

Viðauki A



- Markaðsgreining -

Smásöllumarkaðir fyrir almenna talsímaþjónustu á fastaneti

Markaðir 1-6

3. nóvember 2008

Efnisyfirlit

1.0 INNGANGUR	8
1.1 ALMENNT	8
1.2 GILDANDI FJARSKIPTALÖGGJÖF	9
1.3 FRAMKVÆMD MARKAÐSGREININGAR HJÁ PFS	10
1.4 ALMENNT UM MARKAÐSSKILGREININGU	11
1.4.1 Afmörkun þjónustu-/vörumarkaðs	11
1.4.2 Afmörkun landfræðilegs markaðs	11
1.4.3 Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði	12
2.0 LÝSING OG SKILGREINING Á VIÐKOMANDI ÞJÓNUSTUMÖRKUÐUM.....	13
2.1 ALMENNT	13
2.2 MAT PFS Á ÞJÓNUSTUMÖRKUÐUM FYRIR TALSÍMAÞJÓNUSTU Á FASTANETI	14
2.2.1 Mat á sundurgreiningu heimila og fyrirtækja	14
2.2.2 Mat á frekari sundurgreiningu á viðskiptum fyrirtækja	15
2.2.3 Mat á frekari sundurgreiningu á mörkuðunum tveimur fyrir aðgengi	16
2.2.3.1 Markaðurinn fyrir almenna talsímaþjónustu fyrir heimili	16
2.2.3.2 Markaður fyrir almenna fastlínuáskrift til fyrirtækja	16
2.2.4 Mat á sundurgreiningu á hringingum innanlands og hringingum til útlanda	17
2.2.5 Mat á frekari aðgreiningu á milli millilandsímtala af ýmsu tagi	19
2.2.6 Mat á frekari aðgreiningu á milli símtala innanlands með lúkningu í annars vegar fastlínukerfi og farsímakerfi hins vegar	19
2.2.7 Mat á skilgreiningu talsímamarkaða í tengslum við aðgengi að almennri símaþjónustu um farsímakerfi og símaumferð sem á upphaf sitt í farsímakerfum	20
2.2.8 Mat á skilgreiningu talsímamarkaða með tilliti til gagnaflutningsþjónustu þ.m.t. upphringisambanda	20
2.2.9 Mat á því hvort netsími (VoIP-fjarskipti) tilheyri mörkuðum fyrir almenna talsímaþjónustu í fastlínukerfi	21
2.2.9.1 Netsími sem notar hugbúnað en ekki símanúmer	21
2.2.9.2 Netsími sem notar símanúmer	22
2.2.9.3 Staðganga framboðs megin	23
2.2.9.4 Er netsímaþjónusta „nýr markaður“ í vexti?	23
2.2.9.5 Niðurstaða	24
2.3 NIÐURSTÖÐUR UM AFMÖRKUN Á VIÐKOMANDI ÞJÓNUSTUMÖRKUÐUM.....	24
3.0 STAÐAN Á FASTLÍNUMARKAÐI	26
3.1 UM ÞRÓUN Á SMÁSÖLUMÖRKUÐUM FYRIR TALSÍMAÞJÓNUSTU Á FASTANETI	26
3.2 SAMTENGING TALSÍMANETA	29
3.3 FJÖLDI NOTENDA Í ALMENNA TALSÍMANETINU	30
3.4 FRAMBOÐ Á FASTLÍNUMARKAÐI	31
3.5 FJARSKIPTAMARKAÐUR OG UMFANG FASTLÍNUÞJÓNUSTU	31
3.6 ALÞJÓÐLEGUR SAMANBURÐUR	33
4.0 MARKAÐUR 1: AÐGANGUR AÐ ALMENNU TALSÍMANETI FYRIR HEIMILI.....	34
4.1 LÝSING OG SKILGREINING Á MARKAÐI Í ÞESSARI UMFJÖLLUN UM AÐGANG AÐ ALMENNU TALSÍMANETI FYRIR HEIMILI.....	34
4.2 SKILGREINING Á LANDFRÆÐILEGUM MARKAÐI Í ÞESSARI UMFJÖLLUN.....	34
4.3 MARKAÐSGREINING.....	35
4.3.1 Yfirlit og sögulegt samhengi	35
4.3.2 Tekjur og markaðshlutdeild	35
4.3.3 Arðsemi	36
4.3.4 Aðgangshindranir	36
4.3.4.1 Yfirlit yfir aðstöðu sem ekki er auðvelt að koma upp á ný	37
4.3.4.2 Óafturkræfur kostnaður	37
4.3.4.3 Stærðar- og breiddarhagkvæmni	39
4.3.4.4 Aðgengi að fjármagni	39
4.3.4.5 Aðgengi að dreifi- og sölukerfum	40
4.3.4.6 Vaxtarhindranir	40
4.3.4.7 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði	40
4.3.5 Möguleg samkeppni og nýsköpun	41

4.3.6	<i>Hegðun markaðsaðila</i>	42
4.3.6.1	Sambætting vöru /sundurgreining	42
4.3.6.2	Áhrif umtalsverðs markaðsstyrks á tengda markaði	43
4.3.6.3	Verðþróun	44
4.3.7	<i>Aðstæður á eftirspurnarhlið</i>	44
4.3.7.1	Markaðsráðandi staða/kaupendastyrkur	44
4.3.7.2	Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar	45
4.3.7.3	Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum	45
4.4	MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á VIÐKOMANDI MARKAÐI OG ÚTNEFNING Á FYRIRTÆKI MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK	46
5.0	MARKAÐUR 2: AÐGANGUR AÐ ALMENNUN TALSIÐMANETI FYRIR FYRIRTÆKI..48	
5.1	LÝSING OG SKILGREINING Á MARKAÐI Í ÞESSARI UMFJÖLLUN UM AÐGANG AÐ ALMENNUN TALSIÐMANETI FYRIR FYRIRTÆKI	48
5.2	SKILGREINING Á LANDFRÆÐILEGUM MARKAÐI Í ÞESSARI UMFJÖLLUN	48
5.3	MARKAÐSGREINING	49
5.3.1	<i>Yfirlit og sögulegt samhengi</i>	49
5.3.2	<i>Tekjur og markaðshlutdeild</i>	49
5.3.3	<i>Arðsemi</i>	50
5.3.4	<i>Aðgangshindranir</i>	51
5.3.4.1	Yfirráð yfir aðstöðu sem ekki er auðvelt að koma upp á ný	51
5.3.4.2	Óafturkræfur kostnaður	52
5.3.4.3	Stærðar- og breiddarhagkvæmni	53
5.3.4.4	Aðgengi að fjármagni	53
5.3.4.5	Aðgengi að dreifi- og sölukerfum	54
5.3.4.6	Vaxtarhindranir	54
5.3.4.7	Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði	55
5.3.5	<i>Möguleg samkeppni og nýsköpun</i>	55
5.3.6	<i>Hegðun markaðsaðila</i>	56
5.3.6.1	Sambætting vöru / sundurgreining	56
5.3.6.2	Áhrif verulegs markaðsstyrks á tengda markaði	57
5.3.6.3	Verðþróun	58
5.3.7	<i>Aðstæður á eftirspurnarhlið</i>	58
5.3.7.1	Markaðsráðandi staða/kaupendastyrkur	58
5.3.7.2	Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar	58
5.3.7.3	Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum	59
5.4	MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á VIÐKOMANDI MARKAÐI OG ÚTNEFNING Á FYRIRTÆKI MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK	60
6.0	MARKAÐUR 3: ALMENN INNANLANDS TALSIÐMAÞJÓNUSTA FYRIR HEIMILI62	
6.1	LÝSING OG SKILGREINING Á MARKAÐI Í ÞESSARI UMFJÖLLUN UM ALMENNUN INNANLANDS TALSIÐMAÞJÓNUSTU Á FASTANETI FYRIR HEIMILI	62
6.2	SKILGREINING Á LANDFRÆÐILEGUM MARKAÐI Í ÞESSARI UMFJÖLLUN	62
6.3	MARKAÐSGREINING	63
6.3.1	<i>Yfirlit og sögulegt samhengi</i>	63
6.3.2	<i>Tekjur og markaðshlutdeild</i>	63
6.3.3	<i>Arðsemi</i>	64
6.3.4	<i>Aðgangshindranir</i>	65
6.3.4.1	Yfirráð yfir aðstöðu sem ekki er auðvelt að koma upp á ný	65
6.3.4.2	Óafturkræfur kostnaður	65
6.3.4.3	Stærðar- og breiddarhagkvæmni	66
6.3.4.4	Aðgengi að fjármagni	66
6.3.4.5	Aðgengi að dreifi- og sölukerfum	67
6.3.4.6	Vaxtarhindranir	67
6.3.4.7	Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði	67
6.3.5	<i>Möguleg samkeppni og nýsköpun</i>	68
6.3.6	<i>Hegðun markaðsaðila</i>	69
6.3.6.1	Sambætting vöru /sundurgreining	69
6.3.6.2	Áhrif verulegs markaðsstyrks á tengda markaði	70
6.3.6.3	Verðþróun	71
6.3.7	<i>Aðstæður á eftirspurnarhlið</i>	72
6.3.7.1	Markaðsráðandi staða/kaupendastyrkur	72
6.3.7.2	Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar	72

6.3.7.3	Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum	72
6.3.8	Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk	73
7.0	MARKAÐUR 4: ALMENN MILLILANDA TALSÍMAÞJÓNUSTA Á FASTANETI FYRIR HEIMILI	75
7.1	LÝSING OG SKILGREINING Á MARKAÐI Í ÞESSARI UMFJÖLLUN UM ALMENNA MILLILANDA TALSÍMAÞJÓNUSTU Á FASTANETI FYRIR HEIMILI.....	75
7.2	SKILGREINING Á LANDFRÆÐILEGUM MARKAÐI Í ÞESSARI UMFJÖLLUN.....	75
7.3	MARKAÐSGREINING.....	76
7.3.1	Yfirlit og sögulegt samhengi	76
7.3.2	Tekjur og markaðshlutdeild	76
7.3.3	Arðsemi.....	78
7.3.4	Aðgangshindranir.....	79
7.3.4.1	Yfiráð yfir aðstöðu sem ekki er auðvelt að koma upp á ný	79
7.3.4.2	Óafturkræfur kostnaður	79
7.3.4.3	Stærðar- og breiddarhagkvæmni	80
7.3.4.4	Aðgengi að fjármagni.....	80
7.3.4.5	Aðgengi að dreifi- og sölukerfum	81
7.3.4.6	Vaxtarhindranir	81
7.3.4.7	Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði.....	82
7.3.5	Möguleg samkeppni og nýsköpun.....	82
7.3.6	Hegðun markaðsaðila.....	83
7.3.6.1	Samþætting vöru / sundurgreining	83
7.3.6.2	Áhrif verulegs markaðsstyrks á tengda markaði.....	84
7.3.6.3	Verðþróun	85
7.3.7	Aðstæður á eftirspurnarhlið	85
7.3.7.1	Markaðsráðandi staða/kaupendastyrkur	85
7.3.7.2	Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar.....	86
7.3.7.3	Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum	86
7.4	MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á VIÐKOMANDI MARKAÐI OG ÚTNEFNING Á FYRIRTÆKI MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK.....	87
8.0	MARKAÐUR 5: ALMENN INNANLANDS TALSÍMAÞJÓNUSTA FYRIR FYRIRTÆKI	89
8.1	LÝSING OG SKILGREINING Á MARKAÐI Í ÞESSARI UMFJÖLLUN UM ALMENNA INNANLANDS TALSÍMAÞJÓNUSTU FYRIR FYRIRTÆKI.....	89
8.2	SKILGREINING Á LANDFRÆÐILEGUM MARKAÐI Í ÞESSARI UMFJÖLLUN.....	89
8.3	MARKAÐSGREINING.....	90
8.3.1	Yfirlit og sögulegt samhengi	90
8.3.2	Tekjur og markaðshlutdeild	90
8.3.3	Arðsemi.....	91
8.3.4	Aðgangshindranir.....	91
8.3.4.1	Yfiráð yfir aðstöðu sem ekki er auðvelt að koma upp á ný	92
8.3.4.2	Óafturkræfur kostnaður	92
8.3.4.3	Stærðar- og breiddarhagkvæmni	92
8.3.4.4	Aðgengi að fjármagni.....	93
8.3.4.5	Aðgengi að dreifi- og sölukerfum	94
8.3.4.6	Vaxtarhindranir	94
8.3.4.7	Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði.....	94
8.3.5	Möguleg samkeppni og nýsköpun.....	95
8.3.6	Hegðun markaðsaðila.....	95
8.3.6.1	Samþætting vöru / sundurgreining	95
8.3.6.2	Áhrif verulegs markaðsstyrks á tengda markaði.....	96
8.3.6.3	Verðþróun	97
8.3.7	Aðstæður á eftirspurnarhlið	98
8.3.7.1	Markaðsráðandi staða/kaupendastyrkur	98
8.3.7.2	Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar.....	98
8.3.7.3	Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum	99
8.4	MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á VIÐKOMANDI MARKAÐI OG ÚTNEFNING Á FYRIRTÆKI MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK.....	99

9.0 MARKAÐUR 6: ALMENN MILLILANDA TALSÍMAÞJÓNUSTA Á FASTANETI FYRIR FYRIRTÆKI	101
9.1 LÝSING OG SKILGREINING Á MARKAÐI Í ÞESSARI UMFJÖLLUN UM ALMENNA MILLILANDA TALSÍMAÞJÓNUSTU Á FASTANETI FYRIR FYRIRTÆKI.....	101
9.2 SKILGREINING Á LANDFRÆÐILEGUM MARKAÐI Í ÞESSARI UMFJÖLLUN.....	101
9.3 MARKAÐSGREINING.....	102
9.3.1 Yfirlit og sögulegt samhengi	102
9.3.2 Tekjur og markaðshlutdeild.....	102
9.3.3 Arðsemi.....	103
9.3.4 Aðgangshindranir.....	104
9.3.4.1 Yfirráð yfir aðstöðu sem ekki er auðvelt að koma upp á ný	104
9.3.4.2 Óafturkræfur kostnaður	104
9.3.4.3 Stærðar- og breiddarhagkvæmni	104
9.3.4.4 Aðgengi að fjármagni.....	105
9.3.4.5 Aðgengi að dreifi- og sölukerfum	105
9.3.4.6 Vaxtarhindranir	106
9.3.4.7 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði.....	106
9.3.5 Möguleg samkeppni og nýsköpun.....	106
9.3.6 Hegðun markaðsaðila.....	107
9.3.6.1 Samþætting vöru / sundurgreining	107
9.3.6.2 Áhrif verulegs markaðsstyrks á tengda markaði.....	108
9.3.6.3 Verðþróun	109
9.3.7 Aðstæður á eftirspurnarhlið	110
9.3.7.1 Markaðsráðandi staða/kaupendastyrkur	110
9.3.7.2 Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar.....	110
9.3.7.3 Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum	111
9.4 MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á VIÐKOMANDI MARKAÐI OG ÚTNEFNING Á FYRIRTÆKI MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK.....	111
10.0 ÁLAGNING KVAÐA Á MÖRKUÐUM 1-6.....	113
10.1 ALMENNT UM KVAÐIR.....	113
10.2 GILDANDI KVAÐIR SKV. ELDRI FJARSKIPTALÖGUM	114
10.2.1 Kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.....	114
10.2.2 Alþjónustukvaðir o.fl.....	115
10.3 SAMKEPPNISVANDAMÁL Á MÖRKUÐUM 1 TIL 6.....	116
10.3.1 Almenn	116
10.3.2 Sameiginleg samkeppnisvandamál á mörkuðum 1-6	116
10.3.2.1 Lóðrétt beiting markaðsstyrks.....	117
10.3.3 Sérstök samkeppnisvandamál á mörkuðum 1 og 2.....	118
10.3.3.1 Tafir á afgreiðslu.....	118
10.3.3.2 Misnotkun í gróðaskyni (Exploitive behaviour).....	118
10.3.3.3 Víxlنيðurgreiðslur.....	118
10.3.3.4 Niðurstæða varðandi samkeppnisvandamál á mörkuðum 1 og 2	119
10.3.4 Sérstök samkeppnisvandamál á mörkuðum 3 og 5 fyrir innanlandssímtöl	119
10.3.4.1 Mismunun	119
10.3.4.2 Víxlنيðurgreiðslur.....	119
10.3.4.3 Niðurstæða varðandi samkeppnisvandamál á mörkuðum 3 og 5	119
10.3.5 Sérstök samkeppnisvandamál á mörkuðum 4 og 6, útlendasímtöl.....	119
10.3.5.1 Sterk staða Símans.....	119
10.3.5.2 Niðurstæða varðandi samkeppnisvandamál á mörkuðum 4 og 6	120
10.3.6 Niðurstæða varðandi samkeppnisvandamál á mörkuðum 1-6.....	120
11.0 MARKAÐUR 1 OG 2: AÐGANGUR AÐ ALMENNU TALSÍMANETI FYRIR HEIMILI OG FYRIRTÆKI – KVAÐIR Á HEILDSÖLUSTIGI.....	121
11.1 TILLÖGUR UM KVAÐIR	121
11.2 HEILDSÖLUAÐGENGI	121
11.2.1 Forval og fast forval	121
11.2.2 Kvöð um aðgang: Leiga á talsímalínu á heildsölustigi.....	122
11.2.3 Kvöð um jafnræði.....	123
11.2.4 Kvöð um gagnsæi.....	125
11.2.5 Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu	127
11.2.6 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.....	127

11.2.7	<i>Kostnaðarbókhald</i>	128
12.0	MARKAÐIR 1-6: KVAÐIR Á SMÁSÖLUSTIGI	130
13.0	MAT Á ÁHRIFUM KVAÐA	131
13.1	NAUÐSYN ÞESS AÐ LEGGJA Á VIÐKOMANDI KVAÐIR	131
13.2	ÁHRIF KVAÐA	132

Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á smásölumörkuðum fyrir talsímaþjónustu á fastaneti, en um er að ræða markaði 1-6 í tilmælum ESA. Markaðsgreiningin er grundvöllur þess að hægt sé að leggja sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem útnefnd eru með umtalsverðan markaðsstyrk.

Skjalið hefur verið lagt fram sem grundvöllur samráðs innanlands og hefur að geyma niðurstöður PFS á framangreindum mörkuðum. PFS býður á þessu stigi Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) að gera athugasemdir við markaðsgreininguna og niðurstöður hennar

Á viðkomandi mörkuðum starfa í dag nokkur fyrirtæki. Af þeim er Síminn stærst og með mun stærri markaðshlutdeild en nokkuð annað fyrirtæki. PFS telur að Síminn hafi yfirburðastöðu á þessum mörkuðum og að virk samkeppni geti ekki dafnað á áætluðum gildistíma þessarar greiningar, ef ekki verður gripið til sérstakra aðgerða. Þó að innkoma á þessa markaði sé að sumu leyti orðin auðveldari en áður þá nýtur Síminn breiddar- og stærðarhagkvæmni og getur boðið alhliða þjónustu alls staðar á landinu.

PFS hyggst útnefna Símann með umtalsverðan markaðsstyrk á eftirfarandi mörkuðum

- Aðgangur að almennu talsímaneti fyrir heimili (Markaður 1)
- Aðgangur að almennu talsímaneti fyrir fyrirtæki (Markaður 2)
- Almenn innanlands talsímaþjónusta á fastaneti fyrir heimili (Markaður 3)
- Almenn millilanda talsímaþjónusta á fastaneti fyrir heimili (Markaður 4)
- Almenn innanlands talsímaþjónusta á fastaneti fyrir fyrirtæki (Markaður 5)
- Almenn millilanda talsímaþjónusta á fastaneti fyrir fyrirtæki (Markaður 6)

Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Símann á viðkomandi mörkuðum eru eftirfarandi:

Á mörkuðum 1 og 2 fyrir aðgang að almennu talsímaneti hyggst PFS leggja á eftirfarandi kvaðir á heildsölustigi:

- Kvöð um forval og fast forval
- Kvöð um heildsöluaðgang að tengingum við talsímanetið
- Kvöð um jafnræði
- Kvöð um gagnsæi
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

Þar sem PFS telur að ná megi fram markmiðum fjarskiptalaga varðandi samkeppni og hagsmuni neytenda á talsímaþjónustu 1-6 með kvöðum á heildsölustigi á mörkuðum 1 og 2, ásamt kvöðum á heildsölumörkuðum 8, 9, 10, 11 og 12, þá telur stofnunin ekki ástæðu til að leggja á kvaðir á smásölustigi að svo stöddu.

1.0 Inngangur

1.1 Almennt

1. Skjal þetta inniheldur greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar á smásölumörkuðum fyrir almenna talsímaþjónustu á fastaneti á Íslandi. Greiningin nær til markaða 1-6 í tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA¹. Byrjað er að skilgreina þjónustu- og landfræðilega markaði, þá eru viðkomandi markaðir greindir og ef tilefni er til er eitt eða fleiri fyrirtæki útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk² og lagðar á það/pau viðeigandi kvaðir. Markaðsgreiningin er grundvöllur þess að hægt sé að leggja sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem hafa verið útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk.

2. Þetta skjal er lagt hér fram að loknu samráði innanlands, skv. 6. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003, og hefur að geyma niðurstöður og drög að ákvörðun PFS á viðkomandi markaði. PFS bárust athugasemdir frá markaðsaðilum og Samkeppniseftirlitinu og hefur PFS endurskoðað drögin með hliðsjón af þeim athugasemdum sem bárust, áður en þau eru send ESA til samráðs skv. 1. mgr. 7. gr. s.l. Geri ESA ekki athugasemdir við greiningu og niðurstöður PFS eru þær birtar hlutaðeigandi fyrirtækjum.

3. Markaðir og greining á þeim eru ekki varanleg heldur verður um reglulega endurskoðun að ræða. Markaði sem breytast stöðugt og verulega þarf að skoða innan skynsamlegra tímamarka. Markaðirnir eru greindir með tilliti til þróunar í nánustu framtíð, að því marki sem mögulegt er. Tímabilið sem miðað er við ætti að endurspegla sérkenni viðkomandi markaðs og áætlaðan tíma þar til næsta markaðsgreining á honum fer fram³.

Þegar frumdrög voru birt til umsagnar, þann 7. mars 2008, höfðu borist fréttir af kaupum Teymis hf., móðurfélags Vodafone, á 51% hlutafjár í IP-fjarskiptum og fyrirhugaðri sameiningu IP-fjarskipta ehf. og Ódýra símafélagsins ehf. sem var dótturfélag Teymis hf. Þar sem ljóst var að rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samrunanum gæti tekið allt að fjóra mánuði og niðurstaðan var óljós uppfærði PFS ekki upphafleg drög með tilliti til fyrirhugaðs samruna. Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, þann 13. júní 2008, var umræddur samruni samþykktur.⁴ Eftir að umsagnarfresti um frumdrög að greiningunni lauk bárust PFS upplýsingar um að samhliða umræddum samruna hafi Vodafone keypt öll fjarskiptakerfi af IP-fjarskiptum þ.m.t. talsímanet. IP-fjarskipti starfar í dag eingöngu sem endursöluaðili undir vörumerkinu Tal.

Síminn gerði þá athugasemd við frumdrögin að líta ætti á IP-fjarskipti og Vodafone sem eina efnahagslega heild í samkeppnislegu tilliti. PFS komst að þeirri niðurstöðu að svo sé, eins og fram kemur í viðauka B. Þessi staðreynd breytir að mati PFS ekki niðurstöðum markaðsgreiningarinnar eða útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan

¹ Sjá kafla 2.2

² Á ensku “significant market power (SMP)”.

³ Sjá málsgrein 20 í leiðbeiningum ESA.

⁴ Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 36/2008, 13. júní 2008.

markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum. Því taldi PFS ekki þörf á sérstöku aukasamráði vegna þessara breytinga eingöngu.

1.2 Gildandi fjarskiptalöggjöf

4. Þann 25. júlí 2003 tóku gildi á Íslandi ný lög um fjarskipti. Lögin, sem eru nr. 81/2003, innleiða fjórar tilskipanir Evrópusambandsins um fjarskipti⁵ og eina tilskipun um persónuvernd í fjarskiptum⁶. Hinni nýju fjarskiptalöggjöf er ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur.

5. Nýju fjarskiptalögin leggja þær skyldur á PFS að skilgreina ákveðna fjarskiptamarkaði eftir vöru- og þjónustutegundum og landsvæðum í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum). Jafnframt er PFS skylt að greina þessa skilgreindu markaði og kanna hvort á þeim ríki virk samkeppni. Ef PFS kemst að þeirri niðurstöðu að það ríki virk samkeppni á viðkomandi markaði, þ.e. að ekkert fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk, þá er stofnuninni óheimilt að leggja kvaðir á fyrirtækin. Hafi stofnunin áður lagt kvaðir á fyrirtæki á viðkomandi markaði skal draga þær til baka og ekki leggja á nýjar. Komist PFS hins vegar að þeirri niðurstöðu að á viðkomandi markaði ríki ekki virk samkeppni vegna þess að eitt eða fleiri fyrirtæki eru með umtalsverðan markaðsstyrk ber stofnuninni að útnefna þau með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja á þau viðeigandi kvaðir. PFS ber að leggja a.m.k. eina kvöð á fyrirtæki sem hefur verið útnefnt. Hafi fyrirtækið áður verið útnefnt skv. eldri fjarskiptalögum skal PFS endurskoða þær kvaðir sem lagðar hafa verið á og ákveða hvort þeim verði viðhaldið, breytt eða þær felldar niður.

6. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreininguna. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á verulegum markaðsstyrk⁷ og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði⁸. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar⁹ (hér eftir

⁵ Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/19/EB frá 7. mars 2002 um aðgang að, og samtengingu við, fjarskiptanet og aðstöðu sem þeim tengist (aðgangs- og samtengingartilskipun).

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

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

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

⁶ Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/58/EB frá 12. júlí 2002 um vinnslu persónulegra upplýsinga og verndun einkalífs í fjarskiptum (persónuverndartilskipun).

⁷ Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic networks and services, 2002/C 165/3.

⁸ Commission Recommendation and Explanatory Memorandum on Relevant Product or Service Markets within the Electronic Communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with directive 2002/21/EC, 11/02/2003, C(2003)497.

⁹ Leiðbeiningar Eftirlitsstofnunar EFTA frá 14. júlí 2004 um markaðsgreiningu og mat á verulegum markaðsstyrk samkvæmt rammaákvæðum um rafræn fjarskiptanet og -þjónustu sem um getur í XI. viðauka samningsins um Evrópskt efnahagssvæði, EES-viðbætur nr. 21, frá 27.4.2006 (íslensk útgáfa).

kallaðar “leiðbeiningarnar”) og tilmæli¹⁰ (hér eftir kölluð “tilmælin”) og mun PFS hafa bæði leiðbeiningar og tilmæli ESA og framkvæmdastjórnarinnar til hliðsjónar við framkvæmd markaðsgreiningar. Jafnframt verður höfð hliðsjón af skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana (ERG¹¹) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni¹².

7. Í tilmælum um viðkomandi markaði hafa verið skilgreindir fyrirfram 18 fjarskiptamarkaðir sem PFS, í samræmi við nýju fjarskiptalögin og skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum, er skylt að greina. Fjarskiptalöggjöfin gerir jafnframt ráð fyrir því að PFS skilgreini þessa markaði í samræmi við þær aðstæður sem eru á Íslandi. Í því sambandi þá getur komið til að markaðsskilgreining PFS verði frábrugðin þeirri sem gert er ráð fyrir í tilmælunum. PFS er jafnframt heimilt að rannsaka alla viðeigandi fjarskiptamarkaði vegna markaðsgreiningarinnar, hvort sem þeir eru taldir upp í tilmælunum eða ekki.

1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

8. Skipta má framkvæmd markaðsgreiningar í þrjá áfanga¹³:

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

9. Í þessu skjali er að finna niðurstöður PFS í öllum þremur áföngunum. Þessar niðurstöður byggja á frumdrögum PFS að greiningu á viðkomandi mörkuðum sem lögð voru fram til samráðs með bréfi, dags. 7. mars 2008.

10. Við undirbúning að greiningu á mörkuðum 1 til 6 þá safnaði PFS upplýsingum um fastlínumarkaðinn frá þeim fyrirtækjum sem þar starfa. Ennfremur hefur PFS safnað reglulega tölfraðiupplýsingum sem spanna nær allan fjarskiptamarkaðinn tvisvar á ári. Stofnunin hefur að auki safnað og gert verðsamanburð innanlands og utan út frá gagnagrunni Teligen. Frumdrög að greiningu á viðkomandi mörkuðum voru birt til umsagnar 7. mars 2008 og bárust umsagnir frá Símanum, Vodafone og Samkeppniseftirlitinu. Þær athugasemdir sem bárust hafa verið teknar saman og er þeim svarað í viðauka B með drögum að ákvörðun um markaði 1-6. Þá hefur greining á viðkomandi mörkuðum verið uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina, auk þess sem öll tölfraði hefur verið uppfærð í samræmi við nýjustu fyrirbyggjandi tölur.

¹⁰ Tilmæli Eftirlitstofnunar EFTA frá 14. júlí 2004 um viðkomandi vöru- og þjónustumarkaði á sviði fjarskipta sem ástæða kann að vera til að fella undir fyrirframkvaðir í samræmi við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2002/21/EB um sameiginlegan regluramma um rafræn fjarskiptanet og – þjónustu, í þeirri mynd sem hún var felld inn í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, EES-viðbætur nr. 21, frá 27.4.2006(íslensk útgáfa)..

¹¹ Skammstöfun fyrir “European Regulatory Group of National Regulatory Authorities”.

¹² ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework.

¹³ Sjá umfjöllun í kynningarriti um markaðsgreiningu, PFS ágúst 2005.

<http://www.pta.is/upload/files/Kynningarit%20um%20markaðsgreiningu%20-%202005%202.pdf>.

1.4 Almennt um markaðsskilgreiningu

11. Skv. 16. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 ásamt síðari breytingum skal Póst- og fjarskiptastofnun skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði¹⁴ og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. EES-samningnum. Eins og fram hefur komið er nauðsynlegt fyrir PFS að meta hvort markaðirnir eins þeir hafa verið skilgreindir í tilmælunum falli að íslenskum aðstæðum. Það þarf að skilgreina bæði þjónustu- og landfræðilegan markað áður en hægt er að meta hvort markaðsaðstæður séu þannig að nauðsynlegt sé að leggja á kvaðir.

1.4.1 Afmörkun þjónustu-/vörumarkaðs

12. Í 4. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta eru skilgreind sem vara eða þjónusta, sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar, ekki einungis á grundvelli hlutlægra eiginleika vörunnar, fyrirhugaðri notkun kaupanda á henni og verði, heldur einnig með tilliti til samkeppnisskilyrða og/eða skilyrða eftirspurnar og framboðs. Þær vörur sem veita samkeppnislegt aðhald eru því nefndar staðgönguvörur og samanstendur hver markaður af vörum sem hafa innbyrðis staðgengi. Vörur sem geta aðeins að litlum hluta komið í stað hver annarrar eru ekki á sama markaði.

13. Staðganga er metin út frá tveimur sjónarhornum. Annars vegar hversu auðveldlega viðskiptavinir telji vöruna geta komið í stað annarrar (eftirspurnarstaðganga). Hins vegar hversu auðveldlega keppinautar tiltekens fyrirtækis geta breytt framleiðslu sinni þannig að þeirra vara falli innan þess markaðar sem vara hins tiltekna fyrirtækis er á (framboðsstaðganga)¹⁵.

14. Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga hefur minni þýðingu og tengist fremur mati á mögulegri samkeppni. Möguleg samkeppni er þriðji samkeppnisþátturinn sem hefur áhrif á hegðun fyrirtækja. Sá munur er á mögulegri samkeppni og framboðsstaðgöngu að framboðsstaðganga getur gerst með minni fyrirvara en möguleg samkeppni. Að auki krefst framboðsstaðganga ekki eins mikilla fjárfestinga og ný fyrirtæki þurfa að ráðast í þegar þau koma á markað. Mat á mögulegri samkeppni er gert í þeim tilgangi að sjá hvort aðgangshindranir séu fyrir hendi sem takmarki eðlilega samkeppni.

1.4.2 Afmörkun landfræðilegs markaðs

15. Þegar þjónustumarkaður hefur verið skilgreindur tekur við landfræðileg afmörkun hans. Meginreglan er að miðað er við umfang fjarskiptanetsins og þess lögsagnarumdæmis sem viðkomandi lög ná yfir. Landfræðileg afmörkun byggir einnig á mati á staðgöngu vöru eða þjónustu hvort heldur er framboðs- eða eftirspurnarmegin ef lítil en varanleg verðhækkun á sér stað eins og lýst var hér að ofan.

¹⁴ Hér eftir er verður hugtakið vara og þjónusta notuð jöfnun höndum.

¹⁵ Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar, kafla 3.1.

16. Landfræðilegur markaður er það svæði þar sem vörur eða þjónusta eru í boði á nægjanlega einsleitum samkeppnislegum forsendum. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Á grundvelli þessa er hægt að afmarka markaði sem staðbundna, svæðisbundna, landið allt eða milli landa, þ.e. að þeir nái yfir fleiri ríki. PFS hefur þó ekki heimild til þess að afmarka upp á sitt eindæmi fjölbjóðlega markaði. Ef markaður er talin ná yfir fleiri en eitt ríki hafa evrópsku eftirlitsstofnanirnar samstarf um skilgreiningu ásamt framkvæmdastjórn ESB og ESA ef við á.

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

1.4.3 Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði

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

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

19. Framangreind skilyrði eru að mati framkvæmdastjórnar ESB og ESA til staðar á þeim 18 mörkuðum sem skilgreindir hafa verið fyrirfram í tilmælunum.

2.0 Lýsing og skilgreining á viðkomandi þjónustumörkuðum

2.1 Almenn

20. Þeir þjónustumarkaðir sem hér er til skoðunar samsvara mörkuðum 1-6 í tilmælunum:

1. Aðgangur að almennu talsímaneti fyrir heimili (Markaður 1)¹⁶
2. Aðgangur að almennu talsímaneti fyrir fyrirtæki (Markaður 2)¹⁷
3. Almenn innanlands talsímaþjónusta á fastaneti fyrir heimili (Markaður 3)¹⁸
4. Almenn millilanda talsímaþjónusta á fastaneti fyrir heimili (Markaður 4)¹⁹
5. Almenn innanlands talsímaþjónusta á fastaneti fyrir fyrirtæki (Markaður 5)²⁰
6. Almenn millilanda talsímaþjónusta á fastaneti fyrir fyrirtæki (Markaður 6)²¹

21. Þetta eru smásölumarkaðir eins og áður hefur komið fram en framkvæmdastjórnin hefur skilið á milli heildsölumarkaða og smásölumarkaða fyrir talsímaþjónustu.

22. Í kafla 4.2.1 í tilmælunum er gengið út frá skiptingu á milli markaða fyrir aðgang að talsímaneti (Markaðir 1 og 2) og markaða fyrir talsímaþjónustu (Markaðir 3 til 6). Ástæða þess er að notendur geta valið að nota talsímaþjónustu frá öðru fjarskiptafyrirtæki en því sem selur þeim aðgang að netinu með því að nota forval eða fast forval.

23. Það kemur einnig fram í kafla 4.2.1 í tilmælunum að það eigi að greina á milli markaða fyrir heimili og fyrirtæki, þar sem oft er verið að bjóða mismunandi lausnir eða pakka sem byggja á mismunandi forsendum eftir því hvort um er að ræða heimili eða fyrirtæki. Í sama kafla er einnig gert ráð fyrir að aðgreina innanlandssímtöl og millilandasímtöl.

24. PFS mun nota leiðbeiningarnar og tilmælin sem grunn fyrir markaðsgreininguna. Aftur á móti þarf að hafa í huga aðstæður hér á landi og hvort nauðsynlega þurfi að víkja frá fyrirfram skilgreindum mörkuðum. Ef PFS telur að það sé viðeigandi að skilgreina aðra markaði sem skipta máli eða að það sé nauðsynlegt, þá eru þeir markaðir afmarkaðir á sama hátt með hliðsjón af leiðbeiningunum og tilmælunum.

25. Á þessum grundvelli hefur PFS metið þessa sex fyrirfram skilgreindu markaði fyrir almenna talsímaþjónustu á fastanetinu.

¹⁶ Access to the public telephone network at a fixed location for residential customers.

¹⁷ Access to the public telephone network at a fixed location for non-residential customers.

¹⁸ Publicly available local and/or national telephone service provided at a fixed location for residential customers.

¹⁹ Publicly available international telephone service provided at a fixed location for residential customers.

²⁰ Publicly available local and/or national telephone service provided at a fixed location for non-residential customers.

²¹ Publicly available international telephone service provided at a fixed location for non-residential customers.

2.2 Mat PFS á þjónustumörkuðum fyrir talsímaþjónustu á fastaneti

2.2.1 Mat á sundurgreiningu heimila og fyrirtækja

26. Segja má að það sé í raun ekki skýr aðgreining á milli almennrar staðbundinnar símaþjónustu sem veitt er heimilum annars vegar og fyrirtækjum hins vegar, hvort sem rætt er um aðgengi að fasta almenna talsímanetinu (með símaáskrift) eða almenna talsímaþjónustu (talsímaumferð). Bæði heimili og fyrirtæki geta keypt grunnáskrift að síma (PSTN²² eða ISDN²³ 2B-D) og talsímaþjónustu á venjulegu verði og með venjulegum skilmálum. Hins vegar er sum þjónustan á þessum markaði eingöngu ætluð aðeins öðrum hvorum þessara viðskiptageira. Sem dæmi má nefna að símaþjónustan ISDN 30B+D er eingöngu ætluð fyrirtækjum. Þetta má rekja til mismunandi þarfa, allt eftir kröfum markaðarins, sem gæti bent til mismunandi markaðsaðstæðna.

27. Þeir sem veita almenna talsímaþjónustu á fastlínuneti virðast í markaðssetningu sinni, sölu og þjónustu við viðskiptavinum, í stórum dráttum skilja á milli heimila og fyrirtækja. Sem dæmi má nefna að tvö helstu fyrirtækin á þessum markaði (Síminn og Vodafone) aðgreina efni á vefsíðum sínum eftir því hvort það er ætlað heimilum eða fyrirtækjum.

28. Einnig má benda á mismunandi samningsþætti, skilmála og verðlagningu, þar með talin afsláttartilboð. Þessir þættir benda til þess að ekki sé hægt að líta á markaði fyrir heimili annars vegar og fyrirtæki hins vegar sem einn og sama markaðinn, sbr. leiðbeiningarnar, 47. málsgrein.

29. PFS álítur það mjög ólíklegt að lítil en þó mikilvæg og varanleg verðhækkun á símaþjónustu annarra en heimila myndi gera að verkum að fjöldi fyrirtækja vildi breyta áskrift sinni í hefðbundna einstaklingsáskrift. Flest fyrirtæki krefjast símalausna sem sérsniðnar eru að sértækum þörfum þeirra hvað varðar umfang (fjöldi símalína), ýmsa viðbótarþjónustu, notkunarmynstur og gæðakröfur. Sumir þeirra þjónustubáttar sem í boði eru til annarra en heimila standa heimilum ekki til boða, til dæmis vegna þess að viðkomandi viðbótarþjónusta á ekki við sé einungis um einstaklingsbundna áskrift að ræða. Það er einnig algengt að símaáskriftir fyrirtækja séu óaðskiljanlegur hluti heildarlausna þeirra á sviði fjarskipta og gagnaflutnings. Við þær aðstæður er það tæplega viðeigandi að íhuga breytingar á einni eða fleiri einföldum áskriftum ef til þess kemur að lítil en þó mikilvæg og varanleg hækkun verði á símaþjónustu.

30. Það getur reynst erfitt að draga skýra og ótvíræða markalínu á milli markaða með tilliti til heimila og fyrirtækja í viðskiptum og það leiðir til ákveðinna skekkjumarkna í sundurliðun markaðarins. Sá fjöldi notenda sem ekki tilheyrir beinlínis öðrum hvorum þessara markaða er þó ekki álitinn vera það mikill að sá þáttur skipti meira máli en þeir viðbótar matsþættir sem áður hafa verið tilgreindir og

²² Public Switched Telephone Network – Hefðbundin rásaskipt talsímaþjónusta með einni talrás á tengingu.

²³ Integrated Services Digital Network – Símaþjónusta með fleiri en einni talrás á tengingu. Hægt er að fá tvær talrásir á grunntengingu og allt að 30 talrásir á stofntengingu til fyrirtækja. Með ISDN er hægt að nota tenginguna samtímis fyrir tal og fyrir gagnaflutning í gegnum upphringisamband.

sem gefa til kynna að markaðir fyrir heimili annars vegar og fyrirtæki hins vegar séu ólíkir.

31. Að teknu tilliti til þessa hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að greina beri á milli heimila og fyrirtækja við sundurgreiningu á markaði fyrir almenna símaþjónustu sem notendum er veitt með fastlínusíma á Íslandi, í samræmi við tilmælin.

32. PFS gerir ráð fyrir því að þegar greint er á milli heimila og fyrirtækja sé helsta viðmiðið það hvort viðskiptavinurinn sé skráður hjá þjónustufyrirtækinu undir kennitölu einstaklings eða kennitölu fyrirtækis. Að jafnaði er litið svo á að viðskiptavinir án kennitölu fyrirtækis séu flokkaðir sem heimili.

2.2.2 Mat á frekari sundurgreiningu á viðskiptum fyrirtækja

33. PFS hefur tekið til umfjöllunar hvort sundurgreina eigi enn frekar markaði fyrir almenna fastlínusímaþjónustu fyrir fyrirtæki, til dæmis með því að greina á milli markaðar fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki (SME²⁴-markaðsins) og markaðar fyrir stór fyrirtæki.

34. Fyrirtæki á markaði skipta oft viðskiptamarkaði upp í mismunandi flokka og leggja áherslu á mismunandi markaðsvinnu, sölu og þjónustu við viðskiptavinum í mismunandi viðskiptaflokkum á markaði. Flokkunin virðist þó byggjast á breytilegum viðmiðum og vera mismunandi, allt eftir því hvaða fyrirtæki er um að ræða. Sem dæmi um viðmið má nefna fjölda starfsmanna í fyrirtækinu, sölustarfsemi þess, magn símanotkunar, fjölda staða/tenginga þar sem fyrirtækið starfar (innanlands eða alþjóðlega), samningslengd og magn annarrar þjónustu sem fyrirtækið kaupir til viðbótar fastri símaþjónustu af þjónustuveitandanum.

35. Fyrstu tvö viðmiðin fela í sér að það gæti verið réttmætt að greina á milli fyrirtækja á SME-markaði og stórra fyrirtækja en fjögur síðari viðmiðin þurfa ekki endilega að vera í beinu samhengi við stærð fyrirtækisins. Það má að vissu leyti segja að stærð fyrirtækis hljóti að einhverju leyti að takmarka staðgöngu eftirspurn á markaði eftir annars vegar „SME-þjónustu” og hins vegar „þjónustu fyrir stór fyrirtæki”. Þó er ekki litið svo á að stærðin ein ráði úrslitum um tilboð á þjónustu, verðlag og afhendingarskilmála hvað varðar grundvöll fyrir markaðslegri flokkun á viðskiptavinum öðrum en einstaklingum í SME-markað og stórfyrirtækjamarkað.

36. Mat á framboðspættinum bendir einnig til hins sama. Lítil en þó mikilvæg og varanleg verðhækkun á annað hvort SME-símaþjónustu eða stórfyrirtækjamarkaði myndi leiða til þess að fyrirtæki sem í fyrstu sinntu eingöngu þeim flokki viðskiptavina þar sem verðlag tók ekki breytingum myndu íhuga að bjóða líka þjónustu sína þeim hópi viðskiptavina þar sem verðlag hækkaði. PFS er einnig þeirrar skoðunar að markaðskynning, sala og þjónusta við viðskiptavinum yrði ekki jafn ólík á milli SME-markaðarins og stórfyrirtækjamarkaðarins og á milli heimila og fyrirtækja.

37. Í ljósi þessa telur PFS ástæðulaust að standa að frekari sundurgreiningu á markaði fyrir almenna fastlínusímaþjónustu sem boðin er öðrum viðskiptavinum en heimilum.

²⁴ e. Small and Medium-sized Enterprises.

2.2.3 Mat á frekari sundurgreiningu á mörkuðunum tveimur fyrir aðgengi

38. Í tilmælunum er að finna skilgreiningu á markaði fyrir aðgengi að almennri fastlínusímaþjónustu fyrir heimili annars vegar og hins vegar fyrir fyrirtæki. Þessir tveir markaðir bjóða hvor um sig upp á mismunandi aðgengiskosti og því hefur PFS ákveðið að meta hvort skipta skuli mörkuðunum enn frekar upp.

2.2.3.1 Markaðurinn fyrir almenna talsímaþjónustu fyrir heimili

39. Hægt er að nota fleiri en eina tegund aðgangsneta og mismunandi tækni til þess að veita aðgang að almennri fastlínusímaþjónustu fyrir heimili. Nær öll heimili hafa nú þannig aðgengi um koparnet Mílu, annað hvort með hliðræna PSTN-áskrift eða stafræna ISDN áskrift (ISDN 2B+D). Hins vegar er hægt að finna aðrar leiðir til aðgengis að almennri talsímaþjónustu fyrir heimili.

40. Allmargir íslenskir áskrifendur hafa skipt út PSTN-áskrift sinni fyrir ISDN-áskrift síðan um miðjan tíunda áratug síðustu aldar.

41. Mánaðarlegt áskriftargjald Símans er 100 krónum hærra fyrir ISDN en PSTN fyrir heimili. Sambærilegan verðmunur er líka að finna hjá öðrum fyrirtækjum. Að jafnaði má segja að þannig verðmunur gefi til kynna að um ólíka markaði sé að ræða. Það margir hafa hins vegar skipt úr PSTN í ISDN að það gefur til kynna að viðskiptavinir líti almennt á verðmuninn á PSTN og ISDN sem aukagjald fyrir að njóta kostanna af þessu nýja tilboði og breyttum notkunarmöguleikum (t.d. tvær símalínur og hraðara netaðgengi) fremur en mismunandi verð fyrir grunnáskrift að síma.

42. Þegar litið er til mats á líkum á því að lítil en þó umtalsverð og varanleg verðhækkun á PSTN-þjónustu muni hvetja mörg heimili til þess að verða sér úti um ISDN-áskrift, má benda á að stórt hlutfall viðskiptavina á þessum markaði hafi þegar skipt út PSTN-áskrift fyrir ISDN-áskrift á undanförunum áratug án þess að hlutfallslegur verðmunur þessara tveggja aðgengiskosta hafi breyst umtalsvert. Við höfum þar að auki orðið vitni að því að nokkuð umtalsvert hlutfall heimila í viðskiptum hefur kosið að breyta ISDN-áskrift sinni aftur í PSTN-áskrift vegna þess að hlutur breiðbands (xDSL) í gagnaflutningi hefur stöðugt farið vaxandi, en dregið hefur úr notkun upphringisambanda.

43. Niðurstaðan er því sú að PFS lítur svo að PSTN- og ISDN-aðgengi fyrir heimili tilheyri sama þjónustumarkaði.

2.2.3.2 Markaður fyrir almenna fastlínuáskrift til fyrirtækja

44. Mat PFS á markaði fyrir almenna fastlínuáskrift til annarra en heimila er í grundvallaratriðum ekki frábrugðið mati á hliðstæðum markaði fyrir heimili sem fjallað var um hér að ofan. Á þessum tveimur mörkuðum er sá helst munur að aðrir viðskiptavinir en heimili hafa fleiri möguleika til aðgengis og geta auk PSTN og

ISDN 2B+D líka valið um ISDN 30B+D. Auk þess er hægt að fá aðgengi að almennri fastlínuáskrift með annað hvort stakri áskrift eða sem þátt í PBX²⁵-lausn.

45. PFS leggur áherslu á þá staðreynd að PSTN, ISDN 2B+D og ISDN 30B+D uppfylla sömu þarfir fyrir venjulega talsímaþjónustu og þó gæðamunur sé á þjónustunum, er hann óverulegur og hefur ekki áhrif á kaupákvörðanir, þegar kemur að því að velja talsímaþjónustu eftir þessum þremur tengileiðum. Fyrirtækjum er í raun frjálst að velja á milli PSTN, ISDN 2B+D og ISDN 30B+D á grundvelli mats á þörfum fyrirtækisins fyrir fjölda lína, magn hringinga og notkunarmynstur. PFS gengur út frá því að litið sé á hina ýmsu tengimöguleika sem bjóðast við almenna áskrift að fastlínusímaþjónustu sem fyllilega sambærilega kosti. PFS er þeirrar skoðunar að val fyrirtækja á tengingu eða samsettum möguleikum til tenginga byggist almennt á mati á því hvaða leiðir henta best þörfum fyrirtækisins fyrir símaþjónustu miðað við kostnað. Þess vegna má telja líklegt að lítil en þó umtalsverð og varanleg breyting á verðlagi þessara tengimöguleika leiði til þess að fjöldi fyrirtækja muni endurmeta þá tengikosti sem þau hafa og fella kröfur sínar til PSTN, ISDN 2B+D og ISDN 30B+D kostanna að því hvað er hagkvæmast með tilliti til kostnaðar.

46. Í ljósi alls þessa er litið svo á að PSTN, ISDN 2B+D og ISDN 30B+D þjónusta sem boðin er öðrum áskrifendum en heimilum séu mismunandi en þó staðgöngukostir á sama markaði.

2.2.4 Mat á sundurgreiningu á hringingum innanlands og hringingum til útlanda

47. Það er íhugunarefni hér í upphafi hvort líta beri á markaði fyrir hringingar innanlands og hringingar til útlanda sem aðskilda markaði. Fyrst eftir að fjarskiptamarkaðurinn var opnaður var hagnaður umtalsvert meiri af millilandasímtölum en símtölum innanlands. Þess vegna lögðu mörg fyrirtæki áherslu á millilandasímtöl og fjöldi viðskiptavina kaus sér mismunandi þjónustuveitendur fyrir símtöl innanlands og til útlanda.

48. Samkeppnin hefur á undanförnum árum aukist mjög hjá þeim sem bjóða millilandasímtöl og því hefur hagnaðarvonin minnkað. Fyrirtæki á þessum markaði hafa einnig gert sér grein fyrir að flestir viðskiptavinir vilja hafa alla símnotkun sína hjá sama þjónustuveitandanum (fremur lítið er um forvalskóða á markaði í dag) og viðskiptavinir líta oft svo á að hringingar innanlands og millilandasímtöl séu ein og sama þjónustan. Það má því draga í efa hvort rétt sé í ljósi þessa að skipta talsímaþjónustunni í mismunandi markaði eftir því hvort um innanlands- eða millilandasímtöl er að ræða.

49. Á markaði er að finna þjónustuveitendur sem sérhæfa sig í að bjóða ódýr millilandasímtöl og það bendir til þess að greina þurfi á milli millilandasímtala og annarra símtala. Þar er um að ræða þjónustuveitendur sem byggja starfsemi sína á því að nýta afgangslutningsgetu netsins og tímamun á milli landa til þess að beina símtölum á eins hagkvæman hátt og mögulegt er og þeir bjóða oftast nær ekki upp á símtöl innanlands.

²⁵ Private Branch Exchange (einkasímtöð)

50. Þjónustuveitendur þessir bjóða einstaklingum einkum fyrirframgreidd símakort til millilandasímtala. Fyrirtækjum bjóðast millilandasímtöl sem flutt eru eftir hagkvæmum leiðum með öðrum hætti.²⁶

51. Almenna reglan er sú að seljendur fyrirfram greiddra símakorta bjóða ekki símtöl innanlands og því má draga þá ályktun, á grundvelli mats á aðgreiningu í þjónustu, að skilgreina beri millilandasímtöl og símtöl innanlands sem tvo aðskilda markaði fyrir heimili. Það er ekki talið líklegt að lítil en þó umtalsverð og varanleg verðhækkun á símtölum innanlands verði til þess að seljendur fyrirfram greiddra símakorta fyrir millilandasímtöl fari að bjóða innanlands símtöl. Það er ekki eftir eins miklu að slægjast fyrir slík fyrirtæki í innanlandssímtölum og svigrúm í verðlagningu er ekki eins mikið og í útlandasímtölum.

52. Þeir sem nýta sér kortin til millilandasímtala kaupa þjónustu sem kemur í stað sambærilegrar þjónustu sem fastur þjónustuveitandi þeirra myndi annars veita. Ekki er farið eins að þegar hringt er með korti en að öðru leyti er þjónustan sjálf og gæði símtalanna því sem næst eins. Þetta gefur til kynna að um staðgöngu sé að ræða í þessum tveimur aðferðum til að bjóða millilandasímtöl. Séu fyrirfram greidd símkort notuð er verð á símtölum á milli margra landa oft umtalsvert lægra en fasti þjónustuveitandinn býður viðskiptavinum sínum. Heimili sem nýta sér þessi símkort hringja umtalsverðan hluta símtala til ákveðinna landa. Sá kostur er svo mikið nýttur að það bendir til þess að um staðgöngu sé að ræða hvað eftirspurn varðar.

53. Seljendur þessara símkorta bjóða símtöl til ákveðinna landa. Verði um verðhækkunir að ræða á símtölum annarra þjónustuveitenda til annarra landa má telja líklegt að seljendurnir myndu líka fara að bjóða símtöl til þeirra landa. Reyndar bjóða ýmsir þjónustuveitendur símtöl til nærri allra landa heims. Staðganga á bæði framboðs- og eftirspurnarhlið gefur þar af leiðandi til kynna að símkort þessi séu hluti markaðar fyrir millilandasímtöl heimila.

54. Hvað varðar fyrirtæki er ekki jafn auðvelt að meta það hvort framboðshlið staðgöngu innanlandssímtala og millilandasímtala séu tveir aðskildir viðeigandi markaðir. Ástæðan er sú að svonefnd „kjörleið símtals“ virðist að vissu marki einnig vera fastur hluti þjónustu hjá þjónustuveitendum bæði innanlands- og millilandasímtala á íslenskum markaði. Hins vegar er álitnið að líkt og á markaði fyrir heimili muni þeir þjónustuveitendur sem bjóða millilandasímtöl fyrir viðskiptalífið varla fara að bjóða símtöl í heimalandinu þótt til þess komi að lítil en þó umtalsverð og varanleg verðhækkun á símtölum innanlands eigi sér stað. Þetta er einkum vegna þess að þjónustuveitendur sem eingöngu bjóða millilandasímtöl byggja starfsemi sína á annarri viðskiptahugmynd en þeir þjónustuveitendur sem bjóða bæði innanlands- og millilandasímtöl.

55. Í ljósi alls þessa lítur PFS svo á að skilgreina skuli innanlands- og millilandasímtöl sem tvo sjálfstæða markaði, bæði fyrir heimili og fyrirtæki, í samræmi við tilmælin.

²⁶ Least Cost Routing (ísl.: kjörleið símtals)

2.2.5 Mat á frekari aðgreiningu á milli millilandsímtala af ýmsu tagi

56. PFS hefur farið yfir það hvort greina beri enn frekar á milli markaða fyrir millilandasímtöl heimila og fyrirtækja hvað varðar lúkningarhluta símtalanna. Eftirspurnarhliðin á þessum markaði velur að mestu leyti að kaupa öll millilandasímtöl frá einu og sama fyrirtækinu. Ákveðnir forvalskóðar gera notendum kleift að velja á milli ýmissa fyrirtækja, allt eftir því hvert er hringt, en á undanförunum árum hefur notkun þeirra verið takmörkuð miðað við notkun á föstu forvali. Þetta virðist gefa til kynna að lítið sé á millilandasímtöl sem tilheyrandi þjónustu hjá miklum hluta þeirra sem nýta sér þennan hluta markaðarins.

57. Nær allir sem bjóða millilandasímtöl á íslenskum markaði bjóða símtöl til allra landa, burtséð frá verði og kostnaði á þeim alþjóðlegu fjarskiptaleiðum sem farnar eru. Eina undantekningin gæti verið ákveðnir seljendur fyrirfram greiddra símakorta. Ekki er talið líklegt að lítil en þó umtalsverð og varanleg verðhækkun á símtölum til ákveðinna landa muni stuðla að því að fyrirtæki á þessum markaði sem í upphafi buðu millilandasímtöl til allra landa hætti því og fari í þess stað að bjóða aðeins símtöl til ákveðinna landa. Þetta gefur til kynna að til staðar sé fullnægjandi staðganga framboðs megin til þess að skilgreina öll millilandasímtöl sem einn viðeigandi markað.

58. PFS sér auk þess ástæðu til að benda á að allir nýir þjónustuaðilar sem vilja bjóða millilandasímtöl geta gert flutningssamninga við stór alþjóðleg símafyrirtæki í stað þess að gera sjálfstæða samninga við fyrirtæki í hverju landi fyrir sig. Þannig geta þeir hagnast á stórinnskaupum stórra þjónustuaðila og náð fram hagkvæmu verði.

59. Í ljósi þessa álítur PFS að engin ástæða sé til þess að greina á milli mismunandi alþjóðlegra markaða fyrir símtöl fram yfir greiningu á milli heimila og fyrirtækja. Þar af leiðandi miðar PFS við aðgreiningu í samræmi við þá sem fram koma í tilmælunum.

2.2.6 Mat á frekari aðgreiningu á milli símtala innanlands með lúkningu í annars vegar fastlínukerfi og farsímakerfi hins vegar

60. Í tilmælunum eru símtöl innanlands ekki flokkuð eftir því hvar lúkning þeirra fer fram. PFS hefur íhugað hvort skipta eigi mörkuðum fyrir símtöl innanlands í einn viðeigandi markað fyrir símtöl með lúkningu í fastlínukerfum (fastlínu- til fastlínusímtals) og annan viðeigandi markað fyrir símtöl með lúkningu í farsímakerfum (fastlínu- til farsímasímtals).

61. Smásöluverð fastlínu- til farsímasímtala er umtalsvert herra en fastlínu- til fastlínusímtala. Notkun þessara tveggja leiða er þar að auki að hluta til ólík. Fastlínu- til fastlínusímtöl byggjast á því að sá sem hringt er í sé á ákveðnum stað en fastlínu- til farsímasímtöl geta átt sér stað burtséð frá því hvar sá er sem hringt er í. Þetta þýðir að fastlínu- til farsímasímtöl geta komið í stað fastlínu- til fastlínusímtala, að því gefnu að sá sem hringt er í sé með farsíma.

62. Viðskiptamynstur á þessum markaði bendir til sameiginlegs markaðar. Fast forval fyrir símtöl innanlands nær jafnt til hringinga í fastlínu- og farsímakerfum. Viðskiptavinir sem velja að kaupa flutning hjá öðrum fyrirtækjum en Símanum nota

fast forval í mun meira mæli en forvalskóða og þetta gefur til kynna að flestir viðskiptavinir á þessum markaði líti á fastlínu- til fastlínusímtöl og fastlínu- til farsímasímtöl sem eina og sömu símþjónustuna. Þetta gefur til kynna að þessar tvær flutningsleiðir símtala séu hluti af sama viðkomandi markaði.

63. Samkvæmt þeim upplýsingum sem PFS ræður yfir bjóða sem stendur engin fyrirtæki bara fastlínu- til fastlínusímtöl eða bara fastlínu- til farsímasímtöl. Allir þeir sem bjóða símaumferð innanlands bjóða símtöl með lúkningu á bæði fastlínu- og farsímakerfum sem þátt í sömu vöru. Þessar kringumstæður styrkja þá skoðun að þessar tvær flutningsleiðir séu hluti af sama þjónustumarkaði.

64. Þjónustuaðili sem býður annað hvort fastlínu- til fastlínusímtöl eða fastlínu- til farsímasímtöl á grundvelli fasts forvals eða forvalskóða hefur fjárfest í nauðsynlegum innviðum og stuðningskerfum sem gerir þjónustuaðilanum fremur auðvelt að byrja að bjóða hina flutningsleiðina án umtalsverðs aukakostnaðar. Þess vegna metur PFS það svo að um hátt stig staðgöngu sé að ræða á milli fastlínu- til fastlínusímtala og fastlínu- til farsímasímtala.

65. Í ljósi þessa álitur PFS að engin ástæða sé til þess að greina á milli símtala innanlands með lúkningu á fastlínukerfum annars vegar eða farsímakerfum hins vegar, hvorki gagnvart heimilum né fyrirtækjum.

2.2.7 Mat á skilgreiningu talsímamarkaða í tengslum við aðgengi að almennri símaþjónustu um farsímakerfi og símaumferð sem á upphaf sitt í farsímakerfum

66. Í tilmælunum er greint á milli mats á mörkuðum fyrir almenna símaþjónustu sem veitt er í fastlínukerfi og almenna símaþjónustu sem byggist á farsímakerfum. Þetta þýðir að meginreglan er sú að hvorki skuli líta á aðgang að almennri símaþjónustu um farsímakerfi né símaumferð sem á upphaf sitt í farsímakerfum sem hluta af fyrirfram skilgreindum markaði fyrir almenna talsímaþjónustu í fastlínukerfi. Hér á landi hefur dregið nokkuð úr fjölda notenda og mínútna í talsímaþjónustu á fastaneti á síðustu árum, en fjöldi notenda og mínútna í farsímaþjónustu hefur aukist á sama tíma.²⁷ Það getur bent til þess að hluti notenda hafi skipt úr talsímaþjónustu á fastaneti yfir í farsímaþjónustu. Það eru þó fleiri skýringar á þessari þróun m.a. minni notkun upphringisambanda fyrir internettengingar. Munur á mínútuverði er enn of mikill til þess að notendur fari almennt að líta á farsímaþjónustu sem staðgönguþjónustu fyrir fastlínuþjónustu.²⁸ PFS telur ekki að markaðsaðstæður á Íslandi í dag kalli á annars konar skilgreiningu en sett er fram í tilmælunum hvað þetta atriði varðar.

2.2.8 Mat á skilgreiningu talsímamarkaða með tilliti til gagnaflutningsþjónustu þ.m.t. upphringisambanda

67. Í tilmælunum er gerður greinarmunur á mörkuðum fyrir talsímaþjónustu á fastaneti sem fjallað er um kafla 4.2.1 í tilmælunum og mörkuðum fyrir

²⁷ Sjá nánari umfjöllun í kafla 3

²⁸ Samkvæmt verðskrá Símans í febrúar 2008 er t.d. almennt mínútuverð úr heimasíma í heimasíma kr. 1,85 en í farsímaþjónustu er almennt mínútuverð innannets kr. 11,00 og almennt mínútuverð símtals úr farsíma í heimasíma kr. 16,00.

gagnaflutningsþjónustu sem fjallað er um í kafla 4.2. Í neðanmálsgrein 29 í skýringum með tilmælunum kemur fram að upphringisambönd fyrir internetaðgang tilheyri gagnaflutningsmörkuðum.²⁹ Fyrir endanotanda geta hefðbundin fastlínusímtöl og hringingar í upphringisambönd ekki komið í stað hvors annars. Hefðbundin símtöl eru framkvæmd í þeim tilgangi að hafa gagnkvæm munnleg samskipti við annan endanotanda, en notkun upphringisambanda er að stórum hluta fólgin í því að notandi sækir upplýsingar á internetinu. Tölvupóstur og spjallforrit sem notuð eru til að hafa samskipti á internetinu geta í sumum tilvikum komið í stað símtals eru þó vafalaust fáir notendur sem hafa tekið slík gagnaflutningssamskipti upp alfarið í stað símtala. PFS telur að rétt sé að viðhafa þá skiptingu sem fram kemur í tilmælunum varðandi þetta atriði og telur engar sérstakar aðstæður hér á landi leiða til annars. Notkun upphringisambanda verður því ekki talinn hluti af viðkomandi mörkuðum í þessari greiningu. Hluttur upphringisambanda í heildarmínútufjölda í talsímanetinu fer stöðugt minnkandi og því hefur þessi aðgreining sífellt minni áhrif á markaðshlutdeild á smásölumörkuðum fyrir talsímaþjónustu.

2.2.9 Mat á því hvort netsími (VoIP-fjarskipti) tilheyri mörkuðum fyrir almenna talsímaþjónustu í fastlínukerfi

68. Þar sem notkun á netsíma (VoIP)³⁰ fer vaxandi telur PFS þörf á að meta hvort slík þjónusta tilheyri mörkuðum 1-6.

69. Netsímaþjónusta felur í sér flutning á tali með notkun Internet samskiptareglna (Internet Protocol). Í hefðbundnum símkerfum er símtali breytt í rafræn boð sem fara eftir fyrirfram ákveðnum rásaskiptum leiðum. Símtalið berst frá A til B í ákveðnu formi sem ræðst m.a. af símanúmeri og eru upphafsstaður og endastaður bundnir ákveðinni staðsetningu eða heimilisfangi notandans. Með netsíma er talmáli hins vegar breytt í gagnaflutningspakka sem sendir eru eins og um tölvupóst sé að ræða og er þökkunum umbreytt aftur í tal í tölvu eða þar til gerðum síma þess sem hringt er til. Merkjasetningar sem setja upp símtalið í rásaskiptum netum ákveða hvaða leið er farin milli tveggja notenda í talsímaþjónustunni. Símanúmer eru auðkenni hvers áskrifanda og tengjast ákveðinni staðsetningu eða heimilisfangi. Í netsímaþjónustu er upphafsstaður og endastaður ekki skilgreindir sem heimilisfang heldur sem vistfang (svokölluð IP tala). Í þessu fyrirkomulagi getur notandinn efnt til uppkalls nánast hvar sem er í heiminum þar sem tenging við Internetið er fyrir hendi.

70. PFS álitur réttmætt að skipta netsímaþjónustu í tvo höfuðflokka:

- Netsími sem notar hugbúnað og ekki símanúmer
- Netsími sem notar símanúmer

2.2.9.1 Netsími sem notar hugbúnað en ekki símanúmer

71. Að jafnaði er hér um að ræða svokölluð netsímtöl jafningja (peer-to-peer), þ.e.a.s. lausnir þar sem símtölin eiga sér (yfirleitt) stað um viðeigandi hugbúnað í einkatölvum með aðstoð heyrnartóla/hátalara og hljóðnema þannig að notandinn getur

²⁹ Í tilmælunum er þó gert ráð fyrir að hringingar í upphringisambönd geti tilheyrt heildsölumörkuðum fyrir upphaf og flutning símtala um fastanetið.

³⁰ „Voice over IP” (VoIP) þýðir að símtöl eru flutt að hluta eða öllu leyti um IP net. VoIP er oft kallað netssími, IP sími, tölvusími eða VoIP-sími. Í þessari skýrslu verður notast við hugtakið netsími.

rætt við aðra notendur á internetinu sem hafa sambærilegan hugbúnað og tækjabúnað. Þessi þjónusta er yfirleitt ókeypis en hana er ekki hægt að nota til að hringja í eða taka við upphringingum frá PSTN/ISDN neti.

72. Það er aðeins mögulegt að hafa samband við takmarkaðan hóp notenda á þennan hátt og því er ekki líklegt að verðhækkningar í fastlínusímum leiði til þess að stór hópur notenda taki upp netsímtöl í þessum flokki. Það er ástæða til að ætla að netssímtöl af þessu tagi séu einkum nýtt sem viðbót við hefðbundna fastlínunotkun en ekki í stað hennar. Hlutfall staðgöngu gæti vissulega hækkað hvað millilandasímtöl varðar. Það er til dæmis hægt að hugsa sér að sumir notendur hafi litla þörf fyrir að ná sambandi við öll símanúmer erlendis í fastlínusíma sínum eða vera sjálfir aðgengilegir. Þá gæti sú lausn að geta átt samskipti við lokaðan hóp notenda (án þess að nota símanúmer) verið fullnægjandi. Það er hins vegar ólíklegt að þessi notkun netsíma leiði til þess að margir einstakir viðskiptavinir segi upp áskrift sinni að hefðbundnum fastlínusíma. Því er ekki hægt að líta á netsíma af þessu tagi sem raunverulegan kost í stað hefðbundins fastlínusíma.

73. Afbrigði af þessari þjónustu býður upp á símtöl úr tölvu í símanúmer gegn gjaldi t.d. SkypeOut þjónustan. Þessi möguleiki eykur notagildi þjónustunnar og gefur möguleika á að hringja í nánast hvaða endanotanda sem er. Það takmarkar þó staðgönguhæfi þessarar þjónustu gagnvart hefðbundinni talsímaþjónustu að ekki er hægt að hringja til netsímanotandans úr hefðbundnum talsíma. PFS telur því þessa þjónustutegund ekki hluta af mörkuðum 1-6.

2.2.9.2 Netsími sem notar símanúmer

74. Netsími í þessum flokki er venjulega búinn tengifleti við PSTN/ISDN kerfið og nýtir sér símanúmer í samræmi við númeraskipulag talsímaþjónustu til að koma á sambandi á milli notenda. Þjónustuveitendur þannig netsíma veita notandanum annað hvort breiðbandstengingu og netsíma eða bjóða bara netsíma á grundvelli breiðbandsaðgengis annars þjónustuveitanda.

75. Virkni þessa netsíma er að miklu leyti sambærileg við venjulega PSTN/ISDN símaþjónustu. Flestir notendur sem nýta sér þessa tegund netsíma nota hann í stað hefðbundins fastlínusíma. Það bendir til þess að líta megi á þjónustuna sem hluta af sama viðkomandi markaði.

76. Fyrir árið 2004 var ekki um neina netsímaþjónustu að ræða fyrir heimili á Íslandi með tengimöguleikum frá upphafs- til endastaðar (end-to-end). Þessi þjónusta hefur staðið fyrirtækjum til boða um nokkurra ára skeið en fjöldi VoIP áskrifenda hefur verið takmarkaður.

77. Þann 15. desember 2005 gaf PFS út umræðuskjal með það að markmiði að gefa hagsmunaaðilum kost á því að tjá sig um fyrirætlanir stofnunarinnar varðandi netsímaþjónustu í þessum flokki. Eftir að hafa móttengið athugasemdir hagsmunaaðila birti stofnunin yfirlýsingu varðandi netsímaþjónustu þann 3. febrúar 2006. Í henni kom fram að með hliðsjón af tilmælum Electronic Communications Committee nr. ECC/REC/(05)03, frá 10. maí 2005, og að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem bárust frá hagsmunaaðilum, væri það álit PFS að netsímaþjónusta geti verið staðgönguþjónusta almennrar talsímaþjónustu. M.ö.o. lítur PFS svo á að ekki eigi að

gera greinamun á því hvaða tækni er notuð við veitingu talsímaþjónustu. Eiga því ákvæði laga um fjarskipti nr. 81/2003 er varða talsímaþjónustu við um netsíma eftir því sem við á, þ.m.t. ákvæði um aðgang að neyðarþjónustu í númerinu 112, númerabirtingar, hlerun og rekstraröryggi. Með yfirlýsingunni var opnað fyrir notkun hefðbundinna talsímanúmera fyrir netsímaþjónustu þ.m.t. númeraflutning ef þjónustan er bundin við ákveðna staðsetningu endanotanda. Ef þjónustan er hins vegar ekki bundin við ákveðna staðsetningu (flökkubjónusta) skal nota sérstaka númeraseríu 49x xxxx og númeraflutningur milli slíkrar þjónustu og staðbundinnar þjónustu er óheimill.

78. Sumar netsímalausnir geta boðið upp á fullnægjandi gæði en aðrar glíma við gæðavandamál þegar mikil umferð er um breiðbandsaðganginn. Netsími býr einnig við fleiri öryggisvandamál heldur en hefðbundin fastlínusímaþjónusta. Þessi þjónusta er enn fremur ný á markaði og það gæti takmarkað fjölda þeirra sem geta hugsað sér að skipta út hefðbundnum fastlínusíma fyrir netsíma.

79. Á markaði er nú að finna verðlagsmyndun af ýmsu tagi. Sum fyrirtæki bjóða netsímaþjónustu með föstu mánaðargjaldi og ókeypis símtölum. Verðskrár allra þessara fyrirtækja eiga það þó sameiginlegt að verðið er mun lægra en í hefðbundinni PSTN/ISDN símaþjónustu. Ef notendur eru að íhuga það að skipta út hefðbundinni fastlínu fyrir netsíma gæti sá þáttur haft úrslitaáhrif þrátt fyrir ýmis óþægindi sem tengjast mun á gæðum. Þjónustufyrirtæki hafa þar að auki á undanförunum mánuðum unnið að því að laga vandamál sem varða gæði, símhringingar til neyðarþjónustu og öryggisþætti. Það gefur ástæðu til að ætla að þessir þættir muni því til framtíðar litið hafa minni áhrif á það hvernig eftirspurnarmarkaðurinn metur skipti yfir í netsíma.

2.2.9.3 Staðganga framboðs megin

80. Einnig þarf að meta hvort netsími gefi kost á staðgöngu framboðs megin í tengslum við símaþjónustu um PSTN/ISDN net. Fast forval gerir fyrirtækjum kleift að bjóða PSTN/ISDN þjónustu án þess að ráðast í miklar fjárfestingar í fjarskiptavirkjum. Viðkomandi fyrirtæki þarf fyrst og fremst að hafa stjórnunarlegt stoðkerfi til þess að annast viðskipavinina og koma á beinni eða óbeinni samtengingu við önnur fyrirtæki. Það sama á við um fyrirtæki sem veita netsímaþjónustu. Almennt séð er það ekki stórt vandamál eða sérlega kostnaðarsamt fyrir fyrirtæki sem veitir netsímaþjónustu að veita líka símaþjónustu um PSTN/ISDN net.

81. Þetta þýðir að lítil en þó umtalsverð og varanleg verðhækkun gæti hvatt þau fyrirtæki sem annað hvort bjóða bara netsíma eða bara PSTN/ISDN símaþjónustu að bjóða báða þessa kosti. PFS lítur því svo á að staðgengd sé á milli netsíma og símaþjónustu í PSTN/ISDN neti, einnig hvað varðar framboðshliðina.

2.2.9.4 Er netsímaþjónusta „nýr markaður“ í vexti?

82. PFS hefur auk þess tekið til skoðunar hvort líta beri á netsíma sem nýjan markað. Hugtakið „nýr markaður“ var kynnt í 27. lið aðfararorða rammatilskipunarinnar þar sem fram kemur að jafnvel þótt aðili sem hefur forustu á nýjum markaði sé líklegur til þess að hafa umtalsverða markaðshlutdeild ætti ekki að setja honum óviðeigandi skyldur.

83. PFS sér ekki ástæðu til þess að meðhöndla netsímaþjónustu á annan hátt en PSTN/ISDN þjónustu. Að mati PFS liggur helsti munurinn á netsíma og PSTN/ISDN í tæknilegri útfærslu fjarskiptafyrirtækjanna, en þjónustan birtist notandanum með það líkum hætti að hægt er að telja báðar tækniútfærslurnar til sama markaðar sbr. kafla 2.2.9.2 hér að framan. Fastlínusímaþjónusta með tilheyrandi viðbótarþjónustu er vara sem verið hefur á markaði um langt skeið. Jafnvel þótt netsími sé nú í boði til viðbótar PSTN/ISDN þýðir það ekki að um sé að ræða „nýja“ símaþjónustu. Þess vegna er ekki hægt að líta á netsíma sem eina formbirtingu markaðar í vexti sem halda ber fyrir utan fastlínusíma markaði heldur fremur sem nýja tækni á sama markaði.

2.2.9.5 Niðurstaða

84. Niðurstaðan er því sú að PFS gerir því ráð fyrir því að netsími sem notar símanúmer verði hluti af mörkuðum 1 - 6.

2.3 Niðurstöður um afmörkun á viðkomandi þjónustumörkuðum

85. PFS hefur, á grundvelli fyrrnefnds mats á sex áður skilgreindum þjónustumörkuðum fyrir almenna fastlínusímaþjónustu, komist að þeirri niðurstöðu að óþarfi sé að skilgreina viðeigandi markaði fyrir þjónustu á annan hátt en þann sem tilmælin fela í sér.

86. Skilið er á milli heimila og fyrirtækja á markaði. Helsta ástæðan er sú að samningsskilmálar þessara tveggja hópa viðskiptavina eru oft mismunandi og að sú þjónusta sem býðst heimilum annars vegar og fyrirtækjum hins vegar byggist bæði á mismunandi viðskiptalíkönunum og ólíkum valkostum.

87. Það er líka mikill munur á mörkuðum fyrir innanlandssímtöl og millilandasímtöl eins og sést á því að þjónustuaðilar sem um þessar mundir bjóða aðeins millilandasímtöl byggja starfsemi sína á viðskiptalíkani sem er allt annað en líkan þeirra þjónustuaðila sem bæði bjóða símaþjónustu innan lands og milli landa. PFS sér auk þess enga ástæðu til að skipta upp mörkuðum fyrir millilandasímtöl eftir því hvernig lúkningu þeirra er háttað.

88. Það er töluverður munur á starfsemi farsímafyrirtækis og fastlínusímafyrirtækis og þar af leiðandi er ólíklegt að þeir sem bjóða farsímaþjónustu breyti til og fari að bjóða fastlínuaðgengi þótt til komi lítil en þó umtalsverð og varanleg verðhækkun í fastlínukerfinu.

89. Að teknu tilliti til þessa eru þeir sex viðeigandi smásölumarkaðir fyrir almenna fastlínusímaþjónustu þar sem beita má fyrirfram (ex-ante) eftirlitsaðgerðum sem hér segir:

Markaður 1: Aðgangur að almennu talsímaneti fyrir heimili.

Í þessum markaði felast hvers konar tengingar við fjarskiptanet sem veita fastlínuaðgang að almennri símaþjónustu fyrir heimili, burtséð frá því hvaða fjarskiptavirkjum eða tækni aðgangurinn byggist á. Það þýðir að þessi viðkomandi markaður takmarkast ekki við hliðrænt (PSTN) og stafrænt (ISDN) aðgengi að koparlínunetinu heldur felur hann líka í sér aðgengi heimila að almennu talsímaneti

um önnur aðgangsnét með föstum nettengipunkti (þar með talið aðgengi að breiðbandsnetum með aðstoð ýmiss konar tæknilausna).

Markaður 2: Aðgangur að almennu talsímaneti fyrir fyrirtæki.

Í þessum markaði felast hvers konar tengingar við fjarskiptanet sem veita fastlínuaðgang að almennri símaþjónustu fyrir fyrirtæki, burtséð frá því hvaða fjarskiptavirkjum eða tækni aðgangurinn byggist á. Það þýðir að þessi viðeigandi markaður takmarkast ekki við hliðrænt (PSTN) og stafrænt (ISDN) aðgengi að koparlínunetinu heldur felur hann líka í sér aðgengi fyrirtækja að almennu talsímaneti um önnur aðgangsnét með föstum nettengipunkti (þar með talið aðgengi að breiðbandsnetum með aðstoð ýmiss konar tæknilausna).

Markaður 3: Almenn innanlands talsímaþjónusta á fastaneti fyrir heimili.

Í þessum markaði felast öll símafjarskipti heimila sem eiga sér uppruna í fastlínusímakerfum á Íslandi og með lúkningu í annað hvort fastlínu- eða farsímakerfi á Íslandi. Í þessu samhengi eru símafjarskipti við farsímaáskrifendur hjá íslensku farsímafyrirtæki sem staddir eru erlendis, skilgreind sem lúkning innan íslensks farsímanets og því hluti af þessum markaði. Hins vegar falla símafjarskipti við farsímaáskrifendur hjá erlendum farsímafyrirtækjum sem staddir eru á Íslandi, ekki undir þennan markað.

Markaður 4: Almenn millilanda talsímaþjónusta á fastaneti fyrir heimili.

Í þessum markaði felast öll símafjarskipti heimila sem eiga sér uppruna í fastlínusímakerfum á Íslandi og með lúkningu í öðru landi. Símafjarskipti með símakortum fyrir millilandasímtöl eru talin til þessa markaðar. Símafjarskipti við farsímaáskrifendur hjá íslensku farsímafyrirtæki sem staddir eru erlendis eru í þessu samhengi skilgreind með lúkningu í íslensku farsímakerfi og falla því ekki undir þennan markað. Símtal úr innlendu fastlínuneti í erlent farsímanúmer telst til millilandasímtals þó svo að viðkomandi erlendur farsímanotandi sé staddur á Íslandi.

Markaður 5: Almenn innanlands talsímaþjónusta á fastaneti fyrir fyrirtæki.

Í þessum markaði felast öll símafjarskipti fyrirtækja sem eiga sér uppruna í fastlínusímakerfum á Íslandi og með lúkningu í annað hvort fastlínu- eða farsímakerfi á Íslandi. Í þessu samhengi eru símafjarskipti við farsímaáskrifendur hjá íslensku farsímafyrirtæki sem staddir eru erlendis, skilgreind sem lúkning innan íslensks farsímanets og því hluti af þessum markaði. Hins vegar falla símafjarskipti við farsímaáskrifendur hjá erlendum farsímafyrirtækjum sem staddir eru á Íslandi, ekki undir þennan markað.

Markaður 6: Almenn millilanda talsímaþjónusta á fastaneti fyrir fyrirtæki.

Í þessum markaði felast öll símafjarskipti fyrirtækja sem eiga sér uppruna í fastlínusímakerfum á Íslandi og með lúkningu í öðru landi. Símafjarskipti með símakortum fyrir millilandasímtöl eru talin til þessa markaðar. Símafjarskipti við farsímaáskrifendur hjá íslensku farsímafyrirtæki sem staddir eru erlendis eru í þessu samhengi skilgreind með lúkningu í íslensku farsímakerfi og falla því ekki undir þennan markað. Símtal úr innlendu fastlínuneti í erlent farsímanúmer telst til millilandasímtals þó svo að viðkomandi erlendur farsímanotandi sé staddur á Íslandi.

3.0 Staðan á fastlínumarkaði

3.1 Um þróun á smásölumörkuðum fyrir talsímaþjónustu á fastaneti.

90. Talsímaþjónusta var fyrst boðin á Íslandi í byrjun 20. aldar. Árið 1906 var lagður sæstrengur fyrir ritsíma milli Íslands og Skotlands og í framhaldi af því var svo lagður talsímastrengur frá Seyðisfirði um Akureyri og til Reykjavíkur. Talsímanetið var í uppbyggingu á næstu áratugum þar á eftir, en um 1960 náði talsímanetið til allra landshluta. Fyrstu sjálfvirku símstöðvarnar voru teknar í notkun árið 1932. Árið 1935 komst á talsamband við útlönd með stuttbylgjusambandi, sambandið við útlönd skánaði mjög árið 1962 þegar lagður var talsímastrengur til Skotlands og árið 1980 var fyrst hægt að hringja beint til útlanda án þess að tala við talsímavörð. Árið 1984 voru teknar í gagnið fyrstu stafrænu símstöðvarnar, en með tilkomu þeirra var hægt að bæta ýmis konar aukþjónustum við talsímaþjónustuna. Árið 1985 hófst lagning ljósleiðara. Á næstu árum þar á eftir var ljósleiðari lagður hringinn í kringum landið. Árið 1996 var farið að bjóða ISDN internettengingar og árið 1999 komu ADSL internettengingar. Með tilkomu ADSL tenginga skapaðist sá möguleiki að bjóða símtöl yfir internetið og árið 2006 var farið að bjóða VoIP símaþjónustu sem ætlað var að keppa við hefðbundna talsímaþjónustu þar sem notendur þjónustunnar gátu þá fengið hefðbundin símanúmer.

91. Landssími Íslands var stofnaður árið 1906 og stóð að uppbyggingu talsímanetsins frá upphafi. Landssíminn sem var í eigu ríkisins hafði einkarétt á því að leggja talsímastrengi og bjóða talsímaþjónustu allt fram til ársins 1998 þegar einkaréttur ríkisins var afnuminn með lögum um fjarskipti nr. 143/1996. Árið 1996 var stofnað hlutafélag um rekstur póst- og símaþjónustu ríkisins. Því hlutafélagi var skipt um áramótin 1997/1998 og þá varð til hlutafélagið Landssími Íslands hf. Árið 2005 seldi íslenska ríkið allt hlutafé sitt í Landssíma Ísland hf. til félagsins Skipti hf. sem var í eigu nokkurra fjárfesta. Exista hf. er nú langstærsti hluthafi í Skipti hf. Nafni Landssíma Íslands hf. var breytt í kjölfar einkavæðingarinnar og heitir það nú Síminn hf.

92. Samkeppni í talsímaþjónustu byggði í fyrstu á forvali, þar sem notandi velur forskeyti á undan venjulegu símanúmeri og fær þar með aðgang að þeim þjónustuveitanda sem hann kýs að kaupa símtalið af. Á fyrirtækjamarkaði var samkeppni einnig í formi beinna tenginga við stærri fyrirtæki. Með lögum um fjarskipti nr. 107/1999 var lögfest ákvæði um að fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild í talsímaþjónustu á fastaneti skyldu birta viðmiðunartilboð um samtengingu, gæta jafnræðis og bjóða samtengingu á kostnaðartengdu verði.

93. Í desember 1999 var komið á númeraflutningi í fastanetinu, en það var veigamikill þáttur í því að gera samkeppni mögulega þar sem auðveldara var að fá viðskiptavinum til að skipta um þjónustuveitanda ef þeir gátu haldið sínu símanúmeri áfram. Í apríl árið 2000 var fast forval tekið upp, en það felur í sér að símtölum er ávallt beint til ákveðins þjónustuveitanda án þess að slá þurfi inn forskeyti við hvert símtal. Fast forval auðveldaði innkomu á talsímaamarkaðinn. Með því gátu fjarskiptafyrirtæki boðið ýmist alla talsímaþjónustu eða tiltekna flokka símtala, s.s. útlandasímtöl, án þess að þurfa að leggja út í mjög viðamikla fjárfestingu og notandinn losnaði við þá fyrirhöfn að þurfa að velja forskeyti á undan hverju símtali.

94. Samkeppni byrjaði í útlandasímtölum árið 1999. Árið 2001 hafði fyrirtækjum sem seldu útlandasímtöl fjölgað í 5 og fyrirtæki sem seldu innanlandssímtöl voru orðin 4. Eftir það tóku við sameiningar fyrirtækja á markaðnum og árin 2005 og 2006 voru aðeins 2 fyrirtæki eftir á markaðnum; Síminn og Og fjarskipti ehf. Og fjarskipti sem starfar undir heitinu Vodafone (hér eftir nefnt Vodafone) varð til við sameiningu nokkurrar félaga sem höfðu starfað á fjarskiptamarkaðnum í nokkur ár. Þessi félög voru Íslandssími, Lína.Net, Halló, og Margmiðlun. Vodafone er í eigu félagsins Teymis hf. Teymi hf. er eignarhaldsfélag á sviði fjarskipta og upplýsingatækni. Innan samstæðunnar eru dótturfélögin Vodafone, Kögun, Skýrr, Eskill, Landsteinar Strengur, Hugur/Ax og EJS auk P/F Kall í Færeyjum, Mömmu og Sko. Á árinu 2006 hófu fyrirtækin Atlassími og IP fjarskipti að veita VoIP símaþjónustu. Atlassímin var nýtt fyrirtæki sem í upphafi bauð millilandasímtöl með svokölluðum símakortum. IP-fjarskipti hafði rekið ADSL þjónustu undir merkinu Hive í nokkur ár. Atlassími og IP-fjarskipti sameinuðust ásamt tveimur öðrum fyrirtækjum og var starfsemin rekin undir merkjum Hive um skeið. Hive bauð bæði VoIP talsímaþjónustu sem bundin var við fasta staðsetningu og VoIP flökkupjónustu. Teymi, móðurfyrirtæki Vodafone, keypti í febrúar 2008 51% hlut í Hive og sameinaði rekstur þess og Ódýra símafélagsins (Sko), sem var dótturfélag Teymis og starfaði eingöngu sem endursöluaðili.

95. Þann 5. maí sl. var tilkynnt að félagið sem til varð við sameiningu IP-fjarskipta og Ódýra símafélagsins myndi starfa undir nafninu Tal³¹ og þá voru birtar upplýsingar um þjónustu og verðskrá hins sameinaða félags. Tal býður internettengingar, farsímaþjónustu og talsímaþjónustu. Talsímaþjónustu fyrirtækisins má skipta í þrjá flokka, sem eru hefðbundinn heimasími (PSTN), netsími og fyrirframgreidd kort fyrir útlandasímtöl. Þegar fyrirtækið starfaði undir nafninu Hive var heimasímaþjónusta þess byggð á netsímatækni. Tal hefur hins vegar ákveðið að fara aftur í hefðbundna talsímaþjónustu fyrir heimili, en býður netsímatækni eingöngu í svokallaðri flökkupjónustu.³² Í kjölfar kaupa Teymis á meirihluta hlutafjár í IP-fjarskiptum seldi IP-fjarskipti Og fjarskiptum öll fjarskiptakerfi sín og starfar IP-fjarskipti ehf. (Tal) nú eingöngu sem endursöluaðili á smásölumarkaði

96. Samkeppniseftirlitið heimilaði samrunann þann 13. júní sl. með tilteknum skilyrðum.³³ Að mati Samkeppniseftirlitsins gætti áhrifa samrunans á smásölumarkaði fyrir ADSL þjónustu og Internetþjónustu. Það var mat Samkeppniseftirlitsins að á markaði fyrir fjarskipti á Íslandi ríkti fákeppni og allt að því tvíkeppni ef markaðurinn væri metinn í heild. Fyrirkomulagið væri með þeim hætti að tvær fyrirtækjasamstæður, Skipti hf. og Teymi hf. væru þar lang fyrirferðamestar og þá sérstaklega Skipti, sem hefði auk þess þá sérstöðu að veita eitt félag alhliða fjarskiptaþjónustu og vera eigandi grunnfjarskiptakerfis landsins sem öll önnur fjarskiptafyrirtæki þyrftu að eiga viðskipti við. Það var mat Samkeppniseftirlitsins að rekstur IP-fjarskipta hafi verið afar erfiður og líklegt væri að starfsemi félagsins hefði verið hætt hefði ekki komið til samrunans eða til annarra sérstakra ráðstafana. Líklegt væri að slík endalok IP-fjarskipta hefðu í för með sér neikvæð samkeppnisleg áhrif. Samþjöppun myndi aukast og hætta væri á því að öflug staða Skipta myndi styrkjast. Þegar þetta væri virt væri það ekki raunhæfur kostur í þessu máli að ógilda samrunann.

³¹ Skráð heiti félagsins í opinberum skráum er IP-fjarskipti

³² Sjá frétt í Mbl. 9.5.2008 „Netsíma skipt út fyrir betri þjónustu“.

³³ Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 36/2008

97. Viðræður Samkeppniseftirlitsins og samrunaaðila leiddu til sáttar sem felur í sér að samrunaaðilar hlíta nánar tilgreindum skilyrðum. Tilgangur umræddra skilyrða er að tryggja að full og óskoruð samkeppni muni ríkja milli IP-fjarskipta og Vodafone. Til að tryggja viðskiptalegt sjálfstæði IP-fjarskipta er mælt fyrir um fullan rekstrar- og stjórnunarlegan aðskilnað milli IP-fjarskipta og Vodafone. Einnig er fyrirtækjunum bannað að hafa með sér hvers konar samvinnu sem takmarkað gæti samkeppni. Jafnframt er Teymi og tengdum félögum bannað að stuðla að eða taka þátt í samvinnu milli IP-fjarskipta og Vodafone sem raskað gæti samkeppni. Einnig eiga skilyrðin að tryggja að félögin starfi að öllu leyti sjálfstætt á mörkuðunum og að samruninn raski ekki samkeppni. Síminn gerði þá athugasemd við frumdrögin að líta ætti á IP-fjarskipti og Vodafone sem eina efnahagslega heild í samkeppnislegu tilliti. PFS komst að þeirri niðurstöðu að svo sé, eins og fram kemur í viðauka B. Þessi staðreynd breytir að mati PFS ekki niðurstöðum markaðsgreiningarinnar eða útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum. Því taldi PFS ekki þörf á sérstöku aukasamráði vegna þessara breytinga eingöngu.

98. Með hliðsjón af fyrirliggjandi gögnum um hlutdeild IP-fjarskipta og Vodafone og með hliðsjón af mati Samkeppniseftirlitsins á áhrifum samrunans telur PFS að samruninn hafi ekki teljandi áhrif á þá markaði sem hér eru til athugunar. Auk þess setja skilyrði Samkeppniseftirlitsins starfseminni ýmsar skorður sem draga úr möguleikum félaganna til að beita sér saman á markaðnum. Samruninn hefur því ekki kallað á breytingar á frumdrögum greiningarinnar að því er varðar stöðu Vodafone.

99. Í dag eru 2 fyrirtæki sem reka talsímasímstöðvar á Íslandi, það eru Síminn sem á og rekur símstöðvar um land allt og Vodafone sem rekur símstöðvar á höfuðborgarsvæðinu og 9 útstöðvar utan höfuðborgarsvæðisins. Aðeins Míla systurfélag Símans rekur koparheimtaugakerfi. Nokkur fyrirtæki selja útlandasímtöl með svokölluðum hringikortum en reka ekki eigið net og er IP net (Heimsfrelsi) stærst í þeim geira.

100. Síminn hf. (áður Landsíminn Íslands hf.) hefur verið stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins frá upphafi. Á aðalfundi Símans þann 15. mars 2007 samþykktu hluthafar félagsins skipulagsbreytingar á samstæðu Símans. Fjarskiptanet fyrirtækisins var skilið frá annarri starfsemi og stofnað sérstakt móðurfélag innan Símasamstæðunnar, Skipti hf. Skipting Símans var liður í skipulagsbreytingu innan samstæðu Símans þar sem hver rekstrareining, þ.e. þjónusta, fjarskiptanet og fasteignir eru rekin sem dótturfélög í eigu Skipta hf., sem er móðurfélag sem ekki hefur annan rekstur með höndum en þann sem fylgir eignarhaldi í öðrum félögum og að koma fram fyrir Símasamstæðuna sem samnefnari. Fjarskiptarekstur Símasamstæðunnar skiptist nú aðallega á milli Símans hf. og Mílu ehf. Míla á og starfrækir allar koparheimtaugar á landinu sem falla undir markað 11 og ná þær til mikils meirihluta heimila og fyrirtækja á landinu. Síminn rekur símstöðvar og selur símaþjónustu til heimila og fyrirtækja en leigir til þess koparheimtaugar af Mílu. Síminn er stærsti viðskiptavinur Mílu.

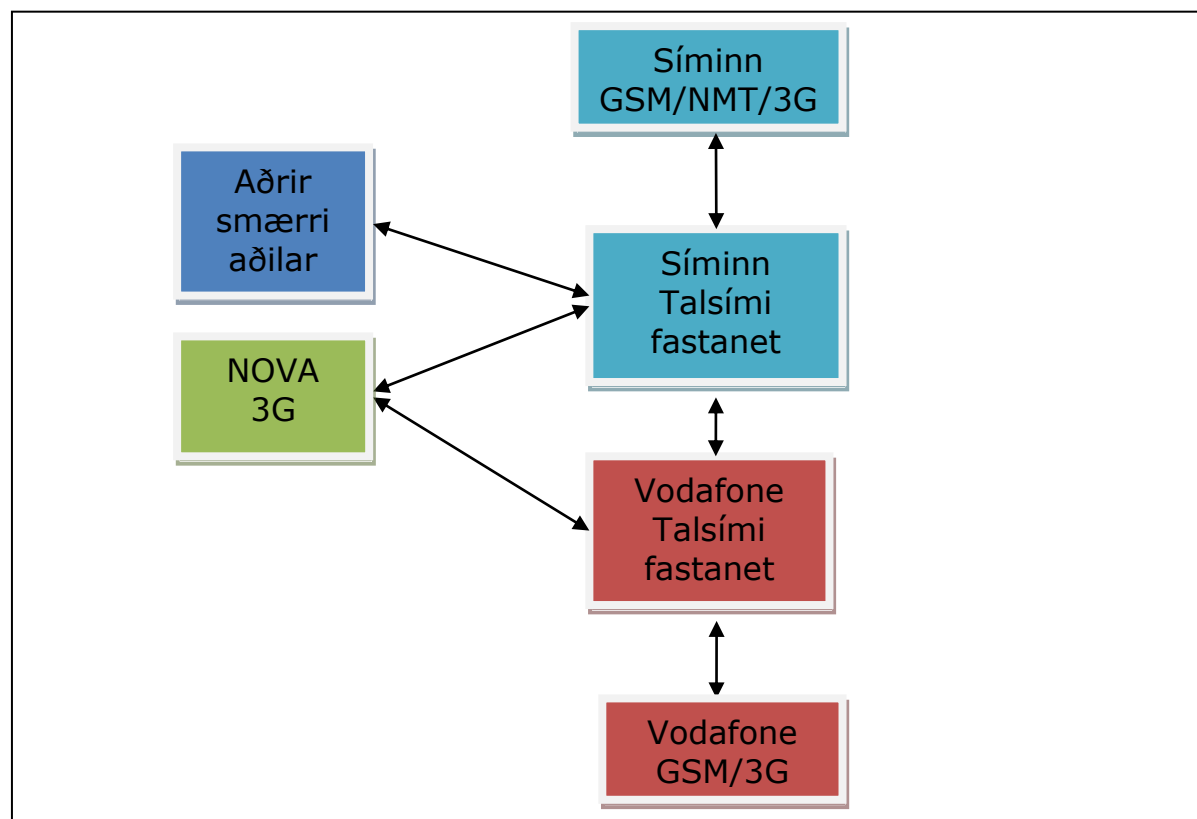
101. Í ljósi þess að móðurfélagið Skipti hf. og dótturfélög þess, Síminn hf. og Míla ehf., eru í eigu sömu aðila og áður áttu Símann og að ótvíræð stjórnunarleg og fjárhagsleg tengsl eru milli félaganna hefur PFS litið svo á að skoða verði þau sem

eina heild þegar markaðsstyrkur er metinn.³⁴ PFS álitur að breytingar á rekstarformi innan samstæðunnar á þann veg að ákveðnar rekstrareiningar eru nú reknar sem dótturfélög Skipta hf. hafi ekki afgerandi áhrif á stöðu Símans á íslenskum fjarskiptamarkaði.

3.2 Samtenging talsímaneta

102. Á Íslandi eru 5 fyrirtæki sem eru með samninga um samtengingu við almenn talsímanet. Síminn er stærsta símafyrirtækið og rekur bæði talsímaþjónustu á fastaneti og farsímaþjónustu. Vodafone er næst stærst og rekur einnig talsímaþjónustu og farsímaþjónustu. IMC Ísland og Núll-níu reka GSM símstöðvar og eru með samtengisamning við Símann en þau eru ekki að bjóða íslenskum notendum GSM þjónustu heldur einbeita sér að alþjóðlegri reikiþjónustu. Fimm ný fyrirtæki hafa nýlega fengið tíðniheimildir til reksturs farsímaneta. Það eru Nova (3G), Amitelo (GSM), Icecell (GSM), Nordisk Mobil Ísland ehf (CDMA 450) og Öryggisfjarskipti (TETRA). Samkvæmt þeim upplýsingum sem PFS hefur aflað nýlega hefur Nova gert samtengisamninga við Vodafone og Símann. Icecell hefur gert samtengisamning við Vodafone en hefur ekki hafið starfsemi enn sem komið er. Tetra var tengt kerfi Símans með öðrum hætti en hefðbundinni samtengingu en færði tenginguna til Vodafone 2008. Amitelo og Nordisk Mobile Ísland hafa ekki gert samtengisamninga svo vitað sé.

Mynd 3-1: Yfirlit samtengingar talsímaþjónustu á fastaneti



³⁴ Sjá ákvörðun PFS nr. 20/2007, frá 14. september 2007, varðandi markaðsgreiningar á leigulínumörkuðum (M 7, 13 og 14), ákvörðun PFS nr. 26/2007, frá 21. desember 2007, varðandi markaðsgreiningu á heimtaugaleigumarkaði (M 11) og ákvörðun PFS nr. 8/2008, frá 18. apríl 2008, varðandi markaðsgreiningu á breiðbandsmarkaði (M12).

3.3 Fjöldi notenda í almenna talsímanetinu

103. Töluverð breyting hefur verið á fjölda notenda í fastlínukerfinu síðastliðinn áratug. Þessi þróun má sjá á töflu 3.1. Með tilkomu ISDN grunntenginga á árinu 1996 jókst fjöldi uppsettra lína en það breyttist aftur þegar háhraðanettengingarnar xDSL komu á markaðinn. Á miðju ári 2007 var fjöldi notenda með ISDN tengingu svipaður og á árinu 1999 en mikil aukning hefur verið á háhraðanettengingum á sama tíma.

Tafla 3-1: Uppsettar línur í almenna símanetinu og háhraðatengingar 1998-2007

Í árslok	Uppsettar línur				Háhraða- nettengingar (xDSL)
	Alls	Notendalínur í fastaneti (PSTN)	ISDN grunn- tengingar (2B+D)	ISDN stofn- tengingar (30B+D)	
1998	173.673	148.817	7.388	336	•
1999	184.973	145.769	12.192	494	81
2000	196.336	141.330	17.018	699	2.591
2001	196.528	139.300	17.379	749	10.618
2002	192.999	132.353	15.988	789	23.484
2003	192.552	135.402	15.900	845	39.502
2004	190.478	133.504	16.022	831	53.264
2005	193.852	134.258	15.472	955	75.897
2006	188.575	131.693	14.296	943	85.280
2007	186.688	134.622	12.113	928	94.630

Heimildir: Hagstofa Íslands (upplýsingar símafyrirtækjanna) og Póst- og fjarskiptastofnun (upplýsingar símafyrirtækjanna).

104. Töluverð breyting hefur einnig verið á hringimunstrinu í fastlínukerfinu og er sú þróun sýnd í töflu 3.2. Þar sést að dregið hefur verulega úr magni mínútna í símtölum í fastlínukerfinu og hefur þeim fækkað úr tæpum tveimur milljörðum á árinu 2000 í rúmar fimm hundruð milljónir á árinu 2007. Þessi breyting stafar meðal annars af breyttum aðstæðum á símamarkaðinum. Eins og kemur fram í töflunni hér að ofan hefur ADSL háhraðatengingum fjölgað mikið meðan ISDN eða upphringitengingum hefur fækkað. Samkvæmt upplýsingum Hagstofunnar var 88% heimila um ársbyrjun 2008 með aðgang að internetinu og 94% þeirra eru með ADSL háhraðatengingu. Fleiri atriði eins og netsíminn hafa líka haft áhrif enda kostar mun minna að hringja úr slíku kerfi. Eins má nefna tölvupóst og spjallrásir á internetinu. Að lokum má nefna að símtöl og SMS úr farsímakerfinu hafa einnig haft áhrif.

Tafla 3-2: Símtöl í almenna símakerfinu (PSTN/ISDN) 1998-2007

Ár	Mínútur			
	Símtöl innanlands	Millilandasímtöl		Samtöl til farsímaneta
		Til útlanda	Frá útlöndum	
1998	1.391.725	45.247	40.907	...
1999	1.526.422	50.440	52.721	...
2000	1.923.233	59.500	63.720	...
2001	1.850.760	65.251	60.806	149.306
2002	1.588.741	43.785	57.892	150.214
2003	1.210.377	42.540	70.294	152.105
2004	921.787	32.903	47.630	135.180
2005	675.869	31.506	39.712	139.478
2006	574.936	40.139	32.217	140.726
2007	519.543	43.339	35.276	143.449

Heimildir: Hagstofa Íslands (upplýsingar símafyrirtækjanna) og Póst- og fjarskiptastofnun.

3.4 Framboð á fastlínnumarkaði

105. Vöruframboð á fastlínnumarkaði hefur gengið í gegnum þó nokkrar breytingar undanfarin ár þar sem fyrirtæki hafa sameinast, skipt um nöfn og eigendur eins og rakið hefur verið hér að framan. Nú eru aðeins þrjú fyrirtæki sem bjóða heimilum þjónustu, Síminn og Vodafone. IP-fjarskipti ehf en (Tal) er aðeins endursali á kerfum Vodafone. Nokkur fyrirtæki bjóða fyrirframgreidd símakort vegna símtala til útlanda.

Tafla 3-3: Vöruframboð heimasíma í lok árs 2007

Áskriftarleið	Síminn Grunnáskrift	Vodafone Heimasími	Tal Heimasími
Mánaðarverð	1.395 kr.	1.390 kr.	1.390 kr.
Upphafsverð	4,95 kr.	4,70 kr.	4,90 kr.
Hringt í heimasíma innan kerfis	1,75 kr.	1,50 kr.	0,00 kr.
Hringt í heimasíma utan kerfis	1,75 kr.	1,50 kr.	1,90 kr.
Hringt í farsíma innan kerfis	16 kr.	21,1 kr.	14,90 kr.
Hringt í farsíma utan kerfis	21 kr.	17,7 kr.	14,90 kr.

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun, verðskrár fjarskiptafélaga

106. Í töflu 3-3 má sjá almenna verðskrá Símans og Vodafone, en henni til viðbótar bjóða bæði fyrirtækin afsláttar- eða pakkaþilboð. Síminn býður pakkana „Góður“, „Betri“, „Bestur“ og „Langbestur“, þar sem keyptar eru innifaldar mínútur gegn herra föstu mánaðarverði. Mínúturnar eru ódýrari en í almennri verðskrá, en ónýttar mínútur færast ekki milli mánaða. Vodafone býður pakkaþilboð sem nefnist Og1 þar sem ótakmörkuð símtöl innanlands í öll fastlínunúmer eru innifalin, gegn því að vera með heimasíma, ADSL, Internet og GSM-áskrift hjá fyrirtækinu.

107. Fyrirtækjum bjóðast fjölbreytt kjör hjá bæði Símanum og Vodafone þar sem verð eru að einhverju leyti umsemjanleg innan nokkuð þröngra ramma í hlutfalli við umfang viðskipta. Tal starfar ekki á fyrirtækjamarkaði á sama hátt.

3.5 Fjarskiptamarkaður og umfang fastlínubjónustu

108. Fastlínnumarkaður er næst stærsti fjarskiptamarkaður á Íslandi á eftir farsímaþjónustu. Markaðurinn er þó í hægri hnignun og fer fjöldi mínútna sem hringdur er minnkandi og þar með tekjur einnig.

Tafla 3-4: Heildartekjur eftir fjarskiptastarfsemi

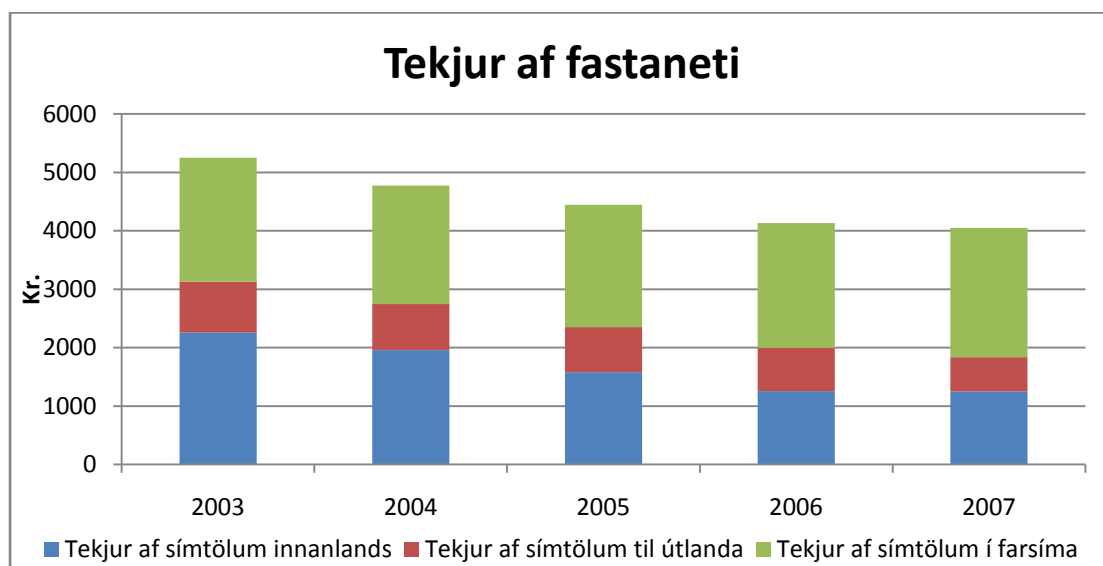
Tegund starfsemi	2004	2005	2006	2007
Heildartekjur af fjarskiptastarfsemi	26.797	29.215	33.082	37.065
- Þar af fastanet	8.145	7.977	7.713	*9.670
- Þar af farsími	11.188	12.525	15.473	15.991
- Þar af gagnaflutningur	2.425	4.149	5.211	5.005
- Þar af Internet þjónusta	1.620	1.811	1.806	2.081
- Þar af aðrar tekjur	3.419	2.753	2.879	4.059

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

Skýring: Tölur eru í milljónum króna. *Innkoma Mílu árið 2007 gerir tölur ósamanburðarhæfar við fyrri ár

109. Tekjur af símtölum til útlanda hafa lækkað minna en tekjur af símtölum innanlands, en tekjur af símtölum í farsíma hafa staðið í stað.

Mynd 3-2: Tekjur af símtölum í fastaneti

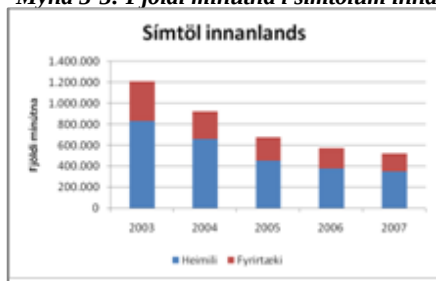


Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

Skýring: Tekjur eru í milljónum króna.

Fjöldi mínútna í símtölum innanlands hefur lækkað nokkuð hratt undanfarin ár, en lækkunin virðist hafa hægt á sér milli 2005 og 2007.

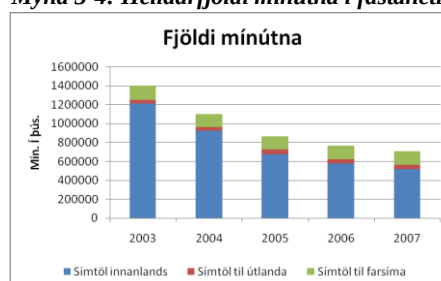
Mynd 3-3: Fjöldi mínútna í símtölum innanlands



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

Skýring: Mínútur til Internetþjónustuaðila undanskildar.

Mynd 3-4: Heildarfjöldi mínútna í fastaneti



Verð á millilanda símtölum hjá Símanum hefur lækkað um 5% frá árinu 2000 til helstu nágrannaríkja okkar. Lækkunin hefur verið meiri fyrir símtöl til Finnlands og Þýskalands en þar lækkaði verðið um 9% og til Ástralíu nam lækkunin 13%. Með forvali er hægt að lækka verð á millilanda símtölum hjá Símanum eða úr 19,90 kr. í 14,90 kr. fyrir mínútuna.

Tafla 3-5: . Verð millilandasímtala hjá Símanum, kr. á mínútu

	2000	2007	Verðlækkun
Danmörk	20,9	19,9	-5%
Noregur	20,9	19,9	-5%
Svíþjóð	20,9	19,9	-5%
Finnland	21,9	19,9	-9%
Bretland	20,9	19,9	-5%
Bandaríkin	20,9	19,9	-5%

Þýskaland	21,9	19,9	-9%
Ástralía	22,9	19,9	-13%

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun (upplýsingar símafyrirtækjanna).

Tafla 3-6: .Verð millilandasímtala 2007 með föstu forvali hjá Símanum

	Forval 00	Forval 1010
Danmörk	19,90	14,90
Noregur	19,90	14,90
Svíþjóð	19,90	14,90
Finnland	19,90	14,90
Bretland	19,90	14,90
Bandaríkin	19,90	14,90
Þýskaland	19,90	14,90
Ástralía	19,90	14,90

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun (upplýsingar símafyrirtækjanna).

3.6 Alþjóðlegur samanburður

110. Verð til viðskiptavina í fastlínubjónustu hafa síðustu ár verið með þeim lægri innan OECD. Sérstaklega í þjónustu við heimili. Það gefur til kynna að ekki sé mikið svigrúm til lækkunar verða á þeim markaði.

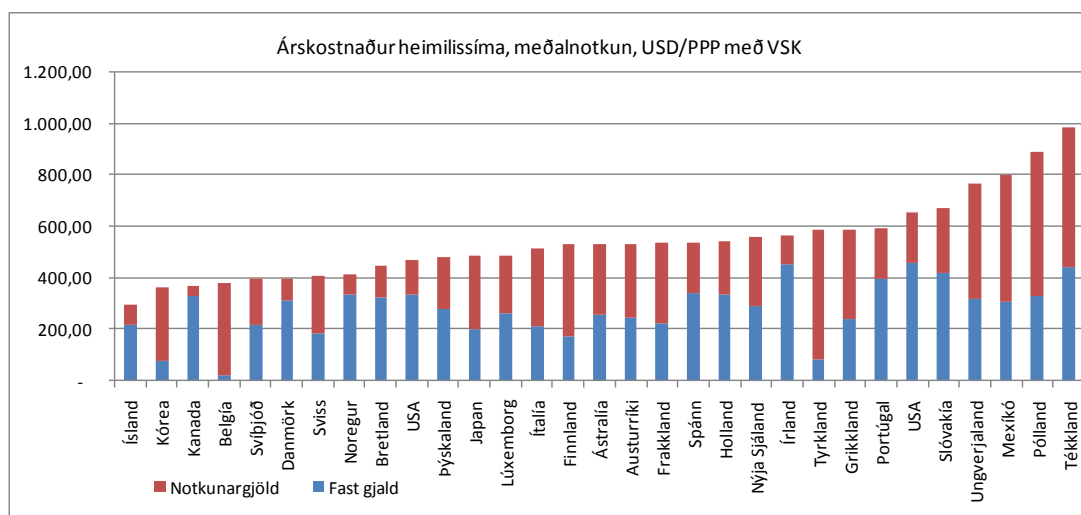
Tafla 3-7: Verðsamanburður, sæti í samanburði OECD ár hvert

Ár / Þjónusta	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Heimilissími	1	3	1	1	1	1
Fyrirtækjasími	5	4	3	2	3	1

Heimild: Teligen.

Skýring: Í gögnum OECD eru 30 þjóðir. Sæti 1 merkir að Ísland er með ódýrustu þjónustuna af mældum löndum OECD varðandi fjarskipti. Unnið upp úr verðskrár fjarskiptafyrirtækja í nóvember ár hvert.

Mynd 3-5: Samanburður OECD á meðalkostnaði heimila uppreiknað miðað við kaupmátt (PPP)



Heimild: Teligen, ágúst 2008.

4.0 Markaður 1: Aðgangur að almennum talsímaneti fyrir heimili

4.1 Lýsing og skilgreining á markaði í þessari umfjöllun um aðgang að almennum talsímaneti fyrir heimili

111. Þessi þjónustumarkaður er hinn sami og Markaður 1 í tilmælunum: „Aðgangur að almennum talsímaneti fyrir heimili”.³⁵

112. Í þessum markaði felast hvers konar tengingar við fjarskiptanet sem veita fastlínuaðgang að almennri símaþjónustu fyrir heimili, burtséð frá því hvaða fjarskiptavirkjum eða tækni aðgangurinn byggist á. Það þýðir að þessi viðeigandi markaður takmarkast ekki við hliðrænt (PSTN) og stafrænt (ISDN) aðgengi að koparlínunetinu heldur felur hann líka í sér aðgengi heimila að almennum talsímakerfi um önnur aðgangsnét með föstum nettengipunkti (þar með talið aðgengi að breiðbandsnetum með aðstoð ýmiss konar tæknilausna).

4.2 Skilgreining á landfræðilegum markaði í þessari umfjöllun

113. Skv. leiðbeiningunum³⁶ nær landfræðilegur markaður yfir það landsvæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem skilyrði til samkeppni eru nægilega einsleit til þess að unnt sé að aðgreina það frá nágrannasvæðum vegna ólíkra samkeppnisskilyrða. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Í leiðbeiningunum segir ennfreður að hefðbundin skilgreining á landfræðilegum markaði á fjarskiptasviði sé ákveðin með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptanets auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað.

114. Talsímanet Símans nær til allra byggðra svæða á landinu. Koparheimtaugar systurfélagsins Mílu liggja inn á öll heimili í landinu og tengjast símstöðvum Símans um land allt. Sömu lög og reglur gilda um rekstur talsímaneta alls staðar á landinu, heimild fyrirtækja til að reka slíkt net gildir um allt land og reglur um alþjónustu leiða til þess skylda er að hafa slíkar tengingar í boði fyrir alla landsmenn. Öll fyrirtæki á markaðnum bjóða eitt verð á talsímaþjónustu alls staðar á landinu, en Símanum ber sem alþjónustuveitanda að hafa eina gjaldskrá fyrir talsímaþjónustu um land allt, skv. 2. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Að mati PFS er ekki hægt að afmarka svæði þar sem samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin því sem gildir annars staðar á landinu. PFS telur ennfreður að ekki sé munur á smekk eða innkaupamunstri notenda eftir landssvæðum.

115. Í ljósi þessa metur PFS það svo að landið allt sé einn landfræðilegur markaður fyrir tengingar við almennt talsímanet fyrir heimili í þessari umfjöllun.

³⁵ Access to the public telephone network at a fixed location for residential customers.

³⁶ Sjá kafla 2.2.2. í leiðbeiningum ESA.

4.3 Markaðsgreining

4.3.1 Yfirlit og sögulegt samhengi

116. Eins og fjallað var um í kafla 3 var Síminn eina talsímafyritækið á Íslandi um margra áratuga skeið og byggði upp talsímanet um land allt meðan einkaréttur var við lýði. Þrátt fyrir að símamarkaðurinn hafi verið gefinn frjáls árið 1999 hefur Síminn haldið miklum yfirburðum á þessum markaði allt til dagsins í dag. Vodafone byrjaði að bjóða aðgengi að talsímaþjónustu á fastlínunum um sundurgreindar heimtaugar (LLU) í lok ársins 2000. Fjarskiptafyrirtækið Halló starfaði á þessum markaði í nokkur ár en sameinaðist síðan Vodafone. HIVE kom inn á talsímamarkaðinn árið 2006. Í lok ársins 2007 var samanlögð hlutdeild annarra fyrirtækja en Símans af tekjum fyrir notendalínur, áskriftir og tengda þjónustu á heimilismarkaði um [...]%.³⁷

4.3.2 Tekjur og markaðshlutdeild

117. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún ræður þó ekki ein og sér úrslitum um hvort fyrirtæki er talið vera með umtalsverðan markaðsstyrk, en gefur sterka vísbendingu um hvort það hafi markaðsráðandi stöðu eða ekki. Mjög mikil markaðshlutdeild – þ.e. yfir 50%- nægir ein og sér samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd til að úrskurða megi að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum. Skv. leiðbeiningunum vaknar venjulega ekki grunur um markaðsráðandi stöðu hjá einu fyrirtæki (“single dominance”) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samburði við keppinauta sína. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið markaðsráðandi. Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið markaðsráðandi nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (“joint dominance”).

118. Á tímabilinu 2003 til 2007 þróaðist markaðshlutdeild Símans af notendalínunum, áskriftum og tengdri þjónustu fyrir heimili eins og fram kemur í töflu 5.1. Þar sést að markaðshlutdeild Símans á þessu tímabili hefur dregist saman um [...]%.³⁸ Markaðshlutur Símans á þessum markaði var um [...]%.³⁹ á árinu 2007.

Tafla 4.1. Markaðshlutdeil - tekjur af notendalínunum, áskriftum og tengdri þjónustu vegna heimila⁴⁰

Fyrirtæki	2003	2004	2005	2006	2007
Síminn	[90-95]%	[85-90]%	[85-90]%	[80-85]%	[80-85]%
Vodafone	[5-10]%	[10-15]%	[10-15]%	[15-20]%	[10-15]%
Aðrir	0%	0%	0%	[0-5]%	[0-5]%
Samtals	100%	100%	100%	100%	100%

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

119. Það er enn mikill munur á markaðshlutdeild Símans og samkeppnisaðila á þessum markaði. Tvö önnur fjarskiptafyrirtæki keppa um að bjóða talsímaaðgang

³⁷ Felld brott vegna trúnaðar

³⁸ Felld brott vegna trúnaðar

³⁹ Felld brott vegna trúnaðar

⁴⁰ Vikmörk vegna trúnaðar

fyrir heimili en PFS er þeirrar skoðunar að mikil markaðshlutdeild Símans gefi ótvírætt til kynna að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði.

120. Markaðshlutdeild ein er engu að síður ekki fullnægjandi viðmið um það hvort þjónustuveitandi hafi umtalsverðan markaðsstyrk heldur þarf að líta á þann þátt í samhengi við önnur viðeigandi viðmið, sbr. 79. málsgrein leiðbeininganna.

4.3.3 Arðsemi

121. Ef þjónustuveitandi starfrækir fyrirtæki um allnokkra hríð með verðlagi sem er umtalsvert hærri en sá kostnaður sem að baki býr og nær þar af leiðandi mikilli arðsemi (miðað við aðra fjárfestingakosti) gæti það verið vísbending um umtalsverðan markaðsstyrk.

122. Hins vegar þarf að hafa í huga þann möguleika að hægt gæti verið að rekja mikla arðsemi á ákveðnu tímabili til annarra þátta en markaðsstyrks, til dæmis skilvirkni, nýmæla eða bókhaldslegra afskrifta sem þurfa ekki endilega að vera í samræmi við raunrýrnun fjárfestinga.

123. Á sama hátt má segja að lítil arðsemi sé ekki endilega rök gegn því að þjónustuaðilinn sé metinn hafa umtalsverðan markaðsstyrk heldur gæti ástæðan verið ófullnægjandi framleiðni.

124. Þegar litið er til keppinauta Símans á þessum markaði kemur í ljós að enginn þeirra birtir sérgreindar tölur um arðsemi af talssímaþjónustu sinni. PFS gerir hins vegar ráð fyrir, á grundvelli aðgengilegra upplýsinga, að keppinautar Símans geti ekki sýnt arðsemi af rekstri fastlínusímaþjónustu sem er sambærileg við arðsemi Símans, vegna stærðarhagkvæmni Símans.

125. PFS telur Símann hafa forskot á keppinauta vegna stærðar og gefur það Símanum möguleika á meiri arðsemi en samkeppnisaðilarnir geta búist við. PFS telur þó að þær upplýsingar sem liggja fyrir frá Símanum og öðrum fyrirtækjum gefi ekki fullnægjandi mynd af arðsemi talsímaþjónustu á smásölusviði. Af þeirri ástæðu og með tilliti til þess að upplýsingar um arðsemi gefa ekki alltaf skýr svör um markaðsstyrk eins og fyrr segir, getur PFS ekki sagt til um hvort arðsemi starfandi fyrirtækja gefi vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

4.3.4 Aðgangshindranir

126. Aðgangshindranir er samheiti yfir ýmsa þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja og innkomu nýrra fyrirtækja á markað. Ef hindranir eru fáar á markaði er möguleg arðsemi aðdráttarafl fyrir ný fyrirtæki til að vinna markaðshlutdeild af þeim sem þar eru fyrir. Möguleg samkeppni frá nýjum aðilum getur haft áhrif á hegðun markaðsráðandi fyrirtækis og dregið úr skaðlegum áhrifum þess á samkeppni. Aðgangshindranir veikja hins vegar eða koma í veg fyrir samkeppni.

127. Sterk tengsl eru á milli aðgangshindrana og arðsemi fyrirtækja. Eftir því sem aðgangshindranir eru fleiri, þeim mun meiri arðsemi má vænta hjá starfandi fyrirtækjum sem rekja má oft til skorts á samkeppni fremur en hagkvæmni. Ákjósanlegast er fyrir starfandi fyrirtæki að aðgangshindranir séu miklar en

útgönguhindranir litlar. Við slíkar aðstæður fæla starfandi fyrirtæki ný frá því að hasla sér völl og óarðbær fyrirtæki munu auðveldlega leggja upp laupana.

128. Markmiðið með markaðsgreiningu PFS og hugsanlegum úrræðum í kjölfarið er að efla samkeppni á markaði. Það er gert í þeim tilgangi að örva nýbreytni og þróun og efla samkeppnishæfni fyrirtækja og hag neytenda. Ein leiðin til þess er að draga úr aðgangshindrunum á markaði, sem eru af ýmsum toga. Hér á eftir er nánar fjallað um helstu aðgangshindranir á viðkomandi markaði.

4.3.4.1 Yfirráð yfir aðstöðu sem ekki er auðvelt að koma upp á ný

129. Ef þjónustuveitandi hefur yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma upp á ný og þessi aðstaða er mikilvægur þáttur í því að komast inn á viðeigandi markað gæti verið um að ræða umtalsverðar aðgangshindranir fyrir mögulega samkeppnisaðila.

130. Það hefur almennt verið álitid að burtséð frá einstaka undantekningum væri ekki fjárhagslega hagkvæmt að koma upp grunnneti í samkeppnisskyni fyrir almenna fastlínusímabjónustu fyrir heimili, til dæmis vegna gríðarlegs kostnaðar og umtalsverðs óafturkræfs kostnaðar, sbr. umfjöllun hér að neðan. Á undanförunum árum hefur þó verið um að ræða ákveðin svæðis- og staðbundin verkefni sem gætu gefið kost á aðgengi að símneti fyrir einstaklinga á grunni ljósleiðara og/eða þráðlauss aðgangsnet. Þeir sem leggja þannig ljósleiðarakerfi leggja yfirleitt meiri áherslu á hraðari netaðgang og nýmæli í sjónvarpsmiðlun en netsíma, en ljósleiðarakerfin eru engu að síður nýr kostur til aðgengis að almennu fastlínusímakerfi sem stendur einstaklingum til boða. Útbreiðsla þessara nýju aðgengiskosta er fremur takmörkuð.

131. Yfirráð yfir aðstöðu, sem ekki er auðvelt að koma upp, er ekki lengur jafn mikil aðgangshindrun á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar eins og fyrir nokkrum árum. Fyrirtæki sem boðið hafa breiðbandsþjónustu (xDSL) á koparneti Mílu hafa á allra síðustu árum einnig boðið viðskiptavinum sínum netsímabjónustu. Þetta bendir til þess að á meðan heildsöluaðgengi að koparneti Mílu er stýrt á svipaðan hátt og nú er gert séu yfirráð Símasamstæðunnar á grunnneti landsins ekki endilega umtalsverð aðgangshindrun á þessum markaði. Það styrkir þessa skoðun enn frekar að önnur fyrirtæki á markaði skuli geta boðið netsíma. Fyrirtæki sem fjárfest hafa í símsöðvum hafa þó aðeins aðstöðu á höfuðborgarsvæðinu og eiga erfiðara með að komast inn á þennan markað á landsbyggðinni.

132. Þó svo að erfitt sé að koma sér upp aðstöðu í líkingu við það aðgangsnet sem Símasamstæðan býr yfir, þá hafa tækninýjungar og skylda Mílu til að veita aðgang að koparnetinu orðið til þess að nýir aðilar á markaðnum þurfa ekki að fjárfesta eins mikið í búnaði og áður var. PFS lítur því ekki á yfirráð yfir aðstöðu, sem erfitt er að koma upp, sem umtalsverða aðgangshindrun á þessum markaði.

4.3.4.2 Óafturkræfur kostnaður

133. Fastir óafturkræfir kostnaðarliðir (“sunk costs”) er fastur kostnaður sem tengja má óendurkræfri fjárfestingu. Sem dæmi má nefna þegar þjónustuveitandi getur ekki búist við að fá til baka þá fjárfestingu sem hann hefur lagt í, til dæmis með sölu fjárfestinga ef þjónustuveitandinn ákveður að fara af markaði. Óafturkræfur kostnaður þýðir að mögulegur nýr þjónustuaðili þarf að standa straum af meiri kostnaði vegna

ákvörðunar sinnar en þeir þjónustuveitendur sem þegar hafa komið sér fyrir á þessum markaði. Þessi munur á kostnaði er í raun aðgangshindrun fyrir mögulegan nýjan keppinaut á markaði.

134. Óafturkræfir kostnaðarliðir geta á þessum markaði þýtt umtalsverða útgjaldaliði fyrir ný fyrirtæki sem ætla að hasla sér völl með nýtt grunnnet alla leið inn á heimili einstaklinga. Sá þáttur getur haft takmarkandi áhrif á útbreiðslu annars grunnnets eða að minnsta kosti seinkað því að fyrirtækin komi inn á markaðinn.

135. Míla systurfyrirtæki Símans er eina fjarskiptafyrirtækið sem ræður yfir heimtauganeti á landsvísu og uppbygging þess hefur staðið áratugum saman. Það yrði ótvírætt afar kostnaðarsamt fyrir mögulegan keppinaut að byggja upp samkeppnishæft net af sambærilegri stærð. Sú uppbygging yrði þar að auki að mestu leyti óafturkræf fjárfesting og jafngildir því aðgangshindrun eins og lýst er hér að ofan. Nýr þjónustuaðili þarf samt sem áður ekki að byggja upp sitt eigið heimtauganet til þess að keppa við Símann eða önnur fyrirtæki vegna þess að krafist er af Mílu að fyrirtækið veiti öðrum þjónustuveitendum aðgang að sundurgreindri heimtaug. Verði Míla áfram skyldað til þess að veita aðgang að fastlínukerfi sínu dregur það úr hættu á óafturkræfum kostnaðarliðum nýrra þjónustuveitenda.

136. Í þessu samhengi er engu að síður nauðsynlegt að hafa í huga að umtalsverðar fjárfestingar Símans á þeim markaði sem hér er til umræðu eiga sér langa sögu. Síminn hefur komið sér upp mikilli viðskiptavild um áraraðir á meðan mögulegir keppinautar verða að leggja fram fjármagn vegna nýrra fjárfestinga í samkeppni við Símann. Ný fyrirtæki eiga þess þó kost að velja sér nýrri og ódýrari tækni heldur en Símanum stóð upprunalega til boða.

137. Óafturkræfir kostnaðarliðir geta einnig fylgt óáþreifanlegum eignum eins og til dæmis vörumerkjum og auglýsingakostnaði. Ný fyrirtæki verða að fjárfesta í umtalsverðri markaðskynningu til þess að ná fótfestu á markaði þar sem aðrir þjónustuaðilar eru fyrir. Þannig útgjöld eru í öllum tilfellum óafturkræf. Hér er um að ræða smásölumarkað þar sem umtalsverða markaðssetningarstarfsemi þarf til þess að ná til sín viðskiptavinum. PFS álítur að nokkur aðgangshindrun felist í þeim markaðssetningarkostnaði sem ný fyrirtæki þurfa að leggja út í til þess að komast inn á markaðinn og keppa við þekkt vörumerki sem þar eru fyrir.

138. Sama má segja um útgjöld til rannsókna og þróunar ef þau hafa leitt til nýrri og betri þjónustu hjá þeim fyrirtækjum sem nú eru starfandi en hjá mögulegum nýjum þjónustuaðilum á markaðnum. PFS gerir engu að síður ráð fyrir því að útgjöld til rannsókna og þróunar hafi ekki leitt til umtalsverðra aðgangshindrana á þeim markaði sem hér er fjallað um, vegna þess að sú þjónusta sem málið varðar er fremur stöðluð og einsleit.

139. Á heildina litið telur PFS að óafturkræfir kostnaðarliðir valdi ekki verulegum aðgangshindrunum á þeim markaði sem hér er til umræðu.

4.3.4.3 Stærðar- og breiddarhagkvæmni

140. Það er kallað stærðarhagkvæmni þegar framleiðsluaukning orsakar lækkun á meðalkostnaði við vöru. Þetta er einkennandi fyrir framleiðslu sem byggist á tækni með fremur miklum föstum kostnaði og lágum breytilegum kostnaði.

141. Breiddarhagkvæmni er lækkun á meðalkostnaði á einingu þegar um er að ræða fleiri en einn þjónustubátt þar sem notast er við sameiginlega þætti í framleiðslunni, til dæmis sameiginlega innviði eða sameiginlegt stjórnerfi.

142. Bæði stærðar- og breiddarhagkvæmni geta verið aðgangshindranir fyrir nýja þjónustuveitendur á markaði og leitt til samkeppnisyfirburða hvað varðar þá þjónustuveitendur sem hafa komið sér fyrir á markaði.

143. PFS ályktar að Síminn njóti umtalsverðrar stærðarhagkvæmni á þeim markaði sem hér er til umræðu vegna þess að hann býður þjónustu um land allt og hefur umtalsverðan fjölda viðskiptavina. Ekki er gert ráð fyrir að neinn annar þjónustuveitandi á þessum markaði hafi fullnægjandi fjölda viðskiptavina (critical mass) til þess að geta notið góðs af stærðarhagkvæmni á sambærilegan hátt.

144. Hægt er að nota hluta af innviðum og stuðningskerfi símafyrirtækis til framleiðslu og afhendingar á þjónustu af ýmsu tagi. PFS ályktar að Síminn búi yfir meiri stærðarhagkvæmni á þessum markaði en nokkur keppinautanna vegna mjög fjölbreytts vöruframboðs síns og mikils fjölda viðskiptavina á ýmsum fjarskiptamörkuðum.

145. Að áliti PFS stuðlar stærðar- og breiddarhagkvæmni að því að styrkja stöðu Símans á markaði og skapar aðgangshindrun.

4.3.4.4 Aðgengi að fjármagni

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

147. Það myndi vera mjög fjármagnskrefjandi verkefni að koma upp öðru grunnneti í samkeppni við Símann til að fá aðgengi að almennu fastlínusímakerfi ætluðu einstaklingum. Eins og komið hefur fram er þó ekki endilega þörf á að byggja nýtt aðgangsnét til þess að komast inn á þennan markað, en ljóst er að til þarf verulegan kostnað við markaðssetningu o.fl.

148. Síminn er stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins og hefur meiri tekjur af fjarskiptaþjónustu en önnur fyrirtæki á markaðnum. Almenn séð má álykta að fyrirtæki af þessari stærð sem er með rótgróinn rekstur hafi betra aðgengi að fjármagni en ný fyrirtæki sem vilja komast inn á markaðinn. PFS telur að Síminn hafi gott aðgengi að fjármagni og að það styrki stöðu fyrirtækisins gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á þessum markaði.

4.3.4.5 Aðgengi að dreifi- og sölukerfum

149. Ef gamalgrónir þjónustuveitendur á markaði hafa komið sér upp vel mótuðum dreifingar- og sölukerfum gætu þau virkað sem aðgangshindrun fyrir möguleg ný fyrirtæki á markaði. Þetta á einkum við um markaði þar sem umtalsverður kostnaður er tengdur því að koma á fót dreifi- og sölukerfum, eða þar sem gamalgróin fyrirtæki hafa gert einkasamninga við stærstu/mikilvægustu dreifinet markaðarins.

150. Áskriftasala í fastlínukerfum til einstaklinga á sér einkum stað með símasölu, netsölu, beinni sölu o.s.frv. Þessi sala er því ekki háð aðgengi að sölukerfum sem gamalgróin fyrirtæki hafa komið sér upp. Því er ekki hægt að segja að aðgangur einn og sér að dreifi- og sölukerfum sé aðgangshindrun á þeim markaði sem hér er fjallað um.

4.3.4.6 Vaxtarhindranir

151. Almenna reglan er sú að markaður með mikla vaxtarmöguleika freistar nýrra þjónustuveitenda meira en markaður þar sem sala og/eða fjöldi viðskiptavina hefur staðnað eða þeim fer jafnvel fækkandi (oft kallað „þroskaður markaður“). Ef fyrirtæki hyggst hefja inngöngu á þroskuðum markaði þarf það almennt sé að stefna að því að ná viðskiptavinum frá þeim fyrirtækjum sem þar eru fyrir. Sé um að ræða stækkunarhindranir á markaði má því líta á þær sem mögulega aðgangshindrun.

152. Vöxtur áskrifta/tenginga fastlínusíma á heimilismarkaði hefur stöðvast en töluverð aukning var til aldamóta. Heildarfjöldi PSTN og ISDN tenginga hefur samanlagt verið nokkuð stöðugur á árunum 2003 til 2006.

Tafla 4-2: . Heildarfjöldi aðgangslína á heimilismarkaði, 2003-2007

Tegund aðgangs	2003	2004	2005	2006	2007
PSTN aðgangslínur	102.783	102.367	104.284	102.392	103.518
ISDN línur (FL2b/2 + FL2p/30)	5.192	5.313	4.642	4.165	3.356

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

153. Hægt er að líta á markað fyrir aðgengi að almennri símaþjónustu við heimili í fastlínukerfi sem „þroskaðan“ markað þar sem vart er við því að búast að aukning verði í fjölda tenginga/áskrifta í náninni framtíð. Þetta þýðir að allir nýir þjónustuveitendur á þessum markaði, þar með taldir þeir sem bjóða netsíma, verða að byggja starfsemi sína á því að ná viðskiptavinum frá þeim fyrirtækjum sem fyrir eru á markaðnum. Þetta er í sjálfu sér atriði sem gæti gert nýjum fyrirtækjum erfitt fyrir að komast inn á markaðinn og því má líta á það sem aðgangshindrun.

154. Niðurstaða PFS er því sú að líta megi á markaðinn sem þroskaðan og að það skapi aðgangshindrun að markaðnum og stuðli að auknum markaðsstyrk Símans.

4.3.4.7 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði

155. Það er niðurstaða af mati PFS á aðgangshindrunum á markaði 1 að þær séu umtalsverðar. Auðveldara er en áður að koma sér upp aðstöðu til þess að veita aðgang að talsímaneti með tilkomu VoIP símatækninnar. Samt sem áður er mikill munur á

stöðu Símans og annarra fyrirtækja í þessu sambandi þar sem Síminn hefur byggt upp símsstöðvar um land allt og tilheyrir sömu samstæðu og Míla sem á og rekur allar koparheimtaugar í landinu. Önnur fyrirtæki eiga í erfiðleikum með að koma sér upp jafn viðamikilli aðstöðu og Símasamstæðan. PFS telur óafturkræfan kostnað við fjárfestingar í fjarskiptavirkjum og markaðssetningu vera aðgangshindrun á markaðnum, þó ekki sé hún veruleg. Stærðar- og breiddarhagkvæmni sem Síminn býr við skapar nýjum fyrirtækjum hindrun við innkomu á markaðinn. PFS lítur á talsímamarkaðinn sem þroskaðan markað og telur takmarkaða vaxtarmöguleika vera hindrun í vegi nýrra samkeppnisaðila. Ennfremur telur PFS að gott aðgengi Símans að fjármagni styrki stöðu félagsins gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á viðkomandi markaði. PFS telur hins vegar að aðgengi að dreifi- og sölukerfi skapi ekki verulega hindrun.

4.3.5 Möguleg samkeppni og nýsköpun

156. Almennt er reglan sú að þar sem mikil nýsköpun er á markaði gefast minni færi á að beita markaðsráðandi stöðu en á mörkuðum þar sem lítil nýsköpun ríkir. Tæknileg þróun gæti því skipt máli hvað varðar mögulega samkeppni á markaði. Þess vegna getur nýsköpun í krafti tækniþróunar stuðlað að því að veikja stöðu þjónustuveitanda á markaði samanborið við mögulega keppinauta.

157. Jafnvel þótt líta megi á þann markað sem hér um ræðir sem þroskaðan og að ekki megi búast við neinni fjölgun tenginga/áskrifta á næstunni gæti tækniþróun þó stuðlað að því að veikja stöðu Símans á markaði.

158. PFS er þeirrar skoðunar að samleitni innan bæði nets og þjónustu muni einkenna þróun á fastlínumarkaði í náninni framtíð. Ný samleitni, einkum sá möguleiki að nota breiðband til að miðla fjarskiptum og upplýsingaþjónustu af ýmsu tagi, veldur því að áhugi nýrra fyrirtækja á því að bjóða einstaklingum aðgengi að almenna fastlínusímakerfinu eykst miðað við það sem hingað til hefur verið.

159. Auk þessa má gera ráð fyrir því að aukning verði á svonefndum þríleikslausnum (triple-play solutions). Þær fela í sér að boðið er upp á netaðgengi, netsíma og Sjónvarp/myndefnisveitu (video-on-demand) í einum pakka þar sem viðmiðið er að hagkvæmast væri fyrir viðskiptavininn að velja allt þrennt saman. Síminn hefur leitt nýjungar á síma, gagnaflutnings-, Internets- og sjónvarpsmarkaði. Má þar nefna að Síminn varð fyrstur til að bjóða ADSL þjónustu, MPLS þjónustu, stafrænt sjónvarp og sjónvarp yfir ADSL. Að mati PFS hefur Síminn forskot í þríleikslausnum á landsvísu.

160. Eitthvað er um að símnótendur velji að nota eingöngu farsíma og sleppa alfarið fastlínusímanum. Þetta virðist einkum eiga við um unga símnótendur á heimilismarkaði. Það er þó enn nokkur verðmunur á farsímaþjónustu og fastlínusíma. Tækniþróun stuðlar einnig að því að farsímaþjónusta og fastlínaþjónusta verða stöðugt sambærilegri. Það er þó ekki öruggt að þessi þróun verði til þess að veikja stöðu Símans á markaðnum vegna þess að Síminn hefur umtalsverðan markaðsstyrk á farsímamarkaði.⁴¹

⁴¹ Sjá ákvörðun PFS 5. febrúar 2007 um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum (markaður 15).

161. PFS er þeirrar skoðunar að möguleg samkeppni og nýbreytni í notkun netsíma muni draga nokkuð úr markaðsstyrk Símans á þessum markaði. Það er þó óljóst hve stóra hlutdeild Síminn annars vegar og aðrir þjónustuveitendur hins vegar munu eiga í netsímaþjónustu.

4.3.6 Hegðun markaðsaðila

4.3.6.1 Samþætting vöru /sundurgreining

162. Ef þjónustuveitendur bjóða mjög fjölbreytta vöru og þjónustu getur það stuðlað að aukinni viðskiptavild og gert keppinautum erfitt fyrir að komast inn á markaðinn, öfugt við það sem gerist þegar um einsleita vöru er að ræða. Öflug vörumerki hafa sambærileg áhrif.

163. Samþætting vörutegunda er önnur leið til sundurgreiningar á vöru. Þjónustuveitandi með ráðandi markaðsstöðu á ákveðnum markaði getur tengt þjónustu eða vörur á þeim markaði við þjónustu eða vörur á öðrum markaði þannig að í boði verður samþætt vara/þjónusta sem greinir sig frá tilboðum annarra þjónustuveitenda og þeir síðarnefndu hafa takmarkaða möguleika til að fara eins að. Þess vegna getur samþætting vöru/þjónustu stuðlað að ráðandi markaðsstöðu á einum markaði og það svo leitt til aukinna samkeppnisyfirburða á öðrum markaði. Samkeppnisyfirburðir af þessu tagi geta verið mikilvægur þáttur í mati á markaðsráðandi stöðu á síðarnefnda markaðnum.

164. Síminn hefur haft nær einstæð tök á samþættingu símaáskrifta/tenginga og símaþjónustu fyrir einstaklinga. Þessi vörusamþætting færir því Símanum mikla samkeppnisyfirburði.

165. Á þessum markaði er hægt að samþætta símaáskrift og aðgengi að annarri fastlínu- og óstaðbundinni fjarskiptaþjónustu og það hefur líka áhrif á samkeppnisstöðuna. Síminn býður meira úrval en flestir keppinautanna, til dæmis fastlínusíma og netaðgang á breiðbandi, óstaðbundin fjarskipti og breiðbandssjónvarp.

166. Síminn hefur yfirburðastöðu á þessum mörkuðum hvað varðar fastlínusíma, breiðband, breiðbandssjónvarp og farsímaþjónustu og því er búist við því að Síminn geti bæði boðið einstaklingum fjölbreyttari samþætta þjónustu en keppinautarnir og sett fram þessa vöru og verðlagt hana á nýjan hátt til framtíðar litið. Þessi staða færir Símanum samkeppnisyfirburði á þeim markaði sem hér er rætt um og hefur áhrif á mat á markaðsstyrk.

167. Síminn annast margs konar starfsemi og henni hefur löngum verið skipt í deildir/viðskiptasvið. Það verður þó stöðugt erfiðara að greina skipulagsleg mörk á milli hinna ýmsu athafnasviða fyrirtækisins. Það hafa einnig sést um það dæmi á undanförunum árum að Síminn hefur boðið verð/afslætti sem eru til þess fallnir að nýta sér yfirburðastöðu á markaði, bæði hvað farsíma- og fastlínubjónustu varðar.⁴²

⁴² Sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2005; Erindi Og fjarskipta hf.(Vodafone) til Samkeppnisstofnunar vegna misnotkunar Símans hf. á markaðsráðandi stöðu við kynningu og markaðssetningu á tilboði fyrirtækisins undir heitinu „Allt saman hjá Símanum“ en í því fólst samþætting (e. bundling) á talsíma, farsíma og internetþjónustu á neytendamarkaði. Ákvörðun

168. Þegar öllu er á botninn hvolft ætti þetta að gefa til kynna að markaðsstyrkur Símans á þeim markaði sem hér er fjallað um er jafnvel enn meiri en markaðshlutdeild hans í símaþjónustu innanlands sýnir.

4.3.6.2 Áhrif umtalsverðs markaðsstyrks á tengda markaði

169. Umtalsverður markaðsstyrkur á einum markaði getur stuðlað að auknum markaðsstyrk þjónustuveitanda á tengdum markaði. Áhrif þannig markaðsstyrks geta bæði verið lóðrétt, það er bæði á heildsölu- og smásölumarkað, og lárétt, það er á markað fyrir vörur af ýmsu tagi á sama þrepi í virðiskeðjunni.

Lóðrétt samþætting

170. Ef starfsemi þjónustuveitanda nær til fleiri en eins þreps í viðkomandi virðiskeðju er um að ræða þjónustuveitanda með lóðréttu samþættingu. Algengast er að þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu starfi bæði við grunngerð markaðarins (á fyrra sölustigi - upstream) og veiti notendum þjónustu (á síðara sölustigi - downstream). Þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu getur nýtt sér sterka stöðu sína á fyrra sölustigi til að halda keppinautum frá markaðnum á síðara sölustigi, til dæmis með verðlagningu á fyrra sölustigi eða með því að bjóða keppinautum sínum á síðara sölustigi alls ekki vörur á fyrra sölustigi. Þannig getur þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu og sterka stöðu á fyrra sölustigi styrkt stöðu sína enn frekar á síðara sölustigi.

171. Starfsemi Símans vegna aðgengis að almennu fastlínusímakerfi er samþætt lóðrétt. Af því leiðir að Síminn hefur yfirburðastöðu á fyrra sölustigi vegna þess að Símasamstæðan er eigandi koparnetsins og talsímanetsins sem lagt hefur verið um land allt og þau áhrif geta náð til síðara sölustigs sem er sá markaður sem hér er til umfjöllunar.

172. Því verður að taka aðgengi og verðlagseftirlit á fyrra sölustigi til meðferðar til að tryggja að lóðréttu samþættingin leiði ekki til þess að styrkja stöðu Símans á þessum markaði enn frekar.

173. PFS er þeirrar skoðunar að lóðrétt samþætting Símans auki markaðsstyrk fyrirtækisins á þeim markaði sem hér er fjallað um.

Lárétt samþætting

174. Ef þjónustuveitandi ræður í krafti eignaraðildar yfir ýmsum samhliða þáttum fjarskiptavirkja sem hægt er að nýta sér til þess að færa notanda vöru á samkeppnismarkaði er talað um lárétta samþættingu. Sé svo getur viðkomandi

Samkeppnisráðs var á þá leið Síminn hf. hefði brotið gegn 11. gr. þágildandi samkeppnislaga nr. 8/1993, er varðar misnotkun á markaðsráðandi stöðu, með því að bjóða og kynna umrætt áskriftartilboð. Með vísan til 17. gr. samkeppnislaga er áskriftartilboðið ógilt.“ Einnig má nefna ákvörðun samkeppnisráðs nr. 34/2001, sbr úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 2/2002: Erindi Títan ehf. til samkeppnisstofnunar vegna misnotkunar Símans á markaðsráðandi stöðu með samningi við Hafnarfjarðarbæ. Niðurstaðan var sú sama í því máli.

þjónustuveitandi styrkt yfirburði sína á markaði með því að koma í veg fyrir samkeppni við önnur fjarskiptavirki sem hann hefur stjórn á.

175. Síminn er í fremstu röð á flestum grunnmörkuðum fyrir fjarskipti einstaklinga, þar með eru taldir markaðir fyrir breiðband og farsímaþjónustu. Síminn ræður yfir mörgum öðrum netkerfum og því má líta á svo á að sú staða stuðli að því að styrkja stöðu Símans á þessum markaði.

176. Síminn hefur yfirburðastöðu á grunnstigi flestra markaða fyrir fjarskipti en hann er einnig í fararbroddi á flestum tengdum smásölumörkuðum vegna þess að fyrirtækið býr að jafnaði við lóðréttu samþættingu á þeim. Síminn er í fararbroddi á smásölumarkaði fyrir fastlínubjónustu, farsíma, breiðbandsaðgengi og netsíma og getur því boðið ýmsar útgáfur af samsettri vöru- og þjónustu sem hægt er að sérsníða að þörfum og greiðslugetu hvers markaðsgeira fyrir sig. Enginn keppinautur Símans býður jafn fjölbreytt úrval vöru og þjónustu. Keppinautarnir geta því ekki samþætt vörur og verð að sama marki og Síminn og það eykur styrk Símans á þessum markaði og takmarkar samkeppnistækifæri nýrra fyrirtækja.

4.3.6.3 Verðþróun

177. Þróun verðlags til lengri tíma litið getur sagt fyrir um samkeppnisstöðu og jafnvel mögulega samkeppni og gæti þess vegna verið vísbending um það hvort þjónustuveitandinn sé með markaðsráðandi stöðu.

178. Í apríl 2000 gerði Síminn ákveðnar lagfæringar á verðskrá⁴³ (hækkaði aðgengis- og áskriftargjöld og lækkaði verð á símtölum) án þess að það leiddi til umtalsverðs taps á markaðshlutdeild á aðgengis- og áskriftarmarkaði. Síminn hefur hækkað verð fyrir aðgengi að talsímaneti umtalsvert eða yfir 80% á árabílinu 2000-2008, en það má bæði rekja til sterkrar markaðsstöðu og 14% hækkunar á sundurgreindri heimtaug (Local loop unbundling - LLU) (úr 757 krónum í 862 krónur). Þess ber að geta að á sama tíma hækkaði launavísitala um 71% og vísitala neysluverðs um 42%.

179. Sú staðreynd að Síminn hefur ekki verið þvingaður til þess að lækka verð á PSTN/ISDN-þjónustu á markaðnum er skýr vísbending um að Síminn sé með markaðsráðandi stöðu og að samkeppni hafi ekki veitt aðhald í verðlagningu.

4.3.7 Aðstæður á eftirspurnarhlið

4.3.7.1 Markaðsráðandi staða/kaupendastyrkur

180. Kaupendur með sterka samningsstöðu geta haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppinauta og viðskiptavina. Sterk samningsstaða er helst fyrir hendi þegar kaupandinn kaupir stóran hluta af framleiðslu seljanda, er vel upplýstur um annað framboð, getur skipt yfir til annarra seljenda án mikils tilkostnaðar og hefur jafnvel möguleika á að hefja framleiðslu á sambærilegri vöru/þjónustu.

⁴³ Áskriftargjaldið var ákvarðað af PFS í samræmi við bráðabirgðarákvæði II með lögum um fjarskipti nr. 107/1999.

181. Yfirleitt leita heimili og einstaklingar eftir þessari þjónustu hver fyrir sig og hvert einstakt heimili ræður ekki yfir neinum samningsstyrk. PFS fær ekki betur séð en að samningsstyrkur sameinaðra neytenda færi eftirspurnarhlið markaðarins fremur litlar hagsbætur. Því má fullyrða að allur kaupendastyrkur, sé hann fyrir hendi, sé eingöngu bundinn við hluta markaðarins og hafi því ekki nein umtalsverð áhrif á markaðsráðandi stöðu Símans.

4.3.7.2 Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar

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

183. Ekki er langt síðan viðskiptavinir á þessum markaði höfðu mjög litla möguleika á að skipta um þjónustuveitanda. Síminn hafði nefnilega í raun einokun á stórum hluta fyrra sölustigs, auk þess sem fyrirtækið vildi í fyrstu ekki hleypa öðrum þjónustuveitendum inn á síðara sölustig markaðarins.

184. Segja má að viðskiptabinding og uppsagnartímabil hafi ákveðin bindiáhrif á markaðnum. PFS er engu að síður þeirrar skoðunar að viðskiptavinir á markaðnum geti að mestu leyti valið um staðlað verð ásamt stuttum uppsagnarfresti og afslætti ásamt lengri binditíma. Með breytingu sem var gerð á lögum um fjarskipti árið 2007 var kveðið á um það í 2. mgr. 37. gr. að hámarksbinditíma skuli vera 6 mánuðir. Ennfremur segir í ákvæðinu að eftir binditímamann er áskrifanda heimilt að segja upp samningi með eins mánaðar fyrirvara. Ákveði áskrifandi að færa viðskipti sín til annars fjarskiptafyrirtækis skal vera tryggt að þjónustuflutningur gangi greiðlega fyrir sig.

185. Því er ekki hægt að segja að skiptikostnaður sem skipti máli sé til staðar á þessum markaði, jafnvel þótt heimilin búi við ákveðna viðskiptabindingu og takmarkað valfrelsi. Þessir þættir hafa ekki umtalsverð áhrif á markaðsráðandi stöðu Símans.

4.3.7.3 Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum

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

187. Á heimasíðum flestra fjarskiptafyrirtækja hér á landi er að finna verðskrá ásamt þeirri þjónustu sem boðið er upp á. Það er almennt ekki mjög erfitt að afla upplýsinga á þessum markaði um ýmiss konar þjónustu og gjöld. Hins vegar eru þær verðskrár og skilmálar sem birtir eru fyrir mismunandi áskriftarleiðir oft á tíðum flóknir og illa samanburðarhæfir. Þetta getur flækt samanburð á verðlagi og þjónustu

sem í sjálfu sér styrkir yfirburði Símans, þar sem almennt ógagnsæi í verðskrá og skilmálum gerir neytendum erfitt að taka ákvörðun um val á nýjum þjónustuveitanda.

4.4 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk

188. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk⁴⁴ byggist á leiðbeiningum ESA og ýmsum öðrum viðmiðum. PFS fer að tilmælum í 76. málsgrein í leiðbeiningunum og tekur tillit til núverandi markaðsaðstæðna við greiningu á þessum mörkuðum eins og þeir eru í dag. Fjallað er um þróun undanfarin ár og horft fram á við til komandi mánaða.

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

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

191. Sýnt hefur verið fram á að mat á markaðshlutdeild er í sjálfu sér ekki fullnægjandi til þess að skera úr um hvort lýsa eigi ákveðið fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á ákveðnum markaði. Þess vegna byggist mat PFS líka á niðurstöðum mats á öðrum viðmiðum.

192. Fyrirtæki getur haft umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér⁴⁵ eða ásamt einu eða öðrum fyrirtækjum⁴⁶. Ef niðurstaðan er sú að eitt fyrirtæki hafi umtalsverðan markaðsstyrk er yfirleitt óþarfi að velja því fyrir sér hvort um markaðsráðandi stöðu með öðrum sé að ræða. Ef niðurstaðan er hins vegar sú að ekkert fyrirtæki ráði yfir fullnægjandi markaðsstyrk eitt og sér verður að meta líkur á markaðsráðandi stöðu með öðrum. Ef fyrirtæki hefur markaðsráðandi stöðu á ákveðnum markaði má þar að auki líta svo á að það hafi markaðsráðandi stöðu á tengdum markaði ef tengslin á milli markaðanna eru þannig að fyrirtækið geti nýtt sér styrk sinn á einum markaði til þess að efla styrk sinn á öðrum, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga um fjarskipti.

193. Á viðkomandi markaði hafði Síminn árið 2007 um [...] %⁴⁷ markaðshlutdeild á grundvelli tekna og [...] %⁴⁸ markaðshlutdeild miðað við fjölda áskrifta. Markaðshlutdeild Símans er enn það há að hún gefur ótvírætt til kynna að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði. Markaðshlutdeild Símans hefur

⁴⁴ Significant Market Power - SMP

⁴⁵ Single dominance.

⁴⁶ Joint eða collective dominance.

⁴⁷ Fellt brott vegna trúnaðar

⁴⁸ Fellt brott vegna trúnaðar

lækkað örlítið milli ára síðan einkaréttur var afnuminn en sú þróun hefur verið og er enn mjög hæg.

194. Tækniþróun á t.d. breiðbandsmarkaði gæti að lokum leitt til skipulagsbreytinga á markaðnum og dregið úr markaðsstyrk Símans en PFS sér ekki á þessum tímapunkti að slík þróun muni hafa umtalsverð áhrif á markaðsstyrk Símans á gildistíma þessarar greiningar. Meðal ástæðna fyrir því má nefna að Síminn hefur líka markaðsráðandi stöðu á breiðbandsmarkaði og hefur þess vegna að minnsta kosti jafn góð tækifæri og keppinautarnir til að sníða aðgengi sitt að fastlínusímaþjónustu að þróun netsíma. Sama mat á við um flutning á talsíma frá fastlínuneti og í farsímanet því Síminn hefur markaðsráðandi stöðu á farsímamarkaði.

195. Síminn hefur yfirburði í framboði á fastlínusímaþjónustu, breiðbandi, breiðbandssjónvarpi og farsímaþjónustu til notenda. Þess vegna er litið svo á að Síminn eigi auðveldara með að setja saman aðlaðandi samþættar lausnir fyrir einstaklinga en keppinautarnir í framtíðinni og að bjóða þær og verðleggja á nýjan hátt. Það má líta á þetta sem samkeppnisyfirburði sem stuðla að áframhaldandi sterkri stöðu Símans á þessum markaði.

196. Í ljósi þessa metur PFS það svo að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Þegar litið er til þess sem hér að framan var sagt og til greiningar PFS á markaðnum hlýtur PFS að álykta að Síminn einn hafi fjárhagslegt bolmagn til þess að koma í veg fyrir skilvirka samkeppni og geti þess vegna starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. PFS hyggst því útnefna Símann einan með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir aðgengi að almennu fastlínusímaneti fyrir heimili.

5.0 Markaður 2: Aðgangur að almennu talsímaneti fyrir fyrirtæki

5.1 Lýsing og skilgreining á markaði í þessari umfjöllun um aðgang að almennu talsímaneti fyrir fyrirtæki

197. Þessi vörumarkaður er hinn sami og Markaður 2 í tilmælunum: „Aðgangur að almennu talsímaneti fyrir fyrirtæki”.⁴⁹

198. Í þessum markaði felast hvers konar tengingar við fjarskiptanet sem veita fastlínuaðgang að almennri símaþjónustu fyrir fyrirtæki, burtséð frá því hvaða fjarskiptavirkjum eða tækni aðgangurinn byggist á. Það þýðir að þessi viðeigandi markaður takmarkast ekki við hliðrænt (PSTN) og stafrænt (ISDN) aðgengi að koparlínunetinu heldur felur hann líka í sér aðgengi fyrirtækja að almennu talsímakerfi um önnur aðgangsnet með föstum nettengipunkti (þar með talið aðgengi að breiðbandsnetum með aðstoð ýmiss konar tæknilausna).

5.2 Skilgreining á landfræðilegum markaði í þessari umfjöllun

199. Skv. leiðbeiningunum⁵⁰ nær landfræðilegur markaður yfir það landsvæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem skilyrði til samkeppni eru nægilega einsleit til þess að unnt sé að aðgreina það frá nágrannasvæðum vegna ólíkra samkeppnisskilyrða. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Í leiðbeiningunum segir ennfreður að hefðbundin skilgreining á landfræðilegum markaði á fjarskiptasviði sé ákveðin með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptanets auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað.

200. Talsímanet Símans nær til allra byggðra svæða á landinu. Koparheimtaugar systurfélagsins Mílu liggja inn á öll heimili í landinu og tengjast símstöðvum Símans um land allt. Sömu lög og reglur gilda um rekstur talsímaneta alls staðar á landinu, heimild fyrirtækja til að reka slík net gildir um allt land og reglur um alþjónustu leiða til þess skylda er að hafa slíkar tengingar í boði fyrir alla landsmenn. Öll fyrirtæki á markaðnum bjóða eitt verð á talsímaþjónustu alls staðar á landinu, en Símanum ber sem alþjónustuveitanda að hafa eina gjaldskrá fyrir talsímaþjónustu um land allt, skv. 2. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Að mati PFS er ekki hægt að afmarka svæði þar sem samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin því sem gildir annars staðar á landinu. PFS telur ennfreður að ekki sé munur á smekk eða innkaupamunstri notenda eftir landssvæðum.

201. Samkeppnisaðili Símans á þessum markaði býður einungis upp á þjónustu fyrir fyrirtæki á ákveðnum svæðum. Samkeppnin er mest á þéttbýlisstöðum, en PFS telur samt sem áður ekki hægt að afmarka sérstök svæði þar sem markaðsskilyrði eru svo frábrugðin öðrum svæðum að það geti réttlætt skiptingu landfræðilegs markaðar. Jafnvel þótt verð og skilmálar sem eru í boði fyrir fyrirtæki séu ekki alltaf eins, þá er það fyrst og fremst umfang fyrirtækis í notkun talsíma og fjölda símataækja/lína sem skiptir þar máli en ekki landfræðileg staðsetning.

⁴⁹ Access to the public telephone network at a fixed location for non-residential customers.

⁵⁰ Sjá kafla 2.2.2. í leiðbeiningum ESA.

202. Í dag er munurinn á þeirri þjónustu sem í boði er á landinu öllu hverfandi og því ekki ástæða til þess að skipta landinu upp í greiningunni. Á eftirspurnarhliðinni er ekki mikill munur á óskum viðskiptavina eftir landssvæðum. Ennfremur bjóða ekki allir samkeppnisaðilar Símans upp á þjónustu á sama landfræðilega svæðinu.

203. Í ljósi þessa metur PFS það svo að landið allt sé einn landfræðilegur markaður fyrir aðgang að almennum talsímaneti fyrir fyrirtæki í þessari umfjöllun.

5.3 Markaðsgreining

5.3.1 Yfirlit og sögulegt samhengi

204. Eins og fjallað var um í kafla 3 var Síminn eina talsímafyrirtækið á Íslandi um margra áratuga skeið og byggði upp talsímanet um land allt meðan einkaréttur var við lýði. Þrátt fyrir að símamarkaðurinn hafi verið gefinn frjálfs árið 1999 hefur Síminn haldið miklum yfirburðum á þessum markaði allt til dagsins í dag. Vodafone byrjaði að bjóða aðgengi að talsímaþjónustu á fastlínunum um sundurgreindar heimtaugar (LLU) í lok ársins 2000. Í lok ársins 2007 var hlutdeild annarra fyrirtækja en Símans af tekjum fyrir notendalínur, áskriftir og tengda þjónustu á fyrirtækjamarkaði um [...]%.⁵¹

205. Stærsti keppinautur Símans á viðkomandi markaði um þessar mundir er Vodafone en bæði fyrirtækin bjóða upp á talsímaþjónustu á fyrirtækjamarkaði. Þjónusta fyrirtækjanna er yfirleitt byggð á beinni tengingu (direct connection) í gegnum leigða heimtaug.

5.3.2 Tekjur og markaðshlutdeild

206. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún ræður þó ekki ein og sér úrslitum um hvort fyrirtæki er talið vera með umtalsverðan markaðsstyrk, en gefur sterka vísbendingu um hvort það hafi markaðsráðandi stöðu eða ekki. Mjög mikil markaðshlutdeild – þ.e. yfir 50%- nægir ein og sér samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd til að úrskurða megi að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum. Skv. leiðbeiningunum vaknar venjulega ekki grunur um markaðsráðandi stöðu hjá einu fyrirtæki (“single dominance”) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samburði við keppinauta sína. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið markaðsráðandi. Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið markaðsráðandi nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (“joint dominance”).

207. Á tímabilinu 2003 til 2007 þróaðist markaðshlutdeild Símans af notendalínunum, áskriftum og tengdri þjónustu fyrir fyrirtæki eins og fram kemur í töflu 5.1. Þar sést að markaðshlutdeild Símans á þessu tímabili hefur minnkað um [...]%.⁵² Markaðshlutur Símans á þessum markaði var um [...]%.⁵³ á árinu 2007.

⁵¹ Felld brott vegna trúnaðar

⁵² Felld brott vegna trúnaðar

⁵³ Felld brott vegna trúnaðar

208. Það er enn mikill munur á markaðshlutdeild Símans og samkeppnisaðila á þessum markaði, þrátt fyrir að hlutdeild Símans hafi farið lækkandi undanfarin ár. PFS er þeirrar skoðunar að mikil markaðshlutdeild Símans gefi ótvírætt til kynna að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði.

Tafla 5-1: Markaðshlutdeild fyrirtækja af notendalínunum, áskriftum og tengdri þjónustu.⁵⁴

Fyrirtæki	2003	2004*	2005	2006	2007
Síminn	[90-95]%	[85-90]%*	[80-85]%	[75-80]%	[75-80]%
Vodafone	[5-10]%	[10-15]%*	[15-20]%	[20-25]%	[20-25]%
Aðrir	0%	0%	0%	0%	0%
Samtals	100%	100%	100%	100%	100%

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun *Leiðrétt af PFS.

209. Markaðshlutdeild ein og sér er ekki fullnægjandi viðmið um það hvort þjónustuveitandi hafi umtalsverðan markaðsstyrk heldur þarf að líta á þann þátt í samhengi við önnur viðeigandi viðmið, sbr. 79. málsgrein leiðbeininganna.

5.3.3 Arðsemi

210. Ef þjónustuveitandi starfrækir fyrirtæki um allnokkra hríð með verðlagi sem er umtalsvert hærri en sá kostnaður sem að baki býr og nær þar af leiðandi mikilli arðsemi (miðað við aðra fjárfestingakosti) gæti það verið vísbending um umtalsverðan markaðsstyrk.

211. Hins vegar þarf að hafa í huga þann möguleika að hægt gæti verið að rekja mikla arðsemi á ákveðnu tímabili til annarra þátta en markaðsstyrks, til dæmis skilvirkni, nýmæla eða bókhaldslegra afskrifta sem þurfa ekki endilega að vera í samræmi við raunrýrnun fjárfestinganna.

212. Á sama hátt má segja að lítil arðsemi sé ekki endilega rök gegn því að þjónustuaðilinn sé talinn hafa umtalsverðan markaðsstyrk heldur gæti ástæðan verið ófullnægjandi framleiðni.

213. Þegar litið er til keppinauta Símans á þessum markaði kemur í ljós að enginn þeirra birtir sérgreindar tölur um arðsemi af talssímaþjónustu sinni. PFS gerir hins vegar ráð fyrir, á grundvelli aðgengilegra upplýsinga, að keppinautar Símans geti ekki sýnt arðsemi af rekstri fastlínusímaþjónustu sem er sambærileg við arðsemi Símans, vegna stærðarhagkvæmni Símans.

214. PFS telur Símann hafa forskot á keppinauta vegna stærðar og gefur það Símanum möguleika á meiri arðsemi en samkeppnisaðilarnir geta búist við. PFS telur þó að þær upplýsingar sem liggja fyrir frá Símanum og öðrum fyrirtækjum gefi ekki fullnægjandi mynd af arðsemi talsímaþjónustu á smásölusviði. Af þeirri ástæðu og með tilliti til þess að upplýsingar um arðsemi gefa ekki alltaf skýr svör um markaðsstyrk eins og fyrr segir, getur PFS ekki sagt til um hvort arðsemi starfandi fyrirtækja gefi vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

⁵⁴ Vikmörk vegna trúnaðar

5.3.4 Aðgangshindranir

215. Aðgangshindranir er samheiti yfir ýmsa þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja og innkomu nýrra fyrirtækja á markað. Ef hindranir eru fáar á markaði er möguleg arðsemi aðdráttarafl fyrir ný fyrirtæki til að vinna markaðshlutdeild af þeim sem þar eru fyrir. Möguleg samkeppni frá nýjum aðilum getur haft áhrif á hegðun markaðsráðandi fyrirtækis og dregið úr skaðlegum áhrifum þess á samkeppni. Aðgangshindranir veikja hins vegar eða koma í veg fyrir samkeppni.

216. Sterk tengsl eru á milli aðgangshindrana og arðsemi fyrirtækja. Eftir því sem aðgangshindranir eru fleiri, þeim mun meiri arðsemi má vænta hjá starfandi fyrirtækjum sem oft má rekja til skorts á samkeppni fremur en hagkvæmni. Ákjósanlegast er fyrir starfandi fyrirtæki að aðgangshindranir séu miklar en útgönguhindranir litlar. Við slíkar aðstæður fæla starfandi fyrirtæki ný frá því að hasla sér völl og óarðbær fyrirtæki munu auðveldlega leggja upp laupana.

217. Markmiðið með markaðsgreiningu PFS og hugsanlegum úrræðum í kjölfarið er að efla samkeppni á markaði. Það er gert í þeim tilgangi að örva nýbreytni og þróun og efla samkeppnishæfni fyrirtækja og hag neytenda. Ein leiðin til þess er að draga úr aðgangshindrunum á markaði, sem eru af ýmsum toga. Hér á eftir er nánar fjallað um helstu aðgangshindranir á viðkomandi markaði.

5.3.4.1 Yfirráð yfir aðstöðu sem ekki er auðvelt að koma upp á ný

218. Ef þjónustuveitandi hefur yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma upp á ný og þessi aðstaða er mikilvægur þáttur í því að komast inn á viðeigandi markað gæti verið um að ræða umtalsverðar aðgangshindranir fyrir mögulega samkeppnisaðila.

219. Það hefur almennt verið álitid að burtséð frá einstaka undantekningum væri ekki fjárhagslega hagkvæmt að koma upp grunnneti í samkeppnisskyni fyrir almenna fastlínusímaþjónustu fyrir heimili, til dæmis vegna gríðarlegs kostnaðar og umtalsverðs óafturkræfs kostnaðar, sbr. umfjöllun hér að neðan. Á undanförunum árum hefur þó verið um ákveðin svæðis- og staðbundin verkefni að ræða sem gefa kost á annars konar aðgengi að símneti fyrir einstaklinga á grunni ljósleiðara og/eða þráðlauss aðgangsnets. Þeir sem leggja þannig ljósleiðarakerfi leggja yfirleitt meiri áherslu á hraðari netaðgang og nýmæli í sjónvarpsmiðlun en netsíma, en ljósleiðarakerfin eru engu að síður nýr kostur til aðgengis að almennu fastlínusímakerfi sem stendur fyrirtækjum til boða. Útbreiðsla þessara nýju aðgengiskosta er fremur takmörkuð.

220. Yfirráð yfir aðstöðu, sem ekki er auðvelt að koma upp, er ekki lengur jafn mikil aðgangshindrun á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar eins og fyrir nokkrum árum. Fyrirtæki sem boðið hafa breiðbandsþjónustu (xDSL) á koparneti Mílu hafa á allra síðustu árum einnig boðið viðskiptavinum sínum netsímaþjónustu. Þetta bendir til þess að á meðan heildsöluaðgengi að koparneti Mílu er stýrt á svipaðan hátt og nú er gert séu yfirráð Símasamstæðunnar á grunnneti landsins ekki endilega umtalsverð aðgangshindrun á þessum markaði. Það styrkir þessa skoðun enn frekar að önnur fyrirtæki á markaði skuli geta boðið netsíma. Fyrirtæki sem fjárfest hafa í símsöðvum hafa þó aðeins aðstöðu á höfuðborgarsvæðinu og eiga erfiðara með að komast inn á þennan markað á landsbyggðinni.

221. Þó svo að erfitt sé að koma sér upp aðstöðu í líkingu við það aðgangsnét sem Símasamstæðan býr yfir, þá hafa tækninýjungar og skylda til að veita aðgang að koparnetinu orðið til þess að nýir aðilar á markaðnum þurfa ekki að fjárfesta eins mikið í búnaði og áður var. PFS lítur því ekki á yfirráð yfir aðstöðu, sem erfitt er að koma upp, sem umtalsverða aðgangshindrun á þessum markaði.

5.3.4.2 Óafturkræfur kostnaður

222. Fastir óafturkræfir kostnaðarliðir (“sunk costs”) er fastur kostnaður sem tengja má óendurkræfri fjárfestingu. Sem dæmi má nefna þegar þjónustuveitandi getur ekki búið við að fá til baka þá fjárfestingu sem hann hefur lagt í, til dæmis með sölu fjárfestinga ef þjónustuveitandinn ákveður að fara af markaði. Óafturkræfur kostnaður þýðir að mögulegur nýr þjónustuaðili þarf að standa straum af meiri kostnaði vegna ákvörðunar sinnar en þeir þjónustuveitendur sem þegar hafa komið sér fyrir á þessum markaði. Þessi munur á kostnaði er í raun aðgangshindrun fyrir mögulegan nýjan keppinaut á markaði.

223. Míla, systurfélag Símans, er eina fjarskiptafyrirtækið sem ræður yfir aðgangsneti á landsvísu og uppbygging þess hefur staðið áratugum saman. Það yrði ótvírætt afar kostnaðarsamt fyrir mögulegan keppinaut að byggja upp samkeppnishæft net af sambærilegri stærð. Sú uppbygging yrði þar að auki að mestu leyti óafturkræf fjárfesting og jafngildir því aðgangshindrun eins og lýst er hér að ofan. Nýr þjónustuaðili myndi ekki þurfa að byggja upp sitt eigið fjarskiptakerfi til þess að keppa við Símann eða önnur fyrirtæki vegna þess að krafist er af Mílu að fyrirtækið veiti öðrum þjónustuveitendum aðgang að sundurgreindri heimtaug. Verði Míla áfram skyldað til þess að veita aðgang að fastlínukerfi sínu myndi það draga úr hættu á óafturkræfum kostnaði nýrra þjónustuveitenda.

224. Í þessu samhengi er engu að síður nauðsynlegt að hafa í huga að umtalsverðar fjárfestingar Símans á þeim markaði sem hér er til umræðu eiga sér langa sögu. Síminn hefur komið sér upp mikilli viðskiptavild um áraraðir á meðan mögulegir keppinautar verða að leggja fram fjármagn vegna nýrra fjárfestinga í samkeppni við Símann. Ný fyrirtæki eiga þess þó kost að velja sér nýrri og ódýrari tækni heldur en Símanum stóð upprunalega til boða.

225. Óafturkræfir kostnaðarliðir geta einnig fylgt óáþreifanlegum eignum eins og til dæmis vörumerkjum og auglýsingakostnaði. Ný fyrirtæki verða að fjárfesta í umtalsverðri markaðskynningu til þess að ná fótfestu á markaði þar sem aðrir þjónustuaðilar eru fyrir. Þannig útgjöld eru í öllum tilfellum óafturkræf. Hér er um að ræða smásölumarkað þar sem umtalsverða markaðssetningarstarfsemi þarf til þess að ná til sín viðskiptavinum. PFS álitur að töluverð aðgangshindrun felist í þeim markaðssetningarkostnaði sem ný fyrirtæki þurfa að leggja út í til þess að komast inn á markaðinn og keppa við þekkt vörumerki sem þar eru fyrir.

226. Sama má segja um útgjöld til rannsókna og þróunar ef þau hafa leitt til nýrri og betri þjónustu hjá þeim fyrirtækjum sem nú eru starfandi en hjá mögulegum nýjum þjónustuaðilum á markaðnum. PFS gerir engu að síður ráð fyrir því að útgjöld til rannsókna og þróunar hafi ekki leitt til umtalsverðra aðgangshindrana á þeim markaði sem hér er fjallað um, vegna þess að sú þjónusta sem málið varðar er fremur stöðluð og einsleit.

227. Á heildina litið telur PFS að óafturkræfir kostnaðarliðir valdi ekki verulegum aðgangshindrunum á þeim markaði sem hér er til umræðu.

5.3.4.3 Stærðar- og breiddarhagkvæmni

228. Það er kallað stærðarhagkvæmni þegar framleiðsluaukning orsakar lækkun á meðalkostnaði við vöru. Þetta er einkennandi fyrir framleiðslu sem byggist á tækni með fremur miklum föstum kostnaði og lágum breytilegum kostnaði.

229. Breiddarhagkvæmni er lækkun á meðalkostnaði á einingu þegar um er að ræða fleiri en einn þjónustubátt þar sem notast er við sameiginlega þætti í framleiðslunni, til dæmis sameiginlega innviði eða sameiginlegt stjórnerfi.

230. Bæði stærðar- og breiddarhagkvæmni geta verið aðgangshindranir fyrir nýja þjónustuveitendur á markaði og leitt til samkeppnisyfirburða hvað varðar þá þjónustuveitendur sem hafa komið sér fyrir á markaði.

231. PFS ályktar að Síminn njóti umtalsverðrar stærðarhagkvæmni á þeim markaði sem hér er til umræðu vegna þess að hann býður þjónustu um land allt og hefur umtalsverðan fjölda viðskiptavina. Ekki er gert ráð fyrir að neinn annar þjónustuveitandi á þessum markaði hafi fullnægjandi fjölda viðskiptavina (critical mass) til þess að geta notið góðs af stærðarhagkvæmni á sambærilegan hátt. Hægt er að nota hluta af innviðum og stuðningskerfi símafyrirtækis til framleiðslu og afhendingar á þjónustu af ýmsu tagi. PFS ályktar að Síminn búi yfir meiri stærðarhagkvæmni á þessum markaði en nokkur keppinautanna vegna mjög fjölbreytts vöruframboðs síns og mikils fjölda viðskiptavina á ýmsum fjarskiptamörkuðum.

232. Að áliti PFS stuðlar stærðar- og breiddarhagkvæmni að því að styrkja stöðu Símans á markaði og skapar aðgangshindrun.

5.3.4.4 Aðgengi að fjármagni

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

234. Það myndi vera mjög fjármagnskrefjandi verkefni að koma upp öðru grunnneti í samkeppni við Símasamstæðuna til að fá aðgengi að almennu fastlínusímakerfi ætluðu einstaklingum. Eins og komið hefur fram er þó ekki endilega þörf á að byggja nýtt aðgangsnét til þess að komast inn á þennan markað, en ljóst er að til þarf verulegan kostnað við markaðssetningu o.fl.

235. Síminn er stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins og hefur meiri tekjur af fjarskiptaþjónustu en önnur fyrirtæki á markaðnum. Almennu séð má álykta að fyrirtæki af þessari stærð sem er með rótgróinn rekstur hafi betra aðgengi að

fjármagni en ný fyrirtæki sem vilja komast inn á markaðinn. PFS telur að Síminn hafi gott aðgengi að fjármagni og að það styrki stöðu fyrirtækisins gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á þessum markaði.

5.3.4.5 Aðgengi að dreifi- og sölukerfum

236. Ef gamalgrónir þjónustuveitendur á markaði hafa komið sér upp vel mótuðum dreifingar- og sölukerfum gætu þau virkað sem aðgangshindrun fyrir möguleg ný fyrirtæki á markaði. Þetta á einkum við um markaði þar sem umtalsverður kostnaður er tengdur því að koma á fót dreifi- og sölukerfum, eða þar sem gamalgróin fyrirtæki hafa gert einkasamninga við stærstu/mikilvægustu dreifinet markaðarins.

237. Áskriftarsala í fastlínukerfum til fyrirtækja á sér einkum stað með símasölu, markpósti, beinni sölu, útboði og svo framvegis. Þessi sala er því ekki háð aðgengi að sölukerfum sem gamalgróin fyrirtæki hafa komið sér upp. Því er ekki hægt að segja að aðgangur einn og sér að dreifi- og sölukerfum sé umtalsverð aðgangshindrun á þeim markaði sem hér er fjallað um.

5.3.4.6 Vaxtarhindranir

238. Almenna reglan er sú að markaður með mikla vaxtarmöguleika freistar nýrra þjónustuveitenda meira en markaður þar sem sala og/eða fjöldi viðskiptavina hefur staðnað eða þeim fer jafnvel fækkandi (oft kallað „þroskaður markaður“). Ef fyrirtæki hyggst hefja inngöngu á þroskuðum markaði þarf það almennt séð að stefna að því að ná viðskiptavinum frá þeim fyrirtækjum sem þar eru fyrir. Sé um að ræða stækkunarhindranir á markaði má því líta á þær sem mögulega aðgangshindrun.

239. Á undanförunum árum hefur fjöldi áskrifta/tenginga fastlínusíma á fyrirtækjamarkaði farið fækkandi. Fram kemur í töflu 5.2 að PSTN aðgangslínum á þessum markaði hefur fækkað um 10% frá árinu 2003.

Tafla 5-2: Heildarfjöldi aðgangslína á fyrirtækjamarkaði, 2003-2006

Tegund aðgangs	2003	2004	2005	2006	2007
PSTN aðgangslínur	32.619	31.137	29.974	29.301	31.104
ISDN línur (FL2b/2 + FL2p/30)	11.553	11.540	11.785	11.074	9.685

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

240. Hægt er að líta á markað fyrir aðgengi að almennri símaþjónustu fyrir fyrirtæki í fastlínukerfi sem „þroskaðan“ markað þar sem vart er við því að búast að aukning verði í fjölda tenginga/áskrifta í náinni framtíð. Þetta þýðir að allir nýir þjónustuveitendur á þessum markaði, þar með taldir þeir sem bjóða netsíma, verða að byggja starfsemi sína á því að ná viðskiptavinum frá Símanum og Vodafone. Þetta er í sjálfsu sér atriði sem gæti gert nýjum fyrirtækjum erfitt fyrir að komast inn á markaðinn og því má líta á það sem aðgangshindrun.

241. Niðurstaðan er því sú að líta megi á markaðinn sem þroskaðan og það styrkir stöðu Símans á þessum markaði.

5.3.4.7 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði

242. Það er niðurstaða af mati PFS á aðgangshindrunum að markaði 2 að þær séu umtalsverðar. Auðveldara er en áður að koma sér upp aðstöðu til þess að veita aðgang að talsímaneti með tilkomu VoIP símatækninnar. Samt sem áður er mikill munur á stöðu Símans og annarra fyrirtækja í þessu sambandi þar sem Síminn hefur byggt upp símstöðvar um land allt og tilheyrir sömu samstæðu og Míla sem á og rekur allar koparheimtaugar í landinu. Önnur fyrirtæki eiga í erfiðleikum með að koma sér upp jafn viðamikilli aðstöðu og Síminn. PFS telur óafturkræfan kostnað við fjarfestingar í fjarskiptavirkjum og markaðssetningu vera aðgangshindrun á markaðnum, þó ekki sé hún veruleg. Stærðar- og breiddarhagkvæmni sem Síminn býr við skapar nýjum fyrirtækjum hindrun við innkomu á markaðinn. PFS lítur á talsímamarkaðinn sem þroskaðan markað og telur takmarkaða vaxtarmöguleika vera hindrun í vegi nýrra samkeppnisaðila. Ennfremur telur PFS að gott aðgengi Símans að fjármagni styrki stöðu félagsins gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á viðkomandi markaði. PFS telur hins vegar að aðgengi að dreifi- og sölukerfi skapi ekki verulega hindrun. Bæta gulmerkta í ensku útg.

5.3.5 Möguleg samkeppni og nýsköpun

243. Almenn er reglan sú að þar sem mikil nýsköpun er á markaði gefast minni færi á að beita markaðsráðandi stöðu en á mörkuðum þar sem lítil nýsköpun ríkir. Tæknileg þróun gæti því skipt máli hvað varðar mögulega samkeppni á markaði. Þess vegna getur nýsköpun í krafti tækniþróunar stuðlað að því að veikja stöðu fyrirtækis á markaði samanborið við mögulega keppinauta.

244. Jafnvel þótt líta megi á þann markað sem hér um ræðir sem þroskaðan og að ekki megi búast við neinni fjölgun tenginga/áskrifta á næstunni gæti tækniþróun þó stuðlað að því að veikja stöðu Símans á markaði.

245. PFS er þeirrar skoðunar að samleitni innan bæði nets og þjónustu muni einkenna þróun á fastlínumarkaði í náinni framtíð. Ný samleitni, einkum sá möguleiki að nota breiðband til að miðla fjarskiptum og upplýsingaþjónustu af ýmsu tagi, veldur því að áhugi nýrra þjónustuveitenda á því að bjóða fyrirtækjum aðgengi að almenna fastlínusímakerfinu með IP lausnum eykst miðað við það sem hingað til hefur verið.

246. Vandamál vegna gæða á IP lausnum hafa hindrað mörg fyrirtæki í því að skipta frá PSTN/ISDN yfir á IP. En IP lausnir hafa verið að batna og gæðin hafa aukist. Nýlega hefur verið aukning á að PBX hefur verið skipt út fyrir IPX lausnir.

247. Fleiri notendur fastlínukerfisins velja að skipta út fastlínusímanum fyrir farsímann. Það sama hefur líka gerst á fyrirtækjamarkaðinum. Ennfremur mun tækniþróunin minnka mörkin milli fastasímans og farsímans. Sem dæmi má nefna auknar vinsældir handfrjáls búnaðar, þráðlaus netsvæði (WLANs) og þráðlausar PBX lausnir.

248. Það er þó ekki öruggt að þessi þróun verði til þess að veikja stöðu Símans á markaðnum vegna þess að Síminn hefur einnig markaðsráðandi stöðu á farsímamarkaði, og hefur haft sterka stöðu á nýjum IP lausnum. Síminn hefur einnig marga viðskiptasamninga við fyrirtæki sem gefur ákveðið forskot.

249. PFS er þeirrar skoðunar að möguleg samkeppni og nýbreytni í notkun netsíma muni draga lítið úr markaðsstyrk Símans á þessum markaði á næstunni.

5.3.6 Hegðun markaðsaðila

5.3.6.1 Samþætting vöru / sundurgreining

250. Ef fyrirtæki bjóða mjög fjölbreytta vöru og þjónustu getur það stuðlað að aukinni viðskiptavild og gert keppinautum erfitt fyrir að komast inn á markaðinn, öfugt við það sem gerist þegar um einsleita vöru er að ræða. Öflug vörumerki hafa sambærileg áhrif.

251. Samþætting vörutegunda er önnur leið til sundurgreiningar á vöru. Þjónustuveitandi með ráðandi markaðsstöðu á ákveðnum markaði getur tengt þjónustu eða vörur á þeim markaði við þjónustu eða vörur á öðrum markaði þannig að í boði verður samþætt vara/þjónusta sem greinir sig frá tilboðum annarra þjónustuveitenda og þeir síðarnefndu hafa takmarkaða möguleika til að fara eins að. Þess vegna getur samþætting vöru/þjónustu stuðlað að ráðandi markaðsstöðu á einum markaði og það svo leitt til aukinna samkeppnisyfirburða á öðrum markaði. Samkeppnisyfirburðir af þessu tagi geta verið mikilvægur þáttur í mati á markaðsráðandi stöðu á síðarnefnda markaðnum.

252. Síminn hefur haft nær einstæð tök á samþættingu símaáskrifta/tenginga og símaþjónustu fyrir fyrirtæki. Þessi vörusamþætting færir því Símanum mikla samkeppnisyfirburði.

253. Á þessum markaði er hægt að samþætta símaáskrift og aðgengi að annarri fastlínu- og óstaðbundinni fjarskiptaþjónustu og það hefur líka áhrif á samkeppnisstöðuna. Síminn býður meira úrval en flestir keppinautanna, til dæmis fastlínusíma, netaðgang, leigulínur, farsímaþjónustu o.s.frv.

254. Síminn hefur yfirburðastöðu á þessum mörkuðum hvað varðar fastlínusíma og farsímaþjónustu og því er búist við því að Síminn geti bæði boðið fyrirtækjum fjölbreyttari samþætta þjónustu en keppinautarnir og sett fram þessa vöru og verðlagt hana á nýjan hátt til framtíðar lítið. Þessi staða færir Símanum samkeppnisyfirburði á þeim markaði sem hér er rætt um og hefur áhrif á mat á verulegum markaðsstyrk. Síminn annast margs konar starfsemi og henni hefur löngum verið skipt í deildir/viðskiptasvið. Það verður þó stöðugt erfiðara að greina skipulagsleg mörk á milli hinna ýmsu athafnasviða fyrirtækisins. Einnig eru dæmi um það á undanförunum árum að Síminn hefur boðið verð/afslætti sem eru til þess fallnir að nýta sér þá staðreynd að fyrirtækið hefur yfirburðastöðu á markaði, bæði hvað farsíma- og fastlínuþjónustu varðar.

255. Þegar öllu er á botninn hvolft ætti þetta að gefa til kynna að staða Símans á fyrirtækjamarkaði sem hér er fjallað um er jafnvel enn sterkari en markaðshlutdeild í símaþjónustu innanlands sýnir.

5.3.6.2 Áhrif verulegs markaðsstyrks á tengda markaði

256. Verulegur markaðsstyrkur á einum markaði getur stuðlað að auknum markaðsstyrk þjónustuveitanda á tengdum markaði. Áhrif þannig markaðsstyrks geta bæði verið lóðrétt, það er bæði á heildsölu- og smásöllumarkað, og lárétt, það er á markað fyrir vörur af ýmsu tagi á sama þrepi í virðiskeðjunni.

Lóðrétt samþætting

257. Ef starfsemi þjónustuveitanda nær til fleiri en eins þreps í viðkomandi virðiskeðju er um að ræða þjónustuveitanda með lóðréttu samþættingu. Algengast er að þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu starfi bæði við grunngerð markaðarins (á fyrri sölustigi - upstream) og veiti notendum þjónustu (á síðara sölustigi - downstream). Þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu getur nýtt sér sterka stöðu sína á fyrri sölustigi til að halda keppinautum frá markaðnum á síðara sölustigi, til dæmis með verðlagningu á fyrri sölustigi eða með því að bjóða keppinautum sínum á síðara sölustigi alls ekki vörur á fyrri sölustigi. Þannig getur þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu og sterka stöðu á fyrri sölustigi styrkt stöðu sína enn frekar á síðara sölustigi.

258. Starfsemi Símans vegna aðgengis að almennu fastlínusímakerfi er samþætt lóðrétt. Af því leiðir að Síminn hefur yfirburðastöðu á fyrri sölustigi vegna þess að Símasamstæðan er eigandi koparnetsins og talsímanetsins sem lagt hefur verið um land allt og þau áhrif geta náð til síðara sölustigs sem er sá markaður sem greining þessi nær til. Því verður að taka aðgengi og verðlagseftirlit á fyrri sölustigi til meðferðar til að tryggja að lóðréttu samþættingin leiði ekki til þess að styrkja stöðu Símans á þessum markaði enn frekar.

259. PFS er þeirrar skoðunar að lóðrétt samþætting Símans hafi áhrif til aukningar á markaðsstyrk á þeim markaði sem hér er fjallað um.

Lárétt samþætting

260. Ef þjónustuveitandi ræður í krafti eignaraðildar yfir ýmsum samhliða þáttum fjarskiptavirkja sem hægt er að nýta sér til þess að færa notanda vöru á samkeppnismarkaði er talað um lárétta samþættingu. Sé svo getur viðkomandi þjónustuveitandi styrkt yfirburði sína á markaði með því að koma í veg fyrir samkeppni við önnur fjarskiptavirki sem hann hefur stjórn á.

261. Síminn er í fremstu röð á flestum grunnmörkuðum fyrir fjarskipti fyrirtækja, þar með eru taldir markaðir fyrir gagnaflutning og farsímaþjónustu. Því má líta á svo á að sú staða stuðli að því að styrkja stöðu Símans á þessum markaði.

262. Síminn hefur yfirburðastöðu á grunnstigi flestra markaða fyrir fjarskipti en hann er einnig í fararbroddi á flestum tengdum smásöllumörkuðum vegna þess að fyrirtækið býr að jafnaði við lóðréttu samþættingu á þeim. Síminn er í fararbroddi á smásöllumarkaði fyrir fastlínubjónustu og farsíma, og getur því boðið ýmsar útgáfur af samsettri vöru- og þjónustu sem hægt er að sérsníða að þörfum og greiðslugetu hvers markaðsgeira fyrir sig.

263. PFS er þeirrar skoðunar að lárétt samþætting Símans hafi áhrif til aukningar á markaðsstyrk á þeim markaði sem hér er fjallað um.

5.3.6.3 Verðþróun

264. Þróun verðlags til lengri tíma litið getur sagt fyrir um samkeppnisstöðu og jafnvel mögulega samkeppni og gæti þess vegna verið vísbending um það hvort þjónustuveitandi sé með markaðsráðandi stöðu.

265. Í apríl 2000 gerði Síminn ákveðnar lagfæringar á verðskrá⁵⁵ (hækkaði aðgengis- og áskriftargjöld og lækkaði verð á símtölum) án þess að það leiddi til umtalsverðs taps á markaðshlutdeild á aðgengis- og áskriftarmarkaði. Síminn hefur hækkað almennt verð fyrir aðgengi að talsímaneti fyrir fyrirtæki um 35% á árabílinu 2000-2008 en það má bæði rekja til sterkrar markaðsstöðu og 14% hækkunar á sundurgreindri heimtaug (Local loop unbundling - LLU) (úr 757 krónum í 862 krónur). Þess ber að geta að á sama tíma hækkaði launavísitala um 71% og vísitala neysluverðs um 42%.

266. Sú staðreynd að Síminn hefur ekki verið þvingaður til þess að lækka verð á PSTN/ISDN-þjónustu á markaðnum er skýr vísbending um að Síminn sé með markaðsráðandi stöðu og að samkeppni hafi ekki veitt aðhald í verðlagningu.

5.3.7 Aðstæður á eftirspurnarhlið

5.3.7.1 Markaðsráðandi staða/kaupendastyrkur

267. Kaupendur með sterka samningsstöðu geta haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppinauta og viðskiptavina. Sterk samningsstaða er helst fyrir hendi þegar kaupandinn kaupir stóran hluta af framleiðslu seljanda, er vel upplýstur um annað framboð, getur skipt yfir til annarra seljenda án mikils tilkostnaðar og hefur jafnvel möguleika á að hefja framleiðslu á sambærilegri vöru/þjónustu.

268. Fyrirtæki með mikla símaumferð og fjölda númera eru aðlaðandi viðskiptavinir fyrir fjarskiptafyrirtæki. Þessi fyrirtæki geta því aukið samkeppnina um sín viðskipti. Þetta gæti bent til þess að Síminn hafi ekki eins sterka stöðu og markaðshlutdeildin bendir til.

269. Yfirleitt eru það þó bara stærstu fyrirtækin sem hafa einhvern kaupendastyrk, en það er ekki hægt að meta að það færi markaðinum í heild sinni einhverjar hagsbætur. Því má fullyrða að allur kaupendastyrkur, sé hann fyrir hendi, sé eingöngu bundinn við hluta markaðarins og hafi því ekki nein umtalsverð áhrif á markaðsstyrk Símans.

5.3.7.2 Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar

⁵⁵ Áskriftargjaldið var ákvarðað af PFS í samræmi við bráðabirgðarákvæði II með lögum um fjarskipti nr. 107/1999.

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

271. Viðskiptavinir geta að mestu leyti valið um staðlað verð með stuttum uppsagnarfresti eða afslætti með lengri binditíma. Skiptikostnaður virðist vera lítill. Númeraflutningur sem lögleiddur var með lögum um fjarskipti nr. 107/1999 hjálpaði við að fjarlægja kostnað og óþægindi við það að skipta um fjarskiptafyrirtæki.

272. Því er ekki hægt að segja að skiptikostnaður sem skipti máli sé til staðar á þessum markaði. Það er því mat PFS að þessir þættir hafa engin umtalsverð áhrif á markaðsstyrk Símans.

5.3.7.3 Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum

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

274. Það getur verið erfitt fyrir notendur að bera saman mismunandi tilboð og verð frá mismunandi þjónustuveitendum þar sem þeir eru oft að bjóða mismunandi þjónustupakka og mismunandi samsetningu verðs. Það verður að skoða sambandið á milli fasta verðsins og þess breytilega og það verður einnig að skoða hvaða magn símaumferðar tilboð innihalda þegar þau eru borin saman.

275. Það getur verið erfitt að afla upplýsinga á þessum markaði um ýmiss konar þjónustu og gjöld og margir viðskiptavinir eiga ekkert annað raunhæft val en Símann. Þetta getur flækt frekar samanburð á verðlagi og þjónustu sem í sjálfu sér styrkir yfirburði Símans. Fyrirtæki geta þó án mikillar fyrirhafnar leitað tilboða í fjarskiptaþjónustu hjá þeim fjarskiptafyrirtækjum sem starfa á þessum markaði.

276. PFS telur að aðgengi að upplýsingum á fyrirtækjamarkaði hafi ekki afgerandi áhrif á markaðstöðu Símans á þessum markaði.

5.4 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk

277. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk (Significant Market Power - SMP) byggist á leiðbeiningum ESA og ýmsum öðrum viðmiðum. PFS fer að tilmælum í 76. málsgrein í leiðbeiningunum og tekur tillit til núverandi markaðsaðstæðna við mat sitt á greiningu á þessum mörkuðum eins og þeir eru í dag. Fjallað er um þróun undanfarin ár og horft fram á við til komandi mánaða.

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

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

279. Sýnt hefur verið fram á að mat á markaðshlutdeild er í sjálfu sér ekki fullnægjandi til þess að skera úr um hvort lýsa eigi ákveðið fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á ákveðnum markaði. Þess vegna byggist mat PFS líka á niðurstöðum mats á öðrum viðmiðum.

280. Fyrirtæki getur haft umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér eða ásamt einu eða fleiri fyrirtækjum. Ef niðurstaðan er sú að eitt fyrirtæki hafi umtalsverðan markaðsstyrk er yfirleitt óþarfi að velta því fyrir sér hvort um markaðsráðandi stöðu með öðrum sé að ræða. Ef niðurstaðan er hins vegar sú að ekkert fyrirtæki ráði yfir fullnægjandi markaðsstyrk eitt og sér verður að meta líkur á markaðsráðandi stöðu með öðrum. Ef fyrirtæki hefur markaðsráðandi stöðu á ákveðnum markaði má þar að auki líta svo á að það hafi markaðsráðandi stöðu á tengdum markaði ef tengslin á milli markaðanna eru þannig að fyrirtækið geti nýtt sér styrk sinn á einum markaði til þess að efla styrk sinn á öðrum, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga um fjarskipti.

281. Á viðkomandi markaði hafði Síminn árið 2007 [...] %⁵⁶ markaðshlutdeild á grundvelli tekna af aðgangslínum PSTN/ISDN. Markaðshlutdeild Símans er enn það há að hún gefur ótvírætt til kynna að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Markaðshlutdeild Símans hefur lækkað örlítið milli ára síðan einkaréttur var afnuminn en sú þróun hefur verið og er enn mjög hæg.

282. Síminn hefur yfirburði í framboði á flestum fjarskiptamörkuðum, þess vegna er lítið svo á að Síminn eigi auðveldara með að setja saman aðlaðandi samþættar lausnir fyrir fyrirtæki en keppinautarnir í framtíðinni og að bjóða þær og verðleggja á

⁵⁶ Fellt brott vegna trúnaðar

nýjan hátt. Það má líta á þetta sem samkeppnisyfirburði sem stuðla að áframhaldandi sterkri stöðu Símans á þessum markaði.

283. Í ljósi þessa metur PFS það svo að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk. Þegar litið er til þess sem hér að framan var sagt og til greiningar PFS á markaðnum hlýtur PFS að álykta að Síminn einn hafi fjárhagslegt bolmagn til þess að koma í veg fyrir skilvirka samkeppni og geti þess vegna starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

284. PFS hyggst því útnefna Símann einan með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir aðgengi að almennu fastlínusímaneti fyrir fyrirtæki.

6.0 Markaður 3: Almenn innanlands talsímaþjónusta fyrir heimili

6.1 Lýsing og skilgreining á markaði í þessari umfjöllun um almenna innanlands talsímaþjónustu á fastaneti fyrir heimili

285. Þessi vörumarkaður er hinn sami og Markaður 3 í tilmælunum: „Almenn innanlands talsímaþjónusta á fastaneti fyrir heimili”.⁵⁷

286. Í þessum markaði felast öll símafjarskipti heimila sem eiga sér uppruna í fastlínusímakerfum á Íslandi og með lúkningu í annað hvort fastlínu- eða farsímakerfi á Íslandi. Í þessu samhengi eru símafjarskipti við farsímaáskrifendur hjá íslensku farsímafyrirtæki sem staddir eru erlendis, skilgreind sem lúkning innan íslensks farsímanets og því hluti af þessum markaði. Hins vegar falla símafjarskipti við farsímaáskrifendur hjá erlendum farsímafyrirtækjum sem staddir eru á Íslandi, ekki undir þennan markað.

6.2 Skilgreining á landfræðilegum markaði í þessari umfjöllun

287. Skv. leiðbeiningunum⁵⁸ nær landfræðilegur markaður yfir það landsvæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem skilyrði til samkeppni eru nægilega einsleit til þess að unnt sé að aðgreina það frá nágrannasvæðum vegna ólíkra samkeppnisskilyrða. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Í leiðbeiningunum segir ennfreður að hefðbundin skilgreining á landfræðilegum markaði á fjarskiptasviði sé ákveðin með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptanets auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað.

288. Talsímanet Símans nær til allra byggðra svæða á landinu. Koparheimtaugar systurfélagsins Mílu liggja inn á öll heimili í landinu og tengjast símstöðvum Símans um land allt. Sömu lög og reglur gilda um rekstur talsímaneta alls staðar á landinu, heimild fyrirtækja til að reka slík net gildir um allt land og reglur um alþjónustu leiða til þess skylda er að hafa slíkar tengingar í boði fyrir alla landsmenn. Öll fyrirtæki á markaðnum bjóða eitt verð á talsímaþjónustu alls staðar á landinu, en Símanum ber sem alþjónustuveitanda að hafa eina gjaldskrá fyrir talsímaþjónustu um land allt, skv. 2. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Að mati PFS er ekki hægt að afmarka svæði þar sem samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin því sem gildir annars staðar á landinu. PFS telur ennfreður að ekki sé munur á smekk eða innkaupamunstri notenda eftir landssvæðum. Þjónustuveitendur á þessum markaði hafa ekki takmarkað þjónustu sína við ákveðin landssvæði.

289. Í ljósi þessa metur PFS það svo að landið allt sé einn landfræðilegur markaður fyrir almenna talsímaþjónustu fyrir heimili í þessari umfjöllun.

⁵⁷ Publicly available local and/or national telephone service provided at a fixed location for residential customers.

⁵⁸ Sjá kafla 2.2.2. í leiðbeiningum ESA.

6.3 Markaðsgreining

6.3.1 Yfirlit og sögulegt samhengi

290. Eins og fjallað var um í kafla 3 var Síminn eina talsímafyrirtækið á Íslandi um margra áratuga skeið og byggði upp talsímanet um land allt meðan einkaréttur var við lýði. Þrátt fyrir að símamarkaðurinn hafi verið gefinn frjáls árið 1999 hefur Síminn haldið miklum yfirburðum á þessum markaði allt til dagsins í dag. Vodafone byrjaði að bjóða aðgengi að talsímaþjónustu á fastlínunum um sundurgreindar heimtaugar (LLU) í lok ársins 2000. Fjaraskiptafyrirtækið Halló starfaði á þessum markaði í nokkur ár en sameinaðist síðan Vodafone. Hive kom inn á talsímamarkaðinn árið 2006. Teymi, móðurfyrirtæki Vodafone, hefur nú keypt 51% hlut í Hive. Í lok ársins 2007 var samanlögð hlutdeild annarra fyrirtækja en Símans af tekjum fyrir notendalínur, áskriftir og tengda þjónustu á heimilismarkaði um [...] %⁵⁹. Fyrirtæki sem hafa komið inn á þennan markað hafa ýmist aðeins boðið símtalaþjónustu eða bæði símtöl og tengingar við talsímanet.

6.3.2 Tekjur og markaðshlutdeild

291. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún ræður þó ekki ein og sér úrslitum um hvort fyrirtæki er talið vera með umtalsverðan markaðsstyrk, en gefur sterka vísbendingu um hvort það hafi markaðsráðandi stöðu eða ekki. Mjög mikil markaðshlutdeild – þ.e. yfir 50% nægir ein og sér samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd til að úrskurða megi að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum. Skv. leiðbeiningunum vaknar venjulega ekki grunur um markaðsráðandi stöðu hjá einu fyrirtæki (“single dominance”) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samburði við keppinauta sína. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið markaðsráðandi. Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið markaðsráðandi nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (“joint dominance”).

292. Á tímabilinu 2003 til 2007 þróaðist markaðshlutdeild Símans á sviði innanlands talsímaþjónustu fyrir heimili eins og fram kemur í töflum 6.1 og 6.2. Ef litið er á markaðshlutdeild eftir tekjum hefur hlutdeild Símans farið minnkandi á þessum tíma. Það sama gildir einnig ef skoðuð er markaðshlutdeild eftir umferð en á árinu 2007 var markaðshlutdeild Símans af fjölda mínútna á símtölum á fastaneti [...] %⁶⁰ og hafði hún lækkað um nærri [...] %⁶¹ á síðustu árum.

Tafla 6-1: . Markaðshlutdeild Símans - tekjur⁶²

	2003	2004	2005	2006	2007
Fastanet í fastanet	[90-95]%	[90-95]%	[90-95]%	[85-90]%	[80-85]%
Fastanet í farsíma	[75-80]%	[75-80]%	[70-75]%	[65-70]%	[75-80]%
Heildartekjur af talsímaþjónustu	[80-85]%	[85-90]%	[85-90]%	[75-80]%	[75-80]%

⁵⁹ Felld brott vegna trúnaðar

⁶⁰ Felld brott vegna trúnaðar

⁶¹ Felld brott vegna trúnaðar

⁶² Vikmörk vegna trúnaðar

Tafla 6-2: . Markaðshlutdeild Símans - umferð⁶³

	2003	2004	2005	2006	2007
Fastanet í fastanet	[85-90]%	[90-95]%	[85-90]%	[80-85]%	[75-80]%
Fastanet í farsíma	[70-75]%	[75-80]%	[70-75]%	[75-80]%	[75-80]%
Heildarfjöldi mínútna úr fastaneti	[85-90]%	[90-95]%	[85-90]%	[80-85]%	[75-80]%

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

293. Það er mikill munur á markaðshlutdeild Símans og samkeppnisaðila á þessum markaði. Nýir keppinautar hafa orðið til og sameinast. Aukinn styrkur keppinauta í kjölfar slíkra sameininga virðist ekki hafa orðið til þess að hlutdeild Símans minnki verulega. PFS er þeirrar skoðunar að mikil markaðshlutdeild Símans, hvort sem hún er metin á grundvelli tekna eða fjölda áskrifta, gefi ótvírátt til kynna að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði.

294. Markaðshlutdeild ein og sér er engu að síður ekki fullnægjandi viðmið um það hvort þjónustuveitandi hafi umtalsverðan markaðsstyrk heldur þarf að líta á þann þátt í samhengi við önnur viðeigandi viðmið, sbr. 79. málsgrein leiðbeininganna.

6.3.3 Arðsemi

295. Ef þjónustuveitandi starfrækir fyrirtæki um allnokkra hríð með verðlagi sem er umtalsvert hærra en sá kostnaður sem að baki býr og nær þar af leiðandi mikilli arðsemi (miðað við aðra fjárfestingakosti) gæti það verið vísbending um umtalsverðan markaðsstyrk.

296. Hins vegar þarf að hafa í huga þann möguleika að hægt gæti verið að rekja mikla arðsemi á ákveðnu tímabili til annarra þátta en markaðsstyrks, til dæmis skilvirkni, nýmæla eða bókhaldslegra afskrifta sem þurfa ekki endilega að vera í samræmi við raunrýrnun fjárfestinganna.

297. Á sama hátt má segja að lítil arðsemi sé ekki endilega rök gegn því að þjónustuaðilinn sé talinn hafa umtalsverðan markaðsstyrk heldur gæti ástæðan verið ófullnægjandi framleiðni.

298. Þegar litið er til keppinauta Símans á þessum markaði kemur í ljós að enginn þeirra birtir sérgreindar tölur um arðsemi af talssímaþjónustu sinni. PFS gerir hins vegar ráð fyrir, á grundvelli aðgengilegra upplýsinga, að keppinautar Símans geti ekki sýnt arðsemi af rekstri fastlínusímaþjónustu sem er sambærileg við arðsemi Símans, vegna stærðarhagkvæmni Símans.

299. PFS telur Símann hafa forskot á keppinauta vegna stærðar og gefur það Símanum möguleika á meiri arðsemi en samkeppnisaðilarnir geta búist við. PFS telur þó að þær upplýsingar sem liggja fyrir frá Símanum og öðrum fyrirtækjum gefi ekki fullnægjandi mynd af arðsemi talsímaþjónustu á smásölusviði. Af þeirri ástæðu og með tilliti til þess að upplýsingar um arðsemi gefa ekki alltaf skýr svör um markaðsstyrk eins og fyrr segir, getur PFS ekki sagt til um hvort arðsemi starfandi fyrirtækja gefi vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

⁶³ Vikmörk vegna trúnaðar

6.3.4 Aðgangshindranir

300. Aðgangshindranir er samheiti yfir ýmsa þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja og innkomu nýrra fyrirtækja á markað. Ef hindranir eru fáar á markaði er möguleg arðsemi aðdráttarafl fyrir ný fyrirtæki til að vinna markaðshlutdeild af þeim sem þar eru fyrir. Möguleg samkeppni frá nýjum aðilum getur haft áhrif á hegðun markaðsráðandi fyrirtækis og dregið úr skaðlegum áhrifum þess á samkeppni. Aðgangshindranir veikja hins vegar eða koma í veg fyrir samkeppni.

301. Sterk tengsl eru á milli aðgangshindrana og arðsemi fyrirtækja. Eftir því sem aðgangshindranir eru fleiri, þeim mun meiri arðsemi má vænta hjá starfandi fyrirtækjum sem rekja má oft til skorts á samkeppni fremur en hagkvæmni. Ákjósanlegast er fyrir starfandi fyrirtæki að aðgangshindranir séu miklar en útgönguhindranir litlar. Við slíkar aðstæður fæla starfandi fyrirtæki ný frá því að hasla sér völl og óarðbær fyrirtæki munu auðveldlega leggja upp laupana.

302. Markmiðið með markaðsgreiningu PFS og hugsanlegum úrræðum í kjölfarið er að efla samkeppni á markaði. Það er gert í þeim tilgangi að örva nýbreytni og þróun og efla samkeppnishæfni fyrirtækja og hag neytenda. Ein leiðin til þess er að draga úr aðgangshindrunum á markaði, sem eru af ýmsum toga. Hér á eftir er nánar fjallað um helstu aðgangshindranir á viðkomandi markaði.

6.3.4.1 Yfirráð yfir aðstöðu sem ekki er auðvelt að koma upp á ný

303. Ef þjónustuveitandi hefur yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma upp á ný og þessi aðstaða er mikilvægur þáttur í því að komast inn á viðeigandi markað gæti verið um að ræða umtalsverðar aðgangshindranir fyrir mögulega samkeppnisaðila.

304. Það eru nokkur atriði sem benda til þess að yfirráð yfir aðstöðu, sem ekki er auðvelt að koma upp á ný, sé ekki lengur jafn mikil aðgangshindrun á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar eins og fyrir nokkrum árum. Þjónustuveitendur geta m.a. nýtt fast forval eða forval sem möguleika til að komast inn á markaðinn.

305. PFS lítur ekki á yfirráð yfir aðstöðu/grunnneti sem erfitt er að koma upp á ný sem umtalsverða aðgangshindrun á þessum markaði um þessar mundir.

6.3.4.2 Óafturkræfur kostnaður

306. Fastir óafturkræfir kostnaðarliðir (“sunk costs”) eru fastur kostnaður sem tengja má óendurkræfri fjárfestingu. Sem dæmi má nefna þegar þjónustuveitandi getur ekki búist við að fá til baka þá fjárfestingu sem hann hefur lagt í, til dæmis með sölu fjárfestinga ef þjónustuveitandinn ákveður að fara af markaði. Óafturkræfur kostnaður þýðir að mögulegur nýr þjónustuaðili þarf að standa straum af meiri kostnaði vegna ákvörðunar sinnar en þjónustuveitendur sem þegar hafa komið sér fyrir á þessum markaði. Þessi munur á kostnaði er í raun aðgangshindrun fyrir mögulegan nýjan keppinaut á markaði.

307. Óafturkræfir kostnaðarliðir geta á þessum markaði þýtt umtalsverða útgjaldaliði fyrir ný fyrirtæki sem ætla að hasla sér völl með nýtt grunnnet alla leið

inn á heimili einstaklinga. Hins vegar er ekki lengur nauðsynlegt að byggja upp nýtt aðgangskerfi til að geta veitt símaumferð til heimila vegna fasts forval og netsímans.

308. Óafturkræfir kostnaðarliðir geta einnig fylgt óáþreifanlegum eignum eins og til dæmis vörumerkjum og auglýsingakostnaði. Ný fyrirtæki verða að fjárfesta í umtalsverðri markaðskynningu til þess að ná fótfestu á markaði þar sem aðrir þjónustuaðilar eru fyrir. Þannig útgjöld eru í öllum tilfellum óafturkræf.

309. Á heildina litið telur PFS að þar sem ekki þarf að fara út í stórar fjárfestingar í grunnkerfum til þess að komast inn á þennan markað þá sé óafturkræfur kostnaður ekki sérstaklega mikil aðgangshindrun.

6.3.4.3 Stærðar- og breiddarhagkvæmni

310. Það er kallað stærðarhagkvæmni þegar framleiðsluaukning orsakar lækkun á meðalkostnaði við vöru. Þetta er einkennandi fyrir framleiðslu sem byggist á tækni með fremur miklum föstum kostnaði og lágum breytilegum kostnaði.

311. Breiddarhagkvæmni er lækkun á meðalkostnaði á einingu þegar um er að ræða fleiri en einn þjónustubátt þar sem notast er við sameiginlega þætti í framleiðslunni, til dæmis sameiginlega innviði eða sameiginlegt stjórnkerfi.

312. Bæði stærðar- og breiddarhagkvæmni geta verið aðgangshindranir fyrir nýja þjónustuveitendur á markaði og leitt til samkeppnisyfirburða hvað varðar þá þjónustuveitendur sem hafa komið sér fyrir á markaði.

313. PFS ályktar að Síminn njóti umtalsverðrar stærðarhagkvæmni á markaðnum sem hér er til umræðu vegna þess að hann býður þjónustu um land allt og hefur umtalsverðan fjölda viðskiptavina. Ekki er gert ráð fyrir að neinn annar þjónustuveitandi á þessum markaði hafi fullnægjandi fjölda viðskiptavina (critical mass) til þess að geta notið góðs af stærðarhagkvæmni á sambærilegan hátt.

314. Hægt er að nota hluta af innviðum og stuðningskerfi símafyrirtækis til framleiðslu og afhendingar á þjónustu af ýmsu tagi. PFS ályktar að Síminn búi yfir meiri stærðarhagkvæmni á þessum markaði en nokkur keppinautanna vegna mjög fjölbreytts vöruframboðs síns og mikils fjölda viðskiptavina á ýmsum fjarskiptamörkuðum. Að áliti PFS stuðlar stærðar- og breiddarhagkvæmni að því að styrkja stöðu Símans á markaði og skapar verulega aðgangshindrun.

6.3.4.4 Aðgengi að fjármagni

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

316. Síminn er stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins og hefur meiri tekjur af fjarskiptaþjónustu en önnur fyrirtæki á markaðnum. Almennt séð má álykta að

fyrirtæki af þessari stærð sem er með rótgróinn rekstur hafi betra aðgengi að fjármagni en ný fyrirtæki sem vilja komast inn á markaðinn. PFS telur að Síminn hafi gott aðgengi að fjármagni og að það styrki stöðu fyrirtækisins gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á þessum markaði.

6.3.4.5 Aðgengi að dreifi- og sölukerfum

317. Ef gamalgrónir þjónustuveitendur á markaði hafa komið sér upp vel mótuðum dreifingar- og sölukerfum gætu þau virkað sem aðgangshindrun fyrir möguleg ný fyrirtæki á markaði. Þetta á einkum við um markaði þar sem umtalsverður kostnaður er tengdur því að koma á fót dreifi- og sölukerfum, eða þar sem gamalgróin fyrirtæki hafa gert einkasamninga við stærstu/mikilvægustu dreifinet markaðarins.

318. Sala á fastlínubjónustu til heimila á sér einkum stað með símasölu, netsölu, markpósti, beinni sölu o.s.frv. Þessi sala er því ekki háð aðgengi að sölukerfum sem gamalgróin fyrirtæki hafa komið sér upp. Því er ekki hægt að segja að aðgangur einn og sér að dreifi- og sölukerfum sé aðgangshindrun á þeim markaði sem hér er fjallað um.

6.3.4.6 Vaxtarhindranir

319. Almenna reglan er sú að markaður með mikla vaxtarmöguleika freistar nýrra þjónustuveitenda meira en markaður þar sem sala og/eða fjöldi viðskiptavina hefur staðnað eða þeim fer jafnvel fækkandi (oft kallað „þroskaður markaður“). Ef fyrirtæki hyggst hefja inngöngu á þroskuðum markaði þarf það almennt sé að stefna að því að ná viðskiptavinum frá þeim fyrirtækjum sem þar eru fyrir. Sé um að ræða stækkunarhindranir á markaði má því líta á þær sem mögulega aðgangshindrun.

320. Notkun á öðrum fjarskiptaháttum en fastlínunetinu hefur aukist á undanförunum árum. Tölvupóstur, smáskilaboð, símtöl í farsímakerfi hafa vaxið töluvert en símtöl í fastlínuneti hafa minnkað. Sjá myndir 3-3 og 3-4 í kafla 3.4.

321. Hægt er að líta á markað fyrir innanlandsímtöl á fastaneti sem „þroskaðan“ markað þar sem vart er við því að búast að aukning verði í notkun í náninni framtíð. Þetta þýðir að allir nýir þjónustuveitendur á þessum markaði, þar með taldir þeir sem bjóða netsíma, verða að byggja starfsemi sína á því að ná viðskiptavinum frá þeim fyrirtækjum sem fyrir eru á markaðnum. Þetta er í sjálfu sér atriði sem gæti gert nýjum fyrirtækjum erfitt fyrir að komast inn á markaðinn og því má líta á það sem aðgangshindrun. Niðurstaðan er því sú að líta megi á markaðinn sem þroskaðan og það styrkir stöðu Símans á þessum mörkuðum.

6.3.4.7 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði

322. Það er niðurstaða af mati PFS á aðgangshindrunum að markaði 3 að þær séu umtalsverðar. Auðveldara er en áður að koma sér upp aðstöðu til þess að veita talsímabjónustu með tilkomu VoIP símataðkninnar. Samt sem áður er mikill munur á stöðu Símans og annarra fyrirtækja í þessu sambandi þar sem Síminn hefur byggt upp aðstöðu um land allt. Önnur fyrirtæki eiga í erfiðleikum með að koma sér upp jafn viðamikilli aðstöðu og Síminn. Stærðar- og breiddarhagkvæmni sem Síminn býr við skapar nýjum fyrirtækjum hindrun við innkomu á markaðinn. PFS lítur á

talsímamarkaðinn sem þroskaðan markað og telur takmarkaða vaxtarmöguleika vera hindrun í vegi nýrra samkeppnisaðila. Ennfremur telur PFS að gott aðgengi Símans að fjármagni styrki stöðu félagsins gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á viðkomandi markaði. PFS telur hins vegar að aðgengi að dreifi- og sölukerfi skapi ekki verulega hindrun.

6.3.5 Möguleg samkeppni og nýsköpun

323. Almennt er reglan sú að þar sem mikil nýsköpun er á markaði gefast minni færi á að beita markaðsráðandi stöðu en á mörkuðum þar sem lítil nýsköpun ríkir. Tæknileg þróun gæti því skipt máli hvað varðar mögulega samkeppni á markaði. Þess vegna getur nýsköpun í krafti tækniþróunar stuðlað að því að veikja stöðu fyrirtækis á markaði samanborið við mögulega keppinauta.

324. Jafnvel þótt líta megi á þann markað sem hér um ræðir sem þroskaðan og að ekki megi búast við aukningu í notkun á næstunni gæti tækniþróun þó stuðlað að því að veikja stöðu Símans á markaði.

325. PFS er þeirrar skoðunar að samleitni innan bæði nets og þjónustu muni einkenna þróun á fastlínumarkaði í nágrenni framtíð. Ný samleitni, einkum sá möguleiki að nota breiðband til að miðla fjarskiptum og upplýsingaþjónustu af ýmsu tagi, veldur því að áhugi nýrra þjónustuveitenda á því að bjóða heimilum talsímaþjónustu eykst miðað við það sem hingað til hefur verið.

326. Auk þessa má gera ráð fyrir því að aukning verði á svonefndum þríleikslausnum (triple-play solutions). Þær fela í sér að boðið er upp á netaðgengi, netsíma og Sjónvarp/myndefnisveitu (video-on-demand) í einum pakka þar sem viðmiðið er að hagkvæmast væri fyrir viðskiptavininn að velja allt þrennt saman. Síminn hefur leitt nýjungar á síma, gagnaflutnings-, Internets- og sjónvarpsmarkaði. Má þar nefna að Síminn varð fyrstur til að bjóða ADSL þjónustu, MPLS þjónustu, stafrænt sjónvarp og sjónvarp yfir ADSL. Að mati PFS hefur Síminn forskot í þríleikslausnum á landsvísu.

327. Eitthvað er um að símnotendur velji að nota eingöngu farsíma og sleppa alfarið fastlínusímanum. Þetta virðist einkum eiga við um unga símnotendur. Það er þó enn nokkur verðmunur á farsímaþjónustu og fastlínusíma. Tækniþróun stuðlar einnig að því að farsímaþjónusta og fastlínaþjónusta verða stöðugt sambærilegri. Það er þó ekki öruggt að þessi þróun verði til þess að veikja stöðu Símans á markaðnum vegna þess að Síminn hefur markaðsráðandi stöðu á farsímamarkaði.

328. PFS er þeirrar skoðunar að möguleg samkeppni og nýbreytni í notkun netsíma muni draga nokkuð úr markaðsstyrk Símans á þessum markaði. Það er þó óljóst hve stóra hlutdeild Síminn annars vegar og aðrir þjónustuveitendur hins vegar munu eiga í netsímaþjónustu.

6.3.6 Hegðun markaðsaðila

6.3.6.1 Samþætting vöru /sundurgreining

329. Ef fyrirtæki bjóða mjög fjölbreytta vöru og þjónustu getur það stuðlað að aukinni viðskiptavild og gert keppinautum erfitt fyrir að komast inn á markaðinn, öfugt við það sem gerist þegar um einsleita vöru er að ræða. Öflug vörumerki hafa sambærileg áhrif.

330. Samþætting vörutegunda er önnur leið til sundurgreiningar á vöru. Þjónustuveitandi með ráðandi markaðsstöðu á ákveðnum markaði getur tengt þjónustu eða vörur á þeim markaði við þjónustu eða vörur á öðrum markaði þannig að í boði verður samþætt vara/þjónusta sem greinir sig frá tilboðum annarra þjónustuveitenda og þeir síðarnefndu hafa takmarkaða möguleika til að fara eins að. Þess vegna getur samþætting vöru/þjónustu stuðlað að ráðandi markaðsstöðu á einum markaði og það svo leitt til aukinna samkeppnisyfirburða á öðrum markaði. Samkeppnisyfirburðir af þessu tagi geta verið mikilvægur þáttur í mati á markaðsráðandi stöðu á síðarnefnda markaðnum.

331. Flestir neytendur gera ekki greinarmun á mörkuðum fyrir símtöl og áskriftir og líta á það sem eina þjónustu á markaði. Síminn hefur haft nær einstæð tök á samþættingu símaáskrifta/tenginga og símaþjónustu fyrir heimili. Þessi vörusamþætting færir því Símanum mikla samkeppnisyfirburði.

332. Á þessum markaði er hægt að samþætta símaáskrift og aðgengi að annarri fastlínu- og óstaðbundinni fjarskiptaþjónustu og það hefur líka áhrif á samkeppnisstöðuna. Síminn býður meira úrval en flestir keppinautanna, til dæmis fastlínusíma og netaðgang og IP sjónvarp um ADSL. Helsti keppinautur Símans býður reyndar upp á nokkuð úrval af þjónustu.

333. Síminn hefur yfirburðastöðu á þessum mörkuðum hvað varðar fastlínusíma, breiðband, IP sjónvarp og farsímaþjónustu og því er búist við því að Síminn geti almennt boðið einstaklingum fjölbreyttari samþætta þjónustu en keppinautarnir og sett fram þessa vöru og verðlagt hana á nýjan hátt til framtíðar litið. Þessi staða færir Símanum samkeppnisyfirburði á þeim markaði sem hér er rætt um og hefur áhrif á mat á verulegum markaðsstyrk.

334. Síminn annast margs konar starfsemi og henni hefur löngum verið skipt í deildir/viðskiptasvið. Það verður þó stöðugt erfiðara að greina skipulagsleg mörk á milli hinna ýmsu athafnasviða fyrirtækisins. Sést hafa um það dæmi á undanförunum árum að Síminn hefur boðið verð/afslætti sem eru til þess fallnir að nýta sér þá staðreynd að fyrirtækið hefur yfirburðastöðu á markaði, bæði hvað farsíma- og fastlínubjónustu varðar.

335. Þegar öllu er á botninn hvolft ætti þetta að gefa til kynna að markaðsráðandi staða Símans á þeim markaði sem hér er fjallað um er jafnvel enn sterkari en markaðshlutdeild hans í símaþjónustu innanlands sýnir.

6.3.6.2 Áhrif verulegs markaðsstyrks á tengda markaði

336. Verulegur markaðsstyrkur á einum markaði getur stuðlað að auknum markaðsstyrk þjónustuveitanda á tengdum markaði. Áhrif þannig markaðsstyrks geta bæði verið lóðrétt, það er bæði á heildsölu- og smásöllumarkað, og lárétt, það er á markað fyrir vörur af ýmsu tagi á sama þrepi í virðiskeðjunni.

Lóðrétt samþætting

337. Ef starfsemi þjónustuveitanda nær til fleiri en eins þreps í viðkomandi virðiskeðju er um að ræða þjónustuveitanda með lóðréttu samþættingu. Algengast er að þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu starfi bæði við grunngerð markaðarins (á fyrri sölustigi - upstream) og veiti notendum þjónustu (á síðara sölustigi - downstream). Þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu getur nýtt sér sterka stöðu sína á fyrri sölustigi til að halda keppinautum frá markaðnum á síðara sölustigi, til dæmis með verðlagningu á fyrri sölustigi eða með því að bjóða keppinautum sínum á síðara sölustigi alls ekki vörur á fyrri sölustigi. Þannig getur þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu og sterka stöðu á fyrri sölustigi styrkt stöðu sína enn frekar á síðara sölustigi.

338. Starfsemi Símans vegna símaumferðar á fastlínu er samþætt lóðrétt. Af því leiðir að Síminn hefur yfirburðastöðu á fyrri sölustigi vegna þess að Símasamstæðan er eigandi koparnetsins sem lagt hefur verið um land allt og þau áhrif geta náð til síðara sölustigs sem er sá markaður sem greining þessi nær til.

339. Þegar fjarskiptamarkaðurinn var gefinn frjáls voru lagðar kvaðir á Símann um að veita aðgang að kerfum sínum á fyrri sölustigi á kostnaðarverði. Keppninautar Símans hafa oft séð ástæðu til að kvarta til PFS vegna þeirra samtengiverða sem Síminn hefur boðið. Því verður að hafa eftirlit með aðgengi og verðlagseftirlit á fyrri sölustigi til að tryggja að lóðréttu samþættingin leiði ekki til þess að styrkja stöðu Símans á þessum markaði enn frekar.

340. Keppninautar Símans á fastlínumarkaði kaupa heildsöluþjónustu frá Símanum. Þessi þjónusta er í formi samtengingar, flutnings og lúkningar símtala, fasst forvals og aðgangs að leigulínum og er heildsöluverðið stór hluti af smásöluverðinu sem þessir þjónustuveitendur bjóða. Þetta gefur til kynna að Síminn hafi meiri markaðsstyrk en markaðshlutdeild í innanlandssímtölum gefur til kynna.

341. PFS er þeirrar skoðunar að lóðrétt samþætting Símans hafi áhrif til aukningar á markaðsstyrk á þeim markaði sem hér er fjallað um.

Lárétt samþætting

342. Ef þjónustuveitandi ræður í krafti eignaraðildar yfir ýmsum samhliða þáttum fjarskiptavirkja sem hægt er að nýta sér til þess að færa notanda vöru á samkeppnismarkaði er talað um lárétta samþættingu. Sé svo getur viðkomandi þjónustuveitandi styrkt yfirburði sína á markaði með því að koma í veg fyrir samkeppni við önnur fjarskiptavirki sem hann hefur stjórn á.

343. Síminn er í fremstu röð á flestum grunnmörkuðum fyrir fjarskipti heimila, þar með taldir markaðir fyrir breiðband og farsímaþjónustu. Síminn ræður yfir mörgum öðrum netkerfum og því má líta á svo á að sú staða stuðli að því að styrkja stöðu Símans á þessum markaði. Síminn hefur yfirburðastöðu á flestum heildsölumörkuðum fyrir fjarskipti en hann er einnig í fararbroddi á flestum tengdum smásölumörkuðum vegna þess að fyrirtækið býr að jafnaði við lóðréttu samþættingu á þeim. Síminn er í fararbroddi á smásölumarkaði fyrir fastlínubjónustu, farsíma, breiðbandsaðgengi og netsíma og getur því boðið ýmsar útgáfur af samsettri vöru- og þjónustu sem hægt er að sérsníða að þörfum og greiðslugetu hvers markaðsgeira fyrir sig. Enginn keppinautur Símans býður jafn fjölbreytt úrval vöru og þjónustu. Keppinautarnir geta því ekki samþætt vörur og verð að sama marki og Síminn á þessum smásölumörkuðum.

344. Hæfni Símans til að setja saman vöru- og þjónustupakka fyrir neytendur eykur styrk Símans á þessum markaði og takmarkar samkeppnistækifæri nýrra fyrirtækja.

6.3.6.3 Verðþróun

345. Þróun verðlags til lengri tíma litið getur sagt fyrir um samkeppnisstöðu og jafnvel mögulega samkeppni og gæti þess vegna verið vísbending um það hvort þjónustuveitandinn sé með markaðsráðandi stöðu.

346. Í apríl 2000 gerði Síminn ákveðnar lagfæringar á verðskrá (hækkaði aðgengis- og áskriftargjöld og lækkaði verð á símtölum). Verðþróun á upphafs- og mínútuverði er sýnd í töflu 6.3. Þar kemur fram að upphafsgjald fyrir hvert símtal úr talsímakerfi Símans hefur hækkað um 55% á tímabilinu frá 2000 til 2007. Á sama tíma hefur mínútuverð á dagtaxta hækkað um 23% og mínútuverð á kvöld og helgartaxta hækkað um 137%. Áður var lægra gjald tekið fyrir símtöl á kvöldin og um helgar en á miðju ári 2006 var verðið samræmt og eftir það tekið sama verð fyrir símtöl að degi til, um kvöld og um helgar. Hér gæti það hafa haft áhrif að eitt helsta samkeppnisfyrirtæki Símans tók sama verð fyrir símtöl sama á hvaða tíma sólarhrings var hringt.

Tafla 6-3: Upphafs- og mínútuverð hjá Símanum

Heimilissími	1.4.2000	1.9.2007	Hækkun
Upphafsgjald	3,20 kr.	4,95 kr.	55%
Mínútuverð, dagverð	1,50 kr.	1,85 kr.	23%
Mínútuverð, kvöld og helgarverð	0,78 kr.	1,85 kr.	137%
Neysluverðsvísitala	197,6	276,7	40%

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun, Hagstofa Íslands.

347. Samkeppni fyrirtækja á markaði talsímaþjónustu fyrir heimili virðist vera nokkuð takmörkuð og helst eiga sér stað með ímyndarauglýsingum og „pökkum“ með hærra mánaðargjaldi og innifalinni notkun. Yfirburðastaða Símans, eins og sést í töflum 6-1 og 6-2, hefur lítið sem ekkert gefið eftir síðustu ár sem bendir til þess að samkeppni sé takmörkuð á viðeigandi markaði.

6.3.7 Aðstæður á eftirspurnarhlið

6.3.7.1 Markaðsráðandi staða/kaupendastyrkur

348. Kaupendur með sterka samningsstöðu geta haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppinauta og viðskiptavina. Sterk samningsstaða er helst fyrir hendi þegar kaupandinn kaupir stóran hluta af framleiðslu seljanda, er vel upplýstur um annað framboð, getur skipt yfir til annarra seljenda án mikils tilkostnaðar og hefur jafnvel möguleika á að hefja framleiðslu á sambærilegri vöru/þjónustu.

349. Yfirleitt leita heimilin eftir þessari þjónustu hvert fyrir sig og hvert einstakt heimili ræður ekki yfir neinum samningsstyrk. PFS fær ekki betur séð en að samningsstyrkur sameinaðra neytenda færi eftirspurnarhlið markaðarins fremur litlar hagsbætur. Því má fullyrða að allur kaupendastyrkur, sé hann fyrir hendi, sé eingöngu bundinn við hluta markaðarins og hafi því ekki nein umtalsverð áhrif á markaðsstyrk Símans.

6.3.7.2 Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar

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

351. Þess ber að geta að valfrelsi hvers heimilis fyrir sig er nokkuð mikið, bæði gegnum forval og fast forval símtals. Það er því ekki hægt að segja að skiptikostnaður sem skipti máli sé til staðar á þessum markaði, jafnvel þótt einstaklingar búi við ákveðna viðskiptabindingu og takmarkað valfrelsi. Með breytingu sem var gerð á lögum um fjarskipti árið 2007 var kveðið á um það í 2. mgr. 37. gr. að hámarksbinditími skuli vera 6 mánuðir. Ennfremur segir í ákvæðinu að eftir binditímamann er áskrifanda heimilt að segja upp samningi með eins mánaðar fyrirvara. Ákveði áskrifandi að færa viðskipti sín til annars fjarskiptafyrirtækis skal vera tryggt að þjónustuflutningur gangi greiðlega fyrir sig.

352. Það er álit PFS að valfrelsi og skiptikostnaður hafi ekki umtalsverð áhrif á markaðsstyrk Símans.

6.3.7.3 Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum

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

354. Á heimasíðum flestra fjarskiptafyrirtækja hér á landi er að finna verðskrá ásamt þeirri þjónustu sem boðið er upp á. Það er almennt ekki mjög erfitt að afla

upplýsinga á þessum markaði um ýmiss konar þjónustu og gjöld. Hins vegar eru þær verðskrár og skilmálar sem birtir eru fyrir mismunandi áskriftarleiðir oft á tíðum flóknir og illa samanburðarhæfir. Þetta getur flækt samanburð á verðlagi og þjónustu sem í sjálfu sér styrkir yfirburði Símans, þar sem almennt ógagnsæi í verðskrárm og skilmálum gerir neytendum erfitt að taka ákvörðun um val á nýjum þjónustuveitanda.

6.3.8 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk

355. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk (Significant Market Power - SMP) byggist á leiðbeiningum ESA og ýmsum öðrum viðmiðum. PFS fer að tilmælum í 76. málsgrein í leiðbeiningunum og tekur tillit til núverandi markaðsaðstæðna við mat sitt á greiningu á þessum mörkuðum eins og þeir eru í dag. Fjallað er um þróun undanfarin ár og horft fram á við til komandi mánaða.

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

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

358. Sýnt hefur verið fram á að mat á markaðshlutdeild er í sjálfu sér ekki fullnægjandi til þess að skera úr um hvort lýsa eigi ákveðið fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á ákveðnum markaði. Þess vegna byggist mat PFS líka á niðurstöðum mats á öðrum viðmiðum.

359. Fyrirtæki getur haft umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér eða ásamt einu eða fleiri fyrirtækjum. Ef niðurstaðan er sú að eitt fyrirtæki hafi umtalsverðan markaðsstyrk er yfirleitt óþarfi að velja því fyrir sér hvort um markaðsráðandi stöðu með öðrum sé að ræða. Ef niðurstaðan er hins vegar sú að ekkert fyrirtæki ráði yfir fullnægjandi markaðsstyrk eitt og sér verður að meta líkur á markaðsráðandi stöðu með öðrum. Ef fyrirtæki hefur markaðsráðandi stöðu á ákveðnum markaði má þar að auki líta svo á að það hafi markaðsráðandi stöðu á tengdum markaði ef tengslin á milli markaðanna eru þannig að fyrirtækið geti nýtt sér styrk sinn á einum markaði til þess að efla styrk sinn á öðrum, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga um fjarskipti.

360. Á viðkomandi markaði hafði Síminn árið 2007 um [...] %⁶⁴ markaðshlutdeild á grundvelli tekna og [...] %⁶⁵ markaðshlutdeild miðað við fjölda mínútna.

⁶⁴ Fellt brott vegna trúnaðar

⁶⁵ Fellt brott vegna trúnaðar

Markaðshlutdeild Símans er enn það há að hún gefur ótvírætt til kynna að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði. Markaðshlutdeild Símans hefur lækkað örlítið milli ára síðan einkaréttur var afnuminn en sú þróun hefur verið og er enn mjög hæg.

361. Síminn hefur yfirburði í framboði á fastlínusímaþjónustu, breiðbandi, breiðbandssjónvarpi og farsímaþjónustu til notenda. Þess vegna er lítið svo á að Síminn eigi auðveldara með að setja saman aðlaðandi samþættar lausnir fyrir einstaklinga en keppinautarnir í framtíðinni og að bjóða þær og verðleggja á nýjan hátt. Það má líta á þetta sem samkeppnisyfirburði sem stuðla að áframhaldandi sterkri stöðu Símans á þessum markaði.

362. Í ljósi þessa metur PFS það svo að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. PFS hyggst því útnefna Símann einan með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir almenna innanlands talsímaþjónustu á fastaneti fyrir heimili. laga á ensku

7.0 Markaður 4: Almenn millilanda talsímaþjónusta á fastaneti fyrir heimili

7.1 Lýsing og skilgreining á markaði í þessari umfjöllun um almenna millilanda talsímaþjónustu á fastaneti fyrir heimili

363. Þessi vörumarkaður er hinn sami og Markaður 4 í tilmælunum: „Almenn millilanda talsímaþjónusta á fastaneti fyrir heimili”.⁶⁶

364. Í þessum markaði felast öll símafjarskipti heimila sem eiga sér uppruna í fastlínusímakerfum á Íslandi og með lúkningu í öðru landi. Símafjarskipti með símakortum fyrir millilandasímtöl eru talin til þessa markaðar. Símafjarskipti farsímaáskrifenda hjá íslensku farsímafyrirtæki sem staddir eru erlendis eru í þessu samhengi skilgreind með lúkningu í íslensku farsímakerfi og falla því ekki undir þennan markað. Símtal úr innlendu fastlínuneti í erlent farsímanúmer telst til millilandasímtals þó svo að viðkomandi erlendur farsímanotandi sé staddur á Íslandi.

7.2 Skilgreining á landfræðilegum markaði í þessari umfjöllun

365. Skv. leiðbeiningunum⁶⁷ nær landfræðilegur markaður yfir það landsvæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem skilyrði til samkeppni eru nægilega einsleit til þess að unnt sé að aðgreina það frá nágrannasvæðum vegna ólíkra samkeppnisskilyrða. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Í leiðbeiningunum segir ennfreður að hefðbundin skilgreining á landfræðilegum markaði á fjarskiptasviði sé ákveðin með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptanets auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað.

366. Talsímanet Símans nær til allra byggðra svæða á landinu. Koparheimtaugar systurfélagsins Mílu liggja inn á öll heimili í landinu og tengjast símstöðvum Símans um land allt. Flestir sem eru á þessum markaði bjóða upp á þjónustu sína um land allt. Sömu lög og reglur gilda um rekstur talsímaþjónustu alls staðar á landinu, heimild fyrirtækja til að reka slík net gildir um allt land og reglur um alþjónustu leiða til þess skylda er að hafa slíkar tengingar í boði fyrir alla landsmenn. Öll fyrirtæki á markaðnum bjóða eitt verð á talsímaþjónustu alls staðar á landinu, en Símanum ber sem alþjónustuveitanda að hafa eina gjaldskrá fyrir talsímaþjónustu um land allt, skv. 2. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Verðið fyrir alþjóðleg símtöl fyrir heimili er breytilegt eftir því í hvaða landi símtalið endar í. Hinsvegar er verðið ekki háð því hvar símtalið hefst á Íslandi. Að mati PFS er ekki hægt að afmarka svæði þar sem samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin því sem gildir annars staðar á landinu. PFS telur ennfreður að ekki sé munur á smekk eða innkaupamunstri notenda eftir landssvæðum.

⁶⁶ Publicly available international telephone service provided at a fixed location for residential customers.

⁶⁷ Sjá kafla 2.2.2. í leiðbeiningum ESA.

367. Í ljósi þessa metur PFS það svo að landið allt sé einn landfræðilegur markaður fyrir almenna millilanda talsímaþjónustu á fastaneti fyrir heimili í þessari umfjöllun.

7.3 Markaðsgreining

7.3.1 Yfirlit og sögulegt samhengi

368. Á þessum markaði eru mismunandi fjarskiptafyrirtæki. Í fyrsta lagi eru það fjarskiptafyrirtæki sem veita aðgang(tengingu)/áskriftir og bjóða innanlands og millilanda símtöl. Í öðru lagi eru það fjarskiptafyrirtæki sem veita innanlands og millilandasímtöl gegnum fast forval og bjóða hluta viðskiptavina sinna uppá áskrift/tengingu. Í þriðja lagi eru það fjarskiptafyrirtæki sem bjóða millilanda símtöl gegnum fyrirframgreidd símakort.

7.3.2 Tekjur og markaðshlutdeild

369. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún ræður þó ekki ein og sér úrslitum um hvort fyrirtæki er talið vera með umtalsverðan markaðsstyrk, en gefur sterka vísbendingu um hvort það hafi markaðsráðandi stöðu eða ekki. Mjög mikil markaðshlutdeild – þ.e. yfir 50%- nægir ein og sér samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd til að úrskurða megi að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum. Skv. leiðbeiningunum vaknar venjulega ekki grunur um markaðsráðandi stöðu hjá einu fyrirtæki (“single dominance”) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samburði við keppinauta sína. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið markaðsráðandi. Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið markaðsráðandi nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (“joint dominance”).

370. Töluverðar breytingar hafa orðið á þessum markaði með innkomu þjónustuveitenda sem bjóða upp á fyrirframgreidd símakort fyrir millilanda símtöl. Atlassími, sem síðar sameinaðist IP fjarskiptum (Hive), hóf á árinu 2006 að bjóða upp á fyrirframgreidd símakort fyrir millilandasímtöl. Teymi, móðurfyrirtæki Vodafone, hefur nú keypt 51% hlut í Hive. Fyrirtækið IP-net hefur einnig selt símakort á þessum markaði undir nafninu Heimsfrelsi. Hin nýja símakortþjónusta hefur aukið mjög markaðshlutdeild sína hvað varðar magn umferðar en markaðshlutdeild tekna á þessum markaði hefur ekki fylgt eins eftir. Þessi þróun fyrir árin 2003 til 2007 er sýnt í töflum 7.1. og 7.2. Gögn fyrir hálf t. árið 2008 eru einnig birt. Markaðshlutdeild Símans hvað varðar tekjur af millilandasímtölum á heimilismarkaði hefur farið úr [...] %⁶⁸ í [...] %⁶⁹ á þessu tímabili. Markaðshlutdeild í mínútum talið hefur hins vegar farið úr [...] %⁷⁰ í [...] %⁷¹ á sama tímabili. Þess ber að geta að veruleg aukning hefur orðið í fjölda mínútna á þessu tímabili. Það getur skýrst af því að mjög mikið af erlendu vinnuafli hefur komið til landsins á þessum tíma m.a. vegna stórra virkjunarframkvæmda. Þessi neytendahópur virðist hafa notað símakort í miklu mæli. Síminn virðist hins vegar ekki hafa tapað miklu af sínum reglulegu viðskiptavinum á

⁶⁸ Felld brott vegna trúnaðar

⁶⁹ Felld brott vegna trúnaðar

⁷⁰ Felld brott vegna trúnaðar

⁷¹ Felld brott vegna trúnaðar

Þessum markaði og fyrirtækið hefur getað haldið sinni verðlagningu og ekki misst eins mikla hlutdeild í tekjum eins og í mínútum.

Tafla 7-1: Markaðshlutdeild í tekjum af millilandasímtölum á fastaneti⁷²

Fyrirtæki	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ½ ár
Síminn	[75-80]%	[70-80]%	[55-60]%	[55-60]%	[65-70]%	[60-65]%
Vodafone	[15-20]%	[10-15]%	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
Atlassími	...	[5-10]%	[5-10]%	[15-20]%	...	...
Hive	...	...	...	[0-5]%	[10-15]%	[10-15]%
Heimsfrelsi	...	[10-15]%	[10-15]%	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
LínaNet	[0-5]%	...	...	...	...	...
Samtals	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

Mynd 7-1: Markaðshlutdeild í tekjum af millilandasímtölum á fastaneti

[...]⁷³

Tafla 7-2: Markaðshlutdeild í umferð millilandasímtala á fastaneti⁷⁴

Fyrirtæki	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ½ ár
Síminn	[70-75]%	[50-55]%	[35-40]%	[30-35]%	[30-35]%	[35-40]%
Vodafone	[20-25]%	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
Atlassími	...	[0-5]%	[15-20]%	[25-30]%	...	...
Hive	...	...	...	[0-5]%	[35-40]%	[35-40]%
Heimsfrelsi	...	[30-35]%	[30-35]%	[20-25]%	[10-15]%	[10-15]%
Lína.Net	[0-5]%	...	...	...	...	...
Samtals	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

Mynd 7-2: Markaðshlutdeild í umferð millilandasímtala á fastaneti

[...]⁷⁵

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

⁷² Vikmörk vegna trúnaðar

⁷³ Fellt brott vegna trúnaðar

⁷⁴ Vikmörk vegna trúnaðar

⁷⁵ Fellt brott vegna trúnaðar

371. PFS telur að markaðshlutdeild bendi enn til umtalsverðs markaðsstyrks Símans á þessum markaði. Markaðshlutdeild í tekjum talið er um [...] %⁷⁶ og aðrir markaðsaðilar eru þar langt fyrir neðan. Munur á hlutdeild í mínútum er hins vegar orðinn mun minni, en Síminn er þar samt sem áður í fyrsta sæti, en er aftur tekinn að styrkjast. Það á eftir að koma í ljós hvort breytingar á hlutdeild í mínútum eru varanlegar eða hvort þær eiga að einhverju leyti rætur að rekja til tímabundinnar fjölgunar erlendra starfsmanna hér á landi. Síminn hefur ekki breytt verðstefnu þrátt fyrir tímabundna og nú minnkandi samkeppni frá aðilum sem komu inn á markaðinn með mun lægri verð. Styrkur Símans virðist því gera fyrirtækinu kleift að hegða sér án tillits til samkeppni og kemur fram í því að fyrirtækið heldur tekjum sínum að mestu, þrátt fyrir samkeppni. Af þeim sökum telur PFS marktækara að nota markaðshlutdeild miðað við tekjur frekar en umferð sem mælikvarða á markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

372. Markaðshlutdeild ein og sér er engu að síður ekki fullnægjandi viðmið um það hvort þjónustuveitandi hafi umtalsverðan markaðsstyrk heldur þarf að líta á þann þátt í samhengi við önnur viðeigandi viðmið, sbr. 79. málsgrein leiðbeininganna.

7.3.3 Arðsemi

373. Ef þjónustuveitandi starfrækir fyrirtæki um allnokkra hríð með verðlagi sem er umtalsvert hærri en sá kostnaður sem að baki býr og nær þar af leiðandi mikilli arðsemi (miðað við aðra fjárfestingakosti) gæti það verið vísbending um umtalsverðan markaðsstyrk.

374. Hins vegar þarf að hafa í huga þann möguleika að hægt gæti verið að rekja mikla arðsemi á ákveðnu tímabili til annarra þátta en markaðsstyrks, til dæmis skilvirkni, nýmæla eða bókhaldslegra afskrifta sem þurfa ekki endilega að vera í samræmi við raunrýrnun fjárfestinganna.

375. Á sama hátt má segja að lítil arðsemi sé ekki endilega rök gegn því að þjónustuaðilinn sé metinn hafa umtalsverðan markaðsstyrk heldur gæti ástæðan verið ófullnægjandi framleiðni.

376. Þegar litið er til keppinauta Símans á þessum markaði kemur í ljós að enginn þeirra birtir sérgreindar tölur um arðsemi af talssímaþjónustu sinni. PFS gerir hins vegar ráð fyrir, á grundvelli aðgengilegra upplýsinga, að keppinautar Símans geti ekki sýnt arðsemi af rekstri fastlínusímaþjónustu sem er sambærileg við arðsemi Símans, vegna stærðarhagkvæmni Símans.

377. PFS telur Símann hafa forskot á keppinauta vegna stærðar og gefur það Símanum möguleika á meiri arðsemi en samkeppnisaðilarnir geta búist við. PFS telur þó að þær upplýsingar sem liggja fyrir frá Símanum og öðrum fyrirtækjum gefi ekki fullnægjandi mynd af arðsemi talsímaþjónustu á smásölusviði. Af þeirri ástæðu og með tilliti til þess að upplýsingar um arðsemi gefa ekki alltaf skýr svör um markaðsstyrk eins og fyrr segir, getur PFS ekki sagt til um hvort arðsemi starfandi fyrirtækja gefi vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

⁷⁶ Felld brott vegna trúnaðar

7.3.4 Aðgangshindranir

378. Aðgangshindranir er samheiti yfir ýmsa þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja og innkomu nýrra fyrirtækja á markað. Ef hindranir eru fáar á markaði er möguleg arðsemi aðdráttarafl fyrir ný fyrirtæki til að vinna markaðshlutdeild af þeim sem þar eru fyrir. Möguleg samkeppni frá nýjum aðilum getur haft áhrif á hegðun markaðsráðandi fyrirtækis og dregið úr skaðlegum áhrifum þess á samkeppni. Aðgangshindranir veikja hins vegar eða koma í veg fyrir samkeppni.

379. Sterk tengsl eru á milli aðgangshindrana og arðsemi fyrirtækja. Eftir því sem aðgangshindranir eru fleiri, þeim mun meiri arðsemi má vænta hjá starfandi fyrirtækjum sem rekja má oft til skorts á samkeppni fremur en hagkvæmni. Ákjósanlegast er fyrir starfandi fyrirtæki að aðgangshindranir séu miklar en útgönguhindranir litlar. Við slíkar aðstæður fæla starfandi fyrirtæki ný frá því að hasla sér völl og óarðbær fyrirtæki munu auðveldlega leggja upp laupana.

380. Markmiðið með markaðsgreiningu PFS og hugsanlegum úrræðum í kjölfarið er að efla samkeppni á markaði. Það er gert í þeim tilgangi að örva nýbreytni og þróun og efla samkeppnishæfni fyrirtækja og hag neytenda. Ein leiðin til þess er að draga úr aðgangshindrunum á markaði, sem eru af ýmsum toga. Hér á eftir er nánar fjallað um helstu aðgangshindranir á viðkomandi markaði.

7.3.4.1 Yfirráð yfir aðstöðu sem ekki er auðvelt að koma upp á ný

381. Ef þjónustuveitandi hefur yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma upp á ný og þessi aðstaða er mikilvægur þáttur í því að komast inn á viðeigandi markað gæti verið um að ræða umtalsverðar aðgangshindranir fyrir mögulega samkeppnisaðila.

382. Þjónustuveitendur geta nýtt fast forval eða forval, netsíma eða símakort sem möguleika til að komast inná markaðinn. Ekki er nauðsynlegt að ráða yfir aðgangsneti til að bjóða upp á millilanda símtöl. PFS lítur ekki á yfirráð yfir aðstöðu/grunnneti sem erfitt er að koma upp á ný sem umtalsverða aðgangshindrun á þessum markaði um þessar mundir.

7.3.4.2 Óafturkræfur kostnaður

383. Fastir óafturkræfir kostnaðarliðir (“sunk costs”) er fastur kostnaður sem tengja má óendurkræfri fjárfestingu. Sem dæmi má nefna þegar þjónustuveitandi getur ekki búið við að fá til baka þá fjárfestingu sem hann hefur lagt í, til dæmis með sölu fjárfestinga ef þjónustuveitandinn ákveður að fara af markaði. Óafturkræfur kostnaður þýðir að mögulegur nýr þjónustuaðili þarf að standa straum af meiri kostnaði vegna ákvörðunar sinnar en þjónustuveitendur sem þegar hafa komið sér fyrir á þessum markaði. Þessi munur á kostnaði er í raun aðgangshindrun fyrir mögulegan nýjan keppnaut á markaði.

384. Óafturkræfir kostnaðarliðir geta á þessum markaði þýtt umtalsverða útgjaldaliði fyrir ný fyrirtæki sem ætla að hasla sér völl með nýtt grunnnet alla leið inn á heimili einstaklinga. Hins vegar er ekki lengur nauðsynlegt að byggja upp nýtt aðgangskerfi til að geta veitt símaumferð til heimila vegna fasts forval og netsímans.

385. Óafturkræfir kostnaðarliðir geta einnig fylgt óáþreifanlegum eignum eins og til dæmis vörumerkjum og auglýsingakostnaði. Ný fyrirtæki verða að fjárfesta í umtalsverðri markaðskynningu til þess að ná fótfestu á markaði þar sem aðrir þjónustuaðilar eru fyrir. Þannig útgjöld eru í öllum tilfellum óafturkræf.

386. Á heildina litið telur PFS að þar sem ekki þarf að fara út í stórar fjárfestingar í grunnkerfum til þess að komast inn á þennan markað þá sé óafturkræfur kostnaður ekki sérstaklega mikil aðgangshindrun.

7.3.4.3 Stærðar- og breiddarhagkvæmni

387. Það er kallað stærðarhagkvæmni þegar framleiðsluaukning orsakar lækkun á meðalkostnaði við vöru. Þetta er einkennandi fyrir framleiðslu sem byggist á tækni með fremur miklum föstum kostnaði og lágum breytilegum kostnaði.

388. Breiddarhagkvæmni er lækkun á meðalkostnaði á einingu þegar um er að ræða fleiri en einn þjónustubátt þar sem notast er við sameiginlega þætti í framleiðslunni, til dæmis sameiginlega innviði eða sameiginlegt stjórnerfi.

389. Bæði stærðar- og breiddarhagkvæmni geta verið aðgangshindranir fyrir nýja þjónustuveitendur á markaði og leitt til samkeppnisyfirburða hvað varðar þá þjónustuveitendur sem hafa komið sér fyrir á markaði.

390. Hægt er að nota hluta af innviðum og stuðningskerfi símafyrirtækis til framleiðslu og afhendingar á þjónustu af ýmsu tagi. PFS ályktar að Síminn búi yfir meiri stærðarhagkvæmni á þessum markaði en nokkur keppinautanna vegna mjög fjölbreytts vöruframboðs síns og mikils fjölda viðskiptavina á ýmsum fjarskiptamörkuðum. Stærðarhagkvæmni og samlegðaráhrif stuðla að því að styrkja stöðu Símans á markaði.

391. Það er ekki alveg augljóst að ávinningur Símans af stærðarhagkvæmni á þessum markaði sé meiri en keppinauta hans.

392. Tækniþróun á fjarskiptamarkaði, sérstaklega netsíminn, hefur minnkað mikilvægi stærðarhagkvæmni sem aðgangshindrun á þessum markaði og er ekki til þess fallinn að styrkja stöðu Símans.

7.3.4.4 Aðgengi að fjármagni

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

394. Eins og komið hefur fram komið er ekki þörf á að byggja nýtt aðgangsnet til þess að komast inn á þennan markað, en ljóst er að til þarf nokkurn kostnað við markaðssetningu o.fl.

395. Síminn er stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins og hefur meiri tekjur af fjarskiptapjónustu en önnur fyrirtæki á markaðnum. Almennt séð má álykta að fyrirtæki af þessari stærð sem er með rótgróinn rekstur hafi betra aðgengi að fjármagni en ný fyrirtæki sem vilja komast inn á markaðinn. PFS telur að Síminn hafi gott aðgengi að fjármagni og að það styrki stöðu fyrirtækisins gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á þessum markaði.

7.3.4.5 Aðgengi að dreifi- og sölukerfum

396. Ef gamalgrónir þjónustuveitendur á markaði hafa komið sér upp vel mótuðum dreifingar- og sölukerfum gætu þau virkað sem aðgangshindrun fyrir möguleg ný fyrirtæki á markaði. Þetta á einkum við um markaði þar sem umtalsverður kostnaður er tengdur því að koma á fót dreifi- og sölukerfum, eða þar sem gamalgróin fyrirtæki hafa gert einkasamninga við stærstu/mikilvægustu dreifinet markaðarins.

397. Sölu- og dreifikerfi á millilanda símtölum fyrir heimili á sér einkum stað með símasölu, netsölu og markpósti. Þessi sala er því ekki háð aðgengi að sölukerfum sem gamalgróin fyrirtæki hafa komið sér upp.

398. Þegar fjarskiptamarkaðurinn var gefinn frjáls voru ýmis höft til staðar sem takmarkaði dreifimöguleika nýrra þjónustuveitenda. Þetta er ekki vandamál á þessum markaði í dag.

399. Sölu- og dreifingaraðferðir fyrir fyrirframgreidd millilanda símtöl eru öðruvísi en hefðbundin millilanda símtöl hjá Símanum. Venjulega hafa þjónustuveitendur selt þessi kort í bókabúðum, bensínstöðvum, ýmsum söluturnum, verslunum og í helstu upplýsingamiðstöðvum fyrir ferðamenn um land allt. Einnig er hægt að kaupa þessi kort í gegnum netið sem auðveldar mjög aðgengi að þeim.

400. Því er ekki hægt að segja að aðgangur að dreifi- og sölukerfum sé umtalsverð aðgangshindrun á þeim markaði sem hér er fjallað um.

7.3.4.6 Vaxtarhindranir

401. Almenna reglan er sú að markaður með mikla vaxtarmöguleika freistar nýrra þjónustuveitenda meira en markaður þar sem sala og/eða fjöldi viðskiptavina hefur staðnað eða þeim fer jafnvel fækkandi (oft kallað „þroskaður markaður“). Ef fyrirtæki hyggst hefja inngöngu á þroskuðum markaði þarf það almennt sé að stefna að því að ná viðskiptavinum frá þeim fyrirtækjum sem þar eru fyrir. Sé um að ræða stækkunarhindranir á markaði má því líta á þær sem mögulega aðgangshindrun.

402. Aukin notkun á öðrum fjarskiptaleiðum svo sem tölvupósti, smáskilaboðum og netsíma hefur haft áhrif á magn millilanda símtala en ekki þó eins mikið og á innanlandssímtölum heimila.

403. Nokkur vöxtur hefur verið á þessum markaði undanfarin ár en ekki er víst að sú þróun haldi áfram með sama hætti. Vaxtarmöguleikar eru takmarkaðir hjá íslenskum neytendum en erlendir ríkisborgarar sem hér dveljast vegna vinnu hafa

aukið notkunina á markaðnum. Niðurstaðan er því sú að almennt megi líta á þennan markað sem þroskaðan og það styrkir stöðu Símans á þessum markaði.

7.3.4.7 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði

404. Það er niðurstaða af mati PFS á aðgangshindrunum að markaði 4 að þær séu nokkrar. Auðveldara er en áður að koma sér upp aðstöðu til þess að veita talsímaþjónustu með tilkomu VoIP símataðkninnar. Samt sem áður er mikill munur á stöðu Símans og annarra fyrirtækja í þessu sambandi þar sem Síminn hefur byggt upp aðstöðu um land allt. Önnur fyrirtæki eiga í erfiðleikum með að koma sér upp jafn viðamikilli aðstöðu og Síminn. PFS lítur á talsímaþjónustuna sem þroskaðan markað og telur takmarkaða vaxtarmöguleika vera hindrun í vegi nýrra samkeppnisaðila. Ennfremur er það mat PFS að gott aðgengi Símans að fjármagni styrki stöðu félagsins gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á viðkomandi markaði. PFS telur hins vegar að aðgengi að dreifi- og sölukerfi skapi ekki verulega hindrun.

7.3.5 Möguleg samkeppni og nýsköpun

405. Almennt er reglan sú að þar sem mikil nýsköpun er á markaði gefast minni færi á að beita markaðsráðandi stöðu en á mörkuðum þar sem lítil nýsköpun ríkir. Tæknileg þróun gæti því skipt máli hvað varðar mögulega samkeppni á markaði. Þess vegna getur nýsköpun í krafti tækniþróunar stuðlað að því að veikja stöðu fyrirtækis á markaði samanborið við mögulega keppinauta.

406. Ekki er hægt að líta á þennan markað sem eins þroskaðan og markaðinn fyrir innanlands símtöl heimila. Þjónustuveitendur fyrirframgreiddra símakorta veita samkeppni sem byggð er á annars konar viðskiptamódeli en hin hefðbundna þjónusta og geta boðið millilandasímtöl á mun lægra verði en aðrir þjónustuveitendur á markaðinum.

407. PFS er þeirrar skoðunar að samleitni innan bæði nets og þjónustu muni einkenna þróun á fastlínumarkaði í náinni framtíð. Ný samleitni, einkum sá möguleiki að nota IP net til að miðla fjarskiptum og upplýsingaþjónustu af ýmsu tagi, veldur því að áhugi nýrra þjónustuveitenda á því að bjóða heimilum þjónustu á sínum fjarskiptanetum eða annarra eykst miðað við það sem hingað til hefur verið.

408. Auk þessa má gera ráð fyrir því að aukning verði á svonefndum þríleikslausnum (triple-play solutions). Þær fela í sér að boðið er upp á netaðgengi, netsíma og sjónvarp/myndefnisveitu (video-on-demand) í einum pakka þar sem viðmiðið er að hagkvæmast væri fyrir viðskiptavininn að velja allt þrennt sama. Síminn hefur leitt nýjungar á síma, gagnaflutnings-, Internets- og sjónvarpsmarkaði. Má þar nefna að Síminn varð fyrstur til að bjóða ADSL þjónustu, MPLS þjónustu, stafrænt sjónvarp og sjónvarp yfir ADSL. Að mati PFS hefur Síminn forskot í þríleikslausnum á landsvísu.

409. Fleiri notendur fastlínukerfisins velja að skipta út fastlínusímanum fyrir farsímann. Þetta virðist einkum eiga við um unga símnotendur á einstaklingsmarkaði. Tækniþróun stuðlar einnig að því að farsímaþjónusta og fastlínubjónusta verða stöðugt sambærilegri. Það er þó ekki öruggt að þessi þróun verði til þess að veikja

stöðu Símans á markaðnum vegna þess að Síminn hefur markaðsráðandi stöðu á farsímamarkaði.

410. Síminn er áhrifamikill á fastlínu-, farsíma- og breiðbandsmarkaði og eru flestir viðskiptavinir hans mögulegir netsímaviðskiptavinir. Það má segja að Síminn hafi samkeppnisforskot á aðra þjónustuveitendur netsímans.

411. PFS er þeirrar skoðunar að möguleg samkeppni og nýbreytni í notkun netsíma gæti dregið úr markaðsráðandi stöðu Símans á þessum markaði. Það er nokkur óvissa um hversu stóra hlutdeild af netsímanum Síminn og aðrir aðilar sem bjóða upp á netsíma munu hafa.

7.3.6 Hegðun markaðsaðila

7.3.6.1 Samþætting vöru / sundurgreining

412. Ef fyrirtæki bjóða mjög fjölbreytta vöru og þjónustu getur það stuðlað að aukinni viðskiptavild og gert keppinautum erfitt fyrir að komast inn á markaðinn, öfugt við það sem gerist þegar um einsleita vöru er að ræða. Öflug vörumerki hafa sambærileg áhrif.

413. Samþætting vörutegunda er önnur leið til sundurgreiningar á vöru. Þjónustuveitandi með ráðandi markaðsstöðu á ákveðnum markaði getur tengt þjónustu eða vörur á þeim markaði við þjónustu eða vörur á öðrum markaði þannig að í boði verður samþætt vara/þjónusta sem greinir sig frá tilboðum annarra þjónustuveitenda og þeir síðarnefndu hafa takmarkaða möguleika til að fara eins að. Þess vegna getur samþætting vöru/þjónustu stuðlað að ráðandi markaðsstöðu á einum markaði og það svo leitt til aukinna samkeppnisyfirburða á öðrum markaði. Samkeppnisyfirburðir af þessu tagi geta verið mikilvægur þáttur í mati á markaðsráðandi stöðu á síðarnefnda markaðnum.

414. Síminn hefur haft nær einstæð tök á samþættingu símaáskrifta/tenginga og símaþjónustu fyrir heimili. Margir neytendur líta á fastlínumarkaðinn sem eina þjónustu, jafnvel þótt um margþætta þjónustu sé að ræða. Þessi vörusamþætting færir því Símanum nokkra samkeppnisyfirburði.

415. Á þessum markaði er hægt að samþætta símaáskrift og aðgengi að annarri fastlínu- og óstaðbundinni fjarskiptaþjónustu og það hefur líka áhrif á samkeppnisstöðuna. Síminn býður meira úrval en flestir keppinautanna, til dæmis fastlínusíma, netaðgang og IP sjónvarp um ADSL.

416. Síminn hefur yfirburðastöðu á þessum mörkuðum hvað varðar fastlínusíma, breiðband, IP sjónvarp og farsímaþjónustu og því er búist við því að Síminn geti boðið einstaklingum fjölbreyttari samþætta þjónustu en keppinautarnir og sett fram þessa vöru og verðlagt hana á nýjan hátt til framtíðar litið. Þessi staða færir Símanum samkeppnisyfirburði á þeim markaði sem hér er rætt um og hefur áhrif á mat á verulegum markaðsstyrk.

417. Síminn annast margs konar starfsemi og henni hefur löngum verið skipt í deildir/viðskiptasvið. Það verður þó stöðugt erfiðara að greina skipulagsleg mörk á

milli hinna ýmsu athafnasviða fyrirtækisins. Við höfum einnig séð um það dæmi á undanförunum árum að Síminn hefur boðið verð/afslætti sem eru til þess fallnir að nýta sér þá staðreynd að fyrirtækið hefur yfirburðastöðu á markaði, bæði hvað farsíma- og fastlínuþjónustu varðar.

418. Þó svo að ákveðinn hópur neytenda á þessum markaði virðist kaupa þjónustu án tillits til annarrar þjónustu sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki getur boðið, þá telur PFS að fjölbreytt þjónustuúrval hjálpi Símanum að halda í viðskiptavinum sem eru tilbúnir til að greiða hærra verð fyrir útlandasímtöl heldur en býðst t.d. með notkun símakorta. Þannig hafi Símanum tekist að halda hárrí hlutdeild í tekjum á þessum markaði þrátt fyrir harðnandi samkeppni. PFS telur því að samtvinnun og fjölbreytt þjónustuframboð stuðli að umtalsverðum markaðsstyrk Símans á þessum markaði.

7.3.6.2 Áhrif verulegs markaðsstyrks á tengda markaði

419. Verulegur markaðsstyrkur á einum markaði getur stuðlað að auknum markaðsstyrk þjónustuveitanda á tengdum markaði. Áhrif þannig markaðsstyrks geta bæði verið lóðrétt, það er bæði á heildsölu- og smásölumarkað, og lárétt, það er á markað fyrir vörur af ýmsu tagi á sama þrepi í virðiskeðjunni.

Lóðrétt samþætting

420. Ef starfsemi þjónustuveitanda nær til fleiri en eins þreps í viðkomandi virðiskeðju er um að ræða þjónustuveitanda með lóðréttu samþættingu. Algengast er að þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu starfi bæði við grunngerð markaðarins (á fyrri sölustigi - upstream) og veiti notendum þjónustu (á síðara sölustigi - downstream). Þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu getur nýtt sér sterka stöðu sína á fyrri sölustigi til að halda keppinautum frá markaðnum á síðara sölustigi, til dæmis með verðlagningu á fyrri sölustigi eða með því að bjóða keppinautum sínum á síðara sölustigi alls ekki vörur á fyrri sölustigi. Þannig getur þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu og sterka stöðu á fyrri sölustigi styrkt stöðu sína enn frekar á síðara sölustigi.

421. Starfsemi Símans vegna símaumferðar fastlínu símakerfa er samþætt lóðrétt. Af því leiðir að Síminn hefur yfirburðastöðu á fyrri sölustigi vegna þess að Símasamstæðan er eigandi koparnetsins og talsímanetsins sem lagt hefur verið um land allt og þau áhrif geta náð til síðara sölustigs sem er sá markaður sem þessi greining nær til.

422. Í markaðsgreiningu fyrir innanlands símtöl á heimamarkaði kemur fram að keppinautar Símans þurfa að kaupa þjónustu frá Símanum, svo sem samtengiþjónustu, flutning og lúkningu símtala og fast forval og vegur það töluvert í smásöluverði þeirra. Upp að vissu marki gildir þetta líka fyrir millilandasímtöl, en smásöluverð á millilandasímtölum er líka háð lúkningarverði hjá erlendum þjónustuveitendum.

423. PFS er þeirrar skoðunar að lóðrétt samþætting Símans auki markaðsstyrk fyrirtækisins á þeim markaði sem hér er fjallað um.

Lárétt samþætting

424. Ef þjónustuveitandi ræður í krafti eignaraðildar yfir ýmsum samhliða þáttum fjarskiptavirkja sem hægt er að nýta sér til þess að færa notanda vöru á samkeppnismarkaði er talað um lárétta samþættingu. Sé svo getur viðkomandi þjónustuveitandi styrkt yfirburði sína á markaði með því að koma í veg fyrir samkeppni við önnur fjarskiptavirki sem hann hefur stjórn á.

425. Síminn er í fremstu röð á flestum grunnmörkuðum fyrir fjarskipti heimila, þar með taldir markaðir fyrir breiðband og farsímaþjónustu. Síminn ræður yfir mörgum öðrum netkerfum og því má líta á svo á að sú staða stuðli að því að styrkja stöðu Símans á þessum markaði. Síminn hefur yfirburðastöðu á flestum mörkuðum fyrir fjarskipti en hann er einnig í fararbroddi á flestum tengdum smásölumörkuðum vegna þess að fyrirtækið býr að jafnaði við lóðréttu samþættingu á þeim. Síminn er í fararbroddi á smásölumarkaði fyrir fastlínubjónustu, farsíma, breiðbandsaðgengi og netsíma og getur því boðið ýmsar útgáfur af samsettri vöru- og þjónustu sem hægt er að sérsníða að þörfum og greiðslugetu hvers markaðsgeira fyrir sig. Enginn keppinautur Símans býður jafn fjölbreytt úrval vöru og þjónustu. Keppinautarnir geta því ekki samþætt vörur og verð að sama marki og Síminn á þessum smásölumörkuðum.

426. Möguleikar Símans til að bjóða fjölbreytt úrval af vöru og þjónustu gefa til kynna að lárétt samþætting styrki markaðsstöðu hans upp að vissu marki.

7.3.6.3 Verðþróun

427. Þróun verðlags til lengri tíma litið getur sagt fyrir um samkeppnisstöðu og jafnvel mögulega samkeppni og gæti þess vegna verið vísbending um það hvort þjónustuveitandinn sé með markaðsráðandi stöðu. Verð á millilandasímtölum hafa farið lakkandi á síðustu árum. Hjá Símanum hefur verð lækkað frá árinu 2000 um 5% til Evrópulandanna. Lækkunin er enn meiri þegar hringt er í aðrar heimsálfur. Einnig er hægt að lækka mínútuverðið enn frekar með forvali eða 25%. Sjá töflur 3-5 og 3-6.

428. Verð á millilanda símtölum er mun hærra hjá Símanum en þjónustuveitendum með fyrirframgreidd símakort. Sem dæmi má nefna að ef hringt er úr fastlínusíma hjá Símanum til Ástralíu er mínútuverðið 29,90 krónur og 24,90 krónur með forvali í fastlínusíma og 44,90 krónur ef hringt er í farsíma. Hjá Atlassíma var mínútuverðið til sama lands 3,23 krónur í fastlínusíma og 28,57 krónur í farsíma.

429. Markaður fyrir millilanda símtöl er eini markaðurinn þar sem Síminn hefur lækkað verðið. Síminn hefur misst töluverða markaðshlutdeild á þessum markaði, sérstaklega í magni umferðar. Hann hefur þó haldið hárri markaðshlutdeild þegar horft er á tekjur. Það er athyglisvert að Síminn hafi ekki lækkað verðið á millilanda símtölum enn frekar en það gæti bent til þess að Síminn áltíð að fyrirframgreidd símakort séu ekki mikilvægur þáttur á þessum markaði.

7.3.7 Aðstæður á eftirspurnarhlið

7.3.7.1 Markaðsráðandi staða/kaupendastyrkur

430. Kaupendur með sterka samningsstöðu geta haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppinauta og viðskiptavina.

Sterk samningsstaða er helst fyrir hendi þegar kaupandinn kaupir stóran hluta af framleiðslu seljanda, er vel upplýstur um annað framboð, getur skipt yfir til annarra seljenda án mikils tilkostnaðar og hefur jafnvel möguleika á að hefja framleiðslu á sambærilegri vöru/þjónustu.

431. Yfirleitt leita heimili eftir þessari þjónustu hvert fyrir sig og hvert einstakt heimili ræður ekki yfir neinum samningsstyrk. PFS fær ekki betur séð en að samningsstyrkur sameinaðra neytenda færi eftirspurnarhlið markaðarins fremur litlar hagsbætur.

432. Það má segja að hópur kaupenda/heimila af erlendum uppruna sem eru í reglulegu símasambandi við ættingja og vini í heimalandi sínu myndi vísi að kaupendastyrk á þessum markaði. Slíkir hópar eru taldir standa fyrir stórum hluta af símaumferðinni til ákveðinna landa. Álitid er að þjónustuveitendur sem eru með fyrirframgreidd símakort nái frekar til þessa hóps heldur en þjónustuveitendur með breiðara vöruúrval. Kaupendastyrkurinn virðist vera eingöngu bundinn við hluta markaðarins og ekki er talið að hann hafi nein umtalsverð áhrif á markaðsstyrk Símans.

7.3.7.2 Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar

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

434. Þess ber þó að geta að valfrelsi hvers heimilis fyrir sig er nokkuð mikið í gegnum forval, fast forval og fyrirframgreidd símakort. Skiptikostnaðurinn er því ekki hár.

435. Því er ekki hægt að segja að skiptikostnaður sem skipti máli sé til staðar á þessum markaði, jafnvel þótt einstaklingar búi við ákveðna viðskiptabindingu og takmarkað valfrelsi. Þessir þættir hafa engin umtalsverð áhrif á markaðsstyrk Símans.

7.3.7.3 Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum

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

437. Á heimasíðum flestra fjarskiptafyrirtækja hér á landi er að finna verðskrá þeirrar þjónustu sem boðið er upp á. Það er almennt ekki mjög erfitt að afla upplýsinga á þessum markaði um ýmiss konar þjónustu og gjöld. Hins vegar eru þær verðskrár og skilmálar sem birtir eru fyrir mismunandi áskriftarleiðir oft á tíðum flóknir og illa samanburðarhæfir. Þetta getur flækt samanburð á verðlagi og þjónustu sem í sjálfu sér styrkir yfirburði Símans.

7.4 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk

438. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk (Significant Market Power - SMP) byggist á leiðbeiningum ESA og ýmsum öðrum viðmiðum. PFS fer að tilmælum í 76. málsgrein í leiðbeiningunum og tekur tillit til núverandi markaðsaðstæðna við mat sitt á greiningu á þessum mörkuðum eins og þeir eru í dag. Fjallað er um þróun undanfarin ár og horft fram á við til komandi mánaða.

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

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

441. Sýnt hefur verið fram á að mat á markaðshlutdeild er í sjálfu sér ekki fullnægjandi til þess að skera úr um hvort lýsa eigi ákveðið fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á ákveðnum markaði. Þess vegna byggist mat PFS líka á niðurstöðum mats á öðrum viðmiðum.

442. Fyrirtæki getur haft umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér eða ásamt einu eða fleiri öðrum fyrirtækjum. Ef niðurstaðan er sú að eitt fyrirtæki hafi umtalsverðan markaðsstyrk er yfirleitt óþarfi að velta því fyrir sér hvort um markaðsráðandi stöðu með öðrum sé að ræða. Ef niðurstaðan er hins vegar sú að ekkert fyrirtæki ráði yfir fullnægjandi markaðsstyrk eitt og sér verður að meta líkur á markaðsráðandi stöðu með öðrum. Ef fyrirtæki hefur markaðsráðandi stöðu á ákveðnum markaði má þar að auki líta svo á að það hafi markaðsráðandi stöðu á tengdum markaði ef tengslin á milli markaðanna eru þannig að fyrirtækið geti nýtt sér styrk sinn á einum markaði til þess að efla styrk sinn á öðrum, sbr. 18. grein, 2. málsgrein í lögum um fjarskipti.

443. Síminn hefur yfirburði í framboði á fastlínusímaþjónustu, breiðbandi, breiðbandssjónvarpi og farsímaþjónustu til notenda. Síminn hefur aftur á móti misst stóran hluta af markaðshlutdeild sinni af magni millilanda umferðar. Þjónustuveitandi sem býður fram ódýrari símtöl á fyrirframgreiddum kortum hefur náð hlutdeild í umferð sem er mjög nálægt hlutdeild Símans. Síminn er hins vegar með stærstu markaðshlutdeildina sé hún mæld í tekjum. Sú staðreynd að Síminn hefur ekki þurft að lækka verð sín umtalsvert til þess að bregðast við samkeppni á þessum markaði bendir eindregið til umtalsverðs markaðsstyrks.

444. Í ljósi þessa metur PFS það svo að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Þegar litið er til þess sem hér að framan var sagt og til greiningar PFS á markaðnum hlýtur PFS að álykta að Síminn einn hafi fjárhagslegt bolmagn til þess að koma í veg fyrir skilvirka samkeppni og geti þess vegna starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. PFS hyggst því útnefna Símann einan með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir almenna talsímaumferð millilanda fyrir heimili.

8.0 Markaður 5: Almenn innanlands talsímaþjónusta fyrir fyrirtæki

8.1 Lýsing og skilgreining á markaði í þessari umfjöllun um almenna innanlands talsímaþjónustu fyrir fyrirtæki

445. Þessi vörumarkaður er hinn sami og Markaður 5 í tilmælunum: „Almenn innanlands talsímaþjónusta fyrir fyrirtæki”.⁷⁷

446. Í þessum markaði felast öll símafjarskipti fyrirtækja sem eiga sér uppruna í fastlínusímakerfum á Íslandi og með lúkningu í annað hvort fastlínu- eða farsímakerfi á Íslandi. Í þessu samhengi eru símafjarskipti við farsímaáskrifendur hjá íslensku farsímafyrirtæki sem staddir eru erlendis skilgreind sem lúkning innan íslensks farsímanets og því hluti af þessum markaði. Hins vegar falla símafjarskipti farsímaáskrifenda hjá erlendum farsímafyrirtækjum sem staddir eru á Íslandi ekki undir þennan markað.

8.2 Skilgreining á landfræðilegum markaði í þessari umfjöllun

447. Skv. leiðbeiningunum⁷⁸ nær landfræðilegur markaður yfir það landsvæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem skilyrði til samkeppni eru nægilega einsleit til þess að unnt sé að aðgreina það frá nágrannasvæðum vegna ólíkra samkeppnisskilyrða. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Í leiðbeiningunum segir ennfreður að hefðbundin skilgreining á landfræðilegum markaði á fjarskiptasviði sé ákveðin með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptanets auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað.

448. Talsímanet Símans nær til allra byggðra svæða á landinu. Koparheimtaugar systurfélagsins Mílu liggja inn á öll heimili í landinu og tengjast símstöðvum Símans um land allt. Þjónustuveitendur á þessum markaði hafa ekki takmarkað þjónustu sína við ákveðin landssvæði. Sömu lög og reglur gilda um rekstur talsímaþjónustu alls staðar á landinu, heimild fyrirtækja til að reka slík net gildir um allt land. Öll fyrirtæki á markaðnum bjóða eitt verð á talsímaþjónustu alls staðar á landinu, en Símanum ber sem alþjónustuveitanda að hafa eina gjaldskrá fyrir talsímaþjónustu um land allt, skv. 2. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Landið hefur verið eitt gjaldsvæði frá 1995 og því engin svæðisbundin símtöl. Að mati PFS er ekki hægt að afmarka svæði þar sem samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin því sem gildir annars staðar á landinu. PFS telur ennfreður að ekki sé munur á smekk eða innkaupamunstri notenda eftir landssvæðum.

449. Í ljósi þessa metur PFS það svo að landið allt sé einn landfræðilegur markaður fyrir almenna talsímaþjónustu fyrir fyrirtæki í þessari umfjöllun.

⁷⁷ Publicly available local and/or national telephone service provided at a fixed location for non-residential customers.

⁷⁸ Sjá kafla 2.2.2. í leiðbeiningum ESA.

8.3 Markaðsgreining

8.3.1 Yfirlit og sögulegt samhengi

450. Eins og fjallað var um í kafla 3 var Síminn eina talsímafyrirtækið á Íslandi um margra áratuga skeið og byggði upp talsímanet um land allt meðan einkaréttur var við lýði. Þrátt fyrir að símamarkaðurinn hafi verið gefinn frjáls árið 1999 hefur Síminn haldið miklum yfirburðum á þessum markaði allt til dagsins í dag. Vodafone byrjaði að bjóða aðgengi að talsímaþjónustu á fastlínunum um sundurgreindar heimtaugar (LLU) í lok ársins 2000 og er helsti keppinautur Símans í dag á sviði talsímaþjónustu fyrir fyrirtæki.

8.3.2 Tekjur og markaðshlutdeild

451. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún ræður þó ekki ein og sér úrslitum um hvort fyrirtæki er talið vera með umtalsverðan markaðsstyrk, en gefur sterka vísbendingu um hvort það hafi markaðsráðandi stöðu eða ekki. Mjög mikil markaðshlutdeild – þ.e. yfir 50%- nægir ein og sér samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd til að úrskurða megi að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum. Skv. leiðbeiningunum vaknar venjulega ekki grunur um markaðsráðandi stöðu hjá einu fyrirtæki (“single dominance”) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samburði við keppinauta sína. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið markaðsráðandi. Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið markaðsráðandi nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (“joint dominance”).

452. Á tímabilinu 2003 til 2007 þróaðist markaðshlutdeild Símans mæld í tekjum á sviði innanlands símtala á fastaneti fyrir fyrirtæki eins og fram kemur í töflu 9.1 Markaðshlutur Símans af tekjum af fastlínusímtölum var um [...] %⁷⁹ á árinu 2007 og af umferð [...] %⁸⁰.

Tafla 8-1: Markaðshlutdeild eftir tekjum⁸¹

	2003	2004	2005	2006	2007
Fastanet í fastanet	[85-90]%	[85-90]%	[90-95]%	[85-90]%	[70-75]%
Fastanet í farsíma	[70-75]%	[70-75]%	[65-70]%	[65-70]%	[65-70]%
Heildartekjur af talsímaþjónustu	[75-80]%	[75-80]%	[75-80]%	[70-75]%	[70-75]%

Tafla 8-2: Markaðshlutdeild eftir umferð⁸²

	2003	2004	2005	2006	2007
Fastanet í fastanet	[70-75]%	[80-85]%	[70-75]%	[70-75]%	[65-70]%
Fastanet í farsíma	[65-70]%	[70-75]%	[65-70]%	[60-65]%	[60-65]%
Heildarmínútur úr fastaneti	[75-80]%	[80-85]%	[70-75]%	[65-70]%	[65-70]%

453. Það er mikill munur á markaðshlutdeild Símans og samkeppnisaðila á þessum markaði. PFS er þeirrar skoðunar að mikil markaðshlutdeild Símans, hvort sem hún er

⁷⁹ Felld brott vegna trúnaðar

⁸⁰ Felld brott vegna trúnaðar

⁸¹ Vikmörk vegna trúnaðar

⁸² Vikmörk vegna trúnaðar

metin á grundvelli tekna eða fjölda áskrifta, gefi ótvírætt til kynna að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði.

454. Markaðshlutdeild ein og sér er engu að síður ekki fullnægjandi viðmið varðandi það hvort þjónustuveitandi hafi umtalsverðan markaðsstyrk heldur þarf að líta á þann þátt í samhengi við önnur viðeigandi viðmið, sbr. 79. málsgrein leiðbeininganna.

8.3.3 Arðsemi

455. Ef þjónustuveitandi starfrækir fyrirtæki um allnokkra hríð með verðlagi sem er umtalsvert hærri en sá kostnaður sem að baki býr og nær þar af leiðandi mikilli arðsemi (miðað við aðra fjárfestingakosti) gæti það verið vísbending um umtalsverða markaðshlutdeild.

456. Hins vegar þarf að hafa í huga þann möguleika að hægt gæti verið að rekja mikla arðsemi á ákveðnu tímabili til annarra þátta en markaðsstyrks, til dæmis skilvirkni, nýmæla eða bókhaldslegra afskrifta sem þurfa ekki endilega að vera í samræmi við raunrýrnun fjárfestinganna.

457. Á sama hátt má segja að lítil arðsemi sé ekki endilega rök gegn því að þjónustuaðilinn sé metinn hafa umtalsverðan markaðsstyrk heldur gæti ástæðan verið ófullnægjandi framleiðni.

458. Þegar litið er til keppinauta Símans á þessum markaði kemur í ljós að enginn þeirra birtir sérgreindar tölur um arðsemi af talssímaþjónustu sinni. PFS gerir hins vegar ráð fyrir, á grundvelli aðgengilegra upplýsinga, að keppinautar Símans geti ekki sýnt arðsemi af rekstri fastlínusímaþjónustu sem er sambærileg við arðsemi Símans, vegna stærðarhagkvæmni Símans.

459. PFS telur Símann hafa forskot á keppinauta vegna stærðar og gefur það Símanum möguleika á meiri arðsemi en samkeppnisaðilarnir geta búist við. PFS telur þó að þær upplýsingar sem liggja fyrir frá Símanum og öðrum fyrirtækjum gefi ekki fullnægjandi mynd af arðsemi talsímaþjónustu á smásölusviði. Af þeirri ástæðu og með tilliti til þess að upplýsingar um arðsemi gefa ekki alltaf skýr svör um markaðsstyrk eins og fyrr segir, getur PFS ekki sagt til um hvort arðsemi starfandi fyrirtækja gefi vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

8.3.4 Aðgangshindranir

460. Aðgangshindranir er samheiti yfir ýmsa þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja og innkomu nýrra fyrirtækja á markað. Ef hindranir eru fáar á markaði er möguleg arðsemi aðdráttarafl fyrir ný fyrirtæki til að vinna markaðshlutdeild af þeim sem þar eru fyrir. Möguleg samkeppni frá nýjum aðilum getur haft áhrif á hegðun markaðsráðandi fyrirtækis og dregið úr skaðlegum áhrifum þess á samkeppni. Aðgangshindranir veikja hins vegar eða koma í veg fyrir samkeppni.

461. Sterk tengsl eru á milli aðgangshindrana og arðsemi fyrirtækja. Eftir því sem aðgangshindranir eru fleiri, þeim mun meiri arðsemi má vænta hjá starfandi fyrirtækjum sem rekja má oft til skorts á samkeppni fremur en hagkvæmni.

Ákjósanlegast er fyrir starfandi fyrirtæki að aðgangshindranir séu miklar en útgönguhindranir litlar. Við slíkar aðstæður fæla starfandi fyrirtæki ný frá því að hasla sér völl og óarðbær fyrirtæki munu auðveldlega leggja upp laupana.

462. Markmiðið með markaðsgreiningu PFS og hugsanlegum úrræðum í kjölfarið er að efla samkeppni á markaði. Það er gert í þeim tilgangi að örva nýbreytni og þróun og efla samkeppnishæfni fyrirtækja og hag neytenda. Ein leiðin til þess er að draga úr aðgangshindrunum á markaði, sem eru af ýmsum toga. Hér á eftir er nánar fjallað um helstu aðgangshindranir á viðkomandi markaði.

8.3.4.1 Yfirráð yfir aðstöðu sem ekki er auðvelt að koma upp á ný

463. Ef þjónustuveitandi hefur yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma upp á ný og þessi aðstaða er mikilvægur þáttur í því að komast inn á viðeigandi markað gæti verið um að ræða umtalsverðar aðgangshindranir fyrir mögulega samkeppnisaðila.

464. Það eru nokkur atriði sem benda til þess að yfirráð yfir aðstöðu, sem ekki er auðvelt að koma upp á ný, sé ekki lengur jafn mikil aðgangshindrun á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar eins og fyrir nokkrum árum. Þjónustuveitendur geta t.d. nýtt fast forval eða forval sem möguleika til að komast inn á markaðinn.

465. Þó svo að erfitt sé að koma sér upp aðstöðu í líkingu við það aðgangsnét sem Símasamstæðan býr yfir, þá hafa tækninýjungar og skylda til að veita aðgang að koparnetinu orðið til þess að nýir aðilar á markaðnum þurfa ekki að fjárfesta eins mikið í búnaði og áður var. PFS lítur því ekki á yfirráð yfir aðstöðu, sem erfitt er að koma upp, sem umtalsverða aðgangshindrun á þessum markaði.

8.3.4.2 Óafturkræfur kostnaður

466. Fastir óafturkræfir kostnaðarliðir (“sunk costs”) eru fastur kostnaður sem tengja má óendurkræfri fjárfestingu. Sem dæmi má nefna þegar þjónustuveitandi getur ekki búist við að fá til baka þá fjárfestingu sem hann hefur lagt í, til dæmis með sölu fjárfestinga ef þjónustuveitandinn ákveður að fara af markaði. Óafturkræfur kostnaður þýðir að mögulegur nýr þjónustuaðili þarf að standa straum af meiri kostnaði en þeir þjónustuveitendur sem þegar hafa komið sér fyrir á þessum markaði. Þessi munur á kostnaði er í raun aðgangshindrun fyrir mögulegan nýjan keppinaut á markaði.

467. Óafturkræfir kostnaðarliðir geta á þessum markaði þýtt umtalsverða útgjaldaliði fyrir ný fyrirtæki sem ætla að hasla sér völl með nýtt grunnnet alla leið inn á fyrirtæki. Hinsvegar þá er ekki lengur nauðsynlegt að byggja upp nýtt aðgangskerfi til að geta veitt símaumferð til fyrirtækja vegna fast forvals og netsíma.

468. Á heildina litið telur PFS að óafturkræfir kostnaðarliðir valdi ekki verulegum aðgangshindrunum á þeim markaði sem hér er til umræðu.

8.3.4.3 Stærðar- og breiddarhagkvæmni

469. Það er kallað stærðarhagkvæmni þegar framleiðsluaukning orsakar lækkun á meðalkostnaði við vöru. Þetta er einkennandi fyrir framleiðslu sem byggist á tækni með fremur miklum föstum kostnaði og lágum breytilegum kostnaði.

470. Breiddarhagkvæmni er lækkun á meðalkostnaði á einingu þegar um er að ræða fleiri en einn þjónustubátt þar sem notast er við sameiginlega þætti í framleiðslunni, til dæmis sameiginlega innviði eða sameiginlegt stjórnerfi.

471. Bæði stærðar- og breiddarhagkvæmni geta verið aðgangshindranir fyrir nýja þjónustuveitendur á markaði og leitt til samkeppnisyfirburða hvað varðar þá þjónustuveitendur sem hafa komið sér fyrir á markaði.

472. PFS ályktar að Síminn njóti umtalsverðrar stærðarhagkvæmni á markaðnum sem hér er til umræðu vegna þess að hann býður þjónustu um land allt umtalsverðum fjölda viðskiptavina. Ekki er gert ráð fyrir að neinn annar þjónustuveitandi á þessum markaði hafi fullnægjandi fjölda viðskiptavina (critical mass) til þess að geta notið góðs af stærðarhagkvæmni á sambærilegan hátt.

473. Hægt er að nota hluta af innviðum og stuðningskerfi símafyrirtækis til framleiðslu og afhendingar á þjónustu af ýmsu tagi. PFS ályktar að Síminn búi yfir meiri stærðarhagkvæmni á þessum markaði en nokkur keppinautanna vegna mjög fjölbreytts vöruframboðs síns og mikils fjölda viðskiptavina á ýmsum fjarskiptamörkuðum.

474. Að áliti PFS stuðlar stærðar- og breiddarhagkvæmni að því að styrkja stöðu Símans á markaði og skapar aðgangshindrun.

8.3.4.4 Aðgengi að fjármagni

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

476. Það myndi vera mjög fjármagnskrefjandi verkefni að koma upp öðru grunnneti í samkeppni við Símasamstæðuna til að fá aðgengi að almennu fastlínusímakerfi. Eins og komið hefur fram komið er þó ekki endilega þörf á að byggja nýtt aðgangsnét til þess að komast inn á þennan markað, en ljóst er að til þarf verulegan kostnað við markaðssetningu o.fl.

477. Síminn er stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins og hefur meiri tekjur af fjarskiptaþjónustu en önnur fyrirtæki á markaðnum. Almenn séð má álykta að fyrirtæki af þessari stærð sem er með rótgróinn rekstur hafi betra aðgengi að fjármagni en ný fyrirtæki sem vilja komast inn á markaðinn. PFS telur að Síminn hafi gott aðgengi að fjármagni og að það styrki stöðu fyrirtækisins gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á þessum markaði.

8.3.4.5 Aðgengi að dreifi- og sölukerfum

478. Ef gamalgrónir þjónustuveitendur á markaði hafa komið sér upp vel mótuðum dreifingar- og sölukerfum gætu þau virkað sem aðgangshindrun fyrir möguleg ný fyrirtæki á markaði. Þetta á einkum við um markaði þar sem umtalsverður kostnaður er tengdur því að koma á fót dreifi- og sölukerfum, eða þar sem gamalgróin fyrirtæki hafa gert einkasamninga við stærstu/mikilvægustu dreifinet markaðarins.

479. Sala á talsímaþjónustu til fyrirtækja á sér einkum stað með símasölu, netsölu, markpósti o.s.frv. Þessi sala er því ekki háð aðgengi að sölukerfum sem gamalgróin fjarskiptafyrirtæki hafa komið sér upp.

480. Því er ekki hægt að segja að aðgangur einn og sér að dreifi- og sölukerfum sé umtalsverð aðgangshindrun á þeim markaði sem hér er fjallað um.

8.3.4.6 Vaxtarhindranir

481. Almenna reglan er sú að markaður með mikla vaxtarmöguleika freistar nýrra þjónustuveitenda meira en markaður þar sem sala og/eða fjöldi viðskiptavina hefur staðnað eða þeim fer jafnvel fækkandi (oft kallað „þroskaður markaður“). Ef fyrirtæki hyggst hefja inngöngu á þroskuðum markaði þarf það almennt sé að stefna að því að ná viðskiptavinum frá þeim fyrirtækjum sem þar eru fyrir. Sé um að ræða stækkunarhindranir á markaði má því líta á þær sem mögulega aðgangshindrun.

482. Notkun á öðrum fjarskiptaháttum svo sem netsíma frá fastlínu, tölvupósti, smáskilaboðum og farsíma hefur aukist undanfarin ár. Aftur á móti hefur umferð um fastlínunetið minnkað og sér ekki fyrir endann á þeirri þróun.

483. Niðurstaðan er því sú að líta megi á markaðinn sem þroskaðan. Nýir þjónustuveitendur sem vilja komast inn á þennan markað þurfa að ná viðskiptavinunum frá þeim fyrirtækjum sem fyrir eru á markaðnum, sem gerir það erfitt fyrir nýja aðila að hasla sér völl á þessum markaði.

8.3.4.7 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði

484. Það er niðurstaða af mati PFS á aðgangshindrunum að markaði 5 að þær séu umtalsverðar. Auðveldara er en áður að koma sér upp aðstöðu til þess að veita talsímaþjónustu með tilkomu fasts forvals og VoIP símataðkninnar. Samt sem áður er mikill munur á stöðu Símans og annarra fyrirtækja í þessu sambandi þar sem Síminn hefur byggt upp símsstöðvar um land allt og tilheyrir sömu samstæðu og Míla sem á og rekur allar koparheimtaugar í landinu. Önnur fyrirtæki eiga í erfiðleikum með að koma sér upp jafn viðamikilli aðstöðu og Síminn. Stærðar- og breiddarhagkvæmni sem Síminn býr við skapar nýjum fyrirtækjum hindrun við innkomu á markaðinn. PFS lítur á talsíma markaðinn sem þroskaðan markað og telur takmarkaða vaxtarmöguleika vera hindrun í vegi nýrra samkeppnisaðila. Ennfremur telur PFS að gott aðgengi Símans að fjármagni styrki stöðu félagsins gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á viðkomandi markaði. PFS telur hins vegar að aðgengi að dreifi- og sölukerfi skapi ekki verulega hindrun.

8.3.5 Möguleg samkeppni og nýsköpun

485. Almennt er reglan sú að þar sem mikil nýsköpun er á markaði gefast minni færi á að beita markaðsráðandi stöðu en á mörkuðum þar sem lítil nýsköpun ríkir. Tæknileg þróun gæti því skipt máli hvað varðar mögulega samkeppni á markaði. Þess vegna getur nýsköpun í krafti tækniþróunar stuðlað að því að veikja stöðu fyrirtækis á markaði samanborið við mögulega keppinauta.

486. Jafnvel þótt líta megi á þann markað sem hér um ræðir sem þroskaðan og að ekki megi búast við fjölgun tenginga/áskrifta á næstunni gæti tækniþróun þó stuðlað að því að veikja stöðu Símans á markaði.

487. PFS er þeirrar skoðunar að samleitni innan bæði nets og þjónustu muni einkenna þróun á fastlínumarkaði í nágrenni framtíð. Ný samleitni, einkum sá möguleiki að nota IP net til að miðla fjarskiptum og upplýsingaþjónustu af ýmsu tagi, veldur því að áhugi nýrra þjónustuveitenda að bjóða fyrirtækjum þjónustu eykst, miðað við það sem hingað til hefur verið.

488. PFS er þeirrar skoðunar að möguleg samkeppni og nýbreytni í notkun netsíma muni draga nokkuð úr markaðsstyrk Símans á þessum markaði. Það er þó óljóst hve stóra hlutdeild Síminn annars vegar og aðrir þjónustuveitendur hins vegar munu eiga í netsímaþjónustu.

8.3.6 Hegðun markaðsaðila

8.3.6.1 Samþætting vöru / sundurgreining

489. Ef fyrirtæki bjóða mjög fjölbreytta vöru og þjónustu getur það stuðlað að aukinni viðskiptavild og gert keppinautum erfitt fyrir að komast inn á markaðinn, öfugt við það sem gerist þegar um einsleita vöru er að ræða. Öflug vörumerki hafa sambærileg áhrif.

490. Samþætting vörutegunda er önnur leið til sundurgreiningar á vöru. Þjónustuveitandi með ráðandi markaðsstöðu á ákveðnum markaði getur tengt þjónustu eða vörur á þeim markaði við þjónustu eða vörur á öðrum markaði þannig að í boði verður samþætt vara/þjónusta sem greinir sig frá tilboðum annarra þjónustuveitenda og þeir síðarnefndu hafa takmarkaða möguleika til að fara eins að. Þess vegna getur samþætting vöru/þjónustu stuðlað að ráðandi markaðsstöðu á einum markaði og það svo leitt til aukinna samkeppnisyfirburða á öðrum markaði. Samkeppnisyfirburðir af þessu tagi geta verið mikilvægur þáttur í mati á markaðsráðandi stöðu á síðarnefnda markaðnum.

491. Flestir neytendur gera ekki greinarmun á mörkuðum fyrir símtöl og áskriftir og líta á það sem eina þjónustu á markaði. Síminn hefur haft góð tök á samþættingu símaáskrifta/tenginga og símaþjónustu fyrir fyrirtæki. Þessi vörusamþætting færir því Símanum mikla samkeppnisyfirburði.

492. Á þessum markaði er hægt að samþætta símaáskrift og aðgengi að annarri fastlínu- og óstaðbundinni fjarskiptaþjónustu og það hefur líka áhrif á samkeppnisstöðuna. Síminn býður meira úrval en flestir keppinautanna, til dæmis

fastlínusíma og netaðgang, farsíma og IP sjónvarp um ADSL. Helsti keppinautur Símans býður reyndar upp á nokkuð úrval af þjónustu, m.a. fastlínusíma, farsímaþjónustu, internet og breiðband.

493. Síminn hefur yfirburðastöðu á þessum mörkuðum hvað varðar fastlínusíma, breiðband, IP sjónvarps og farsímaþjónustu og því er búist við því að Síminn geti boðið fyrirtækjum fjölbreyttari samþætta þjónustu en keppinautarnir og sett fram þessa vöru og verðlagt hana á nýjan hátt til framtíðar litið. Þessi staða færir Símanum samkeppnisyfirburði á þeim markaði sem hér er rætt um og hefur áhrif á mat á markaðsstyrk.

494. Síminn annast margs konar starfsemi og henni hefur löngum verið skipt í deildir/viðskiptasvið. Það verður þó stöðugt erfiðara að greina skipulagsleg mörk á milli hinna ýmsu athafnasviða fyrirtækisins. Sést hafa dæmi á undanförunum árum um að Síminn hafi boðið verð/afslætti sem eru til þess fallnir að nýta sér þá staðreynd að fyrirtækið hefur yfirburðastöðu á markaði, bæði hvað farsíma- og fastlínubjónustu varðar.

495. Þegar öllu er á botninn hvolft ætti þetta að gefa til kynna að markaðsstyrkur Símans á þeim markaði sem hér er fjallað um er jafnvel enn meiri en markaðshlutdeild hans í símaþjónustu innanlands sýnir.

8.3.6.2 Áhrif verulegs markaðsstyrks á tengda markaði

496. Verulegur markaðsstyrkur á einum markaði getur stuðlað að auknum markaðsstyrk þjónustuveitanda á tengdum markaði. Áhrif þannig markaðsstyrks geta bæði verið lóðrétt, það er bæði á heildsölu- og smásölumarkað, og lárétt, það er á markað fyrir vörur af ýmsu tagi í sama þrepi í virðiskeðjunni.

Lóðrétt samþætting

497. Ef starfsemi þjónustuveitanda nær til fleiri en eins þreps í viðkomandi virðiskeðju er um að ræða þjónustuveitanda með lóðréttu samþættingu. Algengast er að þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu starfi bæði við grunngerð markaðarins (á fyrra sölustigi - upstream) og veiti notendum þjónustu (á síðara sölustigi - downstream). Þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu getur nýtt sér sterka stöðu sína á fyrra sölustigi til að halda keppinautum frá markaðnum á síðara sölustigi, til dæmis með verðlagningu á fyrra sölustigi eða með því að bjóða keppinautum sínum á síðara sölustigi alls ekki vörur á fyrra sölustigi. Þannig getur þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu og sterka stöðu á fyrra sölustigi styrkt stöðu sína enn frekar á síðara sölustigi.

498. Starfsemi Símans vegna símaumferða fastlínusímakerfa er samþætt lóðrétt. Af því leiðir að Síminn hefur yfirburðastöðu á fyrra sölustigi vegna þess að Símasamstæðan er eigandi koparnetsins og talsímanetsins sem lagt hefur verið um land allt og þau áhrif geta náð til síðara sölustigs sem er sá markaður sem þessi greining nær til.

499. Þegar fjarskiptamarkaðurinn var gefinn frjáls voru lagðar kvaðir á Símann um að veita aðgang að kerfum sínum á fyrra sölustigi á kostnaðarverði. Keppinautar

Símans hafa oft séð ástæðu til að kvarta til PFS vegna þeirra samtengiverða sem Síminn hefur boðið. Því verður að hafa eftirlit með aðgengi og verðlagseftirlit á fyrra sölustigi til að tryggja að lóðrétt samþættingin leiði ekki til þess að styrkja stöðu Símans á þessum markaði enn frekar.

500. Keppinautar Símans á fastlínumarkaði kaupa heildsöluþjónustu frá Símanum. Þessi þjónusta felst í samtengingum, flutningi og lúkningu símtala, föstu forvali og/eða aðgangi að leigulínum og er heildsöluverðið stór hluti af smásöluverðinu sem þessir þjónustuveitendur bjóða.

501. PFS er þeirrar skoðunar að lóðrétt samþætting Símans hafi áhrif til aukningar á markaðsstyrk á þeim markaði sem hér er fjallað um.

Lárétt samþætting

502. Ef þjónustuveitandi ræður í krafti eignaraðildar yfir ýmsum samhliða þáttum fjarskiptavirkja sem hægt er að nýta sér til þess að færa notanda vöru á samkeppnismarkaði er talað um lárétta samþættingu. Sé svo getur viðkomandi þjónustuveitandi styrkt yfirburði sína á markaði með því að koma í veg fyrir samkeppni við önnur fjarskiptavirki sem hann hefur stjórn á.

503. Síminn er í fremstu röð á flestum grunnmörkuðum fyrir fjarskipti fyrirtækja, þar með taldir markaðir fyrir breiðband og farsímaþjónustu. Síminn ræður yfir mörgum öðrum netkerfum og því má líta svo á að sú staða stuðli að því að styrkja stöðu Símans á þessum markaði. Síminn hefur yfirburðastöðu á flestum mörkuðum fyrir fjarskipti bæði á heildsölu- og smásöluviði vegna þess að fyrirtækið býr að jafnaði við lóðrétt samþættingu á þeim. Síminn er í fararbroddi á smásölumarkaði fyrir fastlínubjónustu, farsíma, breiðbandsaðgengi og netsíma og getur því boðið ýmsar útgáfur af samsettri vöru- og þjónustu sem hægt er að sérsníða að þörfum og greiðslugetu hvers markaðsgeira fyrir sig. Enginn keppinautur Símans býður jafn fjölbreytt úrval vöru og þjónustu. Keppinautarnir geta því ekki samþætt vörur og verð að sama marki og Síminn á þessum smásölumörkuðum.

504. Hæfni Símans til að setja saman vöru- og þjónustupakka fyrir neytendur gefur til kynna sterka stöðu Símans á viðkomandi markaði.

8.3.6.3 Verðþróun

505. Þróun verðlags til lengri tíma litið getur sagt fyrir um samkeppnisstöðu og jafnvel mögulega samkeppni og gæti þess vegna verið vísbending um það hvort þjónustuveitandi sé með markaðsráðandi stöðu.

506. Í apríl 2000 gerði Síminn ákveðnar lagfæringar á verðskrá (hækkaði aðgengis- og áskriftargjöld og lækkaði verð á símtölum). Verðþróun á upphafs- og mínútuverði er sýnd í töflu 6.3. Þar kemur fram að upphafsgjald fyrir hvert símtal úr talsímakerfi Símans hefur hækkað um 55% á tímabilinu frá 2000 til 2007. Á sama tíma hefur mínútuverð á dagtaxta hækkað um 23% og mínútuverð á kvöld og helgartaxta hækkað um 137%. Áður var lægra gjald tekið fyrir símtöl á kvöldin og um helgar en á miðju ári 2006 var verðið samræmt og eftir það tekið sama verð fyrir símtöl að degi til, um kvöld og um helgar. Hér gæti það hafa haft áhrif að eitt helsta

Samkeppnisfyrirtæki Símans tók sama verð fyrir símtöl sama á hvaða tíma sólarhrings var hringt. Þess ber að geta að á sama tíma hækkaði launavísitala um 71% og vísitala neysluverðs um 42%.

507. Samkeppni á markaði talsímaþjónustu fyrir fyrirtæki virðist vera nokkuð takmörkuð og helst eiga sér stað með ímyndarauglýsingum og „pökkum“ þar sem fyrirtæki kaupa alla eða að minnsta kosti fleiri en eina gerð fjarskiptaþjónustu af sama aðila vegna þess hagræðis að eiga viðskipti við einn birgja. Yfirburðastaða Símans, eins og sést í töflum 8-1 og 8-2, hefur lítið sem ekkert gefið eftir síðustu ár sem bendir til þess að samkeppni sé takmörkuð á viðkomandi markaði.

8.3.7 Aðstæður á eftirspurnarhlið

8.3.7.1 Markaðsráðandi staða/kaupendastyrkur

508. Kaupendur með sterka samningsstöðu geta haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppinauta og viðskiptavina. Sterk samningsstaða er helst fyrir hendi þegar kaupandinn kaupir stóran hluta af framleiðslu seljanda, er vel upplýstur um annað framboð, getur skipt yfir til annarra seljenda án mikils tilkostnaðar og hefur jafnvel möguleika á að hefja framleiðslu á sambærilegri vöru/þjónustu.

509. Fyrirtæki með mikla símaumferð eru eftirsóttir viðskiptavinir þjónustuveitenda á þessum markaði. Þessi fyrirtæki ættu að geta aukið samkeppnina milli þjónustuveitenda með því að beita kaupendastyrk sínum. Yfirleitt leita þó fyrirtæki eftir þessari þjónustu hvert fyrir sig.

510. Það eru einungis stærstu viðskiptavinirnir með mestu umferðina og flesta notendur sem taldir eru hafa einhvern kaupendastyrk á þessum markaði. Það er mat PFS að þessi kaupendastyrkur færi eftirspurnarhlið markaðarins fremur litlar hagsbætur.

511. Því má fullyrða að allur kaupendastyrkur, sé hann fyrir hendi, sé eingöngu bundinn við hluta markaðarins og hafi því ekki nein umtalsverð áhrif á markaðsstyrk Símans.

8.3.7.2 Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar

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

513. Þess ber að geta að valfrelsi hvers fyrirtækis fyrir sig er nokkuð mikið, bæði gegnum forval og fast forval símtals. Það er því ekki hægt að segja að skiptikostnaður sem skipti máli sé til staðar á þessum markaði, jafnvel þótt fyrirtækin búi við ákveðna viðskiptabindingu og takmarkað valfrelsi.

514. Það er álit PFS að valfrelsi og skiptikostnaður hafi engin umtalsverð áhrif á markaðsráðandi stöðu ráðandi aðila.

8.3.7.3 Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum

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

516. Á þessum markaði getur það verið erfitt fyrir neytendur að bera saman mismunandi tilboð og verð, þar sem þjónustuveitendur bjóða mismunandi pakka og oft mismunandi uppbyggingu á verði. Oft er ekki nóg að bera saman verð á innanlandssímötölum. Skoða þarf sambandið á milli fasts og breytilegs kostnaðar.

517. Jafnvel þótt það geti verið erfitt að bera saman mismunandi tilboð, þá er það ekki erfitt að leita eftir verðtilboðum frá þjónustuveitendum.

518. Það er mat PFS að aðgengi viðskiptavina að upplýsingum hafi ekki áhrif á stöðu Símans á þessum markaði.

8.4 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk

519. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk (Significant Market Power - SMP) byggist á leiðbeiningum ESA og ýmsum öðrum viðmiðum. PFS fer að tilmælum í 76. málsgrein í leiðbeiningunum og tekur tillit til núverandi markaðsaðstæðna við mat sitt á greiningu á þessum mörkuðum eins og þeir eru í dag. Fjallað er um þróun undanfarin ár og horft fram á við til komandi mánaða.

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

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

522. Sýnt hefur verið fram á að mat á markaðshlutdeild er í sjálfu sér ekki fullnægjandi til þess að skera úr um hvort lýsa eigi ákveðið fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á ákveðnum markaði. Þess vegna byggist mat PFS líka á niðurstöðum mats á öðrum viðmiðum.

523. Fyrirtæki getur haft umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér eða ásamt einu eða fleiri öðrum fyrirtækjum. Ef niðurstaðan er sú að eitt fyrirtæki hafi umtalsverðan markaðsstyrk er yfirleitt óþarfi að velja því fyrir sér hvort um markaðsráðandi stöðu með öðrum sé að ræða. Ef niðurstaðan er hins vegar sú að ekkert fyrirtæki ráði yfir fullnægjandi markaðsstyrk eitt og sér verður að meta líkur á markaðsráðandi stöðu með öðrum. Ef fyrirtæki hefur markaðsráðandi stöðu á ákveðnum markaði má þar að auki líta svo á að það hafi markaðsráðandi stöðu á tengdum markaði ef tengslin á milli markaðanna eru þannig að fyrirtækið geti nýtt sér styrk sinn á einum markaði til þess að efla styrk sinn á öðrum, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga um fjarskipti.

524. Markaðshlutdeild Símans af tekjum af innanlands símtölum hefur ekki breyst mikið síðustu ár eins og kemur fram í töflu 8.1 hér að framan. Í árslok 2007 var markaðshlutdeildin [...] %⁸³ miðað við tekjur en [...] %⁸⁴ ef miðað er við magn umferðar.

525. Síminn hefur haft yfirburði í framboði á fastlínusímaþjónustu, breiðbandi, breiðbandssjónvarpi og farsímaþjónustu til notenda. Þess vegna er litið svo á að Síminn eigi auðveldara með að setja saman aðlaðandi samþættar lausnir fyrir einstaklinga en keppinautarnir í framtíðinni og að bjóða þær og verðleggja á nýjan hátt. Það má líta á þetta sem samkeppnisyfirburði sem stuðla að áframhaldandi sterkri stöðu Símans á þessum markaði.

526. Í ljósi þessa metur PFS það svo að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk. Þegar litið er til þess sem hér að framan var sagt og til greiningar PFS á markaðnum hlýtur PFS að álykta að Síminn einn hafi fjárhagslegt bolmagn til þess að koma í veg fyrir skilvirka samkeppni og geti þess vegna starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. PFS hyggst því útnefna Símann einan með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir almenna innanlands talsímaþjónustu á fastaneti fyrir fyrirtæki.

⁸³ Fellt brott vegna trúnaðar

⁸⁴ Fellt brott vegna trúnaðar

9.0 Markaður 6: Almenn millilanda talsímaþjónusta á fastaneti fyrir fyrirtæki

9.1 Lýsing og skilgreining á markaði í þessari umfjöllun um almenna millilanda talsímaþjónustu á fastaneti fyrir fyrirtæki

527. Þessi vörumarkaður er hinn sami og Markaður 6 í tilmælunum: „Almenn millilanda talsímaþjónusta á fastaneti fyrir fyrirtæki”.⁸⁵

528. Í þessum markaði felast öll símafjarskipti fyrirtækja sem eiga sér uppruna sinn í fastlínusímakerfum á Íslandi og með lúkningu í erlendu landi. Símafjarskipti með símakortum fyrir millilandasímtöl eru talin til þessa markaðar. Símafjarskipti við farsímaáskrifendur hjá íslensku farsímafyrirtæki sem staddir eru erlendis eru í þessu samhengi skilgreind með lúkningu í íslensku farsímakerfi og falla því ekki undir þennan markað. Símtal úr innlendu fastlínuneti í erlent farsímanúmer telst til millilandasímtals þó svo að viðkomandi erlendur farsímanotandi sé staddur á Íslandi.

9.2 Skilgreining á landfræðilegum markaði í þessari umfjöllun

529. Skv. leiðbeiningunum⁸⁶ nær landfræðilegur markaður yfir það landsvæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem skilyrði til samkeppni eru nægilega einsleit til þess að unnt sé að aðgreina það frá nágrannasvæðum vegna ólíkra samkeppnisskilyrða. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Í leiðbeiningunum segir ennfremur að hefðbundin skilgreining á landfræðilegum markaði á fjarskiptasviði sé ákveðin með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptanets auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað.

530. Talsímanet Símans nær til allra byggðra svæða á landinu. Koparheimtaugar systurfélagsins Mílu liggja inn á öll heimili í landinu og tengjast símstöðvum Símans um land allt. Flestir sem eru á þessum markaði bjóða upp á þjónustu sína um land allt. Sömu lög og reglur gilda um rekstur talsímaþjónustu alls staðar á landinu, heimild fyrirtækja til að reka slíka þjónustu gildir um allt land. Öll fyrirtæki á markaðnum bjóða eitt verð á talsímaþjónustu alls staðar á landinu, en Símanum ber sem alþjónustuveitanda að hafa eina gjaldskrá fyrir talsímaþjónustu um land allt, skv. 2. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Verðið fyrir alþjóðleg símtöl fyrir fyrirtæki er breytilegt eftir því í hvaða landi símtal endar í. Hinsvegar er verðið ekki háð því hvar símtalið hefst á Íslandi. Að mati PFS er ekki hægt að afmarka svæði þar sem samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin því sem gildir annars staðar á landinu. PFS telur ennfremur að ekki sé munur á smekk eða innkaupamunstri notenda eftir landssvæðum.

531. Í ljósi þessa metur PFS það svo að landið allt sé einn landfræðilegur markaður fyrir almenna millilanda talsímaþjónustu á fastaneti fyrir fyrirtæki í þessari umfjöllun.

⁸⁵ Publicly available international telephone service provided at a fixed location for non-residential customers.

⁸⁶ Sjá kafla 2.2.2. í leiðbeiningum ESA.

9.3 Markaðsgreining

9.3.1 Yfirlit og sögulegt samhengi

532. Á þessum markaði eru mismunandi fjarskiptafyrirtæki. Í fyrsta lagi eru það fjarskiptafyrirtæki sem veita aðgang(tengingu)/áskriftir og bjóða innanlands og millilanda símtöl. Í öðru lagi eru það fjarskiptafyrirtæki sem veita innanlands og millilandasímtöl gegnum fast forval og bjóða hluta viðskiptavina sinna uppá áskrift/tengingu. Í þriðja lagi eru það fjarskiptafyrirtæki sem bjóða millilanda símtöl gegnum fyrirframgreidd símakort, þó slík þjónusta sé hverfandi hjá fyrirtækjum og þá helst nýtt af mjög smáum fyrirtækjum eða einyrkjum..

9.3.2 Tekjur og markaðshlutdeild

533. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún ræður þó ekki ein og sér úrslitum um hvort fyrirtæki er talið vera með umtalsverðan markaðsstyrk, en gefur sterka vísbendingu um hvort það hafi markaðsráðandi stöðu eða ekki. Mjög mikil markaðshlutdeild – þ.e. yfir 50%- nægir ein og sér samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd til að úrskurða megi að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum. Skv. leiðbeiningunum vaknar venjulega ekki grunur um markaðsráðandi stöðu hjá einu fyrirtæki (“single dominance”) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samburði við keppinauta sína. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið markaðsráðandi. Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið markaðsráðandi nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (“joint dominance”).

534. Á tímabilinu 2003 fram á mitt ár 2008 þróaðist markaðshlutdeild Símans á þessum markaði eins og fram kemur í töflum 9.1 og 9.2. Markaðshlutdeild Símans af tekjum af millilandasímtölum fyrirtækja var [...] %⁸⁷ árið 2007 og eftir hálft ár 2008 var hún [...] %⁸⁸ og [...] %⁸⁹ og [...] %⁹⁰ af umferð á sama tíma.

Tafla 9-1: Markaðshlutdeild í tekjum af millilandasímtölum fyrir fyrirtæki⁹¹

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ½ ár
Síminn	[75-80]%	[75-80]%	[65-70]%	[65-70]%	[70-75]%	[70-75]%
Vodafone	[20-25]%	[20-25]%	[30-35]%	[30-35]%	[25-30]%	[25-30]%
Hive					[0-5]%	[0-5]%
LínaNet	[0-5]%					...
Samtals	100%	100%	100%	100%	100%	100%

⁸⁷ Felld brott vegna trúnaðar

⁸⁸ Felld brott vegna trúnaðar

⁸⁹ Felld brott vegna trúnaðar

⁹⁰ Felld brott vegna trúnaðar

⁹¹ Vikmörk vegna trúnaðar

Tafla 9-2: Markaðshlutdeild í umferð í millilandasímtölum fyrir fyrirtæki⁹²

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ½ ár
Síminn	[75-80]%	[75-80]%	[65-80]%	[70-75]%	[65-70]%	[60-65]%
Vodafone	[20-25]%	[20-25]%	[30-35]%	[25-30]%	[25-30]%	[30-35]%
Hive					[0-5]%	[5-10]%
LínaNet	1%					
Samtals	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

535. Það er mikill munur á markaðshlutdeild Símans og samkeppnisaðila á þessum markaði. PFS er þeirrar skoðunar að mikil markaðshlutdeild Símans, hvort sem hún er metin á grundvelli tekna eða umferðar, gefi ótvírætt til kynna að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði.

536. Markaðshlutdeild ein og sér er engu að síður ekki fullnægjandi viðmið um það hvort þjónustuveitandi hafi umtalsverðan markaðsstyrk heldur þarf að líta á þann þátt í samhengi við önnur viðeigandi viðmið, sbr. 79. málsgrein leiðbeininganna.

9.3.3 Arðsemi

537. Ef þjónustuveitandi starfrækir fyrirtæki um allnokkra hríð með verðlagi sem er umtalsvert hærra en sá kostnaður sem að baki býr og nær þar af leiðandi mikilli arðsemi (miðað við aðra fjárfestingakosti) gæti það verið vísbending um umtalsverða markaðshlutdeild.

538. Hins vegar þarf að hafa í huga þann möguleika að hægt gæti verið að rekja mikla arðsemi á ákveðnu tímabili til annarra þátta en markaðsstyrks, til dæmis skilvirkni, nýmæla eða bókhaldslegra afskrifta sem þurfa ekki endilega að vera í samræmi við raunrýrnun fjárfestinganna.

539. Á sama hátt má segja að lítil arðsemi sé ekki endilega rök gegn því að þjónustuaðilinn sé metinn hafa umtalsverða markaðshlutdeild heldur gæti ástæðan verið ófullnægjandi framleiðni.

540. Þegar litið er til keppinauta Símans á þessum markaði kemur í ljós að enginn þeirra birtir sérgreindar tölur um arðsemi af talssímaþjónustu sinni. PFS gerir hins vegar ráð fyrir, á grundvelli aðgengilegra upplýsinga, að keppinautar Símans geti ekki sýnt arðsemi af rekstri fastlínusímaþjónustu sem er sambærileg við arðsemi Símans, vegna stærðarhagkvæmni Símans.

541. PFS telur Símann hafa forskot á keppinauta vegna stærðar og gefur það Símanum möguleika á meiri arðsemi en samkeppnisaðilarnir geta búist við. PFS telur þó að þær upplýsingar sem liggja fyrir frá Símanum og öðrum fyrirtækjum gefi ekki fullnægjandi mynd af arðsemi talsímaþjónustu á smásölusviði. Af þeirri ástæðu og með tilliti til þess að upplýsingar um arðsemi gefa ekki alltaf skýr svör um markaðsstyrk eins og fyrr segir, getur PFS ekki sagt til um hvort arðsemi starfandi fyrirtækja gefi vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

⁹² Vikmörk vegna trúnaðar

9.3.4 Aðgangshindranir

542. Aðgangshindranir er samheiti yfir ýmsa þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja og innkomu nýrra fyrirtækja á markað. Ef hindranir eru fáar á markaði er möguleg arðsemi aðdráttarafl fyrir ný fyrirtæki til að vinna markaðshlutdeild af þeim sem þar eru fyrir. Möguleg samkeppni frá nýjum aðilum getur haft áhrif á hegðun markaðsráðandi fyrirtækis og dregið úr skaðlegum áhrifum þess á samkeppni. Aðgangshindranir veikja hins vegar eða koma í veg fyrir samkeppni.

543. Sterk tengsl eru á milli aðgangshindrana og arðsemi fyrirtækja. Eftir því sem aðgangshindranir eru fleiri, þeim mun meiri arðsemi má vænta hjá starfandi fyrirtækjum sem rekja má oft til skorts á samkeppni fremur en hagkvæmni. Ákjósanlegast er fyrir starfandi fyrirtæki að aðgangshindranir séu miklar en útgönguhindranir litlar. Við slíkar aðstæður fæla starfandi fyrirtæki ný frá því að hasla sér völl og óarðbær fyrirtæki munu auðveldlega leggja upp laupana.

544. Markmiðið með markaðsgreiningu PFS og hugsanlegum úrræðum í kjölfarið er að efla samkeppni á markaði. Það er gert í þeim tilgangi að örva nýbreytni og þróun og efla samkeppnishæfni fyrirtækja og hag neytenda. Ein leiðin til þess er að draga úr aðgangshindrunum á markaði, sem eru af ýmsum toga. Hér á eftir er nánar fjallað um helstu aðgangshindranir á viðkomandi markaði.

9.3.4.1 Yfirráð yfir aðstöðu sem ekki er auðvelt að koma upp á ný

545. Ef þjónustuveitandi hefur yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma upp á ný og þessi aðstöðu er mikilvægur þáttur í því að komast inn á viðeigandi markað gæti verið um að ræða umtalsverðar aðgangshindranir fyrir mögulega samkeppnisaðila.

546. Þjónustuveitendur geta nýtt fast forval eða forval sem möguleika til að komast inná markaðinn. Ekki er nauðsynlegt að ráða yfir aðgangsneti til að bjóða upp á millilanda símtöl. PFS lítur ekki á yfirráð yfir aðstöðu/grunnneti sem erfitt er að koma upp á ný sem umtalsverða aðgangshindrun á þessum markaði um þessar mundir.

9.3.4.2 Óafturkræfur kostnaður

547. Fastir óafturkræfir kostnaðarliðir ("sunk cost") er fastur kostnaður sem tengja má óendurkræfri fjárfestingu. Sem dæmi má nefna þegar þjónustuveitandi getur ekki búið við að fá til baka þá fjárfestingu sem hann hefur lagt í, til dæmis með sölu fjárfestinga ef þjónustuveitandinn ákveður að fara af markaði. Óafturkræfur kostnaður þýðir að mögulegur nýr þjónustuaðili þarf að standa straum af meiri kostnaði en þeir þjónustuveitendur sem þegar hafa komið sér fyrir á þessum markaði. Þessi munur á kostnaði er í raun aðgangshindrun fyrir mögulegan nýjan keppnaut á markaði.

548. Á heildina litið telur PFS að þar sem ekki þarf að fara út í stórar fjárfestingar í grunnkerfum til þess að komast inn á þennan markað þá sé óafturkræfur kostnaður ekki sérstaklega mikil aðgangshindrun.

9.3.4.3 Stærðar- og breiddarhagkvæmni

549. Það er kallað stærðarhagkvæmni þegar framleiðsluaukning orsakar lækkun á meðalkostnaði við vöru. Þetta er einkennandi fyrir framleiðslu sem byggist á tækni með fremur miklum föstum kostnaði og lágum breytilegum kostnaði.

550. Breiddarhagkvæmni er lækkun á meðalkostnaði á einingu þegar um er að ræða fleiri en einn þjónustubátt þar sem notast er við sameiginlega þætti í framleiðslunni, til dæmis sameiginlega innviði eða sameiginlegt stjórnerkerfi.

551. Bæði stærðar- og breiddarhagkvæmni geta verið aðgangshindranir fyrir nýja þjónustuveitendur á markaði og leitt til samkeppnisyfirburða hvað varðar þá þjónustuveitendur sem hafa komið sér fyrir á markaði.

552. Hægt er að nota hluta af innviðum og stuðningskerfi símafyrirtækis til framleiðslu og afhendingar á þjónustu af ýmsu tagi. PFS ályktar að Síminn búi yfir meiri stærðarhagkvæmni á þessum markaði en nokkur keppinautanna vegna mjög fjölbreytts vöruframboðs síns og mikils fjölda viðskiptavina á ýmsum fjarskiptamörkuðum. Stærðarhagkvæmni og samlegðaráhrif stuðla að því að styrkja stöðu Símans á markaði.

553. Það er ekki alveg augljóst að ávinningur Símans af stærðarhagkvæmni á þessum markaði sé meiri en keppinauta hans.

554. Tækniþróun á fjarskiptamarkaði, sérstaklega netsíminn, hefur minnkað mikilvægi stærðarhagkvæmni sem aðgangshindrun á þessum markaði og er ekki til þess fallinn að styrkja stöðu Símans.

9.3.4.4 Aðgengi að fjármagni

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

555. Það myndi vera mjög fjármagnskrefjandi verkefni að koma upp öðru grunnneti í samkeppni við Símann til að fá aðgengi að almennu fastlínusímakerfi ætluðu einstaklingum. Eins og komið hefur fram komið er þó ekki endilega þörf á að byggja nýtt aðgangsnet til þess að komast inn á þennan markað, en ljóst er að til þarf verulegan kostnað við markaðssetningu o. fl.

556. Síminn er stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins og hefur meiri tekjur af fjarskiptaþjónustu en önnur fyrirtæki á markaðnum. Almennu séð má álykta að fyrirtæki af þessari stærð sem er með rótgróinn rekstur hafi betra aðgengi að fjármagni en ný fyrirtæki sem vilja komast inn á markaðinn. PFS telur að Síminn hafi gott aðgengi að fjármagni og að það styrki stöðu fyrirtækisins gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á þessum markaði.

9.3.4.5 Aðgengi að dreifi- og sölukerfum

557. Ef gamalgrónir þjónustuveitendur á markaði hafa komið sér upp vel mótuðum dreifingar- og sölukerfum gætu þau virkað sem aðgangshindrun fyrir möguleg ný fyrirtæki á markaði. Þetta á einkum við um markaði þar sem umtalsverður kostnaður er tengdur því að koma á fót dreifi- og sölukerfum, eða þar sem gamalgróin fyrirtæki hafa gert einkasamninga við stærstu/mikilvægustu dreifinet markaðarins.

558. Sölu- og dreifikerfi á millilanda símtölum fyrir fyrirtæki á sér einkum stað með símasölu, netsölu og markpósti. Þessi sala er því ekki háð aðgengi að sölukerfum sem gamalgróin fyrirtæki hafa komið sér upp.

559. Sölu- og dreifingaraðferðir fyrir fyrirframgreidd millilanda símtöl eru öðruvísi en hefðbundin millilanda símtöl hjá Símanum. Venjulega hafa þjónustuveitendur selt þessi kort í bókabúðum, bensínstöðvum, söluturnum og verslunum.

560. Því er ekki hægt að segja að aðgangur einn og sér að dreifi- og sölukerfum sé umtalsverð aðgangshindrun á þeim markaði sem hér er fjallað um.

9.3.4.6 Vaxtarhindranir

561. Almenna reglan er sú að markaður með mikla vaxtarmöguleika freistar nýrra þjónustuveitenda meira en markaður þar sem sala og/eða fjöldi viðskiptavina hefur staðnað eða þeim fer jafnvel fækkandi (oft kallað „þroskaður markaður“). Ef fyrirtæki hyggst hefja inngöngu á þroskuðum markaði þarf það almennt sé að stefna að því að ná viðskiptavinum frá þeim fyrirtækjum sem þar eru fyrir. Sé um að ræða stækkunarhindranir á markaði má því líta á þær sem mögulega aðgangshindrun.

562. Aukin notkun á öðrum fjarskiptaleiðum svo sem tölvupósti, smáskilaboðum og netsíma hefur haft einhver áhrif á magn millilanda símtala en ekki þó eins mikið og á innanlandssímtölum

563. PFS telur ekki líkur miklum vexti á þessum markaði á næstu árum. Niðurstaðan er því sú að líta megi á markaðinn sem þroskaðan og það styrkir stöðu Símans á þessum markaði

9.3.4.7 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði

564. Það er niðurstaða af mati PFS á aðgangshindrunum að markaði 6 að þær séu nokkrar. Auðveldara er en áður að koma sér upp aðstöðu til þess að veita talsímaþjónustu með tilkomu fasts forvals og VoIP símataækninnar. Samt sem áður er mikill munur á stöðu Símans og annarra fyrirtækja í þessu sambandi þar sem Síminn hefur byggt upp símstöðvar um land allt og tilheyrir sömu samstæðu og Míla sem á og rekur allar koparheimtaugar í landinu. Önnur fyrirtæki eiga í erfiðleikum með að koma sér upp jafn viðamikilli aðstöðu og Síminn. PFS lítur á talsíamarkaðinn sem þroskaðan markað og telur takmarkaða vaxtarmöguleika vera hindrun í vegi nýrra samkeppnisaðila. Ennfremur telur PFS að Síminn hafi gott aðgengi að fjármagni og að það styrki stöðu Símans gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á viðkomandi markaði. PFS telur hins vegar að aðgengi að dreifi- og sölukerfi skapi ekki verulega.

9.3.5 Möguleg samkeppni og nýsköpun

565. Almennt er reglan sú að þar sem mikil nýsköpun er á markaði gefast minni færi á að beita markaðsráðandi stöðu en á mörkuðum þar sem lítil nýsköpun ríkir. Tæknileg þróun gæti því skipt máli hvað varðar mögulega samkeppni á markaði. Þess vegna getur nýsköpun í krafti tækniþróunar stuðlað að því að veikja stöðu fyrirtækis á markaði samanborið við mögulega keppinauta.

566. Það hefur ekki verið eins mikill samdráttur í millilanda símtölum eins og á magni innanlands símtala. Það gefur til kynna að markaðurinn fyrir millilanda símtöl sé ekki eins þroskaður og markaðurinn fyrir innanlands símtöl.

567. Þótt ekki megi búast við mikilli breytingu á þessum markaði á næstunni gæti tækniþróun þó stuðlað að því að veikja stöðu Símans á markaði.

568. PFS er þeirrar skoðunar að samleitni innan bæði nets og þjónustu muni einkenna þróun á fastlínumarkaði í nágrenni framtíð. Ný samleitni, einkum sá möguleiki að nota IP net til að miðla fjarskiptum og upplýsingaþjónustu af ýmsu tagi, veldur því að áhugi nýrra þjónustuveitenda á því að bjóða fyrirtækjum þjónustu á sínum kerfum eða annarra eykst miðað við það sem hingað til hefur verið.

569. Eitthvað er um að fyrirtæki segi upp fastlínusambandi sínu og taki upp farsíma í staðinn. Tækniþróun stuðlar einnig að því að farsímaþjónusta og fastlínubjónusta verða stöðugt sambærilegri. Það er þó ekki öruggt að þessi þróun verði til þess að veikja stöðu Símans á markaðnum vegna þess að Síminn hefur umtalsverðan markaðsstyrk á farsímamarkaði.

570. Síminn er áhrifamikill á fastlínu-, farsíma- og breiðbandsmarkaði og eru flestir viðskiptavinir hans mögulegir netsímaviðskiptavinir. Það má segja að Síminn hafi samkeppnisforskot á aðra þjónustuveitendur netsímans.

571. PFS er þeirrar skoðunar að möguleg samkeppni og nýbreytni í notkun netsíma gæti dregið úr markaðsráðandi stöðu Símans á þessum markaði. Það er þó nokkur óvissa um hversu stóra hlutdeild af netsímanum, Síminn og aðrir aðilar sem bjóða upp á netsíma, munu hafa.

9.3.6 Hegðun markaðsaðila

9.3.6.1 Samþætting vöru / sundurgreining

572. Ef fyrirtæki bjóða mjög fjölbreytta vöru og þjónustu getur það stuðlað að aukinni viðskiptavild og gert keppinautum erfitt fyrir að komast inn á markaðinn, öfugt við það sem gerist þegar um einsleita vöru er að ræða. Öflug vörumerki hafa sambærileg áhrif.

573. Samþætting vörutegunda er önnur leið til sundurgreiningar á vöru. Þjónustuveitandi með ráðandi markaðsstöðu á ákveðnum markaði getur tengt þjónustu eða vörur á þeim markaði við þjónustu eða vörur á öðrum markaði þannig að í boði verður samþætt vara/þjónusta sem greinir sig frá tilboðum annarra þjónustuveitenda og þeir síðarnefndu hafa takmarkaða möguleika til að fara eins að. Þess vegna getur samþætting vöru/þjónustu stuðlað að ráðandi markaðsstöðu á einum markaði og það svo leitt til aukinna samkeppnisyfirburða á öðrum markaði.

Samkeppnisyfirburðir af þessu tagi geta verið mikilvægur þáttur í mati á markaðsráðandi stöðu á síðarnefnda markaðnum.

574. Síminn hefur haft nær einstæð tök á samþættingu símaáskrifta/tenginga og símaþjónustu fyrir fyrirtæki. Margir neytendur líta á fastlínumarkaðinn sem eina þjónustu, jafnvel þótt um fleiri en eina þjónustutegund sé að ræða. Þessi vörusamþætting færir því Símanum nokkra samkeppnisyfirburði.

575. Á þessum markaði er hægt að samþætta símaáskrift og aðgengi að annarri fastlínu- og óstaðbundinni fjarskiptaþjónustu og það hefur líka áhrif á samkeppnisstöðuna. Síminn býður meira úrval en flestir keppinautanna, til dæmis fastlínusíma, netaðgang og IP sjónvarp um ADSL.

576. Síminn hefur yfirburðastöðu á þessum mörkuðum hvað varðar fastlínusíma, breiðband, IP sjónvarp og farsímaþjónustu og því er búist við því að Síminn geti boðið einstaklingum fjölbreyttari samþætta þjónustu en keppinautarnir og sett fram þessa vöru og verðlagt hana á nýjan hátt til framtíðar litið. Þessi staða færir Símanum samkeppnisyfirburði á þeim markaði sem hér er rætt um og hefur áhrif á mat á umtalsverðum markaðsstyrk.

577. Síminn annast margs konar starfsemi og henni hefur löngum verið skipt í deildir/viðskiptasvið. Það verður þó stöðugt erfiðara að greina skipulagsleg mörk á milli hinna ýmsu athafnasviða fyrirtækisins. Sést hafa dæmi um það á undanförunum árum að Síminn hefur boðið verð/afslætti sem eru til þess fallnir að nýta sér þá staðreynd að fyrirtækið hefur yfirburðastöðu á markaði, bæði hvað farsíma- og fastlínubjónustu varðar.

578. Þegar öllu er á botninn hvolft ætti þetta að gefa til kynna að markaðsstyrkur Símans á þeim markaði sem hér er fjallað um sé jafnvel enn meiri en markaðshlutdeild hans sýnir.

9.3.6.2 Áhrif verulegs markaðsstyrks á tengda markaði

579. Umtalsverður markaðsstyrkur á einum markaði getur stuðlað að auknum markaðsstyrk þjónustuveitanda á tengdum markaði. Áhrif þannig markaðsstyrks geta bæði verið lóðrétt, það er bæði á heildsölu- og smásölumarkað, og lárétt, það er á markað fyrir vörur af ýmsu tagi á sama þrepi í virðiskeðjunni.

Lóðrétt samþætting

580. Ef starfsemi þjónustuveitanda nær til fleiri en eins þreps í viðkomandi virðiskeðju er um að ræða þjónustuveitanda með lóðréttu samþættingu. Algengast er að þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu starfi bæði við grunngerð markaðarins (á fyrra sölustigi - upstream) og veiti notendum þjónustu (á síðara sölustigi - downstream). Þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu getur nýtt sér sterka stöðu sína á fyrra sölustigi til að halda keppinautum frá markaðnum á síðara sölustigi, til dæmis með verðlagningu á fyrra sölustigi eða með því að bjóða keppinautum sínum á síðara sölustigi alls ekki vörur á fyrra sölustigi. Þannig getur þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu og sterka stöðu á fyrra sölustigi styrkt stöðu sína enn frekar á síðara sölustigi.

581. Starfsemi Símans vegna símaumferðar fastlínusímakerfa er samþætt lóðrétt. Af því leiðir að Síminn hefur yfirburðastöðu á fyrra sölustigi vegna þess að Símasamstæðan er eigandi koparnetsins og talsímanetsins sem lagt hefur verið um land allt og þau áhrif geta náð til síðara sölustigs sem er sá markaður sem sundurgreining okkar nær til.

582. Eftir að fjarskiptamarkaðurinn var gefinn frjáls voru lagðar kvaðir á Símann þar sem fyrirtækið var skyldað til að bjóða upp á samtengisamninga á fyrra sölustigi þar sem kostnaðarverðið er það sama og það sem fyrirtækið selur sjálfu sér eða tengdum fyrirtækjum.

583. Keppinautar Símans þurfa að kaupa þjónustu frá Símanum, svo sem samtengiþjónustu, flutning og lúkningu símtala og fast forval og vegur það töluvert í smásöluverði þeirra. Upp að vissu marki gildir þetta líka fyrir millilandasímtöl, en smásöluverð á millilandasímtölum er líka háð lúkningarverði hjá erlendum þjónustuveitendum.

584. PFS er þeirrar skoðunar að lóðrétt samþætting Símans auki markaðsstyrk fyrirtækisins á þeim markaði sem hér er fjallað um.

Lárétt samþætting

585. Ef þjónustuveitandi ræður í krafti eignaraðildar yfir ýmsum samhliða þáttum fjarskiptavirkja sem hægt er að nýta sér til þess að færa notanda vöru á samkeppnismarkaði er talað um lárétta samþættingu. Sé svo getur viðkomandi þjónustuveitandi styrkt við yfirburði sína á markaði með því að koma í veg fyrir samkeppni við önnur fjarskiptavirki sem hann hefur stjórn á.

586. Síminn er í fremstu röð á flestum grunnmörkuðum fyrir fjarskipti fyrirtækja, þar með taldir markaðir fyrir breiðband og farsímaþjónustu. Síminn ræður yfir mörgum öðrum netkerfum og því má líta á svo á að sú staða stuðli að því að styrkja stöðu Símans á þessum markaði. Síminn hefur yfirburðastöðu á flestum mörkuðum fyrir fjarskipti en hann er einnig í fararbroddi á flestum tengdum smásölumörkuðum vegna þess að fyrirtækið býr að jafnaði við lóðréttu samþættingu á þeim. Síminn er í fararbroddi á smásölumarkaði fyrir fastlínubjónustu, farsíma, breiðbandsaðgengi og netsíma og getur því boðið ýmsar útgáfur af samsettri vöru- og þjónustu sem hægt er að sérsníða að þörfum og greiðslugetu hvers markaðsgeira fyrir sig. Enginn keppinautur Símans býður jafn fjölbreytt úrval vöru og þjónustu. Keppinautarnir geta því ekki samþætt vörur og verð að sama marki og Síminn á þessum smásölumörkuðum.

587. Möguleikar Símans til að bjóða fjölbreytt úrval af vöru og þjónustu gefa til kynna að lóðrétt samþætting styrki markaðsstöðu hans upp að vissu marki.

9.3.6.3 Verðþróun

588. Þróun verðlags til lengri tíma litið getur sagt fyrir um samkeppnisstöðu og jafnvel mögulega samkeppni og gæti þess vegna verið vísbending um það hvort þjónustuveitandinn sé með markaðsráðandi stöðu. Verð á millilandasímtölum hafa

farið lækkandi á síðustu árum. Í töflu 3.5. eru sýndar breytingar hjá Símanum frá árinu 2000 og hefur mínútuverðið lækkað um 5% til Evrópulandanna. Lækkunin er enn meiri þegar hringt er í aðrar heimsálfur. Einnig er hægt að lækka mínútuverðið enn frekar með forvali eða 25%.

589. Markaðurinn fyrir millilanda símtöl er eini markaðurinn þar sem Síminn hefur lækkað verðið og það gefur til kynna að það sé einhver samkeppni á þessum markaði. Hins vegar hefur Síminn ekki séð sig knúinn til að elta lægstu verð sem bjóðast í millilandasímtölum og gefur það til kynna að Síminn hafi enn umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði.

9.3.7 Aðstæður á eftirspurnarhlið

9.3.7.1 Markaðsráðandi staða/kaupendastyrkur

590. Kaupendur með sterka samningsstöðu geta haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppinauta og viðskiptavina. Sterk samningsstaða er helst fyrir hendi þegar kaupandinn kaupir stóran hluta af framleiðslu seljanda, er vel upplýstur um annað framboð, getur skipt yfir til annarra seljenda án mikils tilkostnaðar og hefur jafnvel möguleika á að hefja framleiðslu á sambærilegri vöru/þjónustu.

591. Fyrirtæki með mikla símaumferð eru eftirsóttir viðskiptavinir þjónustuveitenda á þessum markaði. Þessi fyrirtæki ættu að geta aukið samkeppnina milli þjónustuveitenda með því að beita kaupendastyrk sínum. Yfirleitt leita þó fyrirtæki eftir þessari þjónustu hvert fyrir sig.

592. Það eru þó einungis stærstu viðskiptavinirnir með mestu umferðina og flesta áskrifendurnar sem taldir eru hafa einhvern kaupendastyrk á þessum markaði. Það er mat PFS að þessi kaupendastyrkur færi eftirspurnarhlið markaðarins fremur litlar hagsbætur.

593. Því má fullyrða að allur kaupendastyrkur, sé hann fyrir hendi, sé eingöngu bundinn við hluta markaðarins og hafi því ekki nein umtalsverð áhrif á markaðsstyrk Símans.

9.3.7.2 Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar

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

595. Þess ber þó að geta að valfrelsi fyrirtækjanna er nokkuð mikið í gegnum forval, fast forval, netsíma og fyrirframgreidd símakort. Skiptikostnaðurinn er því ekki hár.

596. Því er ekki hægt að segja að skiptikostnaður sem skipti máli sé til staðar á þessum markaði, jafnvel þótt fyrirtækin búi við ákveðna viðskiptabindingu og takmarkað valfrelsi. Þessir þættir hafa engin umtalsverð áhrif á markaðsstyrk Símans.

9.3.7.3 Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum

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

598. Jafnvel þótt það geti verið erfitt að bera saman mismunandi tilboð, þá er það ekki erfitt að leita eftir verðtilboðum frá þjónustuveitendum.

599. Það er mat PFS að aðgengi viðskiptavina að upplýsingum hafi ekki áhrif á stöðu Símans á þessum markaði.

9.4 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk

600. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk (Significant Market Power - SMP) byggist á leiðbeiningum ESA og ýmsum öðrum viðmiðum. PFS fer að tilmælum í 76. málsgrein í leiðbeiningunum og tekur tillit til núverandi markaðsaðstæðna við mat sitt á greiningu á þessum mörkuðum eins og þeir eru í dag. Fjallað er um þróun undanfarin ár og horft fram á við til komandi mánaða.

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

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

603. Sýnt hefur verið fram á að mat á markaðshlutdeild er í sjálfu sér ekki fullnægjandi til þess að skera úr um hvort lýsa eigi ákveðið fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á ákveðnum markaði. Þess vegna byggist mat PFS líka á niðurstöðum mats á öðrum viðmiðum.

604. Fyrirtæki getur haft umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér eða ásamt einu eða fleiri öðrum fyrirtækjum. Ef niðurstaðan er sú að eitt fyrirtæki hafi umtalsverðan markaðsstyrk er yfirleitt óþarfi að velja því fyrir sér hvort um markaðsráðandi stöðu með öðrum sé að ræða. Ef niðurstaðan er hins vegar sú að ekkert fyrirtæki ráði yfir

fullnægjandi markaðsstyrk eitt og sér verður að meta líkur á markaðsráðandi stöðu með öðrum. Ef fyrirtæki hefur markaðsráðandi stöðu á ákveðnum markaði má þar að auki líta svo á að það hafi markaðsráðandi stöðu á tengdum markaði ef tengslin á milli markaðanna eru þannig að fyrirtækið geti nýtt sér styrk sinn á einum markaði til þess að efla styrk sinn á öðrum, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga um fjarskipti.

605. Síminn hefur lang stærstu markaðshlutdeildina á þessum markaði eins og fram kom í kafla 9.3.2 eða í kringum [...] %⁹³ í tekjum og [...] %⁹⁴ í umferð. Síminn hefur yfirburði í framboði á fastlínusímaþjónustu, breiðbandi, breiðbandssjónvarpi og farsímaþjónustu til notenda. Þess vegna er litið svo á að Síminn eigi auðveldara með að setja saman aðlaðandi samþættar lausnir fyrir fyrirtæki en keppinautarnir í framtíðinni og að bjóða þær og verðleggja á nýjan hátt. Það má líta á þetta sem samkeppnisyfirburði sem stuðla að áframhaldandi sterkri stöðu Símans á þessum markaði.

606. Í ljósi þessa metur PFS það svo að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk. Þegar litið er til þess sem hér að framan var sagt og til greiningar PFS á markaðnum hlýtur PFS að álykta að Síminn einn hafi fjárhagslegt bolmagn til þess að koma í veg fyrir skilvirka samkeppni og geti þess vegna starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. PFS hyggst því útnefna Símann einan með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir almenna millilanda talsímaumferð fyrir fyrirtæki.

⁹³ Fellt brott vegna trúnaðar

⁹⁴ Fellt brott vegna trúnaðar

10.0 Álagning kvaða á mörkuðum 1-6

10.1 Almennt um kvaðir

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

Í 1. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk sé PFS heimilt að leggja á það kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald eins og með þarf í þeim tilgangi að efla virka samkeppni.⁹⁵ Kvöðum þessum er nánar lýst í 28.–32. gr. laganna. Í 2. mgr. 27. gr. laganna kemur fram að telji PFS í kjölfar markaðsgreiningar skv. 17. gr. að heildsölukvaðir eða ráðstafanir varðandi forval eða fast forval muni ekki skila árangri við að efla virka samkeppni og tryggja hagsmuni notenda fjarskiptaþjónustu er stofnuninni heimilt að leggja smásölukvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Slíkar kvaðir geta m.a. falist í að leggja skyldur á fyrirtæki um þak á smásöluverð, kostnaðartengda gjaldskrá og kostnaðarbókhald, að verð miðist við verð á sambærilegum mörkuðum, banni við mismunun milli notenda og banni við að binda mismunandi tegundir fjarskiptaþjónustu í einn heildarpakka skaði það samkeppni.

608. Við val á kvöðum sem beita á til að leysa skilgreind samkeppnisvandamál þarf að hafa nokkrar grundvallarreglur að leiðarljósi.⁹⁶ Allar álagðar kvaðir skuli taka mið af eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls og vera sniðnar að því að leysa það. Þær skulu vera gagnsæjar, réttlætanager, rökstuddar og í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu innri markaðs og standa vörð um hagsmuni notenda. Kvaðir mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er og ekki má leggja þyngri byrðar á fyrirtækin en nauðsynlegt þykir.

609. Í skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnanna (ERG) um kvaðir er lögð áhersla á að byggð verði upp samkeppni í gerð fjarskiptavirkja og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna verulegrar og stöðugrar stærðar- og breiddarhagkvæmni eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi. Í þessu sambandi þarf að gæta að tvennu; í fyrsta lagi að hvetja til þjónustusamkeppni og í öðru lagi að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að þeim fjarskiptanetum sem fyrir eru og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds á þeim.

⁹⁵ Sjá einnig 9. – 14. gr. aðgangstilskipunar.

⁹⁶ Sjá 8. gr. rammatilskipunar.

610. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast á ensku “the investment ladder” en markmið þess er að skapa skilyrði sem gera nýjum fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sitt í stigvaxandi skrefum.

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

612. Þær kvaðir sem skv. fjarskiptalögum er heimilt að leggja á fyrirtæki sem útnefnt er með umtalsverðan markaðsstyrk miðast flestar við heildsölustigið en ekki smásölustigið. Almennt er litið svo á að kvaðir og skyldur skuli einungis leggja á smásölupjónustu þegar viðeigandi aðgerðir varðandi heildsölu eða aðgerðir varðandi forval og fast forval hafa ekki borið árangur til að tryggja virka samkeppni og hagsmuni almennings, sbr. 2. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga.

10.2 Gildandi kvaðir skv. eldri fjarskiptalögum

10.2.1 Kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk

613. Við útgáfu rekstrarleyfis Símans árið 1998 var fyrirtækið útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk í talsímaþjónustu og hefur fyrirtækið enn þá stöðu þegar þessi greining er unnin.

614. Á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða nr. II í lögum um fjarskipti nr. 81/2003, gilda kvaðir varðandi aðgang og samtengingu áfram þar til endurskoðun kvaða hefur farið fram að lokinni markaðsgreiningu samkvæmt lögum um fjarskipti nr. 81/2003. Enn fremur skulu kvaðir er varða smásöluverð fyrir aðgang og notkun á almennu talsímaneti, forval og fast forval halda gildi sínu þar til Póst- og fjarskiptastofnun hefur lokið markaðsgreiningu og tekið ákvörðun um álagningu, niðurfellingu eða áframhaldandi gildi slíkra kvaða.

615. Samkvæmt 33. gr. laga um fjarskipti nr. 107/1999 bar veitendum talsímaþjónustu að bjóða upp á forval og fast forval í þeim tilgangi að áskrifendur gætu nýtt sér þjónustu annarra fyrirtækja fyrir tiltekin símtöl eða öll símtöl. Nánari útfærslu á þessum skyldum er að finna í reglum nr. 28/2002 um forval og fast forval í talsímanetum. Ekki kom fram í þessu lagaákvæði eða reglunum að skyldurnar væru bundnar við fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, en í núgildandi ákvæði um forval og fast forval í 53. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 er tekið fram að skyldan hvíli aðeins á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í tengingum við almenna fasta talsímanetið, nema PFS ákveði annað í kjölfar markaðsgreiningar.

616. Hluti af þeim kvöðum sem lagðar voru á Símann með rekstrarleyfi og síðar framlengdar með sérstakri ákvörðun 5. apríl 2005 vörðuðu bókhaldslegan aðskilnað. Í 2. gr. þeirrar ákvörðunar (áður 9. gr. rekstrarleyfis) kemur fram að fyrirtækið skuli hafa aðgreiningu í bókhaldi með eftirfarandi hætti: Rekstur allra neta eða nethluta sem annað hvort eru notaðir fyrir fleiri en eina þjónustu eða öðrum er leigður aðgangur að skal aðgreindur frá öðrum rekstri. Fyrirkomulag bókhalds skal vera með þeim hætti að

hægt sé að deila kostnaði við rekstur neta eða nethluta á viðkomandi þjónustu, leigustarfsemi, aðgang að netum eða samtengingu við net annarra fjarskiptafyrirtækja. Í ákvæðinu er vísað til reglugerðar um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja nr. 960/2001. Þar kemur m.a. fram í 11. gr. að fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild sem á eru lagðar sérstakar kvaðir skuli aðgreina tilteknar þjónustur í bókhaldi. Þar á meðal er talsímaþjónusta. Tekið er fram að til talsímaþjónustu skuli telja símtöl innanlands og til útlanda, símtöl í farsíma, samnetsþjónustu, upplýsingaþjónustu um símanúmer, almenningssíma og sérþjónustu.

10.2.2 Alþjónustukvaðir o.fl.

617. Samkvæmt 19. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 leggur Póst- og fjarskiptastofnun kvaðir á tiltekin fjarskiptafyrirtæki í þeim tilgangi að tryggja framboð alþjónustu um allt land. Til alþjónustu telst m.a. talsímaþjónusta. Síminn hefur frá árinu 1998 borið skyldu til að veita alla þætti alþjónustu að undaskilinni neyðarsímsvörum. PFS gaf út ný tilmæli um veitingu alþjónustu þann 6. desember 2007. Gildistími þeirra alþjónustukvaða sem lagðar eru á fjarskiptafyrirtæki í þeirri ákvörðun er frá og með 1. janúar 2008 og til og með 31. desember 2010. Heimilt er að framlengja útnefningartímabilið um eitt ár. Þó svo að kvaðir um alþjónustu séu ekki bundnar við útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk þykir þó nauðsynleg að gera grein fyrir þeim hér þar sem þær hafa sérstök áhrif á talsímaþjónustuna.

618. Í ákvörðun PFS frá 6. desember 2007 er lögð sú skylda á Mílu, systurfélag Símans, að bjóða tengingar við talsímanet alls staðar á landinu. Tengingin skal vera til þess fallin að hægt sé að bjóða almenna talsímaþjónustu sem og gagnaflutningsþjónustu með að lágmarki 128 kb/s flutningsgetu. Hér er átt við heimtaugar frá símsstöðvum til endanotanda, sem Míla hefur rekið frá því að fyrirtækið varð til við skiptingu Símans árið 2007. Síminn sér hins vegar áfram um rekstur símsstöðva og talsímaþjónustu.

619. Póst- og fjarskiptastofnun skal skv. 2. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 hafa eftirlit með gjaldskrá fyrir alþjónustu og getur stofnunin ákveðið hámarksverð. Sama gjaldskrá skal gilda fyrir alþjónustu alls staðar á landinu. Fylgjast ber með verðþróun alþjónustu með tilliti til almenns verðlags og kaupmáttar launa innan lands, auk þess sem hafa má hliðsjón af verðlagningu í helstu viðmiðunarríkjum. Einnig þarf að hafa eftirlit með því að uppsetning gjaldskrár sé skýr og eðlileg og að öllum landsmönnum sé boðið sama verð fyrir sömu þjónustu.

620. Samkvæmt reglugerð um alþjónustu nr. 1356/2007 skal fjarskiptafyrirtæki, sem á hefur verið lögð kvöð um að veita alþjónustu viðhafa bókhaldslegan aðskilnað og skal aðgreina fjárstrauma og semja sérgreind reikningsskil fyrir þá gjalda- og tekjuþætti sem hægt er að heimfæra til þjónustunnar.

621. Í 37. gr. laga um fjarskipti kemur fram að fjarskiptafyrirtæki skulu birta viðskiptaskilmála og gjaldskrá fyrir alla þjónustu sína á aðgengilegan hátt. Þessi regla gildir fyrir öll fjarskiptafyrirtæki og alla fjarskiptaþjónustu, þ.m.t. talsímaþjónustu. Á einstaklingsmarkaði skal boðið upp á skriflegan samning sem inniheldur tiltekin atriði sem talin eru upp í 1. mgr. 37. gr.

622. Þegar tekin er ákvörðun um hvaða kvaðir skuli leggja á talsímamarkaði í kjölfar markaðsgreiningar verður að hafa í huga ofangreindar kvaðir sem leiða beint af ákvæðum laga um fjarskipti.

10.3 Samkeppnisvandamál á mörkuðum 1 til 6

10.3.1 Almenn

623. Með hugtakinu samkeppnisvandamál er átt við aðstæður sem skapast vegna markaðsráðandi stöðu fyrirtækis eða fyrirtækja og aðferðir sem þau nota til að ryðja keppinautum sínum úr vegi, hindra mögulega samkeppni inn á markað eða misnota aðstöðu sína gagnvart neytendum. Um aðstæður sem geta skapast vegna fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk hefur verið fjallað um hér framar. Hér á eftir verða tekin dæmi um þær margvíslegu aðferðir sem markaðsráðandi fyrirtæki getur notað til að ryðja keppinautum sínum af markaði eða hindrað mögulega samkeppni.

624. Markaðsráðandi fyrirtæki á heildsölumarkaði gæti neitað aðgangi eða hafnað viðskiptum við fyrirtæki sem starfa á heildsölu- eða smásölumarkaði og eru í samkeppni við smásölurekstur þess. Neitun um aðgang eða höfnun viðskipta getur beinlínis lokað markaði, t.d. í þeim tilfellum þar sem heildsöluvaran er nauðsynlegt aðfang fyrir smásölumarkaðinn, og getur á endanum leitt til þess að kostnaður keppinautanna hækkar. Hindrun á aðgangi getur einnig komið fram í annarri mynd en beinni höfnun, t.d. með ósanngjörnum viðskiptaskilyrðum og verðum.

625. Markaðsráðandi fyrirtæki getur einnig misnotað stöðu sína með undirverðlagningu, þ.e. verðlagt vöru sína undir kostnaðarverði, og haft þannig skaðleg áhrif á samkeppni. Á þann hátt gæti fyrirtækið rutt minni keppinautum af markaði og/eða haldið öðrum frá honum.

626. Jafnvel þegar skylt er að veita aðgang á kostnaðargreindu verði geta markaðsráðandi fyrirtæki mismunað öðrum fyrirtækjum til hagsbóta fyrir eigin þjónustu. Þetta gæti verið gert t.d. með því að beita öðrum aðferðum en verðlagningu, s.s. halda eftir upplýsingum, mismuna í gæðum, seinka afgreiðslu, setja ósanngjörn skilyrði, vera með skipulega hönnun á vöru og misnota upplýsingar. Þessir þættir geta haft áhrif á gæði þeirrar þjónustu sem keppinautarnir bjóða, hækkað kostnað þeirra eða hindrað sölu.

10.3.2 Sameiginleg samkeppnisvandamál á mörkuðum 1-6

627. PFS hefur greint samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum sem leysa þarf með því að leggja á viðeigandi kvaðir á markaðsráðandi fyrirtæki. Þau samkeppnisvandamál sem fram koma í greiningu PFS snerta m.a. of lítinn mun á heildsölu- og smásöluverði (e. Price squeeze), hækkanði verð (e. excessive pricing), ógagnsæi upplýsinga um vöruframboð og verðlagningu, möguleg mismunun gagnvart kaupendum, víxlنيðurgreiðslur, aðgangshindranir að fjarskiptaneti og samtengingu fjarskiptaneta.

628. PFS er á þeirri skoðun að samkeppni á viðkomandi mörkuðum geti orðið mun virkari ef skapaðar yrðu betri aðstæður fyrir þjónustusamkeppni. Aukin þjónustusamkeppni kæmi væntanlega til með að skila árangri í því að bæta þjónustu á

viðkomandi markaði og lækka gjöld til endanotenda, en mun þó væntanlega aðeins að takmörkuðu leyti örva samkeppni um uppbyggingu fjarskiptavirkja. PFS telur þó eins og staðan er í dag að rétt sé að stuðla að aukinni þjónustusamkeppni á viðkomandi markaði.

10.3.2.1 Lóðrétt beiting markaðsstyrks

10.3.2.1.1 Almennar athugasemdir um lóðrétt beitingu markaðsstyrks

629. Þegar rætt er um að beita markaðsstyrk lóðrétt er átt við það þegar lóðrétt samþætt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á fyrra sölustigi reynir að færa markaðsstyrk sinn frá heildsölu yfir á tengdan markað á smásölustigi. Hægt er að skilgreina lóðrétt beitingu markaðsstyrks sem háttsemi markaðsráðandi fyrirtækis sem fellst í því að neita samkeppnisaðilum um aðgang að ómissandi aðstöðu í þeim tilgangi að færa einokunarstyrk sinn frá einu sölustigi til annars. Á markaði þar sem ekki er haft eftirlit með heildsölustigi, og um er að ræða fulla samkeppni á smásölustigi, er að jafnaði ekkert sem hvetur þjónustuveitanda með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi til að reyna að beita markaðsstyrk sínum á smásölustigi vegna þess að þjónustuveitandinn getur að fullu nýtt markaðsstyrkinn á heildsölustigi.

630. Ef fyrirtæki getur af einhverjum ástæðum ekki nýtt sér að fullu markaðsyfirburði sína á heildsölustigi getur það leitt til þess að lóðrétt beiting markaðsstyrks geti skapað vandamál á sviði samkeppni. Ef fyrirtæki með markaðsráðandi stöðu á heildsölustigi býr til dæmis við strangt verðeftirlit býr sá þjónustuveitandi við hvata um að beita markaðsstyrk sínum á sambærilegan markað á síðara sölustigi vegna þess að þjónustuveitandinn er (vegna verðlagseftirlits) ekki fær um að nýta sér að fullu markaðsstyrk sinn á heildsölustigi. Almennt er gert ráð fyrir því að því strangara eftirlit sem haft er með viðkomandi heildsölustigi, þeim mun algengara verði að markaðsstyrk sé beitt lóðrétt.

10.3.2.1.2 Synjun um aðgang

631. PFS álítur að þar sem Síminn búi við umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir upphaf símtala á fyrra sölustigi hafi fyrirtækið mikinn hvata til að neita þeim þjónustuveitendum um aðgengi sem bjóða samkeppnishæft verð á síðara sölustigi. Sé það gert dregur það mjög úr samkeppni á smásölumörkuðum fyrir talsímabjónustu á fastaneti. Væri um að ræða fullnægjandi samkeppni á síðara sölustigi vegna til dæmis mögulegrar samkeppni af hálfu annarra grunnkerfa/tæknilausna, myndi neitun um aðgengi ekki endilega leiða til minni samkeppni á smásölustigi.

632. Neitun á aðgengi getur einnig komið fram sem vandamál á sviði samkeppni á þann hátt að heildsalar þjónustu með verulegan markaðsstyrk neita að skipta við keppinauta á smásölumarkaði, eða þar sem aðgengi er veitt en með ósanngjörnum skilmálum.

633. Samkeppni á smásölumarkaði fyrir PSTN/ISDN byggist að nokkru á aðgengi að upphafsbjónustu símtala hjá Símanum. Keppinautar Símans hafa fæstir neina möguleika á öðrum tengingum til að byggja á þjónustu á smásölumarkaði. Neitun á aðgengi getur því bæði neytt starfandi þjónustuveitendur út af síðara markaðsstigi þess markaðar og komið í veg fyrir að mögulegir keppinautar komi inn á markaðinn.

Síminn býr á sama tíma við þann hvata að neita aðgengi vegna þess að þannig gæti fyrirtækinu tekist að mestu leyti að losa sig við samkeppni á viðkomandi smásölumörkuðum. Það gæti svo leitt til hækkaðs verðlags og aukinnar arðsemi á þessum markaði. Neitun á aðgengi er því eitt helsta vandamálið sem komið getur upp í sambandi við samkeppni á markaði fyrir talsímaþjónustu.

10.3.3 Sérstök samkeppnisvandamál á mörkuðum 1 og 2

10.3.3.1 Tafir á afgangi

634. Smásöludeild Símans getur hagnast á langdregnum viðræðum á heildsölustigi sem snúast um kynningu á nýjum þjónustubáttum. Við þær aðstæður geta innri smásöludeildir náð forskoti á markaði með því að geta boðið nýja þjónustu á undan keppinautunum því þeir eru lengur að taka nýmálið í notkun en smásöludeild Símans sjálfs.

10.3.3.2 Misnotkun í gróðaskyni (Exploitive behaviour)

635. Oft er vísað til samkeppnisvandamála af þessu tagi sem „dæmigerðrar einokunarhegðunar“. Við þessar aðstæður setur þjónustuveitandi upp óeðlilega hátt verð eða beitir verðmismunun til þess að hagnast á óeðlilegan hátt.

636. PFS telur að of hátt verðlag gæti orðið vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir aðgang. Það er almennt viðurkennt að ef markaðsráðandi aðili er skyldugur til þess að veita aðgengi en hefði frjálsar hendur með að verðleggja þann aðgang, er líklegt að slíkur aðili myndi setja upp verð sem væri herra en sá undirliggjandi kostnaður sem er af þessari þjónustu. Slík verðlagning fyrir aðgang myndi skila fyrirtækinu meiri hagnaði („óeðlilega miklum hagnaði“) en samfélagið bæri þann kostnað. Óeðlilega mikill hagnaður getur auk þess stuðlað að mögulegum samkeppnisvandamálum vegna víxlniðurgreiðslna.

10.3.3.3 Víxlniðurgreiðslur

637. Að mati PFS er mikilvægt að líta á vandamál á sviði samkeppni, sem tengjast lúkningarþjónustu, aðgangsbjónustu og flutningsþjónustu Símans á símtölum í fastlínukerfi í heildsölu, í samhengi við smásölumarkaði fyrir fastlínusímaþjónustu. PFS álítur að um vandamál á sviði samkeppni verði að ræða ef Síminn notar tekjur af heildsölumörkuðum til þess að niðurgreiða sína eigin smásöluþjónustu. Þannig víxlniðurgreiðslur geta brenglað samkeppni á smásölumarkaði fyrir fastlínusímaþjónustu en það getur reynst óheppilegt í baráttunni fyrir sjálfbæru samkeppnisumhverfi. Víxlniðurgreiðslur sem varða aðra þætti í starfsemi Símans geta einnig verið vandamál á sviði samkeppni, sbr. láréttan flutning markaðsstyrks.

638. Víxlniðurgreiðslur geta einnig reynst mögulegt vandamál á sviði samkeppni varðandi þjónustu annarra aðila en þó að mun minna marki en varðandi þjónustu Símans. Ástæðan er sú að möguleikar annarra þjónustuveitenda til að verðleggja sig of hátt eru miklum mun takmarkaðri en sambærilegir möguleikar Símans, að því gefnu að Síminn búi ekki við verðlagseftirlit.

10.3.3.4 Niðurstaða varðandi samkeppnisvandamál á mörkuðum 1 og 2

639. Helstu vandamál á markaðnum eru hugsanleg synjun á aðgangi á fyrra sölustigi, tafir á afgreiðslu, óeðlilegar kröfur, gæðamismunur, ósanngjörn notkun upplýsinga um keppinauta, verðmismunur, víxlنيðurgreiðslur, mögulegt of hátt verð á heildsölustigi ef verðkvöðum er ekki beitt þar, ef ekki er tilkynnt um breytingar á verði og vörum með eðlilegum fyrirvara og samtvinnun.

10.3.4 Sérstök samkeppnisvandamál á mörkuðum 3 og 5 fyrir innanlandssímtöl

10.3.4.1 Mismunur

640. Síminn býður tengingar við bæði innri og ytri þjónustuveitendur og hefur því með heildsölustarfsemi sinni í raun bæði möguleika á og hvata til að ástunda mismunur á smásölumarkaði við sölu til eigin smásölustarfsemi annars vegar og til annarra þjónustuveitenda hins vegar. Keppinautar Símans hafa stundum haldið því fram að úrvinnsla vegna pantana á föstu forvali og færsla númera taki miklu lengri tíma þegar notandi vill færa sig frá Símanum til keppinautar heldur en þegar viðskiptavinir vilja færa sig frá keppinauti til Símans. PFS hefur gert mælingar sem sýna að færsla númera til Símans gengur hraðar fyrir sig en til keppinauta. PFS metur það svo að Síminn hafi hvata til þess að beita þannig gæðamismunur ef ekki lægi fyrir bann gegn því.

10.3.4.2 Víxlنيðurgreiðslur

641. Að mati PFS er mikilvægt að líta á vandamál á sviði samkeppni, sem tengjast lúkningarþjónustu, aðgangþjónustu og flutningsþjónustu Símans á símtölum í fastlínukerfi í heildsölu, í samhengi við smásölumarkaði fyrir fastlínusímaþjónustu. PFS álítur að um vandamál á sviði samkeppni verði að ræða ef Síminn notar tekjur af heildsölumörkuðum til þess að niðurgreiða sína eigin smásölupþjónustu. Þannig víxlنيðurgreiðslur geta brenglað samkeppni á smásölumarkaði fyrir fastlínusímaþjónustu. Víxlنيðurgreiðslur sem varða aðra þætti í starfsemi Símans geta einnig verið vandamál á sviði samkeppni, sbr. láréttan flutning markaðsstyrks.

642. Víxlنيðurgreiðslur geta einnig reynst mögulegt vandamál á sviði samkeppni varðandi þjónustu annarra aðila en þó að mun minna marki en varðandi þjónustu Símans.

10.3.4.3 Niðurstaða varðandi samkeppnisvandamál á mörkuðum 3 og 5

643. Helstu vandamál á markaðnum eru afgreiðslutafir, mismunur og víxlنيðurgreiðslur.

10.3.5 Sérstök samkeppnisvandamál á mörkuðum 4 og 6, útlendasímtöl

10.3.5.1 Sterk staða Símans.

644. Sterk staða með fjölbreytni í þjónustu getur leitt til þess að neytendur hugsa sér ekki til hreyfings þó að tilteknir samkeppnisaðilar geti boðið mun lægri verð í útlendasímtölum. Það hefur sýnt sig að Síminn hefur ekki þurft að elta verðlækkanir

minni samkeppnisaðila í útlandasímtölum m.a. vegna þess að slíkir aðilar geta oft á tíðum ekki boðið alhliða fjarskiptaþjónustu eða varið stórum fjárhæðum í markaðssetningu.

10.3.5.2 Niðurstaða varðandi samkeppnisvandamál á mörkuðum 4 og 6

645. Helstu hugsanlegu vandamál á markaðnum í ljósi sterkrar stöðu Símans eru synjun á aðgangi á fyrra sölustigi, tafir á afgreiðslu annarra fjarskiptafyrirtækja, óeðlilegar kröfur til þeirra, gæðamismunun, víxlniðurgreiðslur, samtvinnun, hátt verð og skortur á gagnsæi varðandi breytingar á verði og þjónustu gagnvart neytendum.

10.3.6 Niðurstaða varðandi samkeppnisvandamál á mörkuðum 1-6

646. Eins og fram kom í köflunum hér að framan benda niðurstöður markaðsgreiningar til að samkeppni á íslenskum mörkuðum fyrir talsímaþjónustu á fastaneti sé ekki nægjanlega virk. Aðilar sem hafa ráðist í samkeppni á fastlínumörkuðum hafa gefist upp á að keppa einir og hafa flestir sameinast. Aðilar sem hafa komið inn á markað útlandasímtala með lág verð í formi fyrirframgreiddra símkorta virðast missa hlutdeild síðustu misseri. Megin niðurstaða markaðsgreiningar er að viðkomandi markaðir einkennist af sterkum yfirburðum Símans sem rekja má til þess að Síminn er fyrrum sérleyfishafi og var með einokunaraðstöðu í fjarskiptum hér á landi til ársins 1998. Markaðsgreiningin hefur leitt í ljós að aðgangshindranir á fastlínumörkuðum eru verulegar og skortur er á mögulegri samkeppni. Greina má að ákveðinn hluti markaðarins hafi náð stöðnun, sbr. símtöl í fastnetinu. Markaðurinn einkennist af lóðréttri samþættingu Símans sem þjónar öllum þáttum hans frá heildsölu til smásölustigs. Minni verðsamkeppni er á innanlands símtölum en á útlandasímtölum, en sterk staða Símans á öllum viðkomandi mörkuðum er ótvíræð. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar um kvaðir á mörkuðum 1-6.

11.0 Markaður 1 og 2: Aðgangur að almennu talsímaneti fyrir heimili og fyrirtæki – kvaðir á heildsölustigi.

11.1 Tillögur um kvaðir

647. Við greiningu á viðkomandi mörkuðum fyrir aðgang að almennu talsímaneti hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að samkeppni sé ekki nægilega virk og ræðst það fyrst og fremst af sterkri stöðu Símans á viðkomandi mörkuðum og tengdum mörkuðum. PFS komst að þeirri niðurstöðu að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum og það eru ekki taldar miklar líkur á því að sú staða breytist nema að lagðar verða viðeigandi kvaðir á Símann. Í þessum kafla er að finna tillögur PFS að kvöðum á Símann í þeim tilgangi að leysa úr samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði og greiða fyrir virkari samkeppni. Kvaðirnar hafa það meginmarkmið að auka samkeppni á viðkomandi markaði og skapa skilyrði fyrir mögulega innkomu sjálfstæðra þjónustuaðila. Einnig er haft í huga að kvaðirnar séu til þess fallnar að tryggja hagsmunum neytenda.

648. Með hliðsjón af þeim samkeppnisvandamálum sem lýst var hér á undan eru þær kvaðir sem PFS leggur til fallnar til þess að bregðast við aðstæðum á viðkomandi mörkuðum.

649. Að mati PFS eru þessar kvaðir bæði í samræmi við þau markmið sem fram koma í ramma- og aðgangstilskipun ESB og ákvæðum fjarskiptalaga og viðeigandi fyrir það tímabil sem gert er ráð fyrir að líði þar til viðkomandi markaðir verða greindir aftur. Hér á eftir verður fjallað ítarlegar um framangreindar kvaðir og þær skyldur sem PFS hyggst leggja á Símann á viðkomandi mörkuðum

11.2 Heildsöluaðgengi

650. PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að samkeppni ríki ekki á aðgengismörkuðum og að erfitt sé að koma á fót samsvarandi netum og þeim sem Síminn rekur innan tímaramma þessarar greiningar. Þess vegna er nauðsynlegt að þjónustuveitendur í samkeppni fái aðgengi að uppsettum línunum og kerfum Símans í þeim tilgangi að notendur geti hagnast á samkeppninni og til þess að draga úr áföllum vegna hindrana á smásölumarkaði. Þetta þýðir að setja ber þessar kvaðir á með það fyrir augum að veita öðrum þjónustuveitendum fullnægjandi aðgang á heildsölustigi þannig að hægt sé að bjóða bæði aðgengi og símtalaþjónustu í uppsettum línunum þess kerfis sem til staðar er.

11.2.1 Forval og fast forval

651. Í ljós hefur komið að Síminn hefur umtalsverðan markaðsstyrk á þeim mörkuðum sem hér um ræðir, hvað varðar möguleika á tengingum við almenna símakerfið og staðbundna notkun þess. Þess vegna telur PFS ótvírætt að sú skylda hvíli áfram á Símanum skv. 53. gr. laga um fjarskipti að bjóða bæði forval og fast forval. PFS leggur einnig til nokkrar aðrar kvaðir sem viðbót við þessa kvöð, en þær eru kvöð um heildsöluaðgengi að tengingum, jafnræði, gagnsæi, eftirlit með gjaldskrá, kostnaðarbókhald og bókhaldslega aðgreiningu.

652. Samkvæmt 53. gr. laga um fjarskipti ber Símanum að gera áskrifendum sínum mögulegt að fá aðgang að þjónustu allra samtengdra fyrirtækja sem veita almenna talsímaþjónustu. Fyrirkomulag þessa aðgangs getur verið annaðhvort þannig að notandi velji forskeyti á undan hverju símtali eða með föstu forvali sem hægt er að fara fram hjá í einstökum símtölum með því að velja forskeyti.

11.2.2 Kvöð um aðgang: Leiga á talsímalínu á heildsölustigi

653. Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 getur PFS mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um opinn aðgang að almennum fjarskiptanetum, nethlutum og tengdri aðstöðu með ákveðnum skilmálum sem stofnunin setur. Í 2. mgr. ákvæðisins er að finna lista yfir skyldur sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á grundvelli aðgangskvaðar og þar kemur m.a. fram í b lið að leggja meggi þá kvöð á fyrirtæki að það bjóði ákveðna þjónustu í heildsölu sem þriðji aðili endurselur. Í athugasemdum við þetta ákvæði í frumvarpi til laganna segir m.a.: Þetta getur m.a. átt við þegar fyrirtæki sem getur ekki boðið alhliða þjónustu í gegnum sitt eigið net vill bjóða viðskiptavinum sínum upp á heildarlausnir í fjarskiptaþjónustu. Þá getur verið réttlæt看legt í þágu virkrar samkeppni að skylda fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild til þess að selja ákveðna þjónustu í heildsölu, t.d. að selja tengingu við talsímanetið í heildsölu til fyrirtækis sem er með viðskiptavinum í föstu forvali.

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

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

655. Miðað við sterka markaðstöðu Símans er líklega erfitt fyrir nýja aðila að koma inn á fastlínumarkaðinn. Núverandi staða þar sem flest heimili hafa síma hefur í för með sér ákveðnar vaxtarhindranir á markaði. Uppbygging á nýju símaneti felur í sér fjárfestingarkostnað og rekstrarkostnað.

656. PFS er þeirrar skoðunar að gefa skuli Símanum þau fyrirmæli að bjóða upp á lausn þar sem þjónustuveitendur með fast forval geta gert viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning (single billing) fyrir bæði aðgengi og símnotkun, burtséð frá því hvort Síminn býður sínum viðskiptavinum þessa þjónustu eða ekki. Þetta yrði gert til þess að auðvelda mótun sjálfbærrar samkeppni á aðgengismörkuðum og hvetja aðra þjónustuveitendur til þess að koma inn á talsímaamarkaðina. Þar gæti til dæmis verið um að ræða heildsölulausn á línuleigu eða aðra sambærilega lausn sem hægt er að gera einn heildstæðan reikning fyrir. Þannig gætu nýir þjónustuaðilar fengið aðgang

að vöru sem gerir þeim ekki bara kleift að bjóða talþjónustu (í formi forvals og fasts forvals) heldur gætu þeir líka fengið uppsettar línur hjá Símanum. Þessir þættir myndu gera þeim kleift að bjóða viðskiptavinum sínum þjónustuna sem eina heildstæða vöru.

657. Það myndi því vera tvíþættur tilgangur með þessari kvöð. Sá fyrri er að bregðast beint við umtalsverðri markaðshlutdeild Símans á aðgangsmarkaði með því að gera keppinautum í þjónustuveitingu kleift að keppa á smásölumörkuðum án þess að koma sér sjálfir upp símanetum. Sá síðari er að auka skilvirkni þeirra kvaða á sviði forvals og fasts forvals sem lagðar eru til.

658. Það þarf einnig að beita öðrum viðbótarkvöðum sem ná til aðgengis, gagnsæis, jafnræðis og eftirlits með verði og kostnaðarbókhaldbi til þess að taka á samskiptum Símans og annarra þjónustuveitenda.

659. Að mati PFS mun framangreint ástand ríkja áfram á markaði fyrir aðgang að fastanets markaðnum nema aðgangskvöð verði lögð á símanet Símans með þessum hætti. PFS telur að hagur neytenda muni batna með innkomu fleiri aðila símamarkaðinn, hvort sem þeir eru í formi endursöluaðila, forvals eða þjónustuaðila.

660. Með heimild í 28. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að fastasímaneti og þjónustu á heildsölustigi. Ef Síminn hafnar eða svarar ekki beiðni um aðgang innan 14 daga þá skal félagið gefa umsækjandanum skriflega og rökstudda ástæðu fyrir höfnuninni eða töfinni.

11.2.3 Kvöð um jafnræði

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

662. Til þess að árangri verði náð þarf aðgangskvöðin að vera sett fram með kvöð um jafnræði. Jafnræðiskvöðinni er ætlað að hindra að lóðrétt starfandi fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk hafi uppi háttsemi sem hefur neikvæð áhrif á samkeppni. Henni er ætlað að hindra að slíkt fjarskiptafyrirtæki mismuni t.d. í verðum og gæðum þjónustu, þ.e. selji ódýrari og betri heildsöluþjónustu til smásöludeildar sinnar en það selur öðrum. Sanngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi, þ.á.m. verð, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Jafnræðiskvöðin felur hins vegar ekki í sér þá skyldu að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrðin heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

663. Mismunun getur tekið á sig margar myndir og því er erfitt að tala almennt um hvaða kringumstæður falla undir jafnræðiskvöðina. Mismunun getur verið á grundvelli verðs. Lóðrétt starfandi fyrirtæki með markaðsráðandi stöðu gæti yfirfært styrk sinn frá heildsölu- til smásölustigs með því að hækka kostnaðinn hjá samkeppnisaðilum á smásölumarkaði. Það gæti gerst með þeim hætti að fyrirtæki hækki aðgangsverð fyrir utanaðkomandi þjónustuaðila sem hefði áhrif á verð þeirra á

smásölumarkaði. Til þess að krafa um jafnræði í verðum hafi tilhlýðileg áhrif er oft nauðsynlegt að leggja einnig á kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.

664. Jafnvel þótt fyrirtæki búi við kvöð um kostnaðargreind verð þá gæti það reynt að mismuna á öðrum forsendum en verði til að koma samkeppnisaðilum af markaði. Slíkt gæti t.d. falist í lélegri upplýsingagjöf, ólíkum gæðum í þjónustu og ósanngjörnum samningsskilmálum. Að mati PFS er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun bæði varðandi verð og annað. Telja verður að krafan um jafnræði sé bæði eðlileg og sanngjörn.

665. Þegar fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild, eins og t.d. Síminn, er líka lóðrétt samþættur þjónustuveitandi gæti verið til staðar hvatning til að veita heildsöluþjónustu með kjörum og skilyrðum sem mismuna í þágu eigin smásölustarfsemi þannig að það hafi áþreifanleg áhrif á samkeppnina. Þar er einkum til staðar hvatning til að gera samkeppnisaðilum hærri reikninga fyrir heildsöluþjónustu heldur en reiknuð er inn í þeirra eigin smásölustarfsemi. Þetta eykur kostnað keppinautar í þjónustu og gefur fyrirtækinu ósanngjarnt forskot á samkeppnisviði. Jafnræðisreglunni er beint gegn vandamálum á sviði verðlagningar í samkeppni en hún getur einnig haft bein áhrif á aðrar breytur en verðlag, t.d. það að leyna upplýsingum, slá atriðum viljandi á frest, gera óeðlilegar kröfur, lítil gæði, mótun vöru á sölumarkaði og ósanngjarna nýtingu upplýsinga. Þannig aðstæður geta komið niður á samkeppnisaðilum og að lokum á neytendum.

666. Í framhaldi af heildsöluleigu á línunum eða heildstæðri reikningagerð munu aðrir þjónustuaðilar byrja að nýta sér þær uppsettu línur sem Síminn býður nú upp á í þeim tilgangi að veita viðskiptavinum þjónustu sem er sambærileg við þann aðgang sem Síminn veitir beint. PFS er þeirrar skoðunar að kvöð um jafnræði gefi öðrum þjónustuveitendum sömu möguleika og smásöludeild Símans til að kaupa aðgang að uppsettum línunum í heildsölu. Þær upplýsingar og sú þjónusta sem tengist heildsöluleigu á línunum eða heildstæðri reikningagerð af hálfu annarra þjónustuveitenda ætti þar að auki að vera áþekk því sem í boði er hjá þjónustuveitanda á síðara sölustigi. Það er því einkum mikilvægt að þær upplýsingar sem Síminn aflar sér vegna sölu á þjónustu til annars þjónustuveitanda séu ekki nýttar á neinn hátt í smásöluarmi fyrirtækisins til þess að ná ósanngjörnu forskoti, á hvaða veg sem er.

667. PFS álítur að nauðsynlegt sé að setja ákveðnar viðbótarkvaðir um gagnsæi og bókhaldslega aðgreiningu til þess að tryggja að farið sé að reglum og að eftirlit sé haft með því að Síminn gæti jafnræðis.

668. Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um jafnræði bæði hvað varðar verð og aðrar forsendur sem nefndar hafa verið. Jafnræðiskvöðin skal gilda fyrir allar tegundir af aðgangi og línuendursölu. Miðlun upplýsinga frá deildinni skal vera með sambærilegum hætti til óskyldra aðila og til annarra deilda fyrirtækisins. Meðferð upplýsinga sem Síminn öðlast við gerð samninga um aðgang skal vera í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga.

11.2.4 Kvöð um gagnsæi

669. Skv. 1. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga getur PFS skyldað fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að birta opinberlega ákveðnar upplýsingar til þess að auka gagnsæi samtengingar eða aðgangs að aðstöðu fjarskiptafyrirtækis, t.d. bókhaldsupplýsingar, tæknilýsingar, upplýsingar um einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og verðskrá. Heimilt er að veita undanþágu frá birtingu upplýsinga ef fjarskiptafyrirtæki getur sýnt fram á að þær varði mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni sem sanngjarnt og eðlilegt er að fari leynt.

670. Í 2. mgr. 29. gr. s.l. segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er gert að gæta jafnræðis geti PFS skyldað það til að gefa út viðmiðunartilboð sem innihaldi sundurliðaða lýsingu á samtengingu eða aðgangi, ásamt skilmálum og skilyrðum, þ.á.m. gjaldskrá. PFS getur mælt fyrir um breytingar á viðmiðunartilboði og er heimilt að setja reglur um hvert skuli vera efni þeirra.

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

672. Birting viðmiðunartilboðs gefur öllum markaðsaðilum kost á að sjá hvað er í boði og tryggir að fyrirtæki verði ekki krafín um greiðslu fyrir þjónustu og aðstöðu sem er þeim ekki nauðsynleg. PFS telur nauðsynlegt fyrir innkomu þjónustuaðila að til sé viðmiðunartilboð um aðgang að símakerfum. Þannig geti áhugasamir aðilar t.d. séð hvernig hægt sé koma að rekstri fastanetssíma. PFS gengur þó út frá því að aðilar geti samið um annað en fram kemur í viðmiðunartilboðinu en það skal vera opinbert og bjóðast einnig öðrum aðilum.

673. Fram kom hér að framan að PFS telur nauðsynlegt að leggja á Símann kvöð um jafnræði. Í því sambandi kom einnig fram að til að jafnræðiskvöðin sé raunverulega virk sé nauðsynlegt að leggja einnig á Símann kvöð um gagnsæi. Með þeim hætti er reynt hindra tilraunir til að mismuna milli aðila.

674. Á grundvelli gagnsæiskvaðar er hægt að skylda Símann til að birta viðmiðunartilboð. PFS telur nauðsynlegt að Síminn birti viðmiðunartilboð fyrir heildsölu á línunum. Því ítarlegra sem viðmiðunartilboðið er því einfaldara er að ganga úr skugga um að jafnræðis sé gætt. Tilboðið skal innhalda nægjanlega ítarlega lýsingu á skilyrðum þannig að sá sem óskar eftir aðgangi geti auðveldlega áttað sig á stöðu sinni. PFS leggur til að a.m.k. eftirfarandi liðir verði í viðmiðunartilboði og skal Síminn birta tilboðið innan 3ja mánaða frá birtingu ákvörðunar.

675. Viðmiðunartilboðið skal að lágmarki innihalda eftirtalin atriði:

- Grunnatriði samnings
 - Tegund þjónustu
 - Gjaldtaka, reikningar og bókhald
 - Verð, afslættir og magn umferðar
 - Gæði þjónustu

- Tæknileg útfærsla
 - Dreifikerfi og samskipti kerfa
 - Símtöl
 - Alþjóðleg símtöl
 - Aðrar þjónustur
 - Prófanir
- Umsjón viðskiptavina
- Þagnarskylda milli aðila, leynd gagna, áætlanir og persónuvernd
- Ábyrgðir og greiðsla
- Óviðráðanleg atvik og sérstakar aðstæður
- Öryggi og hleranir
- Samningstími og uppsögn samnings
- Meðferð ágreinings

676. Ef viðmiðunartilboð Símans er ekki talið fullnægjandi fyrir markaðinn getur PFS mælt fyrir um breytingar á því í samræmi við 2. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga. PFS telur rétt miðað við vandamál sem hafa komið fram áður við umræður um línuheildsölu að setja það skilyrði að Síminn megi ekki krefja fjarskiptafyrirtæki um bankaábyrgðir vegna línuendursölu nema með sérstöku leyfi PFS.

677. Það er nauðsynlegt að Síminn sendi PFS alla samninga sem gerðir eru um aðgang að talsímaneti þess, auk þess að tilkynna allar breytingar sem gerðar eru á samningsskilyrðunum innan ákveðins frests. Afrit af undirrituðum samningi sem byggir á viðmiðunartilboði skal senda PFS í því formi sem hann er og eigi síðar en viku eftir undirritun hans. Breytingar á samningum skal einnig tilkynna með þeim hætti að fram komi greinilega hverjar og hvar þær eru. Krafan um upplýsingaskyldu er gerð með heimild í 5. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003.

678. Til þess að auka traust á heildsöluverðum telur PFS nauðsynlegt að Síminn birti opinberlega bókhaldsupplýsingar um afkomu í talsímaneti. PFS telur að slík krafa sé heimil skv. 1. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga.

679. PFS er þeirrar skoðunar að eðlilegt sé og réttlætanlegt að setja Símanum kvaðir um gagnsæi til þess að sýna fram á að fyrirtækið veiti öðrum þjónustuveitendum sömu þjónustu og smásöluarmur þess sjálfs nýtur. Sú kvöð tryggir að aðrir þjónustuveitendur fái fullnægjandi upplýsingar og hafa skýr vinnuferli við að styðjast sem þeir hefðu annars ekki aðgang að. Sú kvöð yrði þeim stuðningur inn á markaðinn.

680. Síminn birtir um þessar mundir viðmiðunartilboð og verðlagningu í tengslum við forval og fast forval en ekki heildsölulínuleigu eða neinar aðrar lausnir í tengslum við heildstæða reikningagerð. PFS hefur í hyggju að leggja á Símann þá kvöð, að gefa út viðmiðunartilboð vegna heildsöluleigu á línunum. Þannig tilboð verður að vera nægilega ósambætt, fela í sér verð, kjör og skilmála og samkomulag um þjónustustig í öllum tilfellum samkvæmt tilmælum PFS.

681. Með heimild í 29. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um gagnsæi og að útbúa og birta viðmiðunartilboð, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun, verðskrá og bókhaldsupplýsingar fyrir fastanetssímasvið sitt.

11.2.5 Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu

682. Eigi kvöðin um jafnræði að vera skilvirk kallar hún á að Síminn verði skuldbundinn til bókhaldslegrar aðgreiningar svo hægt sé að staðfesta að Síminn uppfylli kröfur um að selja öðrum þjónustuveitendum þjónustu sína á sama verði og smásöluarmur fyrirtækisins býr við.

683. Bókhaldsleg aðgreining stuðlar að því að upplýsa um mögulega misbresti á markaði og dregur fram í dagsljósið hvort jafnræði er á þeim markaði sem hér er rætt um eða ekki og hvort um sé að ræða bjögun á réttum hlutföllum. Þessar kvaðir styðja við aukið gagnsæi vegna þess að þær varpa ljósi bæði á heildsöluverð og innra verðlag á flutningi á vöru og þjónustu fyrirtækisins sjálfs. PFS gefst einnig tækifæri til að kanna hvort staðið sé við kvaðir um jafnræði og getur auk þess tekist á við vanda tengdan verðsamkeppni. PFS álítur að nauðsynlegt sé að koma á kvöðum um bókhaldslega aðgreiningu til þess að auðvelda stofnuninni að kanna hvort reglum sé framfylgt og lítur svo á að þetta sé forsenda skilvirkra kvaða um gagnsæi og jafnræði.

684. Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skal fela í sér, að lágmarki, að annars vegar heildsala og hins vegar smásala fastnetsímasviðs Símans sé bókhaldslega aðskilin frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Símans og verð innan fyrirtækisins skal vera gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Reynist bókhaldslegur aðskilnaður Símans ekki fullnægjandi áskilur PFS sér rétt til að leggja síðar fram kröfur um frekari aðskilnað.

685. Síminn skal aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, fjármuni og fjármagn fyrir talsímanet sitt. Síminn skal afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir heildsölu og smásölu ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Ofangreind yfirlit þurfa að hafa borist stofnuninni fyrir 1. apríl ár hvert fyrir árið á undan.

11.2.6 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

686. Skv. 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS, þegar markaðsgreining gefur til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk krefjist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítill munur sé á heildsölu- og smásöluverði, lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs.

687. Það var niðurstaða framangreindrar greiningar á markaði fyrir aðgang símtala í talsímanet að samkeppni á símamarkaði sé ekki nægjanlega virk og að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Sú niðurstaða, með hliðsjón af 1. mgr. 18. gr. laga um fjarskipti, bendir til þess að Síminn geti hindrað virka samkeppni og starfað að verulegu leyti án þess að taka tillit til keppninauta, viðskiptavina og neytenda. Síminn hefur því möguleika á að halda uppi óeðlilega háum verðum og/eða skapa verðþrýsting. Þrátt fyrir að verðsamanburður sýni að Ísland sé á meðal þeirra Evrópuþjóða sem hafa lægstu símtalsverðin, bendir PFS á að möguleikinn til að yfirverðleggja er samt sem áður til staðar og þróunin á síðastliðnum árum hefur verið á þá leið að verð hér á landi koma nokkuð verr út úr samanburði við önnur Evrópuríki

en áður. Smásöluverð hafa hækkað töluvert hér á landi á síðastliðnum 7 árum. Með sama hætti telur PFS að staða Símans á viðkomandi markaði gefi honum einnig möguleika á að halda uppi of háum verðum á heildsölustigi til að halda nýjum aðilum frá markaði.

688. Verð er í mörgum tilfellum meginorsök samkeppnisvandamála og því verður að telja að kvöð um eftirlit með gjaldskrá sé árangursríkasta leiðin til að taka á slíku máli. Að mati PFS eru kvaðir um gagnsæi og jafnræði ekki nægjanlegar einar sér til að leysa samkeppnisvandamál eins og víxlنيðurgreiðslur, verðmismunun og yfirverðlagningu. Að mati PFS er kvöð um eftirlit með gjaldskrá nauðsynleg til að koma á samkeppni á viðkomandi markaði og til að efla samkeppni á smásölustigi.

689. Telja má að kostnaðargreining sé íþyngjandi skylda sem eingöngu skuli leggja á ef aðrar aðferðir duga ekki. Við kostnaðargreiningu er fundið út verð byggt á kostnaðarupplýsingum sem fengnar eru með kostnaðarlíkani og/eða –bókhaldi. Að skipta kostnaði niður á ákveðinn rekstur og þjónustu er flókið og erfitt verkefni sem leysa má á ólíkan hátt. PFS getur stuðst við LRIC aðferðina við kostnaðargreiningu, en hún er viðurkennd aðferð m.a. af framkvæmdastjórn ESB. Aðferðin tryggir gagnsæi og eftirlitsaðili er ekki háður upplýsingum úr bókhaldi fjarskiptafyrirtækis. Aðferðin er hins vegar kostnaðarsöm og getur verið tímafrek.

690. Við val á því hvaða aðferð er best að beita við ákvörðun aðgangsverða er mikilvægt að hafa í huga annars vegar hvaða aðferð er minnst íþyngjandi fyrir Símann og hins vegar að skapa ásættanleg skilyrði fyrir fyrirtæki sem koma til með óska eftir heildsöluaðgangi að línunum fyrir fastasímanet Símans.

691. Verð á þjónustu er þvingað niður á samkeppnishæft stig með viðskiptalegu mati þeirra fyrirtækja sem móta aðstæður á samkeppnismarkaði. Þar sem samkeppni stuðlar ekki að hömlum á verðlagi er hins vegar nauðsynlegt að koma í veg fyrir óhóflegt verðlag með eftirlitsaðgerðum. Sé ekki um íhlutun í verðlagningu að ræða er líklegt að stærstu þjónustuveitendurnir setji upp óhóflegt verð með það fyrir augum að hámarka bæði hagnað sinn og kostnað samkeppnisaðila. Líklegt er að herra heildsöluverð kalli á herra smásöluverð og að aðrir þjónustuveitendur eigi erfiðara með að keppa á smásölumarkaði með tilheyrandi tjóni fyrir neytendur.

692. Með tilvísun í 32. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Símann um eftirlit með gjaldskrá fyrir heildsöluaðgang að talsímanetinu og fast forval og skal gera kostnaðarlíkan til útreikninga, eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað, sem þróar notkun sögulegs kostnaðar til viðmiðunar fyrir gjaldskrá. PFS mun taka mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem rekin er á hagkvæman hátt í samræmi við heimild í fjarskiptalögum. PFS mun meta út frá niðurstöðu kostnaðargreiningar hverju sinni hvort hentugra er að styðjast við LRIC aðferð en að byggja á sögulegum kostnaði við ákvörðun gjaldskrár.

11.2.7 Kostnaðarbókhald

693. Stofnunin er þeirrar skoðunar að kostnaðarbókhald sé nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að framfylgja kvöð um eftirlit með verðskrá og leggur því til að kvöð um kostnaðarbókhald verði lögð á Símann.

694. PFS er þeirrar skoðunar að sé sú kvöð ekki sett á Símann geti fyrirtækið haldið óþarflega háu verðlagi að hluta til eða öllu leyti eða bjagað rétt hlutföll með óheppilegum afleiðingum fyrir samkeppnisaðila og að lokum notendur. Ef PFS slakaði á þessari kröfu myndi stofnunin ekki ráða yfir fullnægjandi aðferðum til að tryggja verðlagseftirlit á þessum markaði og koma í veg fyrir mögulega misbrestir þar.

695. PFS leggur því til að lögð verði kvöð á Símann um kostnaðarbókhald fyrir aðgang að talsímanetinu.

12.0 Markaðir 1-6: Kvaðir á smásölustigi

696. Í undanfarandi köflum hefur PFS sett fram tillögur að kvöðum á heildsölustigi aðgangs að talsímanetum. Til viðbótar við fast forval sem hefur verið í boði undanfarin ár hyggst PFS leggja á nýja kvöð varðandi heildsölu á aðgangi að talsímanetum og með henni kvaðir um jafnræði, gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald. Það hefur staðið samkeppni nokkuð fyrir þrifum hér á landi að vegna fjárfestingarkostnaðar hafa sum fyrirtæki ekki haft bolmagn til þess að leigja heimplaugar og önnur hafa aðeins getað leigt heimplaugar í stærstu þéttbýliskjörnum. Þetta hefur leitt til þess að ekki hefur verið hægt að bjóða notendum upp á einn reikning fyrir aðgang og notkun í talsímaþjónustu. Þetta vandamál ætti að heyra sögunni til ef lögð verður á kvöð um aðgang að talsímatengingum í heildsölu.

697. PFS telur að almennt skuli leggja áherslu á að leysa samkeppnisvandamál á heildsölustigi, en skv. 2. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga er PFS einungis heimilt að beita smásölu kvöðum í kjölfar markaðsgreiningar ef stofnunin telur að heildsölu kvaðir eða ráðstafanir varðandi forval eða fast forval muni ekki skila árangri við að efla virka samkeppni og tryggja hagsmunum notenda. Ákvæði þetta er í samræmi við 17. grein alþjónustutilskipunarinnar 2002/22/EB..

698. PFS telur að að þær ströngu heildsölu kvaðir sem lagðar hafa verið á Símann á mörkuðum 8 – 10, svo og 11 og 12, muni skila árangri við að efla virka samkeppni og styrkja hagsmunum notenda. Auk þess hvílir ótvíræð lagaskylda á Símanum sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk að veita fjarskiptafyrirtækjum forval og fast forval. Nýjar aðgangskvaðir á mörkuðum 1 og 2 sem að ofan greinir styrkja forval sem valkost fjarskiptafyrirtækja til að hasla sér völl á þessum mörkuðum. Að framangreindu virtu telur PFS sig ekki hafa lagaheimild til að beita smásölu kvöðum að svo stöddu.

699. PFS mun fylgjast vel með þróuninni á viðkomandi smásölumörkuðum. Það verður gert m.a. með eftirliti að eigin frumkvæði og reglubundinni gagnasöfnun eins og verið hefur síðustu ár. Alþjónustukvöð Símans skyldar fyrirtækið einnig til að upplýsa PFS um allar verðbreytingar með hæfilegum fyrirvara sem gefur PFS tækifæri til inngripa telji stofninin að þess sé þörf með heimild í 2. mgr. 22. gr. fjarskiptalaga. Samkvæmt sama lagaákvæði getur PFS ákvarðað hámarksverð talsímaþjónustu sem veitt er undir alþjónustuskyldu og skal sama verð gilda um allt land. PFS mun að sjálfsögðu beita heimild sinni samkvæmt ofangreindum lögum hækki verð umfram þróun almenns verðlags og kaupmáttar. Einnig má PFS taka við af sambærilegum verðum í helstu viðmiðunarríkjum.

700. Þó að verð á talsímaþjónustu í smásölu hafi hækkað undanfarin ár eru þau enn með þeim lægstu innan OECD⁹⁷. Því hefur PFS ekki talið þörf á því hingað til að hafa bein afskipti af smásöluverðum. PFS mun fylgjast með verðþróun og gera reglulegan samanburð á verði hér á landi og í öðrum Evrópuríkjum. Ef þær aðstæður skapast að þörf þykir á afskiptum af smásöluverði þá hefur PFS lagaheimild til þess að ákveða hámarksverð á talsímaþjónustu skv. 2. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti.

⁹⁷ Sjá graf 3-5 bls 33 hér í skjalinu.

13.0 Mat á áhrifum kvaða

13.1 Nauðsyn þess að leggja á viðkomandi kvaðir

701. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja á þær kvaðir sem lýst er að framan. Kvaðirnar eru til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 81/2003 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti. Í ljósi þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru, sterkrar stöðu Símans á viðkomandi markaði og stöðu félagsins og Símasamstæðunnar almennt telur PFS nauðsynlegt að leggja allar framangreindar kvaðir á Símann til að stuðla að aukinni samkeppni og tryggja hagsmuni neytenda. PFS telur hverja einstaka kvöð nauðsynlega og við skoðun PFS á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum.

702. Kvöð um aðgang á heildsölustigi er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á fastanetsmarkaði. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðru vísi en að leggja á kvöð um aðgang. Aðgangshindranir koma í veg fyrir að keppinautar geti byggt upp umfangsmikil fastanet og því er að það nauðsynleg forsenda virkrar samkeppni að þeir geti fengið aðgang að landsdekkandi neti Símans.

703. Kvöð um jafnræði er nauðsynleg til þess að önnur fyrirtæki geti keppt við Símann á mörkuðum fyrir fastanet. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang hjá Símanum fái sambærilega þjónustu og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem lýst er að ofan varðandi lóðréttu samþættingu Símans.

704. Birting viðmiðunartilboðs er að mati PFS mjög mikilvægur þáttur í því að efla samkeppni í fastanetsþjónustu. Það er nauðsynlegt fyrir fyrirtæki sem hyggja á innkomu á fjarskiptamarkaðinn að geta séð fyrir hvaða kjör eru í boði varðandi aðgang að fastanetsþjónustu. Kvöð um gagnæi er einnig nauðsynleg til þess að stuðla að því að jafnræðiskvöðin sé virt.

705. PFS telur nauðsynlegt að mæla fyrir um bókhaldslegan aðskilnað, m.a. af þeirri ástæðu að það er nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að greina kostnað af rekstri fastanetsins með fullnægjandi hætti. PFS telur ekki hægt að notast við önnur vægari úrræði ef byggja á kostnaðargreiningu á sögulegum kostnaði. Að auki er kvöðin nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að fylgjast með því að jafnræðis sé gætt varðandi gjaldtöku af smásöludeild Símans annars vegar og óskyldum fyrirtækjum hins vegar.

706. PFS er þeirrar skoðunar að kvöð um eftirlit með gjaldskrá sé algerlega nauðsynleg, enda hafi Síminn engan hvata til að bjóða eðlileg verð að eigin frumkvæði þar sem fyrirtækið er langstærst á þessum markaði og á sumum stöðum eina fyrirtækið sem getur boðið fastanetsaðgang. PFS telur að kvöð um eftirlit með gjaldskrá muni leiða til hagkvæmari rekstrar á fastanetinu sem muni að endingu leiða til lægra verðs til neytenda.

707. PFS er þeirrar skoðunar að þær kvaðir sem lagt er til að lagðar verði á Símann á mörkuðum 1 og 2 fyrir aðgengi að talsímaneti geti haft áhrif til örvunar á samkeppni á mörkuðum 3-6 fyrir talsímaþjónustu. Þær kvaðir sem PFS leggur hér til á heildsölustigi aðgangs ásamt kvöðum sem stofnunin hefur til athugunar að leggja á á mörkuðum fyrir heildsölu talsímaþjónustu (markaðir 8-10) og heildsölumarkaði fyrir breiðbandsaðgang geti stuðlað að samkeppni á mörkuðum 1-6 og því þurfi ekki að koma til þess að lagðar verði á kvaðir á smásölustigi talsímaþjónustu að svo stöddu.

13.2 Áhrif kvaða

708. Leggja þarf mat á það hvort íþyngjandi áhrif þeirra kvaða sem PFS hyggst leggja á Símann á viðkomandi markaði séu hæfileg í ljósi þeirra markmiða sem stefnt er að. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Símann eru í heildina lítið nokkur byrði fyrir félagið. Hins vegar telur PFS þær í samræmi við meðalhóf og ekki fela í sér meiri byrðar en nauðsynlegt er.

709. Eins og á undan er rakið telur PFS nauðsynlegt að leggja umræddar kvaðir á Símann. Þar sem aðrar kvaðir henta ekki betur til að ná tilætluðum árangri telur PFS að með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni sé ekki um óeðlilega kröfu að ræða.

710. Kvöð um framboð á forvali og föstu forvali hefur verið í gildi í nokkur ár. Síminn hefur sett upp nauðsynlegan búnað til að veita þá þjónustu og tekur gjald fyrir þjónustuna sem tryggir arð af fjárfestingunni. Ekki verður séð að það sé íþyngjandi að viðhalda þessari kvöð.

711. Kvöð um aðgang er nokkur byrði á Símanum en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á mörkuðunum. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Kvöðin hefur í för með sér nokkurn kostnað og fyrirhöfn fyrir Símann, en á móti kemur að Síminn fær eðlilegt endurgjald fyrir aðganginn og kvöðin getur leitt til betri nýtingar á þeim búnaði sem Síminn hefur fjárfest í.

712. Kvöð um gagnsæi þ.m.t. birtingu viðmiðunartilboðs felur í sér nokkra fyrirhöfn fyrir Símann. Sú byrði sem kvöðin veldur Símanum er þó ekki of íþyngjandi ef tekið er mið af nauðsyn kvaðarinnar til eflingar samkeppni.

713. PFS telur að kvöðin um bókhaldslegan aðskilnað sé ekki of íþyngjandi miðað við tilgang hennar, enda er það eðlilegur hluti af starfsemi fyrirtækis nú til dags að aðgreina kostnað við framleiðslu/rekstur á mismunandi vörum eða þjónustum sem fyrirtækið selur.

714. PFS telur að kvöð um kostnaðareftirlit sé nokkuð íþyngjandi og muni valda kostnaði bæði hjá Símanum og PFS að framfylgja henni. Þó að kvöðin hafi nokkurn kostnað og fyrirhöfn í för með sér telur PFS að hún muni ekki draga úr möguleikum Símans á því að hafa eðlilegan hagnað af rekstri fastaneta og tengdrar aðstöðu.

715. Kvaðirnar munu ekki hamla uppbyggingu fastanets þar sem verðlagning aðgangs mun byggja á kostnaði og gera ráð fyrir eðlilegum arði af fjárfestingum. Eftirlit með gjaldskrá ætti því ekki að draga úr vilja til fjárfestinga til lengri tíma lítið.

716. Að mati PFS eru framangreindar kvaðir eðlilegar og nauðsynlegar til að stuðla að virkri samkeppni og ættu ekki að teljast óþarflega íþyngjandi. PFS telur að kvaðirnar séu í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og séu til fallnar að auka þjónustuframboð á markaði fyrir fastanetsþjónustu og fjarskiptamarkaðnum í heild.