

Viðauki A



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

- Markaðsgreining -

**Heildsölumarkaðir fyrir upphaf og lúkningu símtala
í föstum almennum talsímanetum
(Markaðir 2 og 3)**

14. desember 2012

Efnisyfirlit

1.0	Inngangur	7
1.1	Almennt	7
1.2	Löggjöf um fjarskipti	7
1.3	Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS	9
1.4	Um markaðsskilgreiningu	9
1.4.1	Almennt	9
1.4.2	Afmörkun vöru- og þjónustumarkaða	10
1.4.3	Afmörkun landfræðilegs markaðar	10
1.4.4	Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði	11
2.0	Skilgreining viðkomandi þjónustumarkaða	12
2.1	Skilgreining á markaði 2 (upphaf símtala) í tilmælunum	12
2.2	Skilgreining á markaði 3 (lúkning símtala) í tilmælunum	12
2.3	Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumörkuðum	13
2.3.1	Almennt	13
2.3.2	Innri notkun	13
2.3.3	Mörkin milli markaða fyrir upphaf, lúkningu og flutning símtals	13
2.3.4	Símtöl í upphringisambönd fyrir internetaðgang	14
2.3.5	Aðgreining milli fyrirtækja og einstaklinga	14
2.3.6	Ýmis þjónusta sem er nauðsynleg í tengslum við samtengingu	14
2.3.7	Símtöl til eða frá annars konar netum	15
2.3.8	Netsími (VoIP)	15
2.3.8.1	Almennt	15
2.3.8.2	Netsími sem notar hugbúnað en ekki símanúmer	16
2.3.8.3	Netsími sem notar símanúmer	16
2.3.8.4	Staðganga framboðs megin	17
2.3.8.5	Samtenging netsíma	17
2.3.8.6	Niðurstaða varðandi netsíma	17
2.4	Niðurstaða PFS um skilgreiningu þjónustumarkaða fyrir upphaf og lúkningu símtala í fastaneti	17
3.0	Almennt um stöðu mála á talsímamarkaði á Íslandi	19
3.1	Smásölumarkaður	19
3.2	Breytingar á eftirspurn eftir talsímaþjónustu á fastaneti	20
3.3	Samtenging talsímaneta á Íslandi	22
3.4	Samtengingjöld	24
4.0	Skilgreining á landfræðilegum markaði	26
5.0	Mat á markaðsstyrk á markaði fyrir upphaf símtala í almenna talsímanetinu gegnum fasttengingu (Markaður 2)	27
5.1	Markaðshlutdeild	27
5.2	Heildarstærð fyrirtækis	29
5.3	Aðgangshindranir	30
5.3.1	Almennt	30
5.3.2	Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp	30
5.3.3	Óafturkræfur kostnaður	31
5.3.4	Stærðarhagkvæmni	31
5.3.5	Breiddarhagkvæmni	32
5.3.6	Aðgangur að fjármagni	32
5.3.7	Afgreiðsluferfi	33

5.3.8	Vaxtarhindranir	34
5.3.9	Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði.....	34
5.4	Möguleg samkeppni og nýsköpun	35
5.5	Hegðun markaðsaðila	35
5.5.1	Samþætting vöru	35
5.5.2	Lóðrétt samþætting.....	36
5.6	Aðstæður á eftirspurnarhlið	37
5.6.1	Kaupendastyrkur	37
5.6.2	Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar	37
5.6.3	Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum.....	38
5.7	Niðurstaða og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 2..	38
6.0	Mat á markaðsstyrk á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum almennum talsímanetum gegnum fasttengingu (markaður 3).....	41
6.1	Almennt	41
6.2	Markaðshlutdeild	41
6.3	Verðþróun.....	41
6.4	Aðgangshindranir og möguleg samkeppni	42
6.5	Kaupendastyrkur.....	43
6.6	Niðurstaða og útnefning fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3...	44
7.0	Álagning kvaða	45
7.1	Almennt um kvaðir	45
7.2	Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir upphaf símtala (markaður 2)	46
7.2.1	Almennt.....	46
7.2.2	Lóðrétt beiting markaðsstyrks	46
7.2.2.1	Almennt.....	46
7.2.2.2	Synjun um aðgang.....	47
7.2.2.3	Beiting markaðsstyrks með verðlagningu.....	47
7.2.2.4	Beiting markaðsstyrks með öðrum þáttum en með verðlagningu þjónustu	48
7.2.3	Markaðsráðandi staða fyrirtækis	50
7.2.3.1	Almennt.....	50
7.2.3.2	Aðgerðir til að hindra aðgang að markaði	50
7.2.3.3	Misnotkun í gróðaskyni	51
7.2.3.4	Óskilvirkni í framleiðslu	51
7.3	Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir lúkningu símtala í fastlínukerfi (markaður 3).....	52
7.3.1	Almennt	52
7.3.2	Synjun um aðgang.....	52
7.3.3	Of há verðlagning.....	53
7.3.4	Óformlegt verðsamráð.....	54
7.3.5	Verðmismunun	55
7.3.6	Mismunun í öðrum þáttum en verði	55
7.3.6.1	Almennt.....	55
7.3.6.2	Ekki tilkynnt um breytingar á verði og vörum.....	56
7.3.6.3	Víxlíniðurgreiðslur	56
7.4	Gildandi kvaðir	56
7.4.1	Almennt.....	56
7.4.2	Kvaðir á markaði fyrir upphaf símtala	57
7.4.3	Kvaðir á markaði fyrir lúkningu símtala	58
7.5	Áhrif gildandi kvaða	58

7.6	Tillögur að kvöðum	60
7.6.1	Markaður 2: Upphaf símtala í almenna talsímanetinu gegnum fasttengingu.....	60
7.6.1.1	Kvöð um að veita aðgang	60
7.6.1.2	Kvöð um jafnræði	62
7.6.1.3	Kvöð um gagnsæi	63
7.6.1.4	Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað	65
7.6.1.5	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	65
7.6.1.6	Kostnaðarbókhald	68
7.6.1.7	Mat á áhrifum fyrirhugaðra kvaða	68
7.6.2	Markaður 3: Lúkning símtala í einstökum talsímanetum gegnum fasttengingu	70
7.6.2.1	Kvöð um að veita aðgang	70
7.6.2.2	Kvöð um jafnræði	70
7.6.2.3	Kvöð um gagnsæi	71
7.6.2.4	Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað	74
7.6.2.5	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	75
7.6.2.6	Kostnaðarbókhald	79
7.6.2.7	Mat á áhrifum fyrirhugaðra kvaða	79

Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á heildsölumörkuðum fyrir talsímaþjónustu í fastaneti, en um er að ræða markaði 2 og 3 í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 5. nóvember 2008.

Fyrri greining á heildsölumörkuðum fyrir talsímaþjónustu ásamt ákvörðun um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða var birt í árslok 2008. Í þeirri greiningu voru teknir til skoðunar þrjú heildsölumarkaðir, þ.e.a.s. markaður fyrir upphaf símtala, markaður fyrir lúkningu og markaður fyrir flutningu símtala. Þetta voru markaðir 8-10 skv. eldri tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá árinu 2004. Markaður fyrir flutningu símtala, sbr. áður markaður 10, er ekki lengur tilgreindur í tilmælum ESA og verður því tekið fyrir í sérstakri greiningu hvort enn séu skilyrði til beitingu kvaða á þeim markaði. Þeir markaðir sem fjallað er um í þessu skjali eru heildsölumarkaður fyrir upphaf símtala í almenna talsímanetinu gegnum fasttengingu (markaður 2) og heildsölumarkaður fyrir lúkningu símtala í einstökum talsímanetum gegnum fasttengingu (markaður 3).

Niðurstaða PFS í fyrri markaðsgreiningu stofnunarinnar, þann 4. desember 2008, var sú að útnefna Símann með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum tveimur mörkuðum (þá markaðir 8 og 9). PFS lagði eftirfarandi kvaðir á Símann á viðkomandi mörkuðum:

- Kvöð um aðgang
- Kvöð um jafnræði
- Kvöð um gagnsæi (þ.m.t. birting viðmiðunartilboðs)
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald

PFS útnefndi einnig Fjarskipti ehf. (Vodafone) með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir lúkningu símtala og lagði á það eftirfarandi kvaðir:

- Kvöð um aðgang
- Kvöð um jafnræði
- Kvöð um gagnsæi
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

Niðurstaða markaðsgreiningar PFS á mörkuðum 2 og 3 árið 2012 er eftirfarandi:

Á markaði 2 (upphaf símtala) er Síminn ennþá með langstærstu hlutdeildina. Hlutdeild Símans hefur lækkað síðan greining var gerð á markaðnum árið 2008 úr 69% árið 2008 í um 60% árið 2011 miðað við heildarmagn umferðar. Hlutdeild Vodafone á heildsölustigi var um 38% á árinu 2011. Þrjú ný fyrirtæki, Símafélagið, Hringdu og Nova eru komin á markaðinn, en hlutdeild þeirra er samtals undir 2%. Það er niðurstaða PFS að Síminn hafi enn umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði og það muni ekki breytast á næstu 2-3 árum.

PFS hyggst viðhalda kvöðum á Símanum á markaði 2 sem hér segir:

- Kvöð um aðgang
- Kvöð um jafnræði
- Kvöð um gagnsæi (þ.m.t. birting viðmiðunartilboðs)

- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá sem mun verða framkvæmt með verðsamanburði

Kvöð um kostnaðarbókhald fellur hins vegar brott.

Upphafsgjöld Símans verða kr. 0,63 á mínútu og kr. 0,62 tengigjald þar til annað verður ákveðið með hliðsjón af verðsamanburði sem framkvæma skal árlega.

Á markaði 3 (lúkning símtala) eru enn til staðar óyfirstíganlegar aðgangshindranir þar sem ekkert fyrirtæki getur boðið lúkningar nema í sínu eigin neti. Öll fyrirtæki eru því með 100% markaðshlutdeild í sínu neti. Fyrirtækin Símafélagið, Nova og Hringdu hafa bæst í hóp þeirra fyrirtækja sem starfa á þessum markaði. PFS hyggst útnefna öll fyrirtæki á þessum markaði sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, en um er að ræða eftirtalin fyrirtæki; Síminn, Vodafone, Símafélagið, Nova og Hringdu.

PFS hyggst viðhalda og leggja á kvaðir á þessum markaði sem hér segir:

- Kvöð um aðgang (öll fyrirtæki á markaðnum)
- Kvöð um jafnræði (öll fyrirtæki á markaðnum)
- Kvöð um gagnsæi (öll fyrirtæki á markaðnum, en skylda til að birta viðmiðunartilboð hvíli aðeins á Símanum)
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað (Síminn og Vodafone)
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá sem mun verða framkvæmt með verðsamanburði (öll fyrirtæki á markaðnum)

Kvöð á Símanum um kostnaðarbókhald fellur brott.

Samkvæmt tilmælum ESA um lúkningargjöld frá 13. apríl 2011 skulu öll lúkningargjöld á markaði 3 vera jöfn eftir 31. desember 2012. PFS mun mæla fyrir um að hámarks lúkningargjöld allra fyrirtækja á markaðnum verði jöfn frá og með 1. mars 2013 þar sem PFS telur rétt að fyrirtækin fái a.m.k. tveggja mánaða aðlögunarfrest frá því að ákvörðun stofnunarinnar liggur fyrir til að endurskoða sínar smásölugjaldskrár. Lúkningargjöld allra fyrirtækjanna verða þá kr. 0,63 á mínútu og kr. 0,62 tengigjald þar til annað verður ákveðið með hliðsjón af verðsamanburði sem framkvæma skal árlega.

1.0 Inngangur

1.1 Almenn

1. Skjal þetta inniheldur greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á heildsölumörkuðum fyrir upphaf símtala í fastaneti (markaður 2) og lúkningu símtala í einstökum fastanetum (markaður 3). PFS birti greiningu á þessum mörkuðum ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk 4. desember 2008 (markaðir 8 og 9 í þágildandi tilmælum ESA um viðkomandi markaði). Gert er ráð fyrir að markaðsgreiningar séu endurteknar með hæfilegu millibili til þess að fylgjast með því hvort breytingar verði á aðstæðum á markaði. PFS telur nú tímabært að endurskoða fyrri greiningu.

2. Þetta skjal byggir á drögum sem lögð voru fram til samráðs með bréfi, dags. 26. júní 2012, þar sem Samkeppniseftirlitinu, fjarskiptafyrirtækjum og öðrum sem eiga hagsmuna að gæta var boðið að gera athugasemdir við markaðsgreininguna. Samkeppniseftirlitið, Fjarskipti ehf. (Vodafone), Nova og Síminn hf. sendu inn athugasemdir. Grein er gerð fyrir athugasemdunum og afstöðu PFS til þeirra í sérstöku skjali (viðauka B). Markaðsgreiningin var uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina. Drögin voru send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, þann 6. nóvember s.l. Þann 6. desember s.l. barst bréf frá ESA þar sem fram kom að ESA gerði engar athugasemdir við greiningu og niðurstöður PFS. Verður því ákvörðun sem byggist á uppfærðum drögum nú birt hlutaðeigandi fyrirtækjum.

1.2 Löggjöf um fjarskipti

3. Lög um fjarskipti nr. 81/2003, innleiða tilskipanir Evrópusambandsins (ESB) um fjarskipti¹ og eina tilskipun um persónuvernd í fjarskiptum.² Fjarskiptalöggjöf ESB er ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur.

4. Í V. kafla laga um fjarskipti er sú skylda lögð 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

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).

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

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

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

² Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/58/EB frá 12. júlí 2002 um vinnslu persónulegra upplýsinga og verndun einkalífs í fjarskiptum (persónuverndartilskipun).

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 viðeigandi fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja á þau viðeigandi kvaðir. Samkvæmt 7. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun ber PFS að hafa samráð við ESA og aðrar fjarskiptaeftirlitsstofnanir á EES svæðinu um skilgreiningu markaða, markaðsgreiningu og ákvörðun um kvaðir.

5. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreininguna. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk³ og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði.⁴ Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar⁵ (hér eftir kallaðar “leiðbeiningarnar”) og tilmæli⁶ (hér eftir kölluð “tilmælin”) og hefur PFS bæði leiðbeiningar og tilmæli ESA og framkvæmdastjórnarinnar til hliðsjónar við framkvæmd markaðsgreiningar. Jafnframt er höfð hliðsjón af skýrslum Samtaka evrópskra fjarskiptaftirlitsstofnana (ERG⁷) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni⁸, ásamt fleiri skýrslum stofnunarinnar sem nú heitir BEREC.

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

7. Innanríkisráðherra hefur gefið út reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, nr. 741/2009, með stöð í 3. mgr. 18. gr. og 75. gr. laga um fjarskipti. Reglugerðin gildir um

³ 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.

⁴ Núgildandi tilmæli eru: Commission Recommendation of 17 December 2007 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(2007) 5406) (2007/879/EC) og skýringar; Commission Staff Working Document - Explanatory Note Accompanying document to the Commission Recommendation 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 (Second edition) {(C(2007) 5406)}

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Skammstöfun fyrir “European Regulatory Group of National Regulatory Authorities”. Nú heitir stofnunin Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC).

⁸ *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

málsmeðferð og helstu viðmið sem byggja skal á við skilgreiningu fjarskiptamarkaða, greiningu á viðkomandi mörkuðum, ákvörðun um útnefningu fyrirtækis eða fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og ákvörðun um kvaðir, skv. lögum um fjarskipti nr. 81/2003. Reglugerðin byggir á ofangreindum EES gerðum, tilmælum og leiðbeiningum.

1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

8. Eins og fram kemur í kynningarriti PFS um markaðsgreiningu⁹ má skipta framkvæmd markaðsgreiningar í þrjá áfanga:

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

9. Vinna við þessa greiningu hófst í ársbyrjun 2012. Þann 7. febrúar s.l. voru sendir spurningalistar til markaðsaðila. Svör við þeim spurningalista eru notuð í þessari greiningu en unnið hefur verið úr þeim þannig að svör einstakra aðila verða ekki rakin til þeirra. Stofnunin hefur safnað upplýsingum, m.a. reglulegum tölfræðiupplýsingum, ásamt því að hafa átt óformleg samskipti við markaðsaðila. Tölfræði, þ.á.m. um talsímamarkaði á fastaneti, er safnað frá öllum markaðsaðilum á 6 mánaða fresti. Þá safnar PFS og skráir upplýsingar um allar breytingar á gjaldskráum jafnóðum og þær koma fram.

10. Frumdrög að markaðsgreiningu þessari voru kynnt Samkeppniseftirlitinu og hagsmunaaðilum með bréfi, dags. 26. júní 2012 og þeim boðið að gera athugasemdir. PFS hefur nú unnið úr framkomnum athugasemdum og gerir grein fyrir þeim í sérstöku skjali (viðauka B). Markaðsgreiningin var uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina. Markaðsgreiningin ásamt drögum að ákvörðun varðandi kvaðir á viðkomandi markaði eru nú 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

1.4.1 Almennt

11. Skv. 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.

⁹ 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)

1.4.2 Afmörkun vöru- og þjónustumarkaða

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

13. Staðganga er metin út frá tveimur sjónarhornum. Annars vegar hversu auðveldlega viðskiptavinir telji vöruna geta komið í stað annarrar (eftirspurnarstaðganga). Hins vegar hversu auðveldlega keppinautar tiltekins fyrirtækis geta breytt framleiðslu sinni þannig að þeirra vara falli innan þess markaðar sem vara hins tiltekna fyrirtækis er á (framboðsstaðganga).¹⁰ Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga hefur minni þýðingu og tengist fremur mati á mögulegri samkeppni.

1.4.3 Afmörkun landfræðilegs markaðar

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. Ef markaður er talinn ná yfir fleiri en eitt ríki hafa evrópsku eftirlitsstofnanirnar samstarf um skilgreiningu ásamt framkvæmdastjórn ESB og ESA eftir því sem 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.¹¹

¹⁰ Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar, kafla 3.1.

¹¹ 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.

1.4.4 Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði

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:

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

Framangreind skilyrði eru að mati framkvæmdastjórnar ESB og ESA almennt til staðar innan EES svæðisins á þeim þjónustumörkuðum sem hér eru til skoðunar.

2.0 Skilgreining viðkomandi þjónustumarkaða

2.1 Skilgreining á markaði 2 (upphaf símtala) í tilmælunum

17. Í tilmælum ESA frá 2008, tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2007 og skýringum með þeim síðargrreindu eru markaðir fyrir upphaf og lúkningu símtala skilgreindir með mjög hliðstæðum hætti og var í eldri tilmælunum sem byggt var á í greiningu PFS frá 2008.

18. Umfjöllun um heilðsölumarkað fyrir upphaf símtala í skýringum með ofangreindum tilmælum ESB byggist á skilgreiningu smásölumarkaða fyrir aðgang og símtöl í fastanetinu. Hægt er að skilja á milli aðgangs að talsímaneti og símtala. Fyrirtæki geta ákveðið að bjóða þessa þjónustu saman eða aðeins símtöl ein og sér sem fara þá um aðgangstengingu sem rekin er af öðru fyrirtæki.

19. Fram kemur að upphaf símtala í heilðsölu getur verið í formi mínútna eða flutningsgetu. Markaðurinn er talinn innihalda bæði upphaf fyrir venjuleg símtöl og fyrir gagnaflutning í gegnum upphringisambönd. Upphaf símtala á heilðsölustigi er stundum selt með öðrum þjónustubáttum svo sem flutningi.

20. Í viðauka með tilmælunum er markaðurinn skilgreindur á eftirfarandi hátt: *Upphaf símtala í almenna talsímanetinu gegnum fasttengingu*. Um er að ræða þann hluta símtals sem hvorki telst til flutnings né lúkningar símtals í almennu talsímaneti í gegnum fasttengingu miðað við aðstæður í hverju landi.

2.2 Skilgreining á markaði 3 (lúkning símtala) í tilmælunum

21. Tilmælin byggja skilgreiningu sína á heilðsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í fastaneti á því að sú þjónusta er nauðsynlegur þáttur í símtali í smásölupjónustu. Í skýringunum er bent á að vanalega sé hægt að velja milli samtengingar á mismunandi stigum fjarskiptaneta til að ljúka símtali. Í sumum tilvikum eru samtengingar settar þannig upp að bæði þarf flutning og lúkningu til þess að koma símtali á leiðarenda. Það er þó aðeins lúkningarhluti símtals sem tilheyrir viðkomandi markaði, enda er oft möguleiki á að kaupa flutning og lúkningu í sitt hvoru lagi.

22. Í skýringunum með tilmælunum er komist að þeirri niðurstöðu að framboðsstaðganga sé ekki til staðar. Framboðsstaðganga væri hugsanleg ef tvær eða fleiri aðgangstengingar lægju til hvers notanda, en það er sjaldnast raunin. Ekki er til staðar tækni sem gerir öðrum, en þeim sem ræður yfir aðgangstengingunni, mögulegt að bjóða lúkningu til viðkomandi notanda. Af þeirri ástæðu er komist að þeirri niðurstöðu að net hvers þjónustuveitenda í lúkningu símtala í fastaneti sé sérstakur markaður.

23. Í skýringunum kemur fram að eftirspurnarstaðganga sé ekki til staðar á heilðsölustigi. Mögulega gæti verið einhver eftirspurnarstaðganga á smásölustigi, svo sem farsímasímtöl, „call-back“ símtöl, IP símtöl eða tölvupóstur. Þrýstingur af slíkri mögulegri staðgönguþjónustu er ekki talinn nægur til þess að réttlæta víðtækari markaðsskilgreiningu.

24. Samkeppnistaðan er þó gjörólík þegar kemur að lúkningu símtala í upphringisambönd Internetþjónustuaðila. Þar sem Internetþjónustuaðilar geta valið þann þjónustuveitanda sem sér um lúkninguna og skipt á milli þjónustuaðila að eigin vild er komist að þeirri niðurstöðu í

skýringunum með tilmælunum að í lúkningu símtala til Internetþjónustuaðila ríki almennt séð samkeppni og að ekki sé ástæða til að hafa afskipti af þessum hluta markaðarins. Lúkning þessara símtala er því ekki hluti af markaði 3.

25. Í viðauka með tilmælunum er markaðurinn skilgreindur á eftirfarandi hátt: *Lúkning símtala í einstökum almennum talsímanetum gegnum fasttengingu*. Um er að ræða þann hluta símtals sem hvorki telst til upphafs né flutnings símtals í almennu talsímaneti í gegnum fasttengingu miðað við aðstæður í hverju landi.

2.3 Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumörkuðum

2.3.1 Almenn

26. PFS mun í þessum hluta skilgreina markaði fyrir upphaf og lúkningu símtala í talsímaneti í samræmi við tilmæli ESA. PFS er sammála skilgreiningu tilmælanna og afmörkun gagnvart annarri þjónustu. Það eru þó nokkur atriði sem PFS telur ástæðu til að skoða nánar og einnig þarf að skoða markaðina út frá íslenskum aðstæðum.

27. Í greiningu sinni á mörkuðum 8-10, sem birt var í endanlegri útgáfu 4. desember 2008, skilgreindi PFS markaði fyrir upphaf (markaður 8) og lúkningu (markaður 9) símtala í talsímanetum. Sú skilgreining byggði á skilgreiningu í þágildandi tilmælum ESA, með tilliti til skýringa með þágildandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB. PFS telur að fyrri skilgreining á mörkuðunum eigi ennþá við. Engin grundvallarbreyting varð á skilgreiningu þessara markaða í tilmælum ESA frá 2008 eða í skýringum með núgildandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB. Umfjöllun um skilgreiningu og afmörkun markaðanna hér á eftir er því mjög hliðstæð því sem var í fyrri greiningu.

2.3.2 Innri notkun

28. PFS gengur út frá því í markaðsgreiningunni að bæði talsímaumferð sem fer milli neta og talsímaumferð sem er að öllu leyti innan sama nets falli undir markaðina tvo sem hér eru til skoðunar. Undirliggjandi þættir í talsímaþjónustu í smásölu eru upphaf og lúkning símtals og í sumum tilvikum flutningur símtala. Fjarskiptafyrirtæki þurfa á þessari þjónustu að halda til þess að geta veitt talsímaþjónustu í smásölu. Notkun þessara þjónustuþátta skapar eftirspurn á heildsölumarkaðnum hvort sem viðskipti með þá fara fram innan sama fyrirtækis eða milli fyrirtækja.

29. Rétt er að taka fram að í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2007 er innri umferð ekki undanskilin í skilgreiningu á mörkuðum 2 og 3, eins og virðist hafa verið gert varðandi skilgreiningu á lúkningu símtala í farsímanetum.¹² Fjarskiptaeftirlitsstofnun Noregs (NPT) birti greiningu á þessum mörkuðum í ágúst 2011, þar sem innri umferð var talin tilheyra mörkuðunum og gerði ESA enga athugasemd við þá skilgreiningu.

2.3.3 Mörkin milli markaða fyrir upphaf, lúkningu og flutning símtals

30. Í tilmælunum er gengið út frá því að upphaf og lúkning símtala miðist við

¹² Sbr. skýringar með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB 2007, bls. 44.

samtengingu innan sama samtengingarsvæðis. Ef símtal byrjar og endar innan sama samtengisvæðis samanstandur símtalið af upphafi (markaður 2) og lúkningu (markaður 3) en ekki flutningi (markaður 10 skv. eldri tilmælum). Í talsímaneti Símans er aðeins eitt samtengisvæði sem nær til landsins alls. Sama er að segja um talsímanet Vodafone. Vegna þess að hvert net hefur aðeins eitt samtengisvæði er ekki um að ræða flutning ef símtal fer alfarið fram innan sama nets. Símtalið samanstandur þá eingöngu af upphafi og lúkningu. Sama er að segja um símtöl sem fara úr skiptistöð í einu neti yfir í skiptistöð í öðru neti og enda í því neti. Í því tilviki samanstandur símtalið af upphafi í fyrrnefnda netinu og lúkningu í því síðarnefnda. Þar sem hvorugu netanna er skipt niður í samtengisvæði er ekki innheimt flutningsgjald fyrir símtalið. Ef símtal hins vegar byrjar í einu neti fer í gegnum annað net sem er talsímanet og endar í þriðja netinu þá er um flutning að ræða hjá netinu í miðjunni. Miðað við aðstæður og samtengiskilmála hér á landi er því aðeins um að ræða flutning símtala um talsímanet þegar símtal fer úr einu neti um talsímannet og yfir í þriðja netið.

2.3.4 Símtöl í upphringisambönd fyrir internetaðgang

31. PFS er sammála því sem kemur fram í tilmælunum varðandi símtöl í upphringisambönd internetþjónustuaðila, þ.e.a.s. að slík símtöl séu hluti af markaði 2 fyrir upphaf símtala en ekki markaði 3 fyrir lúkningu símtala. Vægi upphringisambanda fer sífellt minnkandi og hefur þessi aðgreining minni þýðingu en áður, enda er magn slíkra símtala í dag aðeins brot af því sem það var þegar síðasta greining var gerð.

2.3.5 Aðgreining milli fyrirtækja og einstaklinga

32. Í tilmælunum er ekki lengur greint á milli fyrirtækja- og einstaklingsmarkaða í talsímaþjónustu í smásölu. Enginn munur er á upphafi og lúkningu hefðbundinna símtala sem seld eru í heildsölu hvort sem þau eru ætluð til smásölu til fyrirtækja eða einstaklinga. Þjónustan og verðlagningin er hin sama. Með hliðsjón af framangreindu hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að bæði símtöl heimila og fyrirtækja séu hluti af viðkomandi mörkuðum.

2.3.6 Ýmis þjónusta sem er nauðsynleg í tengslum við samtengingu

33. Samkvæmt viðmiðunartilboði Símans er ýmis þjónusta önnur en upphaf og lúkning símtala boðin í sambandi við samtengingu talsímaneta.¹³ Þessar þjónustubættir eru m.a. tenging inn á samtengisvæði, tenging á straumi frá samtengipunkti, tenging á merkjaleiðum, merkjaumferð, aðgangstenging og ýmis þjónusta fyrir forval og fast forval. Þessi þjónusta er meira og minna nauðsynleg til þess að geta samtengst neti Símans. Gjaldtaka fyrir þessa þjónustu er aðeins að litlu leyti tengd notkun. Aðallega er um að ræða föst gjöld, þ.e. stofngjöld og/eða mánaðargjöld.

34. Lítið er fjallað um þjónustu sem tengist samtengingu talsímaneta í tilmælunum. Margar af þessum þjónustum er ekki hægt að tengja einum heildsölumarkaði talsímaþjónustu frekar en öðrum. Því virðist réttast að skipta tekjum af þeim hlutfallslega niður á markaði 2 og 3 þegar markaðshlutdeild er mæld í tekjum. Tekjur af þessum þáttum eru þó ekki líklegar til

¹³ Sjá Viðauka 3a og b með viðmiðunartilboði Símans frá ágúst 2011; <http://heildsala.siminn.is/talsimi/>

að hafa afgerandi áhrif á markaðshlutdeild og því telur PFS ekki ástæðu til að taka þær með þegar markaðshlutdeild er mæld. Engu að síður telur PFS að þessi þjónusta sé hluti af heildsölumörkuðum talsímaþjónustu, þar sem þjónustan er nauðsynleg forsenda þess að samtenging komist á. Það þýðir að kvaðir geta verið lagðar á varðandi þessa þjónustupætti.

2.3.7 Símtöl til eða frá annars konar netum

35. Símtöl sem eiga upphaf eða endi í annars konar neti en innlendu talsímaneti geta að hluta til fallið undir markaði 2 og 3. Hér getur t.d. verið um að ræða símtöl úr eða í farsímanet eða millilandasímtöl. Ef símtalið hefst í innlendu talsímaneti þá tilheyrir upphafshluti þess markaði 2. Ef það endar í innlendu talsímaneti þá tilheyrir lúkningshluti þess markaði 3. Sá hluti símtalsins sem fer um innlend talsímanet tilheyrir viðkomandi heildsölumarkaði fyrir talsímaþjónustu, enda er þjónusta talsímanetsins í því sambandi ekki ólík því sem gerist í símtölum sem alfarið eru innan talsímaneta og verðlagning þjónustunnar er hin sama.

2.3.8 Netsími (VoIP)

2.3.8.1 Almenn

36. Netsími (VoIP)¹⁴ er þjónusta sem hefur verið í boði um nokkurra ára skeið. Notkun á slíkri þjónustu fer vaxandi, en hefur þó ekki valdið straumhvörfum í notkun á talsímaþjónustu eins og jafnvel var búist við þegar þjónustan kom fyrst fram. PFS telur þörf á að meta hvort netsímaþjónusta tilheyrir mörkuðum 2-3.

37. VoIP þýðir að símtöl eru flutt um netið á IP formi. VoIP er oft kallað netssími, IP sími, tölvusími eða VoIP-sími. Hér verður notast við hugtakið netsími. Netsímaþjónusta felur í sér flutning á tali með notkun Internet samskiptareglna (Internet Protocol - IP). Í hefðbundnum símkerfum er símtali breytt í rafræn boð sem fara eftir fyrirfram ákveðnum rásaskiptum leiðum. Símtalið berst frá A til B í ákveðnu formi sem ræðst m.a. af símanúmeri og eru upphafsstaður og endastaður bundnir ákveðinni staðsetningu eða heimilisfangi notandans. Með netsíma er talmáli hins vegar breytt í gagnaflutningspakka sem sendir eru um pakkaskipt net, en ekki rásaskipt, og er þökkunum umbreytt aftur í tal í tölvu eða þar til gerðum síma þess sem hringt er í. Merkjasetningar sem setja upp símtalið í rásaskiptum netum ákveða hvaða leið er farin milli tveggja notenda í talsímaþjónustunni. Símanúmer eru auðkenni hvers áskrifanda og tengjast ákveðinni staðsetningu eða heimilisfangi. Í netsímaþjónustu er upphafsstaður og endastaður ekki skilgreindir sem heimilisfang heldur sem vistfang. Í þessu fyrirkomulagi getur notandinn efnt til uppkalls nánast hvar sem er í heiminum þar sem tenging við Internetið er fyrir hendi. Flutningsgeta pakkaskipts nets er samnýtt með annarri þjónustu sem um netið fer, en í rásaskiptu neti er tengd rás sem símtalið nýtir óskipt meðan það varir.

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

- Netsími sem notar hugbúnað en ekki símanúmer
- Netsími sem notar símanúmer

¹⁴ „Voice over IP” (VoIP) þýðir að símtöl eru að hluta eða öllu leyti flutt um IP net.

2.3.8.2 Netsími sem notar hugbúnað en ekki símanúmer

39. Að jafnaði er hér um að ræða svokölluð netsímtöl jafningja (peer-to-peer), það eru lausnir þar sem símtölin eiga sér (yfirleitt) stað um viðeigandi hugbúnað í einkatölvum með aðstoð heyrnartóla/hátalara og hljóðnema þannig að notandinn getur rætt við aðra notendur á internetinu sem hafa sambærilegan hugbúnað og tækjabúnað. Þessi þjónusta er yfirleitt innifalin í nettengingu en hana er ekki hægt að nota til að hringja í eða taka við upphringingum frá PSTN/ISDN neti.

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

41. Afbrigði af þessari þjónustu býður upp á símtöl úr tölvu í símanúmer gegn gjaldi. Þessi möguleiki eykur notagildi þjónustunnar og gefur möguleika á að hringja í nánast hvaða endanotanda sem er. Það takmarkar þó staðgönguhæfi þessarar þjónustu gagnvart hefðbundinni talsímaþjónustu að ekki er hægt að hringja til netsímanotandans úr hefðbundnum talsíma. PFS telur því þessa þjónustutegund ekki hluta af mörkuðum 2 og 3.

2.3.8.3 Netsími sem notar símanúmer

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

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

44. PFS birti yfirlýsingu varðandi netsímaþjónustu 3. febrúar 2006. Í henni kom fram að með hliðsjón af tilmælum Electronic Communications Committee nr. ECC/REC/(05)03, frá 10. maí 2005, og að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem bárust frá hagsmunaaðilum, væri það álit PFS að netsímaþjónusta geti verið staðgönguþjónusta almennrar talsímaþjónustu. M.ö.o. lítur PFS svo á að ekki eigi að gera greinamun á því hvaða tækni er notuð við veitingu talsímaþjónustu. Eiga því ákvæði laga um fjarskipti nr. 81/2003 er varða talsímaþjónustu við um netsíma eftir því sem við á, þ.m.t. ákvæði um aðgang að neyðarþjónustu í númerinu 112, númerabirtingar, hlerun og rekstraröryggi. Með yfirlýsingunni var opnað fyrir notkun hefðbundinna talsímanúmera fyrir netsímaþjónustu þ.m.t. númeraflutning ef þjónustan er

bundin við ákveðna staðsetningu endanotanda. Ef þjónustan er hins vegar ekki bundin við ákveðna staðsetningu (flökkupjónusta) skal nota sérstaka númeraseríu 49x xxxx og númeraflutningur milli slíkrar þjónustu og staðbundinnar þjónustu er óheimill.

2.3.8.4 Staðganga framboðs megin

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

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

2.3.8.5 Samtenging netsíma

47. Fjarskiptafyrirtæki sem bjóða netsímaþjónustu hafa gert samtengisamninga við önnur fyrirtæki sem bjóða hvers kyns símaþjónustu. Samningar um samtengingu netsímaþjónustu eru ekki verulega frábrugðnir samningum um PSTN símaþjónustu. Netsímtal getur innihaldið upphaf, flutning og lúkningu eins og önnur símtöl. PFS telur að heildsöluþjónusta í netsíma beri að líta á sem hluta af talsímaþjónustu í fastaneti á sama hátt og smásöluþjónusta í netsíma er talin tilheyra sama þjónustumarkaði og PSTN talsímaþjónusta.

2.3.8.6 Niðurstaða varðandi netsíma

48. Með vísan til umfjöllunar hér að framan er það niðurstaða PFS að upphaf og lúkning símtala í netsíma sem notar símanúmer sé hluti af mörkuðum 2 og 3.

2.4 Niðurstaða PFS um skilgreiningu þjónustumarkaða fyrir upphaf og lúkningu símtala í fastaneti

49. PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að skilgreiningar á mörkuðum 2 og 3 sem fram koma í tilmælunum eigi við hér á landi. PFS mun í eftirfarandi markaðsgreiningu styðjast við eftirfarandi skilgreiningar á mörkuðum 2 og 3:

50. **Markaður 2:** Upphaf símtala í almenna talsímanetinu gegnum fasttengingu. Um er að ræða þann hluta símtals sem hvorki telst til flutnings né lúkningar símtals. Þjónustan sem telst til þessa markaðar felst í uppsetningu símtals, leiðarvali í símstöð og tengingu fyrir upphafstig símtalsins. Á þessu stigi er innifalinn flutningur frá endanotanda eftir heimtaug að tengigrind og áfram til fyrstu símstöðvar á leiðinni áður en kemur að næsta stigi í símtalinu sem er annað hvort símtalsflutningur eða lúkning símtals.

51. **Markaður 3:** Lúkning símtala í einstökum almennum símkerfum gegnum fasttengingu. Um er að ræða þann hluta símtals sem hvorki telst til upphafs né flutning símtals. Þjónustan sem telst til þessa markaðar felst í því að ljúka símtali og í leiðarvali á lúkningarenda símtals. Lúkning felur í sér flutning símtals frá næsta stigi á undan í leið símtalsins (upphaf eða flutningur) í gegnum símsstöð og eftir heimtaug til þess sem hringt er í.
52. Símtöl til internetþjónustuaðila (upphringisambönd) eru talin hluti af markaði fyrir upphaf símtala, en tilheyra ekki markaði fyrir lúkningu símtala.
53. Símtöl falla jafnt undir markaðina tvo hvort sem þau fara fram milli neta eða alfarið innan sama nets.
54. PFS telur enga ástæðu til þess að greina á milli símtala einstaklinga annars vegar og fyrirtækja hins vegar. Samsvarandi undirliggjandi heilðsölupættir símtala einstaklinga og fyrirtækja tilheyra því sama markaði.
55. PFS telur ýmsa þjónustupætti sem boðnir eru í heilðsölu í tengslum við upphaf og lúkningu símtala og nauðsynlegir eru til þess að koma á samtengingu milli neta vera hluta af mörkuðum 2 og 3.
56. Símtöl sem eiga upphaf eða endi í annars konar neti geta fallið undir markaði 2 og 3 að því leyti sem þau fara um almennt innlent talsímanet.

3.0 Almennt um stöðu mála á talsímamarkaði á Íslandi

3.1 Smásölumarkaður

57. Eftir að einkaréttur ríkisins á rekstri fjarskiptaþjónustu var afnuminn árið 1998 varð til fyrsti vísir að samkeppni á markaðnum, sem byggðist á forvali, þar sem notandi valdi forskeyti á undan venjulegu símanúmeri og fékk þar með aðgang að þeim þjónustuveitanda sem hann kaus að kaupa símtalið af. Fyrst um sinn einbeittu ný fyrirtæki sér að útlandasímtölum, enda gaf verðlagning þeirra mesta möguleika á samkeppni. Á fyrirtækjamarkaði var samkeppni einnig í formi beinna tenginga við stærri fyrirtæki. Með lögum um fjarskipti nr. 107/1999 var lögfest ákvæði um að fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild í talsímaþjónustu á fastaneti skyldu birta viðmiðunartilboð um samtengingu, gæta jafnræðis og bjóða samtengingu á kostnaðargreindu verði.

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

59. Þegar fyrsta greining PFS á talsímamörkuðum fór fram árið 2008 voru þrjú fyrirtæki sem seldu almenna innanlands talsímaþjónustu á smásölustigi, en það voru Síminn, Vodafone og Tal. Nokkur fyrirtæki seldu aðeins fyrirframgreidd símakort vegna símtala til útlanda og var Heimselfrelsi (IP-net ehf.) með mesta hlutdeild í þeim hópi.

60. Á markaðnum í dag hafa bæst við tvö fyrirtæki á smásölustigi, þ.e. Hringdu og Símafélagið, auk Nova sem býður talsímaþjónustu um fastanet eingöngu á fyrirtækjamarkaði. Enn eru fyrirframgreidd símakort fyrir útlandasímtöl í boði, en söluaðilar eru ekki þeir sömu og áður. Heimselfrelsi er horfið af markaðnum, Atlassími hefur sameinast Tal og nýtt fyrirtæki GlobalCall er komið inn á markaðinn.

61. Síminn á og rekur símstöðvar um land allt. Fjöldi símstöðva Vodafone hefur vaxið umtalsvert frá árinu 2008. Vodafone rekur nú tugi símstöðva víða um land. Fyrirtækin Hringdu, Nova og Símafélagið reka símstöðvar á höfuðborgarsvæðinu. Tal og Globalcall reka ekki símstöðvar og eru einungis starfandi á smásölustigi á talsímamarkaðnum.

62. Síminn hefur verið stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins frá upphafi. Síminn hefur verið ráðandi á talsímamarkaðnum og hefur haldið hárra markaðshlutdeild eftir afnám einkaréttarins. Síminn sem áður hét Landssími Íslands og var í eigu ríkisins hafði einkarétt á sölu talsímaþjónustu frá stofnun fyrirtækisins árið 1906 og fram til 1998. Ríkið seldi hlutafé sitt í fyrirtækinu árið 2005 til Skipta ehf. sem var í eigu fjárfestingafélagsins Exista og fleiri aðila. Eftir einkavæðingu Símans var rekstrarformi þess breytt á þann veg að rekstur neta og þjónustu var aðskilinn. Stofnað var fyrirtækið Míla sem fer m.a. með rekstur allra fastra stofn- og aðgangsneta. Síminn rekur m.a. símstöðvar og selur símaþjónustu til heimila og fyrirtækja og leigir til þess stofnlínur og heimtaugar af Mílu. Móðurfyrirtækið Skipti hf. fer með eignarhald Mílu, Símans og fleiri dótturfyrirtækja í fjarskipta-, upplýsingatækni- og

fjölmiðlastarfsemi. Í kjölfar efnahagshrunsins sem varð árið 2008 breyttist eignaraðild að Exista sem er eigandi Skipta og er félagið nú nær alfarið í eigu íslenskra og erlendra fjármálastofnana og lífeyrissjóða. Nafni félagsins var breytt og heitir það nú Klakki. Vodafone sem er næst stærsta fjarskiptafyrirtækið á markaðnum er nú einnig að mestu í eigu fjárfestinga- og lífeyrissjóða.

63. VoIP þjónusta hefur verið í boði fyrir fyrirtæki síðan árið 2005. Árið 2006 heimilaði PFS að flytja númer úr hefðbundinni talsímaþjónustu í símaþjónustu með netsímataekni, ef hún er skráð á ákveðna staðsetningu og ekki markaðssett sem flökkupjónusta. Í kjölfar þessarar yfirlýsingar PFS hófu fyrirtækin Atlassími og IP-fjarskipti að bjóða VoIP þjónustu fyrir heimili. Þessi fyrirtæki sameinuðust síðar og hættu rekstri eigin nets. Í dag er VoIP almennt ekki boði fyrir heimili nema í formi flökkupjónustu¹⁵ eða símaþjónustu um ljósleiðara.

3.2 Breytingar á eftirspurn eftir talsímaþjónustu á fastaneti.

64. Til ársins 1997 var stöðugur vöxtur í eftirspurn eftir notendalínunum í fasta símkerfinu (PSTN). Á árinu 1996 var fyrst boðið upp á ISDN tengingar, sem gáfu möguleika á því að vera með tvær tengingar í gangi á sama tíma, t.d. internet og talsíma. Eftirspurn eftir ISDN óx hratt fyrstu árin þar á eftir og eftirspurn eftir PSTN minnkaði að sama skapi. Samanlagður fjöldi talrása náði hámarki árið 2001, en þá voru tengingar alls rúmlega 196 þús. Síðan hefur fjöldi tenginga verið á niðurleið og voru þær tæplega 174 þús. árið 2011. Á sama tíma hefur fjöldi háhraðatenginga vaxið og skýrir það að hluta til fækkun talrása, en hluti þeirra var notaður til gagnaflutnings áður en háhraðatengingar náðu almennri útbreiðslu. Þróun í fjölda tenginga er sýnd í töflu 3.1.

Tafla 3.1. Uppsettar línur í almenna símanetinu og háhraðatengingar 2007-2011

Í árslok	Uppsettar línur				Háhraða- nettengingar (xDSL)
	Alls ¹⁶	Notendalínur í fastaneti (PSTN)	ISDN grunn- tengingar (2B+D)	ISDN stofn- tengingar (30B+D)	
2007	186.688	134.622	12.113	928	94.630
2008	193.512	140.858	11.267	1.004	98.762
2009	186.779	135.969	10.945	964	97.862
2010	181.119	132.069	9.405	1.008	95.448
2011	173.997	126.955	8.626	993	92.745

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

65. Notkun á VoIP hefur vaxið nokkuð frá því að síðasta markaðsgreining var framkvæmd. Notendur VoIP síma í gegnum fastan nettengipunkt voru 5.591 í árslok 2008 en í árslok 2011 voru þeir 17.674. Notendafjöldi í flökkupjónustu jókst á sama tíma úr 1.576 í 3.277. Þessi fjöldi er rétt um 10% af heildarfjölda notenda talsímaþjónustu.

¹⁵ Flökkupjónusta (Nomadic) er þjónusta sem hægt er að nálgast hvar sem er í gegnum internettengingu. Notuð er sérstök númerasería fyrir þessa þjónustu 49x xxxx og er númeraflutningur óheimill milli hennar og hefðbundinnar talsímaþjónustu sem bundin er við fastan nettengipunkt.

¹⁶ Samanlagður fjöldi mögulegra talrása í PSTN og ISDN.

66. Breytingar á magni símaumferðar á heildsölumörkuðum fyrir upphaf og lúkningu símtala samsvara breytingum á umferð á smásölumarkaði talsímaþjónustu. Töluverð breyting hefur orðið á hringimunstrinu í fastlínukerfinu og er sú þróun sýnd í töflu 3.2. Þar sést að dregið hefur verulega úr magni mínútna í símtölum sem eiga sér uppruna í fastlínukerfinu og hefur þeim fækkað úr yfir tveimur milljörðum á árinu 2001 í um 582 milljónir árið 2011. Þessi breyting stafar meðal annars af breyttum aðstæðum á símamarkaðinum. Eins og kemur fram í töflu 3.1. hér að ofan hefur ADSL háhraðatengingum fjölgað mikið á meðan ISDN eða upphringitengingum hefur fækkað. Fleiri atriði eins og netsíminn hafa líka haft áhrif, enda kostar mun minna að hringja úr slíku kerfi. Eins má nefna tölvupóst og spjallrásir á internetinu. Að lokum má nefna að símtöl og SMS úr farsímakerfinu hafa einnig haft áhrif.

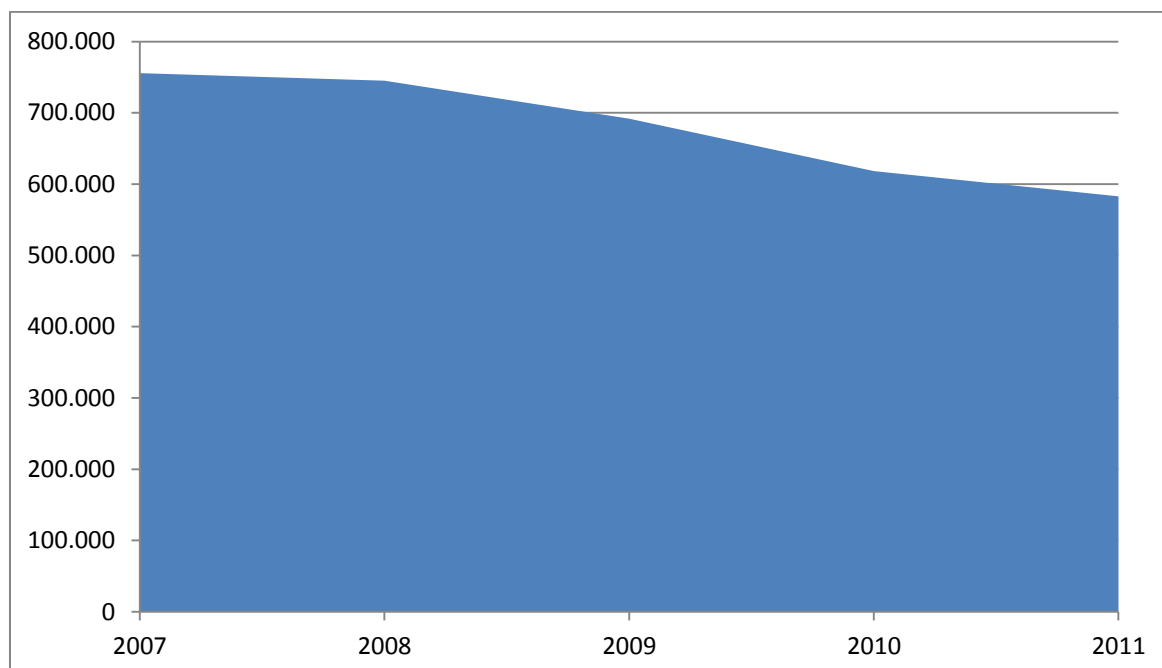
Tafla 3.2. Símtöl í almenna símanetinu (PSTN/ISDN) 2007-2011

Ár	Þúsundir mínútna			
	Símtöl til fastaneta	Millilandasímtöl		Samtöl til farsímaneta
		Til útlanda	Frá útlöndum	
2007	519.543	43.339	35.276	143.449
2008	531.594	35.585	...	148.537
2009	509.883	30.889	56.956	131.614
2010	462.848	25.190	55.498	123.453
2011	439.551	22.872	44.863	118.223

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

67. Eftir að háhraðatengingar komu inn á markaðinn dró hratt úr notkun talsíma þar sem notendur skiptu úr upphringisamböndum yfir í ADSL. Ef litið er til síðustu fimm ára sést að dregið hefur úr hraða samdráttarins. Smávægileg aukning varð í innanlandssímtölum árið 2008, en að öðru leyti hefur notkun dregist saman jafnt og þétt undanfarin ár. Í eftirfarandi línuriti sést þróun í magni talsímaumferðar frá 2007-2011.

Mynd 3.1. Þróun heildarfjölda mínútna í talsímaþjónustu í fastaneti frá 2007-2011



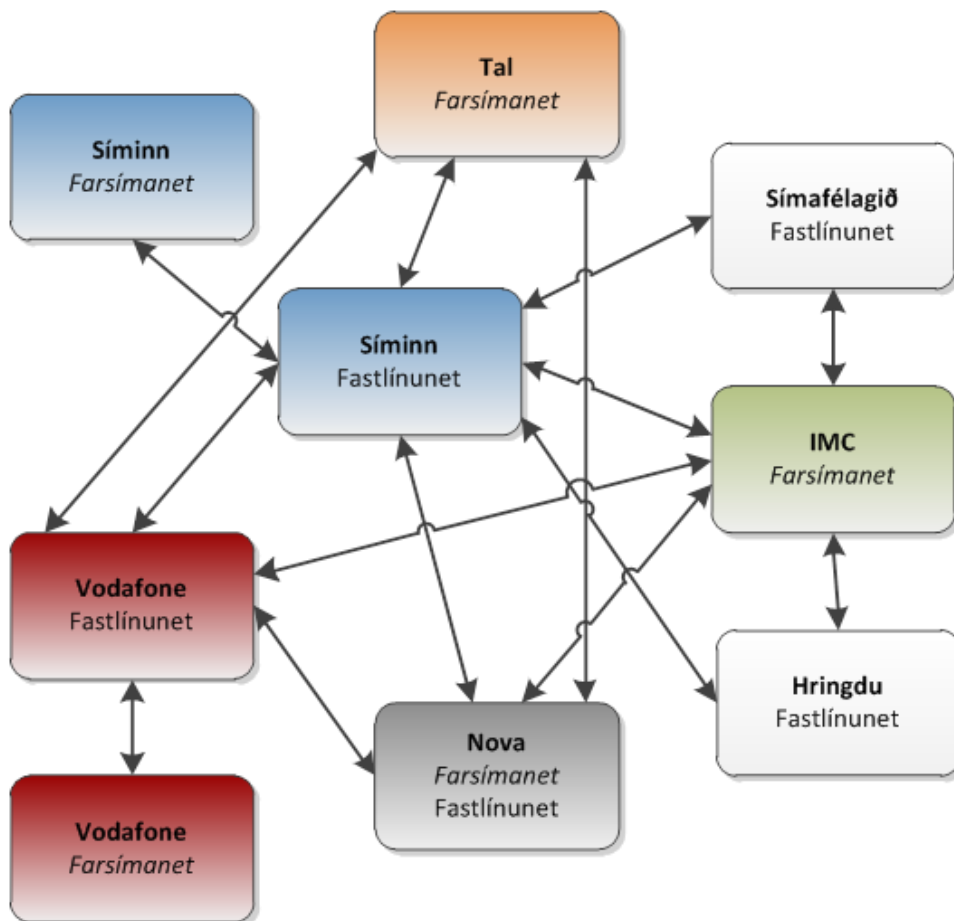
Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

3.3 Samtenging talsímaneta á Íslandi

68. Símtal fer oft í gegnum tvö eða fleiri fjarskiptanet. Umferð sem fer milli neta er kölluð samtengiumferð og staðir þar sem umferðin fer úr í einu neti í annað eru kallaðir samtengipunktur. Samtenging getur verið með ýmsum hætti eftir því við hvaða net endanotendurnir eru tengdir.

69. Mikil aukning hefur orðið í samtengingum neta frá því árið 2008. Eins og sjá má á mynd 3.2 eru fimm fastlínunet og fimm farsímastöðvar sem tengjast saman hér á landi. Meirihluti þessara neta er með fleiri en eitt samtengisamband. Það eru aðeins farsímastöðvar Símans og Vodafone sem eru með eina tengingu. Öll fyrirtækin sem eru með fastanetssímstöð eru með samtengingu við fastanet Símans. Um er að ræða Vodafone, Símafélagið, Hringdu og Nova. IMC og Tal eru hinsvegar eingöngu með samtengingar við farsímanet sín.

Mynd 3.2. Samtenging símneta á Íslandi



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

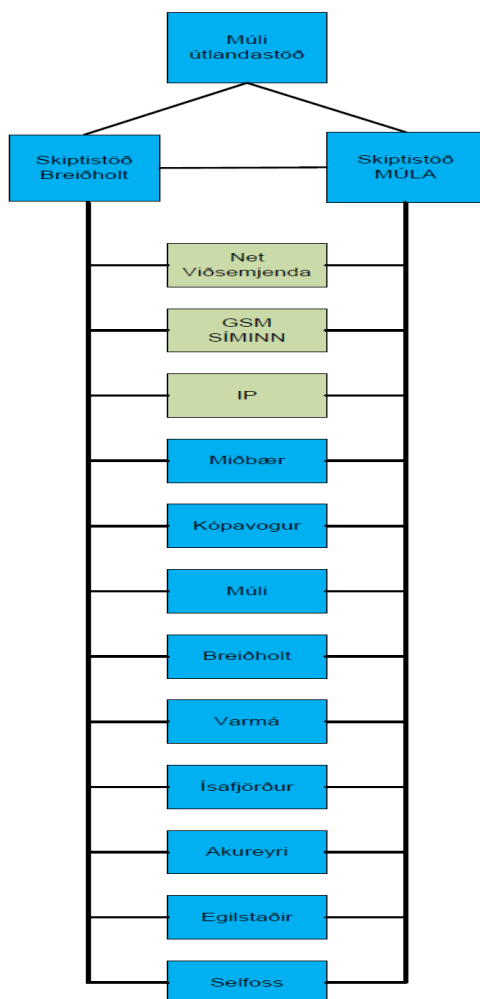
70. Eins og fram kemur á mynd 3.2. eru farsímanet Símans og Vodafone ekki með beinar samtengingar við önnur net en talsímanet fyrirtækjanna sjálfra. Í ákvörðun PFS um kvaðir á markaði 16¹⁷ um lúkningu símtala í farsímanetum (nú markaður 7) kom fram að

¹⁷ Sjá ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar 20. júlí 2006.

fyrirtækjunum er bannað að gera það að skilyrði fyrir samtengingu að farsímaumferð fari fyrst um talsímanet fyrirtækjanna. Þetta var áréttað í ákvörðunum PFS nr. 18/2010 og 3/2012 á viðkomandi markaði. Þetta hefur í för með sér að flutningur á sér stað í öllum símtölum til og frá farsímakerfunum yfir í net annarra fyrirtækja. Samkvæmt nýjustu útgáfu af viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta (RIO) er ekki innheimt gjald fyrir flutning yfir í farsímanetið ef viðsemjandi hagar gjaldtöku sinni með sama hætti. Síminn og Vodafone innheimta því almennt ekki sérstaklega fyrir flutning yfir í farsímanet sín í dag.

71. Síminn sem er langstærst fyrirtækja á talsímamarkaðnum rekur hefðbundið PSTN talsímanet. Talsímakerfið samanstendur af notendalínunum, sírstöðvum og samböndum. Viðskiptavinir tengjast sírstöðvunum með notendalínunum en samböndin tengja sírstöðvarnar saman. Sjálfvirkar sírstöðvar Símans eru rúmlega 230 talsins. Þar af eru tvær útlandasírstöðvar (ISC) sem afgreiða símaumferð á milli Íslands og annarra landa og tvær skiptistöðvar sem skipta umferð milli útlandastöðva, svæðisstöðva, farsímastöðva og sírstöðva samkeppnisaðila. Auk þess eru ýmsir stærstu viðskiptavinir fyrirtækisins tengdir beint við þær. Svæðissírstöðvar eru níu talsins, fimm á höfuðborgarsvæðinu og fjórar á landsbyggðinni. Við þær tengjast um 219 útstöðvar.

Mynd 3.3. Net Símans



Heimild: Síminn

72. Önnur fyrirtæki tengjast neti Símans í skiptistöðvunum í Breiðholti og Múla. Í gegnum þær fer símaumferð til og frá öllum svæðisstöðvum (Miðbær, Múli, Breiðholt, Kópavogur, Varmá, Ísafjörður, Akureyri, Egilsstaðir og Selfoss). Með þessu fyrirkomulagi er óþarft fyrir önnur fyrirtæki að koma sér upp tengingu við hverja svæðisstöð, en það gerir það að verkum að fyrirtæki sem staðsett er annars staðar á landinu en á höfuðborgarsvæðinu þarf að leigja samband til Reykjavíkur til að geta tengst samtengipunktum Símans.

73. Vodafone veitir öðrum fjarskiptafyrirtækjum sem þess óska samtengingu við net sitt. Samtengipunktar eru í Miðbæjarsímstöð og í símstöð í Hafnarfirði. Símsstöðvum Vodafone hefur fjölgað verulega á undanförunum árum og eru POTS og ISDN símsstöðvar komnar yfir hundrað og eru staðsettar víðsvegar um landið. Vodafone á ekki heimtaugakerfi.

74. Víða erlendis tíðkast að skipta samtengingum í þrjá verðflokka eftir svæðum, eftir því hvort samtengisvæðið nær til ákveðins staðar (local), landshluta (single transit) eða landsins alls (double transit). Slík svæðisskipting er hins vegar ekki á Íslandi og því er aðeins einn verðflokkur á samtengingum sem miðast við símtöl á milli landshluta (single transit).

75. Í viðmiðunartilboði Símans um samtengingu er boðið upp á upphaf, lúkningu og flutning símtala. Upphaf símtala kaupa fyrirtæki sem nota forval eða fast forval til þess að veita notendum sem tengdir eru neti Símans talsímaþjónustu. Lúkningu kaupa fyrirtæki sem flytja símtöl sem lýkur í neti Símans. Flutning símtala kaupa fyrirtæki sem þurfa að flytja símtöl yfir í net fyrirtækja sem þau eru ekki með beina samtengingu við.

3.4 Samtengigjöld

76. Allt frá því að einkaréttur ríkisins á talsímaþjónustu var afnuminn 1. janúar 1998 hafa samtengigjöld Símans verið háð opinberu eftirliti og skylt hefur verið að taka mið af kostnaði við ákvörðun verðs. Samtengigjöld Símans í fastaneti voru fram til 2008 ákveðin með samanburði við verð í öðrum löndum. Í upphafi var stuðst við skýrslu um verðsamanburð milli Norðurlanda.¹⁸ Í kjölfar markaðsgreiningar árið 2008 var Símanum gert skylt að kostnaðargreina samtengigjöld sín, með hliðsjón af sögulegum kostnaði til að byrja með.

77. Eins og sjá má í töflum 3.3. og 3.4. hafa samtengigjöld hækkað frá því sem var í desember 2008. Með ákvörðun PFS nr. 15/2011 í maí 2011 varðandi kostnaðargreiningu á heildsöluverðum Símans fyrir upphaf, lúkningu og flutning símtala í föstu almennu talsímaneti hækkuðu upphafs- og lúkningarverð Símans um 46% miðað við þriggja mínútna símtal, en verðin höfðu verið óbreytt frá árinu 2000. PFS ákvað jafnframt að afnema skiptingu mínútuverða í dagtaxta annars vegar og kvöld-, nætur- og helgartaxta (KNH) hins vegar. Þess í stað kom eitt mínútuverð sem reiknað var í samræmi við vegið meðaltal umferðar í kerfi Símans. Kostnaðargreind upphafs- og lúkningarverð Símans voru þau 6. lægstu í Evrópu samkvæmt verðsamanburði sem PFS gerði samhliða yfirferð á kostnaðargreiningu Símans í maí 2011.

¹⁸ Nordic Interconnection Benchmark Study, DDV Telecommunications & Media Consultants, 12 October 1999. <http://www.pfs.is/upload/files/nordic.pdf>

Tafla 3.3. Verð á upphafi og lúkningu símtala í fastaneti Símans 2008

Tegund þjónustu	Mínútagjald	Tengigjald
Upphaf og lúkning símtala - dagtaxti	0,44 kr/mín	0,68 kr/tengingu
Upphaf og lúkning símtala – kvöld- nætur- og helgidagataxti	0,26 kr/mín	0,68 kr/tengingu

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

Tafla 3.4. Verð á upphafi og lúkningu símtala í fastaneti Símans 2012

Tegund þjónustu	Mínútagjald	Tengigjald
Upphaf og lúkning símtala	0,63 kr/mín	0,62 kr/tengingu

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

78. Þegar síðasta greining á markaðnum fór fram árið 2008 voru lúkningargjöld Vodafone u.þ.b. 50% hærrí en hjá Símanum. Í kjölfar markaðsgreiningarinnar var sú kvöð lögð á Vodafone að lækka lúkningarverð sín í áföngum niður í sama verð og kostnaðargreint verð Símans. Lúkningarverð Vodafone er nú 0,73 kr. á mínútu ásamt 0,69 kr. tengigjaldi. Samkvæmt ákvörðun PFS 4. desember 2008 verða lúkningarverð Símans og Vodafone þau sömu frá 4. desember 2012.

79. Nova, Hringdu og Símafélagið höfðu ekki hafið starfsemi í talsímaþjónustu þegar síðasta greining á þessum markaði fór fram og bera þau því engar kvaðir varðandi verðlagningu. Lúkningarverð Hringdu og Símafélagsins eru nú þau sömu eða 0,71 kr. mín. á dagtaxta 0,42 kr. mín. á kvöld-, nætur- og helgartaxta ásamt 1,09 kr. tengigjaldi. Hjá Nova er lúkningarverð 0,60 kr. á mínútu og tengigjald 0,60 kr.

4.0 Skilgreining á landfræðilegum markaði

80. Í greiningu sinni árið 2008 komst PFS að þeirri niðurstöðu að landfræðilegur markaður fyrir upphaf og lúkningu símtala væri landið allt. Í því sambandi var byggt á eftirfarandi atriðum:

81. 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 markað.¹⁹

82. Eins og uppbyggingu talsímanets og viðmiðunartilboðs Símans er háttað með tilliti til samtengingar er landið allt eitt samtengingarsvæði en ekki skipt í minni svæði eins og víða annars staðar í Evrópu. Talsímanet Símans nær til allra byggðra svæða á landinu. Koparheimtaugar systurfélagsins Mílu liggja inn á öll heimili í landinu og tengjast símsstöðvum Símans um land allt. Hægt er að bjóða nánast öllum landsmönnum hefðbundna talsímaþjónustu um þetta net og netsímaþjónustu er hægt að bjóða á flestum byggðum stöðum á landinu, enda hafa yfir 95% landsmanna möguleika á háhraðatengingum. Verð fjarskiptafyrirtækja á talsímamarkaði eru þau sömu alls staðar á landinu bæði í heildsölu og smásölu. Sömu lög og reglur gilda um rekstur talsímaneta alls staðar á landinu og heimild fyrirtækja til að reka slík net gildir um allt land. Ekki er hægt að afmarka svæði á landinu þar sem samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin því sem gildir annars staðar. PFS telur ennfremur að ekki sé munur á smekk eða innkaupamunstri notenda eftir landssvæðum.

83. Ekki hafa orðið umtalsverðar breytingar á uppbyggingu talsímaneta frá því árið 2008. Útbreiðsla talsímanets Símans er hin sama og áður. Útbreiðsla nets Vodafone hefur aukist nokkuð og fyrirtækið býður bæði upphaf og lúkningu símtala víða um land. Aukin útbreiðsla neta Vodafone styður þá niðurstöðu að landið sé einn markaður. Tilkoma neta Símafélagsins, Hringdu og Nova á höfuðborgarsvæðinu er ekki til þess fallin að hafa áhrif á landfræðilega afmörkun markaðanna þar sem netin eru smá í sniðum og hlutdeild þessara fyrirtækja er mjög lág. Þar sem ekki hafa orðið umtalsverðar breytingar á forsendum frá því að síðasta greining fór fram þá er niðurstaða PFS sú sama og áður, þ.e. að fyrir heildsölu á upphafi og lúkningu símtala sé landið einn markaður.

¹⁹ Sjá kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum.

5.0 Mat á markaðsstyrk á markaði fyrir upphaf símtala í almenna talsímanetinu gegnum fasttengingu (Markaður 2).

5.1 Markaðshlutdeild

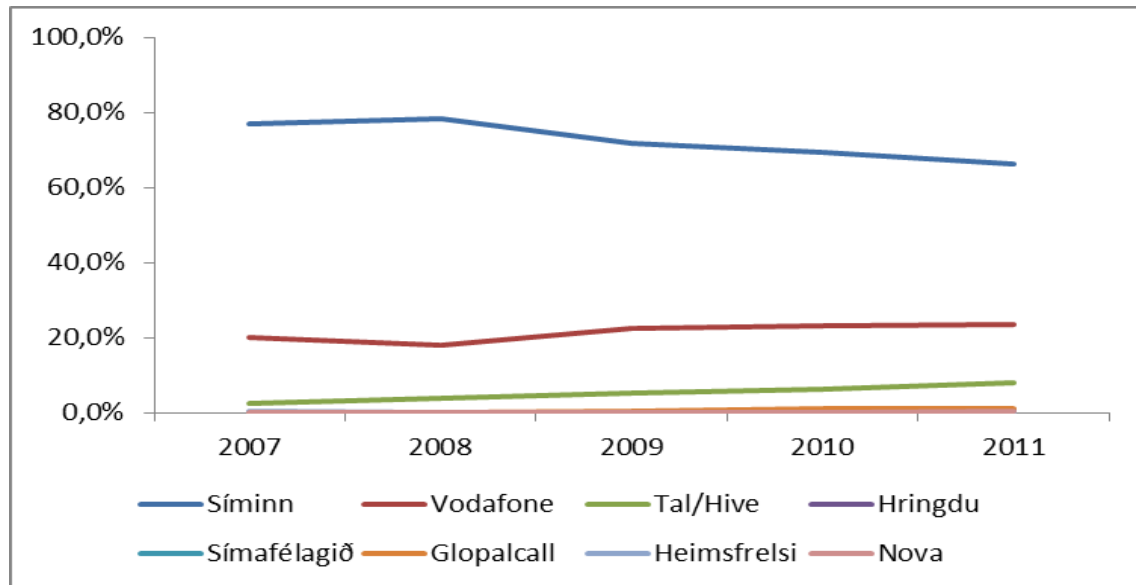
84. Markaðshlutdeild fyrirtækis og þróun hennar á undanförunum árum er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Markaðshlutdeild gefur vanalega sterka vísbendingu um hvort umtalsverður markaðsstyrkur sé fyrir hendi eða ekki. Því er byrjað á því að skoða markaðshlutdeildina í þessu mati á markaðsstyrk, en jafnframt verður litið til annarra þátta í eftirfarandi köflum.

85. Upphaf símtala í eigin neti er hluti af heildsölumarkaðnum fyrir upphaf símtala í talsímanetum. Þar sem gjaldtaka fyrir upphaf símtala í eigin neti er oft á tíðum lítil og ógagnsæ gefa tekjur af upphafi símtala ekki skýra mynd af markaðshlutdeild. Markaðshlutdeild í smásölu talsímaþjónustu er því betra viðmið í þessu sambandi.

86. Keppinautar Símans byggja þjónustu sína að hluta til á upphafi símtala/föstu forvali sem keypt er frá Símanum og að hluta til á upphafi símtala í sínu eigin neti.

87. Í markaðsgreiningunni frá 2008 var þróun hlutdeildar á tímabilinu 2003 til 2007 tekin til skoðunar, en á því tímabili lækkaði hlutdeild Símans í heildartekjum af talsímaþjónustu úr [85-90%]²⁰ í [75-80%]²¹. Hlutdeild Símans samkvæmt þessu viðmiði hefur haldið áfram að lækka á árunum 2008 til 2011 og stendur hún nú í [65-70%]²².

Mynd 5.1. Markaðshlutdeild % - tekjur af talsímaþjónustu innanlands²³



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

88. Nærst stærsta fyrirtækið hvað varðar hlutdeild í heildartekjum á talsímaþjónunum er

²⁰ Vikmörk vegna trúnaðar.

²¹ Vikmörk vegna trúnaðar.

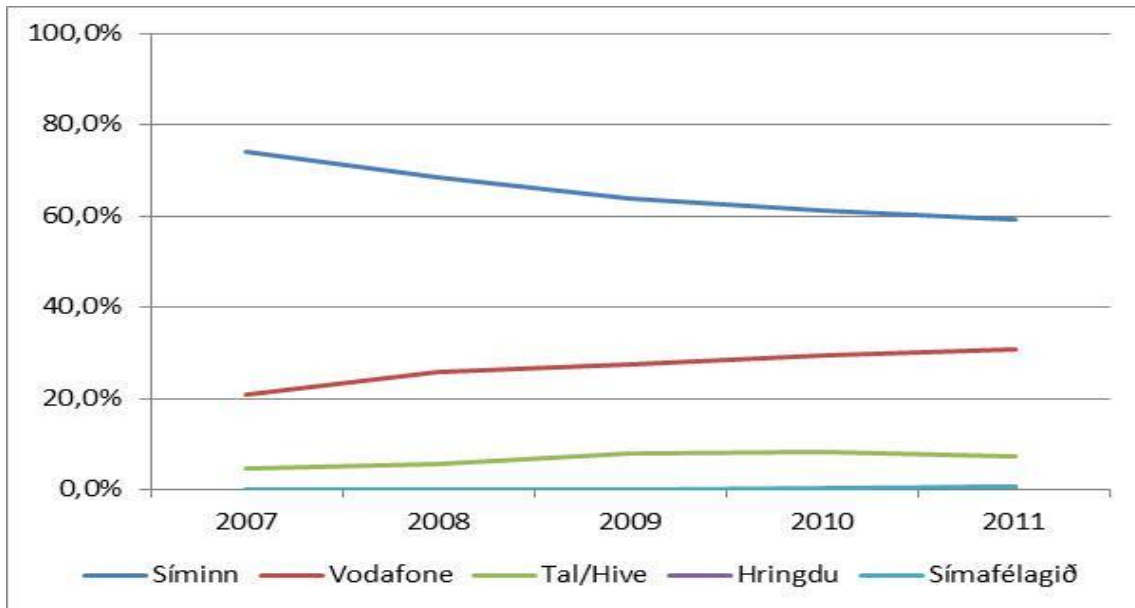
²² Vikmörk vegna trúnaðar.

²³ Vikmörk vegna trúnaðar.

Vodafone með [20-25%]²⁴ og þar á eftir kemur Tal með [5-10%]²⁵ hlutdeild. Önnur félög eru með [0-5%]²⁶ hlutdeild eða minna

89. Sambærilega þróun má sjá þegar horft er til þróunar hlutdeildar mældri í umferð en hún hefur lækkað úr 69% árið 2008 niður í 60% árið 2011. Lækkun hlutdeildar hefur verið nokkuð hraðari eftir 2007, heldur en á tímabilinu 2003 til 2007. Samt sem áður er hlutdeild Símans enn mjög há og langt yfir þeim viðmiðunarmörkum sem almennt eru talin benda til umtalsverðs markaðsstyrks.

Mynd 5.2. Markaðshlutdeild % - umferð í talsímaþjónustu innanlands



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

90. Næst stærsta fyrirtækið á talsíamarkaðnum er Vodafone. Hlutdeild þess mæld í heildarfjölda mínútna árið 2011 var um 31%. Tal var með um 7% hlutdeild á sama tíma. Þar sem Tal kaupir talsímaþjónustu í heildsölu af Vodafone, í samræmi við endursölusamning milli félaganna, má áætla að hlutdeild Vodafone á heildsölustigi hafi verið um 38% í lok árs 2011. Umtalsverður munur er því á hlutdeild Símans og Vodafone. Markaðshlutdeild Símans heldur áfram að lækka en það gerist ekki mjög hratt. Miðað við svipaða lækkun og verið hefur undanfarin ár má gera ráð fyrir að Síminn verði enn með hæstu markaðshlutdeildina og að hún verði yfir 50% á næstu 2-3 árum. Vodafone hefur bent á að eðli endursölusamninga þeirra sem Tal byggir starfsemi sína á er þannig að tiltölulega auðvelt er fyrir félagið að skipta um þjónustuveitanda. Þannig er mögulegt að Tal færi viðskipti sín yfir til Símans á viðmiðunartímabilinu, þ.e. næstu 2 – 3 ár.²⁷

91. Síminn hefur nýlega gert samning við Tal um endursölu á talsímaþjónustu. Allar líkur eru á því að þegar samningur þessi kemst til framkvæmdar, þá muni hlutdeild á heildsölumarkaði fyrir upphaf símtala aukast hjá Símanum, en minnka að sama skapi hjá

²⁴ Vikmörk vegna trúnaðar.

²⁵ Vikmörk vegna trúnaðar.

²⁶ Vikmörk vegna trúnaðar.

²⁷ Sjá Viðauka B bls. 7.

Vodafone. PFS hefur auk þess heimildir fyrir því að [...] ²⁸.

92. Samkvæmt viðtekinni dómafrankvæmd nægir hlutdeild yfir 50% ein og sér til þess að fyrirtæki verði talið njóta markaðsráðandi stöðu, nema í undantekningartilvikum. Það er enn mikill munur á markaðshlutdeild Símans og samkeppnisaðila á þessum markaði. PFS er þeirrar skoðunar að há markaðshlutdeild Símans, hvort sem hún er metin á grundvelli tekna eða umferðar gefi ótvírætt til kynna að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði.

5.2 Heildarstærð fyrirtækis

93. Stærð fyrirtækis, t.d. á grundvelli veltu eða annars mælikvarða, getur skipt máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Ef fyrirtæki er verulega stærra en helstu keppinautar þess getur það haft í för með sér samkeppnislega yfirburði. Yfirburðir geta falist í betri framleiðsluáðferðum, hagstæðari innkaupum, efnahagslegum styrkleika, aðgangi að fjármagni, dreifingu og markaðssetningu.

94. Fyrirtæki með lengri sértæka reynslu á markaði en keppinautarnir hefur svipaða yfirburði, t.d. í sérfræðipækkingu í tæknimálum, þekkingu á markaði og lagaumhverfi.

95. Síminn er stærsta fjarskiptafyrirtækið hér á landi og hefur mikla og langa reynslu af fjarskiptum. Skipulagsbreytingar á Skiptasamstæðunni sem Síminn tilheyrir hafa ekki breytt neinu varðandi heildarstærð fyrirtækisins eða reynslu á fjarskiptamarkaði, enda er sami fjarskiptarekstur innan samstæðunnar og áður var. Félagið er eftir sem áður langstærsta fjarskiptafyrirtæki landsins. Heildarvelta Skiptasamstæðunnar, þ.e. Símans og Mílu, á íslenska markaðinum var [...] ²⁹ milljarðar króna árið 2011 eða um [...] % ³⁰ af heildarveltu á fjarskiptamarkaðinum.

96. Vodafone hefur nú starfað á fjarskiptamarkaði í rúman áratug og hefur því verulega reynslu af fjarskiptarekstri. Vodafone er ennfremur með samning við hina alþjóðlegu Vodafone samstæðu (Vodafone Group) um samstarf í markaðs- og þjónustumálum, auk afnota af vörumerki þeirra. Vænta má að þessi samningur styrki fyrirtækið að einhverju leyti, t.d. að því er varðar markaðssetningu og fjölbreyttara þjónustuframboð til notenda sem staddir eru erlendis. Vodafone er með [...] ³¹ milljarða króna tekjur árið 2011 af starfsemi sinni á Íslandi eða um [...] % ³² af heildarveltu á fjarskiptamarkaðinum.

97. Þrjú önnur fyrirtæki starfrækja talsímanet, en það eru Símafélagið, Hringdu og Nova. Þau eru smá í samanburði við Símann og Vodafone, hvort sem litið er til umfangs nets þeirra, hlutdeildar eða veltu.

98. Að teknu tilliti til ofangreinds telur PFS að heildarstærð og reynsla á fjarskiptamarkaði styrki stöðu Símans á viðkomandi markaði og bendi til þess að markaðsstyrkur fyrirtækisins sé umtalsverður.

²⁸ Fellt brott vegna trúnaðar.

²⁹ Fellt brott vegna trúnaðar.

³⁰ Fellt brott vegna trúnaðar.

³¹ Fellt brott vegna trúnaðar.

³² Fellt brott vegna trúnaðar.

5.3 Aðgangshindranir

5.3.1 Almenn

99. 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. Sterk tengsl eru á milli aðgangshindrana og arðsemi. Eftir því sem aðgangshindranir eru fleiri, þeim mun meiri arðsemi má vænta hjá starfandi fyrirtækjum sem oft má rekja til skorts á samkeppni fremur en hagkvæmni. Ákjósanlegast er fyrir starfandi fyrirtæki að aðgangshindranir séu miklar en útgönguhindranir litlar. Við slíkar aðstæður fæla starfandi fyrirtæki ný fyrirtæki frá því að hasla sér völl og óarðbær fyrirtæki munu auðveldlega leggja upp laupana. Hér á eftir er nánar fjallað um helstu hindranir sem eru álitnar standa í vegi fyrir inngöngu nýrra aðila á markað fyrir upphaf símtala.

5.3.2 Yferráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp

100. Þegar fyrirtæki hefur yferráð yfir aðstöðu sem torvelt og dýrt er fyrir aðra að koma sér upp, getur það verið veruleg hindrun fyrir samkeppnisaðila. Dæmi um slíka aðstöðu er fasta talsímanetið.

101. Til þess að geta boðið upphaf símtala í fastaneti þurfa fyrirtæki að hafa yfir að ráða aðgangsneti eða eiga möguleika á aðgangi að slíku neti. Míla ehf., sem er hluti af Skiptasamstæðunni ásamt Símanum, á koparheimtauganet sem tengir nánast alla notendur talsímaþjónustu á Íslandi. Fjarskiptafyrirtæki eiga þess kost að leigja aðgang að heimtaugum Mílu og geta boðið sína eigin talsíma- og/eða internetþjónustu yfir heimtaugarnar. Fyrirtækin þurfa sjálf að koma sér upp sírstöðvum fyrir talsímaþjónustu og DSLAM fyrir internettingar. Ný fjarskiptafyrirtæki hér á landi hafa ráðist í fjárfestingar í sírstöðvum og DSLAM á svæðum þar sem íbúafjöldi er nógu mikill. Uppbygging utan höfuðborgarsvæðisins hefur verið í minna mæli og á fámennustu stöðunum hafa slíkar fjárfestingar ekki þótt fýsilegur kostur og hefur þá að mestu verið notast við fast forval til þess að bjóða talsímaþjónustu.

102. Yferráð yfir aðstöðu, sem ekki er auðvelt að koma upp, getur verið aðgangshindrun á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar. Á síðustu árum hafa ný fyrirtæki þó í auknum mæli fjárfest í sírstöðvum sem gerir þeim kleift að bjóða talsímaþjónustu í gegnum koparnet Mílu. Þetta bendir til þess að á meðan heildsöluaðgengi að koparneti Mílu er stýrt á svipaðan hátt og nú er gert séu yferráð Skiptasamstæðunnar á aðgangsnetinu ekki endilega umtalsverð aðgangshindrun á þessum markaði. Það styrkir þessa skoðun enn frekar að önnur fyrirtæki á markaði skuli geta boðið netsíma. Fyrirtæki sem fjárfest hafa í sírstöðvum hafa þó flest aðeins aðstöðu á höfuðborgarsvæðinu og eiga erfiðara með að komast inn á þennan markað á landsbyggðinni.

103. Þó svo að erfitt sé að koma sér upp aðstöðu í líkingu við það aðgangsnet sem Skiptasamstæðan býr yfir, þá hafa tækninýjungar og skylda til að veita aðgang að koparnetinu orðið til þess að nýir aðilar á markaðnum þurfa ekki að fjárfesta eins mikið í búnaði og áður var. Frá því að greining PFS á markaðnum var birt árið 2008 hefur orðið algengara að ný fyrirtæki fjárfesti í sírstöðvum. PFS lítur því ekki á yferráð yfir aðstöðu, sem erfitt er að

koma upp, sem umtalsverða aðgangshindrun á þessum markaði.

5.3.3 Óafturkræfur kostnaður

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

105. Ef fjarskiptafyrirtæki þyrftu að fjárfesta í nýju aðgangsneti til þess að komast inn á markað fyrir upphaf símtala í fastaneti, þá væri um að ræða gríðarlegan kostnað sem gæti að stórum hluta verið óafturkræfur. Á meðan kvaðir eru á Mílu um að aðgang að heimtaugum á sanngjörnum kjörum þá þurfa ný fyrirtæki ekki að leggja út í fjárfestingu í aðgangsneti. Miðað við stöðuna í dag geta fyrirtæki farið af stað með því að fjárfesta í einni símstöð til að byrja með. Slík fjárfesting er ekki óviðráðanleg og getur í mörgum tilfellum verið afturkræf þar sem ekki er útilokað að koma símstöð í verð ef rekstri er hætt. Því telur PFS að fjárfestingar í búnaði þurfi ekki að skapa mikinn óafturkræfan kostnað á þessum markaði.

106. Kostnaður við markaðssetningu er óafturkræfur. Ef fyrirtæki ákveður að fara af markaði þá er sá kostnaður sem farið hefur í markaðssetningu tapaður. Síminn hefur með áratuga starfi á markaðnum skapað sér mikla viðskiptavild. Vodafone hefur einnig starfað á markaðnum í mörg ár og notar vörumerki sem er mjög þekkt víða um heim. Það er helst sá munur sem er á aðstöðu nýrra fyrirtækja annars vegar og Símans og Vodafone hins vegar í sambandi við markaðssetningu sem skapar umtalsverðan óafturkræfan kostnað. Þó er ekki hægt að slá því föstu að slíkur kostnaður sé meiri en almennt gengur og gerist í atvinnustarfsemi.

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

5.3.4 Stærðarhagkvæmni

108. Stærðarhagkvæmni er fyrir hendi í rekstri fyrirtækja þegar aukin framleiðsla hefur í för með sér lægri heildarkostnað á vöru- eða þjónustueiningu. Þetta er einkennandi fyrir tæknifyrirtæki með tiltölulega háan fastan kostnað og lágan breytilegan kostnað. Stærðarhagkvæmni getur virkað hvort tveggja í senn sem aðgangshindrun og sem markaðsforskot. Starfandi netrekendur leitast við að reka netin með hliðsjón af bestri nýtingu. Nýir netrekendur þurfa tíma til að byggja upp starfsemina, afla sér viðskiptavina og umferðar og geta því ekki vænst þess að njóta sömu stærðarhagkvæmni og þeir sem rekið hafa fjarskiptanet árum saman.

109. Síminn er stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins, enda hefur fyrirtækið mestu veltuna, stærsta fjarskiptanetið og flesta viðskiptavini. Hagkvæmni vegna stærðar Símans kemur m.a fram í lægri einingarkostnaði vegna mikils fjölda seldra eininga. Sömuleiðis getur verið stærðarhagkvæmni í rekstri, t.d. með betri nýtingu mannauðs og annars sem þarf til þess að

veita fullnægjandi þjónustu. Þessi atriði geta í sumum tilfellum verið hindrun fyrir inngöngu á markaðinn.

110. PFS ályktar að Síminn njóti umtalsverðrar stærðarhagkvæmni á markaðnum sem hér er til umræðu vegna þess að Síminn býður þjónustu um land allt og hefur mestan fjölda viðskiptavina. Stærð Vodafone hefur aukist frá því að síðasta greining var gerð á markaðnum og þar með má ætla að möguleikar á hagkvæmni í rekstri hafi aukist að sama skapi. PFS telur þó að enn sé mikill munur á mögulegri stærðarhagkvæmni hjá Símanum og Vodafone á þessum markaði.

111. PFS ályktar að Síminn búi yfir meiri stærðarhagkvæmni á þessum markaði en nokkur keppinautanna vegna mjög fjölbreytts vöruframboðs síns og mikils fjölda viðskiptavina á ýmsum fjarskiptamörkuðum. Stærðarhagkvæmni og samlegðaráhrif stuðla að því að styrkja stöðu Símans á markaði. PFS ályktar að Síminn einn og sér og sem hluti af Skiptasamstæðunni njóti stærðarhagkvæmni sem stuðlar að því að styrkja stöðu Símans á markaði og skapar aðgangshindrun á viðkomandi markaði.

5.3.5 Breiddarhagkvæmni

112. Breiddarhagkvæmni felst í því að það er ódýrara að framleiða tvær eða fleiri vörur saman heldur en hverja í sínu lagi. Lægri kostnaður næst fram með því að samnýta aðföng í framleiðslunni. Gott dæmi um þetta er nýting á fjarskiptaneti þar sem boðin er ólík þjónusta til notenda. Breiddarhagkvæmni getur bæði virkað sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila og sem forskot á samkeppnisaðila.

113. Síminn og Vodafone hafa fjölbreyttasta þjónustuframboðið af öllum fjarskiptafyrirtækjum á landinu. Þau selja bæði alhliða fjarskiptaþjónustu ásamt sjónvarpsþjónustu. Auk þess reka þau sín eigin fjarskiptanet í mun meira mæli en önnur fjarskiptafyrirtæki. Net innan Skiptasamstæðunnar eru þau lang umfangsmestu sem rekin eru hér á landi. Með skipulagsbreytingum sem voru gerðar innan Skiptasamstæðunnar árið 2011 var horft til samlegðaráhrifa milli dótturfélaga og rekstur félaganna færður nær því sem áður var án þess þó að sameina félögin á ný. Með þessu eykst breiddarhagkvæmni hjá Símanum enda mun samnýting á húsnæði og stoðþjónustum aukast.

114. PFS ályktar að mest breiddarhagkvæmni sé til staðar í fjarskiptaþjónustu Símans sem ný félög á markaðnum njóti ekki að sama skapi.

5.3.6 Aðgangur að fjármagni

115. Aðgangur að fjármagni getur haft afgerandi áhrif á möguleika fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Þetta á sérstaklega við á mörkuðum sem krefjast mikillar fjárfestingar í upphafi. Munur á milli fyrirtækja varðandi aðgang að fjármagni getur verið aðgangshindrun. Fjárhagslega stöndug fyrirtæki með góðan aðgang að fjármagni standa, að öðru óbreyttu, betur að vígi og geta frekar varið sig gegn samkeppni en sambærileg fyrirtæki sem hafa ekki jafn góðan aðgang að fjármagni. Góður aðgangur að fjármagni getur bæði falið í sér aðgangshindrun og verið vísbending um markaðsstyrk.

116. Það yrði mjög fjármagnskrefjandi verkefni að koma upp öðru grunnneti í samkeppni

við Skiptasamstæðuna. Eins og komið hefur fram er þó ekki endilega þörf á að byggja nýtt aðgangsnét til þess að komast inn á þennan markað, en ljóst er að til þarf verulegan kostnað við markaðssetningu o.fl.

117. Mjög sérstakar aðstæður eru á fjármálamörkuðum um þessar mundir. Alþjóðleg fjármálakreppa hefur verið ríkjandi undanfarin misseri og fjármálakreppa hér á landi hefur verið sérstaklega erfið og haft áhrif á allt atvinnulíf í landinu. Telja má víst að aðgangur að fjármagni hafi þrengst hjá öllum fyrirtækjum á viðkomandi markaði og þessi þáttur gefi einstökum fyrirtækjum á markaðnum ekki það forskot í samkeppni sem áður var. Hins vegar er ljóst að fjármagn til nýfjárfestinga í netum er torfengnara nú en áður og getur það verið veruleg aðgangshindrun. Áhrif kreppunnar munu væntanlega minnka þegar fram í sækir, en líklegt er að hún muni hafa áhrif til hins verra á möguleika nýrra fyrirtækja til innkomu á markaðinn næstu árin.

118. Síminn er stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins og hefur meiri tekjur og arðsemi af fjarskiptaþjónustu en önnur fyrirtæki á markaðnum. Almennt séð má álykta að fyrirtæki af þessari stærð sem er með rótgróinn rekstur hafi betra aðgengi að fjármagni en ný fyrirtæki sem vilja komast inn á markaðinn. Auk þess ber að hafa í huga hvernig eignarhaldi á stærstu fjarskiptafyrirtækjunum Símanum og Vodafone er háttað. Síminn er í eigu Skipta hf. sem er í eigu Klakka ehf., en þrjú stærstu hluthafarnir í Klakka eru Arion Banki hf., Kaupthing hf. og Burlington Loan Management LTD. Vodafone er í eigu fjárfestinga- og lífeyrissjóða. Stærstu hluthafar í Vodafone eru Eignarhaldsfélagið Vestia ehf. og Framtakssjóður Íslands slhf. sem jafnframt er eigandi Vestia. Framtakssjóður Íslands er í eigu sextán lífeyrissjóða, Landsbankans hf. og váttryggingafélagsins VÍS.

119. PFS telur að aðgengi nýrra fyrirtækja á markaðnum að fjármagni sé ekki mikið um þessar mundir. Þó að líklega hafi dregið nokkuð úr þeim kostnaði sem þarf til að komast inn á markaðinn, er skortur á fjármagni til nýfjárfestinga enn sem komið er aðgangshindrun á markaðnum.

5.3.7 Afgreiðslukerfi³³

120. Þróað afgreiðslukerfi getur virkað sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila og sem samkeppnisforskot. Þetta á sérstaklega við á markaði þar sem mikill kostnaður er bundinn í uppbyggingu afgreiðslukerfa eða þar sem eldri fyrirtæki hafa gengið frá einkasamningum við stærstu og/eða mikilvægustu þjónustuaðila á markaðnum.

121. Afgreiðslukerfi getur verið stór fjárfesting fyrir ný fyrirtæki sem vilja hasla sér völl á ákveðnum markaði. Þegar eldri fyrirtæki eru fyrir á markaðinum sem ef til vill eru búnin að afskrifa kostnaðinn verður til markaðshindrun fyrir hin nýju fyrirtæki. Fyrirtæki sem hafa yfir að ráða skilvirku afgreiðslukerfi geta með því haft forskot á ný fyrirtæki.

³³ Afgreiðslukerfi er yfirheiti yfir eftirtalin kerfi:

- Sölukerfi
- Pantanakerfi
- Línubókhald
- Þjónustuupplýsingar
- Reikningagerð

122. Fjárfesting í afgreiðslukerfi er ekki í beinu hlutfalli við fjölda viðskiptavina eða heildarsölu heldur er þessi fjárfestingarkostnaður hlutfallslega meiri á hvern viðskiptavin í litlum fyrirtækjum. Fjárfesting í skilvirku afgreiðslukerfi felur því í sér stærðarhagkvæmni. Uppbygging slíks kerfis getur einnig verið tímafrek en Síminn hefur t.d. þróað afgreiðslukerfi á mörgum áratugum á meðan að ný fyrirtæki verða að byggja slík kerfi frá grunni.

123. Skilvirk afgreiðslukerfi eru ein grundvallarstoðin í þjónustu við viðskiptavinum enda er það yfirleitt í gegnum afgreiðslukerfin sem að viðskiptavinir eiga samskipti við fyrirtækið. Það er í gegnum afgreiðslukerfi sem sala er skráð, pöntuð, virkjuð og innheimt með reikningi. Það er það vandséð að fyrirtæki geti haldið uppi traustri starfsemi og nægilega háu þjónustustigi til að byggja upp sannfærandi stöðu á þjónustumarkaði án þeirra.

124. Undanfarna áratugi hefur afgreiðslukerfi og línubókhald verið þróað innan Skiptasamstæðunnar sem nýtist Símanum. Einnig verður að áætla að Síminn geti nýtt sér sameiginlegt pantanakerfi og reikningagerð innan Skiptasamstæðunnar.

125. Vodafone er búin að vera í rekstri í mörg ár og lengst af sem hluti af Teymi. Á þeim tíma hefur Vodafone byggt upp afgreiðslu- og sölukerfi. Ætla má því að Vodafone hafi sterkari stöðu hvað afgreiðslukerfi varðar heldur en ný fyrirtæki. Staða Vodafone er þó ekki eins sterk og Símans.

126. PFS ályktar að fjárfesting í afgreiðslukerfi geti verið aðgangshindrun fyrir ný félög. Sérstaklega á það við ef ný fyrirtæki fá ekki beinan aðgang að grunnkerfum Símans.

5.3.8 Vaxtarhindranir

127. Markaður með mikla vaxtarmöguleika er til muna meira aðlaðandi fyrir nýja aðila en staðnaður markaður (þroskaður markaður). Fyrirtæki sem íhuga innkomu á staðnaðan markað verða væntanlega að ná viðskiptavinum frá þeim fyrirtækjum sem fyrir eru á markaði. Ef takmarkanir eru á því að markaður geti stækkað og að bjóða megi upp á víðtækari þjónustu en þá sem fyrri er, er aðgangshindrun ef til vill fyrir hendi.

128. Þegar haft er í huga að heimtaugar hafa verið lagðar í nálægt hvert einasta fyrirtæki og öll heimili á landinu, verður vart sagt að vaxtarmöguleikar séu miklir á þessu sviði. Eftirspurn eftir talsímaþjónustu hefur náð hámarki og er nú á niðurléið, m.a. vegna aukinnar notkunar á farsímaþjónustu. Ný fyrirtæki sem koma inn á markaðinn þurfa að einbeita sér að því að ná til sín viðskiptavinum frá þeim fyrirtækjum sem fyrir eru á markaðnum, þar sem ekki er við að búast mikilli aukningu nýrra notenda.

129. Niðurstaða PFS er því sú að líta megi á markaðinn sem þroskaðan og að það skapi aðgangshindrun að markaðnum og stuðli að auknum markaðsstyrk þeirra fyrirtækja sem búin eru að koma sér vel fyrir á markaðnum og þar er Síminn fremstur í flokki.

5.3.9 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði

130. Það er niðurstaða úr mati PFS á aðgangshindrunum á markaði fyrir upphaf símtala í almenna talsímanetinu að þær séu umtalsverðar. Auðveldara er en áður að koma sér upp aðstöðu til þess að veita aðgang að talsímaneti með tilkomu IP símstöðva og kvaða um

heimtaugaleigu. Samt sem áður er mikill munur á stöðu Símans og annarra fyrirtækja í þessu sambandi þar sem Síminn hefur byggt upp símstöðvar um land allt og tilheyrir sömu samstæðu og Míla sem á og rekur allar koparheimtaugar í landinu. Önnur fyrirtæki eiga í erfiðleikum með að koma sér upp jafn viðamikilli aðstöðu og Skiptasamstæðan. Stærðar- og breiddarhagkvæmni sem Síminn býr við skapar nýjum fyrirtækjum hindrun við innkomu á markaðinn. PFS lítur á talsímamarkaðinn sem þroskaðan markað og telur takmarkaða vaxtarmöguleika vera hindrun í vegi nýrra samkeppnisaðila ásamt því að aðgengi að afgreiðslu- og sölukerfi er einnig aðgangshindrun.

5.4 Möguleg samkeppni og nýsköpun

131. Ef auðvelt er fyrir ný fyrirtæki að komast inn á markað gefast almennt minni færi á að beita markaðsráðandi stöðu en á mörkuðum þar sem lítil nýsköpun ríkir. Tæknileg þróun getur skipt máli hvað varðar mögulega samkeppni á markaði.

132. Í dag er auðveldara fyrir fyrirtæki að komast inn á talsímamarkaðinn, heldur en var fyrir nokkrum árum. Ástæður þess eru helst tilkoma heimtaugaleigu og tækniþróun á sviði símstöðva. Þrjú ný fyrirtæki hafa nýlega komið inn á markaðinn með sínar eigin símstöðvar. Það er hins vegar ljóst að það tekur langan tíma fyrir slík fyrirtæki að koma sér fyrir á markaðnum og þau eru ekki veruleg ógn við stóru fyrirtækin á markaðnum að svo stöddu. Markaðshlutdeild hinna nýju fyrirtækja er enn mjög lítil og hafa ber í huga að það tók Vodafone mörg ár að ná þeirri hlutdeild sem það hefur í dag.

133. Tækniþróun getur einnig haft áhrif á markaðsskilyrði á þann hátt að til verða nýjar þjónustutegundir sem notaðar eru í stað hefðbundinnar talsímaþjónustu. Ýmis konar netsímaþjónusta hefur komið fram á sl. árum sem að einhverju leyti er notuð í stað talsímaþjónustu. PFS er þeirrar skoðunar að netsímaþjónusta hafi ekki haft slík áhrif á talsímamarkaðinn að dregið hafi merkjanlega úr markaðsstyrk Símans. Síminn býður sjálfur upp á netsímaþjónustu sem fellur undir skilgreiningu á viðkomandi markaði sbr. kafla 2.3.8. Þjónusta sem ekki fellur undir viðkomandi markað er enn í dag ekki nægilega útbreidd og er almennt ekki álitin staðgöngubjónusta við talsímaþjónustu. Þróun netsímaþjónustu af ýmsu tagi mun án efa halda áfram og útbreiðsla hennar mun að öllum líkindum aukast, en PFS telur ekki vísbindingar um að það muni gerast svo hratt að það fari að hafa veruleg áhrif á viðkomandi markað á næstu 2-3 árum.

134. PFS er þeirrar skoðunar að möguleg samkeppni og nýbreytni í notkun netsíma muni ekki draga úr markaðsstyrk Símans á þessum markaði á gildistíma þessarar greiningar.

5.5 Hegðun markaðsaðila

5.5.1 Samþætting vöru

135. Ef fyrirtæki bjóða mjög fjölbreyttar vörur og þjónustu getur það stuðlað að aukinni viðskiptavild og gert keppinautum erfitt fyrir að komast inn á markaðinn. Þjónustuveitandi með ráðandi markaðsstöðu á ákveðnum markaði getur tengt þjónustu eða vörur á þeim markaði við þjónustu eða vörur á öðrum markaði þannig að í boði verður samþætt vara/þjónusta sem greinir sig frá tilboðum annarra þjónustuveitenda og þeir síðarnefndu hafa takmarkaða möguleika til að fara eins að. Þess vegna getur samþætting vöru/þjónustu stuðlað að ráðandi markaðsstöðu á einum markaði og það svo leitt til aukinna samkeppnisyfirburða á

öðrum markaði.

136. Á markaði fyrir talsímaþjónustu er hægt að samþætta símaáskrift og aðgengi að annarri fjarskiptaþjónustu og myndefni. Síminn og Vodafone eru einu fyrirtækin sem reka alhliða fjarskiptaþjónustu og sjónvarpsþjónustu að auki. PFS telur að það hafi mikla þýðingu í samkeppni að geta boðið upp á allar þessar þjónustutegundir þar sem stór hluti notenda kys að vera aðeins í viðskiptasambandi við eitt fjarskiptafyrirtæki og velur þar af leiðandi gjarnan það fyrirtæki sem býður fjölbreyttustu þjónustuna.

137. Varðandi þjónustuframboð hefur Síminn það fram yfir Vodafone að innan Skiptasamstæðunnar sem Síminn tilheyrir eru einnig umfangsmestu fjarskiptanet landsins sem rekin eru í félaginu Míla. Samstæðan er þannig með alhliða þjónustuframboð bæði á smásölu og heildsölustigi. Samþætting þjónustutegunda á smásölustigi laðar að viðskiptavini og styrkir þar með einnig stöðu fyrirtækisins á heildsölustigi með meiri umferð og tekjum og betri nýtingu á netum. Alhliða þjónustuframboð á heildsölustigi aðgreinir Skiptasamstæðuna frá öðrum seljendum á heildsölustigi og er til þess fallið að auka markaðsstyrk.

138. PFS telur að víðtækt þjónustuframboð og möguleikar á samþættingu þjónustutegunda styrki stöðu Símans og Vodafone á viðkomandi markaði. Þessir þættir styrkja þó stöðu Símans meira en Vodafone vegna yfirburða Skiptasamstæðunnar á heildsöllumörkuðum.

5.5.2 Lóðrétt samþætting

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

140. Starfsemi Skiptasamstæðunnar vegna símaumferðar á fastlínu er lóðrétt samþætt. Segja má að fyrsta heildsölustigið séu heimtaugar og aðstaða sem Míla ræður yfir. Síðan kemur talsímaþjónusta á heildsölustigi, í þessu tilviki upphaf símtala og að lokum talsímaþjónusta í smásölu.

141. Sterk staða Skiptasamstæðunnar á heimtaugamarkaði eykur styrk Símans á heildsöllumörkuðum talsímaþjónustu og gæti í raun hindrað mest alla samkeppni ef ekki kæmu til kvaðir um aðgang að heimtaugum.

142. Óumdeilt er að styrkur á fyrri sölustigi getur aukið styrk lóðrétt starfandi fyrirtækis á síðara sölustigi, en markaðsstyrkur getur einnig haft áhrif í hina áttina. Há markaðshlutdeild Símans á smásöllumörkuðum endurspeglar í markaðshlutdeild á heildsöllumörkuðum og ný fyrirtæki með lága hlutdeild á smásöllumörkuðum eiga jafnframt erfitt með að auka styrk sinn á heildsöllumörkuðum.

143. Þegar fjarskiptamarkaðurinn var gefinn frjálts voru lagðar kvaðir á Símann um að veita aðgang að kerfum sínum á fyrri sölustigi á kostnaðargreindu verði. Keppninautar Símann

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

144. Frá því að síðasta greining var gerð á markaði fyrir upphaf símtala í fastaneti hefur Vodafone aukið nokkuð við net sitt og nýjir aðilar hafa komið inn á markaðinn með örfáar símsstöðvar. Ekkert fyrirtæki sem starfar á talsímamarkaði hefur þó farið út í fjárfestingar í heimtaugakerfi. Síminn er enn með lang stærstu hlutdeildina á smásölustigi. Lóðrétt áhrif á viðkomandi heildsölumarkað eru því enn lang mest innan Skiptasamstæðunnar þar sem yfirburðir eru til staðar bæði á fyrra sölustigi (heimtaugar) og síðara sölustigi (smásala).

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

5.6 Aðstæður á eftirspurnarlið

5.6.1 Kaupendastyrkur

146. Kaupendur með sterka samningsstöðu geta haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppninauta 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.

147. Síminn er enn langstærsti aðilinn á smásölumarkaði fyrir talsímaþjónustu. Síminn er því í raun langstærsti kaupandinn að sinni eigin þjónustu fyrir upphaf símtala. Aðrir kaupendur að upphafi símtala hjá Símanum hafa lága hlutdeild og þar af leiðandi hafa þeir mjög takmarkaða möguleikar til að hafa áhrif á viðskiptakjör í samningum við Símann. Tal er þó með hlutdeild á smásölumarkaði sem gæti gefið einhver færi á að beita kaupendastyrk, en hvað önnur smærri fyrirtæki varðar telur PFS það útilokað.

148. Sú þjónusta sem er í boði hjá Símanum á viðkomandi markaði er tilkomin vegna kvaða sem lagðar voru á fyrirtækið, en ekki vegna þrýstings frá kaupendum þjónustunnar.

149. Niðurstaða PFS er sú að kaupendastyrkur sé almennt lítill á þessum markaði og hafi því ekki teljandi áhrif á markaðsstyrk Símans.

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

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

151. Þess ber að geta að valfrelsi notenda á smásölumarkaði er nokkuð mikið. Með breytingu sem var gerð á lögum um fjarskipti árið 2007 var kveðið á um það í 2. mgr. 37. gr. að hámarksbinditíma skuli vera 6 mánuðir. Ennfremur segir í ákvæðinu að eftir binditímann er áskrifanda heimilt að segja upp samningi með eins mánaðar fyrirvara. Ákveði áskrifandi að

færa viðskipti sín til annars fjarskiptafyrirtækis skal vera tryggt að þjónustuf lutningur gangi greiðlega fyrir sig. Það er því ekki hægt að segja að skiptikostnaður sem skipti máli sé til staðar á smásölumarkaði.

152. Á viðkomandi heildsölumarkaði fyrir upphaf símtala er valfrelsi viðskiptavina hins vegar ekki mikið. Aðeins Síminn og Vodafone bjóða upphaf símtala til annarra fyrirtækja. Önnur fyrirtæki reka þessa þjónustu aðeins fyrir sig sjálf og eru takmörkuð við ákveðin landssvæði. Önnur fyrirtæki en Síminn hafa takmarkaða möguleika til að auka verulega við útbreiðslusvæði sitt og verða því að leita til Símans með viðskipti þar sem þau sjálf hafa ekki komið upp símstöðvum. Það hefur í för með sér verulegan kostnað að skipta úr viðskiptum við Símann og koma sér upp sinni eigin þjónustu. Sá kostnaður gæti þó farið eitthvað lakkandi með tilkomu netsíma.

153. Kjósi fyrirtæki færa sig á frá öðru þeirra fyrirtækja sem veitir heildsöluþjónustu yfir til hins er ekki víst að kostnaður við skiptin sé mjög mikill. Það getur þó farið eftir þeim heildsölusamningum sem í gildi eru, en þar getur skipt máli hvort um binditíma er að ræða eða há stofngjöld. Varðandi valfrelsi ber að hafa í huga að net Vodafone nær ekki til allra byggðarlaga og því er fyrirtækjum sem vilja bjóða landsdekkandi þjónustu nauðsynlegt að kaupa hluta af þjónustunni hjá Símanum, beint eða óbeint.

154. Það er álit PFS að skortur á valfrelsi og í sumum tilvikum skiptikostnaður styrki stöðu Símans á viðkomandi markaði.

5.6.3 Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum

155. Eigi viðskiptavinir í raun að geta valið á milli þjónustuveitenda á markaði verða þeir að hafa aðgang að upplýsingum sem gera þeim kleift að bera saman ólík tilboð. Flókin verðskrá og margvísleg kaupauka- og afsláttartilboð geta hindrað val viðskiptavina og styrkt enn frekar við markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis á markaði. Síminn birtir verðskrá í samræmi við kvöð um gagnsæi sem lögð var á fyrirtækið á viðkomandi markaði. Vodafone ber ekki sams konar kvöð og ekki verður séð að heildsöluverðskrá sé birt á heimasíðu þess. Aðgengi að upplýsingum um skilmála og verð á markaðnum er því ekki eins og best verður á kosið og ekki hægt að bera sama þau kjör sem eru í boði með því að skoða opinber gögn.

156. Það er mat PFS að ef ekki væri fyrir kvaðir skv. lögum um fjarskipti þá væri aðgengi að upplýsingum ekki auðvelt og gagnsæi á markaðnum lítið. Slíkt ástand myndi hamla samkeppni á markaðnum.

5.7 Niðurstaða og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 2

157. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk byggist á leiðbeiningum ESA og ýmsum öðrum viðmiðum. PFS fer að tilmælum í 76. málsgrein leiðbeininganna og tekur tillit til núverandi aðstæðna í greiningu sinni á markaðnum. Fjallað er um þróun undanfarin ár og horft fram á við til komandi mánaða.

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

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

160. Eins og fjallað er um hér að framan hefur nokkur þróun orðið í átt að samkeppni síðan fyrri greining á markanum var gerð árið 2008. Vodafone býður nú upphaf símtala í heildsölu og þrjú ný fyrirtæki, Nova, Hringdu og Símafélagið, hafa komið inn á markaðinn með eigin símstöðvar. Markaðshlutdeild Símans hefur lækkað nokkuð á tímabilinu 2008-2011 eða úr [75-80%]³⁴ í [65-70%]³⁵ ef miðað er við heildartekjur af talsímaþjónustu og úr 69% í 60% ef miðað er við heildarumferð í talsímanetum.

161. Að mati PFS eru verulegar aðgangshindranir enn til staðar á markaðnum. Þrátt fyrir að ný fyrirtæki hafi komið inn á markaðinn er ljóst að starfsemi þeirra er mjög smá í sniðum og það er erfitt og tímafrekt að koma sér þannig fyrir á markaðnum að reksturinn verði lífvænlegur til framtíðar.

162. PFS telur að lóðrétt samþætting Skiptasamstæðunnar styrki verulega stöðu Símans á viðkomandi markaði. Þar sem kaupendur heildsölupjónustu á markaðnum eru mjög litlir í samanburði við Símann er kaupendastyrkur ekki til staðar og ekkert bendir til að samkeppnisaðilar, viðskiptavinir eða neytendur geti haft áhrif á verð Símans, hvað varðar upphaf símtala í fastasímaneti.

163. PFS telur að lækkun á markaðshlutdeild Símans, innkoma nýrra aðila á markaðinn og þrýstingur frá öðrum þjónustutegundum sé enn ekki á því stigi að geta hindrað umtalsverðan markaðsstyrk Símans. Hlutdeild Símans er á bilinu 60-70% samkvæmt algengustu viðmiðum um markaðshlutdeild. Há markaðshlutdeild fyrirtækis bendir til þess að það sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Samkvæmt dómafordæmum Evrópudómstólsins er markaðshlutdeild yfir 50% ein og sér vísbending um markaðsráðandi stöðu nema ef til staðar eru óvenjulegar aðstæður. PFS telur að í ljósi hárrar markaðshlutdeildar Símans og með hliðsjón af öðrum áður nefndum þáttum sem eru til þess fallnir að hindra samkeppni, þá sé hafið yfir skynsamlegan vafa að Síminn njóti umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði. PFS telur ekki vísbendingar um að breytingar á viðmiðum verði slíkar á næstu 2-3 árum að verulega geti dregið úr markaðsstyrk Símans.

³⁴ Vikmörk vegna trúnaðar.

³⁵ Vikmörk vegna trúnaðar.

164. Með hliðsjón af framangreindu hyggst PFS útnefna Símann, með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir upphaf símtala í almenna talsímanetinu gegnum fasttengingu (Markaður 2).

6.0 Mat á markaðsstyrk á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum almennum talsímanetum gegnum fasttengingu (markaður 3)

6.1 Almennt

165. Markaðir fyrir lúkningu símtala eru ólíkir öðrum fjarskiptamörkuðum að því leyti að landsmarkaðurinn í heild sinni er ekki upphafsreiturinn. Greining á lúkningarmarkaði símtala byggist á þeirri samkeppnisstöðu sem þjónusta hvers þjónustuveitanda er í. Sá þjónustuveitandi sem ræður yfir lúkningaraðgengi símtala í einstöku neti hefur í raun einokun á viðkomandi markaði.

166. PFS metur það svo að ekki sé þörf á því, hvað markað 3 varðar, að meta öll viðmið fyrir umtalsverðan markaðsstyrk eins og þau eru lögð fram í leiðbeiningunum. 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.

6.2 Markaðshlutdeild

167. Í samræmi við skilgreiningu á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum talsímanetum er hvert fjarskiptanet einn markaður og því aðeins eitt fyrirtæki á hverjum markaði. Það þýðir að burtséð frá því hvaða mælikvarði er notaður þá er hvert fyrirtæki með 100% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði. Í samræmi við framangreint verður að telja að þau fyrirtæki sem bjóða lúkningu símtala í talsímaneti séu með einokunarstöðu. Þau fyrirtæki sem um ræðir eru Síminn, Vodafone, Hringdu, Nova og Símafélagið.

168. Að mati PFS er lúkning símtala í fastlínukerfi þess eðlis að ekki virðist vera nein ástæða til þess að ætla að fjöldi símtala með lúkningu í neti Símans sé að verulegu leyti frábrugðinn þeim fjölda sem á uppruna sinn í neti Símans. Samkvæmt því ættu yfir 60% allra lúkninga í fastlínukerfi að eiga sér stað í neti Símans. Jafnvel þótt hvert símnet um sig sem notað er til lúkningar á símtölum í fastlínukerfi sé sjálfstæður markaður, hefur munurinn á umfangi þjónustu Símans annars vegar og annarra þjónustuveitenda hins vegar viss áhrif á hlutfall markaðsstyrks.

169. Áðurnefnd 100% markaðshlutdeild allra tilgreindra þjónustuaðila gefur sterka vísbendingu um að fyrirtækin búi við umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í eigin talsímanetum og geti að miklu leyti starfað án þess að taka tillit til viðskiptavina og annarra fjarskiptafyrirtækja.

6.3 Verðþróun

170. Þróun verðlags getur gefið vísbendingar um hvort virk samkeppni er til staðar eða ekki. Árið 2008, áður en fyrri greining á þessum markaði var birt, var staðan sú að Símanum var skylt að bjóða verð sem byggðist á kostnaði, en Vodafone bar hins vegar ekki slíka kvöð. Lúkningarverð Vodafone var þá um 50% hærra en lúkningarverð Símans. Með ákvörðun PFS

í desember 2008 voru lagðar kvaðir á bæði Símann og Vodafone þess efnis að lúkningarverð skyldu vera kostnaðargreind.³⁶ Síminn skyldi framkvæma kostnaðargreiningu og Vodafone lækka gjöld sín í þrepum á fjórum árum þar til þau yrðu þau sömu og hjá Símanum. Þar sem verðlagningu hjá Símanum og Vodafone hefur verið stýrt með kvöðum sl. 4 ár þá er ekki hægt að draga ályktanir varðandi samkeppni á markaðnum af verðlagsþróun hjá þeim.

171. Verðlagning lúkningar hjá nýjum aðilum á markaðnum gefur hins vegar vísbendingu um að lítil breyting hafi orðið á samkeppnisaðstæðum á lúkningarmarkaði síðan 2008. Eins og fram kom í kafla 3.4. eru mínútuverð nýju aðilanna á markaðnum sem ekki bera kvaðir allt að 13% hærri en hjá Símanum.

172. 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 verðlagning lúkningar hjá fyrirtækjum sem ekki bera kvaðir, bendi eindregið til þess að hver netrekandi hafi umtalsverðan markaðsstyrk í sínu neti.

6.4 Aðgangshindranir og möguleg samkeppni

173. 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.

174. Lúkning símtals í fastlínukerfi er framkvæmd í því neti sem móttakandi símtalsins er tengdur við. Ekki er um að ræða neina þá tækni í fastlínukerfum sem gerir öðrum en þjónustuveitanda þess sem hringt er í kleift að bjóða lúkningarþjónustu símtala. Þetta á bæði við um þjónustu sem veitt er með hefðbundinni samtengingartækni og þjónustu sem byggist á netsímataækni.

175. Kjarna samkeppnisvandans á þessum markaði er að finna í þeirri staðreynd að aðrir geta ekki boðið þessa þjónustu og það er grundvallarástæða þess að lítið er á hvert net sem sjálfstæðan markað. Ef mál þróast á þann veg að aðrir en viðkomandi netrekandi geti farið að bjóða lúkningu símtala myndi það leiða til gjörbreyttrar samkeppnisaðstöðu á þessum markaði. PFS sér hins vegar ekkert benda til þess að slík tækni verði sett á markað í fyrirsjáanlegri framtíð.

176. 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 engan hvata til að skipta um þjónustuveitendur ef keppinautar sem bjóða lægri lúkningargjöld koma inn á markaðinn.

177. Að mati PFS hefur frekara mat á aðgangshindrunum takmarkaða þýðingu á meðan lítið fer fyrir mögulegri samkeppni. PFS telur því óþarft að meta aðrar mögulegar skipulagslegar eða markaðslegar aðgangshindranir.

³⁶ Með ákvörðun PFS nr. 15/2011, dags. 27. maí 2011, um kostnaðargreiningu á heildsöluverðum fyrir upphaf, lúkningu og flutning símtala í föstu almennu talsímaneti, samþykkti PFS endurskoðaða kostnaðargreiningu Símans með tilteknum breytingum.

6.5 Kaupendastyrkur

178. 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.

179. Þjónustuveitendur þeirra notanda sem hringja eru kaupendur á þessum markaði. Þar getur verið um að ræða fastlínu og farsímafyrtæki bæði innlend og erlend.

180. Þrír þættir gefa til kynna að samningsstyrkur viðskiptavina á markaði 3 sé mjög lítill:

a. Þjónustuveitandi uppruna símtals hefur ekkert valfrelsi um eftirspurn eftir lúkningu símtala.

b. Þjónustuveitandi uppruna símtals hefur litla möguleika á að synja gagnaðila um sambærilega þjónustu þegar umferðin liggur í hina áttina, enda er almennt skylt samkvæmt lögum um fjarskipti að veita þeim lúkningarþjónustu sem eftir því leita.

c. Meginreglan um að sá greiði sem hringir felur í sér að fátt hvetur þjónustuveitendur til þess að bjóða lág lúkningargjöld. Há lúkningargjöld leiða til aukinna tekna með nær sama kostnaði og þótt verðið sé lægra. Há lúkningargjöld geta þar að auki komið niður á rekstraraðstæðum keppinauta á smásölumarkaði.

181. Það hefur sýnt sig, að fyrirtæki sem bjóða lúkningu í eigin neti geta hagað verðlagningu án þess að taka mikið tillit til keppinauta og notenda. Það var aðeins á fyrstu árunum eftir að opnað var fyrir samkeppni að Vodafone setti upp sömu lúkningargjöld og Síminn. Vodafone hækkaði síðan lúkningargjöld sín um 50% umfram verð Símans og hélt sá verðmunur þar til kvaðir um eftirlit með gjaldskrá voru lagðar á Vodafone árið 2008.

182. Önnur ný fyrirtæki sem komið hafa inn á markaðinn hafa yfirleitt sett upp hærri lúkningargjöld en Síminn. Munurinn hefur verið allt að 74%. Svo virðist sem kaupendastyrkur sé ekki til staðar á þessum markaði í þeim mæli að haft geti áhrif á verðlagningu.

183. Ekki er hægt að meta áhrif kaupendastyrks á Símann út frá aðstæðum í dag þar sem Síminn er háður kvöðum og ræður ekki lúkningarverði sínu. PFS telur hins vegar að þar sem smæstu seljendurnir á markaðnum verða fyrir litlum sem engum áhrifum frá kaupendum á markaðnum, sé óhætt að álykta að stærsti seljandinn, þ.e. Síminn myndi ekki verða fyrir áhrifum frá smærri kaupendum og myndi á sama hátt og önnur fyrirtæki hafa tilhneigingu til að ákveða lúkningargjöld án nokkurs tillits til annarra aðila á markaðnum ef kvaðir um verðstýringu væru ekki til staðar.

184. PFS telur að kaupendastyrkur sé ekki til staðar á þessum markaði að því marki að hann geti haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppinauta og viðskiptavina. Þetta á við um öll fyrirtæki á markaðnum, stór sem smá.

6.6 Niðurstaða og útnefning fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3

185. Í dag eru fimm fyrirtæki sem bjóða upp lúkningu símtala í fastanetum sínum sem fellur undir lýsingu á viðkomandi markaði. Síminn er stærsta fyrirtækið, þar næst kemur Vodafone og minnstu fyrirtækin eru Hringdu, Nova og Símafélagið. Í samræmi við skilgreiningu á viðkomandi markaði eru öll fyrirtækin með 100% markaðshlutdeild í lúkningu símtala í eigin fastasímanetum. Eins og áður hefur komið fram þá bendir stöðug og há markaðshlutdeild fyrirtækis til þess að það sé með markaðsráðandi stöðu. Samkvæmt dómafordæmum Evrópudómstólsins er há markaðshlutdeild - yfir 50% - ein og sér vísbending um markaðsráðandi stöðu nema ef til staðar eru óvenjulegar aðstæður.

186. Að mati PFS þá einkennist viðkomandi markaður af afdráttarlausum aðgangshindrunum og möguleg samkeppni er ekki fyrirsjáanleg á næstu árum. Engar tækninýjungar hafa komið fram, síðan fyrri greining var gerð á markaðnum, sem gætu gert mögulegt að fleiri en einn þjónustuveitandi geti á sama tíma boðið lúkningu símtala til notanda í einstöku talsímaneti.

187. Í ljósi framangreindrar greiningar bendir flest til þess að hver og einn netrekandi sé með umtalsverðan markaðsstyrk í lúkningu símtala í eigin fastaneti. Til að komast að annarri niðurstöðu þurfa að vera til staðar þættir sem hafa veruleg áhrif á markaðsstyrk félaganna. Slíkir þættir felast fyrst og fremst í samningsstyrk kaupenda. Með hliðsjón af markaðsgreiningunni eru vísbendingar um að samkeppnislegar aðstæður á markaði skapi ekki þrýsting á verð fyrir lúkningu símtala í fastanetum. Tæknin býður ekki, eins og stendur, upp á möguleika á staðgöngu í framboði. Ekki er til staðar kaupendastyrkur, hvorki á heildsölu- eða smásölustigi, í nokkru mæli og ekkert bendir til að samkeppnisaðilar, viðskiptavinir eða neytendur geti haft áhrif á lúkningarverð.

188. Með hliðsjón af framangreindri markaðsgreiningu hyggst PFS útnefna Símann, Vodafone, Hringdu, Nova og Símafélagið með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum talsímanetum gegnum fasttengingu.

7.0 Álagning kvaða

7.1 Almennt um kvaðir

189. Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. fjarskiptalaga skal markaðsgreining 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 skv. eldri fjarskiptalögum eru þær kvaðir endurskoðaðar, viðhaldið, breytt eða afnumdar í samræmi við niðurstöður markaðsgreiningar.

190. 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.³⁷ Kvöðum þessum er nánar lýst í 28.–32. gr. laganna.

191. Við val á kvöðum sem beita á til að leysa skilgreind samkeppnisvandamál þarf að hafa nokkrar grundvallarreglur að leiðarljósi.³⁸ Allar álagðar kvaðir skuli taka mið af eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls og vera sniðnar að því að leysa það. Þær skulu vera gagnsæjar, réttlætanager, rökstuddar og í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu innri 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.

192. Í skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnanna (ERG)³⁹ um kvaðir⁴⁰ 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.

193. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í uppbygging 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.

³⁷ Sjá einnig 9. – 14. gr. aðgangstilskipunar.

³⁸ Sjá 8. gr. rammatilskipunar.

³⁹ Nú Body of European Regulators for Electronic Communications eða BEREC.

⁴⁰ Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework Final Version May 2006.

http://www.erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf

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

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

7.2 Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir upphaf símtala (markaður 2)

7.2.1 Almenn

196. Í greiningu á markaði fyrir upphaf símtala (markaður 2), komst PFS að þeirri niðurstöðu að ekki væri um virka samkeppni að ræða á markaðnum. Markaðshlutdeild Símans þar er nú 60% miðað við mínútufjölda í hverju neti. Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir upphaf símtala koma einkum fram sem aðgangshindranir. Meiriháttar stærðar- og breiddarhagkvæmni sem tengist þeim innviðum Símans sem þegar hefur verið komið upp er ein helsta ástæða þessara aðgangshindrana. Kaupendastyrkur á markaðnum er auk þess lítill. Sú staðreynd að markaðurinn er þroskaður og samdráttur er í sölu á talsímaþjónustu í fastaneti, dregur úr möguleikum nýrra fyrirtækja til að hasla sér völl á markaðnum.

197. PFS lýsti samkeppnisvandamálum á markaðnum í greiningu sinni árið 2008. Eins og komið hefur fram hér að framan hafa ekki orðið verulegar breytingar á formi markaðarins síðan þá. Uppbygging markaðarins er í stórum dráttum eins og hún var árið 2008 og Síminn hefur enn lang stærstu hlutdeildina á markaðnum og nýtur umtalsverðs markaðsstyrks. Í ljósi þess að aðstæður eru ekki mjög frábrugðnar því sem var árið 2008 telur PFS að sömu samkeppnisvandamálin séu enn til staðar að mestu leyti. Skipta má samkeppnisvandamálum á markaðnum í tvo meginflokka. Það eru annars vegar vandamál tengd lóðrétttri beitingu markaðsstyrks og hins vegar vandamál vegna yfirburðastöðu eins fyrirtækis á markaðnum. Hér að neðan verður farið yfir þau ýmsu vandamál á sviði samkeppni sem gætu mögulega komið upp á þessum markaði. Yfirlitið er ekki endilega tæmandi en þar er að finna möguleg vandamál á sviði samkeppni sem PFS hefur komið auga á, í ljósi aðstæðna sem myndu ríkja ef kvöðum væri ekki beitt á markaðnum.

7.2.2 Lóðrétt beiting markaðsstyrks

7.2.2.1 Almenn

198. Þegar rætt er um að beita markaðsstyrk lóðrétt er átt við það þegar lóðrétt samþætt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á fyrra sölustigi reynir að færa markaðsstyrk sinn frá heildsölu yfir á tengdan markað á smásölustigi, t.d. með því að neita samkeppnisaðilum um aðgang að ómissandi aðstöðu.

7.2.2.2 Synjun um aðgang

199. PFS telur að þar sem að Síminn búi við umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir upphaf símtala á fyrra sölustigi hafi fyrirtækið mikinn hvata til að synja hugsanlegum keppinautum á síðara sölustigi um aðgengi. Sé það gert dregur það mjög úr samkeppni á smásölumörkuðum fyrir talsímaþjónustu á fastaneti.

200. Samkeppni á smásölumarkaði fyrir PSTN/ISDN byggist að nokkru á aðgengi að upphafsþjónustu símtala hjá Símanum. Keppinautar Símans hafa fáa möguleika á öðrum tengingum til að byggja á landsdekkandi þjónustu á smásölumarkaði. Synjun um aðgengi getur því bæði neytt starfandi þjónustuveitendur út af síðara markaðsstigi og komið í veg fyrir að mögulegir keppinautar komi inn á markaðinn. Síminn hefur hvata til að neita keppinautum um aðgengi vegna þess að þannig gæti fyrirtækinu tekist að takmarka fjölda samkeppnisaðila á viðkomandi smásölumörkuðum. Það gæti svo leitt til hækkaðs verðlags og aukinnar arðsemi. Synjun um aðgengi er því eitt helsta vandamálið sem upp getur komið í tengslum við samkeppni á markaði fyrir upphaf símtala. Þetta á bæði við um aðila sem eiga fjarskiptainnviði á sviði talsímaþjónustu að einhverju leyti og aðila sem ekki eiga slíka innviði og hyggjast aðeins starfa sem endursali á talsímakerfi Símans.

7.2.2.3 Beiting markaðsstyrks með verðlagningu

201. Hægt er að beita markaðsstyrk lóðrétt til dæmis með mismunun í verðlagningu og víxlنيðurgreiðslum (e. cross-subsidisation) sem ætlað er að takmarka viðskipti keppinautar á síðara sölustigi, auka kostnað hans eða beita hann verðþrýstingi (e. margin squeeze). Verðþrýstingur er í þessu samhengi fólgin í því að munurinn á aðgangsverði á heildsölumarkaði og smásöluverði lóðrétt samþætts þjónustuveitanda sé svo lítill að keppinautar á smásölumarkaði geti ekki skilað fullnægjandi hagnaði. Það er því hætt á að á þeir verði neyddir út af markaði. Skiptasamstæðan gæti haft tækifæri og hvata til þess að beita verðþrýstingi á tengdum mörkuðum, þ.e. að stuðla að því að óeðlilega lítill verðmunur kunni að verða á aðgangsverði að koparkerfi og smásöluverði Símans. Kvaðir á markaði fyrir heimtaugar eiga hins vegar að draga úr möguleikum á beita slíkum aðgerðum.

202. Síminn gæti beitt mismunun í verðlagningu til að auka kostnað keppinauta á smásölustigi miðað við smásölustarfsemi fyrirtækisins sjálfs. Þannig er hægt að beita keppinaut verðþrýstingi. Þetta á jafnt við um hreina endursölu á kerfi Símans og aðila sem hafa yfir að ráða innviðum til reksturs talsímaþjónustu að einhverju leyti.

203. Síminn getur mismunað varðandi verð með því að setja upp mismunandi verð fyrir sömu þjónustu, en það er einnig hægt að mismuna á óbeinan hátt, til dæmis þegar verðskrá á heildsölustigi er þannig úr garði gerð að það er í raun erfitt fyrir keppinauta að halda því verðlagi sem þeir vilja á smásölumarkaði, t.d með ýmsum aukagjöldum á heildsölustigi.

204. Mismunun í verðlagningu þarf þó í sjálfu sér ekki að vera vandamál á sviði samkeppni. Sem dæmi má nefna að magnafslættir á grundvelli hlutlægra viðmiða gefa oft ekki til kynna vandamál á sviði samkeppni. Ef afsláttarþröskuldurinn er hins vegar hafður það hár að enginn fær afslátt nema smásölustarfsemi þjónustuveitandans sjálfs leiðir mismunun í verðlagningu til vandamáls á sviði samkeppni.

205. Víxlنيðurgreiðslur snerta verðlagningu á að minnsta kosti tveimur mörkuðum, í þessu

dæmi á heildsölumarkaði fyrir upphaf símtala og smásölumarkaði fyrir símaumferð sem honum tengist. Síminn getur beitt lóðréttum markaðsstyrk með því að setja upp hærra verð á heildsölumarkaði en það sem endurspeglar kostnað og samtímis verðlagt smásöluþjónustu sína lægra en sem nemur kostnaði. Þannig er hægt að nota tekjur af heildsölumarkaði til þess að greiða niður tap á smásölumarkaði. Afleiðingin verður svonefndur verðþrýstingur sem gæti útilokað keppinauta frá smásölumarkaði.

7.2.2.4 Beiting markaðsstyrks með öðrum þáttum en með verðlagningu þjónustu

206. Hægt er að beita markaðsstyrk og mismuna með ýmsum öðrum þáttum en verði. Ef þjónustuveitandi með umtalsverðan markaðsstyrk á fyrra sölustigi býr við eftirlit með gjöldum fyrir aðgang, sem gerir mismunun í verðlagningu erfiða eða ómögulega getur hann haft hvata til þess að mismuna með öðrum hætti.

207. Sem dæmi um slík vandamál á sviði samkeppni má nefna óeðlilegar tafir, óeðlilegar kröfur til viðsemjanda, mismunun í gæðum og óeðlilega notkun upplýsinga um keppinauta. Þessum vandamálum á sviði samkeppni verður nánar lýst hér að neðan. Þessi vandamál á sviði samkeppni geta til dæmis fært þjónustuveitanda, sem hefur komið sér fyrir á markaði, „byrjendaforskot“ (e. first mover advantage) á keppinauta á smásölustigi og þannig takmarkað möguleika keppinauta á smásölumörkuðum.

Tafir á afgreiðslu

208. Ef fyrirtæki með verulegan markaðsstyrk veitir keppinautum á smásölumarkaði aðgengi að nauðsynlegum tengingum en er lengur að afgreiða þær en til sinnar eigin smásöludeildar er það dæmi um aðgerðir sem skapa vandamál á sviði samkeppni.

209. Sem dæmi um hvernig hægt er að slá atriðum á frest má nefna óþarflega langdregnar viðræður um aðgang eða að bera fyrir sig tæknilegum vandamálum sem í raun eru ekki til staðar eða hægt er að leysa án teljandi vandkvæða.⁴¹ Þetta vandamál skapar óöryggi fyrir keppinautana en getur líka aukið kostnað þeirra. Ef Síminn slær viljandi á frest samningaviðræðum eða afhendingu á þjónustu vegna upphafs símtala þá er það tímabundin synjun á aðgangi.

210. Smásöludeild markaðsráðandi fyrirtækis getur einnig hagnast á töfum í sambandi við kynningu á nýjum þjónustuþáttum. Við þær aðstæður getur innri smásöludeild náð forskoti á markaði með því að geta boðið nýja þjónustu á undan keppinautunum því þeir eru lengur að taka nýmælið í notkun.

211. Kvaðir sem hvílt hafa á Símanum hafa hindrað að nokkru leyti beitingu þeirrar aðferðar að slá atriðum viljandi á frest á markaði fyrir upphaf símtala, ekki síst vegna þess að Símanum ber skylda til þess að bjóða upphaf símtala í samræmi við viðmiðunartilboð um samtengingu. Síminn verður þó að teljast búa við hvata um að bjóða ekki upphaf símtala og því telur PFS það líklegt að Síminn myndi hafa tilhneygingu til að slá atriðum viljandi á frest ef ekki væri um að ræða neinar kvaðir sem takmarka þann tíma sem það má taka að afhenda þjónustuna. Frestun gæti sérstaklega komið til greina ef beiðnin snýst um atriði sem ekki er að finna í viðmiðunartilboði Símans um samtengingu. Síminn getur haft hvata til þess að slá

⁴¹ Sjá t.d. ákvörðun PFS 27. apríl 2001 í deilumáli Halló og Landssímans.

atriðum viljandi á frest til þess að hefta samkeppnishæfi annarra þjónustuveitenda og því getur verið þar um vandamál á sviði samkeppni að ræða.

Óeðlilegar kröfur

212. Meðal mögulegra vandamála á sviði samkeppni eru allir sammingsbundnir skilmálar og skilyrði sem gera sérstakar kröfur til keppinautar á síðara sölustigi, sem engin sérstök þörf er fyrir til þess að geta afhent heildsöluvöruna, en sem auka kostnað keppinautar eða takmarka sölu á smásöllumarkaði. Sem dæmi um þannig kröfur má nefna óþarfar tæknkröfur, óþarflega háar tryggingagreiðslur, ósanngjarnar greiðslukröfur og langan biðtíma.

213. PFS er þeirrar skoðunar að óeðlilegar kröfur við kaup á upphafi símtala í fastlínukerfi gæti orðið mögulegt vandamál á sviði samkeppni.

Gæðamismunur

214. Lóðrétt samþættur þjónustuveitandi með umtalsverðan markaðsstyrk getur bæði aukið kostnað keppinauta og takmarkað sölu þeirra með gæðamismunur. Kostnaður eykst ef slakari gæði neyða keppinauta til frekari fjárfestinga eða annarra aðgerða til þess að bregðast við slakari gæðum. Það dregur úr eftirspurn þegar útilokað er að bjóða sömu gæði og áður og notandinn er ekki ánægður með þjónustu sem í boði er.

215. Síminn býður tengingar við bæði innri og ytri þjónustuveitendur og hefur því með heildsölustarfsemi sinni í raun bæði möguleika á og hvata til að ástunda mismunur á smásöllumarkaði við sölu til eigin smásölustarfsemi annars vegar og til annarra þjónustuveitenda hins vegar. Keppinautar Símans hafa stundum haldið því fram að úrvinnsla vegna pantana á föstu forvali og færsla númera taki miklu lengri tíma þegar notandi vill færa sig frá Símanum til keppinautar heldur en þegar viðskiptavinir vilja færa sig frá keppinauti til Símans. Þetta var staðfest með mælingum PFS á sínum tíma. PFS metur það svo að Síminn hafi hvata til þess að beita þannig gæðamismunur ef ekki lægi fyrir bann gegn því.

216. PFS er þar af leiðandi þeirrar skoðunar að gæðamismunur við kaup á upphafi símtala í fastlínukerfi Símans gæti orðið mögulegt vandamál á sviði samkeppni.

Ósanngjörn notkun upplýsinga um keppinauta

217. Ósanngjörn notkun upplýsinga um keppinauta getur átt sér stað þegar þjónustuveitandi með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsöllumarkaði fær upplýsingar um viðskiptavinum keppinautar á smásöllumarkaði í tengslum við að sá síðarnefndi kaupir nauðsynlegar tengingar. Sé þessum upplýsingum miðlað til smásöludeildar heildsöluseljandans er mögulegt að nota þær við sölu og í markaðslegu samhengi til að sérsníða þjónustupætti að viðskiptavinum keppinautarins.

218. Síminn hefur orðið uppvís að hegðun sem þessari oftast en einu sinni. Samkeppnisráð bannaði á sínum tíma Símanum að hafa samband við notendur sem flytja sig um set frá Símanum og til annarra sem bjóða símaþjónustu.⁴²

219. Í ákvörðun PFS 17. nóvember 2010 (ákvörðun 37/2010) komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði; „...brotið gegn 26. gr. fjarskiptalaga, 3. mgr. 9. gr.

⁴² Sjá Ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 23/2002: Kvörtun Halló! – Frjálsra fjarskipta ehf. vegna misnotkunar Landssíma Íslands hf. á markaðsráðandi stöðu, Sjá einnig ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 39/2003 og ákvörðun Samkeppnisefirlitsins nr. 11/2006.

viðmiðunartilboðs Símans um samtengingu talsímaneta frá 1. júní 2009, afleiddum samtengisamningum og jafnræðiskvöðum þeim sem lagðar voru á félagið með ákvörðunum PFS frá 20. júlí 2006 og 4. desember 2008, með því að hagnýta sér fjarskiptaumferðarupplýsingar sem varða heildsölusamskipti fjarskiptafyrirtækja í markaðslegum tilgangi á smásölustigi gagnvart Nova ehf. og Og fjarskiptum ehf.“

220. PFS telur ljóst að hvati sé til staðar til þess að misnota upplýsingar um keppinauta, þrátt fyrir að slíkt sé bannað með lögum.

Ekki tilkynnt um breytingar á verði og vöru

221. Gjöld fyrir upphaf símtala eru mikilvægur þáttur í smásöluverði hjá þeim keppinautum Símans sem þurfa að kaupa hluta eða alla þjónustuna í heildsölu. Ef Síminn hækkar upphafsgjöld sín áður en fyrirtæki sem kaupa upphaf símtala hjá honum ná að leiðrétta smásöluverð þannig að það endurspegli þessa verðhækkun, gæti það leitt til tímabundinnar lækkunar á hagnaði.

222. Einnig kemur til greina að hægt sé að breyta innihaldi ákveðinnar þjónustu án þess að það endurspeglist endilega í verðlagi. Breytingar á þjónustu geta einnig leitt til breytinga á smásöluveru sem ætti að tilkynna um áður en breytingarnar eiga sér stað. Ef það er ekki gert tímanlega getur það valdið vandræðum og óánægju sem veikir orðspor viðkomandi smásölufyrirtækis.

223. PFS telur að seint fram komnar tilkynningar um breytingar á verði og þjónustu geti skapað vandamál á viðkomandi markaði. Sér í lagi þegar smásöludeildum markaðsráðandi þjónustuveitanda á heildsölustigi eru veittar umræddar upplýsingar á undan keppinautum.

7.2.3 Markaðsráðandi staða fyrirtækis

7.2.3.1 Almennt

224. Auk vandamála sem leiða af lóðréttri samþættingu má greina vandamál sem leitt geta af umtalsverðum markaðsstyrk á markaði fyrir upphaf símtala í heildsölu. Hægt er greina á milli þriggja mismunandi birtingarmyndar á markaðsstyrk fyrirtækis:

- Aðgerðir til að hindra aðgang að markaði
- Misnotkun í gróðaskyni
- Óskilvirkni í framleiðslu

7.2.3.2 Aðgerðir til að hindra aðgang að markaði

225. Með þessu er átt við vandamál á sviði samkeppni þar sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynir að koma á nýjum aðgangshindrunum gagnvart mögulegum nýjum markaðsaðilum og/eða viðhalda þeim sem fyrir eru.

226. Sem dæmi um aðgerðir til að hindra aðgang að markaði má nefna það að auka kostnað notenda við að skipta um þjónustuveitanda með bindandi samningsskilyrðum. Það eru takmörk fyrir því hversu mikla bindingu er hægt að kveða á um í samningsskilmálum á smásölustigi sbr. 2. mgr. 37. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Hins vegar geta samningar

heildsala við smásala innihaldið ýmis konar ákvæði sem gera smásöluaðila erfitt um vik ef hann vill skipta um heildsöluaðila.

227. Síminn hefur sýnt tilburði til þess að hindra innkomu nýrra aðila á markaðinn. Til dæmis þegar ný fyrirtæki freistuðu þess að koma inn á markaðinn með netsímaþjónustu árið 2006, þá neitaði Síminn að flytja símanúmer í netsímaþjónustu hjá Atlássíma og neitaði að skrá flökkunúmeraraðir í viðeigandi gagnagrunna. Síminn tafði þar með innkomu Atlássíma á markaðinn.

228. PFS telur að hætta á aðgerðum af þessu tagi sé ávallt til staðar á viðkomandi markaði á meðan eitt fyrirtæki er í slíkri yfirburðastöðu sem Síminn er í.

7.2.3.3 Misnotkun í gróðaskyni

229. Misnotkun í gróðaskyni (exploitive behaviour) fellst í því að þjónustuveitandi sem er í þeirri stöðu að þurfa ekki að taka tillit til viðskiptavina og keppinauta setur upp óeðlilega hátt verð eða beitir verðmismunun til þess að hagnast á óeðlilegan hátt.

230. PFS telur að of hátt verðlag geti verið alvarlegt vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir upphaf símtala. Ef Síminn væri skyldugur til þess að veita aðgang að neti sínu fyrir upphaf símtala en hefði frjálsar hendur með að verðleggja slíkan aðgang, álitur PFS það líklegt að Síminn myndi setja upp verð sem væri langtum hærra en sá undirliggjandi kostnaður sem er af þessari þjónustu. Of hátt verð fyrir upphafsþjónustu símtala myndi bæði takmarka samkeppnishæfi annarra þjónustuveitenda á sambærilegum smásölumörkuðum og skila fyrirtækinu óeðlilega miklum hagnaði af þessari starfsemi. Óeðlilega mikill hagnaður getur auk þess stuðlað að mögulegum samkeppnisvandamálum vegna víxlniðurgreiðslna.

231. Síminn hefur leitast við að hækka verð umfram það sem telja má eðlilegt hjá fyrirtæki sem er rekið á hagkvæman hátt, sbr. umfjöllun um kostnaðargreiningu Símans í ákvörðun PFS nr. 15/2011, sem nánari grein verður gerð fyrir hér síðar.

7.2.3.4 Óskilvirkni í framleiðslu

232. Samkeppnisvandamál af þessu tagi fela í sér ýmis konar óskilvirkni í framleiðslu sem rekja má til skorts á samkeppni. Sá markaður sem um ræðir býr þá ekki við þær skorður sem álitid er að samkeppni hafi á skilvirkni í framleiðslu. Sem dæmi um þannig vandamál á sviði samkeppni má nefna ónógar fjárfestingar, óeðlilega háan kostnað, óskilvirkni og léleg gæði.

233. Innri og ytri upphafsþjónusta símtala hefur að jafnaði sama uppruna. Sé um að ræða ónóga fjárfestingu, óeðlilega háan kostnað, óskilvirkni og/eða léleg gæði má þess vegna búast við því að þessi óskilvirkni í framleiðslu komi jafn illa niður á smásölustarfsemi Símans og keppinautum fyrirtækisins á smásölumarkaði. Þetta dregur nokkuð úr hættunni á óskilvirkni. Hins vegar eru svæði á landinu þar sem Síminn er eini þjónustuveitandinn og þar gæti Síminn dregið úr gæðakröfum án þess að það skaðaði smásölustarfsemi hans sjálfs verulega. Síminn býr við ákveðna óhagkvæmni vegna eldri fjárfestinga og hefur hann reynt að velta þeirri óhagkvæmni yfir í verðlag eins og áður hefur komið fram. PFS telur að vegna yfirburðastöðu Símans sé nokkur hætta sé á að óskilvirkni skapi vandamál á viðkomandi markaði.

7.3 Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir lúkningu símtala í fastlínukerfi (markaður 3)

7.3.1 Almennt

234. Helstu vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir lúkningu símtala stafa af því að rekstraraðili nets þar sem lúkning á sér stað er í einokunaraðstöðu fyrir lúkningu símtala þeirra viðskiptavina sem tengdir eru neti hans. Til staðar eru óyfiristíganlegar tæknilegar aðgangshindranir að einstökum lúkningarmörkuðum og ekki er fyrirsjáanlegt að það breytist á því tímabili sem þessi greining horfir til. Á meðan sá sem hringir greiðir fyrir símtalið verða miklar takmarkanir á möguleikum á virkri samkeppni.

235. Þau samkeppnisvandamál sem PFS hefur greint eiga í öllum megindráttum við um alla lúkningu í fastlínukerfinu. Hér er að neðan er fjallað um samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði og þykir eðlilegt að greina þar á milli Símans og annarra sem bjóða lúkningarþjónustu þar sem staða Símans er frábrugðin að því leyti að langstærsti hluti lúkninga á sér stað í neti Símans.

236. Umfjöllun um samkeppnisvandamál í þessari greiningu er hliðstæð þeirri umfjöllun sem var í greiningu PFS á markaðnum árið 2008, enda hafa engar breytingar orðið á aðstæðum á markaðnum síðan 2008 sem gæti leytt til breytinga eða lausna á þeim vandamálum sem ríkt hafa á markaðnum. Um samkeppnisvandamál á þessum markaði vísast ennfremur til skýrslu ERG (nú BEREC) um beitingu kvaða.⁴³

7.3.2 Synjun um aðgang

237. Þeir sem bjóða lúkningarþjónustu ættu að öllu jöfnu að hafa eðlilegan hvata til að bjóða samtengingu. Nýting netsins eykst með þeim fjölda notenda sem tengdir eru netinu og það bendir til þess að þeir sem bjóða fastlínutengingar vilji gera samtengingarsamninga við aðra.

238. Það er hins vegar hægt að gera sér í hugarlund aðstæður þar sem það gæti borgað sig fyrir stóran þjónustuveitanda með marga notendur að hafna samtengingu sem byggist á lúkningu símtala. Þetta getur einkum skipt máli hvað varðar minni þjónustuveitendur með fáa notendur og það myndi ekki koma merkjanlega niður á gæðum símaþjónustu stærra fyrirtækis þótt notendur í kerfi litla þjónustuveitandans hefðu ekki möguleika á að hringja í notendur sem tengjast stóra þjónustuveitandanum. Þannig gæti stóri þjónustuveitandinn neytt litla þjónustuveitendur út af smásölumarkaði. Sé samtengingu hafnað eða hún tafin er um vandamál á sviði samkeppi að ræða.

239. Stundum er áhugi fyrir því hjá þjónustuveitendum með takmarkaðan fjölda viðskiptavina og fjárráð að gera óbeina samtengingarsamninga (svonefnda óbeina samtengingu) til að byrja með í stað þess að semja beint um samtengingu við alla þá þjónustuveitendur sem bjóða lúkningarþjónustu í fastlínukerfinu. Með óbeinni samtengingu er átt við að þjónustuveitanda sé af þriðja aðila gefið tækifæri á lúkningu um símnnet annars

⁴³ 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

þjónustuveitanda. Það er því í raun mögulegt að gera samtengingarsamninga við aðeins eitt fyrirtæki og því getur samningur um óbeina samtengingu verið ódýrari lausn en margir slíkir samningar eða kostnaðurinn við að koma á beinum samtengingum. Ef fyrirtæki hefur ekki kost á samtengingu við önnur fastlínunet með óbeinni samtengingu (flutningsþjónustu) getur það í raun virkað á sama hátt og þegar aðgangi er neitað og þannig verið vandamál á sviði samkeppni.

240. Ef fyrirtæki, sem ekki býr við hvata til að koma á samtengingarsamningum, gerir keppinautum erfitt fyrir að ná samningum með því að grípa til ýmissa leiða til að slá atriðum viljandi á frest er það náskylt synjun á aðgangi. Það er dæmigert að gripið sé til þannig aðgerða þegar fyrir hendi er skylda til þess að uppfylla samngjarnar beiðnir um samtengingu en þar sem engar kröfur hafa verið skilgreindar um þann tíma sem fara má í samningaviðræður. Þannig geta aðferðir til að slá atriðum viljandi á frest verið vandamál á sviði samkeppni, jafnvel þótt aðgengisskyldan sé lögbundin.

7.3.3 Of há verðlagning

241. Þjónustuveitendur með umtalsverðan markaðsstyrk á mörkuðum fyrir lúkningu símtala í fastlínukerfi hafa bæði möguleika á og hvata til að krefjast lúkningargjalda sem eru hærri en undirliggjandi kostnaður gefur til kynna. Þau verða við þær aðstæður hærri en lúkningargjöld myndu verða á markaði með skilvirkri samkeppni.

242. Minni þjónustuveitendur lúkningarþjónustu í fastlínukerfi geta brugðist við of hárrí verðlagningu Símanns með því að auka sín eigin lúkningargjöld samsvarandi og öfugt. Hingað til hafa aðeins Síminn og Vodafone verið undir verðlagseftirliti. Önnur fyrirtæki á markaðnum setja upp lúkningargjöld sem eru verulega hærri en hjá Símanum og Vodafone. Áður en kvaðir voru lagðar á Vodafone var lúkningsverð fyrirtækisins um 50% herra en hjá Símanum. Síminn hefur leitast við að hækka lúkningargjöld sín verulega, en vegna þeirra kvaða sem eru í gildi hefur PFS ekki heimilað hækkun að því marki sem Síminn hefur óskað eftir.

243. Hærri lúkningsverð hjá einstökum þjónustuveitendum hafa leitt til herra smásöluverðs fyrir hringingar inn í viðkomandi net. Í dag bjóða þó flest ef ekki öll íslensk fjarskiptafyrirtæki sömu verð fyrir hringingar í öll fastanet þó svo að tekin séu mismunandi lúkningargjöld.

244. Reynslan hefur sýnt það nánast frá upphafi eftir að opnað var fyrir samkeppni í talsímabjónustu að fyrirtæki sem ekki búa við verðlagseftirlit hafa tilhneigingu til þess að hækka lúkningargjöld óhóflega. PFS metur það svo að enn geti hvorki Síminn né aðrir komið í veg fyrir að þeir sem bjóða lúkningarþjónustu setji upp verð sem er bæði ósamngjarnt og óskilvirkt frá fjárhagslegum sjónarhóli séð. PFS álitur einnig að verði ákveðið að þessir þjónustuveitendur hafi frjálssar hendur til að verðleggja þjónustuna gæti það þar af leiðandi stuðlað að óeðlilega háu verði. PFS telur of há verð vera mest áberandi samkeppnisvandamálið sem stafar frá minni fyrirtækjunum á markaðnum. Í samanburði við Símann, Vodafone og erlend fyrirtæki, sem tekin voru til samanburðar í ákvörðun PFS nr. 15/2011, eru verð Hringdu og Símafélagsins hærri en annara fyrirtækja og ekki í takt við það sem búast má við hjá fyrirtækjum sem reka lúkningarþjónustu á hagkvæman hátt. PFS telur háa verðlagningu vera vandamál sem kemur niður á samkeppnisaðilum og neytendum. Í upphafi samkeppni á talsímamörkuðum í Evrópu voru almennt ekki gerðar athugasemdir við

það að lúkningarverð nýrra fyrirtækja væru hærri en verð þeirra sem fyrir voru á markaðnum. Litið var á hærri lúkningarverð sem aðstoð við litla aðila til að koma inn á markaðinn. Í dag er þetta ástand ekki lengur talið viðunandi. Í fyrsta lagi eru rúm tíu ár síðan markaðurinn var opnaður og í öðru lagi hefur reynslan sýnt að ójafnvægi í lúkningargjöldum er ekki heppilegasta leiðin til þess að stuðla að virkri samkeppni á mörkuðum. Um þetta vísast til sameiginlegrar afstöðu ERG um samhverf lúkningargjöld⁴⁴ og tilmæla ESA um lúkningargjöld⁴⁵ ásamt samsvarandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB⁴⁶ og skýringum með þeim.⁴⁷

245. Há lúkningargjöld fela í sér óhagræði í samkeppni fyrir þá þjónustuveitendur á smásölumarkaði með símtöl (í fastlínukerfum og/eða farsímakerfum) sem ekki bjóða sjálfir lúkningu símtala í viðkomandi neti. PFS metur það þar af leiðandi svo að verðlag geti orðið óeðlilega hátt, sé verðlagseftirlit ekki fyrir hendi, og því megi líta á óeðlilega hátt verð sem mögulegt vandamál á sviði samkeppni í allri lúkningarþjónustu fyrir símtöl.

7.3.4 Óformlegt verðsamráð

246. Þjónustuveitendur sem bjóða lúkningu símtala og keppa á smásölustiginu geta haft samráð um að krefjast lúkningargjalda sem báðir hagnast á og sem í raun er óformlegt verðsamráð. Þetta gerist almennt þannig að á eru lögð há gagnkvæm lúkningargjöld við aðstæður þar sem ekki er haft eftirlit með lúkningargjöldum.

247. Gagnkvæm há lúkningargjöld í fastlínukerfi hafa í för með sér skekka samkeppnisstöðu þjónustuveitenda sem bjóða fastlínusímaþjónustu á grundvelli fast forvals, þeirra sem bjóða farsímaþjónustu og þeirra sem bjóða millilandasímtöl með lúkningu á Íslandi. Þar af leiðandi getur óformlegt verðsamráð þeirra sem bjóða lúkningu í fastlínukerfi verið vandamál á sviði samkeppni.

248. Síminn hefur borið skyldu til að kostnaðartengja lúkningargjöld sín síðan fastlínusímamarkaður var gefinn frjáls árið 1998 og hefur verðsamráð Símans og annarra þjónustuveitenda því ekki verið raunverulegt vandamál. Svo virðist heldur ekki sem óformlegt verðsamráð annarra þjónustuveitenda en Símans hafi átt sér stað. Hins vegar telur PFS að slíkt vandamál gæti komið upp ef ekkert eftirlit er með lúkningargjöldum.

⁴⁴ ERG's Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates ERG (07) 83 final 080312.

⁴⁵ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States.

http://www.eftasurv.int/media/internal-market/ESAs-Recommendation-on-termination-rates.pdf?bcsi_scan_A7E1E556D7B2F94D=SP9V6znNsFp1+tO3LHnKgItGi8gFAAAA/sN9AA==&bcsi_scan_filename=ESAs-Recommendation-on-termination-rates.pdf

⁴⁶ Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU - C(2009) 3359 final.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:124:0067:0074:EN:PDF>

⁴⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT accompanying the COMMISSION RECOMMENDATION on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU EXPLANATORY NOTE {C(2009) 3359 final} {SEC(2009) 599}

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/doc/implementation_enforcement/eu_consultation_procedures/explanatory_note.pdf

7.3.5 Verðmismunun

249. Sá sem veitir lúkningarþjónustu gæti haft hvata til að bjóða mismunandi aðilum mismunandi kjör. Það er til dæmis hugsanlegt að þjónustuveitandi vilji fá hærra verð fyrir lúkningu hjá þjónustuveitanda sem getur veitt honum mikla og harða samkeppni á smásölumarkaði heldur en hjá öðrum þjónustuveitendum. Hann gæti líka sett upp lægra verð fyrir tengda aðila heldur en fyrir aðra aðila.

250. Þegar þeim sem falast eftir lúkningu er mismunað á þennan hátt getur það skekkst samkeppnisstöðu á smásölumarkaði og skapað vandamál á sviði samkeppni.

251. Það er aðallega hægt að líta á verðmismunun símtala innan nets og símtala frá öðrum netum sem mögulegt vandamál á sviði samkeppni þegar þjónustuveitandinn hefur hlutfallslega stóran hluta viðskiptavina á smásölumarkaði. Þetta á við um Símann. Þannig verðmismunun þýðir að fyrirtækið leggur hærri lúkningargjöld á símtöl með upphaf í öðrum símnetum en fyrir lúkningu símtala innan netsins⁴⁸. Við þær aðstæður neyðast þessir þjónustuveitendur til þess að hækka smásöluverð sitt til þess að forðast bjögun á réttum hlutföllum/verðþrýsting. Þannig verðmismunun gæti gefið smásöluþjónustu Símans sjálfs forskot í samkeppninni miðað við aðra keppinauta á smásölumarkaði.

252. Þetta mögulega vandamál á sviði samkeppni verður því stærra eftir því sem munurinn er meiri á ytri og innri lúkningargjöldum. Verðmismunun á milli þessara tveggja þjónustuflokka er mögulegt vandamál á sviði samkeppni.

7.3.6 Mismunun í öðrum þáttum en verði

7.3.6.1 Almennt

253. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk getur haft hvata til að veita sínum eigin smásöludeildum betri þjónustu og kjör heldur en smásölustarfsemi keppinauta. Mismununin getur komið fram í þjónustuþáttum, gæðum tæknilegra tenginga, þjónustustigi, gæðum upplýsinga o.s.frv. Einnig er mögulegt að sá sem veitir lúkningarþjónustu hafi hvata til að seinka viðræðum um samtengingu og að gera óeðlilegar kröfur til viðsemjenda (t.d. varðandi ábyrgðir, samþættingu þjónustu o.s.frv.). Þannig mismunun getur virkað eins og aðgangshindrun og brenglað samkeppnisgrundvöll á smásölumarkaði og því verið mögulegt vandamál á sviði samkeppni.

254. Að mati PFS snertir þetta vandamál á sviði samkeppni lúkningarþjónustu Símans í fastlínukerfinu, en síður þjónustu annarra á lúkningarmarkaði fyrir símtöl. Ástæðan er sú að aðrir sem bjóða lúkningarþjónustu hafa takmarkaða möguleika til að mismuna vegna sterkrar stöðu Símans, bæði sem yfirburða seljandi og kaupandi á lúkningarmarkaði.

⁴⁸ Með ákvörðun PFS nr. 13/2012, frá 7. maí 2012, komst PFS að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði brotið gegn jafnræðiskvöð á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum (markaður 7) með því að skilgreina símtöl á milli viðskiptavina Símans og Tals sem innankerfissímtöl. Þannig voru ekki innheimt gagnkvæm lúkningargjöld á milli þeirra félaga á meðan Síminn innheimti hámarks lúkningargjöld af Vodafone og Nova. Var Símanum gert að leiðrétta þetta gagnvart Tali, en ella að endurgreiða Vodafone og Nova innheimt lúkningargjöld frá ágúst 2010.

7.3.6.2 Ekki tilkynnt um breytingar á verði og vörum

255. Lúkningargjöld eru að jafnaði fremur stór hluti af smásöluverði símtala í fastlínukerfi. Ef seljandi hækkar lúkningargjöld sín áður en fyrirtæki sem kaupa lúkningu símtala hjá honum ná að leiðrétta smásöluverð þannig að það endurspegli þessa verðhækkun, gæti það leitt til tímabundinnar lækkunar á hagnaði.

256. Einnig kemur til greina að hægt er að breyta innihaldi ákveðinnar þjónustu án þess að það endurspeglit endilega í verðlagi. Breytingar á þjónustu geta einnig leitt til breytinga á smásöluveru sem ætti að tilkynna um áður en breytingarnar eiga sér stað. Ef það er ekki gert tímanlega getur það valdið vandræðum og óánægju sem veikir orðspor viðkomandi smásöluþjónustis.

257. PFS telur að seint fram komnar tilkynningar um breytingar á verði og þjónustu geti skapað vandamál á viðkomandi markaði. Sér í lagi þegar smásöludeildum markaðsráðandi þjónustuveitanda á heildsölustigi eru veittar umræddar upplýsingar á undan keppinautum.

7.3.6.3 Víxlنيðurgreiðslur

258. Að mati PFS er mikilvægt að líta á vandamál á sviði samkeppni, sem tengjast lúkningarþjónustu í fastlínukerfi, í samhengi við smásölumarkaði fyrir fastlínusímaþjónustu. PFS álitur að um vandamál á sviði samkeppni verði að ræða ef notaðar eru tekjur af lúkningu til þess að niðurgreiða eigin smásöluþjónustu. Þannig víxlنيðurgreiðslur geta brenglað samkeppni á smásölumarkaði fyrir fastlínusímaþjónustu en það getur reynst óheppilegt í baráttunni fyrir sjálfbæru samkeppnisumhverfi. Víxlنيðurgreiðslur sem varða aðra þætti í starfsemi fjarskiptafyrirtækja geta einnig verið vandamál á sviði samkeppni, sbr. láréttan flutning markaðsstyrks. Víxlنيðurgreiðslur koma þannig niður á samkeppni en geta líka stuðlað að óskilvirkri nýtingu fjár.

7.4 Gildandi kvaðir

7.4.1 Almennt

259. Árið 1998 þegar einkaréttur var afnuminn á fjarskiptamörkuðum var gefið út sérstakt rekstrarleyfi fyrir Símann. Í leyfinu voru ýmsar kvaðir varðandi samtengingu talsímaneta, s.s. varðandi aðgang, gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað og eftirlit með gjaldskrá. Önnur fjarskiptafyrirtæki en Símann báru ekki sérstakar kvaðir varðandi samtengingu talsímaneta að því undanskyldu að þeim bar skylda til að semja um samtengingu skv. 1. mgr. 23. gr. laga um fjarskipti nr. 107/1999.⁴⁹

260. Með ákvörðun PFS 4. desember 2008 voru lagðar nýjar kvaðir á Símann á mörkuðum fyrir upphaf og lúkningu símtala og á Vodafone voru lagðar kvaðir á markaði fyrir lúkningu símtala.

⁴⁹ Samsvarandi ákvæði er nú í 24. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003.

7.4.2 Kvaðir á markaði fyrir upphaf símtala

261. Á markaði fyrir upphaf símtala voru lagðar eftirfarandi kvaðir á Símann:

Kvöð um að veita aðgang

262. Þessi kvöð felur í sér að Símanum ber að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um aðgang að fastasímaneti og þjónustu fyrir upphaf símtala á heildsölustigi. Ljúka ber samningum án tafa og rökstyðja skal sérstaklega ef Síminn hafnar því að að semja um aðgang.

Kvöð um jafnræði

263. Símanum ber að gæta jafnræðis bæði hvað varðar verð og aðra þætti, bæði gagnvart ytri starfsemi og á milli innri starfsemi og ytri starfsemi. Miðlun upplýsinga frá viðkomandi deild skal vera með sambærilegum hætti til óskyldra aðila og til annarra deilda fyrirtækisins eða tengdra aðila.

Kvöð um gagnsæi

264. Í þessari kvöð felst m.a. að útbúa og birta opinberlega viðmiðunartilboð, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun, verðskrá og bókhaldsupplýsingar fyrir upphaf símtala í fastlínukerfi. Viðmiðunartilboðið skal uppfæra eftir því sem þarf og það skal innihalda allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna þeirrar þjónustu sem í boði er. Ef viðmiðunartilboð Símans er ekki talið fullnægjandi fyrir markaðinn getur PFS mælt fyrir um breytingar á því í samræmi við 2. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga. Síminn skal tilkynna viðsemjendum og PFS tímanlega um allar fyrirhugaðar breytingar á viðmiðunartilboði. Síminn skal ennfremur birta árlega bókhaldsupplýsingar um afkomu heildsölu talsímaþjónustu síðast liðins árs í samvinnu við PFS.

Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

265. Slíkur aðskilnaður skal fela í sér, að lágmarki, að annars vegar heildsala og hins vegar smásala fastnetsímasviðs Símans séu bókhaldslega aðskilin frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Símans og verð innan fyrirtækisins skal vera gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Reynist bókhaldslegur aðskilnaður Símans ekki fullnægjandi áskilur PFS sér rétt til að leggja síðar fram kröfur um frekari aðskilnað. Síminn skal aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, fjármuni og fjármagn fyrir talsímanet sitt. Síminn skal afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir heildsölu og smásölu ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði.

Kvöð um eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald

266. Upphaf símtala í fastlínukerfi Símans skal vera á verði sem byggist á kostnaði, þ.m.t. eðlilegri arðsemi af bundnu fjármagni. Síminn skal gera kostnaðarlíkan til útreikninga sem notar sögulegan kostnað til viðmiðunar fyrir gjaldskrá. PFS mun taka mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem rekin er á hagkvæman hátt í samræmi við heimild í fjarskiptalögum. PFS mun meta árlega út frá niðurstöðu kostnaðargreiningar hverju sinni og viðmiðun við verð í öðrum EES-ríkjum hvort hentugra er að styðjast við LRIC⁵⁰ aðferð en að byggja á sögulegum kostnaði við ákvörðun gjaldskrár. Símanum var bannað að hækka gjaldskrá sína miðað við óbreyttar aðstæður.

⁵⁰ Long Run Incremental Cost.

267. Síminn skal halda kostnaðarbókhald fyrir upphaf símtala. Síminn skal afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldi varðandi upphaf símtala í fastaneti og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar eru til að úthluta kostnaði. Síminn skal skila til PFS skýrslu frá óháðum endurskoðunaraðila um að samræmi sé milli lýsingar Símans til PFS á því hvernig kostnaði er skipt og útfærslu í kostnaðarbókhaldskerfi Símans.

7.4.3 Kvaðir á markaði fyrir lúkningu símtala

268. Á markaði fyrir lúkningu símtala voru lagðar sömu kvaðir á Símann og á markaði fyrir upphaf símtala.

269. Á þessum markaði voru einnig lagðar kvaðir á Vodafone og eru þær eftirfarandi:

Kvöð um að veita aðgang

270. Þessi kvöð felur í sér að Vodafone ber að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um aðgang að fastasímaneti og þjónustu fyrir upphaf símtala á heildsölustigi. Ljúka ber samningum án tafa og rökstyðja skal sérstaklega ef Vodafone hafnar því að að semja um aðgang.

Kvöð um jafnræði

271. Vodafone ber að gæta jafnræði bæði hvað varðar verð og aðra þætti, bæði gagnvart ytri starfsemi og á milli innri starfsemi og ytri starfsemi. Miðlun upplýsinga frá viðkomandi deild skal vera með sambærilegum hætti til óskyldra aðila og til annarra deilda fyrirtækisins eða tengdra aðila.

Kvöð um gagnsæi

272. Vodafone skal útbúa og birta opinberlega verðskrá þar sem fram koma öll verð fyrir lúkningu símtala í fastínukerfi og þjónustuþætti sem þeim tengjast. Að auki skal félagið birta upplýsingar um staðsetningu og tæknilega eiginleika samtengipunkta. Tilkynna skal allar breytingar með fyrirvara. Vodafone skal árlega birta opinberlega bókhaldsupplýsingar um afkomu heildsölu talsímaþjónustu síðastliðins árs.

Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

273. Vodafone skal bjóða lúkningu á sanngjörnu verði. Verðskrá Vodafone skal miðast við verðskrá Símans, þannig að lúkningarverð skulu aldrei vera hærri en lúkningarverð Símans en þau mega vera lægri. Vodafone fékk fjögurra ára aðlögunartímabil til að lækka lúkningargjöld sín niður á sambærilegt stig og hjá Símanum. Ef niðurstaða kostnaðargreiningar hjá Símanum leiðir til breytinga á verðum Símans, hvort heldur er til hækkunar eða lækkunar, munu verð Vodafone fylgja þeim breytingum.

7.5 Áhrif gildandi kvaða

274. Síminn hafði birt viðmiðunartilboð um samtengingu í fastaneti á grundvelli þeirra reglna sem giltu fyrir gildistöku ákvörðunar PFS frá 4. desember 2008. Eftir að núgildandi kvaðir voru lagðar á hafa verið gerðar nokkrar breytingar á viðmiðunartilboði Símans og aðferðarfræði við eftirlit með gjaldskrá hefur verið endurskoðuð.

275. Með ákvörðun PFS frá 23. júní 2009 voru samþykktar tiltekna breytingar á viðmiðunartilboði Símans. Þar var annars vegar um að ræða breytingar á því hvernig standa á að kynningu breytinga á viðmiðunartilboði og hins vegar á ákvæðum um tengigjöld, leigulínur og skiptingu kostnaðar vegna tenginga.

276. Í september 2009 lagði Síminn fram kostnaðargreiningu fyrir upphaf, lúkningu og flutning símtala í fasta talsímanetinu, sem unnin var í samvinnu við ráðgjafarfyrtæki á því sviði. Vegna kostnaðargreiningarinnar var gert kostnaðarlíkan sem byggði á sögulegum kostnaði. Kostnaðargreiningin fól í sér hækkun á heildsölutekjum fyrir upphaf og lúkningu símtala upp á 140%. PFS tók kostnaðargreininguna til skoðunar og gerði athugasemdir við hana. Í ákvörðun PFS nr. 15/2011, dags. 27. maí 2011, er fjallað um athugun PFS á umræddri kostnaðargreiningu Símans. PFS taldi ekki raunhæft að stofn fjárfestinga byggði á sögulegum kostnaði úr bókhaldi Símans þar sem gögn félagsins voru ófullnægjandi. PFS gerði ennfremur athugasemdir við óljósar forsendur hvað varðar skiptireglur og álagsstuðla. Jafnframt gerði PFS athugasemdir við ávöxtunarkröfu Símans. Þá taldi PFS að samanburður við upphafs- og lúkningarverð í Evrópu gæfi til kynna að verð Símans væri of hátt. Í ljósi alls þessa taldi PFS nauðsynlegt að leita þyrfti annarra leiða við ákvörðun samtengingjalda.

277. Eftir að PFS kynnti Símanum afstöðu sína til upphaflegrar kostnaðargreiningar, endurskoðaði Síminn greininguna og lagðir nýjar niðurstöður fyrir PFS. Í þeim fólst hækkun á gjöldum upp á rúm 46% en heildsöluverð höfðu ekki hækkað frá árinu 2000. PFS gerði samanburð á þessum gjöldum og gjöldum annars staðar í Evrópu miðað við eftirfarandi forsendur:

- Miðað var við sambærilega samkeppnismarkaði
- Miðað var við lönd þar sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk lýtur eftirliti með gjaldskrá
- Viðmiðunarlöndin nota LRIC aðferð
- Miðað var við verð fyrir skiptistöðvar (single transit)
- Miðað var við verð á 3ja mínútna símtali í nóvember 2010
- Miðað var við meðalgengi á síðasta ársfjórðungi 2010
- Miðað var við meðalverð fimm lægstu landa

278. Niðurstaðan úr þessum samanburði var að verð samkvæmt seinni kostnaðargreiningu Símans væri í samræmi við það sem best gerðist í Evrópu. Verð Símans yrði við þessa breytingu það 6. lægsta á EES svæðinu. PFS ákvað að verðskrá Símans myndi miðast við seinni kostnaðargreiningu fyrirtækisins þar til LRIC módel yrði tilbúið og að Síminn skyldi endurskoða greininguna árlega þangað til. Ákveðið var að framvegis yrði ekki gerður greinarmunur á dag- og kvöld-, nætur og helgidagataxta og mínútugjald fyrir öll símtöl yrði 0,63 kr. Samsvarandi hækkun var heimiluð hjá Vodafone.

279. Samkvæmt þessu þá hafa kvaðir ekki lækkað upphafs- og lúkningargjöld á markaðnum. Hins vegar hafa þær að líkindum komið í veg fyrir enn frekari hækkanir. Það hefur sýnt sig að netrekendur hafa ávallt tilhneygingu til að hækka heildsölugjöld og þá sérstaklega lúkningargjöld. Síminn gerði tillögu um að fá gjöld sín hækkuð verulega á grundvelli kostnaðargreiningar sem fyrirtækið lagði fram árið 2009. Á grundvelli kvaðar um eftirlit með verðskrá ákvað PFS að verð yrði ákvarðað með öðrum hætti, sem lágmarkaði tillit til óhagkvæmni og skilaði mun lægri útkomu en upphafleg kostnaðargreining Símans gerði ráð fyrir.

280. Smásöluverð hefur ekki lækkað eftir að kvaðir voru lagðar á Símann og Vodafone í

desember 2008. Verð þriggja mínútna símtals hefur hækkað um 80% á tímabilinu frá desember 2008 til maí 2012.⁵¹ Vísitala neysluverðs hækkaði á sama tímabili um 20% og er hækkan á smásöluverða því töluvert umfram verðalag á tímabilinu.

281. Á talsímamarkaði starfa nú sjö fyrirtæki. Þar af reka fimm einhvers konar fastanet,eitt fyrirtæki endurselur talsímabjónustu og eitt fyrirtæki selur eingöngu símtalabjónustu til útlanda. Það er nokkur aukning frá því sem verið hefur. Fjögur þessara fyrirtækja hafa hins vegar mjög lága markaðshlutdeild og eru því ekki að veita hinum stærra mikla samkeppni. Á árinu 2011 var hlutdeild þessara fyrirtækja samanlagt innan við 3% miðað við mínútufjölda.

282. Það er mat PFS að kvaðir sem lagðar voru á árið 2008 hafi haft þau áhrif að hamla gegn óhóflegum hækkanum á heildsöluverðum. Ennfremur hafa kvaðirnar hjálpað til við innkomu nýrra aðila á markaðinn.

283. Það er þó enn langt í land með að virk samkeppni á heildsölustigi komist á á talsímamarkaði. Því er nauðsynlegt að viðhalda kvöðum á markaðnum. Ennfremur er þörf á að bregðast við háum lúkningargjöldum þeirra aðila á markaðnum sem ekki lúta kvöðum í dag. Ennfremur að tryggja hagsmuni endursöluaðila sem ekkert kerfi eiga og annarra aðila sem takmarkaða innviði eiga.

7.6 Tillögur að kvöðum

284. PFS hefur á grundvelli markaðsgreiningar komist að þeirri niðurstöðu að rétt sé að viðhalda kvöðum á Símanum á markaði fyrir upphaf símtala. Á markaði fyrir lúkningu símtala telur PFS að viðhalda þurfi kvöðum á Símanum og Vodafone ásamt því að leggja kvaðir á önnur fyrirtæki sem bjóða lúkningu í talsímanetum sínum. Þær kvaðir sem lagðar voru á árið 2008 og PFS hyggst viðhalda áfram eru að mestu óbreyttar fyrir utan kvöð um aðgang sem útfærð verður nánar en í fyrri greiningu, og eftirlit með gjaldskrá þar sem áherslur eru nokkuð breyttar. Vegna breyttrar nálgunar við eftirlit með gjaldskrá hyggst PFS fella brott kvöð um kostnaðarbókhald. Í þessum kafla verður innihald þessara skyldna skilgreint og kynnt nánar.

7.6.1 Markaður 2: Upphaf símtala í almenna talsímanetinu gegnum fasttengingu.

7.6.1.1 Kvöð um að veita aðgang

285. 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. Ennfremur kemur fram í b-lið greinarinnar að krefjast megi þess að slíkir aðilar bjóði ákveðna þjónustu í heildsölu sem þriðji aðili endurselur og samkvæmt h-lið er mælt fyrir um sýndarnetsaðgang að fjarskiptakerfum slíkra aðila.

286. Við álagningu aðgangskvaðar er nauðsynlegt að velta fyrir sér hvort viðkomandi

⁵¹ Miðað er við Grunnáskrift Símans og 3 mínútna símtal. Ekki hefur verið lagt mat á breytingar vegna tímamælinga og tilboða.

aðgangur hafi hvetjandi áhrif á fjárfestingu í netinu, efli nýsköpun, skilvirkni og sjálfbæra samkeppni. Í 3. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga segir að við ákvörðun um að leggja á skyldur skv. 1. mgr. skuli PFS taka mið af því hvort það sé:

- a. tæknilega og fjárhagslega raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðsþróun og eðli og gerð samtengingar og aðgangs sem um ræðir,
- b. framkvæmanlegt að veita þann aðgang sem tillaga er um,
- c. forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni,
- d. í þágu samkeppni til lengri tíma litið,
- e. óheppilegt með hliðsjón af vernd hugverkaréttinda,
- f. til þess fallið að auka framboð þjónustu.

287. 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 Símann að veita þann aðgang sem tillaga er um, og forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu Símans. PFS telur ekki raunhæft fyrir nýja aðila í talsímaþjónustu að koma sér upp aðstöðu í líkingu við þá sem Síminn hefur byggt upp á áratugum og því sé nauðsynlegt að kveða á um aðgang á þessum markaði. Nýir þjónustuaðilar fá þá ráðrúm til þess að byggja upp net sín á hæfilegum hraða. PFS telur ennfremur mikilvægt vegna smæðar íslenska talsímamarkaðarins að Síminn bjóði upp á endursöluaðgang til aðila sem ekki búa yfir neinum innviðum talsímakerfis eða aðgang til aðila sem búa yfir takmörkuðum innviðum, auk hefðbundinna samtenginga. PFS telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á þjónustu.

288. Ekki er vitað til þess að fjarskiptafyrirtækjum hafi verið synjað um gagnkvæma samtengingu eða endursöluaðgang. Hins vegar er vitað um dæmi þess að gerð samtengisamninga hafi tekið óþarflega langan tíma og að viðræður hafi verið erfiðar, en ástæðan virðist einkum vera ófullnægjandi upplýsingastreymi. PFS álítur það mikilvægt að ekki sé um neinar tafir að ræða við gerð samtengisamninga og að þau fyrirtæki sem málið snertir afsaki sig ekki með því að vísa til tæknilegra hindrana. PFS mun hafa eftirlit með ferlinu til þess að átta sig á hvort samtengisamningum eða öðrum aðgangssamningum að talsímakerfi Símans sé lokið innan sanngjarnra tímamarka og hvort gerðar séu eðlilegar tæknilega kröfur. PFS hyggst leggja kvaðir á Síminn þess efnis að gerð samtengisamninga eða annarra aðgangssamninga að fastlínukerfi félagsins sé lokið eigi síðar en þremur mánuðum frá því að ósk um samning kemur fram. Ef ekki kemst á samningur á milli aðila getur hvor þeirra sem er farið þess á leit að PFS taki ákvörðun um hvort gera skuli samning um samtengingu eða aðgang og með hvaða skilmálum.

289. Síminn hefur verið skilgreindur sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir upphaf símtala í fastlínukerfi, og ber því skylda til að uppfylla sanngjarnar beiðnir um samtengingu eða aðgang, þar með talið upphaf símtala. PFS hyggst leggja þær skyldur á Símann að ljúka samningum um upphaf símtala, þ.m.t. samningum um endursöluaðgang, án óviðeigandi tafa til þess að draga úr líkum á að atriðum sé slegið viljandi á frest í tengslum við samtengi- eða aðgangsbeiðnir. Símanum ber skylda til þess að skrásetja þann tíma sem samningaviðræður taka, framgang viðræðna og ástæður tafa ef einhverjar verða. Þessi gögn skal hafa fyrirbyggjandi gagnvart viðsemjanda og PFS verði um þau beðið. Sé aðgangi hafnað skal Síminn veita umsækjanda skjalfesta og rökstudda höfnun á beiðni. Rökstuðningurinn verður að innihalda allar þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til þess að

meta grundvöll höfnunarinnar.

290. Með heimild í 28. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda kvöð á Símanum um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að neti og þjónustu fyrir upphaf símtala í fastaneti á heildsölustigi. PFS telur rétt að árétta að aðgangskvöðin nær ennfremur til endursöluaðgangs, sé eftirspurn eftir slíku aðgangsformi. Ef Síminn hafnar eða svarar ekki innan 14 daga beiðni um aðgang þá skal félagið gefa umsækjandanum skriflega og rökstudda ástæðu fyrir höfnuninni eða töfinni. Gerð samninga um aðgang skal í öllum tilvikum vera lokið innan þriggja mánaða frá því að beiðni með tilskyldum upplýsingum skv. viðmiðunartilboði berst Símanum.

7.6.1.2 Kvöð um jafnræði

291. Skv. 30. gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt þær kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis þegar það samþykkir samtengingu eða aðgang. Slíkar kvaðir eiga einkum að tryggja að fjarskiptafyrirtæki setji öðrum félögum sem veita fjarskiptaþjónustu sömu skilmála í samskonar viðskiptum og veiti þjónustu og upplýsingar með sömu skilmálum og sömu gæðum og það veitir eigin þjónustudeildum, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

292. Umtalsverður markaðsstyrkur Símans í upphafi símtala og skortur á mögulegri staðgönguþjónustu getur leitt til þess að fyrirtækið mismuni aðilum sem þurfa á þjónustunni að halda, ef ekki er lögð á kvöð um jafnræði. Fyrirtækið gæti sér í lagi haft hvata til að selja óskyldum aðilum upphaf símtala á hærra verði en sínum eigin deildum. Slíkt hefur í för með sér röskun á samkeppni.

293. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggt samtenging á kostnaðargreindu verði gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verðlagt innri sölu á lægra verði en á kostnaðargreindu verði fyrir innankerfissímtal eða 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. Jafnræðiskvöðin felur ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrðin heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

294. Þrátt fyrir að gæta beri jafnræðis milli innri og ytri sölu útilokar það ekki að heildsöluverð innankerfissímtala geti verið lægra en samanlagt heildsöluverð upphafs og lúknungar ef kostnaður við innankerfissímtöl er sannanlega lægri.

295. Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda kvöð á Símanum um jafnræði bæði hvað varðar verð og aðra þætti, bæði gagnvart ytri starfsemi og á milli innri starfsemi og ytri starfsemi. Jafnræðiskvöðin gildir gagnvart samtengingu, sem og endursöluaðgangi að talsímakerfi Símans. Miðlun upplýsinga frá viðkomandi deild skal vera með sambærilegum hætti til óskyldra aðila og til annarra deilda fyrirtækisins eða tengdra aðila. Meðferð upplýsinga sem Síminn öðlast við gerð samninga um upphaf skal vera í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga.

7.6.1.3 Kvöð um gagnsæi

296. Skv. 1. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga getur PFS skyldað fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að birta opinberlega ákveðnar upplýsingar til þess að auka gagnsæi samtengingar eða aðgangs að aðstöðu fjarskiptafyrirtækis, t.d. bókhaldsupplýsingar, tæknilýsingar, upplýsingar um einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og verðskrá. Heimilt er að veita undanþágu frá birtingu upplýsinga ef fjarskiptafyrirtæki getur sýnt fram á að þær varði mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni sem sanngjarnt og eðlilegt er að fari leynt.

297. Í 2. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er gert að gæta jafnræðis geti PFS skyldað það til að gefa út viðmiðunartilboð sem innihaldi sundurliðaða lýsingu á samtengingu eða aðgangi, ásamt skilmálum og skilyrðum, þ.á.m. gjaldskrá. PFS getur mælt fyrir um breytingar á viðmiðunartilboði og er heimilt að setja reglur um hvert skuli vera efni þeirra.

298. Skilmálar vegna aðgangs að neti og þjónustu skipta nýja þjónustuveitendur miklu máli og geta haft afgerandi áhrif á möguleika þeirra á að afla sér markaðshlutdeildar. Samkeppnisstaða nýrra markaðsaðila er augljóslega í hættu ef þeir verða að beygja sig undir skilmála sem mismuna. Það auðveldar nýjum aðilum að komast inn á markað ef þeir geta fyrirfram gert sér grein fyrir þeim skilmálum sem í boði eru um aðgang og þjónustu sem þeir verða að kaupa. Sama máli gegnir um grundvöll verðlagningar og aðra skilmála. Þetta er sérstaklega mikilvægt á þessum markaði þar sem Síminn hefur yfirburði bæði hvað varðar markaðshlutdeild og útbreiðslu talsímanets.

299. Ef viðmiðunartilboð er gefið út hafa allir aðilar á markaði möguleika á að kynna sér það sem í boði er og það tryggir að fyrirtæki neyðast ekki til þess að greiða fyrir þjónustu og aðbúnað sem þau hafa ekki þörf fyrir. PFS álitur að útgáfa viðmiðunartilboðs um aðgang sé nauðsynleg forsenda þess að aðrir þjónustuveitendur geti komist inn á markaðinn.

300. Eigi skyldan um jafnræði að vera skilvirk í raun, er nauðsynlegt að leggja á Símann skyldu um gagnsæi. Þetta er gert til þess að koma í veg fyrir tilraunir til þess að gera upp á milli viðskiptaaðila.

301. Á grundvelli gagnsæiskvaðar er hægt að skylda Símann til að birta viðmiðunartilboð. PFS telur nauðsynlegt að Síminn birti viðmiðunartilboð um upphaf símtala í fastlínukerfi. Viðmiðunartilboðið um upphaf símtala má fella inn í sama tilboð og um aðgang í formi lúkningar símtala og aðra þjónustu í fastlínukerfi, sbr. gildandi viðmiðunartilboð um samtengingu. Því ítarlegra sem viðmiðunartilboðið er því einfaldara er að ganga úr skugga um að jafnræðis sé gætt. Geri Síminn samning við fjarskiptafyrirtæki um aðgang að fastaneti sínu skal Síminn birta sambærilegt viðmiðunartilboð um slíkan aðgang eigi síðar en 3 mánuðum eftir undirritun samnings. Samkvæmt 2. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga er PFS heimilt að mæla fyrir um breytingar á slíku viðmiðunartilboði.

302. Það telst fullnægjandi birting að Síminn gefi út viðmiðunartilboð sitt á vefsetri sínu. Viðmiðunartilboði skal vera skipt í sjálfstæðar einingar með tilheyrandi skilmálum og skilyrðum, miðað við þarfir markaðarins þannig að gagnaðili neyðist ekki til að samþykkja kaup á þjónustu eða öðrum atriðum sem ekki er þörf fyrir. Viðmiðunartilboð skal uppfæra eftir því sem með þarf og það skal innihalda allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna þeirrar þjónustu sem í boði er. Útgefið viðmiðunartilboð skal að lágmarki innihalda

upplýsingar um:

- samtengingarþjónusta, eða aðra aðgangsjónusta, sem boðin er
- upphafsverð símtala
- verðeiningar og þá þjónusta sem hver og ein verðeining nær til
- alla afslætti og viðmið vegna afslátta
- aðferðir til að reikna út tilboð sem ekki eru á föstu verði
- samtengipunkta
- landfræðilegt svæði þar sem þjónusta er veitt
- allar umtalsverðar takmarkanir á afhendingu
- öll tæknileg og eðlissræn einkenni, þar með taldir tengifletir sem notaðir eru á samtengingarpunktum, ásamt þeim stöðlum sem notaðir eru
- gæðastig
- umsjón viðskiptavina
- þagnarskyldu milli aðila, leynd gagna, áætlanir og persónuvernd
- ábyrgðir og greiðslu
- óviðráðanleg atvik og sérstakar aðstæður
- öryggi og hleranir
- samningstíma og uppsögn samnings
- meðferð ágreinings
- skilmála um sanngjarnar bætur þegar ekki er hægt að veita umsamið gæðastig
- aðra almenna samningsbundna skilmála og skilyrði

303. Að öðru leyti en því sem kveðið er á um í þessum kafla skal viðmiðunartilboðið vera í samræmi við reglur um viðmiðunartilboð um samtengingu nr. 94/2002, eftir því sem við á.

304. Ef viðmiðunartilboð Símans eru ekki talið fullnægjandi fyrir markaðinn getur PFS mælt fyrir um breytingar á þeim í samræmi við 2. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga. PFS telur rétt, miðað við vandamál sem hafa komið fram áður í samningaviðræðum við Símann, að setja það skilyrði að Síminn megi ekki krefja fjarskiptafyrirtæki um bankaábyrgðir nema með sérstöku leyfi PFS.

305. PFS leggur Símanum þá skyldu á herðar að tilkynna öðrum fyrirtækjum fyrirfram um allar breytingar á viðmiðunartilboði með a.m.k. þriggja mánaða fyrirvara. Þó er heimilt að tilkynna um breytingar á verði, eigi síðar en tveimur mánuðum áður en breytingarnar koma til framkvæmda. Tilkynna skal um breytingar á samtengisvæðum og samtengipunktum með sex mánaða fyrirvara.

306. Öllum fjarskiptafyrirtækjum sem gera samninga um samtengingu eða annað aðgangsform, þ.m.t. um upphaf símtala í fastanetum, ber að senda PFS afrit af slíkum samningum án tafar og eigi síðar en viku eftir undirritun þeirra, skv. 6. mgr. 24. gr. laga um fjarskipti.

307. Með heimild í 29. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda á Símanum kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs um samtengingu talsímaneta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun, ásamt verðskrár fyrir heildsölu talsímaþjónustu. Síminn er ennfremur skyldugur til þess að tilkynna PFS um allar breytingar á viðkomandi samningum eða viðmiðunartilboði. Breytingar á viðmiðunartilboði um samtengingu taka ekki gildi fyrr en þær hafa hlotið samþykki PFS. Geri Síminn samning við fjarskiptafyrirtæki um aðgang, þ.m.t.

endursöluaðgang, skal Síminn birta sambærilegt viðmiðunartilboð um slíkan aðgang eigi síðar en 3 mánuðum eftir undirritun samnings. Í tilkynningum um fyrirhugaðar breytingar á viðmiðunartilboði eða samtengisamningum skal koma skýrt fram hvar í samningum eða tilboði breytingar hafa verið gerðar og hvers eðlis þær eru. PFS telur ekki lengur þörf á að Síminn birti opinberlega bókhaldsupplýsingar varðandi þennan markað og hyggst PFS því aflétta þeirri skyldu.

7.6.1.4 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

308. Eigi kvöðin um jafnræði að vera skilvirk kallar hún á bókhaldslegan aðskilnað hjá Símanum til þess að hægt sé að staðfesta að Síminn uppfylli kröfur um að selja öðrum þjónustuveitendum þjónustu sína á sama verði og smásöluarmi fyrirtækisins.

309. Í reglugerð nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, er útlistað hver sé tilgangur bókhaldslegs aðskilnaðar og hvernig staðið skuli að honum. Tilgangurinn er m.a. að hægt verði að sjá tekjur, kostnað og bundið fjármagn fyrir mismunandi rekstrareiningar og geta sýnt fram á að sömu skilmálar gildi um þjónustu sem veitt er öðrum fyrirtækjum og þjónustu sem innt er af hendi við aðrar deildir fjarskiptafyrirtækisins sem hlut á að máli.

310. Bókhaldslegur aðskilnaður stuðlar að því að upplýsa um mögulega misbresti á markaði og dregur fram í dagsljósið hvort jafnræði ríkir á viðkomandi markaði eða ekki. Kvaðir um bókhaldslegan aðskilnað auka gagnsæi vegna þess að þær varpa ljósi bæði á heildsöluverð og innra verðlag á þjónustu fyrirtækisins sjálfs. PFS gefst einnig tækifæri til að kanna hvort staðið sé við kvaðir um jafnræði og getur auk þess tekist á við vanda tengdan verðsamkeppni. PFS álitur að nauðsynlegt sé að viðhalda kvöðum um bókhaldslegan aðskilnað til þess að auðvelda stofnuninni að kanna hvort reglum sé framfylgt og lítur svo á að þetta sé forsenda skilvirkra kvaða um gagnsæi og jafnræði.

311. Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda kvöð á Símanum um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skal fela í sér, að lágmarki, að annars vegar heildsala og hins vegar smásala talsímabjónustu í fastaneti Símans sé bókhaldslega aðskilin frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Símans og verð innan fyrirtækisins skal vera gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Reynist bókhaldslegur aðskilnaður Símans ekki fullnægjandi áskilur PFS sér rétt til að leggja síðar fram kröfur um frekari aðskilnað.

312. Síminn skal aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, fjármuni og fjármagn fyrir talsímanet sitt. Síminn skal afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir heildsölu og smásölu ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Ofangreind yfirlit þurfa að hafa borist stofnuninni eigi síðar en fimm mánuðum eftir lok reikningsárs.

7.6.1.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

313. Skv. 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS, þegar markaðsgreining gefur til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk krefjist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítill munur sé á heildsölu- og smásöluverði, lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs. Eins og fram kom í umfjöllun um samkeppnisvandamál þá telur PFS að Síminn geti haft hvata til að krefjast of hárra gjalda ef

ekki er haft eftirlit með gjaldskrá fyrirtækisins.

314. Með tilvísun í 32. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda kvöð á Símanum um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár. Kvöðin verður þó útfærð með öðrum hætti en gert var í ákvörðun PFS frá 4. desember 2008.

315. Í ákvörðun PFS frá 4. desember 2008 var kveðið á um að verð fyrir upphaf símtala í fastanetum skyldu miðast við kostnaðargreiningu sem byggðist á sögulegum kostnaði. Í ákvörðun PFS nr. 15/2011 ákvað PFS nánari útfærslu á tilhögun eftirlits með gjaldskrá, en þá var ákveðið að nota kostnaðargreiningu Símans sem lögð var fram þann 19. apríl 2011, en sú kostnaðargreining byggði að hluta til á sögulegum kostnaði. Síminn skyldi árlega endurskoða framangreinda kostnaðargreiningu. Niðurstaða kostnaðargreiningar Símans leiddi fram að upphafsverð er 0,63 kr. á mínútu og tengigjald 0,62 kr. á hvert símtal. Niðurstöður endurskoðunar á kostnaðargreiningunni hverju sinni skyldu háðar samþykki PFS. Um var að ræða 6. lægsta upphafsverðið á meðal 30 landa á EES svæðinu í apríl 2011⁵². Miðað við fyrirbyggjandi verðákvæðanir í júlí 2012 eru framangreind upphafsverð enn með þeim lægstu á EES-svæðinu⁵³. Jafnframt leiddi kostnaðargreining Símans í ljós að kostnaður innankerfis símtala er lægri borið saman við símtöl utan kerfis⁵⁴.

316. PFS telur að kostnaðargreining byggð á sögulegum kostnaði eins og núverandi upphafsverð grundvallast á sé ekki heppileg leið til lengri tíma til þess að finna út kostnað fyrirtækis sem rekið er á hagkvæman hátt á talsímamarkaði. Sögulegur kostnaður innifelur oft verulega óhagkvæmni. Búnaðar sem bókfærður er hjá fyrirtækjum með langa rekstrarsögu getur verið að stórum hluta úreltur eða a.m.k. óhagkvæmari en búnaður sem byggir á nýjustu tækni. Í talsímapijónustu er hætt við að net fyrrum einkaréttarhafa hafi verið byggt upp með óþarflega mikilli afkastagetu miðað við aðstæður á markaði í dag. Auk þess eru allar kostnaðartölur miðaðar við fortíð, en verðlagningin sem finna þarf út á að gilda í framtíð.

317. PFS telur að upphafsgjöld skuli taka mið af kostnaði sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti og því eigi gjöldin að vera samsvarandi hjá öllum fyrirtækjum. Við greiningu á kostnaði við upphaf símtala telur PFS rétt að notuð sé aðferð langtíma viðbótarkostnaðar,⁵⁵ þ.e. gangverðs bottom-up LRIC líkan (BU-LRIC)⁵⁶. Bera má bottom-up líkanið saman við top-down líkan til lagfæringar. Miða á við hagkvæmt hannað net og þar með hagkvæmustu tæknilegu lausnir sem eru í boði á gildistíma ákvörðunar. Það þýðir að miða á við næstu kynslóðar net (NGN) í miðlægum hluta netsins.

318. Í kafla 7.6.2.5. hér á eftir er fjallað um fyrirhugaðar kvaðir varðandi eftirlit með gjaldskrá fyrir lúkningu símtala og þar kemur fram að PFS hyggst fylgja tilmælum ESA

⁵² Samanburðurinn miðast við reiknað verð fyrir eina mínútu miðað við 3ja mín. símtal um skiptistöð (*single transit*).

⁵³ Cullen International, júlí 2012.

⁵⁴ Í kostnaðargreiningu Símans var kostnaður við innankerfissímtal (on-net) metinn lægri borið saman við kostnað vegna upphafs og lúkningar símtals utan kerfis (off-net).

⁵⁵ Langtíma viðbótarkostnaður (e. Long-run incremental cost, LRIC), 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.

⁵⁶ Talað er um „bottom-up“ LRIC líkan (BU-LRIC) þegar um er að ræða kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þjónustu á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti á viðkomandi fjarskiptamarkaði.

varðandi lúkningargöld.⁵⁷ PFS telur að sömu rök og þar er lýst, eigi að mörgu leyti við um eftirlit með gjaldskrá fyrir upphaf símtala. Hins vegar telur PFS að BU-LRIC aðferð með hinni svokölluðu hreinni (pure) LRIC nálgun eigi ekki eins vel við um verðlagningu á upphafi símatals eins og þegar um er að ræða verðlagningu á lúkningu símtals sem fer um samtengingu milli neta fjarskiptafyrirtækja. Meginástæðan er sú að netrekandi sem veitir heildsöluþjónustu fyrir upphaf símtals, s.s. vegna fasts forvals eða endursölu, hefur með slíkri nálgun ekki tækifæri til að innheimta hlutdeild í sameiginlegum kostnaði (business overhead costs) sem tengist viðkomandi þjónustu. Hvorki frá lúkningarþjónustu sinni (með notkun „pure“ LRIC nálgunar) né getur hann yfirfært kostnaðinn á notandann sem hringir þar sem netrekandinn hefur ekkert viðskiptasamband við þann notanda. Því verður á heildsölustigi að vera mögulegt fyrir netrekandann að ná til baka framangreindri kostnaðarhlutdeild frá þeim þjónustuaðila (endursala) sem nýtir heildsöluþjónustu hans. Með framangreint í huga þá telur PFS að BU-LRIC líkan, án „pure“ nálgunar, henti best við útreikning upphafsverða í talsímanetum.

319. PFS telur að vegna mikils kostnaðar við innleiðingu gangverðs BU-LRIC kostnaðarlíkans og langs undirbúningstíma sé á þessu stigi ekki rétt að taka upp slíka aðferð á þessum markaði hér á landi. Það gæti skapað PFS og viðkomandi fjarskiptafyrirtæki óhæfilega mikinn kostnað. Stofnunin er mjög smá í evrópsku samhengi og þar af leiðandi eru fjárveitingar til PFS mun takmarkaðri en gengur og gerist. Reynslan á EES-svæðinu hefur sýnt að kostnaður við gerð BU-LRIC líkana hleypur á tugum milljóna króna fyrir hvert líkan og hverja uppfærslu. Ekki þykir rétt að svo stöddu að mæla fyrir um slíkt þar sem kostnaðaraukinn myndi að líkindum á endanum lenda á neytendum í formi hærri gjalda. Þess í stað hyggst PFS mæla fyrir um að notast sé við verðsamanburð (benchmark) sem byggir á BU-LRIC kostnaðarverðum við ákvörðun upphafsverðs.

320. Samkvæmt 4. mgr. 32. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 getur PFS, við útreikninga á kostnaði, tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst hagkvæmt rekin, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum fjarskiptafyrirtækisins. Við val á sambærilegum samkeppnismörkuðum telur PFS eðlilegast að miða við fjarskiptamarkaði á EES-svæðinu, en um er að ræða 30 ríki að Íslandi meðtöldu. Eftirlitsstofnanir á EES-svæðinu viðhafa eftirlit með gjaldskrá fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk í hverju landi fyrir sig og eru verð oftast ákveðin á grundvelli kostnaðargreininga. PFS mun miða við eftirfarandi meginforsendur við val á samanburðarlöndum og útreikning á upphafi símtala í fastaneti þegar verðsamanburði (e. benchmark) er beitt:

- Miða skal við þau EES-ríki þar sem upphafsverð fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði lýtur gjaldskráeftirliti fjarskiptaeftirlitsstofnunar viðkomandi ríkis á grundvelli kostnaðargreininga þar sem beitt er BU-LRIC aðferðafræði.
- Samanburður á verðum skal miðast við niðurstöðu um upphafsverð samkvæmt útreikningum sem byggja á BU-LRIC líkani⁵⁸ sem liggja fyrir á þeim tíma sem verðsamanburður fer fram hverju sinni.

⁵⁷ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States.

⁵⁸ Um getur verið að ræða gangverðs bottom-up LRIC, LRIC+, LRAIC eða LRAIC+ líkan.

- Miða skal við verð fyrir skiptistöðvar (single transit).
- Miða skal við mínútuverð á 3ja mínútna símtali.⁵⁹
- Miða skal við meðalgengi í viðkomandi ársfjórðungi.⁶⁰
- Miða skal við að ákvarðað verð sé ekki hærra en hreint meðaltal þeirra ríkja sem uppfylla ofangreind skilyrði á viðmiðunartíma.

321. PFS mun árlega á gildistíma ákvörðunarinnar endurtaka verðsamanburð með ofangreindum forsendum og ákvarða hámark upphafsgjalda Símans sem taka gildi frá og með 1. janúar ár hvert í samræmi við niðurstöður verðsamanburðarins. PFS mun þó í fyrsta sinn ákvarða hámark upphafsgjalda Símans á þessum forsendum með gildistöku frá og með 1. júlí 2013, og síðan árlega frá og með 1. janúar 2014, eða á sama tíma og lúkningarverð á markaði 3 verða ákvörðuð með verðsamanburði. Að jafnaði skal nota öll þau ríki í verðsamanburðinn sem uppfylla ofangreind skilyrði. Að mati PFS þarf hins vegar að lágmarki að hafa fimm samanburðarríki sem grundvöll verðákvörðunar með verðsamanburði. PFS mun birta niðurstöður úr samanburðinum eigi síðar en 1. nóvember ár hvert með ákvörðun (vegna verða sem gilda munu frá og með 1. janúar árið eftir), í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA. Fyrsta verðsamanburði skal þó lokið eigi síðar en 1. maí 2013, eða á sama tíma og lúkningarverð á markaði 3 verða ákvörðuð með verðsamanburði.

322. Gjöld Símans fyrir upphaf símtala skv. endurskoðaðri kostnaðargreiningu, dags. 19. apríl 2011, sem samykkt var með ákvörðun PFS nr. 15/2011 eru nú 0,63 kr. á mínútu og 0,62 kr. tengigjald á hvert símtal. Verðin skulu vera hámarksverð hjá Símanum þar til verð sem ákvörðuð eru með verðsamanburði taka gildi.

7.6.1.6 Kostnaðarbókhald

323. Þar sem PFS hyggst beita verðsamanburði til þess að ákvarða verð fyrir upphaf símtala hjá Símanum og hverfa frá kostnaðargreiningu byggðri á sögulegum kostnaði verður ekki lengur þörf á sérstöku kostnaðarbókhaldi á þessum markaði. PFS hyggst því aflétta kvöð af Símanum um kostnaðarbókhald á markaði fyrir upphaf símtala í almenna talsímanetinu gegnum fasttengingu.

7.6.1.7 Mat á áhrifum fyrirhugaðra kvaða

324. Í samræmi við meðalhófsregluna þarf að leggja mat á það hvort íþyngjandi áhrif þeirra kvaða, sem PFS hyggst leggja á, séu hæfileg í ljósi þeirra markmiða sem stefnt er að. PFS telur kvaðirnar vera til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 81/2003 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti. Fjallað er um þörfina fyrir hverja kvöð fyrir sig í viðkomandi köflum hér að framan og vísast til þeirrar umfjöllunar.

325. Þær kvaðir sem PFS hyggst viðhalda gagnvart Símanum eru í heildina litið nokkur byrði fyrir félagið. Hins vegar telur PFS þær í samræmi við meðalhóf og ekki fela í sér meiri byrðar en nauðsynlegt er. Kvaðirnar eru að mörgu leyti í líkingu við þær kvaðir sem gilt hafa á viðkomandi markaði frá síðustu markaðsgreiningu árið 2008. Engar nýjar kvaðir bætast við

⁵⁹ Gert er ráð fyrir að símtal sé að meðaltali 3 mínútur, reiknað er samkvæmt formúlunni: meðalmínútuverð fyrir upphaf símtals = tengigjald/3 + mínútugjald.

⁶⁰ PFS styðst í þessu efni m.a. við framkvæmd BEREK í reglubundnum verðsamanburði.

en aflétt er ákveðnum þáttum í þeim kvöðum sem gilt hafa. Ef Síminn gerir samning um aðgang að talsímaneti sínu, þ.m.t. um endursöluaðgang, þarf félagið að birta viðeigandi viðmiðunartilboð.

326. Kvöð um aðgang er nokkur byrði á Símanum en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á talsímanörkuðum á heildsölu og smásölustigi. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Hafa ber í huga að Síminn fær eðlilegt endurgjald fyrir aðganginn og kvöðin getur leitt til betri nýtingar á þeim búnaði sem Síminn hefur fjárfest í. Síminn hefur komið upp nauðsynlegri aðstöðu og afgreiðslukerfum til þess að veita þá þjónustu sem kveðið er á um. Það er því ekki verulega íþyngjandi að veita þá þjónustu áfram eins og verið hefur.

327. PFS álitur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi, enda eðlileg krafa til fyrirtækis á borð við Símann sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á fjölmörgum undirmörkuðum fjarskipta, ásamt því að tilheyra Skiptasamstæðunni.

328. Kvöð um gagnsæi, þ.m.t. birtingu viðmiðunartilboða, felur í sér nokkra fyrirhöfn fyrir Símann. Það ber þó að hafa í huga að Síminn hefur þegar birt slíkt tilboð fyrir samtengingu og þarf nú aðeins að uppfæra það í samræmi við þær kröfur sem hér eru settar fram, hafi það ekki þegar uppfyllt umrædd skilyrði. Geri Síminn samning við fjarskiptafyrirtæki um endursöluaðgang ber félaginu að birta sambærilegt viðmiðunartilboð. Slíkt ætti ekki að valda Símanum mikilli vinnu þar sem viðmiðunartilboðið er sambærilegt þeim aðgangssamningi sem Síminn hefði þá gert. Sú byrði sem kvöðin veldur Símanum er ekki of íþyngjandi ef tekið er mið af nauðsyn kvaðarinnar til eflingar samkeppni.

329. PFS telur að kvöðin um bókhaldslegan aðskilnað sé ekki of íþyngjandi miðað við tilgang hennar, enda er það eðlilegur hluti af starfsemi fyrirtækis nú til dags að aðgreina kostnað við framleiðslu/rekstur á mismunandi vörum eða þjónustum sem fyrirtækið selur.

330. Kvöð um kostnaðareftirlit er íþyngjandi að því leyti að Síminn getur ekki sett upp hvaða verð sem er fyrir aðgang að neti sínu. Með kvöðinni er þó tryggt að endurgjald er eðlilegt miðað við að þjónustan sé rekin á hagkvæman hátt. Eins og kvöðin er nú sett fram þá er ekki lengur um að ræða að Síminn þurfi að standa fyrir dýrum kostnaðargreiningum á þjónustu sinni eða halda sérstakt kostnaðarbókhald. PFS mun reikna út aðgangsverð með verðsamanburði. Því er kostnaður Símans við framkvæmd kvaðarinnar lítill sem enginn.

331. Kvaðirnar munu ekki hamla uppbyggingu fastanets þar sem verðlagning upphafs símtala mun byggja á kostnaði fyrirtækja sem eru rekin á hagkvæman hátt og gert er ráð fyrir eðlilegum arði af fjárfestingum. Eftirlit með gjaldskrá ætti því ekki að draga úr vilja til fjárfestinga til lengri tíma lítið.

332. 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 lítið, og séu til þess fallnar að auka þjónustuframboð á markaði fyrir fastanetsþjónustu.

7.6.2 Markaður 3: Lúkning símtala í einstökum talsímanetum gegnum fasttengingu

7.6.2.1 Kvöð um að veita aðgang

333. Eins og lýst var í kafla 7.6.1.1. er PFS heimilt skv. 1. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga að leggja kvaðir um aðgang á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að uppfylltum tilteknum skilyrðum.

334. PFS hefur lagt mat á hvort skyldan um aðgang fyrir lúkningu símtala 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. Útilokað er miðað við núverandi tækni að setja upp eigin aðstöðu til lúknings í neti annars fyrirtækis. PFS telur það vel framkvæmanlegt fyrir öll fjarskiptafyrirtæki sem reka fastanet fyrir talsímaþjónustu að veita aðgang fyrir lúkningu símtala í neti sínu 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.

335. Ekki er vitað til þess að fjarskiptafyrirtækjum hafi verið synjað um gagnkvæma samtengingu. Hins vegar er vitað um dæmi þess að gerð samtengisamninga hafi tekið óþarflega langan tíma og að viðræður hafi verið erfiðar en ástæðan virðist einkum ófullnægjandi upplýsingastreymi. PFS álitur það mikilvægt að ekki sé um neinar tafir að ræða við gerð samtengisamninga og að þau fyrirtæki sem málið snertir afsaki sig ekki með því að vísa til tæknilegra hindrana. PFS mun hafa eftirlit með ferlinu til þess að átta sig á hvort samtengisamningum sé lokið innan sanngjarnra tímamarka og hvort gerðar séu eðlilegar tæknilega kröfur. PFS hyggst viðhalda kvöðum á Símanum og Vodafone og leggja jafnframt samsvarandi kvaðir um aðgang á Símafélagið, Nova og Hringdu þess efnis að gerð samtengisamninga sé lokið eigi síðar en þremur mánuðum frá því að beðið var um þá til þess að koma í veg fyrir þær aðstæður að ný fjarskiptafyrirtæki búi við hindranir í formi tafa á samningum um samtengingu. Ef ekki kemst á samningur á milli aðila getur hvor þeirra sem er farið þess á leit að PFS taki ákvörðun um hvort gera skuli samning um samtengingu og með hvaða skilmálum.

336. Símanum, Vodafone, Símafélaginu, Nova og Hringdu verður gert skylt að skrásetja þann tíma sem samningaviðræður taka, framgang viðræðna og ástæður tafa ef einhverjar verða. Þessi gögn skal hafa fyrirliggjandi gagnvart viðsemjanda og PFS verði um þau beðið. Sé aðgengi hafnað skal veita umsækjanda skjalfesta og rökstudda höfnun á beiðni. Rökstuðningurinn verður að innihalda allar þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til þess að meta grundvöll höfnunarinnar.

337. Með heimild í 28. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda kvöð á Símanum og Vodafone og leggja samsvarandi kvöð á Símafélagið, Nova og Hringdu um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að neti og þjónustu fyrir lúkningu símtala í fastaneti á heildsölustigi. Ef beiðni um samtengingu er hafnað eða ekki svarað innan 14 daga þá skal gefa umsækjandanum skriflega og rökstudda ástæðu fyrir höfnuninni eða töfinni. Gerð samninga um aðgang skal í öllum tilvikum vera lokið innan þriggja mánaða frá því að beiðni með berst.

7.6.2.2 Kvöð um jafnræði

338. Skv. 30 gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt þær kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með

umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis þegar það samþykkir samtengingu eða aðgang. Slíkar kvaðir eiga einkum að tryggja að fjarskiptafyrirtæki setji öðrum félögum sem veita fjarskiptaþjónustu sömu skilmála í samskonar viðskiptum og veiti þjónustu og upplýsingar með sömu skilmálum og sömu gæðum og það veitir eigin þjónustudeildum, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

339. Umtalsverður markaðsstyrkur í lúkningu símtala og skortur á mögulegri staðgönguþjónustu getur leitt til þess að fyrirtækið mismuni aðilum sem þurfa á þjónustunni að halda, ef ekki er lögð á kvöð um jafnræði. Fyrirtækið gæti sér í lagi haft hvata til að selja óskyldum aðilum lúkningu símtala á hærra verði en sínum eigin deildum. Slíkt hefur í för með sér röskun á samkeppni. Þar sem langstærsti hluti lúkninga á sér stað í neti Símans getur röskun samkeppni vegna mismununar af hálfu Símans orðið meiri en röskun vegna sambærilegrar hegðunar smærri fyrirtækja. PFS telur þó að öll mismunun á þessum markaði geti haft í för með sér röskun á samkeppni að einhverju marki og komið niður á hagsmunum neytenda.

340. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggð samtenging á kostnaðargreindu verði gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verðlagt innri sölu á lægra verði en á kostnaðargreindu verði fyrir innankerfissímtal eða 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. Jafnræðiskvöðin felur ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrðin heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

341. Þrátt fyrir að gæta beri jafnræðis milli innri og ytri sölu útilokar það ekki að heildsöluverð innankerfissímtala geti verið lægra en samanlagt heildsöluverð upphafs og lúkningar ef kostnaður við innankerfissímtöl er sannanlega lægri.

342. Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda kvöð á Símanum og Vodafone og leggja samsvarandi kvöð á Símafélagið, Nova og Hringdu, um jafnræði bæði hvað varðar verð og aðra þætti, bæði gagnvart ytri starfsemi og á milli innri starfsemi og ytri starfsemi. Miðlun upplýsinga frá viðkomandi deild skal vera með sambærilegum hætti til óskyldra aðila og til annarra deilda fyrirtækisins eða tengdra aðila. Meðferð upplýsinga sem fyrirtækin öðlast við gerð samninga um lúkningu símtala skal vera í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga.

7.6.2.3 Kvöð um gagnsæi

343. Skv. 1. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga getur PFS skyldað fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að birta opinberlega ákveðnar upplýsingar til þess að auka gagnsæi samtengingar eða aðgangs að aðstöðu fjarskiptafyrirtækis, t.d. bókhaldsupplýsingar, tæknilysingar, upplýsingar um einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og verðskrá. Heimilt er að veita undanþágu frá birtingu upplýsinga ef fjarskiptafyrirtæki getur sýnt fram á að þær varði mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni sem sanngjarnt og eðlilegt er að fari leynt.

344. Í 2. mgr. 29. gr. s.l. segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er gert að gæta jafnræðis geti

PFS skyldað það til að gefa út viðmiðunartilboð sem innihaldi sundurliðaða lýsingu á samtengingu eða aðgangi, ásamt skilmálum og skilyrðum, þ.á.m. gjaldskrá. PFS getur mælt fyrir um breytingar á viðmiðunartilboði og er heimilt að setja reglur um hvert skuli vera efni þeirra.

345. Skilmálar vegna aðgangs að neti og þjónustu skipta nýja þjónustuveitendur miklu máli og geta haft afgerandi áhrif á möguleika þeirra á að afla sér markaðshlutdeildar. Samkeppnisstaða þannig aðila er augljóslega í hættu ef þeir verða að beygja sig undir skilmála sem mismuna. Það auðveldar auk þess nýjum aðilum að komast inn á markað ef mögulegir þjónustuveitendur geta fyrirfram gert sér grein fyrir þeim skilmálum sem í boði eru um aðgengi og þjónustu sem þeir verða að kaupa. Sama máli gegnir um grundvöll verðlagningar og aðra skilmála.

346. Ef viðmiðunartilboð er gefið út hafa allir aðilar á markaði möguleika á að kynna sér það sem í boði er og það tryggir að fyrirtæki neyðast ekki til þess að greiða fyrir þjónustu og aðbúnað sem þau hafa ekki þörf fyrir. PFS álitur að útgáfa viðmiðunartilboðs um aðgang sé nauðsynleg forsenda þess að aðrir þjónustuveitendur geti komist inn á markaðinn.

347. Þar sem lang stærsti hluti lúkninga á sér stað í neti Símans telur PFS nauðsynlegt að Síminn birti viðmiðunartilboð um lúkningu símtala í fastlínukerfi. Viðmiðunartilboðið um lúkningu símtala má fella inn í sama tilboð og um aðgang í formi upphafs símtala og aðra þjónustu í fastlínukerfi, sbr. gildandi viðmiðunartilboð um samtengingu. Því ítarlegra sem viðmiðunartilboðið er því einfaldara er að ganga úr skugga um að jafnræðis sé gætt.

348. Það telst fullnægjandi birting að Síminn gefi út viðmiðunartilboð sitt á vefsetri sínu. Viðmiðunartilboðinu skal vera skipt í sjálfstæðar einingar með tilheyrandi skilmálum og skilyrðum, miðað við þarfir markaðarins, þannig að gagnaðili neyðist ekki til að samþykkja kaup á þjónustu eða öðrum atriðum sem ekki er þörf fyrir. Viðmiðunartilboðið skal uppfæra eftir því sem með þarf og það skal innihalda allar upplýsingar sem nauðsynlegar eru vegna þeirrar þjónustu sem í boði er. Útgefið viðmiðunartilboð skal að lágmarki innihalda upplýsingar um:

- samtengingarþjónustu sem boðin er
- lúkningarverð símtala
- verðeiningar og þá þjónustu sem hver og ein verðeining nær til
- alla afslætti og viðmið vegna afslátta
- aðferðir til að reikna út tilboð sem ekki eru á föstu verði
- samtengipunkta
- landfræðilegt svæði þar sem þjónusta er veitt
- allar umtalsverðar takmarkanir á afhendingu
- öll tæknileg og eðlisræn einkenni, þar með taldir tengifletir sem notaðir eru á samtengingarpunktum, ásamt þeim stöðlum sem notaðir eru
- gæðastig
- umsjón viðskiptavina
- þagnarskyldu milli aðila, leynd gagna, áætlanir og persónuvernd
- ábyrgðir og greiðslu
- óviðráðanleg atvik og sérstakar aðstæður
- öryggi og hleranir
- samningstíma og uppsögn samnings
- meðferð ágreinings

- skilmála um sanngjarnar bætur þegar ekki er hægt að veita umsamið gæðastig
- aðra almenna samningsbundna skilmála og skilyrði

349. Að öðru leyti en því sem kveðið er á um í þessum kafla skal viðmiðunartilboðið vera í samræmi við reglur um viðmiðunartilboð um samtengingu nr. 94/2002, eftir því sem við á.

350. Ef viðmiðunartilboð Símans er ekki talið fullnægjandi fyrir markaðinn getur PFS mælt fyrir um breytingar á því í samræmi við 2. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga. PFS telur rétt, miðað við vandamál sem hafa komið fram áður í samningaviðræðum við Símann, að setja það skilyrði að Síminn megi ekki krefja fjarskiptafyrirtæki um bankaábyrgðir nema með sérstöku leyfi PFS.

351. PFS leggur Símanum þá skyldu á herðar að tilkynna öðrum fyrirtækjum fyrirfram um allar breytingar á viðmiðunartilboði með a.m.k. þriggja mánaða fyrirvara. Þó er heimilt að tilkynna um breytingar á verði, eigi síðar en tveimur mánuðum áður en breytingarnar koma til framkvæmda. Tilkynna skal um breytingar á samtengisvæðum og samtengipunktum með sex mánaða fyrirvara.

352. Öllum fjarskiptafyrirtækjum sem gera samninga um samtengingu þ.m.t. um lúkningu símtala í fastanetum ber að senda PFS afrit af slíkum samningum án tafar og eigi síðar en viku eftir undirritun þeirra, skv. 6. mgr. 24. gr. laga um fjarskipti.

353. Með heimild í 29. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda á Símanum kvöð á viðkomandi markaði um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun, ásamt verðskrár fyrir heilðsölu talsímaþjónustu. Síminn er ennfremur skyldugur til þess að tilkynna PFS um allar breytingar á viðkomandi samningum eða viðmiðunartilboði. Breytingar á viðmiðunartilboði taka ekki gildi fyrr en þær hafa hlotið samþykki PFS. Í tilkynningum um fyrirhugaðar breytingar á viðmiðunartilboði eða samtengisamningum skal koma skýrt fram hvar í samningum eða tilboði breytingar hafa verið gerðar og hvers eðlis þær eru.

354. PFS telur ekki þörf á því að skylda önnur fyrirtæki en Símann til að birta viðmiðunartilboð. Umrædd fyrirtæki eru mun minni en Síminn og hlutdeild þeirra í heildarmagni lúkninga er einnig mun minni. PFS hyggst gera hámarks lúkningarverð þeirra opinber með kvöð um eftirlit með gjaldskrá, sbr. kafla 7.6.2.5, og aðgangur að aðstöðu er ekki eins margþættur hjá þessum fyrirtækjum og hjá Símanum. PFS telur því nægilegt að þessi fyrirtæki, þ.e.a.s. Vodafone, Símafélagið, Nova og Hringdu, veiti PFS og þeim aðilum sem óska eftir samtengisamningum allar nauðsynlegar upplýsingar sem tengjast samtengingu, s.s. um lúkningarverð, verð fyrir alla tengda þjónustu, allar mælieiningar sem gjaldtaka byggist á, gjaldatímabil, afsláttarmöguleika ef einhverjir eru, önnur atriði sem hafa áhrif á gjaldtöku, upplýsingar um staðsetningu og tæknilega eiginleika samtengipunkta.

355. PFS hyggst leggja Vodafone, Símafélagið, Nova og Hringdu þá skyldu á herðar að tilkynna öðrum fyrirtækjum fyrirfram um breytingar á skilmálum og þjónustu, eigi síðar en þremur mánuðum áður en breytingarnar koma til framkvæmda. Þó er heimilt að tilkynna um breytingar á verði með tveggja mánaða fyrirvara. Tilkynna skal um breytingar á samtengisvæðum og samtengipunktum með sex mánaða fyrirvara. Fyrirtækin skulu ennfremur tilkynna PFS um allar breytingar á samtengisamningum, verðskrár eða almennum skilmálum samtenginga. Breytingar á verðskrár og almennum skilmálum taka ekki gildi fyrr en þær hafa hlotið samþykki PFS. Í þeim upplýsingum sem gefnar eru þarf að koma skýrt

fram hvar breytingar hafa verið gerðar og hvers eðlis þær eru.

7.6.2.4 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

356. Eigi kvöðin um jafnræði að vera skilvirk kallar hún á bókhaldslega aðgreiningu hjá fyrirtækjum sem reka margþætta starfsemi til þess að hægt sé að staðfesta að þau uppfylli kröfur um að selja öðrum þjónustuveitendum þjónustu sína á sama verði og smásöluarmi fyrirtækisins.

357. Í reglugerð nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, er útlitað hver sé tilgangur bókhaldslegs aðskilnaðar og hvernig staðið skuli að honum. Tilgangurinn er m.a. að hægt verði að sjá tekjur, kostnað og bundið fjármagn fyrir mismunandi rekstrareiningar og geta sýnt fram á að sömu skilmálar gildi um þjónustu sem veitt er öðrum fyrirtækjum og þjónustu sem innt er af hendi við aðrar deildir fjarskiptafyrirtækisins sem hlut á að máli.

358. Bókhaldslegur aðskilnaður stuðlar að því að upplýsa um mögulega misbresti á markaði og dregur fram í dagsljósið hvort jafnræði ríkir á viðkomandi markaði eða ekki. Kvaðir um bókhaldslega aðgreiningu auka gagnsæi vegna þess að þær varpa ljósi bæði á heildsöluverð og innra verðlag á þjónustu fyrirtækisins sjálfs. PFS gefst einnig tækifæri til að kanna hvort staðið sé við kvaðir um jafnræði og getur auk þess tekist á við vanda tengdan verðsamkeppni.

359. Markaðshlutdeild Vodafone í talsímaþjónustu hefur vaxið töluvert síðan greining var gerð á markaðnum árið 2008 og þar með er stærri hluti lúkninga sem á sér stað í neti Vodafone en áður var. Telja má líklegt að allt að 38% allra lúkninga í fastlínunetum eigi sér stað í neti Vodafone. Vodafone er með margþætta starfsemi eins og Síminn og rekur m.a. farsímaþjónustu sem kaupir lúkningu í talsímanetum. PFS telur að í ljósi vaxandi vægis lúkninga í neti Vodafone sé nú rétt að leggja skyldu á Vodafone um bókhaldslega aðgreiningu á þessum markaði.

360. Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda kvöð á Símanum og leggja samsvarandi kvöð á Vodafone á viðkomandi markaði um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skal fela í sér, að lágmarki, að annars vegar heildsala og hins vegar smásala talsímaþjónustu í fastaneti sé bókhaldslega aðskilin frá öðrum rekstri. Heildsöluverð og verð innan fyrirtækisins skal vera gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Reynist bókhaldslegur aðskilnaður ekki fullnægjandi áskilur PFS sér rétt til að leggja síðar fram kröfur um frekari aðskilnað.

361. Síminn og Vodafone skulu aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, fjármuni og fjármagn fyrir talsímanet sitt. Síminn og Vodafone skulu afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir heildsölu og smásölu ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Ofangreind yfirlit þurfa að hafa borist stofnuninni eigi síðar en fimm mánuðum eftir lok reikningsárs.

362. PFS telur ekki ástæðu til að leggja kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á Símafélagið, Nova og Hringdu þar sem starfsemi þeirra er ekki eins margþætt og hjá Símanum og Vodafone og ennfremur margfalt smærri í sniðum.

7.6.2.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

363. Skv. 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS, þegar markaðsgreining gefur til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk krefjist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítill munur sé á heildsölu- og smásöluverði, lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs. Eins og fram kom í umfjöllun um samkeppnisvandamál þá telur PFS að fyrirtæki sem reka talsímanet geti haft hvata til að krefjast of hárra lúkningargjalda ef ekki er haft eftirlit með gjaldskrá þeirra.

364. Með tilvísun í 32. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda kvöð á Símanum og Vodafone og leggja samsvarandi kvöð á Símafélagið, Nova og Hringdu um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár. Kvöðin verður þó útfærð með öðrum hætti en gert var í ákvörðun PFS frá 4. desember 2008.

365. Í ákvörðun PFS frá 4. desember 2008 var kveðið á um að lúkningarverð skyldi miðast við kostnaðargreiningu sem byggðist á sögulegum kostnaði. Í ákvörðun PFS nr. 15/2011 ákvað PFS nánari útfærslu á tilhögun eftirlits með gjaldskrá, en þá var ákveðið að nota kostnaðargreiningu Símans sem lögð var fram þann 19. apríl 2011, en sú kostnaðargreining byggði að hluta til á sögulegum kostnaði. Síminn skyldi árlega endurskoða framangreinda kostnaðargreiningu. Niðurstaða kostnaðargreiningar Símans leiddi fram að lúkningarverð væri 0,63 kr. á mínútu og tengigjald 0,62 kr. á hvert símtal. Niðurstöður endurskoðunar á kostnaðargreiningunni hverju sinni skyldu háðar samþykki PFS. Um var að ræða 6. lægstu lúkningarverðin á meðal 30 landa á EES svæðinu í apríl 2011⁶¹. Miðað við fyrirbyggjandi verðákvæðanir í janúar 2012 eru framangreind lúkningarverð enn með þeim lægstu á EES-svæðinu⁶².

366. Framkvæmdastjórn ESB gaf út tilmæli varðandi afskipti eftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum í maí 2009.⁶³ Framkvæmdastjórnin taldi kvaðir varðandi lúkningarverð ekki vera nægilega einsleitar í aðildarríkjum sambandsins og ákvað því að gefa út tilmæli sem stuðla eiga að samræmingu. ESA gaf út sambærileg tilmæli þann 13. apríl 2011.⁶⁴

367. Meginreglan samkvæmt tilmælunum er að eftirlitsstofnanir eigi að kveða á um lúkningargjöld sem taka mið af kostnaði við lúkningu símtala í föstum netum sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti í samræmi við kostnaðarlíkan sem byggir á langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC) aðferðinni⁶⁵. Horft er til væntrar framtíðarþróunar á grundvelli núverandi kostnaðar og miðað er við hagkvæmustu tæknilegu lausnir, s.s. næstu kynslóðar net (NGN) í miðlægum hluta netsins. Um er að ræða hreint gangverðs bottom-up LRIC

⁶¹ Samanburðurinn miðast við reiknað verð fyrir eina mínútu miðað við 3ja mín. símtal um skiptistöð (*e. single transit*).

⁶² BEREC BoR (12) 56 TR Benchmark snapshot (as of January 2012).

⁶³ COMMISSION RECOMMENDATION of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU.

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

⁶⁵ Langtíma viðbótarkostnaður (*e. Long-run incremental cost, LRIC*), 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.

kostnaðarlíkan⁶⁶, svokallað „pure LRIC“. Gjöldin eiga að vera samsvarandi í árslok 2012 hjá öllum fyrirtækjum á viðkomandi markaði, þ.e. samhverf gjöld (e. symmetry).

368. Viðeigandi viðbótarþjónusta (e. increment) í pure LRIC líkaninu er lúkning símtala í heildsölu. Viðeigandi viðbótarkostnaður eða brottfallinn kostnaður (e. avoidable costs) vegna heildsöluþjónustu fyrir lúkningu símtala er mismunur milli heildarkostnaðar netrekanda sem veitir fulla heildsöluþjónustu og heildarkostnaðar sama netrekanda án lúkningar heildsöluþjónustu til þriðja aðila. Með öðrum orðum, eingöngu er reiknaður sá kostnaður vegna lúkningar sem fellur niður ef viðkomandi þjónusta er hætt.

369. Ef eftirlitsstofnun hefur ekki tók á því vegna smæðar og/eða skorts á fjármagni að innleiða pure LRIC þá getur hún notað aðra aðferð, m.a. verðsamanburð, sbr. 12. tl. tilmæla ESA og 22. mgr. aðfararorða tilmælanna. Ef sýnt er fram á að sú aðferð skili útkomu sem samrýmist markmiðum tilmælanna þá má fresta innleiðingu á pure LRIC líkani 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 pure LRIC aðferð.

370. PFS telur rétt að taka mið af umræddum tilmælum ESA um lúkningarverð, enda telur PFS þær aðferðir sem ESA mælir með til þess fallnar að stuðla að virkri samkeppni og samræmingu eftirlitsaðgerða á EES svæðinu.⁶⁷ PFS telur að kostnaðargreining byggð á sögulegum kostnaði eins og núverandi lúkningarverð grundvallast á sé ekki heppileg leið til lengri tíma til þess að finna út kostnað fyrirtækis sem rekið er á hagkvæman hátt á talsímamarkaði. Sögulegur kostnaður innifelur oft verulega óhagkvæmni. Búnaðar sem bókfærður er hjá fyrirtækjum með langa rekstrarsögu getur verið að stórum hluta úreltur eða a.m.k. óhagkvæmari en búnaður sem byggir á nýjustu tækni. Í talsímaþjónustu er hætt við að net fyrrum einkaréttarhafa hafi verið byggt upp með óþarflega mikilli afkastagetu miðað við aðstæður á markaði í dag. Auk þess eru allar kostnaðartölur miðaðar við fortíð, en verðlagningin sem finna þarf út á að gilda í framtíð.

371. PFS telur hins vegar að vegna mikils kostnaðar við innleiðingu BU-LRIC kostnaðarlíkans sé ekki rétt að taka upp slíka aðferð á þessum markaði hér á landi. Það gæti skapað PFS og viðkomandi fjarskiptafyrirtæki óhæfilega mikinn kostnað. Reynslan á EES-svæðinu hefur sýnt að kostnaður við gerð BU-LRIC líkana hleypur á tugum milljóna króna fyrir hvert líkan og hverja uppfærslu. PFS telur sig vera fjarskiptaeftirlitsstofnun sem fellur undir ákvæði 12. tl. ofangreindra tilmæla ESA um lúkningarverð frá 13. apríl 2011, þar sem stofnunin er mjög smá í evrópsku samhengi. Þar af leiðandi eru fjárveitingar til PFS mun takmarkaðri en gengur og gerist. Ekki þykir rétt að svo stöddu að mæla fyrir um slíkt þar sem kostnaðaraukinn myndi að líkindum á endanum lenda á neytendum í formi hærri gjalda. PFS hefur því í hyggju að notfæra sér þá undanþágu í 12. tl. tilmæla ESA, sbr. 22. mgr. aðfararorða tilmælanna, sem lýst er hér að ofan, sbr. einnig heimild í 4. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga, og mæla fyrir um eftirlit með gjaldskrá á viðkomandi markaði sem byggir á

⁶⁶ Talað er um „bottom-up“ LRIC líkan (BU-LRIC) þegar um er að ræða kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þjónustu á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti á viðkomandi fjarskiptamarkaði.

⁶⁷ PFS fylgdi einnig tilmælum ESA frá 13. apríl 2011 við ákvörðun lúkningarverða á markaði 7 (lúkning í farsímanetum), sbr. ákvörðun PFS 13. janúar 2012 og viðauka með þeirri ákvörðun: http://pfs.is/upload/files/Ákv_%20PFS_nr.3_2012.pdf og http://pfs.is/upload/files/Ákv_M7_Viðauki_A_jan2012.pdf

verðsamanburði (e. benchmark). PFS hyggst kveða á um jöfn lúkningarverð og að miða beri lúkningarverð við kostnað hagkvæmt rekens netrekanda á EES-svæðinu með verðsamanburði. Í stað þess að ráðast í gerð pure LRIC líkans hyggst PFS kveða á um að lúkningarverð skuli byggð á samanburði við lúkningarverð í samanburðarlöndum sem byggja á niðurstöðu útreikninga úr pure LRIC líkani. Í verðsamanburðinum skal miða við ákvörðuð lokaverð (e. target rate) sem eru fyrirbyggjandi í viðkomandi EES ríki þegar verðsamanburðurinn fer fram.

372. Samkvæmt 4. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst hagkvæmt rekin, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum fjarskiptafyrirtækisins. Við val á sambærilegum samkeppnismörkuðum ber í samræmi við ofangreind tilmæli ESA að miða við fjarskiptamarkaði á EES-svæðinu, en um er að ræða 30 ríki að Íslandi meðtöldu. Eftirlitsstofnanir á EES-svæðinu viðhafa eftirlit með gjaldskrá fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk í hverju landi fyrir sig vegna lúkningarverða í talsímaþjónustu og eru verð oftast ákveðin á grundvelli kostnaðargreininga. PFS mun miða við eftirfarandi meginforsendur við val á samanburðarlöndum og útreikning á lúkningu símtala í fastaneti þegar verðsamanburði (e. benchmark) er beitt:

- Miða skal við þau EES-ríki þar sem lúkningarverð fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði lýtur gjaldskráreftirliti fjarskiptaeftirlitsstofnunar viðkomandi ríkis á grundvelli kostnaðargreininga þar sem beitt er pure LRIC aðferð.
- Samanburður á verðum skal miðast við niðurstöður um lúkningarverð samkvæmt útreikningum sem byggja á pure LRIC líkani sem liggja fyrir á þeim tíma sem verðsamanburður fer fram hverju sinni.
- Miða skal við verð fyrir skiptistöðvar (single transit).
- Miða skal við mínútuverð á 3ja mínútna símtali.⁶⁸
- Miða skal við meðalgengi viðkomandi ársfjórðungs.⁶⁹
- Miða skal við að ákvarðað verð sé ekki hærra en hreint meðaltal þeirra ríkja sem uppfylla ofangreind skilyrði á viðmiðunartíma.

373. PFS mun árlega á gildistíma ákvörðunarinnar endurtaka verðsamanburð með ofangreindum forsendum og ákvarða hámark lúkningargjalda sem taka gildi frá og með 1. janúar ár hvert í samræmi við niðurstöður verðsamanburðarins, en þó í fyrsta sinn frá og með 1. júlí 2013 og síðan árlega frá og með 1. janúar 2014. PFS mun birta niðurstöður úr samanburðinum eigi síðar en 1. nóvember ár hvert með ákvörðun (vegna verða sem gilda munu frá og með 1. janúar árið eftir), í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA. Fyrsta verðsamanburði skal þó lokið eigi síðar en 1. maí 2013 og síðan árlega frá 1. nóvember 2013. Að jafnaði skal nota öll þau ríki í verðsamanburðinn sem uppfylla ofangreind skilyrði. Að mati PFS þarf hins vegar að lágmarki að hafa fimm samanburðarríki sem grundvöll verðákvörðunar með verðsamanburði. Því eru framangreindar tímasetningar með þeim

⁶⁸ Gert er ráð fyrir að símtal sé að meðaltali 3 mínútur, reiknað er samkvæmt formúlunni: meðalmínútuverð fyrir upphaf símtals = tengigjald/3 + mínútugjald.

⁶⁹ PFS styðst í þessu efni m.a. við framkvæmd BEREC í reglubundnum verðsamanburði.

fyrirvara að a.m.k. fimm ríki uppfylli ofangreind skilyrði. Verði ekki fimm viðmiðunarlönd tiltæk þann 1. janúar 2013 frestast fyrsti verðsamanburðurinn um hálf t. ár a.m.k., eða þar til viðmiðunarlöndin verða nægilega mörg.

374. Að mati PFS er ekki mögulegt að lúkningarverð miðist við verðsamanburð sem byggir á pure BU-LRIC nálgun þann 1. janúar 2013. Enn sem komið er uppfylla engin samanburðarlönd ofangreind skilyrði til að gera verðsamanburð við þar sem engin ákvörðun liggur fyrir um lúkningarverð fyrir skiptistöðvar (single transit) sem byggir á pure LRIC líkani á EES svæðinu í dag. PFS væntir þess að á næstu mánuðum munu forsendur skapast til að gera verðsamanburð þar sem fyrir munu liggja ákvarðanir um verð sem byggja á pure LRIC aðferð í samræmi við áður nefnd tilmæli ESB og ESA.

375. Gjöld Símans fyrir lúkningu símtala skv. endurskoðaðri kostnaðargreiningu, sem samþykkt var með ákvörðun PFS nr. 15/2011 eru nú 0,63 kr. á mínútu og 0,62 kr. tengigjald á hvert símtal. Verð þetta skal vera hámarksverð hjá Símanum þar til verðsamanburður PFS hefur átt sér stað.

376. Lúkningarverð Vodafone er nú 0,73 kr. á mínútu og 0,69 kr. tengigjald. Samkvæmt ákvörðun PFS frá 4. desember 2008 eiga gjöld Vodafone að lækka í þrepum þar til þau eru orðin jöfn gjöldum Símans. Aðeins eitt þrep er eftir af þessu lækkunarferli og verða gjöld Vodafone jöfn gjöldum Símans frá 4. desember 2012. Frá og með 4. desember 2012 verða hámarks lúkningargjöld Vodafone því 0,63 kr. á mínútu og 0,62 kr. tengigjald þar til verðsamanburður PFS hefur átt sér stað.

377. Lúkningargjöld Símafélagsins og Hringdu eru nú hærri en hjá Símanum, en hjá Nova eru þau lægri. Samkvæmt tilmælum ESA um lúkningargjöld eiga hámarksgjöld á markaðnum að vera samhverf, þ.e.a.s. að sama hámarksgjald skuli gilda fyrir öll fyrirtækin. Þar sem miða á gjöldin við hagkvæman rekstur er ekki hægt að réttlæta mismunandi gjöld með því að rekstur sumra fyrirtækja sé óhagkvæmari en annarra. Það hvetur ekki til hagkvæms rekstrar ef gjöld eru ákveðin misjafnlega há eftir þörfum hvers og eins fyrirtækis.

378. Samkvæmt 11. tl. umræddra tilmæla ESA skal innleiða lúkningargjöld byggð á kostnaði í hagkvæmum rekstri eigi síðar en 31. desember 2012. Gjöldin skulu frá sama tíma vera samhverf nema til komi atriði sem réttlæti mismunandi kostnað sbr. 9. og 10. tl. tilmælanna. Í 9. tl. er fjallað um viðvarandi mun á kostnaði sem aðeins getur talist réttlæt看anlegur hjá farsímafyrirtækjum sem búa við mismun í tíðniheimildum. Í 10. tl. er fjallað um aðlögunartíma nýrra fyrirtækja sem búa við herra einingaverð vegna lágrar markaðshlutdeildar. Samkvæmt orðalagi greinarinnar á hún aðeins við um farsímafyrirtæki. Skýringu á því er að finna í 17. mgr. aðfararorða tilmælanna og í kafla 5.1.3 í skýringum framkvæmdastjórnarinnar með tilmælum sínum um lúkningargjöld. Þar kemur fram að fyrirtæki í talsímabjónustu í fastaneti þurfi ekki að fjárfesta í umfangsmiklu neti heldur geta þau leigt aðgang eftir þörfum. Þessi fyrirtæki geta verið með staðbundinn netrekstur og lagt áherslu á þéttbýl svæði. Þar af leiðandi geti þau náð fram lægri einingakostnaði þrátt fyrir lága veltu og minnkað þar með áhrif stærðarhagkvæmni.

379. Í samræmi við tilmæli ESA hyggst PFS mæla fyrir um samhverf lúkningargjöld og að hámarks lúkningargjöld hjá Símafélaginu, Nova og Hringdu verði þau sömu og lúkningargjöld Símans. Framangreind hámarkslúkningarverð, 0,63 kr. á mínútu og 0,62 kr. tengigjald á hvert símtal, skulu gilda fyrir Símafélagið, Nova og Hringdu frá og með 1. mars 2013 þar til verðsamanburður PFS hefur átt sér stað. PFS telur rétt að fyrirtækin fái a.m.k.

tveggja mánaða aðlögunarfrest frá því að ákvörðun PFS liggur fyrir til að endurskoða sínar smásölugjaldskrár.

Hámarks lúkningarverð fram að verðákvörðun samkvæmt verðsamanburði

<i>Tímabil</i>	<i>Verð til 3. des. 2012</i>		<i>Verð 4. des. 2012 - 28. feb. 2013</i>		<i>Verð frá 1. mar. 2013</i>	
<i>Fyrirtæki</i>	<i>Tengigjald kr./símtal</i>	<i>Mínútuverð kr./mínútu</i>	<i>Tengigjald kr./símtal</i>	<i>Mínútuverð kr./mínútu</i>	<i>Tengigjald kr./símtal</i>	<i>Mínútuverð kr./mínútu</i>
Síminn	0,62	0,63	0,62	0,63	0,62	0,63
Vodafone			0,62	0,63	0,62	0,63
Símafélagið					0,62	0,63
Nova					0,62	0,63
Hringdu					0,62	0,63

7.6.2.6 Kostnaðarbókhald

380. Þar sem PFS hyggst beita verðsamanburði til þess að ákvarða verð fyrir lúkningu símtala hjá Símanum og hverfa frá kostnaðargreiningu byggðri á sögulegum kostnaði verður ekki lengur þörf á sérstöku kostnaðarbókhaldi á þessum markaði. PFS hyggst því aflétta kvöð af Símanum um kostnaðarbókhald á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum talsímanetum gegnum fasttengingu.

7.6.2.7 Mat á áhrifum fyrirhugaðra kvaða

381. Í samræmi við meðalhófsregluna þarf að leggja mat á það hvort íþyngjandi áhrif þeirra kvaða, sem PFS hyggst leggja á, séu hæfileg í ljósi þeirra markmiða sem stefnt er að. PFS telur kvaðirnar vera til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 81/2003 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti. Fjallað er um þörfina fyrir hverja kvöð fyrir sig í viðkomandi köflum hér að framan og vísast til þeirrar umfjöllunar.

382. Kvaðir sem viðhaldið er á Símanum eru ekki meira íþyngjandi en þær voru árið 2008. Dregið er úr kvöðum á Símann, þar sem fyrirtækið þarf ekki lengur að halda sérstakt kostnaðarbókhald fyrir lúkningu símtala eða leggja kostnaðargreiningar fyrir PFS til ákvörðunar á lúkningarverði. Kostnaður Símans vegna framkvæmdar á kvöðunum minnkar því frá því sem verið hefur. Að öðru leyti eru kvaðir á Símanum hliðstæðar því sem verið hefur og er ekki verulega íþyngjandi fyrir Símann að þeim sé viðhaldið.

383. PFS hyggst nú leggja kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á Vodafone. Fyrirtækið hefur ekki borið þessa kvöð áður á þessum markaði. Bókhaldslegur aðskilnaður er nokkuð íþyngjandi ef hann hefur ekki verið viðhafður áður og má ætla að þessi kvöð geti skapað Vodafone nokkurn kostnað. PFS telur hins vegar þörf á því í ljósi stærðar og breiddar í starfsemi Vodafone að aðskilna bókhald lúkningarþjónustu, svo hægt sé að fylgjast með innri sölu innan fyrirtækisins og koma í veg fyrir að röskum samkeppni sem getur átt sér stað ef innri verð eru ekki þau sömu og boðin eru samkeppnisaðilum. Að öðru leyti eru kvaðir á Vodafone þær sömu og lagðar voru á árið 2008 og er ekki verulega íþyngjandi að viðhalda

þeim.

384. Kvaðir á nýju fyrirtækin Símafélagið, Nova og Hringdu, eru ekki kostnaðarsamar í framkvæmd. Kveðið er á um aðgang sem þegar er til staðar og að hann sé veittur án tafa þegar óskað er eftir. Ennfremur er kveðið á um eðlilega upplýsingagjöf til PFS og hugsanlegra viðsemjenda, en slíkt upplýsingastreymi á hvorki að vera erfitt í framkvæmd né kostnaðarsamt. Nýju fyrirtækin þurfa ekki birta viðmiðunartilboð, ekki að aðskilja bókhald sitt og ekki að framkvæma kostnaðargreiningar. Kvaðirnar hafa því ekki mikil áhrif á kostnað þessara fyrirtækja. Kvaðir varðandi eftirlit með gjaldskrá hafa hins vegar áhrif á tekjur þeirra. Eins og lýst var í 7.6.2.5. verða gjöld miðuð við kostnað fyrirtækis í hagkvæmum rekstri. Ný fyrirtæki á talsímamarkaði hafa tækifæri til að haga rekstri sínum á hagkvæman hátt þrátt fyrir lítinn fjölda viðskiptavina. Þau geta byrjað með litla fjárfestingu á arðsömustu svæðunum og eiga því möguleika á að lækka einingverð sitt þrátt fyrir litla veltu. Af þeim sökum verður það ekki talið verulega íþyngjandi þó að lúkningarverð verði færð niður í það sem telst eðlilegt hjá vel reknu fyrirtæki. Auk þess munu þessi félög hafa starfað á markaðnum og í flestum tilfellum innheimt hærri lúkningargjöld í 2-4 ár um það leyti sem vænta má að ákvörðun um lækkun gjalda komi til framkvæmdar og má því segja að þau hafi fengið eðlilegan aðlögunartíma. Þess ber að geta að ný fyrirtæki sem koma inn á þennan markað í framtíðinni geta ekki vænst þess að fá aðlögunartíma til lækkunar gjalda, enda gera tilmæli ESA um lúkningargjöld ráð fyrir því að öll lúkningargjöld í fastaneti verði jöfn eftir 31. desember 2012.