samræmi við ákvæði IX. kafla laganna. Í 2. mgr. segir að ef fjarskiptafyrirtæki telst, í kjölfar markaðsgreiningar, hafa umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum markaði skal FST leggja á kvaðir skv. 47.-52. gr., 55. og 59. gr. eftir því sem við á.

2147. Ákvæði 47. gr. kveður á um aðgang að mannvirkjum, ákvæði 48. gr. um aðgang að netum og þjónustu, ákvæði 49. gr. um gagnsæi, ákvæði 50. gr. um jafnræði, ákvæði 51. gr. um bókhaldslegan aðskilnað, ákvæði 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá, ákvæði um 55. gr. um ný afkastamikil háhraðanet og ákvæði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki. Í 2. mgr. 59. gr. segir

svo að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrði 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt geti stofnunin aðeins lagt á slíkt fyrirtæki aðgangskvöð skv. 48. gr. laganna og jafnræðiskvöð skv. 50. gr. laganna og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

2148. Í 2. málsl. 2. mgr. 46. gr. laganna segir svo að velja skal þá aðferð sem valdi minnstri röskun til að fást við vandamál sem auðkennd eru í markaðsgreiningu.

2149. Í 5. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga segir að kvaðir sem FST leggur á samkvæmt greininni skuli vera:

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

2150. Í 29. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er að finna almenna umfjöllun um kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Þar segir:

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

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

Þegar tiltekin kvöð er tekin til skoðunar skal Fjarskiptastofa meta hagkvæmni hennar og framkvæma kostnaðar- og ávinningsgreiningu, með hliðsjón af getu hennar til að bregðast við tilgreindu samkeppnisvandamáli á smásölustiginu og skapa

samkeppnisumhverfi sem byggist á aðgreiningu og tæknilegu hlutleysi. Fjarskiptastofa skal meta afleiðingar þess að beita tiltekinni kvöð sem kann aðeins að vera framkvæmanleg gagnvart tiltekinni nethögun, sem gæti mögulega hamlað útbreiðslu háhraðaneta, endanotendum til tjóns.

Með fyrirvara um regluna um tæknilegt hlutleysi, skal Fjarskiptastofa meta hvort að veita eigi tiltekna hvata með viðkomandi kvöðum, og þar sem unnt er, áður en fjarskiptanet eru byggð upp, til að stuðla að þróun sveigjanlegrar fjarskiptanetstilhögunar, sem gæti að lokum dregið úr nauðsyn þess að beita flóknum og viðamiklum kvöðum á síðari stigum.

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

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

2151. Í 30. gr. reglugerðarinnar er fjallað um meginreglur við álagningu kvaða. Þar segir:

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

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

Ef Fjarskiptastofa hefur í hyggju, í undantekningartilvikum, að leggja aðrar kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk varðandi aðgang eða samtengingu en þær sem settar eru fram í 47.-52. gr., 55. gr. og 59. gr. fjarskiptalaga, skal stofnunin leita

samþykkis ESA í samræmi við 28. gr. laga um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021, og skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum.

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

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

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

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

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

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

2152. Í 59. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022 er að finna ákvæði um hrein heildsölufyrirtæki, en ef fjarskiptafyrirtæki sem útnefnt hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk telst uppfylla skilyrði þeirra laga hefur FST takmarkaðri valkosti varðandi útfærslu kvaða en ef félag uppfyllir ekki umrædd lagaskilyrði. Uppfylli slíkt félag lagaskilyrðin stendur FST aðeins til boða að leggja á kvaðir um aðgang, jafnræði og um réttláta og sanngjarna verðlagningu. Hljóðar ákvæðið svo:

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

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

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

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

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

2153. Í 44. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er að finna ákvæði um kvaðir á hrein heildsölufyrirtæki, sem er að mestu leyti samhljóða framangreindu

ákvæði 59. gr. fjarskiptalaga, en felur þó í sér nánari útfærslu á ofangreindu lagaákvæði. Hljóðar ákvæði 1. mgr. 44. gr. reglugerðarinnar svo (helstu viðbætur eru feitletraðar):

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

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

2154. Framangreindar viðbætur í reglugerðarákvæðinu fela í sér nánari útfærslu á 80. gr. Kóðans frá 2018 og aðfararorðum hans, en fjarskiptalögum nr. 70/2022 var ætlað að innleiða hann í íslenskan rétt.³⁸⁷

2155. Í lokaorðum 208. mgr. formálsorða Kóðans, er talað um að það að veita fjarskiptaþjónustu til stórra fyrirtækja, sem ekki teljast fjarskiptafyrirtæki, eigi ekki að koma í veg fyrir að fjarskiptafyrirtæki teljist hreint heildsölufyrirtæki. Hins vegar skilar þessi undanþága sér ekki í skýrt orðalag 80. gr. Kóðans, né var hún tekin upp í 59. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022 eða 44. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Því

³⁸⁷ A-liður 1. mgr. 80. gr. Kóðans hljóðar svo: “All companies and business units within the undertaking, all companies that are controlled but not necessarily wholly owned by the same ultimate owner, and any shareholder capable of exercising control over the undertaking, only have activities, current and planned for the future, in wholesale markets for electronic communications service and therefore do not have activities in any retail market for electronic communications services **provided to end-users in the Union.**” (Leturbreyting FST). Í 208. mgr. aðfararorða Kóðans er fjallað um hrein heildsölufyrirtæki og þar segir: „Network owners whose business model is limited to the provision of wholesale services to others, can be beneficial to the creation of a thriving wholesale market with positive effects on retail competition downstream. Furthermore, their business model can be attractive to potential financial investors in less volatile infrastructure assets and with longer term perspectives on deployment of very high-capacity networks. Nevertheless, the presence of a wholesale-only undertakings does not necessarily lead to effectively competitive retail markets, and wholesale-only undertakings can be designated as having significant market power in particular product and geographic markets. Certain competition risks arising from the behaviour of undertakings following wholesale-only business models might be lower than for vertically integrated undertakings, provided the wholesale-only model is genuine and no incentives to discriminate between downstream providers exist. The regulatory response should therefore be commensurately less intrusive but should preserve in particular the possibility to introduce obligations in relation to fair and reasonable pricing. On the other hand, national regulatory authorities should be able to intervene if competition problems have arisen to the detriment of end-users. An undertaking active on a wholesale market that supplies retail services solely to business users larger than small and medium-sized enterprises should be regarded as a wholesale-only undertaking.” (Leturbreyting FST)

lítur FST svo á, í ljósi skýrs orðalags umrædds ákvæðis Kóðans, fjarskiptalaga og reglugerðarinnar, að slík undanþága komi ekki til greina. Stærð fyrirtækja, sem ekki teljast fjarskiptafyrirtæki, skipta því ekki máli við mat á því hvort fjarskiptafyrirtæki telst vera hreint heildsölufyrirtæki.

2156. Að ofangreindu virtu er ljóst að til þess að viðkomandi fjarskiptafyrirtæki teljist uppfylla lagaskilyrði til þess að teljast hreint fjarskiptafyrirtæki samkvæmt ofangreindu ákvæði, þurfa bæði skilyrði a (eigendaskilyrðið) og b (háttsemisskilyrðið) í 1. mgr. að vera uppfyllt.

2157. Í greinargerð með 59. gr. lagafrumvarpi því sem varð að ofangreindum fjarskiptalögum er ekki vikið mörgum orðum að umræddu ákvæði, en þar kemur m.a. fram að ákvæðið sé nýmæli varðandi fyrirtæki sem starfa eingöngu á heildsölumarkaði og að það byggist á 80. gr. Kóðans. Þá kemur fram að ef fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk starfi eingöngu á heildsölumarkaði og *hafi engin tengsl eða sérsamninga við smásölufyrirtæki* geti FST að öllu jöfnu aðeins lagt á það kvaðir um aðgang að netum og þjónustu, jafnræði og um réttláta og sanngjarna verðlagningu.

2158. FST telur að sú tilvitnun í greinargerðinni til þess að viðkomandi heildsölufyrirtæki hafi ekki nein tengsl eða sérsamninga við smásölufyrirtæki sé fremur sérkennileg í ljósi skýrs orðalags 59. gr. fjarskiptalaga og ofangreindrar umfjöllunar um sambærilegt ákvæði í Kóðanum og aðfararorðum hans, sem til stóð að innleiða með framangreindu lagaákvæði og að því sé eðlilegra að líta til orðalags lagaákvæðisins sjálfs, sem og til anda ákvæðisins í Kóðanum og skýringa í aðfararorðum hans, hvað þetta atriði varðar.

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

2159. Kemur fyrst til skoðunar hvort Míla uppfylli ákvæði a-liðar umrædds ákvæðis, þ.e. eigendaskilyrðið. Í ákvæðinu kemur fram að til að uppfylla umrætt skilyrði megi viðkomandi félag, og öll fyrirtæki sem eru undir stjórn en ekki nauðsynlega að öllu leyti í eigu sama endanlega eiganda, aðeins starfa á heildsölumörkuðum fyrir fjarskiptaþjónustu og því má hvorki viðkomandi félag né eigandi þess hafa starfsemi á smásölumörkuðum fyrir fjarskiptaþjónustu sem veitt er endanotendum. Ekki er þarna sérstaklega fjallað um það hvort slík smásölustarfsemi sé einskorðuð við Ísland eða allt EES-svæðið.

2160. Á þessu er hins vegar tekið í a-lið 1. mgr. 44. gr. framangreindrar reglugerðar og skýrt tekið fram að smásölustarfsemin eigi við um allt EES-svæðið. Reglugerðin felur í sér gild stjórnvaldsfyrirmæli sem FST verður að fylgja. Umrætt reglugerðarákvæði hefur eins og áður segir að geyma nánari útfærslu á umræddu lagaákvæði, þar sem m.a. er horft til þess að umrætt ákvæði 80. gr. Kóðans er skýrt hvað það varðar að viðkomandi fyrirtæki eða ráðandi eigandi þess megi ekki stunda smásölustarfsemi á sviði fjarskipta innan Evrópusambandsins.

2161. Í 30. gr. reglugerðarinnar er auk þess fjallað um meginreglur við álagningu kvaða. Í c-lið 4. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að kvaðir sem lagðar eru á samkvæmt 46. gr. fjarskiptalaga skuli vera í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta, standa vörð um hagsmuni neytenda og stuðla að uppbyggingu innri markaðar á EES-svæðinu.

2162. Míla er í 90% eigu Ardian France SA,³⁸⁸ sem einnig á 100% hlut í spænska fjarskiptafyrirtækinu Adamo, sem m.a. starfar á smásölumarkaði á Spáni. Ardian á einnig hlut í þýska fjarskiptafyrirtækinu EWE. Í svarbréfi Mílu til FST, dags. 7. mars 2023, við fyrirspurn FST, kom fram um þetta á bls. 3:

„Ákvæði a-liðar 1. mgr. 59. gr. vísar jafnframt til hluthafa sem geta beitt stjórnunarvaldi yfir fyrirtækinu, þ.e. að þeir, líkt og fyrirtækið og tengd fyrirtæki, hafi aðeins starfsemi, nú og fyrirhugaða í framtíðinni, á heildsölumörkuðum fyrir fjarskiptabjónustu og hafi því ekki starfsemi á smásölumörkuðum fyrir fjarskiptabjónustu sem veitt er endanotendum. Hvað þessa tilvísun til ráðandi hluthafa snertir er rétt að gera grein fyrir þýðingu þess að Míla er nú í eigu erlends aðila, Ardian France SA („Ardian“) sem, eins og FST er kunnugt um er franskt sjóðastýringarfyrirtæki með fjárfestingar víða í heiminum. Ardian er ekki með starfsemi á smásölumörkuðum fyrir fjarskiptabjónustu sem veitt er endanotendum. Hins vegar er Ardian með margvíslegar fjárfestingar í stýringu á fjölda markaða í hinum ýmsu löndum, þ.m.t. á fjarskiptamörkuðum utan Íslands. Er Ardian til að mynda hluthafi í fjarskiptafyrirtækjunum Adamo á Spáni og EWE í Þýskalandi. Starfa þessi fyrirtæki eins og stendur bæði á heildsölu- og smásölumörkuðum í framangreindum löndum, þ.e. á mörkuðum sem eru með öllu ótengdir fjarskiptamörkuðum á Íslandi. Áhugi og aðkoma Ardian á þessum félögum er eingöngu út frá sjónarmiði sjóðastýringar og er því um allt annars konar áhrif hluthafa heldur en þegar horft er á hluthafasamband eins og t.d. í tilfelli þýska fjarskiptafyrirtækisins Deutsche Telecom AG og stýringu þess á dótturfélögum á fjarskiptamörkuðum víða í Evrópu. Mikilvægt er í þessu sambandi öllu að horfa til raunverulegra áhrifa, ólíkra hvata og aðkomu sem mismunandi hluthafar geta haft, þ.e. annars vegar sjóðastýringarfyrirtæki líkt og Ardian og hins vegar fjarskiptafyrirtæki.

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

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

2163. Þegar ofangreint bréf Mílu var ritað hafði framangreind reglugerð ekki verið birt, en það var gert þann 23. maí 2023. Eins og að framan greinir er skýrt tekið fram í a-lið 1. mgr. 44. gr. framangreindrar reglugerðar að smásölustarfsemin eigi við um allt EES-svæðið. Reglugerðin felur í sér gild stjórnvaldsfyrirmæli sem FST verður að fylgja. Ennfremur kemur fram í framangreindum c-lið 4. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar að eitt af markmiðum álagningar kvaða sé að stuðla að uppbyggingu innri markaðar fyrir fjarskipti á EES-svæðinu. Ákvæði 80.

³⁸⁸ Eignarhaldið er í gegnum félagið Sunstone IV hf.

gr. Kóðans, sem ákvæði 59. gr. fjarskiptalaga var ætlað að innleiða, kveður skýrt á um að ekki sé unnt að túlka ákvæðið þannig að það takmarkist við smásölubjónustu innan einstakra ríkja, heldur innan alls Evrópusambandsins. Ber því að túlka ákvæði 59. gr. á þann veg að um sé að ræða smásölubjónustu innan alls EES-svæðisins, en ekki bara á Íslandi. Hefði það verið vilji löggjafans að ganga gegn skýru orðalagi Kóðans hefði þurft að taka það skýrt fram í a-lið 1. mgr. 59. gr., en það var ekki gert.

2164. Fréttir bárust af því þann 27. nóvember 2023 að Ardian hafi gert kauptilboð í allt hlutfé í Verne Global, sem meðal annars rekur gagnaver á Íslandi. Verne Global hf. er skráð fjarskiptafyrirtæki á Íslandi. Kaupin hafa verið staðfest af Samkeppniseftirlitinu. Fjarskiptafyrirtæki hafa tengipunkt í gagnveri Verne og viðskiptavinir gagnaversins kaupa fjarskiptabjónustu beint af þeim fjarskiptafyrirtækjum án milligöngu Verne. Þó býður Verne og selur viðskiptavinum sínum fjarskiptabjónustu í smásölu og hefur FST fengið það staðfest en þess ber þó að geta að um er að ræða mjög lítinn hluta veltu Verne. Því verður að telja að Verne Global sé smásali fjarskiptabjónustu á innanlandsmarkaði. Af þessu leiðir að Ardian er einnig eigandi að fjarskiptafélagi sem starfar í smásölu á Íslandi. Þá skiptir ekki máli í þessu samhengi að annar sjóður Ardian sé eigandi Verne en sá sjóður Ardian sem fjárfesti í Mílu.

2165. Þá fellst FST ekki á staðhæfingar Mílu þess efnis að eðli Ardian sem sjóðastýringarfyrirtækis eigi að hafa áhrif á niðurstöðuna. Slíkt hefði þurft að koma skýrt fram í lagaákvæðinu, en það er ekki gert.

2166. Að framangreindu virtu verður að líta svo á að viðkomandi fyrirtæki eða ráðandi eigandi þess megi ekki stunda smásölustarfsemi á sviði fjarskipta innan EES-svæðisins til að uppfylla lagaskilyrði a-liðar 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hreint heildsölufyrirtæki og uppfyllir Míla því ekki framangreint skilyrði.

2167. Í athugasemdum markaðsaðila við samráðsskjal um seinni hluta greiningarinnar, sem birt var þann 29. nóvember 2023, var bent á að hvorki Míla, Ljósleiðarinn né Tengir uppfylli ákvæði 59. gr. því þau störfuðu öll á smásölumarkaði fjarskipta hér á landi. Í kjölfarið kallaði FST eftir upplýsingum um viðskiptamannalista félaganna. Í tilviki Mílu kom í ljós að meðal viðskiptavina Mílu eru aðilar sem ekki geta talist fjarskiptafyrirtæki. Eins og fram kemur í næsta kafla hér að framan skiptir ekki máli hvort um stór fyrirtæki er að ræða eða ekki.

2168. Þar sem ljóst er að félag þurfi að uppfylla bæði skilyrði ákvæðisins til að teljast hreint heildsölufyrirtæki, og að Míla uppfylli ekki skilyrði a-liðar, telur FST óþarft að skera úr um það hér hvort Míla uppfylli b-lið ákvæðisins.

2169. Að öllu ofangreindu virtu uppfyllir Míla ekki lagaskilyrði 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hreint heildsölufyrirtæki. Því takmarkar umrætt ákvæði ekki þá valkosti við álagningu kvaða sem FST getur gripið til gagnvart Mílu, en að sjálfsögðu þarf að gæta að þeim meginreglum sem grein er gerð fyrir í köflum 7.1 og 7.2 hér að framan. Þó að Míla uppfylli ekki lagaskilyrði 59. gr. laganna mun FST því taka tillit til þeirra áhrifa sem sala á Mílu til Ardian kann að hafa á hvata Mílu á þessum mörkuðum. Í köflum 8 og 11 hér að neðan verða kvaðir á Mílu útfærðar á viðkomandi heildsölumörkuðum.

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

2170. Almenn er aðgangsgjald Ljósleiðaraheimtauga Ljósleiðarans innheimt ásamt internetþjónustu af fjarskiptafyrirtækjunum sem kaupa þjónustuna af Ljósleiðaranum í heildsölu. Í undantekningartilfellum (um 1% tenginga) innheimtir Ljósleiðarinn aðgangsgjaldið eitt og sér af endanotendum á heimilismarkaði, en veitir þeim hins vegar enga fjarskiptaþjónustu á borð við internetþjónustu, talsímaþjónustu eða sjónvarpsþjónustu. Að mati FST teljast þessi viðskipti ekki til fjarskiptaþjónustu sem veitt er endanotendum í smásölu eins og vísað er til í a. lið 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga.

2171. Ljósleiðarinn hefur um árábil starfað sem heildsölufyrirtæki á sviði fjarskipta til heimila og fyrirtækja, þ.e. fyrirtækið hefur ekki boðið internetþjónustu, talsímaþjónustu eða sjónvarpsþjónustu í smásölu. Þó flokka megi Ljósleiðarann almennt sem heildsölufyrirtæki þá þýðir það ekki endilega að fyrirtækið uppfylli skilyrði framangreinds ákvæðis 59. gr. fjarskiptalaga um hrein heildsölufyrirtæki.

2172. Í athugasemdum markaðsaðila við samráðsskjal um seinni hluta greiningarinnar, sem birt var þann 29. nóvember 2023, var bent á að hvorki Míla, Ljósleiðarinn né Tengir uppfylli ákvæði 59. gr., því þau störfuðu öll á smásölumarkaði fjarskipta hér á landi, en það hafði verið frummat FST að Ljósleiðarinn og Tengir uppfylltu skilyrði ákvæðisins til þess að teljast hrein heildsölufyrirtæki. Í kjölfarið kallaði FST eftir upplýsingum um viðskiptamannalista félaganna. Í tilviki Ljósleiðarans kom í ljós að meðal viðskiptavina fyrirtækisins eru aðilar sem ekki geta talist fjarskiptafyrirtæki. Því stundar Ljósleiðarinn að mati FST starfsemi á smásölumarkaði fjarskipta hér á landi samkvæmt skilgreiningu 59. gr. fjarskiptalaga. Rétt er að taka fram að við athugun á viðskiptamannalista er verið að skoða alla fjarskiptaþjónustu en ekki eingöngu fjarskiptaþjónustu sem tengist markaði 3a og 3b.

2173. Verður nú fjallað um hvort Ljósleiðarinn uppfylli b-lið ofangreinds ákvæðis. Í ákvörðun SE nr. 37/2023, *Kaup ljósleiðarans ehf. á stofnneti Sýnar hf.*, kemur fram að þau viðskipti Sýnar og Ljósleiðarans og þar með samruni málsins hefðu náð til yfirtöku á hluta reksturs í fyrirtæki Sýnar. Um var að ræða eignir og réttindi samkvæmt samningum sem fyrst og fremst tengdust stofnneti Sýnar sem Ljósleiðarinn tók yfir. Höfðu samrunaaðilar fært rök fyrir því í samrunaskrá að heildsölusamningur Sýnar og Ljósleiðarans um margvíslega fjarskiptaþjónustu í kjölfar viðskiptanna hafi verið nauðsynlegur gerningur til framkvæmdar á samrunanum.

2174. Í ljósi heildsölusamningsins og málatilbúnaðar aðila í samrunaskrá tók SE samninginn til skoðunar við mat á áhrifum samrunans. Það var mat SE í framangreindri ákvörðun, að teknu tilliti til ákvæða um kaupskyldu eða lágmarksviðskipti, að þau röskuðu ekki samkeppni, enda undir þeim viðmiðum um einkakaup og lóðréttar samkeppnishömlur sem miðað er við í samkeppnisrétti, auk þess sem Ljósleiðarinn hafði ekki verið talinn markaðsráðandi á heildsölumörkuðum málsins.

2175. Þá er augljóst að Ljósleiðarinn er ekki bundinn til að selja fjarskiptaþjónustu á viðkomandi heildsölumörkuðum til aðeins eins fjarskiptafyrirtækis. Því uppfyllir Ljósleiðarinn ákvæði b-liðar.

2176. Að framangreindu virtu uppfyllir Ljósleiðarinn ekki lagaskilyrði a-liðar 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hreint fjarskiptafyrirtæki.

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

2177. Tengir veitir fjarskiptafyrirtækjum heildsölupjónustu á sviði fjarskipta að ljósleiðaraneti félagsins. Ólíkt Mílu og Ljósleiðaranum (að mestu leyti), innheimtir Tengir þó aðgangsgjald að ljósleiðaraheimtaugum sínum beint af endanotendum, en veitir þeim hins vegar enga fjarskiptapjónustu á markaði 3a og 3b í smásölu á borð við internetpjónustu, talsímapijónustu eða sjónvarpspjónustu. Að mati FST getur það fyrirkomulag eitt og sér ekki talist hafa þau áhrif að Tengir sé ekki skilgreint sem hreint heildsölufyrirtæki. Mestu máli skiptir, hvað þetta varðar, að félagið veitir ekki fjarskiptapjónustu í smásölu á heimtauganeti sínu, s.s. internetpjónustu, talsímapijónustu eða sjónvarpspjónustu.

2178. Að mati FST teljast þessi viðskipti ekki til fjarskiptapjónustu sem veitt er endanotendum í smásölu eins og vísað er til í a. lið 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga.

2179. Tengir hefur um árábil starfað sem heildsölufyrirtæki á sviði fjarskipta til heimila og fyrirtækja, þ.e. fyrirtækið hefur ekki boðið internetpjónustu, talsímapijónustu eða sjónvarpspjónustu í smásölu. Þó flokka megir Tengir almennt sem heildsölufyrirtæki þá þýðir það ekki endilega að fyrirtækið uppfylli skilyrði framangreinds ákvæðis 59. gr. fjarskiptalaga um hrein heildsölufyrirtæki.

2180. Í athugasemdum markaðsaðila við samráðsskjal um seinni hluta greiningarinnar, sem birt var þann 29. nóvember 2023, var bent á að hvorki Míla, Ljósleiðarinn né Tengir uppfylli ákvæði 59. gr. því þau störfuðu öll á smásölumarkaði fjarskipta hér á landi, en það hafði verið frummat FST að Ljósleiðarinn og Tengir uppfylltu skilyrði ákvæðisins til þess að teljast hrein heildsölufyrirtæki. Í kjölfarið kallaði FST eftir upplýsingum um viðskiptamannalista félaganna. Í tilviki Tengis kom í ljós að meðal viðskiptavina Tengis eru aðilar sem ekki geta talist fjarskiptafyrirtæki. Því stundar Tengir að mati FST starfsemi á smásölumarkaði fjarskipta hér á landi samkvæmt skilgreiningu 59. gr. fjarskiptalaga. Rétt er að taka fram að við athugun á viðskiptamannalista er verið að skoða alla fjarskiptapjónustu en ekki eingöngu fjarskiptapjónustu sem tengist markaði 3a og 3b.

2181. Tengir er ekki bundið til að eiga viðskipti við aðeins eitt fjarskiptafyrirtæki auk þess sem samningar félagsins bera ekki með sér að teljast til einkakauparéttarsamninga. Því er skilyrði b-liðar 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga uppfyllt hvað Tengir varðar.

2182. Að framangreindu virtu uppfyllir Tengir ekki lagaskilyrði um að teljast hreint heildsölufyrirtæki þar sem fyrirtækið uppfyllir ekki a-lið 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga.

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

2183. Austurljós er smásali internetpjónustu og uppfyllir því ekki skilyrði a. liðar 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga. Óþarfi er því að fjalla um aðra liði greinarinnar. Austurljós getur því ekki talist hreint heildsölufyrirtæki.

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

2184. Greining sú sem hér er til umfjöllunar leysir af hólmi bráðabirgðaákvörðun vegna markaðsgreiningar á mörkuðum 3a og 3b í máli nr. 9/2023, dags. 15. september 2023 sem leysti af hólmi ákvörðun Fjarskiptastofu (FST) nr. 5/2021, dags. 19. október 2021, um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumörkuðum fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður 3a) og miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (markaður 3b).. Framangreindri bráðabirgðaákvörðun var markaður gildistími til 1. mars 2024, en með tilkynningu FST, dags. 29. febrúar 2024, var gildistíminn framlengdur til 1. júní 2024. Með ákvörðun nr. 5/2021 var Míla útnefnd sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á báðum mörkuðum og viðeigandi kvaðir voru lagðar á félagið til að freista þess að leysa greind samkeppnisvandamál á umræddum mörkuðum. FST taldi þó réttlætanlegt að beita misíþyngjandi kvöðum milli 17 nánar tilgreindra sveitarfélaga, þar sem meiri samkeppni var talin ríkjandi, og annarra sveitarfélaga landsins, þar sem samkeppni var lítil eða jafnvel engin. Kvaðirnar voru að mestu sambærilegar kvöðum þeim sem lagðar voru á Mílu með ákvörðun PFS nr. 21/2014, en þó var bætt við kvöð um að Míla og Síminn, sem þá mynduðu lóðrétt samþætta fyrirtækjasamstæðu og töldust ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnisréttar, stæðust efnahagslegt hermipróf (e. Economic Replicability Test – ERT). Af þeirri nýju kvöð leiddi að Síminn var einnig útnefndur sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk hvað þá kvöð varðaði.

2185. Líkt og áður hefur komið fram kærðu Míla og Síminn ákvörðun FST nr. 5/2021 til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP). Með ofangreindum úrskurði nefndarinnar frá 29. desember 2022 breytti hún að hluta til hinni kærðu ákvörðun vegna sölu Símans á Mílu sem heimiluð var af SE tæpu ári eftir að FST tók hina kærðu ákvörðun. Byggði úrskurðurinn aðallega á þeirri breyttu forsendu sem fólst í sölu Símans á Mílu.

2186. Úrskurðarnefnd felldi því úr gildi þá þætti hinnar kærðu ákvörðunar sem byggðu á þeirri forsendu að Míla og Síminn tilheyrðu sömu fyrirtækjasamstæðu. Tók nefndin fram að enda þótt nokkur tengsl væru enn á milli félaganna vegna þjónustusamningsins milli þeirra, væri ekki ljóst hvort unnt væri að beita vægari úrræðum, til þess að sporna gegn skaðlegum áhrifum þeirra tengsla á samkeppni á fjarskiptamarkaði. Taldi nefndin því rétt að ógilda álagningu kvaða sem snéru beinlínis að tilvist Símasamstæðunnar frá og með 15. september 2022, þegar samruninn hafði verið heimilaður. Fól það í sér að útnefning um að Síminn væri með umtalsverðan markaðsstyrk væri felld úr gildi, sem og sú kvöð sem lögð var á Símann um að standast, ásamt Mílu, efnahagslegt hermipróf (e. Economic Replicability Test – ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir félaganna. Eðli málsins samkvæmt var sú kvöð einnig ógilt gagnvart Mílu, sem og sú kvöð að félögin þyrftu að gæta þess að ekki væri of lítill munur milli heildsöluverðs Mílu og smásöluverðs Símans. Þess utan felldi nefndin niður þá kvöð sem lögð var á Mílu um að félagið skyldi tengja bitastraumbúnað sinn við ljósleiðaraheimtaugar annarra netrekenda sem þess óskuðu gegn hæfilegu gjaldi, en kvöð þessari var ætlað að sporna gegn áhrifum lóðréttar samþættingar Símans og Mílu. Kvaðir þessar komu aldrei til framkvæmda. Nefndin markaði ákvörðun sinni gildistíma til 15. september 2023, en tók ekki fram hvað myndi gerast ef FST næði ekki að ljúka nýrri markaðsgreiningu með ákvörðun innan þess tímamarks.

2187. Með framangreindri bráðabirgðaákvörðun FST nr. 9/2023, dags. 15. september 2023, lagði FST kvaðir á Mílu á heimtauga- og bitastraumsmörkuðum (M3a og M3b) í samræmi við

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

2188. Ástæða þess að FST taldi þörf á að taka umrædda bráðabirgðaákvörðun, þrátt fyrir að fjarskiptalög nr. 70/2022, kveði skýrt á um að ekki geti komið til kvaðalausra tímabila á milli markaðsgreininga, var sú að FST hafði orðið þess áskynja að Míla taldi að kvaðalaust tímabil myndi komast á frá og með 16. september 2023 fram að töku endanlegrar ákvörðunar í kjölfar endurskoðaðrar markaðsgreiningar FST. Taldi FST nauðsynlegt að taka umrædda bráðabirgðaákvörðun til að koma í veg fyrir réttaróvissu og tryggja fyrirsjáanleika varðandi kvaðir á umræddum mörkuðum á meðan FST lyki yfirstandandi endurskoðun á markaðsgreiningum á viðkomandi mörkuðum.

2189. Míla og Ljósleiðarinn kærðu framangreinda bráðabirgðaákvörðun en með úrskurði ÚFP, dags. 20. desember 2023, vísaði nefndin kærunum frá þar sem umrædd bráðabirgðaákvörðun var ekki kæranleg ákvörðun, sem batt enda á málið, heldur var hún liður í málsmeðferð þeirrar markaðsgreiningar sem hér er til umfjöllunar. Eins og fyrr greinir framlengdi FST gildistíma bráðabirgðaákvörðunar til 1. júní 2024, með tilkynningu, dags. 29. febrúar 2024.

2190. Af framangreindu má ráða að þær kvaðir sem lagðar voru á með bráðabirgðaákvörðun FST, og eru í samræmi við eldri kvaðir eins og þeim var breytt á með ákvörðun ÚFP í máli 3/2021, hvíla á Mílu þar til endanleg ákvörðun liggur fyrir í máli því sem hér er til umfjöllunar. Gildandi kvaðir á Mílu á markaði 3a eru eftirfarandi:

- **Kvöð um að veita aðgang.** Míla skal verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um staðaraðgang á heildsölustigi, að kopar- og ljósleiðaranetum sínum, hvort sem um er að ræða fullan eða skiptan aðgang. Ennfremur skal veita aðgang að tengdri aðstöðu og þjónustu. Þar sem ekki er mögulegt að veita aðgang að efnislegri heimtaug skal Míla bjóða upp á VULA sýndarlausn sem komið getur að sömu notum. Míla skal veita aðgang að rörum, lagnaleiðum og jarðvegs- og lagnaframkvæmdum. Birta skal upplýsingar um rör og lagnaleiðir, jarðvegs- og lagnaframkvæmdir og breytingar á fyrirkomulagi aðgangs með þeim hætti sem lýst er í kafla 2.1 í ákvörðun Fjarskiptastofu nr. 5/2021. Skylda til að veita aðgang að rörum og lagnaleiðum, auglýsingaskylda Mílu að því er jarðvegsframkvæmdir varðar og regla um 5 ára frest til að upplýsa um yfirfærslu netkerfa, gilda ekki í þeim 17 sveitarfélögum þar sem meiri samkeppni var talin ríkja, þ.e.: Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Seltjarnarnesbær, Garðabær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Mosfellsbær, Akraneskaupstaður, Svalbarðsstrandarhreppur, Grýtubakkahreppur, Tjörneshreppur, Hveragerðisbær, Sveitarfélagið Ölfus, Flóahreppur, Ásahreppur, Fljótsdalshreppur, Rangárþing ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppur.

- **Kvöð um að gæta jafnræðis** gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa staðaraðgang með fastlínu eða aðgang að tengdri aðstöðu. Aðfangajafnræði (Eol) skal vera til staðar, sem og jafnt aðgengi að upplýsingum og jafnir möguleikar til að hafa áhrif á þróun heildsöluvara. Ótengdir aðilar skulu geta líkt eftir vöruframboði tengdra aðila með sjálfbærum hætti (e. Technical Replicability). Mílu er skylt að gera gæðaviðmiðunarsamninga (SLA) við alla aðgangskaupendur og gefa út yfirlýsingu um gæðatryggingu (SLG). Míla skal safna saman og birta mánaðarlega tiltekna lykil frammistöðupætti (KPI).
- **Kvöð um gagnsæi.** Míla skal gefa út viðmiðunartilboð um staðaraðgang, tengda aðstöðu og aðgang að rörum og lagnaleiðum. Míla skal m.a. birta opinberlega upplýsingar um skráningu heimtauga og röra og lagnaleiða, tæknilýsingar, einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og gjaldskrá.
- **Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.** Mílu ber að afhenda Fjarskiptastofu árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir staðaraðgang, þar sem fram kemur skipting vegna koparheimtauga, ljósleiðaraheimtauga, aðgangs að aðstöðu (hýsing) og aðgangs að rörum og lagnaleiðum, ásamt álitserð óháðs endurskoðunaraðila um framkvæmd aðskilnaðar.
- **Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.** Gjaldskrá fyrir aðgang að koparheimtaugum, ljóslínunum í götuskáp, VULA á koparheimtaugum og aðstöðu sem tengist staðaraðgangi á koparheimtaugum skal taka mið af kostnaði. Byggja skal á sögulegum kostnaði sem heimfærður er á viðkomandi þjónustur (HCA FAC). Gjaldskrá Mílu fyrir rör og lagnaleiðir skal vera byggð á sögulegum kostnaði eða verðsamanburði. Verðlagning Mílu á ljósleiðaraheimtaugum skal vera réttlát og sanngjörn og án mismununar. Mílu er ennfremur bannað að beita skaðlegri undirverðlagningu. Míla skal birta gjaldskrá fyrir ljósleiðaraheimtaugar og VULA á ljósleiðaraheimtaugum.
- **Kvöð um kostnaðarbókhald** varðandi kopar- og ljósleiðaraheimtaugar og tengda aðstöðu, bakfæðingarljóslínur vegna heimtaugaaðgangs, hýsingu og aðgang að rörum og lagnaleiðum. Skila skal til Fjarskiptastofu lýsingu á kostnaðarbókhaldi og skýrslu óháðs endurskoðunaraðila um samræmi lýsingar og framkvæmdar.

2191. Gildandi kvaðir á Mílu á markaði 3b eru eftirfarandi:

- **Kvöð um að veita aðgang.** Míla skal verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan heildsöluaðgang, sbr. skilgreiningu á þjónustumarkaði 3b, hvort sem aðgangurinn er veittur um kopar- eða ljósleiðaraheimtaugar. Míla skal einnig, ef þess er óskað, annast sendingu á bitastraumnum um stofnlínunet til þess staðar þar sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefur tengingu við net Mílu. Míla skal ennfremur veita aðgang að tengdri aðstöðu og þjónustu sem þörf er á í tengslum við miðlægan aðgang. Tilkynna skal um breytingar á fyrirkomulagi bitastraumsaðgangs með þeim hætti sem lýst er í kafla 4.1, en skylda til að tilkynna um breytingar á fyrirkomulagi bitastraums með tveggja ára fyrirvara gildir ekki í þeim 17 sveitarfélögum þar sem meiri samkeppni var talin ríkja, þ.e.: Reykjavíkurborg, Kópavogsbær,

Seltjarnarnesbær, Garðabær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Mosfellsbær, Akraneskaupstaður, Svalbarðsstrandar-hreppur, Grýtubakkahreppur, Tjörneshreppur, Hveragerðisbær, Sveitarfélagið Ölfus, Flóahreppur, Ásahreppur, Fljótsdalshreppur, Rangárþing ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppur. Mílu er óheimilt að draga til baka bitastraumsbúnað sinn eða þjónustu um ljósleiðaranet annarra netrekenda en Mílu þar sem Míla hefur leigt svarta ljósleiðara, gegn vilja umrædds netrekenda, á meðan Síminn veitir ekki þjónustu um bitastraumskerfi slíkra aðila.

- **Kvöð um að gæta jafnræðis** gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa miðlægan aðgang á kopar- eða ljósleiðaraneti. Aðfangajafnræði (Eol) skal vera til staðar, sem og jafnt aðgengi að upplýsingum og jafnir möguleikar til að hafa áhrif á þróun heildsöluvara. Ótengdir aðilar skulu geta líkt eftir vöruframboði tengdra aðila með sjálfbærum hætti (e. Technical Replicability). Mílu er skylt að gera gæðaviðmiðunarsamninga (SLA) við alla aðgangskaupendur og gefa út yfirlýsingu um gæðatryggingu (SLG). Míla skal safna saman og birta mánaðarlega tiltekna lykil frammistöðupætti (KPI).
- **Kvöð um gagnsæi.** Míla skal gefa út viðmiðunartilboð um miðlægan aðgang og tengda aðstöðu. Míla skal m.a. birta opinberlega upplýsingar um skráningu heimtauga, tæknilýsingar, einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og gjaldskrá.
- **Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.** Mílu ber að afhenda Fjarskiptastofu árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir bitastraumsaðgang, þar sem fram kemur skipting vegna bitastraumsaðgangs um koparheimtaugar, bitastraumsaðgangs um ljósleiðaraheimtaugar og aðgangs að aðstöðu (hýsing), ásamt álitsgerð óháðs endurskoðunaraðila um framkvæmd aðskilnaðar.
- **Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.** Gjaldskrá fyrir bitastraumsaðgang um koparheimtaugar og tengda aðstöðu skal taka mið af kostnaði. Byggja skal á sögulegum kostnaði sem heimfærður er á viðkomandi þjónustur (HCA FAC). Verðlagning Mílu á bitastraumsaðgangi á ljósleiðaraheimtaugum skal vera réttlát og sanngjörn og án mismununar. Mílu er ennfremur bannað að beita skaðlegri undirverðlagningu. Míla skal birta gjaldskrá fyrir miðlægan aðgang á ljósleiðaraheimtaugum.
- **Kvöð um kostnaðarbókhald** varðandi miðlægan aðgang á kopar- og ljósleiðaraheimtaugum og tengda aðstöðu. Skila skal til Fjarskiptastofu lýsingu á kostnaðarbókhaldi og skýrslu óháðs endurskoðunaraðila um samræmi lýsingar og framkvæmdar.

7.5 Samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum

7.5.1 Almennt um samkeppnivandamál

2192. Eins og fram kemur í 1. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er einn megin tilgangur markaðsgreininga að leiða í ljós hvort virk samkeppni ríki á

fjarskiptamörkuðum og ákvarða beitingu úrræða ef samkeppni er ekki virk og bæta þannig hag neytenda. Markaðsgreiningum og úrræðum samkvæmt þeim er því ætlað að skapa og viðhalda virku samkeppnisumhverfi í fjarskiptum hér á landi. Einnig að stuðla að útbreiðslu háhraðaneta, en innviðasamkeppni er talin best til þess fallin að auka samkeppni á fjarskiptamörkuðum. Því skuli efla samkeppni í fjarskiptum, m.a. með hagkvæmri fjárfestingu í nýjum og núverandi fjarskiptainnviðum, og eftir atvikum með því að leggja á kvaðir þar sem þörf krefur, einkum á heildsölustiginu, með það fyrir augum að ná fram virkri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta.

2193. Því má halda fram með góðum rökum að samkeppni stuðli að aukinni útbreiðslu háhraðaneta, en einnig að útbreiðsla háhraðaneta fleiri en eins aðila leiði til aukinnar samkeppni. Þetta hefur sýnt sig hér á landi á síðustu árum.

2194. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki raunhæf eða fýsileg, og þ.a.l. ekki líkleg, vegna mikilla og stöðugra aðgangshindrana, m.a. á fámennum og dreifbýlum svæðum, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi. Þjónustusamkeppni sem byggð er á kvaðasettum aðgangi, oftast með kostnaðargreindum verðum, hefur víða í Evrópu verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast fjárfestingarstiginn (e. ladder of investment), en markmið hans er að skapa skilyrði sem gera minni eða nýjum fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sín í stigvaxandi skrefum. Sýn (áður Vodafone) stefndi að slíku lengi vel, en hefur nú selt fastanetsfjarskiptainnviði sína til Ljósleiðarans, og því má segja að félagið hafi tekið skref niður fjárfestingarstigann á viðkomandi heildsölumörkuðum. Nova er kannski eina fyrirtækið í dag sem segja má að sé að ganga upp fjárfestingarstigann á viðkomandi mörkuðum en fjárfestingar fyrirtækisins snúa þó aðallega að innviðum farneta og búnaði fyrir gagnaflutningsþjónustu um stofnnet.

2195. Samkeppni hér á landi hefur fremur byggst á útbreiðslu ljósleiðaraneta hinna ýmsu aðila, sem ekki treysta á fjarskiptainnviði Mílu, nema ef vera kynni stofnlínur. Má þar nefna aðila á borð við Ljósleiðarann, Tengir og Snerpu. Ofangreind sjónarmið endurspeglast í 5. mgr. 30. gr. framangreindrar reglugerðar:

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

2196. Eins og fram kemur í 4. gr. framangreindrar reglugerðar er tilgangur kvaða í markaðsgreiningum að skapa ávinning fyrir neytendur hvað varðar verð, gæði, valkosti og aðgang að háhraðanetum, með því að stuðla að virkri og sjálfbærri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta og útbreiðslu háhraðaneta á markaðsforsendum, þar sem því verður við komið. Eins og fram kom í kafla 6 hér að framan er þetta orðin raunin víða um land. Hins vegar er þetta ekki staðan á mörgum svæðum og því ber FST að ákvarða hvort réttlætanlegt sé að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki á þeim svæðum og þá hvaða kvaðir.

2197. Þegar búið er að skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði, landfræðilega markaði, framkvæma mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi mörkuðum og útnefna fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim svæðum þar sem skortur er á samkeppni, er komið að því að gera grein fyrir *samkeppnisvandamálum* á viðkomandi mörkuðum á umræddum svæðum, áður en viðeigandi kvaðir eru svo útfærðar á umrædd fjarskiptafyrirtæki, með það fyrir augum að greiða fyrir samkeppni á tengdum smásölumarkaði, neytendum til heilla.

2198. Í 2. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga segir m.a. að við álagningu kvaða skuli velja þá aðferð sem valdi minnstri röskun til að fást við *vandamál* sem auðkennd eru í markaðsgreiningu. Í a-lið 5. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga segir að kvaðir sem FST leggi á skuli vera í samræmi við eðli *vandamálsins* sem tilgreint er í markaðsgreiningu. Í a-lið 4. mgr. 30. gr. framangreindrar reglugerðar segir að kvaðir skuli vera í samræmi við eðli *vandamálsins* sem tilgreint er í markaðsgreiningu og vera sniðnar að því að leysa það.

2199. Í 2. mgr. 29. gr. framangreindrar reglugerðar segir að við mat á heildsölukvöðum, til að leysa tiltekin *samkeppnisvandamál* á smásölustigi, skuli FST taka tillit til þess að fleiri en einn heildsölumarkaður geti veitt heildsöluaðgang fyrir tiltekinn smásölumarkað. Þetta á t.a.m. við um tengdan smásölumarkað í greiningu þessari, þar sem heildsöluaðföng honum tengdum geta bæði stafað af aðgangi að markaði 3a og markaði 3b, þó aðgangur að markaði 3b sé mun algengari en aðgangur að markaði 3a hér á landi í dag. FST skuli framkvæma slíkt mat fyrir hvern einstakan heildsölumarkað sem tekinn er til greiningar, þ.e. bæði markað 3a og 3b í þessari greiningu, og skoða fyrst hvort kvaðir um aðgang að mannvirkjum/innviðum, sbr. 47. gr. fjarskiptalaga, geti dugað til einar og sér, þar sem slík úrræði stuðla almennt að sjálfbærari samkeppni, áður en horft er til kvaða ofar í virðisikeðjunni, þ.e. þjónustusamkeppni. Dugi slíkar innviðakvaðir ekki til beri að greina þann heildsölumarkað eða þá heildsölumarkaði sem best eru til þess fallnir að takast á við þau *samkeppnisvandamál* sem greind eru á smásölustiginu.

2200. Kvaðir eru lagðar á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk með það fyrir augum að vinna gegn raunverulegum og/eða mögulegum *vandamálum* á sviði samkeppni á þeim markaði sem um ræðir, sem og á fráliggjandi heildsölumarkaði (3b) og tengdum smásölumarkaði. Vandamál á smásölumörkuðum stafa iðulega af vandamálum á heildsölustiginu og því er ekki unnt að horfa einangrað til samkeppnisvandamála á smásölustiginu, heldur einnig á heildsölustiginu.

2201. Með vandamálum á sviði fjarskipta er, fyrir utan vandamál er geta skapast af formgerð markaðarins, átt við hvers konar atferli fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk sem er til þess ætlað, eða sem leiðir til þess, að önnur fjarskiptafyrirtæki hrekjast af markaði, sem kemur í veg fyrir að möguleg önnur fjarskiptafyrirtæki komist inn á markaðinn og/eða kemur niður á hagsmunum neytenda. Hér er fyrst og fremst átt við fjarskiptafyrirtæki sem starfa á smásölumarkaði og kaupa aðföng af fyrirtækjum sem starfa á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og/eða 3b. Þegar kvöðum er beitt í samræmi við lög um fjarskipti, en aðferðarfræði við markaðsgreiningar byggist á meginreglum samkeppnisréttar, er forsenda þess ekki sú að í raun sé verið að nýta sér umtalsverðan markaðsstyrk, og því síður að samkeppnisbrot hafi verið framið, heldur er nóg að vandamál á sviði samkeppni geti mögulega komið fram við ríkjandi aðstæður, m.a. vegna tiltekinnar formgerðar markaðarins sem er óhagstæð fyrir samkeppni, t.d. skortur á innviðasamkeppni á tilteknu svæði.

2202. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk getur beitt markaðsstyrk sínum á ýmsa vegu. Vegna tiltekinnar formgerðar markaðar, t.d. vegna skorts á innviðasamkeppni, lóðréttis markaðsstyrks, eða einkenna slíks, eða aðstöðumunar hvað stofnlínutengingar um landið varðar, getur félag synjað öðrum fyrirtækjum um aðgang að kerfum sínum eða annarri aðstöðu, t.d. hýsingu, verðlagt þjónustu sína of hátt/lágt, mismunað fyrirtækjum á grundvelli verðs fyrir þjónustu eða gæða og nýtt sér upplýsingar með ósanngjörnum hætti. Þrátt fyrir að Míla og Síminn séu ekki í sama eignarhaldi lengur er í gildi langtímasamningur milli félaganna sem bindur félögin mjög sterkum böndum í langan tíma og er Míla forgangsbirgir Símans. Því er ekki útilokað að sá samningur geti a.m.k. að einhverju leyti haft svipuð áhrif og ef um væri að ræða lóðrétt samþætt fyrirtæki eða að viðskiptaleg hagsmunatengsl félaganna séu a.m.k. ennþá til staðar. Að einhverju leyti, en þó að minna leyti, má það sama segja um samning Ljósleiðarans og Sýnar, a.m.k. hvað varðar viðskiptatengsl félaganna. Í ákvörðun SE nr. 37/2023, dags. 29. september 2023, segir þó á bls. 78 að sé litið til ákvæða um kaupskyldu eða lágmarksviðskipti telji SE að þau raski ekki samkeppni, enda undir þeim viðmiðum um einkakaup og lóðréttu samkeppnishömlum sem miðað er við í samkeppnisrétti, auk þess sem Ljósleiðarinn var ekki verið talinn markaðsráðandi á heildsölumörkuðum málsins. Auk þess kom fram að Sýn hafði mun minni markaðshlutdeild á viðkomandi smásölumarkaði en Síminn.

2203. Framangreind atriði geta hæglega haft áhrif á fráliggjandi heildsölumarkað 3b, sem og á tengdum smásölumarkaði. Annað sem getur leitt af umtalsverðum markaðsstyrk fyrirtækis getur verið að fyrirtæki hindri aðgengi annarra að markaði eða stundi misnotkun með óhóflegri verðlagningu sem skilar ofurhagnaði (þar sem markaðsráðandi fyrirtæki setur upp verð án þess að þurfa að taka tillit til viðskiptavina eða keppinauta), ásamt því að mikil hætta er á óskilvirkni í framleiðslu þar sem samkeppni nær ekki að setja þær skorður sem eru nauðsynlegar. Þessi atriði tengjast fremur samkeppni á viðkomandi heildsölumarkaði, sem geta svo haft áhrif á markað 3b og þ.a.l. á tengdum smásölumarkaði. Þá geta vandamál á aðliggjandi stofnlínumarkaði einnig haft áhrif á mörkuðum 3a og 3b, en Míla er það fyrirtæki sem er best sett hvað varðar aðstöðu og fjárfestingu í innviðum á umræddum stofnlínumarkaði hér á landi.

2204. Umfjöllun um samkeppnisvandamál í þessari greiningu er nokkuð frábrugðin umfjöllun í eldri greiningu FST í máli nr. 5/2021, þar sem eignartengslum á milli Símans og Mílu hefur verið slitið. Í 10. kafla viðauka A í fyrri greiningu FST má finna talsverða umfjöllun um stöðu Mílu og Símasamstæðunar og hvernig tengsl félaganna gátu skapað samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum. Þrátt fyrir að FST hafi greint einkenni áframhaldandi lóðréttar samþættingar a.m.k. að hluta til á milli félaganna, verður umfjöllunin hér að mestu leyti miðuð við samkeppnisvandamál þau er leiða af umtalsverðum markaðsstyrk fyrirtækja á viðkomandi heildsölumörkuðum. Hér ber að árétta að ekki er nauðsynlegt að sýna fram á að skaðleg hegðun hafi átt sér stað heldur er nóg að hægt sé að benda á líklega hvata og tækifæri til samkeppnishamlandi hegðunar, m.a. vegna formgerðar markaðarins. Verður því í eftirfarandi köflum fjallað um samkeppnisvandamál sem samkeppnisaðstæður á viðkomandi heildsölumörkuðum, sem og á tengdum smásölumarkaði, skapa. Einnig verður fjallað um hvaða áhrif aðstöðumunur sá sem er á milli Mílu annars vegar og annarra staðbundinna netrekenda hins vegar á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) getur haft á samkeppni á framangreindum markaði. Meðal annars verður lagt mat á hvaða samkeppnisvandamál geta komið upp ef engar kvaðir væru til staðar á viðkomandi heildsölumörkuðum.

7.5.2 Samkeppnisvandamál á markaði 3a

7.5.2.1 Almennt

2205. Í kafla 6 hér að framan komst FST að þeirri niðurstöðu að á tilteknum svæðum á markaði 3a ríki ekki virk samkeppni og að Míla, Tengir og Ljósleiðarinn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum. Slík staða þýðir að félögin, hvert á sínum svæðum, hafi þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni og að þau geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

2206. Í eftirfarandi köflum er fjallað um samkeppnisvandamál sem samkeppnisaðstæður á markaðnum skapa, bæði á viðkomandi markaði og á tengdum mörkuðum. Einnig verður fjallað um hvaða áhrif aðstöðumunur sá sem er á milli Mílu annars vegar og annarra netrekenda hins vegar á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) getur haft á samkeppni á framangreindum markaði. Meðal annars verður lagt mat á hvaða samkeppnisvandamál geti komið upp ef engar kvaðir væru til staðar á viðkomandi heildsölumarkaði 3a. Eins og áður segir er ekki nauðsynlegt að sýna fram á að skaðleg hegðun hafi átt sér stað, heldur nægir að hægt sé að benda á líklega hvata og tækifæri til samkeppnishamlandi hegðunar, m.a. vegna formgerðar markaðarins. Samt sem áður verður einnig fjallað um tilvik sem komið hafa upp undanfarin ár sem geta bent til þess að staða Mílu og fyrrum Símasamstæðunnar í tengslum við markað 3a geti skapað samkeppnisvandamál, en eins og nánari grein verður gerð fyrir þá gætir enn að mati SE og FST einkenna lóðréttrar samþættingar milli félaganna í ljósi langtímasamnings milli Mílu og Símans, sem m.a. kveður á um verulega mikil lágmarkskaup Símans af Mílu, en Míla er samkvæmt samningnum forgangsbirgir Símans. Greining á samkeppnisvandamálum miðar að því að leggja grundvöll að ákvörðun um álagningu kvaða og útfærslu á því hvers konar kvaðir geti gagnast best til þess að vinna gegn samkeppnisvandamálum á markaðnum eða einstökum hlutum hans.

2207. Í skýrslu ERG frá 2006 um sameiginlega afstöðu varðandi beitingu kvaða á fjarskiptamörkuðum³⁸⁹ er fjallað um helstu flokka samkeppnisvandamála sem komið geta upp á fjarskiptamörkuðum. Þar eru nefnd vandamál sem tengjast umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði, lóðréttri samþættingu og láréttri samþættingu. Ennfremur horfir FST til skjals frá BEREK frá 2012 í þessu sambandi³⁹⁰. Að mati FST eru líklegustu samkeppnisvandamálín á heildsölumarkaði 3a annars vegar þau sem skapast eða geta skapast af umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði einum og sér og hins vegar lóðréttri samþættingu, eða ígildis hennar, og yfirfærslu markaðsstyrks á tengda markaði. Að mati FST verður að telja að þessi vandamál geti komið upp hér á landi á tilteknum landsvæðum og það þótt að í tilviki Mílu að slitið hafi verið á eignartengsl við Símann. Í eftirfarandi köflum er þessum vandamálum lýst að mestu með almennum hætti, en þar á eftir er fjallað um einstök tilvik sem upp hafa komið.

2208. Míla hefur t.a.m. yfir að ráða aðstöðu í símsstöðvum og tækjahúsum víða um land sem er afar mikilvæg og erfitt fyrir önnur fjarskiptafyrirtæki að koma sér upp. Hýsing búnaðar í

³⁸⁹ ERG (06) 33, Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework - Final Version May 2006.

³⁹⁰ BoR (12) 127: Revised BEREK Common Position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure (including shared or fully unbundled access) at fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market.

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

7.5.2.2 Vandamál tengd umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði 3a

2209. Vandamál sem tengjast umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og eftir atvikum á tengdum heildsölumarkaði 3b og geta komið fram á þeim sömu mörkuðum eru af ýmsum toga og má þar helst nefna aðgangshindranir, misnotkun gagnvart viðskiptavinum er starfa á smásölustigi, t.d. með yfirverðlagningu, misnotkun gagnvart keppinautum á viðkomandi mörkuðum og óhagkvæmni í framleiðslu eða þjónustuframboði.

2210. Fyrirtæki sem nýtur umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði, og eftir atvikum á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004),³⁹¹ getur leitast við að skapa nýjar aðgangshindranir á markaðnum, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, til þess að hamla nýrri samkeppni eða gera keppinautum á viðkomandi markaði eða fráliggjandi heildsölumarkaði 3b erfitt fyrir í samkeppninni. Þetta getur t.d. verið gert í formi niðurgreiðslna er stafa frá öðrum rekstrarþáttum heildsölufyrirtækis með breitt þjónustuframboð og leiðir til óeðlilega lágs verðs á viðkomandi markaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, til skamms eða meðallangs tíma og kemur í veg fyrir að keppinautar á þeim markaði á umræddum svæðum, sem ekki eru með eins breitt þjónustuframboð og jafn mikinn efnahagslegan styrk, geti notið eðlilegrar arðsemi, eða komið í veg fyrir að mögulegir keppinautar komi inn á viðkomandi markað. Takist slíku fyrirtæki að efla markaðsstyrk sinn á viðkomandi heildsölumarkaði á viðkomandi svæði enn frekar, eða jafnvel að bola keppinautum sínum af þeim markaði eða að koma í veg fyrir mögulega samkeppni, er ljóst að bæði hvati og möguleiki skapast fyrir umræddan aðila til að hækka aftur

³⁹¹ Nánar verður fjallað um áhrif aðstöðumunar á markaði 14 milli Mílu annars vegar og annarra netrekenda hins vegar í kafla 7.5.2.3 sem ber yfirskriftina lóðrétt samþætting, yfirfærsla markaðsstyrks, vöndlun heildsölubjónustu, breiddarhagkvæmni og aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur.

heildsöluverð sín á viðkomandi svæði og skaða þannig samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, þ.e. á markaði 3b og tengdum smásölumarkaði.

2211. Ennfremur geta samkeppnisvandamál verið í formi hegðunar slíks aðila með breitt þjónustuframboð og mikinn efnahagslegan styrkleika gagnvart veikburða keppinautum eða mögulegum keppinautum sem felst í að beina aðgangsbíðendum að eigin fjarskiptaneti á viðkomandi markaði eða á fráliggjandi heildsölumarkaði 3b, t.d. með hagstæðum heildsöluvöndlum sem ekki standa til boða á öðrum netum, þar sem t.d. er vöndlað saman vörum er tengjast markaði 3a, markaði 3b, stofnlínutengingum og jafnvel farnetsdreifingu og hýsingu, og keppinautar eða mögulegir keppinautar eiga ekki möguleika á að jafna.

2212. Annað dæmi felst í því að auka skiptikostnað kaupenda með samningum sem eru bindandi til langs tíma.

2213. Þetta eru aðeins nokkur dæmi um fjölmargar hættur sem geta steðjað að samkeppni vegna þeirrar formgerðar markaðarins á tilteknum landsvæðum sem lýst hefur verið hér að framan og/eða hegðunar markaðsaðila sem nánari grein verður gerð fyrir hér síðar. FST minnir á, að til þess að FST sé unnt að bregðast við samkeppnisvandamálum með kvöðum, er nægilegt að til staðar sé hvati og möguleiki fyrir aðila með umtalsverðan markaðsstyrk að beita honum, en ekki að sýnt sé fram á það að hann hafi gert það.

2214. Nánar tiltekið getur fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, og eftir atvikum á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004), leitast við að gera þeim fyrirtækjum sem starfa í samkeppni við það á viðkomandi heildsölumarkaði og fráliggjandi heildsölumörkuðum, t.d. á mörkuðum 3b og 4, eða mögulegum nýjum keppinautum á viðkomandi svæðum, erfitt fyrir eða jafnvel bolað þeim af markaði. Ef viðeigandi kvaðir eru ekki til staðar er hættu á að slíkt fyrirtæki geti t.d. hagað verðlagningu á tilteknum svæðum til skemmri eða meðallangs tíma litið þannig að önnur starfandi fyrirtæki eigi erfitt með að keppa við það, þannig að smásalar á fráliggjandi smásölumarkaði færi viðskipti sín yfir á kerfi hins markaðsráðandi aðila. Nái slíkur aðili þannig að koma í veg fyrir að nýr aðili leggi ljósleiðaraheimtaugar á tilteknum svæðum gæti hann síðan hækkað verðin síðar, með tilheyrandi tjóni fyrir neytendur á þeim svæðum.

2215. Að mati FST er ljóst að aðilar á borð við Ljósleiðarann og Tengir gera ekki sömu kröfu til viðskiptavina sinna um að færa ekki viðskipti sín yfir á net Mílu líkt og Míla hefur gert gagnvart Símanum, sem er stærsti smásali landsins, um að færa viðskipti sín ekki yfir til Ljósleiðarans og/eða Tengis. Það á við jafnvel þó svo að Síminn hafi samið við Ljósleiðarann um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti Ljósleiðarans í júlí 2020, en Síminn hóf að bjóða þjónustu sína á neti Ljósleiðarans undir lok ágúst 2021. Miðað við þann samning, og framangreindan heildsölusamning Símans og Mílu, er ljóst að langstærsti hluti viðskiptavina Símans verður áfram á fjarskiptanetum Mílu út líftíma greiningarinnar. Því gæti möguleg undirverðlagning Mílu á viðkomandi markaði á tilteknum svæðum, sem keppinautar félagsins eiga erfitt með eða er ómögulegt að keppa við, skapað mikil og alvarleg samkeppnisvandamál á tilteknum svæðum, eða viðhaldið formgerð markaðar sem ekki stuðlar að samkeppni. Að vísu hafa Ljósleiðarinn og Sýn einnig gert langtímasamning sín á milli, en Sýn er með mun minni markaðshlutdeild á smásölumarkaði en Síminn, auk þess sem binding Sýnar er ekki eins mikil og Símans gagnvart Mílu. Kaupendastyrkur þjónustuveitenda gagnvart Ljósleiðaranum og Tengir er því mun meiri en kaupendastyrkur Símans gagnvart Mílu vegna framangreinds

langtímasamnings Símans og Mílu. Nova hefur t.a.m. fyrst og fremst verið á ljósleiðaraneti Ljósleiðarans, en enginn langtímasamningur er í gildi milli þeirra aðila. FST telur ekki ólíklegt að Nova hefji viðskipti við Mílu á umræddum heildsölumörkuðum á líftíma þessarar greiningar og a.m.k. nokkur hluti viðskiptavina Nova verði því á fastanetum Mílu á líftímanum, sem gæti þýtt að viðskipti Nova við Ljósleiðarann minnki að sama skapi.

2216. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum getur ennfremur haft bæði möguleika og hvata til að misnota þá stöðu sína gagnvart kaupendum á tilteknum svæðum með yfirverðlagningu eða mismunun í verði. Yfirverðlagning mælir hversu mikið hærra verð er í samanburði við það verð sem hefði náðst í frjálsi samkeppni á milli viðkomandi fyrirtækja. Yfirverðlagning á heildsölustigi getur þannig leitt til hærra smásöluverðs en eðlilegt getur talist, sem skaðar hagsmuni neytenda og getur jafnvel komið í veg fyrir að hluti þeirra geti nýtt sér þjónustuna ef verð verða mjög há.

2217. Annað mögulegt samkeppnisvandamál lýsir sér í því að fjarskiptafyrirtæki sem ber að fylgja kvöðum á tilteknum heildsölumarkaði, t.d. kvöð um eftirlit með gjaldskrá eða gagnsæiskvöð, en öðrum ekki, freistist til að færa vöruframboð af kvaðasetta markaðnum yfir á hinn ókvaðasetta. Þetta getur í sumum tilvikum átt rétt á sér miðað við tækniþróun en getur einnig falið í sér sniðgöngu á kvöðum.

2218. Óhagkvæmni í framleiðslu eða þjónustuframboði er vandamál sem upp getur komið þegar ekki er virk samkeppni á markaði eða tilteknum hluta hans. Þegar fyrirtæki hefur ekki aðhald af samkeppnisþrýstingi getur það leitt til þess að fyrirtækið leggi sig ekki fram á mörgum sviðum rekstrar, s.s. varðandi kostnaðaraðhald, gæðakröfur, nýfjárfestingar og nýsköpun. Þessi vandamál hafa ekki verið áberandi á markaði 3a hér á landi, en þau gætu hugsanlega komið upp ef samkeppnisþrýstingur minnkar eða helst áfram lítil á tilteknum svæðum, eða við afléttingu kvaða á tilteknum svæðum, sér í lagi þar sem aðeins fjarskiptanet eins aðila er til staðar.

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

2219. Lóðrétt yfirfærsla markaðsstyrks lýsir sér þannig að lóðrétt samþætt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi, eftir atvikum á tilteknum svæðum, leitast við að yfirfæra markaðsstyrk á aðliggjandi heildsölumörkuðum yfir á fráliggjandi heildsölumarkaði með því að útiloka eða vinna gegn samkeppnisaðilum á fráliggjandi mörkuðum. Markaður 3a er heildsölumarkaður og honum tengjast nokkrir fráliggjandi markaðir s.s. heildsölumarkaður fyrir miðlægan aðgang 3b, heildsölumarkaður fyrir hágæðatengingar á fyrirtækjamarkaði (áður lúkningarmarkaður leigulína, nú markaður 4) og tengdur smásölumarkaður eða tengdir smásölumarkaðir. Þá er aðliggjandi stofnlínumarkaður mjög mikilvægur fyrir flutning bitastraumsþjónustu um landið, sem og í tilviki heimtauga.

2220. Skilja má á milli nokkurra megin flokka hvað lóðrétt samþættingu og yfirfærslu á markaðsstyrk varðar m.t.t. viðkomandi greiningar á markaði 3a:

- a. Synjun um aðgang
- b. Verðlagning
- c. Aðrir þættir varðandi samskipti við keppinauta á fráliggjandi mörkuðum

- d. Samtvinnun eða vöndlun heildsöluþjónustu
- e. Mismikil breiddarhagkvæmni
- f. Aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur

Synjun um aðgang

2221. Fyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði, eftir atvikum á tilteknum svæðum, getur haft tilhneigingu til þess að synja fyrirtækjum, sem eru í samkeppni við fyrirtækið á fráliggjandi mörkuðum eða mögulegum nýjum keppinautum, um aðgang að heildsöluþjónustu, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samkeppni eða gera samkeppnisaðilum a.m.k. erfiðara fyrir í samkeppninni. Slík hegðun getur falist í algerri synjun um aðgang eða að aðgangur er veittur með svo óaðgengilegum kjörum, þ.m.t. verðum, að jafna má við synjun.

2222. FST telur að Míla, Tengir og Ljósleiðarinn, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b. Auk þess að veita aðgang að heimtaugum, getur þetta einnig átt við um aðgang að rörum og lagnaleiðum og hýsingarkostum.

2223. Ljóst er að Ljósleiðarinn hefur ekki veitt aðgang að svörtum ljósleiðara (markaður 3a) á heimilismarkaði. Míla selur mjög lítið af heimtaugum í fastanetum sínum til ytri aðila, þrátt fyrir kvaðir þar að lútandi, þar sem fjarskiptafyrirtæki á smásölumarkaði fjarskipta hafa á síðustu árum kosið að kaupa bitastraumstengingar í stað heimtauga. Þetta stafar m.a. af nethögun Mílu sem nýtir sér PON kerfi á ljósleiðaraheimtaugum fyrirtækisins. Tengir hefur hins vegar veitt aðgang að svörtum ljósleiðara, m.a. til Mílu í miklu magni. Tengir veitir hins vegar einnig bitastraumsþjónustu um sínar heimtaugar í samkeppni við fyrirtæki, eins og Mílu, sem veita bitastraumsþjónustu á neti Tengis. Tengir gæti því haft hvata til að synja um aðgang eða veita hann á óaðgengilegum kjörum eða með óaðgengilegum skilmálum.

2224. Til þess að synjun um aðgang skapi verulegt samkeppnisvandamál þurfa almennt að vera til staðar þær aðstæður, eftir atvikum á tilteknum landsvæðum, að fjarskiptafyrirtæki á fráliggjandi mörkuðum hafi ekki þá valkosti að nota önnur net sem veitt geta sambærilegan aðgang eða geta ekki veitt hann á viðunandi kjörum. Þó að hér á landi hafi verið byggð upp ljósleiðaranet af öðrum en Mílu þá eru þau ekki landsdekkandi og á mörgum stöðum þurfa smásöluaðilar að reiða sig á heildsöluþjónustu Mílu. Einnig ber að hafa í huga að ennþá eru um 20% internettenginga hér á landi á koparneti sem eingöngu er í boði hjá Mílu. Míla hefur einnig tekið við rekstri eða keypt mörg þeirra staðbundnu ljósleiðaraneta sem byggð hafa verið upp í dreifbýli með stuðningi fjarskiptasjóðs. Synjun Mílu um aðgang að tengingum á þeim svæðum á markaði 3a sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á, eða a.m.k. á markaði 3b og eftir atvikum á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004), gæti því haft alvarlegar afleiðingar fyrir samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, sér í lagi ef rekstrargrundvöllur samkeppnisaðila á umræddum markaði er ekki tryggður sökum formgerðar markaðarins og/eða hegðunar Mílu. Með synjun er hér ekki aðeins átt við hreina synjun heldur einnig tilboð um aðgang á svo óaðgengilegum kjörum eða með svo óaðgengilegum skilmálum að jafna má til synjunar. Hið sama má segja um Tengir og Ljósleiðarann á þeim svæðum sem þau fyrirtæki hafa umtalsverðan markaðsstyrk.

Verðlagning

2225. Yfirfærsla markaðsstyrks í formi verðlagningar getur tekið á sig ýmsar myndir, s.s. mismunun í verðlagningu, víxlنيðurgreiðslur, skaðlega undirverðlagningu eða yfirverðlagningu. Tilgangur með slíkri hegðun getur verið að auka kostnað samkeppnisaðila (núverandi og mögulegra), draga úr veltu þeirra og setja þá í þrönga stöðu með því að hafa lítinn mun á verði á viðkomandi heildsölumarkaði annars vegar og á fráliggjandi mörkuðum hins vegar. Ennfremur getur aðili sem hefur yfirburðastöðu á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) beitt stöðu sinni á þeim aðliggjandi markaði þannig að það hafi skaðleg áhrif á fráliggjandi markaði 3a og/eða 3b, sérstaklega varðandi tengingar inn á svæði sem viðkomandi aðili er í einokunarstöðu eða yfirburðastöðu hvað slíkar stofntengingar varðar. Þá getur verðlagning heildsöluvönduls, sem t.d. samanstendur af stofnlínuflutningi, eftir atvikum IP-MPLS, og vörum á mörkuðum 3a/b, og hugsanlega farnetsdreifingu, skapað vandamál á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a/b, sér í lagi ef enginn keppinautur getur svarað slíku framboði.

2226. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, eftir atvikum á tilteknum landsvæðum, getur haft hvata til að selja heildsölupjónustu sína á mismunandi verði eftir því hvaða kaupandi á í hlut eða eftir því hvaða svæði á í hlut. Til dæmis getur fyrirtækið selt tilteknum smásöluaðilum þjónustuna á lægra verði en öðrum kaupendum, t.d. forgangsbirgjum í tengslum við bindandi langtímasamninga. Þetta getur leitt til þess að kostnaður samkeppnisaðila þess smásölufyrirtækis geti orðið hærri og gert þeim þannig erfitt fyrir í samkeppni. Þegar smásöluhlutdeild slíks forgangsbirgis hækkar gagnast það jafnframt viðkomandi heildsölufyrirtæki, þar sem forgangsbirgirinn er skuldbundinn til langs tíma að versla tiltekið lágmarksmagn af viðkomandi heildsölufyrirtæki, jafnvel með ákvæðum um stigvaxandi kaup ár frá ári. Einnig getur verið hvati fyrir slíkt fyrirtæki að verðleggja þjónustuna hærra á svæðum þar sem samkeppnisþrýstingur er lítill. Slíkt getur að vissu marki verið eðlilegt ef kostnaðarleg rök styðja það, en getur einnig verið dæmi um yfirverðlagningu vegna skorts á innviðasamkeppni.

2227. Mismunandi verð geta í sumum tilvikum átt rétt á sér, s.s. ef kostnaður við að veita þjónustuna er sannanlega mismunandi eða ef veittir eru tryggðar- eða magnafslættir. Ef magnafsláttur er hins vegar miðaður við magn viðskipta sem aðeins getur átt við einn eða fáa smásala, sem gert hafa bindandi langtímasamninga við viðkomandi heildsölufyrirtæki, þá bendir það til þess að um samkeppnishamlandi aðgerð sé að ræða. FST telur að ef ekki sé beitt viðeigandi kvöðum þá hefði slíkt heildsölufyrirtæki tækifæri og hvata til að mismuna fjarskiptafyrirtækjum á viðkomandi markaði og/eða á fráliggjandi mörkuðum í verðlagningu.

2228. Víxlنيðurgreiðslur geta átt sér stað milli þjónustu á markaði 3a og fráliggjandi markaða, þ.e. markaðar 3b og smásölumarkaða, en einnig eftir atvikum milli þjónustu á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur og á fráliggjandi heildsölumörkuðum 3a og/eða 3b. Lóðrétt samþætt fyrirtæki, eða fyrirtæki þar sem einkenni lóðréttrar samþættingar gætir vegna langtímasamninga, gæti haft tækifæri og hvata til þess að innheimta óeðlilega hátt verð á markaði 3a, en of lágt verð miðað við kostnað á fráliggjandi heildsölumörkuðum ef ekki væru til staðar kvaðir um eftirlit með gjaldskrá eða a.m.k. kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu. Hagnaður á markaði 3a gæti svo verið notaður til að niðurgreiða tap á fráliggjandi mörkuðum, eða eftir atvikum á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur, en eins og áður segir selur Míla afar fáar heimtaugar í ytri sölu á fastanetum sínum og Ljósleiðarinn

alls ekki á sínu ljósleiðaraneti á heimilismarkaði, heldur fer langmesta salan fram á markaði 3b. Víxlíniðurgreiðslur af þessu tagi geta sett samkeppnisaðila á fráliggjandi markaði (núverandi og mögulega), eða viðskiptavinum sem starfa á smásölumarkaði, í verðklemmu.

2229. Undirverðlagning er það þegar fyrirtæki selur vöru eða þjónustu undir tilteknu kostnaðarviðmiði. Almenn er miðað við verð undir meðaltali breytilegs kostnaðar. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði, eftir atvikum á tilteknum svæðum, getur haft hvata til að undirverðleggja á fráliggjandi mörkuðum í þeim tilgangi að styrkja stöðu sína og jafnvel ýta keppinautum sínum út af markaði eða hindra innkomu nýrra keppinauta, eftir atvikum á tilteknum svæðum. Samkeppnisyfirvöld hafa í nokkrum tilvikum þurft að grípa til aðgerða vegna skaðlegrar undirverðlagningar markaðsráðandi fyrirtækja, þ.á.m. gagnvart Símanum í máli 30/2011, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 10/2011 en þar segir m.a.:

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

2230. FST telur að í skjóli sterkrar markaðsstöðu á tilteknum landsvæðum á markaði 3a geti Míla, Tengir og Ljósleiðarinn haft getu og hvata til að beita undirverðlagningu á fráliggjandi mörkuðum á heildsölustigi á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk og haft þannig skaðleg áhrif á samkeppni. Þá gæti fyrirtæki með sterka stöðu á stofnleigulínumarkaði, beitt þeim markaði við undirverðlagningu á mörkuðum 3a og/eða 3b eða undirverðlagt á stofnleigulínumarkaði.

2231. Með undirverðlagningu og víxlíniðurgreiðslum getur eðlilegu jafnvægi verðlagningar á milli markaða 3a, 3b og smásölumarkaða verið raskað og getur það haft þær afleiðingar að gera keppinautum og viðskiptavinum á fráliggjandi mörkuðum erfiðara fyrir í samkeppni eða jafnvel hrakið þá af markaði eða komið í veg fyrir innkomu nýrra aðila á markað. Þá getur óeðlilega lítill munur á verði á 3a og 3b beint samkeppnisaðilum frá markaði 3a og þvingað þá til að kaupa meiri þjónustu á markaði 3b eða komið í veg fyrir að slíkir aðilar klífi upp fjárfestingarstigann og hugi heimtaugaleigu, eftir atvikum sýndaraðgangi (VULA), í stað bitastraumsaðgangs. Þá geta hagstæðir heildsöluvöndlar skapað vandamál þegar keppinautar geta ekki leikið slík tilboð eftir.

Aðrir þættir varðandi samskipti við keppinauta á fráliggjandi mörkuðum

2232. Yfirfærsla á markaðsstyrk sem ekki tengist verðlagningu getur verið í formi ýmis konar hegðunar sem felur í sér mismunun milli eigin sölueininga, viðskiptavina og keppinauta. Til dæmis getur verið um að ræða tafir á viðræðum eða afgreiðslu, óeðlilegar kröfur til viðsemjenda, mismunun í gæðum, mismunun í upplýsingagjöf eða misnotkun á upplýsingum frá viðsemjanda.

2233. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði eða á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004), eftir atvikum á tilteknum svæðum, getur haft hvata til þess að tefja þegar keppinautar á viðkomandi heildsölumarkaði eða fráliggjandi mörkuðum eða tilteknir viðskiptavinir sem starfa á smásölustigi óska eftir aðgangi að heildsölupjónustu. Þetta getur skapað viðkomandi fyrirtæki forskot í samkeppni þar sem

keppinautar eru lengur að bregðast við eftirspurn á markaði þegar þeir fá ekki skjótan aðgang að nauðsynlegri heildsölupjónustu og getur einnig leitt til mismunar milli viðskiptavina á smásölustigi og t.d. hyglað forgangskaupanda. Með slíkri hegðun gæti forgangskaupandi þá fengið slíkt forskot sem á ensku er kallað „first mover advantage“. Nauðsynlegt getur verið að koma í veg fyrir hegðun sem þessa með því að setja kvaðir um jafnræði og hámarkstíma sem taka má í samningaviðræður og afhendingu þjónustu, svo eitthvað sé nefnt.

2234. Í sumum tilvikum gera fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk óeðlilegar kröfur til heildsölukaupenda sem eru keppinautar á fráliggjandi mörkuðum eða starfa á smásölustigi. Slíkar kröfur geta t.d. verið varðandi bankaábyrgðir, lágmarks magn viðskipta eða kröfur um óparfa upplýsingar sem tefja samningaviðræður.

2235. Einnig getur verið um að ræða mismunun í gæðum á milli þeirrar þjónustu sem eigin deildir fá annars vegar og keppinautar eða viðskiptavinir sem starfa á smásölustigi hins vegar, t.d. varðandi upplýsingar um og viðbrögð við bilunum.

2236. Vandamál sem tengjast upplýsingaskiptum milli fyrirtækja geta í fyrsta lagi verið á þann veg að heildsölufyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, eftir atvikum á tilteknum svæðum, veitir keppinautum eða tilteknum smásölufyrirtækjum, t.d. forgangskaupendum, betri upplýsingar og fyrr en aðrir eru upplýstir, t.d. varðandi uppbyggingaráform og uppfærslur tæknibúnaðar, þ.m.t. aukna afkastagetu. Þetta getur leitt til þess að samkeppnisaðilar og/eða tiltekin smásölufyrirtæki verði sein að bregðast við breytingum og missi af tækifæri til að ná í eða halda viðskiptavinum sem hafa áhuga á að kaupa nýjustu þjónustulausnir á markaðnum. Ennfremur getur meðferð slíks fyrirtækis á upplýsingum frá keppinautum skapað samkeppnisvandamál. Við gerð heildsölusamninga móttekur heildsali ýmsar upplýsingar varðandi starfsemi heildsölukaupenda, áform þeirra og áætlanir um notendafjölda. Fyrirtæki gæti haft hvata til að miðla slíkum upplýsingum með einhverjum hætti til annarra deilda fyrirtækisins eða t.d. til forgangskaupanda sem starfar á smásölustigi, sem getur gert þeim auðveldara að vinna gegn samkeppni. Ljóst er t.d. að Míla sinnir orðið nær allri tækniþjónustu fyrir Símann í tengslum við þjónustu á umræddum heildsölumörkuðum og er t.d. eins konar milliliður um framkvæmd samnings Símans við Ljósleiðarann og yrði það einnig ef Síminn myndi semja beint við aðila á borð við Tengir og Snerpu.

Samtvinnun eða vöndlun heildsölupjónustu/Breiddarhagkvæmni

2237. Samtvinnun eða vöndlun heildsölupjónustu og mismunandi breiddarhagkvæmni á heildsölustigi getur valdið samkeppnisvandamálum, sérstaklega á markaði 3b, en einnig á markaði 3a. Í kafla 7.5.3.3 er fjallað ítarlega um þetta og vísast til þess að breyttu breytanda.

Aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur

2238. Míla hefur fram til þessa verið talið eina fyrirtækið með umtalsverða markaðshlutdeild á heildsölumörkuðum 3a og 3b, sbr. ákvörðun FST nr. 5/2021. Með endurskoðun þeirrar markaðsgreiningar sem fram kemur í þessu skjali er Míla útnefnd með umtalsverða markaðshlutdeild á markaði 3a í 28 sveitarfélögum, Ljósleiðarann í einu sveitarfélagi og Tengir í 8 sveitarfélögum. Á heildsölumarkaði 3b er Míla útnefnd með umtalsverða markaðshlutdeild í 32 sveitarfélögum og Ljósleiðarinn í einu sveitarfélagi.

2239. Til viðbótar við framangreinda heildsölumarkaði 3a og 3b eru markaðir fyrir leigulínur sem veita gagnaflutningsþjónustu milli hnútpunkta/tækjarými í stofnneti (stofnlínuhluti leigulína) og frá hnútpunkti/tækjarými til inntakskassa hjá endanotenda (lúkningarhluti leigulína). Stofnnet eru nauðsynlegt burðarlag fjarskiptatenginga til þess að hægt sé að veita þjónustu á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og 3b um land allt. Í því sambandi skal tekið fram að Míla hefur einnig verið útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum fjarskipta hér á landi, sbr. t.d. leigulínumarkaði, bæði stofnlínuhluta og lúkningarhluta, sbr. ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015. Mun FST endurskoða framangreindar markaðsgreiningar fyrir bæði stofnlínu- og lúkningarhluta leigulína á árinu 2024.

2240. Ekki er útilokað að unnt sé að yfirfæra markaðsstyrk á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) yfir á fráliggjandi heildsölumarkaði 3a og/eða 3b.

2241. Fyrirtæki sem er í sterkustu stöðunni á viðkomandi stofnleigulínumarkaði getur notið forskots þegar kemur að útbreiðslu ljósleiðaraneta á einstökum svæðum á landsbyggðinni og getur þannig haft áhrif á samkeppnisstöðuna á markaði 3a á tilteknum svæðum. Ennfremur getur þetta átt við um starfrækslu bitastraumsbúnaðar og getur þannig einnig haft áhrif á samkeppnisstöðuna á markaði 3b á tilteknum svæðum.

2242. Núgildandi markaðsgreiningarákvörðun á ofangreindum stofnleigulínumarkaði er komin nokkuð til ára sinna, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2015 frá 12. ágúst 2015. Endurskoðun á markaðsgreiningu þessari verður gerð á árinu 2024 eins og frammar segir, en vinnan við hana hefur tafist verulega vegna vinnu við greiningu þá sem hér er til meðferðar, sem og ákvörðunar FST á sömu mörkuðum sem lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021.

2243. Niðurstaða framangreindrar markaðsgreiningar á stofnleigulínumarkaði frá 2015 var sú að útnefna Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk á landinu öllu með álagningu tilheyrandi kvaða á félagið, þ.e. aðgangskvöð, jafnræðiskvöð, gagnsæiskvöð, kvöð um bókhaldslega aðgreiningu, kvöð um eftirlit með gjaldskrá og kvöð um færslu kostnaðarbókhalds.

2244. Þjónustumarkaðurinn var talinn samanstanda af ýmis konar samskiptareglum og flutningsmiðlum, sbr. ATM, IP-MPLS, MPLS-TP, Ethernet, Ethernet VLAN, SDH/PDH, bylgjulengdardeiling (WDM, CWDM og DWDM), svartur ljósleiðari, kopar og þráðlaus sambönd. Um var að ræða markað fyrir flutningsgetu sem seld er fjarskiptafyrirtækjum til að tengja saman net þeirra og dreifingarstaði. Símsstöðvar eru venjulega á milli aðgangsneti og stofnlína á Íslandi sem aðgreindi þær með áþreifanlegum hætti. Stofnlínur væru oftast ljósleiðarastrengir, en hefðbundnir símastrengir (kopar) og radíósambönd gætu einnig fallið undir markaðinn ef þær væru notaðar sem stofnlínur. Hvað samskiptareglur varðaði hefði þróunin verið í þá átt að sífellt fleiri notuðust við IP-MPLS lausnir.

2245. FST taldi ekki ástæðu til að aðgreina landfræðilega markaði á viðkomandi markaði og taldi hinn landfræðilega markað því vera landið allt. Samkeppnisaðstæður³⁹² væru ekki nægilega misjafnar milli einstakra landsvæða til að réttlæta skiptingu landsins í svæðisbundna markaði, auk þess sem skil í útbreiðslu neta væru óljós. Auk þess að vera með yfirburðastöðu á þeim svæðum sem engin samkeppni ríkti hefði Míla ennþá mjög sterka stöðu á þeim

³⁹² Mikilvægustu atriðin að mati FST voru sambærileg verð og hin mikla markaðshlutdeild Mílu hvort sem litið væri á landið í heild eða höfuðborgarsvæðið.

svæðum sem annað net væri einnig í boði. Því var ljóst að Míla var útnefnt eitt fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á öllum þeim landfræðilegu mörkuðum sem kynnu að verða aðgreindir.

2246. Þar sem markaður 14/2004 hefur ekki verið í tilmælum ESA frá þeim fyrstu á árinu 2004, framkvæmdi FST mat á því hvort hann uppfyllti enn þau skilyrði sem þarf til þess að tilgreina komi að beita fyrirfram kvöðum (þriggja skilyrða prófið). Það var niðurstaða FST að markaðurinn uppfyllti enn þessi skilyrði. Þær aðstæður voru uppi hér á landi að á mörgum flutningsleiðum var aðeins einn þjónustuveitandi. Taldi FST að umtalsverðar og viðvarandi aðgangshindranir væru til staðar á markaðnum og ekki væri von á virkri samkeppni á næstu árum. Míla hafði enn yfirgnæfandi markaðshlutdeild (70-80%),³⁹³ hvort sem horft væri til tekna af stofnleigulínum eða fjölda virkra sambanda.

2247. Í samantekt um stöðuna á viðkomandi markaði á árinu 2015 kom fram að aðilar á þessum markaði voru í mjög misjafnri stöðu. Míla starfrækti eigið landsdekkandi net og byði heilsteypt net og bæði breitt og djúpt þjónustuframboð. Þó að net Orkufjarskipta næði á milli landshluta væri það fyrst og fremst byggt upp í þeim tilgangi að þjóna virkjana- og dreifingarstöðum raforku vegna þarfa eigenda fyrirtækisins. Orkufjarskipti starfaði á viðkomandi markaði og leigði út svartan ljósleiðara til þeirra sem eftir því sæktust ef lausir þræðir væru fyrir hendi sem félagið hefði ekki í hyggju að nota í þágu eigenda sinna. Leigjendur þyrftu því að fjárfesta í og reka eigin ljósendabúnað og netskipta á tengipunktum Orkufjarskipta og útvega sér sambönd að tengipunktunum, en þeir væru víðast utan alfaraleiða. Markaðshlutdeild Orkufjarskipta væri mjög lítil á viðkomandi markaði. Sýn leigði einn þráð á NATÓ hringnum og þræði og sambönd hjá öðrum þjónustuaðilum utan hringins. Sýn legði til ákveðinn virðisauka í netrekstri sínum, að stóru leyti í formi virks netbúnaðar og aðgengis að samskiptaháttum, t.d. í formi IP-MPLS samskiptaháttar. Þar sem Sýn byggði net sitt nær eingöngu á grunnnetum annarra netrekenda var talið að aðkomu fyrirtækisins á viðkomandi markaði frekur takmarkaða. Ljósleiðarinn hafði sótt fram en væri takmarkað af veitusvæði eiganda síns, OR, og hafði ekki skýr áform um frekari útbreiðslu utan þess svæðis.

2248. Þá kom fram að Orkufjarskipti og Ljósleiðarinn væru vegna eigenda sinna bundin af ákvæðum 36. Gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, m.a. um bann við niðurgreiðslu á fjarskiptarekstri af einkaleyfisstarfsemi viðkomandi orkufyrirtækja, sem takmarkaði samkeppnislegt svigrúm umræddra fyrirtækja, t.d. hvað varðaði þátttöku í verðsamkeppni. Að einhverju leyti ætti þetta einnig við um Tengir á Eyjafjarðarsvæðinu. Starfsemi keppinauta Mílu á viðkomandi markaði væri ýmsum takmörkunum háð. Fjöldi fyrirtækja á markaðnum væri því ekki að öllu leyti lýsandi fyrir stöðu samkeppni á markaðnum.

2249. Nú eru 8 ár liðin frá því að framangreind markaðsgreining FST frá 2015 leit dagsins ljós. Ýmislegt hefur gerst á viðkomandi stofnleigulínumarkaði á þeim tíma, sérstaklega nú síðustu misseri, en Ljósleiðarinn hefur m.a. fengið aðgang að tveimur NATÓ þráðum, en annar þeirra var áður leigður til Sýnar, auk þess sem SE samþykkti með ákvörðun nr. 37/2023, dags. 29. september 2023, kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar.

³⁹³ Í fyrri greiningu á viðkomandi markaði á árinu 2007 var Míla með 85-90% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði.

2250. Rétt þykir að gera grein fyrir framangreindri ákvörðun SE sem veitir innsýn í núverandi stöðu á viðkomandi stofnleigulínumarkaði, en eins og fyrr greinir mun FST greina þennan markað á árinu 2024.

2251. Staða Mílu hefur löngum verið sterkari á umræddum leigulínumörkuðum en viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og 3b. Á leigulínumarkaði hefur ekkert annað fyrirtæki en Míla getað boðið aðgang að stofnleiðum sem byggir á eigin ljósleiðara um landið allt og hefur þá frekar verið um að ræða staðbundnar stofnleiðir á starfsvæðum viðkomandi aðila sem bjóða þjónustu á markaði 3a og 3b. Þeir aðilar sem helst starfa á stofnlínumarkaði og eru eigendur á ljósleiðara eru Orkufjarskipti, Ljósleiðarinn og Tengir, en ekkert þessara fyrirtækja á ljósleiðarastofnnet sem jafnast á við stofnnet Mílu að umfangi. Þá má einnig benda á að stofnnet Mílu er umfangsmeira en það net sem Ljósleiðarinn mun hafa yfir að ráða með leigu á tveimur þráðum í NATO-leiðaranum á grundvelli útboðs Utanríkisráðuneytisins. Þá má einnig benda á að það stofnnet Sýnar sem Ljósleiðarinn hefur nýlega fest kaup á, sbr. ákvörðun SE nr. 37/2023, *Kaup Ljósleiðarans ehf. á stofnneti Sýnar hf.*, byggir alfarið á því að undirlagið (ljósleiðaraþræðir eða stofnsambönd) sé leigt af öðrum aðila.

2252. Þrátt fyrir kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar og leigu á tveimur NATO þráðum þá er félagið háð Mílu um þjónustu til þess að nýta umrædda innviði. Í því sambandi má nefna að í kjölfar niðurstöðu NATÓ útboðsins hóf Ljósleiðarinn viðræður [...]. Búnaðurinn er að mestu leyti í hýsingum í eigu Mílu (að Hvolsvelli í Rangárbíngi eystra undanskildum, þar sem búnaðurinn er í tengistöð sem Ljósleiðarinn leigir af Orkuveitunni). Er öll vinna við NATO ljósleiðara og innanhúslagnir + rafmagn í símsstöðvum Mílu unnin af Mílu og er verkframvinda því háð Mílu.

2253. Af framangreindu má sjá að staða Mílu er eftir sem áður mjög sterk á stofnlínumarkaði þrátt fyrir leigu Ljósleiðarans á tveimur þráðum í NATO strengnum þar sem 5 strengir eru í eigu Mílu. Þó Ljósleiðarinn sé kominn með samning við Utanríkisráðuneytið um leigu á 2 ljósleiðaraþráðum þá er eftir sem áður til staðar sama óleysta verkefnið, að færa stofnnet Sýnar yfir á bylgjulengdarkerfi Ljósleiðarans án þess að valda rekstrartruflunum á þeirri þjónustu sem veitt er í dag um stofnnet Sýnar. Þetta verkefni er mun meira krefjandi fyrir Ljósleiðarann en Mílu þar sem Ljósleiðarinn hefur ekki yfir að ráða sömu auðlindum á landsvísi og Míla, svo sem varðandi ljósleiðaraforða í landshring (5 þræðir vs 2), stofnleiðir út frá landshringnum sem stofnnet Sýnar nýtti, og þeirrar staðreyndar að Ljósleiðarinn er ekki með landsdekkandi IP/MPLS kerfi sem gæti nýst sem skref í átt að endanlegri lausn.

2254. Í framangreindri ákvörðun SE nr. 37/2023, *Kaup Ljósleiðarans ehf. á stofnneti Sýnar hf.*, kom fram að á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína er Míla stærst með 65-70% hlutdeild árið 2022, Ljósleiðarinn með 15-20% hlutdeild fyrir samrunann og aðrir aðilar, þ.e. Orkufjarskipti, Sýn, Tengir og Síminn, með innan við 5%. Þrátt fyrir að SE miði hér að framan við landið allt aflaði eftirlitið gagna um markaðsstöðu heildsölufyrirtækja í stofnlínum eftir tilteknum svæðum. Við öflun gagna um tekjur eftir sveitarfélögum gátu bæði Ljósleiðarinn og Míla ekki veitt SE tekjuupplýsingar á stofnlínumarkaði með slíkri sundurgreiningu. SE aflaði upplýsinga og í málinu lágu fyrir gögn um uppbyggingu og útbreiðslu stofn- og burðarneta helstu keppinauta markaðarins, þ.m.t. fjölda hnútpunkta eða tengistaða í stofnnetum og staðsetningu þeirra. Fram kom að hnútpunktur Mílu eru hátt í 600 talsins um allt land og eru staðsettir í tækjarymum sem er ýmist í eigu eða leigu Mílu. Til samanburðar eru hnútpunktur eða tengistaðir í neti Ljósleiðarans færri en tengistaðir Mílu. Þó mun tengistöðum

Ljósleiðarans fara fjölgandi eftir því sem uppbyggingu félagsins og virkjun tveggja NATO þráða vindur fram á næstu misserum eða árum.

2255. Í ákvörðun SE var einnig skoðuð hlutdeild fyrirtækja miðað við ytri tekjur af IP-MPLS gagnaflutningsneti eingöngu. Var Míla stærst árið 2022 með 75-80% hlutdeild, Ljósleiðarinn með 10-15%, Sýn með 5-10% og Síminn með 0- 5%.

2256. Það var mat SE í ákvörðun nr. 37/2023 að Ljósleiðarinn mun eftir yfirtöku á stofnneti Sýnar áfram búa við mikið samkeppnislegt aðhald frá samliggjandi eða nærliggjandi stofnlínum Mílu. Með hliðsjón af öllu framangreindu má sjá að staða Mílu á stofnlínemarkaði er verulega betri miðað við keppinauta félagsins og styrkir sá aðstöðumunur óneitanlega stöðu félagsins á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og 3b.

2257. Á neðangreindum myndum sést vel að staða Mílu er mun sterkari en keppinautanna þegar kemur að landsdekkandi fjarskiptaneti og aðstöðu.

Mynd 7.1 Ljósleiðaranet Ljósleiðarans



2258. Á ofangreindri mynd má sjá ljósleiðaranet Ljósleiðarans, þar sést einnig net sem áður var í eigu Líf í Mýrdal á Suðurlandi en Ljósleiðarinn hefur keypt það. Eins og sést er netið að mestu takmarkað við suðvesturhorn Íslands.

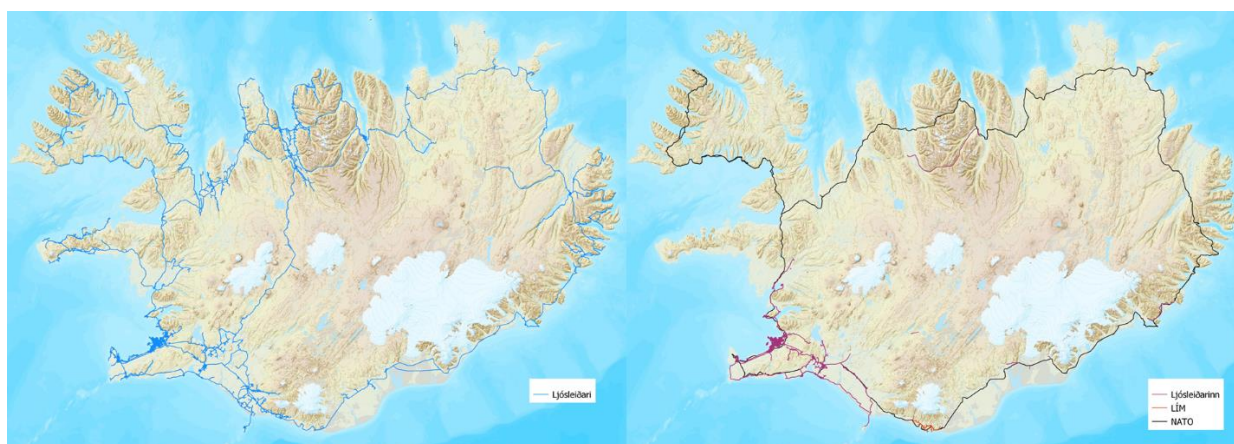
Mynd 7.2 Kopar- og ljósleiðaranet Mílu



2259. Eins og sést á ofangreindri mynd er net Mílu mun víðfemara en ljósleiðaranet Ljósleiðarans. Miðað við áform Mílu um niðurlagningu koparheimtauga má gera ráð fyrir að koparnet Mílu verði lagt endanlega lagt niður við lok líftíma þessarar greiningar. Þá er Míla einnig með örbylgjusambönd í sínu stofnneti.

2260. Þegar horft er til þess að Ljósleiðarinn hefur náð samningi um leigu á tveimur þráðum í NATO strengnum og borið saman við ljósleiðaranet Mílu þá sést að umfang ljósleiðaranets Mílu á landsvísu er töluvert meira en Ljósleiðarans.

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



2261. Við kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar var Ljósleiðarinn ekki að kaupa ljósleiðara þar sem net Sýnar var byggt upp með því að leigja ljósleiðara eða sambönd auk þess að hafa haft yfirráð yfir einum NATO þráð.

2262. Þeir aðilar sem leigja ljósleiðara af öðrum þurfu einnig að leigja aðstöðu í hýsingum sem gjarnan er í eigu sama aðila og á ljósleiðarann. Mikill munur er á fjölda og útbreiðslu tækjahúsa í eigu netrekanda.

2263. Í eftirfarandi mynd má sjá fjölda og staðsetningu tækjahúsa Ljósleiðarans.

Mynd 7.4 Ljósleiðarinn tækjahús

[...] ³⁹⁴

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

Mynd 7.5 Míla tækjahús

[...] ³⁹⁵

2264. Sá mikli munur sem er á stöðu fyrirtækjanna endurspeglast í þessum myndum, en þess ber þó að geta að sum tækjahúsa Mílu tengjast ekki ljósleiðaraneti félagsins heldur er tenging við þá byggð á örbylgjusambandi. Þá er hluti tækjahúsa Mílu eingöngu nýttur fyrir senda.

2265. Þegar Ljósleiðarinn nýtir aðgang sinn að þeim tveimur NATO þráðum sem félagið leigir þarf Ljósleiðarinn í flestum tilfellum að leigja aðgang að hýsingum hjá Mílu og er því háð fyrirtækinu um aðgang að þeirri hýsingu. Til þess að Ljósleiðarinn geti boðið upp á bitastraumspjónustu í samkeppni við Mílu út um land er fyrirtækið því háð Mílu með aðgang að tækjahúsum og víða einnig aðgangi að ljósleiðara eða samböndum. Míla getur því haft hvata til að takmarka þennan aðgang samkeppnisaðila félagsins.

2266. Ef horft er til hvata fyrirtækja til að fjárfesta í ljósleiðaraútbreiðslu úti á landi þá er ljóst að það er mun áhættusamara að fara í slíkar fjárfestingar ef tengingin við slík staðbundin net er háð því að leigja innviði af utanaðkomandi aðila. Samningurinn um leigu á NATO-þráðunum er tímabundinn til 5 ára sem hægt er að framlengja til 5 ára og hugsanlega áfram. Fordæmi eru fyrir því að leiga á NATO þráði hafi ekki verið endurnýjuð og því er það áhættuþáttur. Þá nær NATO-þráðurinn alls ekki til allra þéttbýlisstaða og í þeim tilfellum myndi Ljósleiðarinn þurfa í einhverjum tilfellum að treysta á aðgang að ljósleiðara eða samböndum frá samkeppnisaðila, með tilheyrandi kostnaði og aðstöðumun. Því er ljóst að meiri áhætta væri fyrir Ljósleiðarann að fara út í ljósleiðaravæðingu úti á landi en Mílu.

2267. Að mati FST gefur staðsetning tækjahúsa netrekanda ákveðna mynd af þeirra starfsvæði og því fylgja hér að neðan myndir af tækjahúsum Tengis, Snerpu og Orkufjarskipta. Þess má geta að Orkufjarskipti eru í mjög litlu mæli á heimtaugamarkaði og nær eingöngu á

³⁹⁴ Eigendur tækjahúsa hafa ekki heimilað birtingu á þessum myndum. Um er að ræða tækjahús sem viðkomandi hefur yfir að ráða og getur í sumum tilfellum verið í eigu annarra.

³⁹⁵ Rétt er að benda á að mikilvægi og stærð tækjahúsa Mílu eru mjög misjöfn, frá því að vera viðarskúrar utan byggða sem hýsa senda yfir í það að vera stórir tækjasalir sem hýsa fjölda af viðkvæmum búnaði.

stofnlínnumarkaði og er meginmarkmið þess fyrirtækis að þjóna fjarskiptapörfum orkufyrirtækja.

Mynd 7.6 Tengir tækjahús

[...]

Mynd 7.7 Snerpa tækjahús

[...]

Mynd 7.8 Orkufjarskipti tækjahús

[...]

7.5.2.4 Nánar um samkeppnisvandamál tengd markaði 3a hér á landi

Almennt um stöðuna á markaðnum

2268. Í undanfarandi köflum hefur verið lýst helstu vandamálum sem líkleg eru til að koma upp ef engar kvaðir giltu á markaði 3a á Mílu, Tengir og Ljósleiðaranum á þeim svæðum þar sem félögin eru með umtalsverðan markaðsstyrk. Auk þessara vandamála má greina ýmislegt í raunverulegri stöðu í dag sem flokka má sem samkeppnisleg vandamál á markaði 3a og tengdum mörkuðum, bæði varðandi formgerð markaðar og varðandi hegðun markaðsaðila. Varðandi möguleg vandamál sem stafa af formgerð markaðar var gerð grein fyrir aðstöðumun sem er á milli Mílu annars vegar og annarra netrekenda hins vegar hvað breiddarhagkvæmni og möguleika til vöndlunar heildsölubjónustu varðar, sem og hvað varðar aðgang og umráð yfir stofnleigulínunum sem áhrif geta haft á fráliggjandi heildsölumarkaði, þ.m.t. markaða 3a. Þá verður gerð grein fyrir ýmsum málum sem komið hafa upp á síðustu árum á umræddum heildsölumörkuðum og fráliggjandi smásölumörkuðum, sem sum hver hafa endað með ákvörðunum FST (áður PFS) sem geta talist til samkeppnisvandamála.

2269. Markaður fyrir staðbundinn aðgang hér á landi einkennist af tvíkeppni á þéttbýlustu svæðunum og allt frá einokun til mikillar fákeppni á mörgum landsvæðum á landsbyggðinni. Aðeins eitt fyrirtæki, þ.e. Míla hefur yfir að ráða aðgangsneti sem er nánast landsdekkandi, auk þess að vera með heildstætt, fullburða landsdekkandi stofnleigulínunet og með yfirburði á við keppinauta sína hvað varðar tengingar inn á hin ýmsu svæði. Keppinautar eru ekki til staðar alls staðar á mörkuðum 3a og 3b á landinu heldur starfa þeir hverjir á sínu starfssvæði, sem geta náð yfir nokkur sveitarfélög. Ljósleiðarinn og Tengir starfa nú orðið út fyrir veitumörk eigenda sinna, en þó aðeins á tilteknum landssvæðum. Fleiri en tveir aðilar eru óvísir að keppa á markaði 3a og á mörgum stöðum utan helstu þéttbýlissvæða er Míla eini aðilinn á markaðnum. Míla var með um 49% markaðshlutdeild á markaði 3a á landsvísi í árslok 2022 og er því með hæstu hlutdeildina á viðkomandi markaði ef horft er til landsins í heild. Ljósleiðarinn er þó ekki langt undan, en félagið starfar aðeins staðbundið á suðvesturhorni landsins eins og staðan er í dag.

2270. Það sem skiptir þó mestu máli er að markaðshlutdeild Mílu og Tengis er mjög há á þeim svæðum þar sem félögin teljast vera með umtalsverðan markaðsstyrk, auk þess sem útbreiðsla samhliða fastaneta er almennt engin eða mjög lítil á viðkomandi svæðum. Þá er

markaðshlutdeild Ljósleiðarans á því svæði sem það félag telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk há og útbreiðsla samhliða fastaneta almennt mikil.

2271. Þó að hlutdeild Mílu hafi minnkað á landsvísu frá því að síðasta greining var gerð árið 2021 eru yfirburðir Mílu enn nokkrir á viðkomandi markaði sé horft til landsins í heild og miklir á mörgum svæðum. Þá er Míla í bestu stöðunni hvað varðar stofnleigulínutengingar um landið og inn á hin ýmsu svæði. Fyrirtækið hefur undanfarið verið í mikilli sókn hvað varðar uppbyggingu ljósleiðaraneta, sér í lagi í þéttbýli, en einnig með kaupum eða langtímaleigu á ljósleiðaranetum í dreifbýli. Markaðurinn einkennist víða af miklum aðgangshindrunum þar sem nýjum fyrirtækjum hefur reynst fremur erfitt að festa sig í sessi og hefur uppbygging Ljósleiðarans og Tengis tekið langan tíma þar sem miklu hefur verið kostað til síðustu 20 árin eða svo, auk þess að vera staðbundin. Á meðan fyrirtæki á borð við Ljósleiðarann og Tengir hafa á löngum tíma breitt út ljósleiðaranet til heimila og fyrirtækja á starfssvæðum sínum lagði Míla áherslu á að uppfæra koparheimtaugar sínar þar til félagið hóf mikið átak í lagningu eigin ljósleiðaralagna til heimila og fyrirtækja á árinu 2016. Eftir að sala Mílu til Ardian gekk í gegn í lok september 2022 hefur félagið aukið fjárfestingar í ljósleiðaranetum verulega og eru útbreiðsluáform næstu ára metnaðarfull, á meðan þau eru mun hógværar hjá Ljósleiðaranum og Tengir. Þar sem markaðurinn er mjög lítill hvað varðar fjölda endanotenda samanborið við flesta aðra innanlandsmarkaði á EES svæðinu, á sama tíma og landið er dreifbýlt í evrópsku samhengi, þá eru nýfjárfestingar áhættusamar og á færi fárra að byggja upp aðgangsnet, með tilheyrandi stofnlínutengingum inn á hin ýmsu svæði, í samkeppni við Mílu, auk þess sem slíkt tekur mjög langan tíma. Það er því líklegt að yfirburðir Mílu í markaðshlutdeild muni verða ríkjandi enn um sinn, sérstaklega á tilteknum landsvæðum, og ýmsar vísbendingar eru í þá átt að þeir yfirburðir gætu styrkst enn frekar á líftíma greiningarinnar, t.a.m. ef félagið fær t. a. m. Nova í viðskipti sem ekki er ólíklegt á líftíma þessarar greiningar enda er félagið ekki bundið í samningum við tiltekinn þjónustuaðila á heildsölustigi til langs tíma líkt og önnur félög á smásölumarkaði.

2272. Á síðustu árum hefur Ljósleiðarinn haldið áfram fjárfestingum í ljósleiðaraneti sínu, sérstaklega með samfjárfestingum með Mílu, og þjónustusvæði þess félags á viðkomandi markaði nær nú yfir stór svæði á Suðvesturlandi og allt austur í Mýrdalshrepp á Suðurlandi. Ljósleiðarinn hafði um 43% hlutdeild á viðkomandi markaði á landsvísu í árslok 2022, en allt upp í 70% á Seltjarnarnesi. Tengir er svo með um 6% markaðshlutdeild á landsvísu og aðrir staðbundnir samanlagt með undir 1% hlutdeild.

2273. Markaðshlutdeild Mílu hefur lækkað úr 56% frá síðustu greiningu í 49% í árslok 2022 og er fyrirtækið enn með hæstu hlutdeildina á markaðnum ef horft er til landsins í heild. Eins og fyrr er rakið er ýmislegt sem bendir til þess að þessi þróun geti stöðvast eða jafnvel gengið eitthvað til baka á líftíma þessarar greiningar. Þá gefa þessi meðaltalshlutföll ekki rétta mynd á einstökum landfræðilegum mörkuðum málsins, en Míla er á mörgum landsvæðum með yfirburða markaðshlutdeild og jafnvel eini aðilinn á tilteknum svæðum. Hvati Mílu til sölu á vörum sem ekki hafa verið bundnar kvöðum virðist ekki hafa verið mikill á síðustu árum.³⁹⁶ Þó

³⁹⁶ Það eru ýmis dæmi um það að Míla hafi ekki orðið við beiðnum um aðgang sem félagið taldi ekki falla undir gildandi kvaðir. Þar má m.a. nefna ákvörðun PFS nr. 34/2010 en í því máli hafnaði Míla beiðni Vodafone (nú Sýn) um aðstöðu vegna ljósleiðara NATO, m.a. vegna þess að Míla taldi aðganginn ekki falla undir gildandi kvaðir. Ákvörðun PFS nr. 28/2011 snerist um höfnun á aðgangi að svörtum ljósleiðara í stofnlínustrengjum sem Míla taldi ekki skylt að veita skv. gildandi kvöðum. Einnig má nefna ákvörðun nr. 34/2014 um aðgangsbeiðni Snerpu að götuskápum Mílu og ákvörðun nr. 15/2020 um aðstöðu fyrir inntakskassa í tækjarymum.

má einnig geta þess að einhverjar þjónustutegundir eru í boði hjá Mílu án þess að vera undir kvöðum. Míla er með útbreiddasta net landsins og fjarskiptafyrirtæki eru háð aðgangi að því, vilji þau veita þjónustu um allt land. Ætla verður að hvatar Mílu hafi breyst að umtalsverðu leyti eftir að eignartengsl voru rofin milli Símans og Mílu, en ítreka verður þó það sem áður hefur komið fram um langtíma heildsölusamning Símans og Mílu og afstöðu SE og FST um að enn gætir einkenna lóðréttar samþættingar milli félaganna eða a.m.k. mjög sterkra hagsmunatengsla. Auk þess hefur Míla mestu breiddarhagkvæmnina, útbreiðsluna um landið, þ.m.t. stofnlínunet, og tækifærin til að bjóða fram álitlega heildsöluvöndla. Þróun á markaði hefur því ekki gefið tilefni til þess að ætla annað en að ennþá sé þörf á kvöðum á tilteknum svæðum á viðkomandi markaði, og þá ekki aðeins gagnvart Mílu heldur einnig gagnvart Tengir og Ljósleiðaranum á tilteknum svæðum.

2274. Lóðrétt samþætting Símasamstæðunnar var áður til þess fallin að draga úr virkri samkeppni á ýmsa vegu, en eins og að framan greinir voru eignartengsl félaganna rofin í lok september 2022. Á fráliggjandi mörkuðum var Símasamstæðan einnig með mikla markaðshlutdeild og átti það bæði við um markað 3b og smásölumarkað fyrir internettengingar. Símasamstæðan hafði einnig yfirburði á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur. Þá hefur Síminn verið með yfirburðastöðu á smásölumarkaði fyrir vöndla þar sem fjarskiptaþjónusta og sjónvarpsþjónusta er vöndluð saman. Markaðsstyrkur á markaði 3a færði samstæðunni í hendur ýmis tækifæri og tól til þess að verja forskot sitt nokkuð vel í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, en það gat einnig virkað í hina áttina þannig að sterk staða Símans á smásölumörkuðum, þ.m.t. vegna línugjalds, sem á undanförunum árum hefur m.a. falist í mikilli velgengni Heimilispakkans, beindi viðskiptavinum að aðgangsneti Mílu, sem væntanlega hægði á brottfalli af neti Mílu þrátt fyrir stórauðna ljósleiðaraútbreiðslu sjálfstæðra netrekenda frá árinu 2014. Þá hefur markaðshlutdeild Símans á smásölumarkaði mjög lítið lækkað frá 2014 ef aðeins er horft til fastnetstenginga. Ýmislegt í hegðun fyrrum Símasamstæðunnar varðandi lóðréttu samþættingu kom til skoðunar á undanförunum árum.

2275. Þó Símasamstæðan hafi runnið sitt skeið með kaupum Ardian á Mílu í lok september 2022, eru þó eins og áður greinir mjög sterk hagsmuna- og viðskiptatengsl milli félaganna, auk þess sem SE og FST telja að enn gæti töluverðra einkenna líkt og lóðrétt samþætting væri til staðar milli félaganna. Samkvæmt langtíma heildsölusamningi fyrirtækjanna er Míla forgangsbirgir Símans á þeim heildsöluþjónustum sem um ræðir á viðkomandi heildsölumörkuðum og þarf Síminn að kaupa a.m.k. 80% af heildartengingum sínum hjá Mílu. Keppinautar Mílu geta því ekki næstu 15-20 árin keppt um þá hlutdeild, sem telst um 35% af heildarmarkaðnum. Síminn hefur ekki yfir bitastraumsbúnaði að ráða og Ljósleiðarinn er eini netrekandinn utan Mílu sem Síminn hefur keypt bitastraumsþjónustu af hingað til og ekki er fyrirséð að það muni breytast. Af því leiðir að utan starfssvæðis Ljósleiðarans á heimtauga- og bitastraumsmarkaði kaupir Síminn eingöngu af Mílu. Þess má geta í þessu samhengi að Síminn er með mikinn markaðsstyrk í smásölu á landsbyggðinni sem Míla nýtur góðs af vegna samningsins við Símans. Ljóst er að svigrúm Símans til að kaupa 20% tenginga af öðrum netrekendum er aðeins nýtt að hluta, a.m.k. enn sem komið er. Míla hefur því augljósa hagsmuni af því að velgengni Símans sé sem mest á smásölumarkaði. Þannig gæti ennþá verið hvati til staðar hjá Mílu að hygla Símanum á kostnað annarra smásala, þótt sá hvati sé eðli málsins samkvæmt umtalsvert minni en þegar félögin voru innan sömu samstæðu, auk þess sem slíkur hvati getur minnkað enn meir þegar fram líða stundir.

Áhrif sterkar stöðu Mílu á rekstur smærri staðbundinna neta

2276. Míla er eins og áður segir eigandi stærsta stofnlínunets og aðgangsnets landsins og þeirra einu sem nær til nánast allra notenda. Netið var upphaflega byggt á koparheimtaugum en á árinu 2016 hófst Míla handa við hraða og umfangsmikla ljósleiðaravæðingu og fjölgar ljósleiðaraheimtaugum fyrirtækisins jafnt og þétt. Ljósleiðaraheimtaugar Mílu voru orðnar um 120.000 í árslok 2022 og er áframhaldandi kröftug uppbygging fyrirhuguð á næstu árum af hálfu félagsins og árið 2023 verður að sögn félagsins algjört metár í slíkum fjárfestingum. Í árslok 2022 voru ljósleiðaraheimtaugar Ljósleiðarans um 120 þús. talsins og voru ljósleiðaraheimtaugar Mílu þá því í fyrsta sinn orðnar fleiri en ljósleiðaraheimtaugar Ljósleiðarans, sem hefur verið að breiða ljósleiðaranet sitt út í rúm 20 ár.

2277. Víða á landsbyggðinni hefur á síðustu árum staðið yfir uppbygging staðbundinna ljósleiðaraneta. Uppbygging þeirra byggir að meginstefnu til á tvenns konar forsendum, annars vegar eru það fyrirtæki sem eru í eigu veitufyrirtækja, að öllu leyti eða hluta, sem standa að verkefninu, s.s. Ljósleiðarinn og Tengir, eða um er að ræða ríkisstyrkt net í dreifðum byggðum. Þar að auki hafa sveitarfélög og/eða heimamenn í nokkrum tilvikum lagt ljósleiðaranet án ríkisstyrkja³⁹⁷, sem og Snerpa á Vestfjörðum, Austurljós á Egilsstöðum og nágrenni og nú síðast Eygló í Vestmannaeyjum.

2278. Ljósleiðarinn rekur net sitt að mestu óháð Mílu, en það vekur athygli að mörg hinna smærri neta eru ekki í beinni samkeppni við Mílu, heldur í samstarfi við félagið og í allmörgum tilvikum hefur Míla keypt netin eða leigt þau til langs tíma, enda Míla í bestu stöðunni til þess með sitt öfluga landsdekkandi stofnlínunet. Þar að auki hefur Míla í nokkrum mæli lagt ljósleiðaranet í dreifbýli sem hafa notið ríkisstyrkja. Það virðist vera flestum eigendum þessara smærri neta erfitt að reka þau og virkan búnað á þeim og þar hefur Míla komið sterkt inn. Þessi fjölmörgu net eru eins konar eyjar þar sem viðkomandi aðilar eiga ekki stofnlínutengingar frá þeim til annarra staða. Míla sér um rekstur á GPON samböndum á 23 slíkum netum. Þá hefur Míla lagt ljósleiðaranet sem hafa verið styrkt með styrkjum frá ríki eða sveitarfélögum eða tryggt sér eignarhald eða langtímaleigu á 29 netum til viðbótar. Samtals eru þetta 52 staðbundin net. Ljósleiðarinn átti lengstum ekki kost á slíku vegna skorts á eigin stofntengingum út fyrir suðvesturhorn landsins og að sögn félagsins vegna óhagstæðra kjara Mílu á slíkum stofntengingum. Nú hefur félagið fengið aðgang að tveimur ljósleiðaraþráðum á NATO strengnum, en félagið skortir enn tengingar frá honum í hina ýmsu byggðakjarna víða um land, en oft er um tugi eða jafnvel hundruð kílómetra að ræða. Með kaupum Ljósleiðarans á fjarskiptanetum og fjarskiptakerfum Sýnar, sem gekk endanlega í gegn með samþykki SE þann 29. september 2023, tryggði félagið sér aðgang að smáum ljósleiðaranetum í dreifbýli á Suðurlandi en sá aðgangur er mikið til byggður á aðgangi að ljósleiðaraneti Mílu þar sem Sýn átti ekki ljósleiðarann sem net Sýnar byggði á. Á árinu 2023 keypti Ljósleiðarinn svo ljósleiðaranet Ljóss í Mýrdals í Mýrdalshreppi. Eins og fram hefur komið hér að framan er aðstöðumunur mikill milli Ljósleiðarans og Mílu hvað aðgang og umráð yfir stofnlínutengingum varðar.

2279. Tengir hefur keypt net sem upphaflega var í eigu Skútustaðahrepps, en það sveitarfélag rann inni í Þingeyjarsveit 2022, auk þess að reka og starfrækja bitastraumbúnað á hinu smáa ljósleiðaraneti Tjörneshrepps, en tengingar um það net teljast aðeins í fáum tugum. Þá keypti Tengir staðbundið net í Vopnafjarðarhreppi af Vopnafjarðarljósi. Mikill aðstöðumunur er

³⁹⁷ Rétt er þó að taka fram að ríkisstyrktarreglur gilda einnig um net sem byggð eru upp af sveitarfélögum þó þau njóti ekki styrkja frá ríkinu.

einnig á milli Tengis og Mílu hvað varðar aðgang og umráð yfir stofnlínutengingum. T.a.m. hefur Tengir ekki yfir að ráða eigin stofnlínutengingum milli starfssvæðis síns á Norðausturlandi og höfuðborgarsvæðisins, heldur verða smásöluaðilar að leigja aðgang að slíku frá öðrum aðila, þ.m.t. frá Mílu sem á og rekur öflugasta og víðfeðmasta stofnlínunet landsins. Þá hefur Tengir ekki yfir að ráða eigin stofnlínuneti milli allra aðgangsneta félagsins.

2280. Það má vera að ekki sé raunhæft fyrir eigendur smæstu netanna að standa að rekstri þeirra og að fjárfesta í virkum búnaði og öðru sem til þarf til að veita smásöluaðilum og þar með neytendum nauðsynlega þjónustu. Einnig skortir slíka aðila umráð yfir stofnlínutengingar út fyrir sín svæði. Því getur verið að í mörgum tilvikum sé ekki öðrum mögulegum rekstraraðilum til að dreifa en Mílu, m.a. vegna þess að Míla starfrækir heillegasta og öflugasta stofnlínukerfi landsins og er það landsdekkandi. Þetta sýnir sterka stöðu Mílu sem eina fyrirtækisins hér á landi sem starfrækir nánast landsdekkandi aðgangsneta og fullburða stofnlínunet sem nær til alls landsins. Einnig er þessi þróun til þess fallin að styrkja stöðu Mílu á heimtaugamarkaðnum og leiðir til þess að nýfjárfestingar í smærri netum leiða í mörgum tilvikum ekki til aukinnar samkeppni á markaðnum, auk þess sem um fáar tengingar er að ræða af heildarfjölda tenginga í landinu.

Tregða Mílu og Ljósleiðarans til að veita tiltekna tegundir aðgangs

2281. Eins og fram kom hér að framan getur fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði, eftir atvikum á tilteknum svæðum, þ.m.t. á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur, haft tilhneigingu til þess að reyna að yfirfæra þann styrk yfir á fráliggjandi markaði með því að synja tilteknum viðskiptavinum eða keppinautum um aðgang að tiltekinni heildsöluþjónustu. Tilvik hafa komið upp þar sem aðgangi er hafnað eða hann tafinn eða torveldaður með einhverjum hætti þrátt fyrir að kvaðir um aðgang hafi verið í gildi.

2282. Í þessu sambandi má t.d. nefna að mjög erfiðlega gekk lengi vel fyrir fyrirtæki að fá fullan aðgang að VDSL kerfi Mílu (sem þá var að vísu í eigu og rekstri Símans) á árunum 2010-2012. Vodafone (nú Sýn) óskaði t.a.m. ítrekað eftir aðgangi að VDSL með margvarpi (e. multicast) á aðgangsleið 1 um nokkurra missera skeið, en Míla hafði einungis boðið upp á internetflutning á aðgangsleið 3 í VDSL. Þurfti ákvörðun PFS (nú FST) til svo samstæðan léti af þessari hegðun, sbr. ákvörðun PFS nr. 38/2012. Með slíkum aðgangi gat Vodafone boðið viðskiptavinum sínum aðgang að IPTV kerfi félagsins á netum Mílu. Nánar tiltekið bauð Míla lengi vel ekki aðgang að margvarpi fyrir aðra aðila en Símann, né bauð aðgang að aðgangsleið 1 nema með miklum og ítarlegum skilyrðum, m.a. að því er varðaði spá um fjölda viðskiptavina á hverjum stað.

2283. Þá tókst fjarskiptafyrirtækjum ekki árum saman að fá IPTV þjónustu Símans yfir á eigið bitastraumskerfi, en mjög mikilvægt er fyrir netrekendur að geta boðið upp á IPTV þjónustu eða að slík þjónusta standi til boða á neti þeirra, enda hefur hún um langt skeið verið mjög vinsæl meðal neytenda hér á landi til að nálgast sjónvarpsefni, þó aðeins hafi dregið úr mikilvægi slíkrar þjónustu með aukinni streymisþjónustu. Mikilvægi IPTV sjónvarpsdreifingar er þó enn mikið á innlendum fjarskiptamarkaði. Ljósleiðarinn hafði ítrekað og um mjög langt skeið boðið Símanum bitastraumsaðgang sem Síminn myndi nýta fyrir IPTV þjónustu sína og aðra þjónustu, þ.m.t. internetþjónustu. Það var svo ekki fyrr en í júlí 2020 að Síminn samdi loks við Ljósleiðarann um slíkan aðgang. Síminn hóf að veita þjónustu sína á neti Ljósleiðarans í ágúst 2021. Þrátt fyrir umræddan samning er ljóst að langstærsti hluti viðskipavina Símans

verður áfram á neti Mílu á líftíma greiningarinnar. Sýn hefur einnig átt í ágreiningi við Símann um aðgang að efni í eigu Símans til dreifingar á IPTV kerfi Sýnar síðan haustið 2015, en hefur ekki haft erindi sem erfiði. Á sama tíma hefur Síminn lagt mikla áherslu á að vöndla saman fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu með sjónvarpsefni (Heimilispakkinn) með góðum árangri frá því að sú stefna var mörkuð haustið 2015.

2284. Aðgangur að VDSL kerfi Mílu er ennþá mikilvægur víða um land, enda er raunin orðin sú að á þeim svæðum sem Míla hefur byggt upp VDSL þjónustu sína og ekki er annað net byggt á ljósleiðurum til staðar eða í takmörkuðum mæli, er ekki um aðra kosti að ræða fyrir bandbreiðan aðgang. Aðrir bitastraumsveitendur, sem höfðu verið með eigið ADSL kerfi á svæðinu, töpuðu þar af leiðandi stórum hluta viðskiptavina sinna í bitastraumsþjónustu á fáeinum mánuðum eftir að viðkomandi svæði voru VDSL vædd á árunum 2011-2015. Slíkum aðilum var því í raun gert ómögulegt að uppfæra kerfi sín úr ADSL í VDSL og keppa við Mílu í veitingu bitastraumsþjónustu, heldur þurftu þau að flytja smásöluviðskipti sín yfir í heildsölukaup á bitastraum á VDSL kerfum Mílu, þar sem öðrum innviðafyrirtækjum er ekki til að dreifa, og hafa þannig færst niður fjárfestingarstigann.

2285. Varðandi fleiri ágreiningsmál um aðgang í tengslum við VDSL væðingu Mílu má nefna ákvörðun PFS nr. 34/2014, þar sem PFS taldi að Míla hefði ekki haft rétt til að synja Snerpu um tiltekna milliskápatengingar í Holtahverfi á Ísafirði og Míla var talin hafa brotið gegn jafnræðiskvöð með því að veita Snerpu ekki fullnægjandi upplýsingar og leiðbeiningar varðandi VDSL-væðingu hverfisins. PFS taldi aðgangskröfur Snerpu í sumum tilvikum ekki sanngjarnar og eðlilegar, en lagði fyrir Mílu að leysa þann hluta aðgangsparfanna með því að bjóða VULA aðgang. Frá því að viðmiðunartilboð Mílu var uppfært m.t.t. slíks VULA aðgangs hefur enginn aðili séð sér hag í að nýta sér það, þar sem verðlagningin er þannig að stærðarhagkvæmni þarf að vera mikil svo það sé raunhæft og fáum ef einhverjum slíkum aðilum til að dreifa hér á landi utan Símans, en Síminn kaupir þó ekki slíkan aðgang hjá Mílu.

2286. Eins og áður segir er hvati Mílu til að synja eða torvela aðgang að netum sínum verulega minni nú en meðan félagið var hluti af Símasamstæðunni. Þótt Símasamstæðan hafi runnið sitt skeið með kaupum Ardian á Mílu í lok september 2022, eru þó eins og áður greinir mjög sterk hagsmuna- og viðskiptatengsl milli Símans og Mílu, auk þess sem SE og FST telja að enn gæti ennþá umtalsverðra einkenna lóðréttrar samþættingar milli félaganna. Tíminn verður að leiða það í ljós hvaða samkeppnislegu áhrif það kann hafa. Samkvæmt langtíma heildsölusamningi fyrirtækjanna er Míla forgangsbirgir Símans varðandi þær heildsöluþjónustur sem um ræðir á viðkomandi heildsölumörkuðum og þarf Síminn að kaupa a.m.k. 80% af heildartengingum sínum hjá Mílu. Ljóst er að það svigrúm er aðeins nýtt að hluta, a.m.k. enn sem komið er. Míla hefur því augljósa hagsmuni að velgengni Símans sé sem mest á smásölumarkaði. Þannig gæti ennþá verið hvati til staðar hjá Mílu til að hygla Símanum á kostnað annarra smásala, þótt sá hvati ætti eðli málsins samkvæmt að vera minni en þegar félögin voru innan sömu samstæðu

2287. Í gegnum tíðina hefur Míla (áður Símasamstæðan) sótt það fast að fá aðgang að svörtum ljósleiðara hjá Ljósleiðaranum (aðgang á markaði 3a), líkt og Tengir veitir. Viðskiptamódel Ljósleiðarans hefur frá upphafi gengið út á að veita aðeins aðgang að bitastraumsþjónustu um ljósleiðaranet félagsins, nema til stærri aðila á fyrirtækjamarkaði. Ekki verður séð að smásöluaðilar hafi hins vegar óskað eftir slíkum heimtaugaaðgangi hjá Ljósleiðaranum, a.m.k. ekki á síðustu árum, enda hafa smásölufyrirtækin verið að færa sig

niður fjárfestingarstigann og kjósa að kosta minna til í fjárfestingum í fastlínukerfum og kaupa því fyrst og fremst bitastraumsaðgang af netrekendum. Eins og áður er getið fer nánast öll ytri sala Mílu á fastanetstengingum fram á markaði 3b. Ein afleiðing þessa er sú að Míla hefur frá árinu 2016 staðið fyrir öflugri ljósleiðaravæðingu, m.a. á þeim svæðum þar sem Ljósleiðarinn er til staðar, og því er samhliða ljósleiðaraútbreiðsla almennt orðin mjög mikil á þéttbýlustu svæðunum og fer ört vaxandi.

2288. FST lítur því ekki á þetta sem samkeppnisvandamál á markaði 3a eða fráliggjandi mörkuðum, heldur þvert á móti, þar sem innviðasamkeppni skapar virkari og sjálfbærari samkeppni en þjónustusamkeppni. Kvaðir á viðkomandi heildsölumörkuðum eiga m.a. að stuðla að útbreiðslu háhraðaneta á markaðsforsendum, sbr. 1. mgr. 4. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. FST fær ekki séð að það að skylda Ljósleiðarann til að veita aðgang á markaði 3a sé í samræmi við meðalhóf, né sé til þess fallið að auka samkeppni á fjarskiptamörkuðum eða stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og þar með innviðasamkeppni. Því ætti aðgangur að Ljósleiðaraneti Ljósleiðarans á markaði 3b að vera fullnægjandi til að stuðla að samkeppni á fráliggjandi smásölumörkuðum á því svæði þar sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Að mati FST er kvöð um að Ljósleiðarinn veiti aðgang að rörum og lagnaleiðum og hýsingu á því svæði þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk líklegri til að stuðla að aukinni innviðasamkeppni þar en aðgangur að svörtum ljósleiðara.

Samkeppnisvandamál þar sem einkenna lóðréttar samþættingar gætir o.fl.

2289. Á meðan Símasamstæðan var og hét sýndi hún í nokkrum tilvikum af sér hegðun sem að mati keppinauta félagsins og FST gat verið til þess fallin að torvela þeim að fóta sig á markaði 3a, sem og á fráliggjandi heildsölumarkaði (markaður 3b). Undir lið sem ber sama heiti, þ.e. samkeppnisvandamál þar sem einkenna lóðréttar samþættingar gætir o.fl., í kafla 7.5.3.4 hér að neðan þar sem grein er gerð fyrir samkeppnisvandamálum á markaði 3b er að finna umfjöllun um þetta, en samkeppnisvandamál þessi geta bæði komið fram á markaði 3a og 3b, enda eru heildsölumarkaðir þessir náskyldir. Vísast til þeirrar umfjöllunar.

2290. Hér má benda á að deilt hefur verið um frágang lagna í húskösum, en í ágreiningsmálum sem komið hafa inn á borð FST hvað það varðar hefur niðurstaðan ýmist verið á þá leið að frágangur Ljósleiðarans eða frágangur Mílu hafi ekki verið samkvæmt reglum. Nú nýlega hafa verið að koma upp slík ágreiningsmál á starfssvæði Tengis, þótt FST hafi ekki tekið neina ákvörðun í þeim málum.

2291. Samnýting framkvæmda og röra- og lagnaleiða (e. ducts) hefur ekki ávallt gengið vel og oftast hafa Ljósleiðarinn og Tengir lagt sín net án aðgangs að lagnaleiðum og framkvæmdum Mílu, þótt nýleg dæmi séu um sameiginlegar framkvæmdir fyrirtækjanna. Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2014 var lögð kvöð á Mílu um að tilkynna um jarðvegsframkvæmdir með sex mánaða fyrirvara í þeim tilgangi að gera samnýtingu mögulega. PFS komst að þeirri niðurstöðu í ákvörðun sinni nr. 5/2018 að Míla hefði brotið gegn kvöðinni með því að auglýsa ekki hluta af jarðvegsframkvæmdum í Setbergshverfi í Hafnarfirði og að varðandi þann hluta sem auglýstur var hefðu ekki verið gefnar nógu greinargóðar upplýsingar. Þá var talið að Míla hefði brotið gegn ákvæðum aðgangskvaðar og jafnræðiskvaðar, með því að veita Ljósleiðaranum ekki aðgang í heimtaugarör sín í nokkrum götum og gæta ekki jafnræðis milli tengdra og ótengdra aðila. Í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 2/2018 var

niðurstaða PFS staðfest hvað varðaði þann hluta jarðvegsframkvæmda sem ekki var auglýstur, en niðurstaða PFS varðandi skort á upplýsingagjöf og aðgangi að rörum var felld úr gildi á þeirri forsendu að kvöð sem lögð hefði verið á með ákvörðun 21/2014 hefði ekki verið nógu skýr hvað þetta varðaði. FST taldi að þessi niðurstaða hefði gefið tilefni til að skýra inntak upplýsingaskyldu nánar með ákvörðun FST nr. 5/2021.

2292. FST telur að þau dæmi sem upp eru talin í kafla þessum, sbr. einnig kafla 7.5.3.4 hér að neðan, sýni með ótvíræðum hætti fram á að Míla, og áður Símasamstæðan, hafi í gegnum árin beitt ýmsum aðferðum til að gera keppinautum Mílu á heildsölustiginu erfitt fyrir í samkeppninni þrátt fyrir kvaðir á Mílu. FST gerir ekki ráð fyrir öðru en að slík hegðun kunni að halda áfram á líftíma greiningarinnar og að því sé full þörf á viðeigandi kvöðum á Mílu á þeim svæðum sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk, þótt sala Símans á Mílu og slit á eignar- og stjórnunartengslum milli Símans og Mílu ætti ef allt væri með felldu að draga úr slíkum hvata. FST er sammála SE um að slíkt verði að koma í ljós á næstu misserum og árum.

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

2293. Kvaðir eru lagðar á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk með því markmiði að vinna gegn raunverulegum og/eða mögulegum samkeppnisvandamálum á sviði samkeppni á þeim markaði sem um ræðir, sem og á fráliggjandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði. Með samkeppnisvandamálum, fyrir utan vandamál er skapast af formgerð markaðarins, er átt við hvers konar atferli fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk sem er til þess ætlað, eða sem leiðir til þess, að viðskiptavinir viðkomandi fjarskiptafyrirtækis sem er með umtalsverðan markaðsstyrk eða keppinautar hrekjast af markaði, sem kemur í veg fyrir að mögulegir nýir viðskiptavinir eða keppinautar komist inn á markaðinn og/eða kemur niður á hagsmunum neytenda. Þegar kvöðum er beitt í samræmi við lög um fjarskipti er forsenda þess ekki sú að í raun sé verið að nýta sér markaðsráðandi stöðu og það er ekki forsenda að samkeppnisbrot hafi hugsanlega verið framið heldur er nóg að vandamál á sviði samkeppni geti mögulega komið fram við ríkjandi aðstæður, m.a. vegna tiltekinnar formgerðar markaðarins sem er óhagstæð samkeppni.

2294. Í köflunum hér á undan var margvíslegum mögulegum og raunverulegum samkeppnisvandamálum lýst sem tengjast markaði 3a, auk samspils þeirra við samkeppnisvandamál sem tengjast markaði 3b, enda eru markaðir þessir nátengdir. Ennfremur var gerð grein fyrir samkeppnisvandamálum eða aðstöðumun á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur sem áhrif geta haft á viðkomandi heildsölumarkaði 3a og 3b. Þau vandamál sem líklegt er að komið geti upp á viðkomandi heildsölumarkaði, eða á aðliggjandi stofnleigulínumarkaði, og haft geta áhrif á þeim markaði og/eða á fráliggjandi heildsölumarkaði ef kvaðir væru ekki til staðar á markaðnum geta t.d. falist í synjun um aðgang, mismunum í verðlagningu, víxlنيðurgreiðslum, skaðlegri undirverðlagningu, töfum á viðræðum eða afgreiðslu, óeðlilegum kröfum til viðsemjanda, mismunum í gæðum, mismunum á upplýsingagjöf eða misnotkun á upplýsingum frá viðsemjanda. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum getur ennfremur haft bæði möguleika og hvata til að misnota þá stöðu sína gagnvart kaupendum á tilteknum svæðum með yfirverðlagningu eða mismunum í verði.

2295. Í umfjöllun um vandamál tengd umtalverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði ályktaði FST að Ljósleiðarinn og Tengir hefðu ekki sömu tryggingu fyrir því að þjónustuveitendur færi ekki viðskipti sín yfir á net Mílu þar sem Míla hefur tryggingu fyrir því að Síminn færi viðskipti sín ekki yfir til Ljósleiðarans og/eða Tengis í miklum mæli, jafnvel þó svo að Síminn hafi samið við Ljósleiðarann um bitastraumsaðgang að Ljósleiðaraneti Ljósleiðarans í júlí 2020. Þá er ljóst að langstærsti hluti viðskiptavina Símans verður áfram á fjarskiptanetum Mílu út líftíma greiningarinnar. Því gæti möguleg undirverðlagning Mílu á viðkomandi markaði á tilteknum svæðum, sem keppinautar félagsins eiga erfitt með eða er ómögulegt að keppa við, skapað mikil og alvarleg samkeppnisvandamál á tilteknum svæðum, eða viðhaldið formgerð markaðar sem ekki stuðlar að samkeppni. Ennfremur getur yfirverðlagning orðið vandamál og skaðað neytendur ef ekki er öðrum fjarskiptanetum til að dreifa en netum Mílu. Ennfremur gæti möguleiki Mílu til að veita heildsöluvöndla sem keppinautarnir geta ekki keppt við valdið samkeppnisvandamálum. Þetta gætu einnig orðið vandamál á þeim svæðum þar sem Tengir og Ljósleiðarinn eru með umtalsverðan markaðsstyrk.

2296. Þá var fjallað um lóðréttu yfirfærslu markaðsstyrks sem lýsir sér þannig að lóðrétt samþætt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi, eftir atvikum á tilteknum svæðum, leitast við að yfirfæra markaðsstyrkinn yfir á fráliggjandi markaði með því að útiloka eða vinna gegn samkeppnisaðilum á þeim mörkuðum. FST komst að þeirri niðurstöðu að Míla, Tengir og Ljósleiðarinn, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b. Þá var talið að í skjóli sterkrar markaðsstöðu á tilteknum landsvæðum á markaði 3a geti Míla, Tengir og Ljósleiðarinn haft getu og hvata til að beita undirverðlagningu á fráliggjandi mörkuðum á heildsölustigi á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk og haft þannig skaðleg áhrif á samkeppni til lengri tíma lítið, með því að hækka verð þegar engin eða lítil samkeppni er til staðar. Þá getur meiri breiddarhagkvæmni Mílu og aðstöðumunur sá sem er til staðar á aðliggjandi stofnleigulínumarkaði, Mílu í vil, valdið samkeppnisvandamálum á viðkomandi heildsölumarkaði og fráliggjandi markaði 3b.

2297. Að öllu framangreindu virtu eru greind og möguleg samkeppnisvandál enn til staðar þrátt fyrir breyttar aðstæður á markaðinum í ljósi sölu Mílu til Ardian. Ljóst er að enn eru til staðar sterk hagsmunatengsl á milli Símans og Mílu og verður framtíðin að leiða í ljós hvort að þau tengsl geti skapað hvata fyrir Mílu til þess að beita markaðsstyrk sínum með samkeppnishamlandi hætti. Þá var komist að þeirri niðurstöðu að Míla, Tengir og Ljósleiðarinn, gætu haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar einnig var talið að félögin hefðu getu og hvata til að beita undir- eða yfirverðlagningu á viðkomandi markaði eða fráliggjandi mörkuðum á heildsölustigi á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk. Þá gætir ennþá einkenna lóðréttrar samþættingar Mílu og Símans sem getur haft skaðleg áhrif á þeim svæðum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Er því ljóst að mati FST að leggja þurfi kvaðir á þau fyrirtæki sem njóta umtalsverðs markaðsstyrks til að freista þess að koma í veg fyrir eða draga úr skaðlegum afleiðingum umræddra samkeppnisvandamála.

2298. Að öðru leyti vísast til ítarlegri umfjöllunar um samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði í köflunum hér að framan.

7.5.3 Samkeppnisvandamál á markaði 3b

7.5.3.1 Almenn

2299. Í kafla 6 hér að framan komst FST að þeirri niðurstöðu að á tilteknum svæðum á markaði 3b ríki ekki virk samkeppni og að fyrst og fremst Míla, en einnig Ljósleiðarinn á einu svæði, væru með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum. Slík staða þýðir að félögin, hvert á sínum svæðum, hafi þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni og að þau geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

2300. Í eftirfarandi köflum er fjallað um samkeppnisvandamál sem samkeppnisaðstæður á markaðnum skapa, bæði á viðkomandi markaði og á tengdum mörkuðum, þ.m.t. á aðliggjandi markaði 3a sem fjallað var um í kafla 7.5.2 hér að framan. Einnig verður fjallað um hvaða áhrif aðstöðumunur sá sem er á milli Mílu annars vegar og annarra netrekenda hins vegar á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) getur haft á samkeppni á framangreindum markaði. Meðal annars verður lagt mat á hvaða samkeppnisvandamál geti komið upp ef engar kvaðir væru til staðar á viðkomandi heildsölumarkaði. Einnig vísast hér til umfjöllunar um samkeppnisvandamál á markaði 3a í kafla 7.5.2 hér að framan, þar sem mikil og sterk tengsl eru á milli þessara tveggja heildsölumarkaða. Þar er sums staðar einnig að finna umfjöllun um markað 3b í þessu sambandi. Almenn má segja að samkeppnisvandamál séu meiri á markaði 3b hér á landi en á markaði 3a, þar sem Míla er víðar með yfirburðarstöðu á markaði 3b en á markaði 3a. Er þetta öfugt á við það sem þekkist víða í Evrópu, þar sem til skjalanna hafa komið fjarskiptafyrirtæki sem veita þjónustu á markaði 3b, þótt þau eigi ekki undirliggjandi fjarskiptanet.

2301. Eins og áður segir er ekki nauðsynlegt að sýna fram á að skaðleg hegðun hafi átt sér stað, heldur nægir að hægt sé að benda á líklega hvata og tækifæri til samkeppnishamlandi hegðunar, m.a. vegna formgerðar markaðarins. Samt sem áður verður einnig fjallað um tilvik sem komið hafa upp undanfarin ár sem geta bent til þess að staða Mílu og fyrrum Símasamstæðunnar í tengslum við markað 3b geti skapað samkeppnisvandamál, en eins og fyrr greinir, og nánari grein verður gerð fyrir, þá gætir að mati SE og FST ennþá nokkurra einkenna lóðréttrar samþættingar milli Mílu og Símans í ljósi langtímasamnings milli félaganna, sem m.a. kveður á um verulega mikil lágmarkskaup Símans af Mílu, en Míla er samkvæmt samningnum forgangsbirgir Símans. Greining á samkeppnisvandamálum miðar að því að leggja grundvöll að ákvörðun um álagningu kvaða og útfærslu á því hvers konar kvaðir geti gagnast best til þess að vinna gegn samkeppnisvandamálum á markaðnum eða einstökum hlutum hans.

2302. Í skýrslu ERG frá 2006 um sameiginlega afstöðu varðandi beitingu kvaða á fjarskiptamörkuðum³⁹⁸ er fjallað um helstu flokka samkeppnisvandamála sem komið geta upp á fjarskiptamörkuðum. Þar eru nefnd vandamál sem tengjast umtalsverðum markaðsstyrk á

³⁹⁸ ERG (06) 33, Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework - Final Version May 2006.

viðkomandi markaði, lóðréttri samþættingu og láréttri samþættingu. Ennfremur horfir FST til skjals frá BEREK frá 2012 í þessu sambandi³⁹⁹. Að mati FST eru líklegustu samkeppnisvandamál á heildsölumarkaði á borð við 3b annars vegar þau sem skapast eða geta skapast af umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði einum og sér og hins vegar lóðréttri samþættingu, eða ígildis hennar, og yfirfærslu markaðsstyrks á tengda markaði. Að mati FST verður að telja að þessi vandamál geti komið upp hér á landi á tilteknum landsvæðum og það þótt að í tilviki Mílu hafi verið slitið á eignartengsl við Símann. Í eftirfarandi köflum er þessum vandamálum lýst að mestu með almennum hætti, en þar á eftir er fjallað um einstök tilvik sem upp hafa komið.

2303. Míla hefur t.a.m. yfir að ráða aðstöðu í símsstöðvum og tækjahúsum víða um land sem er afar mikilvæg og erfitt fyrir önnur fjarskiptafyrirtæki að koma sér upp. Hýsing búnaðar í þessari aðstöðu er því oft á tíðum ómissandi fyrir þau fjarskiptafyrirtæki sem leigja eða hafa mögulega áhuga á að leigja aðgang að heimtaugum Mílu, sem og fyrir þau fyrirtæki sem vilja þjóna slíkum leigjendum heimtauga með samböndum eða öðrum gagnaflutningi sem nauðsynlegur er fyrir þá þjónustu sem veitt er yfir heimtaugarnar. Ljósleiðarinn leigir umtalsverða aðstöðu af Mílu í þeim tilgangi, bæði fyrir óvirkar tengingar og virkan búnað, og getur umfang þessa aukist nú þegar Ljósleiðarinn er kominn með aðgang að tveimur þráðum í NATO strengnum og hefur keypt ljósleiðaraheimtaugar og önnur fjarskiptanet af Sýn víða um land. Þó ekki hafi verið um miklar fjárhæðir að ræða í stóra samhengingu, er þessi aðstaða mikilvæg fyrir Ljósleiðarann, og e.t.v. fleiri aðila, og um leið þá viðskiptavinum Mílu sem einnig eru viðskiptavinir Ljósleiðarans. Einnig hefur Tengir yfir að ráða slíkum hýsingarkostum á starfsvæði félagsins, sem og Ljósleiðarinn í einhverjum tilvikum, þó það félag leigi slíka hýsingarkosti að mestu leyti af OR á starfsvæði OR. Einnig verður fjallað um hvaða áhrif aðstöðumunur sá sem er á milli Mílu annars vegar og annarra netrekenda hins vegar á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) getur haft á samkeppni á framangreindum markaði, en sá markaður er mikilvægur svo staðbundnir netrekendur geta stækkað útbreiðslusvæði sitt og stuðlað þannig að innviðasamkeppni.

7.5.3.2 Vandamál tengd umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði 3b

2304. Vandamál sem tengjast umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og eftir atvikum á tengdum heildsölumarkaði 3a og geta komið fram á þeim sömu mörkuðum eru af ýmsum toga og má þar helst nefna aðgangshindranir, misnotkun gagnvart viðskiptavinum er starfa á smásölustigi, t.d. með yfirverðlagningu, misnotkun gagnvart keppinautum á viðkomandi mörkuðum og óhagkvæmni í framleiðslu.

2305. Fyrirtæki sem nýtur umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði, og eftir atvikum á aðliggjandi markaði 3a og á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004),⁴⁰⁰ getur leitast við að skapa nýjar aðgangshindranir á markaðnum, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, til þess að hamla nýrri samkeppni eða gera keppinautum á viðkomandi markaði eða aðliggjandi heildsölumarkaði 3a erfitt fyrir í samkeppninni. Þetta

³⁹⁹ BoR (12) 127: Revised BEREK Common Position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure (including shared or fully unbundled access) at fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market.

⁴⁰⁰ Nánar verður fjallað um áhrif aðstöðumunar á markaði 14 milli Mílu annars vegar og annarra netrekenda hins vegar í kafla 7.5.3.3, sem ber yfirskriftina lóðrétt samþætting, yfirfærsla markaðsstyrks, vöndlun heildsölupjónustu, breiddarhagkvæmni og aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur.

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

2306. Ennfremur geta samkeppnisvandamál verið í formi hegðunar slíks aðila með breitt þjónustuframboð og mikinn efnahagslegan styrkleika gagnvart veikburðari keppinautum eða mögulegum keppinautum sem felst í að beina aðgangsbeiðendum að eigin fjarskiptaneti á viðkomandi markaði eða á aðliggjandi heildsölumarkaði 3a, t.d. með hagstæðum heildsöluvöndlum sem ekki standa til boða á öðrum netum, þar sem t.d. er vöndlað saman vörum er tengjast markaði 3a, markaði 3b, stofnlínutengingum og jafnvel farnetsdreifingu og hýsingu, og keppinautar eða mögulegir keppinautar eiga ekki möguleika á að jafna.

2307. Annað dæmi felst í því að auka skiptikostnað kaupenda með samningum sem eru bindandi til langs tíma.

2308. Þetta eru aðeins nokkur dæmi um fjölmargar hættur sem geta steðjað að samkeppni vegna þeirrar formgerðar markaðarins á tilteknum landsvæðum sem lýst hefur verið hér að framan og/eða hegðunar markaðsaðila sem nánari grein verður gerð fyrir hér síðar. FST minnir á, að til þess að FST sé unnt að bregðast við samkeppnisvandamálum með kvöðum, er nægilegt að til staðar sé hvati og möguleiki fyrir aðila með umtalsverðan markaðsstyrk að beita honum, en ekki að sýnt sé fram á það að hann hafi gert það.

2309. Nánar tiltekið getur fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði leitast við að gera þeim fyrirtækjum sem starfa í samkeppni við það á tengdum heildsölumörkuðum, t.d. á mörkuðum 3a og 4, eða mögulegum nýjum keppinautum á viðkomandi svæðum, erfitt fyrir eða jafnvel bolað þeim af markaði. Ef viðeigandi kvaðir eru ekki til staðar er hættu á að slíkt fyrirtæki geti t.d. hagað verðlagningu á tilteknum svæðum til skemmri eða meðallangs tíma litið þannig að önnur starfandi fyrirtæki eigi erfitt með að keppa við það, þannig að smásalar á fráliggjandi smásölumarkaði færi viðskipti sín yfir á kerfi hins markaðsráðandi aðila. Nái slíkur aðili þannig að koma í veg fyrir að nýr aðili leggi ljósleiðaraheimtaugar á tilteknum svæðum, og eftir atvikum boðið upp á bitastraumsþjónustu, gæti hann síðan hækkað verðin síðar, með tilheyrandi tjóni fyrir neytendur á þeim svæðum.

2310. Að mati FST er ljóst að aðilar á borð við Ljósleiðarann og Tengir hafa ekki sömu tryggingu fyrir því að þjónustuveitendur færi ekki viðskipti sín yfir á net Mílu og Míla hefur tryggingu fyrir því að Síminn, sem er stærsti smásali landsins, færi viðskipti sín ekki yfir til Ljósleiðarans og/eða Tengis í miklum mæli, jafnvel þó svo að Síminn hafi samið við Ljósleiðarann um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti Ljósleiðarans í júlí 2020, en Síminn hóf að bjóða þjónustu sína á neti Ljósleiðarans undir lok ágúst 2021. Miðað við þann samning, og

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

2311. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum getur ennfremur haft bæði möguleika og hvata til að misnota þá stöðu sína gagnvart kaupendum á tilteknum svæðum með yfirverðlagningu eða mismunun í verði. Yfirverðlagning telst vera til staðar ef fyrirtæki kemst upp með það að viðhalda ofurhagnaði af starfsemi sinni, þ.e. meiri hagnaði en vænta má á samkeppnismarkaði. Yfirverðlagning getur leitt til hárra smásöluverða sem skaða hagsmuni neytenda og kemur jafnvel í veg fyrir að hluti þeirra geti nýtt sér þjónustuna ef verð verða mjög há.

2312. Annað samkeppnisvandamál sem gæti komið upp getur lýst sér í því að fjarskiptafyrirtæki sem kvaðir hvíla á á tilteknum heildsölumarkaði, t.d. kvöð um eftirlit með gjaldskrá eða gagnsæiskvöð, en öðrum ekki, freistist til að færa vöruframboð af kvaðasetta markaðnum yfir á hinn ókvaðasetta. Þetta getur í sumum tilvikum átt rétt á sér miðað við tæknipróun en getur einnig falið í sér sniðgöngu á kvöðum.

2313. Óhagkvæmni í framleiðslu er vandamál sem upp getur komið þegar ekki er virk samkeppni á markaði eða tilteknum hluta hans. Þegar fyrirtæki hefur ekki aðhald af samkeppnisþrýstingi getur það leitt til þess að fyrirtækið leggi sig ekki fram á mörgum sviðum rekstrar, s.s. varðandi kostnaðaraðhald, gæðakröfur, nýfjárfestingar og nýsköpun. Þessi vandamál hafa ekki verið áberandi á markaði 3b, né á markaði 3a, hér á landi, en þau gætu hugsanlega komið upp ef samkeppnisþrýstingur minnkar eða helst áfram lítill á tilteknum svæðum, eða við afléttingu kvaða á tilteknum svæðum, sér í lagi þar sem aðeins fjarskiptanet eins aðila er til staðar.

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

2314. Lóðrétt yfirfærsla markaðsstyrks lýsir sér þannig að lóðrétt samþætt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi, eftir atvikum á tilteknum svæðum, leitast við að yfirfæra markaðsstyrk á aðliggjandi heildsölumörkuðum yfir á fráliggjandi heildsölumarkaði með því að útiloka eða vinna gegn samkeppnisaðilum á fráliggjandi mörkuðum. Markaður 3b er heildsölumarkaður og honum tengjast nokkrir aðliggjandi heildsölumarkaður 3a, heildsölumarkaður fyrir hágæðatengingar á fyrirtækjamarkaði (áður lúkningarmarkaður leigulína, nú markaður 4) og tengdur smásölumarkaður eða tengdir smásölumarkaðir. Þá er

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

2315. Skilja má á milli nokkurra megin flokka hvað lóðréttu samþættingu og yfirfærslu á markaðsstyrk varðar m.t.t. viðkomandi greiningar á markaði 3b:

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

Synjun um aðgang

2316. Fyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði, eftir atvikum á tilteknum svæðum, getur haft tilhneigingu til þess að synja fyrirtækjum, sem eru í samkeppni við fyrirtækið á fráliggjandi mörkuðum eða mögulegum nýjum keppinautum, um aðgang að heildsölupjónustu, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samkeppni eða gera samkeppnisaðilum a.m.k. erfiðara fyrir í samkeppninni. Slík hegðun getur falist í algerri synjun um aðgang eða að aðgangur er veittur með svo óaðgengilegum kjörum, þ.m.t. verðum, að jafna má við synjun.

2317. Hvati getur verið til staðar hjá Mílu og Ljósleiðaranum að selja miðlægan aðgang í stað þess að bjóða upp á staðbundinn bitastraumsaðgang eða að verðmunur milli staðbundins aðgangs og miðlægan aðgangs sé slíkur að það jafngildri slíkri synjun. Það getur leitt til þess að fjarskiptafyrirtæki séu þvinguð í að kaupa dýrari aðgang og/eða geti ekki nýtt eigin innviði í gagnaflutningsþjónustu. Þá getur verið hvati til að haga vöruframboði þannig að fjarskiptafyrirtæki þurfi að kaupa alla bitastraumsþjónustu af einum aðila, t.d. ef ekki er hægt að kaup IPTV þjónustu án þess að kaupa internetþjónustu. Einnig getur þetta átt við um útlandagátt, en nú bjóða bæði Míla og Ljósleiðarinn upp á slíkt.

2318. FST telur að Míla og Ljósleiðarinn, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3b, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b. Auk þess að veita aðgang að heimtaugum eða bitastraumi, getur þetta einnig átt við um aðgang að rörum og lagnaleiðum og hýsingarkostum.

2319. Ljóst er að Ljósleiðarinn hefur ekki veitt aðgang að svörtum ljósleiðara (markaður 3a) á heimilismarkaði. Míla selur mjög lítið af aðgangi að heimtaugum í fastanetum sínum til ytri aðila, þrátt fyrir kvaðir þar að lútandi, þar sem fjarskiptafyrirtæki á smásölumarkaði fjarskipta hafa á síðustu árum keypt bitastraumstengingar í stað heimtauga. Þetta stafar m.a. af nethögun Mílu sem nýtir sér PON kerfi á ljósleiðaraheimtaugum fyrirtækisins. Tengir hefur hins vegar veitt aðgang að svörtum ljósleiðara, m.a. til Mílu í miklu magni. Tengir veitir hins vegar einnig bitastraumsþjónustu um sínar heimtaugar í samkeppni við fyrirtæki, eins og Mílu, sem veita bitastraumsþjónustu á neti Tengis, en félagið er ekki með umtalsverðan markaðsstyrk á neinu svæði á markaði 3b.

2320. Til þess að synjun um aðgang skapi verulegt samkeppnisvandamál þurfa almennt að vera til staðar þær aðstæður, eftir atvikum á tilteknum landsvæðum, að fjarskiptafyrirtæki á að- eða fráliggjandi mörkuðum hafi ekki þá valkosti að nota önnur net sem veitt geta sambærilegan aðgang eða geta ekki veitt hann á viðunandi kjörum. Þó að hér á landi hafi verið byggð upp ljósleiðaranet, eftir atvikum í sumum tilvikum með bitastraumsbúnaði, af öðrum en Mílu þá eru þau ekki landsdekkandi og á mörgum stöðum þurfa smásöluaðilar að reiða sig á heildsölupjónustu Mílu. Einnig ber að hafa í huga að í árslok 2022 voru ennþá um 20% internettenginga hér á landi á koparneti sem eingöngu er í boði hjá Mílu. Míla hefur einnig tekið við rekstri eða keypt mörg þeirra staðbundnu ljósleiðaraneta sem byggð hafa verið upp í dreifbýli með stuðningi fjarskiptasjóðs. Synjun Mílu um aðgang að tengingum á þeim svæðum á markaði 3b sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á, og/eða á markaði 3a, og eftir atvikum á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) gæti því haft alvarlegar afleiðingar fyrir samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, sér í lagi ef rekstrargrundvöllur samkeppnisaðila á umræddum markaði er ekki tryggður sökum formgerðar markaðarins og/eða hegðunar Mílu. Með synjun er hér ekki aðeins átt við hreina synjun heldur einnig tilboð um aðgang á svo óaðgengilegum kjörum eða með svo óaðgengilegum skilmálum að jafna má til synjunar. Hið sama má segja um ljósleiðarann á því svæði sem það fyrirtæki hefur umtalsverðan markaðsstyrk.

Verðlagning

2321. Yfirfærsla markaðsstyrks í formi verðlagningar getur tekið á sig ýmsar myndir, s.s. mismunun í verðlagningu, víxlneiðurgreiðslur, skaðlega undirverðlagningu að yfirverðlagningu. Tilgangur með slíkri hegðun getur verið að auka kostnað samkeppnisaðila (núverandi og mögulegra), draga úr veltu þeirra og setja þá í þrönga stöðu með því að hafa lítinn mun á verði á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og/eða 3b annars vegar og á fráliggjandi mörkuðum hins vegar. Ennfremur getur aðili sem hefur yfirburðastöðu á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) beitt stöðu sinni á þeim aðliggjandi markaði þannig að það hafi skaðleg áhrif á fráliggjandi markaði 3a og/eða 3b, sérstaklega varðandi tengingar inn á svæði sem viðkomandi aðili er í einokunarstöðu eða yfirburðastöðu hvað slíkar stofntengingar varðar. Þá getur verðlagning heildsöluvönduls, sem t.d. samanstendur af stofnlínuflutningi, eftir atvikum IP-MPLS, og vörum á mörkuðum 3a/b, og eftir atvikum hvað farnetsdreifingu varðar, skapað vandamál á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a/b, sér í lagi ef enginn keppinautur getur svarað slíku framboði.

2322. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, eftir atvikum á tilteknum landsvæðum, getur haft hvata til að selja heildsölupjónustu sína á mismunandi verði eftir því hvaða kaupandi á í hlut eða eftir því hvaða svæði á í hlut. Til dæmis getur fyrirtækið selt tilteknum smásöluaðilum þjónustuna á lægra verði en öðrum kaupendum, t.d. fjarskiptafyrirtækjum sem eru bundin af lágmarksviðskiptum í tengslum við langtímasamninga. Þetta getur leitt til þess að kostnaður samkeppnisaðila þess smásölufyrirtækis geti orðið hærri og gert þeim þannig erfitt fyrir í samkeppni. Þegar smásöluhlutdeild slíks fjarskiptafyrirtækis hækkar gagnast það jafnframt viðkomandi heildsölufyrirtæki, þar sem fjarskiptafyrirtækið er skuldbundinn til langs tíma að versla tiltekið lágmarksmagn af viðkomandi heildsölufyrirtæki, jafnvel með ákvæðum um stigvaxandi kaup ár frá ári. Einnig getur verið hvati fyrir fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að verðleggja þjónustuna hærra á svæðum þar sem samkeppnisþrýstingur er lítill. Slíkt getur að vissu marki verið eðlilegt ef kostnaðarleg rök styðja það, en getur einnig verið dæmi um yfirverðlagningu vegna skorts á innviðasamkeppni.

2323. Mismunandi verð geta í sumum tilvikum átt rétt á sér, s.s. ef kostnaður við að veita þjónustuna er sannanlega mismunandi eða ef veittir eru tryggðar- eða magnafslættir. Ef magnafsláttur er hins vegar miðaður við magn viðskipta sem aðeins getur átt við einn eða fáa smásala, sem gert hafa bindandi langtímasamninga við viðkomandi heildsölufyrirtæki, þá bendir það til þess að um samkeppnishamlandi aðgerð sé að ræða. FST telur að ef ekki sé beitt viðeigandi kvöðum þá hefði slíkt heildsölufyrirtæki tækifæri og hvata til að mismuna fjarskiptafyrirtækjum á viðkomandi markaði og/eða á fráliggjandi mörkuðum í verðlagningu.

2324. Vínleiðurgreiðslur geta átt sér stað milli þjónustu á markaði 3b og fráliggjandi smásölumarkaða eða aðliggjandi heildsölumarkaðar, þ.e. markaðar 3a, en einnig eftir atvikum milli þjónustu á aðliggjandi stofnleigulínumarkaði og á fráliggjandi heildsölumörkuðum 3a og 3b. Hagnaður á stofnlínumarkaði og/eða á markaði 3a gæti svo verið notaður til að niðurgreiða tap á fráliggjandi markaði 3b. Lóðrétt samþætt fyrirtæki, eða fyrirtæki þar sem einkenni lóðréttar samþættingar gætir vegna langtímasamninga, gæti haft tækifæri og hvata til þess að innheimta óeðlilega hátt verð á markaði 3b, og eftir atvikum einnig á aðliggjandi markaði 3a, ef ekki væru til staðar kvaðir um eftirlit með gjaldskrá eða a.m.k. kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu. Eins og áður segir selur Míla afar fáar heimtaugar í ytri sölu á fastanetum sínum og Ljósleiðarinn alls ekki á sínu ljósleiðaraneti á heimilismarkaði, heldur fer langmesta salan fram á markaði 3b. Vínleiðurgreiðslur af þessu tagi geta sett viðskiptavinum sem starfa á smásölumarkaði, í verðklemmu, eða hluta þeirra ef mismunad er milli þeirra.

2325. Undirverðlagning er það þegar fyrirtæki selur vöru eða þjónustu undir tilteknu kostnaðarviðmiði. Almenn er miðað við verð undir meðaltali breytilegs kostnaðar. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði, eftir atvikum á tilteknum svæðum, getur haft hvata til að undirverðleggja í þeim tilgangi að styrkja stöðu sína og jafnvel ýta keppinautum sínum út af markaði eða hindra innkomu nýrra keppinauta, eftir atvikum á tilteknum svæðum. Samkeppnisyfirvöld hafa í nokkrum tilvikum þurft að grípa til aðgerða vegna skaðlegrar undirverðlagningar markaðsráðandi fyrirtækja, þ.á.m. gagnvart Símanum í máli 30/2011, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 10/2011 en þar segir m.a.:

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

2326. FST telur að í skjóli sterkrar markaðsstöðu á tilteknum landsvæðum á markaði 3b geti Míla og Ljósleiðarinn haft getu og hvata til að beita undirverðlagningu á heildsölustigi á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk og haft þannig skaðleg áhrif á samkeppni. Þá gæti Míla, í ljósi sterkrar stöðu á stofnleigulínumarkaði, beitt þeim markaði við undirverðlagningu á mörkuðum 3a og/eða 3b eða undirverðlagt á stofnleigulínumarkaði.

2327. Með undirverðlagningu og vínleiðurgreiðslum getur eðlilegu jafnvægi verðlagningar á milli markaða 3a, 3b og smásölumarkaða verið raskað og getur það haft þær afleiðingar að gera keppinautum á mörkuðum 3a og 3b og/eða viðskiptavinum á fráliggjandi smásölumörkuðum erfiðara fyrir í samkeppni eða jafnvel hrakið þá af markaði eða komið í veg fyrir innkomu nýrra aðila á markað. Þá getur óeðlilega lítill munur á verði á 3a og 3b beint samkeppnisaðilum frá markaði 3a og þvingað þá til að kaupa meiri þjónustu á markaði 3b eða

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

Aðrir þættir varðandi samskipti við keppinauta á fráliggjandi mörkuðum

2328. Yfirfærsla á markaðsstyrk sem ekki tengist verðlagningu getur verið í formi ýmis konar hegðunar sem felur í sér mismunun milli eigin sölueininga, viðskiptavina og keppinauta. Til dæmis getur verið um að ræða tafir á viðræðum eða afgreiðslu, óeðlilegar kröfur til viðsemjenda, mismunun í gæðum, mismunun í upplýsingagjöf eða misnotkun á upplýsingum frá viðsemjanda.

2329. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði eða á aðliggjandi mörkuðum fyrir stofnleigulínur og/eða markaði 3a, eftir atvikum á tilteknum svæðum, getur haft hvata til þess að tefja þegar tilteknir viðskiptavinir sem starfa á smásölustigi óska eftir aðgangi að heildsöluþjónustu. Þetta getur skapað tilteknu smásölufyrirtæki, eftir atvikum forgangskaupanda, forskot í samkeppni þar sem keppinautar eru lengur að bregðast við eftirspurn á markaði þegar þeir fá ekki skjótan aðgang að nauðsynlegri heildsöluþjónustu og getur einnig leitt til mismunar milli viðskiptavina á smásölustigi og t.d. hyglað forgangskaupanda. Með slíkri hegðun gæti forgangskaupandi þá fengið slíkt forskot sem á ensku er kallað „first mover advantage“. Nauðsynlegt getur verið að koma í veg fyrir hegðun sem þessa með því að setja kvaðir um jafnræði og hámarkstíma sem taka má í samningaviðræður og afhendingu þjónustu, svo eitthvað sé nefnt.

2330. Í sumum tilvikum gera fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk óeðlilegar kröfur til heildsölukaupenda sem starfa á smásölustigi. Geta þetta þá verið óeðlilegar kröfur til tiltekinna heildsölukaupenda sem ekki teljast forgangskaupendur, til að hygla forgangskaupanda. Slíkar kröfur geta t.d. verið varðandi bankaábyrgðir, lágmarks magn viðskipta eða kröfur um óþarfa upplýsingar sem tefja samningaviðræður.

2331. Einnig getur verið um að ræða mismunun í gæðum á milli þeirrar þjónustu sem eigin deildir fá annars vegar og keppinautar á viðkomandi heildsölumörkuðum eða viðskiptavinir sem starfa á smásölustigi hins vegar, t.d. varðandi upplýsingar um og viðbrögð við bilunum.

2332. Vandamál sem tengjast upplýsingaskiptum milli fyrirtækja geta í fyrsta lagi verið á þann veg að heildsölufyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, eftir atvikum á tilteknum svæðum, veitir tilteknum smásölufyrirtækjum, t.d. forgangskaupendum, betri upplýsingar og fyrr en aðrir eru upplýstir, t.d. varðandi uppbyggingaráform og uppfærslur tæknibúnaðar, þ.m.t. aukna afkastagetu. Þetta getur leitt til þess að tiltekin smásölufyrirtæki verði sein að bregðast við breytingum og missi af tækifæri til að ná í eða halda viðskiptavinum sem hafa áhuga á að kaupa nýjustu þjónustulausnir á markaðnum. Ennfremur getur meðferð slíks fyrirtækis á upplýsingum frá keppinautum skapað samkeppnisvandamál. Við gerð heildsölusamninga móttækur heildsali ýmsar upplýsingar varðandi starfsemi heildsölukaupenda, áform þeirra og áætlanir um notendafjölda. Fyrirtæki gæti haft hvata til að miðla slíkum upplýsingum með einhverjum hætti til annarra deilda fyrirtækisins eða t.d. til forgangskaupanda sem starfar á smásölustigi, sem getur gert þeim auðveldara að vinna gegn samkeppni. Ljóst er t.d. að Míla sinnir orðið nær allri tæknipjónustu fyrir Símann í tengslum við þjónustu á umræddum heildsölumörkuðum og er t.d. eins konar milliliður um framkvæmd samnings Símans við

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

Vandamál tengd breiddarhagkvæmni og/eða mögulegum vöndlum heildsölupjónustu

2333. Í meginatriðum má skipta viðkomandi mörkuðum, þ.e. aðgangsmörkuðum á heildsölustigi og smásölumarkaði, upp í þrjú lög. Frá því sjónarhorni er heimtaugaleiga (markaður 3a) neðst, bitastraumskerfi byggð á heimtaugum í miðjunni og efst sú þjónusta sem um bitastraum er flutt og almennt er seld í smásölu. Sú smásölupjónusta er almennur internetaðgangur, dreifing sjónvarpsefnis og talsími. Undirliggjandi innviðir eru svo stofnleigulínur (markaður 14/2004), sem flytja umferð um landið á milli hinna ýmsu aðgangsneti.

2334. Í ársbyrjun 2021 flutti Síminn ýmis kerfi sín yfir til Mílu. Þarna var m.a um að ræða IP/MPLS flutningsnet (stofnleigulínur), IP-tölur Símans og AS númer, sem og útlandagátt. Síminn byggði MPLS flutningsnetið upp á sínum tíma innan fyrirtækisins til eigin þarfa vegna flutnings gagna fjölbreyttrar þjónustu yfir fastanet og farnet um land allt. Hluti þess sem MPLS netið flutti innan Símans voru gögn vegna dreifingar internetþjónustu um landið, þ.e. að tengja Aðgangsleið 1 á hverjum slíkum stað þar sem Míla veitti þann aðgang við kerfismiðju Símans þar sem tengingar voru áfram til skiptistöðva internetþjónustuaðila, svo sem RIX í Reykjavík og um útlandagáttir til skiptistöðva erlendis. Þess utan var farsímadreifikerfi (RAN) Símans flutt til Mílu, en Síminn heldur ennþá á farsímatíðnunum og starfrækir farsímakjarnann.

2335. Þar sem Míla hefur tekið við MPLS netinu kaupir Síminn þessa þjónustu nú í heildsölu af Mílu. Míla hefur einnig tekið við eignarhaldi, rekstri og þjónustu vegna IP-talna og AS-númers sem Síminn átti áður. Míla hefur einnig tekið við útlandagátt internettenginga.

2336. Framleiðendur á efsta laginu, þ.e. smásölupjónustunnar sjálfrar, kaupa bitastraumsaðganginn hjá Mílu eða öðrum aðgangsnetum og keppa í smásölu til neytenda á grundvelli eigin framleiðslu, þ.e. getu á sviðum tækni og rekstrar til að halda uppi nægum afhendingargæðum og uppítíma þjónustu. Stofnlínutengingar til að flytja umferð til og frá hinum ýmsu aðgangsnetum og tengja þau saman kaupa smásalarnir almennt af Mílu eða öðrum netrekendum, en stofnnet Mílu er öflugast og víðfeðmast þeirra. Növa rekur eigið IP-MPSL kerfi á undirliggjandi leigulínum netrekenda, en bæði Síminn og Sýn hafa hætt að reka slík flutningskerfi.

2337. Án eigin AS-númers og IP-talna má draga sjálfstæði Símans til framleiðslu eigin þjónustu í efa. Án AS-númers má segja að Síminn sé ekki beinn þátttakandi á internetinu, en beining gagna milli neta byggir á þeim. Með AS-númerinu og IP-tölum er það því Míla sem þar með stýrir slíkri beiningu gagna til og frá viðskiptavinum internetþjónustunnar, bæði innanlands og um útlandagátt þeirri sem Míla hefur þá einnig innan fyrirtækisins. Einnig vakna spurningar um tæknilegt sjálfstæði og getu Símans til kaupa á aðgangspjónustu frá öðrum bitastraumsnetum, en [...].

2338. Til viðbótar hefðbundnum heildsölukaupum internetþjónustuaðila á heimtaugaleigu og bitastraumspjónustu kaupir því Síminn nú einnig þjónustu við veitingu internetþjónustunnar

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

2339. Segja má að Síminn endurselji nú fullframleidda internetþjónustu Mílu undir vörumerki Símans. Þjónusta sem hefur verið nefnd Aðgangслейð 4 á bitastraumsmarkaði 3b, en FST felldi þá aðgangслейð niður úr kvöðum með ákvörðun PFS nr. 21/2014, en hún hafði þá gilt frá árinu 2008.

2340. Míla er því orðin samkeppnisaðili, þó með óbeinum hætti sé, við aðra smásala í internetþjónustu sem um leið eru umtalsverðir viðskiptavinir Mílu með kaupum á aðgangi að bitastraumspjónustu. Sama má að nokkru leyti segja um Ljósleiðarann.

2341. Það er mat FST að þær breytingar sem hafa orðið á fjarskiptamarkaði, sem hófust með sölu fjarskiptakerfa frá Símanum til Mílu og síðar sölu á Mílu til Ardian, hafi aukið þjónustuframboð Mílu við veitingu fjarskiptaþjónustu og styrkt stöðu félagsins á heildsölustigi í samkeppni við önnur fjarskiptafyrirtæki sem reka ljósleiðarakerfi, svo sem Ljósleiðarann og Tengir. Starfrækir Míla nú m.a. öflugt landsdekkandi farsímadreifikerfi (RAN), sem keppinautar félagsins geta ekki svo auðveldlega leikið eftir. Endurspeglast ofangreint m.a. í tilflutningi á umræddum fjarskiptakerfum í aðdraganda sölu Símans á Mílu og í yfirráðum Mílu á öllum IP-tölum og AS númerum og RAN frá Símanum eins og frammar er lýst.

2342. Eins hefur kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar ásamt leigu á tveimur ljósleiðaraþráðum í NATO-strengnum gefið félaginu aukna möguleika í því að auka þjónustuframboðið frá því sem áður var. Með framangreindri sölu á stofnneti Sýnar fylgdi þjónustusamningur á milli Ljósleiðarans og Sýnar sem gengur skemur en þjónustusamningur Mílu og Símans, m.a. að því er varðar lengd, bindingu og flutning AS númers og IP-talna. Af framangreindu má álykta að sjálfstæði Sýnar verði meira en Símans eftir framangreinda tilfærslu og sölu fjarskiptakerfa eins og nánar er lýst í samrunaákvörðunum SE nr. 16/2023, *Kaup Ardian á öllu hlutafé í Mílu ehf. af Símanum hf.*, og nr. 37/2023, *Kaup Ljósleiðarans ehf. á stofnneti Sýnar hf.*

2343. Um mögulega markaði fyrir vöndla fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu má nefna að með vöndlun viðskipta er átt við að viðskiptavinum eru boðnar í einu lagi ólíkar vörur eða þjónustutegundir sem almennt hafa áður verið seldar stakar. Um getur verið að ræða fleiri en einn markað eftir því um hvaða þjónustubætti er að ræða, t.d. internet og sjónvarpsþjónusta (tvíleikur) eða Internet, farsími og sjónvarpsþjónusta (þríleikur). Þá kann að vera mögulegt að skilgreina frekari undirmarkaði fyrir tiltekna tegundir og/eða stærðir vöndla en segja má að þýðing vöndla í fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu hefði aukist töluvert undanfarin ár.

2344. Í andmælaskjali SE frá desember 2019, sem sent var Símanum vegna athugunar eftirlitsins á markaðsfærslu fyrirtækisins á Enska boltanum, kom fram það frummat að unnt væri að skilgreina sérstakan vörumarkað fyrir vöndla sem innihéldi fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu. Var talið að hlutdeild Símans á slíkum markaði gæti verið um 65% fyrir árið 2018. FST hefur frá árinu 2016 í gagnaöflun sinni á fjarskiptamörkuðum greint á milli annars vegar vöndla með interneti og hins vegar með interneti og sjónvarpi. Í ákvörðun SE nr. 24/2023, *Beiðni Símans hf. um endurupptöku á sátt fyrirtækisins og Samkeppniseftirlitsins sem fram kemur í ákvörðun nr. 6/2015*, er greint nánar frá þessum upplýsingum. Upplýsingar sem þar koma fram um hlutdeild miðað við fjölda vöndla með internet- og sjónvarpsþjónustu þar sem tví-, þrí- og fjórþættar þjónustur eru teknar saman sýna að hlutdeild Símans hefur

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

2345. Sterk staða Símans í vöndlum fjarskiptaþjónustu styrkir stöðu Mílu sem hefur tryggingu fyrir a.m.k. 80% af öllum viðskiptum Símans á fráliggjandi smásölumörkuðum til næstu rúmlega 20 ára. Þá bendir margt til þess að farnetslausnir verði ríkur þáttur í mótun fjarskiptamarkaða á komandi árum sem einnig mun styrkja stöðu Mílu á undirliggjandi heildsölumörkuðum þar sem Míla hefur nú bæði yfir að ráða fastlínunetum og farnetum eftir framangreinda tilfærslu fjarskiptakerfa frá Símanum til Mílu, m.a. farsímadreifikerfið (RAN) og IP-MPLS kerfið. Með framangreindum kerfum hefur Míla þannig öðlast getu og hvata til þess að útiloka keppinauta sína, sem sumir hverjir eru jafnframt háðir Mílu sem viðskiptamenn um gagnaflutning, frá mikilvægum sundurgreindum aðföngum og eftir atvikum frá hópi viðskiptamanna, með því að tvinna eða vöndla saman heildsölupjónustur fjarskipta.

2346. Nánar tiltekið að með IP/MPLS stofnlínuflutningi má telja möguleika Mílu til að vöndla á heildsöluvörum í aðgangi og stofnlínuflutningi umtalsvert mikla, þar sem Míla sinnir nær allri framleiðslu þjónustu til neytenda og fyrirtækja. Í ljósi þess standa smásölukeppinautar Símans mögulega frammi fyrir ákvörðunum á næstu misserum og árum um endurfjárfestingu í eigin framleiðslukerfum eða draga sig enn lengra til baka og kaupa nær fullframleiddar vörur af Mílu til endursölu. Sýn virðist nú að hluta til hafa farið sömu leið og Síminn með samningi sínum við Ljósleiðarann.

2347. Samkeppnisaðilar Mílu á mörkuðum 3a og 3b standa þá einnig frammi fyrir samkeppni frá aukinni breidd Mílu og möguleikum Mílu til vöndlunar á þeirri breidd og þurfti Ljósleiðarinn í kjölfarið á þessu að breyta sínu vöruframboði og m.a. bjóða fram þjónustu um útlandagátt.

Aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur

2348. Ekki er útilokað að unnt sé að yfirfæra markaðsstyrk á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) yfir á fráliggjandi heildsölumarkaði 3a og/eða 3b. Fyrirtæki sem er í sterkustu stöðunni á viðkomandi stofnleigulínumarkaði getur notið forskots þegar kemur að útbreiðslu ljósleiðaraneta á einstökum svæðum á landsbyggðinni og getur þannig haft áhrif á samkeppnisstöðuna á markaði 3a á tilteknum svæðum. Ennfremur getur þetta átt við um starfrækslu bitastraumsbúnaðar og getur þannig einnig haft áhrif á samkeppnisstöðuna á markaði 3b á tilteknum svæðum.

2349. Míla hefur löngum verið í sterkustu stöðunni á umræddum stofnleigulínumarkaði. Varðandi umfjöllun um þetta vísast til undirkafla með heitinu „Aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur“ í kafla 7.5.2.3 þar sem grein er gerð fyrir samkeppnisvandamálum á markaði 3a, að breyttu breytanda.

7.5.3.4 Nánar um samkeppnisvandamál tengd markaði 3b hér á landi

Almennt um stöðuna á markaðnum

2350. Í undanfarandi köflum hefur verið lýst helstu vandamálum sem líkleg eru til að koma upp ef engar kvaðir giltu á markaði 3b á Mílu og Ljósleiðaranum á þeim svæðum þar sem félögin eru með umtalsverðan markaðsstyrk. Auk þessara vandamála má greina ýmislegt í raunverulegri stöðu í dag sem flokka má sem samkeppnisleg vandamál á markaði 3b og tengdum mörkuðum, bæði varðandi formgerð markaðar og varðandi hegðun markaðsaðila. Varðandi möguleg vandamál varðandi formgerð markaðar var grein gerð fyrir aðstöðumuni sem er á milli Mílu annars vegar og annarra netrekenda hins vegar hvað breiddarhagkvæmni og möguleika til vöndlunar heildsöluþjónustu varðar, sem og hvað varðar aðgang og umráð yfir stofnleigulínunum sem áhrif geta haft á fráliggjandi heildsölumörkuðum, þ.m.t. á markaði 3b. Þá verður gerð grein fyrir ýmsum málum sem komið hafa upp á síðustu árum á umræddum heildsölumörkuðum og fráliggjandi smásölumörkuðum, sem sum hver hafa endað með ákvörðunum FST (áður PFS) sem geta talist til samkeppnisvandamála.

2351. Markaður fyrir miðlægan aðgang að fastaneti hér á landi einkennist af tvíkeppni á þéttbýlustu svæðunum og allt frá einokun til mikillar fákeppni á mörgum landsvæðum á landsbyggðinni. Aðeins eitt fyrirtæki, þ.e. Míla hefur yfir að ráða aðgangsneti sem er nánast landsdekkandi, auk þess að vera með heildstætt, fullburða landsdekkandi stofnleigulínunet og með yfirburði á við keppinauta sína hvað varðar tengingar inn á hin ýmsu svæði. Keppinautar eru ekki til staðar alls staðar á landinu heldur starfa þeir hverjir á sínu starfssvæði, sem geta náð yfir nokkur sveitarfélög. Ljósleiðarinn og Tengir starfa nú orðið út fyrir veitumörk eigenda sinna, en þó aðeins á tilteknum landssvæðum. Þó að Ljósleiðarinn sé núna með aðgang að tveimur þráðum í NATO-leiðaranum er net þeirra langt frá því að teljast landsdekkandi enda á Ljósleiðarinn ekki heimtaugar nema á hluta landsins⁴⁰¹. Hvergi eru fleiri en tveir aðilar að keppa á markaði fyrir miðlægan aðgang að fastaneti og á mörgum stöðum utan helstu þéttbýlissvæða er Míla eini aðilinn á markaðnum. Míla var með um 52% markaðshlutdeild á markaði fyrir miðlægan aðgang að fastaneti á landsvísu í árslok 2022, en 44% ef umrædd farnetslausn er tekin með, og er því með hæstu hlutdeildina á viðkomandi markaði ef horft er til landsins í heild. Ljósleiðarinn er þó ekki langt undan með 45%, Tengir með tæp 2%, Snerpa með 0,7% og aðrir samtals með undir 1% ef aðeins er horft til fastanetsins. Þessi félög starfrækja þó aðeins staðbundin ljósleiðaranet, a.m.k. enn sem komið er. Sýn sem var stærsti aðilinn undir „aðrir“ hefur nú hætt að veita bitastraumsþjónustu eftir að SE samþykkti kaup Ljósleiðarans á fjarskiptanetum Sýnar þann 28. september 2023.

2352. Það sem skiptir þó mestu máli er að markaðshlutdeild Mílu er mjög há á þeim svæðum þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, auk þess sem útbreiðsla samhliða fastaneta er almennt engin eða mjög lág á viðkomandi svæðum. Þá er markaðshlutdeild Ljósleiðarans á því svæði sem það félag telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk há og útbreiðsla samhliða fastaneta almennt mikil.

2353. Þó að hlutdeild Mílu hafi minnkað smávægilega á landsvísu á viðkomandi markaði frá því að síðasta greining var gerð árið 2021 eru yfirburðir Mílu enn nokkrir á viðkomandi markaði sé horft til landsins í heild og miklir á mörgum svæðum. Þá er Míla í sterkri stöðu víða um land á markaði 3a, sem og í bestu stöðunni hvað varðar stofnleigulínutengingar um landið og inn á hin ýmsu svæði. Fyrirtækið hefur undanfarið verið í mikilli sókn hvað varðar uppbyggingu ljósleiðaraneta, sér í lagi í þéttbýli, en einnig með kaupum eða langtímaleigu á

⁴⁰¹ Ljósleiðarinn á ólíkt Mílu engar heimtaugar á Vestfjörðum, Snæfellsnesi á Vesturlandi, Norðurlandi og Austurlandi, þá er útbreiðsla Ljósleiðarans takmörkuð á Suðurlandi og Vesturlandi.

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

2354. Þar sem markaðurinn er mjög lítill hvað varðar fjölda endanotenda samanborið við flesta aðra innanlandsmarkaði á EES svæðinu, á sama tíma og landið er dreifbýlt í evrópsku samhengi, þá eru nýfjárfestingar áhættusamar og á færi fárra að byggja upp aðgangsnet og bitastraumskerfi, eftir atvikum með tilheyrandi stofnlínutengingum inn á hin ýmsu svæði, í samkeppni við Mílu, auk þess sem slíkt tekur mjög langan tíma, þó mun lengri tíma hvað varðar lagningu ljósleiðaraneta en að setja upp bitastraumskerfi. Míla rekur bitastraumspjónustu á markaði 3b á öllum aðgangsnetum sínum, bæði á kopar og ljósleiðurum, auk þess sem Míla starfrækir bitastraumspjónustu á mörgum smærri netum utan höfuðborgarsvæðisins, t.d. á neti Tengis og á flestum staðbundnum netum. Það er því líklegt að yfirburðir Mílu í markaðshlutdeild muni verða ríkjandi enn um sinn, sérstaklega á tilteknum landsvæðum, og ýmsar vísbendingar eru í þá átt að þeir yfirburðir gætu styrkst enn frekar á líftíma greiningarinnar, t.a.m. ef félagið fær Nova inn á net sín að meira eða minn leyti, sem ekki er ólíklegt, miðað við það hvað Míla virðist leggja mikla áherslu á það.

2355. Á síðustu árum hefur Ljósleiðarinn haldið áfram fjárfestingum í ljósleiðaraneti sínu, sérstaklega með samfjárfestingum með Mílu, og þjónustusvæði þess félags á viðkomandi markaði nær nú yfir stór svæði á Suðvesturlandi og allt austur í Mýrdalshrepp á Suðurlandi. Ljósleiðarinn hafði um 45% hlutdeild á viðkomandi markaði á landsvísu í árslok 2022, en allt upp í 70% á Seltjarnarnesi. Tengir var svo með um 2% markaðshlutdeild á landsvísu og aðrir staðbundnir samanlagt með rúma 1% hlutdeild.

2356. Markaðshlutdeild Mílu hefur lækkað úr 57% frá síðustu greiningu í 52% í árslok 2022 og er fyrirtækið enn með hæstu hlutdeildina á markaðnum ef horft er til landsins í heild. Eins og fyrr er rakið er ýmislegt sem bendir til þess að þessi þróun geti stöðvast eða jafnvel gengið eitthvað til baka á líftíma þessarar greiningar. Þá gefa þessi meðaltalshlutföll ekki rétta mynd á einstökum landfræðilegum mörkuðum málsins, en Míla er á mörgum landsvæðum með yfirburða markaðshlutdeild og jafnvel eini aðilinn á tilteknum svæðum. Hvati Mílu til sölu á vörum sem ekki hafa verið bundnar kvöðum virðist ekki hafa verið mikill á síðustu árum. Þó má einnig geta þess að einhverjar þjónustutegundir eru í boði hjá Mílu án þess að vera undir kvöðum. Míla er með útbreiddasta net landsins og fjarskiptafyrirtæki eru háð aðgangi að því, vilji þau veita þjónustu um allt land. Ætla verður að hvatar Mílu hafi breyst að umtalsverðu leyti eftir að eignartengsl voru rofin milli Símans og Mílu, en ítreka verður þó það sem áður hefur komið fram um langtíma heildsölusamning Símans og Mílu og telja SE og FST að enn gæti áhrifa lóðréttrar samþættingar milli félaganna eða a.m.k. mjög sterk hagsmunatengsl. Auk þess hefur Míla mestu breiddarhagkvæmnina, útbreiðsluna um landið, þ.m.t. stofnlínunet, og tækifærin til að bjóða fram álitlega heildsöluvöndla. Þróun á markaði hefur því ekki gefið tilefni til þess að ætla annað en að ennþá sé þörf á kvöðum á tilteknum svæðum

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

2357. Lóðrétt samþætting Símasamstæðunnar var áður til þess fallin að draga úr virkri samkeppni á ýmsa vegu, en eins og að framan greinir voru eignartengsl félaganna rofin í lok september 2022. Á aðliggjandi markaði 3a var Símasamstæðan einnig með mikla markaðshlutdeild sem og á smásöllumarkaði fyrir internettengingar. Símasamstæðan hafði einnig yfirburði á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur. Þá hefur Síminn verið með yfirburðastöðu á smásöllumarkaði fyrir vöndla þar sem fjarskiptabjónusta og sjónvarpsbjónusta er vöndluð saman. Markaðsstyrkur á markaði 3b færði samstæðunni í hendur ýmis tækifæri og tól til þess að verja forskot sitt eða jafnvel auka forskot sitt í samkeppni á aðliggjandi markaði 3a, og gerir það enn í tilviki Mílu á tilteknum svæðum, sem og á fráliggjandi smásöllumörkuðum, en það gat einnig virkað í hina áttina þannig að sterk staða Símans á smásöllumörkuðum, þ.m.t. vegna línugjalds, sem á undanförunum árum hefur m.a. falist í mikilli velgengni Heimilispakkans, beindi viðskiptavinum að aðgangsneti Mílu, sem væntanlega hægði á brottfalli af neti Mílu þrátt fyrir stórauðna ljósleiðaraútbreiðslu sjálfstæðra netrekenda frá árinu 2014. Þá hefur markaðshlutdeild Símans á smásöllumarkaði mjög lítið lækkað frá 2014 ef aðeins er horft til fastnetstenginga, en nokkuð ef einnig er horft til umræddrar farnetslausnar og stóð í um 43% í árslok 2022 þegar umræddar farnetslausnar hafa verið reiknaðar með. Síminn var seinni til en Nova og Sýn hvað markaðssetningu þeirrar lausnar og ætti því eiga eiga mestu sóknarfærin hvað það varðar. Ýmislegt í hegðun fyrrum Símasamstæðunnar varðandi lóðréttu samþættingu hafa komið til skoðunar á undanförunum árum.

2358. Þó Símasamstæðan hafi runnið sitt skeið með kaupum Ardian á Mílu í lok september 2022, eru þó eins og áður greinir mjög sterk hagsmuna- og viðskiptatengsl milli félaganna, auk þess sem SE og FST telja að ennþá gæti áhrifa lóðréttrar samþættingar. Samkvæmt langtíma heildsölusamningi fyrirtækjanna er Míla forgangsbirgir Símans á þeim heildsöluþjónustum sem um ræðir á viðkomandi heildsöllumörkuðum og þarf Síminn að kaupa a.m.k. 80% af heildartengingum sínum hjá Mílu. Keppinautar Mílu geta því ekki næstu 15-20 árin keppt um þá hlutdeild, sem telst um 35% af heildarmarkaðnum. Ljóst er að svigrúm Símans til að kaupa 20% tenginga af öðrum netrekendum er aðeins nýtt að hluta, a.m.k. enn sem komið er. Míla hefur því augljósa hagsmuni af því að velgengni Símans sé sem mest á smásöllumarkaði. Þannig gæti ennþá verið hvati til staðar hjá Mílu að hygla Símanum á kostnað annarra smásala, þótt sá hvati sé eðli málsins samkvæmt verulega minni en þegar félögin voru innan sömu samstæðu, auk þess sem slíkur hvati getur minnkað enn meir þegar fram líða stundir.

Áhrif sterkrar stöðu Mílu á rekstur smærri staðbundinna neta

2359. Míla er eins og áður segir eigandi stærsta stofnnets og aðgangsnets landsins og þeirra einu sem nær til nánast allra notenda. Netið var upphaflega byggt á koparheimtaugum en Míla hófst á árinu 2016 handa við hraða og umfangsmikla ljósleiðaravæðingu og fjölgar ljósleiðaraheimtaugum fyrirtækisins jafnt og þétt. Ljósleiðaraheimtaugar Mílu voru orðnar um 120.000 í árslok 2022 og er áframhaldandi kröftug uppbygging fyrirhuguð á næstu árum af hálfu félagsins og árið 2023 verður að sögn félagsins algjört metár í slíkum fjárfestingum. Í árslok 2022 var fjöldi ljósleiðaraheimtauga Ljósleiðarans um 120.000 talsins og voru ljósleiðaraheimtaugar Mílu þá í fyrsta sinn orðnar fleiri en ljósleiðaraheimtaugar Ljósleiðarans, sem hefur verið að breiða ljósleiðaranet sitt út í rúm 20 ár. Fyrir utan

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

2360. Víða á landsbyggðinni hefur á síðustu árum staðið yfir uppbygging staðbundinna ljósleiðaraneta. Uppbygging þeirra byggir að meginstefnu til á tvenns konar forsendum, annars vegar eru það fyrirtæki sem eru í eigu veitufyrirtækja, að öllu leyti eða hluta, sem standa að verkefninu, s.s. Ljósleiðarinn og Tengir, eða hins vegar ríkisstyrkt net í dreifðum byggðum. Þar að auki hafa sveitarfélög og/eða heimamenn í nokkrum tilvikum lagt ljósleiðaranet án ríkisstyrkja⁴⁰², sem og Snerpa á Vestfjörðum, Austurljós á Egilsstöðum og nágrenni og nú síðast Eygló í Vestmannaeyjum.

2361. Ljósleiðarinn rekur ljósleiðaranet sitt, og þar með bitastraumskerfi, að mestu óháð Mílu, en það vekur athygli að mörg hinna smærri neta eru ekki í beinni samkeppni við Mílu, heldur í samstarfi við félagið og í allmörgum tilvikum hefur Míla keypt netin eða leigt þau til langs tíma, enda Míla í bestu stöðunni til þess með sitt öfluga landsdekkandi stofnlínunet. Það virðist reynast flestum eigendum þessara smærri neta erfitt að reka þau og virkan búnað á þeim og þar hefur Míla komið sterkt inn. Þessi fjölmörgu net eru eins konar eyjar þar sem viðkomandi aðilar eiga ekki stofnlínutengingar frá þeim til annarra staða. Míla sér um rekstur á GPON samböndum á 23 slíkum netum. Þá hefur Míla lagt gegn styrkjum frá ríki eða sveitarfélögum eða tryggt sér eignarhald eða langtímaleigu á 29 netum til viðbótar. Samtals eru þetta 52 staðbundin net. Ljósleiðarinn átti lengstum ekki kost á slíku vegna skorts á eigin stofntengingum út fyrir suðvesturhorn landsins og að sögn félagsins óhagstæðra kjara Mílu á slíkum stofntengingum. Nú hefur félagið fengið aðgang að tveimur ljósleiðaraþráðum á NATO strengnum, en félagið skortir enn tengingar frá honum í hina ýmsu byggðakjarna víða um land, en oft er um tugi eða jafnvel hundruð kílómetra að ræða. Með kaupum Ljósleiðarans á fjarskiptanetum og fjarskiptakerfum Sýnar, sem gekk endanlega í gegn með samþykki SE þann 28. september 2023, tryggði félagið sér aðgang að smáum ljósleiðaranetum í dreifbýli á Suðurlandi. Á árinu 2023 keypti Ljósleiðarinn svo ljósleiðaranet Ljóss í Mýrdal í Mýrdalshreppi. Eins og fram hefur komið hér að framan er aðstöðumunur mikill milli Ljósleiðarans og Mílu hvað aðgang og umráð yfir stofnlínutengingum varðar.

2362. Tengir hefur keypt net sem upphaflega var í eigu Skútustaðahrepps, en það sveitarfélag rann inni í Þingeyjarsveit 2022, auk þess að reka og starfrækja bitastraumbúnað á hinu smáa ljósleiðaraneti Tjörneshrepps, en tengingar um það net teljast aðeins í fáum tugum. Þá keypti Tengir staðbundið net í Vopnafjarðarhreppi af Vopnafjarðarljósi. Mikill aðstöðumunur er einnig á milli Tengis og Mílu hvað varðar aðgang og umráð yfir stofnlínutengingum. T.a.m. hefur Tengir ekki yfir að ráða eigin stofnlínutengingum milli starfssvæðis síns á Norðausturlandi og höfuðborgarsvæðisins, heldur verða smásöluaðilar að leigja aðgang að slíku frá öðrum aðila, þ.m.t. frá Mílu sem á og rekur öflugasta og víðfeðmasta stofnlínunet landsins. Þá hefur Tengir ekki yfir að ráða eigin stofnlínuneti milli allra aðgangsneta félagsins.

2363. Það má vera að ekki sé raunhæft fyrir eigendur smæstu netanna að standa að rekstri þeirra og að fjárfesta í virkum búnaði og öðru sem til þarf til að veita smásöluaðilum og þar með neytendum nauðsynlega þjónustu. Einnig skortir slíka aðila umráð yfir stofnlínutengingum út fyrir sín svæði. Því getur verið að í mörgum tilvikum sé ekki öðrum

⁴⁰² Rétt er þó að taka fram að ríkisstyrktarreglur gilda einnig um net sem byggð eru upp af sveitarfélögum þó þau njóti ekki styrkja frá ríkinu.

mögulegum rekstraraðilum til að dreifa en Mílu, m.a. vegna þess að Míla starfrækir heillegasta og öflugasta landsdekkandi stofnlínukerfi landsins og er það landsdekkandi. Þetta sýnir sterka stöðu Mílu sem eina fyrirtækisins hér á landi sem starfrækir nánast landsdekkandi aðgangsnét og fullburða stofnlínunet sem nær til alls landsins. Einnig er þessi þróun til þess fallin að styrkja stöðu Mílu á markaðnum og leiðir til þess að nýfjárfestingar í smærri netum leiða í mörgum tilvikum ekki til aukinnar samkeppni á markaðnum, auk þess sem um fáar tengingar er að ræða af heildarfjölda tenginga í landinu.

Tregða Mílu og Ljósleiðarans til að veita tiltekna tegundir aðgangs

2364. Eins og fram kom hér að framan getur fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði, eftir atvikum á tilteknum svæðum, þ.m.t. á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur, haft tilhneigingu til þess að reyna að yfirfæra þann styrk yfir á tengda markaði með því að synja tilteknum viðskiptavinum eða keppinautum um aðgang að tiltekinni heildsöluþjónustu. Tilvik hafa komið upp þar sem aðgangi er hafnað eða hann tafinn eða torveldaður með einhverjum hætti þrátt fyrir að kvaðir um aðgang hafi verið í gildi.

2365. Í þessu sambandi má t.d. nefna að mjög erfiðlega gekk lengi vel fyrir fyrirtæki að fá fullan aðgang að VDSL kerfi Mílu (sem þá var að vísu í eigu og rekstri Símans) á árunum 2010-2012. Vodafone (nú Sýn) óskaði t.a.m. ítrekað eftir aðgangi að VDSL með margvarpi (e. multicast) á aðgangsleið 1 um nokkurra missera skeið, en Míla hafði einungis boðið upp á internetflutning á aðgangsleið 3 í VDSL. Þurfti ákvörðun PFS (nú FST) til svo samstæðan léti af þessari hegðun, sbr. ákvörðun PFS nr. 38/2012. Með slíkum aðgangi gat Vodafone boðið viðskiptavinum sínum aðgang að IPTV kerfi félagsins á netum Mílu. Nánar tiltekið bauð Míla lengi vel ekki aðgang að margvarpi fyrir aðra aðila en Símann, né bauð aðgang að aðgangsleið 1 nema með miklum og ítarlegum skilyrðum, m.a. að því er varðaði spá um fjölda viðskiptavina á hverjum stað.

2366. Þá tókst fjarskiptafyrirtækjum ekki árum saman að fá IPTV þjónustu Símans yfir á eigið bitastraumskerfi, en mjög mikilvægt er fyrir netrekendur að geta boðið upp á IPTV þjónustu eða að slík þjónusta standi til boða á neti þeirra, enda hefur hún um langt skeið verið mjög vinsæl meðal neytenda hér á landi til að nálgast sjónvarpsefni, þó aðeins hafi dregið úr mikilvægi slíkrar þjónustu með aukinni streymisþjónustu. Mikilvægi IPTV sjónvarpsdreifingar er þó enn mikið á innlendum fjarskiptamarkaði. Ljósleiðarinn hafði ítrekað og um mjög langt skeið boðið Símanum bitastraumsaðgang sem Síminn myndi nýta fyrir IPTV þjónustu sína og aðra þjónustu, þ.m.t. internetþjónustu. Það var svo ekki fyrr en í júlí 2020 að Síminn samdi loks við Ljósleiðarann um slíkan aðgang. Síminn hóf að veita þjónustu sína á neti Ljósleiðarans í ágúst 2021. Þrátt fyrir umræddan samning er ljóst að langstærsti hluti viðskiptavina Símans verður áfram á neti Mílu á líftíma greiningarinnar. Sýn hefur einnig átt í ágreiningi við Símann um aðgang að efni í eigu Símans til dreifingar á IPTV kerfi Sýnar síðan haustið 2015, en hefur ekki haft erindi sem erfiði. Á sama tíma hefur Síminn lagt mikla áherslu á að vöndla saman fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu með sjónvarpsefni (Heimilispakkinn) með góðum árangri frá því að sú stefna var mörkuð haustið 2015.

2367. Aðgangur að VDSL kerfi Mílu er ennþá mikilvægur víða um land, enda er raunin orðin sú að á þeim svæðum sem Míla hefur byggt upp VDSL þjónustu sína og ekki er annað net byggt á ljósleiðurum til staðar eða í takmörkuðum mæli, er ekki um aðra kosti að ræða fyrir bandbreiðan aðgang. Aðrir bitastraumsveitendur, sem höfðu verið með eigið ADSL kerfi á

svæðinu, töpuðu þar af leiðandi stórum hluta viðskiptavina sinna í bitastraumspjónustu á fáeinum mánuðum eftir að viðkomandi svæði voru VDSL vædd á árunum 2011-2015. Slíkum aðilum var því í raun gert ómögulegt að uppfæra kerfi sín úr ADSL í VDSL og keppa við Mílu í veitingu bitastraumspjónustu, heldur þurftu þau að flytja smásöluviðskipti sín yfir í heildsölukaup á bitastraum á VDSL kerfum Mílu, þar sem öðrum innviðafyrirtækjum er ekki til að dreifa, og hafa þannig færst niður fjárfestingarstigann.

2368. Varðandi fleiri ágreiningsmál um aðgang í tengslum við VDSL væðingu Mílu má nefna ákvörðun PFS nr. 34/2014, þar sem FST taldi að Míla hefði ekki haft rétt til að synja Snerpu um tiltekna milliskápatengingar í Holtahverfi á Ísafirði og Míla var talin hafa brotið gegn jafnræðiskvöð með því að veita Snerpu ekki fullnægjandi upplýsingar og leiðbeiningar varðandi VDSL-væðingu hverfisins. FST taldi aðgangskröfur Snerpu í sumum tilvikum ekki sanngjarnar og eðlilegar, en lagði fyrir Mílu að leysa þann hluta aðgangsparfanna með því að bjóða VULA aðgang. Frá því að viðmiðunartilboð Mílu var uppfært m.t.t. slíks VULA aðgangs hefur enginn aðili séð sér hag í að nýta sér það, þar sem verðlagningin er þannig að stærðarhagkvæmni þarf að vera mikil svo það sé raunhæft og fáum ef einhverjum slíkum aðilum til að dreifa hér á landi utan Símans, en Síminn kaupir þó ekki slíkan aðgang hjá Mílu.

2369. Eins og áður segir er hvati Mílu til að synja eða torvelda aðgang að netum sínum verulega minni nú en meðan félagið var hluti af Símasamstæðunni. Þótt Símasamstæðan hafi runnið sitt skeið með kaupum Ardian á Mílu í lok september 2022, eru þó eins og áður greinir mjög sterk hagsmuna- og viðskiptatengsl milli félaganna, auk þess sem SE og FST telja að ennþá gæti áhrifa lóðréttrar samþættingar milli félaganna. Tíminn verður að leiða það í ljós hvort þeirra áhrifa komi til með að gæta áfram. Samkvæmt langtíma heildsölusamningi fyrirtækjanna er Míla forgangsbirgir Símans varðandi þær heildsölupjónustur sem um ræðir á viðkomandi heildsölumörkuðum og þarf Síminn að kaupa a.m.k. 80% af heildartengingum sínum hjá Mílu. Ljóst er að það svigrúm er aðeins nýtt að hluta, a.m.k. enn sem komið er. Míla hefur því augljósa hagsmuni að velgengni Símans sé sem mest á smásölumarkaði. Þannig gæti ennþá verið hvati til staðar hjá Mílu til að hygla Símanum á kostnað annarra smásala, þótt sá hvati ætti eðli málsins samkvæmt að vera minni en þegar félögin voru innan sömu samstæðu.

2370. Í gegnum tíðina hefur Míla (áður Símasamstæðan) sótt það fast að fá aðgang að svörtum ljósleiðara hjá Ljósleiðaranum (aðgang á markaði 3a), líkt og Tengir veitir. Viðskiptamódel Ljósleiðarans hefur frá upphafi gengið út á að veita aðeins aðgang að bitastraumspjónustu um ljósleiðaranet félagsins, nema til stærri aðila á fyrirtækjamarkaði. Ekki verður séð að smásöluaðilar hafi hins vegar óskað eftir slíkum heimtaugaaðgangi hjá Ljósleiðaranum, a.m.k. ekki á síðustu árum, enda hafa smásölufyrirtækin verið að færa sig niður fjárfestingarstigann og kjósa að kosta minna til í fjárfestingum í fastlínukerfum og kaupa því fyrst og fremst bitastraumsaðgang af netrekendum. Eins og áður er getið fer nánast öll ytri sala Mílu á fastanetstengingum fram á markaði 3b. Ein afleiðing þessa er sú að Míla hefur frá árinu 2016 staðið fyrir öflugri ljósleiðaravæðingu, m.a. á þeim svæðum þar sem Ljósleiðarinn er til staðar, og því er samhliða ljósleiðaraútbreiðsla almennt orðin mjög mikil á þéttbýlustu svæðunum og fer ört vaxandi.

2371. FST fær ekki séð að það að skylda Ljósleiðarann til að veita aðgang á markaði 3a sé í samræmi við meðalhóf, né sé til þess fallin að auka samkeppni á fjarskiptamörkuðum eða stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og þar með innviðasamkeppni. Því ætti aðgangur að ljósleiðaraneti Ljósleiðarans á markaði 3b að vera fullnægjandi til að stuðla að samkeppni á

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

Samkeppnisvandamál þar sem einkenna lóðréttrar samþættingar gætir o.fl.

2372. Á meðan Símasamstæðan var og hét sýndi hún í nokkrum tilvikum af sér hegðun sem að mati keppinauta félagsins og FST gat verið til þess fallin að torvela þeim að fóta sig á markaði 3a, sem og á fráliggjandi heildsölumarkaði (markaður 3b).

2373. Dæmi um það tengist uppbyggingu ljósleiðaranets á Húsavík í Norðurþingi á árunum 2019 og 2020. Tengir⁴⁰³ og Míla fengu heimild Samkeppniseftirlitsins⁴⁰⁴ til þess að eiga samstarf um lagningu ljósleiðara á Húsavík. Í umsókn félaganna til SE kom m.a. fram að forsendur samstarfsins væru m.a. þær að flýta aðgengi notenda á Húsavík að ljósleiðara, auka val viðskiptavina, lágmarka rask vegna jarðvinnu og ónæði gagnvart íbúum og stuðla þar með að aukinni samkeppni á fjarskiptamarkaði neytendum til hagsbóta. Ennfremur að veita neytendum sanngjarna hlutdeild í þeim ávinningi sem af hljótist vegna jákvæðra efnahagslegra áhrifa samstarfsins. Að lokum kom fram að samstarfið ætti ekki að veita aðilum færi á að koma í veg fyrir samkeppni milli þeirra, þar sem hvor aðili um sig myndi eftir sem áður reka sitt eigið sjálfstæða ljósleiðarnet og selja þjónustuveitendum fjarskiptaþjónustu í heildsölu. SE veitti samþykki sitt fyrir umræddu samstarfi og gerði ekki athugasemdir við mat félaganna á áhrifum samkomulagsins, enda myndi það einskorðast við að nýta sömu framkvæmdir til þess að leggja tvö ljósleiðaranet sem yrðu tæknilega aðskilin og sjálfstæð og skaðaði þannig ekki grundvöll fyrir samkeppni um hlutaðeigandi viðskiptavinum. Einnig yrði tryggt að samstarfið einskorðaðist við þetta og fæli ekki í sér neins konar samráð um aðra þætti, s.s. verð eða þjónustu til viðskiptavina.

2374. Í ljósi ofangreinds voru lögð tvö aðgangsnét ljósleiðara, annað í eigu Mílu og hitt í eigu Tengis, en framkvæmdir voru samnýttar. Eftir að Tengir fór að markaðssetja ljósleiðaratengingar sínar í bænum þá kom í ljós að Míla neitaði að tengja bitastraumsbúnað sinn við ljósleiðara Tengis eins og tíðkast hefur á starfssvæði Tengis þar sem ljósleiðaranet beggja aðila eru til staðar eins og í nýbyggingum á Akureyri, Dalvík og Hrafnagili og það hefur þær afleiðingar að viðskiptavinir Símans og Hringdu, sem notast einungis við bitastraumsþjónustu Mílu, geta ekki keypt ljósleiðaratengingar af Tengir. Á sama tíma hefur Síminn ekki fallist á beiðnir Tengis um að félagið tengist bitastraumsbúnaði Tengis á svæðinu, líkt og félagið gerir á fyrirtækjamarkaði, þrátt fyrir endurtekin tilboð Tengis til Símans, [...], nú

⁴⁰³ Tengir á í beinu viðskiptasambandi við endanotendur varðandi tengingu við ljósleiðarakerfi félagsins. Félagið veitir hins vegar ekki neina smásölupjónustu á borð við internetþjónustu, sjónvarpsþjónustu og talsímaþjónustu. Tengir hefur á sínum snærum sölufulltrúa sem hefur samband við viðskiptavinum (neytendum og fyrirtæki) og selur þeim ljósleiðaratengingu. Í kjölfarið er pöntun send til þjónustuveitanda þess efnis að viðkomandi hafi pantað ljósleiðara hjá Tengir fyrir fjarskiptaþjónustu sína, en þetta gerir Tengir annað hvort sjálfur eða viðskiptavinur eftir að hafa rætt við starfsmann Tengis. Þá geta þjónustuveitendur einnig sent pöntun beint inn til Tengis í samráði við viðskiptavin, án aðkomu Tengis. Þjónustuveitendur hafa upplýsingar um það hvar ljósleiðari Tengis er til staðar og geta haft samband við viðskiptavinum og boðið þeim ljósleiðaratengingu hjá Tengir. Sama hvaða leið er farin, þá greiðir viðskiptavinurinn Tengir beint fyrir línugjaldið, en þjónustuveitanda fyrir aðra þjónustu um tenginguna.

⁴⁰⁴ Sjá ákvörðun SE nr. 26/2019, dags. 8. ágúst 2019.

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

2375. Áður en Tengir réðst í framangreint samstarf við Mílu framkvæmdi félagið mat á markaðslegum forsendum framkvæmdarinnar. Að sögn Tengis, var bæði leitað svara frá Mílu og Símanum til að kanna hvort viðskiptavinum á GPON Mílu myndi standa ljósleiðari Tengis á Húsavík til boða.⁴⁰⁵ Í svari Mílu kom fram að engin ákvörðun hefði verið tekin í þessu sambandi, en Míla hefði almennt kosið að kaupa aðeins aðgang að ljósleiðurum annarra þar sem félagið ætti ekki eigið ljósleiðarakerfi. Gæti Míla ekki á þessu stigi svarað til um framtíðarviðskipti eða þjónustu til viðskiptavina. Kæmi til þess að viðskiptavinur Mílu (þjónustuveitandi) óskaði eftir því að fá bitastraumspjónustu um heimtaug annarra yrði það skoðað. Að sögn forsvarsmanns Tengis kom ennfremur fram á fundum með Mílu í aðdraganda framkvæmdanna að sama fyrirkomulag yrði viðhaft á Húsavík og væri fyrir hendi annars staðar á starfssvæði Tengis þar sem ljósleiðarar beggja félaganna væru til staðar. Í tölvupósti forsvarsmanns Tengis til vörustjóra Símans kom fram að í undirbúningi væri að leggja ljósleiðara á Húsavík, þar sem ljósleiðari bæði Mílu og Tengis yrði í boði, og vildi hann kanna hjá Símanum hvort félagið myndi ekki örugglega bjóða þjónustur sínar um heimtauganet Tengis þar. Vörustjóri Símans svaraði því játandi og sagði að Síminn myndi að sjálfsögðu taka þátt í umræddri uppbyggingu á Húsavík. Tengir hefði því í kjölfar ofangreindra samskipta við Tengir og Mílu ákveðið að vera með í umræddri framkvæmd.

2376. Í kjölfarið hefði Tengir gert langtímasamninga um hýsingu fyrir aðstöðu sína og gert 12 mánaða bindisamninga við viðskiptavinum sem voru í þjónustu hjá Símanum og fleiri þjónustuveitendum, sem var þess eðlis að viðskiptavinir sem skuldbundu sig til að greiða mánaðargjald ljósleiðara í 12 mánuði fengu innanhúsvinnu á afslætti. Fljótlega fór að koma í ljós að beiðnir frá umræddum þjónustuveitendum voru ekki afgreiddar af hálfu Mílu. Þegar leitað var svara frá Mílu kom fram að félagið hygðist eingöngu nýta sér eigið ljósleiðaranet á Húsavík, þar sem Míla teldi það best þjóna sínum hagsmunum. Míla tæki sínar ákvarðanir óháð öðrum, þ.m.t. Símanum, og þekkti ekki áform þess félags.

2377. Í ljósi þessa hefði að mati Tengis orðið verulegur forsendubrestur fyrir ofangreindri sameiginlegri fjárfestingu og þurfti félagið m.a. að ógilda ofangreinda bindisamninga hjá viðskiptavinum sem voru í þjónustu hjá Símanum og fleiri þjónustuveitendum, en innanhúsvinnan var engu að síður unnin með tilheyrandi tapi, þar sem viðskiptavinir gátu ekki nýtt ljósleiðara Tengis í kjölfarið. Nýting á ljósleiðarakerfi Tengis á Húsavík hefði orðið mun

⁴⁰⁵ Þess má geta að þjónustuveiturnar Síminn, Nova og Hringdu notast eingöngu við GPON Mílu á þessu svæði. Sýn hefur notast við bitastraumspjónustu Tengis á svæðinu. Nova hefur nýlega gert samning við Tengir, dags. 22. september 2023, um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti Tengis. Því er ekki ólíklegt að Nova komi einnig inn á bitastraumskerfi Tengis, auk bitastraumskerfis Mílu, í Húsavík.

minni en áætlanir félagsins gerðu ráð fyrir af þessum sökum, á sama tíma og félagið hefði lagt verulega fjármuni til verksins. Míla hefði í kjölfarið ekki svarað fyrirspurnum Tengis um málið og þau svör sem Síminn hefði veitt á árinu 2021 hefðu verið á þá leið að viðskiptakerfi félagsins gerði ekki ráð fyrir tengingu við bitastraumskerfi Tengis á heimilismarkaði á sama hátt og fyrirtækjatengingar. Það tæki langan tíma að uppfæra kerfið en það væri mögulega hægt að skoða það síðar.

2378. Fram kom í aðdraganda ákvörðunar FST nr. 5/2021 að það væri mat Tengis að Símasamstæðan hefði komið í veg fyrir samkeppni á Húsavík á umræddum heildsölumörkuðum, þvert á það sem til hefði staðið með umræddri sameiginlegri fjárfestingu og ákvörðun SE sem heimilað hefði umrætt samstarf. Eins og staðan væri í Húsavík hefðu hvorki neytendur né þjónustuveitendur, sem seldu m.a. internetþjónustu, í raun val um það hvort ljósleiðaranet Tengis eða Mílu væru nýtt.

2379. Í athugasemdum Mílu við frumdrög að markaðsgreiningu þeirri sem lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021 tók félagið fram að málið hefði verið reifað út frá sjónarhorni Tengis og að FST hefði enga tilraun gert til að leita álits Mílu vegna umræddra „aðdróttana“ eins og Míla kaus að kalla framangreinda kvörtun Tengis. Míla sagði að staðreyndin væri sú að það kostaði bitastraumskerfi Mílu 312 kr. á mánuði að fá aðgang að ljósleiðara Tengis utan Akureyrar (212 kr. á Akureyri). Þetta gjald væri ekki rukkað af hálfu Tengis gangvart eigin bitastraumsnotendum eða vegna innri nota. Míla teldi því eðlileg viðskiptaleg sjónarmið að baki þessarar ákvörðunar, þ.e. að lágmarka kostnað við að veita bitastraumþjónustuna.

2380. Til að bregðast við ofangreindu, sem FST taldi að fæli í sér samkeppnisvandamál, lagði FST þá kvöð á Mílu á markaði 3b (aðgangskvöð) í ákvörðun FST nr. 5/2021, að tengja bitastraumsbúnað sinn við ljósleiðaraheimtaugar Tengis, og annarra netrekenda sem kynnu að vera í sömu stöðu og Tengir, ef Tengir eða viðkomandi fjarskiptafyrirtæki óskaði eftir því, gegn því að umræddur netrekandi greiddi kostnað við slíka uppsetningu og hæfilegan viðbótar rekstrarkostnað sem mögulega kynni að stafa af slíku fyrir Mílu, á meðan Síminn tengdist ekki ljósleiðarakerfi umrædds netrekenda á tilteknu svæði. FST gæti skorið úr um það hver hæfilegur stofnkostnaður og rekstrarkostnaður skyldi vera í slíkum tilvikum kæmi til ágreinings milli aðila. Því má segja að kvöð þessi hafi verið skilyrt á þann hátt að Síminn gat, með því að semja um bitastraumsaðgang við annan aðila en Mílu losað Mílu undan kvöðinni. Nánar segir um kvöð þessa í málsgrein 2059 í ofangreindri ákvörðun FST:

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

2381. Þessi kvöð komst aldrei til framkvæmda þar sem úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála (ÚFP) frestaði réttaráhrifum hennar með úrskurði þann 15. desember 2021.

2382. Með úrskurði ÚFP, dags. 29. desember 2022, felldi nefndin þessa kvöð niður og vísaði til þess að í athugasemdum FST við meðferð kröfu um frestun réttaráhrifa hefði FST borið því við að tilgangur þessarar kvaðar hefði verið sá að sporna gegn áhrifum lóðréttar samþættingar Símans og Mílu.⁴⁰⁶ Þar sem slík samþætting væri ekki lengur fyrir hendi væri ekki unnt að fullyrða að enn væri nauðsyn fyrir álagningu kvaðarinnar. Að öðru leyti fjallaði nefndin ekki um kvöð þessa og tók ekki efnislega afstöðu til þess hvort FST væri yfir höfuð unnt að leggja slíka kvöð á ef ekki hefði verið vísað til hinnar lóðréttu samþættingar Símans og Mílu.

2383. Í kæru sinni byggði Míla á því að umrædd kvöð, sem Míla kallaði „kaupkvöð“, væri fordæmalaus, skorti lögmæti og að hún væri ekki í samræmi við meðalhóf. Með kvöðinni væri fyrirtækið sett í þá stöðu að því bæri ekki aðeins skylda til þess að veita aðgang að bitastraumi um ljósleiðaraheimtaugar sínar í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmiss konar breiðbandsþjónustu, heldur þyrfti Míla að auki að tengja bitastraumsbúnað sinn við heimtaugar keppinauta sinna og bjóða þjónustu sína um þær, óháð því að Míla hefði sjálf byggt upp og fjármagnað eigin innviði gagnert í þeim tilgangi að bjóða upp á bitastraumsþjónustu sína. Kvöðin væri óviðeigandi og fordæmalaus að Evrópurétti. Byði kvöðin þeirri hættu heim að virði þeirra fjárfestinga sem Míla hefði lagt í rýrnaði og að hún drægi úr líkum þess að Míla ætti frumkvæði að eiga samstarf við aðra aðila um að byggja samhliða innviði á sömu svæðum í framtíðinni. FST gengi lengra með kvöðinni en rúmaðist innan marka laga, þ.m.t. evrópska regluverksins. Lagaáskilnaðarreglur stjórnarskrárinnar gerðu strangari kröfur en almenna lögmætisreglan og yrði því að taka sérstakt tillit til hennar þegar atvinnufrelsi væri skert. Eftir stæði að jafnvel á svæðum þar sem Míla hefði sjálf, með ærnum tilkostnaði og á viðskiptalegum forsendum, byggt upp eigið ljósleiðaranet, bæri Mílu allt að einu að veita þjónustu um net samkeppnisaðila sem myndaði þannig um leið, með afturvirkum hætti, óafturkræfan og raunar sokkinn kostnað.⁴⁰⁷

2384. Eins og áður segir tók úrskurðarnefnd ekki efnislega afstöðu til þessara sjónarmiða Mílu heldur felldi kvöðina niður á þeirri forsendu að hún hefði verið rökstudd út frá sjónarmiðum um að Síminn og Míla væru innan sömu samstæðu, sem ekki væri lengur raunin. Tók nefndin því ekki afstöðu til þess hvort slík kvöð væri yfir höfuð heimil ef ekki væri vísað til samstæðusjónarmiða.

2385. Í úrskurðinum sagði að hin kærða ákvörðun FST hefði verið byggð á þeirri forsendu að Míla og Síminn tilheyrðu fyrirtækjasamstæðu. Ljóst væri að eftir 15. september 2022 hefði orðið breyting þar á. Enda þótt *nokkur tengsl væru enn á milli Mílu og Símans* vegna heildsölusamnings sem væri í gildi á milli fyrirtækjanna væri ekki ljóst hvort unnt væri að beita vægari úrræðum, til þess að sporna gegn skaðlegum áhrifum þeirra tengsla á samkeppni á fjarskiptamarkaði. Þar af leiðandi teldi úrskurðarnefndin rétt að ógilda álagningu tiltekinna kvaða sem snéru beinlínis að tilvist Símasamstæðunnar frá og með 15. september 2023.

⁴⁰⁶ Í 37. mgr. úrskurðar ÚFP frá 15. desember 2021 um frestun réttaráhrifa segir að FST hefði tekið fram að með kvöð þessari hefði ætlunin verið að leysa vandamál sem fælust í samþættingu Símans og Mílu.

⁴⁰⁷ Hér má benda á að fjárfestingarkostnaður Mílu á umræddu svæði lækkaði verulega vegna hinnar sameiginlegu framkvæmdar með Tengi.

2386. Míla og Tengir eiga nú með sér samstarf um sameiginlega ljósleiðaravæðingu í Raufarhöfn, sem einnig er í Norðurþingi. Telja verður líklegt að sama staða komi upp þar og í Húsavík, ef Síminn semur ekki um aðgang að bitastraumskerfi Tengis eða að Míla tengi ekki bitastraumsbúnað sinn við ljósleiðaranet Tengis.

2387. Þann 22. september 2023 gerðu Tengir og Nova með sér heildsölusamning. [...].

2388. Samningurinn tók gildi [...].

2389. Í viðauka 1 í samningnum er fjallað um ljósleiðaranet Tengis sem er uppbyggt sem beintengisamband (e. point-to-point). Tekið er fram að [...].

2390. Í tölvupósti Tengis til FST, dags. 11. október 2023, sem hafði að geyma svör við nokkrum fyrirspurnum FST, kom m.a. fram að [...].

2391. Þá tók Tengir það fram að [...].

2392. Í byrjun október 2023 óskaði FST eftir upplýsingum frá Tengir og Símanum um hvort líkur væru á því að Síminn, sem eins og áður segir er mjög sterkur í smásölu á starfssvæði Tengis, myndi á líftíma greiningarinnar kaupa bitastraumsaðgang af Tengir á starfssvæði Tengis, sem breytt gæti stöðunni á viðkomandi heildsölumörkuðum, m.a. í Norðurþingi.

2393. Í svari Tengis, dags. 11. október 2023, kom fram að [...].

2394. Þá kemur fram í svari Tengis að [...].

2395. FST spurði Tengir einnig út í samstarfsverkefni félagsins og Mílu í Raufarhöfn, sem er lítill byggðarkjarni í Norðurþingi. Í svar Tengis kemur fram að [...].

2396. Í svari Símans, dags. 10. október 2023, við fyrirspurn FST um hvort til stæði af hálfu Símans að versla bitastraumspjónustu af Tengir á starfssvæði þess félags, ekki síst í Norðurþingi, kom fram að [...].

2397. Í þessu samhengi telur FST rétt að gera í stuttu máli grein fyrir langtíma þjónustusamningi Mílu og Símans. Það er ekki nauðsynlegt að samningur mæli fyrir um að öll viðskipti eða kaup falli undir samninginn til að hann teljist einkakaupasamningur að samkeppnisrétti heldur nægir að því sem næst öll viðskipti geri það. Ef samningur leiðir til þess, beint eða óbeint, að viðskiptavinur er skyldugur eða hvattur til að eiga viðskipti við markaðsráðandi fyrirtæki um 80% af þörf sinni fyrir tiltekna vöru eða meira hefur það verið talið jafngilda einkakaupum í samkeppnisrétti.

2398. Með framangreindu er ekki sagt að hvers kyns einkaréttarsamningar til langs tíma séu ólögmatir ef markaðsráðandi fyrirtæki á í hlut. Miklu máli skiptir vitanlega um hvað viðskiptin snúast og hvort þau fela í sér þörf fyrir að aðilar skuldbindi sig til viðskipta um lengri tíma. Þurfi t.d. markaðsráðandi seljandi að fjárfesta sérstaklega í aðstöðu eða öðru til að geta útvegað kaupanda vöru eða þjónustu er almennt ekkert að því að aðilar semji um einhvers konar einkaréttindi til tiltekins tíma þannig að hagsmunir vegna nauðsynlegrar fjárfestingar séu tryggðir. Sama gildir ef önnur málefnaleg sjónarmið réttlæta að gerður sé einkaréttarsamningur til lengri tíma. Í tilviki markaðsráðandi fyrirtækja þarf hins vegar að vera

hægt að réttlæta einkasamning m.t.t. slíkra sjónarmiða á meðan önnur fyrirtæki njóta meginreglunnar um samningsfrelsi.

2399. Um framangreint er fjallað í ákvörðun SE nr. 16/2023 í samrunamáli Ardian og Mílu með hliðsjón af lóðréttum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB. Í því sambandi tók SE til sérstakrar skoðunar heildsölusamning þann milli Símans og Mílu sem lagður var fram í málinu. Kvað hann á um kaup Símans á öllum helstu heildsöluaðföngum fjarskiptapjónustu til 20+5 ára og fól í sér umfangsmikil einkakauparéttindi til handa Mílu gagnvart Símanum. Af samningnum leiddi að Síminn yrði til langs tíma bundinn í viðskipti við Mílu. Um leið yrðu keppinautar Mílu að miklu leyti útilokaðir frá viðskiptum við stærsta veitanda fjarskiptapjónustu á landinu.

2400. Heildsölusamningur Símans og Mílu hafði jafnframt að geyma ákvæði um náð lóðrétt samstarf félaganna sem hafði það að markmiði eða af því leiddi að komið yrði í veg fyrir samkeppni. Því fékkst ekki betur séð en að samningurinn hefði óbreyttur takmarkað með skaðlegum og ólögætum hætti möguleika Símans til að semja við aðra heildsala fjarskiptapjónustu og rekendur fjarskiptainnið. Var samningurinn einnig talinn til þess fallinn að viðhalda ýmsum einkennum lóðréttar samþættingar sem salan á Mílu hefði annars átt að ryðja úr vegi.

2401. Í framangreindri ákvörðun SE er vísað til leiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB frá 30. júní 2022 um lóðréttar samkeppnishömlur og reglugerð nr. 2022/720. Í mgr. 298 segir:

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

2402. Í sömu mgr. segir að „ensk ákvæði“ geti haft sömu áhrif og einkakaup:

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

2403. Í mgr. 314 segir að einkakaup (sem ekki njóta undanþágu reglugerðar 2022/720) geti notið undanþágu 3. mgr. 101. gr. TFEU ef að þau eru eina raunhæfa leiðin („the only viable means“) til þess að ná fram tiltekinni hagræðingu. Í mgr. 315 segir þetta:

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

2404. Við rannsókn SE á samruna Ardian og Mílu var heildsölusamningurinn og ákvæði hans tekin til ítarlegar skoðunar, m.a. að beiðni samrunaaðila, vegna náninna tengsla við samrunann, vægis hans fyrir sölu Mílu til nýs eiganda, og mögulegra samkeppnislegra áhrifa samningsins í kjölfar samrunans. Eftir þá rannsókn var það niðurstaða SE að heildsölusamningurinn sem hluti samrunans hefði í för með sér umtalsverða röskun á samkeppni. Það frummat var sett fram í andmælskjali SE til samrunaaðila, dags. 1. júlí 2022. Án tillits til annarra samkeppnislegra áhrifa samrunans væri heildsölusamningurinn óbreyttur einn og sér tilefni til íhlutunar af hálfu SE.

2405. Að mati SE var heildsölusamningurinn, óbreyttur, því í reynd einkakaupsamningur með tilteknum þröngum undantekningum auk „enskra ákvæða“ og skaðlegra samningsákvæða um löng samkeppnisbönn og náð lóðrétt samstarf. Fram kom að Míla væri markaðsráðandi seljandi á viðkomandi heildsölupjónustu og Síminn stærsti kaupandi fjarskiptapjónustu hérlandis. Að mati SE hefði heildsölusamningurinn því haft í för með sér veruleg skaðleg áhrif og umtalsverða röskun á samkeppni sem krefðist íhlutunar.

2406. Hvað varðar heildsölusamning málsins og samkeppnisleg vandamál vegna hans lögðu samrunaaðilar til og skuldbundu sig formlega samkvæmt sátt, til að gera eftirtaldar breytingar á heildsölusamningnum. Voru einkakaup og einkaréttur Mílu til að veita Símanum heildsölupjónustu takmarkaður. Upphaflegi samningurinn gerði ráð fyrir að um alhliða einkarétt Mílu til að veita Símanum alla þá heildsölupjónustu sem Síminn þyrfti á að halda. Samrunaaðilar lögðu til verulegar breytingar á einkakaupaákvæðum í samningnum sem gerðu Símanum kleift að leita til annarra aðila með allt að 20% af heildsölupjónustu á sviðum þar sem Míla hefði hvað sterkustu stöðu. Með því gafst öðrum innviðafyrirtækjum tækifæri til að bjóða Símanum þjónustu, samhliða því að samkeppnislegt aðhald Símans gagnvart Mílu myndi aukast. Felld voru út ákvæði sem tryggðu Mílu rétt til að fá upplýsingar um og jafna tilboð annarra birgja til Símans, eða nánar tiltekið umrædd „ensk ákvæði“, sem hefðu tryggt Mílu yfirburðastöðu gagnvart keppinautum sínum í samningum um heildsölupjónustu við Símann, til viðbótar við einkarétt sem getið var um hér að framan. Þá voru samkeppnisbönn Símans og Mílu felld út að verulegu leyti sem og samstarf félaganna minnkað verulega.

2407. Með breytingum sem gerðar voru á heildsölusamningnum, í skilyrðum í II. kafla sáttar Ardian og Mílu við SE og með hliðsjón af breytingum sem urðu á samkeppnisumhverfi

fjarskiptainnviða á meðan rannsóknin stóð yfir, var það niðurstaða eftirlitsins að ekki væru forsendur til frekari íhlutunar vegna heildsölusamningsins í samrunamálinu, þ.e. á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga. Eftir sem áður er Síminn skuldbundinn að kaupa allt að 80% af heildsöluþjónustu af Mílu þar sem félagið hefur hvað sterkustu stöðu, m.a. á viðkomandi heildsölumörkuðum þessa máls, og enn meira, eða 100%, þar sem Míla er ekki í eins sterkri stöðu.

2408. Í ákvörðun SE var tekið fram að sú niðurstaða myndi ekki binda SE við mat á áhrifum heildsölusamningsins í síðari málum, s.s. vegna nýrra kvartana eða við endurskoðun á eldri sáttum við Símasamstæðuna. Þá ber auk þess að nefna að í ákvörðun SE nr. 24/2023, *Beiðni Símans hf um endurupptöku á sátt fyrirtækisins og Samkeppniseftirlitsins sem fram kemur í ákvörðun nr. 6/2015*, segir að umræddur heildsölusamningur Símans og Mílu og önnur tengsl fyrirtækjanna feli í sér áframhaldandi rík hagsmunatengsl, sem bera a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttar samþættingar og geta haft áhrif á þeim mörkuðum sem Síminn starfar á.

2409. Að ofangreindu virtu, og þrátt fyrir að Símasamstæðan sé liðin undir lok og slitið hafi verið á eignar- og stjórnunartengsl milli Mílu og Símans, telur FST að umtalsverðra einkenna lóðréttar samþættingar gæti ennþá á milli félaganna sem teljast verður til samkeppnisvandamáls á markaði 3b, og eftir atvikum á markaði 3a, í ljósi ofangreinds. Hagsmunir félaganna virðast bundin þéttum böndum þrátt fyrir að slitið hafi verið á eignartengslin. Síminn virðist vera mjög háður Mílu og getur í raun og veru ekki tengst netum annarra en Mílu án þess að Míla sé þar milliliður, [...]. Að mati FST er afar líklegt að ástandið í Húsavík, og eftir atvikum í Raufarhöfn sem einnig er í Norðurþingi, verði því að óbreyttu og án íhlutunar FST það sama eða svipað og var við lýði þegar félögin voru lóðrétt samþætt félög innan samstæðu, þ.e. að staða Símans verði áfram mjög sterk á smásölumarkaði og staða Mílu mjög sterk á viðkomandi heildsölumörkuðum í Norðurþingi, en íbúar Húsavíkur og Raufarhafnar mynda mjög stóran hluta íbúa Norðurþings.

2410. Þess ber þó að geta að þó Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk í flestum sveitarfélögunum á starfssvæði Tengis hefur Míla aðeins slíka stöðu í fjórum sveitarfélögum á starfssvæðinu á markaði 3a, þ.e. í Norðurþingi, Fjallabyggð, Langesbyggð og Húnaþingi vestra. Viðkomandi samkeppnisvandamál getur því ekki verið til staðar á svæðum þar sem Míla er ekki með umtalsverðan markaðsstyrk.

2411. Tengir hefur gert viðvart um fleiri atriði er varða meinta hegðun Mílu sem Tengir segir að geri félaginu erfitt fyrir í samkeppni við Mílu. Til dæmis hafi verið boðað af hálfu Mílu í lok febrúar 2020 að tekið yrði upp viðbótargjald sem lagt yrði á vegna GPON tenginga sem fara yfir net í eigu Tengis. Slíkt gæti að mati Tengis beint þjónustuveitendum frá viðskiptum við Tengi, enda munu þeir þurfa að greiða aukalega fyrir hvern notanda sem verður tengdur um ljósleiðaranet Tengis og notar endabúnað frá Mílu. Slíkt gæti hamlað samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi mörkuðum. Míla vísaði hins vegar til þess að umrætt viðbótargjald væri það sama og ofangreint aukagjald það sem aðgangskerfi Mílu þyrfti að greiða fyrir aðgang að ljósleiðaraneti Tengis. Þetta aukagjald væri stór hluti af bitastraumsgjaldi Mílu á svæðinu og gæti félagið ekki tekið það á sig lengur.

2412. Þá telur Tengir að beiðnir um tengingu viðskiptavina Símans og Hringdu, sem nota endabúnað frá Mílu, við ljósleiðaranet Tengis, fái ekki eðlilegan framgang og verkbeiðnir tefjist og/eða tynist. Þá væri tenging á ljósleiðaraheimtaug Mílu sjálfkrafa val í beiðnakerfi

Símans og Mílu, þrátt fyrir að beiðni um tengingu berist frá sölufulltrúa Tengis. Einnig hafi borið á því þegar viðskiptavinur flytur sig milli heimila, þ.e. frá heimili þar sem aðeins ljósleiðari Tengis er til staðar og yfir á heimili þar sem ljósleiðarar bæði Tengis og Mílu eru til staðar, að umræddur viðskiptavinur sé sjálfkrafa settur á ljósleiðaranet Mílu, þrátt fyrir að hafa ekki óskað eftir því.

2413. Þá hefði Míla á síðustu árum dregið úr viðskiptum sínum við Tengir og verktaka Tengis við vettvangsþjónustu, að sögn Tengis. Míla hefði ákveðið að semja við eigin verktaka í þéttbýlinu á starfssvæði Tengis, en notast áfram við verktaka Tengis í dreifbýlinu. Þetta kallaði á tvær heimsóknir til að virkja ljósleiðara hjá Tengir. Þetta yki flækjustig, væri tímafrekara og yki ónæði fyrir viðskiptavini Tengis. Þetta gerðist hins vegar ekki þegar Míla notaðist við eigin ljósleiðara. Viðskiptavinir Símans yrðu því fyrir mun minna óhagræði ef þeir notuðust við ljósleiðara Mílu. Tengir hefði tekið á sig aukinn kostnað við að ljúka uppsetningum fyrir viðskiptavini til að tryggja þeim góða þjónustu til að bregðast við þessu. Þá hefðu viðskiptavinir Símans á ljósleiðara Tengis í auknum mæli verið að fá rukkanir um uppsetningu á búnaði. Reglulega kæmu upp mál þar sem viðskiptavinir fengu rukkun fyrir uppfærslu sem hefði átt að vera án kostnaðar, en yrðu ósáttir við sölufulltrúa Tengis vegna þessa. Þetta vandamál kæmi ekki upp þegar viðskiptavinir Símans væru færðir af kopar Mílu á ljósleiðara Mílu. Míla sagði að ekkert væri óeðlilegt við það að Míla veldi að skipta um samstarfsaðila þegar það væri m.a. hagkvæmara.

2414. Eins og fram hefur komið hér að ofan í umfjöllun um Húsavíkurmálið, hefur komið fram í tölvupóstum Mílu til Tengis, að félagið kaupi almennt aðeins aðgang að ljósleiðurum annarra þar sem Míla á ekki eigin ljósleiðara. Það er þó almennt ekki raunin á starfssvæði Tengis, nema á Húsavík, auk þess sem líklegt er að það verði einnig raunin á Raufarhöfn, þegar sameiginlegri ljósleiðaravæðingu félaganna lýkur, en bæði sveitarfélögin eru í Norðurþingi þar sem Míla er í yfirburðarstöðu á bæði mörkuðum 3a og 3b. Tengir hefur síðastliðin misseri reglulega óskað eftir að Míla bjóði upp á bitastraumsþjónustu á ljósleiðaraneti Tengis á Húsavík, m.a. vegna þrýstings frá viðskiptavinum Símans þar í bæ, en svör forsvarsmanna Mílu hafa verið á þá leið að þeir geri ráð fyrir að bjóða eingöngu bitastraumsþjónustu yfir eigin ljósleiðara á Húsavík, sem og annars staðar þar sem félagið er með ljósleiðara. Mílu þætti þetta eðlileg tilhögun. Míla hefði hins vegar ekki tilkynnt Tengir formlega um að félagið muni færa viðskiptavini Tengis einhliða af neti Tengis yfir á ljósleiðaranet Mílu þar sem net beggja eru til staðar.

2415. Tengir hefur bent á að slík þróun gæti haft alvarlegar afleiðingar fyrir samkeppnina á þessum svæðum, en telur þó að Mílu sé ekki heimilt að rjúfa viðskiptasamband milli Tengis og viðskiptavina félagsins. Ennfremur bendir Tengir á hættuna sem af því hlytist ef Míla myndi hafna því að tengja nýja viðskiptavini um ljósleiðaranet Tengis á fleiri stöðum en á Húsavík þar sem Míla væri með eigið ljósleiðaranet. Slík hegðun kæmi í veg fyrir að viðskiptavinir Tengis hefðu aðgang að þjónustuveitum sem nýttu bitastraumskerfi Mílu eingöngu, þ.m.t. Símanum sem væri langstærsti smásöluaðili landsins og væri í mjög sterkri stöðu á starfssvæði Tengis. Þetta myndi þýða að þessum þjónustuveitum myndi aðeins standa til boða ljósleiðari Tengis þar sem Míla væri ekki með eigin ljósleiðaranet, en á öðrum stöðum yrðu viðskiptavinir fluttir einhliða af ljósleiðara Tengis yfir á ljósleiðara Mílu. Með aukinni ljósleiðaraútbreiðslu Mílu á starfssvæði Tengis myndi slík stefna hafa veruleg áhrif á rekstrargrundvöll Tengis, en stór hluti heimilisviðskiptavina Tengis í dag væri með þjónustur frá Símanum.

2416. Að ofangreindu virtu taldi FST ljóst, í ákvörðun sinni nr. 5/2021, að hegðun Símasamstæðunnar ylli Tengir ýmis konar óhagræði og vandamálum, sem telja yrði til samkeppnisvandamála á viðkomandi heildsölumarkaði 3b og eftir atvikum á aðliggjandi markaði 3a. Þarna hefði Símasamstæðan nýtt sér lóðréttu samþættingu sína. Ljóst væri að Síminn væri langstærsti smásöluaðili landsins á tengdum smásölumarkaði og virtist það vera stefna samstæðunnar að bjóða ekki upp á þjónustu sína á ljósleiðaranetum Tengis þar sem Míla býði upp á eigin ljósleiðaratengingar og jafnvel VDSL tengingar, nema viðkomandi viðskiptavinur óskaði eftir ljósleiðaratengingu í stað VDSL og slík tenging væri ekki fyrir hendi hjá Mílu.

2417. Til að bregðast við ofangreindu, sem FST taldi að fæli í sér samkeppnisvandamál, lagði FST þá kvöð á Mílu á markaði 3b (aðgangskvöð) í ákvörðun FST nr. 5/2021, að Míla drægi ekki til baka bitastraumbúnað sinn eða þjónustu um ljósleiðaranet annarra netrekenda en Mílu þar sem Míla hefði leigt svarta ljósleiðara, gegn vilja umrædds netrekanda, á meðan Síminn veitti ekki þjónustu um bitastraumskerfi slíkra aðila. Til að koma í veg fyrir að slíkir aðilar gætu hækkað gjöld sem Míla þyrfti að greiða fyrir slíkan aðgang með óeðlilegum hætti gæti Míla borið það undir FST hvort gjöld þeirra eða aðrir skilmálar væru sanngjarnir og eðlilegir. Myndi FST þá skera úr um slíkt með ákvörðun. Teldi FST verð eða aðra skilmála umræddra aðila óeðlilega losnaði Míla undan kvöð þessari, ef þau færu ekki að ákvörðun FST. Þá minnti FST á að Míla myndi losna undan kvöðinni ef Síminn semdi við umrædda aðila um bitastraumsaðgang að ljósleiðaranetum þeirra. Ennfremur lagði FST þá kvöð á Mílu að bitastraumseiningu Mílu væri ekki heimilt að mismuna eftir undirliggjandi neti.

2418. Eins og áður segir kærði Míla ofangreinda ákvörðun, m.a. kvaðir þessar, og krafðist m.a. frestun réttaráhrifa þeirra. Því hafnaði úrskurðarnefnd með ákvörðun sinni frá 15. desember 2021. Í málsgrein 60 í umræddum úrskurði segir um þetta:

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

2419. Og áfram segir um þetta í málsgrein 61 í umræddum úrskurði:

„Þá hafði nefndin jafnframt til hliðsjónar forsendur hinnar kærðu ákvörðunar og sjónarmið FST sem fram komu í athugasemdum, við mat á því hvort fallast ætti á frestun réttaráhrifa um þessar kvaðir. Hvað varðar kvöð um að kærandi dragi ekki til baka bitastraumbúnað sinn á öðrum netum er ljóst að kærandi losnar undan þessari kvöð ef Síminn semur um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti annarra neta.“

2420. Með úrskurði sínum, dags. 29. desember 2022, hróflaði úrskurðarnefnd ekki við ofangreindum kvöðum, þrátt fyrir að Símasamstæðan heyrði sögunni til.

2421. Að ofangreindu virtu, og þrátt fyrir að Símasamstæðan sé liðin undir lok og slitið hafi verið á eignar- og stjórnunartengsl milli Mílu og Símans, telur FST að umtalsverðra einkenna lóðréttrar samþættingar gæti ennþá á milli félaganna sem teljast verður til samkeppnisvandamáls á markaði 3b, og eftir atvikum á markaði 3a, í ljósi ofangreinds. Hagsmunir félaganna virðast bundin þéttum böndum þrátt fyrir að slitið hafi verið á eignartengslin. Síminn virðist vera mjög háður Mílu og getur í raun og veru ekki tengst netum annarra en Mílu án þess að Míla sé þar milliliður, [...].

2422. Þess ber þó að geta að þó Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b í flestum sveitarfélögum á starfssvæði Tengis hefur Míla aðeins slíka stöðu í fjórum sveitarfélögum á starfssvæðinu á markaði 3a, þ.e. í Norðurþingi, Fjallabyggð, Langesbyggð og Húnaþingi vestra. Viðkomandi samkeppnisvandamál getur því ekki verið til staðar á svæðum þar sem Míla er ekki með umtalsverðan markaðsstyrk.

2423. Á síðustu árum hefur Snerpa lagt um ljósleiðaraheimtaugar á Vestfjörðum og ná þær til rúmlega 1.400 heimila og fyrirtækja, fyrst og fremst í Ísafjarðarbæ og Bolungarvíkurkaupstað. Míla hefur ekki samið við það félag um aðgang að þeim ljósleiðurum, þrátt fyrir að Míla eigi takmarkað magn af ljósleiðurum á svæðinu. Viðræður hafa þó staðið yfir frá því í byrjun 2020, en málið hefur strandað eða tafist hjá Mílu. Þá veitir Síminn heldur ekki fjarskiptapjónustu sína um net Snerpu. Hér fyrir í greiningunni var stuttlega gerð grein fyrir ágreiningsmáli á milli Snerpu og Mílu, sbr. ákvörðun PFS nr. 34/2014, þar sem niðurstaðan varð sú að Míla hefði brotið gegn kvöðum í fyrri markaðsgreiningu FST á viðkomandi heildsölumörkuðum frá 2014 í tengslum við yfirfærslu Mílu á koparneti sínu í Ísafjarðarbæ úr ADSL í VDSL. Að sögn Snerpu leiddi sá ágreiningur til þess að félagið hóf þar sína eigin ljósleiðaravæðingu.

2424. Austurljós á Egilsstöðum á Austurlandi er lítið staðbundið fjarskiptafyrirtæki sem hafið hefur ljósleiðaraútbreiðslu á Egilsstöðum og nágrenni. Félagið hefur aðeins lagt um 300-400 tengingar og hefur í hyggju að breiða net sitt út víðar á Austurlandi eftir efnum og aðstæðum og í samræmi við eftirspurn. Míla hefur tekið fálega í beiðni Austurljóss um að koma með bitastraumspjónustu sína á net Austurljóss og hefur síðargreint félag því ákveðið að byggja upp sitt eigin bitastraumskerfi á ljósleiðaraneti sínu. Þá veitir Síminn heldur ekki fjarskiptapjónustu sína um net Austurljóss. Míla tilkynnti á árinu 2021 um stórfelld áform um útbreiðslu ljósleiðara á Egilsstöðum, á meðan ljósleiðaraútbreiðsluáform Mílu eru mun minni í öðrum þéttbýliskjörnum á Austurlandi, þar sem Austurljós hefur ekki hafið útbreiðslu.

2425. Ljósleiðarinn er samkeppnisaðili Mílu á suðvesturhorni landsins og hafa komið upp ýmis ágreiningsmál milli félaganna og í raun milli Ljósleiðarans og fyrrum Símasamstæðunnar. Síminn hafði t.a.m. aldrei boðið upp á þjónustu sína um ljósleiðaranet Ljósleiðarans, þátt fyrir að Ljósleiðarinn hefði margsinnis í áraraðir leitast eftir því og boðið Símanum ýmis tilboð um að koma inn á net sitt. Í júlí 2020, eða skömmu eftir að frumdrög markaðsgreiningar þeirrar er lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021 voru birt til innanlandssamráðs, varð þó skyndilega breyting þar á þegar Síminn og Ljósleiðarinn gerðu með sér samning um bitastraumsaðgang Símans að ljósleiðaraneti Ljósleiðarans. Gerði samningurinn ráð fyrir að Síminn myndi byrja að veita þjónustu sína um net Ljósleiðarans á fyrri árshelmingi 2021, en af því varð í ágústlok 2021. Telur FST skjóta skökku við hve langan tíma Síminn þurfti til hugbúnaðarþróunar til að tengjast neti Ljósleiðarans [...]. Miðað við samninginn, sem og langtíma heildsölusamning Mílu og Símans í kjölfar sölu Símans á Mílu, telur FST einsýnt að langflestir viðskiptavinir Símans muni áfram vera á neti Mílu á líftíma þessarar greiningar, auk þess sem stór hluti þeirra

viðskiptavina Símans sem verða á neti Ljósleiðarans koma frá öðrum þjónustuveitendum sem hafa verið á neti Ljósleiðarans, og eru því ekki að færast frá Mílu.

2426. Hegðun fyrrum Símasamstæðunnar varðandi synjun á aðgangi að sjónvarpsþjónustu hafði eflaust þau áhrif að beina viðskiptavinum í talsverðum mæli frá neti Ljósleiðarans yfir á net Mílu og halda viðskiptavinum á neti Mílu, sbr. ákvörðun PFS nr. 10/2018. Í þeirri ákvörðun er ítarleg grein gerð fyrir hegðun Símans að þessu leyti, en það var m.a. niðurstaða FST að Síminn hefði á engum tímapunkti sýnt Ljósleiðaranum raunverulegan samningsvilja á þeim árum sem umræddar viðræður fóru fram.

2427. FST telur að þau dæmi sem upp eru talin í kafla þessum sýni með ótvíræðum hætti fram á að Míla, og áður Símasamstæðan, hafi í gegnum árin beitt ýmsum aðferðum til að gera keppinautum Mílu á heildsölustiginu erfitt fyrir í samkeppninni þrátt fyrir kvaðir á Mílu. FST gerir ekki ráð fyrir öðru en að slík hegðun kunni að halda áfram á líftíma greiningarinnar og að því sé full þörf á viðeigandi kvöðum á Mílu á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, þótt sala Símans á Mílu og slit á eignar- og stjórnunartengslum milli Símans og Mílu ætti, ef allt væri með felldu, að draga úr slíkum hvata. FST er sammála SE um að slíkt verði að koma í ljós á næstu misserum og árum. Þá telur FST að röng eða ófullægjandi upplýsingagjöf Mílu tefji vinnslu markaðsgreininga og auki hættu á röngum niðurstöðum, sem gætu kallað á endurskoðun á greiningum með tilheyrandi auka vinnu.

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

2428. Kvaðir eru lagðar á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk með því markmiði að vinna gegn raunverulegum og/eða mögulegum samkeppnisvandamálum á sviði samkeppni á þeim markaði sem um ræðir, sem og á tengdum heildsölumarkaði 3a og tengdum smásölumarkaði. Með samkeppnisvandamálum, fyrir utan vandamál er skapast af formgerð markaðarins, er átt við hvers konar atferli fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk sem er til þess ætlað, eða sem leiðir til þess, að viðskiptavinir viðkomandi fjarskiptafyrirtækis sem er með umtalsverðan markaðsstyrk eða keppinautar hrekjast af markaði, sem kemur í veg fyrir að mögulegir nýir viðskiptavinir eða keppinautar komist inn á markaðinn og/eða kemur niður á hagsmunum neytenda. Þegar kvöðum er beitt í samræmi við lög um fjarskipti er forsenda þess ekki sú að í raun sé verið að nýta sér markaðsráðandi stöðu og það er ekki forsenda að samkeppnisbrot hafi hugsanlega verið framið heldur er nóg að vandamál á sviði samkeppni geti mögulega komið fram við ríkjandi aðstæður, m.a. vegna tiltekinnar formgerðar markaðarins sem er óhagstæð samkeppni.

2429. Í köflunum hér á undan var margvíslegum mögulegum og raunverulegum samkeppnisvandamálum lýst sem tengjast markaði 3b, auk samspils þeirra við samkeppnisvandamál sem tengjast markaði 3a, enda eru markaðir þessir nátengdir. Ennfremur var gerð grein fyrir samkeppnisvandamálum eða aðstöðumun á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur sem áhrif geta haft á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og 3b. Þau vandamál sem líklegt er að komið geti upp á viðkomandi heildsölumörkuðum, þ.m.t. á framangreindum markaði fyrir stofnleigulínur, og haft geta áhrif á viðkomandi heildsölumarkaði 3b eða aðliggjandi markaði 3a ef kvaðir væru ekki til staðar á markaðnum geta t.d. falist í synjun um aðgang, mismunum í verðlagningu, víxlنيðurgreiðslum, skaðlegri undirverðlagningu, töfum á viðræðum eða afgreiðslu, óeðlilegum kröfum til viðsemjanda,

mismunun í gæðum, mismunun á upplýsingagjöf eða misnotkun á upplýsingum frá viðsemjanda. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum getur ennfremur haft bæði möguleika og hvata til að misnota þá stöðu sína gagnvart kaupendum á tilteknum svæðum með yfirverðlagningu eða mismunun í verði.

2430. Í umfjöllun um vandamál tengd umtalverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði ályktaði FST að Ljósleiðarinn hefði ekki sömu tryggingu fyrir því að þjónustuveitendur færi ekki viðskipti sín yfir á net Mílu þar sem Míla hefur tryggingu fyrir því að Síminn færi viðskipti sín ekki yfir til Ljósleiðarans og/eða Tengis í miklum mæli, jafnvel þó svo að Síminn hafi samið við Ljósleiðarann um bitastraumsaðgang að Ljósleiðaraneti Ljósleiðarans í júlí 2020. Þá er ljóst að langstærsti hluti viðskiptavina Símans verður áfram á fjarskiptanetum Mílu út líftíma greiningarinnar. Því gæti möguleg undirverðlagning Mílu á viðkomandi markaði á tilteknum svæðum, sem keppinautar félagsins eiga erfitt með eða er ómögulegt að keppa við, skapað mikil og alvarleg samkeppnisvandamál á tilteknum svæðum, eða viðhaldið formgerð markaðar sem ekki stuðlar að samkeppni. Ennfremur getur yfirverðlagning orðið vandamál og skaðað neytendur ef ekki er öðrum fjarskiptanetum til að dreifa en netum Mílu. Ennfremur gæti möguleiki Mílu til að veita heildsöluvöndla sem keppinautarnir geta ekki keppt við valdið samkeppnisvandamálum. Þetta gætu einnig orðið vandamál á því svæði þar sem Ljósleiðarinn er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2431. Þá var fjallað um lóðréttu yfirfærslu markaðsstyrks sem lýsir sér þannig að lóðrétt samþætt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi, eftir atvikum á tilteknum svæðum, leitast við að yfirfæra markaðsstyrkinn yfir á fráliggjandi markaði með því að útiloka eða vinna gegn samkeppnisaðilum á þeim mörkuðum. FST komst að þeirri niðurstöðu að Míla og Ljósleiðarinn, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3b, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang á markaði 3b. Þá var talið að í skjóli sterkrar markaðsstöðu á tilteknum landsvæðum á markaði 3b geti Míla og Ljósleiðarinn haft getu og hvata til að beita undirverðlagningu á fráliggjandi mörkuðum á heildsölustigi á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk og haft þannig skaðleg áhrif á samkeppni til lengri tíma lítið, með því að hækka verð þegar engin eða lítil samkeppni er til staðar. Ennfremur gæti möguleiki Mílu til að veita heildsöluvöndla sem keppinautarnir geta ekki keppt við valdið samkeppnisvandamálum.

2432. Þá var fjallað um lóðréttu yfirfærslu markaðsstyrks sem lýsir sér þannig að lóðrétt samþætt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi, eftir atvikum á tilteknum svæðum, leitast við að yfirfæra markaðsstyrkinn yfir á aðliggjandi markaði 3a með því að útiloka eða vinna gegn samkeppnisaðilum á þeim mörkuðum. FST komst að þeirri niðurstöðu að Míla og Ljósleiðarinn, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3b, og eftir atvikum á markaði 3a, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á tengdum mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3b eða 3a. Þá var talið að í skjóli sterkrar markaðsstöðu á tilteknum landsvæðum á markaði 3b geti Míla og Ljósleiðarinn haft getu og hvata til að beita undirverðlagningu á fráliggjandi mörkuðum á heildsölustigi á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk og

haft þannig skaðleg áhrif á samkeppni til lengri tíma litið, með því að hækka verð þegar engin eða lítil samkeppni er til staðar. Þá getur meiri breiddarhagkvæmni Mílu og aðstöðumunur sá sem er til staðar á aðliggjandi stofnleigulínumarkaði, Mílu um vil, valdið samkeppnisvandamálum á viðkomandi heildsölumarkaði 3b og/eða á aðliggjandi heildsölumarkaði 3a.

2433. Að framan var einnig lýst samkeppnisvandamálum er tengjast samskiptum Mílu og Tengis á starfssvæði Tengis, m.a. í Húsavík. Þar kom m.a. fram að þrátt fyrir að Símasamstæðan sé liðin undir lok og slitið hafi verið á eignar- og stjórnunartengsl milli Mílu og Símans, telur FST að verulegra einkenna lóðréttar samþættingar gæti ennþá á milli félaganna sem telja verður til samkeppnisvandamála á þeim svæðum þar sem Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk, þ.m.t. í Norðurþingi, á markaði 3a, og eftir atvikum á aðliggjandi markaði 3a. Hagsmunir félaganna virðast bundnir þéttum böndum þrátt fyrir að slitið hafi verið á eignartengslin. Síminn virðist vera mjög háður Mílu og getur í raun og veru ekki tengst netum annarra en Mílu án þess að Míla sé þar milliliður, [...]. Að mati FST er afar líklegt að ástandið í Húsavík, og eftir atvikum í Raufarhöfn sem einnig er í Norðurþingi, verði því að óbreyttu og án íhlutunar FST það sama eða svipað og var við lýði þegar Míla og Síminn voru lóðrétt samþætt félög innan samstæðu, þ.e. að staða Símans verði áfram mjög sterk á smásölumarkaði og staða Mílu mjög sterk á viðkomandi heildsölumörkuðum í Norðurþingi, en íbúar Húsavíkur og Raufarhafnar mynda mjög stóran hluta íbúa Norðurþings.

2434. Að öllu framangreindu virtu eru greind og möguleg samkeppnisvandál enn til staðar þrátt fyrir breyttar aðstæður á markaðinum í ljósi sölu Mílu til Ardian. Ljóst er að enn eru til staðar sterk hagsmunatengsl á milli Símans og Mílu og verður framtíðin að leiða í ljós hvort að þau tengsl geti skapað hvata fyrir Mílu til þess að beita markaðsstyrk sínum með samkeppnishamlandi hætti. Þá var komist að þeirri niðurstöðu að Míla og Ljósleiðarinn, gætu haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3b, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar. Einnig var talið að félögin hefðu getu og hvata til að beita undir- eða yfirverðlagningu á viðkomandi mörkuðum á heildsölustigi á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk. Þá gætir ennþá verulegra einkenna lóðréttar samþættingar milli Mílu og Símans sem gætu haft skaðleg áhrif á samkeppni á þeim svæðum þar sem Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk. Er því ljóst að mati FST að leggja þurfi kvaðir á þau fyrirtæki sem njóta umtalsverðs markaðsstyrks á tilteknum svæðum til að freista þess að koma í veg fyrir eða draga úr skaðlegum afleiðingum umræddra samkeppnisvandamála.

2435. Að öðru leyti vísast til ítarlegri umfjöllunar um samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði í köflunum hér að framan.

7.6 Mat á áhrifum gildandi kvaða á Mílu

2436. Kvaðir sem lagðar voru á Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum með ákvörðun 5/2021,⁴⁰⁸ sem var svo breytt með ákvörðun úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 3/2021, dags. 29. desember 2022, sem og með bráðabirgðaákvörðun FST nr. 9/2023, dags. 15. september 2023, hafa tryggt áframhaldandi heildsöluaðgang að aðgangsnæmum félagsins

⁴⁰⁸ Sú ákvörðun leysti af hólmi ákvörðun PFS nr. 21/2014 á viðkomandi mörkuðum.

og tengdri aðstöðu, s.s. aðstöðuleigu og rorum og lagnaleiðum. Dæmi eru þó um að hnökrar hafi verið á veitingu aðgangs þar sem sumar tegundir aðgangs eru vart tæknilega framkvæmanlegir eða ekki fjárhagslega fýsilegir. Þannig er t.d. erfitt að veita aðgang í götuskápum þar sem VDSL búnaður er fyrir og skiptur aðgangur að PON hagaðri ljósleiðaraheimtaug eða aðgangur að hluta hennar er vart fýsilegur, enn sem komið er a.m.k. Gildandi kvaðir hafa eðli málsins samkvæmt bein áhrif á þann aðgang sem fjarskiptafyrirtæki hafa að heimtauganeti og bitastraumskerfum Mílu og tengdri aðstöðu, sem og þau verð sem eru í boði á koparnetum Mílu.

2437. Í tengslum við vinnu við gerð tilmæla framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá desember 2020 fékk framkvæmdastjórnin WIK til að gera skýrslu um framtíð vöru- og þjónustumarkaða fjarskipta sem háðir eru *ex-ante* eftirliti. Skýrslan er dagsett 23. júní 2020. Þar kemur m.a. fram að í dag hefðu neytendur og fyrirtæki í flestum aðildarríkjum val um veitendur breiðbandsþjónustu. Í flestum tilfellum væri þetta val afleiðing kvaða sem lagðar hefðu verið á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum. Ef slíkar kvaðir væru lagðar af, væri líklegt að samkeppnisstig markaðanna myndi minnka vegna þess hve mikill óafturkræfur kostnaður (e. sunk costs) fylgir uppbyggingu fjarskiptainnviða sem hefur áhrif á útbreiðslu þeirra. Tekið er fram að ef kopar sé tekinn út fyrir svigann séu aðeins örfá lönd þar sem samkeppnisaðilar hafa getað tvöfaldað net fyrrum ríkiseinokunaraðila án þess að uppbyggingin sé háð kvöð um aðgang að mannvirkjum og hefur sú uppbygging yfirleitt verið takmörkuð við þéttbýl eða afmörkuð svæði þar sem markaðsaðilar standa frammi fyrir takmarkaðri samkeppni og njóta því sjálfir góðs af sterkri markaðsstöðu á svæðinu.⁴⁰⁹ Á Íslandi má einmitt sjá þessa þróun, en þau svæði sem svæðisbundnum netrekendum hefur gengið vel að byggja upp sín net án þess að njóta aðgangs að mannvirkjum fyrrum ríkiseinokunaraðila eru þéttbýl og afmörkuð svæði, þ.e. Ljósleiðarinn á Suðvesturlandi, Snerpa á Vestfjörðum, Tengir á Norðurlandi og Austurljós á Egilsstöðum á Austurlandi.

2438. Í skýrslu WIK kemur enn fremur fram að vísbendingar benda til þess að þegar kemur að afnámi *ex ante* kvaða sé mögulega hægt að koma við samskonar skuldbindingum varðandi aðgang að mannvirkjum með öðru móti. Aftur á móti virðast slíkar skuldbindingar eingöngu koma til framkvæmda í strábýlum svæðum sem getur orðið til þess að smásölufyrirtæki geti ekki veitt jafn samkeppnishæf tilboð alls staðar á landinu.⁴¹⁰

2439. Á Íslandi hafa flest fjarskiptafyrirtækin nýtt sér aðstöðu Mílu fyrir tilstilli aðgangskvaðar þeirrar er Míla (áður Síminn) hefur verið undir í um 20 ár. Víða um land hafa staðbundin net tengst hýsingu Mílu, þó það sé ekki algilt. FST lítur svo á að kvöðin, sem og aðrar kvaðir sem FST hefur lagt á Mílu, hafi þannig ýtt undir þjónustusamkeppni á viðkomandi mörkuðum á tilteknum svæðum sem hafi á endanum skilað sér til neytenda með auknu framboði, meiri gæðum og lægri verðum en ella hefði orðið raunin.

2440. Í 17 nánar tilgreindum sveitarfélögum hafa gilt vægari kvaðir á Mílu frá og með ofangreindri ákvörðun FST nr. 5/2021, þ.m.t. að því er varðar aðgang að rorum og lagnaleiðum og um tilkynningu vegna jarðvegsframkvæmda. Eins og fram hefur komið í köflum 5 og 6 hér

⁴⁰⁹ WIK consult „Study on Future electronic communications product and service markets subject to ex-ante regulation <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/study-future-electronic-communications-product-and-service-markets-subject-ex-ante-regulation>“ (hér eftir vísað til sem „WIK skýrslan“) <://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/study-future-electronic-communications-product-and-service-markets-subject-ex-ante-regulation> bls. IV og VI.

⁴¹⁰ Skýrsla WIK, bls. V.

að framan munu kvaðir nú einungis verða lagðar á Mílu að þessu sinni á nánar tilgreindum svæðum, en kvaðir lagðar niður á öðrum svæðum þar sem mikill meirihluti landsmanna býr.

2441. Framangreind kvöð um tilkynningu vegna jarðvegsframkvæmda virðist hafa haft jákvæð áhrif á útbreiðslu ljósleiðaraneta, sbr. m.a. sameiginlegar framkvæmdir Mílu og Ljósleiðarans t.d. á hluta höfuðborgarsvæðisins, í Sveitarfélaginu Árborg, í Reykjanesbæ og í Sveitarfélaginu Vogum, auk þess sem frekari áform eru um slíkar samframkvæmdir milli félaganna. Ennfremur hafa Míla og Tengir átt með sér slíkt samstarf í Húsavík og í Raufarhöfn í Norðurþingi.

2442. Hins vegar hefur kvöð um aðgang að rörum og lagnaleiðum hingað til ekki skilað miklum árangri, fyrst og fremst vegna þess að FST hefur ekki lokið kostnaðargreiningu á verðum í því sambandi, en keppinautar Mílu hafa kvartað yfir háum verðum fyrir slíkan aðgang. Einnig liggja ekki fyrir nákvæmar upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða Mílu. Samkvæmt núgildandi kvöðum skal Míla útbúa gagnagrunn sem hefur að geyma nákvæmar upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða félagsins komi fram málefnaleg beiðni um það frá áhugasömum netrekanda.

2443. Líklegt er að kvaðir þær sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum um langa hríð hafi haft einhver áhrif á verðlag í smásölu, því verð heimtauga- og bitastraumsleigu er umtalsverður þáttur í smásöluverði þjónustu. Aðgangsleið 3 hjá Mílu gerir öllum smásölum kleift að bjóða þjónustu sína á öllu landinu. Smásölusamkeppni er þar með fjölbreyttari en væri ef hver aðili væri bundinn staðbundnu aðgangsneti eða litlu stofnneti til fáeinna staða, sem líklega væri einungis höfuðborgarsvæðið og stærri þéttbýliskjarnar. Því má telja þennan aðgang hafa gagnast landsbyggðinni sérstaklega, þó smásölusamkeppni sé enn mun minni víðast hvar á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Þó virðist mikil hækkun á línugjaldi Símans og fleiri smásöluaðila á undanförunum árum vera óháð verði fyrir heimtaugaleigu koparheimtauga. Á umliðnum árum hefur orðið umtalsverð þróun í tæknilegum lausnum og vörum sem boðnar eru í pökkum með heimtaugum. Þó má segja að verð á helstu pökkum á hverjum tíma hafi breyst lítið á síðustu árum og virðist fylgja vísitölu neysluverðs, þó vissulega hafi innifalið gagnamagn aukist og neytendur fái þannig meira fyrir peninginn.

2444. Síminn er stærsta fyrirtækið á smásölumarkaði fyrir internetþjónustu í fastanetum á smásölumarkaði og hefur hlutdeild fyrirtækisins haldist nokkuð stöðug síðustu árin, þó hún hafi lækkað aðeins þegar umræddri farnetslausn var bætt við viðkomandi markað í greiningu þessari. Hlutdeild félagsins í fastanetslausnum hefur þó minnkað lítið í gegnum árin eða um 7,2% prósentustig á 17 árum. Sýn hefur verið með næst mestu markaðshlutdeildina á markaðnum frá 2006. Þá hefur Nova, sem starfaði lengstum einungis á farsímamarkaði, vaxið hratt í fastanetstengingum frá því að félagið hóf starfsemi á þeim markaði á árinu 2017. Hringdu, sem hóf starfsemi 2011, hefur vaxið hægt og rólega með stöðugum hætti og hafði fyrirtækið náð 10% markaðshlutdeild í árslok 2022 þegar aðeins er horft til fastaneta en aðeins undir 10% þegar horft er til framangreindrar farnetslausnar. Fyrir minni fjarskiptafyrirtæki skiptir bitastraumsaðgangur miklu máli, þar sem mörg þessara fyrirtækja nýta sér aðgangsleið 3 hjá Mílu til að geta boðið þjónustu sína um allt land. Þá geta fyrirtækin einnig nýtt sér staðbundinn aðgang víða um land með aðgangsleið 1 hjá Mílu og leigt flutning að sinni starfstöð. Slíkur aðgangur er því nauðsynlegur til að efla þjónustusamkeppni.

2445. Einnig hefur vægi vöndla sem innihalda bæði fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu aukist verulega á síðustu árum og er staða Símans afar sterk á því sviði, en Heimilispakki félagsins nýtur mikillar hylli neytenda og virðast keppinautar Símans eiga í erfiðleikum með að keppa við hann. Hefur hlutfall internetþjónustu sem seld er sem hluti af vöndli farið vaxandi á síðustu árum, úr 32% í lok ársins 2016 í 51% í lok árs 2022. Þó stóð fjöldinn nánast í stað milli áranna 2021 og 2022. Vöndlum sem innihalda bæði sjónvarp og internet hefur fjölgað úr 32% allrar almennrar internetþjónustu við lok árs 2016 í 38% í árslok 2022.

2446. Á viðkomandi heildsölumörkuðum er Míla eftir sem áður stærst hvað fjölda heimtauga og bitastraumstenginga varðar á landsvísu. Þar sem niðurstaða FST að þessu sinni er sú að aðgreina fjölda landfræðilegra markaða er mikilvægara að horfa til stöðunnar á einstökum svæðum en til landsmeðaltals. Míla er í yfirburðarstöðu á fjölmörgum svæðum, en það er Tengir einnig á nokkrum svæðum á markaði 3a, Ljósleiðarinn á einu svæði á mörkuðum 3a og 3b og Austurljós á einu svæði á markaði 3b. Hér ber einnig að líta til þess að Míla hyggur á áframhaldandi útfösun á koparnetinu sínu á næstu árum, sem mun gera það að verkum að ekkert fjarskiptafyrirtæki verður líklegt til að vera með landsdekkandi fjarskiptanet í lok áformaðs líftíma greiningarinnar, sérstaklega á markaði 3a. Þar sem Míla er ekki eigandi heimtauganetsins veitir Míla hins vegar nánast alls staðar bitastraumsþjónustu og mun líklega áfram vera í þeirri stöðu út líftíma greiningarinnar.

2447. Það er mat FST að kvaðir á Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum hafi á síðustu rúmu 20 árum haft jákvæð áhrif á samkeppni, sérstaklega þar sem öðrum heildsölufyrirtækjum er ekki til að dreifa eða þar sem þau eru með litla útbreiðslu og hlutdeild. Er nú svo komið að FST telur rétt að komast að þeirri niðurstöðu að virk samkeppni ríki á fjölmörgum landfræðilegum mörkuðum, þ.m.t. á höfuðborgarsvæðinu þar sem langflestir landsmenn búa. Eins og fram hefur komið í köflum 5 og 6 hér að framan hefur útbreiðsla neta, markaðshlutdeildir og staða samkeppninnar þróast með verulega ólíkum hætti eftir landsvæðum. Á mörgum svæðum er Míla ennþá með yfirburðastöðu og telur FST því mikilvægt að viðhalda kvöðum, a.m.k. hluta þeirra, á þeim svæðum, eins og nánari grein verður gerð fyrir í köflum 8 (markaður 3a) og 11 (markaður 3b) hér að neðan.

8 Álagning kvaða á Mílu markaði 3a

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

2448. Í eftirfarandi 29 sveitarfélögum af 64 metur FST að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3a eða að það stefni í virka samkeppni á líftíma greiningarinnar:

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

2449. Í ofangreindum 29 sveitarfélögum þar sem FST metur að virk samkeppni sé komin á eru kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi markaði í fyrri greiningum felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

2450. Í eftirfarandi 9 sveitarfélögum telur FST að Tengir eða Ljósleiðarinn séu með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a:

- Akureyrarbær

- Dalvíkurbyggð
- Eyjafjarðarsveit
- Grýtubakkahreppur
- Hörgársveit
- Svalbarðsstrandarhreppur
- Sveitarfélagið Ölfus
- Vopnafjarðahreppur
- Þingeyjarsveit

2451. Í þessum sveitarfélögum þar sem FST telur að Míla sé ekki lengur með umtalsverðan markaðsstyrk, eru kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi markaði í fyrri greiningum felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

2452. Í eftirfarandi 26 sveitarfélögum telur FST að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a:

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

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

8.2.1 Almennt

2453. Eins og fram kemur í 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er tilgangur markaðsgreininga að leiða í ljós hvort virk samkeppni ríki á fjarskiptamörkuðum og að ákvarða beitingu úrræða ef samkeppni er ekki virk í þeim tilgangi að bæta hag neytenda. Við mótun kvaða ber enn fremur að horfa til þess, þar sem virk samkeppni ríkir ekki, hvort útbreiðsla háhraðaneta á markaðsforsendum sé ófullnægjandi. Í 4. mgr. ákvæðisins segir að efla skuli samkeppni í fjarskiptum með hagkvæmri fjárfestingu í nýjum og núverandi fjarskiptainnvíðum og eftir atvikum með því að leggja kvaðir þar sem þörf krefur, einkum á heildsölustiginu, með það fyrir augum að ná fram virkri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta.

2454. Þegar búið er að skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði, landfræðilega markaði, skal framkvæma mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi markaði og eftir atvikum útnefna fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á honum, er komið að því að gera grein fyrir samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði. Þá þarf að greina hvort viðkomandi fjarskiptafyrirtæki sem útnefnt hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk uppfylli lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki skv. 59. gr. fjarskiptalaga. Allt þetta hefur verið metið hér að framan og var niðurstaða síðastgreinds þáttar sá að ekkert fjarskiptafyrirtæki uppfylli framangreint lagaskilyrði. Því stendur FST til boða fjölbreyttari úrræði til að takast á við greind samkeppnisvandamál.

2455. Af öllu framangreindu afloknu ber FST að útfæra kvaðir á viðkomandi fyrirtæki með það fyrir augum að greiða fyrir samkeppni á tengdum smásölumarkaði, neytendum til heilla. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar segir að tilgangur kvaða sé að skapa ávinning fyrir neytendur hvað varðar verð, gæði, valkosti og aðgang að háhraðanetum, með því að stuðla að virkri og sjálfbærri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta og útbreiðslu háhraðaneta á markaðsforsendum þar sem því verður við komið. FST ber að meta hvort réttlætanlegt sé að leggja kvaðir á viðkomandi markaði við tiltekna aðstæður. Í 2. mgr. segir svo að við mótun kvaða skuli gæta þess að þær dragi ekki úr fjárfestingarhvata né að ný fjarskiptanet og þjónusta hamli virkri samkeppni. Stuðla ber að sjálfbærri fjárfestingu í háhraðanetum, en jafnframt að standa vörð um samkeppni, þar sem flöskuhálsar og aðgangshindranir hafi víða verið til staðar á innviðastiginu. Í samræmi við framangreint þurfa kvaðir að stuðla að fyrirsjáanleika og samræmi í fjárfestingum í háhraðanetum.

2456. Í áðurnefndum skjölum frá framkvæmdastjórn ESB og BEREC um kvaðir, sem tekið var mið af í nýjum fjarskiptalögum hér á landi frá 2022, er m.a. lögð áhersla á að stuðla að aukinni samkeppni með uppbyggingu fjarskiptainnvíða- og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna mikillar og viðvarandi stærðar- og breiddarhagkvæmni þess aðila sem fyrir er á tilteknu svæði, eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi til að hvetja til þjónustusamkeppni á fyrirliggjandi netum, en á sama tíma að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að umræddum fjarskiptanetum og hvetja þannig til frekari fjárfestinga,

endurnýjunar og viðhalds þeirra. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast er fjárfestingarstiginn (e. the investment ladder), en markmið hans er að skapa skilyrði sem gera nýjum eða minni fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sín í stigvaxandi skrefum. Sjónarmið þessi endurspeglast í 5. mgr. 30. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar.

2457. Við ákvörðun um þær kvaðir sem eru best til þess fallnar að efla samkeppni á tilgreindum markaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, er mikilvægt að meta þá stöðu sem uppi væri ef ekki væru lagðar á kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og hvort staðan væri viðunandi ef eingöngu væri stuðst við samkeppnislög til að tryggja samkeppni.

2458. Samkvæmt 4. mgr. 30. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, sem hefur að geyma nánari útfærslu á ákvæði 4. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022, skulu kvaðir sem lagðar eru á fjarskiptafyrirtæki vera;

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

b) gagnsæjar, réttlætanlegar og rökstuddar,

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

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

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

2459. Í 29. gr. reglugerðarinnar kemur m.a. fram að kvaðir þurfi að vera nauðsynlegar til að leysa tiltekin samkeppnisvandamál. FST þarf m.a. að meta hagkvæmni og eftir atvikum að framkvæma kostnaðar- og ávinningsgreiningu, með hliðsjón af getu tiltekinnar kvaðar til að bregðast við tilgreindu samkeppnisvandamáli. Ennfremur hvort að veita eigi tiltekna hvata með viðkomandi kvöðum.

2460. Það er því að ýmsu að gæta við mótun og útfærslu kvaða. Kvaðir þurfa allt í senn að vera nauðsynlegar, réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls, sniðnar til að leysa það, í samræmi við markmið þau sem þeim er ætlað að ná fram (þ.e. að efla samkeppni, stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og skapa neytendum ávinning), stuðla að fjárfestinum í háhraðanetum og vera í samræmi við meðalhóf. Við mat á meðalhófi getur þurft að meta hagkvæmni viðkomandi kvaðar út frá kostnaði við hana og ávinning. Við allt þetta mat er rétt að freista þess að meta hvað líklegt er að gerist ef viðkomandi kvöð (eða þær allar saman) eru ekki lagðar á.

2461. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja þær kvaðir á Mílu sem útfærðar eru í kafla 8.3 og viðkomandi undirköflum þess kafla hér síðar. Eins og áður greinir ber FST að velja þá aðferð sem veldur minnstri röskun til þess að fást við auðkennd vandamál, sbr. 2. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga. Að mati FST eru kvaðirnar sem lagðar eru á Mílu til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 70/2022 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti og enn fremur að stuðla að frekari útbreiðslu ljósleiðaraneta hér á landi, auk þess að skapa ávinning fyrir neytendur. Í kafla 7.5.2 og 7.5.3 hér að framan hefur fjölmörgum mögulegum og yfirstandandi samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og 3b verið lýst. Til þess að fást við þau vandamál sem þar eru auðkennd skal FST leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga eins og við á.

2462. Ákvæði 47. gr. kveður á um aðgang að mannvirkjum, ákvæði 48. gr. um aðgang að netum og þjónustu, ákvæði 49. gr. um gagnsæi, ákvæði 50. gr. um jafnræði, ákvæði 51. gr. um bókhaldslegan aðskilnað, ákvæði 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá, ákvæði um 55. gr. um ný afkastamikil háhraðanet og ákvæði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki. Í 2. mgr. 59. gr. segir svo að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrði 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt geti stofnunin aðeins lagt á slíkt fyrirtæki aðgangskvöð skv. 48. gr. laganna og jafnræðiskvöð skv. 50. gr. laganna og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlæt看legt á grundvelli markaðsgreiningar.

2463. Í þessum kafla verður rökstutt hvers vegna FST telur nauðsynlegt að leggja hinar ýmsu kvaðir á Mílu í umræddum sveitarfélögum og að þær séu í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í ofangreindri 4. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar. Nánari rökstuðning og umfjöllun er svo að finna í viðkomandi undirköflum kafla 8.3, auk þess sem í kafla 8.2.2 er að finna ítarlegan rökstuðning fyrir því hvers vegna FST telur að kvaðir þær sem lagðar voru á Mílu með sátt við SE þann 15. september 2022 nægi ekki einar og sér.

2464. Við skoðun FST á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum og snúa að Mílu í þeim sveitarfélögum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Þá telur FST að kvaðirnar séu í samræmi við meðalhóf.

2465. Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamála sem geta komið upp og sterkrar stöðu Mílu á viðkomandi markaði, í þeim 26 sveitarfélögum sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um eftirlit með gjaldskrá í formi réttlátrar og sanngjarnrar verðskrár. Þó telur FST nauðsynlegt að leggja á Mílu ítarlegri kvöð um eftirlit með gjaldskrá í öllum þessum sveitarfélögum nema í Fjallabyggð, Norðurþingi og Rangárþingi eystra, þar sem lögð verður kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá fyrir aðgang að rorum og lagnaleiðum. Einnig telur FST nauðsynlegt að viðhalda kvöðum á Mílu um að gjaldskrá fyrirtækisins fyrir aðgang að aðstöðu fyrirtækisins verði kostnaðarmiðuð eða ákvörðuð út frá verðsamanburði. FST mun hins vegar ekki viðhalda á Mílu kvöðum um gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað eða færslu kostnaðarbókhalds. Því er ljóst að Míla er að losna undan öllum kvöðum á markaði 3a í sveitarfélögum þar sem um 80% landsmanna búa, auk þess sem verulega verður slakað á kvöðum í þeim sveitarfélögum sem Míla verður ennþá með umtalsverðan markaðsstyrk.

2466. Varðandi aðgangskvöðina þá lagði FST mat á það hvort kvöð um aðgang að mannvirkum, s.s. aðstöðuleiga og aðgangur að rorum og lagnaleiðum, gæti dugað ein og sér til að leysa greind samkeppnisvandamál. Niðurstaðan er að svo er ekki og vísast til kafla 8.3.2.1 hér að neðan til frekari rökstuðnings.

2467. Hins vegar telur FST að slík aðgangskvöð sé áfram nauðsynleg, sbr. umfjöllun og rökstuðning í kafla 8.3.2 og viðkomandi undirköflum þess kafla hér að neðan, og einnig eftirlit með gjaldskrá varðandi aðstöðuleigu og í 23 af 26 sveitarfélögum hvað aðgang að rorum og lagnaleiðum varðar. Slíkar kvaðir gilda í dag á Mílu um land allt. Áfram verður kveðið á um að Míla skuli tilkynna um fyrirhugaðar ljósleiðaraframkvæmdir, en nú með a.m.k. 3 mánaða fyrirvara í stað 6 mánaða fyrirvara. Því er ekki um nýja kvöð að ræða, en slakað hefur verið á núgildandi kvöð, því auk þessa styttri tilkynningarfrests mun sú kvöð ekki gilda þar sem innviðir annars fjarskiptafyrirtækis sem hægt er að nýta til útbreiðslu ljósleiðara eru til staðar.

2468. Telur FST að framangreind aðgangskvöð að mannvirkjum og tilkynningarskyldu um ljósleiðaraframkvæmdir auk þess vera réttlætanagera, stuðla að nauðsynlegu gagnsæi, vera rökstudda, vera í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, vera sniðin að því að leysa það, vera í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram, stuðla að aukinni fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf. Kvöð þessi er sérstaklega mikilvæg til að stuðla að fjárfestingum í ljósleiðarauppbyggingu og eftir atvikum innviðasamkeppni, þar sem það telst fjárhagslega raunhæft, á þeim svæðum þar sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þetta eru svæði á landsbyggðinni þar sem Míla er almennt í algerri yfirburðastöðu, auk þess sem ljósleiðaraútbreiðsla er skammt á veg komin í flestum þeirra og þar sem fyrst og fremst er stuðst við kopartengingar. Verði þessi kvöð ekki lögð á Mílu á umræddum svæðum, ásamt kvöð um eftirlit með gjaldskrá á flestum þeirra, er það mat FST að samkeppnisaðstæður breytist þar ekki til batnaðar á líftíma greiningarinnar, auk þess sem ljósleiðaraútbreiðsla á svæðunum muni mæta afgangi eða a.m.k. taka lengri tíma en ef umræddar kvaðir eru ekki fyrir hendi.

2469. Auk ofangreindrar kvaðar um aðgang að mannvirkjum telur FST nauðsynlegt að viðhalda aðgangskvöð á Mílu á umræddum svæðum hvað varðar aðgang að kopar- og ljósleiðaraheimtaugum og sýndaraðgang um þau net, ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Varðandi nánari rökstuðning vísast til kafla 8.3.2.2-8.2.3.5 og 8.3.2.7. FST hyggst þó slaka á kvöð um aðgang að kopar- og ljósleiðaraheimtaugum Mílu og sýndaraðgang, á þeim netum sem ekki hafa verið byggð upp gegn ríkisstyrkjum, með þeim hætti að nú getur Míla leyst umrædda aðgangskvöð með því að veita fullnægjandi aðgang að aðgangsléi 1 í bitastraumi í stað slíks heimtaugaleiguaðgangs. Ekki er því um nýjar kvaðir að ræða heldur er verið að viðhalda núverandi kvöðum með nokkurri tilslökun. Telur FST aðgangskvaðir þessar auk þess vera réttlætanagerar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Telur FST kvaðirnar sérstaklega nauðsynlegar til að stuðla að samkeppni við veitingu bitastraumspjónustu (markaður 3b) og þjónustusamkeppni meðal smásala á umræddum svæðum, þar sem Míla er víðast hvar eini eða a.m.k. langstærsti netrekandinn á viðkomandi svæðum. Þá telur FST að kvaðirnar komi ekki í veg fyrir fjárfestingar í háhraðanetum á viðkomandi svæðum, en komist innviðasamkeppni á með tímanum væri unnt að fella slíkar aðgangskvaðir niður.

2470. Kvöð um aðgang á heildsölustigi á viðkomandi heildsölumörkuðum er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum, svo sem á breiðbandsmarkaði (internet), talsímamarkaði (VoIP) og fyrir sjónvarpsdreifingu (IPTV). Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Aðgangshindranir gera keppinautum og viðskiptavinum Mílu erfitt fyrir að byggja upp umfangsmikil og landsdekkandi heimtauganet og því er það nauðsynleg forsenda virkrar samkeppni á fráliggjandi mörkuðum að þeir geti fengið aðgang að kopar- og ljósleiðaranetum Mílu á þessum svæðum.

2471. FST telur kvöð um aðgang vera óverulega byrði á Mílu en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á fráliggjandi mörkuðum. Það er í raun nauðsynlegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að komast inn á heimtauganet Mílu til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu á umræddum svæðum. Kvöðin á fyrst og fremst að tryggja að Míla mismuni ekki við gerð heimtaugasamninga, eða samninga um bitastraum kjósi félagið að leysa aðgangskvöðina með aðgangssleið 1, og tefji ekki innkomu nýrra fyrirtækja með því að draga samningaviðræður á langinn. Það getur ekki talist íþyngjandi að afgreiða alla viðsemjendur um heimtaugar á viðunandi hátt, auk þess sem slík kvöð hefur hvílt á félaginu um langt skeið. Með tengingu við heimtauganet Mílu fá fyrirtækin betri nýtingu á þeim fjarskiptabúnaði sem þau hafa fjárfest í.

2472. Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að viðhalda þeirri kvöð á Mílu, en nú aðeins á þeim svæðum þar sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þarna er um að ræða áframhaldandi aðfangajafnræðiskvöð (EoI), kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum, áhrif á þróun vöruframboðs, jafn afgreiðslutími, kvöð um gerð gæðaviðmiðunarsamninga, veitingu gæðatryggingar og kvöð um mælingu og birtingu á lykil frammistöðupáttum (KPI's). Þó mun FST ekki lengur fara fram á það að Míla birti opinberlega gæðaviðmiðunarsamninga þá sem félagið hefur gert eða mun gera við fjarskiptafyrirtæki. Því er um nokkra tilslökun að ræða á umræddri kvöð á þeim svæðum sem kvöðin mun gilda. Telur FST jafnræðiskvöðina auk þess vera réttlætanagera, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa það, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar er rökstutt hér að neðan og í köflum 8.3.3.1-8.3.3.5.

2473. Kvöð um jafnræði að því er varðar aðgang að heimtauganeti Mílu í heildsölu, sem og tengdri aðstöðu á borð við aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum, er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á viðkomandi markaði eða fráliggjandi mörkuðum geti keppt á jafnréttisgrundvelli sín á milli og gagnvart Mílu. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að heimtaugum Mílu fái sambærilega þjónustu og verð og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast hugsanlegri mismunun. FST álitur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi en hún hvílir nú þegar á Mílu á mun stærra svæði en kveðið er á um í markaðsgreiningu þessari, þ.e. um land allt. Kvöðin á að leiða til þess að öll fyrirtæki sem leigja aðgang að heimtaugum fái sambærilega þjónustu og verði þannig til þess að leysa úr þeim samkeppnisvandamálum sem lýst er í kafla 7.5.2 varðandi atriði s.s. afgreiðsluhraða, verð, gæði o.fl., sem geta veitt Mílu forskot í samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi mörkuðum eða geta veitt tilteknum smásölufyrirtækjum, t.d. forgangskaupanda hjá Mílu, forskot á tengdum smásölumörkuðum.

2474. Þá skal Míla áfram gera gæðaviðmiðunarsamninga (SLA's), yfirlýsingu um gæðatryggingu (SLG's) og birta lykil frammistöðupætti (KPI's), en slakað er á kröfum um að Míla birti opinberlega gæðaviðmiðunarsamninga sem félagið hefur gert eða mun gera við fjarskiptafyrirtæki. Þessar kvaðir voru nýjar á árinu 2014 en var viðhaldið með ákvörðun FST nr. 5/2021. Þær fólu í sér töluverða vinnu fyrir Mílu fyrstu árin, en FST metur það svo að umrædd atriði hafi verið nauðsynleg til að stuðla að auknu jafnræði og séu nauðsynleg áfram. Að mati FST er það ekki íþyngjandi fyrir Mílu að viðhalda þeim kerfum sem byggð voru upp til að uppfylla þessar kvaðir.

2475. FST skoðaði vel hvort unnt væri að aflétta ofangreindum þáttum jafnræðiskvaðarinnar á Mílu, þ.e. SLA's, SLG's og KPI's, á þeim svæðum sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk, en slíkar kvaðir eru ekki lagðar á Ljósleiðarann, Tengir og Austurljós, en nánari grein verður gerð fyrir ástæðum þess hér síðar í umfjöllun um kvaðir á þau félög. Niðurstaðan hvað Mílu varðar er sú að ekki sé tímabært að aflétta þessum kvöðum á Mílu heldur séu samkeppnisvandamál með þeim hætti að ennþá er þörf á þeim, hvað svo sem síðar kann að verða. Samkeppnisstaðan á þeim svæðum sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk á, en þau svæði er mun fleiri en þau svæði þar sem aðrir aðilar hafa umtalsverðan markaðsstyrk á, er almennt mun verri en á þeim svæðum sem hin fyrirtækin hafa umtalsverðan markaðsstyrk á, bæði hvað varðar háa markaðshlutdeild Mílu og takmarkaðrar útbreiðslu samhliða fastaneta, þ.m.t. samhliða ljósleiðaraneta. Hvað meðalhóf varðar er það svo að viðurhlutaminna er að viðhalda kvöðum, ef þær eru að öðru leyti réttlætanlegar, en að leggja kvaðir á nýja aðila.

2476. Meginástæða þess að FST telur nauðsynlegt og réttlætanlegt að viðhalda umræddum kvöðum á Mílu er að ennþá eru til staðar umtalsverð einkenni lóðréttrar samþættingar milli Mílu og Símans, þrátt fyrir sölu Símans á Mílu, og rík viðskipta- og hagsmunatengsl. Ljóst er að Síminn er forgangskaupandi hjá Mílu og þarf að kaupa a.m.k. 80% af þörfum sínum fyrir vörur á mörkuðum 3a og/eða 3b af Mílu til langs tíma.

2477. Þá er tiltölulega stutt síðan Míla var seld frá Símanum og varð þannig sjálfstætt fyrirtæki. Áður en það gerðist fluttist töluvert af kerfum og þjónustu yfir til Mílu, eins og ítarleg grein hefur verið gerð fyrir hér að framan í umfjöllun um samkeppnisvandamál. Með þeim flutningi fluttist töluvert af starfsfólki Símans yfir til Mílu. Hjá Mílu er því starfandi töluvert af fyrrum starfsmönnum Símans sem getur haft áhrif á viðhorf og hvata til að þjónusta Símann betur en aðra viðskiptavinum Mílu. Það ætti vissulega að vera til staðar hvati hjá Mílu til að eiga viðskipti við önnur fjarskiptafyrirtæki sem starfa á smásölustigi en Símann, til að nýta kerfi félagsins betur, en það á eftir að koma í ljós hverjir hvatarnir eru gagnvart mögulegri mismunun í þágu Símans. [...].

2478. Að öllu ofangreindu virtu er mikilvægt að aðrir smásalar en Síminn geti treyst því að Míla mismuni ekki í þágu Símans.

2479. FST telur að ef jafnræðiskvöð þessi verði ekki til staðar gæti slæm samkeppnisstaða á viðkomandi svæðum versnað enn frekar. Þá telur FST að ávinningur af þessari kvöð sé mun meiri en kostnaður Mílu við að viðhalda henni, enda hefur verið bent á það hér að ofan að mesti kostnaðurinn við hana hefur þegar komið fram.

2480. Varðandi kvöð um eftirlit með gjaldskrá verður um verulega tilslökun að ræða hvað koparnet félagsins varðar, en nokkur þynging hvað ljósleiðaranetið varðar. Auk þess sem allar kvaðir, þ.m.t. kvöð um eftirlit með gjaldskrá, verða afnumdar af Mílu á viðkomandi markaði á svæðum þar sem um 80% landsmanna búa, mun nú aðeins vera kveðið á um réttláta og sanngjarna verðlagningu á heimtaugaleigu Mílu á koparnetum félagsins, en fram að þessu hefur gilt kvöð á félagið um kostnaðargreind verð um land allt varðandi koparnet félagsins. Hins vegar mun kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu nú einnig gilda varðandi heimtaugaleigu Mílu á ljósleiðaranetum félagsins á þessum svæðum, eins og í tilviki Ljósleiðarans og Tengis. Þá hefur hingað til gilt kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Mílu fyrir aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum. Verður þeim kvöðum viðhaldið á þessum svæðum nema í tilviki Fjallabyggðar, Norðurþings og Rangárþings eystra hvað aðgang að rörum og lagnaleiðum varðar, þar sem kvöðin um réttláta og sanngjarna verðlagningu mun gilda í þessum þremur sveitarfélögum.

2481. FST telur nauðsynlegt að leggja þessa kvöð á Mílu á umræddum svæðum á viðkomandi markaði. Telur FST kvöðina auk þess vera réttlætanlega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar verður rökstutt hér að neðan og í köflum 8.3.4.1-8.3.4.5. Varðandi meðalhófið má m.a. benda á að kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu er miklum mun vægari og kostnaðarminni fyrir Mílu en kvöð um kostnaðargreind verð sem hvílt hefur á koparnetum Mílu um áraraðir með tilheyrandi kostnaðargreiningum. Þá mun kvöðin um eftirlit með gjaldskrá Mílu varðandi aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum aðeins gilda í 23-26 sveitarfélögum í stað allra 65 sveitarfélaga landsins eins og verið hefur.

2482. FST telur Mílu hafa möguleika og hvata til þess að krefjast of hárra verða á þeim svæðum þar sem Míla telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk. Það einkennir þessi svæði að lítill eða enginn samkeppnisþrýstingur er til staðar og smásalar og þar með neytendur hafa litla möguleika á að nýta sér sambærilega fjarskiptapjónustu frá öðrum netrekendum. Telur FST því þörf á að leggja á kvöð um eftirlit með gjaldskrá Mílu. Í ljósi þeirra rofa sem urðu á eignartengslum Mílu og Símans telur FST aftur á móti rétt að beita vægari úrræðum varðandi eftirlit með gjaldskrá Mílu á viðkomandi markaði 3a en nú hvíla á félaginu hvað varðar koparnetið og er það niðurstaða FST að verðskrá Mílu fyrir slíkar heimtaugar skuli vera réttlát og sanngjörn á þeim landfræðilegu mörkuðum þar sem FST telur að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Það sama mun gilda um heimtaugar Mílu á ljósleiðaranetinu, en engar verðkvaðir gilda nú um það.

2483. Þrátt fyrir framangreint telur FST nauðsynlegt og réttlætanlegt, og í samræmi við önnur ofangreind sjónarmið sem leggja ber til grundvallar þegar kvaðir eru mótaðar, að leggja á Mílu kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá varðandi aðstöðuleigu og aðgang að tengdri aðstöðu í öllum þeim sveitarfélögum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Þá telur FST einnig nauðsynlegt að leggja á Mílu kvöð um eftirlit með gjaldskrá varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu í 23 af þeim 26 sveitarfélögum þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Það eru öll þau sveitarfélög sem talin eru upp í kafla 8.1 hér að framan að frátöldum sveitarfélögunum Fjallabyggð, Norðurþingi og Rangárþingi eystra. Í þessum 3 sveitarfélögum mun kvöð um réttlát og sanngjörn verð gilda varðandi aðgang að

rörum og lagnaleiðum, enda eru samkeppnisaðstæður í þeim sveitarfélögum betri en í hinum 23 sveitarfélögunum, m.a. hvað varðar hærra hlutfall samhliða fastaneta.

2484. Hvað kvöðina um réttláta og sanngjarna verðlagningu varðar, sem gilda mun fyrir heimtaugaleigu Mílu á kopar- og ljósleiðaranetum og í 3 sveitarfélögum hvað varðar aðgang að rörum og lagnaleiðum, er ljóst að um mun minna íþyngjandi kvöð er að ræða en kostnaðargreiningarkvöð. Þar sem staða Mílu er afar sterk á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, og jafnvel í sumum tilvikum um einokunarstöðu að ræða, telur FST óvarlegt að kveða ekki á um neitt eftirlit með gjaldskrá Mílu á umræddum svæðum. Ofangreind kvöð ætti að tryggja að Míla komist ekki upp með ofurverðlagningu á umræddum svæðum, aðgangsbeiðendum og þar með neytendum til tjóns, telur FST nauðsynlegt og réttlætanlegt að beita slíkri kvöð. Varðandi slíka kvöð hefur Míla mun meira frelsi til verðlagningar en félagið hafði í tilviki koparheimtauga og ekki þarf lengur fyrirfram samþykki FST til verðbreytinga. Óvíst er hvort að reyna muni á kvöðina, en það mun aðeins koma til ef kvörtun berst um of háa verðlagningu eða við sérstakar aðstæður að frumkvæði FST, t.d. ef verð hækka mikið eða þróast verulega umfram almenna verðþróun. Því þarf ekki endilega að koma til íhlutunar FST um að tekið sé mið af kostnaði af veitingu þjónustunnar við ákvörðun gjaldskrár, þar sem fremur yrði horft til almennrar verðþróunar og/eða verðsamanburðar ef til kasta FST kemur.

2485. FST telur að kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu á bitastraumsaðgang Mílu á ljósleiðaranetum á viðkomandi svæðum þar sem félagið er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði muni ekki hamla áframhaldandi ljósleiðarauppbyggingu félagsins eða vilja til fjárfestinga á þessum svæðum eða öðrum, eða uppsetningu bitastraumskerfa á slík ljósleiðaranet. Eins og áður segir er kvöð þessi mun vægari en kvöð um kostnaðargreind verð. Að mati FST hefur það svigrúm (e. regulatory holiday) sem Míla hefur um árábil haft varðandi verðlagningu fyrir ljósleiðaraafurðir félagsins á mörkuðum 3a og 3b skilað góðum árangri í uppbyggingu háhraða aðgangsneti og bitastraumskerfa, en nú er svo komið, miðað við framangreind samkeppnisvandamál á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, að tryggja þurfi betur samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum og fráliggjandi smásölumörkuðum á viðkomandi svæðum, án tillits til þess hvort hún fari fram á kopar- eða ljósleiðaranetum. Sambærileg kvöð verður lögð á Ljósleiðarann á viðkomandi mörkuðum og á Tengir á markaði 3a.

2486. Þar sem kvöð þessi er ekki verulega íþyngjandi fyrir Mílu frá því sem nú er má ljóst vera að hagkvæmni hennar fyrir markaðsaðila er mikil og ávinningur af henni fyrir bitastraumsrekendur og smásala og þar með neytendur er mikill, þar sem hún ætti að koma í veg fyrir möguleika til of hárrar verðlagningar á svæðum þar sem lítil eða jafnvel engin samkeppni ríkir.

2487. Hvað varðar kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá fyrir aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum (í 23 af 26 sveitarfélögum), telur FST að sú kvöð sé nauðsynleg og réttlætanleg, auk þess sem hún uppfyllir önnur sjónarmið sem fram komu hér að framan við mótun kvaða. Afar mikilvægt er að kvaðir stuðli að fjárfestingu í háhraðanetum og jafnvel innviðasamkeppni þar sem hún telst fjárhagslega hagkvæm. Um er að ræða svæði þar sem Míla er annað hvort í einokunarstöðu eða a.m.k. í mjög sterkri stöðu og ljóst að ef kvöð þessari verður ekki viðhaldið varðandi þessar afurðir Mílu er mikill hvati hjá Míla að verðleggja afurðirnar með þeim hætti að aðgangs- og jafnræðiskvaðir muni ekki skila árangri. Útbreiðsla

samhliða fastaneta er ýmist engin, hverfandi eða a.m.k. lág, en hún er mun hærri á því svæði sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, sem og á mikilvægustu svæðunum sem Tengir telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á. Kvaðir þessar hafa um langt árabil hvílt á Mílu og hefur FST t.d. samþykkt margar kostnaðargreiningar Mílu um aðstöðuleigu og er slíkur aðgangur mikið notaður af markaðsaðilum. Mikilvægt er að það breytist ekki.

2488. Varðandi aðgang að rorum og lagnaleiðum hefur FST ekki samþykkt kostnaðargreiningu Mílu um slíkan aðgang en sú kostnaðargreining hefur verið til meðferðar hjá FST um nokkurt skeið en ekki hefur verið hægt að byggja greininguna á kostnaði úr bókhaldi Mílu svo að leita verður annarra leiða við að ákvarða verð fyrir slíkan aðgang. Sá aðgangur hefur lítið verið notaður af aðgangsbeiðendum, fyrst og fremst vegna hárra verðlagningar að sögn markaðsaðila. Því er mikilvægt að viðhalda þessari kvöð í framangreindum 23 sveitarfélögum og að FST ákvarði gjaldskrá fyrir þennan aðgang sem fyrst, svo aðgangur þessi verði raunhæfur kostur fyrir keppinauta Mílu og leiði til ljósleiðaravæðingar á svæðum þar sem slíkt er skammt á veg komið og jafnvel innviðasamkeppni þar sem slíkt telst fjárhagslega raunhæft.

2489. Hagkvæmni þessarar kvaðar fyrir markaðsaðila er mikil að mati FST og ábatinn af henni er líklegur til að verða margfaldur á við kostnað Mílu við að uppfylla kvöðina. Þá ítrekar FST að ef slíkri kvöð verði ekki viðhaldið er líklegt að bakslag verði í aðstöðuleigu hjá Mílu, með tilheyrandi auka kostnaði við keppinauta eða jafnvel að þeir dragi sig til baka á tilteknum svæðum. Þá er ekki líklegt að kvöð um aðgang að rorum og lagnaleiðum hjá Mílu verði álitlegur kostur nema ef verð eru kostnaðargreind eða ákvörðuð út frá verðsamanburði. Kvöðin er því að mati FST mjög mikilvæg til að stuðla að fjárfestingu í háhraðanetum á þessum svæðum og eftir atvikum innviðasamkeppni þar sem það getur talist fjárhagslega raunhæft.

8.2.2 Sátt Mílu og SE frá 15. september 2022

2490. Í samráði um meginefni bráðabirgðaákvörðunar FST í máli nr. 9/2023, sem birt var samhliða drögum að fyrri hluta markaðsgreiningar á viðkomandi mörkuðum þann 15. september 2023, bárust ítarlegar athugasemdir frá Mílu. Ein athugasemd sneri að því að þegar metin væri þörf fyrir töku ákvörðunar, um álagningu kvaða á Mílu á grundvelli fjarskiptalaga, væri það mat félagsins að verulega þýðingu hefði að Míla væri bundin ströngum kvöðum sem leiða af sátt félagsins við SE, sbr. ákvörðun SE í máli nr. 16/2023, dags. 22. maí 2023. Þeirri athugasemd Mílu var sérstaklega svarað í umræddri bráðabirgðaákvörðun, en tilefni þykir til að árétta þá afstöðu FST hér og bæta við rökstuðning fyrir afstöðu FST hvað þetta varðar.

2491. Rétt er að skoða hvort skilyrði sáttarinnar geti haft einhverja snertifleti við kvaðir samkvæmt markaðsgreiningu þessari, en þau helstu eru eftirfarandi:

1) Jafn aðgangur að kerfum og þjónustu Mílu

Ákvæði 5. gr. sáttarinnar kveður á um jafnan aðgang fjarskiptafélaga að netum, fjarskiptavirkjum, aðstöðu og heildsölubjónustu Mílu. Til þess að tryggja jafnan aðgang fjarskiptafélaga skal Míla gæti jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis við veitingu þjónustu til þeirra fjarskiptafélaga sem þess óska. Hugtakið aðgangur er notað um framangreindan aðgang, aðstöðu og/eða þjónustu Mílu sem heildsölufyrirtækis

fjarskiptabjónustu. Í skilyrðinu er innviðum, aðstöðu eða þjónustu Mílu ekki lýst með tæmandi hætti, og á því við um hverja þá aðstöðu og/eða þjónustu sem félagið veitir.

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

2492. Skilyrði þetta kann að svipa til jafnræðis- og aðgangskvaðar sem FST er heimilt að leggja á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Í lögum um fjarskipti nr. 70/2022 er sérstaklega fjallað um að FST getur lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um að verða við réttmætum beiðnum um aðgang og notkun á mannvirkjum sbr. 47. gr. Þá er í 48. gr. fjallað um heimild FST til að leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu. Jafnframt er í 50. gr. kveðið á um að FST geti lagt þær kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis með tilliti til samtengingar eða aðgangs. Kvaðir samkvæmt ákvæðinu geta falið í sér skyldu fyrirtækis til að bjóða öllum fyrirtækjum vörur og þjónustu sem tengjast tilteknum aðgangi.

2493. Af framangreindu má sjá að FST er sérstaklega falin heimild í lögum til þess að leggja umræddar kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í kjölfar ítarlegrar greiningar á samkeppnisaðstæðum, ef skilyrði eru til þess, sbr. ofangreinda 4. mgr. 30. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, sbr. ennfremur 4. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga. Kvaðir eru því ekki lagðar á fjarskiptafyrirtæki af hálfu FST, nema farið hafi fram mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi markaði og viðkomandi fyrirtæki hafi verið útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði, að tiltekin samkeppnisvandamál hafi verið greind og málefnaleg sjónarmið mæla með íhlutun til að freista þess að leysa þau vandamál. Þá eru þær aðgangs- og jafnræðiskvaðir sem FST hyggst leggja á Mílu á þeim svæðum þar sem fyrirtækið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk ítarlegri, sértækari og ekki útfærðar með sama móti og þau skilyrði sem sett voru í tengslum við samruna Mílu og Ardian var, enda um eðlisólík mál að ræða.

2494. Aðgangs- og jafnræðiskvaðir sem FST hefur lagt á Mílu í fyrri markaðsgreiningum hafa verið mun ítarlegri en skilyrði þau sem Míla gekkst undir með framangreindri sátt við SE. Til dæmis má líta til þess að í ákvörðun FST í máli nr. 5/2021 var m.a. fjallað um aðgangskvöð á Mílu, en sú umfjöllun spannar u.þ.b. fjórar blaðsíður, þar sem innviðum og þjónustum sem Mílu bar að veita aðgang að er lýst. Þá er í umfjöllun um jafnræðiskvöð á Mílu meðal annars fjallað um gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatryggingu, birtingu lykilframmistöðupátta (KPI's) og að upplýsingar um staðaraðgang og þjónustu tengda aðganginum og um aðgang að rörum og lagnaleiðum skuli vera aðgengilegar öðrum fjarskiptafyrirtækjum til jafns við tengda aðila. Þá bar Mílu að upplýsa um lengd heimtauga í sérhverju tilviki væri hún þekkt, þ.e. fjarlægð viðkomandi endanotanda frá næsta tengipunkti. Útfærsla þessara kvaða á Mílu verður með svipuðum hætti í greiningu þessari.

2) Fyrirhugaðar breytingar á kerfum eða þjónustu Mílu

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

2495. Skilyrði þetta er einna líkast gagnsæiskvöð þeirri er FST er heimilt að leggja á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk samkvæmt 49. gr. fjarskiptalaga. Í ákvæðinu kemur fram að FST sé heimilt að leggja kvaðir um gagnsæi á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, í tengslum við samtengingu eða aðgang, sem fela það í sér að fyrirtæki birti opinberlega tilteknar upplýsingar svo sem upplýsingar um eiginleika neta og væntanlega þróun þeirra, auk skilmála og skilyrða fyrir framboði og notkun, þ.m.t. skilyrði varðandi breytingar á aðgangi að eða notkun á þjónustu og hugbúnaði, m.a. að því er varðar flutning úr eldri fjarskiptanetum. FST er heimilt að tilgreina nákvæmlega hvaða upplýsingar skal gera aðgengilegar, hversu nákvæmar þær þurfa að vera og með hvaða hætti þær skulu birtar. Hluti þeirrar kvaðar er lögð var á Mílu með síðustu markaðsgreiningu fól í sér að félagið myndi birta viðmiðunartilboð um staðaraðgang, tengda aðstöðu og aðgang að rörum og lagnaleiðum.

2496. Þá má einnig sjá í útfærslu aðgangskvaðar í greiningu 5/2021 að Mílu ber að tilkynna markaðsaðilum um allar breytingar á fyrirkomulagi heimtaugaaðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 5 ára fyrirvara. Þá segir að FST geti veitt undanþágu frá umræddum 5 ára fyrirvara. Ef beiðni Mílu um slíka undanþágu er talin eðlileg og málefnaleg ber FST að efna til samráðs meðal hagsmunaaðila. Ef engar efnislegar athugasemdir koma fram og hagsmunaaðilar hafa aðgengi að staðgönguvörum og verða ekki fyrir óþarfa tjóni vegna flutnings milli kerfa mun Fjarskiptastofa samþykkja slíka undanþágu.⁴¹¹

2497. Í kvöðum sem FST lagði á Mílu á viðkomandi mörkuðum í fyrri ákvörðun kemur fram eins og áður segir í kvöð um aðgang að veita skuli upplýsingar um fyrirhugaðar breytingar, ennfremur kemur það sama fram í kvöð um gagnsæi, þó með nokkuð öðrum hætti. Skilyrði SE og kvaðir FST eru að nokkru sambærilegar varðandi þennan þátt en þó er einhver munur á. Til dæmis kveður FST á um ákveðna verkferla við innleiðingu breytinga en ekki aðeins um miðlun upplýsinga.

3) Bann við samkeppnishamlandi vöndlun og samtvinnun

Þá er kveðið á um bann við samkeppnishamlandi samtvinnun á þeim heildsölupjónustum/vörum sem 7. gr. sáttarinnar nær til, hvort sem er innbyrðis eða við aðrar þjónustur/vörur Mílu, sbr. 2. mgr. 7. gr. Vegna sterkrar stöðu Mílu, og hins einstaka og breiða þjónustuframboðs félagsins er jafnframt kveðið á um bann við skaðlegri vöndlun fjarskiptapjónustu, sbr. 3. mgr. 7. gr. Samkvæmt skilyrðinu er Mílu óheimilt að verðleggja eða bjóða önnur viðskiptakjör fyrir vöndla fjarskiptapjónustu með þeim hætti að fyrirliggjandi eða mögulegir viðskiptamenn hafi engan eða takmarkaðan hvata til þess að kaupa sundurgreinda og afmarkaðri heildsölupjónustu

⁴¹¹ Ákvörðun Fjarskiptastofu í máli nr. 5/2021, mgr. 37.

að hluta til hjá keppinautum Mílu, eða nýta eigin kerfi til þess að framleiða eða framkvæma sömu fjarskiptabjónustu.

2498. Bann við samkeppnishamlandi vöndlun og samtvinnun er ekki að finna í kvöðum FST, nema ef ske kynni að ákveðin líkindi teldust með 51. gr. um aðgreiningu þjónustupátta og ákvæði um sundurgreiningu í kvöð um gagnsæi.

4) Aðgerðir til að vernda viðskiptafrelsi Símans

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

2499. Ekki er sérstaklega kveðið á um aðgerðir til að vernda viðskiptafrelsi Símans í markaðsgreiningu FST, nema mögulega með tilliti til þess að kvaðir um jafnræði skv. 50. gr. fjarskiptalaga þ.e. að kvaðir sem hafa það að markmiði að tryggja að fyrirtæki beiti sambærilegum skilyrðum við sambærilegar aðstæður gagnvart öðrum veitendum sambærilegrar þjónustu og láti öðrum í té þjónustu og upplýsingar með sömu gæðum og það veitir vegna eigin þjónustu.

2500. Við allt sem að framan getur má einnig bæta að mikilvægt er að taka tillit til þess að markaðsgreiningar og álagning kvaða á fyrirtæki sem útnefnd eru með umtalsverðan markaðsstyrk fer samkvæmt lögbundnu ferli sem gerir ráð fyrir víðtæku samráði við markaðsaðila og aðkomu bæði SE og ESA. Að mati FST er ekki tækt að aftengja hið lögbundna ferli með því að leggja sátt Mílu við SE til grundvallar sem einu kvaðabindingu Mílu á heimtauga og bitastraumsmörkuðum.

2501. Markaðir 3a og 3b eru skilgreindir í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016. Í tilmælunum er sérstaklega tekið fram að viðkomandi markaðir uppfylli almennt skilyrði þess að þörf sé á að beita sértækum kvöðum skv. fjarskiptalögum til þess að stuðla að aukinni samkeppni og að innlent og samevrópskt regluverk um samkeppni dugi ekki eitt og sér til þess að taka á greindum samkeppnisvandamálum.⁴¹²

2502. Þá liggur í augum uppi að skilyrði sáttarinnar voru aldrei hugsuð til þess að leysa *ex ante* eftirlit FST af hólmi. Má sjá þessa afstöðu endurspegluð í 12. gr. skilyrða sáttarinnar þar sem fram kemur að sáttin hafi engin áhrif á lögsögu FST skv. lögum nr. 75/2021 um þau atriði er heyra undir fjarskiptalög nr. 70/2022 og afleiddar reglur eða ákvarðanir á grundvelli fjarskiptalaga, svo sem álagðar kvaðir vegna markaðsgreininga og umtalsverðs markaðsstyrks. Allt frá árinu 2013 hafa sáttir SE gagnvart Símasamstæðunni, og frá 2022 sérstaklega gagnvart Mílu, gilt samhliða kvöðum af hálfu FST, án þess að athugasemdir hafi verið gerðar við það af hálfu ESA eða að reynt hafi á það gagnvart úrskurðarnefnd eða dómstólum.

⁴¹² Tilmæli ESA um viðkomandi markaði frá 2016, mgr. 11.

2503. Þau skilyrði sem SE kann að setja fyrir samþykki samrunamála geta verið allt önnur eða mismunandi en þær kvaðir sem FST leggur á fjarskiptafyrirtæki á grundvelli markaðsgreininga, t.d. eru þær aðgangs- og jafnræðiskvaðir sem lagðar eru á Mílu á grundvelli fjarskiptalaga, útfærðar með ítarlegri hætti en sambærileg skilyrði sem sett eru af SE. Því til viðbótar er ákveðinn eðlismunur á því hvernig stofnanirnar tvær haga eftirliti sínu með því að kvaðir séu virtar, en FST hefur virkt eftirlit með því að kvöðum sé framfylgt og hefur á umliðnum árum margoft þurft að taka ákvarðanir sem varða brot á slíkum kvöðum. Í tilviki sáttarinnar er kveðið á um skipan óháðs eftirlitsaðila. Á gildistíma fyrri sáttar sem Míla var aðili að frá 2013, sem endurskoðuð var 2015, og gildi þar til framangreind sátt tók gildi á árinu 2022, var skipuð 3 manna eftirlitsnefnd. Á þessum árum komst nefndin aldrei að niðurstöðu um að Símasamstæðan hafi brotið gegn sáttinni, þrátt fyrir fjölda kvartana markaðsaðila og ákvörðun SE um brot á sáttinni á árinu 2020 (Enski boltinn). Reynsla af slíkum eftirlitsnefndum eða eftirlitsaðilum er því að mati FST ekki sérlega góð. Þá hafa sáttir SE við Mílu, sem þá var hluti af Símasamstæðunni, ekki komið í veg fyrir samkeppnishamlandi hegðun eins og ákvarðanir FST bera með sér.

2504. Loks má líta til þess að í ákvörðun SE í máli nr. 24/2023 var m.a. tekin afstaða til áhrifa breytinga á markaði eftir að sölu Mílu til Ardian og sátt við SE tæki gildi. Í ákvörðuninni segir að samþykki SE á kaupum Ardian á Mílu, á grundvelli skilyrða um breytingar á heildsölusamningi Símans og Mílu og nýrra skilyrða í starfi Mílu á innviðamarkaði, leyfi ekki sjálfkrafa þá ályktun að ekki sé ástæða til að verja samkeppni á þeim mörkuðum sem Síminn starfi á eftir sölu⁴¹³. Má ætla að slíkt hið sama eigi við um Mílu en í ákvörðuninni er einnig komist að þeirri niðurstöðu að áframhaldandi rík hagsmunatengsl séu á milli félagana sem hefur eðli málsins samkvæmt áhrif á þá markaði sem fyrirtækin starfa á. Er því ekki hægt að fullyrða að samkeppnisvandamálum sem leiddu af samrunanum hafi verið að fullu eytt með sáttinni á þeim mörkuðum sem hér um ræðir.

2505. Þá er mikilvægt að horfa til þess að framangreind sátt SE og Mílu getur tekið breytingum eða að hún verði felld niður, enda er kveðið á um slíka endurskoðunarheimild í 11. gr. hennar. Þar segir m.a. að fengnu erindi Mílu skuli SE taka rökstudda afstöðu til þess hvort nauðsynlegt sé að viðhalda hvaða skilyrði sem er í sáttinni. Skal SE þá taka ákvörðun vegna erindisins innan 115 virkra daga frá því að það berst. Taki SE ekki ákvörðun innan þess frests telst erindið samþykkt og viðkomandi skilyrði úr gildi fallið. Við mat á erindi skal taka afstöðu til þess hvort verulegar breytingar hafi orðið á viðkomandi fjarskiptamörkuðum hér á landi, t.d. vegna aðgerða eða ákvarðana FST. Míla hefur sterklega gefið í skyn að undanfögnu að félagið telji sáttina ósanngjarna og að félagið hyggist freista þess að fá henni breytt eða fellda niður. Ekki er að mati FST hægt að útiloka slíkt og því er nauðsynlegt að FST leggi slíkar kvaðir á Mílu, eins og aðra aðila sem teljast vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum, á þeim svæðum þar sem slík staða er uppi. Kvaðir FST geta svo leitt til þess að skilyrði sáttarinnar verði breytt eða felld niður, t.d. á tilteknum landsvæðum.

2506. Samandregið má því segja að framangreind sátt Mílu við SE taki ekki á öllum þeim þáttum sem kvaðir af hálfu FST gera og er að mati FST nauðsynlegt að kvaðir skv. fjarskiptalögum hvíli á Mílu á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk samhliða framangreindri sátt Mílu við SE. Auk mismunandi inntaks þeirra kvaða sem FST hyggst leggja á annars vegar og skilyrða skv. sáttinni hins vegar, er framkvæmd þeirra

⁴¹³ Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli nr.24/2023, mgr. 230.

og eftirlit með allt öðrum hætti. Í kvöðum settum af FST felst t.d. mun meira viðvarandi eftirlit, FST getur brugðist hraðar við en SE, sem þarf að forgangsraða verkefnum sínum, sem og fyrirfram samþykki FST varðandi hinar ýmsu kvaðir.

8.3 Álagning kvaða á Mílu á markaði 3a

8.3.1 Almenn

2507. FST leggur sömu kvaðir á Mílu á öllum ofangreindum 26 sveitarfélögum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, nema í Fjallabyggð, Norðurþingi og Rangárþingi eystra þar sem FST hyggst leggja á kvöð um réttlát og sanngjörn verð varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum, en ekki hefðbundna kvöð um eftirlit með gjaldskrá eins og á hinum 23 landfræðilegu mörkuðunum.

8.3.2 Kvöð um að veita aðgang

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

2508. Skv. 1. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga getur FST mælt fyrir um að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu ef talið er að synjun um aðgang eða óréttmætir skilmálar og skilyrði, sem hafa svipuð áhrif, muni hamla því að til verði sjálfbær samkeppnismarkaður á smásölustigi og verði ekki til hagsbóta fyrir endanotendur.

2509. Ákvæðið samsvarar að miklu leyti 28. gr. eldri fjarskiptalaga nr. 81/2003. Helsti munurinn er sá að FST ber að hvort að aðgangur að mannvirkjum geti dugað áður en ákveðið er að beita kvöð um aðgang að fjarskiptanetum og þjónustu. Ákvæðið er innleiðing á 73. gr. tilskipunar (ESB) 2018/1972 (Kóðinn).

2510. Af framangreindu er ljóst að mikilvægt er, áður en ákvörðun er tekin um beitingu 48. gr., að FST meti hvort kvaðir um aðgang að mannvirkjum skv. 47. gr. fjarskiptalaga geti dugað sem hófleg leið til þess að stuðla að samkeppni og tryggja hagsmuni endanotenda. Kemur þetta skýrt fram í 5. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga.

2511. Ákvæði 1. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga fjallar um að FST geti lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun mannvirkja, þar á meðal byggingum eða inngöngum að byggingum, lagnaleiðum í byggingum, loftnetum, turnum og öðrum burðarvirkjum, ef markaðsgreining bendir til þess að synjun aðgangs eða setning óréttmætra skilyrða fyrir aðgangi hindri sjálfbæra samkeppni og gangi gegn hagsmunum endanotenda.

2512. Í því samhengi athugast að í kafla 7.5.2.3 hér að framan, þar sem fjallað var um samkeppnisvandamál á markaði 3a, var komist að þeirri niðurstöðu að fyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði getur haft tilhneigingu til þess að synja fyrirtækjum, sem eru í samkeppni við fyrirtækið á fráliggjandi mörkuðum eða mögulegum nýjum keppinautum, um aðgang að heildsöluþjónustu, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samkeppni eða gera samkeppnisaðilum a.m.k. erfiðara fyrir í samkeppninni. Slík hegðun getur

fast í algerri synjun um aðgang eða að aðgangur er veittur með svo óaðgengilegum kjörum, þ.m.t. verðum, að jafna má við synjun. FST taldi að Míla gæti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum sem félagið býr yfir umtalsverðum markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna megi til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b.

2513. Samkvæmt frumvarpi því er varð að fjarskiptalögum gerir 47. gr. smærri fjarskiptafyrirtækjum kleift að leggja sín eigin net án þess að þurfa að fara í sérstaka mannvirkjagerð. Til dæmis gæti aðgangur að rörum og lagnaleiðum verið mjög gagnlegur við uppbyggingu nýrra fjarskiptaneta þar sem það sparar fjarskiptafyrirtæki vinnu við skurðgröft og dregur jafnframt úr þeim óþægindum sem síendurteknar framkvæmdir geta valdið. Enn fremur kemur fram að áhersla sé lögð á að skoða þessa kvöð á undan öðrum í samræmi við þau markmið frumvarpsins að stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta og auka samkeppni milli neta.⁴¹⁴

2514. Af framangreindu leiðir að FST telur nauðsynlegt til þess að uppfylla markmið fjarskiptalaga, þ.m.t. til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem hún hefur ekki átt sér stað og jafnvel að stuðla að uppbyggingu samhliða ljósleiðarneta þar sem það getur reynst hagkvæmt, að leggja þá kvöð á Mílu að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að mannvirkjum, þ.m.t. að rörum og lagnaleiðum, á þeim landfræðilegu mörkuðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Nánari útfærsla á þessari kvöð er að finna í kafla 8.2.2.6 hér að neðan. Telur FST þessa kvöð ekki óhóflega miðað við mikilvægi hennar, en hún mun að sjálfsögðu aðeins gilda á þeim svæðum þar sem Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk. Þess má geta að FST leggur slíka kvöð einnig á Tengir og Ljósleiðarann á þeim svæðum þar sem þau fyrirtæki eru með umtalsverðan markaðsstyrk.⁴¹⁵

2515. Varðandi mat á því hvort kvöð um aðgang að mannvirkjum geti dugað sem hófleg leið til þess að stuðla að samkeppni og tryggja hagsmuni endanotenda ber að líta til þess að 47. gr. fjarskiptalaga er innleiðing á 72. gr. Kóðans. Þar sem framangreint felur í sér nýmæli getur reynst gagnlegt að líta til tilmæla framkvæmdarstjórnar ESB um viðeigandi markaði frá desember 2020 og vinnuskjals í tengslum við þau, en framangreint tilmæli voru uppfærð eftir gildistöku Kóðans.

2516. Tilmælin fjalla m.a. um að samkvæmt 72. gr. Kóðans geti fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld lagt á kvöð um aðgang að mannvirkjum sem sjálfstætt úrræði á viðkomandi heildsölumarkaði en taka skuli slíka kvöð til athugunar áður en aðrar aðgangsskyldur eru lagðar á.⁴¹⁶

2517. Í vinnuskjali því er fylgdi framangreindum tilmælum segir að þegar fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld taki tillit til þess hvort viðeigandi markaðir þurfi á *ex ante* kvöðum að halda verði að taka tillit til skuldbindinga sem leiða af öðru regluverki og hvaða áhrif það hefur á markaðinn. Í samhengi við 72. gr. Kóðans, sbr. 47. gr. fjarskiptalaga, er sérstaklega vísað til skuldbindinga sem leiða af Broadband Cost Reduction Directive 2014/61/EU (hér eftir

⁴¹⁴ Alþingistíðindi, 152. löggjafarþing, þingskjal 666 – 461. mál, um 47. gr.

⁴¹⁵ Vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðeigandi markaði, SWD(2020) 337 final, dags. 18. desember 2020.

⁴¹⁶ Leiðbeiningar framkvæmdarstjórnarinnar um viðeigandi markaði frá 18. desember 2020, mgr. 28.

„BCRD“).⁴¹⁷ Sú tilskipun var innleidd í íslensk lög þann 29. október 2019 með lögum nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta, en lögin tóku gildi þann 1. janúar 2020. Markmið gerðarinnar er að ýta undir uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta með því að gera fyrirtækjum kleift að samnýta efnisleg grunnvirki og þannig geta fyrirtæki byggt upp net fyrir lægri kostnað. Gerðin fyrirskipar öllum netrekendum (ekki aðeins fjarskiptafyrirtækjum) að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að efnislegum grunnvirkjum og upplýsingum um þau með sanngjörnum skilmálum og skilyrðum fyrir sanngjarnt endurgjald. Einungis má synja aðgangsbeiðni á grundvelli hlutlægra, gagnsærra og hóflegra ástæðna.

2518. Mörg ríki í Evrópu hafa tekið þetta til skoðunar og komist að þeirri niðurstöðu að tilskipun sé ekki fullnægjandi ein og sér til þess að tryggja skilvirkan aðgang að rörum og lagnaleiðum fjarskiptafyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og hafa því einnig lagt á kvaðir um slíkan aðgang í markaðsgreiningum sínum eftir að umrædd tilskipun var komin til framkvæmda.⁴¹⁸ Vísa má til þess að í markaðsgreiningu DBA í Danmörku á viðkomandi markaði frá 2017 lét ERST hjá liggja að leggja slíka kvöð á TDC, sem var útnefnt fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk þar í landi. Framkvæmdastjórn ESB gerði athugasemdir við það.⁴¹⁹ Í máli Tékklands frá 2018 gerði framkvæmdastjórn ESB athugasemdir við það að CTÚ, tékkneska fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldið, legði ekki kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá meðfram slíkri aðgangskvöð.⁴²⁰

2519. FST telur að umrædd lög frá 2019 tryggi ekki, ein og sér, skilvirkan og árangursríkan aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu, m.a. vegna þess að þar skortir heimild til að leggja á kvöð um kostnaðargreind verð. FST lagði umrædda kvöð um aðgang að rörum og lagnaleiðum á Mílu upphaflega á árinu 2014. Reyndist sú kvöð ekki árangursrík til að auka aðgengi keppinauta Mílu að rörum og lagnaleiðum félagsins, m.a. vegna þess að kvöðin var mjög almennt útfærð. Íðulega bar Míla fyrir sig að eiga ekki slík mannvirki á tilteknum stöðum eða að ekki væri pláss í þeim. Svo kom í ljós að Míla virtist eiga slík mannvirki víða og fór að nota þau til eigin ljósleiðaravæðingar. FST styrkti þessa kvöð með ákvörðun sinni nr. 5/2021 og útfærði hana með nákvæmari hætti. Þrátt fyrir framangreint hefur meint hátt leiguverð sem Míla sett upp síðustu ár svo komið í veg fyrir aðgengi keppinauta Mílu að þessum mannvirkjum. FST hefur á síðustu misserum verið að vinna í kostnaðargreiningu á verðum

⁴¹⁷ Vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðeigandi markaði, SWD(2020) 337 final, dags. 18.12.2020, bls. 652 og 63.

⁴¹⁸ Nánar er fjallað um tékkneska málið í kafla 8.2.4.5 og vísast til þess. Sjá einnig í þessu samhengi umfjöllun neðst á bls. 63 og efst á 64 í vinnuskjali framkvæmdastjórnarinnar. Þar kemur m.a. fram að Búlgaría sé eina landið sem hefur talið að skuldbindingar sem leiða af BCRD séu fullnægjandi og hafa eftirlitsstjórnvöld aflétt kvöð um aðgang að mannvirkjum. Þess ber að geta að í Búlgaríu hefur WLA markaðurinn verið metin að fullu samkeppnishæfur.

⁴¹⁹ Sjá athugasemdir framkvæmdastjórnar ESB í máli C(2017) 4901 final. Á blaðsíðu 9 er gerð athugasemd um afturköllun aðgangskvaðar: „DBA proposes to withdraw the duct access obligation because it considers that the transposition of Directive 2014/61/EU (covering access to physical infrastructure) will be sufficient. The Commission notes that the current regulatory obligations on access to ducts in Denmark do not include a price control obligation (only an obligation to provide access on reasonable terms). The Commission invites DBA to re-consider whether the lack of such an obligation gives consistent buy-or-build signals to alternative operators, given that cost-oriented duct prices are integrated in the price controls for other forms of regulated access to be imposed on the SMP operator, and whether access on reasonable terms to be negotiated case by case, without a requirement of a clear reference offer, will be sufficient to promote infrastructure competition, wherever economically efficient, through access to passive infrastructure.“

⁴²⁰ Í kafla 8.2.4 verður fjallað frekar um þetta mál og vísast til þess.

Mílu fyrir slíkan aðgang og er mikilvægt að þeirri vinnu ljúki sem fyrst svo unnt sé að finna sanngjarnt og eðlilegt leiguverð fyrir aðgang að slíkum innviðum.

2520. Þá ber einnig að líta til þess að á Íslandi hefur aldrei reynt á lög nr. 125/2019 að því er varðar fyrirliggjandi efnisleg grunnvirki og því er ekki hægt að álykta að skuldbindingar sem af þeim leiða komi í stað vel útfærðrar kvaðar um aðgang að mannvirkjum samkvæmt 47. gr. fjarskiptalaga og eftir atvikum kvöð um kostnaðargreind verð fyrir slíkan aðgang. Þá telur FST að þau lög séu árangursríkari í þeim tilvikum sem fjarskiptafyrirtæki óska eftir aðgangi að efnislegum grunnvirkjum annarra aðila en fjarskiptafyrirtækja, t.d. veitufyrirtækjum, en í þeim tilvikum sem fjarskiptafyrirtæki óskar eftir aðgangi að t.d. rörum og lagnaleiðum samkeppnisaðila á fjarskiptamarkaði. Vilji fyrirtækja til að veita aðgang er eðli málsins meiri þegar ekki er um samkeppnisaðila að ræða.

2521. Einnig ber að geta þess að umrædd BCRD tilskipun og lögin frá 2019 fólu aðeins í sér lágmarks samræmingu í þessu sambandi. Þar er aðeins kveðið á um aðgengi fjarskiptafyrirtækja að lágmarksupplýsingum frá rekstraraðilum slíkra innviða hvað fyrirliggjandi innviði varðar. Í beiðni fjarskiptafyrirtækja þarf jafnframt að tilgreina á hvaða svæði viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hyggst byggja upp háhraðanet. Því er þetta eins konar „ad hoc“ ákvæði.

2522. Í 2. mgr. 7. gr. laganna frá 2019 er vísað til þeirrar skyldu rekstraraðila slíkra mannvirkja að verða við öllum réttmætum beiðnum um aðgang að efnislegum grunnvirkjum skv. sanngjörnum og eðlilegum skilmálum og skilyrðum, þ.m.t. verði. Með hliðsjón af aðstæðum gætu nokkrir þættir haft áhrif á skilyrði fyrir slíkum aðgangi, t.d. viðbótarkostnaður vegna viðhalds og breytinga, fyrirliggjandi verndarráðstafanir sem gera þarf til að takmarka neikvæð áhrif á öryggi og áreiðanleika neta, fyrirkomulag vegna bótaábyrgðar ef um skemmdir er að ræða, notkun opinberra styrkja til að byggja grunnvirkið, þ.m.t. sérstakir skilmálar og skilyrði sem tengjast styrknum eða kveðið er á um í landslögum í samræmi við reglur EES-réttar, getan til að afhenda eða veita aðstöðu í grunnvirki til að uppfylla skyldur um veitingu opinberrar þjónustu, takmarkanir sem stafa af landsákvæðum sem miða að umhverfisvernd, lýðheilsu og almannaöryggi eða til að uppfylla markmið skipulagsáætla.

2523. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laganna er rekstraraðila slíkra mannvirkja heimilt að synja um aðgang að tilteknum efnislegum grunnvirkjum af hlutlægum ástæðum. Einkum getur efnislegt grunnvirki verið tæknilega óhentugt vegna sérstakra aðstæðna sem varðar grunnvirkið sjálft svo sem vegna vöntunar á rými á þeim tíma eða vegna þarfa í framtíðinni sem sýnt er fram á með fullnægjandi hætti, t.d. fjárfestingaráætlunum eða öðrum gögnum. Við sérstakar aðstæður getur sameiginleg notkun á grunnvirki teflt í tvísýnu öryggi eða lýðheilsu, áreiðanleika og netöryggi, þ.m.t. mikilvægra landsbundinna grunnvirkja. Þá er einnig mögulegt að veitingu þeirrar þjónustu sem fyrir er sé stofnað í hættu með veitingu aðgangs að sama grunnvirki.

2524. Þá er kveðið á um það í 4. mgr. 7. gr. laganna að synjun skuli liggja fyrir innan tveggja mánaða frá viðtökudegi fullbúinnar beiðni. Þá er hægt að vísa synjun til FST til úrlausnar.

2525. Að öllu ofangreindu er ljóst að framangreind lög frá 2019 duga ekki ein og sér til að stuðla að útbreiðslu háhraðaneta hér á landi og því þurfi að koma til kvöð um aðgang að rörum og lagnaleiðum á Mílu á þeim svæðum þar sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk.

Framangreind lög hafa reynst of þung í vöfum og FST hefur ekki fengið nein mál í tengslum við ákvæði 7. gr. til meðferðar, en hefur heyrt þær raddir frá fjarskiptafyrirtækjum að þau séu í raun ónothæf til að ná þeim tilgangi sem þeim er ætlað. Ljóst er að fjarskiptafyrirtæki sem fá slíka beiðni frá samkeppnisaðila sínum geta með ýmsum hætti reynt að hafna beiðni eða tefja málin þannig að hið áhugasama fyrirtæki missi áhugann. Fjarskiptamarkaður er kvikur og því geta fjarskiptafyrirtæki sem eru í uppbyggingu fjarskiptaneta ekki beðið í marga mánuði eða jafnvel ár til að bíða úrlausnar slíkra beiðna.

2526. Í vinnuskjalinu eru talin upp fleiri atriði sem fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld gætu litið til, þ.e. aðgangstilboð sett fram í viðskiptalegum tilgangi (e. commercial access offer), aðgangur sem hefur verið skyldaður samkvæmt 61. gr. Kóðans, sbr. 38. gr. fjarskiptalaga, eða fyrirhugaðan skyldubundinn aðgang að öðrum heildsöluaðföngum. Þá kemur fram að í ljósi markaðsþróunar ættu fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld að taka tillit til þess hvort það væri efnahagslega og tæknilega hagkvæmt fyrir rekstraraðila að setja upp eða nota mannvirki sem byggist á aðgangi á rörum og lagnaleiðum í samkeppni við fyrirtæki með umfangsmikinn markaðsstyrk.⁴²¹

2527. Hér ber að nefna að FST hefur ekki fengið upplýsingar um tilvist tilboða um aðgang að mannvirkjum sem sett hafa verið fram í viðskiptalegum tilgangi og ekki eru tilkomin vegna gildandi kvaða. Þá hefur FST ekki lagt þá skyldu á Mílu að veita aðgang að mannvirkjum sínum eða netþáttum á grundvelli 38. gr. fjarskiptalaga. Auk þess eru ekki uppi áform um að leggja kvaðir á önnur heildsöluaðföng sem taka með fullnægjandi hætti á greindum samkeppnisvandamálum hvað aðgang að rörum og lagnaleiðum varðar. Ljóst er að Míla hefur yfir að ráða aðstöðu í símsstöðvum og tækjahúsum víða um land sem er afar mikilvæg og getur verið erfitt fyrir önnur fjarskiptafyrirtæki að koma sér upp. Hýsing búnaðar í þessari aðstöðu er því oft á tíðum ómissandi fyrir þau fjarskiptafyrirtæki sem leigja eða hafa mögulega áhuga á að leigja aðgang að heimtaugum Mílu, sem og fyrir þau fyrirtæki sem vilja þjóna slíkum leigjendum heimtauga með samböndum eða öðrum gagnaflutningi sem nauðsynlegur er fyrir þá þjónustu sem veitt er yfir heimtaugarnar. Ennfremur getur aðgangur að slíkri aðstöðu, sem og aðgangur að rörum og lagnaleiðum, verið mikilvægur á svæðum þar sem aðeins einn aðili rekur fjarskiptanet, eða að fjarskiptanet annarra aðila ná til takmarkaðs fjölda innan svæðisins, til þess að greiða fyrir samhliða útbreiðslu annars fjarskiptanets þar sem það er fjárhagslega fýsilegt. Af öllu framangreindu leiðir að FST telur að þau atriði sem talin eru upp í tilmælunum standi ekki í vegi fyrir því að kvaðir um aðgang að netum og þjónustu skv. 48. gr. verði lagðar á Mílu á þeim svæðum þar sem félagið nýtur umtalsverðs markaðsstyrks á markaði 3a, samhliða kvöð um aðgang að mannvirkjum Mílu, sbr. 47. gr. fjarskiptalaga, og í raun telur FST mikilvægt að aðgangskvöð á Mílu á markaði 3a nái til hvoru tveggja.

2528. Að mati FST tekur kvöð um aðgang að mannvirkjum ekki á öllum greindum samkeppnisvandamálum, en í 48. gr. fjarskiptalaga kemur fram að FST geti mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu ef talið er að synjun um aðgang eða óréttmætir skilmálar og skilyrði, sem hafa svipuð áhrif, muni hamla því að til verði sjálfbær samkeppnismarkaður á smásölustigi og verði ekki til hagsbóta fyrir endanotendur. Líkt og kemur fram í kafla 7.5.2.3. telur FST að Míla, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum sem

⁴²¹ Vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðeigandi markaði, SWD(2020) 337 final, dags. 18.12.2020, bls. 65.

félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a eða eftir atvikum á 3b, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b. Auk þess að veita aðgang að heimtaugum, eða eftir atvikum aðgang að aðgangssleið 1 í bitastraumi, og tengdri aðstöðu, getur þetta einnig átt við um aðgang að rörum og lagnaleiðum og hýsingarkostum. Enn fremur er ljóst að Míla selur mjög lítið af heimtaugum í fastanetum sínum til ytri aðila, þrátt fyrir áralangar kvaðir þar að lútandi, þar sem flest fjarskiptafyrirtæki á smásölumarkaði fjarskipta hafa á síðustu árum kosið að kaupa bitastraumstengingar í stað heimtauga. Þetta stafar m.a. af nethögun Mílu sem nýtir sér PON kerfi á ljósleiðaraheimtaugum fyrirtækisins og að langmestu leyti VDSL nethögun á koparkerfi félagsins.

2529. Af öllu framangreindu leiðir að FST telur að aðgangur að mannvirkjum samkvæmt 47. gr. fjarskiptalaga, sbr. 33. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar, dugi ekki til til þess að mæta greindum samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði gagnvart Mílu á þeim svæðum þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Hins vegar telur FST mikilvægt að leggja slíkar kvaðir á Mílu á viðkomandi markaði á þeim svæðum meðfram kvöð um aðgang að netum og þjónustu Mílu á viðkomandi markaði, sem og öðrum kvöðum sem kveðið verður á um hér að neðan, til að freista þess að stuðla að ljósleiðaravæðingu þeirra svæða sem ekki hafa verið ljósleiðaravædd eða aðeins að hluta og jafnvel til þess að stuðla að innviðasamkeppni á þeim svæðum sem það er fjárhagslega raunhæft. Nánari útfærsla þessarar kvaðar er að finna í kafla 8.2.2.6 hér að neðan.

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

2530. Kemur þá til skoðunar hvort FST mæli fyrir um að Míla verði við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu skv. 48. gr. fjarskiptalaga, sbr. 34. gr. reglugerðarinnar, á viðkomandi markaði á þeim svæðum þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk. Slíkur aðgangur getur verið með ýmsum hætti, en skv. 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga má m.a. krefjast af fjarskiptafyrirtækjum að þau;

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

- i. bjóði aðgang að rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði til þess að tryggja samkeppni í framboði þjónustu,
- j. samtengi net eða netaðstöðu, eða
- k. veiti aðgang að tengdri þjónustu eins og auðkennis-, staðsetningar- og viðveruþjónustu.

2531. Við álagningu aðgangskvaðar er nauðsynlegt að leggja mat á hvort annars konar aðgangur að heildsöluaðföngum, annaðhvort á sama eða tengdum heildsölumarkaði, geti verið nægjanlegur til að takast á við viðkomandi samkeppnisvandamál. Í 4. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga segir að við ákvörðun um að leggja á skyldur skv. 1. og 2. mgr. skuli FST taka mið af eftirfarandi:

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

2532. FST hefur lagt mat á hvort skyldan um aðgang sé tæknilega og fjárhagslega raunhæf og einnig hvort það sé raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðsþróun og eðli þess aðgangs sem hér um ræðir. Niðurstaða FST er að í ljósi reynslunnar sé vel framkvæmanlegt fyrir Mílu að veita þann aðgang sem tillaga er um og byggist á eigin kopar- eða ljósleiðaraheimtaugum félagsins, a.m.k. í formi bitastraumsaðgangs með aðgangsleið 1 á markaði 3b eins og flestir aðgangsbeiðendur kjósa að kaupa í dag, enda byggist slíkur bitastraumsaðgangur m.a. á innri notum Mílu á undirliggjandi kopar- eða ljósleiðaraheimtaugum. Míla skal þó áfram veita aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Mílu sem byggðar hafa verið upp með ríkisstyrkjum.

2533. Varðandi það hvort raunhæft sé að notast við aðliggjandi aðgang í stað ofangreinds aðgangs, svo sem með aðgengi að rörum og lagnaleiðum, telur FST að síðastgreindur

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

2534. Þá telur FST það forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættunni sem fylgir fjárfestingunni að Míla veiti slíkan aðgang áfram, eftir atvikum með því að veita fullnægjandi bitastraumsaðgang um aðgangssleið 1 í stað heimtaugaaðgangs, en nú aðeins á tilteknum svæðum. Þessi heimild gildir þó ekki á varðandi ljósleiðaraheimtaugar Mílu sem notið hafa ríkisstuðnings. Greining þessi leiðir til þess að allar kvaðir eru afnumdar á Mílu á markaði 3a á svæðum þar sem um 80% íbúa landsins búa. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma lítið, og til þess fallnar að auka framboð á fjarskiptapjónustu á svæðum þar sem Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2535. Þá telur FST að önnur atriði sem kveðið er á um í 4. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, þ.e. væntanleg tækniþróun, þarfir á að tryggja tæknilegt hlutleysi, hvers kyns hugverkaréttindi eða framboð samevrópskrar þjónustu, hafi ekki þau áhrif að ekki teljist rétt að leggja slíkar aðgangskvaðir á viðkomandi markaði.

2536. Skv. a. lið 2. mgr. 48. gr. laga um fjarskipti getur FST krafist þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk veiti aðgang að einstökum hlutum neta eða aðstöðu, þ.m.t. aðgreindan aðgang að heimtaugum og heimtaugagreinum.

2537. FST viðheldur kvöð á Mílu um að verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um staðaraðgang á kopar- og ljósleiðaraneti, hvort sem um er að ræða fullan eða skiptan aðgang, ásamt aðgangi að tengdri aðstöðu og þjónustu á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a, eins og nánari grein er gerð fyrir í köflum 8.2.2.3-8.2.2.5 hér að neðan.

2538. Þar sem ekki er mögulegt að veita aðgang að efnislegri heimtaug, t.d. þar sem VDSL þjónusta með vigrun er til staðar eða á hluta ljósleiðaraheimtaugar í PON neti Mílu, skal Míla bjóða upp á VULA sýndarlausn sem komið getur að sömu notum eða staðbundinn bitastraumsaðgang samkvæmt aðgangssleið 1. Þó að aðgangur samkvæmt aðgangssleið 1 tilheyri markaði 3b telur FST að það sé í samræmi við meðalhóf að leyfa Míla að verða við aðgangsbeiðni að heimtaug, sérstaklega þar sem ekki er mögulegt að veita aðgang að efnislegri heimtaug, með bitastraumsaðgangi samkvæmt aðgangssleið 1 í stað VULA ef Míla kys svo. Kvöð um VULA aðgang hefur hvílt á Mílu um nokkurt skeið en enn hefur ekkert fjarskiptafyrirtæki nýtt sér þá þjónustu. Aðgangssleið 1 hefur verið vinsæl hjá

fjarskiptafyrirtækjum og svo virðist sem fjarskiptafyrirtæki séu almennt ánægð með gæði þessa aðgangs.

2539. Sanngjörn beiðni um fullan eða skiptan aðgang að heimitaug telst vera beiðni um heimitaug sem ekki verður í annarri notkun á þeim degi sem ný notkun er ráðgerð.

2540. Ljóst er að í kafla 4.2. komst FST að þeirri niðurstöðu að heildsölumarkaður 3a samanstandi af aðgangi að efnislegum tengingum í aðgangsnæti í kopar- og ljósleiðaranæti, ásamt samsvarandi sýndarnetslausnum sem uppfylla þau skilyrði sem lýst er í skýringum með tilmælum um viðkomandi markaði. Hér er um að ræða allar tengingar á ljósleiðara og koparnæti sem uppfylla fyrrgreind skilyrði og tilheyra sama heildsölumarkaði. Ekki er að mati FST ástæða til þess að aðgreina undirmarkaði eftir mismunandi tæknilausnum. Koparheimtaugar og ljósleiðara heimitaugar eru um margt frábrugðnar að gerð og möguleikum og verður því fjallað sérstaklega um hvora tegund neta fyrir sig, ásamt sýndarnetsaðgangi í köflum 8.2.2.3-8.2.2.5 hér að neðan.

8.3.2.3 Aðgangur að koparheimtaugum

2541. Skipta má aðgangi að koparheimtaugum í eftirtalda undirflokk:

- Fullur aðgangur⁴²². Inniheldur bæði aðgang að neðra og efra tíðnisviði heimitaugarinnar.
- Skiptur aðgangur⁴²³. Aðgangur fjarskiptafyrirtækis að efri hluta tíðnisviðs heimitaugarinnar með DSL eða samsvarandi tækni, en aðgangur að neðra tíðnisviði heimitaugarinnar er nýttur af öðru fjarskiptafyrirtæki á sama tíma fyrir talsímaþjónustu.
- Aðgangur að neðra tíðnisviði eingöngu. Aðgangur fjarskiptafyrirtækis að neðra tíðnisviði heimitaugarinnar eingöngu, en efra tíðnisvið er ekki í notkun á sama tíma.
- Aðgangur að efra tíðnisviði eingöngu (strípað DSL)⁴²⁴. Aðgangur fjarskiptafyrirtækis að efra tíðnisviði heimitaugarinnar, en neðra tíðnisviðið er ekki í notkun á sama tíma.

2542. Fullur aðgangur merkir að fjarskiptafyrirtæki tekur á leigu heimitaugina í heild, þ.e. allt tíðnisvið hennar. Þegar mismunandi fyrirtæki leigja aðgang að tíðnisviðunum tveimur telst það vera skiptur aðgangur en það þekkist að eitt fyrirtæki veiti talsímaþjónustu í neðra tíðnisviðinu og annar leigjandi heimitaugarinnar noti xDSL tæknina til að veita t.d. internettengingu á efri hluta tíðnisviðsins. Skipting tíðnisviðsins er útfærð með greinisíu (e. splitter). Áður en xDSL tæknin kom til sögunnar var heimitaugin nær eingöngu notuð fyrir talsíma. Svokallað "strípað DSL" hefur aukist á undanförunum árum sem felur í sér að heimitaug er aðeins notuð fyrir gagnaflutning, t.d. í formi internettengingar og/eða stafræns sjónvarps. FST hyggst leggja á kvaðir í samræmi við alla undirflokkana.

2543. Eins og áður hefur komið fram eru tveir staðlar xDSL algengastir hérlandis. Eru það ADSL og VDSL. VDSL er nýrri tækni með meiri flutningsgetu og er og þá eingöngu á heimitaugum

⁴²² e. „Fully unbundled loop“.

⁴²³ e. „Shared unbundled loop“.

⁴²⁴ „Naked DSL.“

Mílu. Í árslok 2022 voru 93% koparheimtauga með VDSL og tæplega 7% með ADSL en SHDSL tengingar voru hverfandi. Síminn er stórtækastur við veitingu smásölubjónustu um VDSL tengingar, með um 78% tenginga, Sýn leigir um 13% tenginga, Hringdu 5% og aðrir minna.

2544. Eins og fram hefur komið í greiningu þessari hefur koparheimtaugum fækkað jafnt og þétt á undanförunum árum. Í árslok 2022 voru þær 26.237, þar af 6.757 sem voru án bitastraumsþjónustu. Um mitt ár 2023 voru koparheimtaugar orðnar 24.035, þar af 3.017 sem voru án bitastraumsþjónustu. Þessi mikla fækkun á koparheimtaugum án bitastraumsaðgangs skýrist af stærstum hluta af því að Síminn hefur á undanförunum mánuðum og misserum verið að fasa PSTN kerfið út og lýkur því að mestu í árslok 2023. Má því búast við því að koparheimtaugum án bitastraumsþjónustu heyri að mestu leyti sögunni til í árslok 2023.

2545. Vegna þess að aðrar aðferðir þarf til að veita skiptan aðgang að VDSL þá mun verða fjallað um það sérstaklega eftir að fjallað hefur verið um hefðbundnari aðgangssleiðir að koparheimtaugum. Hvað xDSL, annað en VDSL, varðar skal Míla verða við umsóknum fjarskiptafyrirtækja um efra tíðnisvið koparheimtauga fyrir gagnaflutning jafnvel þó að neðra tíðnisviðið sé ekki í notkun fyrir talsímaþjónustu.

8.3.2.4 Aðgangur að hluta koparheimtaugar og sýndaraðgangur

2546. Almennt er aðgangskvöð að koparheimtaug útfærð með þeim hætti að aðgangur að heimtaugarhluta,⁴²⁵ t.d. í götuskáp, er hluti slíkrar aðgangskvaðar. Bitastraumskerfi sem þurfa styttri línulengdir nýta slíkan aðgang að hluta heimtaugar til að byggja upp kerfi sitt frá götuskáp til endanotenda. Slíkt á við í tilfelli VDSL kerfis eins og þess sem Míla rekur og nýtir í því skyni aðgang að hluta koparheimtaugar og aðstöðu í götuskápum félagsins.

2547. Eins og áður hefur komið fram þá getur það verið erfiðleikum bundið að veita fleiri en einum VDSL rekanda aðgang að götuskápum. Er það m.a. vegna plássleysis í götuskápum og vandkvæða og kostnaðar við að annaðhvort stækka skápa eða byggja fleiri við hlið þeirra sem fyrir eru. Einnig eru tæknileg vandamál til staðar, svo sem milliheyrluvandamál, þar sem VDSL merki mismunandi notenda hafa áhrif hvert á annað svo þjónustugæði allra notenda heimtauga í sama kapalknippi geta skerst. Vigrun (e. Vectoring) er tækni sem minnkar milliheyrlutruflanir og eykur þar með afkastagetu VDSL tenginga. Míla nýtir slíka tækni á stórum hluta koparnets síns.

2548. Til þess að koma til móts við þessar breyttu þarfir hafa flestar eftirlitsstofnanir í Evrópu brugðið á það ráð að leggja á kvaðir um opinn sýndaraðgang að hluta heimtaugar (VULA⁴²⁶ eða vULL). VULA gengur út á það að veita samband með virkum búnaði frá skiptistöð/símstöð (hnútpunkti⁴²⁷) að heimili endanotenda, en hefur jafnframt þá eiginleika sem sem sóst er eftir við leigu á heimtaugum, s.s. valfrelsi um tegund smásölubjónustu, tryggða bandbreidd og stjórnunarmöguleika.

2549. Það er ljóst að ef taka á tillit til þess að mögulegt sé að nýta vigrun við að auka afkastagetu VDSL tenginga og að tryggja markmið um opinn aðgang að þeim heimtaugum þar sem notast er við VDSL staðal með vigrun, þarf að viðhalda þeim kvöðum um aðgang að hluta

⁴²⁵ „sub-loop.“

⁴²⁶ Virtual Unbundled Local Access.

⁴²⁷ Aggregation Point.

heimtaugar og sýndaraðgang sem lagðar voru á Mílu í síðustu greiningu. Í þessu sambandi þarf sérstaklega að hafa í huga að fyrir utan Snerpu á Vestfjörðum er Míla nánast eina fjarskiptafyrirtækið sem veitir bitastraumsþjónustu með VDSL tækni á koparheimtaugum í dag.

2550. Þrátt fyrir að ekkert fjarskiptafyrirtæki hér á landi hafi fram til þess nýtt sér VULA lausn á koparheimtaugum Mílu, viðheldur FST samt sem áður þeirri kvöð á Mílu í markaðsgreiningu þessari, en eins og áður segir áformar Míla að ljúka útfösun koparnetsins í árslok 2028, þar sem mesti krafturinn verður í útfösuninni á síðust tveimur árunum. Er það á sama tíma og áætlaður líftími þessarar greiningar. Þurfi ekki að endurskoða markaðsgreiningu þessa, að hluta eða að öllu leyti, fyrr en að 5 árum liðnum, ættu kopartengingar ekki að koma við sögu í næstu greiningu viðkomandi heildsölumarkaða 3a og 3b.

2551. VULA felur í sér að veittur er aðgangur að heimtaug frá tækjarými/hnútpunkti til endanotenda á þann hátt að leigjandi sýndaraðgangs hafi fullan aðgang að viðkomandi VDSL kerfi og geti stýrt þjónustu við endanotendur á sama hátt og ræki hann eigið VDSL kerfi með öllum þeim tæknilegu og afkastalegu skilgreiningum sem þarf til að veita hvers kyns þjónustu yfir bitastraum, þ.m.t. IPTV. Hins vegar telur FST rétt, í ljósi þess að ekkert fjarskiptafyrirtæki hafi óskað eftir þessum aðgangi, að Mílu, þar sem ekki er mögulegt að veita aðgang að efnislegri heimtaug, verði heimilt að verða við aðgangsbeiðni að heimtaug með bitastraumsaðgangi samkvæmt aðgangsleið 1 (markaður 3b) í stað efnislegs aðgangs að koparheimtaugum eða VULA.

2552. Í þeim götuskápum þar sem VDSL búnaður er fyrir og Míla tryggir og ábyrgist að opnum sýndaraðgangi hafi verið komið á, veitir FST undanþágu frá kvöð á Mílu um aðgang að hluta heimtaugar á meðan opinn sýndaraðgangur er í boði, enda komi kvöð um opinn sýndaraðgang í stað aðgangs að hluta heimtaugar varðandi þær heimtaugar sem um ræðir. Þó verður Mílu heimilt að veita staðbundinn bitastraumsaðgang um aðgangsleið 1 í stað efnislegs aðgangs að koparheimtaugum eða VULA aðgangs, eins og fyrr greinir.

2553. Til þess að opinn sýndaraðgangur, VULA, sé fullnægjandi staðanga fyrir opinn aðgang að hluta heimtaugar skal neðangreindum 5 skilyrðum er varða þjónustu og aðgang vera fullnægt. Þau eru:

- *Aðgangur á hverjum stað* – Míla þarf að tryggja það að í hverjum þeim götuskáp þar sem VDSL er veitt fái samkeppnisaðilar aðgang að heimtaugum. Míla verður að halda uppi lifandi skráningu á þeim húsum sem eru VDSL tengd á hverjum tíma og veita aðgang að þeirri skráningu.
- *Aðgangur óháður þeirri þjónustu sem veitt er á línunni* – Míla má ekki gera upp á milli þess hvers eðlis þjónustan er sem gengur um línuna. Míla verður að tryggja að viðkomandi VDSL kerfi veiti hverjum þjónustuaðila samskonar straum þar sem í engu er gert upp á milli hvers eðlis þjónustan er (t.d. IPTV).
- *Ákveðin og fast skilgreind afkastageta línunnar* - Samkeppnisaðilar fái sömu þjónustu og bitastraumsdeild Mílu nýtur á hverjum tíma vegna VDSL þjónustu sinnar og fái ætíð þá afkastagetu sem skilgreind er í samningi.

- *Full stjórn á aðgangi og þjónustu/þjónustuskilgreiningum* - Þjónustuveitendur verða að fá aðgang að þeim kerfum sem skilgreina afkastagetu og þjónustu gagnvart endanotenda, svo sem hversu mikilli afkastagetu er varið í sjónvarp, síma o.s.frv., og að geta stýrt þeim tækni- og gæðaskilgreiningum sem hver þjónusta gerir kröfu um.
- *Full stjórn á notendabúnaði* - Viðkomandi VDSL kerfisrekandi þarf að útvega þjónustuveitendum beini (e. router) á sama verði og eigin smásala eða tengdur aðili fær hann. Beinirinn þarf að geta sinnt allri þeirri þjónustu sem að samkeppnisaðilinn vill veita yfir tenginguna, svo sem almenna internetþjónustu, talsíma yfir internet tengingu og stafrænt sjónvarp/myndleigu yfir internet tengingu (ISP, VoIP og IPTV/VoD). Einnig þarf samkeppnisaðili að fá fullan aðgang að slíkum beini til að geta stillt hann skv. þeim þjónustustöðlum sem hann gerir kröfu um. Ef viðkomandi VDSL kerfisrekandi (Míla) getur veitt þessa þjónustu/bitastraum á beini (e. router) í eigu samkeppnisaðila þá getur þessi krafa fallið niður.

2554. Þrátt fyrir að bitastraumsaðgangur samkvæmt aðgangssleið 1 (markaður 3b) sé staðbundinn aðgangur fellur sú þjónusta ekki undir markað 3a fyrir staðaraðgang með fasttengingu þar sem aðgangurinn uppfyllir ekki skilyrðið um fulla stjórn á aðgangi og þjónustu/þjónustuskilgreiningum (skilyrði 4). Aðgangssleið 1 hjá Mílu uppfyllir hins vegar öll hin skilyrðin. Kostnaðaruppbygging í gjaldskrá fyrir VULA gerir ráð fyrir frekar háum stofnkostnaði sem kemur til vegna þess að fara þarf í fjárfestingu til að veita þessa þjónustu. Því er ákveðin lágmarkshagkvæmni sem þarf hjá fjarskiptafyrirtæki til að það borgi sig að kaupa þessa þjónustu. Það eru fá fjarskiptafyrirtæki á þessum markaði og þau eru lítil í alþjóðlegum samanburði. VULA virðist því ekki henta þeim. Aðgangssleið 1 býður upp á þrjú sýndarnet fyrir almennt internet, fastlínusíma yfir IP (VoIP) og sjónvarpsdreifingu með IP (IPTV). Því má telja að í raun sé lítið aukið virði sem felst í því að velja VULA aðgang í stað aðgangssleiðar 1. Gæði tenginga eru almennt mikil og ekki verður séð að smásöluaðilar sjái tækifæri í því að fá aðgang að gæðaskilgreiningum tenginga til að geta aðgreint þjónustu sína frá þjónustu samkeppnisaðila á slíkum tæknilegum grundvelli. Því telur FST að það sé ekki til skaða fyrir fjarskiptafyrirtæki ef Mílu verður heimilt að veita staðbundinn aðgang um aðgangssleið 1 í stað VULA aðgangs þar sem ekki er mögulegt að veita aðgang að efnislegri heimtaug, enda hafa fjarskiptafyrirtækin sýnt þessum aðgangi lítinn áhuga. Þetta á sérstaklega við varðandi koparheimtaugar þar sem þeim fer stöðugt fækkandi og fyrir liggur að þær verði lagðar niður innan nokkurra ára, eða við lok líftíma þessarar greiningar.

2555. Kjósi Míla að nýta sér ekki ofangreinda heimild til að veita VULA eða aðgangssleið 1 er Mílu einungis heimilt að takmarka aðgang að og notkun á heimtaugum á grundvelli grunnkrafna er varða rekstraröryggi fjarskiptanetsins í neyðartilfellum, samstæði þess og í rökstuddum tilvikum rekstrarsamhæfni þjónustukerfa og verndun gagna, sbr. ákvörðun PFS frá 15. apríl 2005, þar sem Símanum var gert skylt að afgreiða flutningsbeiðnir Og fjarskipta (nú Vodafone) vegna ADSL-þjónustu.⁴²⁸

2556. Í ljósi ofangreinds viðheldur FST kvöðum á Mílu um aðgang fjarskiptafyrirtækja að koparheimtaugum félagsins á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Kvaðir um aðgang skulu einnig gilda fyrir hluta koparheimtauga, t.d. frá tengiskáp í götu inn í byggingu notenda. Ef VDSL búnaður hefur verið settur upp og fyrirhugað er að

⁴²⁸ Ákvörðunin var staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar Póst- og fjarskiptamála nr. 3/2005.

beita vigrun, eða vigrun er nú þegar beitt, skal Míla sjá til þess að veittur sé opinn sýndaraðgangur eða bitastraumsaðgangur með aðgangsléið 1, sbr. umfjöllun hér að framan.

8.3.2.5 Aðgangur að ljósleiðaraheimtaugum og sýndaraðgangur

2557. Vegna þess að eiginleikar og nethögun eru með öðrum hætti í ljósleiðaranetum en koparnetum er nauðsynlegt að fjalla sérstaklega um aðgangskvaðir á ljósleiðara.

2558. Hérlandis eru, eins og áður hefur komið fram, tvær tegundir ljósleiðaraneta, Point to Point (P2P) og Passive Optical Network (PON). Ljósleiðarinn og Tengir reka Point to Point net og sum smærri net í dreifbýli eru einnig af þeirri gerð. Míla rekur PON net, með svokölluðum GPON og XGS-PON bitastraumskerfum, á ljósleiðaraheimtaugum sínum.⁴²⁹ Míla rekur einnig P2P heimtaugar í nokkrum mæli, fyrst og fremst í dreifbýli þar sem félagið hefur keypt eða tryggt sér langtímayferráð yfir minni sveitanetum, þar sem uppbyggingin var að einhverju eða öllu leyti fjármögnuð með opinberum styrkjum.

2559. Í tilfelli beggja þessara nethagana þá er hver endanotandi með eigin ljósleiðaraheimtaug tileinkaða sér frá hnútpunkti/tækjarými. Í PON neti liggur svo bakfæðingarlína frá hnútpunkti/tækjarými til símastöðvar/tækjahúss. Hnútpunktur/tækjarými er yfirleitt frekar nálægt endanotanda, sérstaklega í PON högun. Í PON högun er hnútpunktur í formi óvirks ljósdeilis í götubrunni eða öðru sambærilegu rými, þar sem algengt er að 32, 64 eða 128 notendur tengjast. Í slíkum rýmum getur pláss verið mjög takmarkað, og oft ekki aðgangur að rafmagni eða kælingu og erfitt um aðgengi til að vinna við færslu stakra heimtauga milli heimtaugaleigjenda. Því getur verið erfitt um vik að leigja svarta ljósleiðaraheimtaug í slíku ljósleiðaraneti, en Míla býður þó upp á slíka leigu þar sem hægt er að koma því við, sérstaklega til fyrirtækja.

2560. Keppinautur netrekanda getur komið sér upp eigin bakneti til hnútpunktar/tækjarýmis og fengið ljósleiðaraenda endanotenda tengdan við sinn búnað. Einnig er mögulegt að leigja hjá Mílu bakfæðingarljóslínu sem liggur frá hnútpunkti til símastöðvar.

2561. Míla býður í dag upp á eftirfarandi aðgang að ljósleiðara í aðgangsneti:

- Ljósheimtaug: Einn ljósleiðaraþráður frá staðsetningu ljóstengigrindar þar sem Míla hefur síðasta ljósdeili til húskassa í staðfangi endanotenda. Þessi staðsetning er kölluð TOAL og er þar sem Míla á nægan forða til að veita P2P ljóstengingu til endanotenda.⁴³⁰

⁴²⁹ Míla hefur keypt eða tekið yfir rekstur margra smárra neta í dreifbýli og eru þau almennt með P2P högun, þó Míla byggir þar upp GPON bitastraumspjónustu.

⁴³⁰ Samkvæmt upplýsingum frá Mílu, í tengslum við markaðsgreiningu á viðkomandi mörkuðum sem lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021, þekkist það, aðallega í sveitanetum, að P2P ljósheimtaugar séu í útleigu, en aðeins er um örfáar heimtaugar að ræða. Hins vegar sé ekki tæknilega mögulegt að veita öðrum fyrirtækjum aðgang að ljósheimtaugum á ljósleiðaraneti með PON högun. P2P ljósheimtaugar eru því aðeins aðgengilegar á þeim stöðum þar sem Míla hefur ljósleiðaratengigrindur og hefur frá þeim stað í það minnsta einn ljósþráð fyrir hvert rými á viðkomandi svæði. Þetta á við um flest sveitakerfi og einnig að takmörkuðu leyti í þéttbýli, s.s. a Skagaströnd og í Leirvogstungu í Mosfellsbæ.

- Ljósheimtaug á PON-neti: Ljósleiðari frá endanotanda að tækjahúsi þar sem skil aðgangsnets og stofnnets eru. Ljósheimtaug í PON-neti er því hefðbundin ljósheimtaug ásamt ljósdeili og bakfæðingarljóslínu.
- Ljóslína (e. Dedicated fiber): Ljósleiðari (1 eða 2 þræðir) frá símsstöð/tækjahúsi til staðfangs endanotenda.
- Bakfæðingarljóslína (e. Backhaul fiber): Einn eða fleiri ljósleiðaraþræðir frá símsstöð/tækjahúsi í FDP, t.d. vegna VDSL2 búnaðar í götuskáp eða ljósdeila.⁴³¹

2562. Skiptur aðgangur að heimtaug er ekki eins fýsilegur á ljósleiðara og á koparneti. Það er þó vel framkvæmanlegt að nýta mismunandi þræði í ljósleiðaraheimtaugarstreng ef til staðar eru fleiri þræðir en notendur eru á hverjum stað. Ef til er forði ljósleiðara þannig að til staðar séu fleiri en einn ljósleiðaraþráður frá tækjarými/hnútpunkti til einhvers notanda gætu tveir eða fleiri bitastraumsveitendur veitt einu heimili eða fyrirtæki þjónustu á sama tíma, hver á sínum þræðinum. Í ljósi kostnaðar, sem fram kemur sem línugjöld á smásölumarkaði má þó telja ólíklegt að mörg heimili eða fyrirtæki muni kaupa þjónustu af mörgum netum samtímis.

2563. Fræðilega er mögulegt að skipta aðgangi að ljósleiðaraheimtaugum á PON aðgangskerfum með notkun mismunandi bylgjulengda (Wave Division Multiplex - WDM) fyrir aðgangsbeiðendur, en telja má ólíklegt að fram komi beiðni um slíkan aðgang á líftíma þessarar greiningar. Einnig má telja það líklegri þróun þjónustunnar að Míla nýti sér bylgjulengdartækni til að þróa frekar bitastraumsþjónustu sína um IP-MPLS kerfi félagsins, heldur en að fram komi nýtt fyrirtæki á bitastraumsmarkaði sem veiti Mílu samkeppni byggða á ljósleiðaraheimtaugum Mílu sjálfrar. Ný XGS-PON bitastraumsþjónusta Mílu er dæmi um slíka þróun. Þó FST telji ofangreindan skiptan aðgang að PON aðgangsnetum Mílu ólíklegan á líftíma greiningarinnar, hvílir slík aðgangskvöð samt sem áður áfram á Mílu samkvæmt greiningu þessari, komi fram málefnaleg, sanngjörn og eðlileg aðgangsbeiðni. Þó er Mílu veitt heimild til að leysa slíka aðgangskvöð með sýndarnetslausn (VULA) eða fullnægjandi bitastraumsaðgangi um aðgangsleið 1.

2564. Þar sem ljósleiðaraþráður er heill og óslitinn milli tækjarýmis/hnútpunkts og endanotanda er ómögulegt að tengja hann við búnað á viðkomandi leið. Það þýðir með öðrum orðum að aðgangur að hluta ljósleiðaraheimtaugar er í raun tæknilega ómögulegur. FST telur því ekki vera þörf á að setja aðgangskvöð á Mílu á hluta ljósleiðaraheimtaugar á milli hnútpunktar og notanda.

2565. Þjónustuaðilar sem vilja veita þjónustu í gegnum ljósheimtaugar Mílu þurfa að byggja upp eigið gagnaflutningskerfi með tilheyrandi búnaði og rekstri sem því fylgir. Þetta er m.a. búnaður eins og kerfismiðja, búnaður í tækjahúsum Mílu og endabúnaður notenda. Ekki hefur

⁴³¹ Að sögn Mílu, í tengslum við markaðsgreiningu á viðkomandi mörkuðum sem lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021, eru bakfæðingarljósleiðarar aðeins notaðir á þeim stöðum þar sem Míla hefur ljósleiðaratengigrindur í eða við götuskápa. Mílu var þá aðeins kunnugt um eitt dæmi þar sem aðili utan fyrrum Símasamstæðunnar hafi sett netbúnað í götuskápa, og þá í götuskáp við hliðina á götuskáp Mílu. Ef fjarskiptafyrirtæki óskaði eftir að nýta bakfæðingarljóslínu í tengslum við það, en Míla áréttaði að bakfæðingarljóslína væri í þessu sambandi nýtt í þeim tilgangi að komast að annað hvort tengigrind eða búnaði og ef það væri unnt að veita slíkan aðgang, þá stæði ekki á Mílu að veita bakfæðingarljóslínu. Ytri aðilar væru ekki að kaupa bakfæðingarlínur í dag (2021).

enn komið fram aðili sem leigir svartar ljósleiðaraheimtaugar af Mílu í einhverju teljandi magni í þeim tilgangi að keppa við fyrirtækið í veitingu bitastraumsþjónustu.

2566. FST viðheldur kvöð á Mílu um að veita staðaraðgang í ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Í boði skulu vera að lágmarki þær þjónustur sem er að finna í viðmiðunartilboði Mílu í dag, þ.e.a.s. ljósheimtaug frá hnútpunkti til endanotanda, ljósheimtaug á GPON, og bakfæðisljóslína frá tækjahúsi/símstöð að hnútpunkti. Í stað þess ofangreinds aðgangs getur Míla þó kosið að veita sýndarnetsaðgang (VULA, sbr. skilgreiningu hér að ofan í kafla 8.2.2.4) eða fullnægjandi bitastraumsaðgang að aðgangssleið 1. Míla skal þó áfram veita aðgang að ljósleiðaraheimtaugum félagsins sem byggðar hafa verið með ríkisstyrkjum. Ljósínur eru undir kvöðum á markaði 6 (nú markaður 4), en FST hefur nú hafið undirbúning að greiningu á þeim markaði og er stefnt að því að ljúka henni á árinu 2024.

2567. Komi fram sanngjarnar og eðlilegar beiðnir um annars konar staðaraðgang á ljósleiðaraneti Mílu skal Míla verða við slíkri beiðni ef aðgangurinn er tæknilega og efnahagslega fýsilegur. Hafni Míla slíkri aðgangsbeiðni skal greina FST frá því með tilheyrandi rökstuðningi og getur FST skorið úr um hvort veita skuli umræddan aðgang.

2568. Kjósi Míla að nýta sér ekki ofangreinda heimild til að veita VULA eða aðgangssleið 1 er Mílu einungis heimilt að takmarka aðgang að og notkun á heimtaugum á grundvelli grunnkrafna er varða rekstraröryggi fjarskiptanetsins í neyðartilfellum, samstæði þess og í rökstuddum tilvikum rekstrarsamhæfni þjónustukerfa og verndun gagna.

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

2569. FST komst að þeirri niðurstöðu í kafla 8.2.2.1 að nauðsynlegt sé að leggja þá kvöð á Mílu á markaði 3a, á þeim svæðum þar sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk, að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á mannvirkjum á grundvelli 47. gr. fjarskiptalaga. Þá ber að líta til þess að skv. g. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk hýsi eða samnýti tengda aðstöðu með öðrum hætti.

2570. Jafnframt má finna almennt ákvæði um að FST geti hvatt til samninga um samhýsingu eða annars konar samnýtingu á aðstöðu eða landareign í 35. gr. fjarskiptalaga. Ákvæðið er að mörgu leyti hliðstætt 25. gr. eldri fjarskiptalaga, þó eru þau tilfelli sem geta leitt til ákvörðunar FST nokkuð víðtækari en áður. Þá er ekki lengur skilyrði fyrir ákvörðun að öðrum fjarskiptafyrirtækjum sé ómögulegt að fá aðgang.⁴³²

2571. Það getur verið mjög kostnaðarsamt fyrir nýja netrekendur á heimtaugarmarkaði að byggja upp þá aðstöðu sem nauðsynleg er til að bjóða fullnægjandi net. Slíkur kostnaður er í mörgum tilvikum óafturkræfur. Til að dreifa slíkum uppbyggingarkostnaði milli hlutaðeigandi fyrirtækja er oft brugðið á það ráð að deila kostnaði vegna jarðvegs- og lagnaframkvæmda.⁴³³

⁴³² Alþingistíðindi, 152. löggjafarþing, þingskjal 666 – 461. mál, um 35. gr.

⁴³³ Sjá t.d. BEREC: Report on „Open Access“, February 2011, bls. 23.

2572. Frá því að fyrrnefnd ákvörðun FST lá fyrir þann 19. október 2021, hafa þó nokkur samfjárfestingarverkefni litið dagsins ljós. M.a. hafa Míla og Ljósleiðarinn framkvæmt slík samfjárfestingarverkefni varðandi tvöfalda ljósleiðaralagningu í Sveitarfélaginu Árborg, í Reykjanesbæ og í Sveitarfélaginu Ölfussi, auk þess sem slíkt stendur til í Vík í Mýrdalshreppi og á Kirkjubæjarklaustri í Skaftárhreppi, auk þess sem slíkt stóð til í Grindavíkurbæ, en í ljósi jarðhræringa þar er óljóst hvort af því verði í bráð a.m.k. Einnig hafa Míla og Tengir átt með sér slíkt samstarf í Húsavík og á Raufarhöfn í Norðurþingi.

2573. Varðandi framgang samstarfs Mílu og Tengis má vísa til umsagnar Tengis sem barst 22. október 2023 við frumdrög markaðsgreiningar. Í umsögninni var því komið á framfæri að félagið liti ekki á samstarfsverkefni við Mílu sem álitlegan kost miðað við fyrri reynslu. Ítrekað hafi komið upp vandamál og samskipti iðulega verið þung og erfið. Fram kemur að Míla hefði verið framkvæmdaraðili í þessum verkefnum og hagað framkvæmdum nokkurn veginn eftir eigin höfði og í raun hefði ekki farið fram neitt samtal eða samningaviðræður um ágreiningsefni félaganna. Að sögn Tengis setur [...]. Tengir útilokar þó ekki að félagið fari í frekari uppbyggingu á ljósleiðara í samstarfi við Mílu eða önnur verkefni.

2574. Þá má einnig taka fram að þar sem markaðurinn er mjög lítill hvað varðar fjölda endanotenda samanborið við flesta aðra innanlandsmarkaði á EES svæðinu, á sama tíma og landið er dreifbýlt í evrópsku samhengi, þá eru nýfjárfestingar áhættusamar og á færi fárra að byggja upp net í samkeppni við Mílu, auk þess sem slíkt tekur mjög langan tíma. Í kafla 7.5.2.4 var komist að þeirri niðurstöðu að líklegt sé að yfirburðir Mílu í markaðshlutdeild muni verða ríkjandi enn um sinn, sérstaklega á tilteknum landsvæðum, og ýmsar vísbendingar eru í þá átt að þeir yfirburðir gætu styrkst enn frekar á líftíma greiningarinnar, t.a.m. ef félagið fær Nova inn á net sín, sem ekki er ólíklegt.

2575. Framkvæmdastjórn ESB hefur einnig lagt áherslu á að markaðsaðilar láti eftirlitsaðilum í té upplýsingar um hvar mögulegt er að nýta rör- og lagnaleiðir og önnur mannvirki fyrir útbreiðslu næstu kynslóðar aðgangsneta (NGA).⁴³⁴ Í þeim tilgangi skulu eftirlitsaðilar beita sér fyrir því að þar sem framangreind aðstaða er fyrir hendi skuli hún vera öllum opin.⁴³⁵

2576. Í skýrslu BEREC frá 2019⁴³⁶ kom m.a. fram að Evrópa þarfnaðist verulegra fjárfestinga í næstu kynslóðar netum sem stutt gætu bandbreiðar þjónustur til að mæta þörfum heimila og fyrirtækja. Verulegur hluti fjárfestinga í slíkum netum fælist í raunlægum innviðum (e. physical infrastructure)⁴³⁷, sbr. t.d. rörum og lagnaleiðum og möstrum. Slík verkefni væru tíma- og

⁴³⁴ Commission Recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) bls. 4.

⁴³⁵ Commission Recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) bls. 12.

⁴³⁶ Sjá BEREC Report on Access to physical infrastructure in the context of market analyses, BoR (19) 94, frá 13. júní 2019. Þar var gerð könnun á fyrirkomulagi aðgangs að raunlægum innviðum í Evrópu.

⁴³⁷ Í skýrslunni voru raunlægir innviðir skilgreindir með sama hætti og í Broadband Cost Reduction Directive 2014/61/EU (BCRD). Sú tilskipun var innleidd í íslensk lög þann 29. október 2019 með lögum nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta, en lögin tóku gildi þann 1. janúar 2020. Mörg ríki í Evrópu hafa ekki talið að sú tilskipun sé fullnægjandi ein og sér til að tryggja skilvirkan aðgang að rörum og lagnaleiðum fjarskiptafyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og hafa því einnig lagt á kvaðir um slíkan aðgang í markaðsgreiningum sínum eftir að umrædd tilskipun var komin til framkvæmda. Vísa má til þess að í síðustu markaðsgreiningu ERST í Danmörku á viðkomandi markaði hefði ERST látið hjá liggja að leggja slíka kvöð

mannafílsfrek og oft háð leyfum. Oft væri ekki tæknilega og/eða fjárhagslega raunhæft að tvöfalda fyrirliggjandi raunlæga innviði. Ráðstafanir sem miðuðu að aukinni notkun fyrirliggjandi raunlægra innviða, minnkuðu vinnu við jarðvinnu- og lagnaframkvæmdir og lækkuðu þannig kostnað við útbreiðslu ljósleiðaraneta og flýttu slíkri útbreiðslu. Slíkar ráðstafanir stuðluðu síðan að aukinni samkeppni á fjarskiptamörkuðum og ykju jafnræði. Víða hefðu slíkar ráðstafanir skapað grundvöll fyrir keppinauta hinna markaðsráðandi aðila til að breiða út ljósleiðaranet í samkeppni við þá.

2577. Þar kom ennfremur fram að kvöð á aðila með umtalsverðan markaðsstyrk gæti verið mikilvæg til að stuðla að aukinni útbreiðslu ljósleiðaraneta. Þar kom fram að 26 ríki í Evrópu hefðu lagt slíka kvöð á með markaðsgreiningum, þar af 25 á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar. Flest ríki Evrópu hafa talið að framangreind tilskipun ESB frá 2014, um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðaneta, dygði ekki ein og sér til að efla virka samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi fjarskiptamörkuðum. Ennfremur gildir slík kvöð víðast bæði á aðgangsnetinu og varðandi bakfæðingartengingar (e. backhaul). Í endurskoðun sinni á tilmælum um viðkomandi markaði sem skyldu vera andlag fyrirframkvaða, sem lauk með útgáfu nýrra tilmæla þann 21. desember 2020, var framkvæmdastjórn ESB með til skoðunar hvort fjarskiptaeftirlitsstofnanir í Evrópu skyldu greina sérstakan markað fyrir raunlæga innviði. Í samráðsskjali ESB vegna þessarar endurskoðunar kom m.a. fram að áhersla fjarskiptaftirlitsstofnana í Evrópu á slíkar ráðstafanir hefði verið að aukast á síðustu árum. Í lokaútgáfu endurskoðaðra tilmæla frá 21. desember 2020, var horfið frá þeim áformum.

2578. Með ákvörðun PFS nr. 21/2014 lagði PFS slíka kvöð á Mílu. Með ákvörðun FST nr. 5/2021 var kvöðin útfærð með ítarlegri hætti en áður í ljósi þess að kvöðin hefði lítið verið notuð hér á landi. Markmiðið með nánari útfærslu var að tryggja og hraða útbreiðslu ljósleiðaraneta í dreifðari byggðum sem ekki njóta slíkra neta og freista þess að auka innviðasamkeppni á slíkum svæðum, en þar nýtur Míla víða yfirburðarstöðu á heildsölustigi og Síminn á smásölustigi. Telur FST enn til staðar þær aðstæður er voru við fyrri greiningu og því nauðsynlegt að viðhalda kvöð á Mílu um að hýsa eða samnýta tengda aðstöðu með öðrum hætti samkvæmt g. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a.

2579. Komi sú staða upp að fjarskiptafyrirtæki óski eftir að fá að setja nýjan streng í rör og lagnaleiðir Mílu, á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar og á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, sem ekki eru fullnýttar, skal Míla verða við þeirri beiðni, að því gefnu að hún sé eðlileg og sanngjörn. Komi fram málefnaleg beiðni um það frá áhugasömum netrekanda, sem telst eðlileg og sanngjörn, skal Míla útbúa gagnagrunn sem hefur að geyma nákvæmar upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða félagsins. Þar skal m.a. koma fram hvaða rör og lagnaleiðir eru lausar að hluta eða öllu leyti og geti þannig nýst fyrir slíkan aðgang. Gagnagrunnurinn skal m.a. sýna ofangreindar upplýsingar í kortaformi. Míla skal þá veita FST og áhugasömum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að umræddum gagnagrunni. Liggi eldri lagnir í rörum og lagnaleiðum Mílu sem ekki er þörf á lengur skal Míla fjarlægja þær, gegn eðlilegu gjaldi, ef slíkt gæti gert það að verkum að

á TDC, sem var útnefnt fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk þar í landi. Framkvæmdastjórn ESB gerði athugasemdir við það. FST telur að umrædd lög frá 2019 tryggi ekki, ein og sér, skilvirkan og árangursríkan aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu, m.a. vegna þess að þar skortir heimild til að leggja á kvöð um kostnaðargreind verð. Í framangreindum NGA tilmælum ESB frá 2010 er einmitt tekið fram að slík kvöð sé mikilvæg varðandi slíkan aðgang.

áhugasöm fjarskiptafyrirtæki geti þá nýtt sér umrædd rör eða lagnaleiðir. Náist ekki samkomulag getur FST ákvarðað eðlilegt endurgjald í því sambandi. Þá skal Míla, gegn eðlilegu gjaldi, sinna nauðsynlegum viðgerðum og endurbótum á rörum og lagnaleiðum svo þau geti nýst í þessum tilgangi. Náist ekki samkomulag milli Mílu og aðgangsbeiðanda um lagningu þráða í laus rör eða lagnaleiðir, gegn hæfilegu gjaldi getur FST ákvarðað það.

2580. Ofangreindur gagnagrunnur skal liggja fyrir eigi síðar en 3 mánuðum eftir að sanngjörn og málefnaleg beiðni hefur komið fram frá netrekanda varðandi slíkan aðgang á tilteknu svæði eða svæðum. Slík beiðni skal einskorðast við skýrt afmarkað/afmörkuð svæði, t.d. sveitarfélag, þorp/bæ eða hverfi, sem áhugi viðkomandi netrekanda beinist að hverju sinni.

2581. Eftir að hafa fengið ofangreind kortagögn og ofangreindar upplýsingar um rör og lagnaleiðir Mílu í hendur skal netrekandi sem áhuga hefur á að notast við laus pláss í þeim leggja fram pöntun um aðgang innan eins mánaðar frá því að hann fékk gögnin afhent og tiltaka eins nákvæmlega og kostur er um hvaða rör eða lagnaleiðir óskað er aðgangs að. Heildartími þessa ferlis skal því ekki vera lengra en 4 mánuðir. Míla skal ekki hefja vinnu við eigin lögn á ljósleiðaraþráðum á viðkomandi svæði sem netrekandi sýnir áhuga á eftir að beiðni er komin fram um að Míla veiti ofangreindar upplýsingar og þar til sá mánaðarfrestur er liðinn sem netrekandi hefur til að ákveða hvort hann nýti sér aðgang að þeim. Á umræddu tímabili eru umbeðin rör eða lagnaleiðir svæðisins því frátekin fyrir hinn áhugasama netrekanda. Eftir að pöntun er komin fram er Mílu óheimilt að leggja lagnir eða framkvæma einhverja þá vinnu við þau rör og lagnaleiðir sem pöntun nær til sem á einhvern hátt skerða umbeðinn aðgang netrekanda að þeim rörum og lagnaleiðum.

2582. Umrædd kvöð má þó ekki koma í veg fyrir eðlilega nýtingu Mílu á innviðum félagsins eða hefta ljósleiðarauppbyggingu Mílu. Hafi Míla tilkynnt formlega um ljósleiðaraútbreiðslu á umræddu svæði með a.m.k. 3 mánaða fyrirvara gildir umræddur forgangur aðgangsbeiðenda ekki. Míla þarf þá að tiltaka nákvæmlega hvaða staðföng eru undir og tímasetningu framkvæmda. Mílu er ekki heimilt að tilkynna um fyrirhugaðar framkvæmdir meira en 12 mánuði fram í tímann í þessu sambandi. Til að koma í veg fyrir að Míla misnoti þessa heimild til forgangs, getur FST, að ábendingu áhugasamra aðgangsbeiðenda, metið hvort útbreiðsluáform Mílu séu raunhæf. Getur FST þá m.a. kallað eftir afriti af samningum við verktaka og fjárhagsáætlanir vegna umræddra verkefna. Meti FST það svo að áform um framkvæmdir á einhverju svæði eða svæðum séu ekki raunhæfar innan umrædds 12 mánaða tímabils getur FST ákvarðað að það svæði eða þau svæði njóti ekki forgangs Mílu til framkvæmda.

2583. Ef rör og lagnaleiðir bjóða upp á að fleiri en einn aðili leggi ljósleiðaraþráð í þau er Mílu heimilt að leggja sinn þráð í þau á sama tíma og hinn áhugasami aðili gerir það.

2584. FST getur skorið úr um það hvort beiðni netrekanda um aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu telst sanngjörn og eðlileg beiðni ef ágreiningur rís um það milli Mílu og viðkomandi netrekanda.

2585. Það er ljóst að ofangreind kvöð mun framkalla einhvern kostnað og umstang hjá Mílu ef fjarskiptafyrirtæki sýna slíkum aðgangi áhuga á tilteknum svæðum. FST bendir þó á að kvöðin mun ekki gilda á svæðum þar sem Míla telst ekki vera með umtalsverðan markaðsstyrk,

en það á í dag við um svæði þar sem um 80% landsmanna búa. Þetta gerir kvöðina mun minna íþyngjandi en ef hún myndi gilda alls staðar.

2586. Til að auka virkni ofangreindrar kvaðar um aðgang að rörum og lagnaleiðum og til að stuðla útbreiðslu ljósleiðara á svæðum þar sem ljósleiðara skortir, og eftir atvikum að efla samhliða útbreiðslu ljósleiðaraneta þar sem það getur talist fjárhagslega raunhæft, viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að félagið skuli birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 3 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Kvöð þessi nær bæði til holugraftar og skurða, en viðgerðir eða endurnýjun einstakra heimtauga falla alla jafna ekki undir þessa kvöð. Kvöðinni er bæði ætlað að ná til heildaruppbyggingar þar sem engir innviðir eru í jörðu og til þeirra jarðvegs- og lagnaframkvæmda þar sem innviðir eru fyrir og verið er að leggja og/eða draga ljósleiðarataugar heim í hús sem og annarra framkvæmda tengda uppbyggingu og útbreiðslu á ljósleiðaraneta. Mílu er heimilt að stytta fyrirvara í auglýsingu niður í 2 mánuði ef Míla leggur aukarör í alla hluta viðkomandi framkvæmda, sem annað fjarskiptafyrirtæki gæti fengið aðgang að og tekið í notkun síðar.

2587. Auglýsing um fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir Mílu verður að vera nægjanlega ítarleg svo að aðilar sem hyggja á uppbyggingu og/eða útbreiðslu neta geti gert sér grein fyrir raunverulegu umfangi framkvæmdanna. Meðal annars skal auglýsing innihalda upplýsingar um hvort um sé að ræða lagningu nýrra innviða eða hvort nýta eigi fyrirbyggjandi innviði fyrirtækisins og tilgreina skal alla skurði og holur sem fyrirhugað er að gera ásamt upplýsingum um fyrirhugaðar tengingar strengja og hvort leggja eigi heimtaugar í einstaka hús (og þá hvaða hús).

2588. Míla skal koma á fót skjalfestu verklagi sem viðhafa skal þegar félaginu berst ósk um þátttöku í framkvæmd. Míla skal bregðast við öllum slíkum beiðnum og veita ítarlegri upplýsingar um framkvæmdirnar við fyrsta tækifæri, svo sem um nákvæmari framkvæmdartíma, áætlaðan kostnað við framkvæmdina, um frekari upplýsingar um nýtingu á aðstöðu fyrirtækisins o.fl. Þá skal Míla semja í góðri trú við fyrirtæki sem óska eftir aðgengi skv. c. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga á þeim svæðum þar sem fyrirtækið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a.

2589. Svo að kvöð um samnýtingu jarðvegsframkvæmda komi að notum og sé sanngjörn í þeim tilgangi að efla útbreiðslu ljósleiðaraneta og hvetja til innviðasamkeppni gildir kvöðin ekki á þeim svæðum þar sem fyrirbyggjandi eru innviðir, lagnaleiðir, eða rör, í eigu annars fjarskiptafyrirtækis en Mílu, sem gætu nýst slíkum aðila til lagningu ljósleiðara í samkeppni við Mílu.

2590. Míla hefur veitt aðstöðu, t.d. í byggingum, á grundvelli 35. gr. fjarskiptalaga. Þrátt fyrir það telur FST nauðsynlegt að leggja þessa skyldu á Mílu á grundvelli 2. mgr. 48. gr. sömu laga þar sem það getur skapast hvati fyrir fyrirtækið að hleypa ekki nýjum aðilum að aðstöðu sinni. Sanngjörn beiðni um samhýsingu telst vera beiðni um laust rými í húsnæði Mílu en undir slíka skilgreiningu getur einnig fallið beiðni sem hefur í för með sér stækkun/nýbyggingu húsnæðis.

2591. Að mati FST er skyldan til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu, eins og henni er lýst hér að framan, sanngjörn og skapar Mílu ekki verulegar fjárhagsbyrðar heldur veitir fyrirtækinu fremur möguleika á að nýta umfram afkastagetu. Auk þess sem greiðslur fyrir

slíkan aðgang veita Mílu tækifæri til að fá endurgreiðslu af fjárfestingu sinni. Þá hafa þessar kvaðir hvílt á Mílu um árábil, en nú munu þær aðeins gilda á þeim svæðum þar sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk og þar sem mikill minnihluti landsmanna býr. Þó er rétt að taka fram að FST er ekki að fella niður kvaðir sem lagðar voru á Mílu með ákvörðun PFS nr. 21/2015, dags. 12. ágúst 2015, um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14/2004) og ákvörðun PFS nr. 8/2014, dags. 6. maí 2014, um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína, hvað varðar aðgang að aðstöðuleigu Mílu á stofnlínumarkaði. Ef skylda til samnýtingar eða samhýsingar krefst breytingar eða stækkunar skal Míla koma til móts við eðlilegar og sanngjarnar beiðnir. Míla skal verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum um samhýsingu tilheyrandi búnaðar sem tengist þjónustu sem veitt er yfir ljós- og koparheimtaugar.

2592. Fyrirtæki sem leigja aðgang að netum og aðstöðu Mílu þurfa oft á tíðum að hafa aðgang að rafmagni fyrir búnað sem þau staðsetja í leigðri aðstöðu. Með vísan til h. liðar 2. mgr. 48. gr. viðheldur FST kvöð á Mílu um að útvega leigutökum aðgang að rafmagni og annarri ómissandi aðstöðu þar sem það er framkvæmanlegt, hvort sem viðkomandi leigutaki setur upp eigin mæli eða ekki, en það getur ráðist nokkuð af aðstæðum í hverjum tilviki fyrir sig.

2593. Skylda til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu leggst á Mílu varðandi þá aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða, þ.m.t. í byggingum, rörum og lagnaleiðum og annarri aðstöðu. Skyldan nær til beiðni sem er sanngjörn og eðlileg og hefur eins og áður segir ekki í för með sér mikla aukningu á fjárhagslegri byrði á Mílu. Náist ekki samkomulag milli aðila um aðgang til samnýtingar eða samhýsingar getur FST ákveðið kostnaðarviðmiðuð verð og sanngjörn skilyrði fyrir aðganginum. Um eftirlit með gjaldskrá fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu, sem og fyrir aðstöðuleigu, verður nánar fjallað í köflum 8.3.4.4 og 8.3.4.5 hér að neðan.

8.3.2.7 Aðgangur að annarri ómissandi aðstöðu

2594. FST telur nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Mílu að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á fleiri ómissandi þjónustubáttum, en þeim sem fjallað er um hér að framan, og aðgangsbeiðendur kunna að þurfa á að halda svo aðgangur að þeim báttum sem að framan greinir nýtist til fulls. Lög um fjarskipti gera ráð fyrir að hægt sé að skylda fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til þess að veita ýmsa tengda þjónustu sem nauðsynleg er til þess að leigutakar hafi full not af staðaraðgangi. Ýmsar heimildir af þessu tagi er að finna í 2. mgr. 48. gr. laganna.

2595. Með vísan til b. og f. liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga viðheldur FST kvöð um að Míla veiti öðrum fjarskiptafyrirtækjum opin aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja gagnvirka þjónustu eða sýndarnetsþjónustu.

2596. Með vísan til h. liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga leggur FST kvöð á Mílu um að félagið bjóði aðgangsbeiðendum þjónustu sem tryggir rekstrarsamhæfi enda á milli til notenda.

2597. Með vísan til i. liðar 2. mgr. 48. gr. viðheldur FST kvöð um að Míla veiti aðgang að stoðkerfum, rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði sem nauðsynlegar eru til þess að heimtaugarnar nýtist fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar og tryggir samkeppni í framboði fjarskiptaþjónustu. Slíkur aðgangur getur m.a. falist í eftirtöldu:

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

8.3.2.8 Flutningur úr eldri fjarskiptanetum (e. migration)

2598. Í ákvörðun FST nr. 5/2021, og áður í ákvörðun PFS nr. 21/2014, kom fram að þær kvaðir sem hvíldu á Mílu um aðgang að koparheimtaugum skyldu ekki falla niður þó Míla breytti uppbyggingu kerfa sinna yfir í næstu kynslóðar net, t.d. ef ljósleiðaralögn kæmi í stað koparheimtaugar (e. migration), nema að samkomulagi um feril yfirfærslunnar hefði verið náð og leigjandi heimtaugarinnar væri þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð heimtaugar í stað þeirrar eldri þegar yfirfærslan ætti sér stað. Næðist ekki slíkt samkomulag skyldi Míla tilkynna markaðsaðilum allar breytingar á fyrirkomulagi heimtaugaaðgangs sem líklegar væru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 5 ára fyrirvara.⁴³⁸ Víkja mætti frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki FST. Ef beiðni Mílu um slíka undanþágu væri talin eðlileg og sanngjörn myndi FST efna til samráðs meðal hagsmunaaðila. Ef engar efnislegar athugasemdir kæmu fram og hagsmunaaðilar hefðu aðgengi að staðgönguvörum og yrðu ekki fyrir óþarfa tjóni vegna flutnings milli kerfa myndi FST samþykkja slíka undanþágu. Ef Míla gerði breytingar á kerfum sínum væri mikilvægt að;

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

2599. Þá þyrfti að vera til staðar samningur um gæðatryggingu yfirfærslunnar og listi yfir lykil frammistöðupætti til að tryggja hagkvæmni yfirfærsluferilsins, nema vísbendingar væru um að slíkt væri óþarfi eða svaraði ekki kostnaði.

2600. Með nýjum fjarskiptalögum bættist við nýtt ákvæði í 60. gr. um flutning úr eldri fjarskiptanetum. Nánari útfærslu á því ákvæði er að finna í 45. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023. Hljóðar það svo:

⁴³⁸ Commission Recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) - bls. 43. Sjá enn fremur BEREC Common Position on best practice in remedies for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market – bls. 18.

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

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

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

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

- a. hafi komið á viðeigandi skilyrðum fyrir flutningnum, þ.m.t. að annar aðgangskostur sé tiltækur af a.m.k. sambærilegum gæðum og voru tiltæk í gegnum eldra netið sem gerir umsækjendum um aðgang kleift að ná til sömu endanotenda, og
- b. hafi fylgt skilyrðunum og ferlinu sem tilkynnt var í samræmi við þessa grein.

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

2601. FTS stofnaði sérstakt mál í málskerfi stofnunarinnar í febrúar 2023 til að kanna framkvæmd Mílu m.t.t. ofangreindrar 60. gr. fjarskiptalaga. Í bréfi FST til Mílu, dags. 20. febrúar 2023, kom fram að mikill vöxtur hefði verið í ljósleiðaraheimtaugum á landsvísu og Míla hefði verið í öflugri ljósleiðarauppbyggingu síðustu ár. Á sama tíma hefði kopartengingum í notkun hjá félaginu farið fækkandi. Mætti gera ráð fyrir því að áform Mílu um breytingu og uppbyggingu kerfa félagsins yfir í næstu kynslóðar net myndu ganga eftir.⁴³⁹ Þá kom fram að skv. ofangreindu lagaákvæði ættu fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að tilkynna FST fyrirfram og tímanlega um áform um niðurlagningu fjarskiptaneta að hluta eða öllu leyti. Ákvæðið byggði á 81. gr. Kóðans.

⁴³⁹ Í bréfinu vísaði FST til svars Mílu, dags. 22. september 2020, við fyrirspurn FST, dags. 7. september 2020, um áætlun félagsins um niðurlagningu kopars á næstu 10 árum, ásamt 196. mgr. í viðauka A við ákvörðun FST nr. 5/2021.

2602. Þá kom fram að framangreint lagaákvæði ætti við um fyrirætlanir fjarskiptafyrirtækis, sem bundið væri kvöðum, um að taka net úr notkun eða skipta því út. Sú skylda hvíldi á fyrirtækinu að tilkynna FST um slík áform með hæfilegum fyrirvara. Stofnunin ætti síðan að sjá til þess að unnið væri eftir skýrri tímaáætlun, viðkomandi aðilum væri tilkynnt um framkvæmdina með hæfilegum fyrirvara og að fullnægjandi aðgangur væri í boði í nýju neti. Með vísan til þessarar skyldu fjarskiptafyrirtækja og hlutverk FST, sem og 60. gr. fjarskiptalaga, kallaði stofnunin eftir eftirfarandi upplýsingum frá Mílu:

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

2603. Að lokum tók FST það fram að upplýsingar þessar væru einnig mikilvægar við markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og 3b, sem væri til vinnslu.

2604. Í svarbréfi Mílu, dags. 6. mars 2023, er fyrst tekið fram að koparheimtaugum Mílu hefði fækkað um 20% á árinu 2021 og úr 120.000 í 47.000 frá árunum 2016-2021. Þessi fækkun hefði verið viðvarandi og hefði þeim fækkað um 12.000 til viðbótar á árinu 2022.

2605. Þá kom fram að meðfylgjandi svarinu væri excel skjal sem hefði að geyma umbeðna tímaáætlun Mílu um útfösun koparnetsins. Míla áréttaði að um væri að ræða áætlun sem háð væri ýmsum utanaðkomandi þáttum sem haft gætu áhrif á hvernig útfösun koparnetsins myndi miða áfram. Í framangreindri áætlun Mílu kom fram að félagið hygðist ljúka við lokun koparnetsins eigi síðar en í árslok 2028, en að mesti krafturinn í útfösuninni yrði á árunum 2027 og 2028.

2606. Varðandi spurninguna um hvort viðskiptavinum hefði verið gerð grein fyrir fyrirætlunum Mílu í þessu sambandi vísaði félagið til áætlunar félagsins þar að lútandi, dags. 22. september 2022, sem grein hefði verið gerð fyrir í viðauka A við markaðsgreiningu Mílu sem endaði með ákvörðun FST nr. 5/2021. Þar komu fram áform Mílu um niðurlagningu kopars á næstu 10 árum. Þar hefði jafnframt komið fram að Míla hefði þá þegar, þ.e. í september 2020, kynnt fjarskiptafyrirtækjum þessa áætlun. Í samráðsferli varðandi framangreinda markaðsgreiningu, þ.e. í september 2021, hefði viðskiptavinum Mílu aftur verið gerð grein fyrir þessum áformum. Síðan þá hefðu átt sér stað regluleg samskipti á milli Mílu og hlutaðeigandi viðskiptavina hvað þetta varðaði. Liti Míla því svo á að viðskiptavinir félagsins væru vel upplýstir um fyrirætlanir Mílu um að leggja koparnetið niður. Hefði Míla í hyggju að senda viðskiptavinum aftur sérstakar tilkynningar, eins og ástæða væri til hverju sinni, tímanlega fyrir lokun hvers fasa/svæðis. Í einhverjum tilvikum kynni sérstök tilkynning að vera óþörf, t.d. ef engin notkun væri á umræddri símsstöð. Teldi FST að Mílu bæri að tilkynna viðskiptavinum um umræddar lokanir á kopartengingum með öðrum og frekari hætti, þá óskaði Míla eftir leiðbeiningum/upplýsingum um það.

2607. Varðandi þá spurningu hvort Míla hefði gert mat á áhrifum útfösunar koparnetsins á notendur, t.d. hvort allir notendur myndu hafa aðgang að ljósleiðaranetum félagsins eða annarra aðila, svaraði Míla því til að félagið hefði tímasett útfösunina þannig að í langflestum tilvikum væri gert ráð fyrir að ljósleiðaravæðingu yrði lokið þegar niðurlagning kopar færi fram. Þó mætti hugsanlega búast við að í einhverjum tilvikum væri kostnaður við ljósleiðaralagningu meiri en svo að það borgaði sig fyrir netrekanda að leggja ljósleiðara. Í þeim tilvikum væri gert ráð fyrir að endanotandi fengi fullnægjandi tengingu yfir farnet eða stæði til boða kostnaðarþátttaka við framkvæmdina. Í þessu sambandi mætti benda á að í einhverjum tilvikum væru frístundahús sem áður hefðu verið lögbýli með kopartengingu í notkun. Þau hefðu þá ekki verið styrkhæf vegna Ísland ljóstengt verkefnisins og hefðu því ekki ljósleiðara. Míla teldi að í slíkum tilvikum þyrfti endanotandi að færa sig í farnetslausnir. Í sambandi við tengingar í þéttbýliskjörnum þá byggist Míla við að ljósleiðaravæðing héldist í hendur við útfösunina eða að búast mætti við að góðar farnetstengingar væru eða yrðu í boði. Notendum ætti því að standa til boða sambærilegar eða betri tengingar þegar koparinn yrði lagður niður.

2608. Í kjölfar ofangreindra samskipta milli FST og Mílu lokaði FST framangreindu máli þann 3. apríl 2023, enda taldi stofnunin svör og áætlanir Mílu fullnægjandi.

2609. Með tölvupósti lögfræðings Mílu til FST, dags. 19. apríl 2023, óskaði Míla eftir upplýsingum er varða niðurlagningu koparnetsins og aðkomu FST í því sambandi, sbr. 2. mgr. 60. gr. fjarskiptalaga. Fram kom að Míla hefði haldið FST upplýstri reglulega um tímaáætlunina hvað þetta varðaði, sbr. t.d. með bréfum Mílu til stofnunarinnar frá janúar 2017, 22. september 2020, þar sem sett hefði verið fram áætlun um niðurlagningu kerfisins á næstu 10 árum og svo nýlegasta bréf Mílu þessa efnis, dags. 6. mars 2023. Í síðastgreinda bréfinu hefði Míla óskað eftir upplýsingum/leiðbeiningum FST ef stofnunin teldi að Míla ætti að upplýsa um niðurlagningu koparkerfisins með öðrum hætti. Míla vildi fylgja þeirri fyrirspurn eftir og heyra hvort FST væri með eitthvað fyrirfram skilgreint tímamark á niðurlagningu kerfisins eða tiltekin viðmið í þessu sambandi. Fjarskiptaregluverkið vísaði ekki til nákvæms fyrirvara hvað þetta varðaði heldur einungis hæfilegan fyrirvara. Því væri mjög gagnlegt að vita hvernig FST liti á stöðuna.

2610. Hinn 24. apríl 2023 svaraði FST ofangreindum tölvupósti Mílu. Fram kom að samkvæmt svarbréfi Mílu, dags. 6. mars 2023, væri gert ráð fyrir að ljósleiðaravæðing héldist í hendur við útfösun eða að endanotandi fengi fullnægjandi tengingu yfir farnet eða stæði til boða kostnaðarþátttaka við framkvæmdina. Þá ættu hlutaðeigandi viðskiptavinir að vera vel upplýstir. FST hefði ekki lesið það úr svari Mílu að óskað væri eftir frekari upplýsingum/leiðbeiningum nema ef þörf væri á betra fyrirkomulagi að mati FST. Stofnunin hefði litið svo á að svör Mílu hefðu verið fullnægjandi og málinu hefði því verið lokað þann 3. apríl 2023.

2611. Þá kom fram í svari FST að varðandi fyrirvarann þá hefði ekki verið skilgreint neitt tímamark á niðurlagningu né einhver önnur viðmið þessu tengdu. Stofnunin hefði aðeins vera að kanna hvort að tilkynning bærisk ekki örugglega til endanotenda tímanlega svo að þeir gætu gripið til ráðstafana ef þörf væri á eða jafnvel Neyðarlínan. FST og Neyðarlínan þyrftu áfram að vera vel upplýst um tímaáætlunina og breytingar á henni svo mögulega væri hægt að grípa þau heimili sem ættu ekki kost á annarri fjarskiptatengingu og féllu innan alþjónustu, sbr. 62. gr. fjarskiptalaga.

2612. Þar sem sérstakt lagaákvæði hefur nú tekið gildi varðandi það þegar fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk áformar að leggja niður eða skipta út hluta koparnets sem fellur undir kvaðir sem lagðar hafa verið á fyrirtækið telur FST ekki þörf á að viðhalda framangreindri kvöð á Mílu tilkynningar vegna slíks á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, hvað þá á svæðum þar sem félagið telst ekki vera með slíkan styrk. Í máli því sem grein var gerð fyrir hér að ofan fékk FST fullnægjandi upplýsingar og tímaáætlun varðandi lokun á koparneti Mílu. Byggði FST m.a. á þessum upplýsingum í markaðsgreiningu þeirri sem hér er til umfjöllunar. Míla hefur ekki tilkynnt FST um breytingar á þessari tímaáætlun eða fyrirkomulagi, en áréttaði að Míla þyrfti að gera það ef tímaáætlunin myndi breytast.

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

2613. Að lokum er til þess að líta að nýmæli eru í d. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga um að FST geti krafist þess af fjarskiptafyrirtæki að það afturkalli ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur.

2614. Eins og að ofan greinir veitir FST Mílu heimild til að bjóða VULA aðgang eða aðgangssleidd 1 í bitastraumi í stað heimaugaleigu á kopar- og ljósleiðaraneti félagsins, nema í tilvikum ríkisstyrktra ljósleiðaraneta, ef aðgangsbeiðandi óskar eftir heimaugaleigu að slíkum ríkisstyrktum netum.

2615. Þar sem greind samkeppnisvandamál benda til þess að Míla, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a eða afturkalla þegar veittan aðgang, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, telur FST nauðsynlegt að leggja á Mílu kvöð skv. 2. tölulið 2. mgr. 48. gr. að afturkalla ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Skal Míla því áfram veita aðgang að rörum og lagnaleiðum, hýsingu og heimaugaleiguaðgang þann sem félagið veitir nú þegar á þeim svæðum þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk, bæði á kopar- og ljósleiðaranetum, nema að viðkomandi aðgangshafi fallist á slíka afturköllun.

2616. Komi fram rökstudd beiðni frá Mílu um afturköllun ofangreinds aðgangs, og viðkomandi aðgangshafi fellst ekki á slíka afturköllun, getur FST fallist á slíkt með sérstakri stjórnvaldsákvörðun ef sterk rök hníga til þess sem vega þyngra en hagsmunir viðkomandi aðgangshafa af óbreyttum aðgangi. Viðkomandi aðgangsbeiðandi verður þá aðili að slíku stjórnsýslumáli og getur komið andmælum sínum á framfæri. Aðstæður sem geta réttlætt slíka beiðni geta t.d. falist í breytingum á kerfishögun, framtíðaruppbyggingu háhraðaneta, plássleysi í mannvirkjum, þ.m.t. rörum og lagnaleiðum, og/eða öðrum grundvallarbreytingum netkerfa eða innviða sem gera slíka afturköllun nauðsynlega.

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

2617. Með heimild í 47. og 48. gr. fjarskiptalaga viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að og notkun á mannvirkjum og staðaraðgang á kopar- og ljósleiðaranetum sínum, hvort sem um er að ræða fullan eða skiptan aðgang, og tengdri aðstöðu og þjónustu á heildsölustigi. Þær kvaðir gilda á þeim svæðum sem Míla hefur verið útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Hvað xDSL varðar,

annað en VDSL, skal Míla verða við umsóknnum fjarskiptafyrirtækja um efra tíðnisvið koparheimtauga fyrir gagnaflutning jafnvel þó að neðra tíðnisviðið sé ekki í notkun fyrir talsímapijónustu. Hvað ljósleiðaraheimtaugar varðar skal Míla m.a. veita aðgang að eftirfarandi þjónustuframboði:

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

2618. Þó FST telji skiptan aðgang að PON ljósleiðaraheimtaugum Mílu ólíklegan á líftíma greiningarinnar, vegna tæknilegra vandkvæða við slíkt, hyggst FST samt sem áður leggja kvöð á Mílu um slíkan aðgang, komi fram málefnaleg, sanngjörn og eðlileg aðgangsbeiðni þar um. Þar sem ekki er mögulegt að veita aðgang að efnislegri heimtaug getur Míla þó kosið að veita sýndarnetsaðgang eða fullnægjandi bitastraumsaðgang að aðgangsleið 1. Míla skal þó áfram veita aðgang að ljósleiðaraheimtaugum félagsins sem byggðar hafa verið með ríkisstyrkjum. Ljósínur eru undir kvöðum á markaði 6 (nú markaður 4), en FST hefur nú hafið undirbúning að greiningu á þeim markaði og er stefnt að því að ljúka henni á árinu 2024.

2619. Komi fram sanngjarnar og eðlilegar beiðnir um annars konar staðaraðgang á ljósleiðaraneti Mílu skal Míla verða við slíkri beiðni ef aðgangurinn er tæknilega og efnahagslega fýsilegur. Hafni Míla slíkri aðgangsbeiðni skal greina FST frá því með tilheyrandi rökstuðningi og getur FST skorið úr um hvort veita skuli umræddan aðgang.

2620. Kjósi Míla að nýta sér ekki ofangreinda heimild til að veita VULA eða aðgangsleið 1 er Mílu einungis heimilt að takmarka aðgang að og notkun á heimtaugum á grundvelli grunnkrafna er varða rekstraröryggi fjarskiptanetsins í neyðartilfellum, samstæði þess og í rökstuddum tilvikum rekstrarsamhæfni þjónustukerfa og verndun gagna.

2621. Komi sú staða upp að fjarskiptafyrirtæki óski eftir að fá að setja nýjan streng í rör og lagnaleiðir Mílu á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar, sem ekki eru fullnýttar, skal Míla verða við þeirri beiðni, að því gefnu að hún sé eðlileg og sanngjörn. Komi fram málefnaleg beiðni um það frá áhugasömum netrekenda, sem telst eðlileg og sanngjörn, skal Míla útbúa gagnagrunn sem hefur að geyma nákvæmar upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða félagsins. Þar skal m.a. koma fram hvaða rör og lagnaleiðir eru lausar að hluta eða öllu leyti og geti þannig nýst fyrir slíkan aðgang. Gagnagrunnurinn skal m.a. sýna ofangreindar upplýsingar í kortaformi. Míla skal þá veita FST og áhugasömum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að umræddum gagnagrunni. Liggi eldri lagnir í rörum og lagnaleiðum Mílu, sem ekki er þörf á lengur, skal Míla fjarlægja þær, gegn eðlilegu gjaldi, ef slíkt gæti gert það að verkum að áhugasöm fjarskiptafyrirtæki geti þá nýtt sér umrædd rör eða lagnaleiðir. Náist ekki samkomulag getur FST ákvarðað eðlilegt endurgjald í því sambandi. Þá skal Míla, gegn eðlilegu

gjaldi, sinna nauðsynlegum viðgerðum og endurbótum á rörum og lagnaleiðum, svo þau geti nýst í þessum tilgangi. Náist ekki samkomulag milli Mílu og aðgangsbeiðanda um lagningu þráða í laus rör eða lagnaleiðir, gegn hæfilegu gjaldi, getur FST skorið úr um eðlilega gjaldtöku.

2622. Ofangreindur gagnagrunnur skal liggja fyrir eigi síðar en 3 mánuðum eftir að sanngjörn og málefnaleg beiðni hefur komið fram frá netrekanda varðandi slíkan aðgang á tilteknu svæði eða tilteknum svæðum. Slík beiðni skal einskorðast við skýrt afmarkað svæði, t.d. sveitarfélag, þorp/bæ eða hverfi, sem áhugi viðkomandi netrekanda beinist að hverju sinni.

2623. Eftir að hafa fengið ofangreind kortagögn og ofangreindar upplýsingar um rör og lagnaleiðir Mílu í hendur skal netrekandi sem áhuga hefur á að notast við laus pláss í þeim leggja fram pöntun um aðgang innan eins mánaðar frá því að hann fékk gögnin afhent og tiltaka eins nákvæmlega og kostur er um hvaða rör eða lagnaleiðir óskað er aðgangs að. Míla skal ekki hefja vinnu við eigin lögn á ljósleiðaraþráðum á viðkomandi svæði sem netrekandi sýnir áhuga á eftir að beiðni er komin fram um að Míla veiti ofangreindar upplýsingar og þar til sá mánaðarfrestur er liðinn sem netrekandi hefur til að ákveða hvort hann nýti sér aðgang að þeim. Á umræddu tímabili eru umbeðin rör eða lagnaleiðir svæðisins því frátekin fyrir hinn áhugasama netrekanda. Umrætt tímabil getur verið skemmra en 4 mánuðir, allt eftir því hve fljótt Míla afhendir hinum áhugasama netrekanda nauðsynlegar upplýsingar um þau rör og lagnaleiðir sem fyrirspurn varðar. Eftir að pöntun er komin fram er Mílu óheimilt að leggja lagnir eða framkvæma einhverja þá vinnu við þau rör og lagnaleiðir sem pöntun nær til sem á einhvern hátt skerða umbeðinn aðgang netrekanda að þeim rörum og lagnaleiðum.

2624. Umrædd kvöð má þó ekki koma í veg fyrir eðlilega nýtingu Mílu á innviðum sínum eða hefta ljósleiðarauppbyggingu Mílu. Hafi Míla tilkynnt formlega um ljósleiðaraútbreiðslu á umræddu svæði með a.m.k. 4 mánaða fyrirvara gildir umræddur forgangur aðgangsbeiðenda ekki. Míla þarf þá að tiltaka nákvæmlega hvaða staðföng eru undir og tímasetningu framkvæmda. Mílu er ekki heimilt að tilkynna um fyrirhugaðar framkvæmdir meira en 12 mánuði fram í tímann í þessu sambandi. Til að koma í veg fyrir að Míla misnoti þessa heimild til forgangs, getur FST, að ábendingu áhugasamra aðgangsbeiðenda, metið hvort útbreiðsluáform Mílu séu raunhæf. Getur FST þá m.a. kallað eftir afriti af samningum við verktaka og fjárhagsáætlanir vegna umræddra verkefna. Meti FST það svo að áform um framkvæmdir á einhverju svæði eða svæðum séu ekki raunhæfar innan umrædds 12 mánaða tímabils getur FST ákvarðað að það svæði eða þau svæði njóti ekki forgangs Mílu til framkvæmda.

2625. FST getur skorið úr um það hvort beiðni netrekanda um aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu telst sanngjörn og eðlileg beiðni ef ágreiningur rís um það milli Mílu og viðkomandi netrekanda.

2626. Einnig viðheldur FST skyldu á Mílu að bjóða samhýsingu/samnýtingu að aðstöðu sem tengist þjónustu sem veitt er yfir kopar- og ljósleiðaraheimtaugar. Sanngjörn beiðni um samhýsingu/samnýtingu telst vera beiðni um laust rými í húsnæði eða annarri aðstöðu Mílu, en undir slíka skilgreiningu getur einnig fallið beiðni sem hefur í för með sér stækkun eða nýbyggingu húsnæðis. Ef skylda til samnýtingar eða samhýsingar krefst breytingar eða stækkunar skal Míla koma til móts við eðlilegar og sanngjarnar beiðnir. Skylda til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu leggst á Mílu varðandi þá aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða, þ.m.t. í byggingum og annarri aðstöðu. Skyldan nær til beiðni sem er sanngjörn og eðlileg

og hefur ekki í för með sér mikla aukningu á fjárhagslegri byrði á Mílu. Náist ekki samkomulag milli aðila um aðgang til samnýtingar eða samhýsingar getur FST ákveðið kostnaðarviðmiðuð verð og sanngjörn skilyrði fyrir aðganginum.

2627. Míla skal heimila öðrum fjarskiptafyrirtækjum opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem tryggir gagnvirka þjónustu (tenging við önnur net). Míla skal veita aðgang að stoðkerfum og upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að heimtaugarnar geti nýst fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar. Slíkur aðgangur getur m.a. falist í rekstrarstuðningi, gagnagrunni til að afla upplýsinga áður en pantað er, afhendingu, pöntunum, viðhaldi, bilanaafgreiðslu og reikningagerð. Míla skal enn fremur útvega leigutökum aðgang að rafmagni í tækjarýmum ef mögulegt er.

2628. Míla skal birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 3 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Kvöð þessi nær bæði til holugraftar og skurða, en viðgerðir eða endurnýjun einstakra heimtauga falla alla jafna ekki undir þessa kvöð. Kvöðinni er bæði ætlað að ná til heildaruppbyggingar þar sem engir innviðir eru í jörðu og til þeirra jarðvegs- og lagnaframkvæmda þar sem innviðir eru fyrir og verið er að leggja og/eða draga ljósleiðarataugar heim í hús sem og annarra framkvæmda tengda uppbyggingu og útbreiðslu á ljósleiðaraneta. Mílu er heimilt að stytta fyrirvara í auglýsingu niður í 2 mánuði ef Míla leggur aukarör í alla hluta viðkomandi framkvæmda, sem annað fjarskiptafyrirtæki gæti tekið í notkun síðar. Til þess að kvöð um samnýtingu jarðvegsframkvæmda komi að notum og sé sanngjörn í þeim tilgangi að efla útbreiðslu ljósleiðaraneta og hvetja til innviðasamkeppni gildir kvöðin ekki á þeim svæðum þar sem fyrirliggjandi eru innviðir, lagnaleiðir, eða rör, í eigu annars fjarskiptafyrirtækis en Mílu, sem gætu nýst slíkum aðila til lagningu ljósleiðara í samkeppni við Mílu.

2629. Auglýsing um fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir Mílu verður að vera nægjanlega ítarleg svo að aðilar sem hyggja á uppbyggingu og/eða útbreiðslu neta geti gert sér grein fyrir raunverulegu umfangi framkvæmdanna. Meðal annars skal auglýsing innihalda upplýsingar um hvort um sé að ræða lagningu nýrra innviða eða hvort nýta eigi fyrirliggjandi innviði fyrirtækisins og tilgreina skal alla skurði og holur sem fyrirhugað er að gera ásamt upplýsingum um fyrirhugaðar tengingar strengja og hvort leggja eigi heimtaugar í einstaka hús (og þá hvaða hús).

2630. Míla skal koma á fót skjalfestu verklagi sem viðhafa skal þegar félaginu berst ósk um þátttöku í framkvæmd. Míla skal bregðast við öllum slíkum beiðnum og veita ítarlegri upplýsingar um framkvæmdirnar við fyrsta tækifæri, svo sem um nákvæmari framkvæmdartíma, áætlaðan kostnað við framkvæmdina, um frekari upplýsingar um nýtingu á aðstöðu fyrirtækisins o.fl. Þá skal Míla semja í góðri trú við fyrirtæki sem óska eftir aðgengi skv. c. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga á þeim svæðum þar sem fyrirtækið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a.

2631. Í ákvörðun FST nr. 5/2021, og áður í ákvörðun PFS nr. 21/2014, kom fram að þær kvaðir sem hvíldu á Mílu um aðgang að koparheimtaugum skyldu ekki falla niður þó Míla breytti uppbyggingu kerfa sinna yfir í næstu kynslóðar net, t.d. ef ljósleiðaralögn kæmi í stað koparheimtaugar (e. migration), nema að samkomulagi um feril yfirfærslunnar hefði verið náð og leigjandi heimtaugarinnar væri þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð heimtaugar

í stað þeirrar eldri þegar yfirfærslan ætti sér stað. Næðist ekki slíkt samkomulag skyldi Míla tilkynna markaðsaðilum allar breytingar á fyrirkomulagi heimtaugaaðgangs sem líklegar væru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 5 ára fyrirvara. Þar sem sérstakt lagaákvæði hefur nú tekið gildi varðandi það þegar fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk áformar að leggja niður eða skipta út hluta koparnets sem fellur undir kvaðir sem lagðar hafa verið á fyrirtækið telur FST ekki þörf á að viðhalda framangreindri kvöð á Mílu tilkynningar vegna slíks á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, hvað þá á svæðum þar sem félagið telst ekki vera með slíkan styrk.

2632. Að lokum er litið til nýmæla þeirra er koma fram í d. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga um að FST geti krafist þess af fjarskiptafyrirtæki að það afturkalli ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur. FST telur nauðsynlegt að leggja á Mílu kvöð skv. 2. tölulið 2. mgr. 48. gr. að afturkalla ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Skal Míla því áfram veita aðgang að rörum og lagnaleiðum, hýsingu og heimtaugaleiguaðgang þann sem félagið veitir nú þegar á þeim svæðum þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk, bæði á kopar- og ljósleiðaranetum, nema að viðkomandi aðgangshafi fallist á slíka afturköllun.

2633. Komi fram rökstudd beiðni frá Mílu um afturköllun ofangreinds aðgangs, og viðkomandi aðgangshafi fellst ekki á slíka afturköllun, getur FST fallist á slíkt með sérstakri stjórnvaldsákvörðun ef sterk rök hníga til þess sem vega þyngra en hagsmunir viðkomandi aðgangshafa af óbreyttum aðgangi.

8.3.3 Kvöð um jafnræði á Mílu á markaði 3a

8.3.3.1 Almennt um jafnræðiskvöð

2634. Samkvæmt 50 gr. fjarskiptalaga getur FST lagt þær kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis með tilliti til samtengingar eða aðgangs. Kvaðir um jafnræði skulu einkum tryggja að fyrirtæki beiti sambærilegum skilyrðum við sambærilegar aðstæður gagnvart öðrum veitendum sambærilegrar þjónustu og láti öðrum í té þjónustu og upplýsingar með sömu skilyrðum og af sömu gæðum og það veitir vegna eigin þjónustu eða þjónustu dótturfyrirtækja sinna eða samstarfsaðila. Kvaðir um jafnræði geta falið í sér skyldu fyrirtækis til að bjóða öllum fyrirtækjum vörur og þjónustu sem tengjast aðgangi, þ.m.t. sjálfu sér, með sömu tímamörkum, skilmálum og skilyrðum, m.a. þeim sem tengjast verði og þjónustustigi, og um sömu kerfi og ferli til að tryggja jafnan aðgang. Ákvæði 50. gr. er samsvarandi ákvæði 30. gr. eldri laga en þó nokkuð ítarlegra. Í frumvarpi því er varð að fjarskiptalögum er þó tekið fram að ekki sé gert ráð fyrir að nein grundvallarbreyting verði á beitingu þess.⁴⁴⁰

2635. Nánar er fjallað um útfærslu jafnræðiskvaðar í 36. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Í ákvæðinu kemur fram að kvaðir um jafnræði geti falið í sér skyldu fyrirtækis til að bjóða öllum fyrirtækjum vörur og þjónustu sem tengjast aðgangi, þ.m.t. sjálfu sér, með sömu tímamörkum, skilmálum og skilyrðum, m.a. þeim sem tengjast

⁴⁴⁰ Alþingistíðindi, 152. löggjafarþing, þingskjal 666 – 461. mál, um 50. gr.

verði og þjónustustigi, og um sömu kerfi og ferli til að tryggja jafnan aðgang. Nefnist þetta aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI).

2636. Enn fremur kemur fram að líklegt sé að slík ströng jafnræðiskvöð hafi í för með sér hærri kostnað fyrir viðkomandi fyrirtæki en mildari jafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output - EoO). Við álagningu kvaðarinnar ber FST að vega þennan aukna kostnað gagnvart öflugri samkeppni sem aðfangajafnræðiskvöð getur leitt af sér og sérstaklega líta til þess hvort þörf er á henni í þeim tilvikum sem ekki eru lagðar beinar kvaðir á viðkomandi fjarskiptafyrirtæki um eftirlit með gjaldskrá. Sérstaklega gæti slík kvöð verið réttlætanleg, í samræmi við meðalhóf og skilað miklum ávinningi þegar um er að ræða ný fjarskiptanet eða slík net sem til stendur að byggja, fremur en ef uppfæra þarf eldri net eða kerfi, sem kunna jafnvel að vera á útleið, til að samhæfa þau þessari ströngu jafnræðiskvöð. Álagning slíkrar strangrar jafnræðiskvaðar á net eða kerfi lítilla fjarskiptafyrirtækja getur verið umfram meðalhóf og því ekki réttlætanleg.

2637. Jafnræðiskvöð getur einnig falist í efnahagslegu hermiprófi, sem getur þá komið í stað kvaðar um eftirlit með gjaldskrá, sbr. 52. gr. fjarskiptalaga, en sú kvöð krefst þess að viðkomandi aðili sem er með umtalsverðan markaðsstyrk sé lóðrétt samþætt fyrirtæki sem starfar bæði á heildsölu- og smásölustigi.

2638. Ljóst er að til þess að kvöð um aðgang skili tilætluðum árangri verður aðgangskvöðin að vera sett fram samhliða kvöð um jafnræði. Kvöðinni er ætlað að hindra að fjarskiptafyrirtæki mismuni, t.d. í verðum og gæðum þjónustu, þ.e. selji ódýrari og betri heildsölupjónustu til tengdra aðila en það selur öðrum. Sanngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi, þ.á.m. verð, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Jafnræðiskvöðin felur þó ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrði heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

2639. Í síðustu markaðsgreiningu FST í máli nr. 5/2021 var þungamiðja jafnræðiskvaðarinnar að tryggja að lóðrétt samþætting Mílu og Símans myndi ekki verða til þess að viðskiptavinum Mílu yrði mismunað. Í markaðsgreiningu þessari hefur FST komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir sölu Mílu til Ardian, og þar með slit á eignar- og stjórnunartengslum milli félaganna, megi enn greina einkenni lóðrétttrar samþættingar á milli félaganna, í hið minnsta séu áfram sterk viðskiptaleg tengsl á milli félaganna. Hins vegar geta slík tengsl ekki talist jafn skaðleg fyrir samkeppni og í tilviki lóðrétt samþættra fyrirtækja.

2640. Þar sem umtalsverður markaðsstyrkur á markaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður 3a) getur leitt til þess að fyrirtæki mismuni aðilum sem þurfa á þjónustunni að halda, ef ekki er lögð á kvöð um jafnræði, telur FST því rétt að viðhalda kvöð um jafnræði til þess að tryggja jafnan aðgang viðskiptavina Mílu, en nú aðeins á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk.

2641. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður staðaraðgangur á sama verði, gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynt að mismuna á öðrum forsendum og þannig hækkað kostnað þeirra eða hluta þeirra til að gera þeim erfitt fyrir og jafnvel bola hluta þeirra af markaði, og þannig t.d. hyglað forgangskaupanda. Slík hegðun gæti falist t.d. í ólíkum þjónustugæðum, ólíku þjónustuframboði, mismunandi afgreiðslutíma umsókna, ófullnægjandi upplýsingagjöf (m.a. um nýja þjónustu og/eða fyrirhugaða útbreiðslu neta),

ósanngjörnum samningsskilmálum og kröfum um að keypt sé samtímis önnur ótengd þjónusta.

2642. Að mati FST er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismunun milli fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma heimtaugar, t.d. forgangskaupanda í hag. Ójafnræði getur einnig birst í mismunandi verðum og/eða skilyrðum fyrir aðgangi að upplýsingakerfum og að aðilum sé veittur aðgangur að mismunandi gömlum og/eða öflugum kerfum.

2643. Í kafla 7.6.2.2 hér að framan var fjallað um þær kvaðir sem hvíla á Mílu samkvæmt sátt SE og Mílu, dags. 15. september 2022. Ákvæði 5. gr. sáttarinnar kveður á um jafnan aðgang fjarskiptafélaga að netum, fjarskiptavirkjum, aðstöðu og heildsölupjónustu Mílu. Í fyrrnefndum kafla er komist að þeirri niðurstöðu að skilyrði sáttarinnar taki ekki á greindum samkeppnisvandamálum samkvæmt markaðgreiningu þessari m.a. vegna þess að FST er sérstaklega falin heimild í lögum til þess að leggja umræddar kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í kjölfar ítarlegrar greiningar á samkeppnisaðstæðum. Kvaðir eru því ekki lagðar á fjarskiptafyrirtæki af hálfu FST, nema farið hafi fram mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi markaði og viðkomandi fyrirtæki hafi verið útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði, að tiltekin samkeppnisvandamál hafi verið greind og málefnaleg sjónarmið mæla með íhlutun til að freista þess að leysa þau vandamál. Þá eru jafnræðiskvöð sú sem FST hyggst leggja á Mílu á þeim svæðum þar sem fyrirtækið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk ítarlegri, sértækari og ekki útfærðar með sama móti og þau skilyrði sem sett voru í tengslum við samruna Mílu og Ardian var, enda um eðlisólík mál að ræða.

2644. Þær upplýsingar sem Míla öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. m.a. 42. gr. fjarskiptalaga.

2645. FST viðheldur þeirri kvöð á Mílu að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa staðaraðgang með fastlínu, hvort sem um er að ræða kopar- eða ljósleiðaranet á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála (þ.m.t. verða) og gilda fyrir tengda aðila eða samstarfsaðila Mílu. Á þetta einnig við um aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu, hýsingu og annarri ómissandi aðstöðu sem tengist markaði 3a.

8.3.3.2 Aðfangajafnræði

2646. FST gerir þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er ótengdum aðilum verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Míla veitir forgangskaupendum eða aðilum sem hafa sterk viðskiptatengsl við félagið. FST hyggst viðhalda á Mílu svokallaðri aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI). FST telur þessa kvöð gagnast betur við að tryggja algjört jafnræði heldur en svokölluð afurðajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output – EoO) og auk þess hefur þessi kvöð gilt gagnvart Mílu síðan 2014 og ætti því ekki að vera óþarflega íþyngjandi að vinna áfram eftir henni.

2647. Með aðfangajafnræðiskvöð er átt við að Míla sé skuldbundin til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/afgreiðslukerfi, sömu tímamörk, og birta sömu upplýsingar um þjónustuna (m.a. uppbyggingar- og útbreiðsluupplýsingar) til allra viðskiptavina. Þannig fá allir viðskiptavinir aðgang að sömu upplýsingum, sama afgreiðslu- og pantanakerfi og fá afgreiðslu innan sömu tímamarka. Sama gildir um bilanatilkynningar og úrlausn þeirra sem og annan aðgang starfsfólks viðskiptavina að upplýsingakerfum Mílu sem nýtt eru til þjónustu við endanotendur.

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

2648. Upplýsingar um staðaraðgang og þjónustu tengda aðganginum, þ.m.t. aðgang að rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og auglýsingar um ljósleiðaraútbreiðslu, skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum með sama hætti og á sama tíma. FST telur sérlega mikilvægt að Míla eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli viðskiptavina varðandi nýjungar á markaði. Þar sem tengdir smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa allir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja, endurbætta og ódýrari smásöluþjónustu (t.d. meiri afköst á internetaðgangi) á sama tíma og forgangskaupendur eða aðilar sem eiga í sterkum viðskiptatengslum við Mílu. FST hyggst því viðhalda þeirri kvöð á Mílu að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun heimtauganeta Mílu (og tengdrar þjónustu og aðrar nýjungar sem máli skipta) með sama fyrirvara. Skal sá fyrirvari ekki undir neinum kringumstæðum vera skemmri en þrír mánuðir.

2649. Upplýsingarnar skulu m.a. hafa að geyma fyrirhuguð verð, skilmála, tæknilegar lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði. Slíkar upplýsingar eru sérlega mikilvægar varðandi útbreiðslu ljósleiðaraheimtauga. Míla skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um staðaraðgang eða tengda þjónustu verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Mílu er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

8.3.3.4 Gæðaviðmiðunarsamningar og gæðatrygging

2650. FST gerir kröfu um að Míla geri þjónustusamninga við alla kaupendurstaðaraðgangs þar sem m.a. skal kveðið á um gæði þjónustu og atriði sem varða jafnræði og talin eru upp í þeim kvöðum sem FST hyggst leggja á Mílu á viðkomandi markaði á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Hér er um að ræða gæðaviðmiðunarsamninga (e. Service Level Agreement – SLA's). Slíkir samningar skulu ná yfir hina ýmsu þjónustubætti er snúa að staðaraðgangi og aðgangi að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða. Þá skulu þeir m.a. kveða á um það hvernig forðast skuli gagnkvæmar merkjatruflanir (e. Mutual interference of signals) á milli aðila á heimtaugum Mílu. Ennfremur skulu þeir kveða á um skilvirka og hagkvæma ferla varðandi þjónustuflutning í heildsölu, þ.e. þegar viðsemjandi Mílu ákveður að færa sig úr einni þjónustu í aðra hjá Mílu. Aðilar geta leitað til FST við gerð slíkra samninga og getur FST skorið úr um álitamál í tengslum við gerð þeirra. Gæðaviðmiðunarsamningar geta verið mismunandi á milli aðila, allt eftir óskum viðsemjenda Mílu. Míla skal þó gæta að jafnræðiskvöðinni við gerð slíkra samninga.

2651. Auk skyldu til gerðar gæðaviðmiðunarsamninga viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLG's). Skal gæðatryggingin ná til allra nauðsynlegra þjónustupátta er snúa að staðaraðgangi og aðgangi að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengi, þjónustuf lutning og viðgerða. Slík gæðatrygging skal m.a. kveða á um tiltekna sektir sem Míla þarf að greiða viðsemjendum sínum ef brotið er gegn gæðatryggingunni. Er þá kveðið á um það að tiltekin fjárhæð sé greidd fyrir hvern dag sem t.d. afhending eða viðgerð fer umfram þann tíma sem gæðatrygging kveður á um. Slík sektarákvæði skulu vera hlutlæg, einföld og afdráttarlaus þannig að aðilar eiga ekki að þurfa að leita til FST eða dómstóla varðandi túlkun þeirra. Míla skal tryggja að áhugasöm fjarskiptafyrirtæki verði upplýst um efni gæðatryggingarinnar.

2652. Varðandi rökstuðning fyrir nauðsyn á því að umrædd kvöð gildi áfram á Mílu, en nú aðeins í tilteknum sveitarfélögum, vísast til umfjöllunar í kafla 8.2.1 hér að framan.

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

2653. Til að tryggja að Míla fari að jafnræðiskvöð þeirri sem hér er fyrirhugað að viðhalda á félaginu um gerð gæðaviðmiðunarsamninga viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að safna saman og birta reglulega ákveðna lykil frammistöðupætti (e. Key Performance Indicators – KPI's). Fjallað er um nauðsyn þess að birta slíkar upplýsingar í skjali BEREC um viðeigandi kvaðir á viðkomandi markaði frá desember 2012⁴⁴¹ og riti ERG um kvaðir.⁴⁴² Þeir lykil þættir sem nefndir eru í þessu tilviki eru afgreiðsla pantana, afhending þjónustu, þjónustuaðgengi, þjónustuf lutningur og bilanþjónusta. Með þessu geta viðsemjendur Mílu borið þá þjónustu sem þeir fá saman við þá þjónustu sem annars vegar fyrirtæki tengd Mílu, t.d. forgangskaupandi, fá og hins vegar við meðaltal geirans. Þannig eiga viðsemjendur Mílu að getað áttáð sig á því hvort verið sé að mismuna þeim. Birting niðurstaðna á mælingum lykil frammistöðupátta mun, eins og að ofan greinir, hjálpa til við að varpa ljósi á það hvort að jafnræðiskvöð er virt, sérstaklega með tilliti til þeirra pátta sem ekki eru tengdir verðlagi, og hvort Míla hafi uppfyllt skyldu sína til að gera fullnægjandi gæðaviðmiðunarsamninga við viðsemjendur sína.

2654. Að lágmarki skal Míla birta eftirfarandi lykil frammistöðupætti sem hluta af lykil frammistöðumatí.

- Afgreiðsla pantana.
 - a. Fjöldi pantana sem afgreiddar eru.
 - b. Hlutfall pantana sem er hafnað eftir að hafa verið samþykkt í pantanakerfi.
- Afhending vöru/þjónustu.
 - a. Meðaltals afhendingartími.

⁴⁴¹ BEREC common position on best practice in remedies on the market for wholesale broadband access (including bitstream access) imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market, BoR (12) 128.

⁴⁴² Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework

- b. Hlutfall afhendinga við eða fyrir tímamörk.
 - c. Nákvæmni afhendinga.
- Bilanþjónusta.
 - a. Hlutfall bilana í búnaði á ábyrgð fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk, mælt í línum fyrir hvert ár.
 - b. Meðaltals tímalengd viðgerðar á bilun.
 - c. Hlutfall af viðgerðum bilunum við eða fyrir tímamörk.
 - Þjónustuf lutninga.
 - a. Meðaltalstími vegna flutninga úr einni heildsöluþjónustu í aðra.
 - b. Hlutfall afhendinga við eða fyrir tímamörk.
 - c. Nákvæmni afhendinga.

2655. FST skal hafa eftirlit með því að Míla safni saman og birti reglulega framangreinda lykil frammistöðupætti fyrir innri viðskipti annars vegar og ytri viðskipti hins vegar. FST telur að birting lykil frammistöðupátta sé viðeigandi sem leið til að fylgjast með að jafnræðiskvöðinni og skyldu Mílu til að gera gæðaviðmiðunarsamninga sé fylgt eftir. Af þeirri ástæðu, og á grunni lágmarksviðmiða í skýrslum BEREC, hyggst FST viðhalda þeim kvöðum Mílu að taka saman og birta á heimasíðu félagsins tölur yfir lykil frammistöðupætti mánaðarlega.

2656. FST gerir sér grein fyrir því að viðkomandi kvöð um söfnun gagna getur verið íþyngjandi fyrir Mílu. Hins vegar telur FST að mæling þessara þátta sé mikilvæg fyrir markaðinn og sé jafnframt Mílu nauðsynleg vegna eigin rekstrar. Birting framangreindra upplýsinga er mikilvæg fyrir samkeppni á viðkomandi markaði og stuðlar að því að krafa um jafnræði sé virt og að allir aðilar geti treyst því að svo sé. Auk þess gildir þessi kvöð nú þegar á Mílu og hefur gert um árabil. Nú gildir hún hins vegar aðeins á þeim svæðum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk.

2657. Varðandi rökstuðning fyrir nauðsyn á því að umrædd kvöð gildi áfram á Mílu, en nú aðeins í tilteknum sveitarfélögum, vísast til umfjöllunar í kafla 8.2.1 hér að framan.

8.3.3.6 Niðurstaða um jafnræðiskvöð á Mílu á markaði 3a

2658. Með heimild í 50. gr. fjarskiptalaga viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa staðaraðgang með fastlínu, hvort sem um er að ræða kopar- eða ljósleiðaranet. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála, þ.m.t. verða. Þá skulu gæði aðgangs sem veittur er jafn til allra viðskiptavina Mílu. Kvöðin skal ennfremur gilda varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og auglýsingar um ljósleiðaraútbreiðslu. Sú jafnræðiskvöð sem FST viðheldur á Mílu er aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input – EoI), en þá er félagið skuldbundið til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/kerfi, afgreiða þjónustu innan sömu tímamarka og birta sömu upplýsingar um þjónustuna til allra viðskiptavina. Míla skal því

veita öllum aðilum aðgang að þeim kerfum sem nýtt eru innan félagsins og nauðsynleg eru í tengslum við staðaraðgang og aðgang að rorum og lagnaleiðum.

2659. Upplýsingar um staðaraðgang og þjónustu tengda aðganginum og um aðgang að rorum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum til jafns. Meðal annars skal upplýsa um lengd heimtauga í sérhverju tilviki sé hún þekkt, þ.e. fjarlægð viðkomandi endanotanda frá næsta tengipunkti. Sé heimtaug mæld af einhverjum sökum skal uppfæra birt gögn með niðurstöðum þeirra mælinga.

2660. Þá hyggst FST viðhalda þeirri kvöð á Mílu að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun neta og aðgangspjónustu Mílu með sama fyrirvara og skal sá fyrirvari ekki vera skemmri en 6 mánuðir.

2661. Míla skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um staðaraðgang eða tengda þjónustu og um aðgang að rorum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Mílu er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

2662. FST viðheldur þeirri skyldu á Mílu að gera gæðaviðmiðunarsamning (e. Service Level Agreement – SLAs) við alla kaupendur staðaraðgangs. Slíkir samningar skulu ná yfir hina ýmsu þjónustubætti er snúa að jafnræði varðandi staðaraðgang og aðgang að rorum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu, þ.m.t. pantanir, afhendingar, þjónustuaðgengi, þjónustuflutning og viðgerðir.

2663. Þá viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLGs) og gefa út yfirlýsingu um gæðatryggingu fyrir aðgang að rorum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu. Skal slík gæðatrygging ná til allra nauðsynlegra þjónustubátta er snúa að jafnræði varðandi staðaraðgang og aðgang að rorum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu, þ.m.t. pantanir, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða. Slík gæðatrygging skal m.a. kveða á um tiltekna sektir sem Míla þarf að greiða viðsemjendum sínum ef brotið er gegn gæðatryggingunni. Míla skal upplýsa áhugasöm fjarskiptafyrirtæki um efni gæðatryggingarinnar.

2664. Ennfremur viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að félagið safni saman og birti reglulega tiltekna lykil frammistöðubætti (e. Key Performance Indicators – KPIs), þ.m.t. bætti er varða afgreiðslu pantana, afhendingu þjónustu, bilanapjónustu og þjónustuflutning, fyrir innri viðskipti annars vegar og ytri viðskipti hins vegar. Míla skal birta umræddar upplýsingar mánaðarlega.

2665. Þær upplýsingar sem Míla öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. 42. gr. fjarskiptalaga.

2666. Að mati FST er krafan um jafnræði bæði sanngjörn og eðlileg. Ekki verður séð að hún skapi fyrirtækjum með umtalsverðan markaðsstyrk óþarflega mikinn kostnað eða óhagræði miðað við þann ábata sem kvöðin hefur í för með sér fyrir samkeppni. FST telur því nauðsynlegt að styrkja samkeppni á markaði fyrir staðaraðgang, þ.m.t. varðandi aðgang að

rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu, og á fráliggjandi mörkuðum með því að leggja á kvaðir um jafnræði sem taka a.m.k. til ofangreindra atriða.

8.3.4 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

8.3.4.1 Almennt um kvöð um eftirlit með gjaldskrá

2667. Í 1. mgr. 52. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022, sbr. 1. mgr. 38. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, segir að þegar markaðsgreining gefi til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk geti viðhaldið óhóflega háum gjöldum eða geti beitt verðþrýstingi endanotendum til tjóns geti FST lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki varðandi endurheimt kostnaðar og eftirlit með gjaldskrá, svo sem kvaðir um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs.

2668. Í 2. mgr. ofangreindrar 52. gr. fjarskiptalaga, segir að við ákvarðanir samkvæmt ákvæði þessu skuli taka tillit til þarfarinnar á því að stuðla að samkeppni og þeim langtímahagsmunum endanotenda sem tengjast útbreiðslu nýrra fjarskiptaneta, sér í lagi afkastamikilla háhraðaneta. Taka skuli tillit til og hvetja til fjárfestinga. Gera skuli ráð fyrir hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu. Enn fremur skuli taka mið af hagræði af fyrirsjáanlegu og stöðugu heildsöluverði.

2669. Í 4. mgr. 52. gr. fjarskiptalaga segir að aðferðir við endurheimt kostnaðar eða aðferðarfræði við verðlagningu skulu stuðla að útbreiðslu nýrra og öflugri neta, skilvirkni og sjálfbærri samkeppni og vera til sem mestra hagsbóta fyrir endanotendur. Í þessu tilliti er heimilt að taka tillit til þess verðs sem er í boði á sambærilegum samkeppnismörkuðum. Í 2. mgr. 38. gr. ofangreindrar reglugerðar eru ákvæði 2. og 4. mgr. 52. gr. fjarskiptalaga nánar útfærð, en þar segir:

„Við ákvarðanir samkvæmt ákvæði þessu, skal velja aðferð við endurheimt kostnaðar eða aðferðarfræði við verðlagningu sem best hentar aðstæðum hverju sinni, og skal taka tillit til þarfarinnar á því að stuðla að hagkvæmni, virkri samkeppni og þeim langtímahagsmunum endanotenda sem felast í útbreiðslu nýrra fjarskiptaneta, sér í lagi afkastamikilla háhraðaneta. Taka skal tillit til og hvetja til fjárfestinga. Heimilt er að taka tillit til þess verðs sem er í boði á sambærilegum samkeppnismörkuðum. Gera skal ráð fyrir hæfilegri arðsemi af fjárfestingum, að meðtöldum viðeigandi launa- og byggingarkostnaði og að teknu tilliti til áhættu. Þegar nauðsyn krefur skal leiðrétta verðmæti bundins fjár í fjárfestingu til að endurspegla núverandi mat á eignum og hagkvæmni rekstrar. Sérstaklega getur verið áhætta í tengslum við ný aðgangsneta, sem styðja við vörur sem óviss eftirspurn er eftir þegar lagt er í fjárfestingu. Enn fremur skal taka mið af hagræði af fyrirsjáanlegu og stöðugu heildsöluverði, til hagsbóta fyrir alla rekstraraðila sem leitast við að koma upp nýjum og endurbættum fjarskiptanetum.

2670. Í 5. mgr. ofangreindrar 52. gr. fjarskiptalaga, sbr. 4. mgr. 38. gr. framangreindrar reglugerðar, segir að sönnunarbyrði fyrir því að gjöld byggist á raunverulegum kostnaði, þ.m.t. sanngjörnum hagnaðarhlut af fjárfestingu, hvíli á hlutaðeigandi fyrirtæki. FST geti krafist fyrirtæki um fullan rökstuðning fyrir verði sínu og krafist þess að verðið sé leiðrétt þegar það á við. Stofnunin geti jafnframt krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til

útreiknings á verði. FST geti við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin af hagkvæmni og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum fjarskiptafyrirtækisins.

2671. Í 6. mgr. ofangreindrar 52. gr. fjarskiptalaga, sbr. 5. mgr. 38. gr. ofangreindrar reglugerðar, segir að ef kvöð feli í sér gerð kostnaðarbókhaldskerfis skuli tryggja opinn aðgang að lýsingu á kostnaðarbókhaldskerfinu þar sem fram koma a.m.k. helstu flokkar kostnaðar og reglur sem notaðar eru við skiptingu kostnaðar. Óháður þar til bær aðili skuli sannreyna að farið sé að reglum um kostnaðarbókhaldskerfið og árlega skuli birta yfirlýsingu um hvort farið sé eftir reglunum.

2672. Í 3. mgr. ofangreindrar 52. gr. fjarskiptalaga, sbr. 3. mgr. 38. gr. ofangreindrar reglugerðar, segir að taka skuli til athugunar hvort hægt sé að sleppa kvöðum samkvæmt ákvæði þessu ef samkeppnisprýstingur sé þegar til staðar varðandi smásöluverð og kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað og aðgang, sér í lagi hvers kyns efnahagslegt hermipróf sem beitt er skv. 50. gr. fjarskiptalaga, tryggi skilvirkan aðgang án mismununar.

2673. Á þeim svæðum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk getur Míla haft möguleika og hvata til að krefjast of hárra verða. Þetta á sérstaklega við á þeim mörkuðum þar sem lítill eða enginn samkeppnisprýstingur er til staðar og neytendur hafa litla möguleika á að nýta sér sambærilega fjarskiptaþjónustu frá öðrum netrekendum.

8.3.4.2 Val á aðferðum við ákvörðun heildsöluverðs

2674. Í 59. gr. fjarskiptalaga, sem fjallar um hrein heildsölufyrirtæki, er tilgreint að ef FST komist að þeirri niðurstöðu að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk uppfylli þau skilyrði sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 59. gr. geti stofnunin einungis lagt á kvöð um aðgang, sbr. 48. gr. fjarskiptalaga og kvöð um jafnræði, sbr. 50. gr. fjarskiptalaga, sem og kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu.

2675. Eins og kemur fram hér að framan í kafla 7.3.2 telur FST að Míla uppfylli ekki skilyrði ofangreindrar 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hreint heildsölufyrirtæki, þó að fyrirtækið hafi verið selt frá Símanum. Hins vegar hefur orðið breyting á eðli fyrirtækisins þar sem það er ekki lengur hluti af Símasamstæðunni.

2676. Ýmsar aðferðir koma til greina við eftirlit og ákvörðun um aðgangsverð. Samkvæmt 52. gr. fjarskiptalaga getur FST krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. Eins og áður segir getur FST tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu þar sem hagkvæmni er gætt, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum viðkomandi fjarskiptafyrirtækis. Við val á aðferð telur FST rétt að leggja áherslu á að aðferðin gefi kost á niðurstöðu sem er eðlileg og sanngjörn á báða bóga og verðlagningu sem er ekki langt umfram raunverulegan kostnað, en tryggi jafnframt eðlilegan arð af fjárfestingum.

2677. Helstu aðferðir sem beitt er við ákvörðun heildsöluverða eru eftirfarandi:

- *Kostnaðarviðmiðun (e. Cost orientation)*
Verð þjónustu er grundvallað á sögulegum kostnaði viðkomandi fyrirtækis (HCA)⁴⁴³ eða metnum kostnaði hagkvæms netrekanda á viðkomandi markaði. Aðallega hefur verið stuðst við tvær aðferðir við kostnaðargreiningar á fjarskiptamarkaði, þ.e. að byggja á gögnum úr bókhaldi viðkomandi fyrirtækis þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu (FAC)⁴⁴⁴ eða á greiningu langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC)⁴⁴⁵ á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt reknu fjarskiptaneti (bottom-up líkan)⁴⁴⁶.
- *Verðsamanburður (e. Benchmark)*
Borin eru saman verð á sambærilegum samkeppnismörkuðum og fundið út verð í samræmi við þann samanburð. Verð er miðað við ákveðið úrtak úr samanburðarhópnum.
- *Smásöluverð mínus (e. Retail minus)*
Með smásölu mínus aðferðinni er fundið út heildsöluverð með því að draga ákveðið hlutfall frá smásöluverði. Mismunurinn sem dregst frá smásöluverði er vegna þess kostnaðar sem að öðrum kosti hefði fallið á fyrirtækið á smásölustigi.
- *Verðþak (e. Price cap)*
Eftirlitsstofnun ákvarðar verðþak fyrir ákveðna þjónustu sem gildir yfir ákveðinn tíma. Verðþakið getur tekið breytingum með vísitölu og hugsanlegri hagræðingarkröfu. Verðþakið getur verið ákvarðað í upphafi út frá kostnaði samkvæmt útreikningum í kostnaðarlíkani eða á annan hátt.
- *Réttlát og sanngjörn verðlagning (e. Fair and reasonable pricing)*
Verðkvöð þar sem fyrirtæki með markaðsráðandi stöðu ákvarðar sjálft verð fyrir sína þjónustu með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn. Ef FST kemst að þeirri niðurstöðu, eftir kvörtun frá markaðsaðila, að verðlagningin getur ekki talist réttlát og sanngjörn er FST heimilt að ákvarða verð fyrir þjónustuna.

2678. Auk þessara aðferða, sem tilgreindar eru hér að ofan, eru til staðar aðferðir til að tryggja að markaðsráðandi aðili geti ekki beitt verðþrýstingi endanotendum til tjóns. Þeim aðferðum er hægt að beita þegar um er að ræða lóðrétt samþætt fyrirtæki. Þar sem Míla er ekki lengur hluti af Símasamstæðunni telur FST ekki mikil hættu á að Míla geti beitt verðþrýstingi.

2679. Við val aðferðar sem best er að beita við ákvörðun aðgangsverða er mikilvægt að hafa í huga annars vegar hvaða aðferð er skilvirk og ekki of íþyngjandi fyrir viðkomandi fyrirtæki og FST og hins vegar að skapa ásættanleg skilyrði fyrir fyrirtæki sem koma til með að óska eftir heildsöluaðgangi á viðkomandi markaði. Jafnframt þarf að tryggja að keppinautar Mílu sem

⁴⁴³ Historical Cost Accounting.

⁴⁴⁴ Allur kostnaður heimfærður á viðkomandi starfsemi og þjónustu (e. Fully Allocated Costs; FAC).

⁴⁴⁵ Langtíma viðbótarkostnaður (e. Long-run incremental cost: LRIC), þ.e. kostnaður sem bætist við eða sparast við það að tiltekin þjónusta eða starfsemi bætist við eða leggst af á þeim forsendum að allur kostnaður er breytilegur.

⁴⁴⁶ Talað er um „bottom-up“ LRIC líkan (BU-LRIC) þegar um er að ræða kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þjónustu á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt reknu fjarskiptaneti á viðkomandi fjarskiptamarkaði.

starfa á viðkomandi markaði og fráliggjandi heildsölumarkaði 3b geti átt í samkeppni við Mílu í eðlilegu samkeppnisumhverfi.

2680. Telja má að kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá sé íþyngjandi skylda sem eingöngu skuli leggja á ef aðrar aðferðir duga ekki. Við kostnaðargreiningu er fundið út verð byggt á kostnaðarupplýsingum sem fengnar eru með kostnaðarlíkani og/eða –bókhaldi. Að skipta kostnaði niður á ákveðinn rekstur og þjónustu er flókið og erfitt verkefni sem leysa má á ólíkan hátt. FST getur stuðst við BU-LRIC aðferðina við kostnaðargreiningu í samræmi við reglugerð nr. 555/2023 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, en hún er viðurkennd aðferð, m.a. af framkvæmdastjórn ESB og ESA. Aðferðin tryggir gagnsæi og eftirlitsaðili er ekki háður upplýsingum úr bókhaldi viðkomandi fjarskiptafyrirtækis.

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

2681. Ljóst er að töluverð breyting hefur verið á eðli Mílu frá síðustu markaðsgreiningu, enda myndar félagið ekki lengur samstæðu með Símanum. Því hefur verið slitið á eignar- og stjórnunartengsl á milli félaganna. Hins vegar hefur verið fjallað um það hér að framan að þrátt fyrir þetta, telji FST verulegra einkenna lóðréttrar samþættingar ennþá gæta á milli félaganna sem teljast verður til samkeppnisvandamála á viðkomandi mörkuðum 3a og 3b. Hagsmunir félaganna virðast bundnir þéttum böndum með langtímasamningi milli félaganna þrátt fyrir að slitið hafi verið á eignar- og stjórnunartengslin. Síminn virðist vera mjög háður Mílu og getur í raun og veru ekki tengst netum annarra en Mílu án þess að Míla sé þar milliliður, [...].

2682. Í ljósi ofangreinds telur FST rétt að beita vægari úrræðum varðandi eftirlit með gjaldskrá Mílu á viðkomandi markaði 3a en nú hvíla á félaginu og er það niðurstaða FST að verðskrá Mílu fyrir heimtaugar skuli vera réttlát og sanngjörn á þeim landfræðilegu mörkuðum þar sem FST telur að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Eins og fram kemur í köflum 8.3.4.4 og 8.3.4.5 hér að neðan telur FST þó nauðsynlegt og réttlætanlegt að leggja kvaðir um kostnaðartengd verð á aðgang að aðstöðuleigu í öllum þeim sveitarfélögum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk og að rörum og lagnaleiðum Mílu í 23 af þeim 26 sveitarfélögum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á.

2683. Ekki er tilgreind nánari útfærsla í fjarskiptalögunum eða í greinargerðinni með lögunum á því hvernig eftirlitsstjórnvöld skuli ákvarða hvort verðskrá teljist réttlát og sanngjörn. Ekki er heldur að finna nánari útfærslu á þessari kvöð í Kóðanum.

2684. Hugtakið réttlát og sanngjörn verðlagning (e. fair and reasonable pricing) hefur verið notuð í samkeppnisrétti og öðrum lagatexta sem tengjast fjarskiptamarkaði og má þar nefna lög nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta⁴⁴⁷ sem fela í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2014/61 frá 15. maí 2014.

2685. Réttlát og sanngjörn verðlagning er víðtækt hugtak og ber að túlka það í samræmi við fjarskiptalög og meginreglur samkeppnisréttar. FST mun því taka tillit til almennra sjónarmiða

⁴⁴⁷ Í 2. mgr. 7. gr. þeirra laga segir: „Að fenginni skriflegri beiðni er rekstraraðilum neta skylt að verða við öllum réttmætum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um aðgang að efnislegu grunnvirki sínu, enda séu skilmálar, þ.m.t. verð, sanngjarnir og eðlilegir.“

og markmiða fjarskiptalaga, sem og meginreglum samkeppnisréttar, við ákvörðun á því hvort að verðskrá Mílu teljist réttlát og sanngjörn.

2686. Eins og fram kom hér að framan skulu aðferðir við endurheimt kostnaðar eða aðferðafræði við verðlagningu stuðla að skilvirkni og sjálfbærri samkeppni og vera til sem mestra hagsbóta fyrir endanotendur. Heimilt er að taka tillit til þess verðs sem er í boði á sambærilegum samkeppnismörkuðum. Við ákvörðun á verði skal gera ráð fyrir hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu. Enn fremur skal taka mið af hagræði af fyrirsjáanlegu og stöðugu heildsöluverði.

2687. Núgildandi gjaldskrárkvaðir sem FST hefur beitt fela í sér að FST þarf að samþykkja allar verðskrárbreytingar hjá Mílu að undangenginni kostnaðargreiningu. FST metur það svo að þar sem þessi kvöð um eftirlit með gjaldsskrá á að kveða á um meira frelsi fyrir markaðsráðandi aðila að framkvæmdin verði þannig að ekki verði sett það skilyrði að FST þurfi að samþykkja verðskrá Mílu áður en hún tekur gildi heldur mun FST taka slíkt til skoðunar ef ástæða þykir til, t.d. ef kvörtun berst um meinta háa verðlagningu.

2688. Því mun Mílu verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn, sbr. þó það sem áður segir varðandi kvöð um eftirlit með gjaldskrá varðandi aðstöðuleigu á öllum þeim sveitarfélögum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á og aðgang að rörum og lagnaleiðum í 23 af þeim 26 sveitarfélögum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á. Þá mun FST ekki, eins og að ofan greinir, grípa inn í verðlagningu Mílu nema til komi málefnaleg kvörtun frá markaðsaðila eða af eigin frumkvæði ef sérstakar ástæður þykja réttlæta það. Ef FST kemst að þeirri niðurstöðu að verðlagningin geti ekki talist réttlát og sanngjörn mun FST ákvarða verð fyrir umrædda þjónustu sem mun þá gilda hvað umrædda vöru varðar.

2689. Við ákvörðun á því hvort að verð Mílu séu réttlát og sanngjörn mun FST horfa til fyrrgreindra sjónarmiða fjarskiptalaganna og meginregla samkeppnisréttar. FST getur m.a. horft til eftirfarandi þátta við ákvörðun á því hvort að verð teljist réttlátt og sanngjarnt:

1. Hvort verð fyrir þjónustuna hafi tekið óeðlilegum breytingum með hliðsjón af almennri verðþróun og jafnræðis sé gætt.
2. Hvort verðið sé í samræmi við verðsamanburð við sambærileg markaðssvæði hér á landi þar sem meiri samkeppnisþrýstingur er til staðar. Horft verður til meðaltals mánaðarverða fyrir aðgang að heimtaugum á þeim svæðum sem teljast sambærileg en stofnuninni er einnig heimilt að taka tillit til stofngjalda ef þau eru misjöfn.
3. Hvort að verðið sé í samræmi við kostnað af því að veita þjónustuna á viðkomandi landfræðilegum markaði á hagkvæman hátt, ásamt hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu.

2690. Hins vegar mun FST meta hverja kvörtun fyrir sig og þær aðstæður sem ríkja á viðkomandi markaði. FST telur eðlilegt að horft verði fyrst til þátta nr. 1 og 2, áður en ákveðið er að fara í ítarlega og tímafreka greiningu á kostnaði viðkomandi þjónustu. FST getur ákvarðað að hámarksverð skulu vera í samræmi við verðsamanburð eða takmarkist við hækkun vísitölu á meðan slík kostnaðargreining er framkvæmd.

2691. Eins og kemur fram hér að ofan er það tilgreint í fjarskiptalögunum að sönnunarbyrðin fyrir því að gjöld byggjast á raunverulegum kostnaði hvíli á hlutaðeigandi fyrirtæki. Þá getur FST jafnframt krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. FST telur eðlilegt að ef Míla heldur því fram að verð sem byggist á verðsamanburði eða er ákvarðað út frá vísitöluhækkun sé lægri en kostnaður fyrirtækisins á viðkomandi markaði þá sé það í höndum Mílu að sanna að svo sé, byggt á gögnum úr bókhaldi fyrirtækisins. Míla skal þá leggja fram kostnaðargreiningu í samræmi við kröfur FST. Í þeim tilfellum þar sem Míla hefur eignast fjarskiptanet með því að kaupa það eða þar sem ríkisstyrkur hefur verið notaður við uppbyggingu netsins skal Míla leggja fram kaupsamning þar sem fram kemur kaupverð og/eða upplýsingar um veittan opinberan stuðning. FST getur farið fram á að upplýsingar úr bókhaldi Mílu séu aðgreindar eftir sveitarfélagi og því ber fyrirtækinu að halda slíkt bókhald.

2692. Til þess að FST geti fylgt eftir kvöðinni um réttláta og sanngjarna verðskrá skal Míla tilkynna FST um allar verðskrárbreytingar sem falla undir þá kvöð.

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

2693. Þrátt fyrir niðurstöðu þá sem fram kom í kafla 8.2.4.3 hér að ofan telur FST nauðsynlegt að leggja á Mílu kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá varðandi aðstöðuleigu og aðgang að tengdri aðstöðu í öllum þeim sveitarfélögum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Eins og fram kemur í kafla 7.5.2 eru eða geta ýmis samkeppnisvandamál tengst slíkri aðstöðu og því mikilvægt að mati FST að árangursríkar kvaðir hvíli á Mílu hvað slíka aðstöðu varðar, enda er Míla stór aðili á íslenskum fjarskiptamarkaði hvað slíka aðstöðu til hýsingar varðar og sá stærsti þegar horft er til aðstöðu vegna tenginga við fastanet, auk þess sem slík aðstaða á viðunandi kjörum getur skipt lykilmáli, eftir atvikum ásamt aðgangi að rörum og lagnaleiðum, fyrir útbreiðslu ljósleiðara þar sem hann er ekki þegar til staðar eða í litlu magni og eftir atvikum til að stuðla að innviðasamkeppni.

2694. Rétt er að taka fram í þessu sambandi að FST er ekki að fella niður kvaðir sem lagðar voru á Mílu með ákvörðun PFS nr. 21/2015, dags. 12. ágúst 2015, um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14/2004) og ákvörðun PFS nr. 8/2014, dags. 6. maí 2014, um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir lúkningsarhluta leigulína, hvað varðar aðgang að aðstöðuleigu Mílu á þeim markaði.

2695. Í ljósi ofangreinds skal gjaldskrá fyrir aðstöðuleigu Mílu, s.s. í símsstöðvum og tækjarýmum, og tengda þjónustu vera kostnaðarviðmiðuð.

2696. FST er heimilt við útreikninga á kostnaði að taka tillit til sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt. Jafnframt er FST heimilt að gera verðsamanburð á niðurstöðu kostnaðargreiningarinnar við gjaldskrár á sambærilegum samkeppnismörkuðum eins og á EES-svæðinu.

2697. Kostnaðargreining Mílu fyrir aðstöðuleigu skal byggja á eftirfarandi meginreglum:

- Kostnaðargreiningin skal ná yfir aðstöðuleigu í húsum og möstrum Mílu.
- Leiða skal fram verð fyrir aðgang að húsnæði og möstrum. Míla skal skipta fjárfestingum í húsnæði og möstrum í flokka eftir því hvort um er að ræða fjárfestingar sem tilheyra þéttbýli, dreifbýli eða eru utan byggðar.
- Gjaldskrá Mílu skal auk framangreinds innihalda að lágmarki verð fyrir mismunandi leigugeiningar og ná yfir allar hýsingarþjónustur sem veittar eru í dag til eigin þjónustudeilda, eða annarra tengdra aðila eða samstarfsaðila, svo og til annarra fjarskiptafélaga. Leigu í möstrum skal skipt í flokka og hver flokkur skal miðast við ákveðna stærð í fermetrum og staðsetningu í mastri.
- Kostnaðargrunnur (e. Cost base) skal vera sögulegur kostnaður (HCA) Mílu sem byggir á síðast liðnu fjárhagsári hverju sinni.
- Aðferðarfræði (e. Methodology) skal byggjast á því að allur kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu (FAC).
- Heimfærsla kostnaðar byggir á bókhaldslegum aðskilnaði á hýsingarþjónustu, eignabókhaldi Mílu og kostnaði úr bókhaldskerfi félagsins þar sem rekstrarkostnaður er skráður á bókhaldslykla. Við mat fjárfestingar skal byggja á bókfærðu virði rekstrarfjármuna í eignabókhaldi Mílu, þar sem stofnverð fjárfestinga er framreiknað til verðlags þess árs sem verið er að greina hverju sinni.
- Fanga skal rekstrarkostnað (OPEX) hýsingarþjónustunnar, þ.m.t. hlutdeild í óbeinum kostnaði, s.s. stjórnun og upplýsingatækni, í samræmi við bókhaldslegan aðskilnað.
- Mat á líftíma rekstrarfjármuna skal endurspegla nýtingarvirði eigna. Miða skal við að timburhús sé með 30 ára líftíma, steinhús með 50 ára líftíma, húsvöktunarkerfi með 6,67 ára líftíma, loftræsting með 15 ára líftíma, kælitæki með 10 ára líftíma og díselvélar með 13-25 ára líftíma.
- Beita skal árgreiðsluaðferð til að reikna árlegan kostnað vegna rekstrarfjármuna.
- Kostnaður af heildarfjölda hýsinga í húsum og möstrum skal reiknaður.
- Miða skal við raun ávöxtunarkröfu sem byggist á vegnu meðaltali fjármagnskostnaðar (WACC real)⁴⁴⁸ af fjármagni sem bundið er í eignum sem notaðar eru í sambandi við framboð þjónustu, þar sem áhættuálag endurspeglar áhættu sem tengist starfsemi á viðkomandi markaði.
- Meðaltals einingarkostnaður einstakra hýsingareininga í aðstöðuleigu skal reiknaður sem meðaltalskostnaður fyrir einstök svæði á grundvelli heimfærðs rekstrar- og fjárfestingarkostnaðar að teknu tilliti til mismunandi þjónustna, fjölda leigðra eininga og stærð þeirra. Heimilt er að nota ígildi til að ákvarða einingakostnað.

2698. Við ákvörðun gjaldskrár skal Míla byggja á framangreindum meginforsendum við kostnaðargreiningu sína fyrir aðgang að aðstöðuleigu og leggja fyrir FST til yfirferðar og samþykktar. Ný heildsölugjaldskrá fyrir aðgang að aðstöðuleigu tekur ekki gildi fyrr en samþykki FST liggur fyrir í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA hverju sinni.

⁴⁴⁸ FST mun taka mið af leiðbeiningum ESB (The WACC Notice) varðandi útreikninga á WACC.

2699. Þá skal Míla veita aðgang að rafmagni þar sem það er framkvæmanlegt, sbr. kafli 8.3.2.6 hér að framan. Verðlagning þessa aðgangs skal vera kostnaðarviðmiðuð þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu (FAC). Vísast til ákvörðunar FST nr. 9/2022 í þessu sambandi. Við málsmeðferð þess máls var kostnaðarlíkan ákvarðað sem byggði á endurstofnverði búnaðar en rekstrarkostnaður byggir m.a. á kostnaði við kaup Mílu á rafmagni frá veitufyrirtækjum. Við hækkun á gjaldskrá veitufyrirtækja er Mílu heimilt að hækka verðskrá sína samkvæmt því kostnaðarlíkani sem samþykkt var með ákvörðuninni.

2700. Varðandi rökstuðning fyrir nauðsyn á því að umrædd kvöð um kostnaðargreind verð varðandi hýsingu gildi áfram á Mílu, en nú aðeins í tilteknum sveitarfélögum, vísast til umfjöllunar í kafla 8.2.1 hér að framan.

8.3.4.5 Eftirlit með gjaldskrá Mílu fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum í 23 af 26 sveitarfélögum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk

2701. Þrátt fyrir niðurstöðu þá sem fram kom í kafla 8.3.4.3 hér að ofan telur FST nauðsynlegt að leggja á Mílu kvöð um eftirlit með gjaldskrá varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu í 23 af þeim 26 sveitarfélögum þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Það eru öll þau sveitarfélög sem talin eru upp í kafla 8.1 hér að ofan að frátöldum sveitarfélögum Fjallabyggð, Norðurþingi og Rangárþingi eystra. Í þessum 3 sveitarfélögum mun kvöð um réttlát og sanngjörn verð gilda varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum.

2702. Ástæðan fyrir því að vægari kvöð er lögð á Mílu vegna aðgangs að rörum og lagnaleiðum í ofangreindum 3 sveitarfélögum er sú að þar er samhlíða útbreiðsla fastaneta mun hærri en í hinum 23 sveitarfélögum, eða á milli 40-60%. Því er þörfin fyrir slíka meira íþyngjandi gjaldskrárkvöð ekki eins aðkallandi í þeim sveitarfélögum. Þó skal minnt á að aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu hvað slíkan aðgang varðar gildir þó í þessum sveitarfélögum hvað aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu varðar.

2703. Í máli Tékklands frá 2018⁴⁴⁹ gerði framkvæmdastjórn ESB m.a. athugasemdir við þau áform tékknesku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (CTÚ) að leggja ekki kvöð um kostnaðarviðmiðuð verð á aðgang að rörum og lagnaleiðum CETIN, sem talið var með umtalsverðan markaðsstyrk á mörkuðum 3a og 3b þar í landi. CTÚ hélt því fram að slíkt væri umfram meðalhóf og ekki réttlætanlegt eftir lögfestingu tilskipunar 2014/61/EU (BCRD) þar í landi, sem kveður á um réttláta og sanngjarna verðlagningu fyrir raunlæga innviði á borð við rör og lagnaleiðir. Taldi framkvæmdastjórnin mikilvægt að kvöð um kostnaðarviðmiðuð verð giltu áfram fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum CETIN, þrátt fyrir þá lágmarkssamræmingu sem fram kom í framangreindri BCRD tilskipun um réttláta og sanngjarna verðlagningu. Þrátt fyrir ofangreindar athugasemdir beitti framkvæmdastjórnin þó ekki neitunarvaldi sínu en krafðist þess að CTÚ myndi fylgjast vel með framkvæmd BCRD tilskipunarinnar. Yrði það niðurstaðan að ekki væri hægt að tryggja aðgang að rörum og lagnaleiðum CETIN með viðeigandi, tímanlegum og skilvirkum hætti með því að beita verðkvöð tilskipunarinnar bæri

⁴⁴⁹ Sjá álit framkvæmdastjórnar ESB, dags. 27. apríl 2018, C(2018) 2733 final, Cases CZ/2018/2067-2069.

CTÚ að leggja kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá á félagið, jafnvel áður en áætluðum gildistíma greiningarinnar lyki.⁴⁵⁰

2704. Að mati FST sýnir ofangreint álit framkvæmdastjórnar ESB í máli Tékklands fram á að mikilvægt sé að kveða á um eftirlit með gjaldskrá vegna aðgangs að slíkum innviðum til að stuðla að aukinni ljósleiðaraútbreiðslu og eftir atvikum innviðasamkeppni, sérstaklega þar sem lítil eða jafnvel engin samhliða útbreiðsla fastaneta er til staðar. Eins og fram kemur í kafla 7.5.2 hér að framan hafa verð fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu verið mesta samkeppnivandamálið varðandi slíkan aðgang hér á landi, sem eins og áður segir hefur lítið verið notaður sökum þessa. Að mati FST er því mikilvægt að halda slíkri kvöð á Mílu í þeim 23 sveitarfélögum af þeim 26 sveitarfélögum sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk, en FST vinnur nú að ákvörðun um gjaldskrá fyrir slíkan aðgang.

2705. Í ljósi ofangreinds viðheldur FST kvöð um eftirlit með gjaldskrá fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu í ofangreindum 23 sveitarfélögum.

2706. Eins og fram kemur hér að framan ber Mílu að veita aðgang að rörum og lagnaleiðum félagsins sem ekki eru fullnýtt. Kostnaður við slíkan aðgang hefur ekki verið reiknaður hér á landi, þar sem ekki hefur verið mikil eftirspurn eftir slíkum aðgangi undanfarin ár eða að aðgangskjör hafa verið óviðundandi. Nú hefur hins vegar orðið breyting þar á og er FST nú með til meðferðar kostnaðargreiningu frá Mílu fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum og er með til skoðunar að ákvarða slíka gjaldskrá út frá verðsamanburði.

⁴⁵⁰ Á bls. 8 í framangreindu áliti framkvæmdastjórnar ESB segir m.a.: „In this respect, the Commission points out that recital 12 of the Directive sets out that, in light of the *lex specialis* principle, where more specific regulatory measures in conformity with EU law apply, these should prevail over minimum rights and obligations provided for in this Directive. At present, the incumbent operator is under an obligation to provide cost-oriented access to its civil engineering infrastructure, including access to ducts. In the present measure, CTÚ this obligation, as it considers – under a modified greenfield approach – that non-sector specific legislation sufficiently addresses the identified market failures on the Czech retail broadband access market.”

Þá segir: “In line with recital 12 of Directive 2014/61/EU, the Commission considers that CTÚ should maintain the cost orientation obligation imposed on the SMP operator even after transposition of the Directive into national law. In this respect, CTÚ has to analyse if a general obligation to apply reasonable prices (...), subject to dispute resolution, is sufficient to solve the competitive problems identified on the market. If this is not the case, as provided by Article 8(4) of the Access Directive, NRAs have to impose regulatory obligations which are based on the nature of the problem identified, proportionate and justified in light of the objectives laid down in Article 8 of the Framework Directive. In fact, a non-imposition of a cost-oriented duct access will make it less likely that the market failures identified by CTÚ will be redressed in a timely and effective manner and that the objectives of Article 8 of the Framework Directive are attained.”

Áfram segir: “First, it should be underlined that application of cost orientation of prices subject to a dispute settlement may not be appropriate in an SMP scenario, where there are competitive problems identified, as it would unnecessarily prolong access to the passive infrastructure of the SMP operator. Second, Article 3(5) of Directive 2014/61/EU only imposes an obligation to provide access on “fair and reasonable conditions, including prices where appropriate” alongside a requirement, applicable only to the electronic communications sector, for the NRA to ensure that “the access provider has a fair opportunity to recover its costs and shall take into account the impact of the requested access on the business plan of the access provider, including the investments made by the network operator to whom the access is requested.” These obligations are of a “symmetric nature” and should be enforced vis-à-vis all electronic communications providers, not only SMP operators. Recitals 11 and 12 of Directive 2014/61/EU specify that these are indeed minimum standards regarding rights and obligations. It is typically insufficient to subject an operator that has SMP, and which can thus act independently of its customers and consumers, to the same sets of minimum standards that apply to all operators.” (leturbreytingar FST)

2707. Í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB, dags. 11. september 2013, um beitingu samræmdrar jafnræðiskvaðar og kostnaðargreiningaraðferða til að auka samkeppni og efla fjárfestingar í næstu kynslóðar aðgangsnæti (NGA)⁴⁵¹ er kveðið á um hvernig skuli ákvarða kostnað vegna „reusable civil engineering assets“⁴⁵² í 34. – 36. gr. tilmælanna⁴⁵³, en rör og lagnaleiðir flokkast undir slíka eign. Þar kemur m.a. fram að við ákvörðun kostnaðar skuli miða við bókfært verð eigna að frádregnum uppsöfnuðum afskriftum og því eigi ekki að taka inn í kostnaðargrunninn fullafskrifaðar eignir sem eru enn í rekstri. Einnig kemur þar fram að ef gögn séu ekki nægjanlega áreiðanleg, þannig að byggja megi á þeim, skuli ákvarða þennan kostnað úr frá verðsamanburði.

2708. FST mun byggja á þessum leiðbeiningum við ákvörðun gjaldskrár fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum. Ef ekki liggja fyrir nægar upplýsingar til að ákvarða verð út frá sögulegum kostnaði, getur FST framkvæmt verðsamanburð við þau ríki sem byggja á svipuðum viðmiðum og lýst er hér að framan.

2709. Varðandi nánari rökstuðning fyrir nauðsyn á því að umrædd kvöð um kostnaðargreind verð varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum gildi áfram á Mílu í 23 sveitarfélögum, vísast til umfjöllunar í kafla 8.2.1 hér að framan.

8.3.4.6 Niðurstaða um eftirlit með gjaldskrá Mílu á markaði 3a

2710. Líkt og áður hefur komið fram telur FST Mílu hafa möguleika og hvata til þess að krefjast of hárra verða á þeim svæðum þar sem Míla telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk. Á það sérstaklega við á þeim mörkuðum þar sem lítill eða enginn samkeppnisþrýstingur er til staðar og neytendur hafa litla möguleika á að nýta sér sambærilega fjarskiptabjónustu frá öðrum netrekendum.

2711. Í ljósi þeirra rofa sem urðu á eignartengslum Mílu og Símans telur FST rétt að beita vægari úrræðum varðandi eftirlit með gjaldskrá Mílu á viðkomandi markaði 3a en nú hvíla á félaginu og er það niðurstaða FST að verðskrá Mílu fyrir heimtaugar skuli vera réttlát og sanngjörn á þeim landfræðilegu mörkuðum þar sem FST telur að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Því mun Mílu verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn. Þá

⁴⁵¹ Commission Recommendation of 11.9.2013 on Consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment.

⁴⁵² Í tilmælunum er eftirfarandi skilgreining: ‘Reusable civil engineering assets’ are those legacy civil engineering assets that are used for the copper network and can be reused to accommodate an NGA network.”

⁴⁵³ “34. NRAs should value reusable legacy civil engineering assets and their corresponding RAB on the basis of the indexation method. Specifically, NRAs should set the RAB for this type of assets at the regulatory accounting value net of the accumulated depreciation at the time of calculation, indexed by an appropriate price index, such as the retail price index. NRAs should examine the accounts of the SMP operator where available in order to determine whether they are sufficiently reliable as a basis to reconstruct the regulatory accounting value. They should otherwise conduct a valuation on the basis of a benchmark of best practices in comparable Member States. NRAs should not include reusable legacy civil engineering assets that are fully depreciated but still in use.”

35. When applying the method for asset valuation set out in point 34, NRAs should lock in the RAB corresponding to the reusable legacy civil engineering assets and then roll it forward from one regulatory period to the next.

36. NRAs should set the lifetime of the civil engineering assets at a duration corresponding to the expected period of time during which the asset is useful and to the demand profile. This is normally not less than 40 years in the case of ducts.”

mun FST ekki grípa inn í verðlagningu Mílu nema til komi málefnaleg kvörtun frá markaðsaðila eða af eigin frumkvæði ef sérstakar ástæður þykja réttlæta það. Ef FST kemst að þeirri niðurstöðu að verðlagningin geti ekki talist réttlát og sanngjörn mun FST ákvarða verð fyrir umrædda þjónustu sem mun þá gilda hvað umrædda vöru varðar. Til þess að FST geti fylgt eftir kvöðinni um réttláta og sanngjarna verðskrá skal Míla tilkynna FST um allar verðskrárbreytingar sem falla undir þá kvöð.

2712. Þrátt fyrir ofangreint telur FST nauðsynlegt að leggja á Mílu kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá varðandi aðstöðuleigu og aðgang að tengdri aðstöðu í öllum þeim sveitarfélögum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Eins og fram kemur í kafla 7.5.2 eru eða geta ýmis samkeppnisvandamál tengst slíkri aðstöðu og því mikilvægt að mati FST að árangursríkar kvaðir hvíli á Mílu hvað slíka aðstöðu varðar, enda er Míla stærsti og öflugasti aðilinn á íslenskum fjarskiptamarkaði hvað slíkar aðstöðu varðar, auk þess sem slík aðstaða á viðunandi kjörum getur skipt lykilmáli, eftir atvikum ásamt aðgangi að rörum og lagnaleiðum, fyrir útbreiðslu ljósleiðara þar sem hann er ekki þegar til staðar eða í litlu magni og eftir atvikum til að stuðla að innviðasamkeppni.

2713. Þá telur FST einnig nauðsynlegt að leggja á Mílu kvöð um eftirlit með gjaldskrá varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu í 23 af þeim 26 sveitarfélögum þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Það eru öll þau sveitarfélög sem talin eru upp í kafla 8.1 hér að ofan að frátöldum sveitarfélögunum Fjallabyggð, Norðurþingi og Rangárþingi eystra. Í þessum 3 sveitarfélögum mun kvöð um réttlát og sanngjörn verð gilda varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum.

9 Álagning kvaða á á Tengir á markaði 3a

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

2714. Í eftirfarandi 8 sveitarfélögum telur FST að Tengir sé með umtalsverðan markaðsstyrk:

- Akureyrarbær
- Dalvíkurbyggð
- Eyjafjarðarsveit
- Grýtubakkahreppur
- Hörgársveit
- Svalbarðsstrandarhreppur
- Vopnafjarðarhreppur
- Þingeyjarsveit

2715. Í ofangreindum 8 sveitarfélögum hafa gilt kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á markaði 3a í fyrri greiningum. Þær kvaðir sem gilt hafa á Mílu eru nú felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

9.2 Mat á nauðsyn og rökstuðningur fyrir álagningu kvaða á Tengir á markaði 3a

2716. Ljóst er af 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er tilgangur markaðsgreininga að leiða í ljós hvort virk samkeppni ríki á fjarskiptamörkuðum og að ákvarða beitingu úrræða ef samkeppni er ekki virk í þeim tilgangi að bæta hag neytenda. Við mótun kvaða ber enn fremur að horfa til þess, þar sem virk samkeppni ríkir ekki, hvort útbreiðsla háhraðaneta á markaðsforsendum sé ófullnægjandi. Í 4. mgr. ákvæðisins segir að efla skuli samkeppni í fjarskiptum með hagkvæmri fjárfestingu í nýjum og núverandi fjarskiptainnviðum og eftir atvikum með því að leggja kvaðir þar sem þörf krefur, einkum á heildsölustiginu, með það fyrir augum að ná fram virkri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta.

2717. Þegar búið er að skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði, landfræðilega markaði, skal framkvæma mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi markaði og eftir atvikum útnefna fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á honum, er komið að því að gera grein fyrir samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði. Þá þarf að greina hvort viðkomandi fjarskiptafyrirtæki sem útnefnt hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk uppfylli lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki skv. 59. gr. fjarskiptalaga. Allt þetta hefur verið metið hér að framan og var niðurstaða síðastgreinds þáttar sá að Tengir uppfyllir ekki framangreint lagaskilyrði. Því stendur FST til boða fleiri úrræði til að takast á við greind samkeppnisvandamál en ef fyrirtækið væri skilgreint sem hreint heildsölufyrirtæki.

2718. Af öllu framangreindu afloknu ber FST að útfæra kvaðir á viðkomandi fyrirtæki með það fyrir augum að greiða fyrir samkeppni á tengdum smásölumarkaði, neytendum til heilla. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar segir að tilgangur kvaða sé að skapa ávinning fyrir neytendur hvað

varðar verð, gæði, valkosti og aðgang að háhraðanetum, með því að stuðla að virkri og sjálfbærri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta og útbreiðslu háhraðaneta á markaðsforsendum þar sem því verður við komið. FST ber að meta hvort réttlætanlegt sé að leggja kvaðir á viðkomandi markaði við tiltekna aðstæður. Í 2. mgr. segir svo að við mótun kvaða skuli gæta þess að þær dragi ekki úr fjárfestingarhвата né að ný fjarskiptanet og þjónusta hamli virkri samkeppni. Stuðla ber að sjálfbærri fjárfestingu í háhraðanetum, en jafnframt að standa vörð um samkeppni, þar sem flöskuhálsar og aðgangshindranir hafi víða verið til staðar á innviðastiginu. Í samræmi við framangreint þurfa kvaðir að stuðla að fyrirsjáanleika og samræmi í fjárfestingum í háhraðanetum.

2719. Í áðurnefndum skjölum frá framkvæmdastjórn ESB og BEREC um kvaðir, sem tekið var mið af í nýjum fjarskiptalögum hér á landi frá 2022, er m.a. lögð áhersla á að stuðla að aukinni samkeppni með uppbyggingu fjarskiptainnviða- og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna mikillar og viðvarandi stærðar- og breiddarhagkvæmni þess aðila sem fyrir er á tilteknu svæði, eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi til að hvetja til þjónustusamkeppni á fyrirliggjandi netum, en á sama tíma að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að umræddum fjarskiptanetum og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds þeirra. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast er fjárfestingarstiginn (e. the investment ladder), en markmið hans er að skapa skilyrði sem gera nýjum eða minni fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sín í stigvaxandi skrefum. Sjónarmið þessi endurspeglast í 5. mgr. 30. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar.

2720. Við ákvörðun um þær kvaðir sem eru best til þess fallnar að efla samkeppni á tilgreindum markaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, er mikilvægt að meta þá stöðu sem uppi væri ef ekki væru lagðar á kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og hvort staðan væri viðunandi ef eingöngu væri stuðst við samkeppnislög til að tryggja samkeppni.

2721. Samkvæmt 4. mgr. 30. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, sem hefur að geyma nánari útfærslu á ákvæði 4. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022, skulu kvaðir sem lagðar eru á fjarskiptafyrirtæki vera;

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

b) gagnsæjar, réttlætanlegar og rökstuddar,

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

d) réttlætanlegar í ljósi markmiða fjarskiptalaga, þ.e. að tryggja aðgengileg, greið, hagkvæm, skilvirk og örugg fjarskipti hér á landi, sem og að auka vernd og valmöguleika

neytenda, stuðla að virkri samkeppni, hagkvæmum fjárfestingum og nýsköpun á fjarskiptamarkaði,

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

2722. Í 29. gr. reglugerðarinnar kemur m.a. fram að kvaðir þurfi að vera nauðsynlegar til að leysa tiltekin samkeppnisvandamál. FST þarf m.a. að meta hagkvæmni og eftir atvikum að framkvæma kostnaðar- og ávinningsgreiningu, með hliðsjón af getu tiltekinnar kvaðar til að bregðast við tilgreindu samkeppnisvandamáli. Ennfremur hvort að veita eigi tiltekna hvata með viðkomandi kvöðum.

2723. Það er því að ýmsu að gæta við mótun og útfærslu kvaða. Kvaðir þurfa allt í senn að vera nauðsynlegar, réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls, sniðnar til að leysa það, í samræmi við markmið þau sem þeim er ætlað að ná fram (þ.e. að efla samkeppni, stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og skapa neytendum ávinning), stuðla að fjárfestingum í háhraðanetum og vera í samræmi við meðalhóf. Við mat á meðalhófi getur þurft að meta hagkvæmni viðkomandi kvaðar út frá kostnaði við hana og ávinning. Við allt þetta mat er rétt að freista þess að meta hvað líklegt er að gerist ef viðkomandi kvöð (eða þær allar saman) eru ekki lagðar á.

2724. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja þær kvaðir á Tengir sem útfærðar eru í kafla 9.3 og viðkomandi undirköflum þess kafla hér síðar. Eins og áður greinir ber FST að velja þá aðferð sem veldur minnstri röskun til þess að fást við auðkennd vandamál, sbr. 2. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga. Að mati FST eru kvaðirnar sem lagðar eru á Tengir til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 70/2022 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti og ennfremur að stuðla að frekari útbreiðslu ljósleiðaraneta hér á landi, auk þess að skapa ávinning fyrir neytendur. Í kafla 7.5.2 og 7.5.3 hér að framan hefur fjölmörgum mögulegum og yfirstandandi samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og 3b verið lýst. Til þess að fást við þau vandamál sem þar eru auðkennd skal FST leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga eins og við á.

2725. Ákvæði 47. gr. kveður á um aðgang að mannvirkjum, ákvæði 48. gr. um aðgang að netum og þjónustu, ákvæði 49. gr. um gagnsæi, ákvæði 50. gr. um jafnræði, ákvæði 51. gr. um bókhaldslegan aðskilnað, ákvæði 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá, ákvæði um 55. gr. um ný afkastamikil háhraðanet og ákvæði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki. Í 2. mgr. 59. gr. segir svo að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrði 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt geti stofnunin aðeins lagt á slíkt fyrirtæki aðgangskvöð skv. 48. gr. laganna og jafnræðiskvöð skv. 50. gr. laganna og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

2726. Í þessum kafla verður rökstutt hvers vegna FST telur nauðsynlegt að leggja hinar ýmsu kvaðir á Tengir í umræddum sveitarfélögum og að þær séu í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í ofangreindri 4. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar. Nánari rökstuðning og umfjöllun er svo að finna í viðkomandi undirköflum kafla 9.3.

2727. Við skoðun FST á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum og snúa að Tengir í þeim sveitarfélögum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Þá telur FST að kvaðirnar séu í samræmi við meðalhóf.

2728. Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamála sem geta komið upp og sterkrar stöðu Tengir á viðkomandi markaði, í þeim átta sveitarfélögum sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um eftirlit með gjaldskrá í formi réttlátrar og sanngjarnrar verðskrár.

2729. Við ákvörðun á umfangi kvaða á Tengir horfir FST til stærðar og styrks félagsins almennt, sem og í samanburði við Mílu sem er í samkeppni við Tengir á þeim mörkuðum sem Tengir er útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Hafa þessir þættir mikil áhrif á getu félaga til fjárfestinga og stærðar- og breiddarhagkvæmni sem fyrirtækin njóta. Ef horft er á töflur 6.1 og 6.2 í kafla 6.1.4 hér að framan sést að mjög mikill munur er á stærð Tengis og Mílu, t.d. þegar horft er til veltu og eigna. Þá hefur Míla töluverða yfirburði þegar horft er til tæknilegrar getu og reynslu af því að starfa á fjarskiptamarkaði, sem og aðgangi að fjármagni til fjárfestinga. Þó Tengir njóti töluverðrar og vaxandi markaðshlutdeildar á þessum svæðum þá er til staðar samkeppni frá Mílu, sérstaklega í Akureyrarbæ, auk þess sem Míla nýtur kaupendastyrks gagnvart Tengir, en Míla er mun stærri en Tengir á markaði 3b á þessum svæðum. Þá eykur sterk staða Símans á svæði Tengis þennan styrk í ljósi samnings Mílu og Símans. Hins vegar virðist Tengir njóta þess að vera staðbundinn aðili á sínu starfssvæði og hugsanlegt að neytendur kjósi frekar að eiga viðskipti við staðbundinn aðila. Tengir hefur t.a.m. náð töluvert meiri nýtingu á sínu ljósleiðaraneti en Míla. Bæði Míla og Tengir starfa að mestu sem heildsölufyrirtæki á markaði 3a og 3b, þó þau uppfylli ekki skilyrði 59. gr. til að geta talist hrein heildsölufyrirtæki og því horfir FST til þess þegar kvaðir eru ákvarðar á fyrirtækin.

2730. Í ljósi þessarar mismunandi stöðu fyrirtækjanna telur FST ekki þörf að leggja allar sömu kvaðir á Tengir og lagðar eru á Mílu þar sem Míla er í markaðsráðandi stöðu. FST telur að ekki sé þörf á því að leggja á Tengir ítarlegri kvöð um eftirlit með gjaldskrá í formi kostnaðargreindra verða fyrir afurðir Tengis á þessum markaði og í raun ekki í samræmi við meðalhóf að leggja slíkar kvaðir á Tengir. FST telur að kvöð um réttláta og sanngjarna verðskrá sé fullnægjandi þar sem unnt er að fylgjast með því hvort verð félagsins séu réttlát og sanngjörn eins og lýst er nánar í kafla 9.3.4 hér að neðan, m.a. með samanburði við þau verð sem eru í gildi á markaðinum. Ljóst er að viðurhlutaminna er að viðhalda kvöðum eins og þessum á Mílu, sem hefur framkvæmt slíkar kostnaðargreiningar áður, en að leggja þær á nýja aðila.

2731. FST telur að aðgangskvöð varðandi hýsingu og samnýtingu á tengdri aðstöðu sé nauðsynleg, sbr. umfjöllun og rökstuðning í kafla 9.3.2.3 hér að neðan, en að mati FST veitir 48. gr. fjarskiptalaga heimild til að leggja slíkar aðgangskvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. FST leggur þá kvöð á Tengir að veita staðaraðgang í ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á þeim svæðum sem Tengir telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk.

2732. Telur FST að framangreind aðgangskvöð varðandi hýsingu og samnýtingu á tengdri aðstöðu og tilkynningarskyldu um ljósleiðaraframkvæmdir auk þess vera réttlæt看lega, stuðla að nauðsynlegu gagnsæi, vera rökstudda, vera í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, vera sniðin að því að leysa það, vera í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram, stuðla að aukinni fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf. Kvöð þessi er sérstaklega mikilvæg til að stuðla að fjárfestingum í ljósleiðarauppbyggingu og eftir atvikum innviðasamkeppni, þar sem það telst fjárhagslega raunhæft, á þeim svæðum þar sem Tengir hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Þetta eru svæði á landinu þar sem Tengir er í yfirburðastöðu hvað varðar markaðshlutdeild, auk þess sem samhliða ljósleiðaraútbreiðsla er fremur skammt á veg komin í flestum þeirra. Verði þessi kvöð ekki lögð á Tengir á umræddum svæðum, ásamt jafnræðiskvöð og kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu, er það mat FST að samkeppnisaðstæður breytist þar ekki til batnaðar á líftíma greiningarinnar á umræddum markaði.

2733. Auk ofangreindrar aðgangskvaðar telur FST nauðsynlegt að leggja aðgangskvöð á Tengir á umræddum svæðum hvað varðar aðgang að ljósleiðaraheimtaugum ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Varðandi nánari rökstuðning vísast til kafla 9.3.2.2 og 9.3.2.4. Telur FST aðgangskvaðir þessar auk þess vera réttlæt看legar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Telur FST kvaðirnar sérstaklega nauðsynlegar til að stuðla að samkeppni við veitingu bitastraumsþjónustu (markaður 3b) og þjónustusamkeppni meðal smásala á umræddum svæðum, þar sem Tengir er langstærsti netrekandinn á viðkomandi svæðum. Þá telur FST að kvaðirnar komi ekki í veg fyrir fjárfestingar í háhraðanetum á viðkomandi svæðum, en komist innviðasamkeppni á með tímanum væri unnt að fella slíkar aðgangskvaðir niður.

2734. Kvöð um aðgang á heildsölustigi á viðkomandi heildsölumörkuðum er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum, svo sem á breiðbandsmarkaði (internet), talsímamarkaði (VoIP) og fyrir sjónvarpsdreifingu (IPTV). Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Aðgangshindranir gera keppinautum og viðskiptavinum Tengis erfitt fyrir að byggja upp umfangsmikil ljósleiðaranet á viðkomandi svæðum og því er það nauðsynleg forsenda virkrar samkeppni á fráliggjandi mörkuðum að þeir geti fengið aðgang að ljósleiðaranetum Tengis á þessum svæðum.

2735. FST telur kvöð um aðgang vera óverulega byrði á Tengir en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á fráliggjandi mörkuðum. Það er í raun nauðsynlegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að komast inn á heimtauganet Tengis til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu á umræddum svæðum, ýmist bitastraumsaðgang og/eða smásölupjónustu. Kvöðin á fyrst og fremst að tryggja að Tengir mismuni ekki við gerð heimtaugasamninga. FST telur það ekki íþyngjandi að afgreiða alla viðsemjendur um heimtaugar á viðunandi hátt, þar sem Tengir hefur fram til þessa gert það. Með tengingu við heimtauganet Tengis fá fyrirtækin betri nýtingu á þeim fjarskiptabúnaði sem þau hafa fjárfest í.

2736. Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Tengir, á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þarna er um að ræða aðfangajafnræðiskvöð (Eol) og kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum. Telur FST

jafnræðiskvöðina vera réttlæt看lega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa það, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar er rökstutt hér að neðan og í köflum 9.3.3.1-9.3.3.4.

2737. Jafnræðiskvöðin er nokkuð einfaldari en í tilviki Mílu, t.d. eru ekki lagðar á kvaðir um gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatryggingar og birtingu lykil frammistöðupátta (KPI's). Þess ber að geta að þrátt fyrir að Tengir teljist ekki uppfylla lagaskilyrði þess að teljast hreint heildsölufyrirtæki er ekki þar með sagt að FST leggi á allar þær kvaðir sem kveðið er á um í 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga.

2738. Líkt og áður kemur fram er að ýmsu að gæta við álagningu kvaða t.d. að kvaðir séu í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta, standa vörð um hagsmuni neytenda og stuðla að uppbyggingu innri markaðar á EES-svæðinu. FST bendir á að Tengir er mun minna fyrirtæki en Míla og hefur Tengir ekki jafn mikla tæknilega burði eða mannskap til þess að framkvæma ofangreindar kvaðir. T.a.m. voru ársverk hjá Tengir tæp 13 á móti um 142 hjá Mílu á árinu 2022. Telur FST það því ekki í samræmi við meðalhóf að leggja á kvöð um gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatryggingar og lykil frammistöðupátta í þeim 8 sveitarfélögum sem Tengir hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þá ber einnig að nefna að Tengir er ekki fyrrum lóðrétt samþætt fyrirtæki, né hafa tengsl Tengis við önnur fyrirtæki á smásölumarkaði verið metin svo sterk að greina megir einkenni lóðréttrar samþættingar en framangreindar kvaðir miða almennt að því að tryggja að einu fjarskiptafyrirtæki sé ekki hyglt umfram annað. Einnig hefur það áhrif að samkeppnisaðstæður eru almennt mun verri á þeim svæðum sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk en á þeim svæðum sem Tengir er í slíkri stöðu. Að lokum má nefna að Míla nýtur sterks kaupendastyrks gagnvart Tengir, þar sem Míla er í sterkari stöðu en Tengir á markaði 3b, þ.m.t. á ljósleiðaraneti Tengis.

2739. Kvöð um jafnræði að því er varðar aðgang að heimtauganeti Tengis í heildsölu, sem og tengdri aðstöðu á borð við aðstöðuleigu og aðgang að rorum og lagnaleiðum, er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á viðkomandi markaði eða fráliggjandi mörkuðum geti keppt á jafnréttisgrundvelli sín á milli og gagnvart Tengir á viðkomandi svæðum. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að heimtaugum Tengis fái sambærilega þjónustu og verð og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast hugsanlegri mismunun. FST álitur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi, enda virðist Tengir hafa fylgt verklagi sem tryggir það. Kvöðin á að leiða til þess að öll fyrirtæki sem leigja aðgang að heimtaugum fái sambærilega þjónustu og verði þannig til þess að leysa úr þeim mögulegu samkeppnisvandamálum sem lýst er í kafla 7.5.2 varðandi atriði s.s. afgreiðsluhraða, verð, gæði o.fl., sem geta veitt Tengir forskot í samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi mörkuðum. Kvöðin kemur þannig í veg fyrir að Tengir geti mismunað aðilum á viðkomandi markaði á umræddum svæðum.

2740. FST telur að ef jafnræðiskvöð þessi verði ekki til staðar gæti slæm samkeppnisstaða á viðkomandi svæðum á viðkomandi heildsölumarkaði versnað enn frekar.

2741. Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu mun gilda á ljósleiðaranetum Tengis á þessum svæðum. FST telur nauðsynlegt að leggja þessa kvöð á Tengir á umræddum svæðum á viðkomandi markaði. Telur FST kvöðina auk þess vera réttlæt看lega, gagnsæja, rökstudda, í

samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar verður rökstutt hér að neðan og í kafla 9.3.4. FST telur kvöðina einnig uppfylla kröfuna um meðalhóf þar sem Tengir mun verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði eins og áður en með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn.

2742. Að mati FST er Tengir fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk sem hefur möguleika og hvata til þess að verðleggja hærra en ef virk samkeppni væri við lýði á markaðssvæðum félagsins. Það einkennir þessi svæði að minni samkeppnisþrýstingur er til staðar á viðkomandi markaði en á öðrum samkeppnishæfari svæðum. Smásalar og þar með neytendur hafa þar ekki jafn mikla möguleika á að nýta sér sambærilega fjarskiptabjónustu frá öðrum netrekendum, nema um koparheimtaugar Mílu, en þó að FST telji ennþá staðgöngu milli kopars og ljósleiðara að þá eru koparheimtaugar á útleið á líftíma greiningarinnar.

2743. Ofangreind kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu ætti að tryggja að Tengir stundi ekki yfirverðlagningu⁴⁵⁴ á umræddum svæðum, aðgangsbæðendum og þar með neytendum til tjóns. Telur FST því nauðsynlegt og réttlætanlegt að beita slíkri kvöð. Óvíst er hvort að reyna muni á kvöðina, en það mun aðeins koma til ef kvörtun berst um of háa verðlagningu eða við sérstakar aðstæður að frumkvæði FST, t.d. ef verð hækka mikið eða þróast verulega umfram almenna verðþróun. Því þarf ekki endilega að koma til íhlutunar FST um að tekið sé mið af kostnaði af veitingu þjónustunnar við ákvörðun gjaldskrár, þar sem fremur yrði horft til almennrar verðþróunar og/eða verðsamanburðar ef til kasta FST kemur.

2744. Ljóst má vera að viðkomandi kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu á Tengir er mikilvæg fyrir markaðsaðila enda er ávinningur af henni fyrir bitastraumsrekendur og smásala og þar með neytendur er mikill. Markmiðið með viðkomandi kvöð er að koma í veg fyrir mögulega yfirverðlagningu á markaðssvæðum Tengis þar sem félagið er með umtalsverðan markaðsstyrk og lítil eða jafnvel engin samkeppni ríkir.

9.3 Álagning kvaða á Tengir á markaði 3a

9.3.1 Almenn

2745. FST leggur að mörgu leyti sambærilegar kvaðir á Tengir á öllum ofangreindum 8 landfræðilegum mörkuðum og lagðar eru á Mílu þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, að því undanskildu að FST telur ekki nauðsynlegt að lagðar séu kvaðir á Tengir um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá vegna aðstöðuleigu og aðgangs að rörum og lagnaleiðum. Varðandi verð fyrir slíkan aðgang mun samt verða lögð kvöð á Tengir um réttlát og sanngjörn verð. Jafnræðiskvöðin er þó nokkuð einfaldari á Tengi, þar sem félagið þarf ekki að gera gæðaviðmiðunarsamninga, veita gæðatryggingu eða birta lykil frammistöðupætti (KPI's). Þá leggur FST kvöð á Tengir um að veita aðgang að ljósleiðarheimtaugum félagsins á þessum svæðum, ólíkt Mílu sem í flestum tilfellum getur leyst þá kvöð með VULA aðgangi eða með

⁴⁵⁴ Yfirverðlagning mælir hversu mikið hærra verð er í samanburði við það verð sem hefði náðst í frjálsi samkeppni á milli viðkomandi fyrirtækja.

aðgangssleið 1 í bitastraumi. Því má segja að sú kvöð gangi lengra en aðgangskvöðin á Mílu og Ljósleiðarann.

9.3.2 Kvöð um að veita aðgang

9.3.2.1 Mat um þörf fyrir að Tengir veiti aðgang að netum og þjónustu, rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og tengdri aðstöðu

2746. Líkt og áður hefur verið reifað í kafla 8.3.2.1 fjallar 1. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga um að FST geti lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun mannvirkja, þar á meðal byggingum eða inngöngum að byggingum, lagnaleiðum í byggingum, loftnetum, turnum og öðrum burðarvirkjum, ef markaðsgreining bendir til þess að synjun aðgangs eða setning óréttmætra skilyrða fyrir aðgangi hindri sjálfbæra samkeppni og gangi gegn hagsmunum endanotenda.

2747. Í því samhengi athugast að í kafla 7.5.2.3 hér að framan, þar sem fjallað var um samkeppnisvandamál á markaði 3a, var komist að þeirri niðurstöðu að fyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði getur haft tilhneigingu til þess að synja fyrirtækjum, sem eru í samkeppni við fyrirtækið á fráliggjandi mörkuðum eða mögulegum nýjum keppinautum, um aðgang að heildsölubjónustu, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samkeppni eða gera samkeppnisaðilum a.m.k. erfiðara fyrir í samkeppninni. Slík hegðun getur falist í algerri synjun um aðgang eða að aðgangur er veittur með svo óaðgengilegum kjörum, þ.m.t. verðum, að jafna má við synjun. FST taldi að Tengir gæti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum sem félagið býr yfir umtalsverðum markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna megir til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b.

2748. Samkvæmt frumvarpi því er varð að fjarskiptalögum gerir 47. gr. smærri fjarskiptafyrirtækjum kleift að leggja sín eigin net án þess að þurfa að fara í sérstaka mannvirkjagerð. Til dæmis gæti aðgangur að rörum og lagnaleiðum verið mjög gagnlegur við uppbyggingu nýrra fjarskiptaneta þar sem það sparar fjarskiptafyrirtæki vinnu við skurðgröft og dregur jafnframt úr þeim óþægindum sem síendurteknar framkvæmdir geta valdið. Enn fremur kemur fram að áhersla sé lögð á að skoða þessa kvöð á undan öðrum í samræmi við þau markmið frumvarpsins að stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta og auka samkeppni milli neta.⁴⁵⁵

2749. Af framangreindu leiðir að FST telur nauðsynlegt til þess að uppfylla markmið fjarskiptalaga, þ.m.t. til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem hún hefur ekki átt sér stað og jafnvel að stuðla að uppbyggingu samhliða ljósleiðarneta þar sem það getur reynst hagkvæmt, að leggja þá kvöð á Tengir að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að mannvirkjum, þ.m.t. að rörum og lagnaleiðum, á þeim landfræðilegu mörkuðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Telur FST þessa kvöð ekki óhóflega miðað við

⁴⁵⁵ Alþingistíðindi, 152. löggjafarþing, þingskjal 666 – 461. mál, um 47. gr.

mikilvægi hennar, en hún mun að sjálfsgöðu aðeins gilda á þeim svæðum þar sem Tengir er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2750. Samkvæmt 5. og 6. mgr. 48. gr. skal fyrst leggja mat á hvort ofangreind kvöð um aðgang að mannvirkjum samkvæmt 47. gr. fjarskiptalaga eða annars konar aðgangur að heildsöluaðföngum geti dugað sem hófleg leið til þess að stuðla að samkeppni og tryggja hagsmuni endanotenda áður en kvöð um aðgang að netum og þjónustu samkvæmt 48. gr. er lögð á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Varðandi mat á því hvort kvöð um aðgang að mannvirkjum geti dugað sem hófleg leið til þess að stuðla að samkeppni og tryggja hagsmuni endanotenda ber að líta til þess að 47. gr. fjarskiptalaga er innleiðing á 72. gr. Kóðans. Þar sem framangreint felur í sér nýmæli getur reynst gagnlegt að líta til tilmæla framkvæmdarstjórnar ESB um viðeigandi markaði frá desember 2020 og vinnuskjals í tengslum við þau, en framangreint tilmæli voru uppfærð eftir gildistöku Kóðans.

2751. Tilmælin fjalla m.a. um að samkvæmt 72. gr. Kóðans geti fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld lagt á kvöð um aðgang að mannvirkjum sem sjálfstætt úrræði á viðkomandi heildsölumarkaði en taka skuli slíka kvöð til athugunar áður en aðrar aðgangsskyldur eru lagðar á.⁴⁵⁶

2752. Í vinnuskjali því er fylgdi framangreindum tilmælum segir að þegar fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld taki tillit til þess hvort viðeigandi markaðir þurfi á *ex ante* kvöðum að halda verði að taka tillit til skuldbindinga sem leiða af öðru regluverki og hvaða áhrif það hefur á markaðinn. Í samhengi við 72. gr. Kóðans, sbr. 47. gr. fjarskiptalaga, er sérstaklega vísað til skuldbindinga sem leiða af Broadband Cost Reduction Directive 2014/61/EU (hér eftir „BCRD”).⁴⁵⁷ Sú tilskipun var innleidd í íslensk lög þann 29. október 2019 með lögum nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta, en lögin tóku gildi þann 1. janúar 2020. Markmið gerðarinnar er að ýta undir uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta með því að gera fyrirtækjum kleift að samnýta efnisleg grunnvirki og þannig geta fyrirtæki byggt upp net fyrir lægri kostnað. Gerðin fyrirskipar öllum netrekendum (ekki aðeins fjarskiptafyrirtækjum) að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að efnislegum grunnvirkjum og upplýsingum um þau með sanngjörnum skilmálum og skilyrðum fyrir sanngjarnt endurgjald. Einungis má synja aðgangsbeiðni á grundvelli hlutlægra, gagnsærra og hóflegra ástæðna.

2753. Mörg ríki í Evrópu hafa tekið þetta til skoðunar og komist að þeirri niðurstöðu að tilskipun þessi sé ekki fullnægjandi ein og sér til þess að tryggja skilvirkan aðgang að rörum og lagnaleiðum fjarskiptafyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og hafa því einnig lagt á kvaðir um slíkan aðgang í markaðsgreiningum sínum eftir að umrædd tilskipun var komin til framkvæmda.⁴⁵⁸ Vísa má til þess að í markaðsgreiningu DBA í Danmörku á viðkomandi markaði frá 2017 lét ERST hjá liggja að leggja slíka kvöð á TDC, sem var útnefnt fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk þar í landi. Framkvæmdastjórn ESB gerði

⁴⁵⁶ Leiðbeiningar framkvæmdarstjórnarinnar um viðeigandi markaði frá 18. desember 2020, mgr. 28.

⁴⁵⁷ Vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðeigandi markaði, SWD(2020) 337 final, dags. 18.12.2020, bls. 652 og 63.

⁴⁵⁸ Nánar er fjallað um tékkneska málið í kafla 8.2.4.5 og vísast til þess. Sjá einnig í þessu samhengi umfjöllun neðst á bls. 63 og efst á 64 í vinnuskjali framkvæmdastjórnarinnar. Þar kemur m.a. fram að Búlgaría sé eina landið sem hefur talið að skuldbindingar sem leiða af BCRD séu fullnægjandi og hafa eftirlitsstjórnvöld aflétt kvöð um aðgang að mannvirkjum. Þess ber að geta að í Búlgaríu hefur WLA markaðurinn verið metin að fullu samkeppnishæfur.

athugasemdir við það.⁴⁵⁹ Í máli Tékklands frá 2018 gerði framkvæmdastjórn ESB athugasemdir við það að CTÚ, tékkneska fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldið, legði ekki kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá meðfram slíkri aðgangskvöð.⁴⁶⁰

2754. FST telur að umrædd lög frá 2019 tryggi ekki, ein og sér, skilvirkan og árangursríkan aðgang að rörum og lagnaleiðum Tengis til að mynda vegna þess að á Íslandi hefur aldrei reynt á lög nr. 125/2019 að því er varðar fyrirliggjandi efnisleg grunnvirki og því er ekki hægt að álykta að skuldbindingar sem af þeim leiða komi í stað vel útfærðrar kvaðar um aðgang að mannvirkjum samkvæmt 47. gr. fjarskiptalaga og eftir atvikum kvöð um kostnaðargreind verð fyrir slíkan aðgang. Þá telur FST að þau lög séu árangursríkari í þeim tilvikum sem fjarskiptafyrirtæki óska eftir aðgangi að efnislegum grunnvirkjum annarra aðila en fjarskiptafyrirtækja, t.d. veitufyrirtækjum, en í þeim tilvikum sem fjarskiptafyrirtæki óskar eftir aðgangi að t.d. rörum og lagnaleiðum samkeppnisaðila á fjarskiptamarkaði. Vilji fyrirtækja til að veita aðgang er eðli málsins meiri þegar ekki er um samkeppnisaðila að ræða.

2755. Einnig ber að geta þess að umrædd BCRD tilskipun og lögin frá 2019 fólu aðeins í sér lágmarks samræmingu í þessu sambandi. Þar er aðeins kveðið á um aðgengi fjarskiptafyrirtækja að lágmarksupplýsingum frá rekstraraðilum slíkra innviða hvað fyrirliggjandi innviði varðar. Í beiðni fjarskiptafyrirtækja þarf jafnframt að tilgreina á hvaða svæði viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hyggst byggja upp háhraðanet. Því er þetta eins konar „ad hoc“ ákvæði.

2756. Í 2. mgr. 7. gr. laganna frá 2019 er vísað til þeirrar skyldu rekstraraðila slíkra mannvirkja að verða við öllum réttmætum beiðnum um aðgang að efnislegum grunnvirkjum skv. sanngjörnum og eðlilegum skilmálum og skilyrðum, þ.m.t. verði. Með hliðsjón af aðstæðum gætu nokkrir þættir haft áhrif á skilyrði fyrir slíkum aðgangi, t.d. viðbótarkostnaður vegna viðhalds og breytinga, fyrirliggjandi verndarráðstafanir sem gera þarf til að takmarka neikvæð áhrif á öryggi og áreiðanleika neta, fyrirkomulag vegna bótaábyrgðar ef um skemmdir er að ræða, notkun opinberra styrkja til að byggja grunnvirkið, þ.m.t. sérstakir skilmálar og skilyrði sem tengjast styrknum eða kveðið er á um í landslögum í samræmi við reglur EES-réttar, getan til að afhenda eða veita aðstöðu í grunnvirki til að uppfylla skyldur um veitingu opinberrar þjónustu, takmarkanir sem stafa af landsákvæðum sem miða að umhverfisvernd, lýðheilsu og almannaöryggi eða til að uppfylla markmið skipulagsáætlana.

2757. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laganna er rekstraraðila slíkra mannvirkja heimilt að synja um aðgang að tilteknum efnislegum grunnvirkjum af hlutlægum ástæðum. Einkum getur efnislegt grunnvirki verið tæknilega óhentugt vegna sérstakra aðstæðna sem varðar grunnvirkið sjálft svo sem vegna vöntunar á rými á þeim tíma eða vegna þarfa í framtíðinni sem sýnt er fram á

⁴⁵⁹ Sjá athugasemdir framkvæmdastjórnar ESB í máli C(2017) 4901 final. Á blaðsíðu 9 er gerð athugasemd um afturköllun aðgangskvaðar: „DBA proposes to withdraw the duct access obligation because it considers that the transposition of Directive 2014/61/EU (covering access to physical infrastructure) will be sufficient. The Commission notes that the current regulatory obligations on access to ducts in Denmark do not include a price control obligation (only an obligation to provide access on reasonable terms). The Commission invites DBA to re-consider whether the lack of such an obligation gives consistent buy-or-build signals to alternative operators, given that cost-oriented duct prices are integrated in the price controls for other forms of regulated access to be imposed on the SMP operator, and whether access on reasonable terms to be negotiated case by case, without a requirement of a clear reference offer, will be sufficient to promote infrastructure competition, wherever economically efficient, through access to passive infrastructure.“

⁴⁶⁰ Í kafla 8.2.4 var fjallað frekar um þetta mál og vísast til þess.

með fullnægjandi hætti, t.d. fjárfestingaráætlunum eða öðrum gögnum. Við sérstakar aðstæður getur sameiginleg notkun á grunnvirki teflt í tvísýnu öryggi eða lýðheilsu, áreiðanleika og netöryggi, þ.m.t. mikilvægra landsbundinna grunnvirkja. Þá er einnig mögulegt að veitingu þeirrar þjónustu sem fyrir er sé stofnað í hættu með veitingu aðgangs að sama grunnvirki.

2758. Þá er kveðið á um það í 4. mgr. 7. gr. laganna að synjun skuli liggja fyrir innan tveggja mánaða frá viðtökudegi fullbúinnar beiðni. Þá er hægt að vísa synjun til FST til úrlausnar.

2759. Að öllu ofangreindu er ljóst að framangreind lög frá 2019 duga ekki ein og sér til að stuðla að útbreiðslu háhraðaneta hér á landi og því þurfi að koma til kvöð um aðgang að rörum og lagnaleiðum á Tengir á þeim svæðum þar sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Framangreind lög hafa reynst of þung í vöfum og FST hefur ekki fengið nein mál í tengslum við ákvæði 7. gr. til meðferðar, en hefur heyrt þær raddir frá fjarskiptafyrirtækjum að þau séu í raun ónothæf til að ná þeim tilgangi sem þeim er ætlað. Ljóst er að fjarskiptafyrirtæki sem fá slíka beiðni frá samkeppnisaðila sínum geta með ýmsum hætti reynt að hafna beiðni eða tefja málin þannig að hið áhugasama fyrirtæki missi áhugann. Fjarskiptamarkaður er kvikur og því geta fjarskiptafyrirtæki sem eru í uppbyggingu fjarskiptaneta ekki beðið í marga mánuði eða jafnvel ár til að bíða úrlausnar slíkra beiðna.

2760. Í vinnuskjalinu eru talin upp fleiri atriði sem fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld gætu litið til, þ.e. aðgangstilboð sett fram í viðskiptalegum tilgangi (e. commercial access offer), aðgangur sem hefur verið skyldaður samkvæmt 61. gr. Kóðans, sbr. 38. gr. fjarskiptalaga, eða fyrirhugaðan skyldubundinn aðgang að öðrum heildsöluaðföngum. Þá kemur fram að í ljósi markaðspróunar ættu fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld að taka tillit til þess hvort það væri efnahagslega og tæknilega hagkvæmt fyrir rekstraraðila að setja upp eða nota mannvirki sem byggist á aðgangi á rörum og lagnaleiðum í samkeppni við fyrirtæki með umfangsmikinn markaðsstyrk.⁴⁶¹

2761. Hér ber að nefna að FST hefur ekki fengið upplýsingar um tilvist tilboða um aðgang að mannvirkjum sem sett hafa verið fram í viðskiptalegum tilgangi og ekki eru tilkomin vegna gildandi kvaða. Þá hefur FST ekki lagt þá skyldu á Tengir að veita aðgang að mannvirkjum sínum eða netþáttum á grundvelli 38. gr. fjarskiptalaga. Auk þess eru ekki uppi áform um að leggja kvaðir á önnur heildsöluaðföng sem taka með fullnægjandi hætti á greindum samkeppnisvandamálum hvað aðgang að rörum og lagnaleiðum varðar

2762. Ljóst er að aðgangur að aðstöðu, sem og aðgangur að rörum og lagnaleiðum, getur verið mikilvægur á svæðum þar sem aðeins einn aðili rekur fjarskiptanet, eða að fjarskiptanet annarra aðila ná til takmarkaðs fjölda innan svæðisins, til þess að greiða fyrir samhliða útbreiðslu annars fjarskiptanets þar sem það er fjárhagslega fýsilegt. Af öllu framangreindu leiðir að FST telur að þau atriði sem talin eru upp í tilmælunum standi ekki í vegi fyrir því að kvaðir um aðgang að netum og þjónustu skv. 48. gr. verði lagðar á Tengir á þeim svæðum þar sem félagið nýtur umtalsverðs markaðsstyrks á markaði 3a, samhliða kvöð um aðgang að mannvirkjum Tengis, sbr. 47. gr. fjarskiptalaga, og í raun telur FST mikilvægt að aðgangskvöð á Tengir á markaði 3a nái til hvoru tveggja.

⁴⁶¹ Vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðeigandi markaði, SWD(2020) 337 final, dags. 18.12.2020, bls. 65.

2763. Að lokum ber að líta til þess hvort 47. gr. fjarskiptalaga geti dugað sem hófleg leið til að stuðla að samkeppni og tryggja hagsmuni endanotenda. Að mati FST tekur kvöð um aðgang að mannvirkjum ekki á öllum greindum samkeppnisvandamálum, en í 48. gr. fjarskiptalaga kemur fram að FST geti mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu ef talið er að synjun um aðgang eða óréttmætir skilmálar og skilyrði, sem hafa svipuð áhrif, muni hamla því að til verði sjálfbær samkeppnismarkaður á smásölustigi og verði ekki til hagsbóta fyrir endanotendur. Líkt og kemur fram í kafla 7.5.2.3. telur FST að Tengir geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a eða eftir atvikum á 3b, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b.

2764. Af öllu framangreindu leiðir að FST telur að aðgangur að mannvirkjum samkvæmt 47. gr. fjarskiptalaga, sbr. 33. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar, dugi ekki til til þess að mæta greindum samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði gagnvart Tengir á þeim svæðum þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Hins vegar telur FST mikilvægt að leggja slíkar kvaðir á Tengir á viðkomandi markaði á þeim svæðum meðfram kvöð um aðgang að netum og þjónustu Tengis á viðkomandi markaði, sem og öðrum kvöðum sem kveðið verður á um hér að neðan, til að freista þess að stuðla að ljósleiðaravæðingu þeirra svæða sem ekki hafa verið ljósleiðaravædd eða aðeins að hluta og jafnvel til þess að stuðla að innviðasamkeppni á þeim svæðum sem það er fjárhagslega raunhæft.

2765. Þá telur FST það forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættunni sem fylgir fjárfestingunni að Tengir veiti slíkan aðgang á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma lítið, og til þess fallnar að auka framboð á fjarskiptaþjónustu á svæðum þar sem Tengir er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2766. FST leggur kvöð á Tengir um að verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um um aðgang að og notkun á mannvirkjum.

2767. Sanngjörn beiðni um aðgang að mannvirkjum telst vera beiðni um heimtaug sem ekki verður í annarri notkun á þeim degi sem ný notkun er ráðgerð.

9.3.2.2 Aðgangur að ljósleiðaraheimtaug

2768. Tengir býður í dag upp á aðgang að ljósleiðara í aðgangsneti með heimtaug með P2P högun, það er heimtaugin er heil og óslitin frá tækjarými/hnútpunkti til notkunarstaðar. Míla hefur um langt árabil leigt slíkan aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Tengis. Hvorki Ljósleiðarinn né Míla bjóða upp á slíkan aðgang í dag.

2769. Framangreindur aðgangur vísar til þess að ljósleiðaraþráður er heill og óslitinn milli tækjarýmis/hnútpunkts og endanotanda er ómögulegt að tengja hann við búnað á viðkomandi leið. Það þýðir með öðrum orðum að aðgangur að hluta ljósleiðaraheimtaugar er í raun tæknilega ómögulegur. FST telur því ekki vera þörf á að setja aðgangskvöð á Tengir á hluta ljósleiðaraheimtaugar á milli hnútpunktar og notanda.

2770. Þjónustuaðilar sem vilja veita þjónustu í gegnum ljósheimtaugar Tengis þurfa að byggja upp eigið gagnaflutningskerfi með tilheyrandi búnaði og rekstri sem því fylgir. Þetta er m.a. búnaður eins og kerfismiðja, búnaður í tækjahúsum Tengis og endabúnaður notenda.

2771. FST leggur þá kvöð á Tengir um að veita staðaraðgang að ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á þeim svæðum sem Tengir telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Félagið skal ekki draga til baka þann aðgang sem þegar hefur verið veittur, nema skilyrði þau sem kveðið er á um í kafla 9.3.2.5 séu uppfyllt. FST telur ekki jafn íþyngjandi að leggja slíka kvöð á Tengir og Mílu og Ljósleiðarann á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a, en hvorki Míla né Ljósleiðarinn bjóða upp á aðgang að svörtum ljósleiðara, nema ef vera skyldi í litlu magni á fyrirtækjamarkaði og í ríkisstyrktum netum. FST telur ekki rétt, og í raun í ósamræmi við meðalhóf, að gera félögum með umtalsverðan markaðsstyrk að bjóða upp á vöru sem ekki er hluti af þeirra vöruframboði. Í því sambandi má m.a. vísa til dönsku greiningarinnar á viðkomandi heildsölumörkuðum frá 2021-2022 sem reifuð er í kafla 5.1.10.7 hér að framan.

2772. Komi fram sanngjarnar og eðlilegar beiðnir um annars konar staðaraðgang á ljósleiðaraneti Tengis skal Tengir verða við slíkri beiðni ef aðgangurinn er tæknilega og efnahagslega fýsilegur. Hafni Tengir slíkri aðgangsbeiðni skal greina FST frá því með tilheyrandi rökstuðningi og getur FST skorið úr um hvort veita skuli umræddan aðgang.

2773. Þær kvaðir sem nú hvíla á Tengir um aðgang að aðgangsnetum félagsins skulu ekki falla niður þó Tengir breyti uppbyggingu kerfa sinna, nema að samkomulag um feril yfirfærslunnar hafi verið náð og leigjandi aðgangsins sé þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð aðgangs í stað þess eldri þegar yfirfærslan á sér stað. Náist ekki slíkt samkomulag skal Tengir tilkynna markaðsaðilum allar þær breytingar á fyrirkomulagi staðaraðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 2 ára fyrirvara. Víkja má frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki FST. Ef beiðni Tengis um slíka undanþágu er talin eðlileg og málefnaleg mun FST efna til samráðs meðal hagsmunaaðila. Ef engar efnislegar athugasemdir koma fram og hagsmunaaðilar hafa aðgengi að staðgönguvörum og verða ekki fyrir óþarfa tjóni vegna flutnings milli kerfa mun FST samþykkja slíka undanþágu.

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

2774. Það getur verið mjög kostnaðarsamt fyrir nýja netrekendur á heimtaugarmarkaði að byggja upp þá aðstöðu sem nauðsynleg er til að bjóða fullnægjandi net. Slíkur kostnaður er í mörgum tilvikum óafturkræfur. Til að dreifa slíkum uppbyggingarkostnaði milli hlutaðeigandi fyrirtækja er oft brugðið á það ráð að deila kostnaði vegna jarðvegs- og lagnaframkvæmda.

2775. Framkvæmdastjórn ESB hefur einnig lagt áherslu á að markaðsaðilar láti eftirlitsaðilum í té upplýsingar um hvar mögulegt er að nýta rör- og lagnaleiðir og önnur mannvirki fyrir útbreiðslu næstu kynslóðar aðgangsneti (NGA). Í þeim tilgangi skulu eftirlitsaðilar beita sér fyrir því að þar sem framangreind aðstaða er fyrir hendi skuli hún vera öllum opin.

2776. Varðandi það hvort raunhæft sé að notast við aðliggjandi aðgang í stað ofangreinds aðgangs, svo sem með aðgengi að rörum og lagnaleiðum, telur FST að síðastgreindur

aðgangur einn og sér sé ekki nægjanlegur, enda lítið verið notaður hér á landi fram til þessa, en þó telur FST að hann geti verið mikilvægur til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem slíkt er ekki til staðar og eftir atvikum stuðlað að innviðasamkeppni þar sem slíkt er fjárhagslega raunhæft. Því telur FST mikilvægt að aðgangskvöð á Tengir á því svæði þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk nái til heimtaugaaðgangs, aðgangs að rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og aðgangs að annarri ómissandi aðstöðu sem tengist ofangreindum aðgangsleiðum. Að mati FST er vel gerlegt fyrir Tengir að veita slíkan aðgang miðað við þá getu sem er fyrir hendi hjá félaginu.

2777. Þá telur FST það forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættunni sem fylgir fjárfestingunni að Tengir veiti framangreindan aðgang, á umræddu svæði. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma lítið, og til þess fallnar að auka framboð á fjarskiptabjónustu á því svæði þar sem Tengir er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2778. Einnig telur FST að önnur atriði sem kveðið er á um í 4. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, þ.e. væntanleg tæknipróun, þarfir á að tryggja tæknilegt hlutleysi, hvers kyns hugverkaréttindi eða framboð samevrópskrar þjónustu, hafi ekki þau áhrif að ekki teljist rétt að leggja slíkar aðgangskvaðir á viðkomandi markaði.

2779. FST leggur kvöð á Tengir um að verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um framangreindan aðgang, ásamt aðgangi að tengdri aðstöðu og þjónustu á því svæði er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a, á grundvelli g. liðar 2.mgr. 48. gr. fjarskiptalaga.

2780. Komi sú staða upp að fjarskiptafyrirtæki óski eftir að fá að setja nýjan streng í rör og lagnaleiðir Tengis, á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar og á þeim svæðum sem Tengir telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, sem ekki eru fullnýttar, skal Tengir verða við þeirri beiðni, að því gefnu að hún sé eðlileg og sanngjörn. Komi fram málefnaleg beiðni um það frá áhugasömum netrekanda, sem telst eðlileg og sanngjörn, skal Tengir útbúa skrá sem hefur að geyma upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða félagsins. Þar skal m.a. koma fram hvaða rör og lagnaleiðir eru lausar að hluta eða öllu leyti og geti þannig nýst fyrir slíkan aðgang. Tengir skal þá veita FST og áhugasömum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að umræddum gögnum.

2781. Ofangreindur gagnagrunnur skal liggja fyrir eigi síðar en 3 mánuðum eftir að sanngjörn og málefnaleg beiðni hefur komið fram frá netrekanda varðandi slíkan aðgang á tilteknu svæði eða svæðum. Slík beiðni skal einskorðast við skýrt afmarkað/afmörkuð svæði, t.d. sveitarfélag, þorp/bæ eða hverfi, sem áhugi viðkomandi netrekanda beinist að hverju sinni.

2782. Eftir að hafa fengið ofangreind gögn með upplýsingum um rör og lagnaleiðir Tengis í hendur skal netrekandi, sem áhuga hefur á að notast við laus pláss í þeim, leggja fram pöntun um aðgang innan eins mánaðar frá því að hann fékk gögnin afhent og tiltaka eins nákvæmlega og kostur er um hvaða rör eða lagnaleiðir óskað er aðgangs að. Tengir skal ekki hefja vinnu við eigin lögn á ljósleiðararáðum á viðkomandi svæði sem netrekandi sýnir áhuga á eftir að beiðni er komin fram um að Tengir veiti ofangreindar upplýsingar og þar til sá mánaðarfrestur er liðinn sem netrekandi hefur til að ákveða hvort hann nýti sér aðgang að þeim. Á umræddu tímabili eru umbeðin rör eða lagnaleiðir svæðisins því frátekin fyrir hinn áhugasama netrekanda. Umrætt tímabil getur verið skemmra en 4 mánuðir, allt eftir því hve fljótt Tengir

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

2783. Umrædd kvöð má þó ekki koma í veg fyrir eðlilega nýtingu Tengis á innviðum félagsins eða hefta ljósleiðarauppbyggingu Tengis. Hafi Tengir tilkynnt formlega um ljósleiðaraútbreiðslu á umræddu svæði með a.m.k. 3 mánaða fyrirvara gildir umræddur forgangur aðgangsbeiðenda ekki. Tengir þarf þá að tiltaka nákvæmlega hvaða staðföng eru undir og tímasetningu framkvæmda. Tengir er ekki heimilt að tilkynna um fyrirhugaðar framkvæmdir meira en 12 mánuði fram í tímann í þessu sambandi. Til að koma í veg fyrir að Tengir misnoti þessa heimild til forgangs, getur FST, að ábendingu áhugasamra aðgangsbeiðenda, metið hvort útbreiðsluáform Tengis séu raunhæf. Getur FST þá m.a. kallað eftir afriti af samningum við verktaka og fjárhagsáætlanir vegna umræddra verkefna. Meti FST það svo að áform um framkvæmdir á einhverju svæði eða svæðum séu ekki raunhæfar innan umrædds 12 mánaða tímabils getur FST ákvarðað að það svæði eða þau svæði njóti ekki forgangs Tengis til framkvæmda.

2784. Til að auka virkni ofangreindrar kvaðar um aðgang að rörum og lagnaleiðum og til að stuðla útbreiðslu ljósleiðara á svæðum þar sem ljósleiðara skortir, og eftir atvikum að efla samhliða útbreiðslu ljósleiðaraneta þar sem það getur talist fjárhagslega raunhæft leggur FST þá kvöð á Tengir að félagið skuli birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 3 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Kvöð þessi nær bæði til holugraftar og skurða, en viðgerðir eða endurnýjun einstakra heimtauga falla alla jafna ekki undir þessa kvöð. Kvöðinni er bæði ætlað að ná til heildaruppbyggingar þar sem engir innviðir eru í jörðu og til þeirra jarðvegs- og lagnaframkvæmda þar sem innviðir eru fyrir og verið er að leggja og/eða draga ljósleiðarataugar heim í hús sem og annarra framkvæmda tengda uppbyggingu og útbreiðslu á ljósleiðaraneta. Tengir er heimilt að stytta fyrirvara í auglýsingu niður í 2 mánuði ef Tengir leggur aukarör í alla hluta viðkomandi framkvæmda, sem annað fjarskiptafyrirtæki gæti fengið aðgang að og tekið í notkun síðar. Svo að kvöð um samnýtingu jarðvegsframkvæmda komi að notum og sé sanngjörn í þeim tilgangi að efla útbreiðslu ljósleiðaraneta og hvetja til innviðasamkeppni gildir kvöðin ekki á þeim svæðum þar sem fyrirliggjandi eru innviðir, lagnaleiðir, eða rör, í eigu annars fjarskiptafyrirtækis en Tengis, sem gætu nýst slíkum aðila til lagningu ljósleiðara í samkeppni við Tengir.

2785. Auglýsing um fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir Tengis verður að vera nægjanlega ítarleg svo að aðilar sem hyggja á uppbyggingu og/eða útbreiðslu neta geti gert sér grein fyrir raunverulegu umfangi framkvæmdanna. Meðal annars skal auglýsing innihalda upplýsingar um hvort um sé að ræða lagningu nýrra innviða eða hvort nýta eigi fyrirliggjandi innviði fyrirtækisins og tilgreina skal alla skurði og holur sem fyrirhugað er að gera ásamt upplýsingum um fyrirhugaðar tengingar strengja og hvort leggja eigi heimtaugar í einstaka hús (og þá hvaða hús).

2786. Lögð er sú kvöð á Tengir að veita aðstöðu í hýsingarrýmum. Sanngjörn beiðni um samhýsingu telst vera beiðni um laust rými í húsnæði Tengis. en undir slíka skilgreiningu getur einnig fallið beiðni sem hefur í för með sér stækkun/nýbyggingu húsnæðis.

2787. Að mati FST er skyldan til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu, eins og henni er lýst hér að framan, sanngjörn og skapar Tengir ekki verulegar fjárhagsbyrðar heldur veitir fyrirtækinu fremur möguleika á að nýta umfram afkastagetu. Auk þess sem greiðslur fyrir slíkan aðgang veita Tengir tækifæri til að fá endurgreiðslu af fjárfestingu sinni. Kvöð um samhýsingu gildir eingöngu á þeim svæðum þar sem Tengir hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Ef skylda til samnýtingar eða samhýsingar krefst breytingar eða stækkunar skal Tengir koma til móts við eðlilegar og sanngjarnar beiðnir. Tengir skal verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum um samhýsingu tilheyrandi búnaðar sem tengist þjónustu sem veitt er yfir ljós- og koparheimtaugar.

2788. Fyrirtæki sem leigja aðgang að netum og aðstöðu Tengis þurfa oft á tíðum að hafa aðgang að rafmagni fyrir búnað sem þau staðsetja í leigðri aðstöðu. Með vísan til h. liðar 2. mgr. 48. gr. leggur FST kvöð á Tengir um að útvega leigutökum aðgang að rafmagni og annarri ómissandi aðstöðu þar sem það er framkvæmanlegt, hvort sem viðkomandi leigutaki setur upp eigin mæli eða ekki, en það getur ráðist nokkuð af aðstæðum í hverjum tilviki fyrir sig.

2789. Skylda til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu leggst á Tengir varðandi þá aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða, þ.m.t. í byggingum, rörum og lagnaleiðum og annarri aðstöðu. Skyldan nær til beiðni sem er sanngjörn og eðlileg og hefur eins og áður segir ekki í för með sér mikla aukningu á fjárhagslegri byrði á Tengir.

9.3.2.4 Aðgangur að annarri ómissandi aðstöðu

2790. FST telur nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Tengir að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á fleiri ómissandi þjónustubáttum, en þeim sem fjallað er um hér að framan, og aðgangsbeiðendur kunna að þurfa á að halda svo aðgangur að þeim báttum sem að framan greinir nýtist til fulls. Lög um fjarskipti gera ráð fyrir að hægt sé að skylda fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til þess að veita ýmsa tengda þjónustu sem nauðsynleg er til þess að leigutakar hafi full not af staðaraðgangi. Ýmsar heimildir af þessu tagi er að finna í 2. mgr. 48. gr. laganna.

2791. Með vísan til b. og f. liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga leggur FST kvöð um að Tengir veiti öðrum fjarskiptafyrirtækjum opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja virkni þjónustu.

2792. Með vísan til h. liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga leggur FST kvöð á Tengir um að félagið bjóði aðgangsbeiðendum þjónustu sem tryggir rekstrarsamhæfi enda á milli til notenda.

2793. Með vísan til i. liðar 2. mgr. 48. gr. leggur FST á kvöð um að Tengir veiti aðgang að stoðkerfum, rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði sem nauðsynlegar eru til þess að heimtaugarnar nýtist fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar og tryggir samkeppni í framboði fjarskiptaþjónustu. Slíkur aðgangur getur m.a. falist í eftirtöldu:

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

- Bilanaafgreiðsla.
- Reikningagerð.

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

2794. Líkt og fram kemur í kafla 8.2.2.9. eru þau nýmæli í d. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga varðandi að FST geti krafist þess af fjarskiptafyrirtæki að það afturkalli ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur.

2795. Þar sem greind samkeppnisvandamál benda til þess að Tengir, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a eða afturkalla þegar veittan aðgang, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, telur FST nauðsynlegt að leggja á Tengir kvöð skv. 2. tölulið 2. mgr. 48. gr. að afturkalla ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur á þeim svæðum sem Tengir telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Skal Tengir því áfram veita aðgang að rorum og lagnaleiðum, hýsingu og heimtaugaleiguaðgang þann sem félagið veitir nú þegar á þeim svæðum þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk, bæði á kopar- og ljósleiðaranetum, nema að viðkomandi aðgangshafi fallist á slíka afturköllun.

2796. Komi fram rökstudd beiðni frá Tengir um afturköllun ofangreinds aðgangs, og viðkomandi aðgangshafi fellst ekki á slíka afturköllun, getur FST fallist á slíkt með sérstakri stjórnvaldsákvörðun ef sterk rök hníga til þess sem vega þyngra en hagsmunir viðkomandi aðgangshafa af óbreyttum aðgangi. Viðkomandi aðgangsbeiðandi verður þá aðili að slíku stjórnsýslumáli og getur komið andmælum sínum á framfæri. Aðstæður sem geta réttlætt slíka beiðni geta t.d. falist í breytingum á kerfishögun, framtíðaruppbyggingu háhraðaneta, plássleysi í mannvirkjum, þ.m.t. rorum og lagnaleiðum, og/eða öðrum grundvallarbreytingum netkerfa eða innviða sem gera slíka afturköllun nauðsynlega.

9.3.2.6 Niðurstaða um álagningu kvaða á Tengir um aðgang á markaði 3a

2797. FST telur að aðgangur að rorum og lagnaleiðum einn og sér sé ekki nægjanlegur, enda lítið verið notaður hér á landi fram til þessa, en þó telur FST að hann geti verið mikilvægur til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem slíkt er ekki til staðar og eftir atvikum stuðlað að innviðasamkeppni þar sem slíkt er fjárhagslega raunhæft. Því telur FST mikilvægt að leggja ítarlega aðgangskvöð á Tengir samkvæmt 47. og 48. gr. fjarskiptalaga á því svæði þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk sem nái til heimtaugaaðgangs, þ.m.t. í tilvikum ríkisstyrktra ljósleiðaraneta, aðgangs að rorum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og aðgangs að annarri ómissandi aðstöðu sem tengist ofangreindum aðgangsléiðum. Að mati FST er vel gerlegt fyrir Tengir að veita slíkan aðgang miðað við þá getu sem er fyrir hendi hjá félaginu, en þess má geta að félagið hefur fram til þessa veitt ofangreindan heimtaugaaðgang. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma lítið, og til þess fallnar að auka framboð á fjarskiptaþjónustu, eða a.m.k. að tryggja áframhaldandi heimtaugaaðgang að ljósleiðaraneti Tengis á því svæði þar sem Tengir er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2798. FST leggur þá kvöð á Tengir um að veita staðaraðgang að ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á þeim svæðum sem Tengir telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Félagið skal ekki draga til baka þann aðgang sem þegar hefur verið veittur, nema skilyrði þau

sem kveðið er á um í kafla 9.2.2.5 séu uppfyllt. FST telur ekki jafn íþyngjandi að leggja slíka kvöð á Tengir og Mílu og Ljósleiðarann á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a, en hvorki Míla né Ljósleiðarinn bjóða upp á aðgang að svörtum ljósleiðara, nema ef vera skyldi í litlu magni á fyrirtækjamarkaði og í ríkisstyrktum netum. Komi fram sanngjarnar og eðlilegar beiðnir um annars konar staðaraðgang á ljósleiðaraneti Tengis skal Tengir verða við slíkri beiðni ef aðgangurinn er tæknilega og efnahagslega fýsilegur. Hafni Tengir slíkri aðgangsbaiðni skal greina FST frá því með tilheyrandi rökstuðningi og getur FST skorið úr um hvort veita skuli umræddan aðgang.

2799. Komi sú staða upp að fjarskiptafyrirtæki óski eftir að fá að setja nýjan streng í rör og lagnaleiðir Tengir á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar, sem ekki eru fullnýttar, skal Tengir verða við þeirri beiðni, að því gefnu að hún sé eðlileg og sanngjörn. Komi fram málefnaleg beiðni um það frá áhugasömum netrekenda, sem telst eðlileg og sanngjörn, skal Tengir útbúa gagnagrunn sem hefur að geyma nákvæmar upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða félagsins. Þar skal m.a. koma fram hvaða rör og lagnaleiðir eru lausar að hluta eða öllu leyti og geti þannig nýst fyrir slíkan aðgang. Gagnagrunnurinn skal m.a. sýna ofangreindar upplýsingar í kortaformi. Tengir skal þá veita FST og áhugasömum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að umræddum gagnagrunni. Liggi eldri lagnir í rörum og lagnaleiðum Tengir, sem ekki er þörf á lengur, skal Tengir fjarlægja þær, gegn eðlilegu gjaldi, ef slíkt gæti gert það að verkum að áhugasöm fjarskiptafyrirtæki geti þá nýtt sér umrædd rör eða lagnaleiðir. Náist ekki samkomulag getur FST ákvarðað eðlilegt endurgjald í því sambandi. Þá skal Tengir, gegn eðlilegu gjaldi, sinna nauðsynlegum viðgerðum og endurbótum á rörum og lagnaleiðum, svo þau geti nýst í þessum tilgangi. Náist ekki samkomulag milli Tengir og aðgangsbaiðanda um lagningu þráða í laus rör eða lagnaleiðir, gegn hæfilegu gjaldi, getur FST skorið úr um eðlilega gjaldtöku.

2800. Ofangreindur gagnagrunnur skal liggja fyrir eigi síðar en 3 mánuðum eftir að sanngjörn og málefnaleg beiðni hefur komið fram frá netrekanda varðandi slíkan aðgang á tilteknu svæði eða tilteknum svæðum. Slík beiðni skal einskorðast við skýrt afmarkað svæði, t.d. sveitarfélag, þorp/bæ eða hverfi, sem áhugi viðkomandi netrekanda beinist að hverju sinni.

2801. Eftir að hafa fengið ofangreind kortagögn og ofangreindar upplýsingar um rör og lagnaleiðir Tengir í hendur skal netrekandi sem áhuga hefur á að notast við laus pláss í þeim leggja fram pöntun um aðgang innan eins mánaðar frá því að hann fékk gögnin afhent og tiltaka eins nákvæmlega og kostur er um hvaða rör eða lagnaleiðir óskað er aðgangs að. Tengir skal ekki hefja vinnu við eigin lögn á ljósleiðaraþráðum á viðkomandi svæði sem netrekandi sýnir áhuga á eftir að beiðni er komin fram um að Tengir veiti ofangreindar upplýsingar og þar til sá mánaðarfrestur er liðinn sem netrekandi hefur til að ákveða hvort hann nýti sér aðgang að þeim. Á umræddu tímabili eru umbeðin rör eða lagnaleiðir svæðisins því frátekin fyrir hinn áhugasama netrekanda. Umrætt tímabil getur verið skemmra en 4 mánuðir, allt eftir því hve fljótt Tengir afhendir hinum áhugasama netrekanda nauðsynlegar upplýsingar um þau rör og lagnaleiðir sem fyrirspurn varðar. Eftir að pöntun er komin fram er Tengir óheimilt að leggja lagnir eða framkvæma einhverja þá vinnu við þau rör og lagnaleiðir sem pöntun nær til sem á einhvern hátt skerða umbeðinn aðgang netrekanda að þeim rörum og lagnaleiðum.

2802. Umrædd kvöð má þó ekki koma í veg fyrir eðlilega nýtingu Tengir á innviðum sínum eða hefta ljósleiðarauppbyggingu Tengir. Hafi Tengir tilkynnt formlega um ljósleiðaraútbreiðslu á umræddu svæði með a.m.k. 4 mánaða fyrirvara gildir umræddur forgangur aðgangsbaiðenda

ekki. Tengir þarf þá að tiltaka nákvæmlega hvaða staðföng eru undir og tímasetningu framkvæmda. Tengir er ekki heimilt að tilkynna um fyrirhugaðar framkvæmdir meira en 12 mánuði fram í tímann í þessu sambandi. Til að koma í veg fyrir að Tengir misnoti þessa heimild til forgangs, getur FST, að ábendingu áhugasamra aðgangsbeiðenda, metið hvort útbreiðsluáform Tengir séu raunhæf. Getur FST þá m.a. kallað eftir afriti af samningum við verktaka og fjárhagsáætlanir vegna umræddra verkefna. Meti FST það svo að áform um framkvæmdir á einhverju svæði eða svæðum séu ekki raunhæfar innan umrædds 12 mánaða tímabils getur FST ákvarðað að það svæði eða þau svæði njóti ekki forgangs Tengir til framkvæmda.

2803. FST getur skorið úr um það hvort beiðni netrekanda um aðgang að rörum og lagnaleiðum Tengis telst sanngjörn og eðlileg beiðni ef ágreiningur rís um það milli Tengis og viðkomandi netrekanda.

2804. Einnig leggur FST kvöð á Tengir að bjóða samhýsingu/samnýtingu að aðstöðu sem tengist þjónustu sem veitt er yfir kopar- og ljósleiðaraheimtaugar. Sanngjörn beiðni um samhýsingu/samnýtingu telst vera beiðni um laust rými í húsnæði eða annarri aðstöðu Tengir, en undir slíka skilgreiningu getur einnig fallið beiðni sem hefur í för með sér stækkun eða nýbyggingu húsnæðis. Ef skylda til samnýtingar eða samhýsingar krefst breytingar eða stækkunar skal Tengir koma til móts við eðlilegar og sanngjarnar beiðnir. Skylda til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu leggst á Tengir varðandi þá aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða, þ.m.t. í byggingum og annarri aðstöðu. Skyldan nær til beiðni sem er sanngjörn og eðlileg og hefur ekki í för með sér mikla aukningu á fjárhagslegri byrði á Tengir. Náist ekki samkomulag milli aðila um aðgang til samnýtingar eða samhýsingar getur FST ákveðið kostnaðarviðmiðuð verð og sanngjörn skilyrði fyrir aðganginum.

2805. Tengir skal heimila öðrum fjarskiptafyrirtækjum opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem tryggir gagnvirka þjónustu (tenging við önnur net). Tengir skal veita aðgang að stoðkerfum og upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að heimtaugarnar geti nýst fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar. Slíkur aðgangur getur m.a. falist í rekstrarstuðningi, gagnagrunni til að afla upplýsinga áður en pantað er, afhendingu, pöntunum, viðhaldi, bilanaafgreiðslu og reikningagerð. Tengir skal ennfremur útvega leigutökum aðgang að rafmagni í tækjarymum ef mögulegt er.

2806. Tengir skal birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 3 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Kvöð þessi nær bæði til holugraftar og skurða, en viðgerðir eða endurnýjun einstakra heimtauga falla alla jafna ekki undir þessa kvöð. Kvöðinni er bæði ætlað að ná til heildaruppbyggingar þar sem engir innviðir eru í jörðu og til þeirra jarðvegs- og lagnaframkvæmda þar sem innviðir eru fyrir og verið er að leggja og/eða draga ljósleiðarataugar heim í hús sem og annarra framkvæmda tengda uppbyggingu og útbreiðslu á ljósleiðaraneta. Tengir er heimilt að stytta fyrirvara í auglýsingu niður í 2 mánuði ef Tengir leggur aukarör í alla hluta viðkomandi framkvæmda, sem annað fjarskiptafyrirtæki gæti tekið í notkun síðar. Svo kvöð um samnýtingu jarðvegsframkvæmda komi að notum og sé sanngjörn í þeim tilgangi að efla útbreiðslu ljósleiðaraneta og hvetja til innviðasamkeppni gildir kvöðin ekki á þeim svæðum þar sem fyrirliggjandi eru innviðir, lagnaleiðir, eða rör, í eigu annars fjarskiptafyrirtækis en Tengis, sem gætu nýst slíkum aðila til lagningu ljósleiðara í samkeppni við Tengir.

2807. Auglýsing um fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir Tengir verður að vera nægjanlega ítarleg svo að aðilar sem hyggja á uppbyggingu og/eða útbreiðslu neta geti gert sér grein fyrir raunverulegu umfangi framkvæmdanna. Meðal annars skal auglýsing innihalda upplýsingar um hvort um sé að ræða lagningu nýrra innviða eða hvort nýta eigi fyrirbyggjandi innviði fyrirtækisins og tilgreina skal alla skurði og holur sem fyrirhugað er að gera ásamt upplýsingum um fyrirhugaðar tengingar strengja og hvort leggja eigi heimtaugar í einstaka hús (og þá hvaða hús).

2808. Tengir skal koma á fót skjalfestu verklagi sem viðhafa skal þegar félaginu berst ósk um þátttöku í framkvæmd. Tengir skal bregðast við öllum slíkum beiðnum og veita ítarlegri upplýsingar um framkvæmdirnar við fyrsta tækifæri, svo sem um nákvæmari framkvæmdartíma, áætlaðan kostnað við framkvæmdina, um frekari upplýsingar um nýtingu á aðstöðu fyrirtækisins o.fl. Þá skal Tengir semja í góðri trú við fyrirtæki sem óska eftir aðgengi skv. c. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga á þeim svæðum þar sem fyrirtækið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a.

2809. Að lokum er litið til nýmæla þeirra er koma fram í d. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga um að FST geti krafist þess af fjarskiptafyrirtæki að það afturkalli ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur. FST telur nauðsynlegt að leggja á Tengir kvöð skv. 2. tölulið 2. mgr. 48. gr. að afturkalla ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur á þeim svæðum sem Tengir telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Skal Tengir því áfram veita aðgang að rörum og lagnaleiðum, hýsingu og heimtaugaleiguaðgang þann sem félagið veitir nú þegar á þeim svæðum þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk, bæði á kopar- og ljósleiðaranetum, nema að viðkomandi aðgangshafi fallist á slíka afturköllun.

2810. Komi fram rökstudd beiðni frá Tengir um afturköllun ofangreinds aðgangs, og viðkomandi aðgangshafi fellst ekki á slíka afturköllun, getur FST fallist á slíkt með sérstakri stjórnvaldsákvörðun ef sterk rök hníga til þess sem vega þyngra en hagsmunir viðkomandi aðgangshafa af óbreyttum aðgangi.

9.3.3 Kvöð um jafnræði á Tengir á markaði 3a

9.3.3.1 Almennt um jafnræðiskvöð

2811. Samkvæmt 50 gr. fjarskiptalaga getur FST lagt þær kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis með tilliti til samtengingar eða aðgangs. Kvaðir um jafnræði skulu einkum tryggja að fyrirtæki beiti sambærilegum skilyrðum við sambærilegar aðstæður gagnvart öðrum veitendum sambærilegrar þjónustu og láti öðrum í té þjónustu og upplýsingar með sömu skilyrðum og af sömu gæðum og það veitir vegna eigin þjónustu eða þjónustu dótturfyrirtækja sinna eða samstarfsaðila. Kvaðir um jafnræði geta falið í sér skyldu fyrirtækis til að bjóða öllum fyrirtækjum vörur og þjónustu sem tengjast aðgangi, þ.m.t. sjálfu sér, með sömu tímamörkum, skilmálum og skilyrðum, m.a. þeim sem tengjast verði og þjónustustigi, og um sömu kerfi og ferli til að tryggja jafnan aðgang. Ákvæði 50. gr. er samsvarandi ákvæði 30. gr. eldri laga en þó nokkuð ítarlegra. Í frumvarpi því er varð að fjarskiptalögum er þó tekið fram að ekki sé gert ráð fyrir að nein grundvallarbreyting verði á beitingu þess.

2812. Nánar er fjallað um útfærslu jafnræðiskvaðar í 36. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Í ákvæðinu kemur fram að kvaðir um jafnræði geti falið í sér skyldu fyrirtækis til að bjóða öllum fyrirtækjum vörur og þjónustu sem tengjast aðgangi, þ.m.t. sjálfu sér, með sömu tímamörkum, skilmálum og skilyrðum, m.a. þeim sem tengjast verði og þjónustustigi, og um sömu kerfi og ferli til að tryggja jafnan aðgang. Nefnist þetta aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI).

2813. Enn fremur kemur fram að líklegt sé að slík ströng jafnræðiskvöð hafi í för með sér hærri kostnað fyrir viðkomandi fyrirtæki en mildari jafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output - EoO). Við álagningu kvaðarinnar ber FST að vega þennan aukna kostnað gagnvart öflugri samkeppni sem aðfangajafnræðiskvöð getur leitt af sér og sérstaklega líta til þess hvort þörf er á henni í þeim tilvikum sem ekki eru lagðar beinar kvaðir á viðkomandi fjarskiptafyrirtæki um eftirlit með gjaldskrá. Sérstaklega gæti slík kvöð verið réttlætanleg, í samræmi við meðalhóf og skilað miklum ávinningi þegar um er að ræða ný fjarskiptanet eða slík net sem til stendur að byggja, fremur en ef uppfæra þarf eldri net eða kerfi, sem kunna jafnvel að vera á útleið, til að samhfæfa þau þessari ströngu jafnræðiskvöð. Álagning slíkrar strangrar jafnræðiskvaðar á net eða kerfi lítilla fjarskiptafyrirtækja getur verið umfram meðalhóf og því ekki réttlætanleg.

2814. Ljóst er að til þess að kvöð um aðgang skili tilætluðum árangri verður aðgangskvöðin að vera sett fram samhliða kvöð um jafnræði. Kvöðinni er ætlað að hindra að fjarskiptafyrirtæki mismuni, t.d. í verðum og gæðum þjónustu, þ.e. selji ódýrari og betri heildsölupjónustu til sumra aðila en það selur öðrum. Sanngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi, þ.á.m. verð, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Jafnræðiskvöðin felur þó ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrði heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

2815. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður staðaraðgangur á sama verði, gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynt að mismuna á öðrum forsendum og þannig hækkað kostnað þeirra eða hluta þeirra til að gera þeim erfitt fyrir og jafnvel bola hluta þeirra af markaði, og þannig t.d. hyglað forgangskaupanda. Slík hegðun gæti falist t.d. í ólíkum þjónustugæðum, ólíku þjónustuframboði, mismunandi afgreiðslutíma umsókna, ófullnægjandi upplýsingagjöf (m.a. um nýja þjónustu og/eða fyrirhugaða útbreiðslu neta), ósanngjörnum samningsskilmálum og kröfum um að keypt sé samtímis önnur ótengd þjónusta.

2816. Að mati FST er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismunun milli fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma heimtaugar, t.d. forgangskaupanda í hag. Ójafnræði getur einnig birst í mismunandi verðum og/eða skilyrðum fyrir aðgangi að upplýsingakerfum og að aðilum sé veittur aðgangur að mismunandi gömlum og/eða öflugum kerfum.

2817. Þær upplýsingar sem Tengir öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. m.a. 42. gr. fjarskiptalaga.

2818. FST leggur þá kvöð á Tengir að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa staðaraðgang með fastlínu á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála (þ.m.t. þá sem snúa að verðum). Á þetta einnig við um aðgang að rörum og lagnaleiðum Tengis, hýsingu og annarri ómissandi aðstöðu sem tengist markaði 3a.

9.3.3.2 Aðfangajafnræði

2819. FST gerir þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er hverjum aðila verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Tengir veitir forgangskaupendum eða aðilum sem hafa sterk viðskiptatengsl við félagið. FST leggur því á Tengir svokallaða aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI). FST telur þessa kvöð gagnast betur við að tryggja algjört jafnræði heldur en svokölluð afurðajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output – EoO). Tengir starfar sem heildsölufyrirtæki án smásöluarms. Fyrirtækið hefur því ekki einhvers kyns innri ferla milli smásölurekstrar og heildsölupjónustu. Því ekki að vera óþarflega íþyngjandi að vinna samkvæmt aðfangajafnræði, auk þess sem FST skilst að sú sé raunin hjá fyrirtækinu í dag.

2820. Með aðfangajafnræðiskvöð er átt við að Tengir sé skuldbundið til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/afgreiðslukerfi, sömu tímamörk, og birta sömu upplýsingar um þjónustuna (m.a. uppbyggingar- og útbreiðsluupplýsingar) til allra viðskiptavina. Þannig fá allir viðskiptavinir aðgang að sömu upplýsingum, sama afgreiðslu- og pantanakerfi og fá afgreiðslu innan sömu tímamarka. Sama gildir um bilanatilkynningar og úrlausn þeirra sem og annan aðgang starfsfólks viðskiptavina að upplýsingakerfum Tengis sem nýtt eru til þjónustu við endanotendur.

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

2821. Upplýsingar um staðaraðgang og þjónustu tengda aðganginum og um aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum. FST telur sérlega mikilvægt að Tengir eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli viðskiptavina varðandi nýjungar á markaði. Þar sem tengdir smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa allir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja, endurbætta og ódýrari smásölupjónustu (t.d. meiri afköst á internetaðgangi) á sama tíma.

2822. Tengir skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um staðaraðgang eða tengda þjónustu og um aðgang að aðstöðuleigu og að rörum og lagnaleiðum verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Tengir er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

2823. FST leggur þá kvöð á Tengir að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun heimtauganeta Tengir með sama fyrirvara og skal fyrirvarinn eigi vera skemmri en þrír mánuðir.

9.3.3.4 Niðurstaða um jafnræðiskvöð á Tengir

2824. Með heimild í 50. gr. fjarskiptalaga leggur FST þá kvöð á Tengir að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa staðaraðgang með fastlínu um ljósleiðaranet Tengis. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála, þ.m.t. verða. Þá skulu gæði aðgangs sem veittur er jafn til allra viðskiptavina Tengir. Kvöðin skal ennfremur gilda varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og auglýsingar um ljósleiðaraútbreiðslu. Sú jafnræðiskvöð sem FST leggur á Tengir er aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input – Eoi), en þá er félagið skuldbundið til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/kerfi, afgreiða þjónustu innan sömu tímamarka og birta sömu upplýsingar um þjónustuna til allra viðskiptavina. Tengir skal því veita öllum aðilum aðgang að þeim kerfum sem nýtt eru innan félagsins og nauðsynleg eru í tengslum við staðaraðgang og aðgang að rörum og lagnaleiðum.

2825. Upplýsingar um staðaraðgang og þjónustu tengda aðganginum og um aðgang að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum til jafns. Meðal annars skal upplýsa um lengd heimtauga í sérhverju tilviki sé hún þekkt, þ.e. fjarlægð viðkomandi endanotanda frá næsta tengipunkti. Sé heimtaug mæld af einhverjum sökum skal uppfæra birt gögn með niðurstöðum þeirra mælinga.

2826. Þá leggur FST þá kvöð á Tengir að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun neta og aðgangsjónustu Tengir með sama fyrirvara og skal sá fyrirvari ekki vera skemmri en sex mánuðir.

2827. Tengir skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um staðaraðgang eða tengda þjónustu og um aðgang að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Tengir er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

2828. Þær upplýsingar sem Tengir öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. 42. gr. fjarskiptalaga.

2829. Að mati FST er krafan um jafnræði bæði sanngjörn og eðlileg. Ekki verður séð að hún skapi fyrirtækinu óþarflega mikinn kostnað eða óhagræði miðað við þann ábata sem kvöðin hefur í för með sér fyrir samkeppni. FST telur því nauðsynlegt að styrkja samkeppni á markaði fyrir staðaraðgang, þ.m.t. varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu, og á fráliggjandi mörkuðum með því að leggja á kvaðir um jafnræði sem taka a.m.k. til ofangreindra atriða. Þá er jafnræðiskvöðin ekki eins ítarleg á Tengi og á Mílu, en FST hyggst ekki leggja kvöð á Tengir um SLA's, SLG's og KPI's, eins og á Mílu, með þeim rökstuðningi sem fram kemur í kafla 9.2 hér að framan.

9.3.4 Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu

2830. Fram hefur komið í greiningu FST að á þeim svæðum þar sem Tengir er talinn markaðsráðandi er markaðshlutdeild Tengis mikil og hefur farið vaxandi og samhlíða

útbreiðsla ljósleiðara er takmörkuð. Þó að félagið sé heildsölufyrirtæki er samt til staðar hvati hjá fyrirtæki í svo sterkri stöðu til að viðhalda of háum verðum. Því hefur FST ákveðið að leggja kvöð á Tengir um réttláta og sanngjarna verðlagningu á markaði 3a.

2831. Ekki er tilgreind nánari útfærsla í fjarskiptalögunum eða í greinargerðinni með lögunum á því hvernig eftirlitsstjórnvöld skuli ákvarða hvort verðskrá teljist réttlát og sanngjörn. Ekki er heldur að finna nánari útfærslu á þessari kvöð í Kóðanum. FST vísar í nánari umfjöllun í kafla 8.3.4.3 hér að ofan.

2832. Hugtakið réttlát og sanngjörn verðlagning (e. fair and reasonable pricing) hefur verið notuð í samkeppnisrétti og öðrum lagatexta sem tengjast fjarskiptamarkaði og má þar nefna lög nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta⁴⁶² sem fela í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2014/61 frá 15. maí 2014.

2833. Réttlát og sanngjörn verðlagning er víðtækt hugtak og ber að túlka það í samræmi við fjarskiptalög og meginreglur samkeppnisréttar. FST mun því taka tillit til almennra sjónarmiða og markmiða fjarskiptalaga, sem og meginreglum samkeppnisréttar, við ákvörðun á því hvort að verðskrá Tengis teljist réttlát og sanngjörn.

2834. Eins og fram kom hér að framan skulu aðferðir við endurheimt kostnaðar eða aðferðafræði við verðlagningu stuðla að skilvirkni og sjálfbærri samkeppni og vera til sem mestra hagsbóta fyrir endanotendur. Heimilt er að taka tillit til þess verðs sem er í boði á sambærilegum samkeppnismörkuðum. Við ákvörðun á verði skal gera ráð fyrir hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu. Enn fremur skal taka mið af hagræði af fyrirsjáanlegu og stöðugu heildsöluverði.

2835. Að mati FST felur kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu ekki í sér að FST þurfi að samþykka verðskrá Tengis áður en hún tekur gildi á viðkomandi mörkuðum.

2836. Því mun Tengir verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði eins og áður en með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn. Þá mun FST ekki grípa inn í verðlagningu Tengis nema til komi málefnaleg kvörtun frá markaðsaðila eða af eigin frumkvæði ef sérstakar ástæður þykja réttlæta það. Ef FST kemst að þeirri niðurstöðu að verðlagningin geti ekki talist réttlát og sanngjörn mun FST ákvarða verð fyrir umrædda þjónustu sem mun þá gilda hvað umrædda vöru varðar.

2837. Við ákvörðun á því hvort að verð Tengis séu réttlát og sanngjörn mun FST horfa til sjónarmiða fjarskiptalaganna og meginregla samkeppnisréttar. FST getur m.a. horft til eftirfarandi þátta við ákvörðun á því hvort að verð teljist réttlátt og sanngjart:

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

⁴⁶² Í 2. mgr. 7. gr. þeirra laga segir: „Að fenginni skriflegri beiðni er rekstraraðilum neta skylt að verða við öllum réttmætum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um aðgang að efnislegu grunnvirki sínu, enda séu skilmálar, þ.m.t. verð, sanngjarnir og eðlilegir.“

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

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

2838. Hins vegar mun FST meta hverja kvörtun fyrir sig og þær aðstæður sem ríkja á viðkomandi markaði. FST telur eðlilegt að horft verði fyrst til þátta nr. 1 og 2, áður en ákveðið er að fara í ítarlega og tímafreka greiningu á kostnaði viðkomandi þjónustu. FST getur ákvarðað að hámarksverð skulu vera í samræmi við verðsamanburð eða takmarkist við hækkun vísitölu á meðan slík kostnaðargreining er framkvæmd.

2839. Eins og kemur fram hér að ofan er það tilgreint í fjarskiptalögnum að sönnunarbyrðin fyrir því að gjöld byggjast á raunverulegum kostnaði hvíli á hlutaðeigandi fyrirtæki. Þá getur FST jafnframt krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. FST telur eðlilegt að ef Tengir heldur því fram að verð sem byggist á verðsamanburði eða er ákvarðað út frá vísitöluhækkun sé lægri en kostnaður fyrirtækisins á viðkomandi markaði þá sé það í höndum Tengis að sanna að svo sé, byggt á gögnum úr bókhaldi fyrirtækisins. Tengir skal þá leggja fram kostnaðargreiningu í samræmi við kröfur FST. Í þeim tilfellum þar sem Tengir hefur eignast fjarskiptanet með því að kaupa það eða þar sem ríkisstyrkur hefur verið notaður við uppbyggingu netsins skal Tengir leggja fram kaupsamning þar sem fram kemur kaupverð og/eða upplýsingar um veittan opinberan stuðning. FST getur farið fram á að upplýsingar úr bókhaldi Tengis séu aðgreindar eftir sveitarfélagi og því ber fyrirtækinu að halda slíkt bókhald.

2840. Til þess að FST geti fylgt eftir kvöðinni um réttláta og sanngjarna verðskrá skal Tengir tilkynna FST um allar verðskrárbreytingar sem falla undir þá kvöð.

2841. FST leggur ekki kvöð á Tengir um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að röllum og lagnaleiðum eða hýsingu, eins og í tilviki Mílu, með þeim rökstuðningi sem fram kemur í kafla 9.2 hér að framan.

10 Álagning kvaða á Ljósleiðarann á markaði 3a

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

2842. Í eftirfarandi sveitarfélagi telur FST að Ljósleiðarinn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a:

- Sveitarfélagið Ölfus

2843. Í ofangreindu sveitarfélagi hafa gilt kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi markaði í fyrri greiningum. Þær kvaðir sem gilt hafa á Mílu eru nú felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

10.2 Mat á nauðsyn og rökstuðningur fyrir álagningu kvaða á Ljósleiðarann í sveitarfélaginu Ölfusi á markaði 3a

2844. Ljóst er af 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta að tilgangur markaðsgreininga er að leiða í ljós hvort virk samkeppni ríki á fjarskiptamörkuðum og að ákvarða beitingu úrræða ef samkeppni er ekki virk í þeim tilgangi að bæta hag neytenda. Við mótun kvaða ber enn fremur að horfa til þess, þar sem virk samkeppni ríkir ekki, hvort útbreiðsla háhraðaneta á markaðsforsendum sé ófullnægjandi. Í 4. mgr. ákvæðisins segir að efla skuli samkeppni í fjarskiptum með hagkvæmri fjárfestingu í nýjum og núverandi fjarskiptainnviðum og eftir atvikum með því að leggja kvaðir þar sem þörf krefur, einkum á heildsölustiginu, með það fyrir augum að ná fram virkri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta.

2845. Þegar búið er að skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði, landfræðilega markaði, skal framkvæma mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi markaði og eftir atvikum útnefna fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á honum, er komið að því að gera grein fyrir samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði. Þá þarf að greina hvort viðkomandi fjarskiptafyrirtæki sem útnefnt hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk uppfylli lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki skv. 59. gr. fjarskiptalaga. Allt þetta hefur verið metið hér að framan og var niðurstaða síðastgreinds þáttar sá að Ljósleiðarinn uppfyllir ekki framangreint lagaskilyrði. Því stendur FST til boða fleiri úrræði til að takast á við greind samkeppnisvandamál en ef Ljósleiðarinn væri skilgreindur sem hreint heildsölufyrirtæki.

2846. Af öllu framangreindu afloknu ber FST að útfæra kvaðir á viðkomandi fyrirtæki með það fyrir augum að greiða fyrir samkeppni á tengdum smásölumarkaði, neytendum til heilla. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar segir að tilgangur kvaða sé að skapa ávinning fyrir neytendur hvað varðar verð, gæði, valkosti og aðgang að háhraðanetum, með því að stuðla að virkri og sjálfbærri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta og útbreiðslu háhraðaneta á markaðsforsendum þar sem því verður við komið. FST ber að meta hvort réttlætánlegt sé að leggja kvaðir á viðkomandi markaði við tilteknar aðstæður. Í 2. mgr. segir svo að við mótun kvaða skuli gæta þess að þær dragi ekki úr fjárfestingarhvata né að ný fjarskiptanet og þjónusta hamli virkri samkeppni. Stuðla ber að sjálfbærri fjárfestingu í háhraðanetum, en

jafnframt að standa vörð um samkeppni, þar sem flöskuhálsar og aðgangshindranir hafi víða verið til staðar á innviðastiginu. Í samræmi við framangreint þurfa kvaðir að stuðla að fyrirsjáanleika og samræmi í fjárfestingum í háhraðanetum.

2847. Í áðurnefndum skjölum frá framkvæmdastjórn ESB og BEREC um kvaðir, sem tekið var mið af í nýjum fjarskiptalögum hér á landi frá 2022, er m.a. lögð áhersla á að stuðla að aukinni samkeppni með uppbyggingu fjarskiptainnviða- og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna mikillar og viðvarandi stærðar- og breiddarhagkvæmni þess aðila sem fyrir er á tilteknu svæði, eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi til að hvetja til þjónustusamkeppni á fyrirliggjandi netum, en á sama tíma að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að umræddum fjarskiptanetum og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds þeirra. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast er fjárfestingarstiginn (e. the investment ladder), en markmið hans er að skapa skilyrði sem gera nýjum eða minni fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sín í stigvaxandi skrefum. Sjónarmið þessi endurspeglast í 5. mgr. 30. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar.

2848. Við ákvörðun um þær kvaðir sem eru best til þess fallnar að efla samkeppni á tilgreindum markaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, er mikilvægt að meta þá stöðu sem uppi væri ef ekki væru lagðar á kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og hvort staðan væri viðunandi ef eingöngu væri stuðst við samkeppnislög til að tryggja samkeppni.

2849. Samkvæmt 4. mgr. 30. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, sem hefur að geyma nánari útfærslu á ákvæði 4. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022, skulu kvaðir sem lagðar eru á fjarskiptafyrirtæki vera;

- a) í samræmi við eðli vandamálsins sem tilgreint er í markaðsgreiningu og vera sniðnar að því að leysa það,
- b) gagnsæjar, réttlætanlegar og rökstuddar,
- c) í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta, standa vörð um hagsmuni neytenda og stuðla að uppbyggingu innri markaðar á EES-svæðinu,
- d) réttlætanlegar í ljósi markmiða fjarskiptalaga, þ.e. að tryggja aðgengileg, greið, hagkvæm, skilvirk og örugg fjarskipti hér á landi, sem og að auka vernd og valmöguleika neytenda, stuðla að virkri samkeppni, hagkvæmum fjárfestingum og nýsköpun á fjarskiptamarkaði,
- e) hóflegar og hafa hliðsjón, þar sem hægt er, af kostnaði og ávinningi, og mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná tilætluðum árangri.

2850. Í 29. gr. reglugerðarinnar kemur m.a. fram að kvaðir þurfi að vera nauðsynlegar til að leysa tiltekin samkeppnisvandamál. FST þarf m.a. að meta hagkvæmni og eftir atvikum að

framkvæma kostnaðar- og ávinningsgreiningu, með hliðsjón af getu tiltekinnar kvaðar til að bregðast við tilgreindu samkeppnisvandamáli. Ennfremur hvort að veita eigi tiltekna hvata með viðkomandi kvöðum.

2851. Það er því að ýmsu að gæta við mótun og útfærslu kvaða. Kvaðir þurfa allt í senn að vera nauðsynlegar, réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls, sniðnar til að leysa það, í samræmi við markmið þau sem þeim er ætlað að ná fram (þ.e. að efla samkeppni, stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og skapa neytendum ávinning), stuðla að fjárfestinum í háhraðanetum og vera í samræmi við meðalhóf. Við mat á meðalhófi getur þurft að meta hagkvæmni viðkomandi kvaðar út frá kostnaði við hana og ávinning. Við allt þetta mat er rétt að freista þess að meta hvað líklegt er að gerist ef viðkomandi kvöð (eða þær allar saman) eru ekki lagðar á.

2852. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja þær kvaðir á Ljósleiðarann sem útfærðar eru í kafla 9.3 og viðkomandi undirköflum þess kafla hér síðar. Eins og áður greinir ber FST að velja þá aðferð sem veldur minnstri röskun til þess að fást við auðkennd vandamál, sbr. 2. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga. Að mati FST eru kvaðirnar sem lagðar eru á Ljósleiðarann til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 70/2022 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti og ennfremur að stuðla að frekari útbreiðslu ljósleiðaraneta hér á landi, auk þess að skapa ávinning fyrir neytendur. Í kafla 7.5.2 og 7.5.3 hér að framan hefur fjölmörgum mögulegum og yfirstandandi samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og 3b verið lýst. Til þess að fást við þau vandamál sem þar eru auðkennd skal FST leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga eins og við á.

2853. Ákvæði 47. gr. kveður á um aðgang að mannvirkjum, ákvæði 48. gr. um aðgang að netum og þjónustu, ákvæði 49. gr. um gagnsæi, ákvæði 50. gr. um jafnræði, ákvæði 51. gr. um bókhaldslegan aðskilnað, ákvæði 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá, ákvæði um 55. gr. um ný afkastamikil háhraðanet og ákvæði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki. Í 2. mgr. 59. gr. segir svo að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrði 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt geti stofnunin aðeins lagt á slíkt fyrirtæki aðgangskvöð skv. 48. gr. laganna og jafnræðiskvöð skv. 50. gr. laganna og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

2854. Í þessum kafla verður rökstutt hvers vegna FST telur nauðsynlegt að leggja hinar ýmsu kvaðir á Ljósleiðara í umræddu sveitarfélagi og að þær séu í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í ofangreindri 4. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar. Nánari rökstuðning og umfjöllun er svo að finna í viðkomandi undirköflum kafla 9.3.

2855. Við skoðun FST á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum og snúa að Ljósleiðaranum í þeim sveitarfélögum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Þá telur FST að kvaðirnar séu í samræmi við meðalhóf.

2856. Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamála sem geta komið upp og sterkrar stöðu Ljósleiðarans á viðkomandi markaði, í því sveitarfélagi sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð,

jafnræðiskvöð og kvöð um eftirlit með gjaldskrá í formi réttlátrar og sanngjarnrar verðskrár. Þess ber að geta að þrátt fyrir að Ljósleiðarinn teljist ekki uppfylla lagaskilyrði þess að teljast hreint heildsölufyrirtæki er ekki þar með sagt að FST leggi á allar þær kvaðir sem kveðið er á um í 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga. Ljósleiðarinn starfar að mestu sem heildsölufyrirtæki á markaði 3a og 3b þó að fyrirtækið uppfylli ekki skilyrði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki og því horfir FST til þess þegar kvaðir eru ákvarðar á fyrirtækið.

2857. Líkt og áður kemur fram er að ýmsu að gæta við álagningu kvaða t.d. að kvaðir séu í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta, standa vörð um hagsmuni neytenda og stuðla að uppbyggingu innri markaðar á EES-svæðinu.

2858. FST bendir á að Ljósleiðarinn hefur umtalsverðan markaðsstyrk í einungis einu sveitarfélagi og telur FST það ekki í samræmi við meðalhóf að leggja mjög íþyngjandi kvaðir á Ljósleiðarann í þessu eina sveitarfélagi. Eins og kom fram hér að framan þá er í 3 sveitarfélögum þar sem Míla er í markaðsráðandi stöðu lögð á kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum. Í þessum sveitarfélögum er samhliða útbreiðsla fastaneta yfir 40%. Í Sveitarfélaginu Ölfus var samhliða útbreiðsla fastaneta um 55% um mitt ár 2023. Því telur FST nægjanlegt að leggja á Ljósleiðarann kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu fyrir aðgang að rörum þar sem slík rör eru til staðar og fram kemur réttmæt og málefnaleg beiðni um aðgang að þeim. Þá rekur Ljósleiðarinn eitt tækjarými í sveitarfélaginu og að mati FST er það ekki í samræmi við meðalhóf að óska eftir sérstakri kostnaðargreiningu á aðgangi að því tækjarými. FST telur því fullnægjandi að leggja á Ljósleiðarann kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu á aðgangi að aðstöðu Ljósleiðarans í sveitarfélaginu.

2859. FST telur að aðgangskvöð varðandi hýsingu og samnýtingu á tengdri aðstöðu sé nauðsynleg, sbr. umfjöllun og rökstuðning í kafla 10.3.2.3 hér að neðan, en að mati FST veitir 48. gr. fjarskiptalaga heimild til að leggja slíkar aðgangskvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. FST leggur þá kvöð á Ljósleiðarann að veita staðaraðgang í ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á því svæði sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk þegar um er að ræða ríkisstyrkt ljósleiðaranet, nema ef aðgangsbeiðandi óskar fremur eftir bitastraumsaðgangi. Í tilviki þeirra ljósleiðaraheimtauga sem Ljósleiðarinn hefur lagt á svæðinu án ríkisstyrkja getur Ljósleiðarinn kosið að veita staðaraðgang eða fullnægjandi bitastraumsaðgang.

2860. Telur FST að framangreind aðgangskvöð varðandi hýsingu og samnýtingu á tengdri aðstöðu og tilkynningarskyldu um ljósleiðaraframkvæmdir auk þess vera réttlætánlega, stuðla að nauðsynlegu gagnsæi, vera rökstudda, vera í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, vera sniðin að því að leysa það, vera í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram, stuðla að aukinni fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf. Kvöð þessi er sérstaklega mikilvæg til að stuðla að fjárfestingum í ljósleiðarauppbyggingu og eftir atvikum innviðasamkeppni, þar sem það telst fjárhagslega raunhæft, á því svæði þar sem Ljósleiðarinn hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Þetta er svæði á landinu þar sem Ljósleiðarinn er í yfirburðastöðu, auk þess sem samhliða ljósleiðaraútbreiðsla er fremur skammt á veg komin. Verði þessi kvöð ekki lögð á Ljósleiðarann á umræddu svæði, ásamt jafnræðiskvöð og kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu, er

það mat FST að samkeppnisaðstæður breytist þar ekki til batnaðar á líftíma greiningarinnar á umræddum markaði.

2861. Auk ofangreindrar aðgangskvaðar telur FST nauðsynlegt að leggja aðgangskvöð á Ljósleiðarann á umræddu svæði hvað varðar aðgang að ljósleiðaraheimtaugum ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Varðandi nánari rökstuðning vísast til kafla 10.3.2.2 og 10.3.2.4. Telur FST aðgangskvaðir þessar auk þess vera réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Telur FST kvaðirnar sérstaklega nauðsynlegar til að tryggja stuðla að samkeppni við veitingu bitastraumsþjónustu (markaður 3b) og þjónustusamkeppni meðal smásala á umræddu svæði, þar sem Ljósleiðarinn er langstærsti netrekandinn á viðkomandi svæði. Þá telur FST að kvaðirnar komi ekki í veg fyrir fjárfestingar í háhraðanetum á viðkomandi svæði, en komist innviðasamkeppni á með tímanum væri unnt að fella slíkar aðgangskvaðir niður.

2862. Kvöð um aðgang á heildsölustigi á viðkomandi heildsölumörkuðum er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum, svo sem á breiðbandsmarkaði (internet), talsímamarkaði (VoIP) og fyrir sjónvarpsdreifingu (IPTV). Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Aðgangshindranir gera keppinautum og viðskiptavinum Ljósleiðarans erfitt fyrir að byggja upp umfangsmikil ljósleiðaranet á viðkomandi svæði og því er það nauðsynleg forsenda virkrar samkeppni á fráliggjandi mörkuðum að þeir geti fengið aðgang að ljósleiðaranetum Ljósleiðarans á þessu svæði.

2863. FST telur kvöð um aðgang vera óverulega byrði á Ljósleiðarann en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á fráliggjandi mörkuðum. Það er í raun nauðsynlegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að komast inn á heimtauganet Ljósleiðarans til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu á umræddu svæði, ýmist bitastraumsaðgang og/eða smásölupjónustu. Kvöðin á fyrst og fremst að tryggja að Ljósleiðarinn mismuni ekki við gerð heimtaugasamninga. FST telur það ekki íþyngjandi að afgreiða alla viðsemjendur um heimtaugar á viðunandi hátt, þar sem Ljósleiðarinn hefur fram til þessa gert það. Með tengingu við heimtauganet Ljósleiðarans fá fyrirtækin betri nýtingu á þeim fjarskiptabúnaði sem þau hafa fjárfest í.

2864. Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Ljósleiðarann, á því svæði er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þarna er um að ræða aðfangajafnræðiskvöð (EoI) og kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum. Telur FST jafnræðiskvöðina vera réttlætanlega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa það, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar er rökstutt hér að neðan og í köflum 10.3.3.1-10.3.3.4.

2865. Jafnræðiskvöðin er nokkuð einfaldari en í tilviki Mílu, t.d. eru ekki lagðar á kvaðir um gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatryggingar og birtingu lykil frammistöðupátta (KPI's). Þess ber að geta að þrátt fyrir að Ljósleiðarinn teljist ekki uppfylla lagaskilyrði þess að teljast hreint heildsölufyrirtæki er ekki þar með sagt að FST leggi á allar þær kvaðir sem kveðið er á um í 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga.

2866. Líkt og áður kemur fram er að ýmsu að gæta við álagningu kvaða, t.d. að kvaðir séu í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta, standa vörð um hagsmuni neytenda og stuðla að uppbyggingu innri markaðar á EES-svæðinu. FST bendir á að Ljósleiðarinn er töluvert minna félag en Míla, t.d. miðað við veltu, og með mun minna þjónustuframboð og breiddarhagkvæmni og hefur umtalsverðan markaðsstyrk í einungis einu sveitarfélagi. Því telur FST það ekki í samræmi við meðalhóf að leggja á kvöð um gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatryggingar og lykil frammistöðupátta í aðeins einu sveitarfélagi. Þá ber einnig að nefna að Ljósleiðarinn er ekki fyrrum lóðrétt sambætt fyrirtæki, né hafa tengsl Ljósleiðarans við önnur fyrirtæki á smásölumarkaði verið metin svo sterk að greina megí einkenni lóðrétttrar sambættingar en framangreindar kvaðir miða almennt að því að tryggja að einu fjarskiptafyrirtæki sé ekki hyglt umfram annað. Að lokum má nefna að samkeppnisaðstæður eru almennt mun verri á þeim svæðum sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk en á þeim svæðum sem Ljósleiðarinn er í slíkri stöðu.

2867. Kvöð um jafnræði að því er varðar aðgang að heimtauganeti Ljósleiðarans í heildsölu, sem og tengdri aðstöðu á borð við aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum, er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á viðkomandi markaði eða fráliggjandi mörkuðum geti keppt á jafnréttisgrundvelli sín á milli og gagnvart Ljósleiðaranum á viðkomandi svæði. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að heimtaugum Ljósleiðarans fái sambærilega þjónustu og verð og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast hugsanlegri mismunun. FST álitur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi, enda virðist Ljósleiðarinn hafa fylgt verklagi sem tryggir það. Kvöðin á að leiða til þess að öll fyrirtæki sem leigja aðgang að heimtaugum fái sambærilega þjónustu og verði þannig til þess að leysa úr þeim mögulegu samkeppnisvandamálum sem lýst er í kafla 7.5.2 varðandi atriði s.s. afgreiðsluhraða, verð, gæði o.fl., sem geta veitt Ljósleiðaranum forskot í samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi mörkuðum. Kvöðin kemur þannig í veg fyrir að Ljósleiðarinn geti mismunað aðilum á viðkomandi markaði á umræddu svæði. FST telur að ef jafnræðiskvöð þessi verði ekki til staðar gæti slæm samkeppnisstaða á viðkomandi svæði á viðkomandi heildsölumarkaði versnað enn frekar.

2868. Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu mun gilda á Ljósleiðaranetum Ljósleiðarans á þessu svæði. FST mun ekki leggja kvöð á Ljósleiðarann um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum eða hýsingu eins og í tilviki Mílu, með sömu rökum og teflt var fram hér að ofan, m.a. í umfjöllun um vægari jafnræðiskvöð á Ljósleiðarann en Mílu. FST telur nauðsynlegt að leggja þessa kvöð á Ljósleiðarann á umræddu svæði á viðkomandi markaði. Telur FST kvöðina auk þess vera réttlæt看anlega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar verður rökstutt hér að neðan og í kafla 9.3.4. FST telur kvöðina einnig uppfylla kröfuna um meðalhóf þar sem Ljósleiðaranum mun verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði eins og áður en með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn.

2869. FST telur Ljósleiðarann sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk hafa möguleika og hvata til þess að krefjast of hárra verða. Það einkennir þetta svæði að minni samkeppnisþrýstingur er til staðar á viðkomandi markaði en á öðrum samkeppnishæfari svæðum. Smásalar og þar með neytendur hafa þar ekki jafn mikla möguleika á að nýta sér

sambærilega fjarskiptapjónustu frá öðrum netrekendum, nema um ljósleiðaraheimtaugar og koparheimtaugar Mílu, sem þó ná ekki til alls dreifbýlisins í sveitarfélaginu. Þó að FST telji ennþá staðgöngu milli kopars og ljósleiðara að þá eru koparheimtaugar á útleið á líftíma greiningarinnar.

2870. Ofangreind kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu ætti að tryggja að Ljósleiðarinn komist ekki upp með mögulega of háa verðlagningu á umræddu svæði, aðgangsbæðendum og þar með neytendum til tjóns. Telur FST því nauðsynlegt og réttlætandi að beita slíkri kvöð. Óvíst er hvort að reyna muni á kvöðina, en það mun aðeins koma til ef kvörtun berst um of háa verðlagningu eða við sérstakar aðstæður að frumkvæði FST, t.d. ef verð hækka mikið eða þróast verulega umfram almenna verðþróun. Því þarf ekki endilega að koma til íhlutunar FST um að tekið sé mið af kostnaði af veitingu þjónustunnar við ákvörðun gjaldskrár, þar sem fremur yrði horft til almennrar verðþróunar og/eða verðsamanburðar ef til kasta FST kemur.

2871. Ljóst má vera að hagkvæmni hennar fyrir markaðsaðila er mikil og ávinningur af henni fyrir bitastraumsrekendur og smásala og þar með neytendur er mikill, þar sem hún ætti að koma í veg fyrir möguleika til of hárrar verðlagningar á svæðum þar sem lítil eða jafnvel engin samkeppni ríkir.

10.3 Álagning kvaða á Ljósleiðarann á markaði 3a

10.3.1 Almenn

2872. FST leggur að flestu leyti sömu eða sambærilegar kvaðir á Ljósleiðarann á ofangreindum landfræðilegum markaði og lagðar eru á Mílu þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, að því undanskildu að, líkt og í tilfalli Tengir, leggur FST ekki kvaðir á Ljósleiðarann um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá vegna aðstöðuleigu og aðgangs að rorum og lagnaleiðum. FST telur það ekki í samræmi við meðalhóf að leggja slíka kvöð á Ljósleiðarann þar sem einungis er um eitt lítið sveitarfélag að ræða, auk annarra ástæðna sem list er nánar í kafla 10.2. Varðandi verð fyrir slíkan aðgang mun því verða lögð kvöð á Ljósleiðarann um réttlát og sanngjörn verð. Þá er þess ekki krafist að félagið veiti heimtaugaleiguaðgang að ljósleiðaraneti sínu nema í tilviki heimtauga sem lagðar hafa verið með ríkisstyrkjum. Í tilviki ljósleiðaraheimtauga sem lagðar hafa verið í viðkomandi sveitarfélagi án ríkisstyrkja er Ljósleiðaranum heimilt að leysa aðgangskvöðina með því að veita áfram þann bitastraumsaðgang sem félagið hefur veitt til þessa. Ekki er gerð krafa um að það sé um aðgangssleið 1, þ.e. staðbundinn aðgang. Þá mun jafnræðiskvöðin vera nokkuð einfaldari en í tilviki Mílu og t.d. ekki lagðar á kvaðir um gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatryggingar og birtingu lykil frammistöðupátta (KPI's), með þeim rökum sem teflt var fram í kafla 10.2 hér að framan.

10.3.2 Kvöð um að veita aðgang

10.3.2.1 Mat á þörf fyrir að Ljósleiðarinn veiti aðgang að netum og þjónustu, rorum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og tengdri aðstöðu

2873. Líkt og áður hefur komið fram fjallar 1. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga um að FST geti lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um að verða við réttmætum

beiðnum um aðgang að og notkun mannvirkja, þar á meðal byggingum eða inngöngum að byggingum, lagnaleiðum í byggingum, loftnetum, turnum og öðrum burðarvirkjum, ef markaðsgreining bendir til þess að synjun aðgangs eða setning óréttmætra skilyrða fyrir aðgangi hindri sjálfbæra samkeppni og gangi gegn hagsmunum endanotenda.

2874. Í því samhengi athugast að í kafla 7.5.2.3 hér að framan, þar sem fjallað var um samkeppnisvandamál á markaði 3a, var komist að þeirri niðurstöðu að fyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði getur haft tilhneigingu til þess að synja fyrirtækjum, sem eru í samkeppni við fyrirtækið á fráliggjandi mörkuðum eða mögulegum nýjum keppinautum, um aðgang að heildsölubjónustu, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samkeppni eða gera samkeppnisaðilum a.m.k. erfiðara fyrir í samkeppninni. Slík hegðun getur falist í algerri synjun um aðgang eða að aðgangur er veittur með svo óaðgengilegum kjörum, þ.m.t. verðum, að jafna má við synjun. FST taldi að Ljósleiðarinn gæti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum sem félagið býr yfir umtalsverðum markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna megir til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b.

2875. Samkvæmt frumvarpi því er varð að fjarskiptalögum gerir 47. gr. smærri fjarskiptafyrirtækjum kleift að leggja sín eigin net án þess að þurfa að fara í sérstaka mannvirkjagerð. Til dæmis gæti aðgangur að rörum og lagnaleiðum verið mjög gagnlegur við uppbyggingu nýrra fjarskiptaneta þar sem það sparar fjarskiptafyrirtæki vinnu við skurðgröft og dregur jafnframt úr þeim óþægindum sem síendurteknar framkvæmdir geta valdið. Enn fremur kemur fram að áhersla sé lögð á að skoða þessa kvöð á undan öðrum í samræmi við þau markmið frumvarpsins að stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta og auka samkeppni milli neta.⁴⁶³

2876. Af framangreindu leiðir að FST telur nauðsynlegt til þess að uppfylla markmið fjarskiptalaga, þ.m.t. til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem hún hefur ekki átt sér stað og jafnvel að stuðla að uppbyggingu samhliða ljósleiðarneta þar sem það getur reynst hagkvæmt, að leggja þá kvöð á Ljósleiðarann að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að mannvirkjum, þ.m.t. að rörum og lagnaleiðum, á því landsvæði er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Telur FST þessa kvöð ekki óhóflega miðað við mikilvægi hennar, en hún mun að sjálfsögðu aðeins gilda á þeim svæðum þar sem Ljósleiðarinn er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2877. Samkvæmt 5. og 6. mgr. 48. gr. skal fyrst leggja mat á hvort ofangreind kvöð um aðgang að mannvirkjum samkvæmt 47. gr. fjarskiptalaga eða annars konar aðgangur að heildsöluaðföngum geti dugað sem hófleg leið til þess að stuðla að samkeppni og tryggja hagsmuni endanotenda áður en kvöð um aðgang að netum og bjónustu samkvæmt 48. gr. er lögð á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Varðandi mat á því hvort kvöð um aðgang að mannvirkjum geti dugað sem hófleg leið til þess að stuðla að samkeppni og tryggja hagsmuni endanotenda ber að líta til þess að 47. gr. fjarskiptalaga er innleiðing á 72. gr. Kóðans. Þar sem framangreint felur í sér nýmæli getur reynst gagnlegt að líta til tilmæla

⁴⁶³ Alþingistíðindi, 152. löggjafarþing, þingskjal 666 – 461. mál, um 47. gr.

framkvæmdarstjórnar ESB um viðeigandi markaði frá desember 2020 og vinnuskjals í tengslum við þau, en framangreint tilmæli voru uppfærð eftir gildistöku Kóðans.

2878. Tilmælin fjalla m.a. um að samkvæmt 72. gr. Kóðans geti fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld lagt á kvöð um aðgang að mannvirkjum sem sjálfstætt úrræði á viðkomandi heildsölumarkaði en taka skuli slíka kvöð til athugunar áður en aðrar aðgangsskyldur eru lagðar á.⁴⁶⁴

2879. Í vinnuskjali því er fylgdi framangreindum tilmælum segir að þegar fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld taki tillit til þess hvort viðeigandi markaðir þurfi á *ex ante* kvöðum að halda verði að taka tillit til skuldbindinga sem leiða af öðru regluverki og hvaða áhrif það hefur á markaðinn. Í samhengi við 72. gr. Kóðans, sbr. 47. gr. fjarskiptalaga, er sérstaklega vísað til skuldbindinga sem leiða af Broadband Cost Reduction Directive 2014/61/EU (hér eftir „BCRD”).⁴⁶⁵ Sú tilskipun var innleidd í íslensk lög þann 29. október 2019 með lögum nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta, en lögin tóku gildi þann 1. janúar 2020. Markmið gerðarinnar er að ýta undir uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta með því að gera fyrirtækjum kleift að samnýta efnisleg grunnvirki og þannig geta fyrirtæki byggt upp net fyrir lægri kostnað. Gerðin fyrirskipar öllum netrekendum (ekki aðeins fjarskiptafyrirtækjum) að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að efnislegum grunnvirkjum og upplýsingum um þau með sanngjörnum skilmálum og skilyrðum fyrir sanngjarnt endurgjald. Einungis má synja aðgangsbeiðni á grundvelli hlutlægra, gagnsærra og hóflegra ástæðna.

2880. Mörg ríki í Evrópu hafa tekið þetta til skoðunar og komist að þeirri niðurstöðu að tilskipun sé ekki fullnægjandi ein og sér til þess að tryggja skilvirkan aðgang að rörum og lagnaleiðum fjarskiptafyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og hafa því einnig lagt á kvaðir um slíkan aðgang í markaðsgreiningum sínum eftir að umrædd tilskipun var komin til framkvæmda.⁴⁶⁶ Vísa má til þess að í markaðsgreiningu DBA í Danmörku á viðkomandi markaði frá 2017 lét ERST hjá liggja að leggja slíka kvöð á TDC, sem var útnefnt fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk þar í landi. Framkvæmdastjórn ESB gerði athugasemdir við það.⁴⁶⁷ Í máli Tékklands frá 2018 gerði framkvæmdastjórn ESB

⁴⁶⁴ Leiðbeiningar framkvæmdarstjórnarinnar um viðeigandi markaði frá 18. desember 2020, mgr. 28.

⁴⁶⁵ Vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðeigandi markaði, SWD(2020) 337 final, dags. 18.12.2020, bls. 652 og 63.

⁴⁶⁶ Nánar er fjallað um tékkneska málið í kafla 8.2.4.5 og vísast til þess. Sjá einnig í þessu samhengi umfjöllun neðst á bls. 63 og efst á 64 í vinnuskjali framkvæmdastjórnarinnar. Þar kemur m.a. fram að Búlgaría sé eina landið sem hefur talið að skuldbindingar sem leiða af BCRD séu fullnægjandi og hafa eftirlitsstjórnvöld aflétt kvöð um aðgang að mannvirkjum. Þess ber að geta að í Búlgaríu hefur WLA markaðurinn verið metin að fullu samkeppnishæfur.

⁴⁶⁷ Sjá athugasemdir framkvæmdastjórnar ESB í máli C(2017) 4901 final. Á blaðsíðu 9 er gerð athugasemd um afturköllun aðgangskvaðar: „DBA proposes to withdraw the duct access obligation because it considers that the transposition of Directive 2014/61/EU (covering access to physical infrastructure) will be sufficient. The Commission notes that the current regulatory obligations on access to ducts in Denmark do not include a price control obligation (only an obligation to provide access on reasonable terms). The Commission invites DBA to re-consider whether the lack of such an obligation gives consistent buy-or-build signals to alternative operators, given that cost-oriented duct prices are integrated in the price controls for other forms of regulated access to be imposed on the SMP operator, and whether access on reasonable terms to be negotiated case by case, without a requirement of a clear reference offer, will be sufficient to promote infrastructure competition, wherever economically efficient, through access to passive infrastructure.“

athugasemdir við það að CTÚ, tékkneska fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldið, legði ekki kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá meðfram slíkri aðgangskvöð.⁴⁶⁸

2881. FST telur að umrædd lög frá 2019 tryggi ekki, ein og sér, skilvirkan og árangursríkan aðgang að rorum og lagnaleiðum Ljósleiðarans til að mynda vegna þess að á Íslandi hefur aldrei reynt á lög nr. 125/2019 að því er varðar fyrirbyggjandi efnisleg grunnvirki og því er ekki hægt að álykta að skuldbindingar sem af þeim leiða komi í stað vel útfærðrar kvaðar um aðgang að mannvirkjum samkvæmt 47. gr. fjarskiptalaga og eftir atvikum kvöð um kostnaðargreind verð fyrir slíkan aðgang. Þá telur FST að þau lög séu árangursríkari í þeim tilvikum sem fjarskiptafyrirtæki óska eftir aðgangi að efnislegum grunnvirkjum annarra aðila en fjarskiptafyrirtækja, t.d. veitufyrirtækjum, en í þeim tilvikum sem fjarskiptafyrirtæki óskar eftir aðgangi að t.d. rorum og lagnaleiðum samkeppnisaðila á fjarskiptamarkaði. Vilji fyrirtækja til að veita aðgang er eðli málsins meiri þegar ekki er um samkeppnisaðila að ræða.

2882. Einnig ber að geta þess að umrædd BCRD tilskipun og lögin frá 2019 fólu aðeins í sér lágmarks samræmingu í þessu sambandi. Þar er aðeins kveðið á um aðgengi fjarskiptafyrirtækja að lágmarksupplýsingum frá rekstraraðilum slíkra innviða hvað fyrirbyggjandi innviði varðar. Í beiðni fjarskiptafyrirtækja þarf jafnframt að tilgreina á hvaða svæði viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hyggst byggja upp háhraðanet. Því er þetta eins konar „ad hoc“ ákvæði.

2883. Í 2. mgr. 7. gr. laganna frá 2019 er vísað til þeirrar skyldu rekstraraðila slíkra mannvirkja að verða við öllum réttmætum beiðnum um aðgang að efnislegum grunnvirkjum skv. sanngjörnum og eðlilegum skilmálum og skilyrðum, þ.m.t. verði. Með hliðsjón af aðstæðum gætu nokkrir þættir haft áhrif á skilyrði fyrir slíkum aðgangi, t.d. viðbótarkostnaður vegna viðhalds og breytinga, fyrirbyggjandi verndarráðstafanir sem gera þarf til að takmarka neikvæð áhrif á öryggi og áreiðanleika neta, fyrirkomulag vegna bótaábyrgðar ef um skemmdir er að ræða, notkun opinberra styrkja til að byggja grunnvirkið, þ.m.t. sérstakir skilmálar og skilyrði sem tengjast styrknum eða kveðið er á um í landslögum í samræmi við reglur EES-réttar, getan til að afhenda eða veita aðstöðu í grunnvirki til að uppfylla skyldur um veitingu opinberrar þjónustu, takmarkanir sem stafa af landsákvæðum sem miða að umhverfisvernd, lýðheilsu og almannaoöryggi eða til að uppfylla markmið skipulagsáætlana.

2884. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laganna er rekstraraðila slíkra mannvirkja heimilt að synja um aðgang að tilteknum efnislegum grunnvirkjum af hlutlægum ástæðum. Einkum getur efnislegt grunnvirki verið tæknilega óhentugt vegna sérstakra aðstæðna sem varðar grunnvirkið sjálft svo sem vegna vöntunar á rými á þeim tíma eða vegna þarfa í framtíðinni sem sýnt er fram á með fullnægjandi hætti, t.d. fjárfestingaráætlunum eða öðrum gögnum. Við sérstakar aðstæður getur sameiginleg notkun á grunnvirki teflt í tvísýnu öryggi eða lýðheilsu, áreiðanleika og netöryggi, þ.m.t. mikilvægra landsbundinna grunnvirkja. Þá er einnig mögulegt að veitingu þeirrar þjónustu sem fyrir er sé stofnað í hættu með veitingu aðgangs að sama grunnvirki.

2885. Þá er kveðið á um það í 4. mgr. 7. gr. laganna að synjun skuli liggja fyrir innan tveggja mánaða frá viðtökudegi fullbúinnar beiðni. Þá er hægt að vísa synjun til FST til úrlausnar.

⁴⁶⁸ Í kafla 8.2.4 verður fjallað frekar um þetta mál og vísast til þess.

2886. Að öllu ofangreindu er ljóst að framangreind lög frá 2019 duga ekki ein og sér til að stuðla að útbreiðslu háhraðaneta hér á landi og því þurfi að koma til kvöð um aðgang að rörum og lagnaleiðum á Ljósleiðarann á því svæði þar sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Framangreind lög hafa reynst of þung í vöfum og FST hefur ekki fengið nein mál í tengslum við ákvæði 7. gr. til meðferðar, en hefur heyrt þær raddir frá fjarskiptafyrirtækjum að þau séu í raun ónothæf til að ná þeim tilgangi sem þeim er ætlað. Ljóst er að fjarskiptafyrirtæki sem fá slíka beiðni frá samkeppnisaðila sínum geta með ýmsum hætti reynt að hafna beiðni eða tefja málin þannig að hið áhugasama fyrirtæki missi áhugann. Fjarskiptamarkaður er kvikur og því geta fjarskiptafyrirtæki sem eru í uppbyggingu fjarskiptaneta ekki beðið í marga mánuði eða jafnvel ár til að bíða úrlausnar slíkra beiðna.

2887. Í vinnuskjalinu eru talin upp fleiri atriði sem fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld gætu litið til, þ.e. aðgangstilboð sett fram í viðskiptalegum tilgangi (e. commercial access offer), aðgangur sem hefur verið skyldaður samkvæmt 61. gr. Kóðans, sbr. 38. gr. fjarskiptalaga, eða fyrirhugaðan skyldubundinn aðgang að öðrum heildsöluaðföngum. Þá kemur fram að í ljósi markaðspróunar ættu fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld að taka tillit til þess hvort það væri efnahagslega og tæknilega hagkvæmt fyrir rekstraraðila að setja upp eða nota mannvirki sem byggist á aðgangi á rörum og lagnaleiðum í samkeppni við fyrirtæki með umfangsmikinn markaðsstyrk.⁴⁶⁹

2888. Hér ber að nefna að FST hefur ekki fengið upplýsingar um tilvist tilboða um aðgang að mannvirkjum sem sett hafa verið fram í viðskiptalegum tilgangi og ekki eru tilkomin vegna gildandi kvaða. Þá hefur FST ekki lagt þá skyldu á Ljósleiðarann að veita aðgang að mannvirkjum sínum eða netþáttum á grundvelli 38. gr. fjarskiptalaga. Auk þess eru ekki uppi áform um að leggja kvaðir á önnur heildsöluaðföng sem taka með fullnægjandi hætti á greindum samkeppnisvandamálum hvað aðgang að rörum og lagnaleiðum varðar.

2889. Ljóst er að aðgangur að aðstöðu, sem og aðgangur að rörum og lagnaleiðum, getur verið mikilvægur á svæðum þar sem aðeins einn aðili rekur fjarskiptanet, eða að fjarskiptanet annarra aðila ná til takmarkaðs fjölda innan svæðisins, til þess að greiða fyrir samhliða útbreiðslu annars fjarskiptanets þar sem það er fjárhagslega fýsilegt. Af öllu framangreindu leiðir að FST telur að þau atriði sem talin eru upp í tilmælunum standi ekki í vegi fyrir því að kvaðir um aðgang að netum og þjónustu skv. 48. gr. verði lagðar á Ljósleiðarann á því svæði þar sem félagið nýtur umtalsverðs markaðsstyrks á markaði 3a, samhliða kvöð um aðgang að mannvirkjum Ljósleiðarans, sbr. 47. gr. fjarskiptalaga, og í raun telur FST mikilvægt að aðgangskvöð á Ljósleiðaranum á markaði 3a nái til hvoru tveggja.

2890. Að lokum ber að líta til þess hvort 47. gr. fjarskiptalaga geti dugað sem hófleg leið til að stuðla að samkeppni og tryggja hagsmuni endanotenda. Að mati FST tekur kvöð um aðgang að mannvirkjum ekki á öllum greindum samkeppnisvandamálum, en í 48. gr. fjarskiptalaga kemur fram að FST geti mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu ef talið er að synjun um aðgang eða óréttmætir skilmálar og skilyrði, sem hafa svipuð áhrif, muni hamla því að til verði sjálfbær samkeppnismarkaður á smásölustigi og verði ekki til hagsbóta fyrir endanotendur. Líkt og kemur fram í kafla 7.5.2.3. telur FST að Ljósleiðarinn

⁴⁶⁹ Vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðeigandi markaði, SWD(2020) 337 final, dags. 18.12.2020, bls. 65.

geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a eða eftir atvikum á 3b, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b.

2891. Af öllu framangreindu leiðir að FST telur að aðgangur að mannvirkjum samkvæmt 47. gr. fjarskiptalaga, sbr. 33. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar, dugi ekki til þess að mæta greindum samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði gagnvart Ljósleiðaranum á því svæði þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Hins vegar telur FST mikilvægt að leggja slíkar kvaðir á Ljósleiðarann á viðkomandi markaði á þeim svæðum meðfram kvöð um aðgang að netum og þjónustu Ljósleiðarans á viðkomandi markaði, sem og öðrum kvöðum sem kveðið verður á um hér að neðan, til að freista þess að stuðla að ljósleiðaravæðingu þeirra svæða sem ekki hafa verið ljósleiðaravædd eða aðeins að hluta og jafnvel til þess að stuðla að innviðasamkeppni á þeim svæðum sem það er fjárhagslega raunhæft.

2892. Þá telur FST það forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættunni sem fylgir fjárfestingu að Ljósleiðarinn veiti slíkan heimtaugaleiguaðgang á því svæði sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á fjarskiptaþjónustu á svæðum þar sem Ljósleiðarinn er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2893. Einnig telur FST að önnur atriði sem kveðið er á um í 4. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, þ.e. væntanleg tækniþróun, þarfir á að tryggja tæknilegt hlutleysi, hvers kyns hugverkaréttindi eða framboð samevrópskrar þjónustu, hafi ekki þau áhrif að ekki teljist rétt að leggja ofangreindar aðgangskvaðir á viðkomandi markaði.

2894. FST leggur kvöð á Ljósleiðarann um að verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um framangreindan aðgang á því svæði er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a, eins og nánari grein er gerð fyrir í köflum 10.3.2.2-10.3.2.4 hér að neðan.

10.3.2.2 Aðgangur að ljósleiðaraheimtaug

2895. Sá aðgangur sem Ljósleiðarinn býður í dag felst í bitastraumsaðgangi sem veittur er í tengipunktum á höfuðborgarsvæðinu. Með tengingu smásala í þá tengipunkta fæst aðgangur að öllum viðskiptavinum sem tengdir eru heimtauganeti Ljósleiðarans.

2896. FST leggur þá kvöð á Ljósleiðarann að veita staðaraðgang í ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á því svæði sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk þegar um er að ræða ríkisstyrkt ljósleiðaranet, nema ef aðgangsbeiðandi óskar fremur eftir bitastraumsaðgangi. Í tilviki þeirra ljósleiðaraheimtauga sem Ljósleiðarinn hefur lagt á svæðinu án ríkisstyrkja getur Ljósleiðarinn kosið að veita staðaraðgang eða fullnægjandi bitastraumsaðgang.

2897. Kjósi Ljósleiðarinn að nýta sér ekki ofangreinda heimild til að veita bitastraumsaðgang í tilvikum ljósleiðaraheimtauga sem hafa verið byggð upp gegn ríkisstyrk er Ljósleiðaranum

einungis heimilt að takmarka aðgang að og notkun á heimtaugum á grundvelli grunnkrafna er varða rekstraröryggi fjarskiptanetsins í neyðartilfellum, samstæði þess og í rökstuddum tilvikum rekstrarsamhæfni þjónustukerfa og verndun gagna.

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

2898. Líkt og áður hefur komið fram getur verið verulega kostnaðarsamt fyrir nýja netrekendur á heimtaugarmarkaði að byggja upp þá aðstöðu sem nauðsynleg er til að bjóða fullnægjandi net. Slíkur kostnaður er í mörgum tilvikum óafturkræfur. Til að dreifa slíkum uppbyggingarkostnaði milli hlutaðeigandi fyrirtækja er oft brugðið á það ráð að deila kostnaði vegna jarðvegs- og lagnaframkvæmda.

2899. Framkvæmdastjórn ESB hefur einnig lagt áherslu á að markaðsaðilar láti eftirlitsaðilum í té upplýsingar um hvar mögulegt er að nýta rör- og lagnaleiðir og önnur mannvirki fyrir útbreiðslu næstu kynslóðar aðgangsneta (NGA). Í þeim tilgangi skulu eftirlitsaðilar beita sér fyrir því að þar sem framangreind aðstaða er fyrir hendi skuli hún vera öllum opin.

2900. Varðandi það hvort raunhæft sé að notast við aðliggjandi aðgang í stað ofangreinds aðgangs, svo sem með aðgengi að rörum og lagnaleiðum, telur FST að síðastgreindur aðgangur einn og sér sé ekki nægjanlegur, enda lítið verið notaður hér á landi fram til þessa, en þó telur FST að hann geti verið mikilvægur til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem slíkt er ekki til staðar og eftir atvikum stuðlað að innviðasamkeppni þar sem slíkt er fjárhagslega raunhæft. Því telur FST mikilvægt að aðgangskvöð á Ljósleiðarann á því svæði þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk nái til heimtaugaaðgangs í tilvikum ríkisstyrktra ljósleiðaraneta, a.m.k. til þess bitastraumsaðgangs sem félagið hefur þegar veitt á markaði 3b í tilviki ljósleiðaraheimtauga sem ekki hafa verið byggðar upp gegn ríkisstyrk, aðgangs að rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og aðgangs að annarri ómissandi aðstöðu sem tengist ofangreindum aðgangsleiðum. Að mati FST er vel gerlegt fyrir Ljósleiðarann að veita slíkan aðgang miðað við þá getu sem er fyrir hendi hjá félaginu.

2901. Þá telur FST það forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættunni sem fylgir fjárfestingunni að Ljósleiðarinn veiti framangreindan aðgang, á umræddu svæði. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma lítið, og til þess fallnar að auka framboð á fjarskiptaþjónustu á því svæði þar sem Ljósleiðarinn er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2902. Einnig telur FST að önnur atriði sem kveðið er á um í 4. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, þ.e. væntanleg tækniþróun, þarfir á að tryggja tæknilegt hlutleysi, hvers kyns hugverkaréttindi eða framboð samevrópskrar þjónustu, hafi ekki þau áhrif að ekki teljist rétt að leggja slíkar aðgangskvaðir á viðkomandi markaði.

2903. FST leggur kvöð á Ljósleiðarann um að verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um framangreindan aðgang, ásamt aðgengi að tengdri aðstöðu og þjónustu á því svæði er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a, á grundvelli g.líðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga.

2904. Sanngjörn beiðni um aðgang að heimtaug telst vera beiðni um heimtaug sem ekki verður í annarri notkun á þeim degi sem ný notkun er ráðgerð

2905. Komi sú staða upp að fjarskiptafyrirtæki óski eftir að fá að setja nýjan streng í rör og lagnaleiðir Ljósleiðarans, á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar og á því svæði sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, sem ekki eru fullnýttar, skal Ljósleiðarinn verða við þeirri beiðni, að því gefnu að hún sé eðlileg og sanngjörn. Komi fram málefnaleg beiðni um það frá áhugasömum netrekanda, sem telst eðlileg og sanngjörn, skal Ljósleiðarinn útbúa skrá sem hefur að geyma upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða félagsins. Þar skal m.a. koma fram hvaða rör og lagnaleiðir eru lausar að hluta eða öllu leyti og geti þannig nýst fyrir slíkan aðgang. Ljósleiðarinn skal þá veita FST og áhugasömum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að umræddum gögnum.

2906. Ofangreindur gagnagrunnur skal liggja fyrir eigi síðar en 3 mánuðum eftir að sanngjörn og málefnaleg beiðni hefur komið fram frá netrekanda varðandi slíkan aðgang á tilteknu svæði eða svæðum. Slík beiðni skal einskorðast við skýrt afmarkað/afmörkuð svæði, t.d. sveitarfélag, þorp/bæ eða hverfi, sem áhugi viðkomandi netrekanda beinist að hverju sinni.

2907. Eftir að hafa fengið ofangreind gögn með upplýsingum um rör og lagnaleiðir Ljósleiðarans í hendur skal netrekandi, sem áhuga hefur á að notast við laus pláss í þeim, leggja fram pöntun um aðgang innan eins mánaðar frá því að hann fékk gögnin afhent og tiltaka eins nákvæmlega og kostur er um hvaða rör eða lagnaleiðir óskað er aðgangs að. Ljósleiðarinn skal ekki hefja vinnu við eigin lögn á Ljósleiðaraþráðum á viðkomandi svæði sem netrekandi sýnir áhuga á eftir að beiðni er komin fram um að Ljósleiðarinn veiti ofangreindar upplýsingar og þar til sá mánaðarfrestur er liðinn sem netrekandi hefur til að ákveða hvort hann nýti sér aðgang að þeim. Á umræddu tímabili eru umbeðin rör eða lagnaleiðir svæðisins því frátekin fyrir hinn áhugasama netrekanda. Umrætt tímabil getur verið skemmra en 4 mánuðir, allt eftir því hve fljótt Ljósleiðarinn afhendir hinum áhugasama netrekanda nauðsynlegar upplýsingar um þau rör og lagnaleiðir sem fyrirspurn varðar. Eftir að pöntun er komin fram er Ljósleiðaranum óheimilt að leggja lagnir eða framkvæma einhverja þá vinnu við þau rör og lagnaleiðir sem pöntun nær til sem á einhvern hátt skerða umbeðinn aðgang netrekanda að þeim rörum og lagnaleiðum.

2908. Umrædd kvöð má þó ekki koma í veg fyrir eðlilega nýtingu Ljósleiðarans á innviðum félagsins eða hefta ljósleiðarauppbyggingu Ljósleiðarans. Hafi Ljósleiðarinn tilkynnt formlega um ljósleiðaraútbreiðslu á umræddu svæði með a.m.k. 4 mánaða fyrirvara gildir umræddur forgangur aðgangsbeiðenda ekki. Ljósleiðarinn þarf þá að tiltaka nákvæmlega hvaða staðföng eru undir og tímasetningu framkvæmda. Ljósleiðaranum er ekki heimilt að tilkynna um fyrirhugaðar framkvæmdir meira en 12 mánuði fram í tímann í þessu sambandi. Til að koma í veg fyrir að Ljósleiðarinn misnoti þessa heimild til forgangs, getur FST, að ábendingu áhugasamra aðgangsbeiðenda, metið hvort útbreiðsluáform Ljósleiðarans séu raunhæf. Getur FST þá m.a. kallað eftir afriti af samningum við verktaka og fjárhagsáætlanir vegna umræddra verkefna. Meti FST það svo að áform um framkvæmdir á einhverju svæði eða svæðum séu ekki raunhæfar innan umrædds 12 mánaða tímabils getur FST ákvarðað að það svæði eða þau svæði njóti ekki forgangs Ljósleiðarans til framkvæmda.

2909. Til að auka virkni ofangreindrar kvaðar um aðgang að rörum og lagnaleiðum og til að stuðla að útbreiðslu ljósleiðara á svæðum þar sem ljósleiðara skortir, og eftir atvikum að efla

samhliða útbreiðslu ljósleiðaraneta þar sem það getur talist fjárhagslega raunhæft leggur FST þá kvöð á Ljósleiðarann að félagið skuli birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 3 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Kvöð þessi nær bæði til holugraftar og skurða, en viðgerðir eða endurnýjun einstakra heimtauga falla alla jafna ekki undir þessa kvöð. Kvöðinni er bæði ætlað að ná til heildaruppbyggingar þar sem engir innviðir eru í jörðu og til þeirra jarðvegs- og lagnaframkvæmda þar sem innviðir eru fyrir og verið er að leggja og/eða draga ljósleiðarataugar heim í hús sem og annarra framkvæmda tengda uppbyggingu og útbreiðslu á ljósleiðaraneta. Ljósleiðaranum er heimilt að stytta fyrirvara í auglýsingu niður í 2 mánuði ef Ljósleiðarinn leggur aukarör í alla hluta viðkomandi framkvæmda, sem annað fjarskiptafyrirtæki gæti fengið aðgang að og tekið í notkun síðar. Til þess að kvöð um samnýtingu jarðvegsframkvæmda komi að notum og sé sanngjörn í þeim tilgangi að efla útbreiðslu ljósleiðaraneta og hvetja til innviðasamkeppni gildir kvöðin ekki á þeim svæðum þar sem fyrirliggjandi eru innviðir, lagnaleiðir, eða rör, í eigu annars fjarskiptafyrirtækis en Ljósleiðarans, sem gætu nýst slíkum aðila til lagningu ljósleiðara í samkeppni við Ljósleiðarann.

2910. Auglýsing um fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir Ljósleiðarans verður að vera nægjanlega ítarleg svo að aðilar sem hyggja á uppbyggingu og/eða útbreiðslu neta geti gert sér grein fyrir raunverulegu umfangi framkvæmdanna. Meðal annars skal auglýsing innihalda upplýsingar um hvort um sé að ræða lagningu nýrra innviða eða hvort nýta eigi fyrirliggjandi innviði fyrirtækisins og tilgreina skal alla skurði og holur sem fyrirhugað er að gera ásamt upplýsingum um fyrirhugaðar tengingar strengja og hvort leggja eigi heimtaugar í einstaka hús (og þá hvaða hús).

2911. Lögð er sú kvöð á Ljósleiðarann að veita aðstöðu í hýsingarrýmum. Sanngjörn beiðni um samhýsingu telst vera beiðni um laust rými í húsnaði Ljósleiðarans, en undir slíka skilgreiningu getur einnig fallið beiðni sem hefur í för með sér stækkun/nýbyggingu húsnaðis.

2912. Að mati FST er skyldan til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu, eins og henni er lýst hér að framan, sanngjörn og skapar Ljósleiðaranum ekki verulegar fjárhagsbyrðar heldur veitir fyrirtækinu fremur möguleika á að nýta umfram afkastagetu. Auk þess sem greiðslur fyrir slíkan aðgang veita Ljósleiðaranum tækifæri til að fá endurgreiðslu af fjárfestingu sinni. Kvöð um samhýsingu gildir eingöngu á því svæði þar sem Ljósleiðarinn hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Ef skylda til samnýtingar eða samhýsingar krefst breytingar eða stækkunar skal Ljósleiðarinn koma til móts við eðlilegar og sanngjarnar beiðnir. Ljósleiðarinn skal verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum um samhýsingu tilheyrandi búnaðar sem tengist þjónustu sem veitt er yfir ljósleiðaraheimtaugar.

2913. Fyrirtæki sem leigja aðgang að netum og aðstöðu Ljósleiðarans þurfa oft á tíðum að hafa aðgang að rafmagni fyrir búnað sem þau staðsetja í leigðri aðstöðu. Með vísan til h. liðar 2. mgr. 48. gr. leggur FST kvöð á Ljósleiðarann um að útvega leigutökum aðgang að rafmagni og annarri ómissandi aðstöðu þar sem það er framkvæmanlegt, hvort sem viðkomandi leigutaki setur upp eigin mæli eða ekki, en það getur ráðist nokkuð af aðstæðum í hverjum tilviki fyrir sig.

2914. Skylda til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu leggst á Ljósleiðarann varðandi þá aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða, þ.m.t. í byggingum, rorum og lagnaleiðum og annarri aðstöðu á því svæði sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi

markaði. Skyldan nær til beiðni sem er sanngjörn og eðlileg vegna aðgangs í Sveitarfélaginu Ölfus og hefur eins og áður segir ekki í för með sér mikla aukningu á fjárhagslegri byrði á Ljósleiðarann.

10.3.2.4 Aðgangur að annarri ómissandi aðstöðu

2915. FST telur nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Ljósleiðarann að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á fleiri ómissandi þjónustupáttum, en þeim sem fjallað er um hér að framan, og aðgangsbeiðendur kunna að þurfa á að halda svo aðgangur að þeim páttum sem að framan greinir nýtist til fulls á því svæði sem um ræðir. Lög um fjarskipti gera ráð fyrir að hægt sé að skylda fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til þess að veita ýmsa tengda þjónustu sem nauðsynleg er til þess að leigutakar hafi full not af staðaraðgangi. Ýmsar heimildir af þessu tagi er að finna í 2. mgr. 48. gr. laganna.

2916. Með vísan til b. og f. liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga leggur FST kvöð um að Ljósleiðarinn veiti öðrum fjarskiptafyrirtækjum opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja virkni þjónustu.

2917. Með vísan til h. liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga leggur FST kvöð á Ljósleiðarinn um að félagið bjóði aðgangsbeiðendum þjónustu sem tryggir rekstrarsamhæfi enda á milli til notenda.

2918. Með vísan til i. liðar 2. mgr. 48. gr. leggur FST á kvöð um að Ljósleiðarinn veiti aðgang að stoðkerfum, rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði sem nauðsynlegar eru til þess að heimtaugarnar nýtist fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar og tryggir samkeppni í framboði fjarskiptaþjónustu. Slíkur aðgangur getur m.a. falist í eftirtöldu:

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

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

2919. Líkt og fram kemur í kafla 8.2.2.9. eru þau nýmæli í d. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga varðandi að FST geti krafist þess af fjarskiptafyrirtæki að það afturkalli ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur.

2920. Þar sem greind samkeppnisvandamál benda til þess að Ljósleiðarinn, geti haft tækifæri og hvata á því svæði sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a, eða eftir atvikum með veitingu bitastraumsaðgangs á markaði 3a, eða afturkalla þegar veittan aðgang, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, telur FST nauðsynlegt að leggja á Ljósleiðarann kvöð skv. 2. tölulið 2. mgr. 48. gr. að afturkalla ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur á því svæði sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan

markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Skal Ljósleiðarinn því veita aðgang að rorum og lagnaleiðum, hýsingu, heimtaugaleiguaðgang að ríkisstyrktum netum og þann bitastraumsaðgang sem félagið veitir nú þegar á því svæði þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk, nema að viðkomandi aðgangshafi fallist á slíka afturköllun. Kjósi Ljósleiðarinn að afturkalla þann bitastraumsaðgang sem félagið hefur veitt á umræddu svæði raknar upp aðgangskvöð að ljósleiðaraheimtaugum, burtséð frá því hvort um er að ræða ríkisstyrkt net eða ekki.

2921. Komi fram rökstudd beiðni frá Ljósleiðaranum um afturköllun ofangreinds aðgangs, og viðkomandi aðgangshafi fellst ekki á slíka afturköllun, getur FST fallist á slíkt með sérstakri stjórnvaldsákvörðun ef sterk rök hníga til þess sem vega þyngra en hagsmunir viðkomandi aðgangshafa af óbreyttum aðgangi. Viðkomandi aðgangsbeiðandi verður þá aðili að slíku stjórnsýslumáli og getur komið andmælum sínum á framfæri. Aðstæður sem geta réttlætt slíka beiðni geta t.d. falist í breytingum á kerfishögun, framtíðaruppbyggingu háhraðaneta, plássleysi í mannvirkjum, þ.m.t. rorum og lagnaleiðum, og/eða öðrum grundvallarbreytingum netkerfa eða innviða sem gera slíka afturköllun nauðsynlega.

10.3.2.6 Niðurstaða um álagningu kvaða á Ljósleiðarann um aðgang á markaði 3a

2922. FST telur að aðgangur að rorum og lagnaleiðum einn og sér sé ekki nægjanlegur, enda lítið verið notaður hér á landi fram til þessa, en þó telur FST að hann geti verið mikilvægur til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem slíkt er ekki til staðar og eftir atvikum stuðlað að innviðasamkeppni þar sem slíkt er fjárhagslega raunhæft. Því telur FST mikilvægt að leggja ítarlega aðgangskvöð á Ljósleiðarann á grundvelli 48. gr. fjarskiptalaga á því svæði þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk náí til heimtaugaaðgangs í tilvikum ríkisstyrktra ljósleiðaraneta, a.m.k. til þess bitastraumsaðgangs sem félagið hefur þegar veitt á markaði 3b í tilviki ljósleiðaraheimtauga sem ekki hafa verið byggðar upp gegn ríkisstyrk, aðgangs að rorum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og aðgangs að annarri ómissandi aðstöðu sem tengist ofangreindum aðgangsleiðum. Að mati FST er vel gerlegt fyrir Ljósleiðarann að veita slíkan aðgang miðað við þá getu sem er fyrir hendi hjá félaginu. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma lítið, og til þess fallnar að auka framboð á fjarskiptabjónustu á því svæði þar sem Ljósleiðarinn er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2923. Af framangreindu leiðir að FST leggur kvöð á Ljósleiðarann um að verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um framangreindan aðgang, ásamt aðgangi að tengdri aðstöðu og þjónustu á því svæði er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Sanngjörn beiðni um aðgang að heimtaug telst vera beiðni um heimtaug sem ekki verður í annarri notkun á þeim degi sem ný notkun er ráðgerð.

2924. Sá aðgangur sem Ljósleiðarinn býður í dag felst í bitastraumsaðgangi sem veittur er í tengipunktum á höfuðborgarsvæðinu. FST leggur þá kvöð á Ljósleiðarann að veita staðaraðgang í ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á því svæði sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk þegar um er að ræða ríkisstyrkt ljósleiðaranet, nema ef aðgangsbeiðandi óskar fremur eftir bitastraumsaðgangi. Í tilviki þeirra ljósleiðaraheimtauga sem Ljósleiðarinn hefur lagt á svæðinu án ríkisstyrkja getur Ljósleiðarinn kosið að veita staðaraðgang eða fullnægjandi bitastraumsaðgang.

2925. Kjósi Ljósleiðarinn að nýta sér ekki ofangreinda heimild til að veita bitastraumsaðgang í tilvikum ljósleiðaraheimtauga sem hafa verið byggð upp gegn ríkisstyrk er Ljósleiðaranum einungis heimilt að takmarka aðgang að og notkun á heimtaugum á grundvelli grunnkrafna er varða rekstraröryggi fjarskiptanetsins í neyðartilfellum, samstæði þess og í rökstuddum tilvikum rekstrarsamhæfni þjónustukerfa og verndun gagna.

2926. Skylda til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu leggst á Ljósleiðarann varðandi þá aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða, þ.m.t. í byggingum, rorum og lagnaleiðum og annarri aðstöðu á því svæði sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Skyldan nær til beiðni sem er sanngjörn og eðlileg vegna aðgangs í Sveitarfélaginu Ölfus og hefur eins og áður segir ekki í för með sér mikla aukningu á fjárhagslegri byrði á Ljósleiðarann.

2927. FST leggur þá kvöð á Ljósleiðarann að félagið skuli birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 3 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Svo kvöð um samnýtingu jarðvegsframkvæmda komi að notum og sé sanngjörn í þeim tilgangi að efla útbreiðslu ljósleiðaraneta og hvetja til innviðasamkeppni gildir kvöðin ekki á þeim svæðum þar sem fyrirliggjandi eru innviðir, lagnaleiðir, eða rör, í eigu annars fjarskiptafyrirtækis en Ljósleiðarans, sem gætu nýst slíkum aðila til lagningu ljósleiðara í samkeppni við Ljósleiðarann.

2928. Með vísan til i. liðar 2. mgr. 48. gr. leggur FST einnig þá kvöð á Ljósleiðarann að félagið veiti aðgang að stoðkerfum, rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði sem nauðsynlegar eru til þess að heimtaugarnar nýtist fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar og tryggir samkeppni í framboði fjarskiptaþjónustu

2929. Loks telur FST nauðsynlegt að leggja á Ljósleiðarann kvöð skv. 2. tölulið 2. mgr. 48. gr. að afturkalla ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur á því svæði sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Komi fram rökstudd beiðni frá Ljósleiðaranum um afturköllun ofangreinds aðgangs, og viðkomandi aðgangshafi fellst ekki á slíka afturköllun, getur FST fallist á slíkt með sérstakri stjórnvaldsákvörðun ef sterk rök hníga til þess sem vega þyngra en hagsmunir viðkomandi aðgangshafa af óbreyttum aðgangi.

10.3.3 Kvöð um jafnræði á Ljósleiðarann á markaði 3a

10.3.3.1 Almennt um jafnræðiskvöð

2930. Samkvæmt 50 gr. fjarskiptalaga getur FST lagt þær kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis með tilliti til samtengingar eða aðgangs. Kvaðir um jafnræði skulu einkum tryggja að fyrirtæki beiti sambærilegum skilyrðum við sambærilegar aðstæður gagnvart öðrum veitendum sambærilegrar þjónustu og láti öðrum í té þjónustu og upplýsingar með sömu skilyrðum og af sömu gæðum og það veitir vegna eigin þjónustu eða þjónustu dótturfyrirtækja sinna eða samstarfsaðila. Kvaðir um jafnræði geta falið í sér skyldu fyrirtækis til að bjóða öllum fyrirtækjum vörur og þjónustu sem tengjast aðgangi, þ.m.t. sjálfu sér, með sömu tímamörkum, skilmálum og skilyrðum, m.a. þeim sem tengjast verði og þjónustustigi, og um sömu kerfi og ferli til að tryggja jafnan aðgang. Ákvæði 50. gr. er samsvarandi ákvæði 30. gr. eldri laga en þó nokkuð ítarlegra. Í frumvarpi því er varð

að fjarskiptalögum er þó tekið fram að ekki sé gert ráð fyrir að nein grundvallarbreyting verði á beitingu þess.

2931. Nánar er fjallað um útfærslu jafnræðiskvaðar í 36. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Í ákvæðinu kemur fram að kvaðir um jafnræði geti falið í sér skyldu fyrirtækis til að bjóða öllum fyrirtækjum vörur og þjónustu sem tengjast aðgangi, þ.m.t. sjálfu sér, með sömu tímamörkum, skilmálum og skilyrðum, m.a. þeim sem tengjast verði og þjónustustigi, og um sömu kerfi og ferli til að tryggja jafnan aðgang. Nefnist þetta aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI).

2932. Enn fremur kemur fram að líklegt sé að slík ströng jafnræðiskvöð hafi í för með sér hærri kostnað fyrir viðkomandi fyrirtæki en mildari jafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output - EoO). Við álagningu kvaðarinnar ber FST að vega þennan aukna kostnað gagnvart öflugri samkeppni sem aðfangajafnræðiskvöð getur leitt af sér og sérstaklega líta til þess hvort þörf er á henni í þeim tilvikum sem ekki eru lagðar beinar kvaðir á viðkomandi fjarskiptafyrirtæki um eftirlit með gjaldskrá. Sérstaklega gæti slík kvöð verið réttlætanleg, í samræmi við meðalhóf og skilað miklum ávinningi þegar um er að ræða ný fjarskiptanet eða slík net sem til stendur að byggja, fremur en ef uppfæra þarf eldri net eða kerfi, sem kunna jafnvel að vera á útleið, til að samhæfa þau þessari ströngu jafnræðiskvöð. Álagning slíkrar strangrar jafnræðiskvaðar á net eða kerfi lítilla fjarskiptafyrirtækja getur verið umfram meðalhóf og því ekki réttlætanleg.

2933. Ljóst er að til þess að kvöð um aðgang skili tilætluðum árangri verður aðgangskvöðin að vera sett fram samhliða kvöð um jafnræði. Kvöðinni er ætlað að hindra að fjarskiptafyrirtæki mismuni, t.d. í verðum og gæðum þjónustu, þ.e. selji ódýrari og betri heildsölubjónustu til sumra aðila en það selur öðrum. Samngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi, þ.á.m. verð, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Jafnræðiskvöðin felur þó ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrði heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

2934. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður staðaraðgangur á sama verði, gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynt að mismuna á öðrum forsendum og þannig hækkað kostnað þeirra eða hluta þeirra til að gera þeim erfitt fyrir og jafnvel bola hluta þeirra af markaði, og þannig t.d. hyglað forgangskaupanda. Slík hegðun gæti falist t.d. í ólíkum þjónustugæðum, ólíku þjónustuframboði, mismunandi afgreiðslutíma umsókna, ófullnægjandi upplýsingagjöf (m.a. um nýja þjónustu og/eða fyrirhugaða útbreiðslu neta), ósamngjörnum samningsskilmálum og kröfum um að keypt sé samtímis önnur ótengd þjónusta.

2935. Að mati FST er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismunun milli fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma heimtaugar, t.d. forgangskaupanda í hag. Ójafnræði getur einnig birst í mismunandi verðum og/eða skilyrðum fyrir aðgangi að upplýsingakerfum og að aðilum sé veittur aðgangur að mismunandi gömlum og/eða öflugum kerfum.

2936. Þær upplýsingar sem Ljósleiðarinn öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru

veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. m.a. 42. gr. fjarskiptalaga.

2937. FST leggur þá kvöð á Ljósleiðarann að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa staðaraðgang með fastlínu á því svæði sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála (þ.m.t. þá sem snúa að verðum). Á þetta einnig við um aðgang að rörum og lagnaleiðum Ljósleiðarans, aðstöðuleigu og annarri ómissandi aðstöðu sem tengist markaði 3a. Þá er jafnræðiskvöðin ekki eins ítarleg á Ljósleiðarann og á Mílu, en FST leggur ekki kvöð á Ljósleiðarann um SLA's, SLG's og KPI's, eins og á Mílu, með þeim rökstuðningi sem fram kemur í kafla 10.2 hér að framan.

10.3.3.2 Aðfangajafnræði

2938. FST gerir þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er hverjum aðila verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Ljósleiðarinn veitir forgangskaupendum eða aðilum sem hafa sterk viðskiptatengsl við félagið. FST leggur því á Ljósleiðarinn svokallaða aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI). FST telur þessa kvöð gagnast betur við að tryggja algjört jafnræði heldur en svokölluð afurðajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output – EoO). Ljósleiðarinn starfar sem heildsölufyrirtæki án smásöluarms. Fyrirtækið hefur því ekki einhvers kyns innri ferla milli smásölurekstrar og heildsölubjónustu. Því ætti það ekki að vera óþarflega íþyngjandi fyrir Ljósleiðarann að vinna samkvæmt aðfangajafnræði, auk þess sem FST skilst að sú sé raunin hjá fyrirtækinu í dag.

2939. Með aðfangajafnræðiskvöð er átt við að Ljósleiðarinn sé skuldbundinn til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/afgreiðslukerfi, sömu tímamörk, og birta sömu upplýsingar um þjónustuna (m.a. uppbyggingar- og útbreiðsluupplýsingar) til allra viðskiptavina. Þannig fá allir viðskiptavinir aðgang að sömu upplýsingum, sama afgreiðslu- og pantanakerfi og fá afgreiðslu innan sömu tímamarka. Sama gildir um bilanatilkynningar og úrlausn þeirra sem og annan aðgang starfsfólks viðskiptavina að upplýsingakerfum Ljósleiðarans sem nýtt eru til þjónustu við endanotendur

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

2940. Upplýsingar um staðaraðgang og þjónustu tengda aðganginum og um aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum á umræddu svæði með sama hætti og á sama tíma. FST telur sérlega mikilvægt að Ljósleiðarinn eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli viðskiptavina varðandi nýjungar á markaði. Þar sem tengdir smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa allir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja, endurbætta og ódýrari smásölubjónustu (t.d. meiri afköst á internetaðgangi) á sama tíma.

2941. Ljósleiðarinn skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um staðaraðgang eða tengda þjónustu og um aðgang að aðstöðuleigu og að rörum og lagnaleiðum verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Ljósleiðaranum er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

2942. FST leggur þá kvöð á Ljósleiðarann að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun heimtauganeta félagsins á umræddu svæði með sama fyrirvara og skal fyrirvarinn eigi vera skemmri en þrír mánuðir.

10.3.3.4 Niðurstaða um jafnræðiskvöð á Ljósleiðarann á markaði 3a

2943. Ljóst er að til þess að kvöð um aðgang skili tilætluðum árangri verður aðgangskvöðin að vera sett fram samhliða kvöð um jafnræði. Að mati FST er jafnræðiskvöðin einnig best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs. FST leggur því þá kvöð á Ljósleiðarann að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa staðaraðgang með fastlínu á því svæði sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála (þ.m.t. þá sem snúa að verðum). Á þetta einnig við um aðgang að rörum og lagnaleiðum Ljósleiðarans, aðstöðuleigu og annarri ómissandi aðstöðu sem tengist markaði 3a.

2944. Þá gerir FST þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er hverjum aðila verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Ljósleiðarinn veitir forgangskaupendum eða aðilum sem hafa sterk viðskiptatengsl við félagið. FST leggur þar með á Ljósleiðarinn svokallaða aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - Eol). Með aðfangajafnræðiskvöð er átt við að Ljósleiðarinn sé skuldbundinn til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/afgreiðslukerfi, sömu tímamörk, og birta sömu upplýsingar um þjónustuna (m.a. uppbyggingar- og útbreiðsluupplýsingar) til allra viðskiptavina.

2945. Að lokum leggur FST þá kvöð á Ljósleiðarann að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun heimtauganeta félagsins á umræddu svæði með sama fyrirvara og skal fyrirvarinn eigi vera skemmri en 3 mánuðir.

10.3.4 Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu

2946. Fram hefur komið í greiningu FST að í Sveitarfélaginu Ölfusi þar sem Ljósleiðarinn er talinn markaðsráðandi er markaðshlutdeild Ljósleiðarans töluverð og hefur farið vaxandi jafnt og þétt. Þar eru líka aðstæður þannig að samhliða útbreiðsla fastaneta og tveggja ljósleiðaraneta er takmörkuð. Ljósleiðaraútbreiðsla Ljósleiðarans er töluvert mikið meiri en Mílu í sveitarfélaginu og það sem skiptir mestu máli þá nær útbreiðsla Ljósleiðarans til dreifbýlis og mjög ólíklegt er að þar verði byggt upp samhliða ljósleiðaranet. Þó að félagið sé heildsölufyrirtæki er samt til staðar hvati hjá fyrirtæki í svo sterkri stöðu til að viðhalda of háum verðum. Því hefur FST ákveðið að leggja kvöð á Ljósleiðarann um réttláta og sanngjarna verðlagningu á markaði 3a í sveitarfélaginu.

2947. Ekki er tilgreind nánari útfærsla í fjarskiptalögunum eða í greinargerðinni með lögunum á því hvernig eftirlitsstjórnvöld skuli ákvarða hvort verðskrá teljist réttlát og sanngjörn. Ekki er heldur að finna nánari útfærslu á þessari kvöð í Kóðanum. FST vísar í nánari umfjöllun í kafla 8.3.4.3 hér að ofan.

2948. Hugtakið réttlát og sanngjörn verðlagning (e. fair and reasonable pricing) hefur verið notuð í samkeppnisrétti og öðrum lagatexta sem tengjast fjarskiptamarkaði og má þar nefna

lög nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta⁴⁷⁰ sem fela í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2014/61 frá 15. maí 2014.

2949. Réttlát og sanngjörn verðlagning er víðtækt hugtak og ber að túlka það í samræmi við fjarskiptalög og meginreglur samkeppnisréttar. FST mun því taka tillit til almennra sjónarmiða og markmiða fjarskiptalaga, sem og meginreglum samkeppnisréttar, við ákvörðun á því hvort að verðskrá Ljósleiðarans teljist réttlát og sanngjörn.

2950. Eins og fram kom hér að framan skulu aðferðir við endurheimt kostnaðar eða aðferðafræði við verðlagningu stuðla að skilvirkni og sjálfbærri samkeppni og vera til sem mestra hagsbóta fyrir endanotendur. Heimilt er að taka tillit til þess verðs sem er í boði á sambærilegum samkeppnismörkuðum. Við ákvörðun á verði skal gera ráð fyrir hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu. Enn fremur skal taka mið af hagræði af fyrirsjáanlegu og stöðugu heildsöluverði.

2951. Að mati FST felur kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu ekki í sér að FST þurfi að samþykkja verðskrá Ljósleiðarans áður en hún tekur gildi á þessum markaði.

2952. Því mun Ljósleiðaranum verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði eins og áður en með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn. Þá mun FST ekki grípa inn í verðlagningu Ljósleiðarans nema til komi málefnaleg kvörtun frá markaðsaðila eða af eigin frumkvæði ef sérstakar ástæður þykja réttlæta það. Ef FST kemst að þeirri niðurstöðu að verðlagningin geti ekki talist réttlát og sanngjörn mun FST ákvarða verð fyrir umrædda þjónustu sem mun þá gilda hvað umrædda vöru varðar.

2953. Við ákvörðun á því hvort að verð Ljósleiðarans séu réttlát og sanngjörn mun FST horfa til sjónarmiða fjarskiptalaganna og meginregla samkeppnisréttar. FST getur m.a. horft til eftirfarandi þátta við ákvörðun á því hvort að verð teljist réttlátt og sanngjarn:

1. Hvort verð fyrir þjónustuna hafi tekið óeðlilegum breytingum með hliðsjón af almennri verðþróun og jafnræðis sé gætt.
2. Hvort verðið sé í samræmi við verðsamanburð við sambærileg markaðssvæði hér á landi þar sem meiri samkeppnisþrýstingur er til staðar. Horft verður til meðaltals mánaðarverða fyrir aðgang að heimtaugum á þeim svæðum sem teljast sambærileg en stofnuninni er einnig heimilt að taka tillit til stofngjalda ef þau eru misjöfn.
3. Hvort að verðið sé í samræmi við kostnað af því að veita þjónustuna á viðkomandi landfræðilegum markaði á hagkvæman hátt, ásamt hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu.

2954. Hins vegar mun FST meta hverja kvörtun fyrir sig og þær aðstæður sem ríkja á viðkomandi markaði. FST telur eðlilegt að horft verði fyrst til þátta nr. 1 og 2, áður en ákveðið er að fara í ítarlega og tímafreka greiningu á kostnaði viðkomandi þjónustu. FST getur

⁴⁷⁰ Í 2. mgr. 7. gr. þeirra laga segir: „Að fenginni skriflegri beiðni er rekstraraðilum neta skylt að verða við öllum réttmætum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um aðgang að efnislegu grunnvirki sínu, enda séu skilmálar, þ.m.t. verð, sanngjarnir og eðlilegir.“

ákvarðað að hámarksverð skulu vera í samræmi við verðsamanburð eða takmarkist við hækkun vísitölu á meðan slík kostnaðargreining er framkvæmd.

2955. Eins og kemur fram hér að ofan er það tilgreint í fjarskiptalögnum að sönnunarbyrðin fyrir því að gjöld byggjast á raunverulegum kostnaði hvíli á hlutaðeigandi fyrirtæki. Þá getur FST jafnframt krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. FST telur eðlilegt að ef Ljósleiðarinn heldur því fram að verð sem byggist á verðsamanburði eða er ákvarðað út frá vísitöluhækkun sé lægri en kostnaður fyrirtækisins á viðkomandi markaði þá sé það í höndum Ljósleiðarans að sanna að svo sé, byggt á gögnum úr bókhaldi fyrirtækisins. Ljósleiðarinn skal þá leggja fram kostnaðargreiningu í samræmi við kröfur FST. Í þeim tilfellum þar sem Ljósleiðarinn hefur eignast fjarskiptanet með því að kaupa það eða þar sem ríkisstyrkur hefur verið notaður við uppbyggingu netsins skal Ljósleiðarinn leggja fram kaupsamning þar sem fram kemur kaupverð og/eða upplýsingar um veittan opinberan stuðning. FST getur farið fram á að upplýsingar úr bókhaldi Ljósleiðarans séu aðgreindar fyrir Sveitarfélagið Ölfus og því ber fyrirtækinu að halda slíkt bókhald hvað varðar þetta sveitarfélag.

2956. Til þess að FST geti fylgt eftir kvöðinni um réttláta og sanngjarna verðskrá skal Ljósleiðarinn tilkynna FST um allar verðskrárbreytingar sem falla undir þá kvöð.

2957. FST leggur ekki kvöð á Ljósleiðarann um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að rorum og lagnaleiðum eða hýsingu, eins og í tilviki Mílu, með þeim rökstuðningi sem fram kemur í kafla 10.2 hér að framan.

11 Álagning kvaða á Mílu á markaði 3b

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

2958. Í eftirfarandi 31 sveitarfélagi af 64 metur FST að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3b eða að það stefni í virka samkeppni á líftíma greiningarinnar.

- Akraneskaupstaður
- Árneshreppur
- Ásahreppur
- Bláskógabyggð
- Bolungarvíkurkaupstaður
- Borgarbyggð
- Flóahreppur
- Garðabær
- Grímsnes- og Grafningshreppur
- Grýtubakkahreppur
- Hafnarfjarðarkaupstaður
- Hrunamannahreppur
- Hvalfjarðarsveit
- Hveragerðisbær
- Hörgársveit
- Ísafjarðarbær
- Kjósarhreppur
- Kópavogsbær
- Mosfellsbær
- Mýrdalshreppur
- Rangárþing eystra
- Rangárþing ytra
- Reykjanesbær
- Reykjavíkurborg
- Seltjarnarnesbær
- Skeiða- og Gnúpverjahreppur
- Skorradalshreppur
- Súðavíkurhreppur
- Svalbarðsstrandarhreppur
- Sveitarfélagið Árborg
- Tjörneshreppur

2959. FST telur því hvorki heimilt né nauðsynlegt að viðhalda neinum kvöðum á markaði 3b í ofangreindum sveitarfélögum. Í ofangreindum sveitarfélögum hafa gilt kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi markaði í fyrri greiningum. Þær kvaðir sem gilt hafa á Mílu eru nú felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

2960. Í eftirfarandi 2 sveitarfélögum telur FST að Ljósleiðarinn eða Austurljós sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b:

- Fljótsdalshreppur
- Sveitarfélagið Ölfus

2961. Í þessum sveitarfélögum þar sem FST telur að Míla sé ekki lengur með umtalsverðan markaðsstyrk, eru kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi markaði í fyrri greiningum felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

2962. Í eftirfarandi 31 sveitarfélagi telur FST að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b.

- Akureyrarbær
- Dalabyggð
- Dalvíkurbyggð
- Eyjafjarðarsveit
- Eyja- og Miklaholtshreppur
- Fjallabyggð
- Fjarðabyggð
- Grindavíkurbær
- Grundarfjarðarbær
- Húnabyggð
- Húnaþing vestra
- Kaldrananeshreppur
- Langanesbyggð
- Múlaþing
- Norðurþing
- Reykhólahreppur
- Skaftárhreppur
- Skagabyggð
- Skagafjörður
- Snæfellsbær
- Strandabyggð
- Suðurnesjabær
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Sveitarfélagið Skagatrönd
- Sveitarfélagið Stykkishólmur
- Sveitarfélagið Vogar
- Tálknafjarðarhreppur
- Vestmannaeyjabær
- Vesturbyggð
- Vopnafjarðarhreppur
- Þingeyjarsveit

11.2 Mat á nauðsyn og rökstuðningur fyrir álagningu kvaða á Mílu á markaði 3b

2963. Varðandi almenna umfjöllun um kvaðir og álagningar þeirra vísast til kafla 8.2.1 um mat og rökstuðning fyrir álagningu kvaða á Mílu á markaði 3a og vísast til þess. Óþarft er að endurtaka þann texta hér en sömu sjónarmið gilda varðandi álagningu kvaða á markaði 3a og 3b.

2964. Það er því að ýmsu að gæta við mótun og útfærslu kvaða. Kvaðir þurfa allt í senn að vera nauðsynlegar, réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls, sniðnar til að leysa það, í samræmi við markmið þau sem þeim er ætlað að ná fram (þ.e. að efla samkeppni, stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og skapa neytendum ávinning), stuðla að fjárfestingum í háhraðanetum og vera í samræmi við meðalhóf. Við mat á meðalhófi getur þurft að meta hagkvæmni viðkomandi kvaðar út frá kostnaði við hana og ávinning. Við allt þetta mat er rétt að freista þess að meta hvað líklegt er að gerist ef viðkomandi kvöð (eða þær allar saman) eru ekki lagðar á.

2965. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja þær kvaðir á Mílu sem útfærðar eru í kafla 11.3 og viðkomandi undirköflum þess kafla hér síðar. Eins og áður greinir ber FST að velja þá aðferð sem veldur minnstri röskun til þess að fást við auðkennd vandamál, sbr. 2. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga. Að mati FST eru kvaðirnar sem lagðar eru á Mílu til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 70/2022 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti og enn fremur að stuðla að frekari útbreiðslu ljósleiðaraneta hér á landi, auk þess að skapa ávinning fyrir neytendur. Í kafla 7.5.2 og 7.5.3 hér að framan hefur fjölmörgum mögulegum og yfirstandandi samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og 3b verið lýst. Til þess að fást við þau vandamál sem þar eru auðkennd skal FST leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga eins og við á.

2966. Ákvæði 47. gr. kveður á um aðgang að mannvirkjum, ákvæði 48. gr. um aðgang að netum og þjónustu, ákvæði 49. gr. um gagnsæi, ákvæði 50. gr. um jafnræði, ákvæði 51. gr. um bókhaldslegan aðskilnað, ákvæði 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá, ákvæði um 55. gr. um ný afkastamikil háhraðanet og ákvæði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki. Í 2. mgr. 59. gr. segir svo að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrði 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt geti stofnunin aðeins lagt á slíkt fyrirtæki aðgangskvöð skv. 48. gr. laganna og jafnræðiskvöð skv. 50. gr. laganna og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

2967. Í þessum kafla verður rökstutt hvers vegna FST telur nauðsynlegt að leggja hinar ýmsu kvaðir á Mílu í umræddum sveitarfélögum og að þær séu í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í ofangreindri 4. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar. Nánari rökstuðning og umfjöllun er svo að finna í viðkomandi undirköflum kafla 11.3, auk þess sem í kafla 8.2.2 hér að framan er að finna ítarlegan rökstuðning fyrir því hvers vegna FST telur að kvaðir þær sem lagðar voru á Mílu með sátt við SE þann 15. september 2022 nægi ekki einar og sér.

2968. Við skoðun FST á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum og snúa að Mílu í þeim sveitarfélögum

sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Þá telur FST að kvaðirnar séu í samræmi við meðalhóf.

2969. Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamála sem geta komið upp og sterkrar stöðu Mílu á viðkomandi markaði, í þeim sveitarfélögum sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um eftirlit með gjaldskrá í formi réttlátrar og sanngjarnrar verðskrár. FST mun hins vegar ekki viðhalda á Mílu kvöðum um gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað, færslu kostnaðarbókhalds eða kostnaðargreind verð. Því er ljóst að Míla er að losna undan öllum kvöðum á markaði 3b í sveitarfélögum þar sem hátt í 80% landsmanna búa, auk þess sem verulega verður slakað á kvöðum í þeim sveitarfélögum sem Míla verður ennþá með umtalsverðan markaðsstyrk.

2970. Varðandi aðgangskvöðina þá leggur FST á Mílu kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang, sbr. skilgreiningu á þjónustumarkaði 3b. Aðgangurinn sem hér um ræðir er annars vegar aðgangur að bitastraumi sem fer um efra tíðnisviðið á koparheimtaugum og hins vegar aðgangur að bitastraumi sem að fer um ljósleiðaraheimtaugar. FST telur þessa kvöð nauðsynlega m.a. vegna þess að fyrir minni fjarskiptafyrirtæki skiptir bitastraumsaðgangur miklu máli, þar sem mörg þessara fyrirtækja nýta sér aðgangssleið 3 hjá Mílu til að geta boðið þjónustu sína um allt land. Þá geta fyrirtækin einnig nýtt sér staðbundinn aðgang víða um land með aðgangssleið 1 hjá Mílu og leigt flutning að sinni starfstöð. Slíkur aðgangur er því nauðsynlegur til að efla þjónustusamkeppni. Einnig gæti nú verið orðin þörf á aðgangssleið 4 aftur.

2971. Auk skyldu til að veita sérstakan aðgang í formi bitastraumsaðgangs er lögð skylda á Mílu, með vísan til g., j. og h. liða 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, um að veita á heildsölukjörum hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu sem nauðsynleg er til þess að bitastraumsaðgangur komi að fullum notum og þjóni þeim tilgangi sem til er ætlast, þar með talið samböndum frá tengipunktum Mílu til tengipunkta heildsölukaupenda og búnaðar þeim tengdum. Vísast til nánari umfjöllunar í kafla 11.3.2 hér að neðan.

2972. Aðgangur að rörum og lagnaleiðum heyrir undir markað 3a, en aðstöðuleiga bæði undir markað 3a og 3b. Varðandi mat á nauðsyn og rökstuðning fyrir álagningu kvaðar um aðgang að aðstöðuleigu hjá Mílu á markaði 3b, vísast til kafla 8.2.1 hér að framan, þar sem sambærileg sjónarmið gilda hvað þetta varðar á báðum mörkuðum.

2973. Auk ofangreindrar kvaðar um aðgang að aðstöðuleigu telur FST nauðsynlegt að viðhalda aðgangskvöð á Mílu á umræddum svæðum hvað varðar miðlægan aðgang (bitastraum) að kopar- og ljósleiðaraheimtaugum um þau net, ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Varðandi nánari rökstuðning vísast til kafla 11.3.2. Ekki er um nýjar kvaðir að ræða, að öðru leyti en því að nú bætist aftur við aðgangssleið 4, sem hvíldi á Símasamstæðunni milli árána 2008-2014, heldur er verið að viðhalda núverandi kvöðum, en þær munu þó aðeins gilda í umræddum sveitarfélögum. Telur FST aðgangskvaðir þessar auk þess vera réttlætanager, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Telur FST kvaðirnar sérstaklega nauðsynlegar til að tryggja þjónustusamkeppni meðal smásala á umræddum svæðum, þar sem Míla er víðast hvar eini eða a.m.k. langstærsti netrekandinn á viðkomandi

svæðum. Þá telur FST að kvaðirnar komi ekki í veg fyrir fjárfestingar í háhraðanetum á viðkomandi svæðum, en komist innviðasamkeppni á með tímanum væri unnt að fella slíkar aðgangskvaðir niður.

2974. Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á fráliggjandi mörkuðum á þeim svæðum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk nema aðgangskvöð verði áfram lögð á bitastraumskerfi Mílu hvað varðar aðgang að þeim, neytendum til heilla.

2975. Kvöð um aðgang á heildsölustigi á viðkomandi heildsölumörkuðum er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum, svo sem á breiðbandsmarkaði (internet), talsímamarkaði (VoIP) og fyrir sjónvarpsdreifingu (IPTV). Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Aðgangshindranir gera keppinautum og viðskiptavinum Mílu erfitt fyrir að byggja upp umfangsmikil og landsdekkandi heimtauganet og því er það nauðsynleg forsenda virkrar samkeppni á fráliggjandi mörkuðum að þeir geti fengið aðgang að bitastraumskerfum Mílu á þessum svæðum.

2976. FST telur kvöð um aðgang vera óverulega byrði á Mílu en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum. Það er í raun nauðsynlegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að fá aðgang að bitastraumskerfum Mílu til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu á umræddum svæðum. Kvöðin á fyrst og fremst að tryggja að Míla mismuni ekki við gerð bitastraumssamninga, t.d. með því að hygla forgangskaupanda, og tefji ekki innkomu nýrra fyrirtækja með því að draga samningaviðræður á langinn. Það getur ekki talist íþyngjandi að afgreiða alla viðsemjendur um bitastraumsaðgang á viðunandi hátt, auk þess sem slík kvöð hefur hvílt á félaginu um langt skeið. Með tengingu við bitastraumskerfi Mílu fá fyrirtækin betri nýtingu á þeim fjarskiptabúnaði sem þau hafa fjárfest í.

2977. Um aðgangsleið 4, sem gildi á Símasamstæðuna á árunum 2008-2014, en var felld brott á árinu 2014 vegna notkunarleysis, telur FST nú nauðsynlegt að bæta henni við aðgangskvöðina á Mílu vegna bitastraumsaðgangs. Þar sem Míla hefur yfirtekið AS númer og IP tölur Símans og veitir samtengingar við tengipunkta internetsins bæði innanlands og um útlandagátt framleiðir Míla fullbúna internetþjónustu sem Síminn svo endurselur. Með því hefur vaknað framboð og eftirspurn eftir slíkri vöru og telur FST það nauðsynlegt í ljósi samkeppnisvandamála, m.a. í tengslum við yfirfærslu markaðsstyrks, vöndlunar heildsölupjónustu og mikillar breiddarhagkvæmni Mílu, sem fjallað er um í kafla 7.5.3.3, að bæta við þessari nýju aðgangsleið.

2978. Með aðgangsleið 4 er smásölum gert kleift að að nálgast fullbúinn internetaðgang til endursölu, samskonar þeim sem Síminn nýtur. Míla yfirtók þann tæknirekstur sem þarf til veitingu þessarar þjónustu frá Símanum fyrir nokkrum misserum svo umtalsverð reynsla er kominn á hann innan fyrirtækisins og sinnir honum fyrir Símann. Því metur FST það svo að kvöðin sé ekki íþyngjandi fyrir Mílu og þannig ekki umfram meðalhóf. Mögulegur ávinningur neytenda af fjölbreyttari smásölusamkeppni sé meiri en kostnaður eða fyrirhöfn Mílu vegna þessarar aðgangsleiðar. Þar sem slík aðgangsleið verður seld þeim aðgangsbeiðendum sem eftir henni óska á réttlátum og sanngjörnum kjörum verður Míla ekki fyrir íþyngjandi kostnaði vegna hennar.

2979. Þá telur FST nauðsynlegt að búa svo um hnútana að Míla dragi ekki til baka bitastraumsaðgang sem félagið hefur veitt á netum sem félagið hefur fengið heimaugaaðgang að (svartur ljósleiðari) meðan Síminn veitir ekki þjónustu um bitastraumskerfi slíkra aðila, svo viðskiptavinir allra þjónustuveitenda hafi áfram val um undirliggjandi fjarskiptanet eftir því sem ljósleiðaravæðingu Mílu vindur fram. FST lagði þessa kvöð á Mílu fyrst með ákvörðun FST nr. 5/2021 og er hún því gildandi á Mílu og því ekki um nýja kvöð að ræða. FST lagði mat á það hvort ennþá væri þörf á kvöð þessari eftir að Síminn seldi Mílu frá sér haustið 2022. Það er mat FST að svo sé, þar sem verulegra einkenna lóðréttrar sambættingar gætir ennþá á milli Mílu og Símans vegna langtímasamnings milli félaganna, þar sem m.a. er kveðið á um að Míla skuli vera forgangsbirgir Símans vegna 80% af bitastraumspörf Símans. Auk þess bendir ekkert til þess að Síminn hafi í hyggju að semja um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti Tengis á næstunni a.m.k. Þessu samkeppnisvandamáli er ítarlega lýst í kafla 7.5.3.3 hér að framan og vísast til þess.

2980. Telur FST síðastgreinda kvöð um áframhaldandi bitastraumsaðgang hjá Mílu á netum sem félagið hefur fengið bitastraumsaðgang að auk þess vera réttlætanalega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðin að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Varðandi meðalhóf getur ekki talist mjög íþyngjandi fyrir Mílu að draga ekki slíkan aðgang til baka. Til að koma í veg fyrir að slíkir aðilar geti hækkað gjöld sem Míla þarf að greiða fyrir slíkan aðgang með óeðlilegum hætti getur Míla borið það undir FST hvort gjöld þeirra eða aðrir skilmálar séu sanngjarnir og eðlilegir. Sker FST þá úr um slíkt með ákvörðun. Telji FST verð eða aðra skilmála umræddra aðila vera óeðlilega losnar Míla undan kvöð þessari, ef þau fara ekki að ákvörðun FST. Ennfremur ef Síminn (forgangskaupandi hjá Mílu) semur um bitastraumsaðgang hjá slíkum aðilum. Að mati FST er því ljóst að ávinningur þessarar kvaðar er mun meiri en kostnaðar eða óhagræði Mílu af henni.

2981. Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að viðhalda þeirri kvöð á Mílu, en nú aðeins á þeim svæðum þar sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þarna er um að ræða áframhaldandi aðfangajafnræðiskvöð (EoI), kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum, áhrif á þróun vöruframboðs, jafn afgreiðslutími, kvöð um gerð gæðaviðmiðunarsamninga, veitingu gæðatryggingar og kvöð um mælingu og birtingu á lykil frammistöðupáttum (KPI's). Þó mun FST ekki lengur fara fram á það að Míla birti opinberlega gæðaviðmiðunarsamninga þá sem félagið hefur gert eða mun gera við fjarskiptafyrirtæki. Því er um nokkra tilslökun að ræða á umræddri kvöð á þeim svæðum sem kvöðin mun gilda. Telur FST jafnræðiskvöðina auk þess vera réttlætanalega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa það, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar er rökstutt hér að neðan og í kafla 11.3.3 og undirköflum þess kafla.

2982. Kvöð um jafnræði að því er varðar aðgang að bitastraumskerfi Mílu í heildsölu, sem og tengdri aðstöðu, er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á viðkomandi markaði eða fráliggjandi mörkuðum geti keppt á jafnréttisgrundvelli sín á milli og gagnvart Mílu. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að netkerfum Mílu fái sambærilega þjónustu og verð og þannig verði leyst úr samkeppnisvandálum sem tengjast hugsanlegri mismunun.

2983. FST álitur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi en hún hvílir nú þegar á Mílu á mun stærra svæði en kveðið er á um í markaðsgreiningu þessari, þ.e. um land allt. Kvöðin á að leiða til þess að öll fyrirtæki sem leigja aðgang að bitastraumskerfum Mílu fái sambærilega þjónustu og verði þannig til þess að leysa úr þeim samkeppnisvandamálum sem lýst er í kafla 7.5.3 varðandi atriði eins afgreiðsluhraða, verð, gæði o.fl., sem geta veitt Mílu forskot í samkeppni á viðkomandi markaði og eða eftir atvikum á aðliggjandi markaði 3a eða geta veitt tilteknum smásölufyrirtækjum, t.d. forgangskaupanda hjá Mílu, forskot á tengdum smásölumörkuðum.

2984. Þá skal Míla áfram gera gæðaviðmiðunarsamninga (SLA's), yfirlýsingu um gæðatryggingu (SLG's) og birta lykil frammistöðupætti (KPI's), en slakað er á kröfum um að Míla birti opinberlega gæðaviðmiðunarsamninga sem félagið hefur gert eða mun gera við fjarskiptafyrirtæki. Þessar kvaðir voru nýjar á árinu 2014 en var viðhaldið með ákvörðun FST nr. 5/2021. Þær fólu í sér töluverða vinnu fyrir Mílu fyrstu árin, en FST metur það svo að umrædd atriði hafi verið nauðsynleg til að stuðla að auknu jafnræði og séu nauðsynleg áfram á þeim svæðum sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b. Að mati FST er það ekki íþyngjandi að ráði fyrir Mílu að viðhalda þeim kerfum sem byggð voru upp til að uppfylla þessar kvaðir. Um nánari rökstuðning fyrir kvöðum þessum á Mílu má vísa til ítarlegs rökstuðnings þar að lútandi í kafla 8.2 hér að framan er varðar kvöð þessa á markaði 3a, en að mati FST gildir sami rökstuðningur varðandi markað 3b í tilviki Mílu.

2985. FST telur að ef jafnræðiskvöð þessi verði ekki til staðar gæti slæm samkeppnisstaða á viðkomandi svæðum versnað enn frekar á viðkomandi heildsölumarkaði og/eða á tengdum smásölumarkaði. Þá telur FST að ávinningur af þessari kvöð sé mun meiri en kostnaður Mílu við að viðhalda henni, enda hefur verið bent á það hér að ofan að mesti kostnaðurinn við hana hefur þegar komið fram.

2986. Varðandi kvöð um eftirlit með gjaldskrá verður um verulega tilslökun að ræða hvað bitastraumsaðgang um koparnet félagsins varðar, en nokkur þynging hvað bitastraumsaðgang ljósleiðaranetið varðar. Auk þess sem allar kvaðir, þ.m.t. kvöð um eftirlit með gjaldskrá, verða afnumdar af Mílu á viðkomandi markaði á svæðum þar sem um 80% landsmanna búa, mun nú aðeins vera kveðið á um réttláta og sanngjarna verðlagningu á bitastraumsleigu Mílu á koparnetum félagsins, en fram að þessu hefur gilt kvöð á félagið um kostnaðargreind verð um land allt varðandi bitastraumsaðgang um koparnet félagsins. Hins vegar mun kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu nú einnig gilda varðandi bitastraumsleigu Mílu á ljósleiðaranetum á þessum svæðum, eins og í tilviki Ljósleiðarans á viðkomandi markaði.

2987. FST telur nauðsynlegt að leggja þessa kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Mílu á umræddum svæðum á viðkomandi markaði. Telur FST kvöðina auk þess vera réttlæt看lega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar verður rökstutt hér að neðan og í kafla 11.3.4. Varðandi meðalhófið má m.a. benda á að kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu er miklum mun vægari og kostnaðarminni fyrir Mílu en kvöð um kostnaðargreind verð sem hvílt hefur á koparnetum Mílu um áraraðir með tilheyrandi kostnaðargreiningum.

2988. FST telur Mílu hafa möguleika og hvata til þess að beita yfirverðlagningu⁴⁷¹ á þeim svæðum þar sem Míla telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Það einkennir þessi svæði að lítill eða enginn samkeppnisþrýstingur er til staðar og smásalar og þar með neytendur hafa litla möguleika á að nýta sér sambærilega fjarskiptapjónustu frá öðrum netrekendum. Telur FST því þörf á að leggja á kvöð um eftirlit með gjaldskrá Mílu. Í ljósi þeirra rofa sem urðu á eignartengslum Mílu og Símans telur FST aftur á móti rétt að beita vægari úrræðum varðandi eftirlit með gjaldskrá Mílu á viðkomandi markaði 3b en nú hvíla á félaginu hvað varðar bitastraum um koparnetið og er það niðurstaða FST að verðskrá Mílu fyrir slíkan bitastraumsaðgang skuli vera réttlát og sanngjörn á þeim landfræðilegu mörkuðum þar sem FST telur að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Það sama mun gilda um bitastraumsaðgang Mílu á ljósleiðaranetum, en engar verðkvaðir gilda nú um það.

2989. Hvað kvöðina um réttláta og sanngjarna verðlagningu varðar er ljóst að um mun minna íþyngjandi kvöð er að ræða en kostnaðargreiningarkvöð. Þar sem staða Mílu er afar sterk á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, og jafnvel í sumum tilvikum um einokunarstöðu að ræða, telur FST óvarlegt að kveða ekki á um neitt eftirlit með gjaldskrá Mílu á umræddum svæðum. Ofangreind kvöð ætti að tryggja að Míla komist ekki upp með yfirverðlagningu á umræddum svæðum, aðgangsbeiðendum og þar með neytendum til tjóns. Telur FST því nauðsynlegt og réttlætanlegt að beita slíkri kvöð. Varðandi slíka kvöð hefur Míla mun meira frelsi til verðlagningar en félagið hafði í tilviki koparheimtauga og ekki þarf lengur fyrirfram samþykki FST til verðbreytinga. Óvíst er hvort að reyna muni á kvöðina, en það mun aðeins koma til ef kvörtun berst um yfirverðlagningu eða við sérstakar aðstæður að frumkvæði FST, t.d. ef verð hækka mikið eða þróast verulega umfram almenna verðþróun. Því þarf ekki endilega að koma til íhlutunar FST um að tekið sé mið af kostnaði af veitingu þjónustunnar við ákvörðun gjaldskrár, þar sem fremur yrði horft til almennrar verðþróunar og/eða verðsamanburðar ef til kasta FST kemur.

2990. FST telur að kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu á bitastraumsaðgang Mílu á ljósleiðaranetum á viðkomandi svæðum þar sem félagið er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði muni ekki hamla áframhaldandi ljósleiðarauppbyggingu félagsins eða vilja til fjárfestinga á þessum svæðum eða öðrum, eða uppsetningu bitastraumskerfa á slík ljósleiðaranet. Eins og áður segir er kvöð þessi mun vægari en kvöð um kostnaðargreind verð. Að mati FST hefur það svigrúm (e. regulatory holiday) sem Míla hefur um árabíl haft varðandi verðlagningu fyrir ljósleiðaraafurðir félagsins á mörkuðum 3a og 3b skilað góðum árangri í uppbyggingu háhraða aðgangsneta og bitastraumskerfa, en nú er svo komið, miðað við framangreind samkeppnisvandamál á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, að tryggja þurfi betur samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum og fráliggjandi smásölumörkuðum á viðkomandi svæðum, án tillits til þess hvort hún fari fram á kopar- eða ljósleiðaranetum. Sambærileg kvöð verður lögð á ljósleiðarann á viðkomandi mörkuðum og á Tengir á markaði 3a.

2991. Þar sem kvöð þessi er ekki íþyngjandi fyrir Mílu frá því sem nú er má ljóst vera að hagkvæmni hennar fyrir markaðsaðila er mikil og ávinningur af henni fyrir smásala og þar með

⁴⁷¹ Yfirverðlagning mælir hversu mikið hærra verð er í samanburði við það verð sem hefði náðst í frjálsi samkeppni á milli viðkomandi fyrirtækja

neytendur er mikill, þar sem hún ætti að koma í veg fyrir möguleika til yfirverðlagningar á svæðum þar sem lítil eða jafnvel engin samkeppni ríkir.

11.3 Álagning kvaða á Mílu á markaði 3b

11.3.1 Almenn

2992. FST leggur sömu kvaðir á Mílu á öllum ofangreindum 31 sveitarfélögum, sbr. kafli 11.1, þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk.

11.3.2 Kvöð um að veita aðgang

2993. Vísað er til kafla 8.3.2 um gildandi lög og heimildir FST til álagningar aðgangskvaða í kjölfar markaðsgreininga og útnefningar aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum.

2994. Sterk staða Mílu á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang á fastanetum, sérstaklega á ákveðnum svæðum, hefur í för með sér ákveðnar aðgangshindranir á viðkomandi markaði. Uppbygging á nýju bitastraumskerfi á viðkomandi svæði felur í sér mikinn fjárfestingarkostnað og er það mat FST að ekki verði auðveldlega ráðist í uppsetningu slíkra kerfa og uppbygging annarra kerfa miðist við ákveðin svæði í grennd við starfsstöð þjónustuaðila. Á þetta sérstaklega við um fámenn og dreifbýl svæði. Þeir þjónustuaðilar sem nú eru starfandi í rekstri bitastraumskerfa hafa allir minni útbreiðslu en nemur þjónustu Mílu, þó útbreiðsla þeirra sé mjög mismunandi. Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á fráliggjandi mörkuðum á þeim svæðum þar sem Míla hefur verið metin í markaðsráðandi stöðu nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi Mílu hvað varðar aðgang þar. FST telur að hagur neytenda muni batna með auknum aðgangi þar sem það gefur fleiri fyrirtækjum kost á að veita internetþjónustu og aðra tengda smásölupjónustu.

2995. FST hefur lagt mat á hvort skyldan um aðgang sé tæknilega og fjárhagslega raunhæf og einnig hvort það sé raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni, með hliðsjón af markaðspróun og eðli þess aðgangs sem hér um ræðir. FST telur það í ljósi reynslunnar vel framkvæmanlegt fyrir Mílu að veita þann aðgang sem tillaga er um, og forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu Mílu. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á þjónustunni. FST hefur við álagningu kvaðanna tekið tillit til annarra kvaða sem hvíla á Mílu. Ennfremur þeirra kvaða sem fyrirhugað er að leggja á Mílu vegna heildsölumarkaðar fyrir staðaraðgang (markaður 3a). Að mati FST dugur ekki að leggja aðeins á aðgangskvaðir á markaði 3a, þar sem of kostnaðarsamt er fyrir kaupendur aðgangs í heildsölu að koma sér upp sínu eigin bitastraumskerfi, auk þess sem flestir smásalar kjósa að leigja bitastraumsaðgang en ekki heimtaugaleiguaðgang. Reynslan hefur sýnt á undanförunum árum að meiri ásókn er í miðlægan heildsöluaðgang heldur en staðaraðgang.

2996. FST leggur á Mílu kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang, sbr. skilgreiningu á þjónustumarkaði 3b. Aðgangurinn sem hér um ræðir er annars vegar aðgangur að bitastraumi sem fer um efra tíðnisviðið á koparheimtaugum og hins vegar aðgangur að bitastraumi sem að fer um

ljósleiðaraheimtaugar, í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu, þ.m.t. internetþjónustu, VoIP talsímaþjónustu og IPTV sjónvarpsdreifingu. Hér falla undir koparheimtaugar með VDSL búnaði og bitastraumsaðgangur um ljósleiðara.

2997. Í boði skal vera bitastraumsaðgangur með eftirfarandi gæðaskilgreiningum:

- Í fyrsta lagi aðgangur sem notar umtalsverða bandbreidd, en án nokkurra gæðaskilgreininga (best effort) fyrir almenna internetþjónustu.
- Í öðru lagi aðgangur sem notar litla bandbreidd en gerir miklar kröfur til gæða vegna talsímaþjónustu yfir IP (VoIP).
- Í þriðja lagi aðgangur sem notar mikla bandbreidd og gerir miklar kröfur til gæða vegna sjónvarpsdreifingar og myndleigu yfir IP (IPTV, VoD) þar sem m.a. er notuð margvarp (e. multicast)⁴⁷² tækni og viðeigandi samskiptahættir.

2998. Þessar tegundir aðgangs sem hér eru nefndar eru fyrst og fremst leiðbeinandi en hvorki tæmandi né útiloka þær að aðrar gerðir verði í boði. FST telur að verðlagning hvernar aðgangspjónustu yfir bitastraum skuli fara eftir því bandvíddarálagi sem hún veldur og þeim gæðakröfum sem hún þarf að uppfylla.

2999. Til viðbótar hefðbundinni internetþjónustu má í þessu skyni nefna IPTV þjónustu sem m.a. notar samskiptahættina IGMPv2⁴⁷³ vegna útsendinga sjónvarpsdagsskráa og RTSP⁴⁷⁴ vegna áhorfs á myndefni eftir pöntun (VoD). Einnig skal Míla verða við beiðnum um aðgang að bitastraumsþjónustu sem uppfylla eðlilegar og málefnalegar kröfur um annarskonar samskiptahætti, gæðastýringar og afkastatryggingar komi fram beiðni um slíkan aðgang sem uppfyllir þau skilyrði.

3000. Míla skal einnig ef þess er óskað annast sendingu á bitastraumum um stofnlínunet sitt til staðar þar sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefur tengingu við net Mílu. Fjarskiptafyrirtæki skulu eiga möguleika á afhendingu bitastraumsins á mismunandi stöðum í netinu sem hér segir og skulu eiga þess kost að breyta afhendingarmöguleikanum eftir þörfum:

1. Í DSLAM eða jafngildum búnaði á þeim stað þar sem koparheimtaugar tengjast tengigrind símstöðvar og/eða tengigrind ljósleiðara í símstöð, götuskáp eða öðru tækjarými. (Aðgangsleið 1).
2. Eftir flutning í stofnlínuneti Mílu, þ.e. Míla annast flutning á merkjunum frá DSLAM og/eða tengigrind ljósleiðara til tengipunkts annars fjarskiptafyrirtækis við stofnlínunetið. (Aðgangsleið 2).

⁴⁷² Í gagnaflutningi um fjarskiptanet er margvarp (e. multicast) notað til útsendingar gagnastrauma þar sem gögn eru send til margra móttakenda samtímis með einni útsendingu frá upprunastað. Gögn eru fjölfölduð í hnútpunktum netsins, þannig að um hvern legg netsins fara gögn einungis í einu afriti. Afrit verða til með sjálfvirkum hætti í netbúnaði, svo sem netbeinum, en einungis ef móttakendur á viðkomandi legg netsins hafa óskað eftir móttöku straumsins.

⁴⁷³ <http://www.ietf.org/rfc/rfc2236.txt>

⁴⁷⁴ <http://www.ietf.org/rfc/rfc2326.txt>

3. Eftir flutning með á neti Mílu að miðlægum tengipunkti annars fjarskiptafyrirtækis við síðarnefnda netið. (Aðgang sleið 3).

4. Aðgangur að interneti til endursölu. (Aðgang sleið 4).

3001. Við útfærslu þessara aðgang sleiða telur FST eðlilegt að tekið sé tillit til hagkvæmnissjónarmiða. Í tilfelli aðgang sleiðar 1 gæti það t.d. reynst hagkvæmt að veita aðganginn frá einhvers konar hnútpunkti þar sem tengingum úr mörgum götuskápum/tengipunktum væri safnað saman. Slíkar útfærslur geta því borið einkenni mismunandi aðgang sleiða, t.d. verið á stigi sem telja mætti á milli aðgang sleiðar 1 og 2.

3002. Auk skyldu til að veita sérstakan aðgang í formi bitastraumsaðgangs er lögð skylda á Mílu, með vísan til g., j. og h. liða 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, um að veita á heildsölu kjörum hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu sem nauðsynleg er til þess að bitastraumsaðgangur komi að fullum notum og þjóni þeim tilgangi sem til er ætlast, þar með talið samböndum frá tengipunktum Mílu til tengipunkta heildsölu kaupenda og búnaðar þeim tengdum.

3003. Samkvæmt i. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði aðgang að rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði til þess að tryggja samkeppni í framboði þjónustu og má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk veiti aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Með vísan til þessara heimilda skyldar FST Mílu til þess að veita aðgang að stoðkerfum og upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að bitastraumsaðgangur nýtist fyrir kaupandann. Slíkur aðgangur getur m.a. verið:

- a) Rekstrarstuðningur.
- b) Gagnagrunnur til að afla upplýsinga áður en pantað er.
- c) Afhending.
- d) Pantanir.
- e) Viðhald.
- f) Afgreiðsla bilana.
- g) Reikningagerð.

3004. Í kafla 7.5.3 hér að framan er gerð grein fyrir samkeppnisvandamálum er tengjast viðkomandi markaði. Þar, og í kafla 6 er varðar útnefningu á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, kemur m.a. fram að staða Mílu sé mjög sterk á viðkomandi markaði og á aðliggjandi markaði 3a, sérstaklega á tilteknum svæðum. Ennfremur er staða Mílu mjög sterk á stofnlínuhluta leigulína hér á landi um land allt. Þá er staða Símans mjög sterk á fráliggjandi smásölumarkaði fyrir bandbreiða þjónustu. Síminn hefur fram til þessa að langmestu leyti eingöngu notast við bitastraumskerfi Mílu á heimilismarkaði⁴⁷⁵ og gætir þar

⁴⁷⁵ Í júlí 2020 samdi Síminn við GR um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti GR. Síminn hóf að veita þjónustu um net GR undir lok ágúst 2021.

einkenna lóðréttrar sambættingar félaganna vegna viðtæks langtíma þjónustusamnings milli félaganna.

3005. Míla hefur leigt ljósleiðaraheimtaugar af Tengir á Norðurlandi og tengt bitastraumsbúnað sinn á þær, ásamt því að leggja þar samhliða ljósleiðaranet. Það sama má segja um flest hinna smáu sveitaneta sem flest hafa verið lögð fyrir ríkisstyrki, þ.e. þeirra sem Míla hefur ekki þegar keypt upp. Þar sem langstærsti smásali landsins, Síminn, hefur fram til þessa almennt ekki veitt þjónustu um bitastraumskerfi annarra en Mílu á heimilismarkaði⁴⁷⁶, sem og fleiri þjónustuveitendur á sumum stöðum sem notast við bitastraumskerfi Mílu, telur FST mikilvægt að Míla dragi ekki til baka þann búnað og þá þjónustu meðan slíkt ástand varir.

3006. FST leggur því þá kvöð á Mílu að draga ekki til baka bitastraumsbúnað sinn eða þjónustu um ljósleiðaranet annarra netrekenda en Mílu sem Míla hefur leigt svarta ljósleiðara af, gegn vilja umræddra netrekenda, meðan Síminn veitir ekki þjónustu um bitastraumskerfi slíkra aðila. Er slík kvöð í þágu samkeppni á viðkomandi markaði og tengdum mörkuðum og til þess fallin að viðhalda eða auka valkosti þjónustuveitna og neytenda varðandi val á undirliggjandi fjarskiptaneti. Til að koma í veg fyrir að slíkir aðilar geti hækkað gjöld sem Míla þarf að greiða fyrir slíkan aðgang með óeðlilegum hætti getur Míla borið það undir FST hvort gjöld þeirra eða aðrir skilmálar séu sanngjarnir og eðlilegir. Sker FST þá úr um slíkt með ákvörðun. Telji FST verð eða aðra skilmála umræddra aðila óeðlilega losnar Míla undan kvöð þessari, ef þau fara ekki að ákvörðun FST. Þá minnir FST á að Míla losnar einnig undan kvöð þessari semji Síminn við umrædda aðila um bitastraumsaðgang að ljósleiðaranetum umræddra aðila.

3007. Þar sem Míla hefur yfirtekið AS númer og IP tölur Símans og veitir samtengingar við tengipunkta internetsins bæði innanlands og um útlandagátt framleiðir Míla fullbúna internetþjónustu sem Síminn svo endurselur. Með því hefur vaknað framboð og eftirspurn eftir slíkri vöru og telur FST það nauðsynlegt í ljósi samkeppnisvandamála, m.a. tengdum yfirfærslu markaðsstyrks, vöndlun heildsölupjónustu og breiddarhagkvæmni sem farið er yfir í kafla 7.5.3.3, að bæta við nýrri aðgangsleið, Aðgangsleið 4, við þær kvaðir sem lagðar eru á Mílu við veitingu bitastraumsþjónustu. Með Aðgangsleið 4 er smásölum gert kleift að nálgast fullbúinn internetaðgang til endursölu, samskonar þeim sem Síminn nýtur. Kvöð þessi var lögð á Símasamstæðuna á árinu 2008, en vegna notkunarleysis var hún afnumin árið 2014. Nú er að mati FST þörf á henni að nýju.

3008. Umsóknir um bitastraumsaðgang og tengda aðstöðu skal Míla afgreiða eins fljótt og auðið er enda séu þær sendar með rafrænum hætti. Mílu er óheimilt að veita tilteknu fyrirtæki eða tilteknum fyrirtækjum forgang í afgreiðslu á kostnað annarra fjarskiptafyrirtækja. Synjun á aðgangi skal vera send með rafrænum hætti og innihalda rökstuðning fyrir ákvörðuninni. Rökstuðningurinn verður að innihalda allar upplýsingar sem þarf til að hægt sé að leggja mat á réttmæti synjunarinnar. Umsækjendur um aðgang skulu hafa jafnan aðgang að afgreiðslukerfi Mílu í þeim tilgangi að fylgjast með stöðu umsókna sinna og einnig til þess að fá upplýsingar um viðhald og viðgerðir heimtauga og um reikningagerð.

3009. Þær kvaðir sem nú hvíla á Mílu um aðgang að bitastraumskerfum félagsins skulu ekki falla niður þó Míla breyti uppbyggingu kerfa sinna, nema að samkomulag um feril

⁴⁷⁶ Í júlí 2020 samdi Síminn við GR um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti GR. Síminn hóf að veita þjónustu um net GR undir lok ágúst 2021. Tengir hefur leitað um langa hríð reynt að fá Símann til að leigja bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti Tengis, án árangurs. Undir vinnslu markaðsgreiningarinnar [...].

yfirfærslunnar hafi verið náð og leigjandi aðgangsins sé þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð aðgangs í stað þess eldri þegar yfirfærslan á sér stað. Náist ekki slíkt samkomulag skal Míla tilkynna markaðsaðilum allar þær breytingar á fyrirkomulagi bitastraumsaðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 2 ára fyrirvara.⁴⁷⁷ Víkja má frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki FST. Ef beiðni Mílu um slíka undanþágu er talin eðlileg og málefnaleg mun FST efna til samráðs meðal hagsmunaaðila. Ef engar efnislegar athugasemdir koma fram og hagsmunaaðilar hafa aðgengi að staðgönguvörum og verða ekki fyrir óþarfa tjóni vegna flutnings milli kerfa mun FST samþykkja slíka undanþágu.

3010. Ef Míla gerir breytingar á kerfum sínum er mikilvægt að;

- Sá tími þar sem kerfi liggur niðri sé sem minnstur fyrir þá heildsöluviðskiptavinum sem eru starfandi á viðkomandi hluta markaðarins.
- Sá kostnaður sem fylgir yfirfærslu sé ekki það mikill að hann virki sem aðgangshindrun á það að af yfirfærslunni verði.
- Samhæft ferli fyrir flutning allra aðila sé til staðar og að þar sé gætt jafnræðis milli allra aðila á markaði.
- Sá tími sem fer í yfirfærslu sé sem minnstur með tilliti til gerðar og stærðar beiðninnar.
- Til staðar sé þjónustusamningur og listi yfir lykil frammistöðupætti til að tryggja hagkvæmni yfirfærsluferilsins, nema vísbendingar séu um að slíkt sé óþarfi eða svari ekki kostnaði.

11.3.2.1 Niðurstaða varðandi aðgangskvöð á Mílu á markaði 3b

3011. Fram hefur komið að staða Mílu sé mjög sterk á viðkomandi markaði og á aðliggjandi markaði 3a, sérstaklega á tilteknum svæðum. Ennfremur er staða Mílu mjög sterk á stofnlínuhluta leigulína hér á landi um land allt. Þá er staða Símans mjög sterk á fráliggjandi smásölumarkaði fyrir bandbreiða þjónustu. Síminn hefur fram til þessa að langmestu leyti eingöngu notast við bitastraumskerfi Mílu á heimilismarkaði og gætir þar einkenna lóðréttrar samþættingar félaganna vegna viðtæks langtíma þjónustusamnings milli félaganna.

3012. Sterk staða Mílu orsakar bæði möguleg og raunveruleg samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði en að mati FST munu aðgangshindranir á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang að fastanetum áfram einkenna markaðinn á þeim svæðum þar sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi Mílu. FST telur að hagur neytenda muni batna með auknum aðgangi þar sem það gefur fleiri fyrirtækjum kost á að veita internetþjónustu og aðra tengda smásölubjónustu.

3013. FST leggur því á Mílu kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang, sbr. skilgreiningu á þjónustumarkaði 3b. Aðgangurinn sem hér um ræðir er annars vegar aðgangur að bitastraumi sem fer um efra tíðnisviðið á koparheimtaugum og hins vegar aðgangur að bitastraumi sem að fer um

⁴⁷⁷ Commission Recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) - bls. 43.

ljósleiðaraheimtaugar, í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu, þ.m.t. internetþjónustu, VoIP talsímaþjónustu og IPTV sjónvarpsdreifingu. Hér falla undir koparheimtaugar með VDSL búnaði og bitastraumsaðgangur um ljósleiðara.

3014. Við útfærslu þessara aðgangsleiða telur FST eðlilegt að tekið sé tillit til hagkvæmnissjónarmiða. Í tilfalli aðgangsleiðar 1 gæti það t.d. reynst hagkvæmt að veita aðganginn frá einhvers konar hnútpunkti þar sem tengingum úr mörgum götuskápum/tengipunktum væri safnað saman. Slíkar útfærslur geta því borið einkenni mismunandi aðgangsleiða, t.d. verið á stigi sem telja mætti á milli aðgangsleiðar 1 og 2.

3015. Til viðbótar hefðbundinni internetþjónustu má í þessu skyni nefna IPTV þjónustu sem m.a. notar samskiptahættina IGMPv2 vegna útsendinga sjónvarpsdagsskráa og RTSP vegna áhorfs á myndefni eftir pöntun (VoD). Einnig skal Míla verða við beiðnum um aðgang að bitastraumsþjónustu sem uppfylla eðlilegar og málefnalegar kröfur um annarskonar samskiptahætti, gæðastýringar og afkastatryggingar komi fram beiðni um slíkan aðgang sem uppfyllir þau skilyrði. Míla skal einnig ef þess er óskað annast sendingu á bitastraumum um stofnlínunet sitt til staðar þar sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefur tengingu við net Mílu.

3016. Auk skyldu til að veita sérstakan aðgang í formi bitastraumsaðgangs er lögð skylda á Mílu, með vísan til g., j. og h. liða 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, um að veita á heildsöluþörum hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu sem nauðsynleg er til þess að bitastraumsaðgangur komi að fullum notum og þjóni þeim tilgangi sem til er ætlast, þar með talið samböndum frá tengipunktum Mílu til tengipunkta heildsölu kaupenda og búnaðar þeim tengdum.

3017. Þá skyldar FST Mílu til þess að veita aðgang að stoðkerfum og upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að bitastraumsaðgangur nýtist fyrir kaupandann samkvæmt i. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga.

3018. Míla hefur leigt ljósleiðaraheimtaugar af Tengir á Norðurlandi og tengt bitastraumsbúnað sinn á þær, ásamt því að leggja þar samhliða ljósleiðaranet. Það sama má segja um flest hinna smáu sveitaneta sem flest hafa verið lögð fyrir ríkisstyrki. Þar sem langstærsti smásali landsins, Síminn, hefur fram til þessa almennt ekki veitt þjónustu um bitastraumskerfi annarra en Mílu á heimilismarkaði, nema um ljósleiðarann í takmörkuðum mæli, telur FST mikilvægt að Míla dragi ekki til baka þann búnað og þá þjónustu meðan slíkt ástand varir. FST leggur því þá kvöð á Mílu að draga ekki til baka bitastraumsbúnað sinn eða þjónustu um ljósleiðaranet annarra netrekenda en Mílu sem Míla hefur leigt svarta ljósleiðara af, gegn vilja umræddra netrekenda, meðan Síminn veitir ekki þjónustu um bitastraumskerfi slíkra aðila. Til þess að koma í veg fyrir að slíkir aðilar geti hækkað gjöld sem Míla þarf að greiða fyrir slíkan aðgang með óeðlilegum hætti getur Míla borið það undir FST hvort gjöld þeirra eða aðrir skilmálar séu sanngjarnir og eðlilegir.

3019. Einnig telur FST það nauðsynlegt í ljósi samkeppnisvandamála, m.a. tengdum yfirfærslu markaðsstyrks, vöndlun heildsöluþjónustu og breiddarhagkvæmni sem farið er yfir í kafla 7.5.3.3, að bæta við nýrri aðgangsleið, Aðgangsleið 4, við þær kvaðir sem lagðar eru á Mílu við veitingu bitastraumsþjónustu. Með Aðgangsleið 4 er smásölum gert kleift að nálgast fullbúinn internetaðgang til endursölu, samskonar þeim sem Síminn nýtur.

3020. Þær kvaðir sem nú hvíla á Mílu um aðgang að bitastraumskerfum félagsins skulu ekki falla niður þó Míla breyti uppbyggingu kerfa sinna, nema að samkomulag um feril yfirfærslunnar hafi verið náð og leigjandi aðgangsins sé þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð aðgangs í stað þess eldri þegar yfirfærslan á sér stað. Náist ekki slíkt samkomulag skal Míla tilkynna markaðsaðilum allar þær breytingar á fyrirkomulagi bitastraumsaðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 2 ára fyrirvara. Víkja má frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki FST.

11.3.3 Kvöð um jafnræði

11.3.3.1 Almennt um jafnræðiskvöð

3021. Varðandi tilgang jafnræðiskvaðar og þörf til álagningar hennar á þeim svæðum þar sem Míla telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk vísast til kafla 8.3.3.1 um jafnræðiskvöð sem lögð er á Mílu vegna markaðar 3a, en sömu sjónarmið eiga við vegna markaðar 3b.

3022. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður bitastraumsaðgangur á sama verði, gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynt að mismuna á öðrum forsendum og þannig hækkað kostnað þeirra eða hluta þeirra til að gera þeim erfitt fyrir og jafnvel bola hluta þeirra af markaði, og þannig t.d. hyglað forgangskaupanda. Slík hegðun gæti falist t.d. í ólíkum þjónustugæðum, ólíku þjónustuframboði, mismunandi afgreiðslutíma umsókna, ófullnægjandi upplýsingagjöf (m.a. um nýja þjónustu og/eða fyrirhugaða útbreiðslu neta), ósanngjörnum samningsskilmálum og kröfum um að keypt sé samtímis önnur ótengd þjónusta.

3023. Að mati FST er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismunun milli fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma heimtaugar, t.d. forgangskaupanda í hag. Ójafnræði getur einnig birst í mismunandi verðum og/eða skilyrðum fyrir aðgangi að upplýsingakerfum og að aðilum sé veittur aðgangur að mismunandi gömlum og/eða öflugum kerfum.

3024. Þær upplýsingar sem Míla öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. m.a. 42. gr. fjarskiptalaga.

3025. FST viðheldur þeirri kvöð á Mílu að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa bitastraumsaðgang um fastlínu, hvort sem um er að ræða kopar- eða ljósleiðaranet á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála (þ.m.t. verða) og gilda fyrir tengda aðila eða samstarfsaðila Mílu.

3026. Í kafla 8.2.2 hér að framan var fjallað um þær kvaðir sem hvíla á Mílu samkvæmt sátt SE og Mílu, dags. 15. september 2022 en þar er komist að þeirri niðurstöðu að kvaðir sem lagðar eru á Mílu í þeirri sátt dugi ekki til við að leysa úr þeim samkeppnisvandamálum sem greind eru í markaðsgreiningu þessari.

3027. Markaður 3b er skilgreindur í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016. Í tilmælunum er sérstaklega tekið fram að viðkomandi markaðir uppfylli almennt skilyrði þess að þörf sé á að beita sértækum kvöðum skv. fjarskiptalögum til þess að stuðla að aukinni samkeppni og að innlent og samevrópskt regluverk um samkeppni dugi ekki eitt og sér til þess að taka á greindum samkeppnisvandamálum. Þar sem aðgangur að heimtaugum er ekki aðgengilegur er sérstaklega mikilvægt að veittur sé bitastraumsaðgangur.

3028. Skilyrði sáttarinnar voru aldrei hugsuð til þess að leysa *ex ante* eftirlit FST af hólmi. Má sjá þessa afstöðu endurspeglada í 12. gr. skilyrða sáttarinnar þar sem fram kemur að sáttin hafi engin áhrif á lögsögu FST skv. lögum nr. 75/2021 um þau atriði er heyra undir fjarskiptalög nr. 70/2022 og afleiddar reglur eða ákvarðanir á grundvelli fjarskiptalaga, svo sem álagðar kvaðir vegna markaðsgreininga og umtalsverðs markaðsstyrks.

3029. Skilyrði sem SE kann að setja fyrir samþykki samrunamála geta verið allt önnur eða mismunandi en þær kvaðir sem FST leggur á fjarskiptafyrirtæki á grundvelli markaðsgreininga, t.d. eru þær aðgangs- og jafnræðiskvaðir sem lagðar eru á Mílu á grundvelli fjarskiptalaga, útfærðar með ítarlegri hætti en sambærileg skilyrði sem sett eru af SE. Því til viðbótar er ákveðinn eðlismunur á því hvernig stofnanirnar tvær haga eftirliti sínu.

3030. Í ákvörðun SE í máli nr. 24/2023 var m.a. tekin afstaða til áhrifa breytinga á markaði eftir að sölu Mílu til Ardian og sátt við SE tæki gildi. Í ákvörðuninni segir að samþykki SE á kaupum Ardian á Mílu, á grundvelli skilyrða um breytingar á heildsölusamningi Símans og Mílu og nýrra skilyrða í starfi Mílu á innviðamarkaði, leyfi ekki sjálfkrafa þá ályktun að ekki sé ástæða til að verja samkeppni á þeim mörkuðum sem Síminn starfi á eftir söluna. Má ætla að slíkt hið sama eigi við um Mílu en í ákvörðuninni er einnig komist að þeirri niðurstöðu að áframhaldandi rík hagsmunatengsl séu á milli félagana sem hefur eðli málsins samkvæmt áhrif á þá markaði sem fyrirtækin starfa á. Er því ekki hægt að fullyrða að samkeppnisvandamálum sem leiddu af samrunanum hafi verið að fullu eytt með sáttinni á þeim mörkuðum sem hér um ræðir.

3031. Þá er mikilvægt að horfa til þess að framangreind sátt SE og Mílu getur tekið breytingum eða að hún verði felld niður, enda er kveðið á um slíka endurskoðunarheimild í 11. gr. hennar. Þar segir m.a. að að fengnu erindi Mílu skuli SE taka rökstudda afstöðu til þess hvort nauðsynlegt sé að viðhalda hvaða skilyrði sem er í sáttinni. Skal SE þá taka ákvörðun vegna erindisins innan 115 virkra daga frá því að það berst. Taki SE ekki ákvörðun innan þess frests telst erindið samþykkt og viðkomandi skilyrði úr gildi fallið. Við mat á erindi skal taka afstöðu til þess hvort verulegar breytingar hafi orðið á viðkomandi fjarskiptamörkuðum hér á landi, t.d. vegna aðgerða eða ákvarðana FST. Míla hefur sterklega gefið í skyn að undanförunu að félagið telji sáttina ósanngjarna og að félagið hyggist freista þess að fá henni breytt eða fellda niður. Ekki er að mati FST hægt að útiloka slíkt og því er nauðsynlegt að FST leggi slíkar kvaðir á Mílu, eins og aðra aðila sem teljast vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum, á þeim svæðum þar sem slík staða er uppi. Kvaðir FST geta svo leitt til þess að skilyrði sáttarinnar verði breytt eða felld niður, t.d. á tilteknum landsvæðum.

3032. Má því segja að framangreind sátt Mílu við SE taki ekki á öllum þeim þáttum sem kvaðir af hálfu FST gera og er að mati FST nauðsynlegt að kvaðir skv. fjarskiptalögum hvíli á Mílu á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk samhliða framangreindri sátt Mílu við SE. Auk mismunandi inntaks þeirra kvaða sem FST hyggst leggja

á annars vegar og skilyrða skv. sáttinni hins vegar, er framkvæmd þeirra og eftirlit með allt öðrum hætti. Í kvöðum settum af FST felst t.d. mun meira viðvarandi eftirlit, FST getur brugðist hraðar við en SE, sem þarf að forgangsraða verkefnum sínum, sem og fyrirfram samþykki FST varðandi hinar ýmsu kvaðir.

3033. Míla veitir fyrst og fremst bitastraumsaðgang um kopar- og ljósleiðaraheimtaugar eigin fyrirtækis, en veitir slíka þjónustu þó um ljósleiðaranet ýmissa annarra netrekenda eins og t.d. Tengis á Norðurlandi og minni staðbundinna neta. Bitastrumseiningu Mílu er ekki heimilt að mismuna á nokkurn hátt eftir undirliggjandi neti að því er varðar verð og önnur möguleg gjöld, afgreiðslu verkbeiðna varðandi tengingu eða frágang búnaðar. Þannig skal bitastrumseining Mílu afgreiða beiðnir um tengingar og frágang tenginga um ljósleiðaranet óskyldra aðila með sama hætti og gagnvart eigin heimtaugum. Kostnaður, afgreiðslufrestir, flækjustig og ónæði gagnvart þjónustuveitendum og/eða endanotendum skal vera það sama. Mílu er óheimilt að líta svo á að heimtaugar Mílu séu sjálfkrafa val um undirliggjandi heimtaug þegar beiðni um tengingu kemur frá sölufulltrúum annarra netrekenda eða þjónustuveitandi eða endanotandi óskar eftir að heimtaug óskylds aðila verði undirliggjandi net.

11.3.3.2 Aðfangajafnræði

3034. FST gerir þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er ótengdum aðilum verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Míla veitir forgangskaupendum eða aðilum sem hafa sterk viðskiptatengsl við félagið. FST hyggst viðhalda á Mílu svokallaðri aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI). FST telur þessa kvöð gagnast betur við að tryggja algjört jafnræði heldur en svokölluð afurðajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output – EoO) og auk þess hefur þessi kvöð gilt gagnvart Mílu síðan 2014 og ætti því ekki að vera óþarflega íþyngjandi að vinna áfram eftir henni.

3035. Með aðfangajafnræðiskvöð er átt við að Míla sé skuldbundin til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/afgreiðslukerfi, sömu tímamörk, og birta sömu upplýsingar um þjónustuna (m.a. uppbyggingar- og útbreiðsluupplýsingar) til allra viðskiptavina. Þannig fá allir viðskiptavinir aðgang að sömu upplýsingum, sama afgreiðslu- og pantanakerfi og fá afgreiðslu innan sömu tímamarka. Sama gildir um bilanatilkygningar og úrlausn þeirra sem og annan aðgang starfsfólks viðskiptavina að upplýsingakerfum Mílu sem nýtt eru til þjónustu við endanotendur.

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

3036. Upplýsingar um bitastraumsaðgang og þjónustu tengda aðganginum skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum. FST telur sérlega mikilvægt að Míla eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli viðskiptavina varðandi nýjungar á markaði. Þar sem tengdir smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa allir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja, endurbætta og ódýrari smásöluþjónustu (t.d. meiri afköst á internetaðgangi) á sama tíma og forgangskaupendur eða aðilar sem eiga í sterkum viðskiptatengslum við Mílu. FST hyggst því viðhalda þeirri kvöð á Mílu að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun neta og miðlægrar aðgangsjónustu Mílu (og tengdrar þjónustu og aðrar nýjungar sem máli skipta) með sama fyrirvara. Skal sá fyrirvari ekki undir neinum kringumstæðum vera skemmri en 3 mánuðir.

3037. Upplýsingarnar skulu m.a. hafa að geyma fyrirhuguð verð, skilmála, tæknilegar lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði. Slíkar upplýsingar eru sérlega mikilvægar varðandi tæknilega þróun eða uppfærslu bitastraumskerfa sem og varðandi útbreiðslu bitastraums um ljósleiðaraheimtaugar. Míla skal veita öllum aðilum færi á að hafa áhrif á þróun nýrrar heildsöluvöru og fyrirhuguð tengiskil. Míla má ekki hafna því að þróa nýja þjónustu að beiðni aðila einungis vegna þess að forgangskaupandi eða aðili sem hefur sterk viðskiptaleg tengsl við félagið hafi ekki óskað eftir slíkri þjónustu. Slík beiðni aðila skal þó vera sanngjörn og eðlileg.

3038. Míla skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um bitastraumsaðgang eða tengda þjónustu verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Mílu er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

11.3.3.4 Gæðaviðmiðunarsamningar og gæðatrygging

3039. FST gerir kröfu um að Míla geri þjónustusamninga við alla kaupendur bitastraumsaðgangs þar sem m.a. skal kveðið á um gæði þjónustu og atriði sem varða jafnræði og talin eru upp í þeim kvöðum sem FST leggur á Mílu á viðkomandi markaði á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Hér er um að ræða gæðaviðmiðunarsamninga (e. Service Level Agreement – SLA's). Slíkir samningar skulu ná yfir hina ýmsu þjónustubætti er snúa að miðlægum aðgangi, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða. Ennfremur skulu þeir kveða á um skilvirka og hagkvæma ferla varðandi þjónustuflutning í heildsölu, þ.e. þegar viðsemjandi Mílu ákveður að færa sig úr einni þjónustu í aðra hjá Mílu. Aðilar geta leitað til FST við gerð slíkra samninga og getur FST skorið úr um álitamál í tengslum við gerð þeirra. Gæðaviðmiðunarsamningar geta verið mismunandi á milli aðila, allt eftir óskum viðsemjenda Mílu. Míla skal þó gæta að jafnræðiskvöðinni við gerð slíkra samninga.

3040. Auk skyldu til gerðar gæðaviðmiðunarsamninga viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLG's). Skal gæðatryggingin ná til allra nauðsynlegra þjónustubátta er snúa að bitastraumsaðgangi, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða. Slík gæðatrygging skal m.a. kveða á um tilteknar sektir sem Míla þarf að greiða viðsemjendum sínum ef brotið er gegn gæðatryggingunni. Er þá kveðið á um það að tiltekin fjárhæð sé greidd fyrir hvern dag sem t.d. afhending eða viðgerð fer umfram þann tíma sem gæðatrygging kveður á um. Slík sektarákvæði skulu vera hlutlæg, einföld og afdráttarlaus þannig að aðilar eiga ekki að þurfa að leita til FST eða dómstóla varðandi túlkun þeirra. Míla skal tryggja að áhugasöm fjarskiptafyrirtæki verði upplýst um efni gæðatryggingarinnar.

3041. Varðandi rökstuðning fyrir nauðsyn á því að umrædd kvöð gildi áfram á Mílu, en nú aðeins í tilteknum sveitarfélögum, vísast til umfjöllunar í kafla 8.2.1 hér að framan, en sömu sjónarmið gilda að mati FST um kvöð þessa á mörkuðum 3a og 3b.

11.3.3.5 Mæling lykil frammistöðupátta (KPI's) og birting niðurstaðna

3042. Til að tryggja að Míla fari að jafnræðiskvöð þeirri sem hér er fyrirhugað að viðhalda á félaginu um gerð gæðaviðmiðunarsamninga viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að safna saman og birta reglulega ákveðna lykil frammistöðupætti (e. Key Performance Indicators – KPI's). Fjallað er um nauðsyn þess að birta slíkar upplýsingar í skjali BEREC um viðeigandi kvaðir á viðkomandi markaði frá desember 2012⁴⁷⁸ og riti ERG um kvaðir.⁴⁷⁹ Þeir lykil þættir sem nefndir eru í þessu tilviki eru afgreiðsla pantana, afhending þjónustu, þjónustuaðgengi, þjónustuflutningur og bilanþjónusta. Með þessu geta viðsemjendur Mílu borið þá þjónustu sem þeir fá saman við þá þjónustu sem annars vegar fyrirtæki tengd Mílu fá og hins vegar við meðaltal geirans. Þannig eiga viðsemjendur Mílu að geta áttáð sig á því hvort verið sé að mismuna þeim. Birting niðurstaðna á mælingum lykil frammistöðupátta mun, eins og að ofan greinir, hjálpa til við að varpa ljósi á það hvort að jafnræðiskvöð er virt, sérstaklega með tilliti til þeirra þátta sem ekki eru tengdir verðlagi, og hvort Míla hafi uppfyllt skyldu sína til að gera fullnægjandi gæðaviðmiðunarsamninga við viðsemjendur sína.

3043. Að lágmarki skal Míla birta eftirfarandi lykil frammistöðupætti sem hluta af lykil frammistöðumati.

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

⁴⁷⁸ BEREC common position on best practice in remedies on the market for wholesale broadband access (including bitstream access) imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market, BoR (12) 128.

⁴⁷⁹ Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework

3044. FST skal hafa eftirlit með því að Míla safni saman og birti reglulega framangreinda lykil frammistöðupætti. FST telur að birting lykil frammistöðupátta sé viðeigandi sem leið til að fylgjast með að jafnræðiskvöðinni og skyldu Mílu til að gera gæðaviðmiðunarsamninga sé fylgt eftir. Af þeirri ástæðu, og á grunni lágmarksviðmiða í skýrslum BEREC, hyggst FST viðhalda þeim kvöðum Mílu að taka saman og birta á heimasíðu félagsins tölur yfir lykil frammistöðupætti mánaðarlega.

3045. FST gerir sér grein fyrir því að viðkomandi kvöð um söfnun gagna getur verið íþyngjandi fyrir Mílu. Hinsvegar telur FST að mæling þessara þátta sé mikilvæg fyrir markaðinn og sé jafnframt Mílu nauðsynleg vegna eigin rekstrar. Birting framangreindra upplýsinga er mikilvæg fyrir samkeppni á viðkomandi markaði og stuðlar að því að krafa um jafnræði sé virt og að allir aðilar geti treyst því að svo sé. Auk þess gildir þessi kvöð nú þegar á Mílu og hefur gert um árábil. Nú gildir hún hins vegar aðeins á þeim svæðum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk.

3046. Varðandi rökstuðning fyrir nauðsyn á því að umrædd kvöð gildi áfram á Mílu, en nú aðeins í tilteknum sveitarfélögum, vísast til umfjöllunar í kafla 8.2.1 hér að framan, en sömu sjónarmið gilda að mati FST um kvöð þessa á mörkuðum 3a og 3b.

11.3.3.6 Heildsöluvöndlar, jafnræði og verðaðgreining hluta vönduls

3047. Í kafla 7.5.3.3 er fjallað um samkeppnisvandamál á markaði 3b sem rekja má til yfirfærslu markaðsstyrks, breiddarhagkvæmni og heildsöluvöndla. Í ljósi þess sem þar kemur fram telur FST nauðsynlegt að mæla fyrir um jafnræði milli aðgangслейða 1 til 4 þegar kemur að vöndlun þeirrar þjónustu sem mynda hverja aðgangслейð.

3048. Þar sem Aðgangслейð 4 er vöndull heildsöluþjónustu sem felst í Aðgangслейð 3 með internetaðgangi að útlandagátt meðtalinni telur FST því nauðsynlegt að kveða á um að verðlagning og skilmálar aðfanga aðgangслейðar 4, sem saman mynda vöndulinn, séu einnig fáanlegir sem stakar vörur, á þeim kjörum sem gera aðgangsbeiðendum kleift að líkja eftir vöndli Mílu með því að kaupa sundurgreinda og afmarkaða heildsöluþjónustu og nota með eigin fjarskiptaþjónustu með samkeppnishæfum hætti.

11.3.3.7 Niðurstaða varðandi jafnræðiskvöð á Mílu á markaði 3b

3049. Sú kvöð var lögð á Mílu í kafla 11.3.2. að veita bitastraumsaðgang af fjórum mismunandi gerðum, aðgangслейðir 1 til 4. FST telur að jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður bitastraumsaðgangur á sama verði, gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk samt sem áður reynt að mismuna á öðrum forsendum. Að mati FST er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamáli sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs.

3050. FST viðheldur því þeirri kvöð á Mílu að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa bitastraumsaðgang um fastlínu, hvort sem um er að ræða kopar- eða ljósleiðaranet á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála (þ.m.t. verða) og gilda fyrir tengda aðila eða samstarfsaðila Mílu.

3051. Litið er til þess að Míla veitir fyrst og fremst bitastraumsaðgang um kopar- og ljósleiðaraheimtaugar eigin fyrirtækis, en veitir slíka þjónustu þó um ljósleiðaranet ýmissa annarra netrekenda eins og t.d. Tengis á Norðurlandi og minni staðbundinna neta. Leggur FST því þá kvöð á bitastraumseiningu Mílu að ekki sé heimilt að mismuna á nokkurn hátt eftir undirliggjandi neti að því er varðar verð og önnur möguleg gjöld, afgreiðslu verkbeiðna varðandi tengingu eða frágang búnaðar. Í því felst að bitastraumseining félagsins skuli afgreiða beiðnir um tengingar og frágang tenginga um ljósleiðaranet óskyldra aðila með sama hætti og gagnvart eigin heimtaugum. Kostnaður, afgreiðslufrestir, flækjustig og ónæði gagnvart þjónustuveitendum og/eða endanotendum skal vera það sama. Mílu er óheimilt að líta svo á að heimtaugar Mílu séu sjálfkrafa val um undirliggjandi heimtaug þegar beiðni um tengingu kemur frá sölufulltrúum annarra netrekenda eða þjónustuveitandi eða endanotandi óskar eftir að heimtaug óskylds aðila verði undirliggjandi net.

3052. Þá viðheldur FST á Mílu svokallaðri aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI). FST telur þessa kvöð gagnast betur við að tryggja algjört jafnræði heldur en svokölluð afurðajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output – EoO) og auk þess hefur þessi kvöð gilt gagnvart Mílu síðan 2014 og ætti því ekki að vera óþarflega íþyngjandi að vinna áfram eftir henni.

3053. FST viðheldur auk þess þeirri kvöð á Mílu að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun neta og miðlægrar aðgangsjafnræðiskvöð Mílu (og tengdrar þjónustu og aðrar nýjungar sem máli skipta) með sama fyrirvara. Skal sá fyrirvari ekki vera skemmri en 3 mánuðir. Upplýsingarnar skulu m.a. hafa að geyma fyrirhuguð verð, skilmála, tæknilegar lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði. Slíkar upplýsingar eru sérlega mikilvægar varðandi tæknilega þróun eða uppfærslu bitastraumskerfa sem og varðandi útbreiðslu bitastraums um ljósleiðaraheimtaugar.

3054. Míla skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um bitastraumsaðgang eða tengda þjónustu verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Mílu er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

3055. FST gerir kröfu um að Míla geri gæðaviðmiðunarsamninga við alla kaupendur bitastraumsaðgangs þar sem m.a. skal kveðið á um gæði þjónustu og atriði sem varða jafnræði. Samningar skulu ná yfir hina ýmsu þjónustubætti er snúa að miðlægum aðgangi, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða.

3056. Auk skyldu til gerðar gæðaviðmiðunarsamninga viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLG's). Skal gæðatryggingin ná til allra nauðsynlegra þjónustubátta er snúa að bitastraumsaðgangi, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða.

3057. Til að tryggja að Míla fari að jafnræðiskvöð þeirri sem hér er þeirri kvöð viðhaldið á félaginu um gerð gæðaviðmiðunarsamninga þannig skal Míla að safna saman og birta reglulega ákveðna lykil frammistöðubætti (e. Key Performance Indicators – KPI's). FST hefur eftirlit með því að Míla safni saman og birti reglulega framangreinda lykil frammistöðubætti.

3058. Söfnun gagna getur verið íþyngjandi fyrir Mílu, aftur á móti telur FST að mæling þessara þátta sé mikilvæg fyrir markaðinn og sé jafnframt Mílu nauðsynleg vegna eigin rekstrar. Birting framangreindra upplýsinga er mikilvæg fyrir samkeppni á viðkomandi markaði og stuðlar að því að krafa um jafnræði sé virt og að allir aðilar geti treyst því að svo sé. Auk þess gildir þessi kvöð nú þegar á Mílu og hefur gert um árabil. Nú gildir hún hins vegar aðeins á þeim svæðum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk.

3059. FST telur nauðsynlegt að mæla fyrir um jafnræði milli aðgangssleiða 1 til 4 þegar kemur að vöndlun þeirrar þjónustu sem mynda hverja aðgangssleið. Þar sem Aðgangssleið 4 er vöndull heildsöluþjónustu sem felst í Aðgangssleið 3 með internetaðgangi að útlandagátt meðtalinni telur FST því nauðsynlegt að kveða á um að verðlagning og skilmálar aðfanga aðgangssleiðar 4, sem saman mynda vöndulinn, séu einnig fáanlegir sem stakar vörur, á þeim kjörum sem gera aðgangsbeiðendum kleift að líkja eftir vöndli Mílu með því að kaupa sundurgreinda og afmarkaða heildsöluþjónustu og nota með eigin fjarskiptaþjónustu með samkeppnishæfum hætti.

11.3.4 Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu

3060. Fram hefur komið í greiningu FST að á þeim svæðum þar sem Míla er talin markaðsráðandi á markaði 3b er markaðshlutdeild Mílu mikil og hefur lítið eða ekkert gefið eftir undanfarin misseri. Í flestum sveitarfélögum sem Míla telst markaðsráðandi á markaði 3b er Míla eini bitastraumsveitandinn í sveitarfélaginu. Til staðar er hvati hjá fyrirtæki í svo sterkri stöðu að viðhalda of háum verðum. Því hefur FST ákveðið að leggja kvöð á Mílu um réttláta og sanngjarna verðlagningu á þeim vörum sem tilheyra markaði 3b í samræmi við kvaðir á Mílu um að veita aðgang.

3061. Ekki er tilgreind nánari útfærsla í fjarskiptalögunum eða í greinargerðinni með lögunum á því hvernig eftirlitsstjórnvöld skuli ákvarða hvort verðskrá teljist réttlát og sanngjörn. Ekki er heldur að finna nánari útfærslu á þessari kvöð í Kóðanum. FST vísar í nánari umfjöllun í kafla 8.3.4.3 hér að ofan.

3062. Að mati FST felur kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu ekki í sér að FST þurfi að samþykka verðskrá Mílu áður en hún tekur gildi.

3063. Því mun Mílu verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn. Þá mun FST ekki grípa inn í verðlagningu Mílu nema til komi málefnaleg kvörtun frá markaðsaðila eða af eigin frumkvæði ef sérstakar ástæður þykja réttlæta það. Ef FST kemst að þeirri niðurstöðu að verðlagningin geti ekki talist réttlát og sanngjörn mun FST ákvarða verð fyrir umrædda þjónustu sem mun þá gilda hvað umrædda vöru varðar.

3064. Við ákvörðun á því hvort að verð Mílu séu réttlát og sanngjörn mun FST horfa til sjónarmiða fjarskiptalaganna og meginregla samkeppnisréttar. FST getur m.a. horft til eftirfarandi þátta við ákvörðun á því hvort að verð teljist réttlátt og sanngjarnt:

3065. Hvort verð fyrir þjónustuna hafi tekið óeðlilegum breytingum með hliðsjón af almennri verðþróun og jafnræðis sé gætt.

3066. Hvort verðið sé í samræmi við verðsamanburð við sambærileg markaðssvæði hér á landi þar sem meiri samkeppnisþrýstingur er til staðar. Horft verður til meðaltals mánaðarverða fyrir aðgang að heimtaugum á þeim svæðum sem teljast sambærileg en stofnuninni er einnig heimilt að taka tillit til stofngjalda ef þau eru misjöfn.

3067. Hvort að verðið sé í samræmi við kostnað af því að veita þjónustuna á viðkomandi landfræðilegum markaði á hagkvæman hátt, ásamt hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu.

3068. Hins vegar mun FST meta hverja kvörtun fyrir sig og þær aðstæður sem ríkja á viðkomandi markaði. FST telur eðlilegt að horft verði fyrst til þátta nr. 1 og 2, áður en ákveðið er að fara í ítarlega og tímafreka greiningu á kostnaði viðkomandi þjónustu. FST getur ákvarðað að hámarksverð skulu vera í samræmi við verðsamanburð eða takmarkist við hækkun vísitölu á meðan slík kostnaðargreining er framkvæmd.

3069. Eins og kemur fram hér að ofan er það tilgreint í fjarskiptalögunum að sönnunarbyrðin fyrir því að gjöld byggjast á raunverulegum kostnaði hvíli á hlutaðeigandi fyrirtæki. Þá getur FST jafnframt krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. FST telur eðlilegt að ef Míla heldur því fram að verð sem byggist á verðsamanburði eða er ákvarðað út frá vísitöluhækkun sé lægri en kostnaður fyrirtækisins á viðkomandi markaði þá sé það í höndum Mílu að sanna að svo sé, byggt á gögnum úr bókhaldi fyrirtækisins. Míla skal þá leggja fram kostnaðargreiningu í samræmi við kröfur FST. FST getur farið fram á að upplýsingar úr bókhaldi Mílu séu aðgreindar eftir sveitarfélagi og því ber fyrirtækinu að halda slíkt bókhald.

3070. Til þess að FST geti fylgt eftir kvöðinni um réttláta og sanngjarna verðskrá skal Míla tilkynna FST um allar verðskrárbreytingar sem falla undir þá kvöð.

12 Álagning kvaða á Ljósleiðarann á markaði 3b

12.1 Almenn um útnefningu fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum

3071. Í eftirfarandi sveitarfélagi telur FST að Ljósleiðarinn sé með umtalsverðan markaðsstyrk:

- Sveitarfélagið Ölfus

3072. Í ofangreindu sveitarfélagi hafa gilt kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi markaði í fyrri greiningum. Þær kvaðir sem gilt hafa á Mílu eru nú felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

12.2 Mat á nauðsyn og rökstuðningur fyrir álagningu kvaða á Ljósleiðarann í sveitarfélaginu Ölfusi á markaði 3a

3073. Varðandi almenna umfjöllun um kvaðir og álagningar þeirra vísast til kafla 10.2 um mat og rökstuðning fyrir álagningu kvaða á Ljósleiðarann á markaði 3a og vísast til þess. Óþarft er að endurtaka þann texta hér en sömu sjónarmið gilda varðandi álagningu kvaða á markaði 3a og 3b.

3074. Það er því að ýmsu að gæta við mótun og útfærslu kvaða. Kvaðir þurfa allt í senn að vera nauðsynlegar, réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls, sniðnar til að leysa það, í samræmi við markmið þau sem þeim er ætlað að ná fram (þ.e. að efla samkeppni, stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og skapa neytendum ávinning), stuðla að fjárfestingum í háhraðanetum og vera í samræmi við meðalhóf. Við mat á meðalhófi getur þurft að meta hagkvæmni viðkomandi kvaðar út frá kostnaði við hana og ávinning. Við allt þetta mat er rétt að freista þess að meta hvað líklegt er að gerist ef viðkomandi kvöð (eða þær allar saman) eru ekki lagðar á.

3075. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja þær kvaðir á Ljósleiðarann sem útfærðar eru í kafla 12.3 og viðkomandi undirköflum þess kafla hér síðar. Eins og áður greinir ber FST að velja þá aðferð sem veldur minnstri röskun til þess að fást við auðkennd vandamál, sbr. 2. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga. Að mati FST eru kvaðirnar sem lagðar eru á Ljósleiðarann til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 70/2022 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti og ennfremur að stuðla að frekari útbreiðslu ljósleiðaraneta hér á landi, auk þess að skapa ávinning fyrir neytendur. Í kafla 7.5.2 og 7.5.3 hér að framan hefur fjölmörgum mögulegum og yfirstandandi samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og 3b verið lýst. Til þess að fást við þau vandamál sem þar eru auðkennd skal FST leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga eins og við á.

3076. Ákvæði 47. gr. kveður á um aðgang að mannvirkjum, ákvæði 48. gr. um aðgang að netum og þjónustu, ákvæði 49. gr. um gagnsæi, ákvæði 50. gr. um jafnræði, ákvæði 51. gr. um bókhaldslegan aðskilnað, ákvæði 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá, ákvæði um 55. gr. um ný afkastamikil háhraðanet og ákvæði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki. Í 2. mgr. 59. gr. segir

svo að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrði 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt geti stofnunin aðeins lagt á slíkt fyrirtæki aðgangskvöð skv. 48. gr. laganna og jafnræðiskvöð skv. 50. gr. laganna og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

3077. Í þessum kafla verður rökstutt hvers vegna FST telur nauðsynlegt að leggja hinar ýmsu kvaðir á Ljósleiðarann í umræddu sveitarfélagi og að þær séu í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í ofangreindri 4. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar. Nánari rökstuðning og umfjöllun er svo að finna í viðkomandi undirköflum kafla 12.3.

3078. Við skoðun FST á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum og snúa að Ljósleiðaranum í því sveitarfélagi sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Þá telur FST að kvaðirnar séu í samræmi við meðalhóf.

3079. Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamál sem geta komið upp og sterkar stöðu Ljósleiðarans á viðkomandi markaði, í því sveitarfélagi sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um réttláta og sanngjarna verðskrá. FST mun hins vegar ekki leggja á Ljósleiðarann kvaðir um gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað, færslu kostnaðarbókhalds eða kvöð um kostnaðargreind verð, en einnig mun jafnræðiskvöðin vera nokkuð einfaldari en í tilviki Mílu og t.d. ekki lagðar á kvaðir um gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatryggingar og birtingu lykil frammistöðupátta (KPI's). , sbr. rökstuðning þar að lútandi sem fram kemur í kafla 10.2 er varðar sömu kvöð á markaði 3a og hér í næstu málsgrein. Þess ber að geta að þrátt fyrir að Ljósleiðarinn teljist ekki uppfylla lagaskilyrði þess að teljast hreint heildsölufyrirtæki er ekki þar með sagt að FST leggi á allar þær kvaðir sem kveðið er á um í 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga.

3080. Líkt og áður kemur fram er að ýmsu að gæta við álagningu kvaða t.d. að kvaðir séu í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta, standa vörð um hagsmuni neytenda og stuðla að uppbyggingu innri markaðar á EES-svæðinu. FST bendir á að Ljósleiðarinn hefur umtalsverðan markaðsstyrk í einungis einu sveitarfélagi og telur FST það ekki í samræmi við meðalhóf að leggja á kvöð um gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatryggingar og lykil frammistöðupátta í aðeins einu sveitarfélagi. Þá ber einnig að nefna að Ljósleiðarinn er ekki fyrrum lóðrétt samþætt fyrirtæki, né hafa tengsl Ljósleiðarans við önnur fyrirtæki á smásölumarkaði verið metin svo sterk að greina megí einkenni lóðréttar samþættingar en framangreindar kvaðir miða almennt að því að tryggja að einu fjarskiptafyrirtæki sé ekki hyglt umfram annað. Auk þess er samkeppnisstaðan í þessu sveitarfélagi ekki eins slæm og almennt gerist og gengur í þeim sveitarfélögum sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk í.

3081. Varðandi aðgangskvöðina þá leggur FST á Ljósleiðarann kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang. Aðgangurinn sem hér um ræðir er aðgangur að bitastraumi sem fer um ljósleiðaraheimtaugar.

3082. Auk skyldu til að veita sérstakan aðgang í formi bitastraumsaðgangs er lögð skylda á Ljósleiðarann, með vísan til g., j. og h. liða 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, um að veita á

heildsölukjörum hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu sem nauðsynleg er til þess að bitastraumsaðgangur komi að fullum notum og þjóni þeim tilgangi sem til er ætlast, þar með talið samböndum frá tengipunktum Ljósleiðarans til tengipunkta heildsölukaupenda og búnaðar þeim tengdum. Vísast til nánari umfjöllunar í kafla 12.3.2 hér að neðan.

3083. Aðgangur að rörum og lagnaleiðum heyrir undir markað 3a, en aðstöðuleiga bæði undir markað 3a og 3b. Varðandi mat á nauðsyn og rökstuðning fyrir álagningu kvaðar um aðgang að aðstöðuleigu hjá Ljósleiðaranum á markaði 3b, vísast til kafla 10.3.3.1 hér að framan, þar sem sambærileg sjónarmið gilda hvað þetta varðar á báðum mörkuðum.

3084. Auk ofangreindrar kvaðar um aðgang að aðstöðuleigu telur FST nauðsynlegt að leggja aðgangskvöð á Ljósleiðarann á umræddu svæði hvað varðar miðlægan aðgang (bitastraum) að ljósleiðaraheimtaugum, ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Varðandi nánari rökstuðning vísast til kafla 10.3.3.2. Telur FST aðgangskvaðir þessar auk þess vera réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Telur FST kvaðirnar sérstaklega nauðsynlegar til að tryggja þjónustusamkeppni meðal smásala á umræddu svæði, þar sem Ljósleiðarinn er stærsti netrekandinn á viðkomandi svæði. Þá telur FST að kvaðirnar komi ekki í veg fyrir fjárfestingar í háhraðanetum á viðkomandi svæði, en komist öflugri innviðasamkeppni á með tímanum væri unnt að fella slíkar aðgangskvaðir niður.

3085. Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á fráliggjandi mörkuðum á þessu svæði þar sem Ljósleiðarinn hefur verið metinn í markaðsráðandi stöðu nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi Ljósleiðarans hvað varðar aðgang þar, neytendum til heilla.

3086. Kvöð um aðgang á heildsölustigi á viðkomandi heildsölumörkuðum er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum, svo sem á breiðbandsmarkaði (internet), talsímamarkaði (VoIP) og fyrir sjónvarpsdreifingu (IPTV). Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Aðgangshindranir gera keppinautum og viðskiptavinum Ljósleiðarans erfitt fyrir að byggja upp umfangsmikil heimtauganet, eða að stækka þau sem fyrir eru frekar, og því er það nauðsynleg forsenda virkrar samkeppni á fráliggjandi mörkuðum að þeir geti fengið aðgang að bitastraumskerfum Ljósleiðarans á þessu svæði.

3087. FST telur kvöð um aðgang vera óveruleg byrði á Ljósleiðarann en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum. Það er í raun nauðsynlegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að fá aðgang að bitastraumskerfi Ljósleiðarans til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu á umræddu svæði. Kvöðin á fyrst og fremst að tryggja að Ljósleiðarinn mismuni ekki við gerð bitastraumssamninga og tefji ekki innkomu nýrra fyrirtækja með því að draga samningaviðræður á langinn. Það getur ekki talist íþyngjandi að afgreiða alla viðsemjendur um bitastraumsaðgang á viðunandi hátt. Með tengingu við bitastraumskerfi Ljósleiðarann fá fyrirtækin betri nýtingu á þeim fjarskiptabúnaði sem þau hafa fjárfest í.

3088. Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Ljósleiðarann á umræddu svæði þar sem Ljósleiðarinn hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þarna er um að ræða aðfangajafnræðiskvöð (Eol), kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum, áhrif á þróun vöruframboðs og jafn afgreiðslutími. Telur FST jafnræðiskvöðina auk þess vera réttlæt看lega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa það, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar er rökstutt hér að neðan og í kafla 12.3.3.

3089. Kvöð um jafnræði að því er varðar aðgang að bitastraumskerfi Ljósleiðarans í heildsölu, sem og tengdri aðstöðu, er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á viðkomandi markaði eða fráliggjandi mörkuðum geti keppt á jafnréttisgrundvelli sín á milli og gagnvart Ljósleiðaranum. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að netkerfum Ljósleiðarans fái sambærilega þjónustu og verð og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast hugsanlegri mismunun.

3090. FST álitur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi en telja má líklegt að félagið hagi starfsemi sinni í samræmi við hana í dag. Kvöðin á að leiða til þess að öll fyrirtæki sem leigja aðgang að bitastraumskerfum Ljósleiðarans fái sambærilega þjónustu og verði þannig til þess að leysa úr þeim mögulegu samkeppnisvandamálum sem lýst er í kafla 7.5.3 varðandi atriði eins afgreiðsluhraða, verð, gæði o.fl., sem geta veitt Ljósleiðaranum forskot í samkeppni á viðkomandi markaði og/eða eftir atvikum á aðliggjandi markaði 3a eða geta veitt tilteknum smásölufyrirtækjum, t.d. forgangskaupanda hjá Ljósleiðaranum, forskot á tengdum smásölumörkuðum.

3091. FST telur að ef jafnræðiskvöð þessi verði ekki til staðar gæti samkeppnisstaða á viðkomandi svæði versnað enn frekar á viðkomandi heildsölumarkaði og/eða á tengdum smásölumarkaði. Þá telur FST að ávinningur af þessari kvöð sé mun meiri en kostnaður eða tilstand Ljósleiðarans við að fara eftir henni. Ólíklegt er að Ljósleiðarinn þurfi að breyta miklu í afgreiðslu- eða pöntunarkerfum eða ferlum sínum til að uppfylla kvöðina.

3092. FST telur nauðsynlegt að leggja kvöð á Ljósleiðarann um eftirlit með gjaldskrá félagsins í formi réttlátrar og sanngjarnrar verðlagningar á bitastraumsleigu félagsins á umræddu svæði á viðkomandi markaði. Telur FST kvöðina auk þess vera réttlæt看lega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar verður rökstutt hér að neðan og í kafla 12.3.4. Varðandi meðalhófið má m.a. benda á að kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu er miklum mun vægari og kostnaðarminni fyrir Ljósleiðarann en kvöð um kostnaðargreind verð sem m.a. hafa hvílt á koparnetum Mílu um áraraðir með tilheyrandi kostnaðargreiningum.

3093. FST telur Ljósleiðarann hafa möguleika og hvata til þess að beita yfirverðlagningu⁴⁸⁰ á því svæði þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Það einkennir þetta svæði að samkeppnisþrýstingur er þar ekki nægur og smásalar og þar með

⁴⁸⁰ Yfirverðlagning mælir hversu mikið hærra verð er í samanburði við það verð sem hefði náðst í frjálssi samkeppni á milli viðkomandi fyrirtækja

neytendur hafa litla möguleika á að nýta sér sambærilega fjarskiptaþjónustu frá öðrum netrekendum, a.m.k. fastnetsrekendum. Telur FST því þörf á að leggja á væga kvöð um eftirlit með gjaldskrá Ljósleiðarans.

3094. Hvað kvöðina um réttláta og sanngjarna verðlagningu varðar er ljóst að um mun minna íþyngjandi kvöð er að ræða en kostnaðargreiningarkvöð. Þar sem staða Ljósleiðarans er afar sterk á umræddu svæði telur FST óvarlegt að kveða ekki á um réttláta og sanngjarna gjaldskrá Ljósleiðarans á svæðinu. Ofangreind kvöð ætti að tryggja að Ljósleiðarinn komist ekki upp með yfirverðlagningu á umræddu svæði, aðgangsbeyðendum og þar með neytendum til tjóns. Telur FST því nauðsynlegt og réttlætanlegt að beita slíkri kvöð. Varðandi slíka kvöð hefur Ljósleiðarinn mun meira frelsi til verðlagningar en ef á félaginu hvíldi kvöð um kostnaðargreind verð og ekki þarf fyrirfram samþykki FST til verðbreytinga. Óvíst er hvort að reyna muni á kvöðina, en það mun aðeins koma til ef kvörtun berst um yfirverðlagningu eða við sérstakar aðstæður að frumkvæði FST, t.d. ef verð hækka mikið eða þróast verulega umfram almenna verðþróun. Því þarf ekki endilega að koma til íhlutunar FST um að tekið sé mið af kostnaði af veitingu þjónustunnar þegar verðskrá er ákvörðuð, þar sem fremur yrði horft til almennrar verðþróunar og/eða verðsamanburðar ef til kasta FST kemur.

3095. FST telur að kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu á bitastraumsaðgang Ljósleiðarans á Ljósleiðaranetum á viðkomandi svæði þar sem félagið er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði muni ekki hamla áframhaldandi ljósleiðarauppbyggingu félagsins eða vilja til fjárfestinga á þessu svæði eða öðrum, eða uppsetningu bitastraumskerfa á slík Ljósleiðaranet. Eins og áður segir er kvöð þessi mun vægari en kvöð um kostnaðargreind verð. Sambærileg kvöð er lögð á Ljósleiðarann á markaði 3a, Mílu á markaði 3a og 3b og á Tengir á markaði 3a á þeim svæðum sem þessi félög hafa umtalsverðan markaðsstyrk.

3096. Þar sem kvöð þessi er ekki íþyngjandi fyrir Ljósleiðarann frá því sem nú er má ljóst vera að hagkvæmni hennar fyrir markaðsaðila er mikil og ávinningur af henni fyrir smásala og þar með neytendur er mikill, þar sem hún ætti að koma í veg fyrir möguleika til yfirverðlagningar á svæði þar sem ófullnægjandi samkeppni ríkir á viðkomandi markaði, sem og á aðliggjandi markaði 3a.

12.3 Álagning kvaða á Ljósleiðarann á markaði 3b

12.3.1 Almenn

3097. FST leggur að flestu leyti sömu eða sambærilegar kvaðir á Ljósleiðarann á ofangreindum landfræðilegum markaði og lagðar eru á Mílu þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Þó mun jafnræðiskvöðin vera nokkuð einfaldari en í tilviki Mílu og t.d. ekki lagðar á kvaðir um gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatryggingar og birtingu lykil frammistöðupátta (KPI's).

12.3.2 Kvöð um að veita aðgang

3098. Sterk staða Ljósleiðarans á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang á fastanetum í sveitarfélaginu Ölfus hefur í för með sér ákveðnar aðgangshindranir á viðkomandi markað á því svæði. Uppbygging á nýju bitastraumskerfi á viðkomandi svæði, eða stækkun á bitastraumskerfi keppinautarins Mílu á þessu svæði, felur í sér mikinn fjárfestingarkostnað og

er það mat FST að ekki verði auðveldlega ráðist í uppsetningu slíkra kerfa og uppbygging annarra kerfa miðist við ákveðin svæði í grennd við starfsstöð þjónustuaðila og síður í dreifbýlinu. Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á fráliggjandi mörkuðum á þeim svæðum þar sem bitastraumsveitandi hefur verið metinn í markaðsráðandi stöðu nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi slíks aðila hvað varðar aðgang þar. FST telur að hagur neytenda muni batna með auknum aðgangi þar sem það gefur fleiri fyrirtækjum kost á að veita internetþjónustu og aðra tengda smásöluþjónustu.

3099. FST hefur lagt mat á hvort skyldan um slíkan aðgang á Ljósleiðarann á umræddu svæði sé tæknilega og fjárhagslega raunhæf á viðkomandi markaði og einnig hvort það sé raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni, með hliðsjón af markaðsþróun og eðli þess aðgangs sem hér um ræðir. FST telur það í ljósi reynslunnar vel framkvæmanlegt fyrir Ljósleiðarann að veita þann aðgang sem tillaga er um, og forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu Ljósleiðarans á viðkomandi svæði. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á þjónustunni. FST hefur við álagningu kvaðanna tekið tillit til annarra kvaða sem hvíla á Ljósleiðaranum, þ.e. þeirra kvaðar sem fyrirhugað er að leggja á Ljósleiðarann vegna heildsölumarkaðar fyrir staðaraðgang(markaður 3a) á þessu svæði. Að mati FST dugar ekki að leggja aðeins á aðgangskvaðir á markaði 3a, þar sem of kostnaðarsamt er fyrir kaupendur aðgangs í heildsölu að koma sér upp sínu eigin bitastraumskerfi. Reynslan hefur sýnt á undanförunum árum að meiri ásókn er í miðlægan heildsöluaðgang heldur en staðaraðgang.

3100. FST leggur á Ljósleiðarann kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang, sbr. skilgreiningu á þjónustumarkaði 3b. Aðgangurinn sem hér um ræðir er aðgangur að bitastraumi sem að fer um ljósleiðaraheimtaugar, í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu, þ.m.t. internetþjónustu, VoIP talsímaþjónustu og IPTV sjónvarpsdreifingu.

3101. Í boði skal vera bitastraumsaðgangur með eftirfarandi gæðaskilgreiningum:

- Í fyrsta lagi aðgangur sem notar umtalsverða bandbreidd, en án nokkurra gæðaskilgreininga (best effort) fyrir almenna internetþjónustu.
- Í öðru lagi aðgangur sem notar litla bandbreidd en gerir miklar kröfur til gæða vegna talsímaþjónustu yfir IP (VoIP).
- Í þriðja lagi aðgangur sem notar mikla bandbreidd og gerir miklar kröfur til gæða vegna sjónvarpsdreifingar og myndleigu yfir IP (IPTV, VoD) þar sem m.a. er notuð margvarps (e. multicast) tækni og viðeigandi samskiptahættir.

3102. Þessar tegundir aðgangs sem hér eru nefndar eru fyrst og fremst leiðbeinandi en hvorki tæmandi né útiloka þær að aðrar gerðir verði í boði. FST telur að verðlagning hverrar aðgangsjónustu yfir bitastraum skuli fara eftir því bandvíddarálagi sem hún veldur og þeim gæðakröfum sem hún þarf að uppfylla.

3103. Til viðbótar hefðbundinni internetþjónustu má í þessu skyni nefna IPTV þjónustu sem m.a. notar samskiptahættina IGMPv2 vegna útsendinga sjónvarpsdagsskráa og RTSP vegna

áhorfs á myndefni eftir pöntun (VoD). Einnig skal Ljósleiðarinn verða við beiðnum um aðgang að bitastraumsþjónustu sem uppfylla eðlilegar og málefnalegar kröfur um annarskonar samskiptahætti, gæðastýringar og afkastatryggingar komi fram beiðni um slíkan aðgang sem uppfyllir þau skilyrði.

3104. Ljósleiðarinn skal veita þá sömu bitastraumsþjónustu og fyrirtækið hefur veitt til þessa sem eftir flutning með á neti að miðlægum tengipunktum annars fjarskiptafyrirtækis við síðarnefnda netið. Þessa aðgangssleið má meta sem mjög hliðstæða eða sams konar og Aðgangssleið 3 eins og hún er skilgreind.

3105. Við útfærslu þessarar aðgangssleiðar telur FST eðlilegt að tekið sé tillit til hagkvæmnissjónarmiða og Ljósleiðaranum verði ekki gert skylt að breyta viðskiptalíkani sínu og vöruframboði.

3106. Auk skyldu til að veita sérstakan aðgang í formi bitastraumsaðgangs er lögð skylda á Ljósleiðarann, með vísan til g., j. og h. liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, um að veita á heildsölukjörum hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu sem nauðsynleg er til þess að bitastraumsaðgangur komi að fullum notum og þjóni þeim tilgangi sem til er ætlast, þar með talið samböndum frá tengipunkti Ljósleiðarans til tengipunkta heildsölukaupenda og búnaðar þeim tengdum.

3107. Samkvæmt i. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði aðgang að rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði til þess að tryggja samkeppni í framboði þjónustu og má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk veiti aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Með vísan til þessara heimilda skyldar FST Ljósleiðarann til þess að veita aðgang að stoðkerfum og upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að bitastraumsaðgangur nýtist fyrir kaupandann. Slíkur aðgangur getur m.a. verið:

- a) Rekstrarstuðningur.
- b) Gagnagrunnur til að afla upplýsinga áður en pantað er.
- c) Afhending.
- d) Pantanir.
- e) Viðhald.
- f) Afgreiðsla bilana.
- g) Reikningagerð.

3108. Umsóknir um bitastraumsaðgang og tengda aðstöðu skal Ljósleiðarinn afgreiða eins fljótt og auðið er, enda séu þær sendar með rafrænum hætti. Ljósleiðaranum er óheimilt að veita fyrirtæki eða fyrirtækjum forgang í afgreiðslu á kostnað annarra fjarskiptafyrirtækja. Synjun á aðgangi skal vera send með rafrænum hætti og innihalda rökstuðning fyrir ákvörðuninni. Rökstuðningurinn verður að innihalda allar upplýsingar sem þarf til að hægt sé að leggja mat á réttmæti synjunarinnar. Umsækjendur um aðgang skulu hafa jafnan aðgang að afgreiðslukerfi Ljósleiðarans í þeim tilgangi að fylgjast með stöðu umsókna sinna og einnig til þess að fá upplýsingar um viðhald og viðgerðir heimtauga og um reikningagerð.

3109. Þær kvaðir sem hvíla á Ljósleiðaranum um aðgang að bitastraumskerfi félagsins á viðkomandi svæði skulu ekki falla niður þó Ljósleiðarinn breyti uppbyggingu kerfa sinna, nema

að samkomulag um feril yfirfærslunnar hafi verið náð og leigjandi aðgangssins sé þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð aðgangs í stað þess eldri þegar yfirfærslan á sér stað. Náist ekki slíkt samkomulag skal Ljósleiðarinn tilkynna markaðsaðilum allar þær breytingar á fyrirkomulagi bitastraumsaðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 2 ára fyrirvara. Víkja má frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki FST. Ef beiðni Ljósleiðarans um slíka undanþágu er talin eðlileg og málefnaleg mun FST efna til samráðs meðal hagsmunaaðila. Ef engar efnislegar athugasemdir koma fram og hagsmunaaðilar hafa aðgengi að staðgönguvörum og verða ekki fyrir óþarfa tjóni vegna flutnings milli kerfa mun FST samþykkja slíka undanþágu.

3110. Ef Ljósleiðarinn gerir breytingar á kerfum sínum er mikilvægt að;

- Sá tími þar sem kerfi liggur niðri sé sem minnstur fyrir þá heildsöluviðskiptavinum sem eru starfandi á viðkomandi hluta markaðarins.
- Sá kostnaður sem fylgir yfirfærslu sé ekki það mikill að hann virki sem aðgangshindrun á það að af yfirfærslunni verði.
- Samhæft ferli fyrir flutning allra aðila sé til staðar og að þar sé gætt jafnræðis milli allra aðila á markaði.
- Sá tími sem fer í yfirfærslu sé sem minnstur með tilliti til gerðar og stærðar beiðninnar.
- Til staðar sé þjónustusamningur og listi yfir lykil frammistöðuþætti til að tryggja hagkvæmni yfirfærsluferilsins, nema vísbendingar séu um að slíkt sé óþarfi eða svari ekki kostnaði.

3111. Sterk staða Ljósleiðarans á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang á fastanetum í sveitarfélaginu Ölfus hefur í för með sér ákveðnar aðgangshindranir á viðkomandi markað á því svæði. Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á fráliggjandi mörkuðum á þeim svæðum þar sem bitastraumsveitandi hefur verið metinn í markaðsráðandi stöðu nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi slíks aðila hvað varðar aðgang þar. FST telur að hagur neytenda muni batna með auknum aðgangi þar sem það gefur fleiri fyrirtækjum kost á að veita internetþjónustu og aðra tengda smásöluþjónustu.

3112. FST leggur á Ljósleiðarann kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang. Aðgangurinn sem hér um ræðir er aðgangur að bitastraumi sem að fer um ljósleiðaraheimtaugar, í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu, þ.m.t. internetþjónustu, VoIP talsímaþjónustu og IPTV sjónvarpsdreifingu.

3113. Til viðbótar hefðbundinni internetþjónustu má í þessu skyni nefna IPTV þjónustu sem m.a. notar samskiptahættina IGMPv2 vegna útsendinga sjónvarpsdagsskráa og RTSP vegna áhorfs á myndefni eftir pöntun (VoD). Einnig skal Ljósleiðarinn verða við beiðnum um aðgang að bitastraumsþjónustu sem uppfylla eðlilegar og málefnalegar kröfur um annarskonar samskiptahætti, gæðastýringar og afkastatryggingar komi fram beiðni um slíkan aðgang sem uppfyllir þau skilyrði.

3114. Ljósleiðarinn skal auk þess veita þá sömu bitastraumspjónustu og fyrirtækið hefur veitt til þessa sem eftir flutning með á neti að miðlægum tengipunktum annars fjarskiptafyrirtækis við síðarnefnda netið. Þessa aðgangssleið má meta sem mjög hliðstæða eða sams konar og Aðgangssleið 3 eins og hún er skilgreind.

3115. Við útfærslu þessarar aðgangssleiðar telur FST eðlilegt að tekið sé tillit til hagkvæmnissjónarmiða og Ljósleiðaranum verði ekki gert skylt að breyta viðskiptalíkani sínu og vöruframboði.

3116. Lögð er sú skylda á Ljósleiðarann að afgreiða umsóknir um bitastraumsaðgang og tengda aðstöðu skal Ljósleiðarinn eins fljótt og auðið er, enda séu þær sendar með rafrænum hætti. Ljósleiðaranum er óheimilt að veita fyrirtæki eða fyrirtækjum forgang í afgreiðslu á kostnað annarra fjarskiptafyrirtækja. Synjun á aðgangi skal vera send með rafrænum hætti og innihalda rökstuðning fyrir ákvörðuninni.

3117. Þær kvaðir sem hvíla á Ljósleiðaranum um aðgang að bitastraumskerfi félagsins á viðkomandi svæði skulu ekki falla niður þó Ljósleiðarinn breyti uppbyggingu kerfa sinna, nema að samkomulag um feril yfirfærslunnar hafi verið náð og leigjandi aðgangsins sé þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð aðgangs í stað þess eldri þegar yfirfærslan á sér stað. Náist ekki slíkt samkomulag skal Ljósleiðarinn tilkynna markaðsaðilum allar þær breytingar á fyrirkomulagi bitastraumsaðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 2 ára fyrirvara. Víkja má frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki FST.

12.3.3 Kvöð um jafnræði

3118. Varðandi tilgang jafnræðiskvaðar og þörf til álagningar hennar á þeim svæðum þar sem Ljósleiðarinn telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk vísast til kafla 8.2.3.1 um jafnræðiskvöð sem lögð er á Mílu vegna markaðar 3a, en sömu sjónarmið eiga við vegna Ljósleiðarans á markaði 3b.

3119. Varðandi aðgang hvílir sú kvöð á Ljósleiðaranum að veita bitastraumsaðgang í miðlægum tengipunktum á höfuðborgarsvæðinu.

3120. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður bitastraumsaðgangur á sömu kjörum, gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynt að mismuna á öðrum forsendum og þannig hækkað kostnað þeirra eða hluta þeirra til að gera þeim erfitt fyrir og jafnvel bola hluta þeirra af markaði, og þannig t.d. hyglað forgangskaupanda. Slík hegðun gæti falist t.d. í ólíkum þjónustugæðum, ólíku þjónustuframboði, mismunandi afgreiðslutíma umsókna, ófullnægjandi upplýsingagjöf (m.a. um nýja þjónustu og/eða fyrirhugaða útbreiðslu neta), ósanngjörnum samningsskilmálum og kröfum um að keypt sé samtímis önnur ótengd þjónusta.

3121. Að mati FST er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismunun milli fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma heimtaugar, t.d. forgangskaupanda í hag. Ójafnræði getur einnig birst í mismunandi verðum og/eða skilyrðum

fyrir aðgangi að upplýsingakerfum og að aðilum sé veittur aðgangur að mismunandi gömlum og/eða öflugum kerfum.

3122. Þær upplýsingar sem Ljósleiðarinn öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. m.a. 42. gr. fjarskiptalaga.

3123. FST leggur þá kvöð á Ljósleiðarinn að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa bitastraumsaðgang um fastlínu á því svæði sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála.

3124. FST gerir þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er ótengdum aðilum verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Ljósleiðarinn veitir forgangskaupendum eða aðilum sem hafa sterk viðskiptatengsl við félagið. FST leggur því á Ljósleiðarann svokallaða aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI). FST telur þessa kvöð gagnast betur við að tryggja algjört jafnræði heldur en svokölluð afurðajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output – EoO). Ljósleiðarinn hefur aldrei haldið úti einhvers kyns innri ferlum fyrir smásöluarm, heldur eingöngu sinnt heildsölu og ætti því ekki að vera óþarflega íþyngjandi að vinna samkvæmt aðfangajafnræðiskvöð.

3125. Með aðfangajafnræðiskvöð er átt við að Ljósleiðarinn sé skuldbundin til að nota sömu verð, sömu afgreiðsluferla/afgreiðslukerfi, sömu tímamörk, og birta sömu upplýsingar um þjónustuna (m.a. uppbyggingar- og útbreiðsluupplýsingar) til allra viðskiptavina. Þannig fá allir viðskiptavinir aðgang að sömu upplýsingum, sama afgreiðslu- og pantanakerfi og fá afgreiðslu innan sömu tímamarka. Sama gildir um bilanatilkynningar og úrlausn þeirra sem og annan aðgang starfsfólks viðskiptavina að upplýsingakerfum Ljósleiðarans sem nýtt eru til þjónustu við endanotendur.

3126. Upplýsingar um bitastraumsaðgang og þjónustu tengda aðganginum skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum með sama hætti. FST telur sérlega mikilvægt að Ljósleiðarinn eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli viðskiptavina varðandi nýjungar á markaði. Þar sem tengdir smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa allir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja, endurbætta og ódýrari smásölupjónustu (t.d. meiri afköst á internetaðgangi) á sama tíma og forgangskaupendur eða aðilar sem eiga í sterkum viðskiptatengslum við Ljósleiðarann. FST leggur því þá kvöð á Ljósleiðarann að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun neta og miðlægrar aðgangspjónustu Ljósleiðarans (og tengdrar þjónustu og aðrar nýjungar sem máli skipta) með sama fyrirvara. Skal sá fyrirvari ekki undir neinum kringumstæðum vera skemmri en 3 mánuðir.

3127. Upplýsingarnar skulu m.a. hafa að geyma fyrirhugaða skilmála, tæknilegar lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði. Slíkar upplýsingar eru sérlega mikilvægar varðandi tæknilega þróun eða uppfærslu bitastraumskerfa sem og varðandi útbreiðslu bitastraums um ljósleiðaraheimtaugar. Ljósleiðarinn skal veita öllum aðilum færi á að hafa áhrif á þróun nýrrar heildsöluvöru og fyrirhuguð tengiskil. Ljósleiðarinn má ekki hafna því að þróa nýja þjónustu að beiðni aðila einungis vegna þess að

forgangskaupandi eða aðili sem hefur sterk viðskiptaleg tengsl við félagið hafi ekki óskað eftir slíkri þjónustu. Slík beiðni aðila skal þó vera sanngjörn og eðlileg.

3128. Ljósleiðarinn skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um bitastraumsaðgang eða tengda þjónustu verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Ljósleiðaranum er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

3129. Jafnræðiskvöðin er ekki eins ítarleg á Ljósleiðarann á þessum markaði, en FST leggur eins og áður segir ekki kvöð á Ljósleiðarann um SLA's, SLG's og KPI's, eins og á Mílu, með þeim rökstuðningi sem fram kemur í kafla 10.2 hér að framan.

12.3.4 Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu

3130. Fram hefur komið í greiningu FST að í Sveitarfélaginu Ölfusi þar sem Ljósleiðarinn er talinn markaðsráðandi er markaðshlutdeild Ljósleiðarans töluverð og hefur farið vaxandi jafnt og þétt. Þar eru líka aðstæður þannig að samhliða útbreiðsla fastaneta og tveggja ljósleiðaraneta er takmörkuð. Ljósleiðaraútbreiðsla Ljósleiðarans er töluvert mikið meiri en Mílu í sveitarfélaginu og það sem skiptir mestu máli þá nær útbreiðsla Ljósleiðarans til dreifbýlis og mjög ólíklegt er að þar verði byggt upp samhliða ljósleiðaranet. Þó að félagið sé heildsölufyrirtæki er samt til staðar hvati hjá fyrirtæki í svo sterkri stöðu til að viðhalda of háum verðum. Því hefur FST ákveðið að leggja kvöð á Ljósleiðarann um réttláta og sanngjarna verðlagningu á þeim vörum sem tilheyra markaði 3b í samræmi við kvaðir á Ljósleiðaranum um að veita aðgang.

3131. Ekki er tilgreind nánari útfærsla í fjarskiptalögunum eða í greinargerðinni með lögunum á því hvernig eftirlitsstjórnvöld skuli ákvarða hvort verðskrá teljist réttlát og sanngjörn. Ekki er heldur að finna nánari útfærslu á þessari kvöð í Kóðanum. FST vísar í nánari umfjöllun í kafla 8.3.4.3 hér að ofan.

3132. Að mati FST felur kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu ekki í sér að FST þurfi að samþykka verðskrá Ljósleiðarans áður en hún tekur gildi.

3133. Því mun Ljósleiðaranum verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn. Þá mun FST ekki grípa inn í verðlagningu Ljósleiðarans nema til komi málefnaleg kvörtun frá markaðsaðila eða af eigin frumkvæði ef sérstakar ástæður þykja réttlæta það. Ef FST kemst að þeirri niðurstöðu að verðlagningin geti ekki talist réttlát og sanngjörn mun FST ákvarða verð fyrir umrædda þjónustu sem mun þá gilda hvað umrædda vöru varðar.

3134. Við ákvörðun á því hvort að verð Ljósleiðarans séu réttlát og sanngjörn mun FST horfa til sjónarmiða fjarskiptalaganna og meginregla samkeppnisréttar. FST getur m.a. horft til eftirfarandi þátta við ákvörðun á því hvort að verð teljist réttlátt og sanngjarnt:

1. Hvort verð fyrir þjónustuna hafi tekið óeðlilegum breytingum með hliðsjón af almennri verðþróun og jafnræðis sé gætt.

2. Hvort verðið sé í samræmi við verðsamanburð við sambærileg markaðssvæði hér á landi þar sem meiri samkeppnisþrýstingur er til staðar. Horft verður til meðaltals mánaðarverða fyrir aðgang að heimtaugum á þeim svæðum sem teljast sambærileg en stofnuninni er einnig heimilt að taka tillit til stofngjalda ef þau eru misjöfn.
3. Hvort að verðið sé í samræmi við kostnað af því að veita þjónustuna á viðkomandi landfræðilegum markaði á hagkvæman hátt, ásamt hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu.

3135. Hins vegar mun FST meta hverja kvörtun fyrir sig og þær aðstæður sem ríkja á viðkomandi markaði. FST telur eðlilegt að horft verði fyrst til þátta nr. 1 og 2, áður en ákveðið er að fara í ítarlega og tímafreka greiningu á kostnaði viðkomandi þjónustu. FST getur ákvarðað að hámarksverð skulu vera í samræmi við verðsamanburð eða takmarkist við hækkun vísitölu á meðan slík kostnaðargreining er framkvæmd.

3136. Eins og kemur fram hér að ofan er það tilgreint í fjarskiptalögnum að sönnunarbyrðin fyrir því að gjöld byggjast á raunverulegum kostnaði hvíli á hlutaðeigandi fyrirtæki. Þá getur FST jafnframt krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. FST telur eðlilegt að ef Ljósleiðarinn heldur því fram að verð sem byggist á verðsamanburði eða er ákvarðað út frá vísitöluhækkun sé lægri en kostnaður fyrirtækisins á viðkomandi markaði þá sé það í höndum Ljósleiðarans að sanna að svo sé, byggt á gögnum úr bókhaldi fyrirtækisins. Ljósleiðarinn skal þá leggja fram kostnaðargreiningu í samræmi við kröfur FST. FST getur farið fram á að upplýsingar úr bókhaldi Ljósleiðarans séu aðgreindar fyrir Sveitarfélagið Ölfus og því ber fyrirtækinu að halda slíkt bókhald hvað varðar þetta sveitarfélag.

3137. Til þess að FST geti fylgt eftir kvöðinni um réttláta og sanngjarna verðskrá skal Ljósleiðarinn tilkynna FST um allar verðskrárbreytingar sem falla undir þá kvöð.

13 Álagning kvaða á Austurljós á markaði 3b

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

3138. Í eftirfarandi sveitarfélagi telur FST að Austurljós sé með umtalsverðan markaðsstyrk

- Fljótsdalshreppur

3139. Í ofangreindu sveitarfélagi hafa gilt kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi markaði í fyrri greiningum. Þær kvaðir sem gilt hafa á Mílu eru nú felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

13.2 Mat á nauðsyn og rökstuðningur fyrir álagningu kvaða á Austurljós á markaði 3b

3140. Eins og fram kemur í 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er tilgangur markaðsgreininga að leiða í ljós hvort virk samkeppni ríki á fjarskiptamörkuðum og að ákvarða beitingu úrræða ef samkeppni er ekki virk í þeim tilgangi að bæta hag neytenda. Við mótun kvaða ber enn fremur að horfa til þess, þar sem virk samkeppni ríkir ekki, hvort útbreiðsla háhraðaneta á markaðsforsendum sé ófullnægjandi. Í 4. mgr. ákvæðisins segir að efla skuli samkeppni í fjarskiptum með hagkvæmri fjárfestingu í nýjum og núverandi fjarskiptainnviðum og eftir atvikum með því að leggja kvaðir þar sem þörf krefur, einkum á heildsölustiginu, með það fyrir augum að ná fram virkri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta.

3141. Þegar búið er að skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði, landfræðilega markaði, skal framkvæma mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi markaði og eftir atvikum útnefna fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á honum, er komið að því að gera grein fyrir samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði. Þá þarf að greina hvort viðkomandi fjarskiptafyrirtæki sem útnefnt hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk uppfylli lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki skv. 59. gr. fjarskiptalaga. Allt þetta hefur verið metið hér að framan og var niðurstaða síðastgreinds þáttar sá að Austurljós uppfylli ekki framangreint lagaskilyrði. Því stendur FST til boða fjölbreyttari úrræði til að takast á við greind samkeppnisvandamál í tilviki Austurljós en í tilviki hreinna heildsölufyrirtækja.

3142. Af öllu framangreindu afloknu ber FST að útfæra kvaðir á viðkomandi fyrirtæki með það fyrir augum að greiða fyrir samkeppni á tengdum smásölumarkaði, neytendum til heilla. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar segir að tilgangur kvaða sé að skapa ávinning fyrir neytendur hvað varðar verð, gæði, valkosti og aðgang að háhraðanetum, með því að stuðla að virkri og sjálfbærri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta og útbreiðslu háhraðaneta á markaðsforsendum þar sem því verður við komið. FST ber að meta hvort réttlæt看legt sé að leggja kvaðir á viðkomandi markaði við tilteknar aðstæður. Í 2. mgr. segir svo að við mótun kvaða skuli gæta þess að þær dragi ekki úr fjárfestingarhvata né að ný fjarskiptanet og þjónusta hamli virkri samkeppni. Stuðla ber að sjálfbærri fjárfestingu í háhraðanetum, en jafnframt að standa vörð um samkeppni, þar sem flöskuhálsar og aðgangshindranir hafi víða

verið til staðar á innviðastiginu. Í samræmi við framangreint þurfa kvaðir að stuðla að fyrirsjáanleika og samræmi í fjárfestingum í háhraðanetum.

3143. Í framangreindum skjölum frá framkvæmdastjórn ESB og BEREC um kvaðir, sem tekið var mið af í nýjum fjarskiptalögum hér á landi frá 2022, er m.a. lögð áhersla á að stuðla að aukinni samkeppni með uppbyggingu fjarskiptainnviða- og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna mikillar og viðvarandi stærðar- og breiddarhagkvæmni þess aðila sem fyrir er á tilteknu svæði, eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi til að hvetja til þjónustusamkeppni á fyrirliggjandi netum, en á sama tíma að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að umræddum fjarskiptanetum og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds þeirra. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast er fjárfestingarstiginn (e. the investment ladder), en markmið hans er að skapa skilyrði sem gera nýjum eða minni fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sín í stigvaxandi skrefum. Sjónarmið þessi endurspeglast í 5. mgr. 30. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar.

3144. Við ákvörðun um þær kvaðir sem eru best til þess fallnar að efla samkeppni á tilgreindum markaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, er mikilvægt að meta þá stöðu sem uppi væri ef ekki væru lagðar á kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og hvort staðan væri viðunandi ef eingöngu væri stuðst við samkeppnislög til að tryggja samkeppni.

3145. Samkvæmt 4. mgr. 30. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, sem hefur að geyma nánari útfærslu á ákvæði 4. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022, skulu kvaðir sem lagðar eru á fjarskiptafyrirtæki vera;

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

b) gagnsæjar, réttlætanlegar og rökstuddar,

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

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

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

3146. Í 29. gr. reglugerðarinnar kemur m.a. fram að kvaðir þurfi að vera nauðsynlegar til að leysa tiltekin samkeppnisvandamál. FST þarf m.a. að meta hagkvæmni og eftir atvikum að framkvæma kostnaðar- og ávinningsgreiningu, með hliðsjón af getu tiltekinnar kvaðar til að

bregðast við tilgreindu samkeppnisvandamáli. Ennfremur hvort að veita eigi tiltekna hvata með viðkomandi kvöðum.

3147. Það er því að ýmsu að gæta við mótun og útfærslu kvaða. Kvaðir þurfa allt í senn að vera nauðsynlegar, réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls, sniðnar til að leysa það, í samræmi við markmið þau sem þeim er ætlað að ná fram (þ.e. að efla samkeppni, stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og skapa neytendum ávinning), stuðla að fjárfestingum í háhraðanetum og vera í samræmi við meðalhóf. Við mat á meðalhófi getur þurft að meta hagkvæmni viðkomandi kvaðar út frá kostnaði við hana og ávinning. Við allt þetta mat er rétt að freista þess að meta hvað líklegt er að gerist ef viðkomandi kvöð (eða þær allar saman) eru ekki lagðar á.

3148. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja þær kvaðir á Austurljós sem útfærðar eru í kafla 13.3 hér síðar. Eins og áður greinir ber FST að velja þá aðferð sem veldur minnstri röskun til þess að fást við auðkennd vandamál, sbr. 2. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga. Að mati FST eru kvaðirnar sem lagðar eru á Austurljós til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 70/2022 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti og ennfremur að stuðla að frekari útbreiðslu ljósleiðaraneta hér á landi, auk þess að skapa ávinning fyrir neytendur. Í kafla 7.5.2 og 7.5.3 hér að framan hefur fjölmörgum mögulegum og yfirstandandi samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og 3b verið lýst. Til þess að fást við þau vandamál sem þar eru auðkennd skal FST leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga eins og við á.

3149. Ákvæði 47. gr. kveður á um aðgang að mannvirkjum, ákvæði 48. gr. um aðgang að netum og þjónustu, ákvæði 49. gr. um gagnsæi, ákvæði 50. gr. um jafnræði, ákvæði 51. gr. um bókhaldslegan aðskilnað, ákvæði 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá, ákvæði um 55. gr. um ný afkastamikil háhraðanet og ákvæði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki. Í 2. mgr. 59. gr. segir svo að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrði 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt geti stofnunin aðeins lagt á slíkt fyrirtæki aðgangskvöð skv. 48. gr. laganna og jafnræðiskvöð skv. 50. gr. laganna og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

3150. Í þessum kafla verður rökstutt hvers vegna FST telur nauðsynlegt að leggja þær kvaðir á Austurljós í umræddu sveitarfélagi sem FST telur nauðsynlegar og að þær séu í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í ofangreindri 4. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar. Nánari rökstuðning og umfjöllun er svo að finna í viðkomandi undirköflum kafla 13.3.

3151. Við skoðun FST á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum og snúa að Austurljósi í því sveitarfélagi sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Þá telur FST að kvaðirnar séu í samræmi við meðalhóf.

3152. Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamál sem geta komið upp og sterkrar stöðu Austurljóss á viðkomandi markaði, í því sveitarfélagi þar sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð og jafnræðiskvöð, FST mun hins vegar ekki leggja á félagið kvöð um sanngjarna og réttláta verðlagningu, m.a. í ljósi þess að um mjög lítið fyrirtæki er að ræða, auk þess sem umrætt

svæði er mjög fámennt og dreifbýlt. Austurljós er þar að auki háð sveitarfélaginu um aðgang að ljósleiðaraneti sveitarfélagsins, sem var byggt sem samfélagslegt verkefni með opinberum styrkjum.

3153. Varðandi aðgangskvöðina þá leggur FST á Austurljós kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang. Aðgangurinn sem hér um ræðir er aðgangur að bitastraumi félagsins sem fer um ljósleiðaraheimtaugar sem eru í eigu Fljótsdalshrepps, í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu, sérstaklega internetþjónustu.

3154. Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á fráliggjandi mörkuðum á því svæði þar sem Austurljós hefur verið metið í markaðsráðandi stöðu nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi Austurljóss hvað varðar aðgang þar, neytendum til heilla.

3155. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Aðgangshindranir gera keppinautum og viðskiptavinum Austurljóss erfitt fyrir að byggja upp umfangsmikil heimtauganet á viðkomandi svæði og því er það nauðsynleg forsenda virkrar samkeppni á fráliggjandi mörkuðum að þeir geti fengið aðgang að bitastraumskerfum Austurljóss á þessu svæði.

3156. FST telur kvöð um aðgang vera óverulega byrði á Austurljós en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum. Það er í raun nauðsynlegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að fá aðgang að bitastraumskerfi Austurljóss til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu á umræddu svæði. Kvöðin á fyrst og fremst að tryggja að Austurljós mismuni ekki við gerð bitastraumssamninga og tefji ekki innkomu nýrra fyrirtækja með því að draga samningaviðræður á langinn. Það getur ekki talist íþyngjandi að afgreiða alla viðsemjendur um bitastraumsaðgang á viðunandi hátt. Með tengingu við bitastraumskerfi Austurljóss fá fyrirtækin betri nýtingu á þeim fjarskiptabúnaði sem þau hafa fjárfest í.

3157. Telur FST kvöð um bitastraumsaðgang hjá Austurljósi á viðkomandi svæði auk þess vera réttlæt看lega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðin að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Að mati FST er ljóst að ávinningur þessarar kvaðar er mun meiri en kostnaðar eða óhagræði Austurljóss af henni.

3158. Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Austurljós, á umræddu svæði. Þarna er um að ræða kvöð um jafnan aðgang að bitastraumskerfi félagsins, tengdri aðstöðu, upplýsingum o.fl. Telur FST jafnræðiskvöðina auk þess vera réttlæt看lega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa það, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar er rökstutt hér að neðan og í kafla 13.3.3.

3159. Kvöð um jafnræði að því er varðar aðgang að bitastraumskerfi Austurljóss í heildsölu, sem og tengdri aðstöðu, er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á viðkomandi markaði

eða fráliggjandi mörkuðum geti keppt á jafnréttisgrundvelli sín á milli og gagnvart Austurljósi, sem einnig starfar á smásölustigi. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að netkerfum Austurljóss fái sambærilega þjónustu og verð og félagið hygli ekki eigin smásöluhluta og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast hugsanlegri mismunun.

3160. FST álitur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi en hún á að leiða til þess að öll fyrirtæki sem leigja aðgang að bitastraumskerfum Austurljóss fái sambærilega þjónustu og verði þannig til þess að leysa úr þeim samkeppnisvandamálum sem lýst er í kafla 7.5.3 varðandi atriði eins afgreiðsluhraða, verð, gæði o.fl., sem getur veitt Austurljósi forskot í samkeppni á viðkomandi markaði eða á tengdum smásölumarkaði. FST telur að ef jafnræðiskvöð þessi verði ekki til staðar gæti slæm samkeppnisstaða á viðkomandi svæði versnað enn frekar á viðkomandi heildsölumarkaði og/eða á tengdum smásölumarkaði.

13.3 Álagning kvaða á Austurljós á markaði 3b

13.3.1 Almenn

3161. Að meginefninu til verða sambærilegar kvaðir lagðar á Austurljós og hin fjarskiptafyrirtækin sem metin hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk. Er þó litið til þess að um er að ræða mjög lítið fyrirtæki sem býr ekki yfir sömu afgreiðslukerfum eða efnahagslegum styrkleika og hin fyrirtækin. Verður því ekki gerð krafa um aðgang að upplýsingakerfum, auk þess sem aðgangskvöðin og jafnræðiskvöðin verður nokkuð einfaldari en hjá hinum fyrirtækjunum, sérstaklega Mílu. Þá er ekki fjallað um aðgang að gæðatryggðum sýndarnetum vegna VoIP og IPTV enda sinnir Austurljós ekki slíku. Loks verður ekki lögð á kvöð um eftirlit með verðskrá, enda er Austurljós háð sveitarfélaginu varðandi bitastraumssölu sína.

13.3.2 Kvöð um að veita aðgang

3162. Sterk staða Austurljóss á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang á fastanetum í Fljótsdalshreppi, þó um mjög fámennt og dreifbýlt svæði sé að ræða, hefur í för með sér ákveðnar aðgangshindranir á viðkomandi markaði á því svæði. Uppbygging á nýju bitastraumskerfi á viðkomandi svæði felur í sér töluverðan fjárfestingarkostnað, enda stærðarhagkvæmni ekki til staðar, og er það mat FST að ekki verði auðveldlega ráðist í uppsetningu slíkra kerfa í samkeppni við bitastraumskerfi Austurljóss. Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á fráliggjandi mörkuðum á þessu svæði þar sem bitastraumsveitandi hefur verið metinn í markaðsráðandi stöðu nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi slíks aðila hvað varðar aðgang þar. FST telur að hagur neytenda muni batna með auknum aðgangi þar sem það gefur fleiri fyrirtækjum kost á að veita internetþjónustu og aðra tengda smásöluþjónustu. Þess má geta að Austurljós er lóðrétt samþætt fyrirtæki sem einnig er með vaxandi markaðshlutdeild á viðkomandi smásölumarkaði.

3163. FST hefur lagt mat á hvort skyldan um aðgang sé tæknilega og fjárhagslega raunhæf og einnig hvort það sé raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni, með hliðsjón af markaðspróun og eðli þess aðgangs sem hér um ræðir. FST telur að í ljósi reynslunnar sé það vel framkvæmanlegt fyrir Austurljós að veita þann aðgang sem tillaga er um, og

forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu fyrirtækisins á viðkomandi svæði. Austurljós er nú þegar að veita bitastraumsaðgang í sveitarfélaginu. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á þjónustunni.

3164. FST leggur á Austurljós kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang, sbr. skilgreiningu á þjónustumarkaði 3b. Aðgangurinn sem hér um ræðir er aðgangur að bitastraumi sem að fer um ljósleiðaraheimtaugar sem eru í eigu Fljótsdalshrepps, í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu, sérstaklega internetþjónustu.

3165. Í boði skal vera bitastraumsaðgangur sem notar umtalsverða bandbreidd, en án nokkurra gæðaskilgreininga (best effort) fyrir almenna internetþjónustu. Hefji Austurljós framboð bitastraums með annars konar gæðaskilgreiningum, svo sem vegna flutnings VoIP talsímaþjónustu eða IPTV sjónvarpsdreifingu, skulu þær kvaðir sem hvíla á Austurljós vegna bitastraumsþjónustu einnig gilda um slíkt viðbótarframboð í Fljótsdalshreppi.

3166. Umsóknir um bitastraumsaðgang skal Austurljós afgreiða eins fljótt og auðið er enda séu þær sendar með rafrænum hætti. Austurljósi er óheimilt að veita smásöluhluta fyrirtækisins forgang í afgreiðslu á kostnað annarra fjarskiptafyrirtækja. Synjun á aðgangi skal vera send með rafrænum hætti og innihalda rökstuðning fyrir ákvörðuninni. Rökstuðningurinn verður að innihalda allar upplýsingar sem þarf til að hægt sé að leggja mat á réttmæti synjunarinnar. Umsækjendur um aðgang skulu hafa jafnan aðgang að upplýsingum frá Austurljósi í þeim tilgangi að fylgjast með stöðu umsókna sinna og einnig til þess að fá upplýsingar um viðhald og viðgerðir heimtauga og um reikningagerð.

3167. Þær kvaðir sem hvíla á Austurljósi um aðgang að bitastraumskerfum félagsins á viðkomandi svæði skulu ekki falla niður þó fyrirtækið breyti uppbyggingu kerfa sinna, nema að samkomulag um feril yfirfærslunnar hafi verið náð og leigjandi aðgangsins sé þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð aðgangs í stað þess eldri þegar yfirfærslan á sér stað. Náist ekki slíkt samkomulag skal Austurljós tilkynna markaðsaðilum allar þær breytingar á fyrirkomulagi bitastraumsaðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 2 ára fyrirvara. Víkja má frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki FST. Ef beiðni Austurljóss um slíka undanþágu er talin eðlileg og málefnaleg mun FST efna til samráðs meðal hagsmunaaðila. Ef engar efnislegar athugasemdir koma fram og hagsmunaaðilar hafa aðgengi að staðgönguvörum og verða ekki fyrir óþarfa tjóni vegna flutnings milli kerfa mun FST samþykkja slíka undanþágu.

3168. Ef Austurljós gerir breytingar á kerfum sínum er mikilvægt að;

- Sá tími þar sem kerfi liggur niðri sé sem minnstur fyrir þá heildsöluviðskiptavinum sem eru starfandi á viðkomandi hluta markaðarins.
- Sá kostnaður sem fylgir yfirfærslu sé ekki það mikill að hann virki sem aðgangshindrun á það að af yfirfærslunni verði.
- Samhæft ferli fyrir flutning allra aðila sé til staðar og að þar sé gætt jafnræðis milli allra aðila á markaði.

- Sá tími sem fer í yfirfærslu sé sem minnstur með tilliti til gerðar og stærðar verkefnisins.

13.3.3 Kvöð um jafnræði

3169. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður bitastraumsaðgangur á sömu kjörum, gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynt að mismuna á öðrum forsendum og þannig hækkað kostnað þeirra eða hluta þeirra til að gera þeim erfitt fyrir og jafnvel bola hluta þeirra af markaði, og þannig t.d. hyglað eigin smásöluhluta. Slík hegðun gæti falist t.d. í ólíkum þjónustugæðum, ólíku þjónustuframboði, mismunandi afgreiðslutíma umsókna, ófullnægjandi upplýsingagjöf (m.a. um nýja þjónustu og/eða fyrirhugaða útbreiðslu neta), ósanngjörnum samningsskilmálum og kröfum um að keypt sé samtímis önnur ótengd þjónusta.

3170. Að mati FST er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismunun milli fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma heimtaugar, t.d. milli eigin fyrirtækis og óskyldra aðila. Ójafnræði getur einnig birst í mismunandi verðum og/eða skilyrðum fyrir aðgangi að upplýsingakerfum og að aðilum sé veittur aðgangur að mismunandi gömlum og/eða öflugum kerfum.

3171. Þær upplýsingar sem Austurljós öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. m.a. 42. gr. fjarskiptalaga.

3172. FST leggur þá kvöð á Austurljós að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum og eigin smásöluhluta sem kaupa bitastraumsaðgang um fastlínu á umræddu svæði. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála.

3173. FST gerir þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er ótengdum aðilum verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Austurljós veitir sjálfu sér eða aðilum sem hafa sterk viðskiptatengsl við félagið.

3174. Upplýsingar um bitastraumsaðgang og þjónustu tengda aðganginum skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum með sama hætti. FST telur sérlega mikilvægt að Austurljós eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli viðskiptavina annarra fjarskiptafyrirtækja og eigin smásöluhluta varðandi nýjungar á markaði. Þar sem tengdir smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa allir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja, endurbætta og ódýrari smásöluþjónustu (t.d. meiri afköst á internetaðgangi) á sama tíma og eigin smásöluhluti Austurljóss eða aðilar sem eiga í sterkum viðskiptatengslum við Austurljós. FST leggur því þá kvöð á Austurljós að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun neta og miðlægrar aðgangsjónustu Austurljóss (og tengdrar þjónustu og aðrar nýjungar sem máli skipta) með sama fyrirvara. Skal sá fyrirvari ekki undir neinum kringumstæðum vera skemmri en 3 mánuðir.

3175. Upplýsingarnar skulu m.a. hafa að geyma fyrirhugaða skilmála, tæknilegar lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði. Slíkar upplýsingar eru sérlega mikilvægar varðandi tæknilega þróun eða uppfærslu bitastraumskerfa sem og varðandi útbreiðslu bitastraums um ljósleiðaraheimtaugar

3176. Austurljós skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja, þ.m.t. eigin bitastraumshluta, um bitastraumsaðgang eða tengda þjónustu verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Austurljósi er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

14 Gildistaka og niðurfelling kvaða

3177. Þær kvaðir sem lagðar eru á fyrirtæki sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk taka gildi 15 dögum eftir birtingu lokaákvörðunar í málinu að því undanskildu að kvöð um tilkynningu jarðvegsframkvæmda af hálfu Ljósleiðarans og Tengis tekur gildi 6 mánuðum eftir birtingu ákvörðunar þessarar. Kvaðir sem lagðar eru á eru ekki þess eðlis að þær kalli á að fyrirtækin komi á nýju verklagi, ferlum eða slíkum breytingum í rekstri sínum að það þarfnist tíma til undirbúnings eða aðlögunar.

3178. Í þeim sveitarfélögum þar sem FST metur að virk samkeppni ríki, eða þar sem aðrir aðilar en Míla eru nú með umtalsverðan markaðsstyrk hafa kvaðir gilt á Mílu til þessa. Þær kvaðir eru nú felldar niður í viðkomandi sveitarfélögum og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu lokaákvörðunar í máli þessu. Í 47. gr. reglugerðar nr. 556/2023 segir að taki FST ákvörðun um að fella niður kvaðir sem hafa verið í gildi, skuli stofnunin mæla fyrir um hæfilegan aðlögunartíma fyrir aðgangsbættendur áður en þær falla niður. Í Evrópu hefur þessi frestur oftast verið 6 mánuðir. Þar sem FST tilkynnti í bráðabirgðaákvörðun sinni frá 15. september 2023 að hinn hæfilegi aðlögunarfrestur myndi þá þegar hefjast, er ljóst að markaðurinn var þá upplýstur um að til stæði að fella niður kvaðir á Mílu á tilteknum svæðum á viðkomandi heildsölumörkuðum. Í því ljósi er ekki þörf á lengri aðlögunartíma en að ofan greinir.