



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Drög að ákvörðun nr. xx/2015

Viðmiðunartilboð Mílu fyrir Ethernetþjónustu á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína

I

Inngangur

Í því máli sem hér er til úrlausnar er fjallað um viðmiðunartilboð Mílu ehf. (Míla) um Ethernetþjónustu á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulínu (hér eftir nefnd Ethernet stofnleigulínubjónusta). Nánar tiltekið er hér fjallað um skilmála umrædds viðmiðunartilboðs að gjaldskrá undanskilinni, en hún var samþykkt af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) með ákvörðun nr. 23/2015 þann 12. ágúst 2015.

II

Málavextir

2.1 Ákvörðun PFS nr. 20/2007 um markaðsgreiningar á leigulínumörkuðum

Með ákvörðun PFS nr. 20/2007, sem m.a. hafði að geyma markaðsgreiningu á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína, var Míla útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði og viðeigandi kvaðir voru lagðar á félagið, m.a. um birtingu viðmiðunartilboðs. Í kjölfar þeirrar ákvörðunar birti Míla almennt viðmiðunartilboð um leigulínubjónustu sem nú er í gildi¹.

2.2 Ákvörðun PFS nr. 15/2014 um Ethernet stofnleigulínubjónustu Mílu

Með ákvörðun PFS nr. 15/2014, dags. 4. júlí 2014, heimilaði PFS Mílu að hefja veitingu Ethernet stofnleigulínubjónustu byggða á MPLS-TP tækni áður en PFS tæki endanlega ákvörðun um skilmála og verð fyrir umrædda þjónustutegund.

¹ Sjá ákvörðun PFS nr. 2/2011, dags. 16. febrúar 2011, þar sem PFS samþykkti skilmála viðmiðunartilboðs Mílu á heildsölumörkuðum fyrir leigulínur með tilteknum breytingum. Með ákvörðun PFS nr. 14/2011, dags. 27. maí 2011, samþykkti PFS svo gjaldskrá Mílu fyrir umrædda þjónustu. Með ákvörðun PFS nr. 22/2015, dags. 12. ágúst 2015, samþykkti PFS svo breytingar á gjaldskrá Mílu fyrir stofnlínuhluta leigulína.

Samkvæmt ákvörðuninni skyldi Míla vinna að frekari þróun vörunnar í takt við samngjarnar, eðlilegar og málefnalegar þarfir og óskir viðskiptavina félagsins. Míla skyldi tryggja fullt jafnræði á milli fjarskiptafyrirtækja við þá þróun, m.a. varðandi ákvörðun um frekari útbreiðslu þjónustunnar.

Þá skyldi Míla afhenda PFS sérstakan viðauka við viðmiðunartilboð félagsins fyrir leigulínur sem hefði að geyma þá skilmála sem skyldu gilda fyrir umrædda þjónustu eigi síðar en 1. september 2014. Þar til endanleg ákvörðun PFS lægi fyrir um skilmála þjónustunnar skyldi sú þjónustulýsing sem auglýst hefði verið á heimasíðu Mílu þann 4. apríl 2014 gilda.

Í ákvörðuninni var loks kveðið á um að þau verð sem sett hefðu verið fram í framangreindri þjónustulýsingu skyldu gilda sem bráðabirgðaverð þar til endanleg verð hefðu verið ákvörðuð af PFS. Uppgjör vegna hugsanlegs verðmismunar skyldi fara fram eigi síðar en einum mánuði eftir að endanleg ákvörðun PFS um verðin lægi fyrir.

2.3 Samráð vegna viðmiðunartilboðs Mílu um Ethernet stofnleigulínuþjónustu

Þann 23. desember 2014 efndi PFS til samráðs við markaðsaðila um skilmála viðmiðunartilboðs Mílu um Ethernet stofnleigulínuþjónustu. Samhliða því samráði var efnt til samráðs um frumdrög að ákvörðun að kostnaðargreiningu og gjaldskrá vegna umræddrar þjónustu. Stóð samráðið til 10. febrúar 2015.

Í framangreindu samráðsskjali PFS kom m.a. fram að drög Mílu að viðmiðunartilboði um Ethernet stofnleigulínuþjónustu, ásamt viðaukum, væru lögð fram til samráðs. Í byrjun maí 2014 hefði Míla kynnt nýja Ethernetþjónustu sem byggði á MPLS-TP tæknibúnaði. Með þessum búnaði gæti Míla boðið pakkaskipta gagnaflutningsþjónustu sem byggði á Ethernet tækni og hefði það umfram þá tækni sem Míla hefði hingað til notað (SDH) að hægt væri að skilgreina mismunandi forgangsörðun pakka, frátekna eða samnýtta bandvidd, forgangsörðun og VLAN-aðgreiningu. Míla væri með þessu að auka fjölbreytni í þeirri þjónustu sem félagið veitti á þessum markaði.

Þá var vísað til þess að PFS hefði með framangreindri ákvörðun PFS nr. 15/2014 heimilað Mílu að veita þessa nýju þjónustu og að á sama tíma hefði verið gefin út bráðabirgðagjaldskrá fyrir þjónustuna.

Athugasemdir í umræddu samráði bárust aðeins frá einum aðila, þ.e. Fjarskiptum hf. (Vodaofne). Í bréfi Vodafone til PFS, dags. 10. febrúar 2015, kom fram að um væri að ræða tvær tegundir af Ethernetþjónustu sem Míla ætlaði að bjóða upp á. Annars vegar gömlu SDH þjónustuna og hins vegar vegar umrædda Ethernet MPLS-TP þjónustu. Það sem hin nýja þjónusta ætti að hafa fram yfir þá eldri væri að hægt yrði að skilgreina m.a. mismunandi forgangsörðun pakka, frátaka eða samnýta bandvidd, forgangsraða og VLAN-aðgreina.

Vodafone tók fram að félagið ætti mjög erfitt með að sjá muninn á þessum vörum þar sem vitað væri að EoS (Ethernet over SDH) þjónustan væri boðin á TP búnaði Mílu. Vodafone

teldi aðskilnað á þessum vörum vera frekar einkennilegan og í raun óeðlilegan þar sem ódýrari vara væri boðin á hærra verði. Vodafone gæti ekki annað séð en að þær breytingar sem verið væri að gera gerðu söluaðila einfaldrara fyrir að setja upp hvaða verð sem væri fyrir umrædda vöru. Slíkt fyrirkomulag myndi koma verst niður á samkeppnisaðilum Símasamstæðunnar á fjarskiptamarkaði. Vodafone færi því fram á að PFS gerði mun nákvæmari skil á þessum tveimur vörum, þ.e. hvar, hvenær og hvernig þær væru boðnar viðskiptavinum Mílu. Vodafone teldi óeðlilegt að Míla væri að innheimta fyrir sambönd eftir gjaldskrá EoS en væri í leiðinni að notast við TP búnað.

2.4 Ákvörðun PFS nr. 23/2015 um gjaldskrá Mílu fyrir Ethernet stofnleigulínuþjónustu

Með ákvörðun PFS nr. 23/2015, dags. 12. ágúst sl., samþykkti PFS með breytingum kostnaðargreiningu og gjaldskrá Mílu fyrir Ethernetþjónustu á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína. Hin nýju verð, sem tóku við af framangreindum bráðabirgðaverðum, tóku gildi þann 1. október 2015.

Þá kom fram að hin samþykkt gjaldskrá byggist upp á stofngjöldum² annars vegar og mánaðargjöldum hins vegar³. Gjaldskrá fyrir umrædda vöru kæmi til móts við þarfir viðskiptavina sem kysu mikla bandbreidd, fjölbreyttari eiginleika í búnaði og minnkað vægi vegalengdar í verðskrá. Umrædd þjónusta væri viðbót við hina hefðbundnu leigulínuþjónustu Mílu sem ennþá yrði í boði.

Eins og áður greinir bárust aðeins athugasemdir frá Vodafone í innanlandssamráði því sem fram fór frá 23. desember 2014 til 10. febrúar 2015.

Þá kom fram að Míla skyldi vinna að frekari þróun á þessari þjónustu í takt við sanngjarnar, eðlilegar og málefnalegar þarfir og óskir viðskiptavina félagsins. Míla skyldi tryggja fullt jafnræði á milli fjarskiptafyrirtækja við þá þróun, m.a. varðandi ákvörðun um frekari útbreiðslu þjónustunnar. Eðlilegt væri að þá væri fyrst og fremst horft til hagkvæmnissjónarmiða og eftirspurnar eftir þjónustunni á hinum ýmsu svæðum. Gjaldskráin gildi fyrir þá staði sem tilgreindir væru í ákvörðuninni sem og nýja staði sem Míla kæmi til með að bæta við umrætt þjónustuframboð.

Að lokum kom fram að hin nýja verðskrá yrði hluti af viðmiðunartilboði Mílu fyrir Ethernet stofnleigulínuþjónustu.

2.5 Ákvörðun PFS nr. 21/2015 um markaðsgreiningu á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína

² Stofngjald þjónustunnar skal vera 96.000 kr. og breytingargjald úr hefðbundnum leigulínum í Ethernetþjónustu 36.000 kr.

³ Mánaðargjöld skiptast svo í verð fyrir tengiskil (1 Gb/s 7.000 kr./mán. og 10 Gb/s 35.000 kr./mán.) annars vegar og verð fyrir sambönd hins vegar. Mismunandi verð eru svo fyrir sambönd eftir því hvort þau eru á landshringnum eða utan hans, auk þess sem verð eru mismunandi eftir gagnaflutningshröðum (17-21 flokkar) og vegalengd (3 flokkar).

Með ákvörðun PFS nr. 21/2015, dags. 12. ágúst sl., endurskoðaði PFS markaðsgreiningu sína frá 2007 á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína. Var Míla áfram útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði og viðeigandi kvöðum viðhaldið á félagið og þær útfærðar nánar.

Meðal þeirra kvaða sem viðhaldið var á Mílu var kvöð um gagnsæi. Þar kemur m.a. fram að Míla skuli birta viðmiðunartilboð fyrir vörur sem tilheyra viðkomandi markaði sem sé sundurliðað í samræmi við þarfir markaðarsins hverju sinni. Nánar tiltekið ber Mílu að uppfæra og endurnýja gildandi viðmiðunartilboð á viðkomandi markaði í samræmi við nánari lýsingu á efni þess sem um getur í viðkomandi ákvörðun. Uppfært viðmiðunartilboð skal lagt fyrir PFS til yfirferðar og samþykktar eigi síðar en 6 mánuðum frá birtingu umræddrar ákvörðunar, þ.e. eigi síðar en 12. febrúar 2016.

III

Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar

Í því máli sem hér er til úrlausnar er fjallað um viðmiðunartilboð Mílu um Ethernetþjónustu á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulínu. Nánar tiltekið er hér fjallað um skilmála umrædds viðmiðunartilboðs að gjaldskrá undanskilinni, en hún var samþykkt af hálfu PFS með ákvörðun nr. 23/2015 þann 12. ágúst 2015.

Eins og áður greinir veitti PFS Mílu með ákvörðun PFS nr. 15/2014, dags. 4. júlí 2014, heimild til að hefja veitingu umræddrar Ethernet TP þjónustu á bráðabirgðaverðum. Míla skyldi vinna að frekari þróun vörunnar í takt við sanngjarnar, eðlilegar og málefnalegar þarfir og óskir viðskiptavina félagsins og tryggja fullt jafnræði á milli fjarskiptafyrirtækja við þá þróun, m.a. varðandi ákvörðun um frekari útbreiðslu þjónustunnar. Þá skyldi Míla afhenda PFS sérstakan viðauka við viðmiðunartilboð félagsins fyrir leigulínur sem hefði að geyma þá skilmála sem gilda skyldu um umrædda þjónustu, þ.m.t. verð.

Umrædd uppfærsla viðmiðunartilboðs Mílu um leigulínuþjónustu, sem hafði að geyma skilmála og verð fyrir umrædda Ethernetþjónustu, barst PFS haustið 2014 og efndi stofnunin til innanlandssamráðs um hið uppfærða viðmiðunartilboð þann 23. desember 2014. Eins og fram hefur komið bárust aðeins athugasemdir frá einum aðila, þ.e. Vodafone. Með ákvörðun PFS nr. 23/2015, dags. 12. ágúst sl., samþykkti PFS svo gjaldskrá Mílu fyrir umrædda þjónustu og tóku verðin gildi þann 1. október sl.

Með ákvörðun PFS nr. 21/2015, dags. 12. ágúst sl., um markaðsgreiningu á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína, var Mílu m.a. gert skylt að afhenda PFS heildaruppfærslu á viðmiðunartilboði félagsins fyrir leigulínuþjónustu, þ.m.t. fyrir hina nýju Ethernetþjónustu. Skyldi félagið afhenda PFS umrædda uppfærslu eigi síðar en 12. febrúar 2016.

Þar sem styttest fer í að PFS berist umrædd heildaruppfærsla á viðmiðunartilboði Mílu fyrir leigulínuþjónustu telur PFS rétt að samþykkja umrædda skilmála Mílu vegna umræddrar Ethernet TP þjónustu sem bárust PFS haustið 2014 að svo stöddu. Auk þess eru andmæli Vodafone orðin nokkuð gömul og betri reynsla komin á hina nýju þjónustu. Því telur PFS rétt að efna til nýs innanlandssamráðs um heildaruppfærslu viðmiðunartilboðsins þegar hún

hefur borist PFS í febrúar nk. Andmæli Vodafone voru auk þess fremur almenns eðlis og beindust ekki að ákveðnum ákvæðum umræddra skilmála.

PFS hyggst því samþykkja viðmiðunartilboð Mílu um Ethernetþjónustu að svo stöddu. Eigi síðar en 12. febrúar nk. skal Míla svo skila PFS uppfærðu viðmiðunartilboði um leigulínuþjónustu, þ.m.t. um Ethernetþjónustu. PFS mun yfirfara hið uppfærða viðmiðunartilboð í kjölfarið og leggja til nauðsynlegar breytingar á því, áður en það fer í innanlandssamráð og samráð við Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Reikna má með að endanleg ákvörðun um viðmiðunartilboð Mílu um leigulínuþjónustu, þ.m.t. um umrædda Ethernetþjónustu, líti dagsins ljós á vordögum 2016.

Ákvörðunarorð

Viðmiðunartilboð Mílu um Ethernetþjónustu er samþykkt að svo stöddu. Eigi síðar en 12. febrúar nk. skal Míla skila Póst- og fjarskiptastofnun uppfærðu viðmiðunartilboði um leigulínuþjónustu, þ.m.t. um Ethernetþjónustu. PFS mun yfirfara hið uppfærða viðmiðunartilboð í kjölfarið og leggja til nauðsynlegar breytingar á því, áður en það fer í innanlandssamráð og samráð við Eftirlitsstofnun EFTA (ESA).

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmál.

Reykjavík, xx. desember 2015

Hrafnkell V. Gíslason

Óskar H. Ragnarsson