

Viðauki I



Fjaraskiptastofa

**Niðurstöður úr samráði Fjaraskiptastofu vegna draga að
endurskoðun á heildsölumörkuðum fyrir staðaraðgang með
fasttengingu og miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir
fjöldaframleiddar vörur
(Markaður 1/2025, áður 3a/2016)**

Málsnúmer: 2025030006

1. Inngangur

Skjal þetta hefur að geyma yfirlit yfir helstu athugasemdir markaðsaðila sem bárust um frumdrög endurskoðunar á útnefningu fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum á heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu, og eftir atvikum álagningu eða niðurfellingu kvaða á þeim landfræðilegu mörkuðum. Fjarskiptastofa („FST“) efndi til samráðs þann 15. desember 2025 en frestur til að skila umsögnum var veittur til og með 19. janúar 2026.

FST bárust umsagnir tveggja félaga vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar hinn 19. janúar 2026, en um er að ræða Mílu hf. („Míla“) og Ljósleiðarinn ehf. („Ljósleiðarinn“). Afstaða þeirra verður nánar rakin í skjali þessu, sem og afstaða FST til þeirra.

2. Almennar athugasemdir

Kafli þessi lýsir almennum athugasemdum markaðsaðila varðandi frumdrög endurskoðunar á útnefningu fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum á heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu og eftir atvikum álagningu eða niðurfellingu kvaða á þessum landfræðilegu mörkuðum.

Ljósleiðarinn

Almennt um endurskoðun kvaða

Ljósleiðarinn tekur undir nálgun FST í 1. kafla samráðsskjalsins. Að mati Ljósleiðarans samrýmist hún gildandi lagamma og þeirri aðferðafræði sem er við lýði í Evrópu. Ljósleiðarinn telur þær breytingar sem hafa átt sér stað á markaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu fyrst og fremst felast í gerð viðskiptasamninga sem hafa áhrif á samkeppnishæfni á tilteknum landfræðilegum mörkuðum. Viðkomandi breytingar kalli ekki á heildræna markaðsgreiningu, sérstaklega þar sem skammt sé um liðið frá síðustu markaðsgreiningu sem sé ætluð gildistið til lengri tíma með sveigjanleika til endurskoðunar á afmörkuðum þáttum. Þá hafi takmarkaðar breytingar átt sér stað í tilteknum sveitarfélögum sem að FST hafi þegar tekið til umfjöllunar í endurskoðunardrögunum.

Afstaða FST

FST tekur undir afstöðu Ljósleiðarans, en þær breytingar sem hafa átt sér stað varðandi eignarhald á ljósleiðaranetum í einstaka sveitarfélögum, eða breytingar á markaðshlutdeildum innan þeirra, kalla ekki á nýja heildræna markaðsgreiningu.

Míla

Þörf á uppfærðum gögnum og samræmi í beitingu SMP

Míla fjallar um að miðað við drögin geri FST ráð fyrir því að hægt sé að gera breytingar án þess að full endurskoðun fari fram, að uppfylltum rökstuðnings- og samráðskröfum. Umsögn félagsins beinist þó aðallega að eftirfarandi:

- 1. Uppfæra verður tölfræði sem drögin byggja á.*
- 2. Seltjarnarnesbæ og forsendum fyrir SMP.*

3. Samræmi og jafnræði í beitingu SMP-viðmiða milli sveitarfélaga og milli fyrirtækja.

4. Að smásölusamkeppni sé metin með samræmdum hætti og leiði ekki til

kerfisbundinnar undanþágu fyrir einn innviðaaðila en ekki annan.¹

Afstaða FST

Nánnar verður vikið að einstaka athugasemdum Mílu í síðari köflum. Áréttað skal að FST hefur skýra heimild til þess að endurskoða kvaðir á gildistíma markaðsgreiningar samkvæmt 7. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022, sbr. 49. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Enn fremur hefur FST heimild til að gera breytingar á útnefningu aðila með umtalsverðum markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum, hvort heldur þannig að fyrirtæki verði metið í slíkri stöðu eða slík staða sé ekki lengur fyrir hendi, sbr. 43.-46. gr. fjarskiptalaga, sbr. 7. mgr. 48. gr. framangreindrar reglugerðar. Þar sem stutt er um liðið frá því að framangreindri markaðsgreiningu lauk í maí 2024 og takmarkaðar breytingar hafa orðið á flestum þeim þáttum sem hún er byggð á, fyrir utan breytingar á tilteknum landfræðilegum mörkuðum, verður að teljast óþarft að ráðast í heildstæða, ítarlega og tímafreka greiningu á þessum tímapunkti. Vísast nánar um þetta til 1. kafla (Inngangur) í ákvörðun þessari.

3. Aðferðafræði

Ljósleiðarinn

Endurskoðun einstakra svæða með tilliti til landfræðilegrar afmörkunar

Ljósleiðarinn bendir á að sú ítarlega landfræðilega greining sem FST beitti við greiningu markaða árið 2024 hafi m.a. verið svar við ábendingum Eftirlitsstofnunar EFTA („ESA“) um þörf um nákvæmari aðgreiningu landfræðilegra markaða. Sú staðreynd að unnt sé að bregðast við breytingum á einstökum svæðum án heildarendurmats undirstrikar styrk og sveigjanleika þeirrar aðferðafræði. Þá samrýmist sú aðferðafræði einnig sjónarmiðum um réttaröryggi og fyrirsjáanleika fyrir markaðsaðila.

Afstaða FST

FST telur nauðsynlegt við jafn umfangsmikla markaðsgreiningu og hér um ræðir að hægt sé að taka einstaka landfræðilega markaði til endurskoðunar án þess að markaðsgreining sé framkvæmd í heild sinni. Frá því að ákvörðun FST í máli 5/2024 leit dagsins ljós hafa aðeins liðið tæp 2 ár. Þó stutt sé um liðið frá því að ákvörðunin var birt hafa orðið breytingar sem kalla á breytingar á útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og endurskoðun kvaða á einstökum svæðum. Forsendur markaðsgreiningarinnar eiga þó enn við á markaðinum, en litlar breytingar hafa orðið á flestum þeim þáttum sem hún er byggð á.

Þá bendir Ljósleiðarinn réttlega á að ESA hafi hvatt FST til þess að ráðast í ítarlega landfræðilega greiningu í athugasemdum sínum við fyrri ákvörðun FST í máli nr. 5/2021.² Í athugasemdunum var sérstaklega tekið fram að ef verulegar og ófyrirséðar breytingar yrðu,

¹ Leturbreyting FST.

² [Athugasemdir ESA við ákvörðun 5/2021](#) bls. 7-9.

t.a.m. vegna heildsölusamninga, mætti taka á slíkum breytingum með hröðuðu ferli markaðsgreiningar sem tæki einungis til umræddra breytinga (e. *accelerated market review focused on the changes concerned*).³

Forsendur ákvörðunar nr. 5/2024

Í athugasemdum Ljósleiðarans er rakið að FST hafi komist að þeirri niðurstöðu í ákvörðun nr. 5/2024 að virk samkeppni ríkti á þeim landfræðilegum mörkuðum þar sem að um 80% íbúa landsins búa. Var kvöðum þeim er gilt höfðu á Mílu í viðkomandi sveitarfélögum aflétt. ESA hefði ekki gert efnislegar athugasemdir við aðferðafræði eða meginniðurstöður markaðsgreiningarinnar.

Ljósleiðarinn áréttar að FST hafi þegar tekið ítarlega og heildstæða afstöðu til langtímasamninga og lóðréttrar samþættingar í gildandi markaðsgreiningu. Þær forsendur standi óhaggaðar og hafi ekki breyst með þeim afmörkuðu breytingum sem til skoðunar eru.

Ljósleiðarinn vísar til umfjöllunar FST í viðauka A við ákvörðun 5/2024 varðandi nokkrar af þeim grunnstoðum markaðsgreiningarinnar sem standi óhaggaðar. Um er að ræða eftirfarandi atriði:

- *Að rík hagsmunatengsl væru enn til staðar milli Símans og Mílu og yrði að taka tillit til þess við útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á viðeigandi mörkuðum (kafli 6.1.3.2).*
- *Að þjónustusamningur Ljósleiðarans og Sýnar gengi skemur en þjónustusamningur Mílu og Símans, eftir að breytingar voru gerðar á samningi Símans og Mílu á grundvelli sáttar við Samkeppniseftirlitið. Sama ætti við um aðra samninga sem fjallað var um í markaðsgreiningunni (kafli 6.1.3.10).*
- *Varðandi svæði A var það mat Fjarskiptastofu að*
 - *„Fjárhagslegur styrkur Mílu er mikill og hefur félagið fulla burði til að veita Ljósleiðaranum harða samkeppni á svæðinu. Eins og að ofan greinir er líklegt að hlutdeild Mílu hækki á líftíma greiningarinnar eftir því sem ljósleiðaraútbreiðslu fyrirtækisins vindur fram. Auk þess sækir Míla það fast að fá Nova í viðskipti á sínum fastanetum og telur FST líklegt að það gerist á líftíma greiningarinnar, þó erfitt sé að spá fyrir um það í hve miklum mæli það verður. Ekki þarf mikinn fjölda viðskiptavina Nova, sem verið hafa á ljósleiðarneti Ljósleiðarans, til að færa sig á net Mílu svo þessi munur sem er í dag á markaðshlutdeildunum minnki eða hverfi jafnvel alveg. Þá hefur Sýn möguleika á að færa sig í auknum mæli af neti Ljósleiðarans á net Mílu, þó í minna mæli sé en Nova. Þegar Míla losnar undan kvöðum í þessum sveitarfélögum í kjölfar markaðsgreiningar þessarar er heldur ekki útilokað að félagið geti beitt sér af auknum þunga í samkeppninni.“ (Mgr. 1644)*
 - *„Eins og fjallað var um í köflum 6.1.3.8 (Samantekt og ályktanir um helstu langtíma aðgangssamninga) og 6.1.5.9 (Lóðrétt samþætting) hefur Míla*

³ Sama heimild bls. 9.

langtíma þjónustusamning við Símann, stærsta smásalann á tengdum smásölumarkaði á þessu svæði. FST telur að einkenni lóðréttrar samþættingar vegna víðtækra viðskiptatengsla milli félaganna njóti enn við, sem styrkir stöðu Mílu á svæðinu.” (Mgr. 1645)

- „[...] Eins og áður segir er Ljósleiðarinn nánast með 100% útbreiðslu á þessu svæði en útbreiðsla Mílu á ljósleiðaraneti er einnig há og telur FST að hún muni nálgast útbreiðslu Ljósleiðarans undir lok líftíma greiningarinnar í ljósi miklar fjárfestingargetu og útbreiðsluáforma Mílu. [...]“ (Mgr. 1648).⁴

Að mati Ljósleiðarans er því hvorki nauðsynlegt né í samræmi við meðalhóf að ráðast í nýja heildstæða markaðsgreiningu við þessar aðstæður. Breytingar sem orðið hafi á gildistíma markaðsgreiningarinnar séu staðbundnar og mælanlegar.

Afstaða FST

FST tekur undir athugasemdir Ljósleiðarans um að þau grundvallaratriði sem gildandi greining markaða 3a og 3b í ákvörðun 5/2024 byggir á séu óbreytt. Má hér m.a. líta til 48. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023 sér í lagi 7. mgr. þeirrar greinar.

Míla

Úrelt tölfraði

Míla telur að þau gögn sem drögin byggja á séu orðin verulega úrelt í ljósi hraðrar þróunar á árinu 2025. Í drögunum er að mestu stuðst við heildsölu og útbreiðslugögn til loka árs 2024, á sama tíma og tekið sé mið af innviðakaupum og áætluðum breytingum fram á haust 2025. Að mati Mílu leiði þessi tölfraðinotkun til þess að þegar endurskoðunardrögin verði að endanlegri ákvörðun muni hún byggja á gögnum sem séu að verða rúmlega árs gömul, þrátt fyrir að FST hafi undir höndum nýrri tölur a.m.k. frá miðju ári 2025.

Míla telur ekki faglega né lagalega verjandi að ljúka endurskoðun án þess að styðjast við nýjustu tiltæku gögn í ljósi þess að ljósleiðaravæðing á landbyggðinni (Svæði 2) standi yfir af krafti, bæði af hálfu Mílu og annarra aðila, öflug útfösun koparkerfa sé í gangi og markaðshlutdeildir á mörkuðum 3a/3b breytist hraðar en áður. Í þessu samhengi er vísað til rannsóknareglna stjórnslulaga að því virtu að kvaðir séu í eðli sínu íþyngjandi. Míla segir eðlilegast að uppfæra greininguna með gögnum frá 2025 enda eigi slíkar greiningar að byggja á nýjustu gögnum og vera „forward-looking“.

Afstaða FST

Heimild til endurskoðunar á kvöðum á gildistíma markaðsgreininga gerir FST kleift að taka tillit til áhrif nýrrar þróunar á samkeppni og veitir nauðsynlegt svigrúm í ljósi þess hve langan gildistíma markaðsgreiningarnar hafa, sem er almennt 5 ár og 6 ár ef kringumstæður leyfa. Þá er ljóst að um afmarkaðar breytingar er að ræða sem hafa áhrif á fáum svæðum innan

⁴ Umsögn Ljósleiðarans 19. janúar 2026, bls. 2. Leturbreyting FST.

markaðar 3a þar sem 38 landfræðilega markaðir voru greindir. Endurskoðunin hefur einungis áhrif á 5 landfræðilega markaði en felldar eru niður kvaðir á Mílu á þremur þeirra og er ákvörðunin því ekki aðeins íþyngjandi fyrir Mílu heldur einnig ívilnandi. FST telur það ekki leiða af sjónarmiðum um meðalhóf að framkvæma uppfærslu á tölfraði markaðsgreiningarinnar í heild þegar að um svo afmarkaða endurskoðun er að ræða, enda um tímafrekt verkefni að ræða og FST er að forgangsraða greiningum á leigulínumörkuðum.

Þá skal áréttað að FST kallaði eftir uppfærðum tölum í janúar 2025 um fjölda tenginga í fastanetinu í lok árs 2024 eftir sveitarfélögum. Í ljósi þess að fjarskiptafyrirtæki hafa kvartað undan fjölda beiðna frá FST um gögn varðandi fjarskiptamarkaðinn taldi FST ekki koma að sök að fækka beiðnum sem tengjast landfræðilegri greiningu á mörkuðum 3a og 3b eftir að ákvörðun nr. 5/2024 var birt. Því er FST einungis að kalla eftir þessum gögnum árlega og FST hefur því ekki upplýsingar um stöðuna um mitt ár 2025, ólíkt því sem Míla heldur fram. FST hefur uppfært útreikninga á markaðshlutdeildum í samræmi við upplýsingar um fjölda tenginga á öllum landfræðilegum mörkuðum og hafa upplýsingar um tengingar í lok 2023 og 2024 bæst við þau gögn sem ákvörðun nr. 5/2024 byggði á, sem var mitt ár 2023. Einungis tvær marktækar mælingar eru hins vegar til um bitastraumstengingar um farnetsbeina, þ.e. frá apríl 2023 og október 2025. Þessar mælingar eru notaðar til að reikna fjölda tenginga í lok árs 2023 og 2024 miðað við línulega þróun í hverju sveitarfélagi fyrir sig.

Dagana 11.-13. febrúar sl. sendi FST út nýja gagnabeiðni um fjölda tenginga í fastanetinu í lok árs 2025 eftir sveitarfélögum, en úrvinnsla þeirra gagna mun að öllum líkindum ekki liggja fyrir áður en þessi ákvörðun verður birt. Gagnaöflun af þessu tagi er flókin og tímafrek enda margir aðilar sem reka ljósleiðaranet og sumir ekki með þróuð upplýsingatæknikerfi til að bregðast við slíkum gagnabeiðnum. Það er reynsla FST að margir aðilar fara verulega fram úr gefnum svarfrestum og þarf að ítreka og jafnvel margítreka gagnabeiðnir.

FST telur það vera í samræmi við meðalhóf að takmarka þessar gagnabeiðnir við lok hvers árs þar til þessir markaðir verða teknir til heildarendurskoðunar. Hins vegar telur FST ekki rétt að fresta þessu máli um marga mánuði á meðan gagna er aflað um þróun markaðshlutdeilda á árinu 2025 og úr þeim gögnum unnið. Að mati FST er einnig ólíklegt að sú þróun myndi leiða til þess að breyta þurfi útnefningu aðila með markaðsráðandi stöðu og þá kvöðum á fleiri landfræðilegum mörkuðum en hér eru til umfjöllunar. Þá er ljóst að rúmlega eins árs gömul gögn þykja ekki gömul gögn þegar evrópsk framkvæmd á sviði markaðsgreininga er skoðuð.

Seltjarnanes

Míla telur að eftirfarandi þurfi að árétta varðandi Seltjarnarnesbæ:

- *Um mitt ár 2023 var markaðshlutdeild Mílu [...]%,⁵ en Ljósleiðarans („LL“) [...]%.⁶*

⁵ Fellt út vegna trúnaðar

⁶ fellt út vegna trúnaðar

• Samkvæmt uppfærðum upplýsingum fyrir 2025 er hlutdeild Mílu nú um [...]%,⁷ sem þýðir að LL er með um [...]%,⁸ á heildsölumörkuðum 3a/3b.

• Þróunin hefur orðið samhliða hraðri fækkun kopartenginga hjá Mílu á árinu 2025 (um 43% fækkun / um 4.600 tengingar), sem dregur enn frekar úr raunhæfu samkeppnisaðhaldi á heildsölustigi.

Þrátt fyrir þessa þróun virðast drögin áfram byggja að miklu leyti á forsendum greiningarinnar frá 2024 um virka smásölusamkeppni, væntingum um aukna útbreiðslu Mílu og að Ljósleiðarinn geti ekki hagað sér óháð keppinautum. Míla telur að slíkar forsendur standist ekki lengur óbreyttar nema með skýringum, uppfærðum gögnum og rökstuðningi sem taki mið af stöðunni eins og hún var í árslok 2025.

Míla telur enn fremur að reynsla af „aðgangsviðræðum/aðgangshömlum“ á heildsölustigi bendi til þess að samkeppnisþvingun sé til staðar á heildsölustigi. Í þessu samhengi er vísað til þess að á árinu 2024 hafi Míla óskað eftir að kaupa aukaprád hjá Ljósleiðaranum á Seltjarnarnesi. Samningaviðræður hefðu leitt í ljós að það væri tæknilega framkvæmanlegt að nýta aukapræði á flestum staðföngum, en viðræðum hefði aftur á móti verið slitið þegar Ljósleiðarinn gerði kröfu um 3-4x hærra verð en Míla taldi raunhæft. Þá hefði Míla óskað eftir almennum heildsöluaðgangi að heimtaugum Ljósleiðarans, þ.e. svörtum ljósleiðara. Þeirri beiðni hefði verið hafnað þann 19. desember 2025 m.a. með þeim rökum að slíkt aðgangsform væri ekki hluti af viðskiptamódeli Ljósleiðarans og ekki væru forsendur til að taka beiðnina til frekari skoðunar.

Að mati Mílu sýndi framangreint að Ljósleiðarinn hefði í reynd bolmagn til þess að synja aðgangi og/eða bjóða aðgang á kjörum sem jafna mætti til „óaðgengilegra kjara“ sem hefði sambærileg áhrif og synjun aðgangs.

Míla bætti við að í kjölfar synjunar Ljósleiðarans hefði Míla óskað eftir aðgangi að bitastraumi hjá Ljósleiðaranum til endursölu á þeim svæðum þar sem Míla hefði ekki innviði og þar sem ekki væru efnahagslegar forsendur til ljósleiðaraframkvæmda. Tekið var fram að Ljósleiðarinn hefði ekki tekið afstöðu til þeirrar beiðni á tíma umsagnar Mílu, rúmunum þrem vikum síðar.

Afstaða FST

Í ákvörðun FST nr. 5/2024 komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að virk samkeppni ríkti í Seltjarnarnesbæ á viðkomandi markaði og myndi gera það út áformaðan líftíma greiningarinnar, þrátt fyrir aukningu markaðshlutdeildar Ljósleiðarans, sem um mitt ár 2023 hefði verið 74% á móti 26% hjá Mílu. Fram kom að í árslok 2023 hefði útbreiðsla Mílu á ljósleiðara verið orðin yfir 30% í sveitarfélaginu á móti fullri útbreiðslu Ljósleiðarans. Hefði FST gert ráð fyrir að útbreiðsla Mílu myndi halda áfram og að þannig myndi hægja á aukningu markaðshlutdeildar Ljósleiðarans eða að hún myndi að hluta til ganga til baka. Þá væri mjög mikil útbreiðsla farneta í sveitarfélaginu þó hlutfall tenginga um farnetsbeina væri þar lágt af bitastraumstengingum eða 4%.

⁷ Fellt út vegna trúnaðar.

⁸ Fellt út vegna trúnaðar.

Þá kom fram að í þessu sveitarfélagi einkenndust aðstæður af kröftugri og fjölbreyttri smásölusamkeppni þar sem enginn smásali nyti yfirburða og smásalinn með hæstu hlutdeildina hefði um mitt ár 2023 verið með 39% markaðshlutdeild (Sýn) og sá næsti með 32% (Síminn) og sá þriðji með 19% (Nova) og aðrir samanlagt með 10%. Fram kom að staða þessi væri mjög góð á íslenskan mælikvarða.

Þá kom fram að Míla væri sterkur samkeppnisaðili með mikinn fjárhagslegan styrk og mikla stærðar- og breiddarhagkvæmni á landsvísu. Gæti félagið auðveldlega lokið ljósleiðaraútbreiðslu sinni í sveitarfélaginu á stuttum tíma, væri tekin ákvörðun um það innan félagsins. Sóknarfæri Mílu í sveitarfélaginu væru því umtalsverð. Þá yrði ekki séð að Ljósleiðarinn hefði hagað sér þarna án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Tilraunir til slíks gætu haft afleiðingar á öllu höfuðborgarsvæðinu, ef aðilar á borð við Nova, Sýn og Hringdu myndu snúa sér í auknum mæli að Mílu.

Míla gerði alvarlegar athugasemdir við ofangreind áform FST í innanlandssamráði, eins og sjá má í kafla 15.3 í viðauka B við framangreinda ákvörðun FST. Í afstöðu FST varðandi þær athugasemdir kom m.a. fram að stofnunin gerði áfram ráð fyrir að ljósleiðaravæðingu Mílu myndi vinda fram á næstu árum í sveitarfélaginu. Ennfremur að í engu þeirra sveitarfélaga sem Míla benti á væri staðan á smásölumarkaðnum sambærileg við stöðuna í Seltjarnarnesbæ. Þá benti FST á að með nýjum fjarskiptalögum bæri stofnuninni einnig að horfa til hvata til fjárfestinga. Að mati FST bæri stofnuninni að fara mjög varlega í það að leggja íþyngjandi kvaðir á aðila sem tekið hefðu þá áhættu að fara í fjárfestingu í nýjum innviðum í samkeppni við fyrrum einkaréttarhafa fjarskipta, sem verið hefði með 100% markaðshlutdeild þegar farið hefði verið af stað til að brjóta upp einokun og efla samkeppni. Það væri ekki í samræmi við hvata til fjárfestinga að refska þeim aðila með kvöðum. Velgengni slíks aðila mætti frekar telja vísbendingu um minni aðgangshindranir á viðkomandi svæði en að hinn nýi aðili hefði komið sér í ráðandi stöðu.

Í álitu ESA við markaðsgreiningardrög FST, dags. 6. maí 2024, fagnaði ESA því að FST hygðist fella niður kvaðir á fjölmörgum svæðum þar sem þorri landsmanna byggir. Hvatti ESA stofnunina til að halda áfram að fylgjast með þróun markaðarins með frekari niðurfellingu kvaða í huga. Fram kom að með það í huga að stuðla að innviða- og þjónustusamkeppni væri megintilgangur kvaða í tengslum við markaðsgreiningar að leggja kvaðir á fyrrum einkaréttarhafann í fjarskiptum í viðkomandi ríki til að auðvelda innkomu keppinauta. Því gæti verið réttlætanlegt að beita mismunandi nálgun þegar samkeppnisstaða nýs aðila væri metin annars vegar og hins vegar samkeppnisstaða fyrrum einokunaraðilans m.t.t. álagningar kvaða.⁹ Þá tók ESA það fram að FST ætti að fara varlega í að útnefna nýja aðila með

⁹ Á bls. 17 í álitu ESA segir:

„ESA welcomes that the ECOL's new market analysis lifts regulation for a significant part of the country, measured in terms of population coverage.

ESA encourages ECOL to keep monitoring the market(s) with a view to further deregulating it/them. ESA notes, in particular, that the proposed regulation also imposes remedies on market participants that have entered the market(s) following liberalisation. To promote infrastructure and service competition, the primary purpose of regulation should be regulating the incumbent and former monopolist to make market contestable for new entrants.

umtalsverðan markaðsstyrk og leggja þar með kvaðir á slíka aðila, sem náð hefðu árangri í samkeppni við fyrrum einkaréttarhafann og væru enn að auka hlutdeild sína.¹⁰

Í álitni ESA fór stofnunin enn fremur fram á að FST myndi fylgjast vel með virkni kvaða á áætluðum gildistíma greiningarinnar og breyta þeim þar sem það væri viðeigandi. Að mati FST getur þarna fallið undir að breyta kvöðum, leggja nýjar kvaðir á eða að fella kvaðir niður.

Míla kærði framangreinda ákvörðun FST nr. 5/2024 varðandi tilteknar kvaðir sem lagðar voru á félagið en ekki t.d. það atriði að útnefna Ljósleiðarann ekki með umtalsverðan markaðsstyrk í Seltjarnarnesbæ og leggja viðeigandi kvaðir á félagið í því sveitarfélagi. Með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í málin nr. 2/2024 frá 31. mars 2025 var öllum kröfum Mílu hafnað.

Í samráðsskjali því sem FST birti til innanlandssamráðs þann 15. desember sl. lagði FST ekki til að Ljósleiðarinn yrði útnefndur sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði í Seltjarnarnesbæ. Hélt FST sig því við fyrri mat hvað þetta varðar, þrátt fyrir að spá FST um aukna ljósleiðaraútbreiðslu Mílu í sveitarfélaginu hafi ekki gengið eftir og að markaðshlutdeild Ljósleiðarans hafi haldið áfram að aukast á kostnað markaðshlutdeildar Mílu. Í árslok 2024 var staðan orðin sú að markaðshlutdeild Ljósleiðarans hafði hækkað úr 74% í 80% frá miðju ári 2023 og markaðshlutdeild Mílu því komin niður í 20%. Míla heldur því svo fram að markaðshlutdeild Ljósleiðarans sé komin í [...] %¹¹ á móti [...] %¹² hjá Mílu. FST hefur ekki fengið tölur fyrir árslok 2025 til að staðfesta þróunina á árinu 2025.

Það sem hins vegar ræður úrslitum að mati FST er að staðan á smásölumarkaði í sveitarfélaginu er mjög góð á íslenskan mælikvarða og ekkert félag er þar með yfir 40% markaðshlutdeild. Telur FST því að virk samkeppni ríki á smásölustigi í umræddu sveitarfélagi og því hafi FST ekki heimild til inngripa á heildsölustiginu á viðkomandi landfræðilegum markaði, eins og nánar verður rökstutt hér að neðan.

Í 7. mgr. 44. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022 segir að við framkvæmd markaðsgreiningar á heildsölustigi skuli leggja mat á samkeppnisstöðu á tengdum smásölumörkuðum. Í 6. mgr. sömu greinar segir að telji FST á grundvelli markaðsgreiningar að álagning kvaða sé réttlæt看leg, skal stofnunin útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, og leggja á,

In this spirit, it may be justified to consider different approaches when assessing the competitive position of new entrants and the competitive position of the incumbent, and when imposing regulation on them.

ESA further notes that new entrants have gained market positions in a competitive environment subject to regulation. Maintaining regulation while changing the regulated entity should be avoided, unless strictly necessary to address the underlying competition problem."

¹⁰ Á bls. 17 í álitni ESA segir: „Beyond that, ..., ESA calls on ECOI to take a cautious approach when introducing new obligations on operators that have gained in competitiveness, thus contesting a previously monopolistic market or otherwise dominated by the incumbent. A finding of new SMP operators which requires regulatory intervention in the light of the competitive situation and the competition problem identified is still a possibility. However, the regulator should not lose sight of a key objective of ex ante regulation, which is to promote infrastructure competition (besides service competition). That objective might be frustrated or undermined by perpetuating regulation, especially by regulating operators that have emerged as credible challengers to the incumbent and are still growing, thereby contributing positively to the competitive dynamic of the market."

¹¹ Fellt út vegna trúnaðar.

¹² Fellt út vegna trúnaðar.

viðhalda eða breyta kvöðum, ef stofnunin telur að án kvaða muni útkoman fyrir endanotanda ekki hafa í för með sér skilvirka samkeppni.

Í kafla 3 í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að framangreindum fjarskiptalögum er fjallað um meginefni frumvarpsins. Í kafla 3.2 er svo fjallað um hvata til uppbyggingar á háhraðanetum. Þar segir m.a.:

*„Í regluverkinu er áhersla lögð á samkeppni og hvata fyrir markaðsaðila til að byggja upp fjarskiptainnviði og þá sérstaklega ljósleiðara og 5G farnet. Ýmis ný ákvæði regluverksins lúta beinlínis að þessu. Nýjar áherslur eru mótaðar varðandi ferli markaðsgreininga. Horfa ber til stöðu á smásöllumörkuðum áður en ákvörðun er tekin um beitingu heildsölu kvaða. Umræddum heildsölu kvöðum er þá ætlað að leysa samkeppnisvandamál á undirliggjandi smásölu markaði. **Greinist ekki samkeppnisvandamál á smásölu markaði kemur ekki til álagningar kvaða á tengdum heildsöllumörkuðum**“.* (leturbreyting FST)

Í kafla 3.4 í umræddu frumvarpi er svo rætt um nýjar áherslur við framkvæmd markaðsgreininga. Þar segir:

„Þó að þeir markaðir sem teknir eru til skoðunar samkvæmt núgildandi tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um viðkomandi markaði séu allir á heildsölu stigi þá er aukin áhersla lögð á að skoða tengda smásölu markaði. Ef greining, þar sem litið er til framtíðar, leiðir til þeirrar niðurstöðu að samkeppni verði virk á smásölu markaði þó að engar kvaðir giltu á aðliggjandi heildsöllumörkuðum er ekki talin ástæða til þess að beita kvöðum á viðkomandi heildsölu markaði. Því er ætlast til þess að staðan á tengdum smásöllumörkuðum sé skoðuð áður en lengra er haldið.“ (leturbreyting FST)

Svipuð sjónarmið koma svo fram í athugasemdum við 44. gr. frumvarpsins. Þar segir:

„Engin grundvallarbreyting hefur orðið á aðferðafræði við markaðsgreiningu sem felst í því að meta hvort virk samkeppni er á viðkomandi markaði eða hvort eitthvað fyrirtæki hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þó er aukin áhersla lögð á það í aðfararorðum tilskipunarinnar og í leiðbeiningum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um mat á umtalsverðum markaðsstyrk að byrja skuli á því að líta til tengdra smásölu markaða og skoða hvort þar sé að finna samkeppnisvandamál. Ef vandamál eru ekki til staðar á smásölu markaði er ekki ástæða til að beita kvöðum um aðgang að netum og þjónustu á heildsölu markaði.“ (leturbreyting FST)

Í 2. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er fjallað með almennum hætti um markaðsgreiningar. Í 3. mgr. greinarinnar segir:

„Ef samkeppni telst virk á viðkomandi smásölu markaði og/eða á tilteknum landfræðilegum hluta hans, án kvaða á tengdum heildsölu markaði, skulu ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki á þeim smásölu markaði, né á tengdum heildsöllumörkuðum og ekki viðhalda kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á.“ (leturbreyting FST)

Í 4. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar segir svo að ef virk samkeppni ríki ekki á viðkomandi smásölumarkaði, né á viðkomandi heildsölumarkaði, skuli útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumarkaði.

Að lokum má geta þess að ofangreind sjónarmið koma einnig skýrt fram í nýlegum tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 9. apríl 2025, sem byggjast á samskonar tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá desember 2020.¹³

Að öllu ofangreindu virtu er ljóst að FST er ekki heimilt að útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum heildsölumarkaði, og þar með leggja kvaðir á það, ef virk samkeppni ríkir á tengdum smásölumarkaði og að þar með séu engin samkeppnisvandamál til staðar. Að mati FST háttar þannig til í Seltjarnarnesbæ og því getur FST ekki útnefnt Ljósleiðarann í slíkri stöðu á viðkomandi markaði í því sveitarfélagi, jafnvel þótt félagið sé komið með mjög háa markaðshlutdeild á heildsölustiginu í sveitarfélaginu, hafi hafnað því að veita Mílu aðgang að svörtum ljósleiðara og að spá FST um áframhaldandi ljósleiðaraútbreiðslu Mílu hafi ekki gengið eftir, enn sem komið er a.m.k.

Ljósleiðarinn hefur sem keppinautur Mílu, sem er fyrrum einkaréttarhafinn í fjarskiptum hér á landi, náð góðum árangri í samkeppninni við Mílu í umræddu sveitarfélagi. Með ákvörðun FST nr. 5/2024 afnumdi FST allar kvaðir á Mílu í umræddu sveitarfélagi en taldi ekki rétt að útnefna Ljósleiðarann með umtalsverðan markaðsstyrk í því. Það sama á við núna, sbr. framangreind ákvæði fjarskiptalaga og reglugerðar, sem og varnaðarorð ESA í álitni þeirrar stofnunar í tengslum við framangreinda ákvörðun FST frá 2024. Ljósleiðarinn hefur, án nokkurra kvaða, veitt öllum smásölum aðgang að sínu neti frá upphafi og hefur það leitt til virkrar samkeppni á smásölumarkaðinum. Kvaðir á slíka aðila geta dregið úr hvata til ljósleiðaraútbreiðslu.

Samræmi og jafnræði í SMP-mati

Í umsögn sinni leggur Míla ríka áherslu á að FST verði að tryggja samræmi í viðmiðum milli sveitarfélaga og jafnræðis milli fyrirtækja við SMP-mat. Í þessu samhengi bendir Míla á að í þeim sveitarfélögum sem Míla hafi háa heildsölu hlutdeild (3a/3b) hafi FST almennt talið forsendur fyrir SMP og kvaðir verið lagðar á með mismunandi útfærslum eftir svæðum, jafnvel þar sem hlutdeildin byggist á kopar sem er í útfösun.

Þá fjallar Míla um að á Seltjarnarnesi, þar sem Ljósleiðarinn búi yfir [...] %¹⁴ (og áður um [...] %¹⁵ um mitt ár 2023) hafi Ljósleiðarinn ekki hlotið SMP útnefningu. Míla telur Ljósleiðarann ekki geta talist „nýr aðgangsaðili“ (e. access seeker) í þeim skilningi sem vísað sé til í

¹³ Í 8. mgr. aðfararorða tilskipunar ESA (6. mgr. í tilskipun framkvæmdastjórnarinnar) kemur fram að lokamarkmið inngripa í formi kvaða sé að skapa ávinning fyrir endanotendur hvað varðar verð, gæði og valkosti, með því að ná fram sjálfbærri *samkeppni á smásölustigi*. Útgangspunkturinn fyrir skilgreiningu á viðeigandi heildsölumörkuðum í tilmælum þessum ætti að vera skilgreining á tengdum smásölumörkuðum út frá framsýnu sjónarhorni yfir tiltekið tímabil, með samkeppnislög að leiðarljósi. Þar sem virk samkeppni ríkir í raun á smásölumarkaði, án heildsölukvaða (e. Modified Greenfield Approach - MGA), ættu fjarskiptaeftirlitsstofnanir að álykta að ekki sé lengur þörf á kvöðum á tengdum heildsölumörkuðum. Sjá einnig 25. mgr. aðfararorðanna (23. mgr. hjá framkvæmdastjórninni).

¹⁴ Fellt út vegna trúnaðar

¹⁵ Fellt út vegna trúnaðar

athugasemddum ESA við markaðsgreiningar FST á mörkuðum 3a og 3b. Hafa yrði í huga að Ljósleiðarinn sé í opinberri eigu og hafi „*first mover advantage*“ á Seltjarnarnesi og á höfuðborgarsvæðinu.

Míla telur þessa þróun kalla á skýra, hlutlæga og rökstudda skýringu, einkum um eftirfarandi:

- *hvers vegna há og vaxandi heildsöluhlutdeild LL leiðir ekki til SMP,*
- *hvaða mótvægi (t.d. kaupendastyrkur, innkoma, tvöföld innviðaupbygging) teljist í raun vera til staðar á heildsölustigi, og*
- *hvernig niðurstaðan samræmist þeirri framkvæmd, þ. á m. að gættri jafnræðisreglu stjórnsýslulaga, að sambærileg staða leiði til SMP og kvaða á Mílu í öðrum sveitarfélögum.*

Telur Míla að án slíkra skýringa skapist sú staða að SMP-mat verði í reynd *aðilabundið* fremur en *markaðsbundið*.

Afstaða FST

FST hafnar því alfarið að ekki sé samræmi eða jafnræði í viðmiðum milli sveitarfélaga og fyrirtækja við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Umfjöllun Mílu er mjög almenn og ekki er getið um sérstök dæmi fyrir utan Seltjarnarnesbæ, en vísað er til fyrra svars hvað það sveitarfélag varðar.

Það er eðlilegt að algengara sé að Míla, sem fyrrum einkaréttarhafinn í fjarskiptum hér á landi, sé útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk og fái þar með á sig kvaðir en keppinautar félagsins, þ.m.t. Ljósleiðarinn. Míla er almennt í þessari stöðu víða á landsbyggðinni þar sem samkeppni, bæði á tengdum smásölu markaði og viðkomandi heildsölu markaði, er takmörkuð eða jafnvel ekki til staðar. Þó að Míla sé að fasa út koparnet á þessum svæðum er það einnig almennt Míla sem leggur þar ljósleiðaranet og því breytist staðan þar ekki. Ljósleiðarinn er hins vegar almennt í sterkri stöðu á þéttbýlli svæðum á suðvesturhorni landsins þar sem samkeppni er mun meiri, bæði á viðkomandi heildsölu markaði og tengdum smásölu markaði.

Þá hafnar FST því að Ljósleiðarinn geti ekki talist „nýr aðili“ í skilningi fjarskiptaregluverksins. Allir aðilar sem ekki eru fyrrum einkaréttarhafinn í fjarskiptum í viðkomandi ríkjum teljast nýir aðilar (e. alternative operators).

Þá getur FST ekki tekið undir að Ljósleiðarinn hafi, með samkeppni við fyrrum einkaréttarhafa, skapað sér brautryðjendastöðu (e. *first mover advantage*) en vísað er til fyrri umfjöllunar um álit ESA varðandi stöðu fyrirtækja sem hefja samkeppni við fyrrum einkaréttarhafa. Einnig er rétt að benda á það að þegar Ljósleiðarinn kemur á markaðinn fyrir um 20 árum er sterk samkeppni frá Ljósneti (VDSL yfir koparheimtaug) Mílu og upptaka á neti Ljósleiðarans var hæg í byrjun. Það bendir ekki til þess að brautryðjendaáhrifa hafi gætt. Auk þess naut Míla þess að Síminn var og er mjög sterkur aðili á markaði sem hafi haft veruleg áhrif á upptöku neti Ljósleiðarans á meðan Síminn hafnaði því lengi vel að bjóða sína þjónustu á neti Ljósleiðarans. Það hefur því tekið mjög langan tíma fyrir Ljósleiðarann að komast í þessa stöðu. Staðan var því alls ekki sú að neytendur flyktust á ljósleiðaranet Ljósleiðarans um leið

og sú þjónusta var í boði á sama hátt og hefur gerst í dreifbýlinu þar sem Ljósnetið var ekki í boði.

Þá hafnar FST því að sú staðreynd að Ljósleiðarinn sé í opinberri eigu eigi að hafa þau áhrif að Ljósleiðarinn skuli útnefndur í SMP stöðu víðar, þ.m.t. í Seltjarnarnesbæ. Ljósleiðarinn er í eigu Orkuveitu Reykjavíkur (OR), sem er að stærstum hluta til í eigu Reykjavíkurborgar. OR stundar ýmsa starfsemi, þ.m.t. einkaleyfis- eða sérleyfisskylda starfsemi. Samkvæmt 10. gr. fjarskiptalaga skulu fjarskiptafyrirtæki eða fyrirtækjasamstæður, sem reka almenn fjarskiptanet eða veita almenna fjarskiptaþjónustu og njóta einka- eða sérréttinda, halda fjarskiptastarfsemi sinni fjárhagslega aðskilinni frá slíkri starfsemi eins og um óskyld fyrirtæki væri að ræða. Þess skuli gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfisskyldri eða verndaðri starfsemi. Ákvæðið gildir án tillits til markaðsstyrks fyrirtækis. FST (og áður PFS) hefur um áraraðir fylgst vel með að þessu ákvæði (og forvera þess í eldri fjarskiptalögum) sé framfylgt af hálfu samstæðunnar. Reyndar hefur sú stjórnsýsluframkvæmd öll komið til skoðunar hjá ESA í kvörtunarmáli Símans gegn Ljósleiðaranum (þá Gagnaveitur Reykjavíkur) um meintan ólögmætan ríkisstuðning. Í frumniðurstöðu ESA lagði stofnunin það til grundvallar að reglubundið eftirlit FST með fjárhagslegum aðskilnaði Ljósleiðarans innan OR samstæðunnar kæmi í veg fyrir ólögmætan ríkisstuðning til dótturfélagsins.¹⁶

Míla kærði ekki ákvörðun FST nr. 5/2024 hvað varðar þann hluta málsins sem laut að útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk. Haustið 2025 yfirfór FST stöðuna á öllum landfræðilegum mörkuðum á viðkomandi heildsölumarkaði miðað við markaðshlutdeildartölur við árslok 2024, sem tók þá mið af 18 mánaða þróun frá þeim tölum sem framangreind ákvörðun var byggð á.

Niðurstaðan var annars vegar sú að við bættust tveir landfræðilegir markaðir þar sem Míla skyldi teljast vera með umtalsverðan markaðsstyrk, þ.e. í Vestmannaeyjabæ og Eyja- og Miklaholtshreppi, vegna uppkaupa Mílu á staðbundnum ljósleiðaranetum í þeim sveitarfélögum sem leiddi til þess að félagið er þar með 100% markaðshlutdeild. Hins vegar var niðurstaðan sú að Míla teldist ekki lengur í slíkri stöðu á þremur landfræðilegum mörkuðum, þ.e. í Fjallabyggð, Langesbyggð og í Sveitarfélaginu Vogum, vegna töluverðrar lækkunar á markaðshlutdeild félagsins. Í síðastnefnda sveitarfélaginu skipti einnig máli að staðan á tengdum smásölumarkaði hafði þróast í átt að meiri samkeppni, þar sem staðan var orðin ekki ósvipuð stöðunni í Seltjarnarnesbæ.

Hins vegar kölluðu hin nýju tölfræðigögn, út frá framsýnu sjónarhorni, ekki á frekari breytingar á útnefningu aðila um með umtalsverðan markaðsstyrk en að framan greinir.

¹⁶ Sjá kafla 6.2.3. (einkum efnisgrein nr. 74) í ákvörðun ESA nr. 086/19/COL: <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/5196-College%20Decision%20086-19-COL%20-%20State%20Aid%20-%20Iceland%20-%20Gagnaveita%20Reykjavikur%20-%20non-confidential%20version.pdf>

Smásölusamkeppni

Míla tekur undir, í umsögn sinni, að smásölusamkeppni sé mikilvægur hluti heildarmats. Aftur á móti verði mat á SMP á heildsölumarkaði að byggja á því hvort að innviðaeigandi geti hagað sér að verulegu leyti óháð keppinautum og viðskiptavinum á heildsölustigi.

Í þessu ljósi er nefnt að Ljósleiðarinn sé með um [...] %¹⁷ heildsöluhlutdeild í „tilteknu“ sveitarfélagi og því þurfi að liggja fyrir „sérstaklega ítarlegt og staðbundið mat“ á því hvers vegna ekki sé hægt að beita slíkum markaðsstyrk á heildsölustigi. Í þessu samhengi er vísað til stjórnsýsluframkvæmdar gagnvart Mílu við sambærilegar aðstæður og aðgangshamla og verðkrafa Ljósleiðarans.

Afstaða FST

Vísað er til fyrri umfjöllunar varðandi tilvísun til Seltjarnarness og fyrri stjórnsýsluframkvæmdar varðandi SMP mat í Sveitarfélaginu Vogum þar sem Míla losnaði undan kvöðum vegna þróunar á smásölumarkaði til betri vegar.

Varðandi mat á samkeppni á smásölumarkaði með tilliti til þess hvort að félag geti hagað sér að verulegu leyti óháð keppinautum og viðskiptavinum þá verður fyrst og fremst að líta til þess að ef samkeppni á smásölumarkaði telst virk er FST ekki heimilt að leggja kvaðir á fyrirtæki á þeim tiltekna smásölumarkaði sbr. 3. mgr. 2. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023. Við slíkar aðstæður getur ekki komið til þess að FST beiti sérstaklega ítarlegu og staðbundnu mati á því hvers vegna ekki sé hægt að beita úræðum um markaðsstyrk á heildsölustigi, eins og Míla fer fram á.

Markaðsgreiningar marka forsendu þess að hægt sé að meta hvort að tiltekinn markaður einkennist af virkri samkeppni eða hvort hann eigi að sæta eftirliti og inngripum fjarskiptaeftirlitsstofnanna. Til þess þarf að greina hvort að félög sem á markaði starfa séu fær um að **haga sér óháð keppinautum sínum, viðskiptavinum og neytendum**.¹⁸ Þar af leiðandi ætti einungis að útnefna félög með SMP stöðu og leggja á kvaðir þar sem raunveruleg þörf er á og sem viðbragð við samkeppnisskorti á smásölustigi.¹⁹

Þann 9. apríl 2025 uppfærði ESA tilmæli sín um viðkomandi vöru- og þjónustumarkaði á sviði fjarskipta sem kunna að sæta fyrirfram reglusetningu. Í 8. mgr. aðfaraorða leiðbeininganna er einnig kveðið á um að ekki skuli leggja kvaðir á heildsölufyrirtæki þar sem virk samkeppni ríkir á smásölumarkaði. Því til stuðnings er tekið fram að endanlegt markmið fyrirfram eftirlits sé að skila ávinningi til endanotenda hvað varðar verð og valmöguleika með því að ná fram sjálfbærri samkeppni á smásölumarkaði.

Líkt og kom fram að ofan, þá er ljóst að markmið fyrirfram eftirlits innlendra eftirlitsstjórnvalda með fjarskiptamörkuðum er virk samkeppni á smásölumarkaði og því ættu fjarskiptaeftirlitsstofnanir að álykta að ekki sé lengur þörf á kvöðum á tengdum

¹⁷ Fellt út vegna trúnaðar

¹⁸ [Vinnuskjal](#) framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins með tilmælum um viðkomandi markaði, bls. 4.

¹⁹ *Sama heimild*, bls 8.

heildsölumörkuðum þar sem virk samkeppni ríkir í raun á smásölumarkaði, (e. Modified Greenfield Approach - MGA).

Af framangreindu leiðir að FST telur að há staðbundin heildsöluhlutdeild leiði ekki ein og sér til sjálfkrafa útnefningar SMP stöðu á viðkomandi félag, enda er slíkt mat byggt á heildstæðri greiningu þar sem sérstaklega er horft til raunverulegs samkeppnisþrýstings á smásölumarkaði. Þar sem smásölusamkeppni er virk á Seltjarnarnesi ber FST að álykta að forsendur fyrir álagningu kvaða séu ekki fyrir hendi.

4. Þörf á að skoða Ljósleiðara-, Tengis- og Snerpusvæði sérstaklega með nýjustu gögnum

Míla

Í ljósi hraðrar útfösunar kopars og umfangsmikillar ljósleiðaravæðingar telur Míla nauðsynlegt að FST skoði sérstaklega svæði þar sem staðan hefur breyst verulega frá árslokum 2024, og tryggi að beiting SMP viðmiða sé samræmd á milli aðila.

Afstaða FST

FST áréttar að stofnunin gætti jafnræðis í viðmiðum milli sveitarfélaga og fyrirtækja við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Eins og áður greinir kom þó fram í áliti ESA við markaðsgreiningardrög þau sem lauk með ákvörðun FST nr. 5/2024 að málefnalegt geti verið að beita ólíkum mælikvörðum varðandi mat á markaðsstyrk nýrra aðila annars vegar og fyrrum einkaréttarhafa í fjarskiptum hins vegar. Þá mun FST halda áfram árlegri gagnasöfnun landfræðilegra upplýsinga um stöðu aðila á 3a, 3b og smásölu í hverju sveitarfélagi. Sú gagnasöfnun verður grundvöllur nýrrar markaðsgreiningar.

Tengir

Varðandi Tengir nefnir Míla tvö svæði þar sem félagið telur þörf á endurskoðun varðandi SMP útnefningu. Er hér annars vegar um að ræða Fjallabyggð og hins vegar Langesbyggð.

Varðandi **Fjallabyggð** telur Míla aðeins tímaspursmál til framtíðar litið („forward-looking“) hvenær Tengir verði kominn með SMP stöðu á markaði 3a. Meirihluti tenginga Mílu séu þar enn á kopar sem verði lagður niður innan ~2 ára.

Varðandi **Langesbyggð** er áréttað að Míla búi nær eingöngu yfir kopar á svæðinu „nema ~40 hús á Raufarhöfn og ~5 á Þórshöfn“. Þá hafi Tengir lokið ljósleiðaravæðingu á Þórshöfn og að öllum líkindum á Raufarhöfn, auk þess sem ljósleiðari hafi verið lagður í Bakkafjörð og nágrenni fyrir mörgum árum. Að mati Mílu sé Tengir því kominn með SMP stöðu á svæðinu á markaði 3a, eða verði á næstu mánuðum kominn með slíka stöðu. Í samræði við jafnræðisreglu telur Mílu FST bera að leggja annað hvort sambærilegar kvaðir á Tengir og lagðar hafi verið á Mílu eða að aflétta kvöðum á Mílu á svæðum þar sem sambærilegar forsendur eru fyrir hendi.

Afstaða FST

Varðandi **Fjallabyggð** vísar FST til þess að þær breytingar sem hafa átt sér stað á þeim landfræðilega markaði séu langt frá því að vera jafn umfangsmiklar og breytingarnar í sveitarfélögunum sem fjallað er um í samráðsdrögunum. Samkvæmt nýjustu gögnum FST frá lok árs 2024 hefur markaðshlutdeild Tengis á fyrrum markaði 3a aukist um 10%. Staða Mílu á markaði 3b er enn mjög sterk eða um 93% og þá hefur Síminn styrkt stöðu sína á smásölumarkaði. Í þessu samhengi minnir FST á að stofnunin komst að þeirri niðurstöðu í gildandi markaðsgreiningu að enn væru veruleg tengsl á milli félaganna, þau sjónarmið eiga enn við.

Þá ber einnig að athuga að Tengir er fyrirtæki sem hefur stöðu „nýs netrekanda“ (e. *alternative operator*) þar sem félagið er ekki fyrrum einkaréttarhafi á sviði fjarskipta og hefur því náð stöðu sinni á markaðinum á samkeppnisforsendum. Í athugasemdum ESA við ákvörðun FST nr. 5/2024 minnir ESA á að meginmarkmið fyrirfram eftirlits eigi að vera álagning kvaða á fyrrum ríkiseinokunaraðila með það að markmiði að búa til samkeppnishæft umhverfi fyrir nýja netrekendur. Þá mælir ESA gegn því að viðhalda kvöðum á önnur félög nema nauðsynlegt sé til þess að bregðast við samkeppnisvandamálum.²⁰

Af framangreindu leiðir að þrátt fyrir að meirihluti tenginga Mílu sé enn á kopar, er SMP mat framsýnt (e. *forward-looking*) og byggt á traustum og sannreyndum gögnum um markaðsþróun. Fyrirliggjandi gögn gefa að mati FST ekki tilefni til þess að líta svo á að Tengir hafi öðlast SMP stöðu í Fjallabyggð né að slíkt sé yfirvofandi með nægilegri vissu til þess að réttlæta breytingu á útnefningu að svo stöddu.

Varðandi **Langanesbyggð** þá eiga svipuð sjónarmið við og að ofan. Samkvæmt tölum frá lok árs 2024 hefur Míla áfram sterkustu stöðuna á markaði 3a þrátt fyrir að Tengir sé að sækja í sig veðrið, en Tengir hefur aðeins 29% markaðshlutdeild. Þá hefur Míla 93% markaðshlutdeild á markaði 3b auk þess sem smásölusamkeppni virðist ekki virk á svæðinu en Síminn býr yfir 74% markaðshlutdeild. Af framangreindu leiðir að FST telur fyrirliggjandi gögn ekki gefa tilefni til þess að gildandi markaðsgreiningu verði breytt á þann hátt sem Míla óskar eftir.

Snerpa

Í umsögn sinni bendir Míla á að á nokkrum Snerpu-svæðum hafi staðan breyst verulega frá því sem greiningin 2024 byggði á, einkum þar sem kopartengingar Mílu væru á hraðri útleið. Í þessu samhengi voru eftirfarandi svæði nefnd:

- *Bolungarvík: ~65 kopartengingar hjá Mílu, ekkert Mílu-ljós. Míla telur að forsendur hafi breyst verulega og að tilefni sé til að meta kvaðir gagnvart Snerpu.*
- *Ísafjarðarbær: Misjöfn staða milli byggðarkjarna (Ísafjörður, Suðureyri, Flateyri, Þingeyri, Hnífsdalur) sem kallar á nánari, staðbundna greiningu með nýjustu gögnum.*

²⁰ [Athugasemdir ESA við ákvörðun 5/2021](#) bls. 17.

- *Bíldudalur: ~42 kopartengingar hjá Mílu, ekkert Mílu-ljós (hluti af Vesturbyggð). Míla telur nauðsynlegt að FST afmarki skýrt hvernig metið er vægi kopars í útfösun við SMP mat og hvort og hvenær breytingar á ráðandi stöðu geti talist hafa orðið.*

Afstaða FST

Varðandi **Bolungarvík** bendir FST á að samkvæmt nýjustu tölfræði sem stofnunin býr yfir eru þær breytingar sem hafa átt sér stað á þeim landfræðilega markaði ekki jafn umfangsmiklar og breytingarnar í sveitarfélögunum sem fjallað er um í samráðsdrögunum. Þá er ljóst að Snerpa hefur boðið Mílu og öðrum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að sínu neti án kvaða. Míla hefur hins vegar ekki þegið það fyrr en nýverið og því er Míla nú að bjóða bitastraumspjónustu um net Snerpu. Það sama er ekki hægt að segja um heimtauganet Mílu, en einungis eru örfá dæmi um það að önnur fjarskiptafyrirtæki geti boðið bitastraumsaðgang að ljósleiðaraheimtaugum Mílu.

Af framangreindu leiðir að ekki liggja fyrir gögn sem sýna fram á að marktæk breyting hafi orðið á samkeppnisstöðu fyrirtækjanna á viðkomandi svæði. Með vísan til fyrri umfjöllunar um áhrif nýrra netrekanda (e. *alternative operators*) og þeirra gagna sem FST býr yfir telur FST að þær forsendur sem lágu til grundvallar gildandi markaðsgreiningu séu enn til staðar. FST telur ekki tilefni til þess að breyta gildandi markaðsgreiningu á því svæði sem um ræðir.

Varðandi **Ísafjarðarbæ** þá telur FST að ekki sé tilefni til þess að greina sveitarfélagið ítarlegar á milli byggðarkjarna, enda eru sveitarfélög grunneining landfræðilegrar greiningar. Þá ber einnig að nefna að í athugasemdum sínum um ákvörðun 5/2024 beindi ESA þeim tilmælum til FST að skilyrði landfræðilegra markaða yrðu skoðuð nánar fyrir næstu markaðsgreiningu með það í huga að takmarka fjölda markaða. Því til stuðnings var fjallað um að þar sem flestir landfræðilegir markaðir væru afmarkaðir við eitt tiltekið sveitarfélag sem hefði orðið til þess að kaflinn þar sem lagt var mat á SMP í hverju sveitarfélagi fyrir sig var langur og ítarlegur.²¹ FST telur því ekki réttlætanlegt að leggja tíma og vinnu í að greina landfræðilega markaði niður í enn minni einingar en sveitarfélög.

Varðandi **Bíldudal** þá er um að ræða afmarkaðan byggðarkjarna innan Vesturbyggðar þar sem Míla hefur nánast einokunarstöðu með 95% markaðshlutdeild á fyrrum markaði 3a og 94% á markaði 3b samkvæmt tölum frá lok árs 2024. Hvort sem kopar sé á útleið eða ekki þá er ljóst að Míla er sá aðili sem þjónustar sveitarfélagið, en auk þess má benda á að Míla hefur þegar birt útbreiðsluáform vegna Ljósleiðaravæðingar í Tálknafirði²² sem er þéttbýliskjarni innan sveitarfélagsins Vesturbyggðar og því kemur ljósleiðaraútbreiðsla Mílu til með að aukast í sveitarfélaginu á gildistíma markaðsgreiningarinnar.

FST telur því ekki tilefni til þess að breyta gildandi markaðsgreiningu á þessu svæði, enda eru sömu forsendur og lágu fyrir við gerð hennar enn fyrir hendi.

²¹ [Athugasemdir ESA við ákvörðun 5/2021](#) bls. 16.

²² <https://www.mila.is/framkvaemdaaetlanir/talknafjordur-1>.

5. Þróun fjarskiptamarkaða

Ljósleiðarinn

Þó svo að samráðsskjalið fjalli ekki um þennan hluta gildandi markaðsgreiningar taldi Ljósleiðarinn rétt að nefna nokkra þætti sem styddu við þá ákvörðun FST að of skammt sé um liðið frá síðustu markaðsgreiningu til þess að unnt sé að hefja nýja markaðsgreiningu frá grunni. Ljósleiðarinn fer fram á að athugasemdir félagsins um þróun markaðar verði bundnar trúnaði.

Um samkeppni í gagnaflutningshraða

[...] ²³

Afstaða FST

FST þakkar þetta innlegg í umræðuna um þróun fjarskiptamarkaðarins en hér er ekki um að ræða beinar athugasemdir um samráðsskjalið sem kalla á sérstaka afstöðu af hálfu FST. Af því leiðir sömuleiðis að FST getur fallist á að veita trúnað um athugasemdir Ljósleiðarans sem lúta að hugmyndum félagsins um framtíðarþróun markaðarins sem hafi áhrif á samkeppni.

Þróun viðskiptavina hjá Ljósleiðaranum 2025

[...] ²⁴

Ljósleiðarinn telur þessa þróun staðfesta að breytingar á kvöðum hafi raunveruleg og skjót áhrif á hegðun markaðsaðila. Slík viðbrögð eru í fullu samræmi við markmið fjarskiptaregluverksins og styðja þá niðurstöðu að aðferðafræði Fjarskiptastofu sé virk, markaðsnæm og til þess fallin að efla samkeppni.

Afstaða FST

Hér er um jákvæðar fréttir að ræða, þ.e. að aflétting kvaða á svæðum þar sem virk samkeppni ríkir hafi eflt samkeppni milli fyrirtækja á þeim svæðum. Sérstaklega þegar að samkeppnin hefur eflst með þeim hætti að fjarskiptafyrirtækin sjálf taka eftir og koma á framfæri. Markmið fjarskiptalaganna er m.a. að stuðla að virkri samkeppni, hagkvæmum fjárfestingum, nýsköpun á fjarskiptamarkaði og þar með auka vernd og valmöguleika neytenda sbr. 2. gr. fjarskiptalaga.

Sú þróun sem að ofan er reifuð bendir til þess að gildandi markaðsgreining lýsi enn ástandi markaðarins á þeim svæðum sem um ræðir með réttum hætti, fyrir utan þau svæði sem FST sér nú ástæðu til að breyta. Í ljósi þess að umfjöllun Ljósleiðarans byggir á innri greiningu á þróun viðskiptavina hjá félaginu og efni umfjöllunarinnar og breytir ekki niðurstöðu málsins þykir FST unnt að fallast á trúnað um hana.

²³ Afmáð vegna trúnaðar.

²⁴ Afmáð vegna trúnaðar.

6. Kröfur

Míla

Aðgangsræði án SMP

Míla ítrekar, til vara, að jafnvel þó að FST telji ekki rétt að leggja SMP á Ljósleiðarann eigi FST að meta hvort leggja skuli aðgangskvöð á félagið á grundvelli 3. mgr. 38. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022 sbr. 3. mgr. 61. gr. Kóðans (EECC-tilskipunarinnar) varðandi aðgang að innanhússlögnum/tengdri aðstöðu þegar tvíverknaður er óhagkvæmur eða ómögulegur.

Míla telur að slíkar aðstæður séu uppi á nokkrum svæðum á höfuðborgarsvæðinu, t.d. á Seltjarnarnesi og í Fossvoginum. Míla telur ekki vera fjárhagslegar forsendur til þess að ráðast í ljósleiðaraútbreiðslu á þessum svæðum, þar sem um gamalgróin hverfi sé að ræða með fáum fjölbýlum, en því yrði mikill jarðvinnukostnaður með takmörkuðu magni notenda í hverri götu.

Þessu til viðbótar áréttar Míla að hækkun Reykjavíkurborgar, eiganda Ljósleiðarans, árið 2024 á gjaldi fyrir afnot af borgarlandi um 850% hafi orðið til þess að stofnkostnaður slíkra framkvæmda hafi aukist verulega.

Míla telur beiðni sína styðja við markmið fjarskiptalaga um skilvirka nýtingu innviða, virka samkeppni og aðgang neytenda að áreiðanlegu og hagkvæmu háhraðaneti. Einnig væri beiðnin í samræmi við stefnu ESB og EES um græna og stafræna umbreytingu, auk reglna á sviði ESG.

Afstaða FST

Áréttað skal að tilefni samráðs þessa er uppfærsla á einstökum landfræðilegum mörkuðum gildandi markaðsgreiningar. FST telur samráðið ekki réttan vettvang til þess að fara fram á álagningu kvaða á svæði sem ekki er til umfjöllunar í samráðsskjalinu og á allt öðrum lagagrundvelli, hvaða þá á grundvelli lagaákvæðis sem varðar samhverfar aðgangskvaðir, þ.e. án útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk.

Slíka aðgangsbéiðni þyrfti að berast FST formlega og yrði þá síðan tekin til sérstakrar meðferðar í samræmi við gildandi lög og leiðbeiningar BEREC.²⁵ Þar sem fyrirbyggjandi mál er afmarkað við breytingar á útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og kvöðum á tilteknum svæðum í tengslum við markaðsgreiningu telur FST sér ekki fært að taka afstöðu til kröfu Mílu á þessu stigi.

Þá fær FST ekki séð að hækkun Reykjavíkur á gjaldskrá fyrir aðgang að borgarlandi hafi þýðingu í málinu, enda leggst hún jafnt á alla framkvæmdaraðila innviða á svæðinu, þ.m.t. Ljósleiðarann. Þá fær FST ekki séð að slíkt gjald sé innheimt í Seltjarnarnesbæ.

²⁵ Sjá [leiðbeiningar](#) BEREC um samræmda beitingu 3. mgr. 61. gr. Kóðans.

Beiðni Mílu til FST

Í umsögn sinni setur Míla fram kröfur um viðbrögð í endanlegri niðurstöðu. Kröfurnar eru settar fram í fjórum stafliðum þ.e. A-D, en kröfurnar eru samtals 6. Er hér um að ræða samantekt þeirra athugasemda sem áður hafa komið fram í umsögninni.

Míla krefst þannig í *fyrsta lagi* (A-liður) að FST uppfæri greininguna með nýjustu tiltæku gögnum, en félagið telur ekki verjandi að ljúka endurskoðun á grundvelli gagna sem verða rúmlega árs gömul þegar ákvörðun er tekin.

Í *öðru lagi* eru lagðar fram tvær kröfur (í B liður) sem varða Seltjarnarnes. Míla óskar eftir að FST leggi fram skýran rökstuðning fyrir því hvort Ljósleiðarinn teljist hafa SMP á mörkuðum 3a/3b á Seltjarnarnesi og taki raunverulega heildsölusamkeppni til efnislegs mats.

Í *þriðja lagi* (C liður) er þess krafist að útskýrt sé með fullnægjandi rökum hvernig niðurstaða um Seltjarnarnes samræmist SMP framkvæmd með tilliti til sveitarfélaga þar sem Míla hafi háa markaðshlutdeild. Einnig er þess krafist að tekið verði til skoðunar svæði Ljósleiðarans, Tengis og Snerpu, þar sem kopar er í útfösun.

Í *fjórdða lagi* (D liður) krefst Míla þess til vara að FST beiti 3. mgr. 38. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022 til þess að tryggja sanngjarna heildsölumöguleika þar sem tvíverknaður er sérstaklega óhagkvæmur eða óraunhæfur.

Afstaða FST

FST telur að í skjali þessu hafi verið brugðist við öllum framangreindum kröfum Mílu.

7. Samandregin afstaða

Ljósleiðarinn

Ljósleiðarinn gerir ekki athugasemdir við drög Fjarskiptastofu að ákvörðun um endurskoðun á tilteknum þáttum markaðsgreiningar sem fram koma í ákvörðun nr. 5/2024 og er því sammála að óþarfi sé að ráðast í heildstæða, ítarlega og tímafreka markaðsgreiningu að nýju á þessum tímapunkti. Eru breytingarnar hvorki þess eðlis né umfangs að þær rýri forsendur ákvörðunar nr. 5/2024. Jafnframt er Ljósleiðarinn sammála því mati Fjarskiptastofu að ekki sé þörf á að endurskoða markaðsgreiningu er varðar heildsölumarkað fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur að svo stöddu.

Afstaða FST

FST er sammála ofangreindri athugasemd.

Míla

Í umsögn sinni leggur Míla ríka áherslu á áframhaldandi uppbyggilegt samstarf við FST. Markmið umsagnarinnar sé að tryggja að endanlegar ákvarðanir um SMP byggji á nýjustu og áreiðanlegustu gögnum, endurspegli raunverulega markaðspróun og stuðli að heilbrigðri samkeppni og réttum fjárfestingarhvötum á íslenskum fjarskiptamarkaði.

Míla segist í umsögn sinni reiðubúin til áframhaldandi samtals við FST og til að veita frekari upplýsingar eða skýringar ef þess er óskað.

Afstaða FST

FST tekur undir hvatningu Mílu til áframhaldandi uppbyggilegs samtals. Mikilvægt er fyrir stofnunina að vinna með félögunum sem starfa á markaðinum í átt að sameiginlegu markmiði um að efla samkeppni á fjarskiptamarkaði. FST telur samt sem áður að samráðsdrögin byggji á nægilega nýlegum og áreiðanlegum gögnum, endurspegli raunverulega markaðsþróun sem komi til með að stuðla að heilbrigðri samkeppni og réttum fjárfestingarhvötum.