

Viðauki B1



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Niðurstöður úr samráði PFS vegna frumdraga að greiningu á mörkuðum fyrir heildsöluaðgang að föstum aðgangsnetum (M4) og breiðbandsaðgang í heildsölu (M5)

13. ágúst 2014

EFNISYFIRLIT

INNGANGUR	3
1 ALMENNAR ATHUGASEMDIR	3
2 LÝSING OG SKILGREINING Á VIÐKOMANDI ÞJÓNUSTUMÖRKUÐUM	6
3 SKILGREINING Á LANDFRÆÐILEGUM MARKAÐI	12
4 GREINING Á MARKAÐI FYRIR HEILDSÖLUAÐGANG AÐ FÖSTUM AÐGANGSNETUM, Þ.M.T. SKIPTUR OG ÓSKIPTUR AÐGANGUR (M4)	15
4.1 MARKAÐSHLUTDEILD	15
4.2 HEILDARSTÆRÐ FYRIRTÆKIS	15
4.3 AÐGANGSHINDRANIR	16
4.3.1 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma upp	16
4.3.2 Stærðarhagkvæmni	16
4.3.3 Breiddarhagkvæmni	17
4.3.4 Lóðrétt samþætting	18
4.3.5 Þrýstingur frá staðgönguvörum	19
4.3.6 Niðurstöður varðandi samkeppni á viðkomandi markaði	20
5 GREINING Á MARKAÐI FYRIR BITASTRAUMSAÐGANG Í HEILDSÖLU M5	20
5.1 ALMENNT	20
5.2 MARKAÐSHLUTDEILD	23
5.2.1 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp	24
5.2.2 Óafturkræfur kostnaður	24
5.2.3 Stærðarhagkvæmni	24
5.2.4 Afgreiðslukerfi	25
5.2.5 Lóðrétt samþætting	26
5.2.6 Niðurstöður um aðgangshindranir	27
6 MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á M5	28
7 ÁLAGNING KVAÐA Á MARKAÐI 4	28
7.1 SAMKEPPNISVANDAMÁL Á MARKAÐI 4	28
7.2 GILDANDI KVAÐIR	29
7.2.1 Kvaðir sem lagðar voru á með ákvörðun PFS nr. 26/2007	29
7.2.2 Nauðsyn þess að viðhalda kvöðum	30
7.3 ÁLAGNING KVAÐA Á MARKAÐI 4	30
7.3.1 Aðgangur að einstökum hluta neta eða aðstöðu, þ.m.t. aðgreindan aðgang að heimtaugum	30
7.3.1.1 Samhýsing eða samnýting	33
7.3.1.2 Tæknileg yfirfærsla	34
7.3.1.3 Samantekt	34
7.3.2 Kvöð um jafnræði	36
7.3.3 Kvöð um gagnsæi	38
7.3.4 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	38
7.3.5 Kvöð um kostnaðarbókhald	42
8 ÁLAGNING KVAÐA Á MARKAÐI 5	43
8.1.1 Samkeppnivandamál á viðkomandi markaði	43
8.1.2 Kvöð um að veita aðgang	45
8.1.3 Kvöð um jafnræði	48
8.1.4 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	49

Inngangur

Í skjali þessu er að finna samantekt þeirra svara og athugasemda sem bárust vegna upphaflegs samráðs Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) um frumdrög á greiningu á mörkuðum fyrir heildsöluaðgang að föstum aðgangsnétum (M4) og breiðbandsaðgang í heildsölu (M5). Frumdrögin voru lögð fyrir hagsmunaaðila til samráðs með bréfi, dags. 7. mars 2013 og lauk því 7. maí sama ár.

Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin:

- Fjarskipti ehf. (Vodafone)
- Gagnaveita Reykjavíkur ehf. (GR)
- Inter, félags endursöluaðila á Internetþjónustu (Inter)
- IP-fjarskipti ehf. (Tal)
- Míla ehf. (Míla)
- Samkeppniseftirlitið (SE)
- Síminn hf. (Síminn)

Athugasemdir ofangreindra aðila hafa verið flokkaðar eftir efni, köflum og málsgreinum. Leitast hefur verið við að greina allar þær athugasemdir sem máli skiptu. Í lok umfjöllunar um hverja athugasemd getur að líta samantekt á afstöðu PFS og afgreiðslu. Þær athugasemdir sem bárust eru að finna á heimasíðu PFS.¹

1 Almennar athugasemdir

Míla telur það koma á óvart að PFS hafi ekki uppfært greininguna í samræmi við sátt Skipta hf., Símans hf. og Mílu ehf. við SE sem birt var sem ákvörðun SE nr. 6/2013. Míla telur að greining sem líti til framtíðar verði að taka til greina áhrifaþætti þá sem sáttin tekur til, sérstaklega vegna kvaða greiningarinnar sem taka til lóðréttrar samþættingar en sáttin komi í veg fyrir slíka lóðrétta samþættingu. Umtalsverðar skipulagsbreytingar verða einnig á Skiptasamstæðunni sem taka verði til greina í greiningunni, þar á meðal í aðskilnaði grunnkerfa og smásöluhluta Símans, en markaðir M4 og M5 sem greiningin tekur til fjalla einmitt um sömu þætti og sáttin. Sérstaklega þar sem flytja eigi fjarskiptakerfin sem M5 fjalli um frá Símanum hf. til Mílu hf. Aukið sjálfstæði Mílu hf. og aðskilnaður frá Símanum skv. sáttinni hafi veruleg áhrif á efni greiningarinnar og þær kvaðir sem lagðar eru til að settar verði á Mílu hf. Þrátt fyrir að hafa vitað af efni sáttarinnar hafi PFS lagt til kvaðir, m.a. á þeim forsendum að þær séu nauðsynlegar vegna lóðréttrar samþættingar í samstæðu Skipta.

Afstæða PFS

PFS efndi til upphaflegs samráðs þann 7. mars 2013. Ákvörðun SE nr. 6/2013, sem hafði að geyma ofangreinda sátt, var birt þann 26. mars sama ár. PFS hafði unnið um nokkurra missera skeið að markaðsgreiningu á umræddum mörkuðum og voru frumdrögin tilbúin til samráðs. PFS gat ekki vitað með vissu hvenær framangreind ákvörðun SE liti dagsins ljóst.

¹ <http://www.pfs.is/>, undir Markaðsgreining og Samráð við hagsmunaaðila.

Þann 20. desember 2013 efndi PFS til afmarkaðs aukasamráðs vegna viðkomandi markaða. Þar kom m.a. fram að frá því að efnt var til hins upphaflega samráðs hefði það m.a. gerst að umrædd sátt hefði verið gerð á milli Skipta og SE, þar sem ýmis verkefni hefðu verið flutt frá Símanum til Mílu, þ.m.t. xDSL þjónustan sem fjallað væri um á markaði 5. Vegna þessa og annarrar þróunar á viðkomandi mörkuðum efndi PFS til umrædds aukasamráðs. Í stað Símans væri nú gert ráð fyrir að Míla yrði útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 5 og viðeigandi kvaðir lagðar á það félag. Markaðsgreiningardrögin hafa verið uppfærð m.t.t. þessa.

Fyrirtækin voru hluti sömu fyrirtækjasamsteypunnar áður en framangreind sátt var gerð og því ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnisréttar. Það breyttist ekki með sáttinni. Eins og áður greinir var sáttin ekki komin til framkvæmda þegar frumdrögin voru birt til samráðs, en gert var ráð fyrir að þættir hennar kæmu til framkvæmda á næstu 6 til 12 mánuðum frá gildistöku sáttarinnar. Nú hefur komið í ljós að þau tímamörk halda ekki varðandi nokkur mikilvæg atriði, t.d. uppbyggingu Mílu á eigin MPLS kerfi, auk þess sem Síminn virðist hafa getað nýtt sér heildsöluskipta sem hugsaðir voru fyrir aðgangssleið 1 fyrir aðra þjónustu án vitneskju Mílu mörgum mánuðum eftir að yfirfærsla xDSL kerfanna átti að vera lokið í september 2013. Nokkur tími verður einnig að líða frá því að sáttin er komin að fullu til framkvæmda áður en PFS getur tekið afstöðu til þess að hve miklu leyti sáttin hefur áhrif á viðkomandi markaði. Ef vel tekst til við framkvæmd sáttarinnar kemur til álita af hálfu PFS að flýta endurupptöku greiningar á viðkomandi mörkuðum.

PFS hefur eins og áður greinir uppfært greininguna hvað varðar rekstur bitastraumsþjónustu (markaður 5) sem fellur nú undir ábyrgðarsvið Mílu í stað Símans. PFS telur að sáttin hafi að nokkru leyti einfaldað greininguna og gert mörkin milli markaða 4 og 5 skýrari en áður. en ekki valdið slíkum efnislegum breytingum að þörf sé á að breyta meginniðurstöðu frumgreiningar PFS.

Nánari grein er gerð fyrir afstöðu PFS um þetta efni í uppfærðri markaðsgreiningu og viðauka B2 þar sem gerð er grein fyrir niðurstöðum úr framangreindu aukasamráði.

Síminn gerir þá almennu athugasemd að sátt Skipta við SE feli í sér það verulegar breytingar á markaðinum að nánast óhjákvæmilegt sé að taka frumdrögin til heildstæðrar endurskoðunar í ljósi breyttra aðstæðna, m.a. hvort sáttin dragi úr þörf á kvöðum og eðli kvaða, sé þörf á þeim

Afstaða PFS

Vísað er til svara PFS hér að framan um sama atriði.

Vodafone gerir þá almennu athugasemd við frumdrög markaðsgreiningarinnar að félagið telur mikilvægt að markaðsgreining á umræddum mörkuðum taki tillit til nýgerðrar sáttar Skipta hf. við SE. Vodafone áskilur sér rétt til að koma að athugasemdum á ný verði það raunin.

Afstaða PFS

Vísað er til svara PFS hér að framan um sama atriði.

Síminn gerir umtalsverðar athugasemdir um markað fyrir sjónvarpsdreifingu til rökstuðnings því sjónarmiði sínu að ekki sé þörf á endurupptöku á markaði 18 fyrir sjónvarpsdreifingu.

Afstaða PFS

Athugasemdir Símans eiga við um eldri markað 18 sem ekki er til umfjöllunar hér. Verður því ekki fjallað nánar um athugasemdir Símans um þetta efni.

Míla telur líftíma síðustu greiningar hafa verið of langan og ekki í samræmi við kröfur um markaðsgreiningar á 2–3 ára fresti. Miklar breytingar hafi orðið síðan síðasta greining var gerð, t.d. mikil útbreiðsla ljósleiðaratenginga. Míla nefnir einnig að 4G farsímaþjónusta komi inn á markaðinn á væntanlegum líftíma þessarar greiningar og hvetur PFS til að fylgjast vel með örum breytingum sem fyrirsjáanlega verða á næstu misserum.

Afstaða PFS

PFS er sammála því að endurskoðun viðkomandi markaða hafi tekið of langan tíma, en þar er ekki eingöngu við PFS að sakast þar sem langan tíma tók hjá þeim fyrirtækjum sem útnefnd voru með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum, þ.e. Mílu og Símanum, að uppfylla kvaðir sem lagðar voru á þau í fyrri greiningum, þ.m.t. að skila PFS kostnaðargreiningum og uppfærðum viðmiðunartilboðum til yfirferðar og samþykktar. PFS stefnir að örari endurskoðun á greiningu viðkomandi markaða hér eftir.

Í þeim markaðsgreiningum sem hér eru til umfjöllunar fjallar PFS ítarlega um þróun markaðanna frá árunum 2007-2008 til dagsins í dag, þ.m.t. útbreiðslu ljósleiðaraneta og farneta (t.d. 3G og 4G).

Míla gerir athugasemd við grein 20 í frumdrögunum í kafla um almenna umfjöllun um afmörkun landfræðilegra markaða og bendir á að aðgangsnét séu starfrækt afmarkað á hverju svæði og tengjast með stofnnetum. Afmörkuð uppbygging sveitarfélaga á ljósleiðaranetum á sínum svæðum eingöngu styðji þennan skilning og bendir til þess að markaðir 4 og 5 séu ekki einn landfræðilegur markaður.

Míla bendir á að landið hafi verið gert að einu gjaldsvæði talsímaþjónustu með lagaboði árið 1999 og gjald fyrir alþjónustu samkvæmt núgildandi fjarskiptalögum skuli vera hið sama um land allt sem hafi áhrif á gjald fyrir aðgang að heimtaug og hafi leitt til þess að heimtaugargjald sé samræmt fyrir landið allt, þó kostnaðarforsendur bendi til annars. Ekki sé því hægt að draga þá ályktun af einsleitu verði að landið sé allt einn markaður. Míla hafi ítrekað bent á að heimtaugar á landsbyggðinni séu kostnaðarsamari en á höfuðborgarsvæðinu. Samkeppnishæfni Mílu sé því raskað með einsleitri verðlagningu þegar aðilar eins og Gagnaveita Reykjavíkur geti starfað á arðsamasta svæðinu.

Afstaða PFS

Í kafla 1.4.3 um afmörkun landfræðilegs markaðar getur að líta almennan texta um forsendur og aðferðir sem geta átt við um landfræðilega afmörkun í markaðsgreiningum. Hvað varðar athugasemdir Mílu um skilgreiningu á landfræðilegum markaði í tengslum við viðkomandi markaði vísast til umfjöllunar síðar í skjalinu í kafla 3 um skilgreiningu landfræðilegra markaða.

Þar kemur m.a. fram að verðlagning markaðarins á markaði 4 bendi eindregið til þess að um einn landfræðilegan markað sé að ræða fyrir föst aðgangsnét hér á landi. Ekki yrði séð að aðrir netrekendur byðu upp á verð sem væru breytileg eftir landssvæðum né væru verulega frábrugðin verðum Mílu á heimtaugamarkaðnum.

Varðandi markað 5 kemur fram í kafla 3 að sama gjaldskrá á xDSL þjónustu gildi fyrir landið allt hjá Símanum þar sem tæknilega mögulegt væri að bjóða slíka þjónustu. Aðrir þjónustuveitendur á viðkomandi markaði byðu gjaldskrá óháð staðsetningu notenda á útbreiðslusvæði sínu. Einnig væri gjaldskrá fyrir breiðbandsþjónustu sem veitt væri með xDSL tækni um koparheimtaugar annars vegar og með ljósleiðaratækni hins vegar svipuð.

Tal nefnir að um 80% nýrra viðskiptavina fyrirtækisins séu fjölskyldur eða einstaklingar sem vilja kaupa svokallaðan „Allan pakkann“ þar sem í einu lagi er keypt þjónusta við heimasíma, farsíma, internet og sjónvarp yfir internettenginguna (IPTV). Það er reynsla Tals að aðgangur að IPTV sé algjör forsenda hjá þessum viðskiptavinum sem og mörgum öðrum. Reynsla Tals sé í samræmi við það sem fram kemur í grein 143 í frumdrögunum greiningarinnar.

Afstaða PFS

Þessi reynsla Tals styður það álit PFS að IPTV sé mikilvægur þáttur í þeirri þjónustu sem veitt er yfir bitastraum.

2 Lýsing og skilgreining á viðkomandi þjónustumörkuðum

Míla gerir þá athugasemd við skilgreiningu á heimtaug í grein 34 í frumdrögunum að ekki er ljóst hvort um er að ræða eina heimtaug til allra íbúa fjölbýlishúss eða hver íbúð hafi sína heimtaug.

Afstaða PFS

PFS tekur undir að orðalag sé ekki nægjanlega skýrt. Átt er við að hver íbúð hafi sína heimtaug og um sé að ræða ljósþráð í streng á sama hátt og hver íbúð hafi sína heimtaug í koparlínukerfi þó þær liggi saman í streng inn í húsið. Orðalag verður lagfært í þessa veru.

Míla minnir á varðandi greinar 50 og 51 í frumdrögunum, um að framkvæmdastjórn ESB telji fjárfestingu í næstu kynslóðar netum lykilatriði í European Digital Agenda, að fjárfestingar í VDSL og áframhaldandi þróun þeirrar tækni, svo sem „vigrun“, „bonding“, „phantom“ og „G.Fast“ falli allt undir næstu kynslóðar aðgangsnét sem

verði að hafa í huga þegar metið er hvort lagðar eru á kvaðir um kostnaðargreint verð. Mikilvægt er að styðja við fjárfestingar í slíkum næstu kynslóðar aðgangsneta og að þær falli að markmiðum fjarskiptaáætlunar. Ekki sé að sjá í kvöðum PFS að það sé gert nema í tilfelli ljósleiðaravæðingar.

Afstaða PFS

PFS hyggst leggja verðkvöð á VDSL þjónustu. VDSL tækni er álitin tímabundin lausn í þróun frá ADSL tækni yfir koparheimtaugar yfir í NGA aðgangsneta um ljósleiðara. Uppbygging VDSL kerfa er að mati PFS skyldari uppfærslu úr ADSL kerfum en nýbygging heimtauganeta með ljósleiðaralögnum þar sem byggt er á sömu koparheimtaugunum til hvers notanda, þ.e. á þeim hluta heimtauganetsins þar sem einn mesti kostnaðurinn félli til við lagningu ljósleiðaraheimtauga. VDSL uppbygging felur því ekki að mati PFS í sér sömu fjárfestingaráhættu og uppbygging ljósleiðaraheimtauga. Því telur PFS ekki tilefni til að gera undanþágu á verðkvöð hvað varðar bitastraumsþjónustu yfir VDSL tengingar. Þó VDSL teljist til NGA aðgangsnets breytir það ekki þeirri staðreynd að Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði og þar með eðlilegt að viðeigandi kvaðir séu lagðar á fyrirtækið.

Míla tekur undir með PFS í grein 54 í frumdrögunum að mikilvægt sé að regluverk sé fyrirsjáanlegt en ekki síbreytilegt svo fyrirtæki séu tilbúin til að leggja út í fjárfestingar. Ákvarðanir PFS verði því að vera skýrar og framfylgjanlegar án þess að þær séu verulega íþyngjandi. Sömuleiðis minnir Míla á, sbr. grein 59, að ekki sé of oft ítrekað að kvaðir taki mið af hvata til fjárfestinga.

Afstaða PFS

Kvaðir eru alltaf að meira eða minna leyti íþyngjandi fyrir þá aðila sem þær eru lagðar á. PFS telur þær kvaðir sem lagðar eru til í frumdrögunum eðlilegar miðað við þau samkeppnisvandamál sem þeim er ætlað að leysa og ekki um of íþyngjandi fyrir fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Við útfærslu kvaða tekur PFS ennfremur mið af hvata til fjárfestinga, ekki síður en að leitast við að efla virka samkeppni.

Míla nefnir varðandi málsgrein 60 í frumdrögunum að fyrirtækið skilji hana þannig að fimm ára frestur sem þar er nefndur eigi við þegar kerfi er lagt niður og fallast megi á svo langan frest sé það mögulegt í ljósi allra aðstæðna. Hins vegar geti svo langur frestur ekki átt við þegar um er að ræða eðlilega þróun kerfa.

Afstaða PFS

PFS getur staðfest að skilningur Mílu er réttur hvað varðar málsgrein 60 í frumdrögunum.

Í fyrirhugaðri aðgangskvöð á markaði 4 kemur fram að þær kvaðir sem nú hvíla á Mílu um aðgang að koparheimtaugum skuli ekki falla niður þó Míla breyti uppbyggingu kerfa sinna yfir í næstu kynslóðar net, t.d. ef ljósleiðaralögn kemur í stað koparheimtaugar (e. Migration), nema að samkomulag um feril yfirfærslunnar hafi verið náð og leigjandi heimtaugarinnar væri þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð heimtaugar í stað þeirrar eldri þegar yfirfærslan ætti sér stað. Næðist ekki slíkt

samkomulag skyldi Míla tilkynna markaðsaðilum allar breytingar á fyrirkomulagi heimtaugaaðgangs sem líklegar væru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 5 ára fyrirvara. Víkja mætti frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki PFS við nánar tilteknar kringumstæður.

Míla áréttar varðandi málsgrein 61 í frumdrögunum um stefnumarkandi yfirlýsingu framkvæmdastjórnar ESB frá júlí 2012, þar sem framkvæmdastjórnin lýsti því yfir að hún hygðist ekki lengur mæla með því eins og áður að eftirlitsstofnanir innleiði í nánast öllum tilfellum kvaðir um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár fyrir næstu kynslóðar aðgangspjónustu (NGA) í heildsölu, að VDSL telst til næstu kynslóðar aðgangsneta. Þar með telur Míla að því skuli ekki mæla fyrir um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár hvað varðar annan bandbreiðan aðgang en ADSL.

Einnig hvað varðar grein 62, þá væru tilmæli ESB að verða úrelt. Óviðunandi væri að PFS ætlaði að miða við það regluverk. PFS verður við álagningu kvaða að hafa þann sveigjanleika að geta breytt eða fellt niður kvaðir eftir því sem við á, sérstaklega hvað varðar kostnaðarmiðuð verð á aðgangi að næstu kynslóðar aðgangsneti.

Afstaða PFS

PFS vísar í afstöðu sína sem fram kemur vegna athugasemd Mílu við grein 50 – 51 hér að framan. Þess má geta að umrædd stefnumarkandi yfirlýsing var undanfari tilmæla framkvæmdastjórnar ESB frá 11. september 2011 um jafnræðiskvöð og kostnaðargreiningaraðferðir. PFS hefur bætt við umfjöllun í kafla 2.1.4 í viðauka A varðandi þau tilmæli. PFS tekur tillit til þeirra tilmæla að svo miklu leyti sem þau eiga við um íslenskar aðstæður.

Síminn gerir þá athugasemd við málsgrein 71 í kafla um IPTV að ónákvæmni gæti í umfjöllun PFS um 45. grein fjölmiðlalaga nr. 38/2011, þar sem kveðið sé á um flutningsrétt og eðlilegra sé að nota orðin „may carry“ í stað stað „must offer“. Í umræddu ákvæði sé kveðið á um rétt fjarskiptafyrirtækis til að gera kröfu um afhendingu á efni frá fjölmiðlaveitu, ekki viðskipti tveggja fjarskiptafyrirtækja og ljóst sé að hvert fjarskiptafyrirtæki verði að semja við fjölmiðlaveitu um að flytja efni yfir kerfi sín.

Afstaða PFS

PFS telur ekki um ræða neina ónákvæmni í orðalagi hér. Umrætt ákvæði 45. gr. fjölmiðlalaga á við um rétt fjarskiptafyrirtækis til að dreifa efni fjölmiðlaveitu.

Vodafone gerir athugasemd við málsgrein 78 í frumdrögunum og bendir á að ákvarðanir SE. 10 og 12/2005 fjalli ekki um samruna þeirra félaga sem nefnd eru í greininni og óskar eftir leiðréttingum og útskýringum PFS á texta greinarinnar.

Afstaða PFS

Ákvörðun SE nr. 12/2005 snýr að forverum þeirra félaga sem nú eru Fjarskipti hf. og 365 miðlar ehf. Texti málsgreinarinnar snýr að því að samkeppnisyfirvöld töldu þá þegar árið 2005 að aðgangur fjölmiðla að fjarskiptum til dreifingar á efni sínu sem og aðgengi fjarskiptafyrirtækja að efni til að dreifa yfir net sín, væru mikilvæg atriði í

samkeppni á bæði fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði. Samtvinnun og útilokun væru samkeppnishindranir sem þyrfti að koma í veg fyrir. Þó að sjónvarpsdreifing með IP samskiptahætti falli ekki með beinum hætti að þeim mörkuðum sem hér eru til greiningar er staða smásölumarkaða og þeirrar þjónustu sem veitt er yfir heimtaugar og bitastraumstengingar áhrifavaldur á heildsölumarkaðina og eðlilegt að PFS geri grein fyrir þessum ákvörðunum SE.

Míla minnir á, varðandi grein 135 í frumdrögunum í kafla um lýsingu heildsölumarkaðar fyrir breiðbandsaðgang (markaður 5), að samkvæmt sátt Skipta og SE muni Míla hér eftir bjóða aðgangssleiðir 1, 2 og 3 en Síminn aðgangssleið 4. Mílu þykir PFS þurfa að orða skilgreiningar á aðgangssleiðunum skýrar.

Afstaða PFS.

Eins og áður hefur verið greint frá hefur PFS uppfært greininguna m.t.t. yfirfærslu bitastraumskerfa sem varða markað 5 frá Símanum til Mílu. Sú yfirfærsla átti að eiga sér stað þann 8. september 2013.

Skilgreining á aðgangssleiðum er sú sama og í síðustu greiningu. Gæta verður að orðalag sé ekki of þröngt til að innan þess rúmist eðlileg þróun tækninnar og möguleika til að veita aðgang í samræmi við þarfir markaðarins hverju sinni. PFS telur því ekki ástæðu til að breyta skilgreiningum á umræddum aðgangssleiðum.

Kvöð um veitingu aðgangssleiðar 4 verður felld niður þar sem PFS telur ekki þörf á því að viðhalda þeirri kvöð. Hún hefði verið lögð á Símann en ekki Mílu. Internetþjónusta er ekki háð aðgangshindrunum fái aðilar fullnægjandi aðgang að aðgangssleiðum 1-3. Eftirspurn eftir aðgangssleið 4 hefur ekki verið nein frá síðustu greiningu og samkvæmt sátt Skipta og SE mun Síminn bjóða internetþjónustu í heildsölu til endursölu.

Tal nefnir í tengslum við grein 144 í frumdrögunum að IPTV þjónusta sé alltaf tengd aðgangi að internetþjónustu, annað hvort um ADSL eða ljósleiðaratengingu. Því er það mat Tals að nauðsynlegt sé að skoða þessa tvo markaði, þ.e. aðgang að IPTV og heildsölumarkað fyrir bitastraumþjónustu saman, þar sem hvor um sig hefur veruleg áhrif á hinn.

Staða Símans og Vodafone sé mjög sterk á báðum ofangreindum mörkuðum og eigi þau möguleika á að takmarka samkeppni með hegðun sinni. Þrátt fyrir að Samkeppniseftirlitið hafi sett ströng skilyrði á bæði Símann og Vodafone þá eru bæði félögin að tvinna saman IPTV þjónustu sína með aðgangi að ADSL eða ljósleiðaratengingu, þannig að ekki er hægt að kaupa IPTV þjónustu hjá félögunum nema með því að kaupa einnig ADSL eða ljósleiðaraaðgang hjá sama félagi. Bæði félög hafa komist upp með að bera fyrir sig tæknilega örðugleika varðandi það að selja IPTV þjónustu án þess að kaupa ADSL eða ljósleiðaraaðgang hjá sama félagi.

Afstaða PFS

PFS greinir hér heildsölumarkað fyrir breiðbandsaðgang (markaður 5). Markaður fyrir sjónvarpsdreifingu var áður markaður 18 og greindi PFS hann á árinu 2008. Þá var það niðurstaðan að virk samkeppni ríkti á honum. PFS getur þó greint þann markað

aftur, telji stofnunin aðstæður breyttar. PFS hefur ekki tekið ákvörðun um slíkt að svo stöddu. Telur PFS eðlilegt að sjá hvort ákvörðun á markaði 5, þar sem m.a. er kveðið á um aðgang að margvarpi (e. Multicast), og sátt Skipta og SE leysi úr því vandamáli sem Tali bendir hér á.

Ofangreind athugasemd Tals er í samræmi við þá niðurstöðu PFS að staða Símans á markaði fyrir smásölu sjónvarpsþjónustu með IP tækni, hafi styrkt stöðu Símans á heildsölumarkaði fyrir bitastraumsþjónustu og Míla taki nú við þeirri sterku stöðu sem systurfyrirtæki Símans, bæði í 100% eigu Skipta.

Rétt er hjá Tali að í tilfelli xDSL og ljósleiðarakerfa Símans/Mílu og ADSL kerfis Vodafone að alger binding hefur verið á milli aðgangs að bitastrumi og aðgangi að IPTV kerfum félaganna. Hins vegar er ekki um sömu tengsl að ræða á opnu neti GR þar sem bitastraumsaðgangurinn er í raun fenginn hjá GR og neytandinn frjálsari að velja hverja þjónustu, þ.e. heimasíma, internet og sjónvarp hverja frá sínum aðila. En eins og fram kemur í fyrri athugasemd Tals er umtalsverð hneigð hjá neytendum að velja alla þjónustu frá sama aðila.

Míla nefnir varðandi grein 165 í frumdrögunum og aftur í grein 209 í frumdrögunum, í kafla um mat á aðgangstækni og staðgöngu á markaði 4, þar sem fjallað er um koparheimtaugar, að bæði ADSL og VDSL geti hvort um sig verið veitt frá bæði símstöð og götuskápum, en PFS virðist ganga út frá því að ADSL sé veitt frá símstöð en VDSL frá götuskápum. Míla áréttar því að hvað varðar vigrun þá skerðast möguleikar til beitingar vigrunar á sama hátt þó fleiri en einum aðila sé veittur aðgangur til að setja upp VDSL búnað í símstöð. Víða á landsbyggðinni sé VDSL veitt frá símstöð. Eftir gildistöku sáttar Skipta og SE hafi Míla yfir að ráða virka búnaði VDSL kerfisins. Míla hafi hvata til að veita jafnan aðgang en gæta verði að heildstæði kerfisins um leið.

Afstaða PFS

Ofangreindur texti er almenn umfjöllun og skal túlkast sem slíkur. PFS gerir sér grein fyrir uppbyggingu VDSL kerfa svo sem þess sem Síminn og nú Míla byggja upp. PFS mun yfirfara orðalag og gæta að því að skýrt sé að orði kveðið, en hyggja verður að því að orðalag á við það sem almennt er og getur seint náð til allra afbrigða, en ákvarðanir og skilyrði PFS ná engu að síður yfir öll tilvik.

Míla gerir þá athugasemd við málsgrein 180 og 181 í frumdrögunum í kafla um mat á staðgöngu heimtauga með ljósleiðaratækni, að útbreiðsla ljósleiðaratenginga geti vart talist takmörkuð þegar haft er í huga að GR hyggist ljúka útbreiðslu í Reykjavík árið 2014.

Afstaða PFS

Útbreiðsla ljósleiðaratenginga verður að teljast takmörkuð þegar litið er á landið í heild. Stærstu aðilar á heimtaugamarkaði, Míla og GR, eru ekki að byggja upp ljósleiðaranet sín á landsvísu og hafa ekki áætlanir um slíka uppbyggingu. Sveitarfélög víða um landið eru því að leita hófanna með að byggja ljósleiðaranet á eigin vegum til að uppfylla þarfar íbúa sinna og fyrirtækja í sveitarfélaginu. Þau net sem komin eru fram hjá slíkum aðilum eru ekki einsleit hvað varðar rekstrarform,

rekstraraðila eða aðgengi þjónustuaðila. GR mun til dæmis ekki byggja upp net sitt um allt höfuðborgarsvæðið, þó fyrirtækið geri ráð fyrir að ná til allra heimila Reykjavíkur því áætlanir fyrirtækisins ná ekki Kópavogs, Garðabæjar eða Hafnarfjarðar, nema þar sem heil hverfi hafa byggst upp hin allra síðustu ár. Ljósleiðaranet GR er enn í uppbyggingu og þó áætlanir fyrirtækisins hafi gert ráð fyrir að lokið yrði við ljósleiðaravæðingu Reykjavíkur í árslok 2014 er ljóst skv. nýjum upplýsingum frá GR að það næst ekki fyrr en á árinu 2015 í fyrsta lagi. Í mars 2014 hafði útbreiðslan í Reykjavík þó náð til 95% heimila. GR hefur ekki opinberað áætlanir varðandi þau svæði höfuðborgarsvæðisins sem ekki hafa verið ljósleiðaravædd.

PFS stendur því við orðalagið „fremur takmörkuð útbreiðsla“ hvað varðar heimtaugar með ljósleiðaratækni til heimila og fyrirtækja. Hins vegar er það niðurstaða PFS í markaðsgreiningu á markaði 4 að staðganga sé á milli kopar- og ljósleiðaraheimtauga.

Míla bendir á varðandi greinar 229, 236 og 241 í frumdrögunum í kafla um mat á staðgöngu UMTS á bitastraumsmarkaði að PFS hefur gefið út tíðnileyfi fyrir 4G þjónustu sem koma munu til uppbyggingar á líftíma greiningarinnar. Þar með talið tíðniheimild þar sem leyfishafi skuldbindur sig til að ná til 99,5% lögheimila og vinnustaða með heilsárs starfsemi með 10Mb/s afkastagetu gagnaflutningssambanda fyrir árslok 2016 og með 30Mb/s afkastagetu fyrir árslok 2020. Innkoma 4G getur því haft áhrif á bitastraumsmarkaðinn og því tilefni til endurskoðunar markaðsgreiningar fyrr en ella. Sérstaklega þar sem tímarammi útbreiðslu til 99,5% heimila og fyrirtækja sé innan áætlaðs líftíma greiningarinnar og 365 miðlar hafi lýst því yfir að fyrirtækið hyggist byggja efnisveitu sjónvarpsefnis á 4G kerfi. Míla telji því að 4G sé staðgönguþjónusta breiðbandstenginga um kopar og ljósleiðara á markaði 5. 4G sé einnig frábrugðið 3G að því leyti að um 4G verði eingöngu veitt gögn en ekki talsamband eða SMS.

Afstaða PFS

Í umfjöllun um mögulega staðgöngu 4G við bitastraumspjónustu á fastlínunetum nefnir PFS í kafla 2.3.2.7 að enn sé óljóst hve almenn notkun neytenda eigi eftir að verða á 4G tækninni og 4G handtækjum og gerir PFS ekki ráð fyrir að notkun á þeirri þjónustu verði orðin almenn hér á landi fyrr en í fyrsta lagi í lok gildistíma greiningarinnar. Ljóst er að PFS gerir sér fulla grein fyrir möguleikum 4G á þessu sviði og mun fylgjast náið með þróun mála á næstu misserum og endurskoða greiningu á markaði 5 fyrr en ella telji stofnunin þörf á því.

Míla nefnir varðandi grein 242 í frumdrögunum að umtalsverður kostnaður felist í því að fara úr ADSL yfir í VDSL og áfram í VDSL með vigrun. Ljósleiðari var ekki til staðar í öllum götuskápum, heldur aðeins þar sem breiðbandsbúnaður var áður uppsettur. Útbreiðslu til þeirra skápa sé lokið og í áframhaldandi uppbyggingu sé sjaldnast ljósleiðari til götuskápa. Taka verði tillit til áhættu við þessa fjárfestingu við álagningu kvaða. Míla gerir sömu athugasemd um áhættu af fjárfestingum varðandi málsgrein 246.

Afstaða PFS

PFS nefnir á öðrum stöðum frumdraganna, t.d. í grein 151, að fyrsta útbreiðsla VDSL kerfisins hafi verið í þeim hverfum þar sem ljósleiðari var til staðar vegna fyrri uppbyggingar Breiðbands Símans. Orðalag verður lagað í þessari grein til samræmis. Hvað varðar áhættu við fjárfestingu er vísað til fyrri svara vegna greina 50 og 51 á bls. 8-9 hér að ofan.

3 Skilgreining á landfræðilegum markaði

Míla endurtekur andmæli sín um landfræðilega skilgreiningu vegna greina 261 og 265 í frumdrögunum og andmælir því að 60% hlutdeild sem fari lækkaði sé yfirburðastaða á höfuðborgarsvæðinu. Að mati Mílu sé um tvo landfræðilega markaði að ræða og þó uppbygging sé mismunandi milli hverfa sé samkeppni þar virk á hagkvæmasta svæðinu. Þó uppbyggingu sé ekki lokið muni svo verða á líftíma greiningarinnar. Einnig er ítrekað varðandi grein 268 að einsleit verðlagning sé rökstuðningur við einn landfræðilegan markað.

Afstaða PFS

Orðalag um yfirburðastöðu Mílu á markaði í tengslum við stöðu félagsins á samkeppnissvæðum mætti vera skýrara og mun PFS bæta úr því í greiningarskjali með ákvörðun. Staða Mílu á samkeppnissvæðum er hins vegar mjög sterk eftir sem áður og yfirburðastaða Mílu á landsvísi er óumdeild að mati PFS. Ekki er fjárféð að verulegar breytingar verði þar á á líftíma greiningarinnar.

Á höfuðborgarsvæðinu, þar sem Gagnaveita Reykjavíkur (GR) er eini keppninautur Mílu á heimtaugamarkaði, mun aðgangsnét GR ekki ná að öllu leyti til hagkvæmustu markaðssvæðanna á næstu árum. Þó áætlanir GR feli í sér að ná til allra heimila Reykjavíkur fyrir árslok 2014, mun fyrirtækið í flestum tilfellum í öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu eingöngu leggja ljósleiðaraheimtaugar sínar þar sem ný hverfi eru byggð frá grunni (e. Greenfield). Í flestum eldri hverfum nágrannasveitarfélaga Reykjavíkur mun GR ekki leggja heimtaugar sínar í fjárféðanlegri framtíð, nema þar sem framkvæmdir verða við aðra endurnýjun veitulagna. Því verður Míla eina fyrirtækið á höfuðborgarsvæðinu með heilsteypt heimtauganet. Kostnaðartölur hafa jafnframt sýnt fram á að víða á landsbyggðinni eru sambærileg svæði hvað hagkvæmni varðar á við höfuðborgarsvæðið, t.d. Akureyri. Ekki er því rökrétt að skipta markaðinum landfræðilega í höfuðborgarsvæðið annars vegar og landsbyggðina hins vegar á grundvelli útbreiðslu aðgangsnets GR eða kostnaðarforsendna. Á EES svæðinu hefur heimtaugamarkaður nánast hvergi verið skilgreindur á annan veg en að hann nái yfir landið allt. Þetta er rakið í ítarlegu máli í kafla 3.2 í frumdrögunum.

Grein 268 í frumdrögunum fjallar um verðlagningu samkeppnisaðila Mílu sem ekki hafa verið lagðar verðkvaðir eða aðrar kvaðir á. Þrátt fyrir umrætt kvaðaleyti eru verð þeirra sambærileg á við verð Mílu, sem bendir eindregið til þess að um einn landfræðilegan markað sé að ræða.

PFS ítrekar að höfuðborgarsvæðið er ekki einsleitt í þessum skilningi og ekki er hægt að segja að samkeppniskilyrði séu þar alls staðar samkynja. Að mati PFS verður svo

ekki á líftíma greiningarinnar, því áætlanir GR ná ekki til Kópavogs, Garðabæjar eða Hafnarfjarðar nema að takmörkuðu leyti í nýjustu hverfunum.

PFS ítrekar það sem fram kemur í kafla 3.2 í frumdrögunum að þegar markaðir eru skilgreindir landfræðilega er ekki nauðsynlegt að samkeppnissskilyrði fjarskiptafyrirtækja séu nákvæmlega þau sömu. Nægilegt er að þau séu svipuð eða nægilega lík og því eru það aðeins svæði þar sem samkeppnissskilyrði eru raunverulega „ólík“ sem geta ekki talist mynda sama landfræðilega markaðinn. Meðal þátta sem skipta máli við mat á viðkomandi 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.

Að öllu ofangreindu virtu taldi PFS að ekki væri efni til að skipta hinum landfræðilega markaði. Skiptir þá mestu máli að mati PFS að ekki er verulegur verðmunur á milli svæða, ef hann er þá einhver, hvorki innan Mílu né á milli Mílu og annarra netrekenda.

Þá má almennt segja að þó ekki séu efni til að skipta hinum landfræðilega markaði getur sú staða komið upp að samkeppnisvandamál séu mismunandi milli ólíkra svæða, sem áhrif getur haft á útfærslu kvaða. Slíkt misræmi er þó ekki nægt til að réttlæta landfræðilega skiptingu viðkomandi markaðar.

Míla mótmælir varðandi grein 270 í frumdrögunum að almenn tilvísun til annarra markaða á EES svæðinu sé nægilegur grundvöllur til að draga þá ályktun að sama eigi við á Íslandi og vísar til rannsóknarreglu í 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Afstaða PFS

Niðurstaða PFS um einn landfræðilegan markað byggir á rannsókn PFS á íslenska markaðinum eins fram kemur í kafla 3.2 í frumdrögunum. Tilvísun PFS í niðurstöður annarra ríkja EES svæðisins eru til upplýsingar og sýnir að niðurstaða rannsókna PFS sé í samræmi við niðurstöður langflestra fjarskiptaeftirlitsstofnana í Evrópu. Niðurstaða PFS um einn landfræðilegan markað fyrir landið allt er því alls ekki byggð á stöðunni erlendis heldur hér innanlands, þótt PFS geti um það í lok umfjöllunar sinnar að niðurstaðan sé í samræmi við stöðuna víðast hvar í Evrópu.

Míla telur vegna greinar 271 í frumdrögunum að ekki sé hægt að ná til 98% heimila með bandbreiðri þjónustu á föstum heimtaugum. Nú sé hægt að ná til 93 – 94% heimila með xDSL þjónustu. Til að ná til fleiri þurfi mjög kostnaðarsamar aðgerðir sem ekki borgi sig á markaðslegum forsendum. Míla bendir á að þetta er lægri útbreiðsla en 99,5% útbreiðslukrafan í 4G tíðniútboðinu frá árinu 2013.

Afstaða PFS

Fullyrðing PFS um að hægt sé að þjóna um 98% heimila landsins með breiðbandstengingum á föstum heimtaugum þýðir ekki að þeim sé þjónað með þeim

hætti í dag heldur að slíkt sé tæknilega mögulegt. PFS telur rétt að lækka hlutfallið í varúðarskyni í „um 95%“ með hliðsjón af athugasemdum Mílu.

Míla nefnir vegna greinar 276 í frumdrögunum að nógildandi kostnaðargreining VDSL gildi aðeins fyrir Suð-Vesturhorn landsins. Einnig að í mynd 2.7 sjáist að fyrirtæki með flesta viðskiptavinum úti á landi séu með hæstu verðin.

Afstaða PFS

Þessi málsgrein fjallar með almennum hætti um verðlagningu xDSL þjónustu. Fjallað er nánar um kostnaðargreind verð fyrir bæði ADSL og VDSL þjónustu í köflum um eftirlit með gjaldskrá (kaflar 8.5.5 og 10.5.5). Ljóst er að PFS mun mæla svo fyrir að VDSL verðskrá Mílu muni gilda fyrir landið allt.

Hvað varðar fyrirtæki á landsbyggðinni þá eru þau mjög smá og eru langt frá því að ná þeirri stærðarhagkvæmni sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk hefur.

Míla er ósammála grein 278 í frumdrögunum að ekki þurfi ítarlegri greiningu á landfræðilegum aðstæðum. Markaðshlutdeild Mílu geti lækkað niður fyrir 50% á þeim svæðum þar sem mest samkeppni ríkir og meira þjónustuframboð er, þ.e. bæði VDSL og ljósleiðari.

Míla veltir því upp hvernig staðbundnir aðilar, oft minni fyrirtæki, eigi að keppa við fyrirtæki á landsvísu þar sem staðbundin þjónusta stærri aðila sé óhjákvæmilega niðurgreidd af þjónustu í þéttbýli sem afleiðing af einum landfræðilegum markaði.

Afstaða PFS.

Niðurstaða PFS er að um sé að ræða einn landfræðilegan markað fyrir bitastraumsþjónustu í heildsölu. Þó að á einstaka svæðum geti markaðshlutdeild sveiflast breytt þá ekki stöðu fyrirtækisins í heild á viðkomandi markaði, sem ekki er líklegt að gerist á áætluðum líftíma þessarar greiningar, þ.e. á næstu 2-3 árum. PFS fylgist með þróun markaðarins og sé tilefni til að endurskoða greininguna verður það gert fyrr en nú gert er ráð fyrir. Mun PFS hafa sérstaklega í huga samkeppnisleg áhrif vegna útbreiðslu staðbundinna ljósleiðaraneta og annarra aðgangsneta í rannsókn sinni á viðkomandi markaði.

Verðkvöð á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk getur ekki verið byggð á mögulegri óhagkvæmni einstakra staðbundinna fyrirtækja, heldur skal slíkt byggjast á kostnaðarlegum forsendum með hagsmunum neytenda í fyrirrúmi.

4 Greining á markaði fyrir heildsöluaðgang að föstum aðgangsnæti, þ.m.t. skiptur og óskiptur aðgangur (M4)

4.1 Markaðshlutdeild

Míla telur með vísan til greinar 293 í frumdrögunum að ekki sé unnt að nota fjölda tenginga til að gefa mynd af raunverulegri stöðu viðkomandi markaðar. Ljóst er að verðlagning aðgangs sé hærri hjá GR en hjá Mílu eða Símanum þegar allt sé talið. Míla getur ekki séð að um innri sölu sé að ræða þegar GR innheimti beint til notenda fyrir aðganginn.

Afstaða PFS

Eins og fram kemur í greininni metur PFS tekjutölur síður marktækar þar sem verðlagning GR tekur einnig til virks hluta aðgangsins, sem á við markað 5. Sá hluti teknanna er því ekki samanburðarhæfur við heimtaugatekjur Mílu.

Míla gerir þá athugasemd við grein 295 í frumdrögunum að 800% fjölgun ljósleiðaratenginga sé ekki óveruleg.

Afstaða PFS

Fjölgun úr mjög litlum stærðum verður mikil mæld í prósentum þó hún sé ekki veruleg í fjölda og hafi þar með takmarkaða þýðingu í heildarsamanburði á markaðinum.

4.2 Heildarstærð fyrirtækis

Míla mótmælir því að í grein 304 í frumdrögunum sé fyrirtækið sagt njóta stærðarhagkvæmni. Sú stærðarhagkvæmni sem fyrirtækið gæti mögulega notið á samkeppnissvæðum færi í að standa undir óhagkvæmum rekstri á landsbyggðinni þannig að Míla kæmi ekki til með að njóta hennar. Vísaði Míla til nýlegrar umsóknar sinnar úr alþjónustusjóði vegna reksturs koparkerfis í strjálbýli og fyrri umsókna sem PFS hefði hafnað.

Afstaða PFS

Stærð Mílu er svo miklu meiri en annarra fyrirtækja á viðkomandi markaði að ekki er mögulegt annað en að telja að fyrirtækið eigi möguleika á að nýta sér þá stærð sér til hagsbóta. Míla er einnig hluti stærstu samstæðu landsins á sviði fjarskipta og er stærsti netrekandi landsins og nýtur stoðþjónustu frá móðurfyrirtækinu sem veitir slíka þjónustu til fleiri dótturfyrirtækja sinna, m.a. Símans.

Hvað varðar mat Mílu á óhagræði vegna alþjónustukvaða vísar PFS til ákvörðunar r sinnar nr. 29/2013 um umsókn Mílu um alþjónustuframlag vegna reksturs koparlínukerfis í strjálbýli, dags. 17. desember 2013. Þar var umsókn Mílu um alþjónustuframlag hafnað að svo stöddu en félaginu boðið að lagfæra umsóknina m.v. nánar tiltekna forsendur PFS.

Míla gerir þá athugasemd vegna grein 306 í frumdrögunum að Vodafone muni væntanlega byggja eigið VDSL kerfi á hagkvæmustu stöðunum og hafi þegar lýst yfir að fyrirtækið muni byggja eigið VDSL kerfi á landsbyggðinni.

Afstaða PFS

Ekkert hefur enn komið fram hjá Vodafone þess efnis að fyrirtækið hyggist byggja upp eigið VDSL kerfi. Þvert á móti hefur Vodafone leitast eftir auknum heildsöluaðgangi, sbr. ákvörðun PFS nr. 38/2012 um aðgangssleið 1 vegna beiðni Vodafone um íhlutun PFS vegna aðgangs að xDSL kerfum Símans, nú Mílu.

4.3 Aðgangshindranir

4.3.1 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma upp

Míla segir að í grein 316 í frumdrögunum hafi PFS viðurkennt að þau net sem byggð hafi verið af sveitarfélögum og orkuveitum hafi ekki verið lögð á samkeppnislegum forsendum heldur fé verið lagt í þau án arðsemissjónarmiða með röskun á samkeppni. Ámælisvert sé að það hafi liðist um árabíl að fé úr einokunarrekstri sé notað til að byggja upp net í samkeppni andstætt bæði ákvæðum fjarskiptalaga og samkeppnislaga.

Afstaða PFS

Ljóst má vera af umfjöllun PFS að verið er að fjalla um litla aðila með mjög takmarkaða útbreiðslu, sem nemur frá tugum til fáeinna hundraða heimila, þar sem þjónusta hefur hingað til verið takmörkuð. PFS mun lagfæra textann í umræddri grein svo þetta verði ekki misskilið. Framangreindar framkvæmdir eru í samræmi við fjarskiptalög og er um opinn aðgang að ræða að umræddum netum.

Hvað varðar vísun í áralanga notkun fjármagns frá einkaleyfisrekstri verður ekki annað skilið en Míla sé að vísa í fjarskiptarekstur Orkuveitu Reykjavíkur, þá hefur PFS ítrekað skoðað rekstur og fjármögnun GR á undanförunum árum, allt frá árinu 2006, og komist að þeirri niðurstöðu að rekstur GR samræmist 36. grein fjarskiptalaga um aðskilnað samkeppnisrekstrar frá einkaleyfisrekstri. Á árunum 2008 og 2010 þurfti PFS þó að kveða upp úrskurði gagnvart GR til að bæta úr smávægilegum vanköntum á umræddum aðskilnaði.

4.3.2 Stærðarhagkvæmni

Míla bendir á vegna greinar 332 að Vodafone hafi fengið aðgang að svokölluðum Nato leiðara gegn leigugjaldi til ríkisins sem engan veginn er í samræmi við það sem markaðsaðili þyrfti að fá í leigugjald til að njóta eðlilegrar arðsemi af slíkri fjárfestingu. Sá aðgangur ætti að nýtast til uppbyggingar á markaði 5. Skilyrðum útboðs um jafnan aðgang fjarskiptafyrirtækja hafi fylgt útboðslýsingu en Mílu sé ekki kunnugt um að því sé á nokkurn hátt fylgt eftir af hálfu ríkisvaldsins og skilmálar Vodafone séu ógagnsæir og ekki í samræmi við skilyrði útboðslýsingar.

Afstaða PFS

Ekki er hér gerð efnisleg athugasemd við frumdrögin og því ekki ástæða fyrir PFS að fjalla um athugasemdir nánar, að öðru leyti en því að áréttu að uppboð á umræddum Nato ljósleiðara var ekki á vegum PFS það er að vísu rétt hjá Mílu að umræddur ljósleiðarahringur nýttist Vodafone eflaust við uppbyggingu á markaði 5, en ljóst er að Vodafone þarf engu að síður að leigja fjölmarga leggi af Mílu.

Míla bendir á vegna greinar 333 að GR hafi tengingar til 44 þúsund heimila, sem eru 37% heimila á landinu og 58% heimila á höfuðborgarsvæðinu. Væri miðað við höfuðborgarsvæðið sem landfræðilegan markað væri GR í augljósri sterkri stöðu.

Afstaða PFS

Hér miðar Míla við tengingar til heimila, ekki fjölda viðskiptavina og heimtauga í notkun. Á þeim mælikvarða er Míla með tengingar við nærri 100% heimila, hvort sem er á landinu öllu eða höfuðborgarsvæðinu. Uptaka á þjónustu GR er mun minni en fjöldi tenginga. Því er ekki ástæða til að breyta þeirri staðhæfingu í umræddri grein að net GR eigi enn langt í land með að nálgast net Mílu að stærð, nema á afmörkuðum svæðum á höfuðborgarsvæðinu. Því nýtur Míla meiri stærðarhagkvæmni en GR.

4.3.3 Breiddarhagkvæmni

Míla gerir athugasemd við grein 338 og segir að GR njóti augljósrar hagkvæmni vegna eignatengsla við OR sem hefur látið dótturfyrirtækið byggja upp ljósleiðarakerfi sitt án þess að skeyta nokkuð um arðsemi. Ljóst er að um verulega þolinmótt fjármagn er að ræða sem ekki lýtur markaðslögmálum. Míla nefnir að fyrirtækinu sé ekki kunnugt um að rannsókn hafi farið frá á því hvað GR greiði OR vegna afnota af aðstöðu í spennis- og aðveitustöðvum. Þá er því andmælt að GR bjóði ekki fjarskiptaþjónustu í smásölu því það innheimti gjald beint af neytendum. Einnig er þetta nefnt í athugasemd við grein 384.

Afstaða PFS

Fjármögnun GR lýtur ekki að breiddarhagkvæmni. GR er í mun takmarkaðri fjarskiptarekstri en Míla og Skiptasamstæðan, þó gera megí ráð fyrir að GR njóti einhverrar hagkvæmni vegna aðkeyptrar stoðþjónustu frá eiganda sínum.

Þess má geta að GR hefur á undanförunum árum að mestu fjármagnað uppbyggingu netkerfa sinna úr rekstri og með lánsfé á fjármálamarkaði á markaðslegum forsendum án sérstakrar tryggingar eigenda, fyrir utan hlutafjárhækkanir sem réttlættar hafa verið með því að forsendur hafi brostið hvað upphaflegt gengistryggt stofnlán OR til GR frá árinu 2006 varðar en það hafi hækkað óeðlilega mikið í kjölfar hruns hins íslenska fjármálakerfis og íslensku krónunnar PFS hefur metið það svo að allt frá árinu 2006 hafi arðsemiskrafa sem gerð hefur verið til starfsemi GR verið eðlileg m.t.t. þess sem almennt gerist hjá fjarskiptafyrirtækjum. Þá hafa áætlanir félagsins gengið eftir og gott betur frá sama tíma. Nýjasta ákvörðun PFS í þessu sambandi er ákvörðun nr. 2/2014 frá 24. mars sl. Þess má geta að með ákvörðun ESA í máli nr. 59332 frá 5. október 2011 hafnaði sú stofnun þeirri kröfu Símans að upphaflegt hlutafjárframlag OR í Línu.Net (forvera GR) frá árinu 1999 og tvær hlutafjárhækkanir OR í því félagi á árunum 2000 og 2001 fæli í sér ólögmatan ríkisstyrk. Taldi ESA að ráðstafanir

Þessar hefðu verið gerðar á markaðslegum forsendum á grundvelli áætlana um eðlilega arðsemi. Því er ljóst að sú staðhæfing Mílu að GR skeyti engu um eðlilega arðsemi á engan veginn rétt á sér og hefur ekki átt rétt á sér allt frá stofnun forvera GR, Línu.Nets, árið 1999.

GR hefur lotið eftirliti PFS eins og fyrr var nefnt og gerir PFS kröfu um að GR setji sér ávöxtunarkröfu í samræmi við þá staðreynd að fyrirtækið starfi á samkeppnismarkaði. Þessi ávöxtunarkrafa hefur verið hærri en ávöxtunarkrafa OR vegna einkaleyfisbundinnar veitustarfsemi sinnar.

Í úttektum sínum á rekstri GR hefur PFS yfirfarið alla þjónustusamninga milli GR og OR, þ.m.t. vegna aðstöðuleigu, og ekki talið þörf á að mæla fyrir um breytingar á þeim

Þó neytendur greiði GR aðgangsgjald fæst engin raunveruleg þjónusta frá GR til neytandans. Það eru þjónustuaðilar sem selja neytendum þjónustu sína og það sölustarf verður til þess að koma á viðskiptum milli GR og neytandans. Þjónustuna fær neytandinn frá þjónustuaðilunum og greiðir þeim beint vegna hennar. Það er því ljóst að GR er ekki í beinni smásölu á fjarskiptaþjónustu til neytenda, að öðru leyti en hvað tenginguna sjálfa varðar.

Míla bendir á vegna greinar 342 í frumdrögum að fyrirtækið bjóði ekki smásölupjónustu og sé eftir gerð sáttarinnar óheimilt að starfa á smásölumörkuðum. Gerir Míla athugasemd við að útbreiðsla heimtauga um land allt sé talin fyrirtækinu til breiddarhagkvæmni enda fyrirtækinu það skylt skv. alþjónustukvöðum því stærðarhagkvæmni náist ekki sbr. athugasemd við grein 304. Breiddin sé í raun hindrandi vegna þess hve dýrt er að halda úti þjónustu við dreifðar byggðir þar sem kostnaður við einstakar heimtaugar þar getur verið margfaldur miðað við hagkvæm svæði.

Afstaða PFS

PFS tekur undir þá athugasemd Mílu að útbreiðsla sé talin til breiddarhagkvæmni og mun gera viðeigandi breytingar á texta sem verða í samræmi við fyrri málsgreinar kafla 4.4.5 um breiddarhagkvæmni þar sem farið er yfir þá þætti sem teljast til breiddarhagkvæmni, þ.e. að *Míla er með fjölbreyttara þjónustuframboð en önnur fyrirtæki sem veita heimtaugaþjónustu á viðkomandi markaði og á meiri möguleika en aðrir að nýta sér þá hagkvæmni sem það felur í sér að fleiri vörur nýta starfsfólk, aðstöðu og stoðrekstur betur vegna þessa breiðara vöruframboðs.*

4.3.4 Lóðrétt samþætting

Míla andmælir því að í greinum 366 til 370 í frumdrögum sé ekkert tillit tekið til sáttar Skipta við SE þar sem gengist er undir skilyrði sem draga með mjög afgerandi hætti úr lóðrétttri samþættingu svo ekki sé lengur hægt að telja hana umtalsverða aðgangshindrun á markaði. Míla krefst þess að frumdrögin verði endurskrifuð með tilliti til þessara áhrifa.

Afstaða PFS

Umrædd sátt var undirrituð þann 8. mars 2013 og áttu öll xDSL net og þjónusta að vera kominn undir hatt Mílu hálfu ári síðar eða þann 8. september sl. Þar sem sáttin gerði ráð fyrir að Síminn héldi IP MPLS kerfi samstæðunnar var Mílu veittur frestur til 8. mars 2014 til að byggja upp eigin MPLS kerfi. Slík kerfi eru nauðsynleg bakbeinskerfi við veitingu xDSL þjónustu. Ljóst er að Míla hefur ekki enn byggt upp slíkt eigið MPLS kerfi og er því ennþá háð systurfélaginu Símanum varðandi slíka þjónustu. Þá kom í ljós í ársbyrjun 2014 að starfsmenn Símans hafa síðan 8. september sl. nýtt hluta af xDSL kerfi Mílu til annarra hluta en öðrum fyrirtækjum stóð til boða og í raun án vitneskju Mílu. Þá hefur Vodafone lýst því yfir að sáttin hafi ekki náð tilgangi sínum og að gera þurfi verulegar breytingar á henni svo hún nái tilgangi sínum. Ofangreind atriði benda sterklega til þess að umrædd sátt hafi ekki verið framkvæmd með þeim hætti sem samkomulag var um. Raunveruleg áhrif hennar eru því alls ekki komin í ljós á þessu stigi, þó vissulega hafi sáttin verið skref í rétta átt að mati PFS, hefði hún verið framkvæmd með réttum hætti. Að öðru leyti vísar PFS til fyrri svara um áhrif sáttar samstæðunnar við Samkeppniseftirlitið.

Þó svo að samstæðan hafi undirgengist framangreinda sátt lítur PFS ennþá á samstæðuna sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar. Eignartengsl og fjárhagsleg tengsl félaganna eru ótvíræð, þótt sáttinni hafi verið ætlað að draga úr stjórnunarlegum tengslum þeirra.

Þó svo sáttin rétt framkvæmd hafi átt að minnka lóðréttu samþættingu innan samstæðunnar er ljóst að slík samþætting hverfur ekki með slíkri sátt. 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. Ljóst er að samstæðan starfar ennþá bæði á smásölu- og heildsölustigi, og þrátt fyrir sáttina er alls ekki útilokað að Míla og Síminn geti í sitthvoru lagi hindrað samkeppni á grundvelli sterkar stöðu sinnar á heildsölu- og smásölumarkaði. Einnig geta félögin skv. sáttinni ennþá notað sömu stoðkerfi og samnýtt ýmsa stoðþjónustu. Fyrirtækin mynda því ennþá lóðrétt samþætta fyrirtækjasamstæðu og er Síminn stærsti viðskiptavinur Mílu (yfir 70% af veltu Mílu).

PFS mun uppfæra texta sinn í grein 370 í frumdrögunum m.t.t. ofangreindrar umfjöllunar um sáttina.

4.3.5 Þrýstingur frá staðgönguvörum

Míla andmælir því að í grein 401 og 402 í frumdrögunum sé sagt að ekki séu sjáanlegar aðrar leiðir til að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til heimtauga, nema með koparlínunum eða ljósleiðurum, því framþróun og tækniframfarir séu miklar í fjarskiptum.

Afstaða PFS

Rétt er að á mörgum sviðum fjarskipta er hraði þróunar og framfara mikill. Hins vegar verður ekki séð að á líftíma þessarar greiningar komi fram þær vörur sem geti haft staðgöngu við kopar- eða ljósleiðaraheimtaug sem bjóði 50 – 100 Mb/s afköst til almennra notenda á sambærilegu verði. Farið hefur verið yfir í fyrri svörum að þó

gagnaflutningur með 4G þjónustu sé komin af stað er hann ekki enn orðin raunverulegur valkostur við fasta heimtaug. Þó Nova auglýsi 4G sem valkost eru afköst og verðlagning þjónustunnar með þeim hætti að ekki er hægt að telja að um staðgönguvöru sé að ræða sem geti að fullu og jöfnu komið í stað fastlínuheimtaugar. Það gæti þó breyst síðar þó PFS telji það afar ólíklegt á líftíma greiningarinnar.

4.3.6 Niðurstöður varðandi samkeppni á viðkomandi markaði

Míla telur að í ljósi sáttarinnar eigi grein 407 í frumdrögunum ekki lengur við þegar horft er til framtíðar.

Afstaða PFS

PFS ítrekar fyrri afstöðu varðandi framangreinda sátt Skipta og SE. Sáttin er ekki komin til fullrar framkvæmdar, auk þess sem framkvæmd sáttarinnar hefur ekki að fullu verið í samræmi við það sem samkomulag náðist um. Ekki er því orðið tímabært að meta áhrif hennar og mögulega endurupptöku greiningar á viðkomandi markaði. Að öðru leyti er vísað til fyrri svara um sama atriði hér að framan. Umrædd sátt breytir því ekki þeirri niðurstöðu PFS að Míla hafi samkeppnislega yfirburði á markaði 4.

Míla telur í tengslum við grein 409 í frumdrögunum að GR starfi á smásölumarkaði með þjónustuveri, viðgerðarþjónustu og markaðsdeild.

Afstaða PFS

Eins og áður hefur komið fram telur PFS GR ekki vera raunverulega starfandi á smásölumarkaði. Þó neytendur greiði GR aðgangsgjald fæst engin raunveruleg þjónusta frá GR til neytandans. Það eru þjónustuaðilar sem selja neytendum þjónustu sína og það sölustarf verður til þess að koma á viðskiptum milli GR og neytandans. Þjónustuna fær neytandinn frá þjónustuaðilunum og greiðir þeim beint vegna hennar. Það er því ljóst að GR er ekki í beinni smásölu á fjarskiptaþjónustu til neytenda, þ.e. þjónustu sem veitt er á ljósleiðaratengingunni.

5 Greining á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu M5

5.1 Almennt

Tal telur þá stöðu sem nú er uppi á markaði 5 óásættanlega fyrir þjónustuveitendur eins og Tal og einnig fyrir neytendur sem eiga að hafa val um það af hverjum þau kaupa þjónustu óháð því hver ræður yfir dreifikerfinu. Þetta takmarkar möguleika Tals til að kaupa heildsöluaðgang frá fleiri en einum aðila og að skipta frá einum heildsala til annars án þess að setja alla starfsemi sína í uppnám eins og gerðist þegar fyrirtækið flutti viðskipti sín frá Vodafone til Símans. Í viðskiptum Tals við Vodafone var fyrirkomulagið þannig að þrátt fyrir að Tal seldi IPTV þjónustu Vodafone til viðskiptavina sinna innheimti Vodafone fyrir hana hjá viðskiptavinunum. Þegar Tal vildi flytja sig til Símans neitaði Vodafone að veita Tali upplýsingar um þá

viðskiptivini Tals sem voru einnig með IPTV hjá Vodafone. Þetta olli verulegri röskun á þjónustu Tals.

Afstaða PFS

Fram til haustsins 2012 var Tal, sem ekki er með eigin fjarskiptanet nema að litlu leyti, í viðskiptum við netrekandann Vodafone. Þá rifti Vodafone viðskiptunum vegna meintra vanskila. Málaferli eru nú hafin á milli fyrirtækjanna vegna þessarar riftunar. Í kjölfarið samdi Tal við Símann og lauk flutningum viðskiptavina Tals yfir á kerfi Símans í mars 2013. Þar sem Vodafone hefur ekki verið með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 5 gat PFS ekki hlutast til um málið að öðru leyti en því að tryggja hæfilega fresti varðandi flutnings viðskiptavina Tals á milli neta Vodafone og Símans. Vodafone bar því engin skylda til að vera með Tal í viðskiptum.

Ofangreind reynsla Tals er skýrt dæmi um að mikilvægt sé að viðhalda útnefningu Mílu (áður Símans) sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Tal hefði getað lagt upp laupana ef ekkert fyrirtæki hefði verið með umtalsverðan markaðsstyrk og viðeigandi kvaðir á sér.

Ennfremur er það skoðun PFS að aðgangur að mikilvægri smásölu þjónustu yfir bitastraum, svo sem IPTV, styrkir stöðu samþættrar smásölu og heildsölu. Einnig má nefna að IPTV Vodafone og IPTV Símans eru ekki með sömu sjónvarpsrásir að öllu leyti. Val neytenda á fjarskiptaleið, þ.e. xDSL frá Mílu, ADSL hjá Vodafone eða ljósleiðaratenging hjá GR hefur því áhrif á aðgengi að fjölmiðlaefni. Val neytandans á ákveðinni IPTV þjónustu, þ.e. Símans eða Vodafone, „límir“ neytandann við bitastraumsþjónustu sama aðila og takmarkar þá mögulegt aðgengi annarra þjónustuaðila að neytandanum til sölu á annars konar fjarskiptaþjónustu yfir bitastraumstenginguna. Þess má þó geta að Tal og önnur fjarskiptafyrirtæki geta verið með viðskiptavinum á neti GR í talsíma- og internetþjónustu, þó svo Vodafone sjái um sjónvarpsþjónustu við viðkomandi viðskiptavinum um IPTV kerfi sitt. Þessi högun er því ekki vandamál varðandi veitingu gagnaflytningaþjónustu, nema gagnvart þeim viðskiptavinum sem vilja kaupa allar þessar þjónustur af sama fjarskiptafyrirtækinu.

PFS getur hins vegar ekki lagt smásöluþvæði á Mílu á þessum markaði sem leyst gæti þetta vandamál sem Tal nefnir. Tal kvartaði formlega yfir þessari háttsemi Vodafone til SE þann 14. nóvember 2012. Með bréfi SE til Tals og Vodafone, dags. 17. maí 2013, kom fram að ekki væru komnar fram vísbendingar um ólögmætar aðgangshindranir sem gerðu það að verkum að ástæða væri til aðgerða af hálfu SE í málinu. Því taldi SE ekki forsendur til að hefja formlega rannsókn í málinu.

PFS hyggst hins vegar leggja þá kvöð á Mílu að veita xDSL þjónustu með margvarpsmöguleika (e. Multicast) til þeirra sem það kjósa. Það gagnast t.d. þeim netrekendum sem hyggjast byggja upp sitt eigið IPTV kerfi. Ljóst er þó að slíkt er ekki raunhæft fyrir minni fjarskiptafyrirtæki sökum þess að tiltekna stærðarhagkvæmni þarf til að slíkt sé fjárhagslega fýsilegt. Því er mikilvægt að slíkt minni fjarskiptafyrirtæki geti endurselt IPTV stóru aðilanna. Slíkt hefur m.a. verið tryggt með framangreindri sátt Skipta og SE frá 2013 varðandi Símann.

Tal nefnir, í framhaldi, einnig óeðlilegt brottfall sem bendir til að Vodafone hafi með skipulögðum hætti farið í söluáttak til þessara IPTV viðskiptavina sinna og boðið þeim að halda IPTV-inu og fá einnig alla aðra fjarskiptaþjónustu hjá Vodafone.

Afstaða PFS

Ofangreind athugasemd Tals heyrir ekki undir efni frumgreiningarinnar. Tal hefur nýlega höfðað skaðabótamál á hendur Vodafone vegna framangreindrar riftunar og er líklegt að á þetta atriði muni reyna þar.

Tal gerir einnig að sérstöku umfjöllunarefni þá stöðu sem uppi er á ljósleiðaraneti GR þar sem Vodafone er eina fyrirtækið sem þar býður IPTV um leið og Vodafone er langstærsti kaupandi bitastraumstenginga fyrirtækisins. Vodafone hefur hingað til hafnað því að veita Tali heildsöluaðgang að IPTV til að selja á ljósleiðaraneti GR sem skerðir möguleika Tals til að starfa á fjarskiptamarkaði og veikir samkeppnisstöðu félagsins því það getur ekki boðið sama framboð á þjónustu og samkeppnisaðilarnir. Sömuleiðis eru engar tæknilegar hindranir í vegi fyrir því að tveir aðilar bjóði IPTV þjónustu samtímis og samhliða yfir ljósleiðaranet og bitastraumsþjónustu GR. Tal hvetur stofnunina til að koma í veg fyrir að Vodafone njóti einokunaraðstöðu á ljósleiðaratengingum GR og að tryggja að aðrir þjónustuaðilar geti selt IPTV með ljósleiðaratengingum GR.

Afstaða PFS

Ofangreind athugasemd er ekki efnisleg athugasemd við greiningu á viðkomandi markaði, en sýnir hve mikilvægur þáttur IPTV þjónusta getur verið á innlendum fjarskiptamarkaði. Ljósleiðaranet GR er opið net sem opið er þeim fjarskiptafyrirtækjum sem þar vilja bjóða þjónustu sína. Hins vegar hefur PFS ekki í hyggju að leggja kvaðir á GR eða Vodafone um aðgang eða jafnræði á mörkuðum 4 eða 5. Á þeim mörkuðum er það Míla sem að mati PFS er með umtalsverðan markaðsstyrk. IPTV þjónusta tilheyrir fyrrum markaði 18 er varðar sjónvarpsdreifingu. Hann er ekki til umfjöllunar hér, en þess má geta að á árinu 2008 greindi PFS þann markað og komst að þeirri niðurstöðu að þar ríkti virk samkeppni. Ekki er þó útilokað að sá markaður verði tekinn upp að nýju ef þurfa þykir.

Tal gerir ekki athugasemd við skilgreiningu á markaði 5 og telur hana rétta og eðlilega. Tal er sammála því að Síminn hafi yfirburðastöðu á viðkomandi markaði, en telur að gefa þurfi Vodafone aukinn gaum vegna sterkrar stöðu fyrirtækisins á markaði 5 og nærliggjandi mörkuðum

Afstaða PFS

Afstaða Tals styrkir niðurstöðu PFS þess efnis að Míla (áður Síminn) sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 5. Það er hins vegar mat PFS að Vodafone sé ekki í slíkri stöðu.

5.2 Markaðshlutdeild

Míla gerir athugasemd við grein 444 í frumdrögunum og telur réttara að nota veltutölur en fjöldatölur til að mæla markaðshlutdeild.

Afstaða PFS

Fjöldi viðskiptavina eða fjöldi seldra eininga er almennt talinn ein marktækasta mælingin á markaðshlutdeild. Farið er yfir ástæður þess að PFS notar fjölda frekar en tekjur í frumdrögunum, en meginástæða þess er mismunandi tekjumódel Mílu, Vodafone og GR auk óvissu vegna innri sölu. Viðskiptasamband við stóran hóp kaupenda er marktæk mæling á stöðu fyrirtækjanna á viðkomandi markaði. Með því er þó ekki sagt að hlutdeild í heildartekjum markaðar sé ekki marktæk, en eins og fram kemur í umræddri málsgrein frumdraganna telur PFS fjölda vera nákvæmari mælikvarða í þessu tilfelli en tekjur, þar sem mæliskekkja vegna mats tekna gerir slíkan samanburð ónákvæmari en fullkomlega teljanlegan fjölda viðskiptavina sem er algjörlega samanburðarhæfur yfir tímabil. Tekjur á hvern viðskiptavin eru að auki mjög svipuð stærð og þar munar ekki miklu á fyrirtækjunum, því hvorki er eðlis- né stigsmunur á verðlagningu fyrirtækjanna. Óvissan sem mat á hve mikið hlutfall af tekjum GR skal telja til bitastraums- og hve mikið til heimtaugar gerir því meira til að draga úr mælivissu um markaðshlutdeild, en tekjutölur myndu bæta við þá mælivissu.

Míla nefnir í tengslum við grein 451 í frumdrögunum að áform 365 hf. um 4G tengingar til 99,5% þjóðarinnar séu innan áætlaðs líftíma greiningarinnar.

Afstaða PFS

Enn og aftur vísast til fyrri umræðu um þetta atriði. Áform 365 hf. eru ekki komin til framkvæmda og óvíst hvaða áhrif þau munu hafa á viðkomandi markað. Fyrirtækið hefur frest til ársloka 2016 til að ljúka uppbyggingunni. Verði áformin að veruleika tekur svo mun lengri tíma að meta áhrif uppbyggingarinnar. Ekki er hægt að nota fyrirætlanir og hugmyndir sem grunn að ákvörðunum, en PFS mun fylgjast vel með þróun þessarar tækni og endurskoða greininguna fyrr en ella ef þurfa þykir.

Tal gerir athugasemd við grein 446 í frumdrögunum og bendir á að Vodafone hafi 32% markaðshlutdeild í smásölu bitastraumstenginga, eins og fram komi í mynd 6.2. Eins og greiningin nefni sé Vodafone að flytja sig til GR frá heimtaugum Mílu og sé eina fyrirtækið sem selji IPTV á ljósleiðaratengingum GR. Að mati Tals þurfi að skoða þetta sérstaklega. Það sé ekki eingöngu Síminn sem er mun stærri en keppinautarnir heldur einnig Vodafone sem Tal telur að geti starfað án tillits til keppinauta, viðskiptavina og neytenda í samræmi við 1. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga. Það sé í það minnsta upplifun Tals af háttsemi Vodafone í tengslum við flutning viðskiptavina Tals úr heildsölu Vodafone til Símans.

Afstaða PFS

Mál tengd flutningi viðskiptavina Tals hafa fengið viðeigandi málsmeðferð innan PFS á réttum vettvangi slíkra deilumála. PFS er sammála Tali að staða Vodafone sé sterk, en hún er ekki það sterk, í samanburði við heildarstærð markaðarins og stærð

Skiptasamstæðunnar, að hún geti talist til umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði. Né er heldur ástæða til að ætla að Vodafone og Síminn hafi sýnt hegðun á markaði sem ætla megi fyrirtækjunum að hafa sameiginlega umtalsverðan markaðsstyrk.

5.2.1 Yferráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp

Míla nefnir vegna greinar 475 í frumdrögunum að Síminn hafi engin yferráð yfir aðstöðu Mílu sem og að sáttin við SE geri það að verkum að Síminn hafi enga sérstöðu umfram aðra á viðkomandi markaði

Afstaða PFS

Enn verður að vísa til þess að sáttin er ekki komin að fullu til framkvæmda og enn síður komin reynsla á hvernig hún reynist til úrlausna á þeim vandamálum sem sáttin á að taka á. Eins og áður hefur komið fram hefur Skiptasamstæðan ekki framkvæmt sáttina að fullu í samræmi við það sem lagt var upp með, auk þess sem Vodafone og önnur fjarskiptafyrirtæki hafa lýst vonbrigðum sínum með hana. Síminn og Míla eru enn, og verða þrátt fyrir sáttina, ein efnahagsleg eining innan Skiptasamstæðunnar í skilningi samkeppnisréttar og í greiningu á viðkomandi markaði verður að horfa til þess. Að öðru leyti er vísað til fyrri svara um áhrif sáttarinnar.

5.2.2 Óafturkræfur kostnaður

Míla er ósammála grein 480 í frumdrögunum þar sem PFS segir það þurfa umtalsverða fjárfestingu að byggja upp eigin bitastraumsþjónustu á leigðum ljósleiðaraheimtaugum og segir fjóra aðila vera að byggja þjónustu á ljósleiðurum Skeiða- og Gnúpverjahrepps.

Afstaða PFS

Samkvæmt upplýsingum frá Skeiða- og Gnúpverjahreppi eru þrír aðilar að bjóða þjónustu yfir ljósleiðaranet fjarskiptafélags hreppsins. Hvert félag hefur þurft að koma með eigin búnað inn í kerfismiðjur aðgangsnetsins, útvega stofnsamband að þeim kerfismiðjum og útvega viðskiptavinum endabúnað. PFS stendur við þá fullyrðingu að um sé að ræða umtalsverða fjárfestingu á hvern notanda þjónustunnar hvort sem um er að ræða lítið staðbundið net þar sem viðskiptavinir eru fáir bakvið hvern hnútpunkt eða landsdekkandi þjónusta þar sem stærðarhagkvæmni náist þó fram.

5.2.3 Stærðarhagkvæmni

Tal nefnir í tengslum við grein 481 í frumdrögunum að IPTV sé veigamesta hliðarþjónustan sem veitt er á bitastraumsmarkaði. Erfiðlega gangi fyrir Tal að fá heildsöluaðgang að IPTV þjónustu og ekki sé raunhæfur möguleiki fyrir nýjan aðila að byggja upp IPTV kerfi í samkeppni við Símann og Vodafone á svo litlum markaði.

Afstaða PFS

Skoðun Tals styður skoðun PFS um mikilvægi IPTV þjónustu á smásölumarkaði varðandi þjónustu sem veitt er yfir bitastrum. Vandamál það er Tal lýsir í

athugasemd sinni er til umfjöllunar í sátt Skipta og Samkeppniseftirlitsins, sbr. ákvörðun SE nr. 6/2013, þar sem ákveðin skylda er lögð á Símann til að selja IPTV þjónustu sína í heildsölu. Samkvæmt sáttinni ber Símanum þó ekki að veita aðgang að IPTV þjónustu sinni á öðrum netum en Skiptasamstæðunnar, nema félagið kjósi svo. Hins vegar hvíla engar skyldur á Vodafone að veita öðrum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að IPTV kerfi sínu. Eins og áður segir verður það vandamál ekki leyst með ákvörðunar þessari.

Míla bendir á að í grein 508 í frumdrögunum hljóti að vera átt við viðmiðunartilboð Mílu, ekki Símans.

Afstaða PFS

Þetta er rétt hjá Mílu og verður það leiðrétt í umræddri grein frumdraganna.

5.2.4 Afgreiðslukerfi

Míla kveður það ekki ljóst hvaða afgreiðslukerfi innan Skipta PFS eigi við í málsgrein 516 í frumdrögunum og bendir á að slík kerfi úreldist á 5 – 10 árum.

Afstaða PFS

Rekstur og þróun sölukerfa, reikningagerðar, línubókhalds, CRM, bilanagreiningar og annarra slíkra almennra eða sérhæfðra kerfa er síður en svo einfaldur rekstur. Ljóst er að langan tíma tekur að byggja upp reynslu og þekkingu svo nemur mörgum árum. Rekstur og geta kerfanna verður jafnvel enn sterkari innan fyrirtækis þegar kerfin þróast eða þeim er skipt út. Þekking innan fyrirtækis styrkist jafnframt við slík verkefni. PFS telur því að fjárfesting í afgreiðslukerfum geti verið aðgangshindrun fyrir ný félög, sérstaklega ef þau fá ekki beinan aðgang að grunnkerfum Mílu.

Míla telur einnig að það sé örökstutt í málsgrein 517 í frumdrögunum að staða Vodafone á þessu sviði sé ekki jafn sterk og Símans. Vodafone hafi starfað árum saman á viðkomandi markaði.

Afstaða PFS

Eins og kom fram að framan má meta langa reynslu Símans, nú Skiptasamstæðunnar, á öllum sviðum fjarskipta hér á landi sem styrk. Slíkur styrkur nær einnig til reynslunnar af rekstri afgreiðslukerfa. Löng samfelld rekstrarsaga Símans verður að meta sem styrk á viðkomandi markaði, umfram önnur minni og yngri fjarskiptafyrirtæki, þ.m.t. Vodafone.

Míla bendir til viðbótar á, vegna málsgreinar 517 í frumdrögunum, að Vodafone hafi verið endurskipulagt fjárhagslega þegar frumdrögin voru birt, en Skiptasamstæðan ekki. Vodafone hafi þar með haft meiri burði til fjárfestinga.

Afstaða PFS

Skiptasamstæðan hefur nú gengið í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu og er staða samstæðunnar mun sterkari en verið hefur undanfarin ár. Heildarstærð Skiptasamstæðunnar og geta til rekstrar upplýsingakerfa og annarra þróaðra afgreiðslukerfa gerði samstæðuna sterkari á þessu sviði að mati PFS en Vodafone þegar frumdrögin voru birt. Sú staðreynd að Skipti hafa nú gengið í gegnum umfangsmikla fjárhagslega endurskipulagningu styrkir PFS varðandi þá skoðun.

5.2.5 Lóðrétt samþætting

Míla nefnir í tengslum við greinar 519 og 523 í frumdrögunum að eftir sáttina við SE sé ekki lengur um lóðrétt samþættingu að ræða hjá Skiptasamstæðunni.

Afstaða PFS

Skiptasamstæðan sem heild hefur ekki tekið breytingum hvað varðar eignarhald, Míla og Síminn eru enn systurfyrirtæki í 100% eigu sama aðila, þ.e. Skipta hf. og samstæðan því lóðrétt samþætt hvað sem sáttinni líður. Þótt stjórnunarlegur aðskilnaður hafi aukist þá eru eignartengslin og fjárhagsleg tengsl fyrirtækja innan samstæðunnar ótvíræð. PFS lítur ennþá á samstæðuna sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar. Að öðru leyti er vísað til fyrri svara um áhrif sáttarinnar.

Míla gerir athugasemd við það 86% hlutfall breiðbandsnotenda sem PFS segir að sé með IPTV afruglara í grein 524 og telur það of hátt. Hið rétta sé að einungis um 65% tenginga séu nú með IPTV.

Síminn gerir sömu athugasemd og nefnir að sé miðað við heildarfjölda háhraðanettenginga sé hlutfall slíkra notenda með IPTV myndlykil um 67%.

Afstaða PFS

Í texta frumdraganna er miðað við þær tölur sem fjarskiptafyrirtækin láta PFS í té við reglulega söfnun tölfræðigagna um fjarskiptamarkaðinn. Hlutfall þetta er fjöldi IPTV myndlykla sem hlutfall af þeim xDSL og ljósleiðaratengingum sem greiddar eru af heimilum, þar sem IPTV þjónusta er fyrst og fremst neytendaþjónusta. Við árslok 2012 er þetta hlutfall 89% sem sýnir að IPTV þjónusta er enn í örum og stöðugum vexti. Hins vegar getur PFS samþykkt að þetta hlutfall geti að einhverju leyti verið ofmat. Sé miðað við hlutfall IPTV myndlykla af öllum xDSL og ljósleiðaratengingum á bæði fyrirtækja og heimilismarkaði er hlutfall tenginga með IPTV myndlykil nú 68%. Hlutfall IPTV notenda meðal bitastraumstenginga er hins vegar hvergi forsenda ákvörðunar eða kvaða í greiningunni, en er hins vegar dregið fram sem hluti röksemda fyrir þörf á kvöð um jafnræði þar sem aðgangur að IPTV er mikilvægur þáttur í kaupákvörðun neytenda við val á þjónustuaðila á internet- og gagnaflutningsmarkaði. Sú röksemd stendur óhöggðuð, sama hvort hlutfallið er notað. PFS mun þó umorða ofangreinda grein til samræmis við umfjöllun þessa.

Míla gerir einnig athugasemd vegna greinar 519 – 532 í frumdrögunum í heild sinni og nefnir að eftir sátt við SE muni Síminn ekki starfa á heildsölumarkaði hvað varðar aðgang að grunnkerfum, sem taka verði með í forsendur þegar fjallað er um lóðréttu samþættingu. Fullyrðingar og rök í frumdrögunum um þetta atriði séu því úrelt og staðreyndalega rangar.

Afstaða PFS

Enn er vísað til fyrri svara í tengslum við umrædda sátt. Þrátt fyrir sáttina eru Síminn og Míla enn ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnisréttar sem hluti af Skiptasamstæðunni. Skipti starfar lóðrétt á öllum sviðum fjarskiptamarkaðarins og er því lóðrétt samþættur eftir sem áður, þó að með sáttinni við SE séu enn strangari kvaðir lagðar á samsteypuna til að koma í veg fyrir að slík lóðrétt samþætting sé nýtt til að styrkja eða viðhalda umtalsverðum markaðsstyrk á kostnað samkeppnisaðila. Hvort þær kvaðir sem sáttinni fylgja duga til þess, er ekki komið í ljós.

Míla gerir athugasemd við grein 526 í frumdrögunum og segir þær vangaveltur sem þar komi fram ekki eiga heima í greiningu á M4 og M5.

Afstaða PFS

PFS er þessu ekki sammála. Sterk staða Símans á þjónustu, svo sem IPTV, sem veitt er yfir bitastraumstengingar samstæðunnar hefur áhrif á mat á lóðréttu samþættingu innan hennar. Það að framboð IPTV þjónustu Símans sé eingöngu fáanlegt yfir bitastraumstengingar innan sömu samstæðu má telja lóðréttu samþættingu, jafnvel vörufléttu (e. Bundling), bæði á heildsölu- og smásölustigi. Sama má segja um Internetþjónustu Símas sem einnig er einungis aðgengileg yfir bitastraumstengingar samstæðunnar.

5.2.6 Niðurstöður um aðgangshindranir

Míla segir grein 539 í frumdrögunum ekki eiga við eftir sátt við SE

Afstaða PFS

Enn vísar PFS til fyrri svara um lóðréttu samþættingu hér að framan.

Míla gerir þá athugasemd við grein 570 í frumdrögunum að Vodafone hafi burðarlag sem nái til allflestra þéttbýlisstaða á landinu með aðgangi að NATO þræði ljósleiðarahringsins

Afstaða PFS

Vodafone er eftir sem áður mjög háð Mílu með tengingar til allra þeirra þjónustustaða sinna, sérstaklega á landsbyggðinni, sem ekki eru á hnútpunktum ljósleiðarahringsins. Á slíkum stöðum þarf Vodafone að reiða sig á tengingar frá öðrum, langoftast Mílu. Þó Vodafone hafi styrkt stöðu sína á stofnlínumarkaði leigulína verður ekki séð að það muni hafa afgerandi áhrif á heildsölumarkað bitastraumsþjónustu á líftíma greiningarinnar. Vodafone hefur einnig leitað eftir auknum aðgangi að

bitastraumskerfi Mílu, þar sem Vodafone hyggst tengjast með aðgangsléið 1 inn í bitastraumkerfi Mílu.

6 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á M5

Tal lýsir sig sammála þeirri greiningu PFS á markaði fyrir bitastraumsaðgang að þar ríki ekki virk samkeppni, en segist hafa viljað sjá greiningu á sameiginlegum markaðsyfirlráðum því fyrirtækið telji sig sjá merki þegjandi samhæfingu Símanum og Vodafone á viðkomandi markaði. Vísbendingar um það eru m.a. mikil samþjöppun og svipuð markaðshlutdeild, efnahagsleg og formbundin tengsl fyrirtækjanna, gagnsær markaður og einsleitar vörur, stöðug eftirspurn og svipuð kostnaðaruppbygging fyrirtækjanna og aðgangshindranir.

Afstaða PFS

PFS fór í greiningunni í gegnum stöðu Vodafone og komst að þeirri niðurstöðu að ekki væru vísbendingar um sameiginleg markaðsyfirlráð Mílu og Vodafone. Hlutdeild fyrirtækjanna er ekki svipuð og á milli þeirra eru ekki efnahagsleg og formbundin tengsl. Þá hefur PFS ekki komið auga á neinskonar þegjandi samkomulag á milli fyrirtækjanna á bitastraumsmarkaði.

7 Álagning kvaða á markaði 4

7.1 Samkeppnisvandamál á markaði 4

Míla gerir athugasemd við grein 599 í frumdrögunum og segir að þar komi ekki fram af hverju önnur fjarskiptafyrirtæki en Síminn hafi ekki treyst sér til að veita þjónustu í Úlfarsárdal, þar sem eina tengingin er ljósleiðaraheimtaug Mílu. Míla kveður skýringuna felast í fámenni svæðisins og að aðrir þjónustuaðilar sjái sér ekki hag í að þjóna því.

Afstaða PFS

Fram hefur komið hjá öðrum þjónustuveitendum að tæknileg og fjárhagsleg hindrun standi í vegi fyrir því að þeir geti nýtt sér viðkomandi ljósleiðaraheimtaugar Mílu og þar með stuðlað að samkeppni í umræddum hverfum. Ætla má að þetta vandamál leysist þegar bitastraumsþjónusta hefur nú verið flutt til Mílu frá Símanum í samræmi við sátt samstæðunnar við SE.

Míla mótmælir, vegna greinar 600 í frumdrögunum, að þróun á markaði bendi ekki til þess að samkeppni sé orðin virk, m.a. í ljósi uppbyggingar GR í skjóli einkaréttar OR, uppbyggingu sveitarfélaga á netum og veitingu tíðnileyfa fyrir 4G. Míla mótmælir sérstaklega að hvati til sölu á heildsöluvörum utan kvaða sé ekki mikill.

Afstaða PFS

Markaðshlutdeild Mílu á heimtaugamarkaði, sem er enn 83%, sýnir yfirburðastöðu fyrirtækisins. GR er með sjálfstæða fjármögnun eins og áður hefur komið fram og hefur verið undir eftirliti PFS lengi. Sveitarfélög um landið eru að byggja staðbundin net sem telja verður smá miðað við stærð heimtauganets Mílu. Net sveitarfélaga nema frá örfáum tugum heimila að stærð, t.d. Örfanetið, að nærri þúsund heimilum á Sauðárkróki, nets sem Míla hefur nú gert samning um kaup á.

4G þjónusta er ekki komin af stað af fullum krafti og áhrif 4G eru ekki ljós á þessari stundu og ólíklegt að að þau verði afgerandi á líftíma þessarar greiningar. Vísað er til fyrri svara um 4G, m.a. að 4G þjónusta virðist fremur vera viðbótarþjónusta en staðgönguþjónusta þess markaðar sem hér er til umfjöllunar. Hvað varðar framboð Mílu á vörum umfram kvaðir á fullyrðing PFS við heimtaugamarkaðinn. Ekki verður séð að Míla sækir með markvissum hætti inn á nýja markaði eða þrói vörur utan þeirra sem snúa að þörfum samstæðunnar hverju sinni.

7.2 Gildandi kvaðir

7.2.1 Kvaðir sem lagðar voru á með ákvörðun PFS nr. 26/2007

Vodafone nefnir í tengslum við greinar 609 – 611 í frumdrögunum um áhrif gildandi kvaða á M4 að mikilvægt sé að viðhalda kvöðum en ekki síður að tryggt verði að farið sé eftir þeim. Vodafone nefnir að allar fyrirætlanir um breytingar eða framþróun sé vísvitandi haldið frá öðrum fjarskiptafyrirtækjum en Símanum og telur mikilvægt að unnið sé með aðilum á markaði og tryggt að uppbygging á kerfum svo sem aðgangsneti feli ekki í sér hegðun sem hafi neikvæð áhrif á sum fyrirtæki.

Afstaða PFS

Ofangreint styður þær tillögur PFS um nauðsyn kvaða á viðkomandi markaði eins og sett er fram í frumdrögunum. PFS tekur þó ekki afstöðu til fullyrðinga Vodafone um ætlaða hegðun Símans og Mílu, enda þarf ekki slíka hegðun til svo unnt sé að réttlæta álagningu umræddra kvaða. Skipulag markaðarins og staða Skiptasamstæðunnar á viðkomandi markaði nægir til þess.

Vodafone telur mikilvægt, í samhengi við greinar 612 og 613 í frumdrögunum um nauðsyn þess að viðhalda kvöðum á M4, að upplýsingaflæði sé aukið með upplýsingaskyldu Mílu til þriðju aðila svo viðkomandi fyrirtæki geti haft áhrif á fyrirætlanir Mílu og uppbyggingu.

Afstaða PFS

Ofangreint styður þær tillögur PFS um kvaðir á viðkomandi markaði sem settar eru fram í frumdrögunum.

7.2.2 Nauðsyn þess að viðhalda kvöðum

Míla mótmælir þeirri staðhæfingu PFS í grein 612 í frumdrögunum, að Míla hafi sýnt tregðu til að leigja aðstöðu. Hýsing sé mikilvægur þáttur í starfsemi Mílu og settar hafa verið eðlilegar kröfur um umgengni og fleira. Einnig telur Míla ekki rétt að blanda deilumáli Símans og Vodafone vegna framkvæmdar á aðgangssleið 1 í greiningu á heimtaugamarkaði.

Afstaða PFS

Markaðir 4 og 5 eru nátengdir og því greindir saman. Hegðun Skiptasamstæðunnar á einum hluta hans hefur áhrif á stöðu annarra hluta hennar á tengdum mörkuðum. Samstæðan er lóðrétt samþætt í gegnum þessa markaði.

PFS telur meira lýsandi fyrir efni umræddrar greinar að breyta orðalagi hennar þannig að talað sé um aðgang í stað aðstöðu, svo ekki fari á milli mála að átt er við heimtaugaleigu og tengda aðstöðu, en ekki hýsingu í fasteignum. Tregðu Mílu til að leigja aðgang á heimtaugamarkaði má lesa úr þeirri staðreynd að hlutdeild samkeppnisaðila samstæðunnar í leigðum heimtaugum hefur ekki farið vaxandi þrátt fyrir kvaðir sem lagðar voru á í síðustu greiningu. Helsti samkeppnisaðilinn hefur á síðustu misserum í auknum mæli leitað til samkeppnisaðila Mílu á meðan staða Símans er óbreytt á neti Mílu.

7.3 Álagning kvaða á markaði 4

7.3.1 Aðgangur að einstökum hluta neta eða aðstöðu, þ.m.t. aðgreindan aðgang að heimtaugum

Míla nefnir að fjárfestingar í „næstu kynslóðar aðgangsnetum“ séu miklar og áhættusamar og hvetur PFS til að gæta að því að álagning kvaða sé með þeim hætti að ekki dragi úr hvata til fjárfestinga.

Míla telur PFS ganga of langt í álagningu kvaða og nefnir sem dæmi kvöð um bæði aðgang að röllum (hjávirkur aðgangur, passive remedies) og aðgang að sýndarheimtaug, VULA (virkur aðgangur, active remedies). Míla telur útfærslu VULA kvaðarinnar valda óvissu sem dragi úr fjárfestingarhvata, tímafrestir til útfærslu tæknilegra lausna séu of skammir en tímafrestir til nýjunga í þjónustuframboði og útbreiðslu neta of langir.

Afstaða PFS

PFS leitast við að haga kvöðum sínum á markaði 4 með þeim hætti að þær efli virka samkeppni á sama tíma og þær stuðli að fjárfestingum í næstu kynslóðar aðgangsnetum. Viðleitni PFS til að stuðla að slíkum fjárfestingum má m.a. finna í því að ekki er lögð verðkvöð á ljósleiðara.

Kvöð um aðgang að aðstöðu til að byggja upp fjarskiptavirki er almenn og algild. Kvöðin um VULA er tímabundin meðan ekki eru tæknilegar forsendur fyrir fleiri en einum netrekanda með VDSL á sama götuskáp. Kvöð um VULA mun því víkja þegar

og ef slíkt verður mögulegt. Kvöðin um aðgang að rörum og aðstöðu er mjög mikilvæg ekki hvað síst í umhverfi næstu kynslóðar neta. Kvöðin um VULA þjónar einnig hagsmunum Mílu um einsleitt tæknilegt umhverfi m.t.t. truflana, milliheyrslna og þess háttar vandamála, sérstaklega vegna möguleikans til að beita vigrun (e. vectoring) við þróun eða uppfærslu VDSL kerfisins.

PFS tók tillit til athugasemda Mílu varðandi tímafresti og hafði sérstakt aukasamráð um þá breytingu frá frumdrögunum sem birt var þann 20. desember 2013 og stóð til 24. janúar 2014. Þar lagði PFS til að frestir til tilkynningar á nýjungum yrði stytur úr 12 mánuðum í 6 mánuði og frestur til gerðar gæðaviðmiðunar- og gæðatryggingarsamninga lengdur úr 3 mánuðum í 6 mánuði. Vísað er til skjals um aukasamráð og viðauka B2 þar sem farið er yfir athugasemdir um aukasamráðið.

Vodafone telur, varðandi umfjöllun um málsgreinar 617-619 í frumdrögunum, mjög mikilvægt að farið sé yfir kostnað sem fellur til hjá Vodafone vegna þjónustu Mílu við að veita aðgang að heimaugum og það skoðað sérstaklega hvort hægt sé að finna fyrirkomulag sem getur sparað tilkostnað.

Afstaða PFS

Gera má ráð fyrir því að Míla leiti hagkvæmustu lausna hverju sinni í rekstri sínum og með aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Inputs - EoI), er öllum kaupendum þjónustu Mílu gert jafn hátt undir höfði með aðgengi að afgreiðslukerfum og ferlum Mílu. Yfirferð PFS á kostnaðargreiningum Mílu vegna einstakrar þjónustu er fyrst og fremst ætlað að staðfesta að kostnaður sé staðfærður með viðurkenndri aðferðafræði, þar sem jafnframt er gerður samanburður við hagkvæmt rekið fjarskiptanet.

Míla fagnar því sem fram kemur í grein 632 í frumdrögunum varðandi undanþágu frá kvöð um aðgang að hluta heimaugar, að þá sé opinn sýndaraðgangur (VULA) í boði, en bendir á að þessi undanþága hljóti einnig að gilda jafnt um símsstöðvar og götuskápa þar sem VDSL búnaður getur verið staðsettur í símsstöð. Þá þarf þessi undanþága að gilda frá símsstöð svo hún komi að notum og unnt sé að beita vigrunartækni á allar heimaugar sem bera VDSL.

Afstaða PFS

PFS vill taka fram að þessi undanþága gildir um aðstöðu sem jafngildir aðstöðu í götuskápum, sem staðsett getur verið í símsstöðvum eða tækjarýmum þaðan sem VDSL þjónustan er veitt inn á heimaug eftir því sem talið er hagkvæmast hverju sinni.

Míla gerir athugasemd við grein 633 í frumdrögunum og merkir þær liðum greinarinnar.

Vegna liðar 2 er gerð sú athugasemd að hún sé mjög óljós og smásalar vilji aðlaga stillingar og gæðaskilgreiningar eftir tegund þjónustu.

Vegna liðar 3 telur Míla að PFS þurfi að útskýra betur hvað við er átt. Ógerningur sé að ábyrgjast línuhraða hjá viðskiptavini sem og gæði endabúnaðar. Slík krafa gæti

orðið til þess að Míla verði að setja eigin endabúnað hjá öllum viðskiptavinum sem tengipunkt smásala.

Vegna liðar 4 segir Míla það tæknilega ómögulegt að hver þjónustuveitandi eigi að geta breytt hvaða stillingum sem er á xDSL línu, slíkt geti valdið truflunum á línunum í kring og Míla geti ekki sætt sig við að aðrir en sérfræðingar Mílu hafi aðgang að stjórnerfnum. Aðgangsstýringar stjórnerfanna bjóði ekki upp á slíkt. Lagt er til að viðskiptavinir gæti ákveðið hve miklum hluta afkastagetu sé veitt í ýmsa þjónustu.

Vegna liðar 5 verði að skoða þá kvöð sérstaklega í ljósi sáttar og breyttrar verkaskiptingar Símanum og Mílu.

Afstaða PFS

Varðandi opinn sýndargang, VULA, telur PFS eðlilegt að gera strangar kröfur sem Míla þurfi að uppfylla enda er á móti gerð mikilvæg undanþága til handa Mílu frá kröfum um aðgang samkeppnisaðila félagsins að hluta heimtaugar.

Tilgangur kvaðarinnar um opinn sýndaraðgang (VULA) er að í stað þess að byggja eigið VDSL kerfi fái fjarskiptafyrirtæki aðgang að kerfi SMP aðilans á þann hátt að sem mest líkist því að hann hafi yfir að ráða eigin VDSL búnaði. Á móti er PFS tilbúið að veita þessa undanþágu frá kvöð um veitingu opins aðgangs að hluta heimtaugar (e. sub-loop unbundling).

Þessi kvöð gerir þær kröfur til Mílu sem rekstraraðila xDSL heildsöluþjónustunnar að afhenda kaupendum hennar skilflöt þjónustu sem gerir slíkt kleift.

Viðurkennt er að hér er verið að leysa vandamál á markaði fyrir heimtaugar með þjónustu sem veitt er á markaði bitastraums í heildsölu, en opinn sýndaraðgangur (VULA) er hugsuð sem tímabundin lausn þar til tæknin hefur þróast svo að mörg VDSL eða önnur slík NGN/NGA kerfi geti starfað samhliða á koparheimtaugum.

Vegna liðar 2, er átt við að bitastraumur sem veittur er einum aðila til flutnings ákveðinnar gerðar þjónustu, t.d. IPTV, sé samskonar og veittur er til þeirrar IPTV þjónustu sem er í eigu samstæðunnar, þannig að ekki sé gert upp á milli þjónustuaðila eftir því hvers kyns þjónustu þeir bjóða. Orðalag liðarins er á þá lund.

Vegna liðar 3, þá eru vaxandi kröfur um neytendavernd á bitastraumsmarkaði sem lagðar verða á smásala þjónustunnar. Þær kröfur snúa m.a. að loforði um afköst í stað „allt að“ viðmiða í skilgreiningum áskriftarleiða. Heildsala bitastraums verður að standa undir þeim kröfum svo smásalinn geti það. Þegar þær kröfur verða komnar á verða bæði heildsala og smásalar að aðgreina tengingar eftir þeim bitahraða sem tengingin getur flutt og gera samninga um trygga veitingu slíkra lágmarksafkasta. Samkeppnisaðilar samstæðunnar skulu fá sömu samninga og Míla býður Símanum.

Vegna liðar 4, þá er aðgangur leigjenda bitastraumsaðgangs að stjórnerfnum tenginga þeim nauðsynlegur svo að leigjandi geti sjálfur veitt eigin viðskiptavinum þjónustu, svo krafan um aðgang sem líkist sem mest rekstri eigin kerfa sé uppfyllt. PFS gerir sér grein fyrir tæknilegum úrlausnarefnum vegna slíks aðgangs smásala að stjórnhluta xDSL kerfa Mílu. Orðalag liðarins er viljandi haft opið fyrir nánari útfærslu þar sem meginatriðið er jafnræði allra aðila.

Vegna liðar 5, þá skilur hann þann möguleika eftir opinn að Míla, sem rekstraraðili og heildsali xDSL kerfisins, þurfi mögulega að skilyrða veitingu þjónustu við ákveðinn endabúnað, sem Míla ákveði hver er. Sama gildir þá og um lið 4, að leigjandi hafi aðgang sem líkist sem mest því að hann reki eigið kerfi, þar með talin ákveðin stjórn yfir endabúnaði svo hann geti sjálfur veitt eigin viðskiptavinum þjónustu sína. Aftur gerir PFS sér grein fyrir tæknilegum úrlausnarefnum og minnir á að lykilatriði hér er jafnræði milli aðgangs þjónustuaðila Skiptasamstæðunnar og ytri aðila að slíkum endabúnaði. Ef endabúnaður viðkomandi smásala uppfyllir tæknileg skilyrði sem VULA lausnin gerir kröfu um þá er ekkert því til fyrirstöðu að hann noti sinn búnað.

Vodafone gerir athugasemd við málsgrein 639 í frumdrögunum og telur nauðsynlegt að setja á kvaðir um skiptan aðgang að ljósleiðaraheimtaug. Það væri afturför miðað við koparheimtaugar að greiða þyrfti fyrir aðgang að tveimur ljósheimtaugum kjósi viðskiptavinur að kaupa fjarskiptaþjónustu frá tveimur fjarskiptafélögum

Afstaða PFS

Eins og áður hefur fram komið getur orðalag um ljósheimtaugar talist óljóst í sumum málsgreinum frumdraganna, t.d. málsgrein 642. PFS mun skýra það. Hins vegar er enn sem komið er tæknilega ill- eða óframkvæmanlegt að skipta aðgangi að einum ljósleiðaraþræði og stendur það orðalag málsgreinarinnar. Skiptur aðgangur að ljósleiðaraheimtaug verður því að vera veittur með n.k. VULA hætti, gegnum bitastraumþjónustu með mismunandi sýndarnetum fyrir hvern þjónustuaðila.

Míla mótmælir alfarið ákvæði um samnýtta ljósleiðaraheimtaug sem sett er fram í málsgrein 642 í frumdrögunum, sem samræmist ekki uppbyggingu aðgangs að koparheimtaugum.

Afstaða PFS

Eins og fram hefur komið hér að framan í athugasemd við málsgrein 34 var orðalag frumdraganna ekki að öllu leyti nægilega skýrt og verður bætt úr því í endanlegri útgáfu greiningarinnar.

7.3.1.1 Samhýsing eða samnýting

Míla mótmælir því í grein 650 í frumdrögunum að í kvöð um hýsingu og samnýtingu sé tiltekið að sanngjörn beiðni geti haft í för með sér stækkun eða nýbyggingu húsnæðis og vísar í því samhengi í grundvallareglu stjórnsýsluréttar í 12. gr. laga nr. 37/1993.

Afstaða PFS

Beiðni um hýsingu í húsnæði sem er fullnýtt getur falið í sér eðlilega og sanngjarna beiðni, enda sé leitast við að aðstaða sé í samræmi við heildarþarfir hverju sinni, auk þess sem ljóst er að leigutakar taka þátt í kostnaði við slíka uppbyggingu viðbótaraðstöðu gegnum leiguverð eða kostnaðarþátttöku. Ljóst er að lítið jafnræði

felst í því gagnvart ytri aðilum að Míla geti vísað til þess að ekkert pláss sé fyrir hendi, þegar Síminn fullnýtir pláss í tilteknum símstöðum. Getur þá verið eðlilegt að Míla ráðist í stækkun eða breytingar ef ljóst er að sú fjárfesting fáiist endurgreidd í formi hýsingargjalda yfir hæfilegt tímabil.

Míla gerir athugasemd við grein 651 í frumdrögunum varðandi það að Míla skuli birta fyrirfram lista yfir fyrirhugaðar jarðvegsframkvæmdir með 1 árs fyrirvara. Míla gerir áætlanir næsta árs að hausti sem samþykktar eru í desember, með framkvæmdatímabili sem hefst strax í desember. Míla þarf einnig að taka tillit til áætlana sveitarfélaga og þar er í raun tekin ákvörðunin um nýbyggingarhverfi. Ýmis önnur tilvik eru ekki ljós með árs fyrirvara, svo sem endurnýjun í kjölfar jarðskjálfta eða ákvörðun sveitarfélaga um endurnýjun lagna á vegum sveitarfélagsins. Telur Míla nægja að setja kvöð um jafnræði að upplýsingum.

Afstaða PFS

PFS telur árs fyrirvara að öllu jöfnu eðlilegan undirbúningstíma fyrir framkvæmdir af því stigi sem jarðvegsframkvæmdir og lagnavinna er. Það hvernig Míla hefur til þessa hagað áætlanagerð sinni eru ekki rök fyrir því að halda sama fyrirkomulagi, enda eru kvaðir á aðila með umtalsverðan markaðsstyrk almennt ekki miðaðar við slíkt og verður Míla því að haga áætlanagerð sinni þannig að samræmist sanngjörnum og eðlilegum kvöðum.

Hins vegar gerir PFS sér grein fyrir því að Míla ræður ekki öllum þáttum sem áhrif hafa á tímasetningu framkvæmda. Til að koma að nokkru leyti til móts við ofangreinda kröfu Mílu mun PFS breyta umræddri grein þannig að Míla skuli birta lista um fyrirhugaðar framkvæmdir með 6 mánaða fyrirvara. Líta verður á jarðvegsframkvæmd eða lagnavinnu sem ákveðin er og skipulögð með minni fyrirvara sem undantekningu. Komi til slíkrar undantekningar er gildir að sjálfsögðu sama jafnræði og alltaf gildir um upplýsingagjöf heildsölu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk.

7.3.1.2 Tæknileg yfirlýsing

Míla gerir þá athugasemd við grein 659 í frumdrögunum að þar ætti að tala um viðmiðunartilboð en ekki þjónustusamning

Afstaða PFS

Orðalag hefur verið lagfært í samræmi við framangreinda ábendingu.

7.3.1.3 Samantekt

Míla bendir á að í grein 660 í frumdrögunum sé lögð á kvöð um sýndaraðgang (VULA) sem tilheyrir í raun markaði 5.

Afstaða PFS

Skilningur Mílu er réttur. Vandamál á markaði 4 er leyst til bráðabirgða með heildsölubjónustu sem veitt er á markaði 5. Opinn sýndaraðgangur (VULA) og rétt virkni þess aðgangs er skilyrði þess að PFS telur sig geta veitt undanþágu frá kvöð um aðgang að hluta heimtaugar (e. sub-loop unbundling). Þessi kvöð á M5 er einfaldari til úrlausnar fyrir Mílu, nú eftir að bitastraumsþjónusta er einnig innan félagsins í kjölfar sáttar samstæðunnar við SE.

Vodafone gerir athugasemd við kafla 8.4.2., m.a. málsgrein 660 í frumdrögum um VULA. Skilyrðið verði að ganga jafnt yfir alla aðila, þ.m.t. Símann, m.a. varðandi kostnað við heildsöluskipta sé þeirra þörf. Kostnaður sem slíku fylgir verði að vera á hendi Mílu og dreifast jafnt á alla aðila. Vodafone veltir því upp hvort ekki sé þörf á að PFS stöðvi frekari aðgerðir Símans og Mílu til uppbyggingar þar sem aðgerðir síðan í janúar 2013 virðast hafa verið ætlaðar til að ná ákveðnu forskoti á markaðnum.

Afstaða PFS

Varðandi athugasemdir Vodafone vísar PFS til ákvörðunar stofnunarinnar nr. 38/2012 um Aðgangsleið 1 þar sem m.a. er kveðið á um kostnaðargreiningu vegna aðgangs og þar með talið heildsöluskipta. Þar var það niðurstaða PFS að Síminn (nú Míla) gæti sett upp svokallaðan heildsöluskipti í þeim símsstöðvum sem Vodafone (eða önnur ytri fjarskiptafyrirtæki) óskuðu eftir umræddri aðgangsleið. Stofnkostnaðurinn vegna þeirra skiptist þá á milli samstæðunnar og ytri aðgangsbeiðanda, auk þess sem greiða þyrfti tiltekin mánaðargjöld. Ákveðið var bráðabirgðagjald fyrir umrædda heildsöluskipta, en uppgjör myndi fara fram þegar PFS hefði samþykkt endanleg verð fyrir þá. PFS er nú langt komið með kostnaðargreiningu á umræddum heildsöluskiptum og má reikna með að endanleg ákvörðun um verð fyrir þá líti dagsins ljós samhliða endanlegri ákvörðun á mörkuðum 4 og 5.

Í upphafi árs 2014 kom í ljós að Síminn hafði notað umrædda heildsöluskipta til annarra nota en ráð var fyrir gert í ofangreindri ákvörðun PFS, m.a. eftir 8. september 2013 þegar yfirlát yfir xDSL kerfinu átti að hafa fæst frá Símanum til Mílu. PFS mun skoða þetta meinta brot samstæðunnar í sérstöku máli. Þessar ráðstafanir Símans hafa gerðu það að verkum að PFS þurfti að endurskoða frumdrög sín varðandi framangreinda kostnaðargreiningu og leiddu þær til verulegrar lækkunar á verðum fyrir umrædda heildsöluskipta.

Jafnræði í verðlagningu er hluti þeirra kvaða sem PFS gerir tillögu um í frumdrögum. Varðandi athugasemd Vodafone um stöðvun aðgerða Símans og Mílu við uppbyggingu VDSL kerfisins á árinu 2013 virðist það mál hafa leyst þegar leið á árið 2013, m.a. þar sem PFS mælti svo fyrir að samstæðan skyldi fresta uppbyggingu í nokkra mánuði í upphafi árs 2013 þannig að Vodafone gæti verið undirbúið undir að taka þátt í henni.

PFS tekur fram að ofangreind ákvörðun PFS nr. 38/2012 var skýr um það að Síminn tæki þátt í kostnaði við heildsöluskiptana. Það breyttist ekki eftir að Míla tók við rekstri xDSL kerfis samstæðunnar af Símanum í september 2013 í samræmi við sátt Skipta og SE.

7.3.2 Kvöð um jafnræði

Míla andmælir, vegna málsgreinar 670 í frumdrögunum, að lögð sé á fyrirtækið skylda til að upplýsa um lengd heimtauga í hverju tilviki. Lengd heimtauga sé ekki skráð fyrir allar heimtaugar þó hægt sé að mæla einstakar heimtaugar eftir því sem um er beðið.

Afstaða PFS

PFS mun breyta skyldunni á þann veg að Míla skuli birta lengd heimtauga sé hún þekkt. Sé heimtaug mæld af einhverjum sökum verði upplýsingum um hana bætt í skrána.

Inter gerir þá athugasemd vegna greinar 670 og 833 í frumdrögunum, þar sem fram kemur að Míla skuli upplýsa um lengd heimtauga í sérhverju tilviki, að ekki komi fram við hvaða punkt (e. demarcation point) sé miðað og leggur til að texta málsgreinanna sé breytt á þann veg að fram komi að ætíð sé miðað við tengigrind að húskassa. Sé annar punktur notaður skuli það tiltekið sérstaklega.

Afstaða PFS

PFS vísar til svara við athugasemd Mílu um sömu atriði hér næst að ofan, þar sem fram kemur að línulengd sé ekki þekkt í öllum tilvikum og annmörkum háð að verða við þessari skráningu.

Inter gerir þá athugasemd við málsgrein 670 í frumdrögunum að á virðist skorta að upplýsingaflæði til viðskiptavina Mílu sé nægjanlegt eða á jafnræðisgrundvelli við núverandi aðstæður. Þannig virðist pöntun ekki gefin númer fyrir en eftir að línun er skráð í línubókhald, eða upplýsingar liggi fyrir fyrir en eftir að tenging er komin á, nema endanotandi sé jafnframt með heimasímanúmer hjá Símanum. Inter leggur til að við málsgrein 670 bætist eftirfarandi texti:

„Þegar gerð er pöntun um heimtaug, skal í sjálfvirku svari koma fram tilvísunarnúmer fyrir pöntunina sem hægt er að nota við frekari fyrirspurnir vegna hennar. Þá skal svo fljótt sem auðið er gefa út línunúmer fyrir viðkomandi heimtaug og gefnir upp ætlaðir tengipunktar í húskassa. Komi síðar í ljós að nota þurfi aðra tengipunkta skal gerð grein fyrir því eins fljótt og auðið er. Einnig skal í þeim tilfellum tryggja að innanhúslögn tilgreinds viðskiptavinar, sé hún fyrir hendi, sé kúpluð við línuna í húskassa. Fjarskiptafyrirtæki skal gefinn kostur á því að innanhúslögn sé prófuð og lagfærð ef þörf krefur um leið og línun er tengd upp, en fyrir það sé heimilt að taka gjald samkvæmt texta samkvæmt Aðfangajafnræðiskvöð (EoI), t.d. 1000 kr.“

Afstaða PFS

PFS telur tillögu Inter vera of ítarlega og jafnræðiskvöðina eins og hún er orðuð í frumdrögunum duga. Þar er kveðið á um að öll fyrirtæki skuli hljóta sömu afgreiðslu í samræmi við aðfangajafnræðiskvöð (EoI).

Míla mótmælir því sem fram kemur í grein 671 í frumdrögunum, að tilkynna þurfi um útbreiðslu, uppbyggingu og aðra þróun heimtauganeta félagsins með eins árs fyrirvara. Markaðurinn kalli á skemmri fresti og ekki sé unnt að fallast á lengri frest til 3–4 mánuði.

Afstaða PFS

Hér getur PFS samþykkt að það sama gildi og vegna greinar 651 í frumdrögunum og almennur frestur verði 6 mánuðir. Uppbygging og þróun heimtauganeta er mikilvægur hluti fjarskiptakerfisins og jafn aðgangur allra aðila mikilvægur og í því samhengi að kaupendur heimtaugaleigu hafi fyrirvara til að undirbúa sig fyrir breytingar viðkomandi markaði. Styttri fyrirvari en 6 mánuðir verði undantekning en jafnræðis þarf að sjálfsögðu að vera gætt gagnvart innri og ytri aðilum í slíkum tilvikum eins og endranær.

Míla mótmæli því ákvæði sem sett er fram í grein 672 í frumdrögunum og telur það óljóst og erfitt í framkvæmd og óþarfi í ljósi sáttarinnar við SE.

Afstaða PFS

PFS hefur rétt skv. lögum til að gera hverja þá rannsókn sem stofnunin telur þörf á. Á það einnig við um tæknilega og efnahagslega athugun á því hvort ótengdir aðilar geti líkt eftir vöruframboði tengdra aðila með sjálfbærum hætti. (e. Technical and economic replicability test).

Míla telur vegna opinberrar birtingar lykilframmistöðupátta, sem kveðið er á um í grein 677 í frumdrögunum, að vega þurfi og meta hvaða upplýsingar megi birta opinberlega í ljósi ákvæða um trúnaðarupplýsingar og sem óheimilt sé að birta með slíkum hætti.

Afstaða PFS

Hér er kveðið á um birtingu heildartalna, meðaltalna og samtalna sem ekki er skipt niður á einstaka viðskiptavinum Mílu. Ákvæði um trúnaðarupplýsingar á ekki við af þeim sökum. Birting slíkra upplýsinga um lykilframmistöðu er mikilvægur þáttur í að hver viðskiptavinur Mílu á viðkomandi markaði geti borið slíkar tölur um afgreiðslu þá er hann fær hjá Mílu saman við heildartölur á viðkomandi markaði. Þannig geta ytri aðilar fylgst með því að jafnræðiskvöðin sé virt af hálfu Mílu.

Vodafone telur vegna greinar 677 í frumdrögunum að lykilframmistöðupætti skuli sundurgreina eftir dreifbýli, þéttari byggð og höfuðborgarsvæði.

Afstaða PFS

Hvort slík sundurliðun teljist nauðsynleg og málefnaleg má leysa í samráði um viðmiðunartilboð. PFS mun því skoða þetta atriði nánar við yfirferð á uppfærðu viðmiðunartilboði Mílu um heimtaugaleigu í kjölfar þeirrar ákvörðunar sem hér verður tekin.

7.3.3 Kvöð um gagnsæi

Míla andmælir fresti þeim, í grein 694 í frumdrögunum, sem Míla hefur til að koma fram með nýtt viðmiðunartilboð á viðkomandi markaði. Þriggja mánaða frestur sé of stuttur og PFS hafi til þessa gefið 6 mánuði frá birtingu ákvörðunar í kjölfar markaðsgreiningar til að gefa út nýtt viðmiðunartilboð á viðkomandi markaði.

Afstaða PFS

Taka má undir að 3 mánuðir sé knappur frestur. Viðkomandi málsgrein verður breytt þannig að um 6 mánaða frest verði að ræða í þessu sambandi.

7.3.4 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

Míla tekur undir með PFS, í tengslum viðgrein 726 í frumdrögunum, að bókhald Mílu sé með þeim hætti að rekstrarkostnaði heimtauga sé ekki skipt upp eftir því hvort um rekstur á efra tíðnisviði eða neðra tíðnisviði sé að ræða. Þar sem um sé að ræða sömu línuna fáist vart séð að möguleiki sé á að skipta þessum kostnaði upp með skynsamlegum hætti. Það sé samt sem áður staðreynd að notkun á efra tíðnisviði geri meiri kröfur til línunnar en ef eingöngu neðra tíðnisvið sé notað. Ekki sé unnt að veita þjónustu á efra tíðnisviði ef línan sé yfir ákveðinni vegalengd og enn fremur sé það staðreynd að gæði lína séu mismunandi og hafi það veruleg áhrif á það hvort unnt sé að nýta hana fyrir xDSL þjónustu eða ekki. Þá sé það einnig ljóst að kvartanir yfir línunum eru mun fleiri ef um er að ræða línur þar sem efra tíðnisvið er í notkun. Að mati Mílu sé það því augljóst að kostnaður við rekstur lína þar sem efra tíðnisviðið er notað sé meiri en ef línan er eingöngu nýtt undir neðra tíðnisvið. Ekki sé hins vegar ljóst hversu mikið hærri sá rekstrarkostnaður sé.

Afstaða PFS

Með breyttu fyrirkomulagi við útreikninga á aðgangi að koparheimtaug sem lagt er til í drögunum er heildsölugjaldið sem greitt er til Mílu fyrir aðgang að heimtaug óháð því hvernig heimtaugin er nýtt. Heildargjaldið sem greiðist til Mílu mun því alltaf svara til gjalds fyrir fullan aðgang. Af því leiðir að kostnaður sem af því hlýst að nýta heimtaugina hvort sem efra eða neðra tíðnisviðið er nýtt (eða bæði) mun deilast jafnt á heildarfjölda leigðra aðganga.

Í langflestum ríkjum innan EES er nú ekki gerður greinarmunur á því hvort notandi nýtir neðra tíðnisviðið eingöngu eða efra og neðra tíðnisviðið, þegar mánaðargjöld fyrir óskiptan aðgang eru ákvörðuð. Með því er þeim kostnaði við rekstur lína sem fellur til vegna notkunar á efri tíðnisviðinu deilt niður á alla notendur óháð því hvernig línan er nýtt hjá viðkomandi notanda. Í núverandi fyrirkomulagi er kostnaði vegna neðra tíðnisviðsins deilt niður á alla notendur hvort sem það er í notkun eða ekki en með þeim breytingum sem PFS leggur til mun þetta einnig eiga við um efra tíðnisviðið.

Míla segir, með tilvísun í grein 727 í frumdrögunum, að í Evrópu sé verð fyrir skiptan aðgang að heimtaugum yfirleitt um 20% af verði fyrir koparheimtaug og vísar í því

sambandi á skýrslu frá Cullen International (Table 8, Local loop unbundling – Prices; February 2012). Þetta gjald sé viðbótargjald fyrir heimtaugina, þ.e. greitt er fyrir heimtaug en ef annar aðili nýtir sömu heimtaug undir gagnaflutning greiðir hann 20% viðbótargjald fyrir það. Í núverandi verðskrá Mílu sé greitt grunnjald fyrir neðra tíðnisviðið.

Hjá Mílu sé verð fyrir efra tíðnisvið nú 33% af verði fyrir neðra tíðnisvið og ef um fullan aðgang sé að ræða sé greitt gjald sem sé 33% hærra en fyrir neðra tíðnisvið. Míla telur því að innheimta fyrir heimtaug hafi verið í samræmi við það sem gerist í Evrópu. Að mati Mílu sé fyrirhuguð breyting PFS á skjön við það sem gerist í Evrópu. Þessi breyting hefur enn fremur þau áhrif að verð fyrir heimtaug sem nýtt er fyrir neðra tíðnisviðið eingöngu hækki um [...] ² miðað við núverandi kostnaðargrunn. Þetta hafi því mjög neikvæð áhrif á þá sem eingöngu nota neðra tíðnisviðið. Á móti lækki verð fyrir neðra tíðnisviðið ef efra tíðnisviðið er einnig í notkun. Verð fyrir efra tíðnisviðið, þegar það sé nýtt samhliða notkun á neðra tíðnisviði, hækkar um [...] ³ sem er að mati Mílu allt of mikil breyting fyrir vöruna og ófyrirséð hvaða áhrif það geti haft á samkeppnishæfni Mílu á höfuðborgarsvæðinu þar sem samkeppni ríkir. Afleiðingin gæti orðið sú að tekjur á höfuðborgarsvæðinu lækki verulega, sem kallar á hækknarþörf sem myndi koma sérstaklega illa niður á landsbyggðinni þar sem lítil sem engin samkeppni ríkir.

Míla telur mikilvægt að PFS skoði vel uppbyggingu verðskráa í Evrópu og taki mið af þeim við ákvörðun um breytingu á uppbyggingu verðskrár nú. Míla telur tvo kosti mögulega: Breyta hlutfallinu milli skipts aðgangs og neðra tíðnisviðs líkt og PFS leggi til. Míla leggur til að hlutfallið verði 0,3/0,7 í stað 0,4/0,6 eða hafa áfram sömu uppbyggingu verðskrá, en breyta hlutfallinu á milli skipts aðgangs og neðra tíðnisviðs úr 0,33 í t.d. 0,2 og hafa verð fyrir fullan aðgang 1,2* heimtaugaverð (verð fyrir neðra tíðnisvið). Að mati Mílu sé þessi aðferð meira í samræmi við raunkostnað Mílu við rekstur heimtauga eftir því hvort neðra tíðnisviðið sé eingöngu í notkun eða hvort efra tíðnisviðið sé einnig í notkun.

Afstaða PFS

Framkvæmdin á því hvernig kostnaði er skipt milli mismunandi aðgangna að koparheimtaugum í skiptum aðgangi er ekki einsleit í löndum á EES svæðinu.

Í sumum tilfellum er reiknaður sérstaklega sá kostnaður sem bætist við ef aðgangi er skipt milli fjarskiptafyrirtækja. Þegar um slíkt er að ræða fellur sá kostnaður yfirleitt á þann aðila sem leigir aðgang að efra tíðnisviðinu. Síðan er það mismunandi hvort sá aðili sem leigir aðgang að efra tíðnisviðinu greiði eingöngu þennan viðbótarkostnað eða hvort hann greiði einnig hlutdeild í aðgangi að heimtauginni líka.

- Hjá Írum ber sá sem leigir neðra tíðnisviðið kostnað af fullum aðgangi að heimtauginni (efra og neðra tíðnisvið) þegar um skiptan aðgang er að ræða. Sá sem leigir efra tíðnisviðið greiðir þá eingöngu fyrir viðbótarkostnað sem hlýst af því að skipta aðganginum og er sá kostnaður um 7,8% af gjaldinu fyrir fullan aðgang.⁴

² Fellt brott vegna trúnaðar.

³ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁴ Cullen International, May 2013; Table 8 – Local loop unbundling – Prices.

- Í Noregi er þessu þannig háttað að þegar um skiptan aðgang er að ræða þá skipta þeir aðilar sem leigja aðgang að heimtauginni með sér kostnaðinum af fullum aðgangi. Sá sem leigir efra tíðnisviðið ber til viðbótar sérstakan kostnað við það að stofna og reka skiptan aðgang að frádregnum sérstökum kostnaði við það að stofna og reka fullan aðgang. Mánaðargjaldið fyrir efra tíðnisviðið er í þessu tilviki 56,8% af gjaldi fyrir fullan aðgang, þar af er viðbótarkostnaðurinn vegna skipts aðgangs 6,8%.⁵

Í öðrum tilfellum er ekki reiknað sérstakt viðbótargjald þegar um skiptan aðgang er að ræða. Dæmi um það er Danmörk en þar skipta þeir aðilar sem leigja aðgang að heimtauginni með sér kostnaðinum af fullum aðgangi. Mánaðargjald fyrir efra tíðnisviðið er í þessu tilviki 50% af gjaldi fyrir fullan aðgang og mánaðargjaldið fyrir neðra er því einnig 50% af gjaldi fyrir fullan aðgang.

Eins og sést af þeim dæmum sem nefnd eru hér að framan þá er langur vegur frá því að hægt sé að fullyrða að almennt sé lagt 20% gjald fyrir skiptan aðgang ofan á gjaldið fyrir fullan aðgang. Gjaldið fyrir skiptan aðgang á EES svæðinu er frá 2% til 71% af gjaldi fyrir fullan aðgang og, eins og nefnt er hér að framan, þá er mjög misjafn hvernig það er uppbyggt og hvort að gjald fyrir aðgang að neðra tíðnisviðinu lækki á móti.

PFS leggur til í drögunum að ekki sé gerður greinarmunur á því hvort notandi nýtir neðra tíðnisviðið eingöngu eða efra og neðra tíðnisviðið, þegar mánaðargjöld fyrir óskiptan aðgang eru ákvörðuð. PFS telur að slík framkvæmd geri gjaldskrá fyrir heimtaugaleigu einfaldari og gagnsærri.

Með þeim breytingum sem PFS leggur til þá mun heildsölugjald á hvern notanda vera það sama óháð því hvernig nýting heimtaugarinnar er og hvort um skiptan aðgang sé að ræða eða ekki.

Út frá sjónarhóli notandans á það ekki að skipta máli hvernig skiptingin er milli efra og neðra tíðnisviðs í skiptum aðgangi. Heildsöluverð fyrir efra og neðra tíðnisviðið í heild sem skilar sér til notandans er það sama, þ.e. verð fyrir fullan aðgang, hvort sem DSL hlutinn er 33%, 40% eða 50%.

Míla heldur því fram að verð fyrir efra tíðnisviðið þegar það sé nýtt samhliða notkun á neðra tíðnisviði, hækki um [...] ⁶ og telur að það muni hafa neikvæð áhrif á samkeppnishæfni Mílu á höfuðborgarsvæðinu. Þvert á móti telur PFS að reikna megi með því að ef efra og neðra tíðnisviðið eru bæði í notkun þá lækki verð til notandans (ef lækkunin í heildsölu skilar sér til notandans). Það skiptir notandann ekki máli hvernig skiptingin er milli þeirra smásöluaðila sem hann verslar við ef að heildsöluverðið skilar sér beint til hans. Með breytingunni mun verð fyrir efra tíðnisviðið hækka en verð fyrir neðra tíðnisviðið ætti að lækka meira í krónum talið en sem nemur þeirri hækkun, þannig að heildarniðurstaðan til notandans er lækkun á

⁵ Post- og teletilsynet; Decision on the designation of undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the wholesale market for full and shared access to fixed access networks (market 4); bls. 39: <http://eng.npt.no/ikbViewer/Content/111264/Vedtak%20M4%20-%20oversettelse.pdf>

⁶ Fellt brott vegna trúnaðar.

fullum aðgangi. PFS er ekki sammála því að þessi breyting muni hafa þau áhrif að tekjur Mílu muni lækka. PFS telur hins vegar líklegt að þessar breytingar muni hafa jákvæð áhrif fyrir Mílu þar sem óvissa af tekjustreymi mun minnka þegar tekjur Mílu af heimtaugum verða óháðar því hvernig notkun heimtaugarinnar er.

Þeir notendur sem nýta eingöngu neðra tíðnisviðið munu vissulega sjá rúmlega 20% eða rúmlega 200 kr. hækkun á mánaðargjaldi með þessari breytingu. PFS hefur áætlað að þetta sé tæplega þriðjungur notenda og hefur þeim farið fækkandi undanfarin ár. Meirihluti notenda ætti hins vegar að sjá nálægt 10% lækkun á heimtaugaleigu eða um 100 kr. lækkun á mánuði.

Míla óskar eftir því að PFS horfi til uppbyggingar á verðskrár í Evrópu. Það er einmitt það sem lá til grundvallar þessari breytingu sem nú er lögð til. Með breytingunni verður ávallt greitt fyrir fullan aðgang óháð því hvort eingöngu sé nýtt neðra tíðnisvið heimtaugarinnar eða bæði efra og neðra tíðnisviðið en það er í samræmi við framkvæmd í flestum ríkjum Evrópu.

Út frá sjónarhóli notandans telur PFS ekki rétt að leggja á sérstakt viðbótargjald þegar aðganginum að heimtaug er skipt. Slíkt gjald gæti haft áhrif á ákvörðun notandans um val á þjónustuaðila sem yrði til þess að hann myndi síður kjósa að velja sitt hvorn þjónustuaðila fyrir efra og neðra tíðnisviðið.

Míla telur, með tilvísun í grein 735 í frumdrögunum, nauðsynlegt að halda þeim möguleika opnum að PFS geti miðað við aðrar útreikniaðferðir en sögulegan kostnað eingöngu. Rekstrarkostnaður liðins árs sé í flestum tilfellum lægri en rekstrarkostnaður yfirstandandi árs sökum verðbólgu. Það er því að mati Mílu nauðsynlegt að PFS eigi kost á því að verðleiðrétta sögulegan rekstrarkostnað með tilliti til verðlagsbreytinga, sér í lagi þegar verðbólga er mikil. Á móti er rétt að loka ekki þeim möguleika að lækka kostnaðargrunn ef fyrirsjáanlegt er að raunkostnaður muni lækka, t.d. vegna verðlækkunar á aðföngum. Rétt sé að hafa í huga að útreiknað verð eigi að standa undir núverandi kostnaði en ekki kostnaði eins og hann hafi verið í fortíðinni eins og PFS verður að gera ef búið er að ákvarða að útreikniaðferðir skulu miða við sögulegan kostnað eingöngu.

Að mati Mílu er nauðsynlegt að eiga kost á að verðleiðrétta fjárfestingar til núvirðis en ekki miða við verðlag sl. árs af sömu ástæðu. Í sumum tilvikum gæti gefið réttari mynd að miða við aðrar útreikniaðferðir, s.s. endurstofnverð við mat á stofnverði fjárfestinga. Míla bendir á að í greiningu á hýsingu var miðað við endurstofnverð en ekki sögulegan kostnað. Þá telur Míla eðlilegt að í ljósi þess að heimtaugum fækkar sífellt, en rekstrarkostnaður lækkar ekki í sama hlutfalli, sé miðað við stöðu línugilda á þeim tímapunkti sem greiningin er gerð, en ekki meðaltal síðastliðins árs, þar sem það leiði til þess að ákvarðað verð verði of lágt frá upphafi.

Afstaða PFS

Samkvæmt 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þar sem beitt er mismunandi aðferðarfræði. Einnig getur PFS tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu þar sem hagkvæmni er gætt, tekið mið af gjaldskrár á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum viðkomandi fjarskiptafyrirtækis. Því getur PFS ákveðið að nota skuli aðra aðferð en sögulegan

kostnað á næstu árum, ef ástæða þykir til. Reglugerð nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja gefur ákveðinn sveigjanleika, t.d. hvað varðar aðferðir við mat á fjárfestingum, sbr. grein 14 í reglugerðinni og fyrri framkvæmd við kostnaðargreiningar.

PFS telur að sú kostnaðargreining sem kveðið er á um í grein 735 í frumdrögunum muni áfram koma til með að þjóna markmiðum fjarskiptaregluverksins um að við val á aðferð sé áherslu lögð 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. Ítrekaður verðsamanburður á niðurstöðu kostnaðargreininga Mílu síðast liðin ár við lönd á EES svæðinu staðfestir einnig að verðákvörðanir hafa verið í samræmi við það sem almennt gerist á EES svæðinu. Nýjasta verðákvörðunin sem birtist í ákvörðun PFS nr. 15/2013 um kostnaðargreiningu Mílu á heimtaugaleigu fellur einnig vel að þeim markmiðum sem fram koma í nýjum tilmælum⁷ framkvæmdastjórnar ESB, en ESA hefur farið þess á leit við PFS að tekið verði tillit til þeirra leiðbeininga sem fram kæmu í tilmælunum.

PFS hafnar því að framreikna rekstrarkostnað í samræmi við verðlagsbreytingar og telur árlega endurskoðun eðlilegri, enda fylgir rekstrarkostnaður ekki endilega verðþróun eins og reynslan hefur sýnt á síðast liðnum árum. PFS telur eðlilegra að frekar sé tekið tillit til raunþróunar línuígilda hjá Mílu sem hafa bein áhrif á einingarverð, sbr. ákvörðun PFS nr. 15/2013.

Vodafone gerir athugasemd við grein 735 í frumdrögunum og telur það óljóst hvort verð Mílu fyrir aðgang að koparheimtaug geti hækkað þegar nýting lækkar og telur mikilvægt að texti greinarinnar sé skýr um að slíkt sé ekki heimilt.

Afstaða PFS

Fækkun heimtauga í notkun er einn af mörgum þáttum sem getur haft áhrif á verð heimtauga. Þegar byggt er á sögulegum kostnaði eins og gert er þá verður óhjákvæmilega að taka tillit til raunnýtingar viðkomandi nets við ákvörðun verðs.

7.3.5 Kvöð um kostnaðarbókhald

Vodafone gerir athugasemd við grein 744 í frumdrögunum og telur mikilvægt að settar verði verðkvaðir á Mílu varðandi verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum og bendir á að þjónustan hefur eingöngu staðið Símanum til boða hingað til.

Afstaða PFS

PFS vísar til rökstuðnings sem fram kemur í kafla 8.4.5 um kvöð um eftirlit með gjaldskrá hvað varðar ljósleiðaraheimtaugar. PFS hyggst leggja kvöð á Mílu um að veita opinn aðgang að ljósleiðaraheimtaug félagsins, sem og kvöðum um fullt jafnræði (þar með talið EoI), gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað og kostnaðarbókhald,

⁷ Commission Recommendation of 11.9.2013 on Consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment.

eins og fram kemur í frumgreiningu stofnunarinnar. Jafnframt áskilur PFS sér rétt til að beita verðþrýstingsprófi komi upp grunur um óeðlilega verðlagningu. PFS telur að framangreindar kvaðir séu fullnægjandi til að tryggja jafnræði í aðgengi og verðum vegna aðgangs að ljósleiðaraheimtaugum.

8 Álagning kvaða á markaði 5

Tal er sammála þeim kvöðum sem PFS hyggst leggja á Símann á markaði 5 og telur þær eðlilegar og nauðsynlegar. Tal bendir ennfreður á að mikilvægt sé að PFS sé í stakk búið til að bregðast hratt við öllum tilraunum Símans til að tefja og draga á langinn að veita þann aðgang sem félaginu sé skylt að veita, t.d. að veita aðgang óháð þeirri þjónustu sem veitt er á línunni. Þá bærir PFS ekki að gefa Símanum ótakmarkaðan tíma til að skila drögum að heildsölugjaldskrá og leggja sektir á félagið væru tímamörk ekki virt.

Afstaða PFS

Almennt er að stefna PFS að félög starfi í samræmi við þær kvaðir sem á þau eru lagðar og málsmeðferð sé hröð og skilvirk. Hvað varðar sektir þá er PFS eingöngu heimilt að beita dagsektum, m.a. til að knýja á um að ákvörðunum stofnunarinnar sé fylgt. PFS hefur því ekki yfir að ráða almennum sektarheimildum eins og flestar systurstofnanir PFS í Evrópu. Þrátt fyrir að hafa sótt það fast hefur íslenski löggjafinn ekki orðið við því að veita PFS slíkar sektarheimildir.

8.1.1 Samkeppnivandamál á viðkomandi markaði

Míla segir að endurskoða þurfi orðalag greinar 775 í frumdrögum vegna sáttar við SE.

Afstaða PFS

Míla hefur tekið við rekstri bitastraumskerfa af Símanum og verður texta greiningarinnar breytt á þá vegu.

Míla bendir á vegna greinar 780 í frumdrögum að markaður 18 fjallaði um sjónvarpsflutning en ekki kvaðir um afhendingu á sjónvarpefni inn á önnur dreifikerfi.

Afstaða PFS

Lóðrétt samþætting IPTV þjónustu Símans við bitastraumsþjónustu Símans er vandamál á markaði 5. Áhrif þessa er styrking internetþjónustu og IPTV smásölu Símans sem líkja má við áhrif vörufléttu (e. bundling).

Inter gerir athugasemd við málsgrein 780 í frumdrögum um tengsl IPTV þjónustu við bitastraumsmarkaðinn að nauðsynlegt sé að fá staðfest hvort og með hvaða hætti netþjónustuaðilar eigi rétt á að dreifa Sjónvarpi Símans um fjarskiptakerfi sín, því að á meðan það er ekki skylda munu aðrar þjónustuveitir ekki geta keppt við Símann um sölu á netþjónustu með sjónvarpsþjónustu sem valmöguleika. Inter telur að þar sem

líkur á samkeppni í bitastraumspjónustu á VDSL kerfum séu minni en áður sé nauðsynlegt að Símanum sé gert skylt að afhenda netþjónustum „white label“ aðgang að Sjónvarpi Símans eða þá undir einu merki sem ekki er merkt Símanum.

Afstaða PFS

Athugasemd Inter styður þá skoðum PFS að IPTV þjónusta Símans á smásölustigi byggji undir lóðréttu samþættingu við bitastraumskerfi samstæðunnar. Dreifing sjónvarpsefnis er hins vegar utan greindra markaða og styður þá skoðun PFS að leysist vandamál tengd sjónvarpsdreifingu ekki innan skamms sé nauðsynlegt að skoða upptöku fyrrum markaðar 18 er fjallar um sjónvarpsdreifingu.

Þess má geta að samkvæmt 15. gr. sáttar Skipta og SE skal Síminn veita heildsöluaðgang að IPTV sjónvarpsþjónustu félagsins á jafnræðisgrundvelli. Skyldan á við um aðgang fjarskiptafyrirtækja að umræddri sjónvarpsþjónustu yfir hið virka (active) aðgangskerfi Símans og hið óvirka (passive) aðgangsnét Mílu. Síminn skal jafnframt bjóða heildsöluaðgang að umræddri sjónvarpsþjónustu yfir önnur virk aðgangskerfi á aðgangsneti Mílu að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Símanum er því ekki skylt að afhenda Sjónvarps Símans yfir önnur aðgangsnét en aðgangsnét Mílu. Þá skal Síminn birta viðmiðunartilboð um þau aðgangsform sem í boði eru að Sjónvarpi Símans.

Tal hvetur PFS, með tilliti til greinar 780 í frumdrögunum og hliðsjón af því hve mikilvægur aðgangur að IPTV þjónustu sé þeim fyrirtækjum sem vilja keppa í veitingu þjónustu yfir bitastraumsaðgang, að hefja strax greiningu á markaði 18 og skoða sérstaklega hvort Síminn og Vodafone séu þar með sameiginleg markaðsyfirráð.

Afstaða PFS

Með úrlausn á kvörtun Vodafone með ákvörðun PFS nr. 38/2012 um Aðgangsleið 1 og þeim kvöðum sem hér er lagt til að lagðar verði á Mílu um aðgang að bitastraumspjónustu í heildsölu, er m.a. Vodafone gert kleift að dreifa IPTV þjónustu sinni um kerfi Símans, nú bitastraumskerfi Mílu, með því að kaupa bitastraumsaðgang með margvarpsmöguleikum (e. Multicast). Þá voru lagðar kvaðir á Símann um heildsöluaðgang að IPTV sjónvarpskerfi félagsins í sátt Skipta og SE, eins og fram kemur hér að framan. Viðskiptavinir þeirra smásala sem tengjast um kerfi Mílu munu þá geta valið hvort þeir kaupi IPTV þjónustu frá Símanum eða Vodafone um tenginguna. Síminn hefur einnig tilkynnt um endursölu IPTV þjónustu sinnar. Von er því til að aðgangur þjónustufyrirtækja að IPTV batni á næstunni. Ef slíkt dugar ekki til, og almennar samkeppnisreglur nægja ekki, mun PFS endurskoða hvort þörf sé á að taka markað 18 upp og framkvæma nýja markaðsgreiningu á honum.

Vodafone gerir athugasemd vegna greinar 780 í frumdrögunum um samkeppnisvandamál á M5 þar sem varpað er fram því sjónarmiði að Síminn og Vodafone hafi mögulega sameiginleg markaðsyfirráð yfir sjónvarpsdreifingar-markaði. Vodafone telur svo ekki vera.

Afstaða PFS

Ef þörf verður síðar á sérstakri greiningu á fyrrum markaði 18 verður þetta leitt í ljós.

Míla nefnir vegna greinar 781 í frumdrögunum að bitastraumur sé bundinn verðkvöðum og fyrirtækið geti ekki lækkað verð undir það sem PFS hafi ákveðið í kjölfar kostnaðargreiningar. Það að verð hafi ekki lækkað í kjölfar samkeppni sé því ekki á valdi Mílu eða Símans vegna viðkomandi markaða 4 og 5.

Afstaða PFS

Gjaldskrá Mílu skal byggja á kostnaði félagsins. Sjái fyrirtækið möguleika til hagræðingar til að mæta samkeppni getur fyrirtækið lagt fram endurskoðaða kostnaðargreiningu fyrir viðkomandi þjónustu. Þó fyrirtæki sé undir verðkvöð hindrar slík kvöð ekki fyrirtækið í að sýna frumkvæði í hagræðingu og lækkun verða til að bæta samkeppnisstöðu sína.

8.1.2 Kvöð um að veita aðgang

Vodafone telur að í málsgrein 804 í frumdrögunum verði að bæta við fjórðu skilgreiningunni um að afhent yrði sýndarnet, VLAN, sem hefði það að markmiði að nýtast við sérstök tilfelli sem krefjast ólíkra gæðastillinga.

Afstaða PFS

Grein 805 í frumdrögunum tekur til þess að aðilar getið samið um aðrar gæðastillingar. Almenn viðmið um sanngjarnar og eðlilegar beiðnir gilda þar um.

Míla gerir athugasemd við grein 805 í frumdrögunum og dregur í efa að nefnd leið sé skynsamleg nálgun á verðlagningu í aðgangsnæmum.

Afstaða PFS

Hér er Míla mögulega að misskilja texta frumdraganna. Ekki er verið að mæla með magnmælingu þegar nefndur er möguleikinn á mismunandi verðlagningu bitastraumsþjónustu eftir bandvíddarálagi. Verðið getur vel verið fast mánaðarverð sem sé mismunandi fyrir bitastraum fyrir IPTV, VoIP eða almenna Internetþjónustu eða hver önnur sú þjónusta sem mögulega verður veitt yfir bitastraum í framtíðinni, eftir því hverjar álagsþarfir eða gæðakröfur hvernar þjónustu eru.

Míla nefnir vegna greinar 806 í frumdrögunum að PFS verði að tryggja framþróun neta með skýrum reglum og að ekki sé dregið úr hvata til fjárfestinga með óskýru eða síbreytilegu regluverki.

Afstaða PFS

PFS er sammála Mílu hvað þetta varðar. PFS lítur ekki á þetta sem efnislega athugasemd af hálfu Mílu. PFS leitast einmitt við að tryggja framþróun neta og hvetja til fjárfestinga, án þess að samkeppnissjónarmiðum sé gert lægra undir höfði.

Míla nefnir að grein 809 í frumdrögunum verði að endurskoða með tilliti til sáttarinnar

Afstaða PFS

PFS ítrekar fyrri svör hér að framan varðandi áhrif sáttar Skipta og SE á fyrirhugaðar ákvarðanir PFS á mörkuðum 4 og 5.

Míla segir að grein 810 í frumdrögunum um opinn sýndaraðgang verði að skoða sérstaklega í ljósi nýrrar verkaskiptingar í kjölfar sáttarinnar

Afstaða PFS

PFS mun lagfæra texta greiningarinnar í því ljósi að Míla hefur tekið við hlutverki Símans á markaði fyrir bitastraumsþjónustu í heildsölu. Annars vísast til svara PFS um VULA í kafla um kvaðir á markaði 4 hér að framan.

Míla veltir fyrir sér vegna greinar 811 í frumdrögunum um fyrirkomulag aðgangssleiða hvort þetta fyrirkomulag sé úrelt. Míla telur einnig að fella eigi brott kvaðir um ATM, nema þá í aðgangssleið 3 þar sem ekki er skynsamlegt að fjárfesta frekar í slíkum búnaði.

Afstaða PFS

Komi í ljós að markaðurinn geri aðrar kröfur um aðgangssleiðir en hér er kveðið á um mun PFS að sjálfsögðu ekki standa í vegi fyrir því að Míla geri nýtt viðmiðunartilboð sem fari svo í viðeigandi samráðsferil við hagsmunaaðila á viðkomandi markaði.

Hvað varðar aðgang um sambönd með ATM tækni þá eru ekki gerðar kröfur um uppbyggingu á bitastraumsþjónustu um ATM sambönd, en á meðan þjónustan er í boði munu gilda um hana viðeigandi kvaðir. Í texta greiningarinnar er ekkert sem skyldar Mílu til að bjóða þjónustu um ATM sambönd allan líftíma greiningarinnar. Sjái Míla tækifæri til hagræðingar með því að leggja ATM búnað sinn niður og samræma alla þjónustu á IP búnaði og samráð við markaðsaðila taki undir þau sjónarmið er Mílu í lófa lagið að gera breytingu á viðmiðunartilboði þar að lútandi.

Inter gerir athugasemd við málsgreinar 813 og 832 í frumdrögunum og nefnir að þar þurfi að koma sérstaklega fram að þar sem Síminn veiti 2. stigs tækniaðstoð eingöngu eftir að 1. stigs tækniaðstoð hafi flokkað slíkt nauðsynlegt þurfi önnur fjarskiptafyrirtæki að hafa sama aðgang að 2. stigs tækniaðstoð og þjónustuver Símans og á sama tíma og þjónustuver Símans hafi slíkan aðgang. Leggur Inter til að við málsgreið 832 eða 833 bætist eftirfarandi texti: „*Þurfi tiltekna aðkomu starfsmanna Símans eða Mílu að greiningu bilana, skal tryggt að önnur fjarskiptafyrirtæki hafi að þeim sama aðgang á sama þjónustutíma og er í boði fyrir þjónustuver Símans. Sé um að ræða að þjónustuver Símans geti haft t.d. beint símasamband við tæknimann í búnaðarumsjón eða línumann, skal tryggt að öðrum fjarskiptafyrirtækjum bjóðist það einnig og að þeim sé gerð grein fyrir því.*“

Afstaða PFS

PFS telur tillögu Inter um orðalagsbreytingu vera of nákvæm fyrirmæli og kvöð um jafnræði eins og hún er sett fram í texta frumdraganna duga. Skýrt er kveðið á um að öll fyrirtæki sem kaupa aðgang í heildsölu skuli fá sömu afgreiðslu.

Míla segir ekki ljóst vegna greinar 813 í frumdrögunum hvers vegna aðgangur á VULA sé skilyrtur við aðgangслейð 3, nægilegt sé að gæta jafnræðis.

Afstaða PFS

Framangreindur texti tók mið af þeirri aðgangслейð sem var í notkun á þeim tíma er texti frumdraganna var skrifaður. Í ljósi breyttra aðstæðna hvað varðar núverandi nýtingu mismunandi aðgangслейða verður textinn uppfærður í þá veru að um geti verið að ræða að VULA aðgangur geti verið veittur án tillits til aðgangслейðar.

Míla segir vegna greinar 814 í frumdrögunum að Síminn hafi ekki haft yfir þeirri aðstöðu að ráða og eigi væntanlega við um Mílu.

Afstaða PFS

Síminn, sem seljandi bitastraums í heildsölu áður en sáttin var gerð, er með þessari grein gerður ábyrgur fyrir því að kaupendur fái þá aðstöðu sem þarf til að bitastraumsaðgangur þeirra komi að öllum þeim notum sem til er ætlast. Með aðstöðu er ekki eingöngu horft til rýmis í húsnæði heldur allri netaðstöðu. Í kjölfar sáttarinnar milli samstæðunnar og SE er þessi skylda nú öll á hendi Mílu.

Inter gerir þá athugasemd, vegna málsgreinar 814 í frumdrögunum, að sambönd frá kerfismiðju xDSL til netveitu hafi Síminn veitt yfir IP-net Símans og á smásölu kjörum til netveitunnar. Inter telur þetta óeðlilegt og að netveita eigi að fá slík sambönd í heildsölu með möguleika á varaleiðum sé þess frekast kostur. Í málsgreininni megi kveða skýrar að orði með um að fjarskiptafyrirtæki skuli hafa val um tengileið og aðstöðu þegar þau tengjast bitastraumsaðgangi. Leggur Inter til að við málsgreinina bætist eftirfarandi texti:

„Þá skal fjarskiptafyrirtækjum heimilt að nýta aðrar fjarskiptaleiðir en þær sem eru í eigu Símans eða Mílu til að tengjast BRAS eða heildsöluskipti ef svo ber undir og skal bjóða aðstöðu undir þær á sömu kjörum og þær væru í eigu Símans. Ekki skulu settar upp neinar hindranir á aðganginum, þ.m.t. sérstakt gjald á tengingu við port eða samtengingu á bakneti fyrir BRAS.“

Afstaða PFS

Með viðkomandi málsgrein er PFS einmitt að gæta að því sem Inter gerir athugasemd um. Mögulega má telja málsgrein 814 í frumdrögunum sé ekki nægilega skýr í þessu efni og hyggst PFS breyta orðalagi greinarinnar til að gera hana skýrari.

Míla gerir þá athugasemd vegna greinar 815 í frumdrögunum að viðurlög við vanefndum í viðmiðunartilboði geta leitt til þess að hætt verði að veita þjónustu á þeim grundvelli.

Afstaða PFS

PFS er ekki að afnema eða banna slík ákvæði í viðmiðunartilboði, einungis að kveða á um að þjónustu við kaupanda á heildsölustigi verði ekki hætt nema að fengnu samþykki PFS.

Míla mótmælir, vegna greinar 818 í frumdrögum, þeim tveggja ára tímafresti sem kveðið er á um. Með þessu móti sé mögulega verið að binda viðskiptavinum við úrelta tækni og lagt til að frestur verði 6 mánuðir, og nefnir að hröð uppbygging VDSL hefði verið ómöguleg með slíku skilyrði.

Afstaða PFS

Hér er Míla að misskilja ákvæðið. Ekki er verið að tala um flutning einstakra viðskiptavina á milli kerfa, frá eldri tækni til nýrri, heldur tilkynningu um algjöra niðurlögn kerfis eða breytinga sem valda breyttri samkeppnishæfni fyrirtækja á viðkomandi markaði. T.d. ef Síminn hefði tilkynnt að rekstri ADSL væri hætt og allir viðskiptavinir skyldu flytjast á VDSL. Sex mánaða frestur til kaupenda bitastraums í heildsölu til að bregðast við slíkum tilkynningum er algjörlega óásættanlegur. Ekkert í þessu ákvæði tefur Mílu við að byggja upp ný kerfi eða nýja tækni og bjóða hana á viðkomandi markaði. Sömuleiðis er gefinn sá möguleiki að frestur megi vera styttri en tvö ár að fengnu samþykki PFS.

8.1.3 Kvöð um jafnræði

Míla gerir þá almennu athugasemd við greinar 796 til 938 í frumdrögum (sérstaklega grein 832) að þær þurfi að skrifa upp á nýtt í samræmi við skipulagsbreytingar þær sem leiða af sáttinni. Einföld aðilaskipti muni ekki duga til þar sem forsendur hafi breyst svo mjög.

Afstaða PFS

Forsendur hafa ekki breyst, því enn hafa ekki orðið aðrar breytingar hvað varðar viðskiptavinum á viðkomandi markaði en aðilaskiptin. Verði slíkar breytingar á stöðu viðskiptavina að kalli á efnislegar breytingar á greiningunni og viðkomandi kvöðum mun PFS endurskoða greininguna. Eins og margoft hefur komið fram hér að framan hafa áhrif sáttarinnar ekki komið fram nema að mjög takmörkuðu leyti og hefur framkvæmd hennar þar að auki ekki verið í samræmi við það sem lagt var upp með.

Míla gerir ítarlegar athugasemdir við greinar 834 til 836 í frumdrögum. Hér verða þær raktar í stytta máli og svarað.

Öll ákvæði um álagðar kvaðir verði að skrifa upp á nýtt vegna skipulagsbreytinga sem orðið hafa í kjölfar sáttar samstæðunnar og SE.

Kvöðum þarf að breyta á þann veg að aðgangur að hluta heimtaugar verði með öllu felldur niður og þess í stað komi útbreiðslukröfur með tímafrestum á VDSL með vigrun meðfram ströngum kröfum um jafnræði og aðgangskröfum sem gera þjónustuaðila eins setta og þeir hefðu sinn eigin búnað í götuskáp. Míla gerði sér grein fyrir því að með VULA kvöðinni væri PFS að leitast við að fara þessa leið. Míla legði til ákvæði um algert jafnræði og uppfyllingu þess með EoI jafnræðiskvöð.

Míla þyrfti að gæta að heildstæði netsins og það gæti dregið úr vilja til fjárfestinga ef fyrirmæli um aðgang leiddu til þess að hægt væri að fá aðgang að einstaka götuskápum.

Afstaða PFS

PFS er eins og áður greinir ósammála Mílu hvað varðar þörf á endurskrif kvaða vegna sáttar samstæðunnar við SE. Vísað er til umfjöllunar í viðauka A í köflum 8.4 og 10.4 um áhrif sáttarinnar og aðilaskipti Mílu og Símans á bitastraumsmarkaði, ásamt ítarlegum rökstuðningi þar að lútandi hér að framan.

Með ofangreindum tillögum um breyttar kvaðir fer Míla í raun fram á að fyrirtækinu verði veittur einkaréttur á uppbyggingu VDSL þjónustu. Míla óttast að til verði „eyjur“ í netinu með mismunandi tækni og þjónustu og þar með verði einsleitt landsdekkandi NGN/NGA net ekki til. Míla hafi þar með minni hvata til fjárfestinga.

PFS getur ekki fallist á slíkt fyrirkomulag, enda samræmist það ekki markmiðum um að efla samkeppni á uppbyggingu bitastraumsþjónustu og væri andstætt opnum aðgangi að heimplauggum og jafnræðissjónarmiðum. VDSL kerfisrekanda, eins og Mílu, er veittur 3 mánaða forgangsréttur að tilteknum svæðum, hafi fyrirtækið tilkynnt um slík áform til uppbyggingar VDSL þjónustu. Ekki er hægt að vísa til sjónarmiða um heildstæði netsins nema í rökstuddum tilvikum því annars gæti slíkt sjónarmið komið í veg fyrir allan aðgang og samtengingar fjarskiptaneta.

8.1.4 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

Vodafone óskar vegna kvaðar um eftirlit með gjaldskrá (málgrein 882 í frumdrögunum) eftir því að PFS endurskoði afstöðu sína um að leggja ekki á verðkvöð á aðgang um ljósleiðaraheimtaugar.

Afstaða PFS

PFS vísar til fyrra svars um sama efni hér að framan.

Míla telur, með tilvísun í grein 900 í frumdrögunum, mikilvægt að PFS geri og birti verðsamanburð á þjónustu annars staðar í Evrópu. Míla telur mikilvægt að horft sé til annarra landa í verðlagningu í þessu samhengi. Míla telur skynsamlegt að hafa slíkar verðskrár til hliðsjónar þó þær muni ekki vera grundvöllur einingarverða Mílu. Þá sé einnig mikilvægt að sjá hvernig einstaka þjónusta sé útfærð í mismunandi aðgangssleiðum 1-4 sbr. VoIP, IPTV og internet.

Afstaða PFS

Eins og fram kemur í grein 900 í frumdrögunum þá skal gjaldskrá fyrir viðkomandi DSL bitastraumsþjónustur vera kostnaðarviðmiðuð. Í þessari grein er einnig umfjöllun PFS um hvaða heimildir PFS hefur samkvæmt fjarskiptalögum þegar verð fyrir þessa þjónustu er ákvörðuð.

Það er mjög mismunandi hvaða þjónusta er í boði á þessum markaði í nágrannalöndunum og þó að PFS muni skoða þá þróun sem á sér stað hvað varðar

verð og vöruúrval þá hyggst PFS ekki framkvæma og birta verðsamanburð nema þegar PFS telur það nauðsynlegt við endurskoðun á kostnaðargreiningum Mílu.

Míla telur, með tilvísun í grein 903 í frumdrögunum, nauðsynlegt að halda þeim möguleika opnum að PFS geti miðað við aðrar útreikniaðferðir en sögulegan kostnað eingöngu. Rekstrarkostnaður liðins árs er í flestum tilfellum lægri en rekstrarkostnaður yfirstandandi árs sökum verðbólgu. Það er því að mati Mílu nauðsynlegt að PFS eigi kost á því að verðleiðrétta sögulegan rekstrarkostnað með tilliti til verðlagsbreytinga til útreikningsdags, sér í lagi þegar verðbólga er mikil. Á móti er rétt að loka ekki þeim möguleika að lækka kostnaðargrunn ef fyrirsjáanlegt er að raunkostnaður muni lækka, t.d. vegna verðlækkunar á aðföngum. Á sama hátt telur Míla nauðsynlegt að halda þeim möguleika opnum að miða við aðrar aðferðir en sviptivirði rekstrarfjármuna við mat á fjárfestingu.

Afstaða PFS

Samkvæmt 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þar sem beitt er mismunandi aðferðarfræði. Einnig getur PFS tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu þar sem hagkvæmni er gætt, tekið mið af gjaldskráum á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum viðkomandi fjarskiptafyrirtækis. Því getur PFS ákveðið að nota skuli aðra aðferð en sögulegan kostnað á næstu árum, ef ástæða þykir til. Reglugerð nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja gefur ákveðinn sveigjanleika t.d. hvað varðar aðferðir við mat á fjárfestingum, sbr. grein 14 í reglugerðinni og fyrri framkvæmd í kostnaðargreiningum.

PFS telur að sú kostnaðargreining sem kveðið er á um í grein 903 í frumdrögunum muni áfram koma til með að þjóna markmiðum fjarskiptaregluverksins um að við val á aðferð sé áherslu lögð 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. Ítrekaður verðsamanburður á niðurstöðu kostnaðargreininga Mílu síðast liðin ár við lönd á EES svæðinu staðfestir einnig að verðákvarðanir hafa verið í samræmi við það sem almennt gerist á EES svæðinu.

PFS hafnar því að framreikna rekstrarkostnað í samræmi við almennar verðlagsbreytingar og telur árleg endurskoðun kostnaðargreininga eðlilegri, enda fylgir rekstrarkostnaður ekki endilega verðþróun eins og reynslan hefur sýnt á síðast liðnum árum.