

Viðauki B



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Niðurstöður úr samráði PFS um frumdrög að greiningu á smásöllumörkuðum fyrir almenna talsímaþjónustu á fastaneti (Markaðir 1 – 6)

3. nóvember 2008

EFNISYFIRLIT

1. INNGANGUR.....	4
2. ALMENNAR ATHUGASEMDIR.....	4
3. SKILGREINING Á ÞJÓNUSTUMÖRKUÐUM	6
4. MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK	9
5. SAMKEPPNISVANDAMÁL.....	19
6. KVAÐIR.....	21

1. Inngangur

Í þessu skjali er að finna samantekt á þeim svörum og athugasemdum sem bárust vegna samráðs Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) um frumdrög að greiningu á mörkuðum 1 – 6, sem eru smásölumarkaðir fyrir almenna talsímabjónustu á fastaneti. Frumdrögin voru lögð fyrir hagsmunaaðila til samráðs með bréfi, dags. 7. mars 2008.

Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin:

- Og fjarskipti ehf. - hér eftir nefnt Vodafone
- Síminn hf. – hér eftir nefnt Síminn
- Samkeppniseftirlitið

Í eftirfarandi umfjöllun eru athugasemdirnar flokkaðar saman eftir efni, köflum og málsgreinum. Reynt hefur verið að greina allar þær athugasemdir sem skiptu máli og svara þeim. Í lok umfjöllunar um hverja athugasemd er stutt samantekt á afstöðu PFS og afgreiðslu. Þær athugasemdir sem bárust er að finna á heimasíðu PFS.

Athugasemdum aðila var ekki skipt niður eftir einstökum mörkuðum og margar athugasemdir eiga við alla markaðina þrjá. Þess vegna er þessu skjali ekki skipt niður í kafla um einstaka markaði. Þar sem það á við er tilgreint sérstaklega hvaða markað viðkomandi athugasemd varðar.

2. Almennar athugasemdir

Samkeppniseftirlitið beinir athugun sinni eingöngu að skilgreiningu á viðkomandi þjónustu- og vörumarkaði og landfræðilegum markaði og þeim þáttum sem ætla má að hafi áhrif við mat á markaðsstyrk fyrirtækja á einstaka markaði. Samkeppniseftirlitið gerir ekki athugasemdir við þá þætti dragana sem það tók til skoðunar og telur að greiningin að þessu leyti sé vel unnin og þjóni markmiðum sínum. Samkeppniseftirlitið tekur fram að lokum að eðli málsins samkvæmt þá sé það ekki bundið af þeirri aðferðafræði og þeim ályktunum sem koma fram í drögum PFS, við meðferð þess á málum sem varða umrædda markaði í framtíðinni.

Afstaða PFS

Athugasemdir Samkeppniseftirlitsins styðja niðurstöður PFS varðandi þau atriði sem fjallað er um í athugasemdunum. Þær gefa því ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar hér.

Vodafone telur að PFS hafi greint viðkomandi markaði á réttan hátt og komið með tillögu að viðeigandi kvöðum. Vodafone kveðst ekki gera neinar athugasemdir við skilgreiningu þjónustumarkaða í greiningunni, enda sé hún í samræmi við tilmæli ESA. Vodafone telur lýsingu PFS á samkeppnisstöðunni á smásölumörkuðum 1-6 í vera rétta og tekur fram að Síminn hafi yfirburðastöðu á viðkomandi mörkuðum enda hafi félagið byggt upp fjarskiptanet sitt að mestum hluta í skjóli einkaleyfis til að veita fjarskiptaþjónustu. Vodafone er sammála lýsingu PFS á samkeppnisvandamálum á mörkuðum 1-6. Vodafone kannast við flest þau vandamál sem PFS telur að séu eða geti komið upp á viðkomandi mörkuðum. Vodafone telur að mikill aðstöðumunur sé á Símanum og öðrum fjarskiptaþjónustugjöfum og því sé mikilvægt

að þær skyldur sem lagðar verða á Símann á þessum markaði miði að því að draga eins og hægt er úr þessum aðstöðumun og koma í veg fyrir óþarfa skilyrði af hálfu Símans gagnvart öðrum fjarskiptafyrirtækjum.

Afstaða PFS

Þessar athugasemdir Vodafone styðja niðurstöður PFS í markaðsgreiningunni. Þær gefa því ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar hér.

Síminn telur gögn um markaðshlutdeild of gömul til að hægt sé að styðjast við þau til ákvörðunar og segir: „Bent skal á, líkt og segir í frumdrögum PFS, að á aðeins þremur árum, frá 2003 til 2006 dróst markaðshlutdeild Símans á mörkuðum 1-6 verulega saman. Í sumum tilfellum minnkaði markaðshlutdeild Símans um rúmlega 50% á nefndu þriggja ára tímabili. Full ástæða er því til að ætla að markaðshlutdeild Símans hafi minnkað enn frekar á því tveggja ára tímabili sem liðið hefur síðan tölur um markaðshlutdeild fjarskiptafélaga lágu fyrir.“

Afstaða PFS

Greining PFS byggir á þeim upplýsingum sem fjarskiptafyrirtæki láta stofnuninni í té þegar PFS kallar eftir upplýsingum á hálfárs fresti. Gögn sem frumdrög greiningarinnar byggja á voru þau nýjustu sem náðu yfir heilt ár þegar frumdrögin voru unnin, þ.e. gögn ársins 2006 og bærust þau PFS á árinu 2007. Það eru því ekki tvö ár síðan þessar tölur lágu fyrir eins og Síminn heldur fram. Þessi notkun gagna er í fullu samræmi við notkun gagna hjá öðrum eftirlitsstofnunum. Nú hafa gögn fyrir allt árið 2007 verið fengin frá markaðsaðilum og greiningin verður uppfærð samkvæmt þeim. PFS hafa einnig borist tölur varðandi millilandasímtöl fyrir fyrri hluta ársins 2008. Það er mat PFS að nýjustu tölur um hlutdeild hafi ekki á áhrif á fyrri niðurstöður PFS varðandi markaðsstyrk Símans á viðkomandi mörkuðum.

Eftirfarandi breytingar urðu á hlutdeild Símans milli árána 2006 og 2007. Á markaði 1 jókst hlutdeild Símans úr [...] %¹ í [...] %² miðað við tekjur. Á markaði 2 jókst hlutdeild Símans úr [...] %³ í [...] %⁴ miðað við tekjur. Á markaði 3 jókst hlutdeild Símans úr [...] %⁵ í [...] %⁶ miðað við tekjur. Á markaði 5 lækkaði hlutdeild Símans úr [...] %⁷ í [...] %⁸ miðað við tekjur. Á markaði 6 hækkaði hlutdeild Símans miðað við tekjur úr [...] %⁹ í [...] %¹⁰, en lækkaði miðað við umferð úr [...] %¹¹ í [...] %¹². Af þessari upptalningu má sjá að Síminn heldur alls staðar sínum hlut miðað við tekjur og gott betur en það á sumum mörkuðum. PFS þykja þessar tölur ekki gefa ástæðu til að breyta niðurstöðum sem settar voru fram í frumdrögum greiningarinnar.

¹ Fellt brott vegna trúnaðar

² Fellt brott vegna trúnaðar

³ Fellt brott vegna trúnaðar

⁴ Fellt brott vegna trúnaðar

⁵ Fellt brott vegna trúnaðar

⁶ Fellt brott vegna trúnaðar

⁷ Fellt brott vegna trúnaðar

⁸ Fellt brott vegna trúnaðar

⁹ Fellt brott vegna trúnaðar

¹⁰ Fellt brott vegna trúnaðar

¹¹ Fellt brott vegna trúnaðar

¹² Fellt brott vegna trúnaðar

Á markaði 4 jókst hlutdeild Símans úr [...] %¹³ í [...] %¹⁴ miðað við tekjur og úr [...] %¹⁵ í [...] %¹⁶ miðað við umferð. Samanlögð hlutdeild fyrirtækja sem tilheyra Teymissamstæðunni á markaði 4 var á árinu 2007 [...] %¹⁷ miðað við umferð, en aðeins [...] %¹⁸ miðað við tekjur. Aukin hlutdeild Teymissamstæðunnar í umferð liggur hjá IP-fjarskiptum. Svo virðist sem aukin hlutdeild IP-fjarskipta á þessum markaði sé mestmegnis á sviði símakorta og sé komin frá Atlássíma sem sameinaðist IP-fjarskiptum og frá Heimsfrelsi sem tapar [...] %¹⁹ prósentustigum af sinni hlutdeild milli ára. Skýringin á mismunandi hlutdeild í umferð og tekjum er sú að mínúta í símkortapjónustu er yfirleitt margfalt ódýrari en mínúta í hefðbundinni millilandaþjónustu. PFS telur að þrátt fyrir að ódýrasti hluti millilandasímtala á þessum markaði sé nú að stórum hluta innan Teymissamstæðunnar, sé ekki ástæða til að breyta frumniðurstöðum varðandi umtalsverðan markaðsstyrk, þar sem Síminn bætir verulega við hlutdeild sína í tekjum og hefur yfirburði á því sviði.

Ef litið er á nýjustu tölur um millilandasímtöl, þ.e.a.s. fyrir fyrri hluta ársins 2008, sést að óverulegar breytingar hafa orðið síðan um síðustu áramót. Síminn tapar einu prósentustigi í hlutdeild í tekjum á heimilismarkaði, en tveimur prósentustigum á fyrirtækjamarkaði.

Eðlilegt er að einhverjar hreyfingar verði á markaðshlutdeild á þeim tíma sem markaðsgreining er í vinnslu. Á vinnslutíma greininga uppfærir PFS upplýsingar um hlutdeild og annað sem máli skiptir eftir því sem nýjar upplýsingar berast. PFS skoðar áður en ákvörðun er tekin hvort einhverjar þær breytingar hafa orðið á aðstæðum á markaði frá því að frumdrögin voru unnin sem leitt geta til breytinga á niðurstöðum greiningarinnar. Það hefur verið viðurkennt af Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála að réttmætt sé að vinna greiningar með þessum hætti²⁰, enda er algengt bæði hér á landi og erlendis að vinnslutími greininga og ákvarðana í framhaldi af þeim sé tiltölulega langur og því er nauðsynlegt að uppfæra upplýsingar reglulega á meðan á málsmeðferð stendur.

3. Skilgreining á þjónustumörkuðum

Síminn telur netsíma sem notar hugbúnað en ekki símanúmer vera staðgönguvöru talsímaþjónustu í PSTN/ISDN neti þar sem sá sem vilji hefja símtal (A) geti komið beiðni um það til skila til netsímanotanda (B) með ýmsum hætti, t.d. með SMS skeyti, tölvupósti eða stuttu PSTN/ISDN/GSM símtali. B hringi svo til baka til A sem bað um símtalið.

Afstaða PFS

Netsími sem notar hugbúnað þarfnast aðgerða notandans við uppsetningar hugbúnaðarins á viðeigandi tölvu, notkunar heyrnartóla og hljóðnema og viðeigandi stillingar á hugbúnaði sem stýrir hljóðkortu tölvunnar. Umsjón þessa er af allt öðrum toga en notkun og meðferð símtækis. Sömuleiðis eru þau aukaskref sem Síminn lýsir til að ná sambandi við notanda netsíma sem ekki notar símanúmer mjög til trafala, sérstaklega þar sem með SMS skeyti eða

¹³ Fellt brott vegna trúnaðar

¹⁴ Fellt brott vegna trúnaðar

¹⁵ Fellt brott vegna trúnaðar

¹⁶ Fellt brott vegna trúnaðar

¹⁷ Fellt brott vegna trúnaðar

¹⁸ Fellt brott vegna trúnaðar

¹⁹ Fellt brott vegna trúnaðar

²⁰ Sjá t.d. úrskurð í máli nr. 6/2007 bls. 36

tölvupósti fæst ekkert svarmerki, sem gefur upphafsaðila til kynna hvort skeytið hafi verið mótttekið, hvort viðtakandi sé upptekinn og hvort símtal nái í gegn, sem sambærilegt er tónmerkjum hefðbundins talsímasóns. Þó hægt sé að ná talsambandi með þessari tækni verður ekki séð að þarfir viðskiptavina talsímaþjónustu séu uppfylltar svo nokkru nemi. Því getur PFS ekki talið netsíma sem notar hugbúnað en ekki símanúmer sem staðgönguvöru almennrar talsímaþjónustu og er sú niðurstaða í samræmi við niðurstöðu NPT í Noregi sem fengið hefur staðfestingu hjá Eftirlitsstofnun EFTA.²¹

Síminn telur að þar sem netsími sem notar símanúmer er metinn hluti af mörkuðum 1 – 6 leiði það til þess að símtöl innan fyrirtækja milli IP-tengdra símsstöðva, sem jafnvel eru milli landa, verði metin til endurskoðunar á markaðshlutdeild Símans á viðkomandi mörkuðum. Síminn fullyrðir að umferð innan stærstu fyrirtækja landsins jafnist á við umferð í almenna talsímakerfinu.

Afstaða PFS

Það er ekki nýjung að fyrirtæki tengi saman innanhússímsstöðvar útibúa og geti þar með hringt innanhússímtöl milli staða. Hvort sem það er gert nú með IP tækni eða eldri tækni leigulína, þá kaupir fyrirtækið til þess fjarskiptaþjónustu af fjarskiptafyrirtæki. Ný tækni og mögulega hagkvæmari breytir ekki þeim þörfum sem fyrirtækið uppfyllir með samtengingu símsstöðva sinna. Því verður ekki séð að IP- eða netsímatækni hafi í áhrif á þessa gerð símtala, þó að með hagkvæmni sé fleiri fyrirtækjum gert kleift að nýta sér hana.

Með endurskoðun markaðshlutdeildar í athugasemd sinni á Síminn væntanlega við lækkun hlutdeildar, þar sem símtöl innan fyrirtækis séu þar með ekki hringd í gegnum almenna talsímanetið. Í fyrsta lagi er umferð um innanhússímsstöðvar fyrirtækja landsins ekki mæld af Símanum eða öðrum aðilum svo ekki er vitað hver hún er í raun. Á það bæði við um talsímaumferð innan fyrirtækis þegar símtalið er milli borða innan sömu innanhússímsstöðvar eða milli staða um samtengingu innanhússímsstöðva. Í öðru lagi hverfur þessi umferð af markaði almennrar talsímaþjónustu. Það kemur jafnt við öll fyrirtæki sem veita almenna talsímaþjónustu, því ekkert þeirra á þess kost að sækja þessi viðskipti sem mældar mínútur í talsímaþjónustu. Fyrirtækin eiga hins vegar tækifæri á að bjóða fyrirtækjunum þjónustu í formi leigulína eða IP tenginga. Tölur um markaðshlutdeild í almennri talsímaþjónustu mæla því á sambærilegan hátt stöðu fyrirtækja í sams konar símtölum, þ.e. umferð sem er mæld og greitt fyrir.

Síminn telur að telja beri GSM-farsímaþjónustu staðgönguvöru almennrar talsímaþjónustu, þar sem hún uppfylli í dag allar sömu þarfir notenda hennar og talsímaþjónusta.

Afstaða PFS

Þarfir sem talsímaþjónusta á fastlínuneti (almenn talsímaþjónusta) annars vegar og talsímaþjónusta á farsímaneti hins vegar uppfylla eru ekki þær sömu. Með farsímaneti fæst hreyfanleiki sem viðskiptavinir greiða fyrir með mun hærra verði fyrir hverja mínútu símtals. Þessi margfaldi munur á verði símtala sem fara um fastanet annars vegar og farsímanet hins vegar sýnir svo ekki verður um villst að bæði seljendur og kaupendur upplifa ekki staðgöngu á milli þeirra.

²¹ Sjá t.d. NPT: Annex 1 Analysis of the retail markets for public telephone service provided at a fixed location Revised and updated 2 March 2006 (Skjalið er m.a. birt á vefsvæði ESA <https://eea.eftasurv.int/portal/hcleip>)

Síminn telur að SSNIP prófið við ákvörðun staðgönguvöru sé ótækt á mörkuðum sem eru háðir verðstýringu og því þurfi að endurskoða ákvörðun og greiningu staðgönguvara. Síminn bendir á málsgrein 44 í kafla 2.2 í tilmælum ESA. *EFTA Surveillance Authority Guidelines: „In principle, the ‘hypothetical monopolist test’ is relevant only with regard to products or services, the price of which is freely determined and not subject to regulation. Thus, the working assumption will be that current prevailing prices are set at competitive levels.“*

Afstaða PFS

Það ber að nefna að PFS byggir skilgreiningar sínar ekki eingöngu á SSNIP prófi. Þó að fjallað sé um í texta greiningarinnar hver séu líkleg viðbrögð neytenda við lítilli en þó mikilvægri og varanlegri verðhækkun, er margt annað skoðað við skilgreiningu þjónustumarkaða svo sem almennt notagildi viðkomandi þjónustu og skilgreining ESA á mörkuðunum. Skilgreiningar PFS eru í samræmi við skilgreiningar ESA og í samræmi við niðurstöður NPT í Noregi sem fengið hafa samþykki ESA og telur PFS ekkert hafa komið fram sem leiða ætti til annarrar niðurstöðu.

Málsgrein sú sem Síminn vitnar til í leiðbeiningum ESA er nr. 43 og í henni segir m.a. auk þess sem Síminn tekur upp í tilvitnun sinni:

.....Lúti vara eða þjónusta hins vegar verðstýringu sem miðast við framleiðslukostnað er gengið út frá því, nema vísbendingar séu um hið gagnstæða, að miðað hafi verið við verð sem í öðru samhengi hefði talist vera ákveðið á samkeppnisforsendum, og ber því að byggja á því þegar „próf ímyndaðs einokunarsala“ er notað.....

.....Við mat á markaðsskilgreiningu verður því jafnan að hafa hliðsjón af þessum vandkvæðum. Eftirlitsyfirvöld í EFTA-ríkjunum skulu þó vinna samkvæmt þeirri forsendu að gildandi verðlag sé raunhæfur grundvöllur greiningar, nema vísbendingar séu um hið gagnstæða.

Það er því talið mögulegt að beita SSNIP prófinu þó að verðstýring sé við lýði.

Varðandi þá markaði sem hér eru til umfjöllunar er vafamál hvort rétt sé að segja að þeir séu háðir verðstýringu um þessar mundir. Vissulega eru til staðar heimildir í lögum til þess að hafa afskipti af verðlagningu þessarar þjónustu. Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 getur PFS ákveðið hámarksverð alþjónustu og samkvæmt 2. gr. laga nr. 118/2008 um breytingu á lögum nr. 81/2003 getur PFS við ákveðin skilyrði lagt kvaðir á fyrirtæki á smásölumarkaði m.a. um þak á smásöluverð, kostnaðartengda gjaldskrá, kostnaðarbókhald og að verð miðist við verð á sambærilegum mörkuðum. PFS hefur hins vegar ekki gripið til neinna aðgerða hingað til varðandi stýringu á verðum talsímaþjónustu í smásölu. Eina kvöðin varðandi þessi verð sem í gildi er í dag er að landið skuli vera eitt gjaldsvæði hvað varðar alþjónustu sbr. 2. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti. Síminn ákveður því eitt meðalverð fyrir þessa þjónustu á landsvísu sem hann og gerir fyrir flestar ef ekki allar þjónustutegundir í smásölu hvort sem þær eru háðar verðstýringu eða ekki.

Síminn gerir athugasemd við gr. 359 í drögum en þar segir: *„Símafjarskipti við farsímaáskrifendur hjá erlendum farsímafyrirtækjum sem staddir eru á Íslandi, falla undir þennan markað.“* Síminn veitir erlendum farsímafyrirtækjum reiknaðgang að kerfum sínum,

sem gerir viðskiptavinum sömu fyrirtækja kleift að nota síma sína á Íslandi. Síminn selur þannig erlendum símafyrirtækjum upphaf í GSM-kerfi sínu og lúkningu bæði innanlands sem utan. Tekjur af þessari þjónustu eiga því ekkert skylt við almenna millilandasímaþjónustu á fastaneti fyrir heimili, enda er um notkun á farsímakerfi að ræða og *engin veginn víst að nefnd símtöl endi í útlöndum.*

Afstaða PFS

Síminn gerir athugasemd við málsgrein 359 í drögunum þar sem fjallað er um skilgreiningu á markaði 4. Þetta sama atriði kemur einnig fyrir í kafla 2.3. þar sem markaðir fyrir millilandasímtöl eru skilgreindir. PFS telur þarna sé ekki um ranga skilgreiningu að ræða en hins vegar megi orðalag vera skýrara. Það sem átt er við er að hringingar úr innlendu fastlínuneti í erlent farsímanúmer telst til millilandasímtals þó svo að viðkomandi erlendar farsímanotandi sé staddur á Íslandi. Þetta er sama afmörkun gagnvart hringingum í farsímanet og NPT í Noregi notaði í sinni greiningu á þessum mörkuðum.²² PFS mun laga orðalag viðkomandi setninga í greiningunni svo ekki fari milli mála hver meiningin á að vera.

4. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk

Síminn gerir athugasemdir við að stuðst sé við tölur um arðsemi af fjarskiptaþjónustu við ákvarðanatöku um það hvort fyrirtæki búi yfir umtalsverðum markaðsstyrk í skilningi fjarskiptalaga. Síminn nefnir sértaklega í þessu sambandi markaði 1, 2, 4 og 6. Síminn telur að skoða verði bæði tekjur og kostnað og telur að fyrirtækið beri meiri kostnað en keppinautar þess vegna kvaðar um alþjónustu. Auk þess fari notendum í talsímanetum stöðugt fækkandi, án þess að kostnaður lækki.

Afstaða PFS

Gera má þær kröfur til þess fjarskiptafyrirtækis sem áður hafði einkaleyfi til fjarskiptastarfsemi að það uppfylli það sem lýst hefur verið sem „vel rekið fyrirtæki“. Möguleikar Símans til arðsemi af fastlínumörkuðum eru almennt meiri en annarra fyrirtækja sökum langrar uppbyggingar og rekstrarreynslu.

PFS telur óhætt að gera ráð fyrir því að almennt séð geti Síminn náð meiri arðsemi en fyrirtæki sem eru með margfalt minni veltu á viðkomandi markaði. Hins vegar kemur það fram í þeim köflum greiningarinnar þar sem fjallað er um arðsemi, að upplýsingar sem gefið gætu fullnægjandi mynd af afkomu fyrirtækja á hverjum markaði fyrir sig eru ekki fyrirbyggjandi. PFS getur því ekki sagt fyrir um hvort arðsemi gefi vísbendingar um markaðsstyrk og er þessi þáttur því ekki hluti af forsendum fyrir ályktunum PFS um markaðsstyrk Símans. Arðsemi er aðeins eitt af mörgum atriðum sem til greina kemur að skoða við mat á markaðsstyrk. Það er hins vegar ekki meðal mikilvægustu atriðanna og er oft ekki lagt til grundvallar ef erfitt er að nálgast upplýsingar. Hins vegar má benda á að fyrir liggur að heildarvelta og heildararðsemi af fjarskiptarekstri Símans er mun meiri en hjá keppinautum á viðkomandi markaði.

Þar sem Síminn og samstæðan sem félagið tilheyrir er verulega stærra fjarskiptafyrirtæki en helstu keppinautar getur það haft í för með sér samkeppnislega yfirburði. Ef litið er á efnahagslegan

²² Sjá NPT: Annex 1 Analysis of the retail markets for public telephone service provided at a fixed location Revised and updated 2 March 2006 (Skjalið er m.a. birt á vefsvæði ESA <https://eea.eftasurv.int/portal/hcleip>)

styrk og rekstrarafkomu þá hefur samstæðan yfirburði fram yfir samkeppnisaðila á fjarskiptamarkaði hvort sem litið er á einstök fyrirtæki eða samstæður sem þau tilheyra. Samstæða Skipta hf. var með um 32,8 milljarða króna bókfært eigið fé í árslok 2007, en móðurfélag Vodafone, Teymi hf. með bókfært eigið fé upp á um 8,3 milljarða króna á sama tíma. Í lok ársins 2007 var eigið fé IP-fjarskipta neikvætt.

Ef litið er á rekstrarárangur Símans út frá framlegð, hagnaði fyrir afskriftir og fjármagnsliði og skatta (EBITDA) eða hagnað fyrir fjármagnsliði og skatta (EBIT), þá er ljóst að á undanföllum árum hefur útkoman verið mun betri hjá Símanum en helstu samkeppnisaðilum hans hvort sem litið er á hlutfall eða upphæðir í krónum. Afkoma IP-fjarskipta og fleiri smærri kerfisrekenda hefur á sama tíma verið neikvæð.

Varðandi alþjónustuskyldur vill PFS nefna að starfsemi Símans um land allt hefur ekki eingöngu í för með sér aukinn kostnað. Það er almennt viðurkennt að fyrirtæki njóta markaðsávinninga af því að vera alþjónustuveitandi.²³ Auk þess hefur Síminn fengið úrskurðað um framlag sér til handa úr jöfnunarsjóði alþjónustu.²⁴ Þar að auki stuðlar aukinn notendafjöldi, þó dreifður sé um landið, að betri nýtingu á miðlægum búnaði og rekstri sem fram fer í Reykjavík.

Varðandi útlendasímtöl fer það saman að Síminn nýtur hárrar markaðshlutdeildar á sama tíma og verð fyrirtækisins eru með þeim hærri. Síminn hefur einnig mesta reynslu allra aðila af þjónustu útlendasímtala og verður að telja víst að fyrirtækið eigi sömu möguleika og aðrir aðilar til hagræðingar og nýtingu stærðarhagkvæmni. Af því er ljóst að hægt er að draga þá ályktun að Síminn eigi alla möguleika til að ná fram meiri arðsemi en samkeppnisaðilar. En eins og áður segir gefur arðsemi ein og sér ekki skýr svör um markaðsstyrk og PFS kýs að draga ekki ályktanir af mögulegri arðsemi þar sem nákvæmar upplýsingar skortir og kemur það skýrt fram í greiningunni.

Síminn gerir þá athugasemd að með nýrri tækni á markaði þarf að leggja út í minni fjárfestingar en áður þurfti til þess að hægt sé að veita fjarskiptaþjónustu. Því er arðsemi slíkra fjárfestinga að líkindum meiri hjá nýjum aðilum á markaði, en þeirra aðila sem lagt hafa út í fjárfestingar fyrir tilkomu nýrrar tækni.

Afstaða PFS

Símstöðvar og tækni þeirra er fyrir nokkuð löngu síðan orðin stafræn og Síminn hefur rekið stafrænar símstöðvar síðan 1984. Ólíklegt má telja að IP tækni eða aðrar staðlar eða önnur tækni við stafræna framkvæmd símtala hafi breyttar kostnaðarforsendur í för með sér svo miklu nemi. Símstöðvateknin og/eða flutningstækni yfir kopar, ljósleiðara eða þráðlaust net er einungis hluti af kostnaði við þjónustunnar. Þar vega rekstrarferlar við reikningagerð, innheimtu, tengingar, bilanagreiningu og aðra þjónustu við viðskiptavinum þungt og eru þeir óháðir símstöðvatekninni. Því er alls ekki ljóst að ný tækni muni vega svo þungt í lækkandi rekstrarkostnaði að máli skipti.

Síminn telur að mikið skorti upp á þær útskýringar um aðferðir sem beitt var til að komast að þeirri niðurstöðu PFS að Síminn hafi 55-60% markaðshlutdeild í tekjum af millilandasímtölum á fastaneti, sbr. gr. 365 í drögnum. Í þessu samhengi skortir útskýringar

²³ Sjá t.d. 19. og 20. lið aðfaraorða Alþjónustutíðisráðs 2002/22/EB

²⁴ Sjá úrskurð Úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 1/2007

á markaðshlutdeild Símans í seldum mínútum í sömu þjónustu. Það vekur eftirtekt að hlutdeild Símans í mínútum talið er skv. drögum helmingi meiri en hlutdeild Vodafone en tekjurnar eru þrátt fyrir það þrefalt meiri. Við samanburð á verðskrá þessara fyrirtækja kemur í ljós að í mörgum tilvikum er Vodafone 50 aukum ódýrari en Síminn. Vekur það því furðu að Síminn hafi hlutfallslega svo mikið meiri tekjur af þessari starfsemi. Óskar Síminn hér með eftir skýringum á þessum tölum og ástæðum þessa misræmis.

Afstaða PFS

Samanburður Símans á hlutdeildartölum er nokkuð ónákvæmur. Hið rétta er að hlutdeild Símans í tekjum er 3,29 sinnum hærra en Vodafone, en hlutdeild í umferð er 2,83 sinnum hærra. Þessi munur getur legið í mismunandi verðskrá og afsláttarkjörum. Sú verðskrá sem fyrirtækin birta er almenn verðskrá. Í boði eru alls kyns tilboð sem innifela afsláttarkjör frá almennri verðskrá. Fyrirtækin gefa upp tölur í tölfræðisöfnun PFS sem gerð er á sex mánaða fresti. Þar eru gefnar upp tölur um heildir mínútna og tekna. Á þeim tölum byggir PFS greiningu sína. PFS mun uppfæra greininguna með nýjustu tölum sem fyrir liggja varðandi viðkomandi markaði.

Síminn setur ennfremur fyrirvara við að vera talið búa yfir 55-60% af markaðshlutdeild í tekjum á nefndum markaði. Hugleiðingar PFS um væntanlegar breytingar á markaðshlutdeild geta ekki talist viðhlítandi grunnur til að byggja markaðsgreiningu á. Ekki hefur verið sýnt fram á það á nokkurn hátt að af viðskiptavinum Símans séu hlutfallslega færri svokallaðir tímabundnir erlendir starfsmenn. Spá PFS um samsetningu vinnuaflds á Íslandi getur ekki komið hér til álita. Samtök atvinnulífsins hafa spáð því að frekari aukningar erlendra ríkisborgara hér á landi sé að vænta: „miðað við 3% árlegan hagvöxt að jafnaði þegar fram í sækir muni a.m.k. 1.000 erlendir starfsmenn þurfa að flytjast til landsins árlega á tímabilinu 2015-2020 og allt að 1.500 árlega eftir það”. Ef áhrif þessara neytenda á markaðinn eru eins mikil og lagt er upp með í frumdrögum mun þessi markaður sannarlega halda áfram að þróast og stækka. Ætti það, ásamt auðveldu aðgengi samkeppnisaðila að markaðnum að tryggja samkeppni og nýsköpun í náninni framtíð. Það er líklega einsdæmi að stjórnvald, sem ætlað er að hafa eftirlit með fjarskiptamarkaði, byggi ákvörðun sína á hugsanlegum breytingum í framtíðinni á þjóðernissamsetningu hins skilgreinda markaðar. Slíkar spár eiga ekki erindi í markaðsgreiningu sem fram á að fara á grundvelli sjónarmiða fjarskipta- og samkeppnisréttar. Síminn fer því fram á það að PFS færi haldgóð rök fyrir þeirri fullyrðingu sinni, að vaxtarmöguleikar séu takmarkaðir hjá íslenskum neytendum.

Afstaða PFS

PFS ber að skoða alla helstu þætti sem haft geta áhrif á stöðu á þeim mörkuðum sem stofnunin tekur til greiningar. Það er augljóst að fjöldi erlendra ríkisborgara á landinu hverju sinni getur haft áhrif á umfang millilandasímtala og því er á engan hátt óeðlilegt að PFS leggi mat á áhrif þessa þáttar. Það má vel vera að til lengri tíma litið komi fjöldi erlendra starfsmanna til með að aukast hér á landi. Tímabil það sem Síminn vísar til í spá SA er hins vegar ekki viðeigandi í þessu sambandi þar sem markaðsgreiningum er vanalega aðeins ætlað að gilda í 2-3 ár. PFS grundvallar ekki niðurstöður markaðsgreiningarinnar á væntanlegum breytingum á markaðshlutdeild, en PFS segir í frumdrögum greiningarinnar að það eigi eftir að koma í ljós hvort breytingar á hlutdeild í mínútum séu varanlegar eða hvort þær eiga að einhverju leyti rætur að rekja til tímabundinnar fjölgunar erlendra starfsmanna hér á landi. PFS telur hins vegar almennt líklegra að starfsmenn sem koma hingað til vinnu við tímabundin verkefni s.s. virkjanir noti símakort meira en þeir sem koma hingað með

varanlega búsetu í huga, þar sem síðarnefndi hópurinn er líklegri til þess að gerast áskrifandi að fjarskiptaþjónustu.

Varðandi takmarkaða vaxtarmöguleika hjá íslenskum neytendum þá er það að segja að þjóðinni fjölgar aðeins um örfá þúsund einstaklinga á hverju ári og ekki verður séð að eitthvað gæti kallað á stórfellda fjölgun hringinga þeirra til útlanda á allra næstu árum.

Eins og fram kemur í drögunum kom fram samkeppni í útlandasímtölum en Síminn hvorki lækkaði verð né varð af tekjum. Fyrirtækið virðist því hafa getað hegðað sér án tillits til keppninauta eða viðskiptavina hvað það varðar.

Tölfræðisöfnun sýndi mjög vaxandi markaðshlutdeild í mínútum talið hjá ákveðnum hluta fyrirtækja sem veita útlandasímtöl á síðustu árum en sá vöxtur hefur nú stöðvast og umferð jafnvel dregist saman síðustu misseri.

Nýjustu tölur um umferð í símtölum til útlanda sýna að aukning umferðar er farin að ganga til baka, eins og sjá má í eftirfarandi töflu:

Heildarmagn umferðar til útlanda - heimili

Ár	Magn
2004	28.736.048
2005	36.837.083
2006	38.426.875
2007	33.542.145

Síminn telur að líta verði á Vodafone og Hive (IP-fjarskipti) sem sama aðila á markaði fyrir millilandasímtöl fyrir heimili, með tilliti til nýlegra breytinga á eignarhaldi Hive.

Afstaða PFS

Greiningin verður uppfærð með tilliti til breyttra aðstæðna og eignarhalds á IP-Fjarskiptum sem nú er að öllu leyti rekið innan kerfis Vodafone sem sýndarnet. Fyrirtækin eru nú hluti af sömu samstæðu og er því eðlilegt að skoða hver samanlögð hlutdeild þeirra er á viðkomandi markaði. Samanlögð hlutdeild fyrirtækjanna á markaði fyrir millilandasímtöl fyrir heimili miðað við mitt ár 2008 er [...] %²⁵ mæld í umferð, en hlutdeild mæld í tekjum er mun lægri eða [...] %²⁶. Síminn hefur bætt við hlutdeild sína frá árinu 2006 bæði í umferð og tekjum og hefur nú yfirgnæfandi hlutdeild í tekjum, eða [...] %²⁷. Það er því mat PFS að ekki sé ástæða til að breyta frumniðurstöðum um umtalsverðan markaðsstyrk Símans á þessum markaði.

Síminn bendir á að ekki sé unnt að fullyrða um að Síminn njóti hagkvæmni vegna stærðar sinnar á mörkuðum, án frekari rannsóknar. T.a.m. er hagkvæmara að reka talsímaþjónustu á höfuðborgarsvæðinu og láta því fyrirtæki, sem á hvílir alþjónustukvöð, eftir að reka þjónustu á dreifbýlli svæðum.

²⁵ Felld brott vegna trúnaðar

²⁶ Felld brott vegna trúnaðar

²⁷ Felld brott vegna trúnaðar

Afstaða PFS

Stærðarhagkvæmni er fyrir hendi í rekstri fyrirtækja þegar aukin framleiðsla hefur í för með sér lægri kostnað á vöru- eða þjónustueiningu. Þetta er einkennandi fyrir fjarskiptafyrirtæki með tiltölulega háan fastan kostnað og lágan breytilegan kostnað. Stærðarhagkvæmni getur virkað hvort tveggja í senn sem aðgangshindrun og sem markaðsforskot. Síminn er aðili að langstærstu samstæðu fjarskiptafyrirtækja á íslenska fjarskiptamarkaðinum, Skipti hf., með hlutfallslega bestu rekstrarafkomuna, auk þess sem samstæðan hefur yfirburðastöðu þegar kemur að fjárhagslegum styrk. Líta ber á samstæðuna sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar.

PFS telur alþjónustukvöð ekki eingöngu hafa í för með sér kostnaðarauka, heldur fylgir henni ýmislegt hagræði einnig, eins og lýst var hér að ofan í umfjöllun um arðsemi.

PFS telur að færa megi rök fyrir því að Síminn hafi náð verulegri stærðarhagkvæmni í sínum rekstri á undanförunum árum hvort sem litið er til innlendra samkeppnisaðila eða erlendra stórfyrirtækja í fjarskiptaþjónustu. Ef skoðuð er stærðarhagkvæmni Símans út frá rekstrarhagnaði þá sést t.d. að hagnaður Símans fyrir afskriftir, fjármagnsliði og skatta (EBITDA) af fjarskiptarekstri er á bilinu 36-37% á árunum 2005-2006, en Símasamstæðunnar í heild 33-34%. Í samanburði við helstu fjarskiptafyrirtæki á norðurlöndum eins og TDC Danmörku, Telenor Noregi og Telia Svíþjóð, þá er EBITDA Símans með því besta sem þekktist. EBITDA Símans árið 2006 er eins og undanfarin ár sú besta hlutfallslega og í krónum talið borið saman við önnur innlend fjarskiptafyrirtæki, hvort sem litið er til einstakra félaga eða samstæðna sem þau tilheyra. EBITDA hlutfall Símans af fjarskiptarekstri var 37%, af fjarskiptarekstri Teymis 24% og IP-fjarskipta neikvæð. Þetta styður þá ályktun PFS að félagið njóti stærðarhagkvæmni m.a. á einhverju eða öllum eftirfarandi sviðum: Hagstæðari innkaupum, nýtingu fjarskiptaneta, framleiðsluáðferðum, svo og dreifingu og markaðssetningu. Skýri framangreind atriði ekki góða rekstrarafkomu Símans þá gæti verið um að ræða skort á samkeppni og há verð á þjónustu.

PFS telur að stærðarhagkvæmni Vodafone hafi aukist við samruna við IP-fjarskipti, en telur ekki um verulega aukningu að ræða þar sem hlutdeild IP-fjarskipta var mjög lítil á viðkomandi mörkuðum miðað við veltu. Afkoma IP-fjarskipta hefur verið mjög erfið frá upphafi og því óvíst að hve miklu leyti kaup Teymis á 51% hlut í félaginu styrki rekstur og fjárhag Vodafone í samkeppni við Símann.

Síminn segir að það kunnir vel að vera að Síminn hafi betra aðgengi að fjármagni en nýir aðilar á markaði, en það á alls ekki við um alla samkeppnisaðila Símans og veitir það honum því ekki sérstöðu gagnvart samkeppnisaðilum. Fáir efast t.a.m. um fjárhagslegt bolmagn aðaleigenda Teymis/Vodafone og Novator/Nova.

Afstaða PFS

PFS fjallar um aðgang að fjármagni í sambandi við aðgangshindranir að markaði. Í því samhengi skiptir mestu máli hvernig aðgengi nýrra fyrirtækja sem freista innkomu á markaðinn er í samanburði við þau sem fyrir eru.

Eins og fram kemur í frumdrögunum þá er Síminn stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins og hefur meiri tekjur af fjarskiptaþjónustu en önnur fyrirtæki á markaðnum. Aðgangur að fjármagni hvort sem er til rekstrar eða fjárfestinga er mun greiðari og á hagstæðari kjörum eftir því sem fyrirtæki er fjárhagslega sterkara og getur sýnt fram á stöðugan og arðabæran

rekstur í áráraðir. Slíkt á við um Símann umfram aðra aðila á fjarskiptamarkaðinum. 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 þegar aðstæður eru eðlilegar á fjármagnsmörkuðum og að það styrki stöðu fyrirtækisins gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á þessum markaði.

Síminn mótmælir því að það sé talið fyrirtækinu til tekna að tilheyra sömu samstæðu og Míla. Tengsl Símans og Mílu eru Símanum ekki ávinningur þar sem Síminn kaupir sömu þjónustu af Mílu og önnur fjarskiptafyrirtæki, á verði sem stjórnað er af PFS. Í fullyrðingum um að Síminn njóti nálægðarinnar við Mílu felast ályktanir þess efnis að Síminn brjóti ákvarðanir PFS, fjarskiptalög og jafnvel einnig samkeppnislög. Síminn bendir á að ennfremur sé rétt að leiðrétta nokkrar rangfærslur sem birtast í frumdrögum PFS. Í greinum 166 og 253 er það nefnt að „Símasamstæðan” ráði koparkerfinu og talsímakerfinu. Bent skal á að um tvö aðskilin fyrirtæki er að ræða. Síminn kaupir viðkomandi þjónustu af Mílu á sama verði og önnur fjarskiptafyrirtæki.

Afstaða PFS

Að mati PFS hefur skipulagsbreyting á samstæðu Símans á árinu 2007 engin áhrif á stöðu Símans á viðkomandi mörkuðum. Móðurfélagið Skipti hf. á nú 100% í Símanum hf. og Mílu ehf., en önnur félög eru m.a. Sensa ehf. (upplýsingatækni), Tæknivörur ehf. (heildverslun með fjarskiptabúnað), Radíómiðun ehf. (heildverslun) og Skjárinn ehf. (sjónvarpsstöð). Sömu hluthafar eru fyrir og eftir breytingu í Skiptum og Símanum. Skipti er móðurfélag sem ekki hefur annan rekstur með höndum en þann sem fylgir eignarhaldi á öðrum félögum og koma fram fyrir Símasamstæðuna sem samnefnari. PFS lítur svo á að mat á markaðsstyrk Símasamstæðunnar á fjarskiptamarkaði hafi ekki breyst í heild þó ákveðnar rekstrareiningar séu nú reknar sem dótturfélög. Staða fjarskiptafélaga sem tilheyra Skiptum verður metin sem ein heild þar sem stjórnunar- og fjárhagsleg tengsl eru ótvíræð. Fyrirtækin mynda því eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar.

Meginbreytingin á viðkomandi markaði eftir umræddar skipulagsbreytingar á Símasamstæðunni er sú að koparheimtaugarnar tilheyra Mílu en ekki deild innan Símans eins og áður var. Það er ljóst að Símasamstæðan ræður yfir stærsta aðgangnetinu á landinu. PFS lítur svo á að mat á markaðsstyrk Símasamstæðunnar á fjarskiptamarkaði hafi ekki breyst í heild þó ákveðnar rekstrareiningar séu nú reknar sem dótturfélög. Óumdeilt er að eignartengslin eru algjör og stjórnunartengslin eru augljós þar sem lykilstarfsmenn Símans og Skipta sitja í stjórn Mílu. Samskipti Símans og Mílu ráðast því fyrst og fremst af heildarhagsmunum fyrirtækjasamstæðunnar og teljast hagsmunir einstakra fyrirtækja innan samstæðunnar til hagsmuna samstæðunnar sem slíkrar. Félagin eru því ekki sjálfstæð í skilningi samkeppnisréttar. Samkvæmt þessu geta Síminn og Míla ekki talist keppinautar á fjarskiptamörkuðum heldur mynda félagin eina efnahagslega einingu (e. single economic unit).²⁸ Í markaðsgreiningunni er fyrst og fremst fjallað um stöðu Símans hf. en getið er um samstæðu Símans þar sem það á við, t.d. þegar fjallað er um heildarstærð fyrirtækis og ýmsar aðgangshindranir eins og breiddarhagkvæmni og lóðrétta samþættingu. Slík atriði geta skapað Símanum forskot í samkeppni en það er fyrst og fremst markaðshlutdeild Símans á

²⁸ Úrskurðarnefnd hefur staðfest þennan skilning PFS, sbr. úrskurði nr. 6, 7 og 8/2007, frá 1. júlí 2008, er varða leigulínumarkaði.

viðkomandi markaði sem ræður úrslitum um útnefningu fyrirtækisins með umtalsverðan markaðsstyrk. PFS ályktar ekki í greiningunni um að Síminn brjóti gegn ákvörðunum PFS, fjarskiptalögum eða samkeppnislögum með nálægð sinni við Mílu eins og haldið er fram í athugasemdum Símans.

PFS telur lýsandi að nota heitið Símasamstæðan um fyrirtæki sem tilheyra innlendum fjarskiptarekstri Skipta, í samræmi við fréttatilkynningu Símans frá aðalfundi fyrirtækisins þann 15. mars 2007, en þar nefnir fyrirtækjasamstæðan sig sjálf þessu nafni.

Í frétt Símans segir m.a. (feitletrun PFS):

Nýtt móðurfélag

*Aðalfundur Símans samþykkti að fjarskiptanet fyrirtækisins verði skilið frá annarri starfsemi. Aðskilnaður fjarskiptanets Símans er liður í þeirri stefnu félagsins að rækja enn betur þjónustuhlutverk sitt. Hluthafar Símans hf. hafa samþykkt tillögu um að stofnað verði sérstakt móðurfélag innan **Símasamstæðunnar**, Skipti hf. Gert er ráð fyrir að móðurfélagið verði skráð á markað fyrir árslok 2007. Skipting Símans hf. er liður í skipulagsbreytingu í **samstæðu Símans hf.** sem gengur út á að hver rekstareining, þ.e. Síminn, fjarskiptanet og fasteignir verði rekin sem dótturfyrirtæki í eigu **Skipta**, sem verður **móðurfélag Símasamstæðunnar** sem ekki mun hafa annan rekstur með höndum en þeim sem fylgir eignarhaldi á öðrum félögum, og að koma fram fyrir samstæðuna sem samnefnari.*

Síminn er alfarið ósammála gr. 416-418 í frumdrögum þar sem fram kemur að eignarhald Mílu á koparnetinu hafi áhrif á markað um lúkningu millilandasímtala, enda eru það ekki neytendur á þjónustunni sem kaupa beint aðgang að koparnetinu heldur fjarskiptafyrirtækin.

Afstaða PFS

Símasamstæðan er öll í eigu sömu aðila og Síminn og Míla verða að teljast ein efnahagsleg eining eins og fram kemur hér að ofan. Keppninautar Símans, fjarskiptafyrirtækin, eru háðir samstæðunni um stóran hluta þeirra aðfanga sem þeim eru nauðsynlegir til framboðs þjónustunnar. Samstæðan hefur af því umtalsverðar tekjur. Það er því ekki nauðsynleg forsenda fyrir auknum markaðsstyrk að neytendur kaupri sjálfir aðgang að koparnetinu. Þessi lóðréttu samþætting hefur augljós áhrif á markaðsstyrk samstæðunnar.

Í málsgreinum 416-418 er eignarhald á koparnetinu nefnt sem einn þáttur sem styrkir stöðu Símasamstæðunnar almennt og þar með á talsímamörkuðum. Þar er einnig talað um eignarhald á útbreiddu símstöðvaneti. Sú staðreynd að Síminn getur boðið aðgang að talsímaþjónustu og upphaf símtala alls staðar á landinu gerir fyrirtækinu auðveldara um vik með að fá viðskiptavini í tengda þjónustu s.s. millilandasímtöl.

Síminn gerir athugasemdir við að í drögnum virðist gengið út frá því að Síminn hafi yfirburði yfir keppnauta sína þar sem samþáttun á ólíkum vörum sé Símanum auðveldari en öðrum. Síminn segir að skv. samkeppnislögum sé fyrirtækinu óheimilt að tengja saman ólíkar þjónustur sínar og bjóða neytendum þannig, sökum markaðsráðandi stöðu sinnar. Síminn segir óviðunandi að markaðsgreining PFS byggir á þeim forsendum að Síminn brjóti eða sé á annað borð kleift að brjóta lög. Allar rekstrareiningar Símans og fjarskiptaþjónusta eru reknar á bókhaldslega og kostnaðarlega aðskildum grundvelli. Samþáttun gagnast því aðeins samkeppnisaðilum Símans og allra síst Símanum. Í þessu samhengi má líta til

markaðsgreiningar á markaði 4, gr. 382-385, auk annarrar umfjöllunar í frumdrögum. Breiddarhagkvæmni er skilgreind svo af PFS: „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.“ Keppinautar Símans bjóða upp á fjölbreyttara vöruúrval á markaði með símakort og geta nýtt sér samlegðaráhrif fjárfestinga sinna í Færeyjum. Ekki hafa verið færð fram nægileg rök fyrir því að Síminn njóti hér breiddarhagkvæmni umfram keppinauta sína.

Afstaða PFS

Símanum er ekki bannað almennt að tengja saman þjónustur í boðum til viðskiptavina. Það er hins vegar ekki sama með hvaða hætti það er gert og meta þarf hvert tilvik fyrir sig.²⁹ Í umfjöllun PFS er ekki endilega verið að tala um samvinnuð pakkaðtilboð sem nauðsynlegt er að kaupa í heilu lagi. Sú staðreynd að Síminn getur boðið alhliða þjónustu á fjarskiptamarkaðnum á meðan sumir markaðsaðilar geta það ekki veitir fyrirtækinu forskot í samkeppni. PFS byggir því ekki á þeirri forsendu að Síminn brjóti eða sé kleift að brjóta lög.

PFS fjallar einnig um samþættingu innan talsímaþjónustunnar. Þar hefur Síminn forskot á aðra keppinauta vegna lóðréttrar samþættingar. Síminn er bæði með heildsölu- og smásöluþjónustu alls staðar á landinu, en keppinautarnir eru með mun minna útbreiðslusvæði fyrir heildsöluþjónustu. Síminn getur alls staðar á landinu boðið saman tengingu við talsímakerfið og símaumferð, en það geta keppinautarnir ekki og því þurfa viðskiptavinir þeirra í talsímaþjónustu á sumum svæðum að kaupa tengingu af Símanum.

Síminn bendir á fjárfestingar keppinauta í Færeyjum og er þar væntanlega átt við eignarhald Teymis á Vodafone í Færeyjum. Á móti kemur að Skipti eru með starfsemi í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og á Bretlandseyjum. Ekki verður talið að símakort samkeppnisaðila skapi þeim mikinn styrk í formi samþættingar þjónustu. Símakort eru ein leið inn á símtalamarkaði fyrir fyrirtæki sem ekki hafa yfir eigin neti að ráða. Ef Síminn teldi það geta aukið styrk fyrirtækja á markaði að bjóða símakort samhliða annarri talsímaþjónustu væri það ekki miklum erfiðleikum háð fyrir Símann að bæta þeim við þjónustuframboð sitt.

Síminn nefnir að í mgr. 182, 270, 349 og 432 er það nefnt að ógagnsæi hái verðskrá og skilmálum Símans og annarra fjarskiptafélaga. Síminn hafnar því alfarið að verðskrá og skilmálar félagsins séu ógagnsæ. Fullyrðingar PFS um slíkt eru aukinheldur órökstuddar á allan hátt. Ennfremur er það ámælisvert sem og ósanngjarnt af PFS að leggja kvaðir á Símann með þeim rökstuðningi að verðskrár samkeppnisaðila hans séu ógagnsæjar og erfitt að átta sig á verði þjónustu á fjarskiptamarkaði sökum þess.

Afstaða PFS

Fjarskiptafyrirtæki á viðkomandi mörkuðum birta almennar verðskrár sem eru í sjálfu sér ekki torskildar. Hins vegar bjóða fyrirtækin einnig ýmis tilboð og afsláttarkjör sem flækja mjög samanburð. Hér má nefna kjör eins og Betri leið í heimasíma hjá Símanum, þar sem notkun er innifalin gegn hærri mánaðarverðum og Og1 tilboð Vodafone um ótakmörkuð símtöl innanlands og innifaldar mínútur í eitt farsímanúmer. Erfitt er fyrir neytendur að gera sér grein fyrir hvaða áskriftarleið er hagstæðust fyrir þá. Þetta ógagnsæi varðandi heildarkostnað við

²⁹ Í ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 2/2000 Erindi Snerpu ehf. um ISDN-tilboð Landssíma Íslands hf. var tenging á vörum og þjónustum ekki talin óheimil.

talsímaþjónustu telur PFS að sé Símanum til tekna. Flestir viðskiptavinir eru hjá Símanum og þeir eiga erfitt með að sjá fyrirfram hvort betri kjör séu í raun í boði skipti þeir um þjónustuaðila. Það letur til skipta á þjónustuaðila og viðheldur markaðshlutdeild Símans. PFS telur að þetta sé nægilega útskýrt og rökstutt í frumdrögum markaðsgreiningarinnar. Umfjöllun sú sem Síminn vísar til í greiningunni tengist mati á markaðsstyrk en ekki álagningu kvaða. Það er því ekki beint samhengi milli ógagnsærra verðskráa samkeppnisaðila og þeirra kvaða sem PFS hyggst leggja á Síminn. Það að verðskrár eru oft illa samanburðarhæfar á viðkomandi mörkuðum er hins vegar einn þáttur af mörgum sem leiðir til þeirrar niðurstöðu að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk.

Síminn gerir athugasemd við að í mgr. 244 draganna er því haldið fram af PFS að netsími hafi hverfandi áhrif á viðkomandi markaði. Síminn segir birgja fyrir margt löngu síðan hætta að þróa talsímaþjónustu í PSTN/ISDN-neti, en hafa um nokkurt skeið einbeitt sér að þróun netsímaþjónustu. Væru áætlanir fjarskiptafyrirtækja í nágrannalöndum skoðaðar kæmi í ljós að fyrirhugað er að netsímaþjónusta takið við af PSTN/ISDN-netinu með tíð og tíma. Sæst þá glögglega að önnur viðhorf eru ekki í takt við raunveruleikann. Á fyrirtækjamarkaði hér á landi hefur t.a.m. verið mikill uppgangur í IP-símaþjónustu, en bæði Skýrr og Nýherji bjóða upp á slíka þjónustu. Í gr. 244 kemur það fram að PFS telur að netsími muni lítið draga úr markaðsstyrk Símans. Fullyrðing þessi hefur engan veginn verið rökstudd. Er eingöngu um hugrenningar höfundar frumdraganna að ræða, sem virðast raunar stangast mjög á við þá þróun sem átt hefur sér stað að undanförmu. Vart finnst meiri notkun á Internetinu fyrir flutning á tali en hér á landi, ef miðað er við tölur frá OECD³⁰. Það þarf vart að taka fram að umferð um netsíma er og mun verða á kostnað umferðar á fastlínemarkaði. Í gr. 405 í frumdrögum PFS segir: „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.” Benda verður á að hugsanlegir og mögulegir viðskiptavinir Símans í netsímaviðskiptum geta alls ekki rökstutt umtalsverðan markaðsstyrk Símans. Markaðsgreining getur því ekki stuðst við slíkar forsendur

Afstaða PFS

Vísað er í fyrri umfjöllun um netsíma sem staðgönguvöru og notkun IP-tækni í innanhússímstöðvum. Samkvæmt tölum sem PFS hefur undir höndum hefur dregið úr hraða samdráttar í umferð á PSTN netum hér á landi síðastliðin tvö ár. Auk þess má nefna að IP-fjarskipti sem byrjaði að veita talsímaþjónustu fyrir heimili á VoIP formi, hefur hætt því og býður nú eingöngu heimasímaþjónustu á PSTN formi sem keypt er í heildsölu hjá Vodafone. Þessi þróun bendir ekki til þess að netsímaþjónusta eigi eftir að leiða til umtalsverðra breytinga á markaðsaðstæðum hér á landi á áætluðum gildistíma þessarar greiningar. Um seinni hluta athugasemdarinnar er það að segja að Síminn starfar og er áhrifamikill á öllum tegundum fjarskipta og gagnaflutnings á Íslandi. Staða fyrirtækisins er með þeim hætti að fyrirtækið á alla möguleika til að hafa samkeppnisforskot ef netsímataekni tekur við af PSTN/ISDN. PFS telur að markaðsaðstæður séu rétt greindar í drögum ef miðað er við líftíma greiningarinnar, þ.e. tvö til þrjú ár. PFS minnir einnig á að stofnunin fylgist með fjarskiptamarkaði og mun endurskoða greininguna fyrir ef þurfa þykir.

³⁰ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007_MONTH_12/4-03122007-EN-BP.PDF

Síminn bendir á vegna ummæla í drögunum um verðþróun til hækkunar í talsímakerfinu, sbr. t.d. 340-341 og 501-502, ber að nefna það, eins og gert hefur verið áður fyrir PFS, að sú verðþróun sem átt hefur sér stað til hækkunar stafar að mestu leyti af því að keyptum mínútum í kerfinu hefur fækkað umtalsvert á síðustu árum, en rekstrarkostnaður kerfisins hins vegar haldist óbreyttur eða hækkað.

Afstaða PFS

PFS rengir það ekki að verðhækkunar Símans séu að einhverju leyti viðbrögð við fækkun keyptrra mínútna. Hækkunar geta samt sem áður verið merki um markaðsstyrk ef fyrirtæki getur bætt sér upp minnkandi sölu með því að hækka einingaverð. Það getur bent til þess að verðlagning stjórnt aðeins eða að miklu leyti af innri aðstæðum fyrirtækis en ekki af þrýstingi frá samkeppnisaðilum.

Síminn gerir athugasemd við að í gr. 683 er því velt upp að möguleiki sé á að því að Síminn haldi upp of háum verðum. Síminn býður ein þau lægstu verð sem fyrir finnast innan OECD. Gefur það ekki til kynna að mikið svigrúm sé til lækkunar frá núgildandi verðlagningu.

Afstaða PFS

Varðandi heildarkostnað heimila af talsímaþjónustu er hugsanlega ekki mikið svigrúm til lækkana eins og nefnt er í mgr. 105 og sýnt í töflu 3-7. Hins vegar er það athyglisvert að staða Íslands er að versna í alþjóðlegum samanburði á kostnaði við talsímaþjónustu fyrir fyrirtæki. Einnig má nefna að Síminn hefur ekki þurft að bregðast hart við innkomu ódýrra millilandasímtala inn á markaðinn og hefur getað viðhaldið sinni verðskrá að mestu. Síminn nýtur því styrks sem gerir kleift að verðleggja þjónustu án tillits til keppinauta að einhverju leyti.

Síminn fellst engan veginn á staðhæfingu PFS í gr. 399, þess efnis að umtalsverðar aðgangshindranir séu til staðar á markaði með almenna millilanda talsímaþjónustu á fastaneti fyrir heimili. Aðstaða þjónustuveitanda um allt land er ekki forsenda þessa að veita þjónustuna. Ekki þarf heldur viðamikla aðstöðu til að veita megi þjónustuna. Bendir raunar samkeppni á markaði í dag til þess að aðgangshindranir eru léttvægar. Í þessu samhengi vill Síminn benda á að sá markaður sem hér um ræðir er enn í örum vexti og inniheldur breytilegan neytendahóp, auk þess sem örar breytingar verða sífellt á tækni á markaðinum. Þá er samkeppni sífellt að aukast með tilkomu fleiri og fleiri staðgönguvara. Vart er því hægt að kalla markaðinn þroskaðan, eins og hugtakið er skilgreint í gr. 396

Afstaða PFS

PFS fjallar um aðgangshindranir á viðkomandi markaði í kafla 7.3.4. Þar er fjallað um ýmsa aðra þætti en aðstöðu um land allt. Meðal þess sem PFS telur vera aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki er aðgangur að fjármagni og að markaðurinn sé tiltölulega þroskaður. Nýjustu tölur um magn umferðar benda til þess að markaðurinn hafi náð ákveðnum þroska, enda dróst millilandaumferð saman á síðasta ári, sbr. töflu um heildarmagn millilandaumferðar fyrir heimili hér að framan. Þjónustuveitendum á þessum markaði hefur fækkað með sameiningu Atlássíma inn í IP-Fjarskipti, sem síðan var keypt af Teymi, kerfi IP-Fjarskipta var lagt niður og fyrirtækið starfar nú undir vörumerkinu Tal sem sýndarnet innan nets Vodafone. Markaður fyrir útlandasímtöl er því þroskaður samkvæmt skilgreiningum sem notaðar eru.

Þó þróun tækni og staðla sé með þeim hætti að auðveldara sé að koma upp aðstöðu en áður eru yfirburðir Símans slíkir að aðrir aðilar eiga þess ekki kost að jafna þann mun. Síminn er með stærsta hluta notenda í viðskiptum um aðgang að talsímanetinu alls staðar á landinu og það hlýtur að skapa fyrirtækinu betri aðstöðu en öðrum til þess að selja millilandasímtöl eins og aðra þjónustu á talsímanetinu.

5. Samkeppnisvandamál

Síminn mótmælir því að víða í drögunum sé að finna aðdróttanir og fullyrðingar, jafnvel ásakanir um alvarleg lögprot Símans. Enginn rökstuðningur sé fyrir þeim aðdróttunum og hvergi bent á ákvarðanir yfirvalda í því sambandi. Síminn segir óskiljanlegt að PFS telji sig hafa heimildir til að ganga út frá því að Síminn hafi brotið af sér með þessum hætti án þess að nokkrar ákvarðanir liggi fyrir eða dómar hafi gengið. Síminn telur ríkt tilefni til að kanna hvort ummæli PFS brjóti gegn lögum um meiðyrði verði þau birt opinberlega. Síminn telur ummælin benda til þess að hlutlægni hafi ekki ráðið för og telur vafa leika á því að lögmæt sjónarmið hafi ráðið för við álagningu kvaða og hvort rannsóknarreglu stjórnsýslulaga hafi verið gætt.

Afstaða PFS

Stofnunin minnir á að markaðsgreiningar og álagning kvaða eru gerð „ex ante“ (fyrirfram kvaðir). Í markaðsgreiningum er aðstæðum á markaði lýst og vandamál á markaði dregin upp. Í lýsingu á samkeppnisvandamálum er lögð áhersla á að lýsa því hvaða möguleikar séu á hegðun til takmörkunar á samkeppni ef engar kvaðir væru fyrir hendi.

Stofnunin vill sérstaklega taka fram að kvaðir eru lagðar á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk með það fyrir augum að vinna gegn raunverulegum og/eða mögulegum vandamálum á sviði samkeppni á þeim markaði sem um ræðir. Með vandamálum á sviði samkeppni er átt við hvers konar atferli fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk sem er til þess ætlað eða sem leiðir til þess að keppinautar hrekjast af markaði, sem kemur í veg fyrir að mögulegir keppinautar komist inn á markaðinn og/eða til að kemur niður á hagsmunum neytenda. Þegar kvöðum er beitt í samræmi við lög um fjarskipti er forsenda þess ekki sú að í raun sé verið að nýta sér markaðsráðandi stöðu. Nóg er að vandamál á sviði samkeppni geti mögulega komið fram við gefnar aðstæður

Þó að það sé ekki megininntakið í greiningu á hugsanlegum samkeppnisvandamálum þá má nefna dæmi um ákvarðanir þar sem Síminn hefur verið talinn beita markaðsstyrk sínum. Þar á meðal er bráðabirgðaákvörðun Samkeppnisstofnunar nr. 2/2004 varðandi áskriftarleiðina „Allt saman hjá Símanum“. Samkeppnisráð staðfesti í ákvörðun 21/2005 að Síminn hefði brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 með viðkomandi tilboði. Ennfremur má nefna ákvörðun Samkeppnisráðs 34/2001 (sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar 2/2002) varðandi samning Landssíma við Hafnarfjarðarbæ og ákvörðun Samkeppnisráð nr. 23/2002 sem varðaði kvörtun Halló! Frjáls fjarskipti hf. vegna beinnar markaðssetningar Símans.

Það kemur á óvart að Síminn skuli gera athugasemd við lýsingu á samkeppnisvandamálum með þessum hætti enda hefur Síminn verið þátttakandi í málsmeðferð og kynnt sér framsetningu á öllum þeim markaðsgreiningum sem PFS hefur gert hingað til og var sama aðferðafræði notuð við gerð þeirra allra. Símanum hefði því átt að vera fullkunnugt um að áherslan er á að lýsa þeim möguleikum sem markaðsráðandi fyrirtæki hefur til að beita samkeppnishamlandi hegðun, en ekki að rekja einstök dæmi um hegðun fyrirtækja í

fortíðinni. Það vekur sérstaka undrun að Síminn telji þessa viðurkenndu aðferð við lýsingu á hugsanlegum samkeppnisvandamálum geta leitt til meiðyrðamáls.

Vodafone er sammála lýsingu PFS á samkeppnisvandamálum á mörkuðum 1 - 6. Vodafone kveðst kannast við flest þau vandamál sem PFS telur að séu eða geti komið upp á viðkomandi mörkuðum. Eins og PFS bendir réttilega á þá byggist samkeppni á smásöllumarkaði fyrir PSTN/ISDN að töluverðu leyti á aðgengi að upphafspjónustu símtala hjá Símanum og keppninautar Símans hafa fæstir neina möguleika á öðrum tengingum til að byggja á þjónustu á smásöllumarkaði. Þessi staða gefur Símanum tækifæri til að hafa mikil áhrif á þá talsímapjónustu sem samkeppnisaðilar eru að veita viðskiptavinum sínum auk þess sem Síminn fær aðgang að heilmiklum upplýsingum um keppinautana.

Afstaða PFS

Athugasemdir Vodafone við greiningu PFS á samkeppnisvandamálum styðja niðurstöður PFS og kalla því ekki á frekari umfjöllun.

6. Kvaðir

Síminn telur að PFS blandi saman heildsölumörkuðum og smásölumörkuðum í greiningunni og nefnir sem dæmi að lagt sé fyrir Símann að veita einn heildstæðan reikning fyrir aðgengi og bjóða aðgengi og línuleigu. Telja verður það afar óeðlilegt að Símann sé milliliður á milli Mílu og annarra fjarskiptafyrirtækja, eins og yrði raunin væri þessi kvöð lögð á Símann. Þá má velta því fyrir sér hvernig fara á með gjaldfærslu á efra og neðra tíðnibandinu. Talsími nýtir sér sem kunnugt er neðra tíðnibandið en ADSL það efra. Notandi kann að kaupa talsíma af einu fyrirtæki, en ADSL-þjónustu sína af öðru. Verði niðurstaðan sú sem lagt er upp með í frumdrögunum þyrfti Símann að rukka sitthvorn aðilann vegna notkunar á hvoru tíðnibandi fyrir sig. Í dag greiðir smásala Símans Mílu beint fyrir notkunina, en ef tæknisvið Símans þarf að vera sérstakur milliliður vegna þessa mun það auka flækjustigið í viðskiptunum og sömuleiðis kostnaði vegna þess. Sú niðurstaða úr markaðsgreiningu PFS yrði afar einkennileg og í ósamræmi við tilgang fjarskiptalöggjafarinnar.

Afstaða PFS

PFS er ekki sammála að smásölu og heildsölu sé blandað saman. Kvöðin um aðgang á markaði 1 og 2 gerir Símanum skylt að gera talsímatengingu þ.e.a.s. fastagjald talsímaþjónustunnar að heildsöluveru sem kaupandi að föstu forvali endurselji til viðskiptavinar síns. Símanum er því gert að hætta smásölu og beinni innheimtu fastagjaldsins hjá viðskiptavini sem er með fast forval til annars þjónustuaðila, ef viðkomandi þjónustuaðili óskar eftir því. Um er að ræða heildsölu á tengingu við talsímanetið en ekki á heimtauginni sem slíkri. Breytir það í engu þeirri staðreynd að Símann leigir því neðra tíðnibandið eftir sem áður af Mílu og sinnir aðgangþjónustu að talsímanetinu en öllum símtölum er beint með föstu forvali til þess þjónustuaðila sem viðskiptavinur hefur valið. Tilhögun efra tíðnibandsins er þessu óviðkomandi.

Síminn gerir athugasemd við að í fyrirhugaðri kvöð PFS um aðgang, sbr. 11.2.2 er farið fram á að þjónustuveitendur með fast forval geti gert viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning fyrir bæði aðgengi og símnotkun. Vart getur talist eðlilegt að Símann innheimti þjónustuveitendur fyrir heimtaugina, eða að Símann þurfi að hlutast til um að fá línur uppsettar fyrir þjónustuveitendur. Ættu þjónustuveitendur þá frekar að hafa samband við Mílu um það.

Afstaða PFS

Þessi kvöð sem PFS hyggst leggja á Símann vegna viðskiptavina með fast forval er gerð sökum yfirgnæfandi stöðu Símans. Fyrirtæki myndu nýta sér þessa kvöð á svæðum þar sem ekki svarar kostnaði fyrir þau að fjárfesta í eigin sírstöð. Þau eru því engu bættari með að fá uppsetta línu hjá Mílu ef engin er sírstöðin til þess að tengja línuna við. Hér er ekki verið að tala um heimtaugaleigu heldur heildsölu á fullbúinni tengingu við talsímanetið. Vísað er til málsgreina 653 til 655 í drögunum þar sem tilgangur kvaðarinnar er rökstuddur. Símann er með umtalsverða markaðshlutdeild á aðgangsmarkaði fastlínubjónustu og með gildandi kvaðir um forval og fast forval sem eru ekki nægilega skilvirkar. Samskipti smásölu Símans við viðskiptavini með fast forval til annarra þjónustuveitendur gegnum útsenda reikninga gerir samkeppnistöðu þeirra ójafna. Þetta ójafna ástand mun ríkja nema aðgangur samkeppnisaðila Símans verði bættur með þessum hætti og fleiri aðilar treysti sér til að koma inn á þennan markað.

Síminn bendir á það varðandi kvöð um jafnræði að það er smásöludeild Símans sem á viðskipti við Mílu varðandi heimtaugar, en ekki tæknisvið.

Afstaða PFS

Það er tilgangur kvaðarinnar að til verði heildsala á uppsettum línunum. Þegar nýjar kvaðir eru lagðar á fyrirtæki er ljóst að fyrirtækið verður að breyta starfsháttum sínum til að verða við kvöðunum. Í kvöðinni fellst meðal annars 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. Það er því ljóst að Síminn þarf að koma heildsölu aðgang á þessum markaði fyrir annars staðar en í smásöludeild sinni.

Síminn gerir athugasemd við að það virðist sem á Símann sé lögð sú kvöð að gefa út viðmiðunartilboð vegna heildsöluleigu á línunum. Minnt skal á þau mörk sem til staðar eru á milli starfsemi Símans og Mílu.

Afstaða PFS

PFS bendir á að ný kvöð um að Síminn selji í heildsölu aðgang að uppsettum línunum breytir starfsháttum Símans, svo kvöðin verði uppfyllt. Ennfremur er ítrekað að ekki er um að ræða leigu á heimtaug heldur á uppsettri talsímatengingu.

Síminn telur að markaðsgreining PFS vegna markaða 1-6 sé haldin nokkuð alvarlegum ágöllum og innihaldi rangfærslur af ýmsum toga. Þeir ágallar veikja að mati Símans mjög þann grundvöll sem PFS telur vera fyrir álagningu kvaða á mörkuðum 1-6 og því ekki hægt að líta fram hjá þeim. Sé ekki viðhlítandi grundvöllur fyrir hendi íþyngjandi stjórnvaldsákvörðunar er að sjálfsögðu óheimilt að taka slíka ákvörðun um réttindi og skyldur aðila. Leiða nefndir ágallar og rangfærslur óhjákvæmilega til þess að niðurstaða PFS í málefnum Símans, um álagningu kvaða á félagið, teljist röng og ógildanleg. PFS er því hér með hvött eindregið til þess að meta þær athugasemdir Símans sem raktar hafa verið hér að ofan og meta það, með hliðsjón af breyttum forsendum, hvort efni séu til að leggja svo íþyngjandi kvaðir á herðar Símans, sem gert er ráð fyrir í frumdrögum markaðsgreiningarinnar.

Afstaða PFS

Eins og rakið er hér að ofan telur PFS ekki að alvarlegir ágallar og rangfærslur séu í greiningu á viðkomandi mörkuðum. Greiningin verður uppfærð með nýjustu upplýsingum, en þær breytingar sem orðið hafa á tölfræðilegum upplýsingum síðan frumdrög greiningarinnar voru birt leiða ekki til breytinga á niðurstöðum PFS. PFS vill ennfremur benda á að stór hluti athugasemda Símans varðar markaði fyrir símtöl og þá sér í lagi millilandasímtöl. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á eru eingöngu á mörkuðum fyrir aðgang að talsímanetinu, en á þeim mörkuðum er styrkur Símans sérstaklega áberandi. PFS hefur metið framkomnar athugasemdir Símans og gert þær breytingar á greiningunni sem stofnunin telur rétt að gera. PFS telur uppfærð drög að greiningu að viðkomandi mörkuðum, sem taka mið af framkomnum athugasemdum og nýjum tölfræðiupplýsingum, vera viðhlítandi grundvöll fyrirhugaðrar ákvörðunar.

Vodafone fellst á það mat PFS að svo stöddu að ná megi fram markmiðum fjarskiptalaga varðandi samkeppni og hagsmuni neytenda á mörkuðum 1-6 með því að leggja kvaðir á heildsölustigi á mörkuðum 1 og 2, ásamt kvöðum á heildsölumörkuðum 8, 9, 10, 11 og 12, en leggur til að PFS áskilji sér allar heimildir til að grípa til aðgerða og leggja skyldur á Símann ef samkeppnisvandamál á mörkuðum 3-6 eru ekki að leysast með kvöðum á öðrum mörkuðum

Afstaða PFS

Í mgr. 694 kemur fram að PFS muni fylgjast með þróun á viðkomandi mörkuðum. Stofnunin hefur á hverjum tíma heimild til þess að gera nýja greiningu á mörkuðum og endurmeta þörf á kvöðum. Í slíku tilviki gæti komið til álita hvort beita eigi 2. mgr. 27. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 sbr. 2. gr. laga nr. 118/2008 en þar segir:

Telji Póst- og fjarskiptastofnun í kjölfar markaðsgreiningar skv. 17. gr. að heildsölukvaðir eða ráðstafanir varðandi forval eða fast forval muni ekki skila tilætluðum 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.

Vodafone metur það svo að reynslan af ákvörðunum PFS á öðrum mörkuðum og viðbrögðum eða viðbragðaleyssi Símanns gagnvart þeim kvöðum sem lagðar hafa verið á félagið með þessum ákvörðunum hafi sýnt það að nauðsynlegt er fyrir PFS að kveða fastar að orði í álagningu kvaða en gengur og gerist hjá öðrum fjarskiptaeftirlitsstofnunum á EES-svæðinu. Því telur Vodafone nauðsynlegt að PFS útlisti með ítarlegri hætti þær kvaðir sem stofnunin hyggst leggja á Símann á markaði 1 og 2 og til hvaða aðgerða gripið verði til ef þær verða ekki uppfylltar

Afstaða PFS

PFS telur að kvaðir séu útlistaðar með nægilega ítarlegum hætti í frumdrögum að greiningu á viðkomandi mörkuðum. Stofnunin telur ekki þörf á því að lýsa sérstaklega hvaða aðgerðum verður beitt ef kvaðirnar verða ekki uppfylltar. PFS hefur heimildir samkvæmt lögum til þess að knýja fyrirtæki til þess að verða við ákvörðunum stofnunarinnar og verður þeim beitt eins og við á í hverju tilfalli ef til þess kemur að kvaðir verði ekki uppfylltar. Má í því sambandi nefna heimild til beitingu dagsekta skv. 12. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. PFS telur ekki ástæðu til þess að ætla á þessu stigi málsins að ekki verði farið að ákvörðun sem stofnunin kann að taka varðandi viðkomandi markaði.

Vodafone fagnar þeim fyrirætlunum PFS að leggja á Símann skyldu um að bjóða upp á lausn þar sem þjónustuveitendur með fast forval geta gert viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning fyrir bæði aðgengi og símnottkun. Eins Vodafone benti á hér frammar þá skiptir miklu máli að Símann verði skyldaður til að bjóða upp á þessa lausn um leið og ákvörðun PFS um markaði 1 – 6 tekur gildi.

Afstaða PFS

Í frumdrögum greiningarinnar er ekki beinlínis kveðið á um hvenær aðgangur sem gerir heildstæða reikningagerð mögulega skuli vera boðinn fram. Stofnunin telur að það skuli gera svo fljótt sem auðið er eftir að ákvörðun hefur verið birt. Það er þó tæplega raunhæft að þessi kostur verði í boði strax frá fyrsta degi, enda kallar hann á breytt verklag innan Símans varðandi verkaskiptingu heildsölu og smásölu eins og fjallað var um hér að ofan. PFS telur því ekki óeðlilegt að heildsala talsímatenginga verði í boði frá þeim tíma sem viðmiðunartilboð um þjónustuna skal birtast, þ.e.a.s. þremur mánuðum eftir birtingu ákvörðunar.

Kvöð um forval og fast forval hvílir nú þegar á Símanum og hyggst PFS viðhalda henni. Þar er því ekki um neinn frest að ræða til undirbúnings á framboði þjónustunnar.

Vodafone telur mikilvægt að kvöð um aðgang sé studd með öðrum heildsölu kvöðum. Samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum bera það mér sér að nauðsynlegt sé að leggja jafnræðiskvöð á Símann. Það er mikilvægt að tryggt verði að afgreiðsla Símans verði sú sama og taki jafnlangan tíma hvort um sé að ræða smásöludeild félagsins eða óskylda aðila eins og Vodafone. Vodafone segir tafir á afgreiðslu Símans á pöntun á föstu forvali og færslu númera vera vandamál sem Vodafone þekki vel. Það er óásættanlegt að afgreiðsla á notanda sem vill færa sig frá Símanum taki mun lengri tíma en þegar notandi vill færa sig til Símans. Það er nauðsynlegt að þær skyldur sem lagðar verða á Símann komi í veg fyrir að félagið geti viðhaft slíka mismunun. Jafnframt þarf að vera tryggt að smásöludeild Símans hafi ekki aðgang að upplýsingum vegna sölu á þjónustu til annarra þjónustuveitenda.

Afstaða PFS

Þau atriði sem Vodafone lýsir koma nægilega fram í lýsingu PFS á kvöð um jafnræði.

Vodafone segir kvaðirnar þurfa að tryggja það að Síminn geti ekki innheimt hærri verð fyrir aðgang að talsímaþjónustu en kostnaður gefur tilefni til. Í þeim tilgangi hyggst PFS leggja á Símann kvöð um eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald. Að mati Vodafone er það nauðsynlegt. Það er jafnframt mikilvægt að tryggja að Síminn geti ekki dregið það úr hófi að leggja fram kostnaðarlíkan. Vodafone segir að þrátt fyrir að fjölgun þjónustuaðila og aukna möguleika í talsímaþjónustu hafi markaðshlutdeild Símans í tekjum ekki minnkað svo einhverju nemi. Það bendi til þess að verðlag Símans sé mun herra en kostnaður gefi tilefni til. Í því sambandi bendir Vodafone á að Síminn innheimtir, fyrir aðgang notenda í föstu forvali í fastaneti að sérþjónustu kr. 100.000 á mánuði fyrir hver byrjuð 2.500 númer með sama forvalskóða. Að mati Vodafone er þetta mánaðargjald í engu samræmi við mögulegan undirliggjandi kostnað og fer því fram á að PFS skoði það nánar.

Afstaða PFS

Í lýsingu PFS á fyrirhugaðri kvöð um kostnaðarlíkan kemur fram að því á að skila eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um kvaðir á viðkomandi markaði. Eins og lýst er hér að ofan hefur PFS úrræði til þess að fylgja eftir ákvörðunum sínum.

Varðandi ábendingar Vodafone um gjaldskrárlíði sem fyrirtækið telur óeðlilega háa hjá Símanum, þá kalla þær ekki á breytingar á fyrirliggjandi drögum að markaðsgreiningu, en eðlilegt er að skoða þær í tengslum við kostnaðargreiningu á viðkomandi þjónustum.