



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun PFS nr. 21/2014

um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á mörkuðum fyrir heildsöluaðgang að föstum aðgangsnætum (M4) og breiðbandsaðgang í heildsölu (M5)

Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) hefur með vísan til 17. gr. laga nr. 81/2003, um fjarskipti, ásamt síðari breytingum, greint markaði fyrir heildsöluaðgang að föstum aðgangsnætum (M4) og breiðbandsaðgang í heildsölu (M5).

Nánar tiltekið er um að ræða markaði sem eru númer 4 og 5 í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 5. nóvember 2008:

- Heildsöluaðgangur að föstum aðgangsnætum (markaður 4).
- Breiðbandsaðgangur í heildsölu (markaður 5).

Með bréfi, dags. 7. mars 2013, voru frumdrög að greiningu á ofangreindum mörkuðum send í samráð til fjarskiptafyrirtækja og Samkeppniseftirlitsins og þeim boðið að gera athugasemdir við markaðsgreiningarnar og niðurstöðurnar. Samráðinu lauk þann 7. maí 2013.

Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin:

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

Með bréfi, dags. 20. desember 2013, voru tiltekin atriði í frumgreiningunni send í afmarkað aukasamráð til fjarskiptafyrirtækja og Samkeppniseftirlitsins og þeim boðið að gera athugasemdir við fyrirhugaðar viðbætur og breytingar á frumdrögunum, sem þar voru kynntar. Samráðinu lauk þann 24. janúar 2014.

Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir í aukasamráðinu:

- Fjarskipti hf. (Vodafone)
- IP-Fjarskipti ehf. (Tal)

- Míla ehf.
- Síminn hf.

Greiningar á mörkuðum 4 og 5 hafa nú verið uppfærðar til samræmis við þær athugasemdir sem teknar voru til greina. Uppfærðar greiningar er að finna í viðauka A með ákvörðun þessari og athugasemdum sem bárust við frumdrögin er svarað í viðauka B1. Í viðauka B2 er síðan að finna framangreint aukasamráðsskjal PFS og er athugasemdum sem fram komu í kjölfar aukasamráðsins svarað í viðauka B3 með ákvörðunardrögum þessum.

1. Útnefning fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir heilðsöluáðgang að föstum aðgangsnétum (markaður 4)

Míla ehf. var útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði (þá markaður 11) með ákvörðun PFS nr. 26/2007.

Míla er enn með langmestu markaðshlutdeildina, eða um 83% af markaðinum miðað við fjölda heimtauga í notkun, á meðan Gagnaveita Reykjavíkur ehf. kemur næst með mun minni hlutdeild á landsvísu. Markaðshlutdeild Mílu hefur lækkað úr því að vera 100% enda náði markaðurinn áður eingöngu yfir aðgang að koparheimtaugum, en er nú orðinn tæknilega óháður og teljast ljósleiðaraheimtaugur því til markaðarins að þessu sinni að mati PFS.

Með hliðsjón af markaðsskilgreiningu og greiningu á samkeppni á markaði fyrir heilðsöluáðgang að föstum aðgangsnétum (nú markaður 4) og í samræmi við 2. mgr. 17. gr. sbr. 18. gr. laga um fjarskipti útnefnir PFS Mílu ehf. áfram með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

2. Álagning kvaða á Mílu ehf. á markaði 4

Með ákvörðun PFS nr. 26/2007, dags. 21. desember 2007, voru lagðar kvaðir á Mílu ehf. á viðkomandi markaði (þá markaður 11) um aðgang, jafnræði, gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald.

Í samræmi við 27. gr. laga um fjarskipti hefur PFS ákveðið að viðhalda eftirfarandi kvöðum á Mílu ehf. vegna útnefningar fyrirtækisins með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir heilðsöluáðgang að föstum aðgangsnétum (markaður 4).

Þær kvaðir sem lagðar voru á Mílu ehf. árið 2007 og PFS hefur ákveðið að viðhalda eru að mestu óbreyttar. Þó er um að ræða einstaka breytingar á útfærslu, s.s. varðandi aðgang að ljósleiðaraheimtaugum, útfærslu jafnræðiskvaðar og kostnaðargreiningaraðferðar. Að mati PFS eru þessar kvaðir bæði í samræmi við þau markmið sem fram koma í ramma- og aðgangstilskipunum ESB og ákvæðum laga um fjarskipti og viðeigandi fyrir það tímabil sem gert er ráð fyrir að líði þar til viðkomandi markaður verður greindur aftur. PFS telur að kvaðirnar séu til þess fallnar að auka samkeppni á viðkomandi markaði. Varðandi nánari umfjöllun um kvaðirnar þá vísar PFS til uppfærðrar greiningar á markaði 4, sbr. viðauka A.

Eftirfarandi kvaðir koma í stað þeirra kvaða sem lagðar voru á Mílu ehf. (Mílu) með ákvörðun PFS nr. 26/2007. Nánar er gerð grein fyrir álögðum kvöðum í viðauka A með ákvörðun þessari.

2.1 Kvöð um að veita aðgang

Með heimild í 28. og 34. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Mílu um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að kopar- og ljósleiðaraheimtaugum sínum og tengdri aðstöðu á heildsölustigi. Erfiðleikum er bundið að veita fleiri en einum VDSL rekanda aðgang að götuskápum. Því verður að leysa aðgangskvöðina með opnum sýndaraðgangi (VULA). VULA þarf að uppfylla skilyrði er varðar þjónustu og aðgang og þau eru: Aðgangur á hverjum stað, aðgangur óháður þeirri þjónustu sem veitt er á línunni, ákveðin og fast skilgreind afkastageta línunnar, full stjórn á aðgangi og þjónustu/þjónustuskilgreiningum og full stjórn á notendabúnaði. Þar sem skiptur aðgangur er ekki tæknilega mögulegur á ljósleiðaraheimtaugum er undanþága veitt þar sem opinn sýndaraðgangur er í boði. Aðgangur að ljósleiðaraheimtaugum skal veittur frá tækjarými/hnútpunkti í tengigrind. Einnig leggur PFS skyldu á Mílu að bjóða samhýsingu/samnýtingu ásamt aðgangi að stoðkerfum og viðeigandi upplýsingum ásamt því að Míla þarf að tilkynna um allar tæknilegur yfirfærslur með fyrirvara. Míla skal heimila öðrum fjarskiptafyrirtækjum opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem tryggir gagnvirka þjónustu. Míla skal birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með sex mánaða fyrirvara.

2.2 Kvöð um jafnræði

Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga leggur PFS þá kvöð á Mílu að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að heimtaug, hvort sem um er að ræða kopar- eða ljósleiðaraheimtaug, njóti sömu skilmála, þ.m.t. verða, og gilda fyrir tengda aðila eða samstarfsaðila Mílu. Þá skulu gæði aðgangs sem veittur er ótengdum aðilum ekki vera síðri en gæði þess aðgangs sem Míla veitir tengdum aðilum. Sú jafnræðiskvöð sem PFS leggur á Mílu er aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input – EoI), en þá er félagið skuldbundið til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/kerfi, afgreiða þjónustu innan sömu tímamarka og birta sömu upplýsingar um þjónustuna til tengdra sem ótengdra viðskiptavina. Míla skal því opna þau kerfi sem nýtt eru innan Skiptasamstæðunnar og nauðsynleg eru í tengslum við heimtaugarleigu fyrir ótengdum aðilum.

Umrædd jafnræðiskvöð skal að fullu vera komin til framkvæmda eigi síðar en 3 mánuðum eftir að ákvörðun þessi hefur tekið gildi. Innan þess tíma skal Míla afhenda PFS gögn sem sýna fram á að umrædd jafnræðiskvöð sé komin til framkvæmda. Að öðrum kosti áskilur PFS sér rétt til að mæla fyrir um verðkvöð varðandi ljósleiðaraheimtaugar Mílu, en eins og fram kemur í kafla 2.5 hér síðar stendur til að láta hjá líða að leggja verðkvöð á ljósleiðaraheimtaugar Mílu að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Þá leggur PFS þá kvöð á Mílu að ótengdum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun heimtauganeta Mílu með sama fyrirvara og tengdir aðilar og skal sá fyrirvari ekki vera skemmri en sex mánuðir. Ennfremur að Míla skuli heimila tengdum sem ótengdum aðilum að hafa áhrif á þróun nýrrar heildsöluvöru og fyrirhuguð tengiskil.

Til að tryggja að Míla fari að ofangreindri jafnræðiskvöð getur PFS framkvæmt tæknilega og/eða efnahagslega athugun á því hvort ótengdir aðilar geti líkt eftir vöruframboði tengdra aðila með sjálfbærum hætti (e. Technical and Economic Replicability). Verði niðurstaða PFS sú að ótengdir aðilar geti ekki leikið eftir vöruframboð tengdra aðila, af tæknilegum eða efnahagslegum ástæðum, getur PFS fyrirskipað Mílu að breyta vöruframboði sínu og/eða bjóða fram nýja heildsöluvöru svo ótengdir aðilar geti leikið eftir vöruframboði hins tengda aðila á eðlilegum viðskiptalegum forsendum.

PFS leggur ennfremur þá skyldu á Mílu að gera gæðaviðmiðunarsamninga (e. Service Level Agreement – SLAs) við alla kaupendur á heimtaugum. Slíkir samningar skulu ná yfir hina ýmsu þjónustubætti er snúa að jafnræði varðandi heimtaugaleigu, þ.m.t. pantanir, afhendingar, þjónustuaðgengi, þjónustuf lutning og viðgerðir. Míla skal ljúka gerð gæðaviðmiðunarsamninga við alla sína viðsemjendur eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar þessarar. Allir gæðaviðmiðunarsamningar skulu birtir opinberlega á heimasíðu Mílu. Þá hyggst PFS leggja kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLGs). Skal slík gæðatrygging ná til allra nauðsynlegra þjónustubátta er snúa að jafnræði varðandi heimtaugaleigu, þ.m.t. pantanir, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuf lutning og viðgerða. Slík gæðatrygging skal m.a. kveða á um tilteknar sektir sem Míla þarf að greiða viðsemjendum sínum ef brotið er gegn gæðatryggingunni. Míla skal gefa út umrædda gæðatryggingu innan sex mánaða frá því að ákvörðun þessi lítur dagsins ljós. Míla skal upplýsa áhugasöm fjarskiptafyrirtæki um efni gæðatryggingarinnar. Að lokum leggur PFS leggur þá kvöð á Mílu að félagið safni saman og birti reglulega tiltekna lykil frammistöðubætti (e. Key Performance Indicators – KPIs), þ.m.t. bætti er varða afgreiðslu pantana, afhendingu þjónustu, bilanþjónustu og þjónustuf lutning, fyrir innri viðskipti annars vegar og ytri viðskipti hins vegar. Míla skal birta umræddar upplýsingar í fyrsta sinn eigi síðar en sex mánuðum eftir að ákvörðun þessi verður birt og síðan mánaðarlega eftir það.

Þær upplýsingar sem Míla öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. 26. gr. fjarskiptalaga.

2.3 Kvöð um gagnsæi

Með heimild í 29. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Mílu um að viðhafa gagnsæi við leigu kopar- og ljósleiðaraheimtauga, auk opins sýndaraðgangs (VULA) þegar við á. Míla skal birta opinberlega upplýsingar sem varða aðgang að koparheimtaugum, t.d. um skráningu heimtauga, tæknilysingar, einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og gjaldskrá. Hluti þessarar kvaðar er að Míla skuli gefa út viðmiðunartilboð um heimtaugar, sem uppfyllir þau skilyrði sem PFS setur, sem verði viðhaldið og uppfært eftir þörfum og lagt fyrir PFS til samþykktar eigi síðar en sex mánuðum eftir að PFS birtir ákvörðun varðandi markað 4.

2.4 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Mílu um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skal fela í sér að lágmarki að rekstur heildsölu heimtauga sé bókhaldslega aðskilinn frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Mílu og verð innan fyrirtækisins skulu vera gagnsæ, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Míla skal aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, eignir og skuldir fyrir aðgang að heimtaugum sínum. Mílu ber að afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir starfsemi heimtauga sinna, þar sem kemur fram skipting vegna koparheimtauga annars vegar og ljósleiðaraheimtauga hins vegar, ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Ofangreind yfirlit skulu berast stofnuninni eigi síðar en fimm mánuðum eftir lok reikningsárs. Míla skal á sama tíma skila álitgerð óháðs endurskoðunaraðila til PFS um að samræmi sé milli lýsingar Mílu til PFS um það hvernig kostnaði sé skipt og framkvæmdar á bókhaldslegum aðskilnaði Mílu.

2.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

Með heimild í 32. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá vegna heildsöluaðgangs að föstum kopar aðgangsnétum fyrirtækisins ásamt tengdri aðstöðu. Í samræmi við 4. mgr. 32. gr. sömu laga, skal gjaldskráin fyrir viðkomandi aðgang sem veittur er um koparheimtaugar vera kostnaðarviðmiðuð.

Við ákvörðun verðs skal Míla byggja á sögulegum kostnaði sem heimfærður er á viðkomandi þjónustur (HCA FAC). Míla skal leggja niðurstöðu kostnaðargreiningarinnar fyrir PFS til samþykktar eigi síðar en sex mánuðum frá birtingu ákvörðunar. Gjaldskráin skal síðan endurskoðuð árlega í samræmi við árlega uppfærslu kostnaðargreiningarinnar. Stofnuninni er heimilt að hafna verðum sem eru liggja fyrir utan það verðbil sem framkvæmdastjórn ESB leggur til á hverjum tíma. PFS mun einnig hafa til hliðsjónar að gjaldskráin verði í eðlilegu samhengi við bitastraumsverð Mílu.

PFS leggur ekki kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum, en PFS leggur hins vegar 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. Ennfremur er Mílu ekki heimilt að beita verðþrýstingi. Leiði verðþrýstingspróf í ljós óeðlilega verðlagningu af hálfu Mílu getur PFS mælt fyrir um breytingar á verðskrá Mílu.

2.6 Kostnaðarbókhald

Samkvæmt 32. gr. laga um fjarskipti leggur PFS kvöð á Mílu um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs í samræmi við kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá. Samkvæmt IV. kafla reglugerðar nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, skal fjarskiptafyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild sem á eru lagðar sérstakar kvaðir samkvæmt lögum um fjarskipti gera PFS grein fyrir því hvernig aðgreiningu í bókhaldi er háttað með tilliti til tekna og kostnaðar m.a. fyrir notandanetið og stofnnetið. Kvöð PFS um kostnaðarbókhald nær yfir þá þætti fjarskiptastarfsemi Mílu sem þarf til þess að veita aðgang að heimtaugum. Míla skal afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu varðandi ljósleiðara- og koparheimtaugar, þar sem fram koma m.a. kostnaðarflokkar, kostnaðarliðir og tenging þeirra við kostnaðarvaka. Míla skal eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldi fyrir ljós- og koparheimtaugar og tengda aðstöðu og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar eru til að úthluta kostnaði. Míla skal samtímis skila til PFS skýrslu frá óháðum endurskoðunaraðila um að samræmi sé milli lýsingar Mílu til PFS á kostnaðarskiptingu og útfærslu í kostnaðarbókhaldskerfi Mílu.

3. Útnefning fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir breiðbandsaðgang í heildsölu (markaður 5)

Síminn hf. var útnefndur með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði (þá markaður 12) með ákvörðun PFS nr. 8/2008. Öll heildsala á bitastraumsaðgangi innan Skiptasamstæðunnar hefur nú færst yfir til Mílu ehf. frá Símanum hf. í samræmi við sátt Skiptasamstæðunnar og Samkeppniseftirlitsins frá 26. mars 2013 og er Síminn hf. því ekki lengur starfandi á þessum markaði.

Míla ehf., sem hefur tekið yfir bitastraumskerfi Símans hf., er enn með langmestu markaðshlutdeildina. Ef innri sala Fjarskipta hf. (Vodafone) er talin með er Míla ehf. með um

65% hlutdeild af markaðinum miðað við fjölda tenginga, á meðan Gagnaveita Reykjavíkur ehf. kemur næst með um 21% og Vodafone er með um 13%. Önnur fyrirtæki eru vart mælanleg. Markaðshlutdeild Mílu ehf., og Símans hf. áður, hefur haldist stöðug á tímabilinu 2007 til 2013, þ.e. um eða yfir 60%. Þróunin hefur orðið sú Vodafone hefur nú svo til enga ytri viðskiptavini í heildsölu en þjónar nær einungis eigin smásölu. Þegar þessi innri sala er dregin frá viðkomandi markaði reiknast hlutdeild Mílu ehf. 76% og Gagnaveita Reykjavíkur 24%. Litið til framtíðar fara möguleikar Vodafone til að veita bitastraumsþjónustu Mílu samkeppni minnkandi ár frá ári þar sem fyrirtækið starfrækir einungis ADSL kerfi á markaði í hraðri þróun sem færir sig í sívaxandi mæli til afkastameiri VDSL og ljósleiðaratækni.

Niðurstaða markaðsgreiningarinnar að þessu sinni er að Míla ehf. sé talin hafa 76% hlutdeild og Gagnaveita Reykjavíkur 24% miðað við fjölda tenginga á markaði fyrir bitastraum í heildsölu. Að mati PFS hefur ADSL kerfi Vodafone ekki getu til að takmarka möguleika Mílu ehf. á markaði fyrir bitastraumsþjónustu í heildsölu þegar litið er til framtíðar og því er þetta þær markaðsaðstæður sem best lýsa stöðu viðkomandi markaðar.

Með hliðsjón af markaðsskilgreiningu og greiningu á samkeppni á markaði fyrir breiðbandsaðgang í heildsölu (nú markaður 5) og í samræmi við 2. mgr. 17. gr. sbr. 18. gr. laga um fjarskipti útnefni PFS Mílu ehf. með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, en útnefning Símans hf. fellur niður.

4. Álagning kvaða á Mílu ehf. á markaði 5

Með ákvörðun PFS nr. 8/2008, dags. 18. apríl 2008, voru lagðar kvaðir á Símann hf., á viðkomandi markaði (þá markaður 12) um aðgang, jafnræði, gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald.

Í samræmi við 27. gr. laga um fjarskipti hefur PFS ákveðið að viðhalda og yfirfæra eftirfarandi kvaðir frá Símanum hf. á Mílu ehf. vegna útnefningar fyrirtækisins með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir breiðbandsaðgang í heildsölu (markaður 5).

Þær kvaðir sem lagðar voru á Símann hf. árið 2008 og PFS viðheldur og yfirfærir á Mílu ehf. eru að mestu óbreyttar. Þó er um að ræða einstaka breytingar á útfærslu, s.s. varðandi jafnræðiskvöð og kostnaðargreiningaraðferð. Að mati PFS eru þessar kvaðir bæði í samræmi við þau markmið sem fram koma í ramma- og aðgangstilskipunum ESB og ákvæðum laga um fjarskipti og viðeigandi fyrir það tímabil sem gert er ráð fyrir að líði þar til viðkomandi markaður verður greindur aftur. PFS telur að kvaðirnar séu til þess fallnar að auka samkeppni á viðkomandi markaði. Varðandi nánari umfjöllun um kvaðirnar þá vísar PFS til uppfærðrar greiningar á markaði 1, sbr. viðauka A.

Eftirfarandi kvaðir á Mílu ehf. koma í stað þeirra kvaða sem lagðar voru á Símann hf. með ákvörðun PFS nr. 8/2008. Nánar er gerð grein fyrir álögðum kvöðum í viðauka A með ákvörðun þessari.

4.1 Kvöð um að veita aðgang

Með heimild í 28. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Mílu um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu á heimtaugum á heildsölustigi. Netaðstaðan sem hér um ræðir er annars vegar aðgangur að bitastraumi sem fer um efri tíðnihlutann á koparheimtaugum, sbr. aðgangsleiðir 1-3 og hinsvegar aðgangur að bitastraumi sem að fer um ljósleiðaraheimtaugar. Míla skal einnig ef þess er óskað annast sendingu á bitastraumnum um stofnlínunet til þess staðar þar sem viðkomandi

fjarskiptafyrirtæki hefur tengingu við net Mílu. Míla skal bjóða fjarskiptafyrirtækjum sem veita bandbreiða þjónustu bitastraumsaðgang í heildsölu til endursölu. Mílu er skylt að láta í té hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu sem nauðsynleg er til að bitastraumsaðgangur komi að fullum notum. Míla skal einnig veita aðgang að stoðkerfum og upplýsingakerfum sínum samskonar og þjónustueiningar Skiptasamstæðunnar nota. Ásamt þessu þarf Míla að tilkynna um allar tæknilegur yfirfærslur (e. migration) með fyrirvara svo viðskiptavinir geti brugðist við nægjanlega hratt. Míla skal einnig bjóða aðgang að þeirri þjónustu sem fer fram á breiðbandi eins og VoIP og margvarp (e. multicast). Þá er aðgangur að VDSL kerfi Mílu innifalinn í kvöðum þessum. Til þess að draga úr þeim möguleikum sem Míla hefur til að draga samningaviðræður um aðgang á langinn er nauðsynlegt að leggja á félagið kvaðir um jafnræði og gagnsæi og skyldu til að birta viðmiðunartilboð.

4.2 Kvöð um jafnræði

Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga leggur PFS þá kvöð á Mílu að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að bitastrámi, hvort sem er að ræða bitastráum sem fluttur er um kopar-eða ljósleiðaraheimtaug, njóti sömu skilmála, þ.m.t. verða, og gilda fyrir einingar Skiptasamstæðunnar eða tengda aðila. Þá skulu gæði aðgangs sem veittur er ótengdum aðilum ekki vera síðri en gæði þess aðgangs sem Míla veitir einingum Skiptasamstæðunnar eða tengdum aðilum. Sú jafnræðiskvöð sem PFS leggur á Mílu er aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input – EoI), en þá er félagið skuldbundið til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/kerfi, afgreiða þjónustu innan sömu tímamarka og birta sömu upplýsingar um þjónustuna til tengdra sem ótengdra viðskiptavina. Míla skal því opna þau kerfi sem nýtt eru innan Skiptasamstæðunnar og nauðsynleg eru í tengslum við bitastraumsaðgangs fyrir ótengdum aðilum.

Umrædd jafnræðiskvöð skal að fullu vera komin til framkvæmda eigi síðar en 3 mánuðum eftir að ákvörðun þessi hefur tekið gildi. Innan þess tíma skal Míla afhenda PFS gögn sem sýna fram á að umrædd jafnræðiskvöð sé komin til framkvæmda. Að öðrum kosti áskilur PFS sér rétt til að mæla fyrir um verðkvöð varðandi bitastraumsaðgang þann sem Míla flytur um ljósleiðaraheimtaugar. Þá leggur PFS þá kvöð á Mílu að ótengdum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun bitastraumskerfis Mílu með sama fyrirvara og eigin deildir Mílu eða aðrir tengdir aðilar og skal sá fyrirvari ekki vera skemmri en þrjú mánuðir. Ennfremur að Míla skuli heimila tengdum sem ótengdum aðilum að hafa áhrif á þróun nýrrar heildsöluvöru og fyrirhuguð tengiskil.

VDSL kerfisrekandi, s.s. Míla, getur tryggt sér allt að þriggja mánaða forgangsrétt til VDSL uppbyggingar á ákveðnu svæði með því að birta þriggja mánaða útbreiðsluáform sín og áætlaða tengistaði VDSL þjónustunnar og tilkynna PFS um þau áform.

Til að tryggja að Míla fari að ofangreindri jafnræðiskvöð getur PFS framkvæmt tæknilega og/eða efnahagslega athugun á því hvort ótengdir aðilar geti líkt eftir vöruframboði eininga Skiptasamstæðunnar eða annarra tengdra aðila með sjálfbærum hætti (e. Technical and Economic Replicability). Verði niðurstaða PFS sú að ótengdir aðilar geti ekki leikið eftir vöruframboð eininga Skiptasamstæðunnar eða annarra tengdra aðila, af tæknilegum eða efnahagslegum ástæðum, getur PFS fyrirskipað Mílu að breyta vöruframboði sínu og/eða bjóða fram nýja heildsöluvöru svo ótengdir aðilar geti leikið eftir vöruframboði hins tengda aðila á eðlilegum viðskiptakjörum.

Ennfremur leggur PFS þá skyldu á Mílu að gera gæðaviðmiðunarsamninga (e. Service Level Agreement – SLAs) við alla kaupendur að bitastraumi. Slíkir samningar skulu ná yfir hina ýmsu þjónustubætti er snúa að jafnræði varðandi bitastraumsaðgang, þ.m.t. pantanir, afhendingar, þjónustuaðgengi, þjónustuflutning og viðgerðir. Míla skal ljúka gerð gæðaviðmiðunarsamninga við alla sína viðsemjendur eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar þessarar. Allir gæðaviðmiðunarsamningar skulu birtir opinberlega á heimasíðu Mílu. Þá leggur PFS þá kvöð á Mílu að félagið gefi út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLGs). Skal slík gæðatrygging ná til allra nauðsynlegra þjónustubátta er snúa að jafnræði varðandi bitastraumsaðgang, þ.m.t. pantanir, afhendingar, þjónustuaðgengi, þjónustuflutning og viðgerðir. Slík gæðatrygging skal m.a. kveða á um tiltekna sektir sem Míla þarf að greiða viðsemjendum sínum ef brotið er gegn gæðatryggingunni. Míla skal gefa út umrædda gæðatryggingu innan 6 mánaða frá því að ákvörðun þessi lítur dagsins ljós. Míla skal upplýsa áhugasöm fjarskiptafyrirtæki um efni gæðatryggingarinnar. Að lokum leggur PFS þá kvöð á Mílu að félagið safni saman og birti reglulega tiltekna lykil frammistöðubætti (e. Key Performance Indicators – KPIs), þ.m.t. þætti er varða afgangi pantana, afhendingu þjónustu, bilanþjónustu og þjónustuflutning, fyrir innri viðskipti annars vegar og ytri viðskipti hins vegar. Míla skal birta umræddar upplýsingar í fyrsta sinn eigi síðar en sex mánuðum eftir að ákvörðun þessi verður birt og síðan mánaðarlega eftir það.

Þær upplýsingar sem Míla öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. 26. gr. fjarskiptalaga.

4.3 Kvöð um gagnsæi

Með hliðsjón af 29. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Mílu um að viðhafa gagnsæi við sölu á aðgangi að bitastraumi í heildsölu. Míla skal birta opinberlega upplýsingar sem varða aðgang að kerfum félagsins, t.d. um bókhald fyrir heimtaugarnar, tæknilysingar, einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og gjaldskrá. Hluti þessarar kvaðar er að Míla skuli gefa út viðmiðunartilboð um bitastraumsaðgang sem verði viðhaldið og uppfært eftir þörfum og lagt fyrir PFS til samþykktar eigi síðar en sex mánuðum eftir að PFS birtir ákvörðun varðandi markað 5. Viðmiðunartilboðið skal aukinheldur uppfylla þær kröfur sem PFS tilgreinir. PFS krefst þess að Míla heimili öðrum opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem tryggir gagnvirka þjónustu.

4.4 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Mílu um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skal fela í sér að lágmarki að rekstur heildsölu bitastraums sé bókhaldslega aðskilinn frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Mílu og verð innan fyrirtækisins skulu vera gagnsæ, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Míla skal aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, eignir og skuldir fyrir aðgang að bitastraumsþjónustu sinni. Mílu ber að afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir bitastraumstarfsemi sína, þar sem kemur fram skipting vegna bitastraumsaðgangs með DSL tækni annars vegar og ljósleiðaratakni hins vegar, ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Ofangreind yfirlit skulu berast stofnuninni eigi síðar en fimm mánuðum eftir lok reikningsárs. Míla skal á sama tíma skila álitserð óháðs endurskoðunaraðila til PFS um að samræmi sé milli lýsingar Mílu til PFS um það hvernig kostnaði sé skipt og framkvæmdar á bókhaldslegum aðskilnaði Mílu.

4.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

Með heimild í 32. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá vegna bitastraumsaðgangs í heildsölu sem veittur er með xDSL tækni ásamt tengdri aðstöðu.

Míla skal því leggja fyrir stofnunina til samþykktar heildsölugjaldskrá fyrir aðgang að bitastraumi á mismunandi stöðum á netinu með mismunandi DSL stöðlum, s.s. VDSL og ADSL. Jafnframt skal Míla leggja fram til samþykktar gjaldskrá fyrir hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu vegna bitastraums, auk aðgangs að stoðkerfum og upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að bitastrumur nýtist fyrir kaupandann. Gjaldskráin skal í samræmi við 4. mgr. 32. gr. laga um fjarskipti vera kostnaðarviðmiðuð.

Við ákvörðun verðs fyrir framangreinda bitastraumsþjónustu skal Míla byggja á sögulegum kostnaði sem heimfærður er á viðkomandi þjónustu (HCA FAC). Lögð skal áhersla á að greina skiptingu kostnaðar DSL þjónustu félagsins á heildsölustigi á milli almennrar bitastraumsþjónustu (e. Best effort) annars vegar og forgangsþjónustu hins vegar (IPTV, VoD og VoIP). Míla skal leggja niðurstöðu kostnaðargreiningarinnar fyrir PFS til samþykktar eigi síðar en sex mánuðum frá birtingu ákvörðunarinnar. Gjaldskráin skal síðan endurskoðuð árlega í samræmi við árlega uppfærslu kostnaðargreiningarinnar. Stofnunin mun hafa til hliðsjónar gjaldskrár á sambærilegum samkeppnismörkuðum við mat sitt á niðurstöðu kostnaðargreiningar Mílu. PFS mun einnig hafa til hliðsjónar að gjaldskráin verði í eðlilegu samhengi við heimtaugaleiguverð Mílu.

PFS leggur að svo stöddu ekki kvöð á Mílu um gjaldskráreftirlit vegna bitastraumsþjónustu félagsins sem boðin er yfir ljósleiðaraheimtaugar, en leggur hins vegar kvöð á Mílu um að veita opinn aðgang að bitastraumsþjónustu um ljósleiðaraheimtaug félagsins, sem og kvaðir um fullt jafnræði (þar með talið EoI), gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað og kostnaðarbókhald. Ennfremur er Mílu ekki heimilt að beita verðþrýstingi. PFS getur framkvæmt verðþrýstingspróf til að ganga úr skugga um að Míla brjóti ekki gegn framangreindum skilyrðum. Leiði verðþrýstingspróf í ljós óeðlilega verðlagningu af hálfu Mílu getur PFS mælt fyrir um breytingar á verðskrá Mílu.

4.6 Kostnaðarbókhald

Samkvæmt 32. gr. laga um fjarskipti leggur PFS kvöð á Mílu um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs í samræmi við kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá. Samkvæmt IV. kafla reglugerðar nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, skal fjarskiptafyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild sem á eru lagðar sérstakar kvaðir samkvæmt lögum um fjarskipti gera PFS grein fyrir því hvernig aðgreiningu í bókhaldi er háttað með tilliti til tekna og kostnaðar m.a. fyrir notandanetið og stofnnetið. Kvöð PFS um kostnaðarbókhald nær yfir þá þætti fjarskiptastarfsemi Mílu sem þarf til þess að veita heildsöluáðgang að bitastraumsþjónustu félagsins um kopar- og ljósleiðaraheimtaugar. Míla skal afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu varðandi bitastrau, þar sem fram koma m.a. kostnaðarflokkar, kostnaðarliðir og tenging þeirra við kostnaðarvaka. Míla skal eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldi fyrir bitastraumsaðgang og tengda aðstöðu og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar eru til að úthluta kostnaði. Míla skal samtímis skila til PFS skýrslu frá óháðum endurskoðunaraðila um að samræmi sé milli lýsingar Mílu til PFS á kostnaðarskiptingu og útfærslu í kostnaðarbókhaldskerfi Mílu.

5. Gildistaka ákvörðunar og kæruleið

Þessi ákvörðun tekur gildi frá þeim degi sem hún er birt og verður í gildi þar til annað er ákveðið af Póst og fjarskiptastofnun.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Reykjavík, 13. ágúst 2014

Björn Geirsson, f.h. forstjóra

Óskar Hafliði Ragnarsson

Meðfylgjandi:

Viðauki A - Greining á mörkuðum 4 og 5

Viðauki B1 - Athugasemdir hagsmunaaðila og niðurstöður samráðs um frumdrögin

Viðauki B2 – Aukasamráðsskjal PFS

Viðauki B3 - Athugasemdir hagsmunaaðila og niðurstöður aukasamráðs

Viðauki C – Álit ESA