

Viðauki A



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Markaðsgreining Heildsölumarkaður fyrir lúkningarhluta leigulína (Markaður 6)

21. mars 2014

Efnisyfirlit

1.0	Inngangur	5
1.1	Almennt	5
1.2	Löggjöf um fjarskipti	5
1.3	Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS	7
1.4	Um markaðsskilgreiningu	7
2.0	Skilgreining á þjónustumarkaði fyrir lúkningarluta leigulína	9
2.1	Skilgreining í tilmælum ESA	9
2.2	Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði	9
2.3	Mörkin milli markaða fyrir lúkningarluta (M6) og stofnlínuhluta (eldri M14)	10
2.4	Mörkin milli markaða fyrir lúkningarluta leigulína (M6), aðgangsnét (M4) og breiðbandsaðgang (M5)	11
2.5	Mismunandi form leigulína	11
2.5.1	Flutningsmiðlar	11
2.5.2	Tegundir þjónustu og samskiptareglna	12
2.5.3	Afköst leigulína	15
2.5.4	Fyrirfram skilgreindir tengipunktur	16
2.6	Niðurstaða PFS varðandi skilgreiningu á viðkomandi þjónustumarkaði	16
3.0	Almennt um stöðu mála á lúkningarmarkaði leigulína á Íslandi	19
4.0	Skilgreining á landfræðilegum markaði	23
4.1	Almennt	23
4.2	Landfræðilegur markaður lúkningarluta leigulína	23
5.0	Greining á markaði fyrir lúkningarluta leigulína	25
5.1	Inngangur	25
5.2	Markaðshlutdeild	25
5.3	Heildarstærð fyrirtækis	27
5.4	Aðgangshindranir	28
5.4.1	Almennt um aðgangshindranir	28
5.4.2	Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp	28
5.4.3	Óafturkræfur kostnaður	29
5.4.4	Tæknilegir yfirburðir	29
5.4.5	Aðgangur að fjármagni	30
5.4.6	Stærðarhagkvæmni	31
5.4.7	Breiddarhagkvæmni	31
5.4.8	Afgreiðslukerfi	32
5.4.9	Vaxtarhindranir	32
5.4.10	Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði	33
5.5	Möguleg samkeppni og nýsköpun	34
5.6	Hegðun markaðsaðila	35
5.6.1	Vöruaðgreining / samtvinnun	35
5.6.2	Lóðrétt samþætting	35
5.7	Aðstæður á eftirspurnarhlið	35
5.7.1	Kaupendastyrkur	35
5.7.2	Þrýstingur frá staðgönguvörum	36
5.7.3	Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur skiptikostnaður	36
5.7.4	Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum	37
5.8	Niðurstaða og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk	37
6.0	Álagning kvaða	39
6.1	Almennt um kvaðir	39

6.2	Samkeppnisvandamál	40
6.2.1	Almennt um vandamál á sviði samkeppni	40
6.2.2	Vandamál á sviði samkeppni á heildsölumarkaði fyrir lúkningu leigulína.....	40
6.3	Gildandi kvaðir	41
6.3.1	Kvaðir sem lagðar voru á í fyrri greiningu.....	41
6.3.2	Áhrif gildandi kvaða.....	42
6.3.3	Nauðsyn þess að viðhalda kvöðum	42
6.4	Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013.....	43
6.5	Tillögur að kvöðum	45
6.5.1	Kvöð um að veita aðgang.....	46
6.5.2	Kvöð um jafnræði.....	50
6.5.3	Kvöð um gagnsæi	54
6.5.4	Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu.....	56
6.5.5	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	58
6.5.6	Kostnaðarbókhald.....	63
6.6	Mat á áhrifum álagðra kvaða	63

Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) fyrir lúkningarhluta leigulína en um er að ræða markað 6 í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 5. nóvember 2008. Markaðsgreiningin er grundvöllur ákvörðunar um það hvort leggja skuli á, viðhalda, breyta eða fella niður sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk.

Greining á þessum markaði var áður gerð árið 2007, en þá var markaðurinn númer 13 skv. eldri tilmælum ESA frá 2004. Niðurstaða þeirrar greiningar var að Síminn hf. og Míla ehf. væru með umtalsverðan markaðsstyrk og lagðar voru kvaðir á fyrirtækin um:

- Aðgang
- Jafnræði
- Gagnsæi
- Bókhaldslegan aðskilnað
- Eftirlit með gjaldskrá
- Kostnaðarbókhald

PFS hefur nú framkvæmt nýja greiningu á þessum markaði. Niðurstaða greiningarinnar að þessu sinni var að aðstæður á markaðnum væru ekki mikið frábrugðnar þeim aðstæðum sem voru til staðar árið 2007. Öll heildsala á leigulínunum innan Skiptasamstæðunnar hefur færst yfir til Mílu og er Síminn því ekki lengur starfandi á þessum markaði. Fjöldi fyrirtækja á markaðnum er nokkurn veginn sá sami og var árið 2007. PFS telur að umtalsverðar og viðvarandi aðgangshindranir séu til staðar á markaðnum og ekki sé von á virkri samkeppni á næstu 2-3 árum. Þrátt fyrir að Gagnaveita Reykjavíkur hafi bætt töluvert við net sitt síðan árið 2007 er Míla enn með yfirgnæfandi markaðshlutdeild, hvort sem miðað er við tekjur af leigulínunum eða fjölda virkra sambanda.

PFS hyggst útnefna Mílu að nýju með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir lúkningarhluta leigulína. Útnefning Símans sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði fellur hins vegar niður og einnig þær kvaðir sem lagðar voru á Símann.

Þær kvaðir sem PFS hyggst viðhalda gagnvart Mílu ehf. á viðkomandi markaði eru eftirfarandi:

- Aðgangur
- Jafnræði
- Gagnsæi
- Bókhaldslegur aðskilnaður
- Eftirlit með gjaldskrá
- Kostnaðarbókhald

1.0 Inngangur

1.1 Almenn

1. Skjal þetta inniheldur greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) að greiningu á heildsölumarkaði fyrir lúkningarluta leigulína (markaður 6). PFS birti greiningu á þessum markaði¹ ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk þann 14. september 2007, sbr. ákvörðun PFS nr. 20/2007. Gert er ráð fyrir að markaðsgreiningar séu endurteknar með hæfilegu millibili til þess að fylgjast með því hvort breytingar verði á aðstæðum á markaði.

2. Greiningin skiptist í þrjá megin hluta. Fyrst kemur skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði og landfræðileg afmörkun hans. Næst er markaðurinn sem afmarkaður hefur verið tekinn til greiningar og kannað hvort samkeppni þar sé virk eða hvort eitt eða fleiri fyrirtæki á markaðnum hafi umtalsverðan markaðsstyrk. Að lokum er lagt mat á hvort rétt sé að leggja á, viðhalda, breyta eða draga til baka kvaðir á fyrirtæki á markaðnum.

3. Skjal þetta byggir á drögum að niðurstöðum og ákvörðun PFS um viðkomandi markað. PFS lagði drögin í samráð þann 27. nóvember 2013 þar sem fjarskiptafyrirtækjum, Samkeppniseftirlitinu og öðrum sem hagsmuna hafa að gæta, var boðið gera athugasemdir við markaðsgreininguna og niðurstöðurnar, sbr. 6. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Grein er gerð fyrir athugasemdunum og afstöðu PFS til þeirra í sérstöku skjali (viðauka B). Markaðsgreiningin var uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina.. Markaðsgreiningin ásamt drögum að ákvörðun varðandi kvaðir á viðkomandi markaði eru nú send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Geri ESA ekki athugasemdir við markaðsgreininguna og drög að ákvörðun PFS verður ákvörðunin birt hlutaðeigandi fyrirtækjum.

4. Markaðir eru í sífelltri þróun og því þarf að skoða þá aftur innan skynsamlegra tímamarka. Við markaðsgreiningu er litið til líklegar þróunar í nánustu framtíð, að því marki sem mögulegt er. Tímabilið sem markaðsgreiningu er ætlað að ná til fer að nokkru leyti eftir sérkennum viðkomandi markaðar, en að jafnaði má ætla að niðurstöður greiningar standi í tvö til þrjú ár.

1.2 Löggjöf um fjarskipti

5. Lög um fjarskipti nr. 81/2003, innleiða tilskipanir Evrópusambandsins (ESB) um fjarskipti.² Fjarskiptalöggjöf ESB er ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur.

¹ Markaður 13 í þágildandi tilmælum ESA um viðkomandi markaði.

² Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/19/EB frá 7. mars 2002 um aðgang að, og samtengingu við, fjarskiptanet og aðstöðu sem þeim tengist (aðgangs- og samtengingartilskipun).

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/20/EB frá 7. mars 2002 um veitingu heimilda fyrir fjarskiptanet og þjónustu (heimildartilskipun).

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/21/EB frá 7. mars 2002 um sameiginlegan ramma stjórnsýslu um fjarskiptanet og þjónustu (rammatilskipun).

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002 um alþjónustu og réttindi notenda í sambandi við fjarskiptanet og þjónustu (alþjónustutilskipun).

6. Fjarskiptalögin leggja þær skyldur á PFS að skilgreina ákveðna fjarskiptamarkaði eftir þjónustutegundum og landsvæðum í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum). Jafnframt er PFS skylt að greina stöðuna á hinum skilgreindu mörkuðum og kanna hvort á þeim ríki virk samkeppni. Ef PFS kemst að þeirri niðurstöðu að virk samkeppni ríki á viðkomandi markaði, þ.e. að ekkert fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk, er stofnuninni óheimilt að leggja kvaðir á fyrirtækin. Hafi stofnunin áður lagt kvaðir á fyrirtæki á viðkomandi markaði skal draga þær til baka og ekki leggja á nýjar. Komist PFS hins vegar að þeirri niðurstöðu að á viðkomandi markaði ríki ekki virk samkeppni vegna þess að eitt eða fleiri fyrirtæki eru með umtalsverðan markaðsstyrk ber stofnuninni að útnefna þau með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja á þau viðeigandi kvaðir.

7. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreininguna. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk³ og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði.⁴ Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar⁵ (hér eftir kallaðar “leiðbeiningarnar”) og tilmæli⁶ (hér eftir kölluð “tilmælin”) og mun PFS hafa bæði leiðbeiningar og tilmæli ESA og framkvæmdastjórnarinnar til hliðsjónar við framkvæmd markaðsgreiningar. Jafnframt verður höfð hliðsjón af skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana (ERG⁷) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni.⁸ Að lokum mun PFS taka mið af sameiginlegu áliti BEREC varðandi álagningu kvaða á viðkomandi markaði.⁹

8. Í núgildandi tilmælum um viðkomandi markaði hafa verið skilgreindir fyrirfram 7

³ Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic networks and services, 2002/C 165/3.

⁴ Núgildandi tilmæli eru: Commission Recommendation of 17 December 2007 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 (notified under document number C(2007) 5406) (2007/879/EC)

og skýringar;

Commission Staff Working Document - Explanatory Note Accompanying document to the 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 (Second edition) {(C(2007) 5406)}

⁵ EFTA Surveillance Authority Guidelines of 14 July 2004 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.

⁶ Núgildandi tilmæli eru: EFTA Surveillance Authority Recommendation of 5 November 2008 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with the Act referred to at point 5cl of Annex XI to the EEA Agreement (Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services), as adapted by Protocol I thereto and by the sectoral adaptations contained in Annex XI to that Agreement.

⁷ Skammstöfun fyrir “European Regulatory Group of National Regulatory Authorities”. Árið 2010 leysti Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) ERG af hólmi.

⁸ Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework. Final Version May 2006. ERG (06) 33. Hægt er að sjá skjalið á slóðinni: http://erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf

⁹ BoR (12) 126 – BEREC’s Common Position on best practice in remedies on the market for wholesale leased lines.

fjarskiptamarkaðir sem PFS, í samræmi við gildandi fjarskiptalög og skuldbindingar Íslands skv. EES samningnum, er skylt að greina. Fjarskiptalöggjöfin gerir jafnframt ráð fyrir því að PFS skilgreini þessa markaði í samræmi við þær aðstæður sem eru á Íslandi. Í því sambandi getur komið til að markaðsskilgreining PFS verði frábrugðin þeirri sem gert er ráð fyrir í tilmælunum.

1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

9. Framkvæmd markaðsgreiningar skiptist að öllu jöfnu í þrjá áfanga:¹⁰

- 1) Skilgreina viðeigandi þjónustumarkaði og landfræðilega markaði.
- 2) Greina hvern af hinum skilgreindu mörkuðum, kanna hvort samkeppnin á þeim sé virk og taka ákvörðun um hvort þar finnist eitt eða fleiri fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.
- 3) Taka ákvörðun um hvort leggja skuli á, viðhalda, breyta eða draga til baka kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

10. Skjal þetta hefur að geyma niðurstöður PFS úr öllum þremur áföngunum. Eftir að PFS bárust athugasemdir vegna skjalsins, hófst undirbúningur að ákvörðun um viðkomandi markað sem tilkynnt var til ESA ásamt öðrum eftirlitsstofnunum á EES-svæðinu og viðkomandi fyrirtækjum.

11. Í greiningu þessari er m.a. stuðst við svör markaðsaðila við spurningalistum sem sendir voru út 18. júní 2012 og 13. júní 2013. Stofnunin hefur safnað upplýsingum, m.a. reglulegum tölfræðiupplýsingum, ásamt því að hafa átt óformleg samskipti við markaðsaðila. Tölfræðiupplýsingum er safnað frá öllum markaðsaðilum á 6 mánaða fresti. Þá safnar PFS og skráir upplýsingar um allar breytingar á gjaldskrár jafnóðum og þær koma fram.

12. Frumdrög að markaðsgreiningu þessari voru kynnt Samkeppniseftirlitinu og hagsmunaaðilum þann 27. nóvember 2013 og þeim boðið að gera athugasemdir. PFS vann síðan úr framkomnum athugasemdum og gerir grein fyrir þeim í sérstöku skjali. Markaðsgreiningin var uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina. Markaðsgreiningin ásamt drögum að ákvörðun varðandi viðkomandi markaði eru nú send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Geri ESA ekki athugasemdir við markaðsgreininguna og ákvörðun PFS verður ákvörðunin birt hlutaðeigandi fyrirtækjum.

1.4 Um markaðsskilgreiningu

13. Skv. 16. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 ásamt síðari breytingum skal PFS skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. EES-samningnum. Meta þarf hvort markaðirnir eins þeir hafa verið skilgreindir í tilmælum ESA falli að íslenskum aðstæðum.

14. Í 4. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og

¹⁰ Sjá nánar í: Kynningarrit PFS um markaðsgreiningu. Síðast uppfært í ágúst 2009.
[http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markadsgreiningu_agust_2009\(1\).pdf](http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markadsgreiningu_agust_2009(1).pdf)

staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta eru skilgreind sem vara eða þjónusta, sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar, ekki einungis á grundvelli hlutlægra eiginleika vörunnar, fyrirhugaðri 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 samanstendur hver markaður af vörum sem hafa innbyrðis staðgengi. Vörur sem geta aðeins að litlum hluta komið í stað hver annarrar eru ekki á sama markaði.

15. Staðganga er metin út frá tveimur sjónarhornum. 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).¹¹ Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga hefur minni þýðingu og tengist fremur mati á mögulegri samkeppni.

16. Þegar þjónustumarkaður hefur verið skilgreindur tekur við landfræðileg afmörkun hans. Meginreglan er að miðað er við umfang fjarskiptanetsins og þess lögsagnarumdæmis sem viðkomandi lög ná yfir. Landfræðileg afmörkun byggir einnig á mati á staðgöngu vöru eða þjónustu bæði framboðs- eða eftirspurnarmegin. Landfræðilegur markaður er það svæði þar sem vörur eða þjónusta eru í boði á nægjanlega einsleitum samkeppnislegum forsendum. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Á grundvelli þessa er hægt að afmarka markaði sem staðbundna, svæðisbundna, landið allt eða milli landa, þ.e. að þeir nái yfir fleiri ríki. PFS hefur þó ekki heimild til þess að afmarka upp á sitt einsdæmi fjölþjóðlega markaði. Ef markaður er talinn ná yfir fleiri en eitt ríki hafa evrópsku eftirlitsstofnanirnar samstarf um skilgreiningu ásamt framkvæmdastjórn ESB og ESA ef við á.

17. Tvennt skiptir miklu máli við landfræðilega afmörkun á markaði; annars vegar umfang og dreifing fjarskiptanets og hins vegar verð. Ef fjarskiptanet dreifist yfir allt landið er það vísbending um að afmörkunin skuli vera landið allt. Ef dreifing netsins er svæðisskipt og engin skörun er á milli svæða er það vísbending um að afmörkunin skuli vera svæðisskipt. Ef verðið er það sama yfir allt landið er það vísbending um að afmörkunin skuli vera landið allt. Sé verðið ólíkt eftir svæðum er það sterk vísbending um að ekki sé fyrir hendi staðganga framboðs- eða eftirspurnarmegin og að um aðskilda landfræðilega markaði sé að ræða.¹²

18. PFS getur skilgreint aðra markaði en þá sem eru í tilmælum ESA, t.d. vegna sérstakra aðstæðna hér á landi. Í þeim tilvikum skal hafa samráð við ESA. Þegar skilgreina á aðra markaði þurfa eftirfarandi skilyrði að vera uppfyllt svo hægt sé að leggja á þá kvaðir:

- 1) Hindranir eru á því að komast inn á markaðinn.
- 2) Markaðurinn hefur ekki eiginleika til að þar sé virk samkeppni.
- 3) Almennar samkeppnisreglur duga ekki til að afnema hindranir eða efla samkeppni.

¹¹ Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB, kafla 3.1.

¹² Fjallað er um afmörkun landfræðilegra markaða í kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum, einnig í COMMISSION NOTICE on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law. (OJ C372 9/12/1997) og ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) - October 2008 ERG (08) 20 final CP Geog Aspects 081016.

Framangreind skilyrði eru að mati framkvæmdastjórnar ESB og ESA almennt til staðar á þeim þjónustumarkaði sem hér er til skoðunar.

2.0 Skilgreining á þjónustumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína

2.1 Skilgreining í tilmælum ESA

Sá þjónustumarkaður sem hér er til skoðunar samsvarar markaði 6 í tilmælum ESA frá 2008. Í viðauka með reglugerð 741/2009 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta eru tilgreindir markaðir í samræmi við tilmæli ESA og þar er markaðurinn nefndur: Lúkningarhluti leigulína. Í tilmælunum sjálfum er að finna ítarlegri skilgreiningu á ensku og er hún svohljóðandi: *Wholesale terminating segments of leased lines, irrespective of the technology used to provide leased or dedicated capacity.*

19. Í skýringum framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum hennar frá 2007, sem er fyrirmyndin að ofangreindum tilmælum ESA, kemur fram að markaðurinn er sá sami og skilgreindur hafi verið í fyrri tilmælum, þ.e.a.s. markaður nr. 13 í fyrri tilmælum framkvæmdastjórnarinnar frá 2003 og fyrri tilmælum ESA frá 2004, og er skilgreiningin eins að öðru leyti en því að bætt hefur verið við texta um að skilgreiningin sé óháð því hvaða tækni er notuð til að veita flutningsgetu.

2.2 Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði

20. Í greiningu sinni á markaði nr. 13, sem birt var í endanlegri útgáfu þann 14. september 2007, skilgreindi PFS markað fyrir lúkningarhluta leigulína sem aðgangsmarkað á heildsölustigi fyrir stöðuga afkastagetu á merkjasendingum á þeim hluta fjarskiptanetsins þar sem notandinn hefur einn aðgang að allri tengingunni.

21. Lúkningarhluti leigulína liggur á milli notandans og hnútpunkta/símstöðva og tengja notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tekur við. Þessi sambönd eru leigð öðrum fjarskiptafyrirtækjum og gera þeim kleift að veita þjónustu á ýmsum smásölumörkuðum eins og t.d. talsímaþjónustu, internetþjónustu og aðra gagnaflutningsþjónustu, almenna og sérhæfða, eins og t.d. tengingar til og frá GSM/UMTS sendum. Markaðurinn nær yfir bæði stafrænar og hliðrænar línur og sambönd með allri mögulegri tækni og flutningsmiðlum.

22. Skilgreining PFS á viðkomandi markaði í greiningunni frá 2007 byggði á skilgreiningu í þágildandi tilmælum ESA frá 2004, með tilliti til skýringa með þágildandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB. Eins og fram kemur í kafla 2.1 hér á undan er skilgreining þessa markaðar svo til óbreytt í nýjum tilmælum ESA. Ný tilmæli ESA kalla því ekki á að fyrri skilgreining PFS verði endurskoðuð, enda gerði PFS ráð fyrir tæknilegu hlutleysi, í samræmi við 8. gr. rammatilskipunarinnar, við gerð fyrri greiningarinnar.¹³ PFS telur fyrri skilgreiningu því eiga ennþá við. Þó þarf að skoða hvort breytingar hafi orðið á aðstæðum á markaði hér á landi, þ.á.m. varðandi þjónustuframboð, sem kallað geta á breytingar á skilgreiningunni eða hvort komin sé fram þjónusta sem byggir á nýrri tækni sem falli undir skilgreiningu á markaðnum.

¹³ Sjá fyrri greiningu, sbr. ákvörðun PFS nr. 20/2007, dags. 14. september 2007, tl. 137.

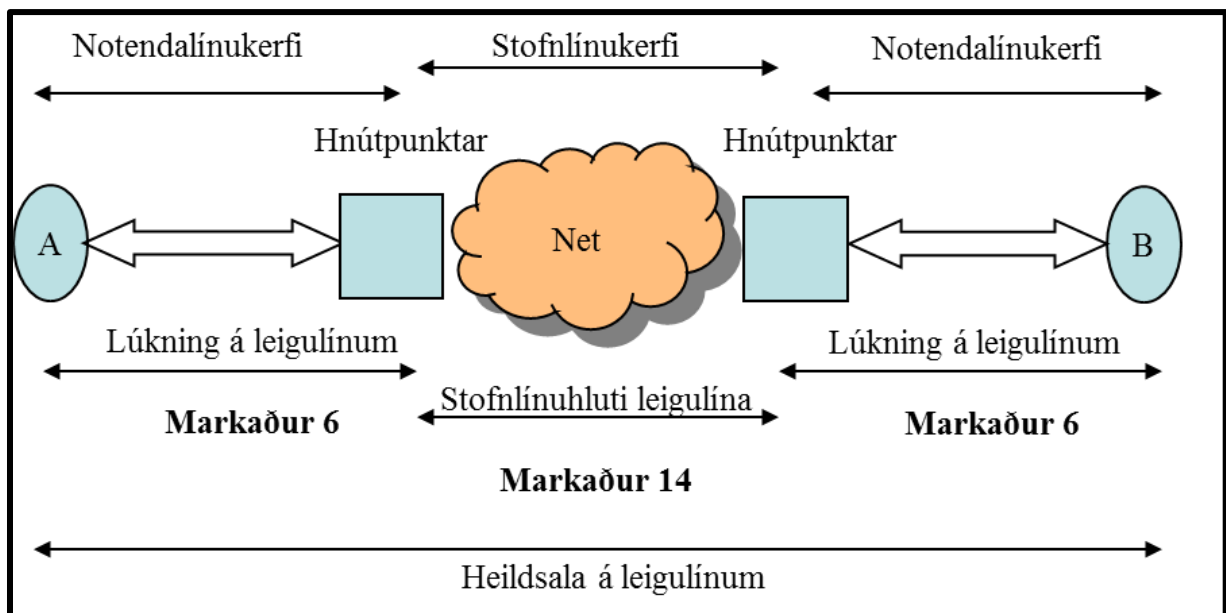
2.3 Mörkin milli markaða fyrir lúkningarhluta (M6) og stofnlínuhluta (eldri M14)

23. Markaður 6 tekur yfir heildsölu lúkningarhluta leigulína, og eru þau sambönd notuð af fyrirtækjum til að bjóða upp á ýmsa þjónustu til endanotenda. Þessi þjónusta er t.d. gagnaflutningur og talsímaþjónusta.

24. Heildsala á stofnlínuhluta, sem fellur undir eldri markað 14, nær hinsvegar yfir tengileiðir milli símsstöðva og dreifingastaða. Er hlutverk stofnlína að tengja saman net og dreifingarstaði netrekenda. Almennt eru stofnlínur afkastameiri auk þess sem þær geta verið mun lengri og t.d. náð milli landshluta og byggðarlaga.

25. Hluta leigulína sem teljast annars vegar til lúkningar á viðkomandi markaði og hins vegar til stofnlínukerfis má sjá á mynd 2.1.

Mynd 2.1. Lúkningar- og stofnlínuhluti leigulína



Heimild: Póst og fjarskiptastofnun

26. Notendalínur og sambönd eru yfirleitt á kopar- eða ljósleiðarastrengjum. Línur liggja á milli notandans og hnútpunkta/símsstöðva og tengja notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tekur við. Á stofnlínukerfinu eru gögn frá mörgum notendum flutt milli hnútpunkta/símsstöðva og geta stofnlínur yfirleitt flutt meira magn upplýsinga og fleiri sambönd en notendalínur. Stofnlínur eru almennt ljósleiðarar eða radíósambönd en lúkningarhluti getur einnig verið kopar enda oft notast við sama fjarskiptanet og myndar almennar heimitaugar.

27. Þrátt fyrir þennan mun á viðkomandi mörkuðum þá er það svo að þeir tengjast mikið. Stofnlínunet þarf á lúkningarhluta að halda til að tengjast til endanotenda og lúkningarhlutinn þarf stofnlínuhlutann til að tengja saman endanotendur séu þeir ekki tengdir sama hnútpunkti, þ.e. á sama símsstöðvarsvæði. Einnig er það í sumum tilvikum svo þegar um tileinkuð sambönd er að ræða að erfitt getur verið að gera greinarmun á því hvar stofnlína endar og lúkning byrjar og öfugt.

2.4 Mörkin milli markaða fyrir lúkningarhluta leigulína (M6), aðgangsneta (M4) og breiðbandsaðgang (M5)

28. Í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá 2007 kemur fram að leigulínumarkaðir séu að einhverju leyti tengdir mörkuðum fyrir aðgang að heimaugum og bitastraumi á fastaneti (M4 og M5). Sem dæmi má nefna að í einhverjum tilvikum gæti tileinkuðu sambandi verið skipt út fyrir heimaug og öfugt. Þá má einnig ætla að afkastaminni leigulínunum gæti stundum verið skipt út fyrir annars konar nettengingar, svo sem xDSL.

29. Í stuttu máli má segja að þau fyrirtæki sem vilja veita netaðgang hafi um þrennt að velja; leigja eða leggja heimaug (M4), leigja eða setja upp breiðbandsaðgang (M5) eða notast við leigulínu. Sú leið sem farin er fer eftir því hvernig þjónustu viðkomandi þjónustuaðili vill veita og hversu mikla fjárfestingu hann er tilbúinn til að leggja í.

30. Helsti munurinn á leigulínunum og heimaugum er að þegar heimaug er leigð þá er þar einungis um strípaða taug að ræða (kopar eða ljósleiðari) milli endanotenda og næsta hnútpunkts og þarfnast slíkt talsverðar fjárfestingar í búnaði svo hægt sé að veita þjónustu á henni. Þegar um breiðbandsaðgang er að ræða þá hefur viðskiptavinur fengið aðgang að breiðbandi (t.d. í formi xDSL) á heimaug en sá er munurinn á breiðbandsaðgangi og leigulínu að leigulínur tryggja fyrst og fremst fasta og skilgreinda flutningsgetu í báðar áttir og tengja einungis fasta staði sem tilgreindir eru við upphaf leigu.

2.5 Mismunandi form leigulína

2.5.1 Flutningsmiðlar

31. Leigulínur eru fjarskiptaaðstaða sem gefur kost á gagnsærri flutningsgetu milli nettengipunkta, en þær fela ekki í sér skiptingu lína. Leigulínur eru í flestum tilfellum samhverfar línur. Í lýsingu (e. Explanatory note) tilmæla ESB á leigulínunum (mgr. 4.2.3) er vísað til tileinkaðrar flutningsgetu og sambanda sem er skilgreining á hinum hefðbundnu leigulínunum. Flutningsgeta milli punkta sem ekki er sérstaklega tileinkuð einum notanda er hægt að haga með þeim hætti að hún sé svipuð eða eins og veitt er með hefðbundinni leigulínu. Flutningsmiðlar fyrir leigulínur geta ýmist verið koparstrengir, ljósleiðarar eða radíósambönd í aðgangsneta eða rásir í fjölrásakerfum á stofnlínunum. Leigulínur geta ýmist verið hliðrænar eða stafrænar.

32. Leigulína á koparstrengjum er að öllu jöfnu með tveimur koparpörum, oft nefnt fjögurra víra lína. Nú til dags er slík lína nær eingöngu notuð í lúkningarhluta leigulínu, frá símsstöð til notkunarstaðar. Línan er yfirleitt afhent með endabúnaði, þ.e. mótaldi, sem skilgreinir afköst hennar til gagnaflutnings, en án slíks endabúnaðar gæti notandinn sent tíðnir eða merki á línuna sem mögulega væru skaðleg eða truflandi fyrir aðra viðskiptavini símkarfisins. Með fjölgun ljósleiðara beint til bygginga (FTTB) hefur dregið úr því að koparheimaugar séu notaðar sem leigulínur og skilgreind afköst í IP netum komið þess í stað.

33. Ljósleiðaratengingum hefur fjölgað mikið á síðustu árum. Með ljósleiðaraheimaugum og netskipti í tengipunkti byggingar getur fjarskiptafyrirtæki afhent fjölda viðskiptavina í sömu byggingu skilgreind sambönd á IP neti sem hafa öll einkenni leigulínu. Leiga á ljósleiðaraþræði án endabúnaðar, þ.e. svartur fíber (e. Dark fiber), er einnig möguleg. Útbreiðsla ljósleiðara er umtalsverð á Stór-Reykjavíkursvæðinu og nágrannabyggðum og leiga svarts ljósleiðara nokkuð algeng á viðkomandi markaði. Slík leiga innifelur ekki

fyrirfram skilgreinda samskiptahætti eða afkastagetu og svartur ljósleiðari því ekki talinn með í töflu yfir algenga samskiptahætti og afkastagetu. Þar sem kaupandi svarts ljósleiðara notar eigin endabúnað til að setja upp samband yfir þráðinn, er svartur ljósleiðari oft ákjósanlegri fyrir fjarskiptafyrirtæki en hefðbundin leigulína þar sem seljandi hefur forskilgreint samskiptahátt og afkastagetu, þar sem kaupandinn getur þá skilgreint þá samskiptahætti og afköst sem þörf er á fyrir viðkomandi samband og getur breytt því eftir þörfum. Heildsalinn hefur á hinn bóginn leigt út verðmætan ljósþráð sem gæti annars hýst mörg sambönd fyrir marga viðskiptavinum.

34. Radiósambönd tengja saman tvo staði með loftnetum sem beint er gengt hvert öðru. Sambandið er skilgreint á þann veg að einungis þessir tveir staðir ná sambandi hvor við annan. Radiósambönd eru nú helst notuð í dreifðri byggð þar sem ekki er völ á öðrum tengingum eða þær óhagkvæmar sökum vegalengda eða annarra orsaka. Þó finnast slík sambönd enn í þéttbýli því slíkar lausnir geta oft verið hagkvæmari en leigulína í jörðu. Afkastageta getur verið frá tugum Kb/s upp í hundruð Mb/s. Sérgreint þráðlaust samband milli tveggja fastra staða er selt hjá Mílu samkvæmt tilboði í hvert tilfelli, og oftast afhent sem lausn þar sem fastlínukerfis nýtur ekki við. PFS telur við hæfi að innifela þessa tækni í skilgreiningu viðkomandi markaðar þar sem tengingarnar eru sambærilegar og eiga staðgöngu við tengingar á fastlínunetum.

2.5.2 Tegundir þjónustu og samskiptareglna

35. Niðurstaða fyrri greiningar var að margar samskiptareglur og stýrð þjónusta væru á sama markaði og hefðbundnar leigulínur. PFS taldi ekki ástæðu til að skipta markaðnum upp eftir flutningsgetu sambanda eða eftir því hvort um væri að ræða hliðræn eða stafræn sambönd. Í því sambandi er m.a. bent á meginreglu í tilmælum ESA um tæknilegt hlutleysi og er PFS enn á þeirri skoðun að ekki eigi að skipta mörkuðum upp eftir flutningsgetu og að hliðrænar og stafrænar leigulínur tilheyri sama markaði.

36. Í fyrri greiningu á lúkningarmarkaði leigulína frá 2007 fjallaði PFS um þá flutningsmöguleika sem til staðar voru á þeim tíma. Sömu flutningsaðferðir eru til staðar á markaðnum í dag, en vægi einstakra aðferða hefur breyst töluvert. Helstu flutningsmöguleikarnir eru eftirfarandi og verður gerð grein fyrir þeim möguleikum hér á eftir:

- (a) Ósamfasa flutningsháttur (ATM)¹⁴
- (b) Stýrður gæðaflutningur með Internet flutningshætti (t.d. IP-MPLS)¹⁵
- (c) Frame Relay
- (d) Ethernet og Ethernet VLAN¹⁶
- (e) Samhverfar stafrænar áskriftarlínur (t.d. G.SHDSL)¹⁷
- (f) Ósamhverfar stafrænar áskriftarlínur (ADSL/VDSL)¹⁸
- (g) Bylgjulengdarfléttir (WDM)¹⁹
- (h) SDH/PDH

¹⁴ Asynchronous Transfer Mode.

¹⁵ Internet Protocol. – Multiprotocol Label Switching.

¹⁶ Virtual Local Area Networks.

¹⁷ Symmetric Digital Subscriber Line.

¹⁸ Asymmetric Digital Subscriber Line.

¹⁹ Dense Wavelength Division Multiplexing.

(a) Ósamfasa flutningsháttur (ATM)

37. ATM er samskiptastaðall sem hentar vel þegar krafist er breytilegrar bandbreiddar. ATM gefur möguleika á því að keppt sé um aðgang að þjónustunni samkvæmt þeim lausnum sem skilgreindar eru af netbreytum eða forgangsroð gagna og getur veitt sama þjónustustig og tileinkuð flutningsgeta. Undanfarin ár hefur tengingum á ATM staðli fækkað verulega enda hafa fjölmörg fyrirtæki fært sig yfir á IP-MPLS staðal. Enn eru þó margar af eldri tengingum virkar og ósamfasa flutningsháttur enn algengur.

38. ATM veitir þjónustu sem frá notkunarsjónarmiði er jafngild hefðbundinni leigulínu. Þessi flutningsmöguleiki er þó fyrst og fremst notaður á stofnlínuhluta leigulínu og er því að jafnaði ekki hluti af markað fyrir lúkningarhluta leigulína þó svo að þessi tækni hafi verið útbreidd á árum áður.

(b) Stýrður gæðaflutningur með Internet flutningshætti (IP-MPLS)

39. Í IP netum er ákvörðunarstaður sendingar yfirleitt ekki skilgreindur á upphafsstað eða við úthlutun flutningsgetu þegar kemur að aðgangstengipunkti heldur fer ákvörðunarstaður eftir IP vistfangi sem notandi setur á sendinguna. IP net má nota fyrir sendingar til eins notanda eða margra. Til eru nokkrar gerðir IP neta en það kerfi sem algengast er hér á landi er MPLS. Undanfarin ár hefur vöxtur MPLS kerfa verið mikill og er núna stærstur hluti leigulínemarkaðarins á þeim staðli.

40. IP net má setja upp með MPLS þannig að nokkurs konar göng myndist um netið sem gefa möguleika á viðvarandi sýndarleið milli tveggja nettengipunkta. Sýndarleiðin er eftirlíking af flutningsgetu milli nettengipunktanna. Í þessu tilfelli má líta svo á að IP MPLS veiti þjónustu sem er jafngildi hefðbundinnar leigulínu og álykta má að IP MPLS geti verið notkunarígildi leigulínu ef öðrum skilyrðum er fullnægt svo sem að notandi fái aðgang að skilgreindri bandbreidd. Ef svo er skiptir ekki máli þó að þjónustan sé veitt á IP neti.

41. IP lausnir sem heimila notandanum að senda gögn og velja að láta gögnin fara á mismunandi ákvörðunarstaði með skipun þar að lútandi, t.d. í formi flutningsgetu frá einum stað til margra, hafa ekki jafngilda notkunareiginleika á við hefðbundnar leigulínur. Ætla má að IP veiti auka sveigjanleika að því leyti að viðskiptavinir þurfa ekki að taka fram við uppsetningu að sambandsmöguleiki eigi eingöngu að vera milli tveggja punkta og þeir geta auðveldlega og með miklum sveigjanleika breytt fyrirkomulaginu til að ná til margra ákvörðunarstaða.

42. Ef fjarlægt er fyrirkomulag í IP netum á skiptingu lína, sem auðveldar að koma upp flutningsgetu til margra nettengipunkta, takmarkast notkunarmöguleikar línunnar einfaldlega við flutningsgetu milli nettengipunkta. Þannig getur verið um að ræða annaðhvort einkarás milli starfsstöðva eða milli starfsstöðvar og aðgangspunkts þjónustuveitanda, t.d. fyrir aðgang að Internetinu.

43. PFS telur að IP þjónusta sem leyfir línuskiptingu samkvæmt skipun notanda og getur komið á tengingu við marga ákvörðunarstaði, sé ekki jafngildi hefðbundinnar leigulínu. Hins vegar þegar gæðastýrð IP tenging, t.d. MPLS, er eingöngu notuð til að koma á tengimöguleika milli tveggja nettengipunkta er það skoðað sem jafngildi hefðbundinnar leigulínu.

(c) Sýndarnet samkvæmt Frame Relay staðli

44. Frame Relay er pakkaskiptitækni sem notar brýr, beina eða Frame Relay

aðgangsbúnað (FRAD). Þessar gerðir búnaðar safna saman gögnum og breyta í Frame Relay pakka sem eru sendir á mismunandi bitahraða. Algeng notkun Frame Relay er fyrir flutning á minni háttar gagnamagni milli nettengipunkta líkt og ATM.

45. Frame Relay er líkt ATM með þeim hætti að það veitir sambærilega þjónustu og tileinkuð flutningsgeta. Frame Relay er venjulega notað til að bjóða upp á samnýtta flutningsgetu sem veitir endanotanda kost á móttöku upplýsinga eins og þær voru sendar án þess að verða fyrir tapi eða bjögun. Þess vegna telst Frame Relay hafa sambærilega eiginleika og hefðbundin leigulína. Frame Relay er tækni sem er á undanhaldi og notendum fækkar stöðugt.

(d) Ethernet og Ethernet VLAN

46. Mismunandi gerðir af Ethernet tengingum eru í boði á Íslandi. Sumar gerðir eru mjög líkar leigulínum, en einnig eru til Ethernet tengingar sem eru ólíkar leigulínum. Línur með Ethernet tengiskilum (þá er bandbreidd tileinkuð og ekki samnýtt með annarri umferð) fellur augljóslega undir skilgreiningu á leigulínum. Ethernet VLAN þjónusta er rekin á samnýttu neti. Þó að VLAN sambönd séu samnýtt þá getur sú þjónusta veitt sambærilega eiginleika og línur með Ethernet tengiskilum.

47. Almenn er Ethernet ekki notað fyrir talþjónustu (þótt Ethernet tengingar geti stutt VoIP), ISDN, VPN eða gögn á öðrum samskiptareglum. Erlendis er vaxandi notkun á Ethernet tengingum, sér í lagi á styttri leiðum. Hérlandis hefur vöxtur ekki verið eins mikill.

48. Til þess að geta veitt Ethernet samband þarf notandi að hafa sérstakan tengibúnað við endapunkt. Samskonar búnað þarf við hinn enda leigulínunnar, sem þá er yfirleitt í símsstöð eða hnútpunkti. Ethernet er hægt að veita bæði á koparlínum og á ljósleiðaralínum. Ethernet VLAN eða línur með Ethernet tengiskilum veita þjónustu sem er jafngild hefðbundnum leigulínum, en Ethernet tengingar eru ekki algengar hérlandis á lúkningarhluta leigulína.

(e) Samhverfar stafrænar notendalínur (G.SHDSL)

49. G.SHDSL er stafræn notendalínutækni notuð á koparheimtaugum sem setur upp stafrænt samband. DSLAM sem sett er upp í símsstöðvum beinir áfram háhraða DSL gagnaumferð. G.SHDSL tæknin býður samhverfa flutningsgetu vegna þess að hún gerir kleift að senda með sama bitahraða í báðar áttir.

50. G.SHDSL er sambærilegt við aðra tækni sem notuð er til að bjóða leigulínur með tiltölulega lága bandbreidd. G.SHDSL myndar samhverfa flutningsgetu milli nettengipunkta. Eiginleikar G.SHDSL þýða að mögulega getur G.SHDSL komið í stað notkunar á leigulínu sem flutt er í burðarkerfi samkvæmt SDH/PDH stöðlunum vegna þess að G.SHDSL býður samhverfa flutningsgetu sem hægt er að nota í margs konar tilgangi og er sveigjanleg að því er varðar þjónustuna sem flutt er. G.SHDSL hefur frá notkunarsjónarmiði sambærilega eiginleika og hefðbundin leigulína.

(f) Internet aðgangur um ósamhverfa bandbreiða flutningsgetu (ADSL & VDSL)

51. Ósamhverfar stafrænar notendalínur, svo sem ADSL og VDSL, er hægt að nota fyrir bandbreiðan gagnaflutning, t.d. inn á internetið eða tölvunet fyrirtækja. Þessi þjónusta gerir notendum kleift að vera sítengdir gegn föstu gjaldi. ADSL er algengasta bandbreiða þjónustan hér á landi en VDSL er í hraðri sókn vegna uppbyggingar Mílu á því kerfi á höfuðborgarsvæðinu og víðar.

52. Leigulínur má nota til þess að tengjast internetinu. Í því sambandi vaknar spurning hvort ADSL/VDSL gefi kost á notkun sem jafngildir hefðbundinni leigulínu. Samhverf flutningsgeta leigulína vísar til þess að hægt er að senda og taka á móti gögnum á sama bitahraða. Í ADSL/VDSL getur notandi hins vegar ekki sent frá sér gögn með sama bitahraða og hann tekur á móti og þjónustan er því ekki samhverf.

53. ADSL/VDSL er því frábrugðin hefðbundnum leigulínum þar sem ekki er um samhverfan flutningshraða að ræða og getur sú þjónusta því ekki veitt staðgöngu við leigulínur.

(g) Bylgjulengdardeiling í ljósleiðurum (WDM)

54. Bylgjulengdardeiling (bæði CWDM og DWDM²⁰) er aðferð til að flytja margar ljósrásir hver með sinni bylgjulengd í sama ljósleiðara en rásafjöldi er dæmigert frá 4-40 og jafnvel fleiri. Hvert ljósrásapar er fært um tviátta flutning líkt og krafist er fyrir leigulínu samkvæmt skilgreiningu. Flutningsgeta hvernar ljósrásar er frá 2,5 Gb/s til 40 Gb/s sem getur vaxið eftir því sem flutningsgeta hvernar rásar eykst með þróun tækninnar. Flutningsgeta hvernar ljósrásar er samhverf.

55. WDM er yfirleitt selt og notað sem burðarlag til netrekenda sem svo skipta því upp í minni einingar til áframhaldandi sölu. Þegar WDM hefur verið skipt upp í minni einingar þá er það oft notað sem baknet fyrir almennar nettengingar og er til staðar á milli símsstöðva netrekenda. WDM er háhraða netstaðall sem fjarskiptafyrirtæki nota til að nýta betur ljósleiðaraþræði í jörðu með því að búa til mörg sambönd samhliða á einum þræði. WDM er tæknileg lausn sem gefur kost á samhverfri flutningsgetu á við SDH, IP og ATM.

56. Afkastageta DWDM er mjög mikil en að sama skapi nokkuð kostnaðarsöm. WDM er því mest nýtt í stofnlínusamböndum en er óalgengt í lúkningarhluta leigulína.

(h) SDH/PDH

57. SDH/PDH eru aðferðir til að samanflétta margar rásir með litla bandvídd í færri rásir með hærri bandvídd, og öfugt. SDH stendur fyrir Synchronous Digital Hierarchy og PDH stendur fyrir Plesiochronous Digital Hierarchy. PDH er upprunalegi staðallinn fyrir samfléttingu sem notaður er í 2 Mb/s og 34 Mb/s kerfum en SDH er staðallinn fyrir gagnaflutning í samstilltum (e. synchronous) ljósleiðaranetum með bandvídd yfir 34 Mb/s. SDH notar eftirfarandi samhverfa flutnings einingar (Synchronous Transport Modules. STM) og afkastagetu: STM-1 (155 Mb/s), STM-4 (622 Mb/s), STM-16 (2.5 Gb/s), STM-64 (10 Gb/s), STM-256 (40 Gb/s)). Notkun þessara staðla tíðkast á lúkningarhluta leigulína. Míla vinnur að uppbyggingu nýs kerfis sem byggir á MPLS-TP flutningshætti sem byggir á samskonar grundvallartækni og SDH, en gefur möguleika til ýmis konar gæðastýringum hliðstæðum þeim sem IP-MPLS hefur í IP netum.

2.5.3 Afköst leigulína

58. Afköst leigulína fara mikið eftir því hvaða samskiptareglur eru notaðar á þeim ásamt því hvaða tegund flutningsmiðils er notuð. Tafla 2.1 sýnir helstu afköst sem í boði eru fyrir hverja tegund samskiptareglu.

²⁰ Coarse Wavelength Division Multiplexing & Dense Wavelength Division Multiplexing.

Tafla 2.1. Algengustu flutningsafköst á lúkningarmarkaði leigulína²¹

Samskiptareglur	Algengustu flutningsafköst
IP-MPLS	256 Kb/s, 512 Kb/s, 2 Mb/s, 4 Mb/s, 6Mb/s, 10 Mb/s og 100Mb/s
Frame Relay	64 Kb/s, 128 Kb/s, 256 Kb/s, 512 Kb/s, 1 Mb/s og 2 Mb/s
Ethernet	2 Mb/s, 4 Mb/s, 6 Mb/s, 8 Mb/s, 10 Mb/s, 20 Mb/s, 48 Mb/s og 100 Mb/s
Samhverfar notendalínur (G.SHDSL)	2 Mb/s
SDH/PDH	64 Kb/s, 128 Kb/s, 256 Kb/s, 512 Kb/s, 2 Mb/s, 45 Mb/s, 155 Mb/s og 622 Mb/s

Heimild: Póst og fjarskiptastofnun.

2.5.4 Fyrirfram skilgreindir tengipunktar

59. Línuskipting er ekki innifalin í skilgreiningu leigulína, en það merkir að notandinn getur ekki beint flutningi merkja á aðra nettengipunkta en þá sem tilgreindir eru við pöntun leigulínunnar. Fyrirkomulag þar sem notandi sendir gögn sem beina á til ákvörðunarstaða sem ekki eru tilgreindir við pöntun línunnar, eins og getur átt sér stað í IP VPN þjónustu, fellur ekki undir leigulínur. Leigulína samsvarar þess vegna flutningsgetu milli fastra staða sem ákveðnir eru við pöntun línunnar, annað hvort starfsstöðva notanda eða milli notanda og þjónustuaðila. Í báðum tilfellum er línan tileinkuð viðkomandi notanda.

60. Hægt að setja upp leigulínur í fjölrásabúnaði á stofnlínunetum en slíkan búnað er einnig hægt að nota í aðgangsnnetum ef svo ber undir. PFS telur að þegar leigulínur eru tengdar frá einum nettengipunkti í marga geti þær talist vera í samræmi við skilgreininguna svo framarlega sem notandinn geti ekki skipt um ákvörðunarstað fyrir hverja einstaka línu. Flutningsgeta á ATM sýndarrásum er einnig talin falla undir skilgreininguna á leigulínunum ef sýndarrásirnar eru ákveðnar við uppsetningu leigulínanna. Nokkru öðru máli gegnir um IP net þar sem ákvörðunarstaðurinn ákvarðast hverju sinni af IP netfangi sem notandinn hefur valið. Slík notkun samræmist ekki skilgreiningu leigulína. Undantekning frá þessu er samband á línu samkvæmt IP staðli þegar tveir nettengipunktar eru tengdir saman líkt og gert er með hefðbundinni leigulínu.

2.6 Niðurstaða PFS varðandi skilgreiningu á viðkomandi þjónustumarkaði

61. PFS telur að skilgreining á markaði fyrir lúkningarhluta leigulína eigi í grundvallaratriðum að vera sú sama í dag og árið 2007. Um er að ræða aðgangsmarkað á heildsölustigi fyrir stöðuga flutningsgetu á merkjasendingum, milli fyrirfram skilgreindra punkta, á þeim hluta fjarskiptanetsins þar sem notandinn hefur einn aðgang að allri tengingunni.

62. Lúkningarhluti leigulína liggur á milli notandans og hnútpunkta/símstöðva og tengir notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tekur við. Þessi sambönd eru leigð öðrum fjarskiptafyrirtækjum og gera þeim kleift að veita þjónustu á ýmsum smásölumörkuðum eins og t.d. talsímaþjónustu, internetþjónustu og aðra gagnaflutningsþjónustu (almenna og

²¹ Ekki er um tæmandi upptalningu að ræða á samskiptareglum og flutningsafköstum.

sérhæfða), eins og t.d. tengingar til og frá GSM/UMTS sendum. Markaðurinn nær yfir bæði stafrænar og hliðrænar línur og sambönd með allri mögulegri tækni og flutningsmiðlum.

63. Markaðurinn nær ekki til línuskiptingar, þ.e.a.s. þjónustu sem gerir notanda kleift að velja mismunandi ákvörðunarstað fyrir merkjasendingar í hvert sinn sem þær eru sendar. Þjónusta sem tengir einn nettengipunkt við marga getur hins vegar fallið undir markaðinn ef allir punktarir eru skilgreindir fyrirfram við uppsetningu þjónustunnar.

64. Nokkur breyting hefur orðið á markaðnum frá fyrri greiningu hvað varðar notkun á einstökum samskiptareglum og flutningsmiðlum. Sumar tæknilausnir eru minna notaðar en árið 2007 en aðrar hafa unnið á. Sömu flutningsmiðlar og samskiptareglur eru þó til staðar á markaðnum nú og árið 2007. Hvað samskiptareglur varðar hefur þróunin verið í þá átt að sífellt fleiri notast við IP-MPLS lausnir og eru að yfirgefa annað, svo sem Frame Relay. Þá hefur sú breyting orðið á flutningsmiðlum að notkun ljósleiðara í lúkningu hefur aukist mikið. Munar þar líklega mestu um kerfi GR, en auk þess má benda á að ekki eru lagðar aðrar línur en ljósleiðaralínur nú til dags.

65. Hefðbundin skilgreining leigulínu er að að um sé að ræða viðvarandi tengt samband til einkaafnota fyrir leigutakann með samhverfa afkastagetu. Sú skilgreining á uppruna sinn að rekja til hefðbundna símkerfisins og hugtakið verið notað áratugum saman yfir slíkar línur, þó fjölbreytni þeirra hafi aukist með þróun fjarskiptatækninnar og framkomu ljósleiðara og nýrra samskiptahátta sem aukið hafa afkastagetu gagnaflutnings.

66. Til að teljast leigulína þarf þjónusta að uppfylla skilyrði þess að vera varanleg tenging milli tveggja fastra staða, að vera til einkaafnota fyrir þann sem leigir hana og veita samhverfa afkastagetu. Þó afkastageta geti verið mjög breytileg á slíkum línunum verður að telja þær til sama markaðar, þar sem munur þeirra er stigsmunur en ekki eðlismunur, og samskiptahættir sem veita svipaða afkastagetu eru staðgönguvörur hver við annan. Það verður þó að hafa í huga að staðganga er líkleg til að vera einátta þegar tengingu með minni afkastagetu er skipt út fyrir tengingu með meiri afkastagetu, og einnig þegar kopartengingum er skipt út fyrir ljósleiðaratengingar. Slík staðganga gerist þó fyrst og fremst á smásölumarkaði þar sem notandi leiðir eftirspurn og heildsali bregst við þörfum notenda. Þegar staðganga er skoðuð út frá leigulínu með SDH-samskiptahætti yfir koparlínu sem meginvöru markaðarins við nýrri lausnir svo sem Ethernet samskiptaháttur yfir koparlínu eða ljósleiðara sést að verð eru svo gott sem hin sömu fyrir sambærilega afkastagetu. Þegar staðganga er frá meginvöru til nýrrar vöru eru báðar taldar til viðkomandi markaðar, þó staðganga sé mögulega ekki hin sama til baka.²² Á sama hátt getur fyrirtækið með auknar þarfir uppfært leigulínu sína nokkrum sinnum sem leiðir til nokkurs konar staðgöngukeðju.²³

67. Þar sem tengingar yfir xDSL lausnir eru almennt ósamhverfar tilheyra þær ekki viðkomandi markaði, heldur Markaði 5 og PFS fjallar um þær á þeim vettvangi. Undantekning frá þessu er sérlausnins G.SHDSL sem býður upp á 2Mbps samhverfa tengingu sem er staðgönguvara við hefðbundna 2Mbps leigulínu.

68. Eftir umfjöllun um þær leiðir sem mögulegar eru á lúkningarmarkaði þá er það niðurstaða PFS að þær samskiptareglur og flutningsmiðlar sem eru í notkun í dag og falla undir viðkomandi markað, lúkningarhluti leigulína, séu eftirfarandi:

²² BoR (12) 52, BEREC report on fixed-mobile substitution in market definition, May 2012

²³ BoR (10) 46, BEREC report on relevant market definition for business services, February 2011

Samskiptareglur

- Stýrður gæðaflutningur með Internet flutningshætti (t.d. IP-MPLS)
- Frame Relay
- Ethernet og Ethernet VLAN
- Samhverfar stafrænar áskriftarlínur (t.d. G.SHDSL)
- SDH/PDH sem og MPLS-TP
- Bylgjulengdardeiling hvers konar (WDM, CWDM, DWDM)

Flutningsmiðlar

- Svartur ljósleiðari (án endabúnaðar)
- Kopar (eða aðrir málmþræðir)
- Þráðlaust samband

3.0 Almennt um stöðu mála á lúkningarmarkaði leigulína á Íslandi

69. Sá markaður sem hér er til umfjöllunar, lúkningarhluti leigulína, er heildsölumarkaður. Fjarskiptafyrirtæki leigja aðgang að lúkningu af netrekendum og setja upp þjónustu á línuna og selja áfram eða nota innan eigin fyrirtækis .

70. Frá því að fyrri markaðsgreining var birt 14. september 2007 hefur orðið talsverð breyting á markaðnum. Sér í lagi hvað varðar þá tækni sem notuð er til að veita lúkningarþjónustu á leigulínum, en minna hvað varðar stærð og markaðshlutdeild fyrirtækja. Mikil aukning hefur verið í notkun ljósleiðaratækni hérlandis ásamt því að æ fleiri nýta sér lausnir á IP staðli. Hvað stærð og markaðshlutdeild þeirra fyrirtækja sem starfa á markaðinum varðar þá er Míla enn langstærst þeirra fyrirtækja sem starfa hérlandis.

71. Allnokkur fyrirtæki bjóða upp á leigulínur fyrir lúkningu og eru þau mjög mismunandi að stærð, uppbyggingu og hvað stefnu varðar. Má þar nefna að minni fyrirtækin eru oft tengd staðbundnum veitufyrirtækjum sem ekki hyggja á mikla landvinninga á meðan að Míla er með net sem nær til alls landsins og nær 100% dekkun á öllum þéttbýlisstöðum landsins.

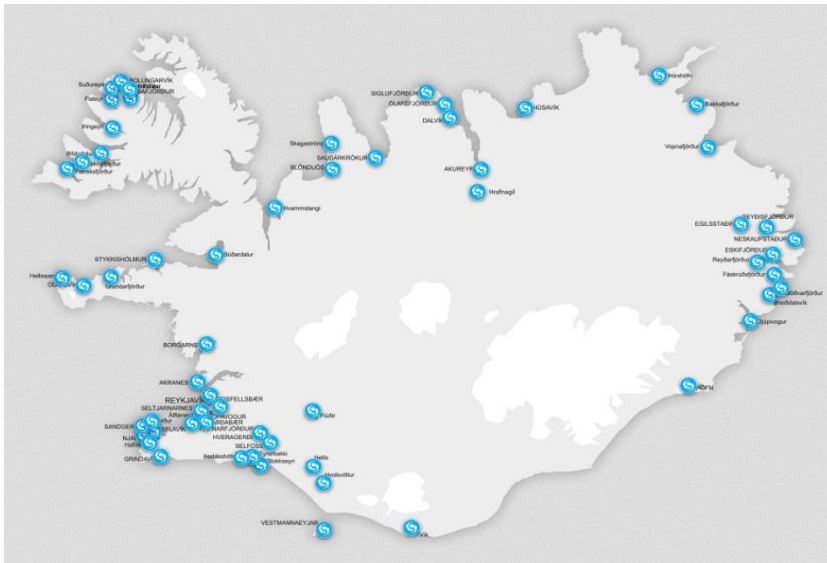
72. Míla, er það fyrirtæki sem stærst er á markaðinum og er systurfyrirtæki Símans en var áður hluti af Símanum og þar áður Póst- og Símamálastofnun á meðan sú stofnun var til og hafði einkarétt til fjarskipta. Árið 2007 var Míla skilin frá annarri starfsemi Símans. Í dag eru bæði félögin rekin sem dótturfyrirtæki Skipta hf. Míla sér um um rekstur netkerfisins og sölu á heildsöluaðgangi að því, en um aðra þjónustu til einstaklinga og fyrirtækja sér Síminn. PFS hefur litið svo á að þessi fyrirtæki, Míla og Síminn, teljist sem ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnisréttar og sterk staða annars þeirra á markaði yfirfærist á hitt.

73. Í greiningu PFS á þessum markaði árið 2007 kom fram að eftir stofnun systurfélagsins Mílu ehf. hefðu bæði Míla og Síminn boðið heildsölupjónustu sem fallið hafi undir viðkomandi markað. Míla og Síminn hefðu í kjölfarið bæði verið útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk. Í gagnasöfnun fyrir nýja greiningu hefur komið í ljós að á undanförunum árum hefur Síminn ekki verið með starfsemi á heildsölumarkaði fyrir lúkningu leigulína þrátt fyrir að viðmiðunartilboð sé til staðar og hafi verið birt á heimasíðu félagsins. Hins vegar er rétt að nefna að Síminn yfirtók að stórum hluta umsýslu leigulína af Mílu í september 2012, þ.m.t. þær sem tilheyra lúkningarmarkaðinum. Sú tilhögun gekk til baka á árinu 2013 í kjölfar sáttar Samkeppniseftirlitsins og Skipta frá 26. mars 2013²⁴. Síminn hefur því í dag engar tekjur á heildsölumarkaði leigulína þar sem öll sala Skiptasamstæðunnar á leigulínum á heildsölustigi fer nú fram hjá Mílu. Því telur PFS að Síminn starfi ekki lengur á heildsölumarkaði fyrir leigulínur þar sem þær falla alfarið undir starfsemi Mílu.

74. Míla hefur, eins og áður hefur komið fram, landsdekkandi útbreiðslu á koparlínum sínum. Míla og Síminn hafa undanfarin ár einbeitt sér að uppbyggingu VDSL kerfis yfir koparlínur Mílu. DSL og GPON kerfi Símans hafa nú verið færð yfir til Mílu í samræmi við framangreinda sátt Skipta og Samkeppniseftirlitsins. VDSL og ljóstengingar eru nú boðnar hjá Mílu undir heitinu „Ljósveitan“ og áætla fyrirtækið að um 100 þúsund heimili muni eiga möguleika á að tengjast um mitt ár 2014 (sjá mynd 3.1). Eins og áður hefur komið fram eru VDSL tengingar ekki hluti af viðkomandi markaði, en styrkja stöðu aðgangsnets Mílu.

²⁴ Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013 „Breytingar á skipulagi Skiptasamstæðunnar og aðrar aðgerðir til þess að efla samkeppni á fjarskiptamarkaði“, dags. 26. mars 2013.

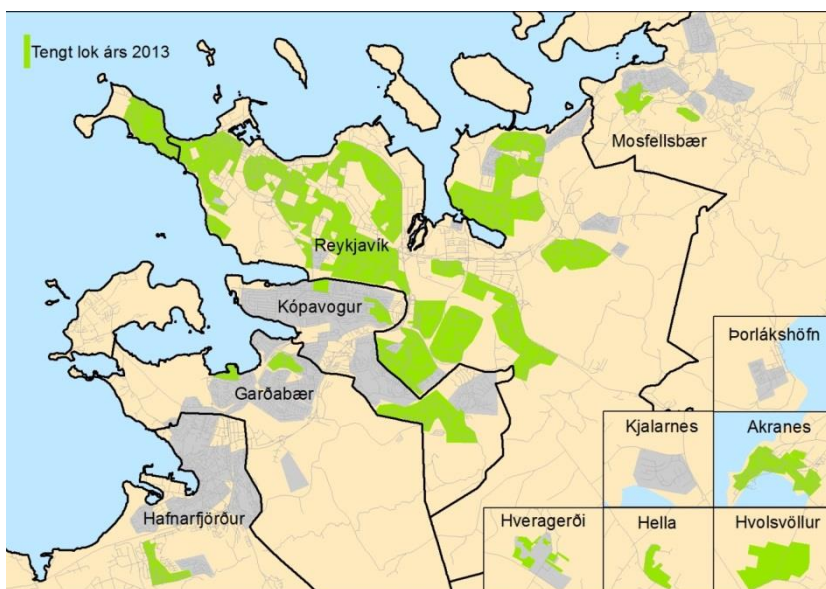
Mynd 3.1 Áætluð útbreiðsla VDSL kerfis Mílu til ársins 2014



Heimild: Síminn/Míla.

75. Gagnaveita Reykjavíkur (GR), sem er að fullu í eigu Orkuveitu Reykjavíkur (OR), er vaxandi fyrirtæki og hefur undanfarin ár lagt ljósleiðaranet á því svæði sem OR þjónar, þ.e. á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni. Net GR er enn í uppbyggingu og er gert ráð fyrir því að lokið verði við að ljósleiðaravæða þau svæði sem GR hefur skuldbundið sig til á árinu 2014. Umrædd uppbyggingaráform GR taka þó að svo stöddu ekki nema að litlu leyti til ýmissa stórra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu eins og Hafnarfjarðar, Garðabæjar, Kópavogs og Mosfellsbæjar. Ekki er gert ráð fyrir uppbyggingu netsins út fyrir Suð-Vesturland. Meðfylgjandi mynd sínir annars vegar net GR innan höfuðborgarsvæðisins og á þeim þéttbýlisstöðum þar sem heimtaugar hafa verið lagðar.

Mynd 3.2 Ljósleiðaratengingar GR á árinu 2013



Heimild: Gagnaveita Reykjavíkur.

76. Tengir er fyrirtæki sem var stofnað á Akureyri árið 2002 af Norðurorku hf., Línu-neti hf., Fjarska ehf. og Íslandssíma hf. Tilgangur fyrirtækisins var, og er, að sinna fjarskiptamálum á Eyjafjarðarsvæðinu. Stærsta verkefni Tengis hefur verið að ljósleiðaravæða

öll heimili á Akureyri. Einnig hefur Tengir staðið fyrir því að leggja ljósleiðara á milli Dalvíkur, Ólafsfjarðar og Siglufjarðar, og lauk þeirri framkvæmd í desember 2011 og tengingu til Grenivíkur lauk undir lok árs 2012.

Mynd 3.3 Netkerfi Tengis á Akureyri



Heimild: Tengir.

77. Vodafone varð til árið 2003 við sameiningu nokkurra félaga sem höfðu starfað á fjarskiptamarkaðnum í nokkur ár. Þessi félög voru Íslandssími, Tal, Lína.Net, Halló og Margmiðlun. Lengi vel var Vodafone hluti af fyrirtækjasamsteypu þeirri sem kennd var við Teymi hf., en því félagi hefur verið skipt upp. Vodafone leigir einn af þremur ljósleiðaraþráðum NATO sem er hringtenging um landið, en hefur ekki starfað á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína hingað til og er aðallega starfandi á stofnlínuhluta markaðarins og í smásölu.

78. Gagnaveita Skagafjarðar (GS) er fyrirtæki sem var stofnað árið 2006 og eru eigendur Sveitarfélagið Skagafjörður, Kaupfélag Skagfirðinga, Fjölnet og Byggðastofnun, auk nokkurra smærri aðila. Markmið GS er að byggja upp háhraða gagnaflutningsnet í Skagafirðinum. Ljósleiðaravæðing Sauðárkróks er fyrsta markmiðið. Vegna þungs rekstrar og erfiðs aðgangs að þolinmóðu fjármagni sér fyrirtækið ekki fram á að geta lokið útbreiðslu ljósleiðaranets á Sauðárkróki eða í nærsveitum á næstu misserum. Í nóvember 2013 var undirrituð viljayfirlýsing um kaup Mílu á GS, en umrætt net GS verður þá hluti af fjarskiptaneti Mílu ef af verður.

79. Orkufjarskipti er fyrirtæki í jafnri eigu Landsvirkjunar og Landsnets. Félagið var stofnað þann 12. desember 2011 en var til áður undir nafninu Fjarski. Hlutverk Orkufjarskipta er að reka fjarskiptakerfi fyrir raforkukerfin í landinu á öryggismiðuðum forsendum. Félagið býður ekki upp á almenna fjarskiptaþjónustu, en getur leigt frá sér umframafkastagetu (svarta ljósleiðara) ef samkeppni er ekki raskað. Kerfi þeirra er aðallega byggt í kringum virkjanir Landsvirkjunar og byggt á stofnlínutengingum en Orkufjarskipti veitir einnig lúkningu að takmörkuðu leyti, m.a. til starfsstöðva Landsvirkjunar.

80. Helstu fyrirtækin á markaðinum eru því Míla, GR, Tengir og GS. Þegar litið er yfir heildsölumarkað fyrir lúkningarhluta leigulína á Íslandi þá sést að netkerfi Mílu er eina fyrirtækið sem rekur landsdekkandi aðgangsnét. Míla (áður Síminn) telst enn langstærst á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína, hvort sem litið er til fjölda sambanda eða tekna, þrátt fyrir að nýir aðilar eins og GR hafi komið í auknum mæli inn á markaðinn á undanförunum árum.

4.0 Skilgreining á landfræðilegum markaði

4.1 Almenn

81. Landfræðilegur markaður nær yfir landsvæði 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. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Það er hefð fyrir því að afmarka landfræðilega fjarskiptamarkaði með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptaneta, auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað.²⁵

82. Í samræmi við leiðbeiningar ESA verður að taka tillit til og skilgreina markaðinn sem það landssvæði þar sem að viðkomandi vara er boðin til viðskiptavina með svipuðum og nægjanlega einsleitum samkeppnisskilyrðum. Þegar markaðir eru skilgreindir landfræðilega er 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.

83. Meðal þátta sem skipta máli við mat á landfræðilegum markaði eru eðli og einkenni viðkomandi vöru eða þjónustu, hugsanlegar aðgangshindranir og/eða neytendavenjur, fjöldi þjónustuaðila, greinilegur munur á markaðshlutdeild fyrirtækja á viðkomandi svæði og aðliggjandi svæðum eða verulegur verðmunur á milli svæða. Þá má skoða hvort munur sé á markaðssetningu og/eða gæðum þjónustu á milli landssvæða.

84. ERG (nú BEREC) hefur gefið út leiðbeiningar sem fela í sér sameiginlega afstöðu um ýmis atriði varðandi landfræðilega skiptingu markaða.²⁶ Þar kemur m.a. fram að aukin útbreiðsla og aukin markaðshlutdeild nýrra fjarskiptaneta gæti sums staðar hafa leitt til þess að samkeppnisskilyrði séu orðin mismunandi milli einstakra landssvæða innan sama ríkis. Ef vafi getur leikið á því að landið sé allt einn markaður þá er ráðlagt að byrja á því að framkvæma einfalda forathugun á markaðsskilyrðum þar sem litið er á eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu milli svæða og einsleitni samkeppnisaðstæðna könnuð með tilliti til útbreiðslu nýrra fjarskiptaneta, verðlagningar og eiginleika þjónustu. Ef niðurstöður forathugunar benda til þess að ekki sé um mismunandi markaðssvæði að ræða þá er ekki ástæða til að framkvæma ítarlegri greiningu.

4.2 Landfræðilegur markaður lúkningarhluta leigulína

85. Hér á landi eru allnokkur net starfrækt og eru þau mjög mismunandi að stærð og gerð. Míla rekur langstærsta net landsins og liggur koparnet Mílu til allra byggðra svæða á landinu og tengist símsstöðvum Símans um allt land. Reglur um alþjónustu sjá til þess að slíkar tengingar eru í boði fyrir alla landsmenn. Þá gilda sömu lög og reglur um landið allt ásamt því að verð fjarskiptafyrirtækja eru þau sömu óháð hvar þau bjóða þjónustu sína.

²⁵ Sjá kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum.

²⁶ ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) - October 2008 ERG (08) 20 final CP Geog Aspects 081016.

86. Á Íslandi eru aðstæður þannig að skýr og stöðug landfræðileg mörk finnast almennt ekki á netum þeirra netrekenda sem nú hafa verið lögð eða eru í uppbyggingu. Þeir netrekendur, aðrir en Míla, sem nú eru starfandi eru einnig enn í útbreiðslu með net sín. Útbreiðslan fer ekki eftir neinni sérstakri línu heldur virðist hún vera nokkuð ófyrirsjáanleg og að því er virðist tilviljunarkennd í sumum tilvikum.

87. Jafnvel innan einstakra sveitarfélaga eru mörk oft óskýr. Sem dæmi má taka að í Garðabæ, Kópavogi og Hafnarfirði hafa ný aðgangsnét ekki verið nema að litlu leyti lögð og í Reykjavík eiga enn mörg hverfi, og einstaka götur innan hverfanna, eftir að tengjast ljósleiðara. Það er því mjög erfitt að greina skýr mörk á milli svæða á grundvelli mismunandi samkeppnisaðstæðna.

88. Ef fara þyrfti í greiningu á grundvelli mismunandi samkeppnisaðstæðna þyrftu svæðin sem afmarka ætti að vera afar mörg og smá, ásamt því að vera síbreytileg. Slíkt myndi óhjákvæmilega hafa í för með sér óhóflega byrði á eftirlitsstofnunina og fjarskiptafyrirtækin við gagnaöflun, úrvinnslu gagna og rannsókn á markaðsaðstæðum. Líklegt er einnig að niðurstaða slíkrar greiningar yrði mikið til sú sama vegna mikillar markaðshlutdeildar Mílu á landinu öllu.

89. Með stoð í ákvörðun PFS nr. 20/2007 (eldri markaður 13) hvílir á Mílu kvöð um að veita aðgang að landsdekkandi koparneti félagsins og býður Míla því heildsöluaðgang um land allt í samræmi við þær kvaðir.

90. Á sama tíma voru einnig settar kvaðir um eftirlit með gjaldskrá og býður Míla nú upp á sama verð um land allt. Ekki verður heldur séð að aðrir netrekendur bjóði upp á verð sem eru breytileg eftir landssvæðum né séu verulega frábrugðin verðum Mílu.

91. Munur á gæðum og þjónustu er svo einn þáttur sem taka þarf tillit til og athuga hvort áhrif hafi á landfræðilega skiptingu markaðarins. Að mati PFS er ekki umtalsverður munur á gæðum og þjónustu eftir landssvæðum og samkeppnisiskilyrði ekki ólík eftir markaðssvæðum að því leyti.

92. Á grundvelli ofangreindrar forathugunar²⁷ telur PFS að ekki þurfi að fara fram ítarlegri greining á landfræðilegum aðstæðum héraðs á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína. Samkeppnisiskilyrði eru ekki nægjanlega misjöfn milli einstakra landssvæða til að réttlæta skiptingu landsins í svæðisbundna markaði ásamt því að skil í útbreiðslu neta eru enn óljós. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að heildsölumarkaður fyrir lúkningarhluta leigulína nái til landsins alls.

²⁷ Sjá framangreinda ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies).

5.0 Greining á markaði fyrir lúkningarhluta leigulína

5.1 Inngangur

93. Meginmarkmið markaðsgreiningar er að kanna hvort samkeppni sé virk á fjarskiptamörkuðum og bregðast við því með viðeigandi aðgerðum ef svo reynist ekki vera. Í eftirfarandi greiningu á markaði fyrir lúkningarhluta leigulína eru teknir til skoðunar þeir áhrifavaldar fyrir samkeppni sem PFS telur helst geta haft áhrif á þessum markaði. Þessir þættir eru að stærstum hluta þeir sömu og lagðir voru til grundvallar í fyrri greiningu PFS á markaðnum.

5.2 Markaðshlutdeild

94. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún er ekki eini þátturinn sem ræður úrslitum um hvort fyrirtæki er talið markaðsráðandi, en getur þó gefið sterka vísbendingu um hvort markaðsráðandi staða sé fyrir hendi eða ekki. Mjög mikil markaðshlutdeild – þ.e. yfir 50% nægir ein og sér samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd til að úrskurða meggi að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum. Skv. leiðbeiningunum vaknar venjulega ekki grunur um markaðsráðandi stöðu hjá einu fyrirtæki (E. Single dominance) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k. 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samanburði við keppinauta sína. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið markaðsráðandi. Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið markaðsráðandi eitt og sér nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (e. Joint dominance).

95. Þróun á markaðshlutdeild yfir ákveðinn tíma hefur einnig þýðingu við mat á því hvort fyrirtæki sé með markaðsráðandi stöðu. Sé fyrirtæki stöðugt með háa markaðshlutdeild bendir það til markaðsráðandi stöðu, en hins vegar bendir sveiflukennd eða lækkandi markaðshlutdeild til hins gagnstæða. Á nýjum og stækkandi markaði bendir há markaðshlutdeild síður til markaðsstyrkleika en á þroskuðum og hægvoxandi markaði.

96. Markaðshlutdeild má mæla á ýmsa vegu, en algengast er að miða við tekjur eða fjölda eininga á fjarskiptamarkaði. PFS telur að tekjur sé viðeigandi mælikvarði á þessum markaði, en magntölur taka ekki tillit til þess að form leigulína á lúkningarmarkaði er mjög mismunandi. Ýmsar samskiptareglur og stýrð þjónusta hafa aukist umtalsvert á undanförunum árum á kostnað hefðbundinna leigulína. Þá er mælt með tekjum sem viðmiðun í leiðbeiningunum ESA²⁸ og einnig voru tekjur notaðar í fyrri markaðsgreiningu PFS á viðkomandi markaði. Þegar markaðshlutdeild er metin eftir tekjum þá er miðað við innri og ytri tekjur viðkomandi fyrirtækja á markaðinum. Þrátt fyrir framangreint þá hefur PFS einnig lagt mat á markaðshlutdeild eftir fjölda sambanda til að renna frekari stoðum undir niðurstöðu sína.

97. Í fyrri greiningu PFS, sem birt var á árinu 2007, einkenndist markaður fyrir lúkningarhluta leigulína af áralangri sterkri stöðu Símans. Stuttu áður en ákvörðun PFS um viðkomandi markað var birt átti sér stað skipulagsbreyting hjá Skiptasamstæðunni sem fólst í því að systurfyrirtæki Símans, Míla, var stofnað og stór hluti af heildsölu leigulína færðist yfir til fyrirtækisins frá Símanum. Fyrirtækin voru því bæði úrskurðuð með umtalsverðan

²⁸ Sjá málsgrein 78 í leiðbeiningum ESA.

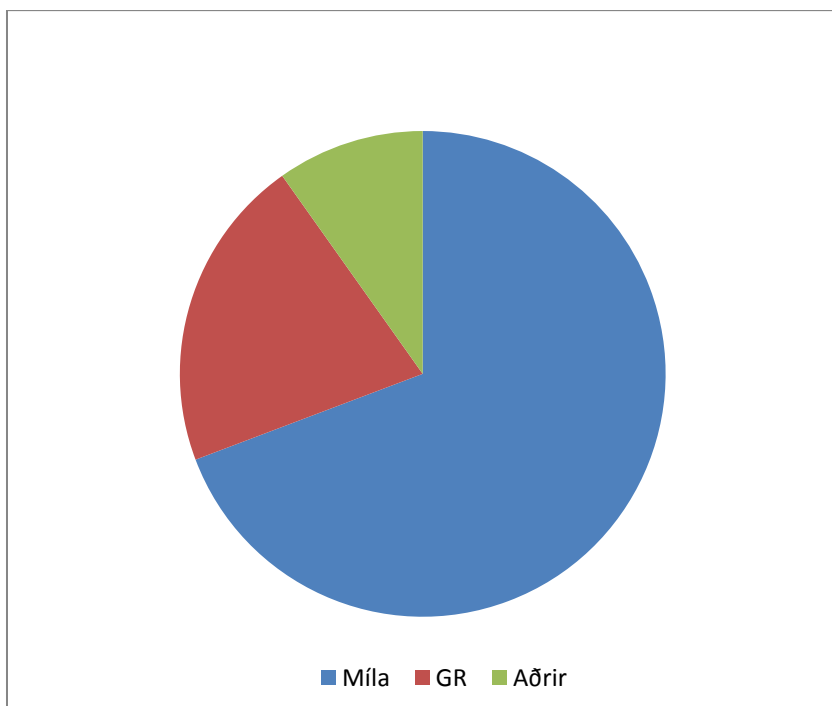
markaðsstyrk á leigulínumörkuðum, enda tilheyra þau sömu samstæðunni. Rekstur leigulína færðist að hluta til baka frá Mílu til Símans á árinu 2012, en í kjölfar sáttar Skipta við Samkeppniseftirlitið í mars 2013 sinnir Míla í dag allri umsýslu leigulína á heildsölumarkaði innan Skiptasamstæðunnar.

98. Frá fyrri greiningu hefur ennfremur orðið sú breyting á markaðinum að Gagnaveita Reykjavíkur (GR) hefur lagt út í mikla ljósleiðaravæðingu á höfuðborgarsvæðinu og víðar á starfssvæði sínu, ásamt því að minni fyrirtæki eins og Tengir og Gagnaveita Skagafjarðar (GS) hafa haslað sé völl sem svæðisbundin netfyrirtæki úti á landi.

99. Þegar markaðshlutdeild er metin á grundvelli tekna þarf m.a. að hafa í huga að þau tvö fyrirtæki sem eru langstærst á markaðinum, Míla og GR, leggja mismunandi forsendur til grundvallar þjónustuframboði, verðlagningu og viðskiptasambandi við notendur. Til að mynda hefur GR hingað til ekki selt einstaka leigulínur heldur sambönd á milli tveggja endapunkta, eða notenda, en ekki skipt þeim hluta upp eftir því hvort um stofnlínu- eða lúkningarsamband er að ræða. Meta þurfti í einstökum tilfellum tekjuskiptingu á milli þessara tveggja þátta starfseminnar, en að mati PFS er skekkja í þeirri nálgun óveruleg miðað við heildartekjur á markaðinum og hefur því ekki áhrif á niðurstöðu um markaðshlutdeild á viðkomandi markaði.

100. Á mynd 5.1 sést að í árslok 2012 var Míla með um [65-70%]²⁹ markaðshlutdeild miðað við tekjur á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína. GR kemur næst með um [20-25%]³⁰ markaðshlutdeild og aðrir eru með um [5-10%]³¹ hlutdeild.

Mynd 5.1 Markaðshlutdeild skipt eftir fyrirtækjum - tekjur 2012



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

²⁹ Vikmörk vegna trúnaðar.

³⁰ Vikmörk vegna trúnaðar.

³¹ Vikmörk vegna trúnaðar.

101. Þó svo PFS telji að tekjur gefi betri mynd af leigulínumarkaði en fjöldi sambanda þá telur PFS viðeigandi að skoða einnig fjöldatölur eins og áður segir og meta hvort slíkur samanburður styrki framangreinda niðurstöðu um stöðu á markaðinum. Á árinu 2012 var Míla með rúmlega 80% markaðshlutdeild mælt í fjölda leigulínusambanda. Fyrirliggjandi tölur um þróun í fjölda sambanda sýna að markaðshlutdeild Mílu hefur ekki tekið miklum breytingum á undanförunum árum. Samböndum hjá Mílu yfir koparheimtaugar hefur þó fækkað nokkuð, en á sama tíma hefur orðið fjölgun á samböndum yfir ljósleiðaraheimtaugar.

102. Þróun næstu ára á lúkningarmarkaði leigulína verður líklega sú að GR haldi áfram uppbyggingu sinni á höfuðborgarsvæðinu og að staðbundnum ljósleiðaraaðgangsnétum fjölgi. Þrátt fyrir að samböndum hjá Mílu muni fækka er ljóst að ekki er útlit fyrir annað en að markaðshlutdeild fyrirtækisins verði enn mjög há á næstu árum sé litið til þróunar síðast liðinna ára og fyrirsjáanlegrar þróunar á næstu árum. Útlit er því fyrir að markaðshlutdeild Mílu verði langt yfir þeim viðmiðunarmörkum á gildistíma þessarar greiningar sem almennt eru talin benda til umtalsverðs markaðsstyrks.

103. Þá er samþjöppun á markaði mikil, en þegar markaðshlutdeildin er skoðuð er einnig mikilvægt að hafa samþjöppun markaðarins í huga. Algeng aðferð til að mæla samþjöppun á markaði er HHI-stuðullinn.³² Útkoma HHI stuðulsins fyrir markaðshlutdeild hérlandis hvað varðar tekjur á árinu 2012 er u.þ.b. 0,53 sem bendir til mjög mikillar samþjöppunar.

104. Samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd nægir hlutdeild yfir 50% ein og sér til þess að fyrirtæki verði talið njóta markaðsráðandi stöðu, nema í undantekningartilvikum. Það er enn mjög mikill munur á markaðshlutdeild Mílu og samkeppnisaðila á þessum markaði hvort sem litið er til tekna eða fjölda sambanda. PFS er þeirrar skoðunar að há markaðshlutdeild Mílu gefi ótvírætt til kynna að Míla hafi umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína.

5.3 Heildarstærð fyrirtækis

105. 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 betri framleiðsluaðferðum, hagstæðari innkaupum, efnahagslegum styrkleika, aðgangi að fjármagni, dreifingu og markaðssetningu.

106. Fyrirtæki með lengri sértæka reynslu á markaði en keppinautarnir hefur svipaða yfirburði, t.d. í sérfræðipækkingu í tæknimálum og þekkingu á markaði og lagaumhverfi.

107. Míla er hluti af Skiptasamstæðunni og tilheyrir því stærsta fjarskiptafyrirtæki hér á landi og hefur mikla og langa reynslu af fjarskiptum. Skipulagsbreytingar á Skiptasamstæðunni sem Míla tilheyrir hafa ekki breytt neinu varðandi heildarstærð fyrirtækisins eða reynslu á fjarskiptamarkaði, enda er sami fjarskiptarekstur innan samstæðunnar og áður var. Félagið er eftir sem áður langstærsta fjarskiptafyrirtæki landsins. Heildarvelta fjarskiptastarfsemi Skiptasamstæðunnar, þ.e. Mílu og Símans, á íslenska

³² Herfindahl-Hirschman Index. Gildi stuðulsins liggur á milli 0-1. Eftir því sem gildi hans er hærra telst samþjöppun á markaðinum meiri. Sé útkoman undir 0,1 er ekki talin ástæða til að hafast nokkuð að. Sé útkoman á bilinu 0,1 til 0,18 er um miðlungssamþjöppun í gangi og yfir 0,18 er veruleg samþjöppun fyrir hendi.

fjarskiptamarkaðinum var [...] ³³ milljarðar króna árið 2012 eða um [...] ³⁴ af heildarveltu á markaðinum.

108. Það er niðurstaða PFS að stærð Mílu og Skiptasamstæðunnar umfram samkeppnisaðila styrki stöðu Mílu á viðkomandi markaði.

5.4 Aðgangshindranir

5.4.1 Almenn um aðgangshindranir

109. 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 þar eru fyrir. 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.

110. Sterk tengsl eru á milli aðgangshindrana og arðsemi. Eftir því sem aðgangshindranir eru fleiri, 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 að aðgangshindranir séu miklar en útgönguhindranir litlar. Við slíkar aðstæður fæla starfandi fyrirtæki ný frá því að hasla sér völl og óarðbærari fyrirtæki munu auðveldlega leggja upp laupana.

111. Ýmsir þættir geta haft áhrif á aðgengi nýrra aðila að markaði. Ef aðgangshindranir eru verulegar er aðgangur að tilgreindum markaði takmarkaður (möguleg samkeppni lítil) og markaðsstaða þeirra sem fyrir eru styrkist. Markmiðið með markaðsgreiningu PFS og hugsanlegum úrræðum í kjölfarið er að efla samkeppni á markaði. Það er gert í þeim tilgangi að örva nýbreytni og þróun og efla samkeppnishæfni fyrirtækja og hag neytenda. Ein leiðin til þess er að draga úr aðgangshindrunum.

5.4.2 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp

112. Þegar fyrirtæki hefur yfirráð yfir aðstöðu sem torvelt og dýrt er fyrir aðra að koma sér upp, getur það verið veruleg hindrun fyrir samkeppnisaðila. Dæmi um slíka aðstöðu er fasta talsímanetið.

113. Fyrirtæki sem vilja bjóða upp á lúkningu leigulína geta byggt framboð sitt ofan á grunnlínur frá Mílu, GR eða öðrum fyrirtækjum í heildsölu. Það er því hægt að komast inn á hluta markaðarins án þess að að byggja upp sitt eigið fjarskiptanet að öllu leyti. Þó er nauðsynlegt að fjárfesta í ákveðnum búnaði sem tengja þarf samböndin við. Sá búnaður er þó að mestu staðlaður og ekki er talið að erfitt sé að verða sér út um hann.

114. Það er meiri erfiðleikum háð að byggja upp net af grunnlínunum. Því fylgir mikill kostnaður og pláss í borgum og bæjum fyrir nauðsynleg mannvirki er af skornum skammti auk þess sem óvíst er hvort leyfi fáiast fyrir viðkomandi framkvæmdum. Það er aðeins Gagnaveita Reykjavíkur sem farið hefur í umfangsmikla uppbyggingu á grunnlínunum til lúkningar á höfuðborgarsvæðinu á undanförunum árum. Sú uppbygging hefur verið kostnaðarsöm og tímafrek. Það er meira en áratugur síðan Orkuveita Reykjavíkur hóf uppbyggingu aðgangsnets á höfuðborgarsvæðinu og er fjöldi heimtauga nú um 50 þúsund sem

³³ Fellt brott vegna trúnaðar.

³⁴ Fellt brott vegna trúnaðar.

er mun minni fjöldi en Míla hefur yfir að ráða. Þá hafa staðbundnir aðilar lagt grunnnet í nokkrum bæjarfélögum. Það er því ljóst að ný fyrirtæki geta ekki komið í skyndi inn á markaðinn og keppt við grunnlínukerfi Mílu.

115. Þrátt fyrir að hægt sé að leigja línur til að bjóða lúkningu þá er kostnaður við það að leggja ný net, og netkerfi sem nær til landsins alls slíkur, að telja verður að yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp sé umtalsverð aðgangshindrun hérlandis.

5.4.3 Óafturkræfur kostnaður

116. Þegar fyrirtæki hefja rekstur á nýjum markaði hefur það venjulega í för með sér stofnkostnað vegna fjárfestinga, auglýsinga og þróunarkostnaðar. Ef reksturinn gengur ekki upp má stundum endurheimta hluta af stofnkostnaði til baka með t.d. sölu á grunnfjárfestingu og búnaði. Sá kostnaður sem fyrirtækið situr uppi með ef innkoma á markað gengur ekki eftir er nefndur óafturkræfur kostnaður. Hætta á verulegum óafturkræfum kostnaði vegna mikils stofnkostnaðar þýðir að ný fyrirtæki standa frammi fyrir meiri áhættu í sinni ákvörðunartöku en þau fyrirtæki sem þegar eru á markaði. Þessi kostnaðarmunur getur þannig virkað sem aðgangshindrun fyrir að ný fyrirtæki hasli sér völl á markaði.

117. Ef innkoma á markað getur haft í för með sér mikinn óafturkræfan kostnað gætu starfandi fyrirtæki á markaði haft þá tilhneigingu að ráðast í enn meiri fjárfestingar til að fæla hugsanlega samkeppnisaðila frá því að koma inn á markaðinn. Starfandi fyrirtæki geta þannig notað óafturkræfan kostnað sem vörn gagnvart hugsanlegri samkeppni frá nýjum aðilum með því að auka aðgangshindranir á markaðnum.

118. Míla er eina fjarskiptafyrirtækið sem hefur yfir að ráða aðgangsneti á landsvísu og hefur tekið áratugi að byggja það upp. Mjög kostnaðarsamt væri fyrir hugsanlegan keppinaut að koma upp samskonar eða samkeppnishæfu aðgangsneti af sömu stærðargráðu. Sú fjárfesting væri aukinheldur að stærstum hluta óafturkræf.

119. Hægt er að leigja línur af netrekendum. Slíkt er að mun ódýrara en lagning nýrra lína, en krefst samt sem áður umtalsverðs kostnaðar, til að mynda í stofnneti, svissum í hnútpunktum, stjórnkerfi, afgreiðslukerfi og þáttum tengdum því. Ljóst er að slíkur kostnaður fengist ekki nema að litlu leyti til baka ef fyrirtæki hætti rekstri á þessu sviði.

120. Annar kostnaður er minni og óvíst hvort þar sé óafturkræfan kostnað að finna. Ekki er gert ráð fyrir að miklum tilkostnaði við markaðssetningu þar sem þjónustan er fyrst og fremst miðuð við fyrirtækjamarkað þar sem fyrirtæki leita oft bestu tilboða með útboðum eða leita til allra aðila. Þróunarkostnaður er heldur ekki talinn mikill þar sem búnaður er staðlaður og auðfáanlegur víða.

121. Ljóst er að nýir aðilar muni standa frammi fyrir talsverðum óafturkræfum kostnaði ef þeir hyggja á inngöngu á markaðinn. PFS ályktar því að óafturkræfur kostnaður sé aðgangshindrun á viðkomandi markaði.

5.4.4 Tæknilegir yfirburðir

122. Yfirburðir fyrirtækis í tækni eða þekkingu geta skapað hindranir fyrir ný fyrirtæki sem vilja koma inn á markað og veitt þeim sem fyrir eru samkeppnislegt forskot. Fjármögnun rannsókna og þróunar er óafturkræfur kostnaður og það líður oft langur tími þar til ávinningur fæst í formi söluvöru. Mikilvægi tæknilegs forskots er mun meira á mörkuðum þar sem lítið er um nýbreytni og tækniþróun.

123. Eins og fram kom í kafla 5.4.2 þá er ekki tæknilega erfitt að koma sér upp kerfi hliðstæðum þeim sem mest eru í notkun hérlandis. Óhætt er að segja að hér sé um einskonar hilluvöru að ræða og telur PFS því að aðgangshindrun vegna tæknilegra yfirburða sé ekki til staðar hérlandis.

5.4.5 Aðgangur að fjármagni

124. Aðgangur að fjármagni getur haft afgerandi áhrif á hvernig fyrirtæki vegnar á samkeppnismarkaði. Þetta á sérstaklega við ef mikilla fjárfestinga er þörf í upphafi. Fjárhagslega stöndug fyrirtæki með góðan aðgang að fjármagni standa, að öðru óbreyttu, betur að vígi og geta frekar varist keppinautum en sambærileg fyrirtæki sem eiga ekki jafn greiðan aðgang að fjármagni.

125. 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.

126. Aðstæður á fjármálamörkuðum eru um margt mjög sérstakar nú. Alþjóðleg fjármálakreppa hefur verið ríkjandi um allnokkurt skeið og hefur fjármálakreppan hérlandis verið sérstaklega erfið og haft áhrif á allt atvinnulíf í landinu. Telja má víst að aðgangur að fjármagni hafi þrengst hjá öllum fyrirtækjum. Fjármagn til nýfjárfestinga er torfengnara en áður og hefur það áhrif á alla uppbyggingu. Á móti kemur að það forskot sem sum fyrirtæki höfðu á önnur varðandi aðgang að lánsfé hefur einnig minnkað á sama tíma. Þess má þó geta að haustið 2013 gekk Skiptasamstæðan, sem rekur bæði Mílu og Símann, í gegnum viðamikla fjárhagslega endurskipulagningu sem gerði það að verkum að samstæðan er með mun þolanlegri skuldastöðu en lengst af eftir bankahrunið 2008. Þetta styrkir stöðu Mílu á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar.

127. Það er mjög fjármagnsfrek aðgerð að byggja upp jafn útbreitt net og Míla, og að einhverju leyti GR, rekur í dag. Net Mílu var lagt, að töluverðu leyti, á tímum einkaleyfis og ríkisrekstrar. Uppbyggingu nets GR er enn ólokið, og í raun óvíst hversu víðfeðmt það verður, en allar líkur eru á að það muni ekki ná út fyrir Suð- Vesturhorn landsins. Tengir á Akureyri, Gagnaveita Skagafjarðar og Orkufjarskipti eru enn með sín kerfi í uppbyggingu, en hjá tveimur fyrrnefndu fyrirtækjunum er sú uppbygging mun hægari en á höfuðborgarsvæðinu og líklegt að fjármagn sé af skornum skammti og hjá Orkufjarskiptum miðast uppbygging kerfis þeirra við þarfir Landsvirkjunar og það fyrirtæki er því lítið á samkeppnismarkaði. Það er því ljóst að það er verulega samkeppnishamlandi ef ný fyrirtæki hafa ekki aðgang að fjármagni til uppbyggingar.

128. Mikilvægt atriði hvað varðar fjármögnun lúkningarhluta nets er að slík fjármögnun þarf að vera til langs tíma. Fjarskiptakerfi taka langan tíma að borga sig upp og eins og stendur er víðast hvar mikill skortur á þolinmóðu fjármagni, ekki bara hérlandis heldur einnig víðsvegar um heiminn.

129. Af framangreindum ástæðum er það mat PFS að aðgangur að fjármagni sé torveldur um þessar mundir og telst því vera veruleg aðgangshindrun fyrir ný fjarskiptafyrirtæki á þessum markaði.

5.4.6 Stærðarhagkvæmni

130. 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 markaðsforskot. 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.

131. Míla tilheyrir Skiptasamstæðunni sem í eru stærstu fjarskiptafyrirtæki landsins. Af þeim fyrirtækjum sem reka grunnnet er Míla langstærst, enda hefur fyrirtækið mestu veltuna, stærsta fjarskiptanetið og flesta viðskiptavini. Hagkvæmni vegna stærðar Mílu getur m.a komið fram í lægri einingarkostnaði vegna mikils fjölda seldra eininga. Sömuleiðis getur verið stærðarhagkvæmni í rekstri, t.d. með betri nýtingu mannauðs og annars sem þarf til þess að veita fullnægjandi þjónustu. Þessi atriði geta í sumum tilfellum verið hindrun fyrir inngöngu á markaðinn.

132. PFS ályktar að Míla njóti umtalsverðrar stærðarhagkvæmni á markaðnum sem hér er til umræðu vegna þess að Míla býður þjónustu um land allt og hefur mestan fjölda viðskiptavina. Stærð annarra fyrirtækja, sér í lagi GR, hefur aukist frá því að síðasta greining var gerð á markaðnum og hafa möguleikar á hagkvæmni í rekstri aukist að sama skapi. Þessi fyrirtæki eru þó öll umtalsvert minni en Skiptasamstæðan ásamt því að vera með mun minni umsvif á viðkomandi markaði. PFS telur því að enn sé mikill munur á mögulegri stærðarhagkvæmni hjá Mílu og Skiptasamstæðunni annarsvegar og annarra fyrirtækja á þessum markaði hins vegar.

133. PFS ályktar að Míla búi yfir meiri stærðarhagkvæmni á þessum markaði en nokkur keppinautanna vegna mjög fjölbreytts vöruframboðs síns og mikils fjölda viðskiptavina á ýmsum fjarskiptamörkuðum. Stærðarhagkvæmni og samlegðaráhrif stuðla að því að styrkja stöðu Mílu á markaði. PFS ályktar að Míla ein og sér, og sem hluti af Skiptasamstæðunni, njóti stærðarhagkvæmni sem stuðlar að því að styrkja stöðu Mílu á markaði og skapar aðgangshindrun á viðkomandi markaði.

5.4.7 Breiddarhagkvæmni

134. 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.

135. Míla nýtur þess að vera með mjög fjölbreytt vöruframboð og innan Skiptasamstæðunnar er að finna fjölbreyttasta vöruframboð meðal fjarskiptafyrirtækja á landinu. Fyrirtæki þurfa því ekki að leita til annarra birgja ef þau þurfa aðra þjónustu en lúkningu leigulína (sem algengt er). Ásamt þessu eru net innan Skiptasamstæðunnar þau umfangsmestu hérlandis.

136. PFS ályktar að breiddarhagkvæmni sé til staðar hjá Mílu hvað varðar lúkningu leigulína sem að önnur félög á markaði njóti ekki.

5.4.8 Afgreiðslukerfi³⁵

137. Þróað afgreiðslukerfi getur virkað sem aðgangshindrun 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 þjónustuaðila á markaðnum.

138. Afgreiðslukerfi getur verið stór fjárfesting fyrir ný fyrirtæki sem vilja hasla sér völl á ákveðnum markaði. Þegar eldri fyrirtæki eru fyrir á markaðinum, sem ef til vill eru búin að afskrifa kostnaðinn, verður til markaðshindrun fyrir hin nýju fyrirtæki. Fyrirtæki sem hafa yfir að ráða skilvirku afgreiðslukerfi geta með því haft forskot á ný fyrirtæki.

139. Fjárfesting í afgreiðslukerfi er ekki í beinu hlutfalli við fjölda viðskiptavina eða heildarsölu heldur er þessi fjárfestingarkostnaður hlutfallslega meiri á hvern viðskiptavin í litlum fyrirtækjum. Fjárfesting í skilvirku afgreiðslukerfi felur því í sér stærðarhagkvæmni. Uppbygging slíks kerfis getur einnig verið tímafrekt en Síminn hefur t.d. þróað afgreiðslukerfi á mörgum áratugum, sem Míla hefur fengið í arf við stofnun fyrirtækisins, á meðan að ný fyrirtæki verða að byggja slík kerfi frá grunni.

140. 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.

141. Undanfarna áratugi hefur afgreiðslukerfi og línubókhald verið þróað innan Skiptasamstæðunnar sem nýtist Mílu. Einnig verður að ætla að Míla geti nýtt sér sameiginlegt pantanakerfi og reikningagerð innan Skiptasamstæðunnar.

142. Telja verður að GR, sem búið er að vera í rekstri í mörg ár, hafi einnig sterka stöðu hvað afgreiðslukerfi varðar. Staða GR er þó líklega ekki eins sterk og Mílu.

143. PFS ályktar að fjárfesting í afgreiðslukerfi geti verið aðgangshindrun fyrir ný félög.

5.4.9 Vaxtarhindranir

144. Markaður með mikla vaxtarmöguleika er til muna meira aðlaðandi fyrir nýja aðila en staðnaður markaður (þroskaður markaður). Fyrirtæki sem íhuga innkomu á staðnaðan markað verða væntanlega að ná viðskiptavinum frá þeim sem fyrir eru markaði. Ef takmarkanir eru á því að markaður geti stækkað og að bjóða megi upp á viðtækari þjónustu er aðgangshindrun ef til vill fyrir hendi.

145. Hefðbundin lúkning leigulína hefur í gegnum tíðina verið veitt á koparheimtaugum. Þar sem koparheimtaugar liggja í öll hús og heimili landsins, og ljósleiðaraheimtaugum hefur fjölgað talsvert, er hægt að segja að fjöldi uppsettra lína hafi ekki verið takmarkandi þáttur á

³⁵ Afgreiðslukerfi er yfirheiti yfir eftirtalin kerfi:

- Sölukerfi
- Pantanakerfi
- Línubókhald
- Þjónustupplýsingar
- Reikningagerð

markaði. Í hefðbundnum skilningi þá er markaður mettaður hvað fjölda uppsettra tenginga varðar.

146. Tæknilegar breytingar á undanförunum árum hafa einnig orðið til þess að draga úr umfangi viðkomandi markaðar. Margar þær þarfir sem áður voru leystar með leigulínum er nú hægt að uppfylla með tengingum við almenna internetið sem ekki hafa samhverfa flutningsgetu. Í stað þess að tengja útibú sín, svo sem sölukerfi, POSa-lausrir, og aðrar samtengingar upplýsingakerfa með hefðbundnum leigulínum frá hverjum stað til höfuðstöðva er nú horft til þess að tengja hvern stað við almenna internetið, oft með xDSL lausnum af neytendagæðum sem er mun hagkvæmari lausn. Slíkar tengingar tilheyra þá mörkuðum 4 og 5 og mun stofnunin fjalla um þær á þeim vettvangi. PFS metur það svo að hvorki smávægileg en marktæk verðhækkun (5-10%) á xDSL samböndum, né slík verðlækkun á leigulínum, myndi breyta þessari kauphegðun. PFS telur óþarft að fara út í nákvæma rannsókn á áhrifum slíkra verðbreytinga með beitingu SSNIP prófsins. Þar sem niðurstaða SSNIP prófs er augljós að mati PFS, telur PFS óþarft að fara út í ítarlega rannsókn á áhrifum slíkra verðbreytinga með beitingu SSNIP prófsins, þar sem það er mjög tímafrekt og kostnaðarsamt og væri ekki skynsamleg ráðstöfun á takmörkuðum fjármunum stofnunarinnar. Þar með hafa margir kaupendur leyst úr þörfum sínum á annan hátt, oftast með xDSL tengingum í stað þess að kaupa sérstaka leigulínu. Hefur þessi þróun verið vaxandi undanfarin ár og sér ekki fyrir endann á henni.

147. Það er niðurstaða PFS að vaxtarmöguleikar á sviði lagningar og reksturs lúkningarluta leigulína séu takmarkaðir og sá skortur á vaxtarmöguleikum sé líklegur til að virka sem hindrun fyrir ný félög á viðkomandi markaði.

5.4.10 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði

148. Það er ljóst að þó svo hægt sé að byggja þjónustuframboð upp á leigulínum frá Mílu, GR og öðrum fyrirtækjum, þá liggur mikill kostnaður í uppbyggingu slíks kerfis og erfitt getur verið að koma því upp. Kostnaður og erfiðleikar við að byggja upp netkerfi þýðir að yfirráð yfir aðstöðu sem að erfitt er að koma sér upp er að mati PFS umtalsverð markaðshindrun.

149. Þrátt fyrir að hægt sé að byggja upp lúkningarþjónustu á leigulínum frá öðrum fyrirtækjum er kostnaður við uppbyggingu þjónustu talsverður. PFS ályktar því að óafturkræfur kostnaður sé aðgangshindrun á viðkomandi markaði

150. PFS ályktar að tæknilegir yfirburðir Mílu séu ekki slíkir að um sé að ræða aðgangshindrun. Hvað lúkningarþjónustu leigulínu varðar þá er flestur búnaður sem þarf auðfáanlegur víðast hvar.

151. PFS telur að aðgangur að fjármagni sé takmarkaður í dag og vegna þess hve kostnaðarsamt það er að komast inn og verða gildandi þáttakandi á markaði fyrir lúkningu leigulína þá teljist það vera umtalsverð aðgangshindrun á viðkomandi markaði.

152. Míla, bæði ein og sér og sem hluti af Skiptasamstæðunni, býr yfir stærðar- og breiddarhagkvæmni sem 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.

153. Umfangsmikil afgreiðslukerfi Mílu veita fyrirtækinu forskot á ný fyrirtæki og kalla á sambærileg kerfi hjá nýjum aðilum.

154. Mikil útbreiðsla núverandi markaðsaðila og ný tækni sem sumir viðskiptavinir geta notað í stað lúkningu leigulína, þýðir að möguleikar til vaxtar á markaði eru takmarkaðir. PFS ályktar því að skortur á vaxtarmöguleikum sé líklegur til að virka sem hindrun fyrir ný félög.

155. Með hliðsjón af ofangreindri umfjöllun ályktar PFS að hér séu til staðar aðgangshindranir fyrir ný fyrirtæki sem gera innkomu á viðkomandi heildsölumarkað erfiða og það styrkir stöðu Mílu á markaðnum.

5.5 Möguleg samkeppni og nýsköpun

156. Þessi þáttur ræðst af þeim tækifærum sem ný fyrirtæki eiga á því að koma inn á markað. Hafi þau góð tækifæri á að koma inn á markað getur það haft áhrif á verð starfandi fyrirtækja og dregið úr möguleikum þeirra á að halda uppi herra verði en ella. 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. Fylgni er jafnan milli aðgangshindrana og skorts á mögulegri samkeppni.

157. 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. Vöruaðgreining 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. Fyrirtæki sem eru fyrst inn á markað geta oft nýtt sér reynslu sína og þekkingu sem forskot á samkeppnisaðila sem 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.

158. Á viðkomandi markaði hérlandis nýtur Míla þess að stærð og þéttleiki heimtauganets fyrirtækisins er mun meiri en annarra og nær netið til alls landsins, fyrirtækja og heimila. Litlar líkur eru á að nýtt fyrirtæki geti komið inn á markaðinn með nýja tækni eða lausn sem Míla gæti ekki innleitt. Einnig er líklegt að Míla gæti jafnvel innleitt slíkar lausnir og nýjungar fyrr og með hagkvæmari hætti í krafti stærðar sinnar og stöðu á markaði.

159. Nýr aðili á markaði er alltaf háður aðgangsneti Mílu að einhverju leyti nema hann byggji sitt eigið landsdekkandi heimtauganet, sem er ekki raunhæft. Nýir aðilar á markaði munu því ætíð þurfa að semja um aðgang við Mílu að einhverju leyti.

160. Niðurstaða PFS er að litlir möguleikar eru á nýsköpun á viðkomandi markaði og aðstöðumunur á milli Mílu og annarra sé það mikill að aðstæður fyrir mögulega samkeppni séu óhagstæðar á gildistíma greiningarinnar.

5.6 Hegðun markaðsaðila

5.6.1 Vöruaðgreining / samtvinnun

161. Með vöruaðgreiningu er átt við hvernig neytandinn skilgreinir vöru og gerir greinarmun á henni og annarri sambærilegri. Skýr vöruaðgreining í framboði fyrirtækja getur skapað trúnað 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.

162. 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 sambærilegt 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 síðargreinda markaðinum er metinn.

163. Míla hefur þá sérstöðu á þessum markaði að vera tengd Símanum sem hefur alnánd á markaði hérlendis 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 markaður er fyrst og fremst á heildsölustigi þar sem ætla má að styrkur vörumerkis hafi ekki eins mikið gildi og á hinum almenna neytendamarkaði.

5.6.2 Lóðrétt samþætting

164. 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 virðiskeðjunni getur á grundvelli stöðu sinnar á heildsölu- eða smásölumarkaði hindrað samkeppni í þeim tilgangi að styrkja stöðu sína gagnvart keppinautum.

165. Lóðrétt samþætting hefur frá sjónarhóli fjarskiptafyrirtækis ákveðna kosti þar eð fyrirtækið getur sameinað alla viðkomandi þjónustu undir einn hatt og t.d. notað sömu stoðkerfi fyrir bæði heildsölu- og smásölubáttinn. Einnig getur fyrirtæki með lóðréttu samþáttun átt tiltölulega auðvelt með að mismuna keppinautum á smásölumarkaðinum vegna stöðu sinnar á heildsölumarkaðnum.

166. Þrátt fyrir að Míla sjái eingöngu um heildsölubjónustu en Síminn bæði um heildsölu- og smásölubjónustu þá breytir það ekki því að þessi tvö fyrirtæki mynda saman lóðrétt samþætta fyrirtækjasamstæðu og mynda eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar. Síminn er stærsti viðskiptavinur Mílu. Það er ljóst að bæði fyrirtækin eru hluti af Skiptasamstæðunni og eru eignar-, stjórnunar- og fjárhagsleg tengsl milli félaganna ótvíræð.

167. PFS ályktar að lóðrétt samþætting á þessum markaði sé líkleg til að vera aðgangshindrun fyrir ný félög á markaðinum þrátt fyrir einhvers konar aðskilnað heildsölu og smásölu milli Mílu og Símans enda eru bæði fyrirtækin hluti af Skiptasamstæðunni.

5.7 Aðstæður á eftirspurnarhlið

5.7.1 Kaupendastyrkur

168. 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 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.

169. Síminn er enn langstærsti aðilinn á smásölumarkaði fyrir lúkningarþjónustu. Síminn er því í raun langstærsti kaupandinn að þjónustu Mílu á lúkningarhluta leigulína. Aðrir kaupendur að lúkningu leigulína hafa lága hlutdeild og þar af leiðandi hafa þeir mjög takmarkaða möguleika til að hafa áhrif á viðskiptakjör sín í samningum við Mílu.

170. Sú þjónusta sem er í boði hjá Mílu á viðkomandi markaði er tilkomin vegna kvaða sem lagðar voru á fyrirtækið, en ekki vegna þrýstings frá kaupendum þjónustunnar.

171. Niðurstaða PFS er sú að kaupendastyrkur sé almennt lítill á þessum markaði og hafi því ekki teljandi áhrif á markaðsstyrk Mílu.

5.7.2 Þrýstingur frá staðgönguvörum

172. 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 nýbreytni er lítil. Tækniþróun sem leiðir af sér staðgönguvörur á markaði getur þannig virkað sem möguleg samkeppni við starfandi fyrirtæki og veikt markaðsráðandi stöðu þeirra.

173. Hérlandis er til staðar mjög víðtækt koparheimtauganet ásamt því að mikil uppbygging hefur átt sér stað í uppbyggingu ljósleiðaraneta. Því má líta á viðkomandi markað sem þroskaðan í þeim skilningi að ekki er búist við umtalsverðri aukningu í heildarfjölda leigulína í notkun. Samskiptastaðlar og möguleikar í gagnaflutningsþjónustu munu halda áfram að þróast, en ekki er fyrirsjáanleg ný tækni eða samskiptahættir á líftíma greiningarinnar sem munu hafa áhrif á niðurstöður hennar.

174. Ekki verður séð að á markaði séu til aðrar leiðir sem uppfylla þær kröfur, sem markaðurinn gerir til leigulína, en þær sem nú þegar eru til staðar í formi leigulína.

175. Það er mat PFS að á markaðinum sé ekki til staðar þrýstingur frá mögulegum staðgönguvörum og ekki líklegt að það breytist verulega á líftíma greiningarinnar.

5.7.3 Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur skiptikostnaður

176. Hafi þjónustuveitandi markaðsráðandi stöðu geta takmarkanir, eða sá kostnaður sem fólgin er í því fyrir neytandann að skipta um þjónustuaðila, aukið tækifæri hans til þess að taka ekki tillit til markaðarins. Þannig takmarkanir gætu verið hagnýts, tæknilegs eða fjárhagslegs eðlis en þær gætu líka verið afleiðing þess að notandinn treystir fremur gamalgrónum þjónustuveitendum sem fyrir eru en þeim nýju og hættir ekki á að skipta um þjónustuveitanda.

177. Taka verður tillit til þess að á stórum svæðum á landinu er Míla eini netrekandinn sem þjónustuaðilar geta leitað til. Einnig er það svo að þrátt fyrir uppbyggingu nýrra kerfa hefur Míla verið með sitt kerfi í notkun frá upphafi netvæðingar og því óhjákvæmilegt að þjónustuaðilar hafi tekið mið af því og reynt að samhæfa sín fyrirtæki að aðgangi að koparneti Mílu.

178. Að skipta út kerfum til þess að færa sig yfir á önnur net, svo sem til að tengjast ljósleiðaraheimtaugum, getur verið kostnaðarsamt og tímafrekt. Sumir markaðsaðilar hafa komist hjá þessu með því að skipta við GR sem selur þeim m.a. IP-MPLS þjónustu um ljósleiðaranet sitt. Þó verður að hafa í huga að við þetta færast fyrirtækin að nokkru leyti neðar í virðisstigunum og áhrif þeirra á þá þjónustu sem þau veita geta verið minni.

5.7.4 Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum

179. Eigi viðskiptavinir í raun að geta valið á milli þjónustuveitenda á markaði verða þeir að hafa aðgang að upplýsingum sem gera þeim kleift að bera saman ólík tilboð. Flókin verðskrá og margvísleg kaupauka- og afsláttartilboð geta hindrað val viðskiptavina og styrkt enn frekar við markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis á markaði.

180. Míla birtir verðskrá í samræmi við kvöð um gagnsæi sem lögð var á fyrirtækið á viðkomandi markaði. Önnur fyrirtæki bera ekki sams konar kvöð og ekki verður séð að heildsöluverðskrá sé að finna á heimasíðu þeirra. Aðgengi að upplýsingum um skilmála og verð á markaðnum er því ekki eins og best verður á kosið og ekki hægt að bera saman þau kjör sem eru í boði með því að skoða opinber gögn.

181. Það er mat PFS að ef ekki væri fyrir kvaðir skv. lögum um fjarskipti þá væri aðgengi að upplýsingum ekki auðvelt og gagnsæi á markaðnum lítið. Slíkt ástand myndi hamla samkeppni á markaðnum.

5.8 Niðurstaða og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk

182. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk (e. Significant Market Power - SMP) byggist á leiðbeiningum ESA og ýmsum öðrum viðmiðum. PFS tekur tillit til núverandi markaðsaðstæðna við mat sitt. Einnig er lítið til þróunar undanfarinna ára og horft fram á við til komandi missera að því marki sem unnt er.

183. Í 1. mgr. 18. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 kemur eftirfarandi fram: *Fyrirtæki telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk ef það eitt sér eða með öðrum hefur þann efnahagslega styrkleika á ákveðnum markaði að geta hindrað virka samkeppni og það getur að verulega leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.*

184. Þetta er mikilvægur útgangspunktur í markaðsgreiningunni og PFS vill leggja áherslu á að rétti mælikvarðinn er umtalsverður markaðsstyrkur en ekki misbeiting á markaðsráðandi stöðu. Kjarni markaðsgreiningarinnar er því ekki sá hvort fyrirtæki hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína eða ekki. Þetta þýðir þó ekki að atferli fyrirtækis á markaði skipti engu máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Jafnvel þótt formlegir þættir markaðarins hafi mest að segja getur atferli sem styrkir yfirburðastöðu eða viðheldur samkeppnisforskoti fyrirtækis með yfirburðastöðu styrkt stöðu viðkomandi fyrirtækis enn frekar.

185. Eins og markaðsgreiningin sýnir fram á hafa breytingar á lúkningarmarkaði ekki verið miklar síðan fyrri greining var gerð á markaðnum árið 2007. Vissulega hefur GR lagt í uppbyggingu nets síns og náð [20-25%]³⁶ markaðshlutdeild miðað við tekjur, en Míla er enn með yfirburða markaðshlutdeild eða um [65-70%]³⁷ allra lúkningartekna. Markaðshlutdeild Mílu hefur því ekki lækkað að ráði á umræddum tíma.

³⁶ Vikmörk vegna trúnaðar.

³⁷ Vikmörk vegna trúnaðar.

186. Að mati PFS eru verulegar aðgangshindranir enn til staðar á markaðnum. Þrátt fyrir að ný fyrirtæki hafi komið inn á markaðinn, eins og t.d. Gagnaveita Skagafjarðar, er ljóst að starfsemi þeirra er mjög smá í sniðum og staðbundin. Það er erfitt og tímafrekt að koma sér þannig fyrir á markaðnum að reksturinn verði lífvænlegur til framtíðar.

187. Þá ályktaði PFS að möguleikar á einhvers konar nýsköpun eða mögulegri samkeppni séu varla fyrir hendi enda markaðurinn að miklu leyti mettur og aðstöðumunur Mílu og annarra fyrirtækja mikill.

188. PFS telur að lóðrétt samþætting Skiptasamstæðunnar styrki verulega stöðu Mílu á viðkomandi markaði. Þar sem kaupendur heildsölupjónustu á markaðnum eru mjög litlir í samanburði við Símann er kaupendastyrkur ekki til staðar og ekkert bendir til að samkeppnisaðilar, viðskiptavinir eða neytendur geti haft áhrif á verð Mílu, hvað varðar lúkningarhluta leigulína.

189. PFS telur að lækkun á markaðshlutdeild Mílu, innkoma nýrra aðila á markaðinn og þrýstingur frá öðrum þjónustutegundum sé enn ekki á því stigi að geta hindrað umtalsverðan markaðsstyrk Mílu. Hlutdeild Mílu er á bilinu [65-70%]³⁸ sé miðað við tekjur, en yfir 80% miðað við fjölda tenginga. Há markaðshlutdeild fyrirtækis bendir til þess að það sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Samkvæmt dómafordæmum Evrópudómstólsins er markaðshlutdeild yfir 50% ein og sér vísbending um markaðsráðandi stöðu nema ef til staðar eru óvenjulegar aðstæður. PFS telur að í ljósi hárrar markaðshlutdeildar Mílu og með hliðsjón af öðrum áðurnefndum þáttum sem eru til þess fallnir að hindra samkeppni, þá sé hafið yfir skynsamlegan vafa að Míla njóti umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði. PFS telur ekki vísbendingar um að breytingar á viðmiðum verði slíkar á næstu 2-3 árum að verulega geti dregið úr markaðsstyrk Mílu.

190. Með hliðsjón af framangreindu hyggst PFS útnefna Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína (Markaður 6).

³⁸ Vikmörk vegna trúnaðar.

6.0 Álagning kvaða

6.1 Almennt um kvaðir

191. Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. fjarskiptalaga skal markaðsgreiningin vera grundvöllur ákvörðunar um hvort PFS skuli leggja á, viðhalda, breyta eða fella niður kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Ef markaðsgreining leiðir í ljós að ekki ríki virk samkeppni á viðkomandi markaði og fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, hafi umtalsverðan markaðsstyrk er PFS heimilt að leggja eina eða fleiri kvaðir á það fyrirtæki sem útnefnt er með umtalsverðan markaðsstyrk í samræmi við 18. gr. fjarskiptalaga. Hafi PFS áður lagt kvaðir á fyrirtækið skv. eldri fjarskiptalögum eru þær kvaðir endurskoðaðar, viðhaldið, breytt eða afnumdar í samræmi við niðurstöður markaðsgreiningar.

192. Í 27. gr. fjarskiptalaga segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk sé PFS heimilt að leggja á það kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald eins og með þarf í þeim tilgangi að efla virka samkeppni.³⁹ Kvöðum þessum er nánar lýst í 28.–32. gr. laganna.

193. Við val á kvöðum sem beita á til að leysa skilgreind samkeppnisvandamál þarf að hafa nokkrar grundvallarreglur að leiðarljósi.⁴⁰ Allar álagðar kvaðir skuli taka mið af eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls og vera sniðnar að því að leysa það. Þær skulu vera gagnsæjar, réttlætanlegar, rökstuddar og í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu innri markaðs og standa vörð um hagsmuni notenda. Kvaðir mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er og ekki má leggja þyngri byrðar á fyrirtækin en nauðsynlegt þykir.

194. Í framangreindri skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnanna (ERG) 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 verulegrar og stöðugrar 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.

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

196. Við ákvörðun um hvaða kvaðir eru best til þess fallnar að efla samkeppni á tilgreindum markaði er oft gott að velta fyrir sér þeirri stöðu sem væri uppi ef ekki væru kvaðir á fyrirtækjum á viðkomandi markaði og hvort staðan væri fullnægjandi ef eingöngu væri stuðst við samkeppnislög til að tryggja samkeppni.

³⁹ Sjá einnig 9. – 14. gr. aðgangstilskipunar.

⁴⁰ Sjá 8. gr. rammatilskipunar.

6.2 Samkeppnisvandamál

6.2.1 Almenn um vandamál á sviði samkeppni

197. 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. Með vandamálum á sviði samkeppni er átt við hvers konar atferli fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk sem er til þess ætlað eða sem leiðir til þess að keppinautar hrekjast af markaði, sem kemur í veg fyrir að mögulegir 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. Nóg er að vandamál á sviði samkeppni geti mögulega komið fram við ríkjandi aðstæður.

6.2.2 Vandamál á sviði samkeppni á heildsölumarkaði fyrir lúkningu leigulína

198. Eins og fram kom í kafla 5 þá benda niðurstöður markaðsgreiningar til að samkeppni á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína sé ekki nægjanlega virk enda er Míla með yfirgnæfandi markaðshlutdeild á viðkomandi markaði.

199. Markaðsgreining sýnir fram á að viðkomandi markaður einkennist af sterkum yfirburðum Mílu og má rekja það til þess að Míla (þar áður Síminn) er fyrrum sérleyfishafi og var mjög lengi með einokunaraðstöðu á fjarskiptamarkaði hérlandis, eða allt til ársins 1998.

200. Uppbygging annarra fjarskiptafyrirtækja, fyrst og fremst GR, hefur verið nokkur undanfarin ár, en markaðshlutdeild þeirra sem og útbreiðsla er enn slík að þau ná ekki að ógna Mílu sem er með starfsemi um allt land og getur boðið lúkningu til nánast hvers einasta heimilis og fyrirtækis.

201. Hindranir á viðkomandi markaði eru enn verulegar og skortur er á mögulegri samkeppni. Markaðurinn einkennist af lóðrétttri og lárétttri samþættingu Mílu sem getur boðið svo til allar vörur til allra viðskiptavina frá heildsölu- til smásölustigs.

202. PFS er á þeirra skoðun að sökum langrar sögu og víðfeðms aðgangsnets Mílu, þá hafi Míla ákveðið samkeppnislegt forskot. Míla hefur einnig yfir að ráða aðstöðu sem önnur fyrirtæki geta ekki komið sér upp án verulegs fjármagns og tíma sem varla er í boði.

203. Heildsölumarkaður fyrir lúkningarhluta leigulína ber þess einnig merki að ákveðin stöðnun og hnignun á sér stað á ákveðnum hlutum hans, svo sem á Frame Relay og ATM staðli. Hefur það þau áhrif að vaxtarmöguleikar fara minnkandi á viðkomandi markaði.

204. Frá fyrri greiningu hefur markaðurinn ekki tekið neinum grundvallarbreytingum. Þrátt fyrir ákveðna tækniþróun, og að þjónustuaðilar séu fleiri nú, þá er Míla enn með yfirgnæfandi markaðshlutdeild. Fyrirtæki sem vilja veita fjarskiptaþjónustu eru enn háð aðgangi að netkerfum Mílu svo mögulegt sé fyrir þau að veita einsleita þjónustu um allt land. Þróun á markaði hefur því ekki gefið tilefni til þess að ætla annað en að þörf á kvöðum á viðkomandi markaði sé allt eins mikil og við fyrri greiningu.

205. Við aðstæður eins og þær sem ríkja á markaðnum, þar sem eitt fyrirtæki hefur mikla yfirburðastöðu og kaupendastyrkur er mjög lítill, er hætt á því að ráðandi fyrirtæki noti aðstöðu sína til þess að krefjast óeðlilegra hárra gjalda fyrir þjónustu sína. Slík verðlagning kemur niður á samkeppni á tengdum mörkuðum og skilar sér á endanum í hærri verðum til endanotenda.

206. Fyrirtæki sem er lóðrétt samþætt eins og Skiptasamstæðan geta haft tilhneigingu til þess að mismuna viðskiptavinum sínum þannig að eigin deildir og tengd fyrirtæki fái betri kjör en samkeppnisaðilar. Einnig getur verið tilhneiging til þess að hafa of lítinn mun á heildsöluverðum og smásöluverðum og gera þannig samkeppni við smásöluarm ráðandi fyrirtækis erfiða.

6.3 Gildandi kvaðir

6.3.1 Kvaðir sem lagðar voru á í fyrri greiningu

207. Með ákvörðun PFS nr. 20/2007, dags. 14. september 2007, um álagningu kvaða í kjölfar greiningar á markaði 13 fyrir heildsölumarkað fyrir lúkningarhluta leigulína lagði PFS eftirfarandi kvaðir á Símann og Mílu.

Kvöð um að veita aðgang að lúkningu leigulína

208. Lagðar voru skyldur á Símann og Mílu um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang fyrir lúkningarhluta leigulína og þjónustu á heildsölustigi. Síminn hf. og Míla ehf. skyldu m.a. verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um samnýtingu eða samhýsingu, aðgang til endursölu og opinn aðgang að tækniþjónstöðum, samskiptareglum og annarri tækni, og samtengingu neta. Samningum um aðgang og samtengingu við leigulínunet Símans hf. og Mílu ehf. skyldi ljúka innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa. Aðgang sem Síminn hf. og Míla ehf. hefði áður veitt öðrum, hvort sem væri með framboði á leigulínum eða með aðgangi að aðstöðu, mætti ekki draga til baka nema með samþykki PFS. Síminn hf. og Míla ehf. skyldu tryggja að sú þjónusta, sem hefði verið í boði, stæði áfram til boða í hæfilegan tíma og einungis væri heimilt að fella niður þjónustu að höfðu samráði við hlutaðeigandi notendur og með samþykki PFS. Ef þjónusta væri lögð niður skyldi tilkynna hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækjum um fyrirhugaðar breytingar eins fljótt og unnt væri og eigi síðar en 6 mánuðum fyrir áætlaða breytingu.

Kvöð um jafnræði

209. PFS lagði kvöð á Símann og Mílu um að gæta jafnræðis á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína, bæði hvað varðar verð og önnur skilyrði. Síminn og Míla skyldu veita öllum kaupendum á leigulínum, þ.m.t. eigin deildum, þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum og gæðum í framboði á hröðum, flutningsmiðlun og samskiptareglum. Síminn átti og að senda PFS gjaldskrá fyrir alla hraða og allar samskiptareglur og staðfesta að enginn munur væri á afgreiðslu við innri deildir og tengd fyrirtæki annars vegar og ytri aðila hins vegar. Þá áttu Síminn og Míla að haga starfsemi sinni með þeim hætti að meðferð upplýsinga væri í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga. Þeim var einnig óheimilt að afhenda öðrum upplýsingar um viðskipti við önnur fyrirtæki um væntanleg kaup, þ.á.m. öðrum deildum fyrirtækisins, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

Kvöð um gagnsæi

PFS lagði kvöð á Símann og Mílu um gagnsæi. Símanum og Mílu var gert að útbúa viðmiðunartilboð fyrir aðgang að lúkningarhluta leigulína í heildsölu. Skyldi viðmiðunartilboð innihalda sundurliðaða lýsingu á samtengingu, ásamt skilmálum og skilyrðum. Ásamt því að leggja á kvöð um birtingu viðmiðunartilboðs þá taldi PFS nauðsynlegt að Síminn og Míla birtu bókhaldsupplýsingar um lúkningu leigulína í samvinnu við PFS og lagði á kvöð um slíkt.

Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

210. PFS lagði kvöð á Símann og Mílu um bókhaldslegan aðskilnað. Sá aðskilnaður skyldi fela í sér, að lágmarki, að annars vegar heildsala og hins vegar smásala leigulína ættu að vera bókhaldslega aðskilin frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Símans og Mílu, verð milli fyrirtækja og verð innan fyrirtækjanna skyldi verða gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Þá bar Símanum og Mílu að afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir allar þjónustur á heildsölu- og smásölustigi fyrir viðkomandi markað ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki væri hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Jafnframt áttu Síminn og Míla að afhenda PFS árlega álitsgerð óháðs aðila um framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði. Birta skyldi álitsgerðina á heimasíðum Símans og Mílu eins fljótt og unnt væri eftir að reikningsári lyki. Ofangreind yfirlit þyrftu að hafa borist stofnuninni fyrir 1. apríl ár hvert fyrir árið á undan. Reyndist bókhaldslegur aðskilnaður Símans og Mílu ekki fullnægjandi áskildi PFS sér rétt til að leggja síðar fram kröfur um frekari bókhaldslegan aðskilnað.

Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

211. PFS lagði kvöð á Símann og Mílu um eftirlit með gjaldskrá vegna lúkningarluta leigulína. Símanum og Mílu var gert að halda kostnaðarbókhald og gera kostnaðarlíkan til útreiknings á verði fyrir leigulínur í heildsölu samkvæmt sögulegum kostnaði. Kostnaðarlíkaninu átti að skila innan eins árs frá birtingu ákvörðunarinnar. Kostnaðarbókhaldið skyldi fanga, bera kennsl á, meta og dreifa viðkomandi kostnaði á þær þjónustur eða vörur í samræmi við viðurkenndar reglur, þ.e. orsakasamhengi. Til að fylgjast með breytingum á gjaldskrá fyrir leigulínur taldi PFS rétt að setja það skilyrði að allar breytingar á gjaldskrá Símans og Mílu ætti að tilkynna til PFS og þær myndu ekki öðlast gildi nema með fyrirfram samþykki PFS.

6.3.2 Áhrif gildandi kvaða

212. Gildandi kvaðir hafa eðli málsins samkvæmt haft bein áhrif á þann aðgang sem að fjarskiptafyrirtæki hafa haft að kerfum Mílu sem og þau verð sem eru í boði. Með ákvörðun PFS árið 2007 var aukið við það þjónustuframboð sem skylt var að veita samkeppnisaðilum. PFS hefur haft eftirlit með gjaldskrá Mílu á viðkomandi markaði og má telja víst að verð hefðu verið hærri á tímabilinu ef slíkt eftirlit hefði ekki verið til staðar.⁴¹

213. Líklegt má telja að kvaðir þær sem settar voru á í heildsölu hafi haft áhrif á verðlag í smásölu því verð á lúkningarluta leigulína er umtalsverður þáttur í smásöluverði í fyrirtækjapjónustu, t.d. vegna tenginga starfsstöðva og tenginga vegna Internetþjónustu og einnig í talsímþjónustu vegna tenginga einkasímstöðva við almenna símkerfi. Frá fyrri greiningu hefur einnig orðið umtalsverð þróun í tæknilegum lausnum og vörum sem borin eru með leigulínum. Hefur helsta breytingin verið yfirfærsla stórs hluta starfseminnar af kopar og yfir á ljósleiðara.

214. Kvaðir um aðgang að leigulínum styðja innkomu nýrra fyrirtækja á fjarskiptamarkaðinn. Ekki er þó hægt að greina enn sem komið er beint samhengi á milli aðgangskvaðarinnar og uppbyggingu nýrra leigulínuneta hjá samkeppnisaðilum.

6.3.3 Nauðsyn þess að viðhalda kvöðum

215. Eins og áður hefur komið fram er Míla enn langstærsta fyrirtækið á heildsölumarkaði fyrir lúkningarluta leigulína. Nýir netrekendur hafa hafið starfsemi sína, af þeim er GR

⁴¹ Sjá ákvörðun PFS 14/2011 varðandi kostnaðargreiningu Mílu ehf. á gjaldskrá fyrir leigulínur.

stærst, en þeir eiga langt í land með að ná Mílu hvað stærð og útbreiðslu varðar enda er Míla enn með yfirgnæfandi markaðshlutdeild hvort sem litið er til tekna eða fjölda sambanda. Þrátt fyrir tilkomu nýrra fyrirtækja á undanförunum árum þá er ekki útlit fyrir að þau nái að saxa verulega á forskot Mílu á líftíma greiningarinnar. GR hefur ekki stór áform uppi um frekari útbreiðslu eftir 2014 og önnur fyrirtæki eru mun minni og staðbundin. Því má telja líklegt að á gildistíma þessarar greiningar haldi Míla þeirri stöðu sinni að vera með langvíðtækasta og stærsta netkerfi landsins. Þá hefur ný tækni (eins og t.d. IP-MPLS og S-SHDSL) ekki breytt þeirri stöðu sem er á milli fyrirtækja á markaði þó svo hún hafi áhrif á heildarstöðu lúkningarhluta leigulína.

216. Þróun síðustu ára gefur því ekki tilefni til þess að ætla að markaðurinn hafi þróast það mikið í átt að virkri samkeppni til að forsendur séu til þess að létta kvöðum af markaði. Það sama má segja um horfur á næstu misserum.

6.4 Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013

217. Þann 26. mars 2013 var birt ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013. Ákvörðunin er grundvölluð á sátt milli Skipta hf., Símans hf. og Mílu ehf. og Samkeppniseftirlitsins, vegna sjö mála varðandi markaðshegðun Símans, sem voru til rannsóknar hjá Samkeppniseftirlitinu. Með sáttinni var gerður skýr aðskilnaður milli grunnkerfa Skiptasamstæðunnar og smásölustarfsemi Símans.

218. Ákvörðuninni er ætlað að vinna gegn því að staða Skipta í grunnfjarskiptum sé nýtt til þess að skapa óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum. Í þeim tilgangi er m.a. mælt fyrir um að keppinautar Símans skulu fá sama aðgang að fjarskiptavirkjum Mílu og -þjónustu með sömu kjörum, skilmálum og gæðum og Síminn sjálfur nýtur á hverjum tíma. Hið sama tekur til jafnræðis í allri upplýsingagjöf.

219. Stuðlað er að sjálfstæði Mílu með fyrirmælum um viðskiptastefnu og verksvið fyrirtækisins, óháðum stjórnarformanni og stjórnunarlegu sjálfstæði, aðgreindu húsnæði, trúnaðarskyldum og banni við samnýtingu á tilekinni þjónustu. Ennfremur eru ýmsir heildsölubættir sem komnir voru yfir til Símans fluttir aftur til Mílu.

220. Í sáttinni er að finna almenn ákvæði um aðgang að kerfum og þjónustu Mílu. Mílu er skylt að gæta jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis gagnvart þeim fjarskiptafyrirtækjum sem óska eftir aðgangi að fjarskiptanetum og annarri aðstöðu félagsins. Kveðið er sérstaklega á um að Míla skuli veita Símanum og keppinautum hans bitastraumsaðgang.

221. Míla skal upplýsa alla viðskiptavinum sína um nýjar eða fyrirhugaðar vörur eða þjónustu, breytingar eða áætlanir tengdar núverandi eða fyrirhugaðri þjónustu, á sama tíma og með sama hætti. Ennfremur skal Míla tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að trúnaðarupplýsingar sem starfsmenn hennar búa yfir um einstaka viðskiptavinum félagsins berist ekki til Skipta, systurfélaga Mílu eða annarra viðskiptavina hennar, að frátöldum þeim deildum sem heimilt er að veita Mílu stoðþjónustu, sbr. 5. gr. ef það er nauðsynlegt í beinum tengslum við hlutaðeigandi stoðþjónustu.

222. Í sáttinni er sérstaklega tekið fram að hún hafi engin áhrif á lögsögu Póst- og fjarskiptastofnunar skv. lögum nr. 69/2003 um þau atriði er heyra undir fjarskiptalög nr. 81/2003 og afleiddar reglur og ákvarðanir á grundvelli fjarskiptalaga.

223. Í sáttinni er ekki kveðið á um framboð á sérstaklega tilteknum heildsölupjónustum hjá Mílu ef undan er skilinn bitastraumsaðgangur. Ekki er fjallað sérstaklega um framboð á leigulínunum í sáttinni og engin ákvæði eru um eftirlit með heildsölugjaldskrá fyrir leigulínur.

224. PFS hefur skoðað hvort ofangreind ákvörðun Samkeppniseftirlitsins dragi á einhvern hátt úr þörf á kvöðum á viðkomandi markaði. Þegar metið er hvort almennar samkeppnisreglur dugi til að leiðrétta markaðsbrest þarf að hafa í huga hvort umfangsmiklar aðgerðir þarf til, hvort hafa þurfi afskipti oft og án tafa og hvort sérstakra aðgerða sé þörf til þess að skapa lagalegan fyrirsjáanleika á markaðnum.

225. Umfangsmiklar aðgerðir eru helst nauðsynlegar þegar fyrirtæki sem ræður yfir ómissandi aðstöðu neitar að veita öðrum aðgang og stjórnvöld þurfa að koma á aðgangi með fyrirmælum til viðkomandi fyrirtækis og e.t.v. skipuleggja tilhögun aðgangs með afskiptum af verðlagningu og öðrum skilmálum.

226. Eins og fram hefur komið hér að framan eru viðvarandi aðgangshindranir að þessum markaði, sem felast m.a. í því að erfitt er að koma sér upp aðstöðu í líkingu við þá sem stærsta fyrirtækið á markaðnum hefur yfir að ráða. Smærri fjarskiptafyrirtæki þurfa að treysta á að fá aðgang að neti Mílu til þess að geta sinnt viðskiptavinum um allt land. Ekkert annað net nær til allra byggðra svæða á landinu.

227. Á markaði fyrir lúkningarluta leigulína hefur þurft umfangsmiklar aðgerðir til þess að tryggja aðgengi á sanngjörnum kjörum. Nauðsynlegt hefur verið að setja upp viðamikið eftirlit með gjaldskrá með tilheyrandi kostnaðargreiningum til þess að tryggja að allir kaupendur á markaðnum geti gengið að því vísu að fá aðgang á jafnréttisgrundvelli og gegn gjaldi sem er ekki langt umfram kostnað.

228. Reynslan sýnir að ekki verða öll vandamál á markaðnum leyst með einni ákvörðun, heldur er reglulega þörf á inngripi. PFS hefur á síðastliðnum árum þurft að grípa inn í all oft og taka ákvörðun í málum er varða leigulínur. Má þar nefna eftirtaldar ákvarðanir PFS:

- 20/2007 Ákvörðun um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á smásölumarkaði fyrir lágmarksframboð af leigulínunum (markaður 7), heildsölumarkaði fyrir lúkningarluta leigulína (markaður 13) og heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14)
- 23/2009 vegna kvörtunar Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. vegna hýsingargjalda Mílu ehf. - 30. des. 2009
- 2/2011 Varðandi viðmiðunartilboð Mílu ehf. fyrir leigulínur, markaðir 13 og 14
- 3/2011 um breytingar á viðmiðunartilboðum Símans á smásölumarkaði fyrir lágmarksframboð á leigulínunum (markaður 7), á heildsölumarkaði fyrir lúkningarluta leigulína (markaður 13) og á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14)
- 14/2011 varðandi kostnaðargreiningu Mílu ehf. á gjaldskrá fyrir leigulínur
- 34/2011 varðandi kostnaðargreiningu Símans hf. á gjaldskrá fyrir leigulínur
- 2/2013 um breytingar á viðmiðunartilboði Mílu
- 16/2013 um breytingu á gjaldskrá Mílu fyrir lúkningarluta leigulína

229. Af þessari upptalningu má sjá að oft er þörf á aðgerðum eftirlitsstjórnvalds. Þess er vart að vænta að samkeppnisyfirvöld hafi tök á svo tíðum aðgerðum á einum undirmarkaði

fjarskiptanna. Ennfremur hafa þær aðgerðir sem þurft hefur að grípa til verið mjög sértækar, byggðar á sérstökum lagareglum og sérþekkingu stjórnvalds.

230. Oft eru miklir hagsmunir bundnir við það að fá aðgang að leigulínum án tafa. Það getur reynst ómögulegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að hefja starfsemi á nýjum svæðum ef ekki fæst aðgangur að leigulínum á svæðinu. Ef nýjum fyrirtækjum er synjað um aðgang eða aðgangur gerður óhagkvæmur með of háu verði eða ósanngjörnum skilyrðum er hætt við að verulegt tjón verði bæði hjá viðkomandi fyrirtæki og eins fyrir markaðinn í heild sinni og þar með neytendur.

231. Hætta á synjun á aðgangi eða ósanngjörnum skilyrðum fyrir aðgangi kallar á að viðvarandi ráðstafanir séu fyrir hendi til þess að tryggja að alltaf sé hægt að fá aðgang og að hægt sé bregðast skjótt við svo koma megir í veg fyrir að ný fyrirtæki séu hrakin af markaðnum með því að draga mál á langinn. Telja verður að ákvarðanir sérhæfðs stjórnvalds sem vinnur eftir sérreglum fjarskiptalaga séu að öllu jöfnu fljótlegri leið til þess að tryggja aðgang á eðlilegum kjörum, heldur en ákvarðanir sem byggðar eru á almennum samkeppnisreglum.

232. Þegar fyrirtæki hyggjast freista þess að koma inn á fjarskiptamarkað, þar sem þörf er á að leggja í umtalsverðan óafturkræfan kostnað, er nauðsynlegt að það sé fyrirsjáanlegt hvaða aðgang er hægt að fá að þeim netum sem til staðar eru og á hvaða kjörum. Ef óvissa er um slík atriði fælist það fyrirtæki og fjárfesta frá markaðnum. Úrræði fjarskiptalaga sem felast í fyrirfram kvöðum um aðgang og tengda þætti eru mun betur til þess fallin að auka fyrirsjáanleika á markaði sem þessum, heldur en almennar samkeppnisreglur sem gera ráð fyrir að gripið sé inn í eftir á ef misbeiting markaðsráðandi stöðu kemur upp. Í slíkum málum þar sem gripið er inn í eftirá er mjög erfitt að segja fyrir um hver niðurstaða og afgreiðslutími máls kemur til með að verða. Kvaðir sem PFS leggur á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk gilda þar til ný ákvörðun hefur verið tekin í kjölfar nýrrar markaðsgreiningar þar sem samráð hefur verið haft við markaðsaðila og ESA. Gagnsæi og fyrirsjáanleiki slíks fyrirkomulags er mun meiri en almennt gildir um ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli almennra samkeppnislaga. Kvaðir sem lagðar voru á með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013 taka ekki sérstaklega á þörfum kaupenda á leigulínemarkaði og því er hætta á að skaðlegar tafir gætu orðið ef aðili myndi krefjast aðgangs að tiltekinni leigulínubjónustu á grundvelli almennra ákvæða í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins.

233. Niðurstaða PFS er sú að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013 dragi ekki úr þörf á sérstökum kvöðum á markaði fyrir lúkningarhluta leigulína. Reynslan hefur sýnt að þörf er á tíðum og umfangsmiklum afskiptum af markaðnum og skapa þarf fyrirsjáanleika varðandi aðgang samkeppnisaðila. Skiptasamstæðunnar að netum Mílu. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins er almenns eðlis og tekur ekki sérstaklega á málefnum viðkomandi markaðar. Auk þess er enn sem komið er ekki komin nægileg reynsla á framkvæmd sáttarinnar. Því telur PFS nauðsynlegt að viðhalda kvöðum samkvæmt lögum um fjarskipti á markaðnum.

6.5 Tillögur að kvöðum

234. PFS hefur á grundvelli markaðsgreiningar komist að þeirri niðurstöðu að rétt sé að viðhalda kvöðum á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína. Þær kvaðir sem lagðar voru á árið 2007 og PFS hyggst viðhalda áfram eru ekki mikið breyttar, enda hafa aðstæður á markaðnum lítið breyst. Þó eru gerðar nokkrar breytingar á lýsingu kvaðanna í ljósi fenginnar

reynslu af beitingu þeirra frá síðustu greiningu og að auki hefur verið bætt við kvöð um kostnaðarbókhald sem í fyrri greiningu var að mestu innifalin í kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Í þessum kafla verður innihald þessara skyldna skilgreint og kynnt nánar.

235. Þar sem Síminn starfar ekki lengur á heildsölumörkuðum fyrir leigulínur er ekki ástæða til að viðhalda kvöðum gagnvart Símanum. PFS leggur þó áherslu á að litið er á Skiptasamstæðuna sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar og ef sala á leigulínum færist til annarra hluta samstæðunnar færist kvöðin yfir á viðkomandi félag.

6.5.1 Kvöð um að veita aðgang

236. Skv. 1. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga getur PFS mælt fyrir um að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um opinn aðgang að almennum fjarskiptanetum, nethlutum og tengdri aðstöðu með ákveðnum skilmálum sem stofnunin setur. Í g. lið 2. mgr. sömu greinar kemur fram að krefjast megji þess af fjarskiptafyrirtækjum að þau samtengi net eða netaðstöðu.

237. Við álagningu aðgangskvaðar er nauðsynlegt að velta fyrir sér hvort viðkomandi aðgangur hafi hvetjandi áhrif á fjárfestingu í netinu, efli nýsköpun, skilvirkni og sjálfbæra samkeppni. Í 3. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga segir að við ákvörðun um að leggja á skyldur skv. 1. mgr. skuli PFS taka mið af því hvort það sé:

- a. tæknilega og fjárhagslega raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðspróun og eðli og gerð samtengingar og aðgangs sem um ræðir,
- b. framkvæmanlegt að veita þann aðgang sem tillaga er um,
- c. forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni,
- d. í þágu samkeppni til lengri tíma litið,
- e. óheppilegt með hliðsjón af vernd hugverkaréttinda,
- f. til þess fallið að auka framboð þjónustu.

238. Í 33. gr. fjarskiptalaga segir að ef ekki ríki virk samkeppni á markaði fyrir leigulínur eða ákveðnar tegundir þeirra skuli PFS tryggja að a.m.k. eitt fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði fram leigulínur í heildsölu eða smásölu af þeirri tegund sem stofnunin telur að þörf sé fyrir á fjarskiptamarkaði.

239. PFS 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 tillaga er um hér að neðan, og forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu. PFS telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð þjónustu.

240. Miðað við sterka markaðsstöðu Mílu er erfitt fyrir nýja aðila að koma inn á leigulínemarkaðinn. Uppbygging á lúkningarhluta leigulínukerfis felur í sér mikinn fjárfestingarkostnað og er það mat PFS að ekki verði auðveldlega ráðist í uppsetningu og rekstur nýrra landsdekkandi lúkningarhluta leigulínukerfis, miðað við núverandi markaðsaðstæður á Íslandi.

241. Í 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga eru taldar upp nokkrar tegundir aðgangs sem heimilt er að krefjast af fjarskiptafyrirtækjum með umtalsverðan markaðsstyrk. Þessar tegundir aðgangs eru ekki tæmandi taldar og nýjar tegundir gætu komið fram, t.d. vegna tækniþróunar eða

innkomu nýrrar þjónustu. Með hliðsjón af þessu telur PFS ekki rétt að takmarka aðgangskvöðina við eitt eða nokkur ákveðin form af aðgangi. Að mati PFS gæti það dregið úr áhrifum kvaðarinnar. PFS telur að allar tegundir heildsöluaðgangs að lúkningarhluta leigulína sem Míla veitir deildum innan Skiptasamstæðunnar sé eðlilegt að veita öðrum fjarskiptafyrirtækjum og öll form heildsöluaðgangs sem sanngjarnt og eðlilegt er að veita og eftl geta samkeppni á markaði fyrir lúkningarhluta leigulína falla undir þá aðgangskvöð sem lögð er á Mílu á viðkomandi markaði. Til þess að gefa Mílu og öðrum aðilum almenna viðmiðun þá verður gerð nánari grein fyrir algengustu aðgangsformum hér fyrir neðan. Tekið skal fram að ekki er um tæmandi upptalningu að ræða.

Þjónustuaðili með endursölu

242. Skv. b. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði ákveðna þjónustu í heildsölu sem þriðji aðili endurselur.

243. Þessi tegund aðgangs veitir þjónustuaðila möguleika á að endurselja leigulínur. Þegar um er að ræða hreina endursölu undir sjálfstæðu vörumerki, býr þjónustuaðilinn ekki yfir neinum sjálfstæðum innviðum kerfis og kaupir nánast alla þjónustu í heildsölu. Framboð Mílu til þjónustuaðila skal miðast við sambærilega þjónustu og Míla býður deildum Skiptasamstæðunnar.

244. Sá möguleiki að kaupa leigulínubjónustu í heildsölu til endursölu er nauðsynlegur þáttur til að efla þjónustu- og verðsamkeppni. Það gefur þjónustuaðilum kost á að kaupa bandbreiðar línur og hluta niður og veita mörgum aðilum þjónustur án þess að byggja upp eigið net. Að mati PFS er skyldan til að veita endursöluaðgang sanngjörn og veitir Mílu möguleika á að nýta auka afkastagetu.

Opinn aðgangur að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni

245. Skv. c. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk heimili opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja gagnvirka þjónustu (tenging við önnur net).

246. Að mati PFS er mikilvægt að leggja á Mílu skyldu til að bjóða opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja gagnvirka þjónustu milli leigulínukerfis Mílu og annarra fjarskiptaneta. Þannig geti minni net tengst neti Mílu á fullnægjandi hátt.

247. Varðandi notendabúnað telur PFS rétt að Míla geti ekki sett önnur skilyrði fyrir tengingu notendabúnaðar við leigulínu en að hann sé í samræmi við skilyrði sem gilda um tengingu hans við nettengipunkt viðeigandi leigulínu samkvæmt R&TTE tilskipun ESB nr. 99/5/EB, sbr. reglugerð nr. 90/2007 um þráðlausan búnað og notendabúnað til fjarskipta og gagnkvæma viðurkenningu á samræmi þeirra. Ef notendabúnaður uppfyllir ekki þessi skilyrði er Mílu heimilt að aftengja leigulínuna þangað til að búið er að aftengja notendabúnaðinn.

248. PFS telur eðlilegt að Mílu sé einungis heimilt að takmarka aðgang að og notkun á leigulínum 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 ehf. vegna ADSL þjónustu. Míla skal tilkynna PFS þá þegar beiðni um aðgang er hafnað á ofangreindum forsendum.

Samhýsing eða samnýting

249. Skv. d. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði samhýsingu eða samnýtingu, þ.m.t. samnýtingu kapalstokka, bygginga eða mastra.

250. Jafnframt er almennt ákvæði um skyldu til að semja um samhýsingu eða annars konar samnýtingu á aðstöðu eða landareign í 25. gr. fjarskiptalaga.

251. Það getur verið mjög kostnaðarsamt fyrir netrekendur á leigulínumarkaði að byggja upp þá miklu 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 deila kostnaði jarðvegs- og lagnaframkvæmda (e. Duct sharing). Það er því mikilvægt að aðilar geti fengið aðgang að röllum Mílu sem ekki eru fullnýtt til að setja þar nýja tengingu (kopar eða ljósleiðara).

252. Framkvæmdastjórn ESB hefur einnig lagt áherslu á að markaðsaðilar láti eftirlitsaðilum í té upplýsingar um hvar mögulegt er að nýta rör og önnur mannvirki fyrir útbreiðslu næstu kynslóðar aðgangsneta (NGA).⁴² Í þeim tilgangi skulu eftirlitsaðilar beita sér fyrir því að þar sem framangreind aðstaða er fyrir hendi skuli hún vera öllum opin.⁴³

253. Komi sú staða upp að óskað er eftir því, af nýjum aðila, að fá að setja nýjan streng í rör Mílu sem ekki eru fullnýtt skal Míla verða við þeirri beiðni. Verðlagning aðgangs skal vera kostnaðarviðmiðuð og byggjast á sögulegum kostnaði Mílu þar sem kostnaður er heimfærður á viðeigandi þjónustur.

254. Síminn og síðar Míla hafa veitt aðstöðu, t.d. í byggingum, á grundvelli 25. gr. fjarskiptalaga. Þrátt fyrir það telur PFS nauðsynlegt að leggja þessa skyldu á Mílu á grundvelli 2. mgr. 28. gr. sömu laga þar sem það getur skapast hvatning 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.

255. Míla skal birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil works) með 1 árs fyrirvara. Öðrum fjarskiptafyrirtækjum skal bjóðast þátttaka í framkvæmdunum með jafnri kostnaðarskiptingu milli framkvæmdaaðila.

256. Að mati PFS er skyldan til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu sanngjörn og ætti ekki að skapa Mílu verulegar fjárhagsbyrðar heldur frekar að veita fyrirtækinu möguleika til að nýta umfram afkastagetu, auk þess sem greiðslur fyrir slíkan aðgang veita Mílu tækifæri til að fá hlutfallslega endurgreiðslu af fjárfestingu sinni. Ef skylda til samnýtingar eða samhýsingar krefst breytingar eða stækkunar þá skal Míla koma til móts við eðlilegar og sanngjarnar beiðnir. Míla skal verða við öllum sanngjörnum beiðnum um samhýsingu tilheyrandi búnaðar sem tengist leigulínubjónustu sem veitt er yfir ljós- eða koparheimtaugar.

⁴² Commission Recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA), bls. 4.

⁴³ Commission Recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA), bls. 12.

257. PFS hyggst viðhalda skyldu Mílu til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu varðandi hvers kyns aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða í tengslum við lúkningarhluta leigulína. Þar getur t.d. verið um að ræða aðgang að byggingum, kapalstokkum, og rörum. Skyldan nær til beiðni sem er sanngjörn 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 PFS ákveðið kostnaðarviðmiðuð verð og sanngjörn skilyrði fyrir aðganginn.

Samtenging neta eða netaðstöðu, aðgangur að annarri ómissandi aðstöðu og tæknileg yfirfærsla (e. Migration)

258. Skv. g. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk samtengi net eða netaðstöðu. PFS telur nauðsynlegt að mögulegt sé að tengja saman ólík leigulínunet fjarskiptafyrirtækja. Skylda til að bjóða samtengingu leggst á Mílu varðandi þau leigulínunet sem Míla hefur yfir að ráða. Skyldan nær yfir samtengingu á svörtum ljósleiðara svo og á samskiptareglum eins og IP-MPLS, Ethernet, Frame Relay og SDH/PDH.

259. Skv. i-lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk veiti aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Með tilvísun í c-lið 2. mgr. sömu lagagreinar krefst PFS þess að Míla heimili öðrum fjarskiptafyrirtækjum opin aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja gagnvirka þjónustu (tenging við önnur net). Þá skal Míla veita aðgang að stoðkerfum og upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að leigulínurnar nýtist fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar til. Slíkur aðgangur getur falist í rekstrarstuðningi, gagnagrunni til að afla upplýsinga áður en pantað er, afhendingu, pöntunum, viðhaldi, bilanaafgreiðslu og reikningagerð.

260. Umsóknir um aðgang að leigulínum og tengdri aðstöðu eins og húsnaði skal Míla afgreiða eins fljótt og auðið er enda séu þær sendar með rafrænum hætti. Mílu er óheimilt að veita deildum sínum eða tengdum 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 aðgang til jafns við fyrirtæki innan Skiptasamstæðunnar að afgreiðslukerfi Mílu í þeim tilgangi að fylgjast með stöðu umsókna sinna og einnig til þess að fá upplýsingar um viðhald og viðgerðir leigulína og um reikningagerð.

261. Þær kvaðir sem nú hvíla á Mílu um aðgang að lúkningarhluta leigulína skulu ekki falla niður þó Míla breyti uppbyggingu kerfa sinna yfir í næstu kynslóðar net, t.d. ef ljósleiðaralögn kemur í stað koparheimtaugar (e. migration) sem burðarlag leigulínu, nema að samkomulag um feril yfirfærslunnar hafi verið náð þegar yfirfærslan á sér stað. Náist ekki slíkt samkomulag skal Míla tilkynna markaðsaðilum allar breytingar á fyrirkomulagi leigulínuaðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 5 ára fyrirvara. Víkja má frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki PFS.

262. Ef Míla gerir breytingar á leigulínukerfum 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 frammistöðubætti til að tryggja hagkvæmni yfirfærsluferilsins, nema vísbendingar séu um að slíkt sé óþarfi eða svari ekki kostnaði.

Samantekt

263. Með heimild í 28. gr. og 33. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Mílu kvöð um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang fyrir lúkningarluta leigulína og tengdri þjónustu á heildsölustigi. Míla skal m.a. verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang til endursölu, samnýtingu eða samhýsingu, opinn aðgang að tæknissniðflötum, samskiptareglum og annarri tækni sem tryggir gagnvirka þjónustu og samtengingu neta, aðgangi að stoðkerfum og viðeigandi upplýsingum, ásamt því að Míla þarf að tilkynna um allar tæknilegar yfirfærslur með tilteknum fyrirvara. Samningum um aðgang og samtengingu við leigulínunet Mílu skal ljúka innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa. Synjun um aðgang þarf að rökstyðja með fullnægjandi hætti. Aðgang sem Míla hefur þegar veitt öðrum hvort sem er með framboði á leigulínum eða með aðgangi að aðstöðu má ekki draga til baka nema með samþykki PFS. Míla skal tryggja að sú þjónusta, sem er fyrir hendi, standi áfram til boða í hæfilegan tíma og einungis er heimilt að fella niður þjónustu að höfðu samráði við hlutaðeigandi notendur og með samþykki PFS. Ef þjónusta er lögð niður skal tilkynna hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækjum og PFS um fyrirhugaðar breytingar eins fljótt og unnt er og eigi síðar en 6 mánuðum fyrir áætlaða breytingu.

6.5.2 Kvöð um jafnræði

264. Skv. 30 gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt þær kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis þegar það samþykkir samtengingu eða aðgang. Slíkar kvaðir eiga einkum að tryggja að fjarskiptafyrirtæki setji öðrum félögum sem veita fjarskiptaþjónustu sömu skilmála í samskonar viðskiptum og veiti þjónustu og upplýsingar með sömu skilmálum og sömu gæðum og það veitir eigin þjónustudeildum, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

265. Ákvæði um jafnræði í 30. gr. fjarskiptalaga er tvíþætt. Annars vegar getur PFS lagt kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis þegar það samþykkir samtengingu og aðgang, þ.e. að gæta jafnræðis milli ótengdra fjarskiptafyrirtækja. Hins vegar skulu kvaðir tryggja að fyrirtækið setji óskyldum fjarskiptafyrirtækjum sömu skilmála í samskonar viðskiptum og það veitir eigin þjónustuaðilum eða öðrum tengdum aðilum.

266. Til þess að árangri verði náð þarf aðgangskvöðin að vera sett fram með kvöð um jafnræði. Jafnræðiskvöðinni er ætlað að hindra að lóðrétt starfandi fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk haldi uppi háttsemi sem hefur neikvæð áhrif á samkeppni. Henni er ætlað að hindra að fjarskiptafyrirtæki mismuni, t.d. í verðum og gæðum þjónustu, þ.e. selji ódýrari og betri heildsöluþjónustu 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 hins vegar ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrði heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

267. Umtalsverður markaðsstyrkur á markaði fyrir lúkningarluta leigulína getur leitt til þess að fyrirtæki mismuni aðilum sem þurfa á þjónustunni að halda, ef ekki er lögð á kvöð um

jafnræði. Það gæti haft hvata til að selja óskyldum aðilum á hærra verði en sínum eigin deildum eða öðrum tengdum aðilum. Til þess að krafa um jafnræði í verðum hafi tilhlýðileg áhrif er oft nauðsynlegt að leggja einnig á kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.

268. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður aðgangur að lúkningarhluta leigulína á sama verði gæti Míla reynt að mismuna á öðrum forsendum en verði og þannig hækkað kostnað samkeppnisaðila Skiptasamstæðunnar til að gera þeim erfitt fyrir og jafnvel bola þeim af markaði. Slík hegðun gæti t.d. falist í ólíkum þjónustugæðum, ólíku þjónustuframboði milli tengdra og ótengdra aðila, mismunandi afgreiðslutíma umsókna, ófullnægjandi upplýsingagjöf til ótengdra aðila, ósanngjörnum samningsskilmálum og kröfum um að keypt sé samtímis önnur ótengd þjónusta.

269. Að mati PFS er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð, flutningsmiðla, samskiptareglur, skilmála aðgangs o.fl. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismun milli þjónustudeilda Skiptasamstæðunnar og annarra fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma leigulína. 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. Að mati PFS er krafan um jafnræði bæði sanngjörn og eðlileg.

270. Þær upplýsingar sem Míla öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um leigulínuaðgang, 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. 26. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

271. PFS telur eðlilegt að heildsala Mílu veiti viðskiptavinum sínum sambærilega þjónustu og innri deildir Skiptasamstæðunnar fá. PFS hyggst leggja þá kvöð á Mílu að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa leigulínuaðgang njóti, að teknu tilliti til aðstæðna, sömu skilmála (þ.m.t. verða) og gilda fyrir tengda aðila eða samstarfsaðila Mílu. PFS hyggst enn fremur gera þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er ótengdum aðilum verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Míla veitir tengdum aðilum.

272. Upplýsingar um aðgang að leigulínum og tengda þjónustu skulu vera aðgengilegar öðrum fjarskiptafyrirtækjum til jafns við tengda aðila. PFS telur sérlega mikilvægt að Míla eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli tengdra og ótengdra aðila varðandi nýjungar á markaði.⁴⁴ Þar sem smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa ótengdir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja, endurbætta og ódýrari smásöluþjónustu á sama tíma og aðilar tengdir Mílu. PFS hyggst því leggja þá kvöð á Mílu að ótengdum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun leigulínuþjónustu Mílu í lúkningarhlutanum með sama fyrirvara og aðilar tengdir Mílu. Skal sá fyrirvari ekki undir neinum kringumstæðum vera skemmri en 6 mánuðir. Upplýsingarnar skulu m.a. hafa að geyma fyrirhuguð verð, skilmála, tæknilegar lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði. Tengdir aðilar mega því ekki fá umræddar upplýsingar í hendur fyrr en ótengdir aðilar. Míla skal veita tengdum sem ótengdum aðilum færi á að hafa áhrif á þróun nýrrar heildsöluvöru og fyrirhuguð tengiskil. Míla má ekki hafna því að þróa nýja þjónustu að beiðni ótengds aðila einungis vegna þess að tengdur aðili hafi ekki óskað eftir slíkri þjónustu. Slík beiðni ótengds aðila skal þó vera sanngjörn og eðlileg.

⁴⁴ e. Unjustified first mover advantage.

273. Til að tryggja að Míla fari að umræddri kvöð getur PFS framkvæmt tæknilega og/eða efnahagslega athugun á því hvort ótengdir aðilar geti líkt eftir vöruframboði tengdra aðila með sjálfbærum hætti (e. Technical and/or economic replicability). Komi til þess að PFS telji mjög líklegt að grípa þurfi til þessara úrræða mun PFS efna til samráðs um framkvæmd slíkra rannsókna og niðurstöður þeirra við aðila markaðarins og ESA. Verði niðurstaða PFS sú að ótengdir aðilar geti ekki leikið eftir vöruframboð tengdra aðila, af tæknilegum eða efnahagslegum ástæðum, getur PFS fyrirskipað Mílu að breyta vöruframboði sínu og/eða bjóða fram nýja heildsöluvöru svo ótengdir aðilar geti leikið eftir vöruframboði hins tengda aðila á eðlilegum viðskiptalegum forsendum.

274. Míla skal gæta þess að umsóknir ótengdra fjarskiptafyrirtækja um aðgang að leigulínum í lúkningarhluta eða tengdri þjónustu verði afgreiddar jafn fljótt og umsóknir tengdra aðila. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa fram ástæður fyrir töfinni. Mílu er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

275. PFS hyggst áskilja að Míla geri þjónustusamninga við alla kaupendur á leigulínum í lúkningarhluta þar sem m.a. skal kveðið á um gæði þjónustu og atriði sem varða jafnræði og talin eru upp í þeim kvöðum sem PFS hyggst leggja á Mílu á viðkomandi markaði. Hér er um að ræða gæðaviðmiðunarsamninga (e. Service Level Agreement – SLA's). Slíkir samningar skulu ná yfir hina ýmsu þjónustubætti er snúa að umræddum leigulínum, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða. Þá skulu þeir m.a. kveða á um það hvernig forðast skuli gagnkvæmar merkjatrufanir (e. Mutual interference of signals) á milli aðila á leigulínum 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. Til að tryggja jafnræði og gagnsæi varðandi gæði leigulínuþjónustu Mílu hyggst PFS mæla fyrir um að allir gæðaviðmiðunarsamningar skuli birtir opinberlega á heimasíðu Mílu. Slíkir samningar geta m.a. verið hluti viðmiðunartilboðs. Aðilar geta leitað til PFS við gerð slíkra samninga og getur PFS 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 og þess vegna er mikilvægt að allir slíkir samningar séu birtir opinberlega. Míla skal ljúka gerð gæðaviðmiðunarsamninga við alla sína viðsemjendur eigi síðar en 3 mánuðum eftir birtingu ákvörðunar á viðkomandi markaði.

276. Auk skyldu til gerðar gæðaviðmiðunarsamninga hyggst PFS leggja þá kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLG's). Skal slík gæðatrygging ná til allra nauðsynlegra þjónustubátta er snúa að leigulínum í lúkningarhluta, 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 hægt að hugsa sér 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 PFS eða dómstóla varðandi túlkun þeirra. PFS skal hafa eftirlit með gerð gæðatryggingar Mílu og skal gerð hennar lokið innan 3ja mánaða frá því að ákvörðun á viðkomandi markaði lítur dagsins ljós. Míla skal tryggja að áhugasömum fjarskiptafyrirtækjum verði upplýst um efni gæðatryggingarinnar.

277. Til að tryggja að Míla fari að jafnræðiskvöð þeirri sem hér er fyrirhugað að leggja á

félagið og geri gæðaviðmiðunarsamninga hyggst PFS leggja þá 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 BEREĆ um viðeigandi kvaðir á viðkomandi markaði frá desember 2012⁴⁵ og riti ERG um kvaðir.⁴⁶ Þeir lykil þættir sem nefndir eru í þessu tilviki eru afgreiðsla pantana, afhending þjónustu, þjónustuaðgengi, þjónustuflutning og bilanþjónusta. Með þessu geta viðsemjendur Mílu borið þá þjónustu sem þeir fá við þá þjónustu sem annars vegar fyrirtæki tengd Mílu 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 þátta sem ekki eru tengdir verðlagi, og hvort Míla hafi uppfyllt skyldu sína til að gera fullnægjandi gæðaviðmiðunarsamninga við viðsemjendur sína.

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

- 1) Afgreiðsla pantana.
 - a. Fjöldi pantana sem afgreiddar eru.
 - b. Hlutfall pantana sem er hafnað eftir að hafa verið samþykkt í pantanakerfi.
- 2) Afhending vöru/þjónustu.
 - a. Meðaltals afhendingartími.
 - b. Hlutfall afhendinga við eða fyrir tímamörk.
 - c. Nákvæmni afhendinga.
- 3) 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.
- 4) Þjónustuflutninga.
 - a. Meðaltalstími vegna flutninga úr einni heildsölupjónustu í aðra.
 - b. Hlutfall afhendinga við eða fyrir tímamörk.
 - c. Nákvæmni afhendinga.

279. PFS 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. Fyrirhugað er að Míla skuli birta umræddar upplýsingar í fyrsta sinn innan 3ja mánaða frá því að ákvörðun á viðkomandi markaði lítur dagsins ljós og síðan mánaðarlega eftir það.

280. PFS 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. Vegna þeirrar ástæðu, og á grunni lágmarksviðmiða í skýrslum BEREĆ og ERG, hyggst PFS leggja kvaðir á Mílu um að taka saman og birta á heimasíðu sinni tölur yfir lykil frammistöðupætti mánaðarlega.

⁴⁵ BEREĆ Common Position on best practice in remedies imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant markets for wholesale leased lines – bls. 12, BoR (12) 126.

⁴⁶ Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework.

281. PFS gerir sér grein fyrir því að viðkomandi kvöð um söfnun gagna getur verið íþyngjandi fyrir Mílu. Hinsvegar telur PFS að mæling þessara þátta sé gríðarlega mikilvæg fyrir markaðinn og sé jafnframt Mílu mikilvæg 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.

282. Sanngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi, þ.á.m. verðum, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Jafnræðiskvöðin felur hins vegar ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrðin heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum. Mílu er heimilt að bjóða fram aðrar tegundir leigulína á viðkomandi markaði en fram hefur komið en má ekki takmarka það framboð við innri deildir Skiptasamstæðunnar.

283. Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Mílu um að gæta jafnræðis á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína, bæði hvað varðar verð og önnur skilyrði. Míla skal veita öllum kaupendum á leigulínunum, þ.m.t. eigin deildum, þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum, gæðum í framboði á hröðum, flutningsmiðlum og samskiptareglum. Míla skal afhenda PFS gjaldskrá fyrir alla hraða og allar samskiptareglur og staðfesta að enginn munur sé á afgreiðslu við innri deildir og ytri aðila. Til að tryggja að Míla fari að umræddri kvöð getur PFS framkvæmt tæknilega og/eða efnahagslega athugun á því hvort ótengdir aðilar geti líkt eftir vöruframboði tengdra aðila með sjálfbærum hætti. Verði niðurstaða PFS sú að ótengdir aðilar geti ekki leikið eftir vöruframboð tengdra aðila, af tæknilegum eða efnahagslegum ástæðum, getur PFS fyrirskipað Mílu að breyta vöruframboði sínu og/eða bjóða fram nýja heildsöluvöru svo ótengdir aðilar geti leikið eftir vöruframboði hins tengda aðila á eðlilegum viðskiptalegum forsendum. PFS hyggst áskilja að Míla geri þjónustusamninga (SLA's) við alla kaupendur á leigulínunum í lúkningarhluta þar sem m.a. skal kveðið á um gæði þjónustu og atriði sem varða jafnræði og talin eru upp í þeim kvöðum sem PFS hyggst leggja á Mílu á viðkomandi markaði. Auk skyldu til gerðar gæðaviðmiðunarsamninga hyggst PFS leggja þá kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLG's). Til að tryggja að Míla fari að jafnræðiskvöðinni og geri gæðaviðmiðunarsamninga hyggst PFS leggja þá kvöð á Mílu að safna saman og birta reglulega ákveðna lykil frammistöðuþætti (e. Key Performance Indicators – KPI's). Míla skal haga starfsemi sinni með þeim hætti að meðferð upplýsinga sé í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga. Óheimilt er að afhenda öðrum upplýsingar um viðskipti við önnur fyrirtæki um væntanleg kaup, þ.á.m. öðrum deildum Skiptasamstæðunnar, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

6.5.3 Kvöð um gagnsæi

284. Ákvæði um gagnsæi er að finna í 29. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Þar segir í 1. mgr. að til þess að auka gagnsæi samtengingar eða aðgangs að aðstöðu fjarskiptafyrirtækis geti PFS skyldað fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að birta opinberlega ákveðnar upplýsingar, t.d. bókhaldsupplýsingar, tæknilýsingar, upplýsingar um einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og verðskrá. Heimilt er að veita undanþágu frá birtingu upplýsinga ef fjarskiptafyrirtæki getur sýnt fram á að þær varði mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni sem sanngjarnt og eðlilegt er að fari leynt.

285. Í 2. mgr. 29. gr. sl. segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er gert að gæta jafnræðis getur PFS skyldað það til að gefa út viðmiðunartilboð sem innihaldi sundurliðaða lýsingu á samtengingu eða aðgangi, ásamt skilmálum og skilyrðum, þ.m.t. gjaldskrá. Stofnunin getur

mælt fyrir um breytingar á viðmiðunartilboði. PFS er heimilt að setja reglur um hvert skuli vera efni samtengingasamninga og viðmiðunartilboða.

286. Gagnsæi skilmála og skilyrða fyrir samtengingu og aðgangi að aðstöðu, þ.m.t. verð, þjónar þeim tilgangi að flýta fyrir samningaviðræðum, koma í veg fyrir ágreining og stuðla að tiltrú markaðsaðila á því að ekki sé um að ræða mismunun við veitingu þjónustunnar. Nauðsynlegt er að tæknileg ákvæði sem gilda um aðgang að leigulínum séu skýr og gagnsæ enda getur það verið sérstaklega mikilvægt til að tryggja rekstrarsamhæfi.

287. Skilmálar sem gilda fyrir aðgang að netum og þjónustu skipta miklu máli fyrir nýjan aðila og geta haft úrslitaáhrif á möguleika þeirra til að vinna sér markaðshlutdeild. Ljóst er að samkeppnisstaða þessara aðila er í hættu ef þeir búa við mismunandi skilmála. Ennfremur auðveldar það fyrirtækjum að koma inn á markað ef fyrirsjáanlegt er hvaða kjör eru í boði varðandi aðgang og þjónustu sem þau þurfa að kaupa og hver er grundvöllur verðlagningar og annarra skilmála.

288. Birting viðmiðunartilboðs gefur öllum markaðsaðilum kost á að sjá hvað er í boði og tryggir að fyrirtæki verði ekki krafín um greiðslu fyrir þjónustu og aðstöðu sem er þeim ekki nauðsynleg. PFS telur nauðsynlegt fyrir innkomu sjálfstæðra þjónustuveitenda að til sé viðmiðunartilboð um lúkningu leigulína heildsölu. Þannig geta áhugasamir aðilar t.d. séð hvernig hægt er að reka slíka þjónustu og á hvaða kjörum.

289. PFS telur rétt að styðjast við ákvæði fjarskiptalaga um gagnsæi til þess að tryggja sem best að kvaðir um aðgang og jafnræði skili árangri. Það er skoðun stofnunarinnar að gagnsæi upplýsinga geti auðveldað og stytt samningsumleitanir aðila, þ.m.t. að kjör og skilmálar liggi fyrir í upphafi.

290. PFS hyggst viðhalda þeirri kvöð á Mílu að birta opinberlega viðmiðunartilboð fyrir lúkningarhluta leigulína og tengda aðstöðu og þjónustu sem verði sundurliðað að því marki að tryggt sé að öðrum fjarskiptafyrirtækjum sé ekki gert að kaupa aðstöðu og þjónustu sem þau hafa ekki þörf fyrir. Viðmiðunartilboðið skal ennfremur vera sundurliðað í samræmi við þarfir markaðarins og skal innihalda lýsingu á skilmálum og skilyrðum Mílu ásamt tilheyrandi verðskrá.

291. Að lágmarki skal getið um eftirtalin atriði í viðmiðunartilboði Mílu:

- Grunnatriði samnings
 - Tegund þjónustu
 - Gjaldtaka, reikningar og bókhald
 - Verð
 - Gæði þjónustu
- Tæknileg útfærsla
 - Samtengipunktur
 - Dreifikerfi og samskipti kerfa
 - Aðrar þjónustur
 - Prófanir
- Afgreiðslutími, sá tími frá því að beiðni um samtengingu berst viðkomandi fyrirtæki þar til að afgreiðslu ætti að vera lokið.
- Umsjón viðskiptavina
- Þagnarskylda milli aðila

- Ábyrgðir og greiðsla
- Óviðráðanleg atvik og sérstakar aðstæður
- Samningstími og uppsögn samnings
- Meðferð ágreinings

292. Einnig telur PFS nauðsynlegt að Míla birti eftirfarandi upplýsingar um aðgang að lúkningarhluta leigulína í heildsölu:

- Gjaldskrá
- Tæknilegir eiginleikar og grunnkröfutakmarkanir
- Skilmála um afhendingu og notkun
- Tenging notendabúnaðar
- Afgreiðsluskilmála, m.a.:
 - Upplýsingar varðandi pöntunaraðferð;
 - Afhendingarfrest, sem er talinn frá þeim degi er notandi lagði fram formlega beiðni um aðgang að leigulínu, fram að þeim tíma sem 95% allra leigulína af viðkomandi tegund hafa verið settar upp hjá notendum;
 - Samningstíma, þ.e. tímabilið sem mælt er fyrir um í samningnum og lágmarkssamningstíma sem notanda ber að samþykkja;
 - Viðgerðartíma, sem er tímabilið frá þeim tíma er bilanatilkygning hefur borist viðkomandi fyrirtæki, fram að þeim tíma er 90% allra leigulína af sömu gerð hafa verið lagfærðar og notendur hafa eftir atvikum fengið tilkynningu um það. Þegar boðið er upp á viðgerðir í mismunandi gæðaflokkum fyrir sömu gerðir leigulína skal birta upplýsingar um mismunandi dæmigerðan viðgerðartíma;
 - Reglur um endurgreiðslu. Lagt er fyrir Mílu að viðhalda og uppfæra eftir þörfum núverandi viðmiðunartilboð.⁴⁷

293. Míla skal birta viðmiðunartilboð í samræmi við lýsingu hér að ofan og uppfæra það eftir því sem þörf verður á, t.d. vegna breyttra þarfa markaðsaðila eða breyttrar tækni. Ef viðmiðunartilboð Mílu er ekki talið fullnægjandi fyrir markaðinn getur PFS mælt fyrir um breytingar á því í samræmi við 2. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga. Allar breytingar á viðmiðunartilboði skal leggja fyrir PFS til samþykktar með hæfilegum fyrirvara og taka þær ekki gildi nema með samþykki PFS.

294. Míla skal senda PFS alla samninga sem gerðir eru um lúkningu leigulína í heildsölu.

295. Með heimild í 29. gr. hyggst PFS viðhalda kvöð á Mílu um að birta opinberlega sundurliðað viðmiðunartilboð um lúkningu leigulína og tengda aðstöðu og þjónustu. Birting á vefsíðu Mílu telst fullnægjandi.

296. PFS telur ekki þörf á að viðhalda kvöð um opinbera birtingu bókhaldsupplýsinga, en Mílu ber að afhenda PFS allar slíkar upplýsingar eftir því sem þörf er á til þess að staðreyna að farið sé eftir þeim kvöðum sem gilda á þessum markaði.

6.5.4 Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu

297. Samkvæmt 31. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 getur PFS lagt skyldur á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um bókhaldslegan aðskilnað milli

⁴⁷ Míla; Viðmiðunartilboð um leigulínur“, dags. 1. mars 2011, með síðari breytingum og viðaukar 1-6 með viðmiðunartilboðinu.

starfsemi sem tengist samtengingu eða aðgangi og annarrar starfsemi þannig að hægt verði að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengja má mismunandi þjónustu. Að auki getur stofnunin krafist þess af fyrirtæki sem rekur bæði fjarskiptanet og fjarskiptaþjónustu að heildsöluverð þess og verð innan fyrirtækisins sé gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. PFS getur ákveðið hvaða bókhaldsaðferðir nota skal. Til að tryggja gagnsæi og jafnræði getur PFS krafist þess að fá afhent bókhaldsgögn, þ.m.t. upplýsingar um tekjur frá þriðja aðila.

298. Í reglugerð nr. 564/2011, um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, er útlistað hver sé tilgangur bókhaldslegs aðskilnaðar og hvernig staðið skuli að honum. Tilgangurinn er m.a. að hægt verði að sjá tekjur, kostnað og bundið fjármagn fyrir mismunandi rekstrareiningar og geta sýnt fram á að sömu skilmálar gildi um þjónustu sem veitt er öðrum fyrirtækjum og þjónustu sem innt er af hendi við aðrar deildir fjarskiptafyrirtækisins sem hlut á að máli.

299. Það er skoðun PFS að nauðsynlegt sé að leggja á Mílu kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á viðkomandi markaði, m.a. til að tryggja að jafnræðis og gagnsæis sé gætt og til að leiða megi í ljós raunkostnað í þeim tilvikum sem það á við.

300. Tilgangurinn með bókhaldslegum aðskilnaði er m.a. að unnt sé að greina upplýsingar úr bókhaldi til að sýna eins nákvæmlega og unnt er útkomu einstakra hluta rekstrarins eins og um aðskilin fyrirtæki væri að ræða. Þá dregur sundurgreining á kostnaði úr möguleikum Mílu á að innheimta fyrir kostnaði sem ekki tengist tiltekinni þjónustu. Það er mikilvægt að rekstur leigulína sé aðskilinn til að geta metið afkomu hans m.t.t. þess hvort verðlagning á heildsöluþjónustu sé í samræmi við kostnað, hvort víxl niðurgreiðslur eigi sér stað milli mismunandi þjónusta og til að tryggja að allir njóti jafnræðis varðandi verð og aðra skilmála. Aðskilnaður er nauðsynleg forsenda þess að mögulegt sé að greina kostnað við leigulínur.

301. Um framkvæmd aðgreiningar í bókhaldi segir í II. kafla reglugerðar nr. 564/2011 að fjarskiptafyrirtæki skuli færa bókhald sitt á þann hátt að hægt verði að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengja má mismunandi þjónustu. Fjarskiptafyrirtæki sem reka almenn fjarskiptanet skulu aðgreina kostnað í netunum á þann hátt að hægt verði að jafna netkostnaði niður á mismunandi þjónustu, þ.m.t. aðgang að netunum. Skal það gilda jafnt um aðgang þjónustudeilda fyrirtækisins og annarra fjarskiptafyrirtækja að netum. Kostnaði við rekstur neta og/eða þjónustu skal deilt niður á rekstrareiningar með verkgrunduðum kostnaðarreikningi í samræmi við 7. gr. fyrirnefndar reglugerðar og nánari reglum sem PFS setur.

302. Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda á Mílu kvöð um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skal fela í sér að lágmarki að rekstur heildsölu leigulína sé bókhaldslega aðskilinn frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Mílu og verð innan fyrirtækisins skulu vera gagnsæ, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Míla skal aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, eignir og skuldir fyrir aðgang að lúkningarhluta leigulína sinna. Mílu ber að afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir starfsemi leigulína sinna ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði.

303. Í samræmi við 25. gr. reglugerðar nr. 564/2011 skal Míla senda PFS ársreikning fyrirtækisins ásamt sérgreindum rekstrarreikningum yfir þá þjónustubætti fyrirtækisins sem lúta kvöðum um bókhaldslegan aðskilnað. Reikningar skulu innihalda eftirfarandi:

- Áritun löggilts endurskoðanda.
- Skýrslu stjórnar.
- Aðskilda rekstrarreikninga.
- Uppgjör og afstemmingar innri sölu.
- Afstemmingar gagnvart ársreikningi fyrirtækisins.

304. Í samræmi við 24. gr. reglugerðar nr. 564/2011 skal Míla árlega útbúa greinargerð um tilhögun bókhalds. Greinargerðin skal m.a. innihalda:

- Reikningsskilareglur.
- Reglur um deilingu kostnaðar og tekna.
- Reglur um innri viðskipti.
- Lýsingu á reikniaðferðum.
- Upplýsingar um stærðir og magntölur, aðrar en fjárhagslegar.
- Lista yfir vörur, þjónustu, viðfangsefni og nethluta.
- Reglur um eignamat og afskriftir.

305. Ofangreind yfirlit skulu berast stofnuninni eigi síðar en fimm mánuðum eftir lok reikningsárs. Reynist bókhaldslegur aðskilnaður Mílu ekki fullnægjandi áskilur PFS sér rétt til að leggja síðar fram kröfur um frekari bókhaldslegan aðskilnað.

306. Míla skal á sama tíma skila álitsgerð óháðs endurskoðunaraðila til PFS um að samræmi sé milli lýsingar Mílu til PFS um það hvernig kostnaði sé skipt og framkvæmdar á bókhaldslegum aðskilnaði Mílu.

Í álitsgerðinni þarf að lágmarki að koma fram:

- Niðurstöður þess aðila sem framkvæmir skoðunina.
- Yfirlit yfir öll tilvik þar sem ósamræmi er til staðar.
- Tillögur þess sem framkvæmir skoðunina um úrbætur og áhrif þeirra.
- Ítarleg lýsing á því hvernig staðið var að skoðuninni.
- Samandregnar fjárhags- eða bókhaldsupplýsingar (t.d. ályktun varðandi dreifingu á sameiginlegum kostnaði og breytingu á mati á eignum til sviptivirðis).

6.5.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

307. Í 32. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 segir að þegar markaðsgreining gefi til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk krefjist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítill munur sé á heildsölu- og smásöluverði getur PFS lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs. Taka skal tillit til fjárfestinga fjarskiptafyrirtækis og hæfilegrar arðsemi af bundnu fjármagni með hliðsjón af áhættu við fjárfestinguna. Þegar lögð er kvöð á fjarskiptafyrirtæki um að gjaldskrá miðist við kostnað ásamt hæfilegum hagnaði hvílir sönnunarbyrðin á fyrirtækinu. Eins og fram kom í umfjöllun um samkeppnisvandamál þá telur PFS að Míla geti haft hvata til að krefjast of hárra verða ef ekki er haft eftirlit með gjaldskrá fyrirtækisins.

308. Í sama ákvæði segir ennfremur að PFS geti krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. PFS getur við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst hagkvæmilega rekin, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum fjarskiptafyrirtækisins.

309. Það er niðurstaða framangreindrar markaðsgreiningar fyrir heildsölumarkað fyrir lúkningarhluta leigulína að samkeppni sé ekki nægjanlega virk og að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Með hliðsjón af 1. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga bendir sú niðurstaða til þess að Míla geti hindrað virka samkeppni og starfað að verulegu leyti án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Míla hefur því möguleika á að halda uppi óeðlilega háum verðum og/eða skapa verðþrýsting.

310. Verð eru í mörgum tilvikum meginorsök samkeppnisvandamála og því verður að telja að kvöð um eftirlit með gjaldskrá sé árangursríkasta leiðin til að taka á slíku máli. Að mati PFS eru kvaðir um gagnsæi og jafnræði ekki nægjanlegar einar sér til að leysa samkeppnisvandamál eins og víxlniðurgreiðslur, verðmismunun og yfirverðlagningu. Að mati PFS er kvöð um eftirlit með gjaldskrá nauðsynleg til að koma á samkeppni á viðkomandi markaði og til að efla samkeppni á smásölustigi. PFS telur nauðsynlegt að greiða fyrir aðgangi sjálfstæðra þjónustuaðila að viðkomandi markaði, og til að tryggja að verð séu sanngjörn og eðlileg og byggð á kostnaði, sé nauðsynlegt að leggja kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Mílu.

311. Ýmsar aðferðir koma til greina við eftirlit og ákvörðun um verð. Samkvæmt 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. Eins og áður segir getur PFS 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 PFS 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.

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

- *Kostnaðarviðmiðun (e. Cost orientation)*

Verð þjónustu er grundvallað á sögulegum kostnaði viðkomandi fyrirtækis (HCA)⁴⁸ 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)⁴⁹ eða á greiningu langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC)⁵⁰ á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti (bottom-up líkan)⁵¹.

- *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.

⁴⁸ Historical Cost Accounting.

⁴⁹ Allur kostnaður heimfærður á viðkomandi starfsemi og þjónustu (e. Fully Allocated Costs; FAC).

⁵⁰ Langtíma viðbótarkostnaður (e. Long-run incremental cost: LRIC), þ.e. kostnaður sem bætist við eða sparast við það að tiltekinn þjónusta eða starfsemi bætist við eða leggst af á þeim forsendum að allur kostnaður er breytilegur.

⁵¹ 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 hönnuðu fjarskiptaneti á viðkomandi fjarskiptamarkaði. (LRIC+ táknar að tekið er tillit til hlutdeildar í föstum sameiginlegum kostnaði, t.d. húsnæði).

- *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.

313. Við val aðferðar sem best er að beita við ákvörðun heildsöluverða er mikilvægt að hafa í huga annars vegar hvaða aðferð er skilvirk og ekki of íþyngjandi fyrir Mílu og PFS og hins vegar að skapa ásættanleg skilyrði fyrir fyrirtæki sem koma til með að óska eftir heildsöluþjónustu á viðkomandi markaði.

314. Telja má að kostnaðargreining 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. PFS getur stuðst við BU-LRIC aðferðina við kostnaðargreiningu í samræmi við reglugerð nr. 564/2011 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 fjarskiptafyrirtækis. Aðferðin getur hins vegar verið mjög kostnaðarsöm og tímafrek.

315. PFS telur að vegna mikils kostnaðar við innleiðingu BU-LRIC kostnaðarlíkans og langs undirbúningstíma sé á þessu stigi ekki rétt að taka upp slíka aðferð á þessum markaði hér á landi. Það gæti skapað PFS og viðkomandi fjarskiptafyrirtæki óhæfilega mikinn kostnað. Stofnunin er mjög smá í evrópsku samhengi og þar af leiðandi eru fjárveitingar til PFS mun takmarkaðri en gengur og gerist. Reynslan á EES-svæðinu hefur sýnt að kostnaður við gerð BU-LRIC líkana hleypur á tugum milljóna króna fyrir hvert líkan og hverja uppfærslu. Ekki þykir rétt að svo stöddu að mæla fyrir um slíkt þar sem kostnaðaraukinn myndi að líkindum á endanum lenda á neytendum í formi hærri gjalda. PFS telur því rétt að leita annarra og hagkvæmari leiða til að ná fram markmiðum um að gjaldskrá endurspegli hagkvæmt rekið fjarskipanet á viðkomandi markaði. Byggt verði á því starfi sem þegar hefur verið unnið á undanförunum árum við kostnaðargreiningar til að lágmarka kostnað og tíma við ákvörðun nýrra kostnaðarviðmiðaðra verða næstu 2-3 árin.

316. Í ákvörðun PFS nr. 20/2007, dags. 14. september 2007, kom fram í gjaldskrárkvöð að Míla skyldi halda kostnaðarbókhald og gera kostnaðarlíkan til útreiknings á verði fyrir lúkningarhluta leigulína í heildsölu samkvæmt sögulegum kostnaði. Gerð kostnaðarlíkans skyldi vera lokið innan eins árs frá birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað. Til að Míla gæti sýnt fram á að gjaldskrá fyrir ákveðna tegund þjónustu eða vöru, tæki mið af kostnaði væri nauðsynlegt að koma á fót kostnaðarbókhaldi sem fangaði, bæri kennsl á, legði mat á og dreifði viðkomandi kostnaði á þær þjónustur eða vörur í samræmi við viðurkenndar reglur, þ.e. um orsakasamhengi. Míla skyldi afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu varðandi lúkningarhluta leigulína og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar væru til að úthluta kostnaði. Til að fylgjast með breytingum á gjaldskrá taldi PFS rétt að setja það skilyrði að allar breytingar á gjaldskrá Mílu þyrfti að tilkynna til PFS og myndu þær ekki öðlast gildi nema með samþykki PFS.

317. Míla hefur byggt heildsölugjaldskrá sína fyrir lúkningu leigulína á framangreindri gjaldskrárkvöð. Í samræmi við framangreinda kvöð um kostnaðargreiningu og samráð við PFS um endurskoðaða aðferðarfræði lagði Míla fram kostnaðargreiningu fyrir lúkningarhluta leigulína þann 28. nóvember 2011. Framangreint kostnaðarlíkan Mílu tók mið af sögulegum

kostnaði sem heimfærður var á viðkomandi þjónustu (FAC), sem byggir að miklu leyti á fyrirliggjandi kostnaðargreiningu koparheimtaugar. Með ákvörðun PFS nr. 34/2011, dags. 22. desember 2011, samþykkti stofnunin kostnaðargreiningu Mílu með breytingum sem stofnunin mælti fyrir um í ákvörðuninni og tók verðskráin gildi þann 1. mars 2012.

318. Með ákvörðun PFS nr. 16/2013, dags. 30. júlí sl., samþykkti stofnunin hækkun á mánaðargjaldi fyrir lúkningarhluta leigulína um koparheimtaugar Mílu að undangengnu innanlandssamráði og samráði við ESA. Erindi Mílu um hækkun á mánaðargjaldi leigulína byggði eingöngu á ákvörðun PFS nr. 15/2013, dags. 20. júlí sl., sem fól í sér hækkun á leigu koparheimtauga um 8,6% þann 1. ágúst sl. Hækkun mánaðargjalda lúkningarhluta leigulína er á bilinu 1,9-8,6% og tók hækkunin gildi þann 1. ágúst sl. Að öðru leyti byggir núverandi gjaldskrá Mílu á framangreindri kostnaðargreiningu frá árinu 2011. Drög að ákvörðun PFS nr. 16/2013 voru send í innanlandssamráð 5. júní sl. og bárust engin andmæli. PFS tilkynnti formlega drög að ákvörðuninni til ESA þann 26. júní sl. Álit ESA barst með bréfi, dags. 26. júlí sl. ESA heimilaði PFS að taka hina fyrirhuguðu ákvörðun en hvatti PFS, í þeirri markaðsgreiningu sem nú stæði yfir á umræddum leigulínumarkaði, til að kveða skýrt á um það hvernig sú kostnaðargreiningaraðferð sem yrði fyrir valinu myndi koma til með að þjóna áfram markmiðum fjarskiptaregluverksins. Jafnframt skoraði ESA á PFS að gera í þeirri markaðsgreiningunni skýra grein fyrir þeim meginreglum sem gilda skyldu um endurskoðun á verðum fyrir umræddar leigulínur, til að skapa fyrirsjáanleika varðandi slík heildsöluverð með það fyrir augum að skapa skýran ramma varðandi fjárfestingar og drífa samkeppni áfram.

319. Með heimild í 32. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Mílu kvöð um að gjaldskrá vegna heildsöluþjónustu fyrir lúkningarhluta leigulína fyrirtækisins sé kostnaðarviðmiðuð. Við ákvörðun verðs fyrir lúkningarhluta leigulína skal beita kostnaðargreiningaraðferð sem byggir á sögulegum kostnaði sem er heimfærður á viðkomandi þjónustur (HCA FAC) og verð endabúnaðar miðað við sviptivirði. Jafnframt telur PFS rétt að endurskoðun verðskrár fyrir lúkningarhluta leigulína (markaður 6) fari fram samhliða endurskoðun á heimtaugaleigu (markaður 4) hverju sinni þar sem kostnaður aðgangsnetsins er að miklu leyti sameiginlegur á framangreindum mörkuðum. Slík framkvæmd er ekki mjög tímafrek og/eða íþyngjandi fyrir Mílu, né fyrir eftirlit PFS.

320. Við framkvæmd kostnaðargreiningar sinnar skal Míla byggja á IV. kafla reglugerðar nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, s.s. um mat rekstrarfjármuna, líftíma og ávöxtunarkröfu. Jafnframt skal tekið tillit til afstöðu PFS sem fram kom um forsendur og útreikninga í ákvörðun stofnunarinnar nr. 34/2011 varðandi kostnaðargreiningu fyrir lúkningarhluta leigulína. Stofnunin mun hafa til hliðsjónar við mat á niðurstöðu kostnaðargreiningar Mílu verð fyrir sambærilegar vörur á EES svæðinu og þá sérstaklega þar sem beitt er viðurkenndri aðferðafræði, eins og BU LRIC+ aðferðafræði, við ákvörðun verðs. PFS mun einnig hafa til hliðsjónar að gjaldskráin verði í eðlilegu samhengi við heimtaugaleiguverð félagsins, m.t.t. hugsanlegrar yfir- eða undirverðlagningar Skiptasamstæðunnar á framangreindum þjónustum. PFS er heimilt að hafna kostnaði sem stofnunin telur stafa af óhagkvæmum rekstri, sbr. m.a. 32. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

321. Ef kostnaðargreining Mílu fyrir lúkningarhluta leigulína skilar niðurstöðu sem PFS telur ekki vera ásættanlega þegar horft er til framangreindra sjónarmiða mun PFS hafna slíkri niðurstöðu. Stofnunin mun þá endurskoða þær forsendur sem lagðar eru til grundvallar í kostnaðargreiningu Mílu, í þeim tilgangi að skila niðurstöðu sem er í samræmi við

framangreind sjónarmið og markmið framkvæmdastjórnar ESB um að stuðla að samkeppni og bæta fjárfestingaumhverfi á fjarskiptamarkaði.⁵²

322. Kostnaðargreining Mílu fyrir heildsölugjaldskrá lúkningarluta leigulína, skal byggja á eftirfarandi meginforsendum:

- Heimfærsla kostnaðar byggir á bókhaldslegum aðskilnaði aðgangsnets, eignabókhaldi Mílu og kostnaði úr bókhaldskerfi Mílu þar sem rekstrarkostnaður í aðgangsneti er skráður á bókhaldslykla.
- Kostnaður vegna leigu á heimtaugum er samkvæmt heildsölugjaldskrá heimtauga Mílu hverju sinni⁵³.
- Við mat fjárfestingar í búnaði vegna lúkningarluta leigulína sérstaklega skal verið búnaðar miðað við sviptivirði á sambærilegum nýjum búnaði (Modern Equivalent Asset, MEA) og eðlilega⁵⁴ endurnýtingu á honum.
- Nota skal afskriftaraðferð sem endurspeglar nýtingarvirði eignar.
- Beita skal árgreiðsluáðferð til að reikna árlegan fjárfestingarkostnað.
- Línufjöldi skal reiknaður m.t.t. línuígilda.
- Fanga skal kostnað aðgangsnetsins, þ.m.t. hlutdeild í sameiginlegum kostnaði, stjórnun, upplýsingatækni og yfirstjórn í samræmi við bókhaldslegan aðskilnað.
- Miða skal við raun ávöxtunarkröfu sem byggist á vegnu meðaltali fjármagnskostnaðar⁵⁵ (WACC real) 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 fyrir landið allt er reiknaður út frá heimfærðum rekstrar- og fjárfestingarkostnaði deilt á línufjölda eða ígildi þeirra.

323. Við ákvörðun gjaldskrár skal Míla byggja á framangreindum meginforsendum við kostnaðargreiningu sína og leggja fyrir PFS í síðasta lagi 6 mánuðum frá birtingu ákvörðunar þessarar. Gjaldskráin skal síðan endurskoðuð árlega í samræmi við árlega uppfærslu kostnaðargreiningarinnar. Ný heildsölugjaldskrá fyrir lúkningarluta leigulína tekur ekki gildi fyrir en samþykki PFS liggur fyrir í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA hverju sinni. Núverandi heildsölugjaldskrá Mílu fyrir lúkningarluta leigulína⁵⁶ skal gilda þar til endurskoðuð gjaldskrá liggur fyrir og hefur verið samþykkt af PFS.

⁵² Commission Recommendation of 11.9.2013 on consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment - C(2013) 5761.

⁵³ Við ákvörðun verðs fyrir leigu á heimtaugum hyggst PFS taka tillit til tilmæla framkvæmdastjórnar ESB, dags. 11. september 2013, um beitingu samræmdrar jafnræðiskvaðar og kostnaðargreiningaraðferða til að auka samkeppni og efla fjárfestingar í næstu kynslóðar aðgangsneti (NGA). Í fyrirhugaðri ákvörðun PFS varðandi markaðsgreiningu á markaði 4 er kveðið á um að gjald fyrir leigu á koparheimtaug verði ákvarðað út frá niðurstöðu úr kostnaðargreiningu eða með verðsamanburði ef niðurstaða kostnaðargreiningarinnar er ekki í samræmi við tilmælin.

⁵⁴ Í ákvörðun PFS nr. 34/2011 var miðað við 50% endurnýtingu.

⁵⁵ Í samræmi við 16. gr. reglugerðar nr. 564/2011 ákvarðar PFS árlega ávöxtunarkröfu fjármagns (WACC) sem fjarskiptafyrirtæki skulu miða við í útreikningum sínum.

⁵⁶ Míla; Viðmiðunartilboð leigulína; Viðauki 2b - Verðskrá aðgangshluta leigulína. Sjá ákvörðun PFS nr. 16/2013.

6.5.6 Kostnaðarbókhald

324. Samkvæmt 32. gr. laga um fjarskipti getur PFS lagt á kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs í samræmi við kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá. Samkvæmt IV. kafla reglugerðar nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, skal fjarskiptafyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild sem á eru lagðar sérstakar kvaðir samkvæmt lögum um fjarskipti gera PFS grein fyrir því hvernig aðgreiningu í bókhaldi er háttað með tilliti til tekna og kostnaðar m.a. fyrir notendanetið og stofnnetið.

325. Kostnaðarbókhald er nauðsynlegt þegar kvöð um eftirlit með gjaldskrá hefur verið lögð á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Í framhaldi af því að PFS hyggst leggja kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá hyggst PFS einnig leggja á kvöð um kostnaðarbókhald. Kvöðin um kostnaðarbókhald styður við kvöðina um að gjaldskrá taki mið af kostnaði og er nauðsynleg við framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði og getur stutt eftirlit með jafnræði.

326. Til að Míla geti sýnt fram á að gjaldskrá fyrir ákveðna tegund þjónustu eða vöru taki mið af kostnaði, er nauðsynlegt að halda kostnaðarbókhald sem fangar, ber kennsl á, metur og dreifir viðkomandi kostnaði á þær þjónustur eða vörur í samræmi við viðurkenndar reglur, þ.e. orsakasamhengi.

327. PFS telur að án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald gæti Míla verðlagt þjónustu sína á viðkomandi markaði yfir kostnaði og Skiptasamstæðan gæti haft óeðlilega lítinn mun á heildsölu- og smásöluverðum, sem myndi hafa óhagstæðar afleiðingar í för með sér fyrir notendur. Án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald getur PFS ekki tryggt að verð taki mið af kostnaði og með því komið í veg fyrir vandamál af þessu tagi.

328. PFS hyggst leggja á Mílu kvöð um kostnaðarbókhald yfir þá þætti fjarskiptastarfsemi sem þarf til þess að veita aðgang að lúkningarluta leigulína. Míla skal afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu varðandi lúkningarluta leigulína, þar sem fram koma m.a. kostnaðarflokkar, kostnaðarliðir og tenging þeirra við kostnaðarvaka.

329. Míla skal eigi síðar en 6 mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldi fyrir lúkningarluta leigulína og tengda aðstöðu og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar eru til að úthluta kostnaði. Míla skal samtímis skila til PFS skýrslu frá óháðum endurskoðunaraðila um að samræmi sé milli lýsingar Mílu til PFS á kostnaðarskiptingu og útfærslu í kostnaðarbókhaldskerfi Mílu.

6.6 Mat á áhrifum álagðra kvaða

330. Í samræmi við meðalhófsregluna þarf að leggja mat á það hvort íþyngjandi áhrif þeirra kvaða, sem PFS hyggst leggja á, séu hæfileg í ljósi þeirra markmiða sem stefnt er að. PFS telur kvaðirnar vera til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 81/2003 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti. Fjallað er um þörfina fyrir hverja kvöð fyrir sig í viðkomandi köflum hér að framan og vísast til þeirrar umfjöllunar.

331. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á og viðhalda gagnvart Mílu eru í heildina litið nokkur byrði fyrir félagið. Hins vegar telur PFS þær í samræmi við meðalhóf og ekki fela í sér meiri byrðar en nauðsynlegt er. Kvaðirnar eru að mörgu leyti í líkingu við þær kvaðir sem gilt hafa á viðkomandi markaði frá síðustu markaðsgreiningu árið 2007.

332. Kvöð um aðgang er nokkur byrði á Mílu en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á markaði fyrir lúkningarluta leigulína. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Hafa ber í huga að Míla fær eðlilegt endurgjald fyrir aðganginn og kvöðin getur leitt til betri nýtingar á þeim búnaði sem Míla hefur fjárfest í. Míla hefur komið upp nauðsynlegri aðstöðu og afgreiðslukerfum til þess að veita þá þjónustu sem kveðið er á um. Það er því ekki verulega íþyngjandi að veita þá þjónustu áfram eins og verið hefur.

333. PFS álítur kvöð um jafnræði ekki óþarflega íþyngjandi, enda eðlileg krafa til fyrirtækis á borð við Mílu sem er hluti af Skiptasamstæðunni, sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á fjölmörgum undirmörkuðum fjarskipta. Frá síðustu greiningu hyggst PFS bæta við kvöðum um að Míla geri gæðaviðmiðunarsamninga, yfirlýsingu um gæðatryggingu og birta opinberlega mælingu á lykilframmistöðupáttum. Þetta hefur í för með sér umsýslu og kostnað fyrir Mílu, en að mati PFS eru þessir þættir nauðsynlegir til að tryggja virkni jafnræðiskvaðarinnar og eru í fullu samræmi við þróunina í Evrópu.

334. Kvöð um gagnsæi, þ.m.t. birtingu viðmiðunartilboðs, felur í sér nokkra fyrirhöfn fyrir Mílu. Það ber þó að hafa í huga að Míla hefur þegar birt slíkt tilboð og þarf nú aðeins að uppfæra það í samræmi við þær kröfur sem hér eru settar fram. Sú byrði sem kvöðin veldur Mílu er ekki of íþyngjandi ef tekið er mið af nauðsyn kvaðarinnar til eflingar samkeppni. PFS hefur í hyggju að aflétta skyldu Mílu til þess að birta upplýsingar úr bókhaldi opinberlega og verður gagnsæiskvöðin því umfangsminni en kveðið var á um árið 2007.

335. PFS telur nauðsynlegt að mæla fyrir um bókhaldslegan aðskilnað hjá þeim fyrirtækjum sem eru með margþætta starfsemi og mikla markaðshlutdeild. Einnig er bókhaldslegur aðskilnaður nauðsynlegur svo hægt sé að greina kostnað af rekstri lúkningarluta leigulína og tengdrar aðstöðu með fullnægjandi hætti. Bókhaldslegur aðskilnaður er nú þegar til staðar hjá Mílu í samræmi við þær kvaðir sem lagðar voru á árið 2007 og er því ekki mjög íþyngjandi að haga bókhaldi með sama eða svipuðum hætti næstu ár.

336. Kvöð um kostnaðareftirlit er íþyngjandi að því leyti að Míla getur ekki sett upp hvaða verð sem er fyrir aðgang að neti sínu. Með kvöðinni er þó tryggt að endurgjald verði eðlilegt miðað við að þjónustan sé rekin á hagkvæman hátt. PFS leggur til að svipuð aðferð verði notuð áfram við ákvörðun á verði og ætti ekki að íþyngja fyrirtækinu um of að viðhalda þeirri aðferð sem notuð hefur verið undanfarin ár.

337. Kvöð um kostnaðarbókhald var innifalin í kvöð um eftirlit með gjaldskrá skv. ákvörðun PFS um viðkomandi markað árið 2007. Lýsing PFS á kostnaðarbókhaldi og skilum á gögnum í tengslum við það er nokkru ítarlegri nú og kallar að einhverju leyti á aukna vinnu af hálfu Mílu. Sú tilhögun sem nú er lögð til er í samræmi við reglugerð nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja og er nauðsynleg til að fullur árangur náist í eftirliti með gjaldskrá.

338. Kvaðirnar munu ekki hamla uppbyggingu fastanets þar sem verðlagning fyrir lúkningarluta leigulína mun byggja á kostnaði fyrirtækja sem eru rekin á hagkvæman hátt og gert er ráð fyrir eðlilegum arði af fjárfestingum. Eftirlit með gjaldskrá ætti því ekki að draga úr vilja til fjárfestinga til lengri tíma litið.

339. Að mati PFS eru framangreindar kvaðir eðlilegar og nauðsynlegar til að stuðla að virkri samkeppni og ættu ekki að teljast óþarflega íþyngjandi. PFS telur að kvaðirnar séu í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og séu til þess fallnar að auka þjónustuframboð á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína.