

Viðauki A



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Greining á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (Markaður 7)

23. júní 2015

Efnisyfirlit

1.0	Inngangur	7
1.1	Almennt	7
1.2	Fjarskiptalöggjöf.....	7
1.3	Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS	9
1.4	Um markaðsskilgreiningu.....	9
2.0	Lýsing og skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði	11
2.1	Skilgreining í tilmælum ESA	11
2.2	Yfirlit yfir aðstæður á markaði og markaðsaðila.....	12
2.2.1	Fyrirtæki á markaðnum	12
2.2.2	Þróun eftirspurnar.....	18
2.2.3	Þróun framboðs	19
2.3	Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði	20
2.3.1	Inngangur	20
2.3.2	Mat á staðgöngu í eftirspurn á smásölustigi.....	20
2.3.2.1	Viðbrögð þess sem hringir við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun 21	
2.3.2.2	Viðbrögð móttakanda símtals við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun	24
2.3.3	Mat á staðgöngu í eftirspurn á heildsölustigi	24
2.3.4	Niðurstöður um staðgöngu í eftirspurn	25
2.3.5	Mat á staðgöngu í framboði á smásölustigi.....	25
2.3.6	Mat á staðgöngu í framboði á heildsölustigi	25
2.3.7	Niðurstöður um staðgöngu í framboði	26
2.3.8	Nánar um markaðsskilgreiningu	26
2.3.9	SMS (smáskilaboð)	26
2.3.10	Þriðju- og fjórðu kynslóðar farsímapjónusta og sýndarnetsþjónusta	27
3.0	Skilgreining á landfræðilegum markaði	29
4.0	Greining á markaði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum (markaður 7).....	31
4.1	Inngangur.....	31
4.2	Markaðshlutdeild	31
4.3	Aðgangshindranir	31
4.4	Kaupendastyrkur.....	32
4.5	Verðþróun	34
	<i>Mynd 4.2 Þróun meðal lúkningarverða 2004 til 2014 (einfalt og vegið meðaltal)</i>	<i>36</i>
4.6	Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk	37
4.6.1	Síminn	38
4.6.2	Vodafone	38
4.6.3	Nova	39
4.6.4	IMC/Alternu	39
4.6.5	365 Miðlar (Tal)	39
4.7	Niðurstaða.....	40
5.0	Álagning kvaða	41
5.1	Almennt um kvaðir	41
5.2	Samkeppnisvandamál	42
5.2.1	Almennt um vandamál á sviði samkeppni	42

5.2.2	Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum.....	42
5.3	Gildandi kvaðir.....	43
5.3.1	Kvaðir sem lagðar voru á með ákvörðun PFS nr. 3/2012 frá 13. janúar 2012...	43
5.3.1.1	Kvaðir á net Símans, Vodafone, Nova og IMC/Alternu og IP-fjarskipta (Tal) 43	
5.3.2	Áhrif gildandi kvaða.....	44
5.4	Tillögur að kvöðum.....	45
5.4.1	Kvöð um að veita aðgang.....	45
5.4.2	Kvöð um jafnræði.....	47
5.4.3	Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu.....	48
5.4.4	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.....	49
5.4.4.1	Almennt.....	49
5.4.4.2	Ákvörðun PFS nr. 3/2012.....	49
5.4.4.3	Tilmæli framkvæmdastjórnar ESB og ESA um kvaðir varðandi lúkningarverð.....	50
5.4.4.4	Lúkningarverð í Evrópu.....	51
5.4.4.5	Fyrri ákvarðanir PFS um lúkningarverð í farsíma með verðsamanburði....	52
5.4.4.6	Fyrirhuguð niðurstaða PFS varðandi kvöð um eftirlit með gjaldskrá.....	54
5.5	Mat á áhrifum kvaða.....	56
5.5.1	Nauðsyn þess að leggja á viðkomandi kvaðir.....	57
5.5.2	Áhrif kvaða.....	57

Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma drög Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) að greiningu á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum, en um er að ræða markað númer 7 í tilmælum ESA um þjónustumarkaði frá 2008. Markaðsgreiningin er grundvöllur ákvörðunar um það hvort leggja skuli á, viðhalda, breyta eða fella niður sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk.

Greining á þessum markaði var áður gerð á árunum 2006, 2010 og 2012¹. Niðurstaða síðustu greiningarinnar var á þá leið að Síminn, Vodafone, Nova, Tal og IMC/Alterna væru með umtalsverðan markaðsstyrk í sínum farsímanetum. Kvaðir sem lagðar voru á varðandi GSM/UMTS net fyrirtækjanna voru eftirfarandi:

- Kvöð um aðgang.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað (aðeins á Símann og Vodafone).
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Kvöðin byggðist á verðsamanburði við þau lönd innan EES svæðisins sem greint hafa verð með BU-LRIC² aðferðafræði.

PFS hefur nú framkvæmt nýja greiningu á viðkomandi markaði. Síðan síðasta greining var gerð hefur fyrirtækið 365 miðlar ehf. keypt IP-fjarskipti hf. (Tal) og samruni þeirra verið samþykktur af Samkeppniseftirlitinu með skilyrðum.³ Hér eftir verður sameinað fyrirtæki nefnt 365 (Tal) í greiningunni.

Fjöldi fyrirtækja á markaði hefur ekki afgerandi áhrif á samkeppni á viðkomandi markaði þar sem hann afmarkast af hverju neti fyrir sig þar sem hvert fyrirtæki er með 100% markaðshlutdeild á lúkningarmarkaði í eigin neti og ekki eru til staðar möguleikar á staðgöngu, hvorki framboðs- eða eftirspurnarmegin, fyrir lúkningu í einstökum farsímanetum. Núverandi tækni býður ekki upp á lúkningu símtala í farsíma hjá öðrum en farsímafyrirtæki þess notanda sem hringt er í. Ólíklegt er að það breytist í nánustu framtíð. Á smásölustigi virðast heldur ekki vera aðrir raunverulegir valkostir fyrir notendur sem gætu veitt aðhald í verðlagningu á lúkningu símtala í farsímaneti.

Önnur nýjung á markaði frá síðustu markaðsgreiningu er að farsímafyrirtækin bjóða nú þjónustu yfir fjórðu kynslóð farsímaneta (4G) sem einnig er nefnd LTE (e. Long Term Evolution). Framboð 4G/LTE þjónustu hófst í apríl 2013 þegar Nova hóf að bjóða viðskiptavinum sínum þjónustu yfir slíkt net og hjá Símanum fáeinum mánuðum síðar það sama ár. Vodafone hefur einnig byggt upp 4G net sem hluta af farsímaþjónustu sinni. 365 miðlar ehf. varð hlutskarpast í útboði sem lauk í mars 2013 vegna leyfis fyrir tíðni til notkunar fyrir 4G/LTE farsímanet um land allt, en fyrirtækið hefur ekki enn hafið rekstur þjónustu á eigin neti. Eins og þegar framboð á UMTS (3G) þjónustu hófst árið 2007 breytir þetta nýja þjónustuframboð ekki samkeppnisskilyrðum á viðkomandi markaði. Sérstaklega þar sem 4G inniheldur ekki rásaskipt samskipti til talrása, heldur er einungis byggt til gagnaflutnings. Símtöl á 4G netum fara því yfir 3G eða 2G (GSM) net viðkomandi fjarskiptafyrirtækis. Þegar um er að ræða lúkningu

¹ Þegar viðkomandi markaður var greindur á árinu 2006 var hann nr. 16 í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá árinu 2004. Nú er hann nefndur markaður nr. 7 skv. tilmælum frá 2008.

² Langtíma viðbótarkostnaður (e. Long-run incremental cost), þ.e. kostnaður sem bætist við eða sparast við það að tiltekin þjónusta eða starfsemi bætist við eða leggst af á þeim forsendum að allur kostnaður er breytilegur.

³ <http://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2451>

símtala þá er að auki ekki hægt að gera greinarmun á þjónustunni, hvorki varðandi notagildi eða verðlagningu eftir því yfir hvaða net lúkningu er sinnt. 4G/LTE eða 3G/UMTS þjónusta breytir því engu um skort á staðgöngu fyrir lúkningu í einstökum netum.

Viðkomandi þjónustumarkaður nær því yfir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Þau farsímanet sem hér falla undir eru GSM (2G), UMTS (3G), LTE (4G) og sýndarfarsímanet sem byggjast á framangreindum netum. Því hyggst PFS skilgreina eftirfarandi þjónustumarkaði:

- Lúkning símtala í GSM/UMTS/LTE farsímaneti Símans.
- Lúkning símtala í GSM/UMTS/LTE farsímaneti Vodafone.
- Lúkning símtala í UMTS/LTE farsímaneti Nova.
- Lúkning símtala í GSM farsímaneti IMC Ísland/Alterná.
- Lúkning símtala í sýndarfarsímaneti 365 (Tal).

PFS lítur svo á að landfræðilegur markaður fyrir lok símtala í einstökum farsímanetum sé landið allt í samræmi við umfang sérhvers farsímanets.

Öll fyrirtækin eru með 100% markaðshlutdeild í lúkningu símtala í eigin farsímaneti. Að mati PFS einkennast viðkomandi markaðir af afdráttarlausum aðgangshindrunum og möguleg samkeppni er ekki líkleg á næstu 2-3 árum. Með hliðsjón af markaðsgreiningunni eru vísbendingar um að samkeppnislegar aðstæður á markaði skapi ekki þrýsting á verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum. Tæknin býður ekki, eins og sakir standa, upp á möguleika á staðgöngu í framboði. Ekki er til staðar kaupendastyrkur, hvorki á heildsölu- eða smásölustigi, í nokkrum mæli og ekkert bendir til að samkeppnisaðilar, viðskiptavinir eða neytendur geti haft áhrif á verð fyrir lúkningu símtala í farsímaneti. Því telur PFS að öll fyrrgreind fyrirtæki séu með umtalsverðan markaðsstyrk og hyggst útnefna Símann, Vodafone, Nova, IMC/Alterná og sameinað 365 og IP-fjarskipti (Tal) með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum sínum.

Samkeppnisvandamál sem PFS hefur greint á viðkomandi mörkuðum má fyrst og fremst rekja til þess að farsímafyrirtækið sem ræður yfir netinu sem símtalinu er lokið í, er með einokunaraðstöðu á viðkomandi markaði. Flest samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum tengjast lúkningarverði. Þá hafði sá mikli munur sem lengi vel var á lúkningarverðum farsímafyrirtækjanna einnig skaðleg áhrif fyrir neytendur sem áttu erfitt með að gera sér grein fyrir hvað símtal kostaði. PFS hefur síðustu misseri og ár útrýmt þeim muni á lúkningarverðum sem var á milli fyrirtækja og lækkað hámarks lúkningarverð verulega. Of há lúkningarverð geta einnig haft áhrif á innkomu nýrra þjónustuaðila á farsímamarkaðinn. Verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum voru því lengi vel hærri en kostnaður gaf tilefni til, sérstaklega þegar horft er til kostnaðargreiningar Símans frá 2010 og þeirrar staðreyndar að utankerfissímtöl voru umtalsvert dýrari en innankerfissímtöl.

PFS hyggst leggja á fyrirtækin eftirfarandi kvaðir til að freista þess að leysa þau samkeppnisvandamál sem til staðar eru á viðkomandi mörkuðum:

Fyrirhugaðar kvaðir á farsímanet Símans:

- Kvöð um aðgang.
- Kvöð um jafnræði.

- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá, sem felur í sér að hámarks lúkningarverð verði ákveðið árlega með verðsamanburði. Á gildistíma greiningar þessarar verður verðið árlega uppfært miðað við nýjan verðsamanburð sem lokið skal eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Sú niðurstaða ræður verðinu frá og með áramótum þar á eftir til næstu áramóta.

Fyrirhugaðar kvaðir á farsímanet Vodafone:

- Kvöð um aðgang.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá, sem felur í sér að hámarks lúkningarverð verði ákveðið árlega með verðsamanburði. Á gildistíma greiningar þessarar verður verðið árlega uppfært miðað við nýjan verðsamanburð sem lokið skal eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Sú niðurstaða ræður verðinu frá og með áramótum þar á eftir til næstu áramóta.

Fyrirhugaðar kvaðir á farsímanet Nova:

- Kvöð um aðgang.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá, sem felur í sér að hámarks lúkningarverðverði ákveðið árlega með verðsamanburði. Á gildistíma greiningar þessarar verður verðið árlega uppfært miðað við nýjan verðsamanburð sem lokið skal eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Sú niðurstaða ræður verðinu frá og með áramótum þar á eftir til næstu áramóta.

Fyrirhugaðar kvaðir á farsímanet IMC Ísland/Alterna:

- Kvöð um aðgang.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá, sem felur í sér að hámarks lúkningarverð verði ákveðið árlega með verðsamanburði. Á gildistíma greiningar þessarar verður verðið árlega uppfært miðað við nýjan verðsamanburð sem lokið skal eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Sú niðurstaða ræður verðinu frá og með áramótum þar á eftir til næstu áramóta.

Fyrirhugaðar kvaðir á farsímanet 365 (Tal):

- Kvöð um aðgang.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá, sem felur í sér að hámarks lúkningarverð verði ákveðið árlega með verðsamanburði. Á gildistíma greiningar þessarar verður verðið árlega uppfært miðað við nýjan verðsamanburð sem lokið skal eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Sú niðurstaða ræður verðinu frá og með áramótum þar á eftir til næstu áramóta

1.0 Inngangur

1.1 Almenn

1. Skjal þetta inniheldur drög Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) að greiningu á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (markaður 7). PFS birti síðast greiningu á þessum markaði ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk með ákvörðun nr. 3/2012 þann 13. janúar 2012. Þar áður hafði PFS birt ákvörðun nr. 18/2010 á viðkomandi markaði þann 16. júlí 2010. Fyrstu ákvörðunina á viðkomandi markaði birti PFS þann 20. júlí 2006 en þá var markaðurinn nr. 16 samkvæmt þágildandi tilmælum ESA frá 2004. Gert er ráð fyrir að markaðsgreiningar séu endurteknaðar með hæfilegu millibili til þess að fylgjast með því hvort breytingar verði á aðstæðum á markaði.⁴

2. Skjal þetta byggir á drögum að niðurstöðum og ákvörðun PFS um viðkomandi markað. PFS lagði drögin til samráðs þann 1. apríl 2015 þar sem fjarskiptafyrirtækjum, Samkeppniseftirlitinu og öðrum sem hagsmuna hafa að gæta var boðið að gera athugasemdir við markaðsgreininguna og niðurstöðurnar, sbr. 6. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Samráðinu lauk þann 18. maí 2015. Grein er gerð fyrir athugasemdum hagsmunaaðila og afstöðu PFS til þeirra í sérstöku skjali (viðauka B). Markaðsgreiningin ásamt drögum að ákvörðun varðandi kvaðir á viðkomandi markaði eru nú send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. framangreindra laga nr. 69/2003. Geri ESA ekki verulegar athugasemdir við greiningu og niðurstöður PFS verður ákvörðun sem byggist á drögunum birt hlutaðeigandi fyrirtækjum.

3. Greiningin skiptist í þrjá megin hluta. Fyrst kemur skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði og landfræðileg afmörkun hans. Næst er markaðurinn sem afmarkaður hefur verið tekinn til greiningar og kannað hvort samkeppni þar sé virk eða hvort eitt eða fleiri fyrirtæki á markaðnum hafi umtalsverðan markaðsstyrk. Að lokum er lagt mat á hvort rétt sé að leggja á, viðhalda, breyta eða draga til baka kvaðir á fyrirtæki á markaðnum. Markaðir eru í sífelldri þróun og því þarf að skoða þá aftur innan skynsamlegra tímamarka. Við markaðsgreiningu er litið til líklegar þróunar í nánustu framtíð, að því marki sem mögulegt er. Tímabilið sem markaðsgreiningu er ætlað að ná til fer að nokkru leyti eftir sérkennum viðkomandi markaðar, en að jafnaði má ætla að niðurstöður greiningar standi í tvö til þrjú ár.

1.2 Fjarskiptalöggjöf

4. Lög um fjarskipti nr. 81/2003, innleiða tilskipanir Evrópusambandsins (ESB) um fjarskipti.⁵ Fjarskiptalöggjöf ESB er ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir

⁴ Í a-lið 6. mgr. 16. gr. tilskipunar 2009/140/EB („The better regulation directive“) sem breytti m.a. rammatilskipun 2002/21/EB kemur fram að eftirlitsstjórnvald skuli almennt ljúka endurskoðun á markaðsgreiningum innan þriggja ára frá því að síðustu greiningu lauk. Þar sem ofangreind tilskipun frá 2009 hefur ekki verið innleidd formlega í EES-samninginn hefur íslenskum fjarskiptalögum ekki verið breytt til samræmis við þetta..

⁵ Um er að ræða eftirfarandi tilskipanir: 1) 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), 2) tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/20/EB frá 7. mars 2002 um veitingu heimilda fyrir fjarskiptanet og þjónustu (heimildartilskipun), 3) tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/21/EB frá 7. mars 2002 um sameiginlegan ramma stjórnsýslu um fjarskiptanet og þjónustu (rammatilskipun), 4) tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002 um alþjónustu og réttindi notenda í sambandi við fjarskiptanet og þjónustu (alþjónustutilskipun) og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/58/EB um vinnslu persónulegra upplýsinga og verndun einkalífs í fjarskiptum (persónuverndartilskipun). Tilskipanir Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/140/EB (sem breytir ramma- og heimildartilskipunum) og

fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur.

5. Fjarskiptalögin leggja þær skyldur á PFS að skilgreina ákveðna fjarskiptamarkaði eftir þjónustutegundum og landsvæðum í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum). Jafnframt er PFS skylt að greina hina 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, 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.

6. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreininguna. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk⁶ og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði.⁷ Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar⁸ (hér eftir kallaðar “leiðbeiningarnar”) og tilmæli⁹ (hér eftir kölluð „tilmælin“) um viðkomandi markaði og tilmæli um kvaðir varðandi lúkningarverð 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 (ERG¹⁰) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni og tilmæli ESA um lúkningarverð frá 13. apríl 2011.¹¹

7. Í núgildandi tilmælum um viðkomandi markaði hafa verið skilgreindir fyrirfram 7 fjarskiptamarkaðir sem PFS, í samræmi við gildandi fjarskiptalög og skuldbindingar Íslands skv. EES samningnum, er skylt að greina. Fjarskiptalöggjöfin gerir jafnframt ráð fyrir því að

2009/136/EB (sem breytir alþjónustu- og persónuverndartilskipuninum), frá 25. nóvember 2009, hafa ekki verið formlega lögleiddar hér á landi, enda ekki enn verið teknar upp í EES-samninginn.

⁶ 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.

⁷ Núgildandi tilmæli eru: Commission Recommendation of 9 October 2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (notified under document number C(2014) 7174).

⁸ EFTA Surveillance Authority Guidelines of 14 July 2004 on market analysis and the assessment of significant market power under the regulatory framework for electronic communications networks and services referred to in Annex XI of the Agreement on the European Economic Area.

⁹ Núgildandi tilmæli eru: EFTA Surveillance Authority Recommendation of 5 November 2008 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with the Act referred to at point 5cl of Annex XI to the EEA Agreement (Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services), as adapted by Protocol I thereto and by the sectoral adaptations contained in Annex XI to that Agreement og EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States.

¹⁰ Skammstöfun fyrir “European Regulatory Group of National Regulatory Authorities” The Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) hefur nú leyst ERG af hólmi.

¹¹ Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework. Final Version, May 2006. ERG (06) 33. Hægt er að sjá skjalið á slóðinni: http://erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf. Sjá enn fremur EFTA Surveillance Authority Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU.

PFS skilgreini þessa markaði í samræmi við aðstæður á Íslandi. Í því sambandi getur komið til þess 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. Framkvæmd markaðsgreiningar skiptist að öllu jöfnu í þrjá áfanga:¹²

- 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. Stofnunin hefur safnað upplýsingum, m.a. reglulegum tölfræðiupplýsingum sem og kallað eftir sértækum tölulegum gögnum vegna viðkomandi markaðar, ásamt því að hafa átt óformleg samskipti við markaðsaðila. Tölfræði varðandi fjarskiptamarkaði er safnað frá öllum markaðsaðilum á 6 mánaða fresti. Þá safnar PFS og skráir upplýsingar um allar breytingar á gjaldskrár jafnóðum og þær koma fram.

10. Frumdrög þessi eru send Samkeppniseftirlitinu og hagsmunaaðilum og þeim boðið að gera athugasemdir. PFS vinnur síðan úr framkomnum athugasemdum og gerir grein fyrir þeim í sérstöku skjali. Markaðsgreiningin verður uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar verða til greina. Markaðsgreiningin ásamt drögum að ákvörðun varðandi viðkomandi markaði eru síðan send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Geri ESA ekki athugasemdir við markaðsgreininguna og drög að ákvörðun PFS verður ákvörðunin birt hlutaðeigandi fyrirtækjum.

1.4 Um markaðsskilgreiningu

11. Samkvæmt 16. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, ásamt síðari breytingum, skal PFS skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði 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. Kveðið er nánar á um markaðsskilgreininguna í II. kafla reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 741/2009.

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

¹² Sjá nánar í: Kynningarrit PFS um markaðsgreiningu. Síðast uppfært í ágúst 2009. [http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markadsgreiningu_agust_2009\(1\).pdf](http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markadsgreiningu_agust_2009(1).pdf)

skilyrða eftirspurnar og framboðs. Þær vörur sem veita samkeppnislegt aðhald eru því nefndar staðgönguvörur og samanstandur 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 tiltekna fyrirtækis geta breytt framleiðslu sinni þannig að þeirra vara falli innan þess markaðar sem vara hins tiltekna fyrirtækis er á (framboðsstaðganga).¹³ Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga hefur minni þýðingu og tengist fremur mati á mögulegri samkeppni.

14. 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 bæði framboðs- eða eftirspurnarmegin. 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 einsdæmi fjölþjóðlega markaði. Ef markaður er talinn ná yfir fleiri en eitt ríki hafa evrópsku eftirlitsstofnanirnar samstarf um skilgreiningu ásamt framkvæmdastjórn ESB og ESA ef við á.

15. 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.¹⁴

16. 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, sbr. 3. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 741/2009 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta:

- Að um sé að ræða miklar og viðvarandi aðgangshindranir.
- Að markaður sé þannig uppbyggður að ekki sé að vænta virkrar samkeppni í nánustu framtíð.
- Að beiting samkeppnisréttar myndi ekki nægja ein og sér til að bæta úr þar sem markaðurinn hefur brugðist.

Framangreind skilyrði eru að mati framkvæmdastjórnar ESB og ESA til staðar á þeim markaði sem hér er til skoðunar.

¹³ Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar, kafla 3.1.

¹⁴ Fjallað er um afmörkun landfræðilegra markaða í kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum, einnig í COMMISSION NOTICE on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law. (OJ C372 9/12/1997) og ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) - October 2008, ERG (08) 20, final CP Geog Aspects 081016.

2.0 Lýsing og skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði

2.1 Skilgreining í tilmælum ESA

17. Sá þjónustumarkaður sem hér er til skoðunar samsvarar markaði 7 í tilmælum ESA frá 5. nóvember 2008, en þar er viðkomandi markaður skilgreindur á eftirfarandi hátt:

Lúkning símtala í einstökum farsímanetum.¹⁵

18. Í skýringum framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum hennar frá 2007,¹⁶ sem er fyrirmyndin að tilmælum ESA, kemur fram að markaðurinn sé sá sami og skilgreindur var í fyrri tilmælum, þ.e.a.s. markaður nr. 16 í tilmælum framkvæmdastjórnarinnar frá 2003 og tilmælum ESA frá 2004.

19. Lúkning símtala fer fram með þeim hætti að hvert farsímanet er tengt við önnur símanet um svokallaða samtengingu (e. interconnection) þar sem tæknileg samtengiskil (e. interface) eru með ákveðnum skilgreindum hætti. Farsímafyirtæki gera samninga sín á milli um slíka samtengingu þar sem kveðið er á um hvaða gjald fyrirtæki tekur fyrir að móttaka símtal eða gagnasendingar inn í kerfi sitt og kalla upp notanda í eigin neti til lúkningar símtalsins.

20. Framkvæmdastjórn ESB hefur bent á að sú þjónusta að ljúka símtölum í farsímanetum sé innbyggður þáttur í símtölum sem geta átt upptök sín hvort heldur er í fastaneti eða farsímaneti. Gjaldið fyrir lúkningu er sett af þeim sem veitir hana og eins og fyrirkomulaginu er háttað í dag hafa áskrifendur þess aðila yfirleitt litla möguleika á að hafa áhrif á gjaldið því það er sá sem hringir sem greiðir fyrir lúkninguna („the Calling Party Pays principle“ eða CPP reglan). Lúkningargjaldið er hluti af kostnaðarverði þjónustuaðila þess sem hringir og fellur inn í smásöluverð hans.

21. Á smásölustigi kemur lúkning á símtali til eins aðila ekki í stað lúkningar á símtali til annars aðila og þessi takmörkun á eftirspurnarstaðgöngu hefur einnig áhrif á heildsölustigi. Auk þess eru farsímafyirtæki skuldbundin til að ljúka símtali til þess notanda sem óskað er að hringja í þar sem öll fjarskiptafyrirtæki sem veita almenna símaþjónustu eiga rétt og ber skylda til að semja um samtengingu, sbr. 24. gr. fjarskiptalaga.

22. Ef samkeppnisaðili ákveður að hækka lúkningarverð er ekki auðvelt fyrir aðra þjónustuaðila að bregðast við með því að bjóða upp á lúkningu. Til þess þyrftu þeir aðgang að upplýsingum á SIM korti viðkomandi notanda. Þessar upplýsingar eru ekki aðgengilegar öðrum en því fyrirtæki sem notandinn er með áskrift hjá. Hins vegar er það niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar að markaðurinn sé stærri en lúkning hjá hverjum og einum notanda þar sem ekki sé mögulegt fyrir þjónustuaðila að mismuna fyrirvaralaust í lúkningargjöldum milli notanda í sama neti. Í ljósi þess er viðkomandi markaður að minnsta kosti skilgreindur sem lúkning símtala í hverju farsímaneti.

23. Með hliðsjón af framangreindu er gengið út frá því að farsímafyirtæki og sú þjónusta þess að ljúka símtali í eigin neti séu algjörlega tengd. Því telur framkvæmdastjórnin mikilvægt að skoða hvort möguleiki sé á staðgöngu framboðs og eftirspurnarmegin sem gæti skapað aðhald á

¹⁵ Sjá tilmæli Eftirlitsstofnunar EFTA frá 5. nóvember 2008 um viðkomandi vöru- og þjónustumarkaði, 7. tölul. viðauka.

¹⁶ Sjá Explanatory Note Accompanying Document to the Commission Recommendation of 17 December 2007 on Relevant Product and Service Markets, bls. 41-44.

verðlagningu lúkningar þannig að farsímafyrirtæki geti ekki sett lúkningarverð að eigin vild.

24. Framkvæmdastjórnin telur, með hliðsjón af framangreindu, að ekki sé eins og stendur möguleiki á staðgöngu framboðsmegin en að hún geti hins verið möguleg í framtíðinni með t.d. SIM korts hugbúnaði (software enabled SIM cards).

25. Ekki er heldur gert ráð fyrir að möguleiki sé á staðgöngu eftirspurnarmegin á heildsölustigi. Eftirspurn á heildsölustigi er háð framboði þar sem þjónustuaðili þess notanda sem hringir hefur ekki aðra kosti en að kaupa lúkningu af þjónustuaðila þess notanda sem hringt er í.

26. Á smásölustigi eru hins vegar ýmsir möguleikar á staðgöngu eftirspurnarmegin, t.d. aðrar tegundir símtala eða önnur samskiptaform eins og stutt símtal með beiðni um að hringja tilbaka, símtalsflutningur og smáskilaboð (SMS). Framkvæmdastjórnin telur samt sem áður að það sé ólíklegt að aðrar samskiptaleiðir veiti nægilegt aðhald á verðlagningu lúkningar á símtölum í farsímanetum.

27. Kaupendastyrkur notenda á smásöllumarkaði gæti mögulega skapað mótvægi gegn hækkun á lúkningarverðum þjónustuaðila. Það krefst þess hins vegar að sá sem hringt er í sé meðvitaður um hvað lúkning símtals til hans kostar og það hafi áhrif á val hans á þjónustuaðila. Framkvæmdastjórnin telur hins vegar að farsímanotendur hafi litla vitneskju um lúkningargjöld í eigin neti, þ.e. hvað það kostar fyrir aðra að hringja í þá (CPP reglan).

28. Lokaður notendahópur er annað dæmi um hvernig kaupendastyrkur á smásölustigi gæti mögulega skapað aðhald á verðlagningu lúkningar. Framkvæmdastjórnin telur þó að þessi tegund kaupendastyrks sé ólíkleg til að veita nokkurt aðhald sem máli skiptir. Ástæðan er sú að þjónustuaðili getur boðið slíkum hópi sérkjör sem eru undir hinu almenna verði fyrir lúkningu símtala.

29. Framkvæmdastjórnin hefur sett fram nokkra möguleika á skilgreiningu viðkomandi markaðs. Sá fyrsti er að skilgreina innanlandsmarkað fyrir lúkningu símtala í farsíma. Þessum möguleika er hins vegar hafnað með tilvísun í þá staðreynd að nauðsynleg staðganga framboðsmegin sé ekki til staðar. Annar möguleiki er innanlandsmarkaður þar sem farsímaþjónustan er skilgreind sem pakki, þ.e. lúkning er tengd aðgangi og upphafi símtals. Til að þessi skilgreining sé gild verða farsímanotendur að vera meðvitaðir um hvað það kostar fyrir aðra að hringja í þá, en það skilyrði telur framkvæmdastjórnin ekki uppfyllt.

30. Að lokum kemst framkvæmdastjórnin að þeirri niðurstöðu að lúkning símtala í einstökum farsímanetum sé sérstakur markaður. Ein afleiðing þess er sú að allir farsímanetsrekendur eru með einokun á lúkningu símtala í eigin neti. Það er hins vegar tekið fram að það þurfi ekki að þýða að þeir séu allir markaðsráðandi. Það fer eftir því hvort til staðar sé nægur kaupendastyrkur til að vega upp á móti markaðsstyrk farsímanetsrekenda til að starfa, án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og notenda.

2.2 Yfirlit yfir aðstæður á markaði og markaðsaðila

2.2.1 Fyrirtæki á markaðnum

31. Á Íslandi eru í dag starfandi fjögur fyrirtæki sem reka farsímanet og eitt fyrirtæki sem rekur sýndarnet. Það eru Síminn hf., Fjarskipti ehf. (Vodafone), Nova ehf. og IMC Ísland ehf./Alternu sem reka farsímanet og 365 Miðlar ehf., sem IP fjarskipti (Tal) hefur nú sameinast, sem rekur sýndarnet sem áður var rekið af Tali. 365 Miðlar hafa einnig yfir að ráða umtalsverðri heimild á 800 MHz tíðnisviðinu sem ætlað er fyrir 4G farsímanet en fyrirtækið hefur enn ekki hafið rekstur eigin netkerfis. Þetta eru þau fyrirtæki sem starfa á viðkomandi markaði á Íslandi,

þ.e. þau farsímafyrirtæki sem tæknilega og fjárhagslega stjórna aðgangi að lúkningu símtala til endanotenda í sínum kerfum.

32. Tíðniheimildir fyrirtækjanna eru nokkuð mismunandi, en Síminn, Vodafone og Nova hafa í dag öll fengið tíðniheimildir á þeim tíðnisviðum sem notuð eru fyrir GSM, 3G (UMTS) og 4G (LTE) þjónustu. Í töflu 2.1. er yfirlit yfir tíðniheimildir fyrirtækjanna á markaðnum og útgáfuár þeirra¹⁷.

Tafla 2.1 Yfirlit yfir LTE, UMTS og GSM tíðniheimildir farsímafyrirtækja

Fyrirtæki	800 4G	Útg	900 GSM/3G	Útg	1800 GSM/4G	Útg	2000 3G	Útg
Síminn			29,6 MHz	2012	60 MHz	2012/2013	35 MHz	2007
Vodafone	20 MHz	2013	30 MHz	2012	40,8 MHz	2012/2013	35 MHz	2007
Nova	10 MHz	2013	10 MHz	2007	40 MHz	2012/2013	35 MHz	2007
IMC Ísland					6,8 MHz	2012		
365 Miðlar	30 MHz	2013						

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

33. Síminn hefur veitt farsímaþjónustu frá árinu 1986, þegar NMT farsímaþjónustu var hleypt af stokkunum. Síminn var eina fyrirtækið sem veitti og hafði leyfi fyrir NMT þjónustu. NMT netið náði til allra landsmanna og það var aðgengilegt á hálendi landsins og hafsvæðinu umhverfis það þar til NMT þjónustu var hætt í september 2010. Síminn hóf að veita GSM farsímaþjónustu árið 1994 og hefur byggt upp eigið dreifikerfi fyrir GSM þjónustu sem nær til um 98% landsmanna. Síminn hefur tíðniheimildir fyrir GSM þjónustu bæði á 900 og 1800 tíðnisviðinu, fyrir UMTS (3G) á 900 og 2000 tíðnisviðinu og LTE (4G) á 1800 sviðinu. Síminn er stærsta fjarskiptafyrirtækið á Íslandi og býður alhliða fjarskiptaþjónustu. Fyrirtækið var áður einkaréttshafi í fjarskiptaþjónustu og var í eigu ríkisins fram til ársins 2005. Árið 2007 var rekstur grunnnets Símans sett í sérstakt fyrirtæki, Mílu ehf. Þrátt fyrir þennan aðskilnað eru fyrirtækin ennþá nátengd enda bæði hluti af sömu fyrirtækjasamstæðu. Síminn og/eða Míla hafa verið úrskurðuð með umtalsverðan markaðsstyrk á flestum þeim mörkuðum sem teknir hafa verið til greininar hjá PFS.¹⁸

34. Vodafone var stofnað árið 2003 með samruna Halló! Frjálsra fjarskipta hf., Íslandssíma hf. og gamla Tals hf. Áður veittu Íslandssími og gamla Tal GSM farsímaþjónustu, þar af gamla Tal frá árinu 1998. Vodafone veitir GSM farsímaþjónustu sem nær til um 98% landsmanna, að mestu leyti um eigið dreifikerfi, en þess utan með reikisamningi við Símann að því er varðar senda sem byggðir voru upp samkvæmt samningi Símans og Fjarskiptasjóðs í dreifbýli. Vodafone hefur frá upphafi haft tíðniheimildir á 900 og 1800 tíðnisviðunum og hefur nú heimild fyrir GSM þjónustu á 900 og 1800 sviðinum, UMTS (3G) 900 og 2000 og LTE (4G) á 800 og 1800 sviðunum. Vodafone rekur hins vegar ekki eigið 3G kerfi þó tíðniheimildir fyrirtækisins heimili það. Vodafone og Nova hafa hins vegar átt í samstarfi sem veitir Vodafone aðgang að 3G kerfum Nova. Samstarf þetta hófst þá þegar Nova hóf rekstur sinn.

35. Nova fékk tíðniheimild fyrir UMTS þjónustu í lok mars 2007 og hóf að veita farsímaþjónustu skömmu fyrir árslok það sama ár. Nova býður eingöngu þriðju og fjórðu

¹⁷ Sjá nánar á heimasíðu PFS <http://www.pfs.is/fjarskipti/skraningar-og-leyfi/fyrirtaeki-med-tidniheimildir/>

¹⁸ Sjá yfirlit yfir markaðsgreiningar á vefsíðu PFS:

http://www.pfs.is/default.aspx?cat_id=11&module_id=210&element_id=1691

kynslóðar farsímaþjónustu. Vodafone og Nova hafa gert með sér samning um gagnkvæma samnýtingu kerfa, sem er útfærður þannig að Vodafone getur boðið viðskiptavinum sínum fulla UMTS þjónustu með þeim hætti að Vodafone er með eigin símsstöð en nýtir einungis senda Nova. Á móti reika viðskiptavinir Nova innanlands á kerfi Vodafone fari þeir út fyrir útbreiðslusvæði Nova, en fá þar einungis 2G þjónustu. Nova hefur heimild til UMTS (3G) á 900 og 2000 sviðinu og LTE (4G) á 800 og 1800 sviðinu.

36. IMC Ísland ehf. (IMC/Alterná) hefur haft farsímaleyfi (DCS 1800) frá 27. júní 2000. Rekstur IMC hefur verið lítill umfangs og hefur lengstum byggst á alþjóðlegri reikiþjónustu fyrir erlenda notendur og lagði fyrirtækið litla áherslu á að afla innlendra viðskiptavina. Í árslok 2009 tilkynnti félagið um mikla uppbyggingu og fjárfestingu í farsímaneti sínu á Íslandi og gerði í framhaldinu reikisamning við Símann þann 26. nóvember 2009 um aðgang að dreifikerfi þess félags. Samkvæmt ofangreindum reikisamningi getur IMC framselt réttindi og skyldur samkvæmt samningnum til systurfélags síns, Alterná Tel ehf. (Alterná). IMC hefur einnig reikisamning við Vodafone. Alterná hóf mikla markaðssókn á íslenskum farsímamarkaði í apríl 2012 með tilheyrandi auglýsingaherferð auk opunar verslunar, eftir nokkurra mánaða prófanir. Samkvæmt ofangreindum reikisamningi gerðu áætlanir ráð fyrir að IMC/Alterná¹⁹ næði verulegri markaðshlutdeild á íslenskum farsímamarkaði á næstu árum. Alterná aflaði einhverra viðskiptavina en hefur ekki náð umtalsverðum árangri í smásölu farsímaþjónustu. IMC hefur hins vegar hafið gerð endursölusamninga og eru fyrirtækin Símafélagið, Hringdu og Hringiðan að bjóða farsímaþjónustu á grundvelli þeirra. Þjónustan er hins vegar veitt á neti Símans gegnum samning IMC um innanlandsreiki. Samanlögð hlutdeild IMC/Alterná og endursalanna er ekki mikil. IMC Ísland hefur í dag tíðnileyfi fyrir GSM þjónustu á 1800 tíðnisviðinu en þó ekki á Suður- og Suðvesturlandi.

37. Rekja má uppruna IP-fjarskipta (Tal) sem endursala á íslenskum farsímamarkaði til ársins 2006 þegar Ódýra símafélagið (SKO) tók til starfa. Ódýra símafélagið sameinaðist síðar IP-fjarskiptum (Hive) á árinu 2008 og hefur frá þeim tíma starfað undir nafninu Tal. Þann 3. apríl 2009 sótti Tal um farsímanetskóða (MNC kóða) þar sem fram kom að félagið hefði í hyggju að hefja rekstur eigin símsstöðvar þegar aðstæður leyfðu og taka í notkun tvöföld SIM kort sem gæfu möguleika á að skipta milli neta og þjónustuveitenda eftir því sem best hentaði hverju sinni. Þannig hefði félagið í hyggju að byggja net sitt upp smám saman. Þann 25. maí 2009 úthlutaði PFS félaginu NMC kóða til notkunar fyrir farsímaþjónustu. Meðal skilyrða var að símsstöð væri komin í notkun innan 18 mánaða. IP-fjarskipti (Tal) kom sér upp símsstöð, en fyrirtækið samdi við Símann um kaupleigu á símsstöðinni. Nokkur kostnaður hefur farið í að byggja upp það kerfi en ljóst er að sá kostnaður er umtalsvert minni vegna uppbyggingar eigin farsímanets. Að öllu ofangreindu virtu telur PFS ljóst að Tal var orðinn sjálfstæður sýndarnetsaðili þegar félagið tilkynnti um slíkt þann 24. ágúst 2010, enda félagið með NMC kóða, sýndarnetssamning við netrekanda og með yfirráð yfir eigin símsstöð. Fyrirtækið IP fjarskipti og vörumerki þess Tal hefur nú verið sameinað 365 Miðlum ehf og var samruninn samþykktur með skilyrðum Samkeppniseftirlitsins með ákvörðun SE nr. 39/2014 frá 10. febrúar 2015²⁰. 365 Miðlar ehf. hafa nú þegar hafið framboð farsímaþjónustu sem sýndarnetsaðili undir vörumerki 365, en einnig er þjónusta áfram í boði undir merkjum Tals. 365 Miðlar fengu úthlutað stærsta tíðnileyfinu fyrir LTE (4G) þjónustu á 800 tíðnisviðinu sem í boði var í útboði

¹⁹ PFS lítur á félögin sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar.

²⁰ Þar sem 365 er mjög sterkt fyrirtæki á fjölmiðlamarkaði á Íslandi setti SE tiltekin skilyrði fyrir samrunanum. M.a. er hinu sameinaða fyrirtæki óheimilt að gera það að skilyrði fyrir kaupum á þjónustu sem fyrirtækið veitir á fjölmiðlamarkaði að fjarskiptaþjónusta félagsins fylgi með í kaupunum. Þá er félaginu óheimilt að tvinna saman í sölu fjölmiðlaþjónustu fyrirtækisins og fjarskiptaþjónustu þess gegn verði eða viðskiptakjörum sem jafna má til slíks skilyrðis. Fram til 1. apríl 2016 er félaginu þó heimilt að tvinna saman fjölmiðlaþjónustu og tiltekna fjarskiptaþjónustu, þ.e. farsímaþjónustu og sjónvarpsdreifingu.

PFS á 4G leyfum árið 2013. Því leyfi fylgja skilyrði um umfangsmikla uppbyggingu á landsdekkandi 4G neti. Fyrir árslok 2016 skal net félagsins ná til landsins alls, þar sem 99,5% lögheimila og vinnustaða með heilsársstarfsemi standi þá 10 Mb/s gagnaflutningsþjónusta til boða, sem síðan skal aukið í 30 Mb/s fyrir lok árs 2020.

38. Síðla árs 2013 sendu Nova og Vodafone PFS erindi um væntanlegt samstarfsverkefni sem snerist um uppbyggingu sameiginlegs dreifikerfis fyrir farsíma- og farnetsþjónustu. Þar kom fram að, að fengnu samþykki frá Samkeppniseftirlitinu, yrði stofnað félag í jafnri eigu félaganna sem hefði með höndum eignarhald, uppbyggingu og þróun dreifikerfis fyrir alla almenna farsímaþjónustu félaganna, þ.e. GSM, UMTS og LTE þjónustu. Þá er tilgreint að hið nýja dreifikerfi myndi byggja á „Ran Sharing“ og MOCN tækni (e. Multi Operator Core Networks) þar sem að full samnýting ætti sér stað á hvort tveggja búnaði og tíðniheimildum. Bæði fyrirtækin myndu halda eigin tíðniheimildum, en samrekstrarfélagið starfrækti einungis tækniþúnað í þágu tíðniheimilda eigenda sinna. Samrekstrarfélagið hefði ekki aðgang að kjarnakerfum til heildsölu, t.d. vegna sýndarnets (MVNO) eða endursölu, eða til smásölu. PFS tók erindið til efnislegrar meðferðar og heimilaði Nova og Vodafone þessa samnýtingu tíðniheimilda með ákvörðun 14/2014. Samkeppniseftirlitið samþykkti umrætt samstarf með tilteknum skilyrðum með ákvörðun nr. 14/2015 frá 22. maí sl.

39. Ef miðað er við skilgreiningu ESA á viðkomandi markaði þá hefur hvert farsímafyrirtæki 100% markaðshlutdeild á lúkningarmarkaði í eigin neti. Hlutdeild þeirra á heildarmarkaði fyrir farsímaþjónustu er hins vegar mismunandi. Síminn hefur frá upphafi verið stærsta fyrirtækið á farsímamarkaðnum eins og reyndar á flestum þjónustumörkuðum í fjarskiptum. Markaðshlutdeild Símans hefur þó farið nokkuð minnkandi á farsímamarkaðnum frá því að fyrsta markaðsgreining á viðkomandi markaði var framkvæmd á árinu 2006. Hlutdeild Símans í tekjum á smásölumarkaði²¹ hefur minnkað úr [60-65%]²² árið 2007 niður í [40-45%]²³ um árslok 2014. Hlutdeild Vodafone hefur minnkað nokkuð á sama tíma eða úr [35-40%]²⁴ 2007 niður í [20-25%]²⁵ ár árinu 2014. 365 (Tal)²⁶ var með [0-5%]²⁷ hlutdeild fyrir árið 2014 en félagið hóf ekki rekstur sýndarnets síns fyrr en í lok ágúst 2010 og starfaði eingöngu sem endursali fram að því.²⁸ Nova sem hóf starfsemi í lok árs 2007 hefur náð [25-30%]²⁹ hlutdeild á sama tíma miðað við smásölutekjur á farsímamarkaði. Hlutdeild IMC/Alterna er hverfandi lítil. Endursalar IMC, Hringdu, Hringiðunnar og Símafélagsins eru einnig mjög smáir á markaði og samanlögð hlutdeild þeirra og IMC/Alterna í smásölutekjum er rétt tæp [0-5%]³⁰ á árinu 2014.

²¹ Hér er um að ræða heildartekjur að frádregnum samtengitekjum (s.s. lúkningartekjum).

²² Vikmörk vegna trúnaðar.

²³ Vikmörk vegna trúnaðar.

²⁴ Vikmörk vegna trúnaðar.

²⁵ Vikmörk vegna trúnaðar.

²⁶ Á einnig við um SKO fram á árið 2008 en þá sameinuðust Tal og SKO.

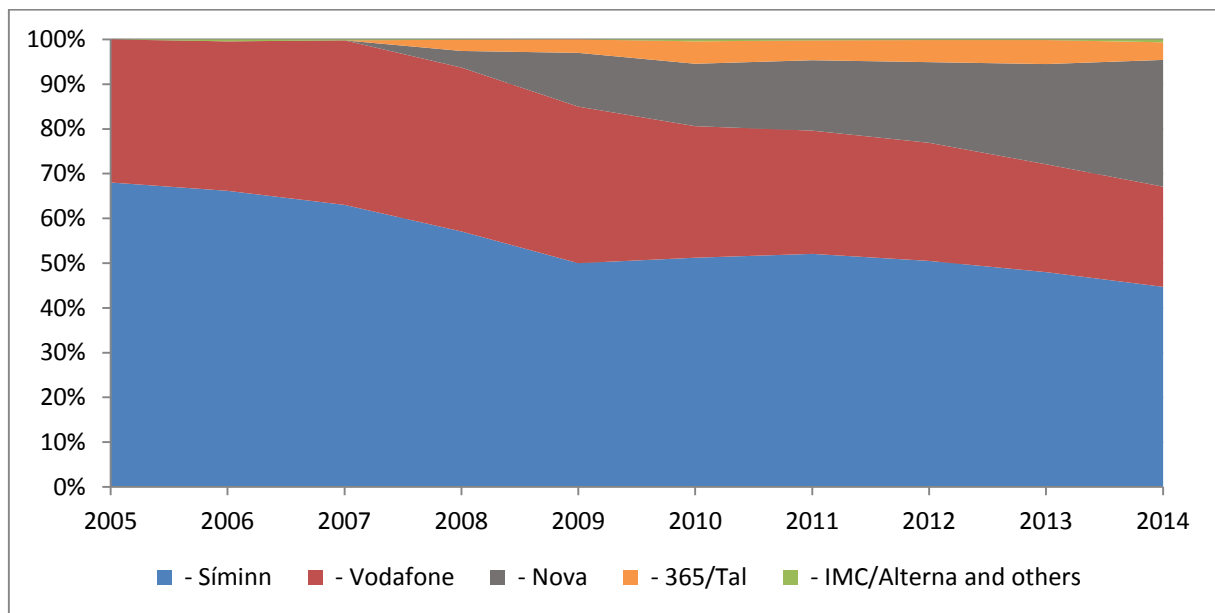
²⁷ Vikmörk vegna trúnaðar.

²⁸ Service Provider.

²⁹ Vikmörk vegna trúnaðar.

³⁰ Vikmörk vegna trúnaðar.

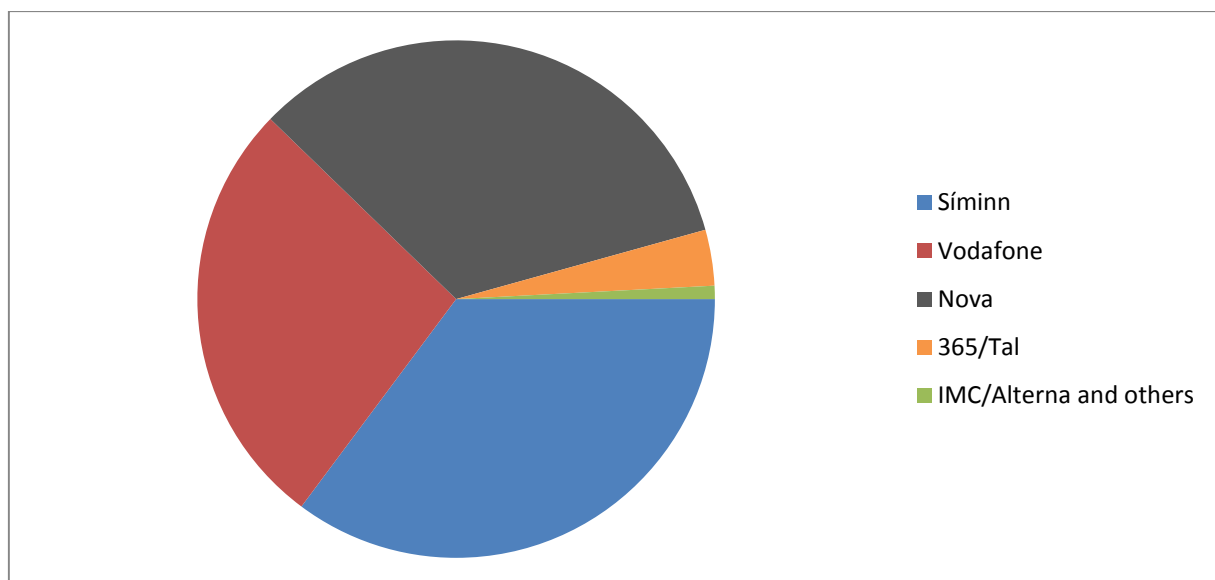
Mynd 2.1 Markaðshlutdeild - þróun smásölu tekna á farsímamarkaði, 2006 – 2014



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

40. Nokkur breyting hefur orðið á fjölda viðskiptavina síðan í ársbyrjun 2006 og hefur þeim fækkað hjá Símanum og Vodafone á meðan að þeim fjölgaði hjá Nova og Tal, enda komu þau félög ný inn á markaðinn. Þá hóf IMC/Alterna starfsemi á smásölu markaði í apríl 2010 og náði smávægilegri hlutdeild en hefur látið töluvert undan síga síðan þá. Mynd 2.2 sýnir skiptingu milli farsímafélaga miðað við fjölda viðskiptavina. Við árslok 2014 var Síminn með 35,2% hlutdeild, Vodafone með um 27,1% og Nova með 33,4%, Tal með 3,5% og IMC/Alterna og endursalar með 0,8%

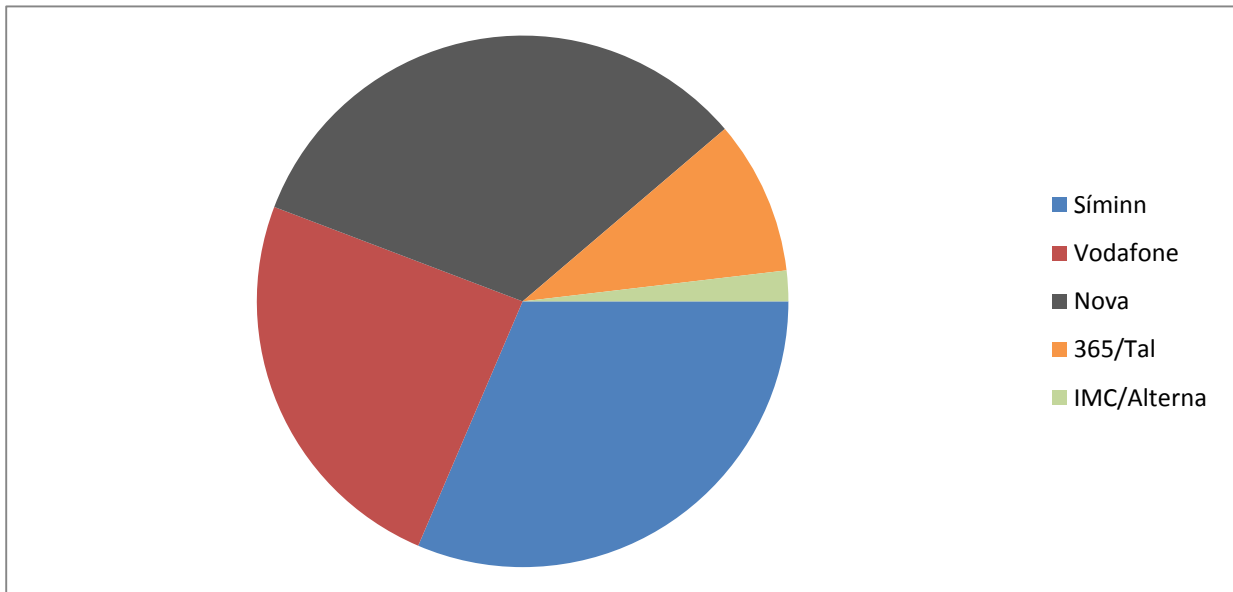
Mynd 2.2 Markaðshlutdeild - fjöldi viðskiptavina GSM/3G/4G við árslok 2014



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

41. Ef hins vegar er litið á markað fyrir lúkningu sérstaklega þá voru heildartekjur markaðarins tæpar 520 milljónir króna á árinu 2014.³¹ Var Nova með stærstan hluta þessara tekna eða [30-35%]³². Síminn kemur næstur með um [30-35%]³³ og Vodafone er með um [20-25%]³⁴ tekna. Tal, sem hóf innheimtu lúkningargjalda í lok ágúst 2010 hafði [5-10%]³⁵. IMC/Alterna er svo með [0-5%]³⁶. Eins og sést á mynd 2.4 þá er talsverður munur á heildarmínútum innan hvers kerfis. Lúkningartekjur hafa minnkað umtalsvert síðustu ár, enda hefur upphæð lúkningargjalda farið lækkandi og jöfnun lúkningargjalda (e. symmetry) náðist í ársbyrjun 2013.

Mynd 2.3 Markaðshlutdeild - lúkningartekjur GSM/UMTS 2014 (ytri sala)



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

42. Hlutdeild Símans af heildar lúkningarmínútum hefur minnkað úr 54% í [30-35%]³⁷ á árunum 2006 og út 2014. Markaðshlutdeild Vodafone jókst hinsvegar stöðugt til ársins 2011 en hefur farið minnkandi aftur og er nú [25-30%]³⁸. Innkoma Nova á markaðinn á árinu 2008 og innkoma Tals á árinu 2010 veldur því að magn hjá Símanum og Vodafone minnkar á milli árunum 2007 og 2014 þrátt fyrir að magn umferðar í heild aukist á milli framangreindra ára. Markaðshlutdeild Nova er orðin heildur meiri hlutdeild Símans og nokkuð stærri en Vodafone eða [30-35%]³⁹. Hlutdeild Tals af heildarlúkningarmínútum á árinu 2014 nam [5-10%]⁴⁰, en félagið hóf innheimtu lúkningargjalda í lok ágúst 2010. IMC/Alterna er svo með [0-5%]⁴¹ hlutdeild. Magn mínútna á lúkningarmarkaði hefur farið hægt vaxandi síðustu ár sem fellur að tölum um heildarfjölda viðskiptavina í farsímaþjónustu (sjá mynd 2.6).

³¹ Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

³² Vikmörk vegna trúnaðar.

³³ Vikmörk vegna trúnaðar.

³⁴ Vikmörk vegna trúnaðar.

³⁵ Vikmörk vegna trúnaðar.

³⁶ Vikmörk vegna trúnaðar.

³⁷ Vikmörk vegna trúnaðar.

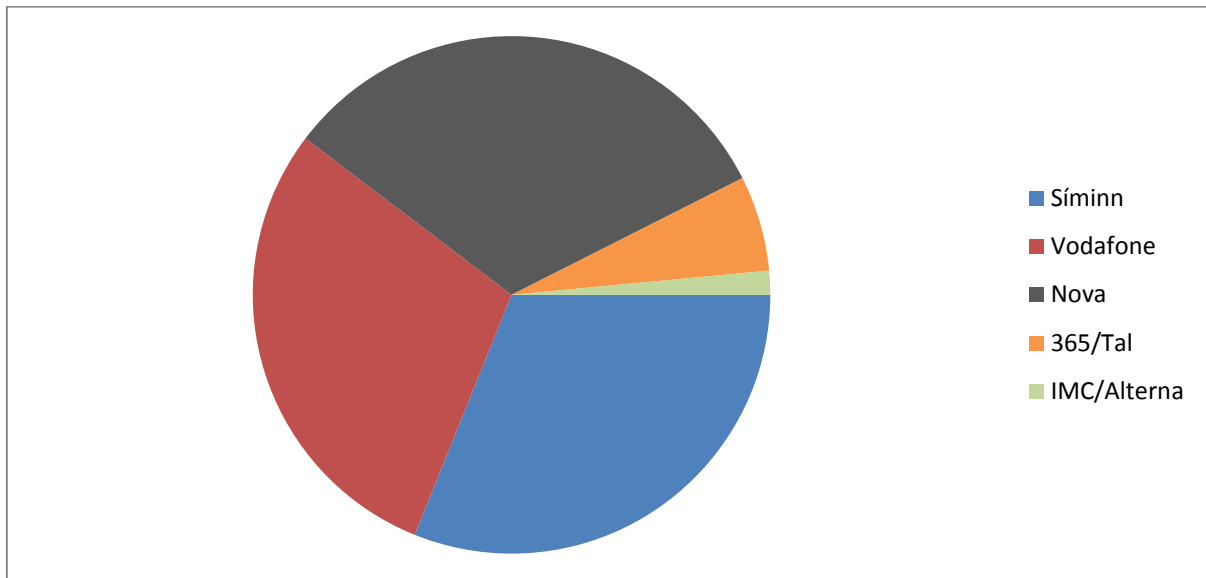
³⁸ Vikmörk vegna trúnaðar.

³⁹ Vikmörk vegna trúnaðar.

⁴⁰ Vikmörk vegna trúnaðar.

⁴¹ Vikmörk vegna trúnaðar.

Mynd 2.4 Markaðshlutdeild - lúkning í mínútum GSM/UMTS 2014

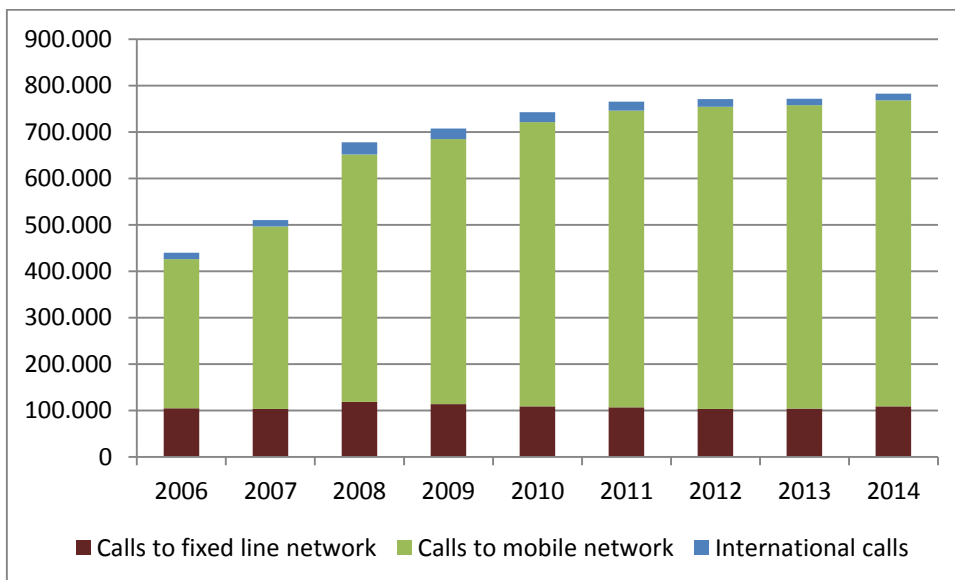


Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

2.2.2 Þróun eftirspurnar

43. Eins og fram kemur í mynd 2.6 jókst notendafjöldi í farsímaþjónustu fram á mitt ár 2010. Fjöldi mínútna í farsímanetum hefur einnig aukist að sama skapi síðustu ár, þó nokkuð hafi hægst á árlegri aukningu síðan 2009/2010 en á mynd 2.5 má sjá heildarmínútufjölda sem hringdar eru á ári úr farsímum í fastanet og farsímanet innanlands og til útlanda frá 2006 fram á mitt ár 2014.

Mynd 2.5 Fjöldi mínútna úr GSM/UMTS farsíma, 2006 – 2014



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

44. Aukning tekna af farsímaþjónustu hefur verið minni á síðustu árum heldur en aukning í notendafjölda og umferð. Það sést á töflu 2.2 hér að neðan. Skýring á því getur verið aukin samkeppni þar sem mikið af gjaldfrjálsum mínútum er í boði, í fyrstu sérstaklega fyrir innankerfissímtöl en nú standa til boða áskriftir með miklu magni mínútna innföldum sama í

hvaða kerfi er hringt.

Tafla 2.2 Heildartekjur eftir fjarskiptastarfsemi, 2006 – f.h. 2014

End of	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	f.h. 2014
In millions ISK									
Total	33.082	39.665	42.616	43.140	43.366	45.295	48.287	50.459	52.268
- Fixed network	7.713	12.270	13.870	12.941	13.262	13.427	13.241	13.759	14.673
- Mobile network	15.473	16.250	16.795	16.728	14.865	15.616	16.305	16.169	15.788
- Data and Internet service	7.017	7.086	6.968	7.566	7.153	7.547	8.270	9.016	8.952
- Other revenue	2.879	4.059	4.984	5.905	8.086	8.705	10.471	11.515	12.855

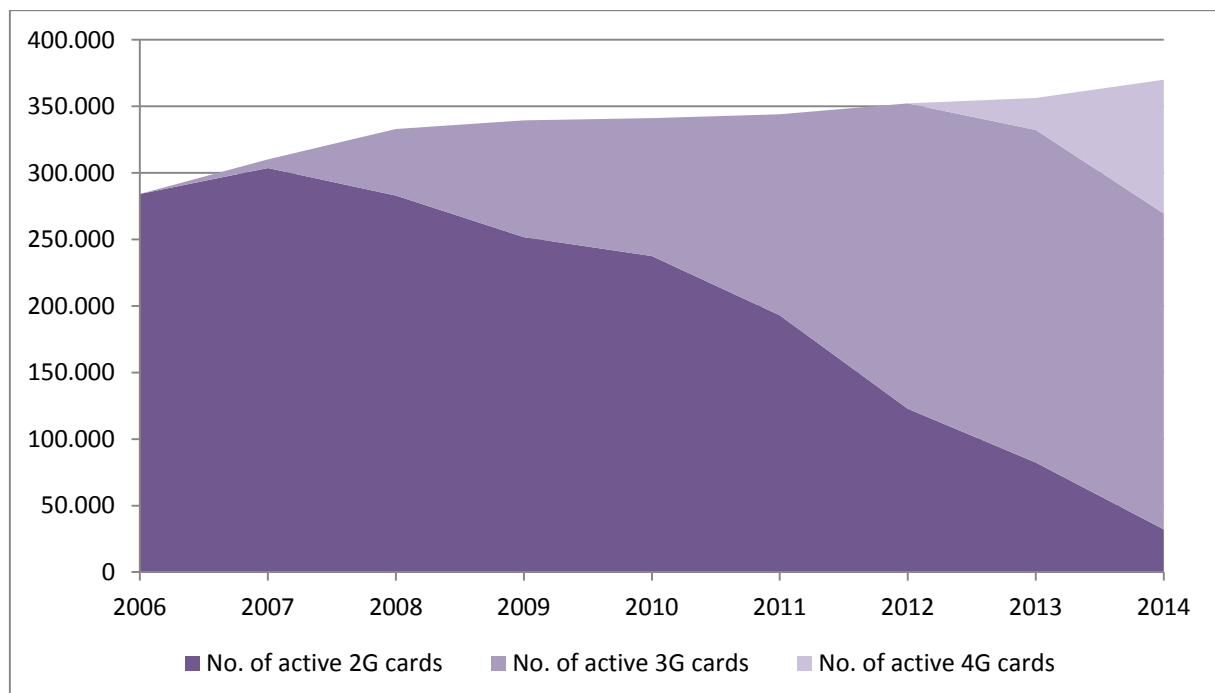
Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

45. Raunvöxtur markaðarins hefur ekki verið mikill á undanförunum árum. En hafa ber í huga að skráðir notendur eru orðnir fleiri en allir íbúar landsins og því alls óvíst að forsendur séu fyrir frekari vexti á næstu misserum.

2.2.3 Þróun framboðs

46. Eins og fram kom í kafla 2.2.1 hóf IP fjarskipti (Tal) rekstur sýndarnets haustið 2010, auk þess sem IMC/Alterna samdi við Símann um reiknaðgang í nóvember 2009 og hóf smásöluþjónustu í apríl 2010. Símann, Vodafone og Nova hafa öll boðið UMTS (3G) þjónustu frá því á seinni hluta ársins 2007. Í apríl 2013 hóf Nova rekstur 4G netkerfis og síðar sama ár hóf Símann einnig að bjóða 4G þjónustu sem og Vodafone. Notendum sem eingöngu nota GSM þjónustu fer ört fækkandi en stöðugur vöxtur hélst þó í fjölda 3G (UMTS) korta út árið 2013. Á árinu 2014 fækkar 3G kortum nokkuð á meðan 4G kemur inn af krafti en GSM (2G) kortum fækkar ört. Mynd 2.6 sýnir fjölda 4G, 3G og GSM korta á árunum 2006-2014. Mikill vöxtur í 4G helgast m.a. af útgáfu SIM-korta fyrir rafræn skilríki á síðari helmingi 2014 sem öll voru SIM kort fyrir 4G þjónustu.

Mynd 2.6 Fjöldi virkra símkorta á GSM, 3G og 4G farsímaneti, 2006 – 2014



47. Með þriðju og fjórðu kynslóð farsíma hefur ekki orðið til alveg ný þjónusta með nýjum áskriftum eins og gerðist þegar GSM kom inn á markaðinn og tók við af NMT. Það hefur ekki orðið viðskiptaleg uppskipting á markaðnum heldur eru símtöl seld á sömu áskriftarkjörum, auk þess sem skilmálar, framsetning, markaðssetning og verðlagning grunnþjónustunnar er enn sú sama þegar hún er veitt yfir þriðju eða fjórðu kynslóðar net og annarrar kynslóðar. Það sem hins vegar er að gerast er tæknileg útskipti á netkerfunum sem viðskiptavinir eru ekki endilega meðvitaðir um. Frá sjónarhóli viðskiptavinarins bætast við nýir möguleikar, svo sem sjónvarp í farsíma og hægt er að skoða vefsíður betur en áður, en verðlagning gagnaflutnings yfir farsíma er óbreytt þó viðskiptavinur skipti milli kerfa. Viðskiptavinurinn er hins vegar fljótari að nota meira gagnamagn en áður á afkastameira kerfi. Viðskiptavinir með 3G eða 4G kort nota GSM þjónustu á þeim svæðum sem 4G eða 3G netin ná ekki til. Varðandi talflutning finnur notandinn ekki mun á því hvort hann er að nota UMTS eða GSM þjónustu en 4G netið flytur ekki tal.

48. Verðlagning á 4G, 3G og GSM þjónustu er sú sama bæði á smásölu og heildsölumarkaði. Verð fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum er því það sama í báðum tilvikum hvort sem símtalið fari yfir 3G eða 2G net.

2.3 Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði

2.3.1 Inngangur

49. Í greiningu sinni á markaði 7, sem birt var í endanlegri útgáfu þann 16. júlí 2010, skilgreindi PFS markað fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Sú skilgreining byggði á skilgreiningu í gildandi tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2008, með tilliti til skýringa með gildandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um sama efni frá 2007. Eins og fram kemur í kafla 2.1 hér að framan er skilgreining þessa markaðar óbreytt í umræddum tilmælum ESA frá 2008 miðað við eldri tilmæli frá 2004. Tilmæli ESA kalla því ekki á breytingar á fyrri skilgreiningu PFS. Í eftirfarandi köflum er umfjöllun um það hvernig PFS telur rétt að skilgreina markaðinn miðað við aðstæður hér á landi. Umfjöllunin er mjög í líkingu við samsvarandi umfjöllun í fyrri greiningum, en tekur tillit til framboðs á nýrri þjónustu og tilkomu nýrra aðila á markaðinn.

50. Tvennt hefur mest áhrif við skilgreiningu á viðkomandi markaði. Í fyrsta lagi sú staðreynd að það er aðeins farsímanetsrekandi sjálfur sem getur veitt lúkningu á símtölum í eigin neti (einokun á lúkningu símtala í eigin neti) og eftirspurn á heildsölustigi er algjörlega bundin framboði þar sem farsímafyrirtæki þess notanda sem hringir hefur ekki aðra kosti en að kaupa lúkningu af farsímafyrirtæki þess notanda sem hringt er í. Í öðru lagi að gjaldið fyrir lúkningu er sett af því farsímafyrirtæki sem veitir hana og eins og fyrirkomulaginu er háttað í dag hafa notendur þess fyrirtækis yfirleitt lítinn áhuga á að hafa áhrif á gjaldið því þeir greiða ekki fyrir lúkningu á símtölum til sjálfs síns heldur er það sá sem hringir sem greiðir fyrir lúkninguna (CPP reglan).

51. Í samræmi við niðurstöður ESA er það skoðun PFS að framangreindir þættir valdi því að mikilvægt sé að skoða hvort önnur samskiptaform eftirspurnar- og framboðsmegin séu til þess fallin að veita aðhald á verðlagningu lúkningar. Við þá skoðun mun PFS styðjast við SSNIP prófið. Við mat á staðgöngu er byrjað að skoða smásölumarkaðinn áður en heildsölumarkaður er skilgreindur.

2.3.2 Mat á staðgöngu í eftirspurn á smásölustigi

52. Á smásölustigi er bæði metin hegðun þess sem hringir og þess sem hringt er í, í ljósi lítillar en marktækrar og varanlegrar hækkunar á lúkningarverði.

2.3.2.1 Viðbrögð þess sem hringir við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun

53. Ef sá sem hringir bregst við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun með því að breyta samskiptaformi sínu gæti verið ástæða til þess að taka þá staðgöngu inn í markaðsskilgreiningu. Hér er gengið út frá því að verðhækkun hafi í för með sér breytt notkunarmynstur hjá þeim sem hringir, sem leiðir til þess að hækkunin verði óarðbær.

54. Til að bregðast við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun með breyttu samskiptaformi, telur PFS að sá sem hringir þurfi að:

- vita að hann sé að hringja í farsíma í ákveðnu neti,
- vita hvað það kostar að hringja í viðkomandi farsímanet og
- vera meðvitaður um hækkun lúkningarverðs til þess að eiga kost á að velja annars konar samskiptaform, jafnvel þótt þau séu öðru vísi og tæknilega ólík venjulegum farsímasímtölum.

55. Auk þess þarf hækkun lúkningarverðs að vera sjálfkrafa augljós í smásöluverði fyrir mismunandi net. Þetta er nefnilega ekki alltaf tilfellið þar sem verð fyrir símtal er ekki brotið upp þannig að hægt sé að gera sér grein fyrir hver sé hluti lúkningarinnar í verðinu. Þar af leiðandi verður að telja ólíklegt að hækkun lúkningarverðs í ákveðnu neti leiði til þess að færri notendur utan þess hringi inn í það. Í þeim tilvikum þegar um er að ræða sama smásöluverð fyrir símtöl í fleiri farsímanet þá mun hækkun lúkningarverðs líklega ekki vera sjáanleg endanotendum og koma út eins og hækkun á smásöluverði fyrir símtöl í öll utanaðkomandi net. Þegar slíkt á sér stað er ólíklegt að hækkun lúkningarverðs hafi áhrif á hringingarmynstur notenda.

56. Þrátt fyrir framangreint telur PFS rétt að skoða hvaða önnur samskiptaform gætu hugsanlega komið í stað símtala í farsímanet. Gengið er út frá því að nægjanlegur fjöldi hringjenda viti í hvaða net símtalið fer og hvað það kostar og sé einnig meðvitaður um lúkningargjaldið á símtalinu. Í því sambandi telur PFS rétt að skoða eftirfarandi samskiptaform:

- símtal í fastlínusíma í stað símtals í farsíma
- símtal milli tveggja farsíma í sama neti í stað símtals milli tveggja farsíma í sitt hvoru neti eða símtals úr fastlínusíma í farsíma
- SMS í stað símtals í farsíma
- stutt símtöl með beiðni um að hringja tilbaka
- símtöl með IP tækni (VoIP) í stað símtals í farsíma

Símtal í fastlínusíma í stað símtals í farsíma

57. Það er hugsanlegt að notendur bregðist við háum lúkningarverðum fyrir símtöl í farsíma með því að hringja í fastlínusíma þar sem lúkningarverð og smásöluverð er lægra. PFS getur séð fyrir sér ýmsar aðstæður þar sem reynt er að hringja fyrst í fastlínusíma áður en hringt er í farsíma. Hins vegar er PFS á þeirri skoðun að slík staðganga sé ekki í miklu mæli því tilgangur með símtali í farsíma er að ná í viðkomandi hvar sem hann er, án tillits til þess hvort hann er nálægt fastlínusíma. Þessi valkostur er því í mörgum tilvikum ófullnægjandi. Þar af leiðandi telur PFS að símtöl í fastlínusíma geti einungis í takmörkuðum mæli komið í stað símtala í farsíma. Staðgönguáhrif af fastlínusímtölum eru því talin of lítil til að verða tekin inn í skilgreiningu á viðkomandi markaði.

Símtal milli tveggja farsíma í sama neti í stað símtals milli tveggja farsíma í sitt hvoru neti eða símtals úr fastlínusíma í farsíma

58. Símtal milli tveggja farsíma í sama neti er í sumum tilvikum ódýrara en símtal milli tveggja farsíma í sitt hvoru neti eða símtal úr fastlínusíma í farsíma. Fræðilega séð gæti hækkun lúkningarverðs sem leiðir til herra smásöluverðs orðið til þess að sá sem hringir noti frekar farsíma sem tengdur er sama neti og sá sem hringt er í. Slíkt er háð smásöluverðskrá viðkomandi farsímafyrirtækis. Ef símtal í sama farsímaneti á að koma í stað símtals milli tveggja farsímaneta þá krefst það þess að sá sem hringir eða sá sem hringt er í séu með fleiri en eina farsímaáskrift, þannig að hægt sé að velja þá áskrift sem leiðir til lægri lúkningargjalda. Þessi kostur er flókinn og telja verður ólíklegt að margir séu með fleiri en eina farsímaáskrift. Þar af leiðandi verður að telja að staðganga milli símtala í sama farsímaneti og símtala milli tveggja farsímaneta sé óveruleg og hafi ekki teljandi áhrif á verðlagningu lúkningar á símtölum í farsímanet.

SMS í stað símtals í farsíma

Í sumum tilvikum gæti SMS komið í stað símtals. Sérstaklega fyrir stutt símtal sem ekki þarf nauðsynlega að eiga sér stað á ákveðnum tíma. Á móti kemur að möguleiki er á að sendingu seinki, fjöldi tákna í sendingu er takmarkaður og vísbendingar eru um að markaðurinn líti á SMS frekar sem viðbót en staðgönguþjónustu fyrir símtöl. Sömuleiðis getur verið þörf á mörgum SMS skeytum til að eiga sömu samskipti og mögulegt er með stuttu símtali. Að mati PFS kemur SMS ekki í stað símtala í nægjanlega miklu magni til að gera litla en marktæka og varanlega hækkun á lúkningarverði fyrir símtöl óarðbæra. Möguleg staðganga er ekki talin næg ástæða til að taka lúkningu á SMS inn í skilgreiningu á viðkomandi markaði.

Stutt símtal með beiðni um að hringja tilbaka

59. Slík símtöl eru ekki ný af nálinni og engar sannanir liggja fyrir að þau hafi haft áhrif á verð fyrir lúkningu símtala. Telja má að slík símtöl tíðkist helst hjá yngstu kynslóðinni í þeim tilgangi að velta kostnaði af símtali yfir á aðra og þá helst foreldra og því hafa slík símtöl ekki áhrif á endanlegan kostnað af samtali.

Símtal með IP tækni (VoIP) í stað símtals í farsíma

60. Notkun á VoIP þjónustu á Internetinu hefur aukist mjög undanfarið, sérstaklega í tengslum við millilanda símtöl. Símtöl með IP tækni fara fram með þeim hætti að hringt er í gegnum Internetið ýmist frá einni tölvu í aðra eða úr tölvu í heimasíma eða farsíma. Einnig eru til sölu þráðlausir netsímar sem veita notendum möguleika á að tengja sig þráðlaust við Internetið til að hringja.

61. Þegar hringt er úr einni tölvu í aðra þurfa bæði sá sem hringir og sá sem hringt er í að vera tengdir við Internetið og hafa tölvur með samsvarandi hugbúnaði, heyrnartól og hljóðnema til að geta talað saman. Kosturinn þegar hringt er úr tölvu í tölvu er sá að aðeins er greitt fyrir nettengingu og niðurhal, ef því er að skipta, en ekki fyrir sjálft símtalið. Þegar hringt er í gegnum netið í heimasíma eða farsíma er í flestum tilvikum greitt fyrir símtalið skv. sérstakri gjaldskrá sem miðast við fast gjald á mínútu. Eðlilegt er að velta því fyrir sér hvort VoIP símtöl, frá einni tölvu í aðra, geti komið í stað símtala í farsíma ef verð fyrir þau myndu hækka (vegna hækkunar lúkningarverðs). Það sem helst mælir gegn því er hreyfanleikinn og gildir það einnig um símtöl í fastlínusíma í stað farsíma. Einnig þurfa báðir aðilar að hafa sams konar forrit uppsett á tölvum sínum og móttakandinn þarf að hafa forritið virkt þegar sá sem hringir vill ná sambandi. Ávinningurinn með símtali í farsíma er sá að hægt er að ná í viðkomandi hvar sem hann er staddur en þann ávinnig getur símtal í tölvu ekki náð að öllu jöfnu.

62. Ýmis konar smáforrit fyrir farsíma, nefnd öpp (e. App), sem geta flutt samtál yfir 3G og 4G gagnaflutningsnet, hafa náð nokkurri útbreiðslu. Þau eru hins vegar samskonar annmörkum háð og hvað varðar VoIP frá tölvu í tölvu að báðir aðilar þurfa að hafa sett sama „appið“ inn í farsíma sinn og vera með það í gangi á sama tíma svo símtalið sé mögulegt. Sú þjónusta sem slík smáforrit veita geta ekki tryggt sambærileg gæði, hvorki í hljóðgæðum samtalsins eða uppítíma þjónustunnar á sama hátt og farsímnetin gera. Þó líklegt sé að gagnaflutningskostnaður við slíkt símtal sé mögulega nokkuð lægri en mínútuverð fyrir sama símtal verður ekki séð að slík öpp hafi næga staðgöngu við símtöl að þau veiti samkeppnislegt aðhald sem neinu nemur.

63. Tæknilega eru þeir möguleikar fyrir hendi að flytja símtal sem gagnaflutning með VoIP (e. Voice over IP) samskiptum við IP-símstöð. Til þess þyrfti símtæki endanotanda að notast við viðeigandi hugbúnað (app) sem tengist viðkomandi IP-símstöð. Slíkar lausnir má telja vel tæknilega mögulegar en ekki er vitað að þær séu notaðar í þessum tilgangi enn sem komið er hér á landi, nema þá sem sérstök viðbót við IP-innanhússímkerfi fyrirtækja til að tengja farsíma starfsmanna sem væru þau innanhússímtæki. Ólíklegt er að slíkar sérlausnir hafi næga staðgöngu við almenn símtöl á farsímaneti til að þær veiti samkeppnislegt aðhald sem einhverju nemur.

64. Eins og staðan er í dag telur PFS að VoIP þjónusta, hvort sem er um tölvu, öpp eða VoIP símstöð, skapi ekki samkeppnislegan þrýsting á lúkningarverð fyrir símtöl í farsíma. Helstu ástæður þess eru að VoIP um tölvu hefur ekki náð verulegri útbreiðslu þrátt fyrir áralanga tilveru þessa möguleika. Eftirsóknarverðast er að nota VoIP þegar hringt er úr farsíma í farsíma með sérstöku appi vegna lítils kostnaðar en það krefst þess hins vegar að sá sem hringt er í sé með samskonar app og tengdur gagnaflutningi (on-line) þegar hringt er, en þá er ekki um sambærileg gæði samtalsins að ræða og í símtali yfir farsímanet. Notkun VoIP símstöðvartengingar krefst einnig sérstaks „apps“ hjá þeim sem hringir og er nær eingöngu notað í tengslum við samtengingu farsíma við innanhússímkerfi sem byggja á IP. Það eru því enn margar hindranir á því að raunveruleg staðganga sé fyrir hendi.

65. Með hliðsjón af framangreindu metur PFS að símtöl með IP tækni yfir Internetið, milli appa eða með tengingu við VoIP símstöð veiti lúkningarverðum ekki samkeppnislegt aðhald svo neinu nemi og komi ekki í stað símtala í farsíma svo fyrirsjáanlegt sé á líftíma þessarar greiningar.

Samantekt og niðurstöður

66. Nokkur samskiptaform gætu komið til greina sem möguleg staðganga fyrir símtöl milli farsímaneta. Símtöl innan sama farsímanets gætu hugsanlega verið staðgönguþjónusta, þ.e ef notandi hefur fulla vitneskju um hvaða farsímanet hann er að hringja í. Númeraflutningur milli farsímaneta varð fyrst virkur í október 2004 en fram að þeim tíma gátu notendur yfirleitt áttað sig á í hvaða net þeir voru að hringja. Eftir að númeraflutningur varð virkur er hins vegar erfiðara að átta sig á því. PFS er á þeirri skoðun að í flestum tilvikum breyti það ekki miklu hvort notandi viti í hvaða farsímanet hann er að hringja þar sem verðvitund notenda er ekki nægjanlega mikil til að það skapist ástand sem geri litla en marktæka og varanlega verðhækkun óarðbæra. Þar af leiðandi verður að álykta að símtöl innan sama farsímanets séu ekki raunveruleg staðgönguþjónusta fyrir símtöl í önnur net.

67. Það er því niðurstaða PFS að ekkert annað samskiptaform geti haft í för með sér nægjanlega staðgöngu fyrir símtöl í farsíma þannig að heildaráhrifin af lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun á lúkningu símtala yrðu óarðbær. Sú niðurstaða byggir m.a. á því að eftirspurn símtala virðist vera óteygjin hér á landi þar sem verðvitund notenda hefur verið lítil

og kostnaður fyrir lúkningu símtala milli farsímaneta ógagnsær sérstaklega eftir að númeraflutningur varð virkur. Markaðurinn sem hér er til skoðunar mun því ekki ná yfir önnur samskiptaform og er það í samræmi við niðurstöður ESA.

2.3.2.2 Viðbrögð móttakanda símtals við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun

68. Ef sá sem hringt er í bregst við lítilli en marktækri og varanlegri hækkun á lúkningarverði með því að ljúka símtölum með öðrum samskiptaformum, gæti verið ástæða til að taka þau samskiptaform inn í markaðsskilgreininguna. Hér er gengið út frá því að verðhækkun valdi breyttu samskiptamynstri hjá þeim sem hringt er í og leiði til þess að hún verður óarðbær.

69. Eins og fram hefur komið stuðlar CPP reglan að því að hækkun á lúkningarverði hefur almennt ekki áhrif á þann sem hringt er í, því hann borgar ekki fyrir símtalið. Í ljósi þess má gera ráð fyrir að það þurfi mikið til þess að sá sem hringt er í skipti um farsímafyrirtæki vegna hækkunar þess á lúkningarverði. Það er þó hugsanlegt ef hækkunin hefði það í för með sér að viðkomandi fengi færri símtöl en áður. Að mati PFS þurfa allar eftirfarandi forsendur að vera fyrir hendi til að verðhækkun hafi slík áhrif:

- Nægjanlegur fjöldi þeirra sem hringt er í skiptir um farsímafyrirtæki ef það verður dýrara að hringja í þá vegna hækkunar á lúkningarverði,
- sá sem hringir er meðvitaður um hvað lúkning símtals kostar,
- sá sem hringir veit í hvaða farsímanet hann er að hringja og hvað lúkning símtals þar kostar, og
- móttakandi símtals veit að sá sem hringir er meðvitaður um lúkningarverðið, hvaða farsímanet hann er að hringja í og hvað símtalið kostar.

70. Eins og áður segir þá telur PFS að farsímanotendur séu almennt ekki meðvitaðir um það í hvaða net þeir eru að hringja og hvaða gjald þeir greiða fyrir lúkninguna. Jafnframt má álykta að fáir sem móttaka símtöl hafi áhyggjur af lúkningargjöldum í eigin neti þar sem þeir bera ekki kostnaðinn af þeim. Afleiðing þess er að sá sem móttekur símtal mun almennt ekki bregðast við lítilli en marktækri og varanlegri hækkun á lúkningarverði í eigin farsímaneti með því að breyta um samskiptaform eða skipta um farsímafyrirtæki. Þetta ætti væntanlega einnig við þótt önnur samskiptaform væru fyrir hendi.

71. Í þessu sambandi má nefna að Nova náði umtalsverðri markaðshlutdeild á skömmum tíma eða um 24% hlutdeild á frá ársbyrjun 2008 fram til 2011 og nærri 33% markaðshlutdeild miðað við fjölda viðskiptavina um mitt ár 2014. Viðskiptavinir fyrirtækisins virtust ekki setja það fyrir sig að lúkningargjöld í neti Nova voru verulega hærri heldur en hjá Símanum og Vodafone um nokkurra ára skeið, frá þeim tíma er fyrirtækið hóf starfsemi og símtöl til viðskiptavina Nova voru umtalsvert dýrari í smásölu hjá hinum farsímafyrirtækjunum en símtöl í önnur net. Nú þegar lúkningarverð hafa náð jafnræði á þetta ekki lengur við.

72. Með hliðsjón af framangreindu telur PFS að ekki sé til staðar nægjanleg staðganga eftirspurnarmegin frá þeim sem móttaka símtöl og að ekki sé raunveruleg staðganga eftirspurnarmegin á smásölustigi til að hafa áhrif á lúkningarverð í farsímanetum eða skilgreiningu á viðkomandi markaði.

2.3.3 Mat á staðgöngu í eftirspurn á heildsölustigi

73. Bein tengsl eru á milli eftirspurnar á heildsölu- og smásölustigi. Ef notandi óskar eftir að hringja í aðila í ákveðnu farsímaneti hefur farsímafyrirtæki hans engan annan kost en að

kaupa lúkningu hjá farsímafyirtæki þess notanda sem óskað er að hringja í. Í ljósi þess er það mat PFS að staðgönguþjónusta sé ekki til staðar á heildsölustigi.

74. Það er tæknilega mögulegt að ljúka símtali í öðru farsímaneti þannig að forðast megi há lúkningargjöld. Þetta má t.d. gera með því að eitt farsímafyirtæki kaupir lúkningu af öðru farsímafyirtæki í gegnum fyrirtækjaáskrift. Hér er gengið út frá því að mínútagjaldið sé lægra fyrir fyrirtæki en einstaklinga. PFS telur þó líklegt að í slíku tilviki myndi það farsímafyirtæki sem veitir lúkningu á símtali reyna að koma í veg fyrir þetta. Það er því mat PFS að í framkvæmd væru slíkar tilraunir til að ljúka símtali með öðrum leiðum ekki nægjanlega árangursríkar til að stuðla að því að lítil en marktæk og varanleg verðhækkun yrði óarðbær.

75. Einnig er þekkt sú aðferð að fjarskiptafyrirtæki beina farsímaumferð um annan þjónustuveitanda (re-routing eða refileing), til þess að forðast það að greiða hærrí lúkningarverð. Komið hafa upp tilvik hér á landi þar sem farsímaumferð frá einu fyrirtæki til annars hefur farið í gegnum erlend fjarskiptafyrirtæki til þess að greiða lægra lúkningarverð. Slík hegðun á markaði hefur aðeins varað í skamman tíma og hefur haft takmörkuð áhrif, enda má leiða að því líkum að slíkt sé einungis hagkvæmt á meðan einhvers kyns skekkja varir í verðlagningu lúkningar. Með hliðsjón af framangreindu telur PFS ekki ástæðu til að taka sérstakt tillit til þessa við skilgreiningu á viðkomandi markaði, enda hafa lúkningarverð hér á landi verið jöfn milli fyrirtækja síðan 2013.

2.3.4 Niðurstöður um staðgöngu í eftirspurn

76. Með hliðsjón af framangreindu þá er það niðurstaða PFS að það séu ekki möguleikar á staðgöngu eftirspurnarmegin sem gefa tilefni til að víkka skilgreiningu á viðkomandi markaði. Þessi niðurstaða er í samræmi við niðurstöður ESA.

2.3.5 Mat á staðgöngu í framboði á smásölustigi

77. Staðganga framboðsmegin á smásölustigi krefst þess að farsímafyirtæki, sem ekki bjóða lúkningu í tilteknum farsímanetum, geti farið að veita þá þjónustu ef farsímafyirtæki þess sem hringt er í hækkaði lúkningarverð. Til að það sé raunhæft þá þurfa þau fyrirtæki m.a. að hafa aðgang að þeim upplýsingum sem eru á SIM korti þess sem hringt er í.

78. Eins og staðan er í dag er það aðeins farsímafyirtækið sem gaf út SIM-kortið sem hefur aðgang að þessum upplýsingum. Önnur farsímafyirtæki þurfa því leyfi hjá viðkomandi farsímafyirtæki til að fá aðgang að þessum upplýsingum. PFS telur ekki raunhæft að slíkar upplýsingar séu á lausu þar sem slíkt gæti dregið úr þeim tekjum sem farsímafyirtækið hefur af lúkningu símtala. PFS telur því að ekki séu fyrir hendi raunhæfir möguleikar á staðgöngu framboðsmegin á smásölustigi.

2.3.6 Mat á staðgöngu í framboði á heildsölustigi

79. Staðganga framboðsmegin á heildsölustigi krefst þess að önnur fyrirtæki geti farið að bjóða lúkningu á heildsölustigi fyrir símtöl til ákveðinna endanotenda ef farsímafyirtæki þess hækkar lúkningarverð.

80. Eins og fram kom í kafla 2.3.5 hafa aðeins farsímafyirtæki þeirra sem hringt er í aðgang að upplýsingum á SIM kortum þeirra og eru þær upplýsingar nauðsynlegar til að hægt sé að bjóða umrædda lúkningu. Þetta á einnig við um þjónustu á heildsölustigi. Þar af leiðandi er staðganga í framboði á heildsölustigi ekki fyrir hendi.

2.3.7 Niðurstöður um staðgöngu í framboði

81. Það er niðurstaða PFS að ekki sé fyrir hendi staðganga í framboði fyrir lúkningu á heildsölu- eða smásölumarkaði sem gefi tilefni til að víkka skilgreiningu á viðkomandi markaði. Þetta er í samræmi við niðurstöður ESA.

2.3.8 Nánar um markaðsskilgreiningu

82. Með hliðjón af framangreindu eru ekki til staðar í framboði eða eftirspurn önnur samskiptaform sem ættu að vera tekin með í viðkomandi markaðsskilgreiningu. Samkvæmt því virðist rétt að skilgreina markaðinn sem framboð á lúkningu símtala á heildsölustigi til ákveðins aðila eða símanúmers. PFS er hins vegar á þeirri skoðun að slík skilgreining væri of þröng, þar sem möguleikar farsímafyirtækja til að mismuna í lúkningarverðum til notenda í netum sínum eru mjög takmarkaðir. Verð fyrir lúkningu er það sama fyrir alla og vilji farsímafyirtæki hygla verðnæmum viðskiptavinum þá er það venjulega gert með öðrum hætti en að lækka lúkningarverð, t.d. með afsláttarkjörum af smásöluverði í ákveðin númer. Þar af leiðandi er það mat PFS að viðkomandi markaður eigi að ná yfir lúkningu allra símtala í hverju einstöku farsímaneti í gegnum samtengingu, hvort sem símtal stafar frá öðru farsímaneti eða fastaneti.

2.3.9 SMS (smáskilaboð)

83. Rétt er að skoða hvort lúkning á SMS eigi að vera hluti af sama markaði og lúkning símtala. Framkvæmdastjórnin og ESA telur að lúkning tals annars vegar og SMS hins vegar tilheyri sitt hvorum markaðnum.⁴²

84. Ef staðganga væri milli lúkningar á SMS og símtals væri hægt að líta svo á að lúkning á SMS væri hluti af markaði fyrir lúkningu á símtali. Eins og fram kom í kafla 2.3.2 var niðurstaða PFS sú að þrátt fyrir að staðganga væri á milli SMS og símtala í ákveðnum tilvikum komi SMS ekki til með að koma í stað símtala í nægjanlegu magni til að gera litla en marktæka og varanlega hækkun á lúkningarverðum óarðbæra. Jafnframt er ólíklegt að lúkning á SMS veiti nokkurt aðhald á verð fyrir lúkningu símtala þar sem um er að ræða sama aðila sem veitir lúkningu fyrir hvort tveggja og því ekki miklar líkur á að hann undirbjóði sjálfan sig.

85. Spurningin hvort SMS er hluti af viðkomandi markaði fer eftir því hvort þau eru staðgönguþjónusta fyrir símtöl og geti veitt aðhald á lúkningarverð. Ef farsímafyirtæki ákveður að hækka lúkningarverð þá gæti það leitt til samdráttar í fjölda lúkningarmínútna ef notendur bregðast við hækkuninni með því að senda SMS í staðinn fyrir að hringja. Eftirfarandi forsendur þurfa að vera til staðar til að búast megi við slíkum viðbrögðum:

- Hækkunin á lúkningarverði verður að sýna sig í hærra verði hjá notendum.
- Ef gert er ráð fyrir að verð til notenda hækki, verða þeir að vita a) í hvaða farsímnet þeir eru að hringja og b) hvað það kostar að hringja í viðkomandi farsímanet (sem aftur er háð lúkningarverði).
- Samtalið verður að vera þannig að hægt sé að nota SMS í staðinn.

86. Ekki er sjálfgefið að verð til endanotenda hækki þótt lúkningarverð hækki. Þar af leiðandi er ekki hægt að ganga út frá að fyrsta forsendan sé alltaf til staðar.

87. Hugsanlega er hægt að senda SMS í staðinn fyrir að hringja ef hærra lúkningarverð á símtali leiðir til hærra smásöluverðs en telja má að það hafi samt takmarkað aðhald á

⁴² Sjá skýringar með tilmælum framkvæmdastjórnarinnar frá 2007, bls. 42 og 44.

lúkningarverð í framkvæmd, þar sem ekki er til staðar nægjanleg verðvitund hjá notendum og gagnsæi í verðum.

88. Varðandi þriðju forsenduna þá verður samtalið fyrst og fremst að vera stutt (og við manneskju sem viðkomandi þekkir) til að hægt sé að nota SMS í stað símtals. Í ljósi ólíkra notkunarmöguleika verður að telja að SMS geti aðeins í takmörkuðum tilvikum komið í stað símtals.

89. PFS telur að það skipti ekki máli varðandi lúkningu símtals og SMS þó aðgangur og upphaf þeirra sé selt saman í pakka. Það er aðallega vegna þess að það er sá sem hringir sem þarf að greiða fyrir lúkninguna en það er hins vegar sá sem móttækur samtalið sem velur netið þar sem lúkningin á sér stað. Ákvörðun um hvort haft sé samband með samtali eða SMS er tekin af ólíkum notendum á ólíkum tímum, en lúkning er hins vegar háð aðskildum kaupum annarra notenda á farsímaþjónustu og ekki hluti af ákveðnum pakka. Sá sem hringir ákveður ekki með farsímaáskrift sinni að kaupa aðeins lúkningu hjá einum aðila á sama hátt og hann velur með áskrift sinni að kaupa aðgang og upphaf hjá einum aðila á ákveðnu verði bæði fyrir símtal og SMS.

90. Töluverður munur er á lúkningu á samtali og SMS sem bendir til að þetta tilheyrir ekki sama markaði. SMS þjónusta var ekki möguleg í NMT farsímaneti og var ekki möguleg í fastlínuneti þar til á árinu 2005 er Síminn hóf að bjóða upp á þá þjónustu fyrir fastlínusíma en áður hefur verið mögulegt að senda SMS skeyti úr tölvu. SMS þjónustan er viðbótarþjónusta sem fram kom löngu eftir að talsímaþjónusta með farsíma hófst. Verðlagning á SMS og samtali úr farsíma er ennfremur ólík en greitt er ákveðið verð fyrir hvert sent SMS en fyrir símtalsumferð er greitt miðað við fjölda mínútna. Auk þess er samið sérstaklega um lúkningu SMS í samtengisamningum.

91. Einnig er tæknilegur munur á samtali og SMS þar sem SMS byggir ekki á sama rauntíma og símtal og þar af leiðandi er hægt að nota aðrar leiðir fyrir lúkningu á SMS. Að auki eru SMS sendingar og símtöl í eðli sínu ólíkir samskiptamátar og uppfylla aðrar þarfir.

92. Það er mat PFS að aðstæður á markaði hafi ekki breyst hvað SMS varðar síðan fyrri greiningar á viðkomandi markaði voru framkvæmdar og telur stofnunin því að eftir sem áður sé ekki nægjanleg staðgang milli lúkningar á samtali og SMS í farsímanetum til að skapa aðhald á lúkningarverð fyrir símtöl í farsíma. Það er því niðurstaða PFS að lúkning á SMS falli ekki undir viðkomandi markað. PFS mun hins vegar fylgjast gaumgæfilega með þróun lúkningar á SMS og ef nauðsyn krefur mun stofnunin meta hvort skilgreina beri sérstakan markað fyrir lúkningu á SMS.

2.3.10 Þriðju- og fjórðu kynslóðar farsímaþjónusta og sýndarnetsþjónusta

93. Frá því að fyrsta greining fór fram á lúkningarmarkaðnum á árinu 2006 hefur 3G (UMTS) þjónusta rutt sér til rúms á markaðnum hér á landi og nú nýlega 4G (LTE) þjónusta. Eins og fram kom í kafla 2.2.3 er þessi þjónusta í nánum tengslum við GSM þjónustu og þegar lúkning á tali er annars vegar er lífinn sem engan greinarmun hægt að gera á GSM, 3G og 4G. GSM og 3G símtöl eru seld á sömu áskriftarkjörum og skilmálar, framsetning, markaðssetning og verðlagning grunnþjónustunnar er sú sama. Viðskiptavinir með 3G og 4G kort nota GSM þjónustu á þeim svæðum sem 3G og 4G netin ná ekki til. Varðandi talflutning finnur notandinn ekki mun á því hvort hann er að nota 3G eða GSM þjónustu á meðan 4G þjónusta flytur einungis gögn. Enginn munur er á verðlagningu 3G og GSM þjónustu, þ.m.t. lúkningarþjónustu, hvorki í smásölu né heildsölu.

94. PFS telur að lúkning símtala með 3G tækni tilheyri sama markaði og lúkning GSM símtala. Í þeim tilvikum sem fyrirtæki bjóða bæði 3G og GSM þjónustu er þjónustan svo samofin að telja verður að lúkning símtala í neti viðkomandi fyrirtækis sé einn og sami markaðurinn hvort sem símtalið er framkvæmt með 3G eða GSM tækni.

95. Þá telur PFS að lúkning símtala í sýndarnetum⁴³ tilheyri sama markaði og lúkning GSM og 3G símtala. Sýndarnet virka eins og eiginleg farsímanet hvað varðar kaup og sölu á lúkningu. Einkenni markaðarsins, eins og 100% markaðshlutdeild í eigin neti, á einnig við um sýndarnetsaðila⁴⁴ eins og hefðbundna farsímanetsrekendur.⁴⁵ Ekki er fjallað sérstaklega um 3G kerfi eða sýndarnet í tilmælum framkvæmdarstjórnar ESB um lúkningarverð⁴⁶ frá 2009. PFS lítur svo á að með því að fella 3G og sýndarnet undir viðkomandi markað sé stofnunin að túlka ofangreind tilmæli ESB varðandi viðkomandi markaði með réttum hætti.⁴⁷

96. Sýndarnetsaðilar reka eigin símstöð (e. core/switching network) og tengd kerfi (e. support systems) og hafa eigin farsímanetskóða (e. mobile network codes – MNC). Þeir hafa ekki eigin tíðnileyfi eða radiókerfi heldur semja við farsímanetsrekendur um aðgang að radiókerfum þeirra. Sýndarnetsaðilar gera samtengisamninga við önnur farsímafyrirtæki á sama hátt og hefðbundnir farsímanetsrekendur og geta þar af leiðandi annast lúkningu símtala til sinna viðskiptavina.

97. Það er mat PFS að viðkomandi þjónustumarkaður sé í samræmi við tilmælin og niðurstöður ESA. Nægjanleg staðganga fyrir lúkningu símtala í farsímanet finnst hvorki í eftirspurn né framboði á smásölu- eða heildsölumarkaði til að hún hafi áhrif á þá niðurstöðu. Núverandi tækni býður ekki upp á lúkningu símtala í farsíma hjá öðrum en farsímafyrirtæki þess notanda sem hringt er í. Ólíklegt er að það breytist í nánustu framtíð. Á smásölustigi virðast heldur ekki vera aðrir raunverulegir valkostir fyrir notendur sem gætu veitt aðhald í verðlagningu á lúkningu símtala í farsímaneti.

98. Viðkomandi þjónustumarkaður nær því yfir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Þau farsímanet sem hér falla undir eru GSM 900 og 1800, UMTS (3G) 900 og 2000, LTE (4G) 800 og 1800 og sýndarnet. Eins og fram hefur komið eru fjögur fyrirtæki hér á landi sem bjóða upp á lúkningu símtala í eigin farsímaneti, en þau eru Síminn, Vodafone, Nova og IMC/Alterna. Að auki býður 365 Miðlar (Tal) upp á lúkningu í eigin sýndarneti og fellur það einnig undir viðkomandi þjónustumarkað eins og að ofan greinir. Endursalar sinna ekki lúkningu gagnvart viðskiptavinum sínum heldur netrekandinn að baki þeim og því falla slíkir aðilar ekki undir viðkomandi þjónustumarkað.

99. Með hliðsjón af framangreindri umfjöllun skilgreinir PFS eftirfarandi þjónustumarkaði:

- Lúkning símtala í farsímanetum Símans.
- Lúkning símtala í farsímanetum Vodafone.
- Lúkning símtala í farsímanetum Nova.
- Lúkning símtala í farsímanetum IMC/Alterna.
- Lúkning símtala í sýndarfarsímanetum 365 Miðla (Tal).

⁴³ Mobile Virtual Network (MVN).

⁴⁴ Mobile Virtual Network Operators (MVNOs).

⁴⁵ Mobile Network Operators (MNOs).

⁴⁶ Commission Recommendation of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU. Sambærileg tilmæli ESA eru frá 2011.

⁴⁷ Þetta er sama niðurstaða og hjá Norðmönnum í greiningu NPT á viðkomandi markaði frá 27. september 2010. Sjá lið 38 á bls. 11 í viðauka 1 með þeirri greiningu.

3.0 Skilgreining á landfræðilegum markaði

100. Landfræðilegur markaður nær yfir landsvæðið þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem skilyrði fyrir samkeppni eru sams konar eða nógu einsleit og þar sem unnt er að aðgreina landsvæðið frá nágrannasvæðum þar sem ríkjandi samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Það er hefð fyrir því að afmarka landfræðilega fjarskiptamarkaði með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptaneta auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað⁴⁸.

101. Farsímanetin sem eru notuð fyrir lúkningu símtala eru landfræðilega afmörkuð við Ísland. Ísland er það lögsagnarumdæmi sem löggin um fjarskipti nr. 81/2003 gilda á. Almenn starfsheimild fjarskiptafyrirtækja nær til landsins alls og tíðniheimildir fyrir farsímaþjónustu gera það almennt einnig. Í dag ná farsímanet Símans um allt land eða til um 98% landsmanna. Vodafone veitir jafnframt farsímaþjónustu til um 98% landsmanna, að mestu um eigin net en þess utan með reikisamningi við Símann í dreifbýli, sbr. fyrrgreindan samning Símans og Fjarskiptasjóðs. Vodafone er auk þess með samning við Nova um notkun á 3G kerfi þess síðarnefnda gegn því að Nova hafi aðgang að 2G kerfi Vodafone á svæðum sem kerfi Nova nær ekki til. 3G net Nova nær til flest allra þéttbýliskjarna hringinn í kringum landið og 4G net þess þekur höfuðborgarsvæðið og þéttbýliskjarna á Reykjanesi og Suður- og Vesturlandi. Alls nær farsímanet Nova til um 87% landsmanna, en Nova er þess utan með reikisamninga við Vodafone og Símann varðandi svokallað þjóðvegareiki samkvæmt samningum Símans og Vodafone við Fjarskiptasjóð um uppbyggingu farsímakerfa utan arðbærra svæða á hringveginum og nokkrum fjallvegum. Vodafone og Nova fyrirhuga einnig samstarf í rekstri tæknilegs hluta farsímaneta sinna og munu því í sameiningu ná til næstum alls landsins í GSM, 3G og 4G. Farsímanet IMC/Alternna er minna en hinna og nær tíðnileyfi þeirra ekki til Suður- og Suðvesturlands. IMC/Alternna hefur auk þess gert alþjóðlegan reikisamning við Vodafone og innlendan reikisamning við Símann⁴⁹ sem veitir notendum IMC/Alternna möguleika á að reika í farsímaneti Símans og Vodafone.

102. Telja verður að samkeppnisskilyrði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum séu í grundvallaratriðum þau sömu fyrir allt landið. Lúkningarverð eru ekki breytileg eftir því hvar á landinu notandinn er staddur. Þjónustan er alls staðar hliðstæð á landinu, enda nær viðkomandi markaður aðeins til talflutnings, en ekki gagnaflutnings sem getur verið með misjöfnum hætti milli svæða. PFS er því ekki kunnugt um að munur sé á samkeppnisskilyrðum eftir svæðum á Íslandi sem gefi tilefni til að afmarka landið sérstaklega í fleiri en eitt svæði.

103. Í ljósi þess að lúkning símtala í hverju einstöku farsímaneti er sér markaður þá má álykta að landfræðilegt umfang hvers markaðar sé í samræmi við umfang farsímanets hvers farsímafyrirtækis fyrir sig. Þar sem engin staðganga er milli lúkningar í mismunandi netum, skiptir heldur ekki máli í þessu sambandi þó að á sumum svæðum séu fleiri net en annars staðar á landinu.

⁴⁸ Sjá kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum.

⁴⁹ IMC gerði reikisamning við Símann þann 26. nóvember 2010. Samkvæmt honum getur IMC framselt réttindi sín og skyldur samkvæmt samningnum til systurfélags síns, Alternna, sem hafið hefur markaðssókn á íslenskan farsíamarkað. Sú markaðssókn hófst með auglýsingaherferð og opnun verslunar í apríl 2010, eftir nokkurra mánaða prófanir. Félagið hefur þó ekki náð að byggja upp verulega markaðshlutdeild, enn sem komið er a.m.k.

104. PFS telur engar vísbendingar um að landið skiptist í mismunandi markaði fyrir lúkningu í farsímanetum og telur því ekki þörf á að framkvæma ítarlegri rannsókn á því.⁵⁰

105. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að ekki sé tilefni til að afmarka viðkomandi markað þrengra en gert er ráð fyrir í leiðbeiningunum. Í ljósi þess lítur PFS svo á að landfræðilegur markaður fyrir lok símtala í einstökum farsímanetum sé landið allt í samræmi við umfang sérhvers fjarskiptanets. Þetta á einnig við um sýndarnet 365 Miðla (Tals) í kjölfar sýndarnetssamnings félagsins við Símann og net IMC/Alterná þar sem það félag hefur undirritað umfangsmikinn reikisamning við Símann. Innkoma 365 Miðla á markaðinn vegna 4G uppbyggingar fyrirtækisins mun ekki breyta þessu þar sem leyfi fyrirtækisins er háð skilyrði um uppbyggingu sem nær til landsins alls fyrir árslok 2016.

⁵⁰ Samkvæmt BEREC Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) frá 5. júní 2014, BoR (14) 73, er aðeins þörf á ítarlegri rannsókn á landfræðilegum markaði ef frumathugun gefur til kynna að landið gæti skiptst í mismunandi markaðssvæði.

4.0 Greining á markaði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum (markaður 7)

4.1 Inngangur

106. Í þessum kafla eru viðkomandi þjónustumarkaðir greindir á grundvelli þeirra þátta sem hafa áhrif á mat á umtalsverðum markaðsstyrk, til að kanna hvort eitt eða fleiri fyrirtæki hafi slíka stöðu. Þeir þættir sem notaðir eru til að mæla markaðsstyrk viðkomandi fyrirtækja fara eftir einkennum hvers markaðar. Það er í höndum eftirlitsstofnana að meta hvaða þættir eru mest viðeigandi til að meta markaðsstyrk. Stuðst er við þá þætti sem fjallað er um í leiðbeiningum ESA, reglugerð um markaðsgreiningu frá 2009 og kynningarriti PFS um markaðsgreiningu frá 2009.

107. Það er mat PFS að mikilvægustu þættirnir við greiningu á viðkomandi markaði séu markaðshlutdeild, aðgangshindranir og möguleg samkeppni, samningsstyrkur kaupenda og verðþróun. PFS telur að mat á þeim þáttum sem sleppt er að skoða hér myndu ekki breyta niðurstöðum markaðsgreiningarinnar í ljósi þeirra sérstöku aðstæðna sem skilgreining á lúkningarmarkaði hefur í för með sér.

4.2 Markaðshlutdeild

108. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún er hins vegar ekki eini þátturinn sem ræður úrslitum um hvort fyrirtæki er talið markaðsráðandi, en getur þó gefið sterka vísbendingu um hvort markaðsráðandi staða sé fyrir hendi 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 (e. single dominance) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samanburði 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 eitt og sér nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (e. joint dominance). Þróun á markaðshlutdeild yfir ákveðinn tíma hefur einnig þýðingu við mat á því hvort fyrirtæki sé með markaðsráðandi stöðu. Sé fyrirtæki stöðugt með háa markaðshlutdeild bendir það til markaðsráðandi stöðu, en hins vegar bendir sveiflukennnd eða lækkandi markaðshlutdeild til hins gagnstæða. Á nýjum og stækkandi markaði bendir há markaðshlutdeild síður til markaðsstyrkleika en á þroskuðum og hægvoxandi markaði.

109. Í samræmi við skilgreiningu á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum er hvert fjarskiptanet einn markaður og því aðeins eitt farsímafyrirtæki á hverjum markaði. Það þýðir að burtséð frá því við hvaða mælikvarða er miðað þá er hvert farsímafyrirtæki með 100% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði.

110. Sú staðreynd að hvert farsímafyrirtæki hefur 100% markaðshlutdeild á viðkomandi mörkuðum gefur vísbendingu um að fyrirtækin búi við umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í eigin farsímanetum og geti að stórum hluta starfað án þess að taka tillit til viðskiptavina og annarra fjarskiptafyrirtækja.

4.3 Aðgangshindranir

111. Aðgangshindranir er samheiti yfir ýmsa þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja. 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.

112. Að jafnaði hefur möguleg samkeppni nýrra þjónustuaðila áhrif á atferli ráðandi aðila á markaði, þar með talið verð. Hins vegar geta aðgangshindranir af ýmsu tagi veikt forsendur mögulegrar samkeppni eða jafnvel komið í veg fyrir samkeppni.

113. Lúkning símals í farsímaneti er framkvæmd í því neti sem móttakandi símalsins er tengdur við. Ekki er um að ræða neina þá tækni í farsímanetum sem gerir öðrum en þjónustuveitanda þess sem hringt er í kleift að bjóða lúkningarþjónustu símtala. Kjarna samkeppnisvandans á þessum markaði er að finna í þeirri staðreynd að aðrir geta ekki boðið þessa þjónustu og það er grundvallarástæða þess að litið er á hvert net sem sjálfstæðan markað. Ef mál þróast á þann veg að aðrir geti farið að bjóða þannig lúkningu símtala myndi það leiða til gjörbreyttrar samkeppnisáðstöðu á þessum markaði. PFS sér hins vegar ekkert benda til þess að slík tækni verði sett á markað í fyrirsjáanlegri framtíð.

114. Meginreglan um að sá greiði sem hringir dregur einnig í raun úr áhrifum samkeppni á mörkuðum fyrir lúkningu símtala. Ástæðan er sú að meginreglan felur í sér að notendur hafa enga hvatningu til að skipta um þjónustuveitendur vegna þess að keppinautar sem bjóða lægri lúkningargjöld koma inn á markaðinn.

115. Samkvæmt ofansögðu eru til staðar á markaðnum afgerandi aðgangshindranir sem ekki eru yfirstíganlegar í nánustu framtíð. Það bendir til þess að öll fyrirtæki sem bjóða lúkningu símtala í farsímanetum hér á landi séu með umtalsverðan markaðsstyrk.

4.4 Kaupendastyrkur

116. 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.

117. Eins og fram hefur komið er skilgreining á viðkomandi markaði sú að aðeins eitt farsímafyrirtæki er á hverjum markaði. Þrátt fyrir að hvert farsímafyrirtæki sé með 100% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði fer markaðsstyrkur hvers þeirra eftir því hver samningsstyrkur kaupenda er og hvaða áhrif hann hefur á hegðun viðkomandi fyrirtækis. Í ljósi þess er nauðsynlegt að leggja mat á hvort og að hve miklu leyti samningsstyrkur kaupenda er til staðar á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum og undir hvaða kringumstæðum kaupendur á heildsölu- og smásölustigi geta haft áhrif á hegðun seljenda.

118. Á viðkomandi heildsölumörkuðum gæti samningsstyrkur kaupenda komið frá fastlínunetsrekendum og öðrum farsímanetsrekendum sem kaupa lúkningu í tilteknu farsímaneti. Þessir netrekendur þurfa að kaupa lúkningu hjá viðkomandi farsímanetsrekanda til þess að viðskiptavinir þeirra eigi kost á að hringja í viðskiptavinum í viðkomandi farsímaneti.

119. Fræðilega séð gætu stórir netrekendur, t.d. fastlínunetrekendur, þrýst á farsímanetrekendur í samningum um samtengiverð. Sterkasta vopnið væri hótun um að hafna samtengingu. Í framkvæmd er sá möguleiki hins vegar ekki mjög raunhæfur þar sem almenn skylda hvílir á fjarskiptafyrirtækjum um að semja um samtengingu við net og þjónustu annarra fjarskiptafyrirtækja sbr. 24. gr. fjarskiptalaga.

120. Það er enn fremur hægt að halda því fram að kaupendur geti notað heildsöluverð fyrir lúkningu sem samningsvopn, t.d. að hóta því að hækka verðið ef netrekandi lækkar ekki sitt. Í því sambandi skal þó bent á að stærstu netrekendur hafa í flestum tilfellum verið útnefndir með umtalsverðan markaðsstyrk og geta yfirleitt ekki hækkað lúkningarverð nema með samþykki eftirlitsstofnanna sem í mörgum tilvikum hafa mælt fyrir um kostnaðargreiningu á þessum verðum. Síminn gæti t.d. ekki hækkað verð fyrir lúkningu símtala í fastanet né farsímanet sín án samþykkis PFS og það sama á við um verð fyrir lúkningu símtala í fastanet og farsímanet Vodafone.

121. Síminn, Vodafone og Nova eru öll stórir kaupendur að lúkningu í neti hvers annars. Síminn hefur haft langstærstu hlutdeildina á símamarkaði frá því að samkeppni hófst og hann hafði enn 31,4% markaðshlutdeild í fjölda farsímaviðskiptavina í árslok 2014 og [40-45%]⁵¹ markaðshlutdeild miðað við tekjur í smásölu. Þrátt fyrir stærð og markaðshlutdeild Símans lækkaði Vodafone ekki lúkningargjöld sín til samræmis við Símann fyrr en fyrirtækið var knúið til þess í kjölfar ákvörðunar PFS frá 20. júlí 2006 (M16g). Það sama má segja um lúkningarverð Nova og IMC/Alterna sem lækkuðu ekki fyrr en eftir að PFS tók ákvörðun nr. 18/2010 á markaði 7 sem fyrirskipaði lækkanir á lúkningarverðum félaganna.

122. Nova hefur verið á markaðnum síðan í árslok 2007 og setti upp lúkningarverð sem var töluvert hærra en lúkningarverð Símans og Vodafone. Nova var úrskurðað með umtalsverðan markaðsstyrk þann 16. júlí 2010 og hefur því lotið kvöðum um verðlagningu frá þeim tíma. Lúkningarverð var með þeim ákvörðunum lækkað í áföngum þar til það varð jafnt lúkningarverðum Símans, Vodafone og IMC/Alterna um áramótin 2012/2013.

123. IMC/Alterna, sem hóf að bjóða upp á almenna farsímaþjónustu á smásölumarkaði í apríl 2010, var einnig úrskurðað með umtalsverðan markaðsstyrk þann 16. júlí og hefur lotið samskonar kvöðum og Nova um verðlagningu frá þeim tíma.

124. IP-fjarskipti (Tal) setti upp gjaldskrá fyrir lúkningu í lok ágúst 2010 sem einnig var töluvert hærri en lúkningaverð annarra fyrirtækja var eftir að ofangreindar kvaðir tóku gildi. Með undangengnum ákvörðunum PFS hefur lúkningaverð Tals verið lækkað til samræmis við verð hinna. Eins og fyrr er rakið hefur Tal nú sameinast 365 Miðlum ehf. Reynslan hefur því sýnt að ekki er hægt að tala um mikinn þrýsting á fyrirtæki að lækka lúkningagjöld sín án afskipta PFS.

125. Samningsstyrkur viðskiptavina á smásölustigi er takmarkaður sérstaklega með hliðsjón af CPP reglunni. Eins og fram hefur komið virðist verðvitund kaupenda á smásölumarkaði frekar lítil sem dregur úr viðbrögðum þeirra við verðhækkunum. Þá má álykta að margir smáir viðskiptavinir hafi minni samningsstyrk en fáir stórir. Þó er PFS á þeirri skoðun að möguleikar stórra viðskiptavina séu takmarkaðir og ekki nægjanlegir til að hafa áhrif á lúkningarverð.

126. Að mati PFS virðist ekki vera til staðar nægjanlegur samningsstyrkur kaupenda á heildsölu- eða smásölustigi til að álykta að Síminn, Vodafone, Nova, IMC/Alterna og 365 Miðlar (Tal) séu ekki með markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir lúkningu símtala í eigin farsímaneti. Þar sem staðganga er ekki til staðar, hvorki í framboði né eftirspurn á heildsölu- eða smásölumarkaði, þá dregur það úr möguleikum á samningsstyrk kaupenda á viðkomandi mörkuðum. Svo virðist sem almennt sé skortur á vilja farsímafyrirtækja til að lækka lúkningarverð án aðkomu PFS.

⁵¹ Vikmörk vegna trúnaðar

4.5 Verðþróun

127. Verðþróun yfir ákveðið tímabil getur gefið til kynna hversu mikil samkeppni ríkir á milli fyrirtækja. Ef verð er stöðugt yfir tiltekið tímabil má álykta að verðsamkeppni sé ekki mikil og aðilar á markaði séu sáttir við sinn hlut. Reglulegar og samstíga breytingar á verði geta gefið vísbendingu um verðsamráð á markaði og sveiflukenndar og óreglulegar breytingar á verði eru einkenni harðrar samkeppni. Á viðkomandi mörkuðum fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum gefur verð og verðþróun á lúkningu símtala góða mynd af samkeppnisstöðu starfandi farsímafyrirtækja.

128. Í upphafi samkeppni á farsímamarkaði árið 1998 voru Tal⁵² og Síminn með jöfn lúkningarverð, en meðalverð dag- og kvöldtaxta var þá 12,43 kr. á mínútu. Árið 2000 lækkuðu fyrirtækin bæði lúkningarverð þannig að meðalverðið varð 11,25 kr. Önnur lækking var gerð í janúar 2001 og fór meðalverðið þá í 11 kr. Íslandssími kom inn á markaðinn árið 2001 og var þá með sama lúkningarverð og fyrrnefndu fyrirtækin. Í kringum áramótin 2001/2002 hækkðu Íslandssími og Tal sín gjöld. Meðal mínútagjöld Vodafone voru upp frá því 12,1 kr. á mínútu og tengigjald var 0,99 kr., á móti 0,68 kr. hjá Símanum. Síminn lækkaði sitt verð lítillga í byrjun árs 2002 og var meðalverð Símans þar með 10,5 kr. Frekari verðlækkanir urðu ekki hjá þessum fyrirtækjum fyrr en PFS tók ákvarðanir um lækkingu gjalda.

129. Með ákvörðun PFS frá 23. apríl 2003 var Símanum gert að lækka gjöld sín niður í 8,92 kr. á mínútu og var upp frá því sama gjald fyrir lúkningu að degi og kvöldi til. Með ákvörðun PFS í kjölfar greiningar á markaði 16 sem birt var 20. júlí 2006 var Símanum og Vodafone gert að lækka mínútagjöld sín niður í 7,49 kr. á mínútu og tengigjald niður í 0 kr. og fór lækkingin fram í fjórum áföngum á tveimur árum og lauk þann 1. júní 2008.

130. Nova kom inn á markaðinn í árslok 2007 með lúkningarverð sem var 12,50 kr. á mínútuna og tengigjald 0,60 kr. á símtal. Síminn kvartaði yfir þessari verðlagningu og krafðist þess að PFS ákvarðaði lægra verð. Eftir að kvörtun Símans hafði verið tekin til meðferðar hjá PFS lækkaði Nova verðið niður í 12,0 kr. á mínútu frá og með 1. júní 2008, en tengigjald er óbreytt. PFS ákvað, með ákvörðun nr. 22/2008 frá 14. ágúst 2008, að krefjast ekki frekari lækkingar hjá Nova að svo stöddu enda yrði verðlagningin skoðuð nánar í samhengi við fyrirhugaða markaðsgreiningu.⁵³ Umrætt mál var fyrst og fremst samtengingardeila en PFS gat ekki lagt kvaðir á Nova, t.d. verðlagskvaðir, í slíku máli. Slíkt verður aðeins gert í kjölfar markaðsgreiningar. Máli þessu lauk í ágúst 2008 og þann 16. júlí 2010 var Nova úrskurðað með umtalsverðan markaðsstyrk og hefur lotið kvöðum upp frá því. Lúkningarverð Nova lækkuðu í kjölfar ofangreindrar ákvörðunar PFS í 10,3 kr. frá og með 1. september 2010 og í 8,3 kr. þann 1. janúar 2011. Tengigjald var ennfremur fellt niður. Þann 1. janúar 2012 bar Nova að lækka lúkningarverð sín í 6,3 kr. og þann 1. janúar 2013 í 4 kr. (eða þá fjárhæð sem verðsamanburður PFS myndi segja til um) og þá varð lúkningarverð félagsins það sama og Símans, Vodafone og IMC/Alterná.

⁵² Þ.e. Tal hf. sem síðar sameinaðist Íslandssíma hf. og er í dag Og fjarskipti ehf. (Vodafone).

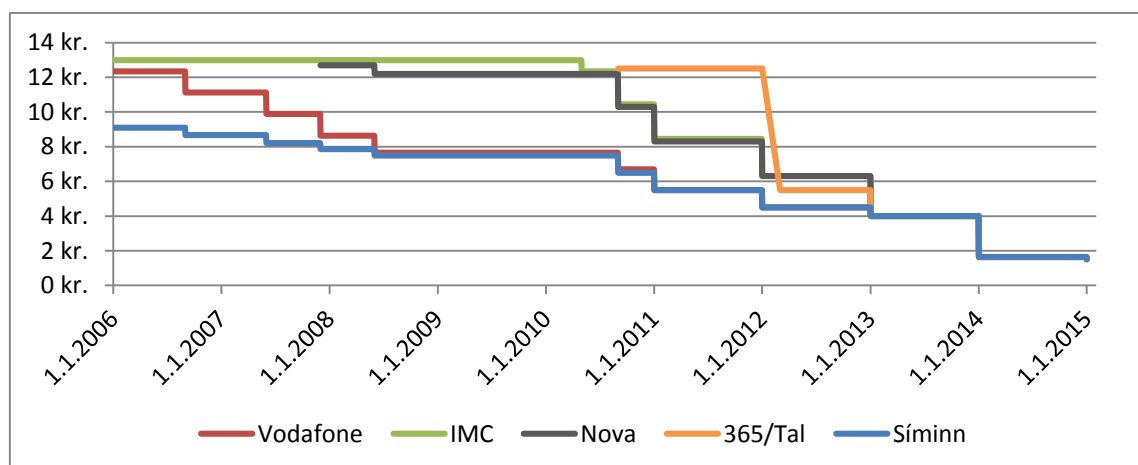
⁵³ Eftirfarandi kemur m.a. fram í ofangreindri ákvörðun: „Niðurstæða stofnunarinnar mun hins vegar eingöngu byggja á sjónarmiðum sem leidd verða af 24. gr. fjarskiptalaga, þ.e. hvort að gjaldskrá Nova verði talin fela í sér takmörkun eða hindrun við gerð samtengisamnings í þeim skilningi að hún teldist vera ósanngjörn gagnvart Símanum, sem þá gæti hugsanlega neitað um samtengingu. Af því leiðir að ekki er hægt að kveða á um álagningu kvaða á hendur Nova í ákvörðun þessari á grundvelli 27. gr. fjarskiptalaga, s.s. eftirlit með gjaldskrá fyrirtækisins, ... Slíkar kvaðir verða einungis lagðar á fyrirtækið á grundvelli markaðsgreiningar í samræmi við þær reglur sem um hana gilda.“

131. Lúkningarverð IMC Íslands ehf. voru lengst af þannig að dagtaxti var 13,5 kr./mín., kvöldtaxti 12 kr./mín. og tengigjald 0,70 kr./símatal, en þessi verð voru óbreytt frá upphafi þar til félagið gerði reikisamning við Símann í nóvember 2009. Samkvæmt samtengiverðskrá IMC frá því í maí 2010 var lúkningarverð félagsins 12 kr. gagnvart öðrum en Símanum. Lúkningarverð gagnvart Símanum var 7,49 kr. vegna símtala sem áttu sér upphaf í talsímaneti Símans. Hinsvegar voru símtöl úr farsímaneti Símans sem enduðu í kerfi IMC verðlögð eins og um væri að ræða innankerfissímtöl í farsímaneti Símans, þ.e. upphaf og endir símtals verðlagður á 6,53 kr. í ofangreindum reikisamning félaganna. Ekki hefur verið mikið fjallað um þá verðlagningu sem lengstum gildi hjá IMC enda var um sáralitla umferð að ræða sem endaði í neti IMC. Félagið hóf markaðssókn á íslenskum farsímamarkaði í apríl 2010. Í kjölfar greiningar PFS á markaði 7 þann 16. júlí 2010 var IMC/Alterna úrskurðað með umtalsverðan markaðsstyrk og hefur lotið kvöðum upp frá því. Félagið fylgdi Nova í lækkunum lúkningarverða.

132. Í ágúst 2010 sendi Tal frá sér tilkynningu til annarra símafélaga, þar sem tilkynnt var að Síminn myndi annast umflutning samtengiumferðar frá öðrum fjarskiptafyrirtækjum til farsímstöðvar Tal (IP-fjarskipta). Einnig var þar tilkynnt lúkningagjald að fjárhæð 12,5 kr. á mínútu og tengigjald 0,6 kr. skv. verðskrá Tals.

133. Í greiningu PFS á viðkomandi markaði sem lauk með ákvörðun PFS nr. 18/2010, sbr. ennfremur ákvörðun PFS nr. 3/2012 í kjölfar hennar, voru Síminn, Vodafone, Nova, IMC/Alterna og Tal útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk og lagðar m.a. á kvaðir um eftirlit með lúkningargjaldskrá fyrirtækjanna. Kvöðin um eftirlit með gjaldskrá fól í sér að öll lúkningarverð yrðu ákvörðuð með árlegum verðsamanburði við þau ríki á EES-svæðinu sem byggðu á hreinni BU-LRIC kostnaðargreiningaraðferð, í stað þess að byggja á sögulegum kostnaði Símans eins og áður. Auk þess skyldu öll lúkningarverð verða samhverf frá og með 1. janúar 2013. Verð sem byggðist á verðsamanburði tók þó gildi seinna en fyrirhugað var vegna úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í kærumáli Nova⁵⁴, sem orsakaði frestun á fyrirhugaðri gildistöku lúkningarverða á grundvelli verðsamanburðar um sex mánuði, þ.e. frá 1. júlí 2013 til 1. janúar 2014. Lúkningarverð allra fyrirtækjanna lækkaði í 4 kr. þann 1. janúar 2013 (sem byggði á sögulegum kostnaði Símans) og síðan í kjölfar verðsamanburðar í 1,64 kr. þann 1. janúar 2014 og í 1,52 kr. þann 1. janúar 2015.

Mynd 4.1 Þróun lúkningarverða farsímafyrirtækja, 2006 - 2015⁵⁵



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

⁵⁴ Sjá úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 6/2012 frá 30. júní 2013.

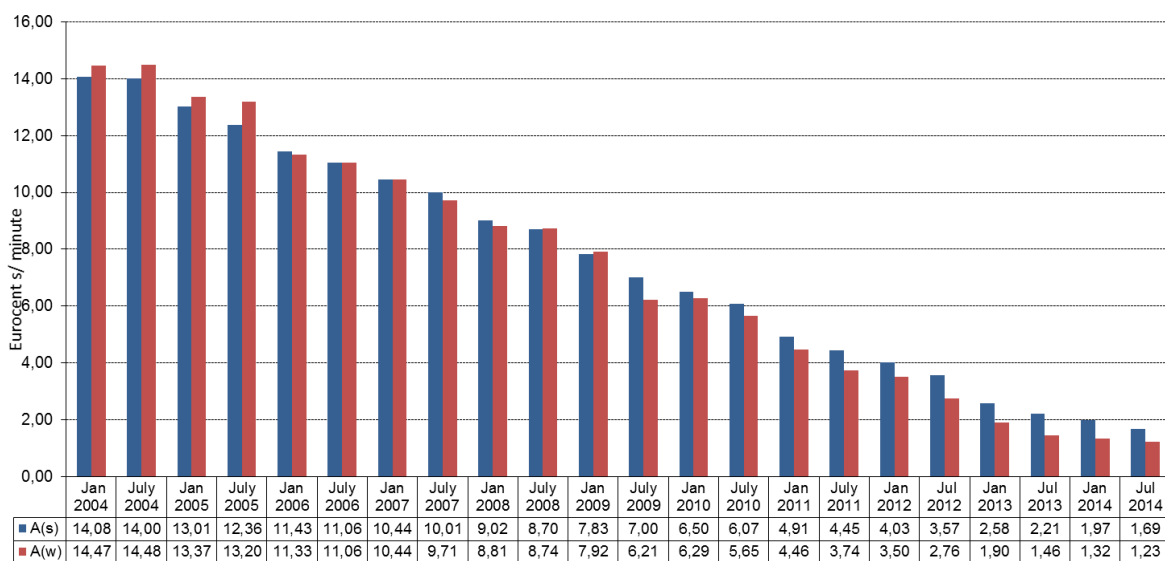
⁵⁵ Miðað er við mínútuverð og tengigjald sem reiknað er miðað við 3 mín. símtal þar sem það á við.

134. Lúkningarverð í Evrópu hafa lækkað umtalsvert á undanförunum árum, fyrst og fremst með beitingu verðkvaða á viðkomandi markaði. Í skýrslu Evrópsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (BEREC)⁵⁶ um samanburð á lúkningarverðum í 35 löndum í Evrópu sem eiga aðild að BEREC, kemur m.a. fram þróun lúkningarverða í Evrópu á undanförunum árum.

135. Lúkningarverð viðkomandi landa í Evrópu hafa lækkað mjög mikið á undanförunum árum fyrir tilstuðlan eftirlitsstofnana í viðkomandi löndum og var í júlí 2014 1,69 €cent á mínútu miðað við hreint meðaltal og 1,23 €cent miðað við vegið meðaltal. Lúkningarverð á Íslandi var á sama tíma 1,059 €cent á mínútu.

136. Á mynd 4.2 sést þróun meðal lúkningarverða á mínútu í löndum innan BEREC, frá árinu 2004 til ársins 2014.

Mynd 4.2 Þróun meðal lúkningarverða 2004 til 2014 (einfalt og vegið meðaltal)



Heimild: BEREC.

137. Eins og að framan greinir fellur kostnaður vegna lúkningar símtala milli farsímaneta hér á landi á þann sem hringir og er það fyrirkomulag með sama hætti víða erlendis, þ.á.m. í öllum ríkjum EES-svæðisins. Í Bandaríkjunum og nokkrum öðrum löndum er þetta fyrirkomulag þó með öðrum hætti en þar innheimta farsímanetsrekendur af sínum eigin áskrifendum kostnað af lúkningu símtala úr öðru neti (Receiving-Party-Pays eða RPP). Athuganir á lúkningargjöldum hafa leitt í ljós að þau eru hærri þar sem fyrirkomulag á innheimtu er CPP (Calling-Party-Pay) í samanburði við RPP⁵⁷. Talið er að rekja megi hærri lúkningargjöld vegna CPP til skorts á samkeppnislegum hvata hjá farsímanetsrekendum og minni verðvitundar hjá notendum um hvort eða hversu mikill kostnaður fylgir lúkningu símtala í öðru farsímaneti. Þá staðhæfa sumir

⁵⁶ Body of European Regulators for Electronic Communications - MTR Benchmark (as of July 2014) Internal Report, September 2014.

⁵⁷ Sjá Crandall og Sidak; Joshua Gans, Sephan King, og Julian Wright, *Wireless Communications, Handbook of Telecommunications Economics* (Martin Cave et. Al eds., North-Holland Volume 2) (2004); Chris Doyle og Jennifer C. Smith, Regulation Initiative Working Paper No. 21: *Marketstructure in Mobile Telecoms: Qualified Indirect Access and the Receiver Pays Principle* (maí 1999), fánlegt á <http://ssrn.com/abstract=321420>.

hagfræðingar að há lúkningargjöld séu notuð til að niðurgreiða búnað til eigin notenda og kostnað við að afla viðskiptavina og að þau séu ekki í samræmi við kostnað í flestum löndum.

138. PFS telur að margt bendi til að verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum íslenskra fyrirtækja hafi verið hærra en kostnaður gaf tilefni til, en kostnaðargreining Símans⁵⁸ leiddi fram kostnaðarverð lúkningar sem styður framangreinda fullyrðingu.

139. Ljóst er að netrekendur geta enn sem fyrr ákveðið lúkningargjöld í neti sínu án þess að taka mikið tillit til keppinauta, viðskiptavina og endanlegra notenda. PFS telur að sagan sýni að verðlagning lúkningar hjá fyrirtæki sem ekki ber gjaldskrárvöð, bendi eindregið til þess að hver netrekandi hafi umtalsverðan markaðsstyrk í sínu neti. Það er mat PFS í ljósi reynslu síðasta áratugar að farsímafyrirtæki hafa sáralítinn ef nokkurn hvata til þess að lækka lúkningarverð sín án afskipta eftirlitsstofnana og flest bendir til þess að þau freisti þess að setja upp verð sem er langt umfram kostnað. Þetta er skýr vísbending um að fyrirtækin njóti þar með umtalsverðs markaðsstyrks hvert í sínu neti.

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

140. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk (Significant Market Power - SMP) byggist á leiðbeiningum ESA og ýmsum öðrum viðmiðum. PFS tekur tillit til núverandi markaðsaðstæðna við mat sitt. Einnig er litið til þróunar undanfarinna ára og horft fram á við til komandi mánaða og missera.

141. 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 leytti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.*

142. 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.

143. 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.

144. Eins og fram hefur komið eru fjögur fyrirtæki sem bjóða upp á lúkningu símtala í farsímanetum, og eitt í sýndarneti sínu, sem fellur undir lýsingu á viðkomandi markaði. Síminn,

⁵⁸ Sjá ákvörðun PFS nr. 9/2010 varðandi kostnaðargreiningu á heildsöluverðum Símans fyrir lúkningu símtala í GSM og UMTS farsímanetum, dags. 16. apríl 2010.

Vodafone og Nova eru stærstu fyrirtækin. Starfsemi þess fjórða, IMC/Alterna, var lengst af takmörkuð en fyrirtækið hefur verið með starfsemi hér á landi um árabil og fellur því undir viðkomandi markað að mati PFS. Þar skiptir mestu máli að félagið gerði reikisamning við Símann þann 26. nóvember 2009 og stefndi að mikilli uppbyggingu og fjárfestingu í farsímakerfi sínu hér á landi þó sú uppbygging hafi verið eitthvað hægari en að var stefnt. Samkvæmt framangreindum reikisamningi hefur IMC heimild til að framselja réttindi og skyldur sínar samkvæmt umræddum samningi til systurfélags síns, Alterna. Þar að auki hefur IMC reikisamning við Vodafone. Alterna hóf í apríl 2010 markaðssókn á íslenskan farsímamarkað með tilheyrandi auglýsingaherferð og opnun verslunar. IMC hefur einnig hafið endursölu til þriggja annarra fyrirtækja. PFS lítur á IMC og Alterna sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar. Framselji IMC réttindi sín og/eða skyldur samkvæmt reikisamningi við Símann eða Vodafone fylgja þær kvaðir sem lagðar verða á IMC í ákvörðun þessari yfir til Alterna. 365 Miðlar (Tal) hafa með höndum rekstur á sýndarneti. Félagið er með samninga um sýndarnetsaðgang að farsímaneti Símans. 365 Miðlar hafa einnig yfir að ráða tíðniheimild til rekstrar farsímaþjónustu á 4G um land allt.

145. Öll fyrirtækin eru með 100% markaðshlutdeild í lúkningu símtala í eigin farsímaneti, . Að mati PFS þá einkennast viðkomandi markaðir af afdráttarlausum aðgangshindrunum og möguleg samkeppni er ekki líkleg á næstu tveimur til þremur árum. Í ljósi framangreinds bendir flest til þess að fyrirtækin séu öll með umtalsverðan markaðsstyrk. Til að komast að annari niðurstöðu þurfa að vera til staðar þættir sem hafa veruleg áhrif á markaðsstyrk félaganna. Slíkir þættir felast fyrst og fremst í samningsstyrk kaupenda sem ekki virðist vera til staðar.

146. Með hliðsjón af markaðsgreiningunni eru vísbendingar um að samkeppnislegar aðstæður á markaði skapi ekki þrýsting á verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum. Tæknin býður ekki, eins og stendur, upp á möguleika á staðgöngu í framboði. Ekki er til staðar kaupendastyrkur, hvorki á heildsölu- eða smásölustigi, í nokkrum mæli og ekkert bendir til að samkeppnisaðilar, viðskiptavinir eða neytendur geti haft áhrif á verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum félaganna.

4.6.1 Síminn

147. Síminn, sem ásamt systurfélagi sínu Mílu ehf. myndar eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar, er stærsta fjarskiptafyrirtæki á Íslandi og starfar á flestum skilgreindum fjarskiptamörkuðum. Síminn var fyrstur á farsímamarkað og veitir farsímaþjónustu um land allt. Síminn er jafnframt stærsti kaupandi á lúkningu símtala á heildsölumarkaði. Að mati PFS verður ekki séð að til staðar séu skilyrði eftirspurnarmegin sem takmarki markaðsstyrk Símans í lúkningu símtala í eigin farsímanetum. Staða Símans á viðkomandi markaði bendir til þess að fyrirtækið geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppninauta, viðskiptavina og neytenda. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í eigin farsímanetum.

4.6.2 Vodafone

148. Vodafone er næst stærsta fjarskiptafyrirtæki á Íslandi og starfar einnig á flestum skilgreindum fjarskiptamörkuðum. Vodafone veitir farsímaþjónustu um land allt. Staða Vodafone á viðkomandi markaði bendir til þess að fyrirtækið geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppninauta, viðskiptavina og neytenda. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að Vodafone sé með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í eigin farsímanetum. Félagið er með samning við Nova um notkun á UMTS farsímaneti

síðarnefnds félags og félögin hafa kynnt fyrirætlanir um enn víðtækara samstarf í formi samrekstrarfélags á tæknibúnaði og notkun tíðnirófs félaganna.

4.6.3 Nova

149. Nova er þriðji aðilinn á innlendum farsímamarkaði og starfrækir eingöngu UMTS/LTE farsímanet, en hefur gert samstarfssamning við Vodafone sem m.a. tryggir félaginu aðgang að reiki í GSM kerfi Vodafone og félögin hafa kynnt fyrirætlanir um enn víðtækara samstarf í formi samrekstrarfélags á tæknibúnaði og notkun tíðnirófs félaganna. Fyrirtækið hafði frjálssar hendur með ákvörðun lúkningagjalda þar til ákvörðun PFS nr. 18/2010 leit dagsins ljós þann 16. júlí 2010. Nova setti fram að því upp umtalsvert hærra verð en það verð sem Síminn og Vodafone voru skylduð til að bjóða í kjölfar fyrstu umferðar markaðsgreiningar á viðkomandi markaði á árinu 2006. Kaupendastyrkur Símans og Vodafone var ekki nægur til að þrýsta verði Nova niður og það bendir til þess að fyrirtækið geti starfað á viðkomandi markaði án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina á lúkningamarkaði og neytenda. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að Nova sé með umtalsverðan markaðsstyrk fyrir lúkningu símtala í eigin farsímanetum.

4.6.4 IMC/Alterna

150. IMC/Alterna er minnsta fyrirtækið á viðkomandi markaði enn sem komið er. Fyrirtækið hafði örfáa innlenda notendur, þar til það hóf markaðssókn á íslenskan fjarskiptamarkað í apríl 2010 undir nafninu Alterna, og umsvif þess hér á landi höfðu verið mjög lítil fram á árið 2009 þegar félagið gerði reikisamning við Símann. Félagið gerði reikisamning við Símann þann 26. nóvember 2009 og stefnir að uppbyggingu og fjárfestingu í farsímakerfi sínu hér á landi. Samkvæmt framangreindum reikisamningi hefur IMC heimild til að framselja réttindi og skyldur sínar samkvæmt umræddum samningi til systurfélags síns, Alterna. IMC hefur ennfremur reikisamning við Vodafone. Alterna hóf í apríl 2010 markaðssókn á íslenskan farsímamarkað með tilheyrandi auglýsingaherferð og opnun verslunar. PFS lítur á IMC og Alterna sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar. Framselji IMC réttindi sín og/eða skyldur samkvæmt reikisamningi við Símann eða Vodafone fylgja þær kvaðir sem lagðar verða á IMC í ákvörðun þessari yfir til Alterna. Þrátt fyrir að umsvif IMC á íslenskum farsímamarkaði hafi lengst af verið lítil eru til staðar sömu afgerandi aðgangshindranirnar og hjá öðrum netrekendum. Fyrirtækið er því með 100% hlutdeild í sínu neti og verður það í nánustu framtíð. Lúkningsverð fyrirtækisins höfðu verið í hærri kantinum og höfðu ekki breyst að ráði frá upphafi þar til ákvörðun PFS nr. 18/2010 leit dagsins ljós. Reynslan sýnir að fyrirtæki sem koma ný inn á markaðinn verða ekki að beygja sig fyrir styrk kaupenda og hafa þau getað viðhaldið hærri verðum en viðsemjendur þeirra þrátt fyrir smæð sína. IMC/Alterna hefur verið með farsímastarfsemi á Íslandi í rúm 10 ár og þó að sú starfsemi hafi fram til þessa verið fremur smá í sniðum verður að telja fyrirtækið með starfandi fyrirtækjum á lúkningarmarkaði. Að öllu þessu virtu virtu ályktar PFS að IMC/Alterna geti að verulegu leyti starfað á viðkomandi markaði án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina á lúkningarmarkaði og neytenda. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að IMC/Alterna sé með umtalsverðan markaðsstyrk fyrir lúkningu símtala í eigin GSM neti.

4.6.5 365 Miðlar (Tal)

151. Tal var fyrst og fremst endursöluaðili hjá Vodafone en í byrjun árs 2010 gerði Tal samning um sýndarnetsaðgang við Símann og þann 24. ágúst 2010 var tilkynnt um að Síminn myndi annast umflutning samtengiumferðar frá öðrum fjarskiptafyrirtækjum til símstöðvar Tals. Tal gerði síðan sýndarnetssamning við Vodafone í desember 2010. Lækkun lúkningsverða Símans, Vodafone, Nova og IMC/Alterna þann 1. september 2010 og um áramótin 2010/2011 leiddi ekki til lækkunar lúkningsverða hjá IP-fjarskiptum (Tal) og var

verðkvöð lögð á félagið við síðustu ákvörðun á viðkomandi markaði, þ.e. ákvörðun PFS nr. 3/2012. Nú hefur IP-fjarskipti verið sameinað 365 Miðlum og starfsemi hafist undir merkjum 365. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að 365 Miðlar (Tal) sé með umtalsverðan markaðsstyrk fyrir lúkningu símtala í eigin sýndarneti.

4.7 Niðurstaða

152. Með hliðsjón af framangreindri markaðsgreiningu hyggst PFS útnefna Símann, Vodafone, Nova og IMC (Alterná) með umtalsverðan markaðsstyrk í eigin farsímanetum og 365 Miðla (Tal) með umtalsverðan markaðsstyrk í eigin sýndarfarsímaneti, á viðkomandi heildsölumörkuðum fyrir lúkningu símtala í farsímanetum.

5.0 Álagning kvaða

5.1 Almenn um kvaðir

153. 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 með umtalsverðan markaðsstyrk í samræmi við 18. gr. fjarskiptalaga. Hafi PFS áður lagt kvaðir á fyrirtækið eru þær kvaðir endurskoðaðar, viðhaldið, breytt eða afnumdar í samræmi við niðurstöður markaðsgreiningar.

154. Í 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.⁵⁹ Kvöðum þessum er nánar lýst í 28.–32. gr. laganna.

155. Við val á kvöðum sem beita á til að leysa skilgreind samkeppnisvandamál þarf að hafa nokkrar grundvallarreglur að leiðarljósi.⁶⁰ Allar álagðar kvaðir skulu 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 markaðar 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.

156. Í skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnanna (ERG)⁶¹ 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.

157. 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.

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

⁵⁹ Sjá einnig 9. – 14. gr. aðgangstilskipunar.

⁶⁰ Sjá 8. gr. rammatilskipunar.

⁶¹ Á árinu 2010 tók ný stofnun við hlutverki ERG, þ.e. BEREC.

5.2 Samkeppnisvandamál

5.2.1 Almenn um vandamál á sviði samkeppni

159. 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 leiðir til þess að keppinautar hrekjast af markaði, sem kemur í veg fyrir að mögulegir keppinautar komist inn á markaðinn og/eða 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 ríkjandi aðstæður.

5.2.2 Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum

160. Samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum má fyrst og fremst rekja til þess að farsímafyrirtækið sem ræður yfir netinu sem símtalinu er lokið í, er með einokunarstöðu á viðkomandi markaði. Enn fremur eru til staðar tæknilegar hindranir sem gera það að verkum að símtali verður aðeins lokið í því neti sem móttakandi þess er í viðskiptum við. Það verður því ekki séð að til staðar séu möguleikar á samkeppnislegum þrýstingi á viðkomandi markaði og það kemur ekki til með að breytast í fyrirsjáanlegri framtíð. CPP reglan dregur einnig úr möguleikum þess að notendur hafi óbein áhrif á verðlagningu lúkningar símtala þar sem þeir verða að teljast ónæmir fyrir hækkun lúkningarverðs vegna símtala í eigin farsíma.

161. Farsímafyrirtæki eru með einokun á lúkningu símtala í eigin net og geta því boðið þjónustu sína að verulegu leyti án þess að taka tillit til viðskiptavina og keppinauta. Þessi einokunarstaða farsímafyrirtækjanna gerir þeim kleift að krefjast herra lúkningarverðs en hægt væri ef til staðar væri samkeppnislegur þrýstingur. Að mati PFS eru nokkur atriði sem benda sérstaklega til að farsímafyrirtækin öll fimm hafi fyrir kvaðasetningu lúkningarverða verið að krefjast of háa lúkningarverðs. Í fyrsta lagi þá benti kostnaðargreining Símans sem PFS staðfesti með ákvörðun nr. 9/2010 í apríl 2010 til þess að kostnaður við lúkningu hjá fyrirtæki hér á landi sem rekið væri á hagkvæman hátt hafi verið mun lægra en þágildandi lúkningarverð gáfu til kynna. Í öðru lagi voru lúkningarverð félaganna há í samanburði við verð fyrir innankerfis símtöl.

162. Flest samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum tengjast lúkningarverði á símtölum í farsímanet. Önnur vandamál geta falist í höfnun eða töfum á samtengingum og mismunum. Að mati PFS var yfirverðlagning á símtölum sem áttu sér uppruna í öðrum farsímanetum en þeim sem lúkning þeirra fór fram í. Það hefur verið álit PFS í síðustu greiningum á viðkomandi markaði að kostnaður vegna símtala milli neta réttlæti ekki mun hærri verð þeirra miðað við símtöl innan sama farsímanets. Að mati PFS er það m.a. afleiðing af því fyrirkomulagi sem er á greiðslu fyrir lúkningu símtals eða CPP reglunni, þar sem að aðrir en eigin notendur greiða kostnaðinn, og lítilli verðvitund neytenda. Kostnaðinum er velt yfir á þá notendur sem eru tengdir öðrum farsíma- eða fastlínunetum.

163. Sá mikli munur sem var á lúkningarverðum farsímafyrirtækjanna hafði skaðleg áhrif fyrir neytendur. Neytendur eiga almennt erfitt með að gera sér grein fyrir hvað símtal kostar, þar sem smásöluverð endurspeglar ekki lúkningarverð félaganna fyrir utanaðkomandi umferð. Þetta dregur úr gagnsæi og hreyfanleika notenda og skaðar hagsmuni þeirra.

164. Að mati PFS virtist verðaðgreiningu vera beitt gagnvart utanaðkomandi umferð með því að verðleggja lúkningu símtala úr öðrum netum mun hærra en innan sama nets áður en lúkningarverð voru samræmd og þau lækkuð. Of há lúkningarverð geta einnig haft áhrif á innkomu nýrra þjónustuaðila á farsímamarkaðinn, bæði fælt þá frá markaði og takmarkað möguleika þeirra til að starfa þar í samkeppni við önnur fyrirtæki á markaði og vinna sér markaðshlutdeild. Að mati PFS benti framangreint til þess að verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum hafi verið hærri en kostnaður gaf tilefni til.

165. Í raun hafa litlar breytingar orðið á uppbyggingu markaðarins síðan síðasta greining á honum fór fram og birt var í janúar 2012⁶². Þrátt fyrir að enn séu til staðar fimm fyrirtæki sem bjóða lúkningu símtala í farsímanetum, er samt sem áður aðeins eitt fyrirtæki á hverjum markaði fyrir sig. Engar tækninýjungar eru komnar fram á markaðnum sem gera mögulegt að keppa á lúkningarmarkaði innan einstaks nets. PFS telur því að enn séu öll þau vandamál til staðar sem greind voru á markaðnum á árunum 2006, 2010 og 2012 og því sé skylt að grípa til úrræða og leggja á viðeigandi kvaðir samkvæmt ákvæðum laga um fjarskipti.

5.3 Gildandi kvaðir

5.3.1 Kvaðir sem lagðar voru á með ákvörðun PFS nr. 3/2012 frá 13. janúar 2012

166. Í ákvörðun PFS nr. 3/2012 frá 13. janúar 2012 voru Síminn, Vodafone, Nova, IP-fjarskipti (Tal) og IMC/Alterna útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði og viðeigandi kvaðir lagðar á þau. Áður en ákvörðunin var tekin voru drög að ákvörðuninni tilkynnt formlega til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). ESA gerði engar athugasemdir við greininguna eða þær kvaðir sem PFS lagði til vegna umrædds markaðar. Umrædd ákvörðun var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála af hálfu IP-fjarskipta ehf. (Tal) að því er varðar verðlækkunarferil þess fyrirtækis. Með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 2/2012 frá 25. maí 2012 var ákvörðun PFS staðfest.

167. Í ofangreindri ákvörðun voru Síminn hf. (Síminn), Fjarskipti ehf. (Vodafone), Nova ehf. (Nova), IMC Ísland ehf. (IMC) og IP-fjarskipti ehf. (Tal) útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á eftirfarandi mörkuðum:

- Lúkning símtala í GSM/UMTS farsímaneti Símans.
- Lúkning símtala í GSM farsímaneti Vodafone.
- Lúkning símtala í UMTS farsímaneti Nova.
- Lúkning símtala í GSM farsímaneti IMC.
- Lúkning símtala í sýndarfarsímaneti Tals.

168. Á öll fyrirtækin voru lagðar kvaðir um aðgang, jafnræði og eftirlit með gjaldskrá, en einnig var lögð á kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á Símann og Vodafone.

5.3.1.1 Kvaðir á net Símans, Vodafone, Nova og IMC/Alterna og IP-fjarskipta (Tal)

Kvöð um að veita aðgang

169. Lagðar voru þær skyldur á Símann, Vodafone, Nova og IMC/Alterna að semja um samtengingu við fjarskiptafyrirtæki sem bjóða almenna fjarskiptaþjónustu eða fjarskiptanet og bjóða upp á lúkningu símtala í GSM/UMTS farsímanetum sínum. IP-fjarskipti (Tal) bæri sömu

⁶² Sbr. ákvörðun PFS nr. 3/2012.

skyldu varðandi sýndarnet sitt. Samtengissamningum skyldi lokið án tafar og eigi síðar en innan eins mánaðar frá því að óskað var eftir þeim. Fyrirtækin skyldu gefa öðrum fjarskiptafyrirtækjum kost á að tengjast eigin farsímanetum beint. Fjarskiptafélög sem bæði reka farsíma- og fastlínunet skulu gefa viðsemjendum kost á að tengjast farsímanetunum beint og það skal ekki gert að skilyrði að farsímaumferð fari fyrst í gegnum fastanet fyrirtækjanna.

Kvöð um jafnræði

170. Lögð var sú kvöð á Símann, Vodafone, Nova, IMC/Alterna og IP-fjarskipti (Tal) að gæta jafnræðis við gerð samninga um lúkningu símtala í GSM/UMTS farsímanetum og sýndarnetum þeirra. Félögin skyldu veita öllum kaupendum á lúkningu símtala í heildsölu, þ.m.t. eigin deildum, þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum og gæðum. Aðgang að netinu skyldi veita innan sambærilegs tíma. Félögin skyldu haga starfsemi sinni með þeim hætti að meðferð upplýsinga sem fram kæmu við gerð og framkvæmd samtengissamninga væri í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga. Óheimilt væri að afhenda öðrum upplýsingar um viðskipti við önnur fyrirtæki um lúkningu símtala, þ.á.m. öðrum deildum fyrirtækisins, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

171. Lögð var kvöð á Símann og Vodafone um bókhaldslegan aðskilnað vegna GSM/UMTS farsímaneta. Aðgreining í bókhaldi skyldi háttáð með tilliti til tekna, kostnaðar, eigna og skulda fyrir farsímaþjónustu á heildsölu- og smásölustigi. Símanum og Vodafone bæri að afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir heildsölu- og smásöluþjónustu farsímaneta ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki væri hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði.

Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

172. Lögð var kvöð á Símann, Vodafone, Nova, IMC/Alterna og IP-fjarskipti (Tal) um að lækka lúkningarverð í GSM/UMTS farsímanet sín í 4,0 kr., eða þá fjárhæð sem verðsamanburður kynni að leiða til, fyrir 1. janúar 2013. Jafnframt kom fram að verð skildu verða samhverf þann 1. janúar 2013. Lúkningarverð skyldu byggð á árlegum verðsamanburði við ríki innan EES-svæðisins sem beittu BU-LRIC aðferðarfræði við kostnaðargreiningu í samræmi við tilmæli ESA frá apríl 2011. Á gildistíma framangreindrar ákvörðunar yrði lúkningarverðið síðan árlega uppfært miðað við nýjan verðsamanburð sem lokið skyldi eigi síðar en 1. nóvember ár hvert, í fyrsta skipti þann 1. nóvember 2012. Sú niðurstaða réði verðinu frá og með áramótum þar á eftir, í fyrsta sinn 1. janúar 2013.

5.3.2 Áhrif gildandi kvaða

173. Gildandi kvaðir hafa eðli málsins samkvæmt haft bein áhrif á lúkningarverð Símans, Vodafone, Nova, IMC/Alterna og IP-fjarskipta (Tal) enda var kveðið á um lækkun lúkningarverða í GSM/UMTS netum og sýndarnetum þeirra. Kvaðirnar hafa ekki haft nein áhrif á lúkningarverð umfram það sem beinlínis var kveðið á um. Félögin hafa ekki lækkað verð sín umfram það sem skylt var.

174. Lækkun og jöfnun lúkningarverða félaganna hefur að nokkru marki haft áhrif til jöfnunar á smásöluverðum fyrir hringingar í farsímanet þeirra. Þetta má sjá í breyttum áskriftarleiðum allra farsímafyrirtækja, en nú eru áskriftir með sama mínútuverði í öll kerfi algengastar, þó enn séu til áskriftarleiðir þar sem að verð innan kerfis eru önnur og lægri en verð milli kerfa.

175. Við lækkun lúkningarverða verða farsímafyrirtæki fyrir ákveðnum tekjumissi. Erfitt er þó að segja hver áhrif þess eru á afkomu þeirra, enda eru margir aðrir þættir sem spila þar inn í. Ef lækkun lúkningarverða er beitt á alla markaðsaðila þá dregur það jafnframt úr kostnaði við kaup á lúkningarþjónustu og því er ekki hægt að slá því föstu að lækkun lúkningarverða sé íþyngjandi þegar á heildina er litið. Ef umferð milli fjarskiptafyrirtækja er samhverf hefur lækkun lúkningargjalda engin áhrif þar sem kostnaður lækkar til samræmis við lækkaðar tekjur. Lækkun lúkningarverða verður til þess að kostnaður og tekjur í farsímaþjónustu myndast á gagnsærri hátt en áður og betri grundvöllur skapast fyrir verðsamkeppni á farsímamarkaðnum.

5.4 Tillögur að kvöðum

176. PFS hefur á grundvelli markaðsgreiningar komist að þeirri niðurstöðu að leggja beri kvaðir á Símann, Vodafone, Nova, IMC/Alterna og 365 (Tal) á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Í þessum kafla verður skilgreint og kynnt nánar innihald þeirra kvaða sem PFS hefur í hyggju að leggja á.

5.4.1 Kvöð um að veita aðgang

177. Skv. 1. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga getur PFS mælt fyrir um að fyrirtæki 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 g-lið 2. mgr. sömu greinar kemur fram að krefjast megi þess af fjarskiptafyrirtækjum að þau samtengi net eða netaðstöðu.

178. Við álagningu aðgangskvaðar er nauðsynlegt að velta fyrir sér hvort viðkomandi aðgangur hafi hvetjandi áhrif á fjárfestingu í netinu, eflí 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:

- 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,
- framkvæmanlegt að veita þann aðgang sem tillaga er um,
- forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni,
- í þágu samkeppni til lengri tíma litið,
- óheppilegt með hliðsjón af vernd hugverkaréttinda,
- til þess fallið að auka framboð þjónustu.

179. PFS hefur lagt mat á hvort skyldan um aðgang sé tæknilega og fjárhagslega raunhæf og einnig hvort það sé raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðsþróun og eðli aðgangs sem hér um ræðir. PFS telur það vel framkvæmanlegt fyrir öll farsímafyrirtækin að veita þann aðgang sem tillaga er um, og forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu. PFS telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á þjónustu.

180. Skv. 24. gr. fjarskiptalaga eiga öll fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja almenn fjarskiptanet eða almenna fjarskiptaþjónustu rétt á samtengingu við önnur almenn fjarskiptanet eða –þjónustu og þeim ber sömuleiðis skylda til að semja um samtengingu. Lúkning símtala í farsímakerfum fellur undir þetta ákvæði og er það því ófrávikjanleg krafa að farsímanetsfyrirtæki bjóði öðrum fjarskiptafyrirtækjum lúkningu símtala í neti sínu. PFS ætti

Því ekki að þurfa að mæla fyrir um hvort þessi aðgangur skuli veittur með sérstakri ákvörðun. Hins vegar getur verið nauðsynlegt að PFS setji ákveðna skilmála um tilhögun aðgangs.

181. PFS telur að ekki hafi orðið vart við teljandi vandkvæði við gerð samtengisamninga og ekki er vitað til þess að fjarskiptafyrirtæki hafi verið neitað um samtengingu. Þó barst PFS kvörtun frá Nova í desember 2010 þess efnis að IP-fjarskipti (Tal) drægi á langinn gerð samtengisamninga á milli félaganna. Þann 11. mars 2011 undirrituðu félögin samtengisamning. Þá gerði Tal samtengisamning við Vodafone í desember 2010. Einnig eru til dæmi frá fyrri tíð um að gerð samtengisamninga hafi tekið óþarflega langan tíma og að samningaviðræður hafi gengið erfiðlega. PFS telur mikilvægt að ekki verði tafir á gerð samninga um samtengingu og að fyrirtæki beri ekki fyrir sig tæknilegar hindranir. PFS mun fylgjast með því hvort samningar um samtengingu við farsímanet séu gerðir innan eðlilegra tímamarka og hvort gerðar séu eðlilegar kröfur varðandi tækni. Til þess að koma í veg fyrir að innkoma nýrra fyrirtækja á fjarskiptamarkað verði hindruð með því að tefja samningaviðræður eða takmarka upplýsingar, eða að samningaviðræður rótgrónari aðila teffjist, hyggst PFS mæla fyrir um að samtengisamningum skuli lokið án tafar og eigi síðar en innan tveggja mánaða frá því að óskað var eftir þeim. Náist ekki samkomulag getur aðili óskað þess að PFS ákveði hvort samtengisamningur skuli gerður og með hvaða skilmálum.

182. Sú niðurstaða sem PFS leggur til varðandi aðgang að lúkningu símtala í farsímanetum er að Símanum beri að semja um samtengingu við fjarskiptafyrirtæki sem bjóða almenna fjarskiptaþjónustu eða fjarskiptanet og bjóða upp á lúkningu símtala bæði í farsímanetum sínum í samræmi við 24. gr. laga um fjarskipti sbr. og g-lið 2. mgr. 28. gr. s.l. Það sama á við um Vodafone, Nova og IMC/Alterna. 365 Miðlar (Tal) skal bera sömu skyldu varðandi sýndarnet sitt.

183. Samningum skal lokið án tafar og eigi síðar en innan tveggja mánaða frá því að óskað var eftir þeim. Fjarskiptafélög sem bæði reka farsíma- og fastlínunet skulu gefa viðsemjendum kost á að tengjast farsímanetunum beint og það skal ekki gert að skilyrði að farsímaumferð fari fyrst í gegnum fastanet fyrirtækjanna.

184. PFS afnumdi kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs á Símann og Vodafone með ákvörðun sinni nr. 18/2010 þar sem stofnunin fékk ekki séð að sú kvöð væri nauðsynleg miðað við ríkjandi samkeppnisumhverfi. Væri það í samræmi við meðalhóf að leggja ekki á fleiri kvaðir en nauðsynlegar væru til að leysa viðkomandi samkeppnisvandamál. PFS taldi að 24. gr. fjarskiptalaga og ofangreind aðgangskvöð væri fullnægjandi til að knýja á um gerð samtengisamninga á viðkomandi markaði án ástæðulauss dráttar. Þó svo fyrirtækin þyrftu ekki að birta viðmiðunartilboð opinberlega þyrftu þau að upplýsa fjarskiptafyrirtæki sem óskaði samtengingar um öll þau atriði sem nauðsynleg væru til að gerð samtengisamnings tæki ekki lengri tíma en getið væri um hér að ofan. Það drægi einnig úr þörf fyrir gagnsæiskvöðina á viðkomandi markaði að samtenging hefði hingað til farið fram um talsímanet Símans og Vodafone en farsímanet hefðu ekki verið tengd beint. Sá möguleiki væri þó áfram fyrir hendi að farsímanetsrekandi óskaði beinnar samtengingar við farsímanet annars farsímanetsrekanda. Allar nauðsynlegar upplýsingar, sem ella kæmu fram í viðmiðunartilboði, skyldu þá vera uppi á borðum við samningaviðræður slíkra aðila. Þá mætti benda á að hámarksverð yrðu fest með verðaðlögun þannig að gagnsæi varðandi verð væri tryggt. PFS telur að aðstæður á viðkomandi markaði hafi ekki breyst að þessu leyti og hyggst því ekki leggja til gagnsæiskvöð á félögin.

185. Með sömu rökum og fram kom hér að ofan ákvað PFS að leggja ekki kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs á Nova og IMC/Alterna í ofangreindri ákvörðun. PFS telur að

aðstæður á viðkomandi markaði hafi ekki breyst að þessu leyti og hyggst því ekki leggja til gagnsæiskvöð á félögin. Það sama á við um 365 Miðla (Tal).

5.4.2 Kvöð um jafnræði

186. Samkvæmt 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 samskonar viðskiptum og veiti þjónustu og upplýsingar með sömu skilmálum og sömu gæðum og það veitir eigin þjónustudeildum, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

187. Umtalsverður markaðsstyrkur farsímafyrirtækja í lúkningu símtala í eigin neti og skortur á mögulegri staðgönguþjónustu getur leitt til þess að fyrirtækin mismuni aðilum sem þurfa á þjónustunni að halda, ef ekki er lögð á kvöð um jafnræði. Þau gætu t.d. haft hvata til að selja óskyldum aðilum lúkningu á hærra verði en sínum eigin deildum eða mismunað milli óskyldra aðila. Slíkt hefur í för með sér skaðleg áhrif á samkeppni og kemur niður á neytendum sem þurfa að greiða of há gjöld fyrir símtöl milli aðskildra neta.

188. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggt samtenging á kostnaðargreindu verði gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynt að mismuna á öðrum forsendum en verði og þannig hækkað kostnað samkeppnisaðila til að koma honum af markaði. Það gæti falist í lélegri upplýsingagjöf, ólíkum gæðum í þjónustu og ósanngjörnum samningsskilmálum. Sanngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi, þ.á.m. verð, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Að mati PFS er jafnræðiskvöðin vel til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun bæði varðandi verð og annað. Að mati PFS er krafan um jafnræði bæði sanngjörn og eðlileg. Ekki verður séð að hún skapi viðkomandi fyrirtækjum mikinn kostnað eða óhagræði, enda hefur þessi kvöð gilt gagnvart öllum fyrirtækjunum síðan árið 2012 og lengur gagnvart öðrum en 365 (Tali). Jafnræðiskvöðin felur ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrðin heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

189. Mikilvægt er að markaðsráðandi fyrirtæki á smásölumarkaði misnoti ekki markaðsráðandi stöðu sína á smásölumarkaðinum með óeðlilegri verðlagningu. Með slíkri hegðun getur hið markaðsráðandi fyrirtæki þvingað hin nýju í óarðbæran og ósjálfbæran rekstur. Því er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið láti slíkt ekki viðgangast ef það metur það svo að tiltekið félag sé með markaðsráðandi stöðu á smásölumarkaði. Ef heildsöluverð fyrir lúkningu eru hærra fyrir utanaðkomandi umferð en innannets getur það leitt til verðþrýstings (price/margin squeeze).

190. Jafnræðiskvöð var sett á Símann og Vodafone í markaðsgreiningu á viðkomandi markaði sem lauk á árinu 2006 að því er varðaði verð fyrir lúkningu í eigin farsímaneti vegna símtala úr sama farsímaneti, öðrum farsímanetum eða fastanetum. Í markaðsgreiningu þeirri sem lauk með ákvörðun PFS nr. 18/2010 aflétti stofnunin jafnræðiskvöðinni varðandi innankerfissímtöl þar sem eðlilegra þótti að Samkeppniseftirlitið hefði eftirlit með slíku vandamáli á smásölumarkaði sem beindist fyrst og fremst að hegðun markaðsráðandi fyrirtækis varðandi verðlagningu smásöluafurða. Jafnframt væri óeðlilegt að slík jafnræðiskvöð á heildsölustigi takmarkaði frelsi fyrirtækja sem ekki væru markaðsráðandi á smásölustigi til að verðleggja smásöluafurðir sínar eins og best hentaði hverju sinni. Einnig var það skoðun PFS að umrætt vandamál kæmi til með að minnka því lægri sem lúkningarverð yrðu. Þá taldi PFS að niðurstöður í nýlegri kostnaðargreiningu Símanns sýndu að verðlagning fyrir upphaf og

lúkningu símtala innankerfis og fyrir upphaf og lúkningu símtala milli farsímaneta væri svipuð. Því skipti jafnræðiskvöðin minna máli en í fyrri markaðsgreiningu þegar verðlagning lúkningar milli farsímaneta í heildsölu hefði verið hærri en smásöluverð fyrir innankerfissímtöl hjá Símanum og Vodafone. Eins og fram hefði komið í fyrri markaðsgreiningum var það mat PFS að símtöl með upphaf og lúkningu í sama farsímaneti væru niðurgreidd á meðan verðaðgreiningu væri beitt gagnvart utanaðkomandi umferð með því að verðleggja lúkningu símtala úr öðrum netum hærra en innannets. Fyrirliggjandi kostnaðargreining Símans frá 2010 benti til að ekki væri um niðurgreiðslu að ræða á innankerfissímtölum. Það væri þó ennþá mat PFS að verðaðgreiningu væri beitt gagnvart utankerfissímtölum. PFS leggur áfram til að jafnræðiskvöðin nái ekki til innankerfissímtala.

191. Jafnframt telur PFS að aðgreining í lúkningarverðum sem gerð er í skjóli ógagnsæis á markaði og lítils kaupendastyrks vegna CPP reglunnar sé ekki einkenni samkeppnismarkaðar. Að mati PFS er ofangreind verðaðgreining, sem að vísu hefur minnkað mikið síðustu árin, afleiðing þess að farsímafyrirtæki eru með einokun á lúkningu símtala í eigin neti og geta starfað án þess að taka tillit til keppninauta, viðskiptavina og neytenda. Í ljósi þess og þar til annað kemur fram telur PFS rétt að mæla fyrir um jafnræði hvað varðar verð fyrir lúkningu í eigin farsímaneti vegna símtala úr öðrum farsímanetum eða fastanetum.

192. Kvöð um jafnræði hvílir nú þegar á Símanum, Vodafone, Nova, IMC/Alterni og 365 (Tal) á grundvelli fyrri ákvörðunar um kvaðir á viðkomandi markaði. Í ljósi þess að jafnræðiskvöðin er nú þegar til staðar hjá viðkomandi félögum má telja að það sé ekki mjög íþyngjandi fyrir þau félög að bera þessa kvöð áfram. PFS telur nauðsynlegt að viðhalda jafnræðiskvöðinni til að tryggja að félögin mismuni ekki þeim aðilum sem þeir selja lúkningu símtala. Er þá sérstaklega horft til þess að félögin mismuni ekki í verðlagningu lúkningar innan verðþaksins sem kveðið er á um í kvöðinni um eftirlit með gjaldskrá.

193. Með hliðsjón af 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda jafnræðiskvöð á Símann, Vodafone, IMC/Alterni, Nova og 365 (Tal) vegna farsímaneta og sýndarneta þeirra, vegna lúkningar símtala í umrædd net úr öðrum farsímanetum og fastanetum Fyrirtækin skulu veita öllum kaupendum á lúkningu símtala í heildsölu þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum og gæðum. Aðgang að netinu skal veita innan sambærilegs tíma. Félögin skulu haga starfsemi sinni með þeim hætti að meðferð upplýsinga sem fram koma við gerð og framkvæmd samtengisamninga sé í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga. Óheimilt er að afhenda öðrum upplýsingar um viðskipti við önnur fyrirtæki um lúkningu símtala, þ.á.m. öðrum deildum fyrirtækisins, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

5.4.3 Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu

194. Samkvæmt 31. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 getur PFS lagt skyldur á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um bókhaldslegan aðskilnað milli starfsemi sem tengist samtengingu eða aðgangi og annarrar starfsemi þannig að hægt verði að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengja má mismunandi þjónustu. Að auki getur stofnunin krafist þess af fyrirtæki sem rekur bæði fjarskiptanet og fjarskiptaþjónustu að heildsöluverð þess og verð innan fyrirtækisins sé gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Í ákvörðun PFS nr. 3/2012 frá 13. janúar 2012 var viðhaldið kvöðum á Símann og Vodafone um bókhaldslega aðgreiningu.

195. Tilgangurinn með bókhaldslegum aðskilnaði er m.a. að geta greint upplýsingar úr bókhaldi til að sýna eins nákvæmlega og unnt er útkomu einstakra hluta rekstrarins eins og um aðskilin fyrirtæki væri að ræða. Sundurgreining á kostnaði dregur úr möguleikum viðkomandi

fyrirtækis á að innheimta fyrir kostnaði sem ekki tengist tiltekinni þjónustu. Þar sem lúkningsarverð eru nú ákvörðuð út frá verðsamanburði og eru þess vegna óháð kostnaði einstakra fjarskiptafyrirtækja hér á landi sér PFS ekki ástæðu til að viðhalda kvöð um bókhaldslegan aðgreiningu.

196. PFS hyggst því aflétta kvöð um bókhaldslega aðgreiningu á Símann og Vodafone. Umrædd kvöð hvíldi ekki á öðrum fyrirtækjum.

5.4.4 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

5.4.4.1 Almenn

197. Samkvæmt 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs 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. Eins og fram kom í umfjöllun um samkeppnisvandamál þá telur PFS að öll fyrirtæki sem bjóða lúkningu símtala í farsímaneti geti haft hvata til að krefjast of hárra gjalda ef ekki er haft eftirlit með gjaldskrá fyrirtækisins.

198. PFS telur að skilyrði framangreinds ákvæðis séu fyrir hendi á þessum markaði. Samkeppnisvandamál á markaðinum tengjast helst hvata til yfirverðlagningar á símtölum sem eiga sér uppruna í öðrum netum en þeim sem lúkning þeirra fer fram í. Að mati PFS er það m.a. afleiðing af því fyrirkomulagi sem er á greiðslu fyrir lúkningu eða CPP reglunni, þar sem að aðrir en eigin viðskiptavinir greiða kostnaðinn, og lítilli verðvitund neytenda. Áður en PFS kvað á um samhverf lúkningsarverð var umtalsverður munur á lúkningsarverðum þeirra fyrirtækja sem lutu verðlagseftirliti og þeirra sem ekki báru slíka kvöð. PFS telur óæskilegt að fjarskiptafyrirtæki sé frjálst að innheimta lúkningsargjöld umfram kostnað í hagkvæmt reknu farsímaneti. Slíkt vinnur gegn hagsmunum neytenda og dregur úr gagnsæi á markaðinum.

199. PFS telur samkvæmt ofangreindu að fátt sé til staðar sem geti haft áhrif til lækkunar á lúkningsarverði og því sé nauðsynlegt að stjórna verðlagningu lúkningsar símtala í viðkomandi farsímanetum. Reynslan hér á landi jafnt sem erlendis sýnir að samkeppni hefur ekki verið næg til að lækka lúkningsarverð til samræmis við raunverulegan kostnað við að veita lúkningu og nær allar eftirlitsstofnanir í Evrópu hafa lagt á kvaðir til lækkunar á lúkningsarverðum. Enn fremur skyldu lúkningsargjöld jöfnuð á markaðinum, til þess að stuðla að jafnvægi og gagnsæi á markaðnum. Að mati PFS er ekki nægilegt að leggja eingöngu á kvöð um aðgang og jafnræði til að taka á samkeppnisvandamálum sem felast í verðlagningu á viðkomandi mörkuðum.⁶³

200. PFS telur því að viðhalda verði kvöð um eftirlit með gjaldskrá á markaðinum og nauðsynlegt að öll fyrirtæki sem bjóða lúkningu í farsímanetum þurfi áfram að lúta verðstýringu, enda hefði ekki orðið vart við hvata til eðlilegrar verðmyndunar þar sem kvaðir væru ekki til staðar. Í þessu skyni hyggst PFS viðhalda þeirri framkvæmd sem komið var á með ákvörðun stofnunarinnar nr. 3/2012.

5.4.4.2 Ákvörðun PFS nr. 3/2012

201. Í ákvörðun PFS nr. 3/2012 var horfið frá því að ákvarða lúkningsarverð íslenskra farsímafyrirtækja með stoð í kostnaðargreindum verðum Símanns (sem byggð voru á sögulegum kostnaði) en þess í stað mælt fyrir um verðsamanburð í samræmi við 12. gr. tilmæla ESA um afskipti fjarskiptaftirlitsstofnana af lúkningsarverðum í farsímanetum og föstum netum frá 13.

⁶³ Sbr. ákvörðun PFS nr. 9/2010 frá 16. apríl 2010.

apríl 2011.⁶⁴ Þessari breytingu á aðferðarfræði við ákvörðun lúkningarverðs var ekki skotið til úrskurðarnefndar né dómstóla.

202. Í ofangreindri ákvörðun kom fram að kvöðin um eftirlit með gjaldskrá fyrirtækjanna gerði ráð fyrir lækkun lúkningarverðs niður í 4,0 kr., eða aðra fjárhæð sem réðist af verðsamanburði, í tveimur áföngum til 1. janúar 2013. Á gildistíma framangreindrar ákvörðunar yrði lúkningarverðið síðan árlega uppfært miðað við nýjan verðsamanburð sem lokið skyldi eigi síðar en 1. nóvember ár hvert, í fyrsta skipti þann 1. nóvember 2012. Sú niðurstaða réði verðinu frá og með áramótum þar á eftir, í fyrsta sinn 1. janúar 2013.

5.4.4.3 Tilmæli framkvæmdastjórnar ESB og ESA um kvaðir varðandi lúkningarverð

203. Framkvæmdastjórn ESB gaf út tilmæli varðandi afskipti eftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum í maí 2009⁶⁵. Framkvæmdastjórnin taldi kvaðir varðandi lúkningarverð ekki vera nægilega einsleitar í aðildarríkjum sambandsins og ákvað því að gefa út tilmæli sem stuðla eiga að samræmingu. Tilmæli framkvæmdastjórnar ESB byggðu að verulegu leyti á afstöðu samtaka fjarskiptaeftirlitsstofnana í Evrópu (ERG), sem gáfu út sameiginlega afstöðu varðandi lúkningarverð þann 28. febrúar 2008.⁶⁶ ESA gaf út sambærileg tilmæli þann 13. apríl 2011.⁶⁷

204. Meginreglan samkvæmt tilmælunum er að eftirlitsstofnanir eigi að kveða á um gjöld sem taka mið af kostnaði fyrirtækis sem er rekið á hagkvæman hátt og því eigi gjöldin að vera samsvarandi hjá öllum fyrirtækjum, þ.e. samhverf gjöld (e. symmetry). Við greiningu á kostnaði við lúkningu er mælt með því að notað sé hreint (e. pure) bottom-up (BU) LRIC líkan⁶⁸. Horft er til væntrar framtíðarþróunar á grundvelli núverandi kostnaðar, þar sem miðað er við hagkvæmustu tæknilegu lausnir sem eru í boði á gildistíma ákvörðunar. Það þýðir að miða á við næstu kynslóðar net (NGN) í miðlægum hluta og blöndu af 2G og 3G í aðgangsneti. Lúkningarverð skal eingöngu grundvallast á þeim kostnaði sem til fellur hjá fjarskiptafyrirtæki við framkvæmd lúkningarinnar. Bera má bottom-up líkan saman við top-down⁶⁹ líkan til lagfæringar.

205. Ef eftirlitsstofnun hefur ekki tók á, vegna smæðar og/eða skorts á fjármagni, að innleiða BU-LRIC aðferð þá getur hún notað aðra aðferð, sbr. m.a. verðsamanburð. Ef sýnt er fram á að sú aðferð skili útkomu sem samrýmist markmiðum tilmælanna þá má fresta innleiðingu LRIC til 1. júlí 2014. Við ákveðnar aðstæður er hægt að fresta því enn frekar. Útkoma úr annarri aðferð en LRIC ætti ekki að fara yfir meðaltal lúkningarverða ríkja sem nota þá aðferð sem mælt er með í tilmælunum, þ.e. aðferð sem byggir á hreinu BU-LRIC líkani.

206. Öll frávik frá meginreglunni um jöfn lúkningargjöld ættu að byggjast á aðstæðum sem

⁶⁴ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States.

⁶⁵ COMMISSION RECOMMENDATION of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU.

⁶⁶ Sbr. ERG's Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates ((ERG (07) 83 final 080312). ERG hefur nú runnið inn í nýja stofnun, Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC).

⁶⁷ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States.

⁶⁸ The costing tool related to bottom-up models produces cost references coming from *costs elaborated through an engineering network model*, which is a *hypothetical mobile network*.

⁶⁹ The costing tool related to top-down accounting data produces cost references, which do correspond to direct references to *accounting records and asset registers*, and are based on *real existing mobile networks* and historical/current data.

viðkomandi fyrirtæki ræður ekki við, svo sem ójafnar tíðniheimildir. Ef nýtt farsímafyrirtæki er svo lítið að það nær ekki fullri hagkvæmni í rekstri og ber þess vegna hærri einingakostnað og sýnt hefur verið fram á hindranir í vegi innkomu og vaxtar á smásöllumarkaði, er talið réttlæt看legt að viðhalda hærri verðum hjá nýja fyrirtækinu í allt að fjögur ár frá innkomu á markaðinn.

207. Ný fyrirtæki fá aðlögunartíma til að lækka gjöld sín niður í sömu tölu og önnur fyrirtæki eru með vegna hærri einingarkostnaðar þar til lágmarks stærðarhagkvæmni er náð. Ekki er gert ráð fyrir lengri aðlögunartíma en fjórum árum frá því ný fyrirtæki koma inn á markað, nema eitthvað sérstakt og varanlegt valdi kostnaðarauka, s.s. mismunandi tíðniheimildir. Í samræmi við sameiginlega afstöðu ERG þá eru fjögurra ára tímamörkin byggð á því mati að á farsímamarkaði megi gera ráð fyrir að það taki 3-4 ár frá innkomu á markað að ná 15-20% markaðshlutdeild og ná þar með lágmarks stærðarhagkvæmni.

208. Tilmælin hafa ekki áhrif á ákvarðanir sem teknar voru fyrir útgáfu þeirra, en allar eftirlitsstofnanir áttu að vera búnar að innleiða samhverf verð eigi síðar en 31. desember 2012, að teknu tilliti til ofangreindra atriða sem leitt geta til mismununar á verði.

209. Eins og að ofan greinir hefur ESA gefið út samsvarandi tilmæli og framkvæmdastjórn ESB varðandi lúkningargjöld sem gilda eiga á EES-svæðinu. Þess ber þó að geta að slík tilmæli ESA hafa ekki bein réttaráhrif hér á landi né eru þau bindandi gerðir.⁷⁰

210. Þrátt fyrir ofangreint hyggst PFS taka fullt mið af umræddum tilmælum ESA um lúkningarverð. PFS hyggst m.a. kveða á um jöfn lúkningarverð og að miða beri lúkningarverð við kostnað hagkvæmt rekens netrekanda á EES-svæðinu með verðsamanburði. Hins vegar hyggst PFS ekki kveða á um að kostnaðargreining skuli byggð á hreinu (e. pure) bottom-up LRIC líkani, þar sem slíkt er mjög kostnaðarsamt fyrir fjarskiptafyrirtækin og PFS, sem er mjög lítil eftirlitsstofnun í evrópsku samhengi, ásamt því sem slíkar aðferðir eru tímafrekar og krefjast mikils undirbúnings. PFS hyggst viðhalda beitingu verðsamanburðar í samræmi við undanþáguheimild í 12. gr. tilmæla ESA.

5.4.4.4 Lúkningarverð í Evrópu

211. Lúkningarverð í Evrópu hafa lækkað umtalsvert á undanförunum árum og einnig hafa þau orðið samhverf í flestum löndunum vegna framangreindra tilmæla ESB (ESA). Í skýrslu⁷¹ Evrópsku fjarskiptaftirlitsstofnunarinnar (BEREC) um samanburð á lúkningarverðum í 35 löndum í Evrópu sem eiga aðild að BEREC, kemur m.a. fram staða lúkningarverða í einstökum löndum innan Evrópu í júlí 2014.

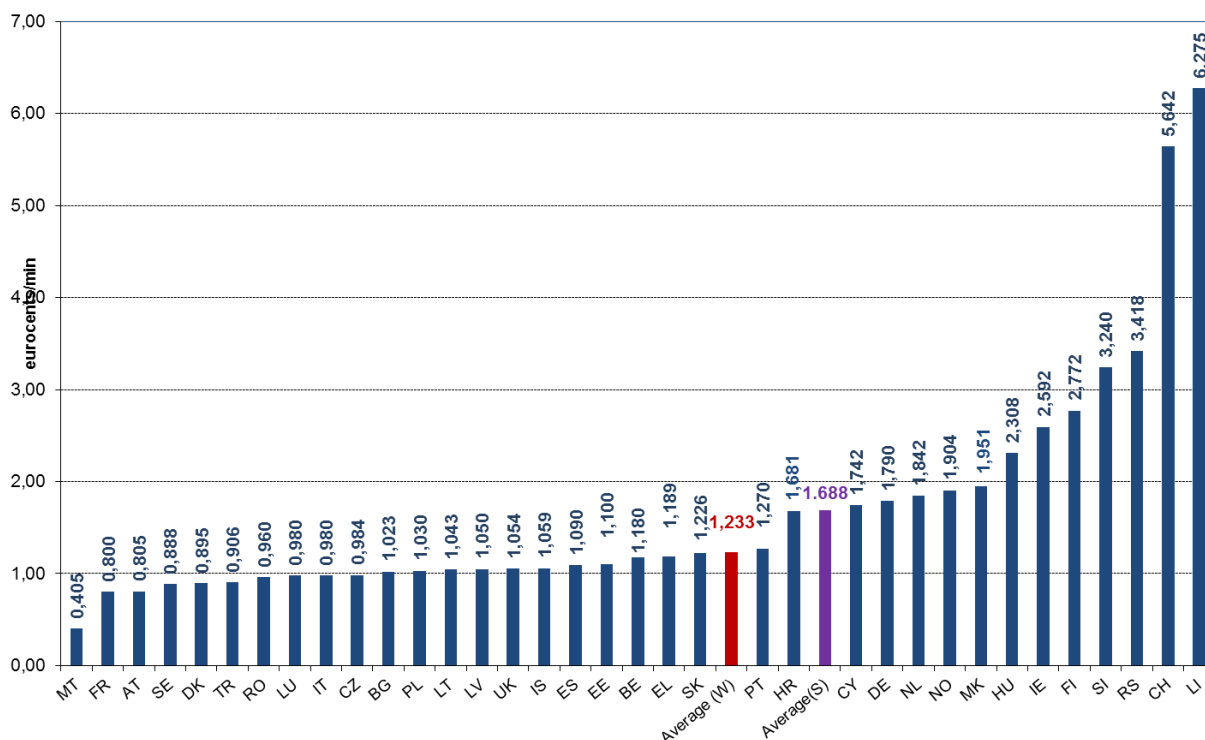
212. Meðalverð viðkomandi landa í Evrópu hafa lækkað stöðugt á undanförunum árum og var í júlí 1,69 cent á mínútu miðað við hreint meðaltal og 1,23 cent miðað við vegið meðaltal. Lúkningarverð á Íslandi var á sama tíma 1,059 cent á mínútu.

213. Mynd 5.1 sýnir meðaltals lúkningarverð í einstökum Evrópuríkjum innan BEREC í júlí 2014, en Ísland er þar í 16. sæti af 35 löndum sem eru í samanburðarhópnum.

⁷⁰ Hér má vísa til úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 1/2009, dags. 22. maí 2009, er fjallaði um kæru Símans vegna markaðsgreiningar PFS á heildsöllumarkaði fyrir flutning símtala í föstum almennum talsímanetum (markaður 10). Þar reyndi á tilmæli framkvæmdastjórnar ESB og ESA um viðkomandi markaði.

⁷¹ Termination Rates Benchmark Snapshot (as of July 2014), BoR (14) 173, November 2014.

Mynd 5.1 Lúkningarverð í farsímanetum í einstökum löndum í Evrópu (€cent á mínútu)



Heimild: BEREC.

214. Þrátt fyrir að verulega hafi miðað í samræmingu á lúkningarverðum á milli landa í Evrópu sýnir samanburðurinn að enn er nokkuð í land með að slíku takmarki ESB verði náð. Kostnaðargreiningar sem byggja á hreinu BU-LRIC líkönum hafa í flestum löndum skilað niðurstöðu í kringum 1 €cent (frá 0,80 til 1,27) og hefur gildistaka þeirra verið á tímabilinu 2012 til 2015. Malta sker sig úr en niðurstaðan þar er enn lægri, eða 0,4 €cent. Frá því að þessi skýrsla BEREC var gefin út hefur Noregur birt niðurstöðu úr þeirra hreina BU-LRIC líkani og var niðurstaðan 0,083 NOK (0,99 €cent) sem er aðeins lægra en núverandi lúkningarverð hér á landi. Ekkert bendir til þess að kostnaðargreiningar í strjálbýlli löndum eins og Noregi og Svíþjóð séu að skila hærri lúkningargjöldum.

5.4.4.5 Fyrri ákvarðanir PFS um lúkningarverð í farsíma með verðsamanburði

215. Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 3/2012 framkvæmdi stofnunin verðsamanburð á árunum 2012, 2013 og 2014 til að ákvarða verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum. Niðurstöður verðsamanburðanna voru birtar í ákvörðun nr. 32/2012, dags. 1. nóvember 2012, ákvörðun nr. 25/2013, dags. 31. október 2013 og ákvörðun nr. 24/2014, dags. 31. október 2014, um heildsölugjaldskrá fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum.

216. Við framkvæmd þessara verðsamanburða hefur PFS tekið tillit til framangreindra tilmæla ESA varðandi afskipti eftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum. PFS valdi samanburðarlöndin í samræmi við 12. gr. umræddra tilmæla ESA. Í júní 2012 höfðu Belgía, Bretland, Danmörk, Frakkland, Ítalía, Portúgal og Spánn tekið ákvörðun um lúkningarverð í farsímanetum sem byggðu á hreinu BU-LRIC líkani í samræmi við tilmælin. Ári seinna höfðu Búlgaría, Grikkland, Króatía, Pólland, Slóvakía, Svíþjóð og Tékkland bæst við þann hóp og í síðasta verðsamanburði sem PFS framkvæmdi (ákvörðun PFS nr. 24/2014) höfðu Austurríki, Malta, Rúmenía og Slóvenía bæst við.

217. Í ákvörðun PFS nr. 32/2012 var það niðurstaða PFS að heildsölugjald fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum á Íslandi skyldi vera 1,66 kr./mín. fyrir tímabilið 1. júlí 2013 til 31. desember 2013. Í frumdrögum sínum hafði PFS gert ráð fyrir að hið lækkaða verð tæki gildi frá og með 1. janúar 2013. Vegna andmæla fjarskiptafyrirtækja og til að gæta meðalhófs ákvað PFS hins vegar að fresta gildistökunni til 1. júlí 2013.

218. Umrædd ákvörðun nr. 32/2012 var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála þann 29. nóvember 2012. Í úrskurði sínum nr. 6/2012 gerði úrskurðarnefndin athugasemd við gildistöku nýrra lúkningarverða. Úrskurðarnefndin taldi ekki augljóst að gildistaka hins nýja lúkningarverðs hefði verið nauðsynleg þann 1. júlí 2013 hér á landi í ljósi þess annars vegar, hversu mörg samanburðarríkjanna hefðu ákveðið seinni gildistökutíma en PFS eða ekki tekið ákvörðun um upptöku umræddrar kostnaðargreiningaraðferðar, og hins vegar að um íþyngjandi ákvörðun væri að ræða. Ná hefði mátt því markmiði að samræma lúkningarverð við þau ríki sem samanburðurinn tæki til með lengri frestun á gildistöku hins nýja lúkningarverðs. Af þeim sökum taldi úrskurðarnefndin að rétt væri að fella úr gildi þann þátt hinnar kærðu ákvörðunar sem snéri að gildistöku hennar 1. júlí 2013. Gerði úrskurðarnefnd þá ráð fyrir að ákvörðun um upphafstíma lúkningarverðs yrði tekin í kjölfar úrskurðarins. Úrskurðarnefndin vísaði frá þeim þætti kærunnar sem snéri að ákvörðun PFS um að lúkningarverð á markaði 7 yrði byggt á verðsamanburði og hvaða aðferðarfræði skyldi beitt við slíkan samanburð. Nánar er fjallað um úrskurð úrskurðarnefndar í kafla 1.3. í ákvörðun PFS nr. 25/2013.

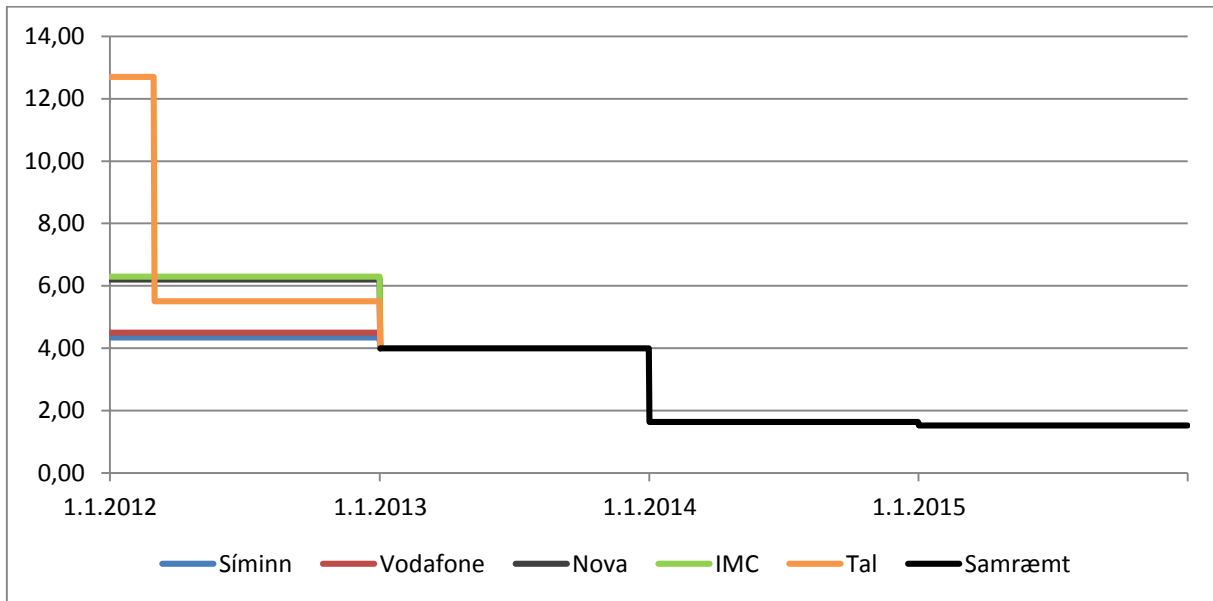
219. Skilja mátti orðalag úrskurðarins á þann veg að nefndin hafi opnað fyrir þann möguleika að PFS tæki ákvörðun um nýjan gildistíma lúkningarverða sem gæti tekið gildi einhvern tímann á seinni helmingi ársins 2013. PFS taldi hins vegar ekki forsendur til að hrófla við hinu árlega endurskoðunarferli sem liggja skal fyrir með ákvörðun eigi síðar en 1. nóvember ár hvert með gildistöku frá 1. janúar næsta árs, sbr. áðurnefnd ákvörðun PFS nr. 3/2012. Málsmeðferðartími slíkrar ákvörðunar eru nokkrir mánuðir með innanlandssamráði og samráði við ESA. Því taldi PFS ekki raunhæft að taka auka ákvörðun áður en ákvörðun PFS nr. 25/2013 var tekin. Þar með tók nýtt verð fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum upp á 1,66 kr./mín, skv. ákvörðun PFS nr. 32/2012, aldrei gildi og eldra verð að upphæð 4,00 kr./mín hélst í gildi þar til ný verð voru ákvörðuð með ákvörðun PFS nr. 25/2013.

220. Í ákvörðun PFS nr. 25/2013 var það niðurstaða PFS að heildsölugjald fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum á Íslandi skyldi vera 1,64 kr./mín. fyrir tímabilið 1. janúar 2014 til 31. desember 2014. Áður en ákvörðunin var tekin voru drög að ákvörðuninni send í innanlandssamráð og samráð við ESA. ESA gerði engar athugasemdir við fyrirhugaða ákvörðun PFS.

221. Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 24/2014 er núgildandi lúkningarverð á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum 1,52 kr./mín. og gildir það á tímabilinu 1. janúar 2015 til 31. desember 2015. Áður en ákvörðunin var tekin voru drög að ákvörðuninni send í innanlandssamráð og samráð við ESA. ESA gerði engar athugasemdir við fyrirhugaða ákvörðun PFS.

222. Mynd 5.2 sýnir þróun lúkningarverða í farsímanetum á Íslandi frá árinu 2012.

Mynd 5.2 Lækkun lúkningarverða í farsímanetum 2012 til 2015⁷²



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

5.4.4.6 Fyrirhuguð niðurstaða PFS varðandi kvöð um eftirlit með gjaldskrá

223. Eins og áður segir telur PFS þörf á því að viðhalda kvöð um eftirlit með gjaldskrá fyrir lúkningu í farsímanetum.

224. Eins og fram kemur hér að framan í kafla 5.4.4.3 þá birti ESA tilmæli um kvaðir varðandi lúkningarverð þann 13. apríl 2011. Í tilmælnum er kveðið á um ýmis atriði sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir skulu hafa í huga við útfærslu kvaðar um eftirlit með gjaldskrá, þ.m.t. útreikning á lúkningarverðum.

225. Samkvæmt framangreindum tilmælum ESA var fjarskiptaeftirlitsstofnunum veittur almennur aðlögunarfrestur til 31. desember 2012 til að undirbúa og innleiða BU-LRIC kostnaðarlíkan. Farsímafélögin höfðu sama frest til að aðlaga viðskiptaáætlanir sínar að slíkri kostnaðargreiningaraðferð. Fjarskiptaeftirlitsstofnunum sem búa við takmörkuð aðföng (e. less well-resourced regulators) var veittur lengri aðlögunarfrestur eða til 1. júlí 2014 og lengur ef það bryti gegn meðalhófsreglu að þvinga viðkomandi stjórnvald til að taka upp slíka kostnaðargreiningaraðferðir, nema BEREC aðstoði það faglega og/eða fjárhagslega við gerð slíks líkans. Heimilt er að beita verðsamanburði við ákvörðun lúkningarverðs í stað LRIC kostnaðargreiningaraðferðarinnar og skal verð ekki vera hærra en meðalverð þeirra EES-ríkja sem beita hreinni (e. pure) bottom-up LRIC aðferð við útreikning lúkningargjalda í farsíma.

226. Reynslan á EES-svæðinu hefur sýnt að kostnaður við gerð BU-LRIC líkana hleypur á tugum milljóna króna fyrir hvert líkan og hverja uppfærslu. Ef PFS hygðist beita þessari aðferðafræði við ákvörðun lúkningarverða þyrfti að útbúa líkan fyrir íslenska farsíamarkaðinn með tilheyrandi kostnaði fyrir PFS og markaðsaðila. PFS telur að vegna smáðar markaðarins og mikils kostnaðar og fyrirhafnar sem myndi skapast bæði hjá markaðsaðilum og PFS ef ráðist væri í gerð BU-LRIC líkans, þá sé að svo stöddu ekki rétt að mæla fyrir um gerð slíks líkans, þar sem kostnaðaraukinn myndi að líkindum á endanum lenda á neytendum í formi hærri gjalda. PFS hyggst því halda áfram að notfæra sér þá undanþágu í 12. gr. tilmæla ESA sem lýst er hér

⁷² Á grundvelli verðkvaðar, sbr. ákv. PFS nr. 3/2012.

að ofan, sbr. einnig heimild í 4. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga, og mæla fyrir um kostnaðargreiningaraðferð á viðkomandi markaði sem byggir á verðsamanburði.

227. Að mati PFS er stofnunin að óbreyttu ekki í stakk búin til að beita BU-LRIC kostnaðargreiningaraðferð á viðkomandi markaði á næstu árum sökum skorts á fjárheimildum, starfsfólki og sérþekkingu. Jafnframt er ljóst að miðað við óbreytt fjarskiptalög þá standi PFS ekki til boða að nýta sér aðstoð frá BERE. Þá telur PFS ekki rétt að byggja kostnaðargreiningar á viðkomandi markaði á LRIC aðferð sem byggir á sögulegum kostnaði fjarskiptafyrirtækis (top-down model) á næstum árum þar sem slík aðferðarfræði er ekki í samræmi við ofangreind tilmæli ESA. Í þessu ljósi telur PFS að eðlilegast sé að miða við verðsamanburð þar sem samanburður er gerður við ríki sem beita hreinni BU-LRIC aðferð samkvæmt tilmælunum.

228. PFS hyggst því mæla fyrir um að lúkningarverð hér á landi skuli áfram ákvarðast með hliðsjón af verðsamanburði (e. benchmark). Að mati PFS hefur skapast fyrirsjáanlegt verklag við ákvörðun lúkningarverða með verðsamanburði sem skapar fjarskiptafyrirtækum stöðugra og fyrirsjáanlegra rekstrarumhverfi. Verðsamanburðurinn hefur sömuleiðis reynst hagkvæm og skilvirk leið til ná fram þeim markmiðum um lúkningarverð sem sett eru fram í framangreindum tilmælum ESA.

229. Af þessu leiðir að PFS mun áfram framkvæma verðsamanburð árlega sem vera skal grundvöllur hámarks lúkningarverðs. PFS skal árlega ljúka verðsamanburði með ákvörðun, í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA, eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Fyrsta verðsamanburði skal því lokið eigi síðar en 1. nóvember 2015 vegna verðs sem gilda mun frá og með 1. janúar 2016.

230. PFS hyggst leggja á kvöð um eftirlit með gjaldskrá á eftirfarandi fyrirtæki:

- Lúkning símtala í farsímanetum Símans.
- Lúkning símtala í farsímanetum Vodafone.
- Lúkning símtala í farsímanetum Nova.
- Lúkning símtala í farsímanetum IMC (Alterná).
- Lúkning símtala í sýndar- og farsímanetum 365 (Tal).

231. PFS telur að verðkvöðin minnki aðgangshindranir á viðkomandi markað þar sem nýir aðilar þurfa þá að greiða lægri lúkningargjöld til þeirra farsímafyrirtækja sem fyrir eru á markaðnum. PFS tekur það fram að eftir því sem lúkningarverð lækka er minni möguleiki á að PFS heimili nýjum aðilum að innheimta hærri lúkningargjöld en þau sem PFS hefur kveðið á um, sérstaklega eftir 1. janúar 2013. Kvöðin felur í sér að lúkningarverð í farsímanetum og sýndarnetum er frá og með 1. janúar 2015 1,52 kr. á mínútu í samræmi við þá fjárhæð sem verðsamanburður PFS á árinu 2014 leiddi til hjá öllum fyrirtækjunum. Gildir það verð út árið 2015.

232. Eins og að ofan greinir hyggst PFS beita verðsamanburði, í samræmi við heimild stofnunarinnar í 4. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga og 12. gr. ofangreindra tilmæla ESA. PFS hyggst leggja eftirfarandi meginforsendur til grundvallar við útreikning á lúkningarverðum þegar verðsamanburði er beitt:

- Miða skal við þau EES-ríki þar sem lúkningarverð markaðsráðandi fyrirtækja á viðkomandi markaði lýtur gjaldskráeftirliti fjarskiptaftirlitsstofnunar viðkomandi ríkis á grundvelli kostnaðargreininga sem byggja á hreinu BU-LRIC líkani.

- Samanburður á verðum miðast við niðurstöðu um lúkningarverð samkvæmt útreikningum sem byggja á hreinu BU-LRIC líkani sem liggja fyrir í apríl á því ári sem verðsamanburður fer fram hverju sinni. Við gerð verðsamanburðarins skal miða við að fyrir liggja formleg ákvörðun hjá viðkomandi eftirlitsstofnun.
- Miða skal við að ákvarðað verð sé ekki hærra en einfalt meðaltal þeirra ríkja sem uppfylla ofangreind skilyrði.

Ofangreind skilyrði eru í samræmi við þá framkvæmd sem PFS hefur viðhaft undanfarin ár við ákvörðun lúkningarverða með verðsamanburði á þessum markaði.

233. PFS mun svo framkvæma verðsamanburð að nýju á árinu 2015, sem ljúka skal með ákvörðun eigi síðar en 1. nóvember nk., sem gilda skal sem lúkningarverðið frá og með 1. janúar 2016 og svo árlega á gildistíma ákvörðunar þessarar. Um er að ræða hámarks heildsöluverð á mínútu⁷³ án virðisaukaskatts og geta einstök farsímafyrirtæki því boðið lægri lúkningarverð kjósi þau svo, en þurfa að sjálfsögðu að gæta að jafnræðiskvöðinni og mismuna ekki á milli fyrirtækja á óhlutlægum forsendum.

234. PFS mun á gildistíma þessarar markaðsgreiningar (3 ár) eða á árunum 2016, 2017 og 2018 uppfæra lúkningarverð til samræmis við árlega niðurstöðu verðsamanburðar PFS sem lokið skal með ákvörðun fyrir 1. nóvember ár hvert. Slíkt verður gert án þess að PFS framkvæmi nýja markaðsgreiningu á viðkomandi markaði þar sem aðeins er um tæknilega framkvæmd á tiltekinni kvöð að ræða. Slík breyting kallar þó á innanlandssamráð og samráð við ESA áður en endanleg ákvörðun um verðbreytingu er tekin.

235. Þar sem fjarskiptafyrirtæki utan EES svæðisins eru almennt ekki undir verðkvöðum geta íslensk farsímafyrirtæki þurft að greiða þeim umtalsvert hærri lúkningarverð en þau geta vænst hjá viðsemjendum innan EES svæðisins. Slíkur mismunur getur reynst íslenskum farsímafyrirtækjum óhagkvæmur og íslenskir farsímanotendur gætu mögulega þurft að greiða umtalsvert herra smásöluverð fyrir símtöl til þeirra landa en notendur í þessum löndum greiða fyrir símtöl til Íslands. Því skulu hámarks-lúkningarverð samkvæmt verðsamanburði sem PFS hyggst mæla fyrir um einungis gilda um símtöl sem eiga uppruna sinn í netum fjarskiptafyrirtækja sem starfrækt eru innan EES svæðisins. Sú kvöð um hámarksverð sem PFS hyggst leggja á gildir því ekki um símtöl sem eiga uppruna í netum utan EES-svæðisins.

5.5 Mat á áhrifum kvaða

236. Leggja þarf mat á það hvort íþyngjandi áhrif þeirra kvaða sem PFS hyggst leggja á fyrirtækin eða viðhalda á viðkomandi markaði séu hæfileg í ljósi þeirra markmiða sem stefnt er að. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á eða viðhalda eru á heildina litið nokkur byrði fyrir fyrirtækin. Hins vegar telur PFS þær í samræmi við meðalhóf og ekki fela í sér meiri byrðar en nauðsynlegt er. Kvaðirnar eru sambærilegar þeim kvöðum sem gilt hafa á viðkomandi markaði utan þess að kvöð um bókhaldslegan aðskilnað er felld niður.

237. Eins og að framan er rakið telur PFS nauðsynlegt að leggja umræddar kvaðir á fyrirtæki á viðkomandi markaði. 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.

⁷³Við reikningsgerð er heildartími á hverju uppgjörstímabili reiknaður sem summan af skráðum umferðarsekundum allra símtala þar sem innheimt er fyrir lúkningu, umreiknuðum í mínútur.

5.5.1 Nauðsyn þess að leggja á viðkomandi kvaðir

238. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja á þær kvaðir sem hefur verið lýst hér 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 og sterkrar stöðu hvers fyrirtækis á viðkomandi markaði í sínu neti telur PFS nauðsynlegt að leggja allar framangreindar kvaðir á farsímafyrirtækin 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.

239. Kvöð um aðgang að lúkningu á heildsölustigi er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á farsíamarkaði. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að framan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang að lúkningu símtala.

240. Kvöð um jafnræði að því er varðar lúkningu símtala frá öðrum farsímanetum og fastanetum er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á farsíma- eða fastanetsmarkaði geti keppt á jafnréttisgrundvelli. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa lúkningu í farsímanetum fái sambærilega þjónustu og verð og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast mismunun.

241. PFS er þeirrar skoðunar að kvöð um eftirlit með gjaldskrá sé algerlega nauðsynleg enda hefur það sýnt sig að farsímafyrirtæki hafa engan hvata til að bjóða lúkningarverð sem byggjast á kostnaði með hæfilegri álagningu að eigin frumkvæði. PFS telur því nauðsynlegt að viðhalda þeirri kvöð sem komið var á um með ákvörðun sinni nr. 3/2012 um verðstýringu með verðsamanburði við ríki á EES-svæðinu. Með því hafi tekist að lækka lúkningarverð umtalsvert á sl. árum eins og sést á mynd 5.2 hér að framan. PFS telur að kvöð um eftirlit með gjaldskrá muni leiða til hagkvæmari rekstrar á farsímanetum sem muni að endingu leiða til lægra verðs til neytenda.

5.5.2 Áhrif kvaða

242. Leggja þarf mat á það hvort íþyngjandi áhrif þeirra kvaða sem PFS hyggst leggja á fyrirtækin á viðkomandi markaði séu hæfileg í ljósi þeirra markmiða sem stefnt er að. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á fyrirtækin eða viðhalda eru á heildina litið nokkur byrði. Hins vegar telur PFS þær í samræmi við meðalhóf og ekki fela í sér meiri byrðar en nauðsynlegt er til að þær nái markmiðum sínum. Kvaðirnar eru að sambærilegar þeim kvöðum sem gilt hafa á viðkomandi markaði fyrir utan það að kvöð um bókhaldslegan aðskilnað er aflétt af Símanum og Vodafone.

243. Eins og að framan er rakið telur PFS nauðsynlegt að leggja umræddar kvaðir á farsímafyrirtækin eða viðhalda þeim. 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.

244. Kvöð um aðgang er óveruleg byrði á fyrirtækin en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á viðkomandi mörkuðum. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Það er í raun nauðsynlegt fyrir farsímafyrirtæki að bjóða upp á samtengingu við önnur net til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu sem felst í því að geta haft símasamband við hvaða notanda sem er. Slík samtenging er í raun skylda samkvæmt 24. gr.

fjarskiptalaga. Kvöðin á fyrst og fremst að tryggja að fyrirtækin mismuni ekki við gerð samtengisamninga og tefji ekki innkomu nýrra fyrirtækja með því að draga samningaviðræður á langinn. Það getur ekki talist íþyngjandi að afgreiða alla viðsemjendur um samtengingu á viðunandi hátt. Með samtengingu við önnur net fá fyrirtækin betri nýtingu á þeim fjarskiptabúnaði sem þau hafa fjárfest í.

245. PFS álitur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi, enda verður ekki séð að hún hafi sérstakan kostnað eða fyrirhöfn í för með sér í sjálfu sér. Auk þess hefur sú kvöð gilt á öll fyrirtækin síðustu árin. Þar að auki er jafnræðiskvöðin takmörkuð við lúkningu símtala sem stafa frá öðrum farsímanetum eða fastanetum en ekki innankerfissímtöl.

246. PFS telur að kvöð um eftirlit með gjaldskrá sé nokkuð íþyngjandi. Augljóst er að fyrirtækin munu öll verða af ákveðnum tekjum vegna þessarar kvaðar en á móti kemur að þau spara á móti með lækkandi lúkningargjöldum samkeppnisaðilanna. Ef farsímaumferð milli fyrirtækja er samhverf hefur lúkningsverð líklegast engin áhrif á afkomu farsímafyrirtækja. PFS telur þó að í ljósi þess hversu nauðsynleg kvöðin er til að leysa úr samkeppnisvandamálum, eins og lýst var hér að framan, sé hún ekki íþyngjandi úr hófi fram. Verð eru ákvörðuð á grundvelli kostnaðargreindra verða á EES-svæðinu með verðsamanburði þar sem miðað er við meðalverð viðkomandi landa. Verðlagning byggir á kostnaðargreindum verðum og aðferðarfræðin er sú sama tíðkast hefur undanfarin ár. Greining á kostnaði fór fram hjá Símanum á sínum tíma og þarf fyrirtækið ekki lengur að viðhalda þeirri kostnaðargreiningu sem fyrirtækið var búið að innleiða. Þess er ekki heldur krafist að önnur fyrirtæki á markaðnum geri sérstaka kostnaðargreiningu. PFS mun þess í stað viðhalda áfram því vinnulagi að ákvarða verð árlega á grundvelli verðsamanburðar sem PFS framkvæmir. Framkvæmd kvaðar um eftirlit með gjaldskrá sem byggir á verðsamanburði er því á heildina litið ekki verulega íþyngjandi fyrir fyrirtækin á viðkomandi markaði.

247. Kvaðirnar munu að mati PFS ekki hamla uppbyggingu hagkvæmra farsímaneta þar sem verðlagning á lúkningu símtala mun byggja á meðaltalskostnaði hagkvæms rekens farsímanets í Evrópu og gera ráð fyrir eðlilegum arði af fjárfestingum. Eftirlit með gjaldskrá ætti því ekki að draga úr vilja til hagkvæmra fjárfestinga til lengri tíma litið. Þá er ljóst að fjarskiptafyrirtækin hafa megingtekkjur sínar af rekstri farsímaneta af öðrum þáttum en lúkningu.

248. 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 þess fallnar að auka þjónustuframboð á markaði fyrir farsímaþjónustu og fjarskiptamarkaðnum í heild.