

Viðauki A



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

- Markaðsgreining -

**Heildsölumarkaðir fyrir upphaf, lúkningu og
flutning símtala í föstum almennum talsímanetum.
(Markaðir 8-10)**

4. desember 2008

Efnisyfirlit

1.0	Inngangur	8
1.1	Almennt	8
1.2	Gildandi fjarskiptalöggjöf.....	9
1.3	Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS	10
1.4	Um markaðsskilgreiningu.....	11
1.4.1	Almennt.....	11
1.4.2	Afmörkun vöru- og þjónustumarkaða	11
1.4.3	Afmörkun landfræðilegs markaðar	12
1.4.4	Skilyrði þess að skilgreina megir aðra markaði.....	12
2.0	Talsímamarkaðurinn - Yfirlit og saga	13
2.1	Almennt	13
2.2	Um þróun á smásölumörkuðum fyrir talsímaþjónustu á fastaneti.....	13
2.3	Breytingar á eftirspurn eftir talsímaþjónustu á fastaneti.	17
2.4	Samtenging talsímaneta á Íslandi	19
2.5	Samtengigjöld	22
3.0	Skilgreining viðkomandi þjónustumarkaða á heildsölustigi talsímaþjónustu.....	25
3.1	Umfjöllun um viðkomandi markaði í tilmælunum.....	25
3.1.1	Almennt um grundvöll skilgreininga heildsölumarkaða 8, 9 og 10	25
3.1.2	Skilgreining á markaði 8 (upphaf símtala) í tilmælunum	25
3.1.3	Skilgreining á markaði 9 (lúkning símtala) í tilmælunum	26
3.1.4	Skilgreining á markaði 10 (flutningur símtala) í tilmælunum.....	26
3.2	Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumörkuðum.....	27
3.2.1	Almennt.....	27
3.2.2	Innri notkun	27
3.2.3	Mörkin milli 8, 9 og 10	27
3.2.4	Símtöl í upphringisambönd fyrir internetaðgang	28
3.2.5	Aðgreining milli fyrirtækja og einstaklinga	28
3.2.6	Ýmis þjónusta sem er nauðsynleg í tengslum við samtengingu.....	28
3.2.7	Símtöl til eða frá annars konar netum	28
3.2.8	Netsími (VoIP)	29
3.2.8.1	Almennt.....	29
3.2.8.2	Netsími sem notar hugbúnað en ekki símanúmer	29
3.2.8.3	Netsími sem notar símanúmer.....	30
3.2.8.4	Staðganga framboðs megin	31
3.2.8.5	Er netsímaþjónusta „nýr markaður“ í vexti?.....	31
3.2.8.6	Samtenging netsíma	32
3.2.8.7	Niðurstaða varðandi netsíma.....	32
3.3.	Niðurstaða PFS um skilgreiningu þjónustumarkaða fyrir upphaf, lúkningu og flutning símtala í fasta almenna talsímanetinu.....	32
4.0	Greining á markaði fyrir upphaf símtala í fastaneti (Markaður 8)	34
4.1	Skilgreining á landfræðilegum markaði fyrir upphaf símtala	34
4.2	Mat á viðmiðum um umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir upphaf símtala....	34
4.2.1	Markaðshlutdeild.....	34
4.2.2	Heildarstærð fyrirtækis.....	36
4.2.3	Arðsemi	37
4.2.4	Aðgangshindranir	37
4.2.4.1	Almennt.....	37
4.2.4.2	Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp	38

4.2.4.3	Óafturkræfur kostnaður.....	38
4.2.4.4	Stærðarhagkvæmni	39
4.2.4.5	Breiddarhagkvæmni	40
4.2.4.6	Aðgangur að fjármagni	40
4.2.4.7	Afgreiðslukerfi	41
4.2.4.8	Vaxtarhindranir	41
4.2.4.9	Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði	42
4.2.5	Möguleg samkeppni og nýsköpun.....	42
4.2.6	Hegðun markaðsaðila	43
4.2.6.1	Samþætting vöru /sundurgreining	43
4.2.6.2	Áhrif markaðsstyrks á tengda markaði	44
4.2.6.2.1	Almennt.....	44
4.2.6.2.2	Lóðrétt samþætting	44
4.2.6.2.3	Lárétt samþætting.....	44
4.2.7	Aðstæður á eftirspurnarhlið.....	45
4.2.7.1	Kaupendastyrkur	45
4.2.7.2	Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar	45
4.2.7.3	Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum.....	46
4.3	Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.....	46
5.0	Greining á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum almennum talsímanetum gegnum fasttengingu (markaður 9)	48
5.1	Skilgreining á landfræðilegum mörkuðum fyrir lúkningu símtala	48
5.2	Mat á viðmiðum um umtalsverðan markaðsstyrk á lúkningarmarkaði	49
5.2.1	Almenn íhugunarefni um mat á viðmiðum um umtalsverðan markaðsstyrk og samkeppnisþætti á markaði 9	49
5.2.2	Markaðshlutdeild.....	49
5.2.3	Arðsemi og verðþróun.....	50
5.2.4	Aðgangshindranir og möguleg samkeppni.....	51
5.2.5	Skilyrði á eftirspurnarhliðinni	52
5.2.5.1	Almennt um kaupendastyrk á viðkomandi markaði	52
5.2.5.2	Kaupendastyrkur gagnvart lúkningarþjónustu hjá Símanum.....	52
5.2.5.3	Kaupendastyrkur gagnvart lúkningarþjónustu hjá Vodafone	53
5.3	Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.....	54
6.0	Greining á markaði fyrir flutningsþjónustu í almennum föstum talsímanetum (markaður 10).....	56
6.1	Skilgreining á viðeigandi landfræðilegum markaði fyrir flutningsþjónustu	56
6.2	Mat á viðmiðum um umtalsverðan markaðsstyrk á flutningsmarkaði	57
6.2.1	Markaðshlutdeild.....	57
6.2.2	Arðsemi og verðþróun.....	59
6.2.3	Aðgangshindranir	60
6.2.3.1	Almennt.....	60
6.2.3.2	Aðgangshindranir tengdar flutningi frá öðru símkerfi til þriðja símkerfis .	60
6.2.4	Möguleg samkeppni og nýsköpun.....	60
6.2.5	Hegðun markaðsaðila	61
6.2.5.1	Samþætting vöru / sundurgreining vöru	61
6.2.5.2	Áhrif umtalsverðs markaðsstyrks á tengda markaði	61
6.2.5.2.1	Lóðrétt samþætting	61

6.2.5.2.2	Lárétt samþætting.....	62
6.2.6	Aðstæður á eftirspurnarhlið.....	63
6.2.6.1	Kaupendastyrkur	63
6.2.6.2	Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindingar	64
6.3	Útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir flutning í fastsímakerfi	64
6.3.1	Almennt	64
6.3.2	Um stöðu Símans á viðkomandi markaði	65
6.3.3	Mat á sameiginlegum markaðsyfirráðum.....	66
6.3.3.1	Matsþættir	66
6.3.3.2	Samantekt.....	71
6.3.4	Niðurstöður um mat á umtalsverðum markaðsstyrk	72
7.0	Álagning kvaða	73
7.1	Almennt um kvaðir	73
7.2	Gildandi kvaðir skv. eldri fjarskiptalögum.....	74
7.3	Samkeppnisvandamál	76
7.3.1	Almennt – vandamál á sviði samkeppni	76
7.3.2	Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir upphaf símtala í fastlínukerfi	76
7.3.2.1	Almennt.....	76
7.3.2.2	Lóðrétt beiting markaðsstyrks.....	77
7.3.2.2.1	Almennar athugasemdir um lóðréttu beitingu markaðsstyrks.....	77
7.3.2.2.2	Synjun um aðgang.....	77
7.3.2.2.3	Beiting markaðsstyrks með verðlagningu.....	78
7.3.2.2.3.1	Almennt	78
7.3.2.2.3.2	Mismunun í verðlagningu.....	78
7.3.2.2.3.3	Víxlgniðurgreiðslur	78
7.3.2.2.4	Beiting markaðsstyrks með öðrum þáttum en verði	79
7.3.2.2.4.1	Almennt	79
7.3.2.2.4.2	Tafir á afgreiðslu	79
7.3.2.2.4.3	Óeðlilegar kröfur	80
7.3.2.2.4.4	Gæðamismunun	80
7.3.2.2.4.5	Ósanngjörn notkun upplýsinga um keppinauta	80
7.3.2.2.4.6	Ekki tilkynnt um breytingar á verði og vöru	81
7.3.2.3	Markaðsráðandi staða fyrirtækis.....	81
7.3.2.3.1	Almennt.....	81
7.3.2.3.2	Aðgerðir til að hindra aðgengi að markaði	81
7.3.2.3.3	Misnotkun í gróðaskyni (Exploitive behaviour)	81
7.3.2.3.4	Óskilvirkni í framleiðslu	82
7.3.3	Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir lúkningu símtala í fastlínukerfi	82
7.3.3.1	Almennt.....	82
7.3.3.2	Synjun um aðgang.....	83
7.3.3.3	Of há verðlagning	83
7.3.3.4	Óformlegt verðsamráð	84
7.3.3.5	Verðmismunun.....	85
7.3.3.5.1	Verðmismunun gagnvart mismunandi aðilum sem falast eftir lúkningu símtala í fastlínukerfi	85
7.3.3.5.2	Verðmismunun símtala innan nets og að utan	85
7.3.3.6	Mismunun í öðrum þáttum en verði.....	86
7.3.3.6.1	Almennt.....	86

7.3.3.6.2	Ekki tilkynnt um breytingar á verði og vörum.....	86
7.3.3.6.3	Víxlniðurgreiðslur	86
7.3.4	Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir flutningsþjónustu.....	87
7.4	Tillögur að kvöðum	88
7.4.1	Markaður 8: Upphaf símtala í fastlínukerfi.....	88
7.4.1.1	Kvöð um að veita aðgang	88
7.4.1.2	Kvöð um jafnræði	89
7.4.1.3	Kvöð um gagnsæi	90
7.4.1.4	Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu	92
7.4.1.5	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	92
7.4.1.6	Kostnaðarbókhald	93
7.4.2	Mat á áhrifum kvaða á markað 8.....	94
7.4.2.1	Nauðsyn þess að leggja á viðkomandi kvaðir.....	94
7.4.2.2	Áhrif kvaða	94
7.4.3	Markaður 9: Lúkning símtala í fastlínukerfi Símans	96
7.4.3.1	Kvöð um að veita aðgang	96
7.4.3.2	Kvöð um jafnræði	97
7.4.3.3	Kvöð um gagnsæi	98
7.4.3.4	Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu	99
7.4.3.5	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	100
7.4.3.6	Kostnaðarbókhald	100
7.4.4	Mat á áhrifum kvaða á Símann á markaði 9.....	101
7.4.4.1	Nauðsyn þess að leggja á viðkomandi kvaðir.....	101
7.4.4.2	Áhrif kvaða	102
7.4.5	Markaður 9: Lúkning símtala í fastaneti annarra þjónustuveitenda en Símans.....	103
7.4.5.1	Kvöð um að veita aðgang	103
7.4.5.2	Kvöð um jafnræði	104
7.4.5.3	Kvöð um gagnsæi	104
7.4.5.4	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	105
7.4.6	Mat á áhrifum kvaða á markað 9: Vodafone.....	106
7.4.6.1	Nauðsyn þess að leggja á viðkomandi kvaðir.....	106
7.4.6.2	Áhrif kvaða	108
7.4.7	Markaður 10: Flutningsþjónusta í fastlínukerfi.....	108
7.4.7.1	Kvöð um að veita aðgang	108
7.4.7.2	Kvöð um jafnræði	110
7.4.7.3	Kvöð um gagnsæi	110
7.4.7.4	Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu	112
7.4.7.5	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	112
7.4.7.6	Kostnaðarbókhald	113
7.4.8	Mat á áhrifum kvaða á markað 10.....	114
7.4.8.1	Nauðsyn þess að leggja á viðkomandi kvaðir.....	114
7.4.8.2	Áhrif kvaða	114

Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á heildsölumörkuðum fyrir talsímaþjónustu á fastaneti, en um er að ræða markaði 8-10 í tilmælum ESA. Markaðsgreiningin er grundvöllur þess að hægt sé að leggja sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem útnefnd eru með umtalsverðan markaðsstyrk.

Þetta skjal byggir á frumdrögum sem lögð voru til samráðs með bréfi, dags. 31. mars 2008, og uppfærðum frumdrögum sem lögð voru fram til aukasamráðs með bréfi, dags. 26. september 2008 þar sem fjarskiptafyrirtækjum og öðrum sem hagsmuna eiga að gæta var boðið að gera athugasemdir við greiningu á mörkuðum 8,9 og 10 og niðurstöður hennar. Samantekt á athugasemdum og afstaða PFS er að finna í viðauka B með ákvörðun á mörkuðum 8,9 og 10. Álit ESA á drögum að ákvörðun PFS ásamt viðaukum, sem barst PFS í bréfi þann 1. desember s.l. er að finna í viðauka C. Viðauki D hefur að geyma bréf PFS til ESA þar sem nánari skýringar voru gefnar á útfærslu kvaðar um eftirlit með gjaldskrá Og fjarskipta ehf. á markaði 9.

Á viðkomandi mörkuðum starfa í dag tvö fyrirtæki. Það eru Síminn hf. (Síminn) og Og fjarskipti ehf. (Vodafone). Síminn er stærra og hefur mikla yfirburði í markaðshlutdeild á sviði talsímaþjónustu, bæði í heildsölu og smásölu. Síminn ræður yfir umfangsmiklu talsímaneti og erfitt eða ómögulegt er fyrir keppinauta að koma sér upp viðlíka neti. PFS telur að Síminn hafi yfirburðastöðu á heildsölumörkuðum talsímaþjónustu og að virk samkeppni geti ekki dafnað á áætluðum gildistíma þessarar greiningar, ef ekki verður gripið til sérstakra aðgerða. Þó að innkoma á þessa markaði sé að sumu leyti orðin auðveldari en áður þá nýtur Síminn breiddar- og stærðarhagkvæmni, sterkrar stöðu á þroskuðum markaði og láréttrar og lóðréttrar samþættingar og getur boðið alhliða þjónustu alls staðar á landinu.

PFS hyggst útnefna Símann með umtalsverðan markaðsstyrk á eftirfarandi heildsölumörkuðum:

- Markaður fyrir upphaf símtala í almennu talsímaneti gegnum fasttengingu (markaður 8)
- Markaður fyrir lúkningu símtala í einstöku föstu almennu talsímaneti (þ.e. talsímanet Símans) gegnum fasttengingu (markaður 9)
- Markaður fyrir flutningu símatala í föstum almennum talsímanetum (markaður 10).

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

- 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

Varðandi lúkningu símtala í talsímanetum (markaður 9) er litið svo á að hvert net sé sérstakur markaður. Meginástæður fyrir því eru í fyrsta lagi sú staðreynd að það er aðeins netrekandi sjálfur sem getur veitt lúkningu í eigin neti (einokun á lúkningu símtala í eigin neti) og eftirspurn á heildsölustigi er háð framboði þar sem símafyrirtæki þess notanda sem hringir hefur ekki aðra kosti en að kaupa lúkningu af talsímafyrirtæki þess notanda sem hringt er í. Í

öðru lagi að gjaldið fyrir lúkningu er sett af því talsímafyrirtæki sem veitir hana og eins og fyrirkomulaginu er háttað í dag hafa notendur þess yfirleitt lítinn áhuga á að hafa áhrif á gjaldið því þeir greiða ekki fyrir lúkningu á símtölum til sjálfs síns heldur er það sá sem hringir sem greiðir fyrir lúkninguna (CPP reglan). Það er mat PFS að nægjanleg framboðs- eða eftirspurnarstaðganga fyrir lúkningu símtala í talsímaneti finnist hvorki á smásölu- né heildsölustigi til að hafa áhrif á markaðsskilgreininguna. Núverandi tækni býður ekki upp á lúkningu símtala í talsíma hjá öðrum en símafyrirtæki þess notanda sem hringt er í. Auk þess virðist verðvitund símnotenda ekki vera mikil og dregur það enn frekar úr möguleikum á aðhaldi og hreyfanleika.

PFS hefur því komist að þeirri niðurstöðu að hver talsímanetsrekandi sé með 100% markaðshlutdeild í sínu eigin neti og að ekki séu til staðar þættir svo sem kaupendastyrkur sem komið geta í veg fyrir að þessi fyrirtæki hafi umtalsverðan markaðsstyrk. PFS hyggst því útnefna Vodafone með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 9 fyrir lúkningu símtala í einstökum talsímanetum.

Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Og Fjarskipti ehf. (Vodafone) á viðkomandi markaði eru eftirfarandi:

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

1.0 Inngangur

1.1 Almenn

1. Skjal þetta inniheldur greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á heildsölumörkuðum á Íslandi fyrir upphaf símtala í almennum talsímanetum gegnum fasttengingu (markaður 8), lúkningu símtala í einstökum almennum talsímanetum gegnum fasttengingu (markaður 9) og flutning símtala í föstum almennum talsímanetum (markaður 10). Byrjað er að skilgreina þjónustumarkað og landfræðilegan markað, þá er viðkomandi markaður greindur og ef tilefni er til er eitt eða fleiri fyrirtæki útnefnt/útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk¹ og lagðar á hlutaðeigandi fyrirtæki viðeigandi kvaðir. Markaðsgreiningin er grundvöllur þess að hægt sé að leggja sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem eru útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk.

Þetta skjal byggir á frumdrögum sem lögð voru fram til samráðs með bréfi, dags. 31. mars, skv. 6. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 þar sem fjarskiptafyrirtækjum og öðrum sem hagsmuna eiga að gæta var boðið að gera athugasemdir við greiningu á mörkuðum 8, 9 og 10 og niðurstöður hennar. Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin: Og fjarskipti ehf. (Vodafone), Síminn hf. og Samkeppniseftirlitið. Greiningin var uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina. Athugasemdirnar hafa verið flokkaðar saman eftir efni, köflum og málsgreinum og er þeim svarað í viðauka B með ákvörðun um markaði 8, 9 og 10. Leitast var við að greina þær athugasemdir sem skiptu máli og svara þeim.

2. Þegar frumdrög voru birt til umsagnar, þann 31. mars 2008, höfðu borist fréttir af kaupum Teymis hf. móðurfélags Vodafone á 51% hlutafjár í IP-fjarskiptum og fyrirhugaðri sameiningu IP-fjarskipta ehf. og Ódýra símafélagsins ehf. sem var dótturfélag Teymis hf. Þar sem ljóst var að rannsókn Samkeppniseftirlitsins á samrunanum gæti tekið allt að fjóra mánuði og niðurstaðan var óljós uppfærði PFS ekki upphafleg drög með tilliti til fyrirhugaðs samruna. Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, þann 13. júní 2008, var umræddur samruni samþykktur.² Eftir að umsagnarfresti um frumdrög að greiningunni lauk bárust PFS upplýsingar um að samhliða umræddum samruna hafi Vodafone keypt öll fjarskiptakerfi af IP-fjarskiptum þ.m.t. talsímanet. IP-fjarskipti starfar í dag eingöngu sem endursöluaðili undir vörumerkinu Tal og er því ekki lengur starfandi á þeim heildsölumörkuðum sem hér eru til skoðunar. PFS uppfærði drög að markaðsgreiningu þessari með hliðsjón af ofangreindum upplýsingum og var hagsmunaaðilum gefinn kostur á að gera athugasemdir við endurskoðuð drög sem birt voru til umsagnar, þann 26. september 2008. PFS endurskoðaði drögin með hliðsjón af framangreindu áður en þau voru send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, og tilmælum ESA frá árinu 2004 um tilkynningar, fresti og samráð skv. 7. gr. rammatilskipunarinnar. Með bréfi, dags. 1. desember 2008, barst PFS alit ESA á framangreindum drögum. Kemur þar fram að ESA gerir engar efnislegar athugasemdir við greininguna eða niðurstöðu hennar. Hér á eftir er að finna niðurstöður greiningar PFS á viðkomandi mörkuðum.

3. Markaðir og greining á þeim eru ekki varanleg heldur verður um reglulega endurskoðun að ræða. Markaði sem breytast stöðugt og verulega þarf að skoða aftur innan skynsamlegra tímamarka. Markaðirnir eru greindir með tilliti til þróunar í nánustu framtíð, að

¹ Á ensku “significant market power (SMP)”.

² Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 36/2008, 13. júní 2008.

Því marki sem mögulegt er. Tímabilið sem miðað er við ætti að endurspegla sérkenni viðkomandi markaðs og áætlaðan tíma þar til næsta markaðsgreining á honum fer fram.³ Í flestum tilfellum má miða við tvö til þrjú ár.

1.2 Gildandi fjarskiptalöggjöf

4. Þann 25. júlí 2003 tóku gildi á Íslandi ný lög um fjarskipti. Lögin, sem eru nr. 81/2003, innleiða fjórar tilskipanir Evrópusambandsins um fjarskipti⁴ og eina tilskipun um persónuvernd í fjarskiptum.⁵ Fjarskiptalöggjöfinni er ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur.

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

6. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreininguna. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk⁶ og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði.⁷ Eftirlitstofnun EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar⁸ (hér eftir kallaðar “leiðbeiningarnar”)

³ Sjá málsgrein 20 í leiðbeiningum Eftirlitstofnunar EFTA frá 14. júlí 2004 um markaðsgreiningu og mat á verulegum markaðsstyrk samkvæmt rammaákvæðum um rafræn fjarskiptanet og –þjónustu sem um getur í XI. viðauka samningsins um Evrópskt efnahagssvæði, EES-viðbætur nr. 21, frá 27.4.2006 (íslensk útgáfa)

⁴ Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/19/EB frá 7. mars 2002 um aðgang að, og samtengingu við, fjarskiptanet og aðstöðu sem þeim tengist (aðgangs- og samtengingartilskipun).

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

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

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

⁵ Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/58/EB frá 12. júlí 2002 um vinnslu persónulegra upplýsinga og verndun einkalífs í fjarskiptum (persónuverndartilskipun).

⁶ Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic networks and services, 2002/C 165/3.

⁷ Commission Recommendation and Explanatory Memorandum on Relevant Product or Service Markets within the Electronic Communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with directive 2002/21/EC, 11/02/2003, C(2003)497.

⁸ Sjá 2. neðanmálsgrein

og tilmæli⁹ (hér eftir kölluð “tilmælin”) og mun PFS hafa bæði leiðbeiningar og tilmæli ESA og framkvæmdastjórnarinnar til hliðsjónar við framkvæmd markaðsgreiningar. Jafnframt verður höfð hliðsjón af skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana (ERG¹⁰) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni.¹¹

7. Í tilmælum um viðkomandi markaði hafa verið skilgreindir fyrirfram 18 fjarskiptamarkaðir sem PFS, í samræmi við gildandi fjarskiptalög og skuldbindingar Íslands skv. EES samningnum, er skylt að greina. Fjarskiptalöggjöfin gerir jafnframt ráð fyrir því að PFS skilgreini þessa markaði í samræmi við þær aðstæður sem eru 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.

1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

8. Eins og fram kom í kynningarriti PFS um markaðsgreiningu má skipta framkvæmd markaðsgreiningar í þrjá áfanga:¹²

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

Í þessu skjali er að finna niðurstöður PFS í öllum þremur áföngunum. Þessar niðurstöður byggja á frumdrögum PFS að greiningu á viðkomandi mörkuðum sem lögð voru fram til samráðs með bréfi, dags. 31. mars 2008 og endurskoðuðum drögum sem lögð voru fram þann 26. september 2008.

9. PFS hefur safnað reglulega tölfræðilegum upplýsingum um viðkomandi markað frá þeim fyrirtækjum sem þar starfa. Með bréfi, dags. 1. mars 2004, sendi PFS út spurningalista til skráðra fjarskiptafyrirtækja um markaði 1-6 og 8-10. Auk þess var öllum hagsmunaaðilum gefinn kostur á að senda inn athugasemdir. Fimm fjarskiptafyrirtæki sendu stofnuninni svör við spurningalistunum. Með bréfi, dags. 24. febrúar 2006, gaf PFS öllum skráðum fjarskiptafyrirtækjum tækifæri að nýju til að senda inn athugasemdir um markaði 8, 9 og 10.

⁹ Tilmæli Eftirlitstofnunar EFTA frá 14. júlí 2004 um viðkomandi vöru- og þjónustumarkaði á sviði fjarskipta sem ástæða kann að vera til að fella undir fyrirframkvæðir í samræmi við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2002/21/EB um sameiginlegan regluramma um rafræn fjarskiptanet og –þjónustu, í þeirri mynd sem hún var felld inn í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, EES-viðbætur nr. 21, frá 27.4.2006 (íslensk útgáfa).

¹⁰ Skammstöfun fyrir “European Regulatory Group of National Regulatory Authorities”.

¹¹ Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework. Final Version May 2006. ERG (06) 33. Hægt er að sjá skjalið á slóðinni: http://erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf

¹² Kynningarrit um markaðsgreiningu sem PFS útbjó og var birt fyrst í október 2003 en var uppfært í ágúst 2005, sjá <http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarit%20um%20markaðsgreiningu%20-%202005%20.pdf>.

Ekkert fyrirtæki sendi inn ný eða breytt svör við spurningalistum við þetta tækifæri. Stofnunin hefur safnað upplýsingum m.a. tölfraði, ásamt óformlegum viðtölum við markaðsaðila. Tölfraði þ.á.m. um alla talsímamarkaði á heildsölu- og smásölustigi er safnað frá öllum markaðsaðilum á 6 mánaða fresti. PFS safnar og skráir upplýsingar um allar breytingar á gjaldskrár jafnóðum og þær koma fram. Frumdrög að greiningu á viðkomandi mörkuðum voru birt til umsagnar 31. mars 2008 og bárust umsagnir frá Símanum, Vodafone og Samkeppniseftirlitinu. Í framhaldi af fyrra umsagnarferli aflaði PFS frekari upplýsinga varðandi markað fyrir flutning símtala og varðandi kaup Vodafone á fjarskiptakerfum IP-fjarskipta. PFS endurskoðaði fyrri drög með hliðsjón af framkomnum umsögnum og upplýsingum og lagði þau fram að nýju til umsagnar þann 26. september 2008. Umsagnir um endurskoðuð drög bárust frá Símanum. Þær athugasemdir sem bárust í bæði fyrri og seinni umferð samráðs hafa verið teknar saman og er þeim svarað í viðauka B með drögum að ákvörðun um markaði 8-10. Þá hefur greining á viðkomandi mörkuðum verið uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina, auk þess sem öll tölfraði hefur verið uppfærð í samræmi við nýjustu fyrirliggjandi tölur.

1.4 Um markaðsskilgreiningu

1.4.1 Almenn

10. Skv. 16. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 ásamt síðari breytingum skal PFS skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði¹³ og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. EES-samningnum. Eins og fram hefur komið er nauðsynlegt fyrir PFS að meta hvort markaðirnir eins þeir hafa verið skilgreindir í tilmælunum falli að íslenskum aðstæðum. Það þarf að skilgreina bæði þjónustu- og landfræðilegan markað áður en hægt er að meta hvort markaðsaðstæður séu þannig að nauðsynlegt sé að leggja á kvaðir.

1.4.2 Afmörkun vöru- og þjónustumarkaða

11. 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.

12. Staðganga er metin út frá tveimur sjónarhornum. Annars vegar hversu auðveldlega viðskiptavinir telji vöruna geta komið í stað annarrar (eftirspurnarstaðganga). Hins vegar hversu auðveldlega keppinautar tiltekens fyrirtækis geta breytt framleiðslu sinni þannig að þeirra vara falli innan þess markaðar sem vara hins tiltekna fyrirtækis er á (framboðsstaðganga).¹⁴

13. Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga

¹³ Hér eftir verða hugtökin vara og þjónusta notuð jöfnum höndum.

¹⁴ Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar, kafla 3.1.

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

1.4.3 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 hvort heldur er framboðs- eða eftirspurnarmegin ef lítil en varanleg verðhækkun á sér stað eins og lýst var hér að ofan.

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

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

1.4.4 Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði

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

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

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

2.0 Talsímamarkaðurinn - Yfirlit og saga

2.1 Almenn

18. Samkvæmt 10. tl. í aðfararorðum tilmæla ESA þarf fyrst að lýsa smásölumörkuðum og þróun þeirra á ákveðnu tímabili að teknu tilliti til eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu þegar markaðir eru skilgreindir. Þegar samin hefur verið lýsing og skilgreining á smásölumörkuðum, þ.e. framboði og eftirspurn á neytendamarkaði, ber næst að skilgreina viðkomandi heildsölumarkaði, þ.e. eftirspurn og framboð á vörum sem seldar eru þriðja aðila sem selur síðan neytendum. PFS mun því við greiningu á heildsölumörkuðum 8-10 taka til skoðunar þróun og stöðu á tengdum smásölumörkuðum sem eru markaðir fyrir talsímaþjónustu sem boðin er neytendum.

2.2 Um þróun á smásölumörkuðum fyrir talsímaþjónustu á fastaneti.

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

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

21. Samkeppni í talsímaþjónustu byggði í fyrstu á forvali, þar sem notandi velur forskeyti á undan venjulegu símanúmeri og fær þar með aðgang að þeim þjónustuveitanda sem hann kys 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, gættu jafnræðis og byðu samtengingu á kostnaðartengdu verði.

22. Í desember 1999 var komið á númeraflutningi í fastanetinu, en það var veigamikill þáttur í því að gera samkeppni mögulega þar sem auðveldara var að fá viðskiptavinum til að skipta um þjónustuveitanda ef þeir gátu haldið sínu símanúmeri áfram. Í apríl árið 2000 var fast forval tekið upp, en það felur í sér að símtölum er ávallt beint til ákveðins þjónustuveitanda án þess að slá þurfi inn forskeyti við hvert símtal. Fast forval auðveldaði innkomu á 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.

23. Samkeppni byrjaði í útlandasímtölum árið 1999. Árið 2001 hafði fyrirtækjum sem seldu útlandasímtöl fjölgað í 5 og fyrirtæki sem seldu innanlandssímtöl voru orðin 4. Eftir það tóku við sameiningar fyrirtækja á markaðnum og árin 2005 og 2006 voru aðeins 2 fyrirtæki eftir á markaðnum; Síminn og Og fjarskipti ehf. Og fjarskipti sem starfar undir heitinu Vodafone (hér eftir nefnt Vodafone) varð til við sameiningu nokkurrar félaga sem höfðu starfað á fjarskiptamarkaðnum í nokkur ár. Þessi félög voru Íslandssími, Tal, Lína.Net, Halló, og Margmiðlun. Vodafone er í eigu félagsins Teymis hf. Teymi hf. er eignarhaldsfélag á sviði fjarskipta og upplýsingatækni. Innan samstæðunnar eru 10 dótturfélög, þar af þrjú fjarskiptafyrirtæki; Vodafone, Sko og P/F Kall í Færeyjum og sjö fyrirtæki á sviði upplýsingatækni; Kögun, Skýrr, EJS, Hugur-Ax, Landsteinar-Strengur, Eskill og Kerfislausnir. Á árinu 2006 hófu fyrirtækin Atlassími og IP fjarskipti (sem þá starfaði undir nafninu Hive) að veita VoIP símaþjónustu. Atlassími var nýtt fyrirtæki sem í upphafi bauð millilandasímtöl með svokölluðum símakortum. Hive hafði rekið ADSL þjónustu í nokkur ár. Atlassími og Hive sameinuðust ásamt tveimur öðrum fyrirtækjum og var starfsemin rekin undir merkjum Hive um nokkurt skeið. Hive bauð bæði VoIP talsímaþjónustu sem bundin er við fasta staðsetningu og VoIP flökkubjónustu. Í febrúar 2008 keypti Teymi hf. 51% hlut í Hive og sameinaði rekstur þess og Ódýra símafélagsins (Sko), sem var dótturfélag Teymis og starfaði eingöngu sem endursöluaðili.

24. Þann 5. maí sl. var tilkynnt að félagið sem til varð við sameiningu IP-fjarskipta og Ódýra símafélagsins myndi starfa undir nafninu Tal¹⁵ og þá voru birtar upplýsingar um þjónustu og verðskrá hins sameinað félags. Tal býður internettengingar, farsímaþjónustu og talsímaþjónustu. Talsímaþjónustu fyrirtækisins má skipta í þrjá flokka, sem eru hefðbundinn heimasími (PSTN), netsími og fyrirframgreidd kort fyrir útlandasímtöl. Þegar fyrirtækið starfaði undir nafninu Hive var heimasímaþjónusta þess byggð á netsímatækni. Tal hefur hins vegar ákveðið að fara aftur í hefðbundna talsímaþjónustu fyrir heimili, en býður netsímatækni eingöngu í svokallaðri flökkubjónustu.¹⁶ Í kjölfar kaupa Teymis á meirihluta hlutafjár í IP-fjarskiptum seldi IP-fjarskipti Og fjarskiptum öll fjarskiptakerfi sín og starfar fyrirtækið nú eingöngu sem endursöluaðili á smásölumarkaði.

25. Samkeppniseftirlitið heimilaði samrunann þann 13. júní sl. með tilteknum skilyrðum.¹⁷ Að mati Samkeppniseftirlitsins gætti áhrifa samrunans á smásölumarkaði fyrir ADSL þjónustu og Internetþjónustu. Það var mat Samkeppniseftirlitsins að á markaði fyrir fjarskipti á Íslandi ríkti fákeppni og allt að því tvíkeppni ef markaðurinn væri metinn í heild. Fyrirkomulagið væri með þeim hætti að tvær fyrirtækjasamstæður, Skipti hf. og Teymi hf. væru þar lang fyrirferðamestar og þá sérstaklega Skipti, sem hefði auk þess þá sérstöðu að

¹⁵ Skráð heiti félagsins í opinberum skrá er IP-fjarskipti

¹⁶ Sjá frétt í Mbl. 9.5.2008 „Netsíma skipt út fyrir betri þjónustu“.

¹⁷ Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 36/2008

veita eitt félag alhliða fjarskiptabjónustu og vera eigandi grunnfjarskiptakerfis landsins sem öll önnur fjarskiptafyrirtæki þyrftu að eiga viðskipti við. Það var mat Samkeppniseftirlitsins að rekstur IP-fjarskipta hafi verið afar erfiður og líklegt væri að starfsemi félagsins hefði verið hætt hefði ekki komið til samrunans eða til annarra sérstakra ráðstafana. Líklegt væri að slík endalok IP-fjarskipta hefðu í för með sér neikvæð samkeppnisleg áhrif. Samþjöppun myndi aukast og hætta væri á því að öflug staða Skipta myndi styrkjast. Þegar þetta væri virt væri það ekki raunhæfur kostur í þessu máli að ógilda samrunann.

26. Viðræður Samkeppniseftirlitsins og samrunaaðila leiddu til sáttar sem felur í sér að samrunaaðilar hlíta nánar tilgreindum skilyrðum. Tilgangur umræddra skilyrða er að tryggja að full og óskoruð samkeppni muni ríkja milli IP-fjarskipta og Vodafone. Til að tryggja viðskiptalegt sjálfstæði IP-fjarskipta er mælt fyrir um fullan rekstrar- og stjórnunarlegan aðskilnað milli IP-fjarskipta og Vodafone. Einnig er fyrirtækjunum bannað að hafa með sér hvers konar samvinnu sem takmarkað gæti samkeppni. Jafnframt er Teymi og tengdum félögum bannað að stuðla að eða taka þátt í samvinnu milli IP-fjarskipta og Vodafone sem raskað gæti samkeppni. Einnig eiga skilyrðin að tryggja að félögin starfi að öllu leyti sjálfstætt á mörkuðunum og að samruninn raski ekki samkeppni.

27. Með hliðsjón af fyrirbyggjandi gögnum um hlutdeild IP-fjarskipta og Vodafone og með hliðsjón af mati Samkeppniseftirlitsins á áhrifum samrunans telur PFS að samruninn hafi ekki teljandi áhrif á þá markaði sem hér eru til athugunar. Hlutdeild IP-fjarskipta á viðkomandi mörkuðum var mjög lítil eða [0-5%]¹⁸ og þó að hún sé lögð saman við hlutdeild Vodafone veldur það ekki teljandi hækkun á hlutdeild. Samanlögð hlutdeild er langt frá þeim mörkum sem talin eru geta leitt til umtalsverðs markaðsstyrks. Auk þess setja skilyrði Samkeppniseftirlitsins starfseminni ýmsar skorður sem draga úr möguleikum félaganna til að beita sér saman á markaðnum. Samruninn hefur því ekki kallað á breytingar á frumdrögum greiningarinnar að því er varðar stöðu Vodafone. Hins vegar er IP-fjarskipti ekki lengur starfandi á heildsölumarkaði og hafa af því tilefni verið gerðar tilheyrandi breytingar á greiningunni.

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

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

¹⁸ Vikmörk vegna trúnaðar

30. Í ljósi þess að móðurfélagið Skipti hf. og dótturfélög þess, Síminn hf. og Míla ehf., eru í eigu sömu aðila og áður áttu Símann og að ótvíræð stjórnunarleg og fjárhagsleg tengsl eru milli félaganna hefur PFS litið svo á að skoða verði þau sem eina heild þegar markaðsstyrkur er metinn.¹⁹ PFS álitur að breytingar á rekstarformi innan samstæðunnar á þann veg að ákveðnar rekstrareiningar eru nú reknar sem dótturfélög Skipta hf. hafi ekki afgerandi áhrif á stöðu Símans á íslenskum fjarskiptamarkaði.

31. Í júlí 2005 byrjaði Síminn að veita VoIP þjónustu til fyrirtækja. Í framhaldi af því jókst notkun á IP símtækni við útlandasímtöl. Í febrúar 2006 gaf PFS út yfirlýsingu um netsímaþjónustu. Í yfirlýsingunni kom fram það álit Póst- og fjarskiptastofnunar að netsímatækni geti verið staðgöngubjónusta almennrar talsímaþjónustu og að stofnunin líti 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. Varðandi notkun símanúmera í netsímaþjónustu ákvað stofnunin að sérstök númeraröð yrði notuð fyrir flökkubjónustu og að númeraflutningur yrði óheimill á milli flökkubjónustu og hefðbundinnar talsímaþjónustu. Heimilað var að flytja númer úr hefðbundinni talsímaþjónustu í símaþjónustu með netsímatækni, ef hún er skráð á ákveðna staðsetningu og ekki markaðssett sem flökkubjónusta. Í kjölfar þessarar yfirlýsingar hófu Atlassími og IP-fjarskipti (þá undir nafninu Hive) að bjóða VoIP þjónustu. Eins og áður segir hafa þessi fyrirtæki nú sameinast og býður hið sameinaða félag í dag aðeins VoIP flökkubjónustu í smásölu. Síminn og Vodafone bjóða VoIP þjónustu og nota til þess sín eigin kerfi.

32. Á meðfylgjandi töflu má sjá að samkeppni byrjaði í útlandasímtölum árið 1999. Árið 2001 hafði fyrirtækjum sem seldu útlandasímtöl fjölgað í fimm og fyrirtæki sem seldu innanlandssímtöl voru orðin fjögur. Eftir það tóku við sameiningar fyrirtækja á markaðnum og árin 2005 og 2006 voru aðeins 2 fyrirtæki eftir á markaðnum; Síminn og Vodafone. Á árinu 2006 hófu fyrirtækin Atlassími og IP-fjarskipti að veita VoIP símaþjónustu. Atlassími og IP-fjarskipti sameinuðust eins og áður sagði. IP-fjarskipti býður nútalsímaþjónustu og VoIP flökkubjónustu á smásölustigi. Í dag eru því 3 fyrirtæki á smásölumarkaðnum fyrir talsímaþjónustu, að undanskyldum þeim fyrirtækjum sem eingöngu selja kort fyrir útlandasímtöl.

Tafla 2-1: Fjöldi fjarskiptafyrirtækja í talsímaþjónustu 1997-2007²⁰

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Símaþjónusta innanlands	1	1	1	2	4	4	4	2	2	2	3
Símaþjónusta milli landa	1	2	2	2	5	5	4	3	2	3	3

Á Íslandi eru í dag 8 fyrirtæki sem eru með úthlutuð símanúmer úr íslenska númeraskipulaginu. Fyrirtækin eru eftirfarandi:

Tafla 2-2: Fjarskiptafyrirtæki með úthlutuð símanúmer

Fyrirtæki	Tegund þjónustu
Vodafone	Talsímaþjónusta, VoIP flökkubjónusta, GSM, 3G
IceCell ehf.	GSM

¹⁹ Sjá greiningu PFS á markaði 11, 21. desember 2007 og greiningu PFS á markaði 12, frumdrög 20. ágúst 2007

²⁰ Heimild Hagstofa Íslands

IMC	GSM
IP-fjarskipti	Talsímaþjónusta, VoIP flökkupjónusta
Nova ehf.	3G
Núll níu ehf.	GSM
Síminn	Talsímaþjónusta, VoIP flökkupjónusta, GSM, 3G, NMT
Tetra Ísland ehf.	TETRA

33. Í desember 2006 var íbúafjöldi á Íslandi u.þ.b. 308.000. Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands eru heimili í landinu u.þ.b. 108.000. Í árslok 2006 voru notendalínur í almenna talsímanetinu 106.610 fyrir heimili og 42.485 fyrir fyrirtæki og stofnanir. Þessar tölur sýna smæð íslenska markaðarins, sem setur nýjum fjárfestingum í fjarskiptanetum nokkrar skorður. Samt sem áður hefur verið töluverður vöxtur á fjarskiptamarkaðnum undanfarin ár. Velta á markaðnum hefur aukist og fjölbreyttari þjónusta er í boði.

2.3 Breytingar á eftirspurn eftir talsímaþjónustu á fastaneti.

34. 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 ISDN tenginga hefur nánast staðið í stað frá árinu 2000, en það skýrist af innkomu ADSL internettenginga á markaðinn. Samkvæmt upplýsingum frá Símanum hefur notkun ISDN dregist mun meira saman en tölur um uppsettar tengingar benda til. Samdrátturinn hefur verið um [...] ²¹ frá árinu 2001.

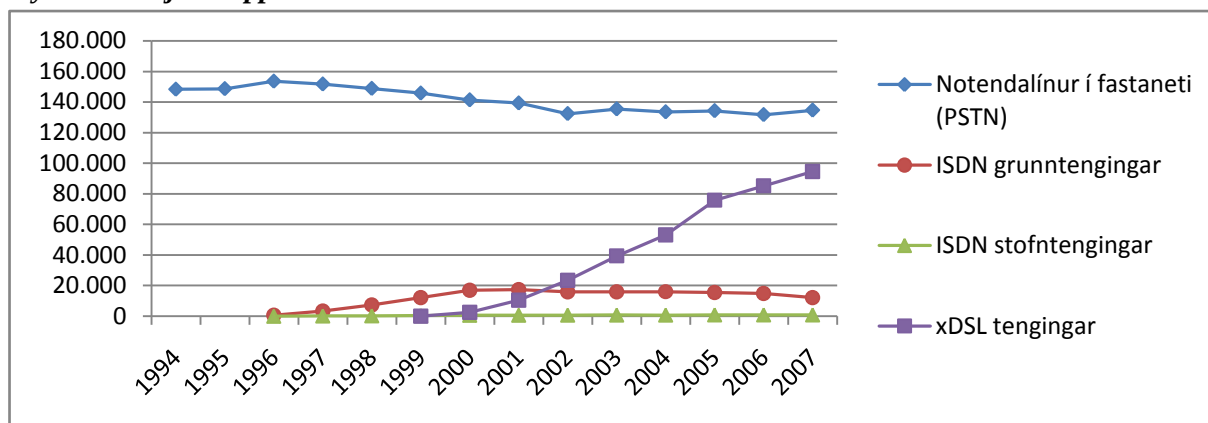
Tafla 2-3: Uppsettar línur í almenna símanetinu og háhraðatengingar 1994-2007

Í árslok	Uppsettar línur				Háhraða- nettengingar (xDSL)
	Alls ²²	Notendalínur í fastaneti (PSTN)	ISDN grunn- tengingar (2B+D)	ISDN stofn- tengingar (30B+D)	
1994	148.300	148.300	•	•	•
1995	148.645	148.645	•	•	•
1996	156.807	153.551	698	62	•
1997	165.390	151.700	3.425	228	•
1998	173.673	148.817	7.388	336	•
1999	184.973	145.769	12.192	494	81
2000	196.336	141.330	17.018	699	2.591
2001	196.528	139.300	17.379	749	10.618
2002	192.999	132.353	15.988	789	23.484
2003	192.552	135.402	15.900	845	39.502
2004	190.478	133.504	16.022	831	53.264
2005	193.852	134.258	15.472	955	75.897
2006	188.575	131.693	14.926	943	85.280
2007	186.688	134.622	12.113	928	94.630

²¹ Fellt brott vegna trúnaðar

²² Samanlagður fjöldi mögulegra talrása í PSTN og ISDN.

Mynd 2-1: Fjöldi uppsettra lína



35. Í byrjun árs 2005 var farið að bjóða VoIP þjónustu á fyrirtækjamarkaði og ári síðar var VoIP boðið sem heimilissími. PFS telur líklegt að hlutdeild VoIP muni á næstu árum vaxa á kostnað PSTN/ISDN þjónustu.

36. 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 2.4. Þar sést að dregið hefur verulega úr magni mínútna í símtölum í fastlínukerfinu og hefur þeim fækkað úr tæpum tveimur milljörðum á árinu 2000 í rúmlega fimm hundruð milljónir á árinu 2007. Þessi breyting stafar meðal annars af breyttum aðstæðum á símamarkaðinum. Eins og kemur fram í töflu 2.3. hér að ofan hefur ADSL háhraðatengingum fjölgað mikið á meðan ISDN eða upphringitengingum hefur fækkað. Samkvæmt upplýsingum Hagstofunnar er meirihluti heimila á árinu 2007 með nettengingu, 89% heimila er með ADSL háhraðatengingu og 7% með upphringiaðgang eða ISDN tengingu. 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 2-4: Símtöl í almenna símakerfinu (PSTN/ISDN) 1995-2007

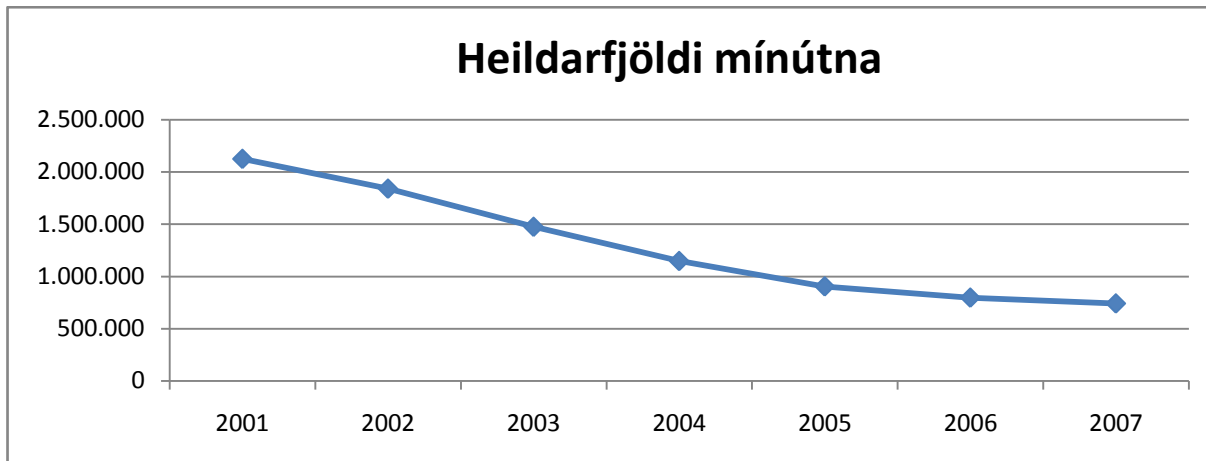
Ár	Þúsundir mínútna			
	Símtöl innanlands *	Millilandasímtöl		Samtöl til farsímaneta
		Til útlanda	Frá útlöndum	
1995	863.976	28.913	28.373	...
1996	866.625	33.003	...	...
1997	887.279	37.690	38.000	...
1998	1.391.725	45.247	40.907	...
1999	1.526.422	50.440	52.721	...
2000	1.923.233	59.500	63.720	...
2001	1.850.760	65.251	60.806	149.306
2002	1.588.741	43.785	57.892	150.214
2003	1.210.377	42.540	70.294	152.105
2004	921.787	43.263	47.630	135.180
2005	675.869	50.057	39.712	139.478
2006	574.936	49.378	32.217	140.726
2007	519.543	43.339	35.276	143.449

Heimildir: Hagstofa Íslands (upplýsingar símafyrirtækjanna), Póst- og símamálastofnunin (Póstmagn og símaumferð) og Póst- og fjarskiptastofnun (upplýsingar símafyrirtækjanna).

* Tölur út árið 1997 vísa til fjölda skrefa (viðtalsbila), annars til fjölda mínútna.

37. Eftir að háhraðatengingar komu inn á markaðinn dró hratt úr notkun talsíma þar sem notendur skiptu úr upphringisamböndum yfir í ADSL. Ef litið er á tölur tveggja síðustu ára sést að dregið hefur úr hraða samdráttarins. PFS telur líklegt að áhrif háhraðatenginga, farsíma og netsíma á talsímaumferð séu að miklu leyti komin fram og að samdráttur verði ekki meiri á næstu 2-3 árum heldur en á milli áranna 2006 og 2007. Í eftirfarandi línuriti sést þróun í magni talsímaumferðar frá 2001-2007.

Mynd 2-2: Þróun heildarfjölda mínútna í talsímaþjónustu í fastaneti



Þetta línurit sýnir samanlagðan mínútufjölda talinn í þúsundum sbr. töflu 2-4.

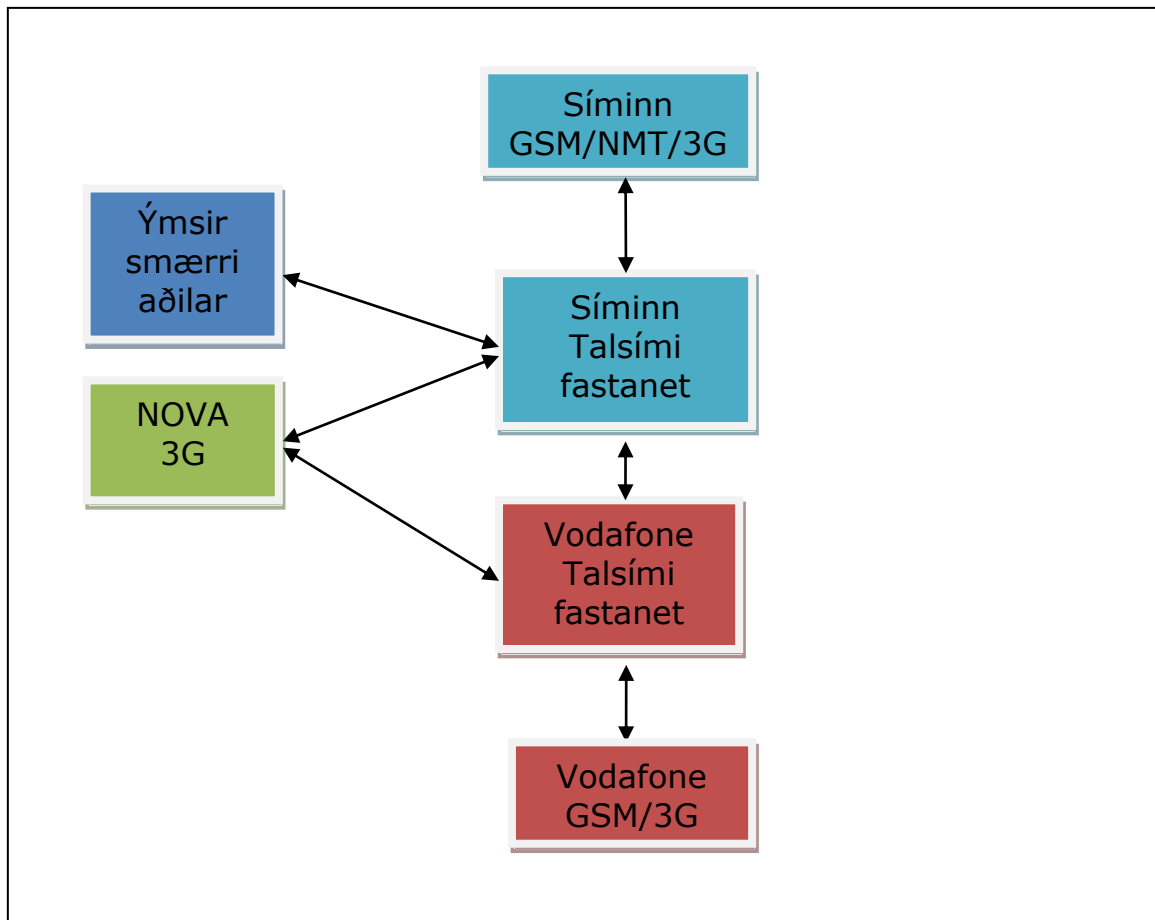
38. Fyrir heildsölumarkað fyrir flutning símtala er samhengið milli smásölu og heildsölumferðar ekki eins skýrt þar sem aðrir þættir en símaumferð í smásölu talsíma hafa áhrif á magn flutnings. Aukin farsímanotkun getur t.d. aukið magn flutnings um fasta talsímanetið.

2.4 Samtenging talsímaneta á Íslandi

39. 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.

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

Mynd 2-3: Samtenging talsímaneta á Íslandi

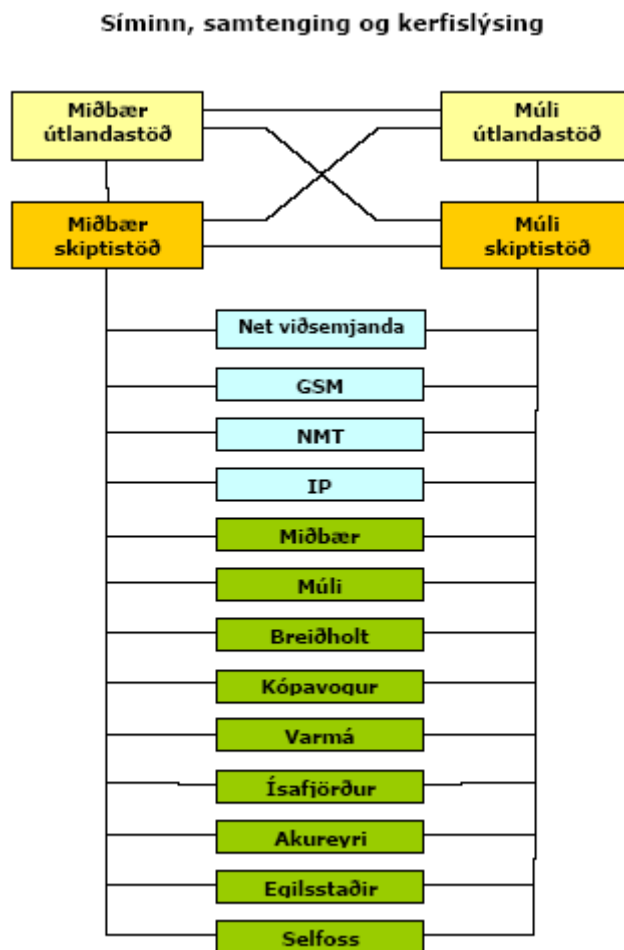


41. Eins og fram kemur á mynd 2-3 eru farsímanet Símans og Vodafone ekki með beinar samtengingar við önnur net en talsímanet fyrirtækjanna sjálfra. Í ákvörðun PFS um kvaðir á markaði 16²³ kom fram að fyrirtækjunum er bannað að gera það að skilyrði fyrir samtengingu að farsímaumferð fari fyrst um talsímanet fyrirtækjanna. Þrátt fyrir þessa ákvörðun hafa fyrirtækin ekki breytt þessu fyrirkomulagi, en PFS er ekki kunnugt um að nokkurt fjarskiptafyrirtæki hafi farið fram á beina samtengingu við farsímanetin. Þetta hefur í för með sér að flutningur á sér stað í öllum símtölum til og frá farsímakerfunum yfir í net annarra fyrirtækja.

42. Síminn sem er fyrrum einkaréttarhafi og langstærst fyrirtækja á talsímamarkaðnum rekur hefðbundið PSTN talsímanet. Síminn hefur á undanförunum áratugum þróað fjarskiptanet sitt frá því að vera eingöngu talsímanet yfir í net sem ber fjölbreytta þjónustu s.s. internetaðgang, VoIP og sjónvarp. Talsímakerfið samanstendur af notendalínunum, símsstöðvum og samböndum. Viðskiptavinir tengjast símsstöðvunum með notendalínunum en samböndin tengja símsstöðvarnar saman. Sjálfvirkar símsstöðvar Símans eru um 230 talsins. Þar af eru tvær útlandasímsstöðvar (ISC) sem afgreiða símaumferð á milli Íslands og annarra landa og tvær skiptistöðvar sem skipta umferð milli útlandastöðva, svæðisstöðva, farsímastöðva og símsstöðva samkeppnisaðila. Auk þess eru ýmsir stærstu viðskiptavinir fyrirtækisins tengdir beint við þær. Svæðissímsstöðvar eru níu talsins, fimm á höfuðborgarsvæðinu og fjórar á landsbyggðinni. Við þær tengjast um 220 útstöðvar.

²³ Sjá ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar 20. júlí 2006.

Mynd 2-4: Net Símans



43. Önnur fyrirtæki tengjast neti Símans í símsstöðvunum í Miðbæ 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.

44. Vodafone veitir öðrum fjarskiptafyrirtækjum sem þess óska samtengingu við net félagsins. Samtengipunktar eru í Miðbæjarsímstöð og í símsstöð félagsins í Borgartúni. Fyrirtækið á 4 símsstöðvar á höfuðborgarsvæðinu og útstig fyrir símsstöðvar í tilteknum hverfum. Utan höfuðborgarsvæðisins rekur Vodafone útstöðvar í 9 bæjarfélögum og hyggst fjölga þeim í 14 fyrir árslok 2008. Vodafone á ekki koparheimtaugakerfi.

45. Þar sem Síminn hefur ennþá flesta notendur talsímapjónustu eru aðrir netrekendur háðir því að vera samtengdir neti Símans. Flest símtöl hér á landi byrja og/eða enda í neti Símans. Þess vegna kjósa flestir þjónustuveitendur að vera tengdir beint við net Símans. Viðmiðunartilboð Símans um samtengingu er því grundvöllur símaumferðar milli neta hér á landi. Þar sem flestir þjónustuveitendur á Íslandi eru tengdir beint við net Símans nota sumir þeirra einnig net Símans til að flytja umferð yfir í net þriðja aðila.

46. Flutningur símtala til, milli eða frá samtengipunktum er megininntak samtengingar. Því skiptir fjöldi samtengisvæða og staðsetning samtengipunkta miklu máli. Samtengipunktar í talsímaneti Símans eru aðeins tveir og báðir staðsettir í Reykjavík.

47. Víða erlendis tíðkast að skipta samtengingum í þrjá flokka eftir svæðum, eftir því hvort samtengisvæðið nær til ákveðins staðar, landshluta eða landsins alls (local, regional, national). Slík svæðisskipting er hins vegar ekki á Íslandi og því er aðeins einn verðflokkur á samtengingum.

48. 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.

49. Í viðmiðunartilboði Vodafone er boðið upp á lúkningu símtala, en hvorki upphaf né flutning. Í tilboðinu segir að flutningur símtala sé ekki hluti af hinum almenna samtengisamningi og að semja verði um það sérstaklega.

2.5 Samtengigjöld

50. 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, sbr. 13. gr. laga um fjarskipti nr. 143/1996. Í rekstrarleyfi Símans sem gefið var út 30. júlí 1998 var kveðið á um skyldu Símans til að veita samtengingu á kostnaðartengdu verði. Í lögum 107/1999 voru ákvæði um samtengiverð sem byggðu á tilskipun 97/33/EC. Í 26. gr. laganna kom fram að fyrirtæki sem starfrækja almenn fjarskiptanet og/eða almenna fjarskiptaþjónustu á sviði talsíma í fastaneti og leigulína og njóta umtalsverðrar markaðshlutdeildar skyldu hafa gagnsæ gjöld fyrir samtengingu og byggja þau á kostnaði auk hæfilegrar álagningar. Slík fyrirtæki skyldu einnig birta viðmiðunartilboð og halda kostnaðarbókhalld. Nánar var síðar kveðið á um tilhögun bókhalds í reglugerð um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja nr. 960/2001. Reglur nr. 94/2002 voru settar um viðmiðunartilboð um samtengingu. Í desember 2002 birti Síminn í fyrsta sinn viðmiðunartilboð um samtengingu. Kvaðir varðandi samtengiverð Símans skv. lögum 107/1999 eru enn í gildi sbr. ákvæði til bráðabirgða nr. II með lögum um fjarskipti nr. 81/2003.

51. Samtengiverð Símans í fastaneti hafa hingað til verið ákveðin með samanburði við verð í öðrum löndum. Í upphafi var stuðst við skýrslu um verðsamanburð milli Norðurlanda.²⁴ Undanfarin ár hafa ekki orðið miklar breytingar á samtengigjöldum hér á landi sbr. töflu 2.7. Ekki hefur verið ráðist í kostnaðargreiningu á samtengigjöldum í fastanetinu og þegar farið var fram á hækkun gjaldanna árið 2005 og 2007 var stuðst við verðsamanburð og hækkun gjaldanna hafnað á þeim forsendum að samanburður við verð í öðrum samanburðarhæfum löndum benti ekki til þess að ástæða væri til hækkunar.

²⁴ Nordic Interconnection Benchmark Study, DDV Telecommunications & Media Consultants, 12 October 1999. <http://www.pfs.is/upload/files/nordic.pdf>

Tafla 2-5: Verð á upphafi og lúkningu símtala í fastaneti Símans²⁵

Tegund þjónustu	Mínútugjald	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

Tafla 2-6: Verð á flutningi símtala í fastaneti Símans

Tegund þjónustu	Mínútugjald	Tengigjald
Flutningur símtala -dagtaxti	0,30 kr/mín	0,15 kr/tengingu
Flutningur símtala – kvöld- nætur og helgidagataxti	0,15 kr/mín	0,15 kr/tengingu

52. Tafla 2.7. sýnir lúkningargjöld fyrir þriggja mínútna símtal á Íslandi, Danmörku, Svíþjóð, Írlandi, Noregi, Bretlandi og Ítalíu frá 1999 til 2007. Frá árinu 2000 hafa lúkningargjöld Símans staðið í stað, en á sama tíma hafa gjöld lækkað í flestum viðmiðunarlöndum.

Tafla 2-7: Þróun samtengingargjald

	Samtengipjónusta ⁵	1999 ¹	2003 ²	2005 ³	2007 ⁴
Ísland	Staðbundnar stöðvar	Ekki í boði	Ekki í boði	Ekki í boði	Ekki í boði
	Skiptistöðvar	1,08	0,83	0,83	0,83
Danmörk	Staðbundnar stöðvar	0,84	0,53	0,47	0,38
	Skiptistöðvar	1,18	0,77	0,72	0,56
Svíþjóð	Staðbundnar stöðvar	0,88	0,68	0,67	0,67
	Skiptistöðvar	1,19	0,90	0,90	0,89
Írland	Staðbundnar stöðvar	1,04	0,56	0,56	0,56
	Skiptistöðvar	1,60	0,88	0,88	0,76
Noregur	Staðbundnar stöðvar	Ekki í boði	Ekki í boði	Ekki í boði	Ekki í boði
	Skiptistöðvar	Ekki í boði	Ekki í boði	0,69	0,69
Bretland	Staðbundnar stöðvar	0,54	0,59	0,37	0,36
	Skiptistöðvar	0,82	0,82	0,52	0,53
Ítalía	Staðbundnar stöðvar	1,00	0,65	0,47	0,42
	Skiptistöðvar	1,60	1,05	0,84	0,74

1. Erlend gögn byggð á tilmælum Framkvæmdastjórnarinnar frá 20. mars 2000 um breytingu á tilmælum 98/511/EB
2. Byggt á gögnum frá ANALYSYS <http://www.analysis.com/atlas>
3. Aðgangsgjöld. Byggt á gögnum frá fyrirtækjunum, júní 2005 Cullen
4. Aðgangsgjöld. Byggt á gögnum frá fyrirtækjunum, júní 2007 Cullen
5. Til einföldunar byggist verðsamanburðurinn á gjöldum fyrir samtengingu í staðbundnum- og skiptistöðvum (e. local level og single tandem)
6. Verð eru reiknuð sem eurocent á 3 mín. símtal og notað er meðaltalsgengi 5 ára.

53. Af töflunni má sjá að samtengingargjöld í einstökum löndum hafa lækkað um allt að 53% frá árinu 1999. Á Íslandi lækkuðu þau í lok ársins 2000 um 23%. Sú lækkan var í framhaldi af niðurstöðu af svokallaðri Nordic Interconnection Benchmarking Study, sem er dagsett 12. október 1999.

54. Vodafone hafði sömu lúkningargjöld og Síminn til ársins 2002, en þá hækkaði Vodafone lúkningargjöld sín um u.þ.b. 50%. Í töflum 2.8 og 2.9 má sjá samanburð á verði þeirra fyrirtækja sem bjóða lúkningu símtala í fastaneti hér á landi. Hærri lúkningarverð geta leitt til herra smásöluverðs á símtölum inn í viðkomandi net. Neytendur eiga ekki auðvelt

²⁵ Verð fyrir lúkningu gildir bæði fyrir umferð sem endar í hefðbundnum símanúmerum og flökkunúmerum

með að gera sér grein fyrir því í hvaða net þeir eru að hringja þar sem númerflutningur á milli neta hefur verið heimilaður. Neytendur geta því oft á tíðum ekki séð fyrir hvað símtal muni kosta þá. Í dag er staðan þó þannig að ekki eru innheimt mismunandi smásölugjöld fyrir hringingar inn í mismunandi fastanet.

Tafla 2-8: Einingarverð í krónum (pr. mínútu /símtal)

Fyrirtæki	Dagtaxti	KNH taxti	Tengigjald
Síminn	0,44	0,26	0,68
Vodafone	0,66	0,44	0,99

Tafla 2-9: Verðmunur milli Símans og samkeppnisaðila í % (Síminn grunnverð =100)

Fyrirtæki	Dagtaxti	KNH taxti	Tengigjald
Síminn	100%	100%	100%
Vodafone	150%	169%	146%

3.0 Skilgreining viðkomandi þjónustumarkaða á heildsölustigi talsímaþjónustu.

3.1 Umfjöllun um viðkomandi markaði í tilmælunum

3.1.1 Almenn um grundvöll skilgreininga heildsölumarkaða 8, 9 og 10

55. Þeir þjónustumarkaðir sem hér eru til skoðunar samsvara mörkuðum 8, 9 og 10 í tilmælunum: Heildsölumarkaðir fyrir upphaf símtala í almennum talsímanetum gegnum fasttengingu (markaður 8), lúkningu símtala í einstökum almennum talsímanetum gegnum fasttengingu (markaður 9) og flutningur símtala í fasta almenna talsímanetinu (markaður 10).

56. Í tilmælunum er skilið á milli heildsölumarkaða og smásölumarkaða í talsímaþjónustu. Um talsímaþjónustu á smásölustigi var fjallað í kafla 2 hér á undan.²⁶ Þjónustan á smásölustigi snýst fyrst og fremst um það að notandinn fái aðgang að talsímaneti og geti bæði efnt til símtala og tekið á móti símtölum frá öðrum notendum. Í tilmælunum hefur talsímaþjónusta á smásölustigi verið skipt upp í sex undirmerkaði:

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

57. Þessir sex markaðir eru skilgreindir með tilliti til greiningar samkvæmt 17. gr. tilskipunar um alþjónustu. Markaðirnir, sem hér eru tölusettir 1 til 6, samsvara markaðnum „framboð á tengingu við og notkun á almenna talsímanetinu á föstum stöðum“ sem nefndur er í 1. tl. I. viðauka við rammatilskipunina. Þessi samsetti markaður er einnig nefndur í 19. gr. tilskipunarinnar um alþjónustu (í tengslum við hugsanleg ákvæði um forval fyrir einstök símtöl eða fast forval).

58. Á grundvelli talsímaþjónustu á smásölustigi eru í tilmælunum skilgreindir ofangreindir þrír heildsölumarkaðir; upphaf, lúkning og flutningur í fasta almenna talsímanetinu. Í skýringum með tilmælunum kemur fram að þessir þrír markaðir í heild samanstandi af þeirri þjónustu sem felur í sér flutning símtals frá einum notanda til annars, en mörkin á milli þeirra innbyrðis geti verið mismunandi vegna mismunandi fyrirkomulags neta í einstökum ríkjum.²⁷

3.1.2 Skilgreining á markaði 8 (upphaf símtala) í tilmælunum

59. Umfjöllun um heildsölumarkað fyrir upphaf símtala í skýringum með tilmælunum byggist á skilgreiningu smásölumarkaða fyrir aðgang og símtöl í fastanetinu. Fram kemur að upphaf símtala í heildsölu getur verið í formi mínútna eða flutningsgetu.

60. Í tilmælunum eru símtöl til internetþjónustuaðila (upphringisambönd) talin tilheyra þessum markaði auk hefðbundinna símtala.

²⁶ Sjá einnig frumdrög að greiningu PFS á mörkuðum 1-6 sem birt voru 7. Mars 2008; http://www.pfs.is/upload/files/M%201-6_samradsskjal_07.03.08.pdf

²⁷ Explanatory memorandum kafli 4.2.1 Wholesale transit services bls. 19

61. Í viðauka með tilmælunum er markaðurinn skilgreindur á eftirfarandi hátt: Upphaf símtala í almenna símkerfinu gegnum fasttengingu. Í tilmælunum er miðað við að upphaf símtala taki einnig til flutnings staðarsímtala og sé afmarkað í samræmi við skilgreind mörk markaða fyrir símtalsflutning og lúkningu símtala í almenna símkerfinu gegnum fasttengingu. Þessi markaður samsvarar markaði sem nefndur er í 2. tl. I. viðauka við rammatilskipunina með tilvísun til tilskipunar 97/33/EB („tilurð símtala í fasta, almenna talsímanetinu“).

3.1.3 Skilgreining á markaði 9 (lúkning símtala) í tilmælunum

62. Tilmælin byggja skilgreiningu sína á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í fastaneti á því að sú þjónusta er nauðsynlegur þáttur í símtali í smásöluþjónustu. Í skýringum er bent á að þó að vanalega sé hægt að velja milli samtengingar á mismunandi stigum fjarskiptaneta til að ljúka símtali þá sé það samtenging á lægsta stigi sem eigi við þegar markaður fyrir lúkningu símtala er skilgreindur.

63. Samkvæmt tilmælunum er ástæðan fyrir því að fáir möguleikar eru á staðgönguþjónustu við lúkningu símtala fyrir þjónustuveitendur á smásölumarkaðnum sú að í flestum tilvikum liggur aðeins ein aðgangstenging til notanda og í þeim tilvikum sem línurnar eru fleiri þá hefur þjónustuveitandi notanda sem efnir til símtals ekki möguleika á að velja á milli þessara tenginga. Þjónustuaðili sem sér um lúkningu símtala hefur þannig í raun einokunaraðstöðu hvað varðar lúkningu símtala til sinna endanotenda. Af þeirri ástæðu er komist að þeirri niðurstöðu að net hvers þjónustuveitenda í lúkningu símtala í fastaneti sé sérstakur markaður.

64. 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 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 9.

65. Í viðauka með tilmælunum er markaðurinn skilgreindur á eftirfarandi hátt: Lúkning símtala í einstökum almennum símkerfum gegnum fasttengingu. Í tilmælunum er miðað við að lúkning símtala taki einnig til flutnings staðarsímtala og sé afmörkuð í samræmi við skilgreind mörk markaða fyrir upphringingu og símtalsflutning í almenna símkerfinu gegnum fasttengingu. Þessi markaður samsvarar markaði sem nefndur er í 2. tl. I. viðauka við rammatilskipunina með tilvísun til tilskipunar 97/33/EB („lúkning símtala í fasta, almenna talsímanetinu“).

3.1.4 Skilgreining á markaði 10 (flutningur símtala) í tilmælunum

66. Samkvæmt tilmælunum er flutningur símtala í almenna talsímanetinu þriðji meginhluti heildsölumarkaða á sviði talsímaþjónustu. Í honum felst flutningur símaumferða á milli skiptistöðva (tandem switch) innan sama talsímanets, flutningur frá skiptistöð (tandem switch) í einu neti til skiptistöðvar (tandem switch) í öðru neti og flutningur úr einu neti um talsímanet yfir í þriðja netið. Í tilmælunum kemur einnig fram að hægt sé að nota leigulínur í sama tilgangi en þær tilheyri þó aðskildum markaði. Ekki er minnst á flutning símtala til internetþjónustuaðila í tilmælunum.

67. Í viðauka með tilmælunum er markaðurinn skilgreindur á eftirfarandi hátt: Símtalsflutningur í fasta almenna símkerfinu. Í tilmælunum er miðað við að afmörkun á símtalsflutningi sé í samræmi við skilgreind mörk markaða fyrir upphringingu og símtalsflutning í almenna símkerfinu gegnum fasttengingu. Þessi markaður samsvarar markaði sem nefndur er í 2. tl.. I. viðauka við rammatilskipunina með tilvísun til tilskipunar 97/33/EB („umflutningsþjónusta í fasta, almenna talsímanetinu“).

3.2 Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumörkuðum

3.2.1 Almenn

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

3.2.2 Innri notkun

69. 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 þrjá 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 þjónustupátta skapar eftirspurn á heildsölumarkaðnum hvort sem viðskipti með þá fara fram innan sama fyrirtækis eða milli fyrirtækja.

70. Rétt er að athuga í þessu sambandi að önnur fjarskiptafyrirtæki en Síminn veita ekki upphaf símtala í heildsölu nema til sinnar eigin smásölu. Vegna takmarkaðrar útbreiðslu símstöðva hafa önnur fyrirtæki en Síminn ekki möguleika á að bjóða upphaf símtala alls staðar á landinu. Á þeim hvílir ekki skylda til að bjóða forval eða fast forval.

3.2.3 Mörkin milli 8, 9 og 10

71. Í tilmælunum er gengið út frá því að upphaf og lúkning símtala miðist við lægsta stig samtengingar, þ.e.a.s. samtengingu innan sama samtengingarsvæðis. Ef símtal byrjar og endar innan sama samtengisvæðis samanstendur símtalið af upphafi (markaður 8) og lúkningu (markaður 9) en ekki flutningi (markaður 10). 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 net. Símtalið samanstendur 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 er samanstendur 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 talsímnet og yfir í þriðja netið.

3.2.4 Símtöl í upphringisambönd fyrir internetaðgang

72. PFS er sammála því sem kemur fram í tilmælunum varðandi símtöl í upphringisambönd internetþjónustuaðila, þ.e.a.s. að slík símtöl eru hluti af markaði 8 fyrir upphaf símtala en ekki markaði 9 fyrir lúkningu símtala. Tilmælin fjalla ekki um flutning slíkra símtala. PFS telur samkeppnisskilyrði fyrir flutning slíkra símtala vera þau sömu og fyrir flutning tals. Þjónustan er hin sama og verðlagning hennar einnig. PFS telur því að flutningur símtala í upphringisambönd internetþjónustuaðila tilheyri markaði 10 fyrir flutning símtala í talsímanetum. Þýðing þess hvort þessi símtöl eru talin tilheyra mörkuðum 8-10 eða ekki fer sífellt minnkandi vegna minnkandi notkunar á upphringisamböndum. xDSL sambönd eru ríkjandi á markaði fyrir gagnaflutning til og frá endanotendum og mínútum í upphringisamböndum fer fækkandi frá ári til árs.

3.2.5 Aðgreining milli fyrirtækja og einstaklinga

73. Í tilmælunum er greint á milli fyrirtækja- og einstaklingsmarkaða í talsímaþjónustu í smásölu. Hins vegar er enginn munur á upphafi, lúkningu og flutningi 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 einstaklinga/heimila og fyrirtækja séu hluti af viðkomandi mörkuðum.

3.2.6 Ýmis þjónusta sem er nauðsynleg í tengslum við samtengingu

74. Samkvæmt viðmiðunartilboði Símans er ýmis þjónusta önnur en upphaf, lúkning og flutningur símtala boðin í sambandi við samtengingu talsímaneta.²⁸ Þessir þjónustubættir eru m.a. tenging inn á samtengingarsvæði, tenging á straumi frá samtengingarpunkti, 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.

75. Ekki er fjallað um slíka 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 8-10 þegar markaðshlutdeild er mæld í tekjum. Tekjur af þessum þáttum eru þó ekki líklegar til þess 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 þjónustubætti.

3.2.7 Símtöl til eða frá annars konar netum

76. Símtöl sem eiga upphaf eða endi í annars konar neti en innlendu talsímaneti geta að hluta til fallið undir markaði 8-10. Hér getur t.d. verið um að ræða símtöl úr eða í farsímanet eða millilandasímtöl. Ef símtalið hefst í innlendu talsímaneti þá tilheyrir það markaði 8. Ef

²⁸ Sjá Viðauka 3A með viðmiðunartilboði Símans frá ágúst 2007
http://www.siminn.is/servlet/file/SamtengingarSimans-Vidauki-3a-Thjonusta.pdf?ITEM_ENT_ID=54113&COLLSPEC_ENT_ID=8

það endar í innlendu talsímaneti þá tilheyrir það markaði 9. Símtöl úr eða í önnur net geta einnig verið flutt um talsímanet burtséð frá því hvort upphaf eða lúkning fer fram í talsímaneti. Sá hluti símtalsins sem fer um innlend talsímanet tilheyrir viðkomandi heildsölumarkað 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.

3.2.8 Netsími (VoIP)

3.2.8.1 Almenn

77. Þar sem notkun á netsíma (VoIP)²⁹ fer vaxandi telur PFS þörf á að meta hvort slík þjónusta tilheyrir mörkuðum 8-10.

78. Fyrir árið 2004 var ekki um neina VoIP-fjarSKIPTAþjónustu að ræða (Voice Over Internet Protocol) fyrir heimili á Íslandi með tengimöguleikum frá upphafs- til endastaðar (end-to-end). Þessi þjónusta hefur verið fyrir hendi hjá fyrirtækjum um nokkurra ára skeið en fjöldi VoIP áskrifenda hefur verið takmarkaður, jafnvel hjá viðskiptalífínu.

79. „Voice over IP” (VoIP) þýðir að símtöl eru flutt um netið á IP formi. VoIP er oft kallað netssími, IP sími, tölvusími eða VoIP-sími. Í þessari skýrslu verður notast við hugtakið netsími.

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

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

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

3.2.8.2 Netsími sem notar hugbúnað en ekki símanúmer

82. 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

²⁹ „Voice over IP” (VoIP) þýðir að símtöl eru flutt um að hluta eða öllu leyti um IP net. VoIP er oft kallað netssími, IP sími, tölvusími eða VoIP-sími. Í þessari greiningu verður notast við hugtakið netsími.

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 ókeypis en hana er ekki hægt að nota til að hringja eða taka við upphringingum frá PSTN/ISDN neti.

83. Það er aðeins mögulegt að hafa samband við takmarkaðan hóp notenda á þennan hátt og því er ekki líklegt að verðhækkunarir 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.

84. Afbrigði af þessari þjónustu býður upp á símtöl úr tölvu í símanúmer gegn gjaldi t.d. SkypeOut eða Net2Phone. 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 8-10.

3.2.8.3 Netsími sem notar símanúmer

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

86. 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.

87. Þann 15. desember 2005 gaf PFS út umræðuskjal með það að markmiði að gefa hagsmunaaðilum kost á því að tjá sig um fyrirætlanir stofnunarinnar varðandi netsímaþjónustu í þessum flokki. Eftir að hafa móttækið og tekið tillit til framkominna athugasemda hagsmunaaðila birti stofnunin yfirlýsingu varðandi netsímaþjónustu þann 3. febrúar 2006. Í henni kom fram að með hliðsjón af tilmælum Electronic Communications Committee nr. ECC/REC/(05)03, frá 10. maí 2005, og að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem bárust frá hagsmunaaðilum, væri það álit PFS að netsímaþjónusta geti verið staðgönguþjónusta almennrar talsímaþjónustu. M.ö.o. lítur PFS svo á að ekki eigi að gera greinamun á því hvaða tækni er notuð við veitingu talsímaþjónustu. Eiga því ákvæði laga um fjarskipti nr. 81/2003 er varða talsímaþjónustu við um netsíma eftir því sem við á, þ.m.t. ákvæði um aðgang að neyðarþjónustu í númerinu 112, númerabirtingar, hlerun og rekstraröryggi. Með yfirlýsingunni var opnað fyrir notkun hefðbundinna talsímanúmera fyrir netsímaþjónustu þ.m.t. númeraflutning ef þjónustan er bundin við ákveðna staðsetningu endanotanda. Ef þjónustan er hins vegar ekki bundin við ákveðna staðsetningu (flökkupjónusta) skal nota

sérstaka númeraseríu 49x xxxx og númeraflutningur milli slíkrar þjónustu og staðbundinnar þjónustu er óheimill.

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

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

3.2.8.4 Staðganga framboðs megin

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

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

3.2.8.5 Er netsímaþjónusta „nýr markaður“ í vexti?

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

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

3.2.8.6 Samtenging netsíma

94. Fjaraskiptafyrirtæki 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 heildsölubjónustu í netsíma beri að líta á sem hluta af talsímaþjónustu á fastaneti á sama hátt og smásölubjónusta í netsíma er talin tilheyra sama þjónustumarkaði og PSTN talsímaþjónusta.

3.2.8.7 Niðurstaða varðandi netsíma

95. Niðurstaðan er því sú að PFS gerir því ráð fyrir því að netsími/VoIP sem notar símanúmer verði hluti af mörkuðum 8-10.

3.3. Niðurstaða PFS um skilgreiningu þjónustumarkaða fyrir upphaf, lúkningu og flutning símtala í fasta almenna talsímanetinu

96. PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að skilgreiningar á mörkuðum 8-10 sem fram koma í tilmælunum eigi við á hér á landi. PFS mun í eftirfarandi markaðsgreiningu styðjast við eftirfarandi skilgreiningar á mörkuðum 8-10:

97. **Markaður 8:** Upphaf símtala í almenna símkerfinu gegnum fasttengingu. Í tilmælunum er miðað við að upphaf símtala taki einnig til flutnings staðarsímtala og sé afmarkað í samræmi við skilgreind mörk markaða fyrir símtalsflutning og lúkningu símtala í almenna símkerfinu gegnum fasttengingu. Þessi markaður samsvarar markaði sem nefndur er í 2. tl. I. viðauka við rammatilskipunina með tilvísun til tilskipunar 97/33/EB („tilurð símtala í fasta, almenna talsímanetinu“).

98. Upphaf símtala í almenna talsímanetinu gegnum fasttengingu (markaður 8) 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.

99. **Markaður 9:** Lúkning símtala í einstökum almennum símkerfum gegnum fasttengingu. Í tilmælunum er miðað við að lúkning símtala taki einnig til flutnings staðarsímtala og sé afmörkuð í samræmi við skilgreind mörk markaða fyrir upphringingu og símtalsflutning í almenna símkerfinu gegnum fasttengingu. Þessi markaður samsvarar markaði sem nefndur er í 2. tl. I. viðauka við rammatilskipunina með tilvísun til tilskipunar 97/33/EB („lúkning símtala í fasta, almenna talsímanetinu“).

100. Lúkning símtala í einstökum almennum talsímanetum gegnum fasttengingu (markaður 9) felst í því að ljúka símtalinu og í leiðarvali á lúkningarenda símtalsins. Lúkning felur í sér flutning símtals frá næsta stigi á undan í leið símtalsins (upphaf eða flutningur) í gegnum símstöð og eftir heimtaug til þess sem hringt er í.

101. **Markaður 10:** Símtalsflutningur í fasta almenna símkerfinu. Í tilmælunum er miðað við að afmörkun á símtalsflutningi sé í samræmi við skilgreind mörk markaða fyrir upphringingu og símtalsflutning í almenna símkerfinu gegnum fasttengingu. Þessi markaður

samsvarar markaði sem nefndur er í 2. tl. I. viðauka við rammatilskipunina með tilvísun til tilskipunar 97/33/EB („umflutningsþjónusta í fasta, almenna talsímanetinu“).

102. Flutningur símtala í fasta almenna talsímanetinu (markaður 10) felst í flutningi símaumferðar í gegnum a.m.k. eina símstöð (t.d. tandem switch/media gateway) sem er ekki næsta símstöð við endanotendur í símtalinu. Í þessu getur almennt falist flutningur símtala innan sama nets, símtala milli viðkomandi nets og samkeppnisaðila, útlandasímtala og símtöl sem koma frá einu neti og eru flutt yfir netið til þriðja netsins til lúkningar. PFS telur þó að miðað við aðstæður hér á landi sé aðeins um flutning símtala að ræða þegar símtal fer úr einu neti um talsímnet og yfir í þriðja netið, sbr. umfjöllun í kafla 3.2.3. PFS telur að þar sem búnaður fjarskiptaneta getur haft mismunandi hlutverk við flutning á mismunandi símtölum þá sé rétt að skilgreina flutningsþjónustu út frá flutningsleið símtalsins en ekki út frá því hvaða búnaður er notaður.

103. Símtöl til internetþjónustuaðila (upphringisambönd) eru talin hluti af mörkuðum fyrir upphaf og flutning símtala, en tilheyra ekki markaði fyrir lúkningu símtala.

104. Símtöl falla jafnt undir markaðina þrjá hvort sem þau fara fram milli neta eða alfarið innan sama nets, sbr. þó umfjöllun um markað 10 í kafla 2.3.2.

105. PFS telur enga ástæðu til þess að greina á milli símtala einstaklinga annars vegar og fyrirtækja hins vegar eins og gert er varðandi smásölumarkaði talsímaþjónustu. Samsvarandi undirliggjandi heildsöluþættir símtala einstaklinga og fyrirtækja tilheyra því sama markaði.

106. PFS telur ýmsa þjónustuþætti sem boðnir eru í heildsölu í tengslum við upphaf, lúkningu og flutning símtala og nauðsynlegir eru til þess að koma á samtengingu milli neta vera hluta af mörkuðum 8-10.

107. Símtöl sem eiga upphaf eða endi í annars konar neti geta fallið undir markaði 8-10 að því leyti sem þau fara um almennt innlent talsímanet.

4.0 Greining á markaði fyrir upphaf símtala í fastaneti (Markaður 8)

4.1 Skilgreining á landfræðilegum markaði fyrir upphaf símtala

108. 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 markað³⁰.

109. 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. Síminn býður sama verð fyrir upphaf símtala í heildsölu alls staðar á landinu. Önnur fyrirtæki á markaðnum bjóða ekki upphaf símtala í heildsölu, en þau bjóða sama verð fyrir upphaf símtala í smásölu alls staðar á landinu. 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. Niðurstaða PFS er sú að fyrir heildsölu á upphafi símtala sé landið einn markaður.

4.2 Mat á viðmiðum um umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir upphaf símtala

4.2.1 Markaðshlutdeild

110. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún er hins vegar ekki eini þátturinn sem ræður úrslitum um hvort fyrirtæki er talið markaðsráðandi, en getur þó gefið sterka vísbendingu um hvort markaðsráðandi staða sé fyrir hendi eða ekki. Mjög mikil markaðshlutdeild – þ.e. yfir 50% nægir ein og sér samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd til að úrskurða megir að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum. Skv. leiðbeiningunum vaknar venjulega ekki grunur um markaðsráðandi stöðu hjá einu fyrirtæki (single dominance) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samanburði við keppinauta sína. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið markaðsráðandi. Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið markaðsráðandi eitt og sér nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (joint dominance).

111. Þróun á markaðshlutdeild yfir ákveðin tíma hefur einnig þýðingu við mat á því hvort fyrirtæki sé með markaðsráðandi stöðu. Sé fyrirtæki stöðugt með háa markaðshlutdeild bendir

³⁰ Sjá kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum.

Það til markaðsráðandi stöðu, en hins vegar bendir sveiflukennd eða lækkandi markaðshlutdeild til hins gagnstæða. Á nýjum og stækkandi markaði bendir há markaðshlutdeild síður til markaðsstyrkleika en á þroskuðum og hægvoxandi markaði.

112. 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.

113. 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.

114. Á tímabilinu 2003 til 2007 þróaðist markaðshlutdeild Símans á sviði innanlands fastlínubjónustu eins og fram kemur í töflum 4-1 og 4-2. Ef litið er á markaðshlutdeild eftir tekjum hefur hlutdeild Símans farið minnkandi á þessum tíma. Það sama gildir einnig ef skoðuð er markaðshlutdeild eftir umferð, en á árinu 2007 var markaðshlutdeild Símans [75-80%]³¹ af fjölda mínútna í símtölum á fastaneti og hafði hún lækkað um [...] á fimm árum. Markaðshlutdeild Símans mæld í heildartekjum af talsímaþjónustu á árinu 2007 var [75-80%]³³ og hafði lækkað um [...] á fimm árum..

Tafla 4-1: Markaðshlutdeild Símans % - tekjur af talsímaþjónustu innanlands³⁵

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

Tafla 4-2: Markaðshlutdeild Símans % - umferð í talsímaþjónustu innanlands³⁶

	2003	2004	2005	2006	2007
Símtöl – Fastanet í fastanet	80-85%	85-90%	80-85%	75-80%	75-80%
Símtöl – Fastanet í farsíma	65-70%	75-80%	70-75%	65-70%	65-70%
Heildarfjöldi mínútna úr fastaneti	80-85%	85-90%	80-85%	75-80%	75-80%

115. Búast má við því að vöxtur í netsímaþjónustu muni í framtíðinni geta haft áhrif á markaðshlutdeild Símans. Það ber þó að hafa í huga að Síminn býður sjálfur upp á netsímaþjónustu og það er ekki hægt að slá því föstu að önnur fyrirtæki muni ná stærri hlutdeild á því sviði. Innkoma netsíma ein og sér þarf því ekki að hafa afgerandi áhrif á markaðshlutdeild Símans. PFS telur líklegt að hlutdeild Símans verði áfram yfir 50% á næstu árum þrátt fyrir áhrif frá netsíma og öðrum nýjungum í tækni.

116. 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

³¹ Vikmörk vegna trúnaðar

³² Fellt brott vegna trúnaðar

³³ Vikmörk vegna trúnaðar

³⁴ Fellt brott vegna trúnaðar

³⁵ Vikmörk vegna trúnaðar

³⁶ Vikmörk vegna trúnaðar

markaðsstyrk á þessum markaði.

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

4.2.2 Heildarstærð fyrirtækis

118. 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 framleiðsluaðferðum, hagstæðari innkaupum, efnahagslegum styrkleika, aðgangi að fjármagni, dreifingu og markaðssetningu.

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

120. Síminn er stærsta fjarskiptafyrirtækið með mikla og langa reynslu af fjarskiptum. Nýleg skipulagsbreyting á Símasamstæðunni breytir engu um heildarstærð fyrirtækisins eða reynslu á fjarskiptamarkaði. Félagið er eftir sem áður langstærsta fjarskiptafyrirtæki landsins með rúmlega [...] ³⁷ milljarða króna tekjur á fjarskiptasviði árið 2006 eða um [65-70%] ³⁸ af heildarveltu á fjarskiptamarkaðinum. Vodafone hefur starfað á fjarskiptamarkaði í núverandi mynd frá árinu 2002 ³⁹ en fyrirrennarar þess komu inn á markað 1998 og 2001. Vodafone er hins vegar með samning við Vodafone samstæðuna (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 [...] ⁴⁰ milljarða króna tekjur árið 2006 eða rúmlega [25-30%] ⁴¹ af heildarveltu á fjarskiptamarkaðinum. IP-fjarskipti hóf starfsemi í byrjun árs 2005 og er langminnsta fyrirtækið af þessum þremur með um [0-5%] ⁴² af heildarveltu og hefur starfað skemmst á fjarskiptamarkaði. Það hefur því ekki afgerandi áhrif á styrk Vodafone þó að hlutdeild IP-fjarskipta sé metin með hlutdeild Vodafone eftir kaup Teymis á meirihluta í IP-fjarskiptum. Önnur fyrirtæki hafa innan við [0-5%] ⁴³ af heildarveltu hvert um sig.

121. Til viðbótar þessum mun sem er á stærð Símans og annarra aðila á fjarskiptamarkaði, þá er stærra hlutfall veltu Símans vegna fastlínubjónustu [25-30%] ⁴⁴ en hjá Vodafone [15-20%] ⁴⁵, sem er næst stærsti aðilinn. Þar með er munur fyrirtækjanna á þeim mörkuðum sem hér eru til skoðunar enn meiri en heildarstærð gefur til kynna.

122. Að teknu tilliti til ofangreinds telur PFS að heildarstærð og reynsla á fjarskiptamarkaði styrki stöðu Símans á viðkomandi markaði. Þetta bendir til þess að Síminn sé með

³⁷ Fellt brott vegna trúnaðar.

³⁸ Vikmörk vegna trúnaðar.

³⁹ Samþykki samkeppnisyfirlvalda fyrir samruna Íslandssíma, Tals og Halló-frjáls fjarskipti lá þó ekki fyrir fyrr en á árinu 2003.

⁴⁰ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁴¹ Vikmörk vegna trúnaðar.

⁴² Vikmörk vegna trúnaðar.

⁴³ Vikmörk vegna trúnaðar.

⁴⁴ Vikmörk vegna trúnaðar.

⁴⁵ Vikmörk vegna trúnaðar.

umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði sökum stærðar.

4.2.3 Arðsemi

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

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

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

126. Þegar litið er til keppinauta Símans á þessum markaði kemur í ljós að enginn þeirra birtir sérgreindar tölur um arðsemi talsímaþjónustu, hvorki fyrir símaþjónustu sína í heild eða sérstaklega fyrir þennan markað. PFS gerir hins vegar ráð fyrir, á grundvelli aðgengilegra upplýsinga, að keppinautar Símans geti ekki sýnt arðsemi af rekstri upphafs símtala, sem er sambærileg við arðsemi Símans vegna stærðarhagkvæmni Símans.

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

4.2.4 Aðgangshindranir

4.2.4.1 Almenn

128. 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.

129. 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.

130. Markmiðið með markaðsgreiningu PFS og hugsanlegum úrræðum í kjölfarið er að efla samkeppni á viðkomandi markaði. Það er gert í þeim tilgangi að örva nýbreytni og þróun og

efla samkeppnishæfni fyrirtækja og hag neytenda. Ein leiðin til þess er að draga úr aðgangshindrunum sem eru af ýmsum toga. Hér á eftir er nánar fjallað um helstu hindranir sem eru álitnar standa í vegi fyrir inngöngu nýrra aðila á markað fyrir upphaf símtala. Þær stafa annars vegar af sterkri stöðu Símasamstæðunnar og hins vegar erfiðleikum nýrra fjarskiptafyrirtækja að skapa sér þá aðstöðu sem þarf til að geta keppt á markaðinum. Til fyrri flokksins teljast yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp, stærðarhagkvæmni, breiddarhagkvæmni, aðgangur að fjármagni og lóðrétt samþætting. Til seinni flokksins geta talist óafturkræfur kostnaður, vaxtarhindranir og kostnaður afgreiðslukerfa. Aðgangshindranir eiga mestmegnis rætur sínar að rekja til þróunar og stöðu fjarskiptamarkaðarins, en hætta er á því að Símasamstæðan nýti sér möguleikana til að gera samkeppnisaðilum erfitt fyrir og seinka innkomu þeirra á markaðinn.

4.2.4.2 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp

131. Þegar fyrirtæki hefur yfirráð 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.

132. 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 Símasamstæðunni, 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 símstöðvum fyrir talsímaþjónustu og DSLAM fyrir internettingar. Ný fjarskiptafyrirtæki hér á landi hafa ráðist í fjárfestingar í símstöðvum og DSLAM á svæðum þar sem íbúafjöldi er nógu mikill, en víða utan höfuðborgarsvæðisins hafa slíkar fjárfestingar ekki þótt fýsilegur kostur og hefur þá að mestu verið notast við fast forval til þess að bjóða talsímaþjónustu.

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

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

4.2.4.3 Óafturkræfur kostnaður

135. Fastir óafturkræfir kostnaðarliðir ("sunk costs") er fastur kostnaður sem tengja má óendurkræfri fjárfestingu. Sem dæmi má nefna þegar þjónustuveitandi getur ekki búið við að fá til baka þá fjárfestingu sem hann hefur lagt í, til dæmis með sölu fjárfestinga ef

þjónustuveitandinn ákveður að fara af markaði. Óafturkræfur kostnaður þýðir að mögulegur nýr þjónustuaðili þarf að standa straum af meiri kostnaði vegna ákvörðunar sinnar en þeir þjónustuveitendur sem þegar hafa komið sér fyrir á þessum markaði. Þessi munur á kostnaði er í raun aðgangshindrun fyrir mögulegan nýjan keppinaut á markaði.

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

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

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

139. Útgjöld til rannsókna og þróunar eru óafturkræfur kostnaður í flestum tilvikum. PFS gerir þó ráð fyrir því að útgjöld til rannsókna og þróunar hafi ekki leitt til umtalsverðra aðgangshindrana á þeim markaði sem hér er fjallað um, vegna þess að sú þjónusta sem málið varðar er fremur stöðluð og einsleit.

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

4.2.4.4 Stærðarhagkvæmni

141. 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.

142. Að því er viðvíkur talsímamarkaðnum felur rekstur á talsímaneti Símans, sem nær til alls landsins, í sér stærðarhagkvæmni í hlutfalli við umfang og víðáttu talsímanetsins vegna þeirra miklu undirliggjandi fjárfestinga og fastakostnaðar sem í honum býr. Hagkvæmnin kemur fram í lægri stofnkostnaði vegna magns sölu. 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.

143. 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 fjölda viðskiptavina. Ekki er gert ráð fyrir að neinn annar þjónustuveitandi á þessum markaði hafi fullnægjandi fjölda viðskiptavina (e. critical mass) til þess að geta notið góðs af stærðarhagkvæmni á sambærilegan hátt.

144. 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 Símasamstæðunni njóti stærðarhagkvæmni sem stuðlar að því að styrkja stöðu Símans á markaði og skapar aðgangshindrun.

4.2.4.5 Breiddarhagkvæmni

145. 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.

146. Það hefur fyrr verið vikið að því að Síminn hafi u.þ.b. 75% markaðshlutdeild í talsímaþjónustu. Jafnframt þessari þjónustu veitir Símasamstæðan ýmsa smásöluþjónustu sem leiðir til ákveðinnar breiddarhagkvæmni t.d. í betra aðgengi að viðskiptavinum fyrir smásöluþjónustu. Símasamstæðan nýtur sömuleiðis breiddarhagkvæmni af því að starfrækja þjónustu um allt land, þ.e. af alnánd sinni við neytendur.

147. PFS ályktar að breiddarhagkvæmni sé til staðar í fjarskiptaþjónustu Símans sem ný félög á markaðnum njóti ekki að sama skapi. Möguleikar Símasamstæðunnar til að veita víðtæka þjónustu um land allt geta virkað sem aðgangshindrun fyrir ný félög.

4.2.4.6 Aðgangur að fjármagni

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

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

150. 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. PFS telur að Síminn hafi gott aðgengi að fjármagni og að það styrki stöðu fyrirtækisins gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á þessum markaði.

4.2.4.7 Afgreiðslukerfi ⁴⁶

151. 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.

152. 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 búin 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.

153. Fjárfesting við 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. Síminn hefur t.d. þróað afgreiðslukerfi á mörgum áratugum en ný fyrirtæki verða að byggja slík kerfi frá grunni.

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

4.2.4.8 Vaxtarhindranir

155. 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 sem fyrir eru á markaði. Ef takmarkanir eru á því að markaður geti stækkað og að bjóða megi upp á viðtækari þjónustu er aðgangshindrun ef til vill fyrir hendi.

156. Þegar haft er í huga að heimtaugar hafa verið lagðar í hvert einasta fyrirtæki og öll heimili á landinu og verður vart sagt að vaxtarmöguleikar séu miklir á þessu sviði. Svo virðist sem eftirspurn eftir talsímaþjónustu hafi náð hámarki og sé frekar á niðurleið 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 í nýjum notendum.

157. Niðurstaðan PFS er því sú að líta megi á markaðinn sem þroskaðan og að það skapi

⁴⁶ Afgreiðslukerfi er yfirheiti yfir eftirtalin kerfi:

- Sölukerfi
- Pantanakerfi
- Línubókhaldi
- Þjónustupplýsingar
- Reikningagerð

aðgangshindrun að markaðnum og stuðli að auknum markaðsstyrk Símans.

4.2.4.9 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði

158. Það er niðurstaða af mati PFS á aðgangshindrunum á markaði 8 að þær séu umtalsverðar. Auðveldara er en áður að koma sér upp aðstöðu til þess að veita aðgang að talsímaneti með tilkomu netsímatækninnar. Samt sem áður er mikill munur á stöðu Símans og annarra fyrirtækja í þessu sambandi þar sem Síminn hefur byggt upp símsstöðvar um land allt og tilheyrir sömu samstæðu og Míla sem á og rekur allar koparheimtaugar í landinu. Önnur fyrirtæki eiga í erfiðleikum með að koma sér upp jafn viðamikilli aðstöðu og Símasamstæðan. Stærðar- og breiddarhagkvæmni sem Síminn býr við skapar nýjum fyrirtækjum hindrun við innkomu á markaðinn. PFS lítur á talsíma markaðinn sem þroskaðan markað og telur takmarkaða vaxtarmöguleika vera hindrun í vegi nýrra samkeppnisaðila. PFS telur hins vegar að aðgengi að dreifi- og sölukerfi skapi ekki verulega hindrun.

4.2.5 Möguleg samkeppni og nýsköpun

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

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

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

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

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

164. 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.

4.2.6 Hegðun markaðsaðila

4.2.6.1 Samþætting vöru /sundurgreining

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

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

167. Síminn hefur haft nær einstæð tök á samþættingu símaáskrifta/tenginga og símpjónustu til neytenda um land allt. Þessi vörusamþætting færir því Símanum mikla samkeppnisyfirburði.

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

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

170. Síminn annast margs konar starfsemi og henni hefur löngum verið skipt í deildir/viðskiptasvið. Það verður þó stöðugt erfiðara að greina skipulagsleg mörk á milli hinna ýmsu athafnasviða fyrirtækisins. Það hafa einnig sést dæmi um það á undanförunum árum að Síminn hefur boðið verð/afslætti⁴⁷ sem eru til þess fallnir að nýta sér þá staðreynd að fyrirtækið hefur yfirburðastöðu á markaði, bæði hvað farsíma- og fastlínubjónustu varðar.

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

⁴⁷ Samkeppnisstofnun: Ákvörðun til bráðabirgða nr. 2/2004; Erindi Og fjarskipta hf.(Vodafone) til Samkeppnisstofnunar vegna misnotkunar Landssíma Íslands hf. á markaðsráðandi stöðu við kynningu og markaðssetningu á tilboði fyrirtækisins undir heitinu „Allt saman hjá Símanum“ Ákvörðun samkeppnisstofnunar var á þá leið Landssími Íslands hf. hefði brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 með því að bjóða og kynna áskriftartilboðið „Allt saman hjá Símanum“. Með vísan til 17. gr. samkeppnislaga er áskriftartilboðið ógilt.“

4.2.6.2 Áhrif markaðsstyrks á tengda markaði

4.2.6.2.1 Almenn

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

4.2.6.2.2 Lóðrétt samþætting

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

174. Starfsemi Símasamstæðunnar vegna símaumferðar á fastlínu er samþætt lóðrétt. 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.

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

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

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

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

4.2.6.2.3 Lárétt samþætting

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

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

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

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

4.2.7 Aðstæður á eftirspurnarhlið

4.2.7.1 Kaupendastyrkur

182. 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.

183. Niðurstaða PFS er að samningsstyrkur kaupenda, þ.e. annarra fjarskiptafyrirtækja en Símans á heildsölumarkaðinum, sé takmörkunum háður vegna mikillar hlutdeildar Símans í smásölu. Síminn er í raun langstærsti kaupandinn að sinni eigin þjónustu fyrir upphaf símtala.

184. Aðrir kaupendur að upphafi símtala hjá Símanum hafa lága hlutdeild og þar af leiðandi hafa þeir mjög takmarkaða möguleikar til að hafa áhrif viðskiptakjör í samningum við Símann. Að auki er rétt að benda á að þjónusta Símans um upphaf símtala er afleiðing af því opinbera eftirliti sem framfylgt hefur verið. PFS telur að ef ekki væru til staðar kvaðir væri hætta á að þjónustunni yrði hætt eða verð yrði óeðlilega hátt.

185. Því má fullyrða að kaupendastyrkur sé lítill sem enginn á þessum markaði og hafi því ekki nein áhrif á markaðsstyrk Símans.

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

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

187. Þess ber að geta að valfrelsi notenda á smásölumarkaði er nokkuð mikið, bæði

gegnum forval og fast forval símtals. 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, jafnvel þótt einstaklingar búi við ákveðna viðskiptabindingu og takmarkað valfrelsi.

188. Á viðkomandi heildsölumarkaði fyrir upphaf símtala er valfrelsi viðskiptavina hins vegar ekki mikið. Aðeins Síminn býður upphaf símtala til annarra fyrirtækja. Önnur fyrirtæki reka þessa þjónustu aðeins fyrir sig sjálf og á takmörkuðum landssvæðum. Þannig er valfrelsi ekki til staðar á þessum markaði. 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 lækkandi með tilkomu netsíma.

189. Það er álit PFS að skortur á valfrelsi og hár skiptikostnaður á heildsölumarkaði fyrir upphaf símtala styrki stöðu Símans verulega.

4.2.7.3 Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum

190. Eigi viðskiptavinir í raun að geta valið á milli þjónustuveitenda á markaði verða þeir að hafa aðgang að upplýsingum sem gera þeim kleift að bera saman ólík tilboð. Flókin verðskrá og margvísleg kaupauka- og afsláttartilboð geta hindrað val viðskiptavina og styrkt enn frekar viðmarkaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis á markaði. Þetta atriði hefur takmarkaða þýðingu á þessum markaði þar sem þjónustan er aðeins í boði hjá einu fyrirtæki.

191. Það er ekki erfitt að afla upplýsinga á þessum markaði um ýmis konar þjónustu og gjöld þar sem þessar upplýsingar er að finna á heimasíðum þjónustuveitenda. Hins vegar hefur aðgengi að upplýsingum engin áhrif á markaðsstyrk Símans.

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

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

193. 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.*

194. 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.

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

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

197. Eins og fram hefur komið er aðeins eitt fyrirtæki sem býður öðrum upp á upphaf símtala í fastanetum. Upphaf símtala allra fyrirtækja í eigin neti telst þó einnig hluti af markaðnum. Síminn er stærsta fyrirtækið og er með [75-80%]⁴⁸ markaðshlutdeild ef tekið er mið af umferð í talsímanetum. Eins og áður hefur komið fram bendir há markaðshlutdeild fyrirtækis til þess að það sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Samkvæmt dómafordæmum Evrópudómstólsins er há markaðshlutdeild - yfir 50% - ein og sér vísbending um markaðsráðandi stöðu nema ef til staðar eru óvenjulegar aðstæður.

198. Að mati PFS einkennist viðkomandi markaður af aðgangshindrunum og virk samkeppni er ekki fyrirsjáanleg á næstu tveimur árum. Í ljósi framangreindrar greiningar bendir flest til þess að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk í upphafi símtala. Til að komast að annarri niðurstöðu þurfa að vera til staðar þættir sem hafa veruleg áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja á markaðnum. 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 upphaf símtala. 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 verð Símans, hvað varðar upphaf símtala í fastasímaneti.

199. Með hliðsjón af framangreindri markaðsgreiningu hyggst PFS útnefna Símann, með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir upphaf símtala í fastanetum (Markaður 8)

⁴⁸ Vikmörk vegna trúnaðar

5.0 Greining á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum almennum talsímanetum gegnum fasttengingu (markaður 9)

5.1 Skilgreining á landfræðilegum mörkuðum fyrir lúkningu símtala

200. 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 samkeppnis-skilyrði 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 markað⁴⁹. Í ljósi þess að lúkningu símtala í hverju einstöku talsímaneti er sérstakur markaður mætti álykta að landfræðilegt umfang hvers markaðar sé í samræmi við umfang nets hvers fyrirtækis.

201. Markaðir fyrir lúkningu símtala í bæði fastlínukerfum og farsímakerfum (markaðir 9 og 16) eru frábrugðnir hinum skilgreindu mörkuðunum hvað það varðar að viðeigandi markaður er skilgreindur fyrir sérhvern þjónustuveitanda lúkningu símtala. Síminn býður umfangsmestu alhliða þjónustuna, bæði á markaði 8 fyrir uppruna símtala og á markaði 9, en markaðurinn dreifist að öðru leyti á milli sömu þjónustuaðila og markaður 8.

202. 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. Síminn býður sömu verð í talsímaþjónustu alls staðar á landinu, bæði á smásölustigi og fyrir lúkningu símtala. 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 samkeppnis-skilyrði eru umtalsvert frábrugðin því sem gildir annars staðar. PFS telur ennfremur að ekki sé munur á smekk eða innkaupamunstri notenda eftir landssvæðum. Niðurstaða PFS er sú að markaður fyrir lúkningu símtala í neti Símans nái til landsins alls.

203. Vodafone býður einnig lúkningu símtala innan síns eigin símkerfis en þjónusta þess er mjög takmörkuð landfræðilega séð. Eins og áður segir er Vodafone aðeins með skiptistöðvar á höfuðborgarsvæðinu, en Vodafone á auk þess útstöðvar á nokkrum stöðum utan höfuðborgarsvæðisins. Vodafone er aðeins með eitt verð fyrir lúkningu í neti sínu enda býður umfang talsímanets þess ekki upp á svæðisskiptingu.

204. Í ljósi þessa er það metið svo að landfræðilegi markaðurinn svari til landfræðilegrar útbreiðslu símnets hvers þjónustuveitanda.

⁴⁹ Sjá kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum.

5.2 Mat á viðmiðum um umtalsverðan markaðsstyrk á lúkningarmarkaði

5.2.1 Almenn íhugunarefni um mat á viðmiðum um umtalsverðan markaðsstyrk og samkeppnisþætti á markaði 9

205. Markaður fyrir lúkningu símtala í einstökum almennum talsímanetum gegnum fasttengingu (markaður 9) og markaður fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímakerfum (markaður 16) eru ólíkir áður skilgreindum mörkuðum 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 hefur í raun einokun á viðkomandi markaði. PFS vísar að öðru leyti til þeirrar staðreyndar að ERG hefur bent á sérstök vandamál á sviði samkeppni sem tengjast lúkningu símtala.

206. PFS metur það svo að ekki sé þörf á því, hvað markað 9 varðar, að meta öll viðmið fyrir umtalsverðan markaðsstyrk eins og þau eru lögð fram í leiðbeiningunum. Ástæðan er sú að mörg þessara viðmiða eru álitin skipta litlu máli á lúkningarmarkaði símtala og þótt tekið hefði verið tillit til viðkomandi viðmiða hefðu þau ekki haft nein áhrif á heildarniðurstöður greiningarinnar.

5.2.2 Markaðshlutdeild

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

208. 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 og Vodafone.

209. 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 um [75-80%]⁵⁰ allra lúkninga í fastlínukerfi að eiga sér stað í símneti Símans. PFS áætla að markaðshluti Símans af heildarfjölda mínútna vegna lúkninga símtala innanlands á Íslandi sé [75-80%]⁵¹ miðað við fjölda samtala mældan í mínútum.

⁵⁰ Vikmörk vegna trúnaðar

⁵¹ Vikmörk vegna trúnaðar

210. 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.

211. 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.

212. Hins vegar er markaðshlutdeild ein og sér ekki nægileg forsenda til að skera úr um hvort þjónustuaðili hafi verulegan markaðsstyrk. Stöðuna verður að meta í samhengi við önnur viðmið og forsendur sem þar eiga við, samanber leiðbeiningarnar, 79. málsgrein.

5.2.3 Arðsemi og verðþróun

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

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

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

216. Þróun verðlags til lengri tíma litið getur einnig gefið ýmislegt til kynna um samkeppnisþróun og jafnvel hlutfall mögulegrar samkeppni. Það getur því verið vísbending um hvort þjónustuveitandi hefur umtalsverðan markaðsstyrk.

217. Ytri lúkningarþjónusta Símans lítur kvöðum varðandi verðlagningu og í þeim felst að verð skuli byggjast á kostnaði auk hæfilegrar arðsemi. Af þeim sökum er ekki hægt í tilfelli Símans að nota arðsemi sem vísi um markaðsstyrk.

218. PFS hefur engar sértækar upplýsingar um arðsemi annarra þjónustuveitenda á markaði 9. Þessir þjónustuveitendur ráða yfir fremur litlum símkerfum með takmarkaðri útbreiðslu og gert er ráð fyrir að þeir hafi tekið sér stöðu á markaði þar sem þeir töldu mögulegt að ná fram arðsemi (við fremur lágan kostnað). Þessir þjónustuveitendur búa hins vegar ekki að sömu stærðarhagkvæmni og Síminn.

219. Verð Símans á lúkningarþjónustu er hið sama og sambærilegt verð á upphafi símtala. Í báðum tilfellum er um tvo þætti að ræða í verðinu, tengigjald og mínútugjald þar sem mínútuverðið ræðst af því hvort hringt er að degi til á virkum degi, kvöldi, nóttu eða um helgi. Í mars 2008 eru voru lúkningargjöld Símans 0,68 krónu tengigjald á hvert símtal, 0,44 krónur á mínútu á dagtaxta og 0,26 krónur á mínútu á kvöldin og um helgar. Þessi verð eru öll óbreytt frá því í október 2004.

220. Í eldri lögum um fjarskipti var ekki heimild til að hafa eftirlit með verðlagningu annarra þjónustuaðila en Símans á lúkningargjöldum fastlínusímtala og PFS álitur því að verðlagning þeirra gefi vísbendingar um markaðsstyrk. Lúkningargjöld símtala í fastlínukerfum réðust á fyrstu árunum einkum af gagnkvæmni, það er að allir þjónustuveitendur höfðu sama verð og Síminn. Vodafone hækkaði hins vegar lúkningargjöld sín um u.þ.b. 50% árið 2002 og þegar IP-fjarskipti kom inn á markaðinn setti það upp sömu verð og Vodafone. Lúkningargjöld Vodafone eru nú 0,99 krónu tengigjald og 0,68 krónur á mínútu á daginn en 0,44 krónur á mínútu á kvöldin og um helgar.

221. Að mati PFS gefa þessi lúkningargjöld hjá Vodafone, sem eru mun hærri en lúkningargjöld Símans, til kynna að Vodafone hafi í raun frelsi í verðlagningu og að það bendi til þess að fyrirtækið hafi umtalsverðan markaðsstyrk. PFS telur að mikill verðmismunur sem fram kemur í töflu 2-9 sé mjög sterk vísbending um að Vodafone geti starfað, á markaði fyrir lúkningu símtala, að miklu leyti án tillits til viðskiptavina og annarra fjarskiptafyrirtækja. Ekki er von á miklum þrýstingi frá eigin viðskiptavinum þar sem þeir borga ekki fyrir símtöl til sín. Það er hins vegar notandi sem hringir til þeirra úr öðru neti sem borgar símtalið og fyrirtækið sem sá notandi skiptir við borgar lúkningargjaldið. Síminn tók hærra gjald fyrir slík símtöl sem enduðu í neti Vodafone fram til 1. ágúst 2006, en það leiddi ekki til þess að Vodafone lækkaði lúkningargjöld sín. Síminn hefur lýst yfir óánægju með lúkningargjöld Vodafone en hefur ekki náð að knýja fram lækkun á þeim. Þetta bendir til þess að Vodafone geti ákveðið lúkningarverð án tillits til viðskiptavina eða keppinauta, enda innheimtir fyrirtækið gjöld sem eru 46-69% hærri heldur en gjöld Símans og einnig mun hærri en þau gjöld erlendra fjarskiptafyrirtækja sem tilgreind eru í töflu 2-7.

222. PFS ályktar því, með vísan til þessa, að verð gefi til kynna að Vodafone hafi umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir lúkningu símtala í sínu eigin talsímneti.

5.2.4 Aðgangshindranir og möguleg samkeppni

223. 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.

224. 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 netsímatækni.

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

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

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

5.2.5 Skilyrði á eftirspurnarhliðinni

5.2.5.1 Almennt um kaupendastyrk á viðkomandi markaði

228. 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.

229. Þjónustuveitendur þess notanda sem hringir mynda eftirspurnarhliðina á þessum markaði. Þar er um að ræða Símann, þjónustuveitendur sem byggja starfsemi sína á föstu forvali hjá Símanum, þjónustuveitendur aðra en Símann sem sjálfir bjóða upphaf símtala, netsímaþjónustuveitendur, farsímafyrtæki og erlenda þjónustuveitendur.

230. Þrír þættir gefa til kynna að samningsstyrkur viðskiptavina á markaði 9 sé mjög lítill:

- a. Upprunaþjónustuveitandi hefur ekkert valfrelsi um eftirspurn eftir lúkningu símtala.
- b. Upprunaþjónustuveitandi hefur litla möguleika á að neita mótaðila 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 rekstraraðstöðum keppinauta á smásölumarkaði.

231. Þessir þættir koma engu að síður ekki alfarið í veg fyrir að um kaupendastyrk geti verið að ræða. Það er þó háð því að viðskiptavinurinn geti krafist fremur hás verðs fyrir sambærilega og/eða aðra þjónustu þegar hlutverkunum er snúið við. Viðskiptavinurinn getur einnig beitt markaðsafla með því að leitast við að fræða notendur beint um hærri verð þegar hringt er í viðkomandi móttakendur símtala.

5.2.5.2 Kaupendastyrkur gagnvart lúkningarþjónustu hjá Símanum

232. Síminn sér um stærstan hluta lúkningar símtala í fastlínunetum. Fyrirtækið annast auk þess alla ytri upphafsþjónustu símtala og einnig alla eða nær alla ytri flutningsþjónustu. Síminn hefur því bein samskipti við alla þjónustuaðila á íslenskum markaði á grundvelli hefðbundins samtengisamnings. Samningur Símans um samtengingu setur því ákveðnar leiðbeiningar um þjónustu á mörkuðum fyrir lúkningu símtala, bæði af þessum sökum og vegna þess að samskipti þjónustuaðila þar sem Síminn á ekki hlut að máli eru hverfandi.

233. Rekja má rúmlega helming allrar þjónustu Símans vegna lúkningar símtala til símtala áskrifenda Símans í fastlínukerfi og stóran hluta annarra símtala má rekja til áskrifenda

Símans í farsímakerfi fyrirtækisins.

234. Þjónusta Símans býr við ýmsar kvaðir, bæði hvað varðar jafnræði og kostnaðartengingu, og þess vegna hefur í raun verið lítið til að semja um. Afleiðing þessa er sú að ekki hefur komið í ljós að hve miklu marki einstakir viðskiptavinir ráða yfir samningsstyrk gagnvart fyrirtækinu. PFS telur að eftirlitið hingað til sé meðal annars afleiðing af því að um mjög lítinn kaupendastyrk er að ræða hvað varðar lúkningarþjónustu símtala hjá Símanum.

235. PFS telur að kæmi sú staða upp að starfsemi Símans á þessum markaði væri ekki háð eftirlitsskilmálum myndu flestir viðskiptavinir ráða yfir litlum eða engum samningsstyrk. PFS vísar hér meðal annars til þeirrar staðreyndar að þjónustuveitendur sem byggja þjónustu sína á fastri forvalsþjónustu Símans bjóða mjög takmarkaða lúkningarþjónustu símtala, jafnframt því að hafa takmarkað vöruframboð og lítinn markaðsstyrk á öðrum mörkuðum.

236. Ef verðlag er hátt og/eða skilmálar almennt séð ósanngjarnir, eða ef Síminn hótar þessu, geta viðskiptavinir reynt að hafa áhrif á notendur með því að miðla þessum upplýsingum til þeirra. Gert er ráð fyrir að áhrifaríkasta aðferðin sé að hvetja fjölmiðla til þess að fjalla um málið og/eða koma skilaboðunum út með auglýsingaherferðum sem beint er að notendamarkaði. Þetta skilar þó tæpast árangri fyrr en verðlag er orðið mjög óeðlilega hátt og/eða þegar skilmálar eru að öðru leyti fremur ósanngjarnir.

237. Þetta gefur til kynna að sumir viðskiptavinir geti ráðið yfir ákveðnum samningsstyrk gagnvart lúkningarþjónustu símtala hjá Símanum við gefnar aðstæður. Hins vegar er það metið svo að kaupendastyrkur annarra símafyrirtækja sé ekki nógu mikill til þess að veikja að einhverju marki umtalsverðan markaðsstyrk Símans í lúkningu símtala innan eigin símkerfis.

5.2.5.3 Kaupendastyrkur gagnvart lúkningarþjónustu hjá Vodafone

238. Eftirfarandi aðstæður einkenna lúkningarþjónustu Vodafone og eru þær frábrugðnar þeim aðstæðum sem Síminn býr við.

- Lúkningarþjónusta í fastlínukerfi er mjög takmörkuð miðað við Símann.
- Gagnaðili varðandi stærstan hluta lúkningarviðskipta er stór.
- Aðeins brot af símtölum sem lokið er í neti fyrirtækisins stafar frá notendum í sama neti.
- Fyrirtækið hefur ekki áður verið undir sérstöku eftirliti á viðkomandi markaði.

239. Vodafone hefur, líkt og Síminn, hvatningu til að ákveða há lúkningargjöld en öfugt við Símann hefur Vodafone hingað til ekki búið við neinar eftirlitskröfur um það verð sem heimilt er að setja upp.

240. Allt frá upphafi hefur verð á lúkningu símtala verið mikilvægt samningsatriði. Ekki er um mikla gagnkvæma umferð að ræða hjá öðrum þjónustuveitendum en Símanum heldur er umferð milli þeirra beint um netkerfi Símans. Samningaviðræður hafa að mestu átt sér stað á milli Símans og hvers hinna þjónustuaðilanna um sig. Áður fyrr gildi oft gagnkvæmniregla á milli Símans og hinna þjónustuveitendanna. Það gæti gefið til kynna að þá hafi eftirspurnarhliðin (í þessu samhengi fyrst og fremst Síminn) haft nógu sterka samningsstöðu til þess að vinna gegn einokunaraðstöðu þessara fyrirtækja, bæði fyrir sakir stærðar sinnar og áhrifa á samskiptafyrirkomulagið, þar með talið orðalag í almennum skilmálum og skilyrðum.

241. Aðrir þjónustuveitendur hafa hins vegar á síðustu árum innheimt hærri lúkningargjöld en Síminn í fastanetinu. Vodafone tekur lúkningargjöld sem eru 0,66 krónu mínútagjald á dagtaxta og 0,44 krónur á kvöldtaxta á meðan Síminn tekur 0,44 krónur á dagtaxta og 0,26 krónur á kvöld og helgartaxta. Þetta gefur til kynna að kaupendastyrkur Símans sé ekki nægur til þess að koma í veg fyrir að aðrir þjónustuveitendur innheimti há lúkningargjöld.

242. Sú staðreynd að Síminn er bundinn opinberu eftirliti varðandi samtengingar talsímaneta dregur úr kaupendastyrk fyrirtækisins.

243. Snemma á árinu 2002 hækkaði Vodafone lúkningargjöld sín í um 50% hærri upphæð en Síminn innheimtir. Síminn hafði framan af hærri smásöluverð ef hringt var til Vodafone, heldur en ef hringt var innan eigin kerfis, í samræmi við hærri lúkningarverð Vodafone. Það hafði hins vegar ekki áhrif á lúkningargjöld Vodafone og þann 1. ágúst 2006 lækkaði Síminn smásöluverð fyrir símtöl til Vodafone til samræmis við símtöl innan eigin nets. Svo virðist því sem Síminn geti ekki komið í veg fyrir að aðrir þjónustuveitendur innheimti há lúkningargjöld.

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

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

245. 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.*

246. 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.

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

248. Fyrirtæki getur haft umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér eða ásamt einu eða fleiri öðrum fyrirtækjum. Ef niðurstaðan er sú að eitt fyrirtæki hafi umtalsverðan markaðsstyrk er yfirleitt óþarfi að velja því fyrir sér hvort um markaðsráðandi stöðu með öðrum sé að ræða. Ef niðurstaðan er hins vegar sú að ekkert fyrirtæki ráði yfir fullnægjandi markaðsstyrk eitt og sér verður að meta líkur á markaðsráðandi stöðu með öðrum. Ef fyrirtæki hefur markaðsráðandi stöðu á ákveðnum markaði má þar að auki líta svo á að það hafi markaðsráðandi stöðu á

tengdum markaði ef tengslin á milli markaðanna eru þannig að fyrirtækið geti nýtt sér styrk sinn á einum markaði til þess að efla styrk sinn á öðrum, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga um fjarskipti.

249. Eins og fram hefur komið eru tvö fyrirtæki sem bjóða upp lúkningu símtala í fastanetum sínum sem fellur undir lýsingu á viðkomandi markaði. Síminn er stærra fyrirtækið, en Vodafone er með mun minni umsvif á þessum markaði. Í samræmi við skilgreiningu á viðkomandi markaði eru bæði 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.

250. Að mati PFS þá einkennast viðkomandi markaðir af afdráttarlausum aðgangshindrunum og möguleg samkeppni er ekki fyrirsjáanleg á næstu árum. Í ljósi framangreindrar greiningar bendir flest til þess að Síminn og Vodafone séu með umtalsverðan markaðsstyrk í lúkningu símtala í eigin fastanetum. 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 Símans og Vodafone. 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 verð Símans eða Vodafone fyrir lúkningu símtala í eigin fastasímaneti.

251. Með hliðsjón af framangreindri markaðsgreiningu hyggst PFS útnefna Símann og Vodafone með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum fyrir lúkningu símtala í eigin fastanetum.

6.0 Greining á markaði fyrir flutningsþjónustu í almennum föstum talsímanetum (markaður 10)

6.1 Skilgreining á viðeigandi landfræðilegum markaði fyrir flutningsþjónustu

252. 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 markað⁵².

253. Markaður fyrir flutning (markaður 10) takmarkast við íslenskt landsvæði og því þarf að greina á milli flutningsþjónustu innanlands og milli landa. Flutningsumferð milli landa er beint gegnum sérstaka skiptistöð í netinu (utanlandsskiptistöð). Flutningur frá innanlandssímstöð að utanlandsskiptistöð er talinn með sem hluti af flutningsmarkaði (markaði 10). Flutningsþjónusta til eða frá utanlandsskiptistöð til samsvarandi skiptistöðva í öðrum löndum er ekki hluti flutningsmarkaðarins (markaðar 10).

254. Sá markaður sem hér um ræðir snýst um að miðla símtölum á milli gagnkvæmt tengdra svæða innan fastlínukerfis þjónustuveitanda og frá öðru neti til hins þriðja. Hér á landi er aðeins um eitt samtengisvæði að ræða og því er einungis um flutning að ræða þegar símtal er flutt úr einu neti yfir í annað í gegnum það þriðja.

255. Síminn miðlar mikilli flutningsumferð á milli annarra fastlínu- og farsímakerfa á Íslandi vegna þess að flestir þjónustuveitendur á íslenskum markaði hafa beina samtengingu við Símann en sjaldnar hverjir við aðra.

256. Önnur fyrirtæki í talsímaþjónustu en Síminn bjóða ekki öðrum flutning um talsímanet sín í viðmiðunartilboði, en hægt er að semja sérstaklega við Vodafone um flutning símtala. Vodafone starfar á takmörkuðu landsvæði og hefur aðeins samtengipunkta í Reykjavík og því er ekki um flutning milli svæða að ræða innan nets Vodafone.

257. Síminn er langstærsta fyrirtækið sem býður þessa þjónustu hér á landi og það eina sem býður hana í viðmiðunartilboði sínu og því er eðlilegt að skoða landfræðilega afmörkun með tilliti til starfsemi Símans. 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. Síminn býður sama verð á flutningi símtala alls staðar á landinu. 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

⁵² Sjá kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum.

landssvæðum. Niðurstaða PFS er sú að fyrir heildsölu á flutningi símtala sé landið einn markaður.

6.2 Mat á viðmiðum um umtalsverðan markaðsstyrk á flutningsmarkaði

6.2.1 Markaðshlutdeild

258. Mat á markaðshlutdeild er sjálfsagður upphafsreitur greiningar á umtalsverðum markaðsstyrk (markaðsyfirburðum), samanber leiðbeiningarnar, 76. málsgrein. Markaðshlutdeild þjónustuaðila ætti að fara yfir 40% áður en þessi þáttur gefur til kynna umtalsverðan markaðsstyrk. Ef markaðshlutdeildin fer yfir 50% myndi það heyra til undantekninga að álykta að þjónustuaðilinn hefði ekki umtalsverðan markaðsstyrk. Almenna reglan er sú að þjónustuaðilar með minna en 25% markaðshlutdeild eru ekki taldir hafa umtalsverðan markaðsstyrk.

259. Eins og fram kemur í kafla 3.2 þá felur skilgreining á markaði fyrir flutning um talsímanet almennt í sér flutning símtala innan sama nets, flutning símtala milli viðkomandi nets og samkeppnisaðila, flutning útlandasímtala um innlend net og símtöl sem koma frá einu neti og eru flutt yfir netið til þriðja netsins til lúkningar. Hér getur t.d. verið um að ræða símtöl úr eða í farsímanet. PFS telur þó að miðað við aðstæður hér á landi sé aðeins um flutning símtala að ræða þegar símtal fer úr einu neti um talsímnnet og yfir í þriðja netið.

260. Ýmis vandamál eru almennt fólgin í því að meta markaðshlutdeild á flutningsmarkaði, líkt og á markaði fyrir upphaf símtala. Flutningur símtala í eigin neti er hluti af heildsölumarkaðnum fyrir flutning símtala í talsímanetum. Þar sem gjaldtaka fyrir flutning símtala í eigin neti er oft á tíðum lítil og ógagnsæ gefa tekjur af flutningi símtala ekki skýra mynd af markaðshlutdeild. Einnig má í þessu sambandi nefna samþættingu á flutningsþjónustu við aðra þjónustubætti o.fl. PFS hefur því komist að þeirri niðurstöðu að magn mælt í uppruna umferðar gefi betri mynd af markaðshlutdeild en tekjur. PFS telur að framangreind vandamál við mat á markaðshlutdeild hafi lítil áhrif á hvort Síminn verði úrskurðaður með umtalsverðan markaðsstyrk eða ekki.

261. Í samræmi við framangreint þá leggur PFS magn umferðar út frá uppruna símtala í einstökum netum til grundvallar við mat á markaðshlutdeild. Síminn og Vofafone eru einu aðilarnir sem veita flutningsþjónustu hér á landi. Miðað við heildarumfang flutnings sem fellur undir framangreinda skilgreiningu á þjónustumarkaðnum þá er markaðshlutdeild Símans [60-65%]⁵³ og Vodafone [35-40%].⁵⁴ Lægri hlutdeild Símans á flutningsmarkaði en á markaði fyrir upphaf símtala í talsímaneti (markaður 8) skýrist aðallega af farsímaumferð sem flutt er um talsímanet, en markaðshlutdeild Símans er lægri í farsíma en í talsíma.

262. Síminn hefur sjálfur þörf fyrir suma þjónustubætti sína á sviði flutningsmarkaðar vegna þess að öll símtöl til og frá farsímaneti Símans fara um fastlínukerfi fyrirtækisins (sjá Mynd 2-3: Samtenging talsímaneta á Íslandi). Þótt PFS hafi lagt bann við því að Síminn gæti gert kröfu um að öll símtöl í farsímakerfi Símans færu um fastlínukerfi fyrirtækisins⁵⁵ hefur ekkert net samtengingar við farsímanet Símans annað en fastanet Símans. Það þýðir að öll

⁵³ Vikmörk vegna trúnaðar

⁵⁴ Viðmörk vegna trúnaðar

⁵⁵ Sjá ákvörðun PFS um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (markaður 16), 20. júlí 2006.

símtöl til og frá GSM kerfi Símans til og frá öðrum þjónustuveitendum fara flutningsleið um fastnet Símans. Vodafone hefur einnig tekið upp sama fyrirkomulag.

263. Síminn er með samninga við a.m.k. [...] ⁵⁶ fyrirtæki um flutning símtala og er eina fyrirtækið hér á landi sem hefur tekjur af flutningi símtala þar sem þrír netrekendur koma við sögu, þ.e. flutningur úr neti eins aðila um talsímanet yfir í net þriðja aðila. Síminn er því með 100% hlutdeild í slíkum viðskiptum. Vodafone er einungis með samninga við tvö ⁵⁷ fyrirtæki um flutning símtala í gegnum talsímanet sitt. Þar er eingöngu um að ræða umferð til farsímanets Vodafone sem fer fyrst í gegnum talsímanet fyrirtækisins.

264. Annað atriði sem styrkir stöðu Símans á markaði fyrir flutning símtala er að númeragrunnur fyrir númeraflutning í fastanetinu hefur tafist og hafa því önnur fyrirtæki notað Símann til að fletta upp fastanúmerum vegna númeraflutnings. Þetta hefur þýtt að lítil fyrirtæki hafa ekki þurft gagnagrunn fyrir staðsetningu númera en hafa í staðinn borgað Símanum fyrir númerauppflettingu og flutning símtala í önnur net.

265. Búist er við því að flutningsþjónusta í formi miðlunar til þriðja þjónustuveitanda aukist vegna þess að stöðugt aukin umferð snertir sífellt fleiri símnet, til dæmis vegna þess að umferð til og frá farsímanetum eykst. Búist er við því að Síminn haldi áfram beinum gagnkvæmum tengslum við alla þjónustuveitendur og að það gæti leitt til áframhaldandi sterkrar markaðshlutdeildar Símans. Fyrirtæki sem eru að koma ný inn á markaðinn hafa oft ekki bolmagn til þess að leggja í þann kostnað sem fylgir því að koma sér upp beinum samtengingum við fleiri en eitt fyrirtæki og kjósa því að nota flutningsþjónustu fyrir símtöl til og frá öðrum netum. Það er líklegt að ný fyrirtæki sem koma inn á símamarkaðinn kjósi að vera tengd neti Símans þar sem flestir notendur eru í því neti og mestar líkur á að flestum símtölum ljúki með lúkningu en ekki bæði flutningi og lúkningu. Það er því líklegt að Síminn muni hafi fleiri viðskiptavinum sem kaupa flutningsþjónustu heldur en aðrir aðilar á markaðnum í nánustu framtíð.

266. Þróun á markaðshlutdeild yfir ákveðin tíma hefur einnig þýðingu við mat á því hvort fyrirtæki sé með markaðsráðandi stöðu. Til að nálgast mat á þróun markaðshlutdeildar á flutningsmarkaði þá er helst að meta hana út frá þróun magns umferðar eins og áður hefur komið fram. Ef lítið er á markaðshlutdeild í talsímaþjónustu og farsímaþjónustu sameiginlega þá hefur hlutdeild Símans farið minnkandi á undanförunum árum. Þegar framangreindir markaðir eru metnir sameiginlega og með vísun til stöðunnar á mörkuðum fyrir upphaf símtala í talsíma- og farsímanetum (markaðir 8 og 15), þá er markaðsstaða Símans enn mjög sterk að mati PFS og ekki fyrirsjáanlegt að sú staða breytist verulega á næstu árum.

267. Niðurstaða varðandi markaðshlutdeild er sú að hlutdeild Símans bendi til þess að fyrirtækið hafi umtalsverðan markaðsstyrk. Þegar öll umferð er talin hefur Síminn [60-65%] ⁵⁸ hlutdeild. Ef hins vegar er dregin frá sú umferð sem orsakast af því fyrirkomulagi sem Síminn og Vodafone kjósa að viðhafa varðandi samtengingu farsímaneta sinna þá er hlutdeild Símans yfirgnæfandi. Síminn hefur einnig mun fleiri viðskiptavinum í flutningsþjónustu heldur en Vodafone og líklegt er að svo verði áfram í nánustu framtíð.

268. Markaðshlutdeild ein og sér er ekki fullnægjandi forsenda til að ákveða hvort þjónustuveitandi hafi umtalsverðan markaðsstyrk heldur ber að skoða það í ljósi annarra

⁵⁶ Fellt brott vegna trúnaðar

⁵⁷ Vegna eðlis samtenginga Vodafone eru þær gagnsæar á markaði og því ekki unnt að fella þær undir trúnað

⁵⁸ Vikmörk vegna trúnaðar

viðeigandi matsþátta sbr.. 79. grein leiðbeininganna. Önnur matsviðmið eru rædd í eftirfarandi köflum.

6.2.2 Arðsemi og verðþróun

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

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

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

272. Ekki liggja fyrir nægilega sundurgreindar upplýsingar, hvorki hjá Símanum né Vodafone, til þess að hægt sé að leggja mat á arðsemi af flutningi símtala. Arðsemi getur því ekki gefið vísbendingar um styrk fyrirtækjanna á þessum markaði.

273. Þróun verðlags til lengri tíma litið getur einnig gefið ýmislegt til kynna um samkeppnisþróun og jafnvel hlutfall mögulegrar samkeppni. Það getur því verið vísbending um hvort þjónustuveitandi hefur markaðsstyrk.

274. Eftirlit hefur verið haft með samtengigjöldum Símans og því er ekki hægt að líta á hagnað fyrirtækisins af flutningsþjónustu sem vísbendingu um hvort Síminn hafi verulegan markaðsstyrk eða ekki.

275. Flutningsþjónusta Símans er verðlögð á mismunandi hátt eftir því á hvaða tíma sólarhringsins hún á sér stað. Þann 1. júlí 2006 voru flutningsgjöld Símans 0,15 krónur á hvert símtal, 0,30 krónur á mínútu að degi til og 0,15 krónur á mínútu á kvöldin og um helgar.

Tafla 6-1: Flutningur símaumferðar í gegnum net Símans

Tegund þjónustu	Dagtaxti	KNH taxti	Tengigjald
Umflutningur	0,30 kr./mínútu	0,15 kr./mínútu	0,15 kr./tengingu

276. Þessi verðskrá var í upphafi lækkuð í janúar 2000, líkt og þjónusta Símans vegna uppruna símtala og lúkningu símtala. Verð hefur verið óbreytt síðan árið 2000, nema hvað tengigjaldi var bætt við með úrskurði úrskurðarnefndar árið 2006,⁵⁹ eftir að PFS hafði hafnað því. Verð fyrir flutning símtala hjá Vodafone er hið sama og hjá Símanum.

⁵⁹ Sjá úrskurð í máli nr. 5/2006.

6.2.3 Aðgangshindranir

6.2.3.1 Almenn

277. Aðgangshindrun 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.

6.2.3.2 Aðgangshindranir tengdar flutningi frá öðru símkerfi til þriðja símkerfis

278. Flutningsþjónusta á milli annars og þriðja símkerfis krefst þess að komið sé á samtengingu við þjónustuveitendur sem ráða yfir þeim símkerfum sem um ræðir.

279. Símanum ber skylda til að veita gagnkvæma samtengingjónustu því fyrirtækið ræður yfir símkerfi á landsvísu og hefur umtalsverða markaðshlutdeild á smásölumarkaði í bæði fastlínu- og farsímakerfum. Þess vegna hafa flestir helstu þjónustuveitendur á þessum smásölumörkuðum beina samtengingu við Símann sem notar þessi fastmótuðu gagnkvæmu samskiptatengsl í flutningsþjónustu sinni.

280. Aðrir þjónustuveitendur sem gætu viljað starfsrækja þannig flutningsþjónustu verða að koma á fót sambærilegri gagnkvæmri tengingu við ýmsa aðra þjónustuveitendur en Símann. Þannig gagnkvæmar tengingar eru háðar ákveðnum föstum kostnaðarliðum. Ef það á að vera arðvænt fyrir þessa þjónustuveitendur að koma á beinum samtengingum hver við annan þarf umferðin að vera nógu mikil til þess að standa straum af þessum föstu kostnaðarliðum.

281. Að því er PFS veit best er umferðin það lítil á milli flestra þjónustuveitenda annarra en Símans að það borgar sig ekki að koma á beinum samtengingum, en rétt er að benda á að samkvæmt 24. gr. fjarskiptalaga hafa fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja almenn fjarskiptanet eða almenna fjarskiptaþjónustu rétt á og þeim ber skylda til að semja um samtengingu neta og þjónustu

282. Aukin notkun netsíma gæti aukið bein gagnkvæm samskipti á milli hinna ýmsu þjónustuveitenda, einkum ef komið er á fót beinum og gagnkvæmum IP-til-IP tengslum. Ýmsir þjónustuveitendur gætu þannig fengið möguleika á að bjóða flutningsþjónustu umferðar frá öðrum þjónustuaðila til hins þriðja. Hins vegar gæti sú þróun leitt til þess að eftirspurn eftir flutningsþjónustu fyrir gagnkvæma umferð á milli tveggja IP-þjónustuaðila hyrfi að mestu leyti. PFS fær ekki séð að netsími muni hafa umtalsverð áhrif á aðgangshindranir fyrir aðra hluta markaðar með flutningsþjónustu.

6.2.4 Möguleg samkeppni og nýsköpun

283. Að jafnaði gefast takmarkaðri tækifæri til að beita markaðsafli á mörkuðum með mikilli nýsköpun en á mörkuðum með lítilli nýsköpun. Þess vegna getur tækniþróun skipt máli fyrir mögulega samkeppni á markaði. Nýsköpun sem rekja má til tækniþróunar getur þannig stuðlað að því að veikja stöðu þjónustuveitanda á markaði miðað við mögulega keppinauta.

284. Af þessu leiðir að tækniþróun sem veldur lækkandi kostnaði við samtengingar getur

aukið getu mögulegra þjónustuaðila til að veita ytri flutningsþjónustu og móta flutningsþjónustu til eigin nota.

285. Að mati PFS er Vodafone eina fyrirtækið sem veitt gæti Símanum einhverja samkeppni en Vodafone hefur að nokkru leyti þurft á Símanum að halda til þess að fá innri flutning á milli fastlínusíma í fastlínusíma og fastlínusíma í farsíma.

286. Aukning í netsímaþjónustu, þar sem til staðar er möguleiki á beinum gagnkvæmum IP-til-IP samtengingum, gæti enn fremur gefið kost á beinum samtengingum á milli þannig þjónustuveitenda. Ekki er þó búist við að notendafjöldi í netsímaþjónustu verði það mikill á næstu 2 árum að það fari að hafa veruleg áhrif í þessu sambandi.

287. PFS telur að möguleg samkeppni og nýsköpun muni ekki draga úr markaðsstyrk Símans á þessum markaði í nánustu framtíð.

6.2.5 Hegðun markaðsaðila

6.2.5.1 Samþætting vöru / sundurgreining vöru

288. Mikil sundurgreining vöru eða ólíkar vörur geta skapað viðskiptatryggð og gert keppinautum erfitt fyrir að koma inn á markaðinn, öfugt við það þegar vörur eru einsleitari. Öflug vöruheiti hafa sambærileg áhrif.

289. Samþætting vöru er tilbrigði við sundurgreiningu vöru. Þjónustuveitandi með markaðsstyrk á þeim markaði sem um er rætt getur tengt (samþætt) þjónustuþætti eða vörur á þeim markaði við þjónustu eða vöru á öðrum markaði með það fyrir augum að bjóða samþætta þjónustu/vörur sem eru frábrugðnar tilboðum keppinauta og sem keppinautarnir hafa takmarkaða möguleika á að líkja eftir. Þannig getur samþætting þjónustu/vöru stuðlað að markaðsstyrk á einum markaði og þannig skapað forskot í samkeppni á öðrum markaði. Svona samkeppnisforskot getur haft áhrif á mat á umtalsverðum markaðsstyrk á síðarnefnda markaðnum.

290. Þar sem talsímanetum Símans og Vodafone er ekki skipt niður í samtengisvæði er ekki um það að ræða að flutningur sé samþættur við upphaf eða lúkningu. Samþætting hefur því tiltölulega litla þýðingu á þessum markaði.

291. Með þetta í huga er ekki hægt að líta svo á að samþætt sala/sundurgreining vöru hafi áhrif á markaðsstyrk Símans eða Vodafone svo merkjanlegt sé.

6.2.5.2 Áhrif umtalsverðs markaðsstyrks á tengda markaði

292. Umtalsverður markaðsstyrkur á einum markaði getur stuðlað að því að auka markaðsstyrk þjónustuveitanda á tengdum markaði. Þegar markaðsstyrk er beitt á þennan veg getur það bæði gerst lóðrétt, það er á milli heildsölumarkaðar og smásölumarkaðar, og lárétt, það er á milli hinna ýmsu vörutegunda á sama stigi í virðiskeðjunni.

6.2.5.2.1 Lóðrétt samþætting

293. Ef starfsemi þjónustuveitanda nær til fleiri en eins þreps í viðkomandi virðiskeðju er um að ræða þjónustuveitanda með lóðréttu samþættingu. Algengast er að þjónustuveitandi

með lóðréttu samþættingu starfi bæði við grunngerð markaðarins (á fyrri sölustigi - upstream) og veiti notendum þjónustu (á síðara sölustigi - downstream). Þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu getur nýtt sér sterka stöðu sína á fyrri sölustigi til að halda keppinautum frá markaðnum á síðara sölustigi, til dæmis með verðlagningu á fyrri sölustigi eða með því að bjóða keppinautum sínum á síðara sölustigi alls ekki vörur á fyrri sölustigi. Þannig getur þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu og sterka stöðu á fyrri sölustigi styrkt stöðu sína enn frekar á síðara sölustigi.

294. Síminn er lóðrétt samþættur þjónustuveitandi og systurfélagið Míla á flutningsnetið sem lagt hefur verið um land allt og aðgangsnetið. Þetta myndar í sameiningu grundvöllinn fyrir heildsölþjónustu fyrirtækisins. Lóðrétt samþættur þjónustuveitandi á borð við Símann hefur það sterka stöðu á heildsölumarkaði að hann getur nýtt sér hana til þess að loka fyrir aðgang keppinauta að smásölumarkaði.

295. Sterk staða á smásölumarkaði getur einnig leitt til þess að aðrir hugsanlegir þjónustuveitendur á flutningsmarkaðnum eiga erfitt með að koma sér upp nægilegum fjölda viðskiptavina til þess að bera fjárfestingu í umfangsmiklum flutningsnetum fyrir talsímaþjónustu. Sú staðreynd að Síminn býr við mikla umferð á sínu eigin símkerfi þýðir að fastur kostnaður við samtengingu skiptir fremur litlu máli og það styrkir stöðu hans. Mikill fjöldi notenda í neti Símans leiðir einnig til þess að lítil fyrirtæki sem aðeins geta komið sér upp beinni tengingu við eitt fyrirtæki velja fremur Símann en önnur fyrirtæki á markaðnum. Þar með þurfa þau að kaupa flutningsþjónustu af Síminum yfir í önnur net og þannig vinnur styrkur Símans á smásölumarkaði að því að styrkja stöðu hans á flutningsmarkaðnum.

296. Notkun netsíma gæti bæði komið niður á markaðshlutdeild Símans á smásölumarkaði umferðar og því gagni sem hann hefur af lóðréttu samþættingu sinni þannig að það gæti dregið úr markaðsstyrk fyrirtækisins. Ýmislegt er hins vegar enn óljóst hvað þessa þróun varðar. Síminn hefur að mati PFS umtalsverðan markaðsstyrk á breiðbandsmarkaði⁶⁰ og því má gera ráð fyrir að Síminn muni tryggja sér umtalsverðan hluta af netsíamarkaði.

297. Starfsemi Vodafone er að því leyti lóðrétt samþætt að fyrirtækið starfar bæði á heildsölu- og smásölumarkaði talsímaþjónustu. Markaðshlutdeild Vodafone á smásölumarkaði talsímaþjónustu er lítil miðað við hlutdeild Símans og er ekki til þess fallin að styrkja stöðu fyrirtækisins á heildsölumarkaði fyrir flutning símtala.

298. Sú sterka staða sem Síminn hefur á smásölumarkaði fastlínubjónustu stuðlar því að því að viðhalda stöðu fyrirtækisins á flutningsmarkaði.

6.2.5.2.2 Lárétt samþætting

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

300. Síminn hefur styrka stöðu á mörgum mörkuðum fyrir fjarskiptaþjónustu bæði á heildsölu- og smásölustigi. Tengslin við heildsölumarkaði fyrir leigulínur og farsímaþjónustu

⁶⁰ Sjá ákvörðun PFS þann 18. apríl 2008 á heildsölumarkaði fyrir breiðbandsaðgang (markaður 12).

eru þeir þættir sem taldir eru hafa afgerandi áhrif á markaðsstyrk Símans í flutningsþjónustu.

Sé litið til umferðar á milli gagnkvæmra tengipunkta í símkerfi þjónustuveitandans sjálfs, eru aðrir þjónustuveitendur en Síminn oft háðir því að nota leigulínur Símasamstæðunnar. Símasamstæðan hefur sterka stöðu á leigulínumarkaði og hana er hægt að misnota með því að veita ekki þeim þjónustuveitendum þjónustu sem fara fram á flutningslínur og/eða að bjóða þjónustuna með ósanngjörnum skilmálum. Síminn hefur ekki haft tækifæri til þessa vegna þess opinbera eftirlits sem framfylgt hefur verið. PFS álitur þó að ef opinberra eftirlitsaðgerða nyti ekki við gæti Símasamstæðan fengið tækifæri til að beita sterkri stöðu sinni á leigulínumarkaði til þess að viðhalda markaðsráðandi stöðu sinni á flutningsþjónustu.

301. Síminn hefur þar að auki mikla markaðshlutdeild á bæði heildsölu- og smásölumörkuðum hvað farsíma varðar, en af því leiðir að stór hluti þeirrar umferðar sem fer á milli fastlínukerfis Símans og annarra símkerfa á sér stað hjá Símanum. Fyrirtækið hefur notið umtalsverðs markaðsstyrks í farsímaþjónustu og það stuðlar að sterkri stöðu fyrirtækisins á flutningsmarkaði. Ef ekki verða gerðir beinir gagnkvæmir samtengisamningar á milli farsímaþjónustu fyrirtækisins og annarra þjónustuaðila, gæti Síminn styrkt markaðshlutdeild sína í flutningsþjónustu enn frekar.

302. Vodafone hefur ekki sambærilegan styrk og Síminn á lárétt tengdum mörkuðum. Það er aðeins á markaði fyrir lúkningu í eigin farsímaneti sem Vodafone hefur hingað til verið talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk. Vodafone hefur töluverðan fjölda notenda í farsímaþjónustu og það getur styrkt stöðu fyrirtækisins varðandi flutning símtala, en aðeins að því er varðar flutning inn í eigið farsímanet. Í heildina er notendafjöldi Vodafone í talsíma- og farsímaþjónustu mun minni en notendafjöldi hjá Símanum og er því líklegt að fyrsti valkostur lítilla fyrirtækja verði að samtengjast Símanum og kaupa flutningsþjónustu þar fremur en hjá Vodafone.

303. PFS telur Símann hafa möguleika á að nota stöðu sína á leigulínu- og farsímamarkaði til að styrkja stöðu sína á flutningsmarkaði, en draga má úr þeim áhrifum með eftirlitsaðgerðum á viðkomandi mörkuðum.

6.2.6 Aðstæður á eftirspurnarhlið

6.2.6.1 Kaupendastyrkur

304. 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.

305. Þó svo að Síminn teljist ekki nota flutningsþjónustu í innannetsumferð í talsímaneti sínu notar fyrirtækið töluverðan hluta flutningsumferðar sjálft fyrir farsímaþjónustu sína. Önnur fyrirtæki eru með lága hlutdeild í símaumferð og eru því ekki nægilega stórir viðskiptavinur til þess að geta notið kaupendastyrks. Vodafone er þó með töluverða umferð þegar lögð er saman hlutdeild fyrirtækisins á farsímamarkaði og talsímamarkaði. Þess hefur þó ekki orðið vart að magn viðskipta Vodafone við Símann hafi gefið færi á að beita kaupendastyrk.

306. Því má fullyrða að kaupendastyrkur sé lítill á þessum markaði og hafi því ekki nein áhrif á markaðsstyrk.

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

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

308. Á viðkomandi heildsölumarkaði fyrir flutning símtala er valfrelsi viðskiptavina ekki mikið. Aðeins Síminn og Vodafone bjóða flutning símtala fyrir önnur fyrirtæki. 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. Það er líklegt til að auka markaðsstyrk Símans á þessum markaði að flestir notendur eru í neti Símans. Nýr aðili sem kemur inn á símamarkaðinn og kys að semja aðeins við eitt fyrirtæki um samtengingu til þess að lágmarka fasta kostnaðarliði, mun að öllu jöfnu kjósa að tengjast því neti sem hefur flesta notendur, en með því móti er hægt að ljúka meirihluta símtala með því að greiða aðeins fyrir lúkningu í stað flutnings og lúkningar þegar vísa þarf símtalinu áfram til nets þriðja aðila. Slíkur aðili hefur í raun ekki aðra hagkvæma valkosti.

309. Það er álit PFS að skortur á valfrelsi og hár skiptikostnaður á heildsölumarkaði fyrir flutning símtala styrki stöðu Símans verulega.

6.3 Útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir flutning í fastsímakerfi

6.3.1 Almenn

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

311. 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.*

312. 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.

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

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

6.3.2 Um stöðu Símans á viðkomandi markaði

315. Eins og fram hefur komið er Síminn stærsta fyrirtækið sem býður uppá flutning símtala í fastanetum og er með markaðshlutdeild á bilinu [60-65%]⁶¹ á þessum markaði ef allt er talið. Ef hins vegar er litið eingöngu til tekna af flutningi úr neti annars aðila yfir í net þriðja aðila og litið framhjá flutningi sem skapast vegna þess að Síminn og Vodafone beina allri umferð til og frá farsímanetum sínum í gegnum fastanet sín, þá er hlutdeild Símans 100%. 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.

316. Síminn nýtur styrks á tengdum mörkuðum bæði lárétt og lóðrétt. Það styrkir stöðu hans verulega á flutningsmarkaði. Í því sambandi hefur það mikil áhrif að flestir notendur eru í neti Símans og því er það eftirsóknarvert fyrir ný símafyrirtæki að koma á beinni samtengingu við Símann og kaupa flutningsþjónustu af Símanum yfir í önnur net með færri notendur.

317. Að mati PFS þá einkennist viðkomandi markaður af aðgangshindrunum og virk samkeppni er ekki fyrirsjáanleg á næstu tveimur árum. Í ljósi framangreindrar greiningar bendir flest til þess að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk í flutningi símtala. Til að komast að annarri niðurstöðu þurfa að vera til staðar þættir sem hafa veruleg áhrif á markaðsstyrk fyrirtækisins. 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 flutning. 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 verðlagningu Símans eða aðra skilmála varðandi flutning símtala í fastasímaneti.

318. Með hliðsjón af framangreindu bendir há markaðshlutdeild Símans auk annarra þátta til þess að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Hins vegar er um að ræða tvíkeppnismarkað og því gefur reglan um 50% markaðshlutdeild ekki eins sterka vísbendingu um markaðsstyrk eins og ef það væru fleiri sjálfstætt starfandi fyrirtæki á

⁶¹ Vikmörk vegna trúnaðar

markaði. Þegar slíkar markaðsaðstæður eru fyrir hendi getur verið meiri hætt á samráði á markaði, sem getur annað hvort byggst á þegjandi fyrirkomulagi eða samanteknum ráðum starfandi fyrirtækja. Því telur PFS ástæðu til að skoða hvort til staðar eru skilyrði sem gefa vísbendingar um sameiginleg markaðsyfirræð Símans og Vodafone á viðkomandi markaði. Þau skilyrði ráðast aðallega af markaðsaðstæðum og hegðun markaðsaðila.

6.3.3 Mat á sameiginlegum markaðsyfirræðum⁶²

6.3.3.1 Matsþættir

319. Í 1. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga er gert ráð fyrir að fyrirtæki geti talist hafa umtalsverðan markaðsstyrk með öðrum fyrirtækjum, einu eða fleirum, svokölluð sameiginleg markaðsyfirræð. Með sameiginlegum markaðsyfirræðum er átt við að tvö eða fleiri fyrirtæki sem eru lagalega og fjárhagslega óháð hvort öðru geta haft sameiginleg markaðsyfirræð ef á milli þeirra eru tengsl sem leiða til þess að þau hagi sér í raun sem eitt fyrirtæki á markaði. Tengslin þurfa ekki að vera formleg heldur nægir að markaðsaðstæður séu fallnar til óformlegrar samræmingar á aðferðum milli ólíkra markaðsaðila sem leiðir til óvirkar samkeppni.⁶³

320. Túlkun á hugtakinu sameiginleg markaðsyfirræð byggir á dómafordæmum dómstóla ESB um 82. gr. Rómarsáttmálans sem er sambærileg 54. gr. EES-samningsins. PFS er einnig heimilt að taka tillit til ákvarðana framkvæmdastjórnarinnar á grundvelli samrunareglugerðarinnar. ESB dómstólinn hefur í nokkrum samrunamálum gefið leiðbeiningar um hvernig eigi að túlka hugtakið sameiginleg markaðsyfirræð og hvaða skilyrði þurfa að vera til staðar.⁶⁴ Í svokölluðu Airtours máli⁶⁵ setti ESB dómstólinn svo fram þrjú skilyrði sem öll þurfa að vera til staðar svo að tvö eða fleiri fyrirtæki teljist saman hafa markaðsyfirræð á fákeppnismarkaði:

1. Fyrirtækin verða að vera í aðstöðu til að geta haft með sér þegjandi fyrirkomulag (tacit co-ordination). Í því sambandi þurfa markaðsskilyrðin að vera nægjanlega gagnsæ, þannig að fyrirtækin geti með hæfilegri nákvæmni og hraða fylgt hvort öðru og greint hvort verið sé að brjóta fyrirkomulagið. Mikilvægustu forsendur þess að þetta skilyrði teljist uppfyllt er samþjöppun á markaði, gagnsæ markaðsskilyrði, þroskaður markaður, minnkandi eftirspurn og einsleitar vörur.
2. Það verður að vera fyrir hendi hvatning til lengri tíma fyrir fyrirtækin að hverfa ekki frá fyrirkomulaginu sem þýðir að einhvers konar refsikerfi er á milli fyrirtækjanna sem gerir það óarðbært fyrir nokkurt þeirra að brjóta á eða víkja frá fyrirkomulaginu. Fyrirtækin þurfa að vera meðvituð um að frávik frá fyrirkomulaginu leiði til samskonar aðgerða af hálfu annarra fyrirtækja, og því ekki arðbært til lengri tíma litið.
3. Starfandi og framtíðar samkeppnisaðilar og viðskiptavinir mega ekki vera í aðstöðu til að spilla árangri af fyrirkomulaginu. Mikilvægt í þessu sambandi er hvort til staðar séu mögulegir samkeppnisaðilar og neytendur sem geti barist gegn hinum sameiginlegu markaðsyfirræðum. Verulegar aðgangshindranir fyrir því að koma inn á markað eru þýðingarmiklar við mat á þessu skilyrði.

⁶² Sjá kafla 3.1.2 Collective dominance, í leiðbeiningum ESA

⁶³ Mál nr. C 395-396/96: Compagnie Maritime Belge Transports SA og mál T-102/96: Gencor Ltd v. Commission.

⁶⁴ The Merger Control Regulation No 4064/89 frá 21. desember 1989, sjá málsgrein 103 í leiðbeiningum ESA.

⁶⁵ Mál nr. T-342/99 Airtours v. Commission frá 6. júní 2002.

321. Í dómafordæmum ESB eru gerðar strangar kröfur um sönnun á samræmdri hegðun. Í framangreindu máli var staðfest að rík sönnunarbyrði hvíldi á framkvæmdastjórninni þegar leitast væri við að banna samruna vegna hættu á sameiginlegum markaðsyferráðum.

322. Í málsgrein 99 í leiðbeiningum ESA segir að ef ekki eru fyrir hendi formleg tengsl milli viðkomandi fyrirtækja sé nauðsynlegt að skoða hvort ákveðnar forsendur séu til staðar á markaði sem hvetji til sameiginlegra markaðsyferráða. Þessar forsendur eru m.a.⁶⁶: mikil samþjöppun á markaði, gagnsæi, þroskaður markaður, minnkandi eftirspurn, einsleitar vörur, þroskuð tækni, miklar aðgangshindranir, veik samningsstaða kaupenda, skortur á mögulegri samkeppni, ýmis óformleg tengsl milli fyrirtækja, refsikerfi og skortur eða lítið svigrúm fyrir verðsamkeppni.

323. Drög að greiningu PFS á viðkomandi markaði liggja fyrir í kafla 6.2 og margar af þeim niðurstöðum sem þar koma fram eiga við þegar skoðað er hvort skilyrði fyrir sameiginlegum markaðsyferráðum séu til staðar.

Mikil samþjöppun á markaði

324. Samþjöppun á markaði fyrir flutning símatala er mikil og er hún yfir 5.000 á HHI⁶⁷ skalanum ef miðað er við hlutdeild mælda í umferðarmagni. Aðeins tvö fyrirtæki, Síminn og Vodafone, eru starfandi á markaðnum. Við aðstæður sem þessar eru meiri líkur á sameiginlegum markaðsyferráðum. Mikil samþjöppun þarf hins vegar ekki að fela í sér að markaður stuðli að samræmdri hegðun heldur þarf fleira að koma til. Í þessu sambandi vill PFS vekja athygli á að þar sem Ísland er fámennnt land með lítinn fjarskiptamarkað í samanburði við önnur Evrópulönd þá eru litlar líkur á að hér finnist lítil samþjöppun, þar sem aðstæðurnar bjóða ekki upp marga samkeppnisaðila og litlar líkur á að það komi til með að breytast verulega á næstu árum. PFS telur eðlilegt að hafa þetta í huga við mat á mikilvægi þessa skilyrðis.

Gagnsæi

325. Gjaldskrár fyrir flutning símtala eru ekki flóknar og Síminn birtir sína gjaldskrá á vefsíðu sinni, en hún er hluti af almennu viðmiðunartilboði fyrirtækisins um samtengingu. Vodafone birtir hins vegar ekki gjaldskrá fyrir flutningsþjónustu. Síminn er stærsti viðskiptavinur Vodafone í flutningi símtala og er sem slíkur upplýstur um verðlagningu þjónustunnar gagnvart sér. Síminn á hins vegar ekki jafn auðvelt með að fylgjast með því hvaða verð Vodafone býður öðrum fyrirtækjum.

326. Þar sem langstærsti hluti viðskipta á flutningsmarkaðnum er milli Símans og Vodafone eru verð og skilmálar á markaðnum að mestu leyti gagnsæ. Sama máli gegnir um viðskipti Símans við aðra aðila, enda fer um þau eftir viðmiðunartilboði Símans. Það eru aðeins viðskipti Vodafone við aðra aðila, sem eru ekki eins gagnsæ, en þar er aðeins um einn viðskiptavin að ræða, þ.e. Nova.

⁶⁶ Sjá lista yfir skilyrði fyrir sameiginlegum markaðsyferráðum í málsgrein 98 í leiðbeiningum ESA. Listinn er ekki tæmandi og það útilokar ekki sameiginleg markaðsyferráð þótt eitthvað af skilyrðunum sé ekki uppfyllt.

⁶⁷ Herfindahl-Hirschman-stuðull. HHI-stuðullinn virkar þannig að hlutdeildir hvers fyrirtækis á markaði í öðru veldi eru lagðar saman. Gildi stuðulsins liggur á milli 0-10.000. Eftir því sem gildi hans er hærra telst samþjöppun á markaðinum meiri. Sé útkoman undir 1000 er ekki talin ástæða til að hafast nokkuð að. Sé útkoman á bilinu 1000 til 1800 er um miðlungssamþjöppun í gangi og yfir 1800 er veruleg samþjöppun.

327. Þegar á heildina er litið verður að telja að markaður fyrir flutning símtala sé töluvert gagnsær, þar sem mikill meirihluti viðskipta á markaðnum fer fram á kjörum sem öllum eru kunn.

Þroskaður markaður og stöðnuð eftirspurn

328. Að mati PFS virðist markaður fyrir flutning símtala nokkuð þroskaður. Tilkoma nýrra fyrirtækja á farsíma- eða talsímamarkaði getur aukið eftirspurn eftir flutningsþjónustu. Það sama er að segja um aukna notkun farsíma, þar sem öll umferð milli farsímaneta hér á landi fer um talsímanet. Það er hins vegar takmörkunum háð hversu mikið markaðurinn getur vaxið vegna þessara þátta. Svo virðist sem ný fyrirtæki á fastlínumarkaði eigi erfitt uppdráttar. Þeim hefur fjölgað á tímabilum á síðasta áratug, en slík fjölgun hefur alltaf endað á sameiningu smærri fyrirtækjanna og nú eru aðeins tvö fyrirtæki sem starfrækja eigin talsímanet. Notendum í farsímaþjónustu hefur fjölgað stöðugt undanfarin ár. Nú er hins vegar svo komið að fjöldi farsímanotenda er orðinn meiri en íbúafjöldi í landinu og er því líklegt að sá markaður fari að nálgast hámark vaxtarmöguleika sinna.

329. PFS telur að markaður fyrir flutning símtala hafi náð töluverðum þroska. Hann á einhverja vaxtarmöguleika ennþá, en ekki er við því að búast að vöxtur verði hraður á næstunni.

Einsleitar vörur

330. Því einsleitari sem vörur eða þjónusta eru þeim mun meiri möguleikar eru á verðsamkeppni milli viðkomandi fyrirtækja sem gæti hvatt til samráðs. Tæknilega séð eru flutningsþjónustur Vodafone og Símans sambærilegar, enda byggja þær á staðlaðri tækni. Hins vegar er framboði þjónustunnar ekki hagað með sama hætti hjá báðum fyrirtækjunum. Síminn birtir gjaldskrá fyrir þjónustuna og er bæði með viðskiptavinum sem kaupa flutning inn í farsímanet Símans og flutning yfir í net þriðja aðila. Flutningsþjónusta er hins vegar ekki hluti af viðmiðunartilboði Vodafone og fyrirtækið annast aðeins flutning símtala inn í sitt eigið farsímanet.

331. Í sjálfu sér getur flutningsþjónusta beggja fyrirtækja þjónað þörfum fyrirtækja sem þurfa á flutningi að halda. Það er hins vegar margt sem hvetur fyrirtæki til þess að kaupa flutningsþjónustu hjá Símanum þar sem bein samtenging við Símann býður upp beinan aðgang að fleiri endanotendum.

332. Vegna þess munar sem er á notkun flutningsþjónustu hjá Símanum annars vegar og Vodafone hins vegar telur PFS að einsleitni þjónustunnar bendi ekki eindregið til sameiginlegra markaðsyfirlýðna.

Sambærileg kostnaðaruppbygging

333. PFS hefur ekki undir höndum sundurgreindar tölur um kostnaðaruppbyggingu flutningsþjónustu Símans og Vodafone. Í ljósi þess að landið er allt eitt samtengisvæði og samtengipunktur beggja fyrirtækja eru staðsettir í Reykjavík, þá telur PFS að kostnaðaruppbygging fyrir þessa þjónustu ætti ekki að vera mjög frábrugðin til lengri tíma litið. Verið getur að Vodafone búi enn við eitthvert óhagræði í rekstri þjónustunnar vegna sameininga við önnur fyrirtæki, en fyrirtækið hefur verið starfandi á markaðnum í 10 ár og því telur PFS að kostnaðaruppbygging á viðkomandi þjónustumarkaði ætti ekki að vera mjög

frábrugðin því sem er hjá Símanum.

Sambærileg markaðshlutdeild

334. Samkeppnishamlandi hegðun, í formi samræmdra aðferða, er líklegri til að eiga sér stað þegar markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækja er svipuð eða sambærileg. Mikil munur á markaðshlutdeild milli fyrirtækja dregur úr líkum á sameiginlegum markaðsyfirráðum. Eins og fram kemur í kafla 6.2.1 þá er Síminn með [60-65%]⁶⁸ markaðshlutdeild og Vodafone með [35-40%]⁶⁹, þegar horft er til magns umferðar. Munurinn á markaðshlutdeild Símans og Vodafone er 20-30 prósentustig, sem að mati PFS er talsverður munur og kemur í veg fyrir að skilyrði um sambærilega markaðshlutdeild sé fullnægt.⁷⁰

335. Auk þess hefur Síminn 100% hlutdeild á þeim hluta markaðarins, sem felst í flutningi símtala til nets þriðja aðila.

Þroskuð tækni

336. Að mati PFS er tæknin sem notuð er við flutning símtala um talsímanet frekar almenn og öllum aðgengileg. Það er varla mögulegt fyrir fyrirtæki að aðgreina flutningsþjónustu sína frá flutningsþjónustu annarra fyrirtækja á grundvelli mismunandi tæknilausna. Tilkoma VoIP gefur möguleika á að flytja talsímaumferð með öðrum hætti en verið hefur, en PFS telur að í ljósi þróunar síðustu ára megi álykta að VoIP tækni verði ekki farin að hafa veruleg áhrif á aðstæður á talsímamörkuðum á ætluðum gildistíma þessarar greiningar. PFS telur að almennt séð sé tækni á viðkomandi markaði tiltölulega þroskuð.

Miklar aðgangshindranir og skortur á mögulegri samkeppni

337. Eins og fram kom í kafla 6.2.3 er ein helsta aðgangshindrun að þessum markaði fólgin í því að fyrirtæki sem vill veita flutningsþjónustu þarf að koma sér upp beinum samtengingum við önnur símafyrirtæki á markaðnum. Flest ef ekki öll fyrirtæki sem komið hafa inn á símamarkaði hér á landi hafa kosið beina samtengingu við Símann. Vegna smæðar markaðarins og kostnaðar sem felst í því að koma á samtengingu hafa aðeins fá fyrirtæki haft bolmagn til þess að tengjast fleiri en einu fyrirtæki með beinni samtengingu. Þetta er hindrun í vegi þess að ný fyrirtæki komi inn á markaðinn, en þetta er einnig hindrun gagnvart Vodafone sem aðeins hefur beina samtengingu við tvö fyrirtæki. Vegna aðgangshindrana er ekki fyrir sjáanlegt að nýir samkeppnisaðilar komi inn á þennan markað á næstunni.

338. Aðgangshindranir og skortur á mögulegri samkeppni skapa aðstöðu fyrir samræmda hegðun. Þó ber að hafa í huga að aðgangshindranir sem lýst var hér að ofan hafa einnig áhrif á möguleika Vodafone til þess að útvíkka starfsemi sína á markaðnum og vinna þær því raun gegn því að fyrirtækin hegði sér með samræmdum hætti á markaðnum.

Veik samningsstaða kaupenda

339. Eins og fram kemur í kafla 6.2.6.1 þá telur PFS að samningsstyrkur kaupenda sé almennt ekki mikill á viðkomandi markaði. Starfsemi fyrirtækja sem kaupa flutningsþjónustu af Símanum og Vodafone er smá í sniðum og hafa þau því litla möguleika til þess að hafa

⁶⁸ Vikmörk vegna trúnaðar

⁶⁹ Vikmörk vegna trúnaðar

⁷⁰ Svipaður munur á markaðshlutdeild var ekki talinn benda til sameiginlegra markaðsyfirráða í greiningu PFS á markaði 15, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála 3. júlí 2007 í máli nr. 2/2007.

áhrif á verð og skilmála og þau hafa yfirleitt ekki bolmagn til þess að koma á beinum samtengingum í stað þess að kaupa flutningsþjónustu. Síminn og Vodafone eru stærstu kaupendur flutningsþjónustu hér á landi og kaupa fyrirtækin þjónustu hvort af öðru. Hugsanlegt er að þau njóti einhvers styrks í þeim viðskiptum. Þau gætu til dæmis krafist beinnar samtengingar við farsímanet hvors annars ef verð flutningsþjónustu hækkar of mikið.

340. Þar sem kaupendastyrkur annarra fyrirtækja en seljanda á þessum markaði er lítill getur þetta atriði gefið vísbendingu um sameiginleg markaðsyfirráð.

Ýmis óformleg tengsl milli viðkomandi fyrirtækja

341. Ýmis formleg og óformleg tengsl fyrirfinnast á milli Símans og Vodafone sem í flestum tilvikum eru tilkomin vegna viðskipta milli fyrirtækjanna sem eru oft á grundvelli lagaskyldu, t.d. samskipti vegna númerflutninga, reglulegir fundir um samtengingar og fleira. Fyrirtækin tvö eiga einnig með sér formlegt samstarf m.a. um rekstur Hins íslenska númerafélags og Farice. Ekki er hægt að líta fram hjá því að félögin eru stærstu viðskiptavinir hvors annars og það hefur í för sér margs konar samskipti. Þrátt fyrir ýmis konar formleg og óformleg tengsl er PFS á þeirri skoðun að fátt bendi til þess að tengslin séu óeðlileg, heldur virðast þau frekar nauðsynleg til að leysa ýmis vandamál sem upp koma. Þessi tengsl á milli félaganna skapa vissulega aðstöðu fyrir samráð en þó verður að telja að fleira þurfi að koma til svo grunsemdir um slíkt vakni.

Refsikerfi

342. Til að komast að niðurstöðu um sameiginleg markaðsyfirráð þarf að vera til staðar refsikerfi þ.e.a.s mögulegar mótvægisáðgerðir sem koma í veg fyrir að fyrirtæki brjóti gegn fyrirkomulagi um samræmda hegðun. Dæmi um slíkt gæti verið hótun um mikla verðsamkeppni sem hefði mismiklar afleiðingar fyrir félögin. Síminn og Vodafone taka sama gjald fyrir flutning símtala sem bendir til þess að ekki ríki mikil verðsamkeppni milli fyrirtækjanna á þessum markaði.

343. Þrátt fyrir samræmi í verðum hefur PFS ekki komið auga á fullnægjandi sannanir fyrir því að til staðar sé trúverðugt refsikerfi sem geri það að verkum að fyrirtækin keppi ekki meira í verðum eða þjónustu. Í því sambandi má nefna að Vodafone virðist alls ekki keppa að því að fá til sín viðskiptavini í flutningsþjónustu. Þó að Síminn og Vodafone innheimti jafnhá flutningsgjöld af hvort öðru telur PFS það ekki bera vott um samræmda hegðun og ekki er líklegt að koma myndi til verðstríðs ef annað fyrirtækið myndi ákveða að lækka flutningsgjöld sín.

344. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að ekki sé til staðar refsikerfi á markaði fyrir flutning um talsímanet.

Skortur eða lítið svigrúm fyrir verðsamkeppni

345. Verð á flutningsþjónustu Símans hefur verið óbreytt frá árinu 2000 að öðru leyti en því að 0,15 kr. tengigjaldi fyrir hvert símtal var bætt við árið 2006. Verð Vodafone eru hin sömu og hjá Símanum. Þetta bendir til þess að ekki sé til staðar verðsamkeppni milli fyrirtækjanna.

346. Að mati PFS þarf skortur á verðsamkeppni á þessum markaði ekki að benda til sameiginlegra markaðsyfirráða vegna sérstakra aðstæðna hér á landi. PFS telur

meiginástæðuna fyrir því að fyrirtækin eru með sömu verð vera þá að þau eru stærsti viðskiptavinur hvors annars og þau viðskipti eru að mestu tilkomin vegna þess að fyrirtækin kjósa af hagkvæmnisástæðum að hafa aðeins beina samtengingu milli talsímaneta sinna og flytja alla farsímaumferð í gegnum talsímanetin.

347. PFS telur að það hefði ekki mikla þýðingu fyrir Vodafone að fara út í verðsamkeppni á þessum markaði þar sem Síminn er í yfirburðastöðu vegna mun meiri notendafjölda í netum sínum eins og áður hefur verið lýst. Vodafone hefur í raun ekki sótt inn á þennan markað nema hvað varðar flutning símtala inn í sitt eigið farsímanet.

348. Niðurstaða PFS er því að þó að ekki sé verðsamkeppni í gangi á þessum markaði þá sé það ekki vísbending um sameiginleg markaðsyfirræð.

6.3.3.2 Samantekt

349. Við athugun á viðeigandi matsþáttum, sbr. kafla 6.3.3.1, kemur í ljós að markaðurinn hefur nokkur einkenni sem bent geta til sameiginlegra markaðsyfirræða. Þau skilyrði sem eru fyrir hendi og benda í þá átt eru mikil samþjöppun, gagnsæi, þroskaður markaður, sambærileg kostnaðaruppbygging, þroskuð tækni og lítill samningsstyrkur kaupenda. Þau skilyrði sem PFS telur ekki vera til staðar eru einsleitni þjónustu, sambærileg markaðshlutdeild og refsikerfi. PFS telur ennfremur að önnur skilyrði sem að einhverju leyti eru til staðar bendi ekki til samstíga hegðunar miðað við aðstæður á þessum tiltekna markaði, en það eru aðgangshindranir og skortur á mögulegri samkeppni, óformleg tengsl milli fyrirtækjanna og skortur á verðsamkeppni. PFS telur að á heildina litið sé þessi staða ekki til þess fallin að leiða til niðurstöðu um sameiginleg markaðsyfirræð, skv. þeim kröfum sem settar eru fram í 98. mgr. leiðbeininga ESA.

350. PFS telur að aðstæður á viðkomandi markaði gefi mun frekar til kynna að Síminn hafi þar einn umtalsverðan markaðsstyrk. Síminn er stærra fyrirtæki með meiri alhliða styrk og hefur að mati PFS umtalsverðan markaðsstyrk á mörgum tengdum mörkuðum. Skv. fyrirliggjandi frumdrögum að greiningum á smásölu og heildsölumörkuðum talsímaþjónustu hefur Síminn umtalsverðan markaðsstyrk á þeim öllum, ennfremur hefur Síminn umtalsverðan markaðsstyrk á farsímaþjónustu bæði varðandi upphaf og lúkningu símtala. Þessi styrkleiki Símans á tengdum mörkuðum og mikill fjöldi endanotenda miðað við önnur fjarskiptafyrirtæki hér á landi stuðlar að því að auka styrk fyrirtækisins á markaði fyrir flutning símtala um talsímanet.

351. PFS telur að hegðun Símans og Vodafone á viðkomandi markaði sé augljóslega ólík. Eins og áður segir býður Síminn alhliða flutningsþjónustu en Vodafone býður aðeins flutningsþjónustu inn í sitt eigið farsímanet. Síminn er með flutning sem hluta af viðmiðunartilboði sínu og birtir skilmála og verð fyrir þjónustuna, en Vodafone er ekki með flutningsþjónustu í sínu viðmiðunartilboði og þarf að semja sérstaklega við fyrirtækið um flutning. Líklegt er að eina ástæðan fyrir því að Vodafone starfar á þessum markaði sé það fyrirkomulag sem Síminn og Vodafone hafa varðandi samtengingu við farsímanet sín. Vegna smæðar íslenska fjarskiptamarkaðarins leitast fyrirtæki við að hafa samtengipunkta sem fæsta til þess að halda kostnaði í lágmarki. Þess vegna hafa Síminn og Vodafone farsímanet sín aðeins tengd við sín eigin talsímanet. Fyrirtæki hafa ekki gert kröfu um beinar samtengingar við farsímanetin. Af þessum sökum sér Vodafone um flutning í gegnum talsímanet sitt inn í sitt eigið farsímanet, en Vodafone er ekki með neina viðskiptavini í flutningsþjónustu til annarra neta.

352. Það er mat PFS að skortur á virkri samkeppni á viðkomandi markaði stafi ekki af því að fyrirtækin séu með sameiginleg markaðsyfirlráð. PFS telur að ekki liggi fyrir niðurstaða sem bendi til að félögin tvö starfi með samræmdum hætti. Ekki eru nægar vísbendingar um að fyrirtækin séu sem eitt gagnvart öðrum fjarskiptafyrirtækjum, viðskiptavinum eða neytendum þar sem nokkrum mikilvægum skilyrðum fyrir sameiginlegum markaðsyfirlráðum er ekki fullnægt. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að ekki séu nægar forsendur til að komast að þeirri niðurstöðu að sameiginleg markaðsyfirlráð sé að finna viðkomandi markaði.

6.3.4 Niðurstöður um mat á umtalsverðum markaðsstyrk

353. Eins og fram kemur í kafla 6.2 um mat á viðmiðum um umtalsverðan markaðsstyrk og kafla 6.3.2 um stöðu Símans á viðkomandi markaði er flest sem bendir til þess að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

354. Í kafla 6.3.3 eru skoðuð þau atriði sem stuðlað geta að sameiginlegum markaðsyfirlráðum og er niðurstaða þeirrar skoðunar sú að ekki sé ástæða til að ætla að Síminn og Vodafone hegði sér með samhæfðum hætti á markaðnum og að ekki séu til staðar sameiginleg markaðsyfirlráð.

355. Á grundvelli framangreinds og niðurstaðna úr greiningu á viðkomandi markaði er það mat PFS að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir flutning símtala í almennum föstum talsímanetum (markaður 10). Í ljósi þess hyggst PFS útnefna Símann með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

7.0 Álagning kvaða

7.1 Almenn um kvaðir

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

357. 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.⁷¹ Kvöðum þessum er nánar lýst í 28.–32. gr. laganna.

358. Við val á kvöðum sem beita á til að leysa skilgreind samkeppnisvandamál þarf að hafa nokkrar grundvallarreglur að leiðarljósi.⁷² Allar álagðar kvaðir skuli taka mið af eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls og vera sniðnar að því að leysa það. Þær skulu vera gagnsæjar, réttlætanlegar, rökstuddar og í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu innri markaðs og standa vörð um hagsmuni notenda. Kvaðir mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er og ekki má leggja þyngri byrðar á fyrirtækin en nauðsynlegt þykir.

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

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

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

⁷¹ Sjá einnig 9. – 14. gr. aðgangstilskipunar.

⁷² Sjá 8. gr. rammatilskipunar.

7.2 Gildandi kvaðir skv. eldri fjarskiptalögum

362. Við útgáfu rekstrarleyfis Símans árið 1998 var fyrirtækið útnefnt með umtalsverða markaðshlutdeild í talsímaþjónustu og –netum og hefur fyrirtækið enn þá stöðu þegar þessi greining er unnin.

363. Á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða nr. II í lögum um fjarskipti nr. 81/2003, gilda kvaðir varðandi aðgang og samtengingu áfram þar til endurskoðun kvaða hefur farið fram að lokinni markaðsgreiningu samkvæmt lögum um fjarskipti nr. 81/2003.

364. Í rekstrarleyfi Símans var að finna sérstakar kvaðir sem tengdust samtengingu talsímaneta. Eftir gildistöku laga um fjarskipti 81/2003 var ekki lengur gert ráð fyrir rekstrarleyfi, en eins og áður segir áttu kvaðir um aðgang og samtengingu að gilda áfram þar til markaðsgreining hefði átt sér stað. Þess vegna voru fyrrnefndar kvaðir úr rekstrarleyfinu settar fram í sérstöku skjali sem gefið var út 5. apríl 2005. Þar eru tilgreindar eftirfarandi kvaðir sem tengjast samtengingu:

Samtengingarskilmálar

Fyrirtækið skal birta sundurliðaða skilmála í samræmi við ákvæði ONPCOM98-11bis og gjaldskrá vegna samtenginga við net sitt. Skilmála þessa og gjaldskrá skal senda Póst- og fjarskiptastofnun til samþykktar. Póst- og fjarskiptastofnun getur óskað eftir að sýnt sé fram á að gjöld byggist á raunkostnaði, þar með talin eðlileg arðsemi af fjárfestingunni, og í einstökum tilfellum krafist breytinga á gjaldskrá og skilmálum.

Fyrirtækið skal senda Póst- og fjarskiptastofnun afrit af öllum samningum um samtengingu. Afritið skal berast innan viku frá undirritun samnings. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að birta öllum hagsmunaaðilum upplýsingar um efni samnings eða samninginn í heild sinni. Telji fyrirtækið að einhverjir hlutar samnings skuli vera undanþegnir birtingu vegna viðskiptahagsmuna samningsaðila ber að tilkynna það og rökstyðja um leið og afrit samningsins er sent. Póst- og fjarskiptastofnun ákveður hvaða hlutar samnings skuli birtir.

Bókhaldsleg aðgreining

Fyrirtækið skal hafa aðgreiningu í bókhaldi með eftirfarandi hætti:

Rekstur allra neta eða nethluta sem annað hvort eru notaðir fyrir fleiri en eina þjónustu eða öðrum er leigður aðgangur að skal aðgreindur frá öðrum rekstri. Fyrirkomulag bókhalds skal vera með þeim hætti að hægt sé að deila kostnaði við rekstur neta eða nethluta á viðkomandi þjónustu, leigustarfsemi, aðgang að netum eða samtengingu við net annarra fjarskiptafyrirtækja. Aðgreining milli mismunandi þjónustu skal vera í samræmi við 1. gr.

Aðgreining í bókhaldi fyrir þjónustu skal vera í samræmi við 2. mgr. þessarar greinar, og reglugerð um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja nr. 960/2001.

Aðgreining í bókhaldi fyrir þjónustu sem telst til alþjónustu skal auk þess vera í samræmi við reglugerð 641/2000 um alþjónustu.

365. Þar sem Síminn var útnefndur með umtalsverða markaðshlutdeild í tíð eldri laga þá bar hann ýmsar skyldur skv. lögum um fjarskipti umfram það sem tekið var sérstaklega fram í rekstrarleyfinu á sínum tíma. Samkvæmt VI. kafla laga nr. 107/1999 bar Síminn eftirfarandi skyldur sem gilda áfram þar til ný ákvörðun hefur verið tekin í kjölfar markaðsgreiningar:

- Fyrirtækið skal verða við öllum raunhæfum og framkvæmanlegum beiðnum um aðgang að nettengipunktum, þ.m.t. öðrum nettengipunktum en þeim sem boðnir eru öllum þorra notenda.
- Fyrirtækið skal gæta jafnræðis með tilliti til samtengingar sem það býður og veita fyrirtækjum sem íhuga samtengingu aðgang að öllum nauðsynlegum upplýsingum um samtengingu og tækniröfur sem gerðar eru.
- Upplýsingar sem fyrirtækið móttekur frá fyrirtæki sem óskar eftir samtengingu má einungis nota í þeim tilgangi að koma henni á. Fyrirtækinu er óheimilt að láta öðrum deildum en þeirri sem annast samtenginguna, dótturfélögum og samstarfsaðilum í té upplýsingar sem það móttekur í tengslum við samtenginguna, einkum ef þær geta haft áhrif á samkeppnisstöðu.⁷³
- Þau gjöld sem fyrirtækið tekur fyrir samtengingu skulu vera gagnsæ og byggjast á kostnaði við stofnun og rekstur nets, auk hæfilegrar ávöxtunar fjármagns á grundvelli kostnaðarbókhalds sem haldið skal.
- Fyrirtækið skal birta viðmiðunartilboð um samtengingu sem innihaldi sundurliðaða lýsingu, í samræmi við þörf markaðsaðila, á samtengingartilboði og tengdum skilmálum og skilyrðum, þar á meðal gjaldskrá. Í viðmiðunartilboði skal vera verð fyrir aðgang að allri þjónustu sem í boði er á neti fyrirtækisins. Stofnunin getur mælt fyrir um rökstuddar breytingar á viðmiðunartilboði. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að setja reglur um hvert skuli vera efni samtengingarsamninga og viðmiðunartilboðs.
- Gjöld fyrir samtengingu skulu vera nægjanlega sundurgreind svo að umsækjandi um samtengingu þurfi ekki að greiða fyrir annað en það sem tengist beint umbeðinni þjónustu.
- Lýsing á kostnaðarbókhaldi sem sýnir helstu kostnaðarliði og reglur sem gilda um færslu kostnaðar við samtengingu skulu vera aðgengilegar.

366. Nánari reglur voru settar um innihald viðmiðunartilboðs og tilhögun bókhaldslegrar aðgreiningar, en það eru annars vegar reglur um viðmiðunartilboð um samtengingu nr. 94/2002 og reglur um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja nr. 960/2001.

367. Önnur fjarskiptafyrirtæki en Síminn 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. 107/1999.⁷⁴ Ekkert annað fyrirtæki hafði umtalsverða markaðshlutdeild í talsímaþjónustu í skilningi 24. gr. laganna.

⁷³ Samsvarandi regla gildir nú um öll fjarskiptafyrirtæki sbr. 26. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003.

⁷⁴ Samsvarandi ákvæði er nú í 24. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003.

7.3 Samkeppnisvandamál

7.3.1 Almennt – vandamál á sviði samkeppni

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

369. Núverandi þjónusta Símans á sviði upphafs, lúkningar og flutnings símtala einkennist af því að hafa verið háð opinberu eftirliti sem ætlað var að koma í veg fyrir ýmis vandamál á sviði samkeppni. Þessar reglur leiddu til þess að sértæk vandamál á sviði samkeppni komu fram í takmarkaðra mæli en annars hefði mátt búast við á þessum mörkuðum. Lýsing PFS á vandamálum á sviði samkeppni byggist þar af leiðandi að mestu á mögulegum vandamálum á sviði samkeppni, það er samkeppnisvandamálum sem gætu komið upp þegar sértækar kvaðir eru ekki til staðar. PFS álítur, í ljósi þess að þjónusta Símans á tengdum smásölumörkuðum hafi áhrif á heildararðsemi fyrirtækisins, að hjá Símanum sé fyrir hendi öflugur hvati til þess að grípa til aðgerða sem vinna gegn samkeppni á þessum heildsölumörkuðum. PFS metur það einnig svo að það sé hægt að vinna gegn samkeppni á ýmsa vegu við þær aðstæður að fyrirtækið búi ekki við sértækar kvaðir á þessum mörkuðum.

7.3.2 Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir upphaf símtala í fastlínukerfi

7.3.2.1 Almennt

370. Í greiningu á markaði 8, komst PFS að þeirri niðurstöðu að ekki væri um skilvirka samkeppni að ræða á markaði fyrir upphaf símtala. Markaðshlutdeild Símans þar er nú [75-80%]⁷⁵. Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir upphaf símtala koma einkum fram sem aðgangshindranir fyrir þjónustu sem byggist á PSTN/ISDN. Mikill óafturkræfur kostnaður og meiriháttar stærðarhagkvæmni sem tengist þeim innviðum Símans sem þegar hefur verið komið upp eru undirliggjandi ástæður þessara aðgangshindrana. Það er auk þess ekki um mikinn kaupendastyrk að ræða.

371. Umtalsverð vandamál hafa komið upp á sviði samkeppni varðandi upphaf símtala í netsíma. Sem dæmi um þannig vandamál má nefna að þegar þjónustan hóf innreið sína á markaðinn árið 2006 neitaði Síminn að opna fyrir númer og að skrá númeraraðir sem PFS hafði úthlutað Atlassíma á sama tíma og sambærileg þjónusta var í sölu hjá Símanum. Af þessu spruttu deilumál sem leysa þurfti úr hjá kæruneftnd fjarskipta- og póstmála og seinkaði það innkomu keppinauta Símans á markaðinn.⁷⁶

372. Skipta má vandamálum á sviði samkeppni í markaði fyrir upphaf símtala í tvo meginflokka. Það eru annars vegar vandamál tengd lóðrétttri beitingu markaðsstyrks og hins

⁷⁵ Vikmörk vegna trúnaðar

⁷⁶ Sjá bráðabirgðaaákvæðanir PFS dags. 19. apríl og 8. maí 2006 og úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 7/2006.

vegar vandamál vegna umtalsverðs markaðsstyrks eins fyrirtækis. 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.

7.3.2.2 Lóðrétt beiting markaðsstyrks

7.3.2.2.1 Almennar athugasemdir um lóðréttu beitingu markaðsstyrks

373. Þegar rætt er um að beita markaðsstyrk lóðrétt er átt við það þegar lóðrétt samþætt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á fyrra sölustigi reynir að færa markaðsstyrk sinn frá heildsölu yfir á tengdan markað á smásölustigi. Hægt er að skilgreina lóðréttu beitingu markaðsstyrks sem háttsemi markaðsráðandi fyrirtækis sem fellst í því að neita samkeppnisaðilum um aðgang að ómissandi aðstöðu í þeim tilgangi að færa einokunarstyrk sinn frá einu sölustigi til annars. Á markaði þar sem ekki er haft eftirlit með heildsölustigi, og um er að ræða fulla samkeppni á smásölustigi, er að jafnaði ekkert sem hvetur þjónustuveitanda með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi til að reyna að beita markaðsstyrk sínum á smásölustigi vegna þess að þjónustuveitandinn getur að fullu nýtt markaðsstyrkinn á heildsölustigi.

374. Ef fyrirtæki getur af einhverjum ástæðum ekki nýtt sér að fullu markaðsyfirburði sína á heildsölustigi getur það leitt til þess að lóðrétt beiting markaðsstyrks geti skapað vandamál á sviði samkeppni. Ef fyrirtæki með markaðsráðandi stöðu á heildsölustigi býr til dæmis við strangt verðlagseftirlit býr sá þjónustuveitandi við hvata um að beita markaðsstyrk sínum á sambærilegan markað á síðara sölustigi vegna þess að þjónustuveitandinn er (vegna verðlagseftirlits) ekki fær um að nýta sér að fullu markaðsstyrk sinn á heildsölustigi. Almennt er gert ráð fyrir því að því strangara eftirlit sem haft er með viðkomandi heildsölustigi, þeim mun algengara verði að markaðsstyrk sé beitt lóðrétt.

7.3.2.2.2 Synjun um aðgang

375. PFS álitur að þar sem Síminn býr við umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir upphaf símtala á fyrra sölustigi hafi fyrirtækið mikinn hvata til að neita þeim þjónustuveitendum um aðgengi sem bjóða samkeppnishæft verð á síðara sölustigi. Sé það gert dregur það mjög úr samkeppni á smásölumörkuðum fyrir talsímabjónustu á fastaneti. Væri um að ræða fullnægjandi samkeppni á síðara sölustigi vegna til dæmis mögulegrar samkeppni af hálfu annarra grunnkerfa/tæknilausna, myndi neitun um aðgengi ekki endilega leiða til slakari samkeppni á smásölustigi.

376. Neitun á aðgengi getur einnig komið fram sem vandamál á sviði samkeppni á þann hátt að heildsalar þjónustu með umtalsverðan markaðsstyrk neita að skipta við keppinauta á smásölumarkaði, eða þar sem aðgengi er veitt en með ósanngjörnum skilmálum.

377. Samkeppni á smásölumarkaði fyrir PSTN/ISDN byggist að nokkru á aðgengi að upphafsbjónustu símtala hjá Símanum. Keppinautar Símans hafa fæstir neina möguleika á öðrum tengingum til að byggja á þjónustu á smásölumarkaði. Neitun á aðgengi getur því bæði neytt starfandi þjónustuveitendur út af síðara markaðsstigi þess markaðar og komið í veg fyrir að mögulegir keppinautar komi inn á markaðinn. Síminn býr á sama tíma við þann hvata að neita aðgengi vegna þess að þannig gæti fyrirtækinu tekist að mestu leyti að losa sig við

samkeppni á viðkomandi smásölumörkuðum. Það gæti svo leitt til hækkaðs verðlags og aukinnar arðsemi á þessum markaði. Synjun um aðgengi er því eitt helsta vandamálið sem upp getur komið í tengslum við samkeppni á markaði fyrir upphaf símtala.

378. Í 24. grein laga um fjarskipti 81/2003 er að finna ákvæði um að þjónustuveitendur á sviði fjarskipta eigi rétt á samtengisamningum við önnur fjarskiptafyrirtæki sem reka almenna fjarskiptaþjónustu eða net. Synjun um aðgang er því ekki ríkjandi samkeppnisvandamál, svo fremi sem þessi skylda er uppfyllt.

7.3.2.2.3 Beiting markaðsstyrks með verðlagningu

7.3.2.2.3.1 Almenn

379. 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 aðgengisverði á heildsölumarkaði og smásöluverði lóðrétt samþætts þjónustuveitanda sé svo lítill að skilvirkir keppinautar á smásölumarkaði geti ekki skilað fullnægjandi hagnaði. Það er því hætta á að á þeir verði neyddir út af markaði.

7.3.2.2.3.2 Mismunun í verðlagningu

380. 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.

381. Síminn getur þar að auki beitt ytri þjónustuveitendur á eftirspurnarhlið á heildsölumarkaði mismunun í verðlagningu. Markmiðið með þannig mismunun á verðlagningu getur verið það að verðlauna keppinauta sem eru Símanum tryggir eða til að auka kostnað þjónustuveitanda sem er helsta samkeppnisógnin á markaði.

382. 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.

383. 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.

7.3.2.2.3.3 Víxlنيðurgreiðslur

384. Víxlنيðurgreiðslur snerta verðlagningu á að minnsta kosti tveimur mörkuðum, í þessu dæmi á heildsölumarkaði fyrir upphaf símtala og smásölumarkað fyrir símaumferð sem honum tengist. Þetta vandamál á sviði samkeppni tengist að sumu leyti mismunun í verðlagningu og er um töluverða skörun er að ræða.

385. Síminn getur beitt lóðréttum markaðsstyrk með því að setja upp hærra verð á heildsölumarkaði en það sem endurspeglar kostnað en 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.

7.3.2.2.4 Beiting markaðsstyrks með öðrum þáttum en verði

7.3.2.2.4.1 Almenn

386. Hægt er að beita markaðsstyrk og mismuna með ýmsum öðrum þáttum en verði. Þetta á einkum við ef þjónustuveitandi með umtalsverðan markaðsstyrk á fyrra sölustigi býr við eftirlit með gjöldum fyrir aðgang, sem gerir mismunun í verðlagningu erfiða eða ómögulega.

387. Sem dæmi um þannig vandamál á sviði samkeppni má nefna þá háttsemi að slá atriðum viljandi á frest, gera óeðlilegar kröfur, 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.

7.3.2.2.4.2 Tafir á afgreiðslu

388. 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.

389. Sem dæmi um hvernig hægt er að slá atriðum á frest má nefna óþarflega langdregnar viðræður um aðgengi eða að bera fyrir sig tæknileg vandamál sem í raun eru ekki til staðar eða hægt er að leysa án teljandi vandkvæða.⁷⁷ 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 er það tímabundin neitun á aðgengi.

390. Smásöludeild Símans getur einnig hagnast á langdregnum viðræðum á heildsölustigi sem snúast um kynningu á nýjum þjónustubáttum. 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 en deild Símans sjálfs.

391. Núverandi lög og reglur hafa að hluta komið í veg fyrir að Síminn geti beitt þeirri aðferð 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 geti slegið atriðum viljandi á frest þegar fyrirtækið er skyldugt til þess að veita aðgengi ef ekki er um að ræða neinar kröfur sem takmarka þann tíma sem það tekur 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 hefur hvata til þess að slá atriðum viljandi á frest til þess að hefta samkeppnishæfi annarra

⁷⁷ Sjá t.d. ákvörðun PFS 27. apríl 2001 í deilumáli Halló og Landssímans.

þjónustuveitenda og því getur verið þar um vandamál á sviði samkeppni að ræða.

7.3.2.2.4.3 Óeðlilegar kröfur

392. Meðal mögulegra vandamála á sviði samkeppni eru allir samningsbundnir 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 smásölumarkaði. Sem dæmi um þannig kröfur má nefna óþarflega háar tryggingagreiðslur, ósanngjarnar greiðslukröfur og langan biðtíma.

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

7.3.2.2.4.4 Gæðamismunur

394. 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.

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

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

7.3.2.2.4.5 Ósanngjörn notkun upplýsinga um keppinauta

397. Ósanngjörn notkun upplýsinga um keppinauta getur átt sér stað þegar þjónustuveitandi með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fær upplýsingar um viðskiptavinir keppinautar á smásölumarkaði 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. Samkeppnisyfirvöld hafa hins vegar meinað Símanum að hafa samband við notendur sem flytja sig um set frá Símanum og til annarra sem bjóða símaþjónustu.⁷⁸ Að auki er ákvæði um notkun upplýsinga í 26. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, sem ætlað er að taka á þessu vandamáli.

398. PFS er þeirrar skoðunar að aðrar reglur komi að ákveðnu leyti í veg fyrir þetta

⁷⁸ 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 Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2006.

mögulega vandamál á sviði samkeppni.

7.3.2.2.4.6 Ekki tilkynnt um breytingar á verði og vöru

399. Upphafsgjöld eru almennt séð fremur mikilvægur þáttur í smásöluverði hjá þeim keppinautum Símans sem ekki ráða yfir sínu eigin aðgengiskerfi. 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.

400. 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 smásöluverðu sem ætti að tilkynna um áður en breytingarnar eiga sér stað. Ef fyrirtækið gerir þetta ekki tímanlega getur það valdið vandræðum og óánægju sem veikir orðspor fyrirtækisins á markaði. Þetta gæti einnig valdið vandamálum á sviði samkeppni á markaði.

7.3.2.3 Markaðsráðandi staða fyrirtækis

7.3.2.3.1 Almenn

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

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

Þessum þremur helstu vandamálum á sviði samkeppni verður nú lýst nánar.

7.3.2.3.2 Aðgerðir til að hindra aðgengi að markaði

402. 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. Sem dæmi um aðgerðir til að hindra aðgengi að markaði má nefna það að auka kostnað notenda við að skipta um þjónustuveitanda með bindandi samningsskilyrðum. Að mati PFS er fremur ólíklegt að þannig vandamál á sviði samkeppni komi ein og sér fram á markaði fyrir upphaf símtala. PFS álitur að ekkert hvetji Símann til að reyna að koma á fót nýjum aðgangshindrunum á markaði fyrir upphaf símtala vegna þess að það er einfaldlega talið ólíklegt að ný fyrirtæki hasli sér völl þar.

7.3.2.3.3 Misnotkun í gróðaskyni (Exploitive behaviour)

403. Oft er vísað til samkeppnisvandamála af þessu tagi sem „dæmigerðar einokunarhegðunar“. Við þessar aðstæður setur þjónustuveitandi upp óeðlilega hátt verð eða beitir verðmismunun til þess að hagnast á óeðlilegan hátt.

404. PFS telur að of hátt verðlag geti verið alvarlegt vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir upphaf símtala. Ef maður gefur sér að Síminn væri skyldugur til þess að veita aðgengi að uppruna símtala en hefði frjálsar hendur með að verðleggja þannig aðgang, álitur

PFS það líklegt að Síminn myndi setja upp verð sem væri langtum hærra en sá undirliggjandi kostnaður sem er af þessari þjónustu. Þetta háa verð hjá Símanum fyrir upphafsþjónustu símtala myndi bæði takmarka samkeppnishæfi annarra þjónustuveitenda á sambærilegum smásölumörkuðum og skila fyrirtækinu meiri hagnaði („óeðlilega miklum hagnaði”), en samfélagið bæri þann kostnað. Óeðlilega mikill hagnaður getur auk þess stuðlað að mögulegum samkeppnisvandamálum vegna víxlنيðurgreiðslna.

7.3.2.3.4 Óskilvirkni í framleiðslu

405. 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.

406. Innri og ytri upphafsþjónusta símtala hefur að jafnaði sama uppruna. Sé um að ræða ónógar fjárfestingar, 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. Það er því ekki metið svo að Síminn hafi hvata til óskilvirkni í framleiðslu og þetta verður því sennilega ekki vandamál á sviði samkeppni á upphafsmarkaði símtala.

7.3.3 Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir lúkningu símtala í fastlínukerfi

7.3.3.1 Almenn

407. Flest möguleg vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir lúkningu símtala eru sambærileg við þau vandamál vegna lúkningar sem bent er á í skýrslu (ERG⁷⁹) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni.⁸⁰ PFS hefur engu að síður greint nokkur fleiri samkeppnisvandamál.

408. Helsta ástæða þeirra vandamála á sviði samkeppni sem hér verða rædd varða þá sem bjóða fastlínubjónustu með sínu eigin neti og hafa því sem næst einokunaraðstöðu fyrir lúkningu símtala þeirra viðskiptavina sem tengdir eru þessum netum. Þar að auki verða til staðar óyffirstíganlegar tæknilegar aðgangshindranir að einstökum lúkningarmörkuðum á því tímabili sem þessi greining horfir til. Á meðan sá sem hringir greiðir fyrir símtalið verða miklar takmarkanir á möguleikum á virkri samkeppni. Það má líta á þennan þátt sem grundvallarvanda á markaði fyrir lúkningu símtala.

409. Þau samkeppnisvandamál sem PFS hefur greint eiga í öllum meginráttum við um alla lúkningu í fastlínukerfinu. Staðreyndin er hins vegar sú að Síminn annast langmest af allri lúkningu í fastlínukerfinu og það þýðir að sum vandamálanna á sviði samkeppni eiga að mestu við um lúkningarþjónustu Símans sjálfs en ekki lúkningarþjónustu annarra þjónustuveitenda. 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.

⁷⁹ Skammstöfun fyrir “European Regulatory Group of National Regulatory Authorities”.

⁸⁰ ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework.

7.3.3.2 Synjun um aðgang

410. 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.

411. 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 samkeppni að ræða.

412. Litlir þjónustuveitendur lúkningarþjónustu hafa lítinn markaðsstyrk til þess að neyða aðra litla þjónustuveitendur út af smásölumörkuðum með því að hafna aðgangi að lúkningu símtala. Hins vegar gæti neitun lítilla þjónustuveitanda um aðgengi að lúkningarþjónustu gefið til kynna vandamál á sviði samkeppni. Þetta á einkum við þegar mjög nauðsynlegt er fyrir notendur annarra þjónustuveitenda að geta hringt í notendur þess þjónustuveitanda sem hafnar lúkningarþjónustu símtala.

413. 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 þjónustuveitanda, það er flutningsþjónustu eins og hún er skilgreind í markaðsgreiningunni. Það er því í raun mögulegt að gera samtengingarsamninga við aðeins eitt annað 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 aðgengi er neitað og þannig verið vandamál á sviði samkeppni.

414. Ef fyrirtæki, sem ekki býr við hvata til að koma á samtengingarsamningum, gerir mönnum erfitt fyrir að ná þannig samningum með því að grípa til ýmissa leiða til að slá atriðum viljandi á frest er það náskylt neitun um aðgengi. Það er dæmigert að gripið sé til þannig aðgerða þegar fyrir hendi er skylda til þess að uppfylla sanngjarnar 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.

7.3.3.3 Of há verðlagning

415. 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.

416. Minni þjónustuveitendur lúkningarþjónustu í fastlínukerfi geta brugðist við of hárra verðlagningu Símans með því að auka sín eigin lúkningargjöld samsvarandi og öfugt. Hingað til hefur Síminn einn búið við verðlagseftirlit á markaði fyrir lúkningu símtala og þurfti af þeim sökum að lækka lúkningarverð árið 2000, en Vodafone sem ekki hefur lotið eftirliti með lúkningarverðum í fastaneti hækkaði sitt verð verulega árið 2002 og hefur síðan viðhaldið verði sem er um 50% hærra en hjá Símanum.

417. Hærra lúkningarverð hjá einstökum þjónustuveitendum hafa síðan leitt til hærri 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.

418. Þróunin á undanförunum árum hefur verið í átt frá gagnkvæmni í verðlagi og í þá átt að aðrir þjónustuveitendur taka hærri lúkningargjöld en Síminn. PFS metur það svo að enn geti sú staða komið upp að hvorki Síminn né aðrir geti komið í veg fyrir að þeir sem bjóða lúkningarþjónustu setji upp verð sem er bæði ósanngjarnt og óskilvirkt frá fjárhagslegum sjónarhóli séð. PFS álitur einnig að verði ákveðið að þessir þjónustuveitendur hafi frjálsar 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. Það bendir flest til þess að lúkningarverð Vodafone séu of há. Í samanburði við Símann og erlend fyrirtæki sem tekin voru til samanburðar í kafla 2 eru verð Vodafone mjög há og ekki í takt við það sem búast má við hjá fyrirtækjum sem reka lúkningarþjónustu á hagkvæman hátt. Stofnunin 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 lúkningargjöld⁸¹ og draga framkvæmdastjórnar ESB að tilmælum um lúkningargjöld ásamt meðfylgjandi skýringum.⁸²

419. 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 að því megi líta á óeðlilega hátt verð sem mögulegt vandamál á sviði samkeppni í allri lúkningarþjónustu fyrir símtöl.

7.3.3.4 Óformlegt verðsamráð

420. 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

⁸¹ ERG's Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates ERG (07) 83 final 080312.

⁸² Draft COMMISSION RECOMMENDATION of [...] on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU og *Draft COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXPLANATORY NOTE Accompanying document to the COMMISSION RECOMMENDATION of [...] on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU.*

verðsamráð. Þetta gerist dæmigert þannig að á eru lögð há gagnkvæm lúkningargjöld við aðstæður þar sem ekki er haft eftirlit með lúkningargjöldum.

421. Síminn myndi að öllu jöfnu bera mestan hagnað úr býtum við þannig samstarf vegna þess að yfirleitt fær Síminn reikninga fyrir lítinn fjölda lúkningarmínútna frá litlum veitendum lúkningsþjónustu miðað við þann fjölda lúkningarmínútna sem Síminn gerir þeim sömu þjónustuveitendum reikning fyrir. Ástæðan er sú að Síminn gerir litlu þjónustuveitendum reikning fyrir bæði lúkningu símtala til notenda Símans og fyrir símtöl til notenda þjónustu með föstu forvali.

422. Gagnkvæm há lúkningargjöld í fastlínukerfi hafa í för með sér skekktu 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 þannig óformlegt verðsamráð þeirra sem bjóða lúkningu í fastlínukerfi verið vandamál á sviði samkeppni.

423. Símanum hefur borið skylda til að kostnaðartengja lúkningargjöld sín síðan fastlínusímaþjónusta var gefinn frjálfs árið 1998 og hefur verðsamráð Símans og eins eða fleiri þjónustuveitenda því ekki verið raunverulegt vandamál. Svo virðist heldur ekki sem óformlegt verðsamráð annarra þjónustuveitenda en Símans hafi átt sér stað. Engu að síður myndi þannig samstarf, að mati PFS, jafngilda mögulegu vandamáli á sviði samkeppni, sé ekki haft eftirlit með lúkningargjöldum.

7.3.3.5 Verðmismunur

7.3.3.5.1 Verðmismunur gagnvart mismunandi aðilum sem falast eftir lúkningu símtala í fastlínukerfi

424. Sá sem veitir lúkningsþjónustu gæti haft hvata til að bjóða mismunandi aðilum mismunandi kjör. Það er til dæmis hugsanlegt að þjónustuveitandi vilji fá hærri 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 (t.d. farsímaþjónustu Símans hvað Símann varðar) heldur en fyrir aðra aðila.

425. Þegar þeim sem falast eftir lúkningu er mismunað á þennan hátt getur það skekkt samkeppnisstöðu á smásölumarkaði. Verðmismunur gagnvart þeim sem falast eftir lúkningu er þess vegna mögulegt vandamál á sviði samkeppni.

426. PFS metur það svo að þetta sé einkum mögulegt vandamál á sviði samkeppni varðandi lúkningsþjónustu Símans. Ástæðan er sterk sanningsstaða Símans við beiðni um lúkningu símtala í öðrum fastlínukerfum og að aðrir þjónustuveitendur hafa hver um sig aðeins takmarkað lúkningarmagn.

7.3.3.5.2 Verðmismunur símtala innan nets og að utan

427. Það er aðallega hægt að líta á verðmismunur 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 verðmismunur þýðir að fyrirtækið leggur hærri lúkningargjöld á símtöl með upphaf í öðrum símnætum en fyrir lúkningu símtala innan netsins. 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.

428. 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.

7.3.3.6 Mismunun í öðrum þáttum en verði

7.3.3.6.1 Almennt

429. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk getur haft hvata til að mismuna sinni eigin þjónustu á smásölumarkaði á kostnað smásölustarfsemi keppinauta. Mismununin getur bæði 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 hvað varðar lúkningu (ábyrgðir, samþættingu þjónustu o.s.frv.) miðað við einhverja aðra viðskiptavininn á þessum markaði. Þannig mismunun getur virkað eins og aðgangshindrun og brenglað samkeppnisgrundvöll á smásölumarkaði og því verið mögulegt vandamál á sviði samkeppni.

430. 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 viðskiptavinur á lúkningarmarkaði.

7.3.3.6.2 Ekki tilkynnt um breytingar á verði og vörum

431. Lúkningargjöld eru að jafnaði fremur stór hluti af smásöluverði símtala í fastlínukerfi. Ef seljandi hækkar lúkningargjöld sín án þess að þeir þjónustuveitendur sem kaupa lúkningu af honum nái að endurspegla verðhækkanirnar í smásöluverði sínu, getur það komið niður á hagnaði þeirra um stundarsakir. Fyrirtækið verður að tilkynna um breytingar á þjónustunni, þar með talið á verðlagi, eigi síðan en einum mánuði áður en breytingin tekur gildi. Sé það mikilvægi haft í huga sem lúkningargjald hefur á verðlagningu símtala í heild sinni, getur þetta atriði óneitanlega orðið vandamál á sviði samkeppni.

432. Það er einnig hugsanlegt að hægt sé að breyta innihaldi þjónustu án þess að það þurfi að leiða til breytinga á verðlagi. Tilkynna ber um allar breytingar á þjónustu, sem einnig geta leitt til breytinga á smásöluverðu, áður en þær eiga sér stað. Ef seljandi nær ekki að gera þetta getur það valdið vandræðum og óánægju sem veikir orðspor fyrirtækisins á markaði. Þetta gæti einnig valdið vandálum á sviði samkeppni á markaði.

7.3.3.6.3 Víxlنيðurgreiðslur

433. Að mati PFS er mikilvægt að líta á vandamál á sviði samkeppni, sem tengjast lúkningarþjónustu Símans á símtölum í fastlínukerfi, í samhengi við smásölumarkaði fyrir fastlínusímaþjónustu. PFS álitur að um vandamál á sviði samkeppni verði að ræða ef Síminn notar tekjur af lúkningu til þess að niðurgreiða sína eigin smásöluþjónustu. Þannig víxlنيðurgreiðslur geta brenglað samkeppni á smásölumarkaði fyrir fastlínusímaþjónustu en það getur reynst óheppilegt í baráttunni fyrir sjálfbærni samkeppnisumhverfi.

Víxlniðurgreiðslur sem varða aðra þætti í starfsemi Símans geta einnig verið vandamál á sviði samkeppni, sbr. láréttan flutning markaðsstyrks. Víxlniðurgreiðslur koma þannig niður á samkeppni en geta líka stuðlað að óskilvirkri nýtingu fjár.

434. Víxlniðurgreiðslur geta einnig reynst mögulegt vandamál á sviði samkeppni varðandi þjónustu annarra aðila á markaði 9 en þó að minna marki en varðandi þjónustu Símans. Ástæðan er sú að möguleikar annarra þjónustuveitenda til að verðleggja sig of hátt eru mun takmarkaðri en sambærilegir möguleikar Símans væru ef verðlagseftirlits nyti ekki við.

7.3.4 Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir flutningsþjónustu

435. Leitt var í ljós í greiningu á þessum markaði að ekki er um að ræða skilvirka samkeppni á markaði fyrir flutningsþjónustu í fastlínukerfinu og í raun er lítil samkeppni til staðar. Í ljós kom að Síminn hefur þar umtalsverðan markaðsstyrk, meðal annars í krafti mjög mikillar markaðshlutdeildar og umfangsmikilla aðgangshindrana. Undirliggjandi ástæður þessara aðgangshindrana eru sá umtalsverði fasti kostnaður sem fylgir því að koma sér upp beinni samtengingu við aðra þjónustuveitendur. Markaðurinn einkennist af stærðarhagkvæmni.

436. Hægt er að flokka vandamál á sviði samkeppni á þessum markaði, líkt og á markaði fyrir upphaf símtala, í beitingu lóðréttis markaðsstyrk og áhrif markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis. PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir flutningsþjónustu séu í grundvallaratriðum þau sömu og bent hefur verið á og lýst í tengslum við markað fyrir uppruna símtala. Eina fyrrnefnda vandamálið á sviði samkeppni sem ekki er talið eiga við um flutningsmarkaðinn er ósanngjörn notkun upplýsinga um keppinauta. PFS hefur þar af leiðandi metið það viðeigandi að vísa til umfjöllunar um vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir upphaf símtala hvað varðar samkeppnisvandamál á flutningsmarkaði.

437. PFS sér engu að síður ástæðu til að benda á að þau margþættu vandamál á sviði samkeppni, sem greind voru á markaði fyrir upphaf símtala, virðast ekki vera jafn afdráttarlaus á flutningsmarkaði. Ástæðan er sú að þar er að finna heldur fleiri valkosti við flutningsþjónustu Símans en á markaði fyrir upphaf símtala. Í stað þess að koma á hefðbundinni flutningsþjónustu er hægt að koma á beinni samtengingu við alla viðeigandi þjónustuveitendur. Þessi kostur skiptir engu að síður ekki mjög miklu máli vegna mikils fasts kostnaðar eða upphafskostnaðar.

438. Vandamál á sviði samkeppni í flutningsþjónustu tengjast svo þar að auki samkeppnisvandamálum við lúkningu. Þegar farið er fram á hefðbundna flutningsþjónustu hjá Símanum er samtímis eftirspurn eftir lúkningarþjónustu vegna símtala þriðja þjónustuveitanda. Það er hlutfallslega óhagkvæmt og kostnaðarsamt fyrir þjónustuveitendur á smásölumarkaði með fremur umfangslitla símaþjónustu að stofna og reka nauðsynlegt uppgjörskerfi við alla þá þriðju aðila sem til greina koma. Mörgum þeirra þjónustuveitenda sem leita eftir flutningsþjónustu Símans gæti reynst svo dýrt og óhagkvæmt að stofna og reka nauðsynlegt uppgjörskerfi við marga aðila með lúkningu að það kæmi illa niður á samkeppnishæfni þeirra fyrrnefndu á tengdum smásölumörkuðum. Ef ekki gefst færi á að nota uppgjörskerfi til þess að annast greiðslur vegna umferðar um net Símans má líta á það sem höfnun um aðgengi og því er það mögulegt vandamál á sviði samkeppni.

7.4 Tillögur að kvöðum

439. PFS hefur á grundvelli markaðsgreiningar komist að þeirri niðurstöðu að leggja beri kvaðir á Símann á mörkuðum fyrir upphaf símtala, lúkningu símtala og flutning í almennri talsímabjónustu á fastaneti. Auk þess verði lagðar kvaðir á aðra veitendur lúkningarþjónustu. Í þessum kafla verður innihald þessara skyldna skilgreint og kynnt nánar.

7.4.1 Markaður 8: Upphaf símtala í fastlínukerfi

7.4.1.1 Kvöð um að veita aðgang

440. Skv. 1. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga getur PFS mælt fyrir um að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um opin 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.

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

- a. tæknilega og fjárhagslega raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppnimeð 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.

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 kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á þjónustu.

442. Ekki er vitað til þess að fjarskiptafyrirtækjum hafi verið neitað 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 vera 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 við fastlínukerfi sé lokið innan sanngjarnra tímamarka og hvort gerðar séu eðlilegar tæknilega kröfur. PFS hyggst leggja kvaðir á Símann þess efnis að gerð samtengisamninga í fastlínukerfi 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 fyrirtæki sem bjóða fjarskipti 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.

443. 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, þar með talið upphaf símtala. PFS hyggst leggja þær skylda á Símann að ljúka samningum um upphaf símtala án óviðeigandi tafa til þess að draga úr líkum á að atriðum sé slegið viljandi á frest í tengslum við samtengibeiðnir. Símanum ber skylda til þess að skjala 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 aðgengi 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.

444. Með heimild í 28. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að fastasímaneti og þjónustu fyrir upphaf símtala á heildsölustigi. 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 samtengisamninga um aðgang að fastasímaneti og um upphaf símtala í fastlínukerfi skal í öllum tilvikum vera lokið innan þriggja mánaða frá því að beiðni með tilskyldum upplýsingum skv. viðmiðunartilboði berst Símanum.

7.4.1.2 Kvöð um jafnræði

445. 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.

446. 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 skaðleg áhrif á samkeppni og kemur niður á neytendum sem þurfa að greiða of há gjöld fyrir símtöl.

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

448. Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um jafnræði bæði hvað varðar verð og aðra þætti, bæði gagnvart ytri starfsemi og á milli innri starfsemi og

ytri starfsemi, á grundvelli 30. gr. laga um fjarskipti. 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.

7.4.1.3 Kvöð um gagnsæi

449. 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.

450. 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.

451. Skilmálar vegna aðgengis 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.

452. 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 aðgengi að kerfinu sé nauðsynleg forsenda þess að aðrir þjónustuveitendur geti komist inn á markaðinn.

453. PFS álitur mikilvægt að kveða á um skyldu Símans um að mismuna ekki. Það er einnig lögð á það áhersla í þessu samhengi að eigi skyldan um jafnræði að vera skilvirk í raun, sé 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.

454. Á grundvelli gagnsæiskvaðar er hægt að skylda Símann til að birta viðmiðunartilboð. PFS telur nauðsynlegt að Síminn birti viðmiðunartilboð um upphaf símtal í fastlínukerfi. Viðmiðunartilboðið um upphaf símtala má fella inn í sama tilboð og um aðgengi í formi lúkningar símtala og flutningsþjónustu í fastlínukerfi, sbr. gildandi viðmiðunartilboð um samtengingu. Því ítarlegra sem viðmiðunartilboðið er því einfaldara er að ganga úr skugga um að jafnræðis sé gætt. Síminn skal birta tilboðið í samræmi við fyrirmæli í þessum kafla innan 3 mánaða frá birtingu ákvörðunar.

455. 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,
- upphafsverð símtala,
- verðeiningar og þá þjónustu sem hver og ein verðeining nær til,
- alla afslætti og viðmið vegna afsláttar,
- 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
- þagnarskylda milli aðila, leynd gagna, áætlanir og persónuvernd
- ábyrgðir og greiðsla
- óviðráðanleg atvik og sérstakar aðstæður
- öryggi og hleranir
- samningstími og uppsögn samnings
- meðferð ágreinings
- skilmála um sanngjarnar bætur þegar ekki er hægt að veita umsamið gæðastig
- aðrir almennir samningsbundnir skilmálar og skilyrði

456. 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.

457. 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.

458. Til þess að auka traust á heildsöluverðum telur PFS nauðsynlegt að Síminn birti ár hvert opinberlega bókhaldsupplýsingar um afkomu heildsölu talsímaþjónustu síðast liðins árs í samvinnu við PFS. PFS telur að slík krafa sé heimil skv. 1. mgr. 29. gr.

459. PFS leggur Símanum þá skyldu á herðar að tilkynna öðrum fyrirtækjum fyrir fram um breytingar á verði, eigi síðar en tveimur mánuðum áður en breytingarnar koma til framkvæmda. PFS telur hins vegar rétt að viðhalda þeim frestum sem tíðkast hafa hjá markaðsaðilum varðandi samtengisvæði og samtengipunkta, en í þeim tilvikum hafa bæði Síminn og Vodafone skuldbundið sig til að tilkynna breytingar með sex mánaða fyrirvara. Aðrar breytingar fyrir utan verðbreytingar eru tilkynntar með þriggja mánaða fyrirvara samkvæmt viðmiðunartilboðum fyrirtækjanna og telur PFS rétt að viðhalda þeim fresti.

460. Öllum fjarskiptafyrirtækjum sem gera samninga um samtengingu 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.

461. Með heimild í 29. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um gagnsæi og að útbúa og birta viðmiðunartilboð, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun, verðskrá og bókhaldsupplýsingar fyrir heildsölu 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 þeim upplýsingum sem gefnar eru þarf að koma skýrt fram hvar í samningum eða tilboði breytingar hafa verið gerðar og hvers eðlis þær eru.

7.4.1.4 Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu

462. Eigi kvöðin um jafnræði að vera skilvirk kallar hún á að Síminn verði skuldbundinn til bókhaldslegrar aðgreiningar svo hægt sé að staðfesta að Síminn uppfylli kröfur um að selja öðrum þjónustuveitendum þjónustu sína á sama verði og smásöluarmur fyrirtækisins býr við.

463. Bókhaldsleg aðgreining stuðlar að því að upplýsa um mögulega misbresti á markaði og dregur fram í dagsljósið hvort jafnræði er á þeim markaði sem hér er rætt um eða ekki og hvort um sé að ræða bjögun á réttum hlutföllum. Þessar kvaðir styðja við aukið gagnsæi vegna þess að þær varpa ljósi bæði á heildsöluverð og innra verðlag á flutningi á vöru og þjónustu fyrirtækisins sjálfs. PFS gefst einnig tækifæri til að kanna hvort staðið sé við kvaðir um jafnræði og getur auk þess tekist á við vanda tengdan verðsamkeppni. PFS álitur að nauðsynlegt sé að koma á kvöðum um bókhaldslega aðgreiningu til þess að auðvelda stofnuninni að kanna hvort reglum sé framfylgt og lítur svo á að þetta sé forsenda skilvirkra kvaða um gagnsæi og jafnræði.

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

465. Síminn skal aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, fjármuni og fjármagn fyrir talsímanet sitt. Síminn skal afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir heildsölu og smásölu ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Ofangreind yfirlit þurfa að hafa borist stofnuninni fyrir 1. apríl ár hvert fyrir árið á undan.

7.4.1.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

466. 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 verða ef ekki er haft eftirlit með gjaldskrá fyrirtækisins.

467. Með tilvísun í 32. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Símann um eftirlit með

gjaldskrá og að bjóða upphaf símtala í fastlínukerfi á verði sem skal byggjast á kostnaði, þ.m.t. eðlilegri arðsemi af bundnu fjármagni. Síminn skal gera kostnaðarlíkan til útreikninga, eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar, 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 LRIC⁸³ aðferð en að byggja á sögulegum kostnaði við ákvörðun gjaldskrár.

Með vísan til þess að samtengigjöld hafa lækkað í helstu viðmiðunarlöndum undanfarin ár meðan samtengigjöld Símans hafa staðið í stað hyggst PFS ekki heimila hækkanir á samtengigjöldum Símans miðað við óbreyttar aðstæður. Símanum er því óheimilt að innheimta hærri gjöld fyrir upphaf símtala en þau gjöld sem eru í núverandi gjaldskrá, þ.e.a.s. 0,68 kr. fyrir tengingu, 0,44 kr. á mínútu á dagtaxta og 0,26 kr. á mínútu á kvöld-, nætur- og helgidagataxta. Að lokinni kostnaðargreiningu sbr. næstu málsgrein hér á undan mun PFS ákveða upphæð gjaldanna að nýju.

7.4.1.6 Kostnaðarbókhald

468. Kostnaðarbókhald er nauðsynlegt þegar kvöð um eftirlit með gjaldskrá hefur verið lögð á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Í framhaldi af því að leggja á Símann kvöð um eftirlit með gjaldskrá hefur PFS í hyggju að leggja einnig á kvöð um kostnaðarbókhald. Kvöð um kostnaðarbókhald styður við kvaðir um að gjaldskrá taki mið af kostnaði og er nauðsynleg við framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði og getur stutt eftirlit með jafnræði.

469. Til að Síminn geti sýnt fram á að gjaldskrá fyrir ákveðna tegund þjónustu eða vöru taki mið af kostnaði er nauðsynlegt að koma á fót kostnaðarbókhaldi sem fangar, ber kennsl á, metur og dreifir viðkomandi kostnaði á þær þjónustur eða vörur í samræmi við viðurkenndar reglur þ.e. orsakasamhengi.

470. Síminn skal eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu 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 hvernig kostnaði er skipt og útfærslu í kostnaðarbókhaldskerfi Símans.

471. PFS telur að án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald gæti Síminn hugsanlega verðlagt sína þjónustu á viðkomandi markaði yfir kostnaði og haft óeðlilega lítinn mun á heildsölu- og smásöluverðum sem myndi hafa óhagstæðar afleiðingar fyrir samkeppnisaðila og notendur. Án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald gæti PFS því ekki tryggt að verð taki mið af kostnaði og komið í veg fyrir vandamál af þessu tagi.

472. PFS hyggst því leggja kvöð á Símann um kostnaðarbókhald fyrir upphaf símtala.

⁸³ Langtíma viðbótarkostnaður

7.4.2 Mat á áhrifum kvaða á markað 8

7.4.2.1 Nauðsyn þess að leggja á viðkomandi kvaðir

473. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja á þær kvaðir sem hefur verið lýst hér að framan. Kvaðirnar eru til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 81/2003 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti. Í ljósi þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru, sterkrar stöðu Símans á viðkomandi markaði og stöðu félagsins og Símasamstæðunnar almennt telur PFS nauðsynlegt að leggja allar framangreindar kvaðir á Símann til að stuðla að aukinni samkeppni og tryggja hagsmuni neytenda. PFS telur hverja einstaka kvöð nauðsynlega og við skoðun PFS á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum.

474. Kvöð um aðgang á heildsölustigi er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á fastanetsmarkaði. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang fyrir upphaf símtala. Inngönguhindranir koma í veg fyrir að keppinautar geti byggt upp umfangsmikil fastanet og því er að það nauðsynleg forsenda virkrar samkeppni að þeir geti fengið aðgang að landsdekkandi neti Símans.

475. Kvöð um jafnræði er nauðsynleg til þess að önnur fyrirtæki geti keppt við Símann á mörkuðum fyrir fastanet. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang hjá Símanum fái sambærilega þjónustu og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem lýst er að ofan varðandi lóðréttu samþættingu Símans.

476. Birting viðmiðunartilboðs er að mati PFS mjög mikilvægur þáttur í því að efla samkeppni í fastanetsþjónustu. Það er nauðsynlegt fyrir fyrirtæki sem hyggja á innkomu á fjarskiptamarkaðinn að geta séð fyrir hvaða kjör eru í boði varðandi aðgang að fastanetsþjónustu. Kvöð um gagnsæi er einnig nauðsynleg til þess að stuðla að því að jafnræðiskvöðin sé virt.

477. PFS telur nauðsynlegt að mæla fyrir um bókhaldslegan aðskilnað, m.a. af þeirri ástæðu að það er nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að greina kostnað af rekstri fastanetsins með fullnægjandi hætti. PFS telur ekki hægt að notast við önnur vægari úrræði ef byggja á kostnaðargreiningu á sögulegum kostnaði. Að auki er kvöðin nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að fylgjast með því að jafnræðis sé gætt varðandi gjaldtöku af smásöludeild Símans annars vegar og óskyldum fyrirtækjum hins vegar.

478. PFS er þeirrar skoðunar að kvöð um eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald sé algerlega nauðsynleg enda hafi Síminn engan hvata til að bjóða eðlileg verð að eigin frumkvæði þar sem fyrirtækið er langstærst á þessum markaði og á sumum stöðum eina fyrirtækið sem getur boðið fastanetsaðgang og upphaf símtala. PFS telur að kvöð um eftirlit með gjaldskrá muni leiða til hagkvæmari rekstrar á fastanetinu sem muni að endingu leiða til lægra verðs til neytenda.

7.4.2.2 Áhrif kvaða

479. Leggja þarf mat á það hvort íþyngjandi áhrif þeirra kvaða sem PFS hyggst leggja á Símann á viðkomandi markaði séu hæfileg í ljósi þeirra markmiða sem stefnt er að. Þær

kvaðir sem PFS hyggst leggja á Símann eru í heildina 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, en bætt er við atriðum sem reynslan hefur sýnt að á vanti, lýst er nánar innihaldi hverrar kvaðar og leitast er við að gera þær gagnsærri og markvissari en þær kvaðir sem gilt hafa fram að þessu.

480. Eins og á undan er rakið telur PFS nauðsynlegt að leggja umræddar kvaðir á Símann. Þar sem aðrar kvaðir henta ekki betur til að ná tilætluðum árangri telur PFS að með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni sé ekki um óeðlilega kröfu að ræða.

481. Kvöð um aðgang er nokkur byrði á Símanum en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á mörkuðunum. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Kvöðin hefur í för með sér nokkurn kostnað og fyrirhöfn fyrir Símann, en á móti kemur að Síminn fær eðlilegt endurgjald fyrir aðganginn og kvöðin getur leitt til betri nýtingar á þeim búnaði sem Síminn hefur fjárfest í.

482. PFS álítur 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 Símasamstæðunni.

483. Kvöð um gagnsæi þ.m.t. birtingu viðmiðunartilboðs felur í sér nokkra fyrirhöfn fyrir Símann. Það ber þó að hafa í huga að Síminn hefur þegar birt slíkt tilboð og þarf nú aðeins að uppfæra það í samræmi við þær kröfur sem hér eru settar fram. Sú byrði sem kvöðin veldur Símanum er ekki of íþyngjandi ef tekið er mið af nauðsyn kvaðarinnar til eflingar samkeppni.

484. 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.

485. PFS telur að kvöð um kostnaðareftirlit sé nokkuð íþyngjandi og muni valda kostnaði bæði hjá Símanum og PFS að framfylgja henni. Þó að kvöðin hafi nokkurn kostnað og fyrirhöfn í för með sér telur PFS að hún muni ekki draga úr möguleikum Símans á því að hafa eðlilegan hagnað af rekstri fastaneta og tengdrar aðstöðu.

486. Kvaðirnar munu ekki hamla uppbyggingu fastanets þar sem verðlagning upphafs símtala mun byggja á kostnaði og gera ráð fyrir eðlilegum arði af fjárfestingum. Eftirlit með gjaldskrá ætti því ekki að draga úr vilja til fjárfestinga til lengri tíma litið.

487. Að mati PFS eru framangreindar kvaðir eðlilegar og nauðsynlegar til að stuðla að virkri samkeppni og ættu ekki að teljast óþarflega íþyngjandi. PFS telur að kvaðirnar séu í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og séu til þess fallnar að auka þjónustuframboð á markaði fyrir fastanetsþjónustu.

7.4.3 Markaður 9: Lúkning símtala í fastlínukerfi Símans

7.4.3.1 Kvöð um að veita aðgang

488. 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 megji þess af fjarskiptafyrirtækjum að þau samtengi net eða netaðstöðu.

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

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

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. Útilokað er miðað við núverandi tækni að setja upp eigin aðstöðu til lúkningar í neti annars fyrirtækis. PFS telur það vel framkvæmanlegt fyrir Símann að veita þann aðgang sem tillaga er um, og forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu. PFS telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á þjónustu.

490. Ekki er vitað til þess að fjarskiptafyrirtækjum hafi verið neitað 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 við fastlínukerfi sé lokið innan sanngjarnra tímamarka og hvort gerðar séu eðlilegar tæknilega kröfur. PFS hyggst leggja kvaðir á Símann þess efnis að gerð samtengisamninga í fastlínukerfi 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 fyrirtæki sem bjóða fjarskipti 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.

491. Síminn hefur verið skilgreindur sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir lúkningu símtala í fastlínukerfi, og ber því skylda til að uppfylla sanngjarnar beiðnir um samtengingu, þar með talin lúkning símtala.

492. PFS hyggst leggja þær skyldur á Símann að ljúka samningum um lúkningu símtala án óviðeigandi tafa til þess að draga úr líkum á að atriðum sé slegið viljandi á frest í tengslum við samtengibeiðnir. Símanum ber skylda til þess að skjala 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 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.

493. Með heimild í 28. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um lúkningu í fastasímaneti og þjónustu fyrir lúkningu símtala á heildsölustigi. 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 samtengisamninga um lúkningu símtala í fastlínukerfi skal í öllum tilvikum vera lokið innan þriggja mánaða frá því að beiðni með tilskyldum upplýsingum skv. viðmiðunartilboði berst Símanum..

7.4.3.2 Kvöð um jafnræði

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

495. Umtalsverður markaðsstyrkur talsímafyrtækja í lúkningu símtala og skortur á mögulegri staðgönguþjónustu getur leitt til þess að fyrirtæki mismuni aðilum sem þurfa á þjónustunni að halda, ef ekki er lögð á kvöð um jafnræði. Fyrirtæki 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 skaðleg áhrif á samkeppni og kemur niður á neytendum sem þurfa að greiða of há gjöld fyrir símtöl milli neta.

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

497. Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um jafnræði bæði hvað varðar verð og aðra þætti, bæði gagnvart ytri starfsemi og á milli innri starfsemi og ytri starfsemi, á grundvelli 30. gr. laga um fjarskipti. 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 lúkningu skal vera í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga.

7.4.3.3 Kvöð um gagnsæi

498. 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.

499. Í 2. mgr. 29. gr. s.l. segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er gert að gæta jafnræðis geti Póst- og fjarskiptastofnun 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.

500. Á grundvelli gagnsæiskvaðar er hægt að skylda Símann til að birta viðmiðunartilboð. PFS telur nauðsynlegt að Síminn birti viðmiðunartilboð fyrir lúkningu símtala. Viðmiðunartilboðið um lúkningu símtala má fella inn í sama samning og um aðgengi í formi upphafs símtala og flutningsþjónustu í fastlínukerfi, sbr. gildandi viðmiðunartilboð um samtengingu.

501. 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 eðliræn einkenni, þar með taldir tengifletir sem notaðir eru á samtengingarpunktum, ásamt þeim stöðlum sem notaðir eru,
- gæðastig,
- umsjón viðskiptavina,
- þagnarskylda milli aðila, leynd gagna, áætlanir og persónuvernd,
- ábyrgðir og greiðsla,
- óviðráðanleg atvik og sérstakar aðstæður,
- öryggi og hleranir,

- samningstími og uppsögn samnings,
- meðferð ágreinings,
- skilmála um sanngjarnar bætur þegar ekki er hægt að veita umsamið gæðastig,
- aðrir almennir samningsbundnir skilmálar og skilyrði.

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.

502. 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.

503. Til þess að auka traust á heildsöluverðum telur PFS nauðsynlegt að Síminn birti ár hvert opinberlega bókhaldsupplýsingar um afkomu heildsölu talsímaþjónustu síðast liðins árs í samvinnu við PFS. PFS telur að slík krafa sé heimil skv. 1. mgr. 29. gr.

PFS leggur Símanum þá skyldu á herðar að tilkynna öðrum fyrirtækjum fyrir fram um breytingar á verði, eigi síðar en tveimur mánuðum áður en breytingarnar koma til framkvæmda. PFS telur hins vegar rétt að viðhalda þeim frestum sem tíðkast hafa hjá markaðsaðilum varðandi samtengisvæði og samtengipunkta, en í þeim tilvikum hafa bæði Síminn og Vodafone skuldbundið sig til að tilkynna breytingar með sex mánaða fyrirvara. Aðrar breytingar fyrir utan verðbreytingar eru tilkynntar með þriggja mánaða fyrirvara samkvæmt viðmiðunartilboðum fyrirtækjanna og telur PFS rétt að viðhalda þeim fresti.

504. Öllum fjarskiptafyrirtækjum sem gera samninga um samtengingu þ.m.t. lúkningu 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..

505. Með heimild í 29. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um gagnsæi og að útbúa og birta viðmiðunartilboð, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun, verðskrá og bókhaldsupplýsingar fyrir heildsölu talsímaþjónustu. Síminn er enn fremur 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 þeim upplýsingum sem gefnar eru þarf að koma skýrt fram hvar í samningum eða tilboði breytingar hafa verið gerðar og hvers eðlis þær eru.

7.4.3.4 Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu

506. Eigi kvöðin um jafnræði að vera skilvirk kallar hún á að Síminn verði skuldbundinn til bókhaldslegrar aðgreiningar svo hægt sé að staðfesta að Síminn uppfylli kröfur um að selja öðrum þjónustuveitendum þjónustu sína á sama verði og smásöluarmur fyrirtækisins býr við.

507. Bókhaldsleg aðgreining stuðlar að því að upplýsa um mögulega misbresti á markaði og dregur fram í dagsljósið hvort jafnræði er á þeim markaði sem hér er rætt um eða ekki og hvort um sé að ræða bjögun á réttum hlutföllum. Þessar kvaðir styðja við aukið gagnsæi vegna þess að þær varpa ljósi bæði á heildsöluverð og innra verðlag á flutningi á vöru og þjónustu fyrirtækisins sjálfs. PFS gefst einnig tækifæri til að kanna hvort staðið sé við kvaðir um jafnræði og getur auk þess tekist á við vanda tengdan verðsamkeppni. PFS álitur að

nauðsynlegt sé að koma á kvöðum um bókhaldslega aðgreiningu til þess að auðvelda stofnuninni að kanna hvort reglum sé framfylgt og lítur svo á að þetta sé forsenda skilvirkra kvaða um gagnsæi og jafnræði.

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

509. Síminn skal aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, fjármuni og fjármagn fyrir talsímanet sitt. Síminn skal afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir heildsölu og smásölu ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Ofangreind yfirlit þurfa að hafa borist stofnuninni fyrir 1. apríl ár hvert fyrir árið á undan.

7.4.3.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

510. Skv. 1. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs ef markaðsgreining gefur til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk krefjist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítill munur sé á heildsölu- og smásöluverði. Eins og fram kom í umfjöllun um samkeppnisvandamál þá telur PFS að Síminn geti haft hvata til að krefjast of hárra gjalda ef ekki er haft eftirlit með gjaldskrá fyrirtækisins.

511. Með tilvísun í 32. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Símann um eftirlit með gjaldskrá og að bjóða lúkningu símtala í fastlínukerfi á verði sem skal byggjast á kostnaði, þ.m.t. eðlilegri arðsemi af bundnu fjármagni. Síminn skal gera kostnaðarlíkan til útreikninga, eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar, sem notar notkun sögulegs kostnaðar til viðmiðunar fyrir gjaldskrá. PFS mun taka mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem rekin er á hagkvæman hátt í samræmi við heimild í fjarskiptalögum. PFS mun meta árlega út frá niðurstöðu kostnaðargreiningar hverju sinni og viðmiðun við verð í öðrum EES ríkjum hvort hentugra er að styðjast við LRIC⁸⁴ aðferð en að byggja á sögulegum kostnaði við ákvörðun gjaldskrár.

512. Með vísan til þess að samtengigjöld hafa lækkað í helstu viðmiðunarlöndum undanfarin ár meðan samtengigjöld Símans hafa staðið í stað hyggst PFS ekki heimila hækkanir á samtengigjöldum Símans miðað við óbreyttar aðstæður. Símanum er því óheimilt að innheimta hærri gjöld fyrir lúkningu símtala en þau gjöld sem eru í núverandi gjaldskrá, þ.e.a.s. 0,68 kr. fyrir tengingu, 0,44 kr. á mínútu á dagtaxta og 0,26 kr. á mínútu á kvöld-, nætur- og helgidagataxta. Að lokinni kostnaðargreiningu sbr. næstu málsgrein hér á undan mun PFS ákveða upphæð gjaldanna að nýju.

7.4.3.6 Kostnaðarbókhald

513. Kostnaðarbókhald er nauðsynlegt þegar kvöð um eftirlit með gjaldskrá hefur verið

⁸⁴ Langtíma viðbótarkostnaður

lögð á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Í framhaldi af því að leggja á Símann kvöð um eftirlit með gjaldskrá hefur PFS í hyggju að leggja einnig á kvöð um kostnaðarbókhald. Kvöð um kostnaðarbókhald styður við kvaðir um að gjaldskrá taki mið af kostnaði og er nauðsynleg við framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði og getur stutt eftirlit með jafnræði.

514. Til að Síminn geti sýnt fram á að gjaldskrá fyrir ákveðna tegund þjónustu eða vöru taki mið af kostnaði er nauðsynlegt að koma á fót kostnaðarbókhaldi sem fangar, ber kennsl á, metur og dreifir viðkomandi kostnaði á þær þjónustur eða vörur í samræmi við viðurkenndar reglur þ.e. orsakasamhengi.

515. Síminn skal eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu 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 hvernig kostnaði er skipt og útfærslu í kostnaðarbókhaldskerfi Símans.

516. PFS telur að án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald gæti Síminn hugsanlega verðlagt sína þjónustu á viðkomandi markaði yfir kostnaði og haft óeðlilega lítinn mun á heildsölu- og smásöluverðum sem myndi hafa óhagstæðar afleiðingar fyrir samkeppnisaðila og notendur. Án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald gæti PFS því ekki tryggt að verð taki mið af kostnaði og komið í veg fyrir vandamál af þessu tagi.

517. PFS hyggst því leggja kvöð á Símann um kostnaðarbókhald fyrir lúkningu símtala.

7.4.4 Mat á áhrifum kvaða á Símann á markaði 9

7.4.4.1 Nauðsyn þess að leggja á viðkomandi kvaðir

518. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja á þær kvaðir sem hefur verið lýst hér að framan. Kvaðirnar eru til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 81/2003 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti. Í ljósi þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru, sterkrar stöðu Símans á viðkomandi markaði og stöðu félagsins og Símasamstæðunnar almennt telur PFS nauðsynlegt að leggja allar framangreindar kvaðir á Símann til að stuðla að aukinni samkeppni og tryggja hagsmuni neytenda. PFS telur hverja einstaka kvöð nauðsynlega og við skoðun PFS á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum.

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

520. Kvöð um jafnræði er nauðsynleg til þess að önnur fyrirtæki geti keppt við Símann á mörkuðum fyrir fastanet. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa lúkningu hjá Símanum fái sambærilega þjónustu og verð og Síminn sjálfur og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum.

521. Birting viðmiðunartilboðs er að mati PFS mjög mikilvægur þáttur í því að efla

samkeppni í fastanetsþjónustu. Það er nauðsynlegt fyrir fyrirtæki sem hyggja á innkomu á fjarskiptamarkaðinn að geta séð fyrir hvaða kjör eru í boði varðandi lúkningu að fastanetsþjónustu. Kvöð um gagnæi er einnig nauðsynleg til þess að stuðla að því að jafnræðiskvöðin sé virt.

522. PFS telur nauðsynlegt að mæla fyrir um bókhaldslegan aðskilnað, m.a. af þeirri ástæðu að það er nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að greina kostnað af rekstri fastanetsins með fullnægjandi hætti. PFS telur ekki hægt að notast við önnur vægari úrræði ef byggja á kostnaðargreiningu á sögulegum kostnaði. Að auki er kvöðin nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að fylgjast með því að jafnræðis sé gætt varðandi gjaldtöku af smásöludeild Símans annars vegar og óskyldum fyrirtækjum hins vegar.

523. PFS er þeirrar skoðunar að kvöð um eftirlit með gjaldskrá sé algerlega nauðsynleg enda hafi Síminn engan hvata til að bjóða eðlileg verð að eigin frumkvæði þar sem fyrirtækið er langstærst á þessum markaði. PFS telur að kvöð um eftirlit með gjaldskrá muni leiða til hagkvæmari rekstrar á fastanetinu sem muni að endingu leiða til lægra verðs til neytenda.

7.4.4.2 Áhrif kvaða

524. Leggja þarf mat á það hvort íþyngjandi áhrif þeirra kvaða sem PFS hyggst leggja á Símann á viðkomandi markaði séu hæfileg í ljósi þeirra markmiða sem stefnt er að. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Símann eru í heildina 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, en bætt er við atriðum sem reynslan hefur sýnt að á vanti, lýst er nánar innihaldi hverrar kvaðar og leitast er við að gera þær gagnsærri og markvissari en þær kvaðir sem gilt hafa fram að þessu.

525. Eins og á undan er rakið telur PFS nauðsynlegt að leggja umræddar kvaðir á Símann. Þar sem aðrar kvaðir henta ekki betur til að ná tilætluðum árangri telur PFS að með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni sé ekki um óeðlilega kröfu að ræða.

526. Kvöð um aðgang er nokkur byrði á Símanum en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á mörkuðunum. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Kvöðin hefur í för með sér nokkurn kostnað og fyrirhöfn fyrir Símann, en á móti kemur að Síminn fær eðlilegt endurgjald fyrir aðganginn og kvöðin getur leitt til betri nýtingar á þeim búnaði sem Síminn hefur fjárfest í.

527. PFS álítur 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 Símasamstæðunni.

528. Kvöð um gagnsæi þ.m.t. birtingu viðmiðunartilboðs felur í sér nokkra fyrirhöfn fyrir Símann. Það ber þó að hafa í huga að Síminn hefur þegar birt slíkt tilboð og þarf nú aðeins að uppfæra það í samræmi við þær kröfur sem hér eru settar fram. Sú byrði sem kvöðin veldur Símanum er ekki of íþyngjandi ef tekið er mið af nauðsyn kvaðarinnar til eflingar samkeppni.

529. 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.

530. PFS telur að kvöð um kostnaðareftirlit sé nokkuð íþyngjandi og muni valda kostnaði bæði hjá Símanum og PFS að framfylgja henni. Þó að kvöðin hafi nokkurn kostnað og fyrirhöfn í för með sér telur PFS að hún muni ekki draga úr möguleikum Símans á því að hafa eðlilegan hagnað af rekstri fastaneta og tengdrar aðstöðu.

531. Kvaðirnar munu ekki hamla uppbyggingu fastanets þar sem verðlagning lúkningu símtala mun byggja á kostnaði og gera ráð fyrir eðlilegum arði af fjárfestingum. Eftirlit með gjaldskrá ætti því ekki að draga úr vilja til fjárfestinga til lengri tíma litið.

532. Að mati PFS eru framangreindar kvaðir eðlilegar og nauðsynlegar til að stuðla að virkri samkeppni og ættu ekki að teljast óþarflega íþyngjandi. PFS telur að kvaðirnar séu í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og séu til þess fallnar að auka þjónustuframboð á markaði fyrir fastanetsþjónustu og fjarskiptamarkaðnum í heild.

7.4.5 Markaður 9: Lúkning símtala í fastaneti annarra þjónustuveitenda en Símans

7.4.5.1 Kvöð um að veita aðgang

533. Þar sem Vodafone hefur auk Símans verið skilgreint sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði sem hér er fjallað um hyggst PFS leggja þá kvöð á fyrirtækið að uppfylla sanngjarnar beiðnir um samtengingu í formi lúkningar símtala.

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

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

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. Útilokað er miðað við núverandi tækni að setja upp eigin aðstöðu til lúkningar í neti annars fyrirtækis. PFS telur það vel framkvæmanlegt fyrir Vodafone að veita þann aðgang sem tillaga er um, og forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu. PFS telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á þjónustu.

535. Fyrirtækinu eru settar þær skyldur á herðar að ljúka samningum um lúkningu símtala án óviðeigandi tafa til þess að draga úr líkum á að atriðum sé slegið viljandi á frest í tengslum

við samtengibeiðnir. PFS hyggst leggja kvaðir á fyrirtækið þess efnis að gerð samtengisamninga í fastlínukerfi sé lokið eigi síðar en þremur mánuðum frá því að beðið var um þá.

536. Sé aðgengi hafnað skal Vodafone veita umsækjanda skjalfesta og rökstudda höfnun beiðni. Rökstuðningurinn verður að innihalda allar þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til þess að meta grundvöll höfnunarinnar.

7.4.5.2 Kvöð um jafnræði

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

538. Umtalsverður markaðsstyrkur talsímafyrirtækja í lúkningu símtala og skortur á mögulegri staðgönguþjónustu getur leitt til þess að fyrirtæki mismuni aðilum sem þurfa á þjónustunni að halda, ef ekki er lögð á kvöð um jafnræði. Fyrirtæki 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 skaðleg áhrif á samkeppni og kemur niður á neytendum sem þurfa að greiða of há gjöld fyrir símtöl milli neta.

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

540. Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Vodafonekvöð um jafnræði bæði hvað varðar verð og aðra þætti, bæði gagnvart ytri starfsemi og á milli innri starfsemi og ytri starfsemi, á grundvelli 30. gr. laga um fjarskipti. Miðlun upplýsinga frá viðkomandi deild skal vera með sambærilegum hætti til óskyldra aðila og til annarra deilda fyrirtækisins eða tengdra aðila. Meðferð upplýsinga sem Vodafone öðlast við gerð samninga um lúkningu skal vera í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga.

7.4.5.3 Kvöð um gagnsæi

541. 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.

542. PFS telur eðlilegt að veitendur lúkningarþjónustu í talsímaþjónustu á fastaneti aðrir en Síminn, þ.e.a.s. Vodafone birti verðskrá opinberlega þar sem fram koma öll verð fyrir lúkningu símtala í fastlínukerfi og þjónustubætti sem þeim tengjast. Verðskráin skal birt á vefsetri þjónustuveitandans ásamt öllum viðmiðum fyrir verð. Með viðmiðum fyrir verð er átt við þætti eins mælieiningar sem gjaldtaka grundvallast á, t.d. mínútur, fjöldi símtala og burðargeta strauma. Einnig þarf að gera grein fyrir gjaldatímabilum, afsláttarmöguleikum ef einhverjir eru og öðrum atriðum sem hafa áhrif á gjaldtöku.

543. Að auki skal Vodafone birta upplýsingar um staðsetningu og tæknilega eiginleika samtengipunkta.

544. PFS hyggst leggja Vodafone þá skyldu á herðar að tilkynna öðrum fyrirtækjum fyrir fram um breytingar á verði, eigi síðar en tveimur mánuðum áður en breytingarnar koma til framkvæmda. PFS telur hins vegar rétt að viðhalda þeim frestum sem tíðkast hafa hjá markaðsaðilum varðandi samtengisvæði og samtengipunkta, en í þeim tilvikum hafa bæði Síminn og Vodafone skuldbundið sig til að tilkynna breytingar með sex mánaða fyrirvara. Aðrar breytingar fyrir utan verðbreytingar eru tilkynntar með þriggja mánaða fyrirvara samkvæmt viðmiðunartilboðum fyrirtækjanna og telur PFS rétt að viðhalda þeim fresti

545. Til þess að auka traust á heildsöluverðum telur PFS nauðsynlegt að Vodafone birti ár hvert opinberlega bókhaldsupplýsingar um afkomu heildsölu talsímaþjónustu síðast liðins árs í samvinnu við PFS. PFS telur að slík krafa sé heimil skv. 1. mgr. 29. gr.

546. Öllum fjarskiptafyrirtækjum sem gera samninga um samtengingu þ.m.t. lúkningu 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. Vodafone skal enn fremur tilkynna PFS um allar breytingar á samtengisamningum, verðskrám eða almennum skilmálum samtenginga. Breytingar á verðskrá 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.

7.4.5.4 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

547. Eins og fram kom í umfjöllun um samkeppnisvandamál þá telur PFS að Vodafone geti haft hvata til að krefjast of hárra verða ef ekki er haft eftirlit með gjaldskrá þeirra. Samkvæmt heimild í 32. gr. laga um fjarskipti hyggst PFS leggja þá kvöð á Vodafone, að bjóða sanngjörn lúkningargjöld. Verðskrá þeirra skal miðast við verðskrá Símans, þannig að lúkningarverð skulu aldrei vera hærri en lúkningarverð Símans en þau mega vera lægri. PFS lítur svo á að sanngjarnt sé að bjóða Vodafone aðlögunartímabil til þess að lækka lúkningargjöld sín niður á sambærilegt stig og hjá Símanum. PFS lítur svo á að fjögur ár séu fullnægjandi aðlögunartímabil sem er í samræmi við sameiginlega afstöðu ERG.⁸⁵

PFS lítur svo á að fjögurra ára aðlögunartímabil sé eðlilegt með tilliti til aðstæðna á viðkomandi heildsölumarkaði og talsímaörkuðum í heild. Sérstaklega er horft til þess að

⁸⁵ Í sameiginlegri afstöðu ERG gagnvart lúkningarverðum er það talið æskilegt að eftirlitsstofnanir setji kvaðir sem jafna lúkningargjöld milli einstakra talsímaneta. Sjá; ERG's Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates - ERG (07) 83 final 080312, http://erg.eu.int/doc/publications/erg_07_83_mtr_ftr_cp_12_03_08.pdf

Samkeppni við Símann á viðkomandi markaði hefur ekki gengið vel. Markaðurinn hefur einkennst af sameiningum smærri aðila og nú er svo komið að aðeins einn aðili er keppinautur Símans eftir að IP-fjarskipti hætti rekstri á þessum markaði fyrir á þessu ári vegna óviðunandi arðsemi. Smæð íslenska fjarskiptamarkaðarins gerir fyrirtækjum erfiðara fyrir að ná stærðarhagkvæmni í rekstri sínum. Markaðshlutdeild Símans hefur ekki minnkað að ráði undanfarin ár og ekki verður séð að breyting verði á að óbreyttu. Ákvörðunin er verulega íþyngjandi fyrir Vodafone og er þetta í fyrsta skipti sem PFS leggur kvaðir á Vodafone, forvera þess, eða aðra aðila sem starfað hafa á viðkomandi markaði í samkeppni við Símann. Útbreiðsla neta Vodafone er lítil miðað við Símann, en Vodafone rekur 13 símstöðvar miðað við 230 innan Símans. Vodafone á því töluverða uppbyggingu fyrir höndum og hefur lýst yfir áformum um frekari uppbyggingu símstöðva á landsbyggðinni. Því telur PFS eðlilegt að veita fyrirtækinu ráðrúm til frekari uppbyggingar og hagræðingar. Með hliðsjón að ofangreindu verður að telja það ósanngjarnt að gera ráð fyrir skemmri aðlögunartíma en fjórum árum í tilviki Vodafone. Einnig gefur þessi aðlögunartími fyrirheit til nýrra aðila sem mögulega koma inn á markaðinn að þeir fái um stund að hafa lúkningarverð sín hærri en þau verð sem PFS gerir annars kröfu um. Ekki er útilokað að nýstofnaður aðili fengi lengri aðlögunartíma en þau fjögur ár sem lögð eru á Vodafone.

Núverandi fastlínukerfi eiga því að hafa sömu lúkningargjöld fjórum árum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað eða þá að lúkningargjöld Vodafone verði lægri en Símans. PFS leggur því til að lúkningarverð Vodafone lækki árlega í fjórum jöfnum þrepum frá birtingu ákvörðunar. Um er að ræða lágmarkslækkanir en fyrirtækinu er frjálst að lækka meira og hraðar en hér er mælt fyrir um.

Tafla 7-1: Lækkun lúkningarverða í fastanetum Vodafone

	Dagtaxti kr/mínútu	KNH taxti kr/mínútu	Tengigjald kr/tengingu
Verð Símans frá birtingu ákvörðunar	0,44	0,26	0,68
Verð Vodafone frá birtingu ákvörðunar	0,66	0,44	0,99
Verð Vodafone eftir 1 ár frá birtingu ákvörðunar	0,61	0,40	0,91
Verð Vodafone eftir 2 ár frá birtingu ákvörðunar	0,55	0,35	0,84
Verð Vodafone eftir 3 ár frá birtingu ákvörðunar	0,50	0,31	0,76
Verð Vodafone eftir 4 ár frá birtingu ákvörðunar	0,44	0,26	0,68

Ef kostnaðargreining verður gerð síðar á verðum Símans og niðurstöður hennar leiða til breytinga á verðum Símans, hvort sem er til hækkunar eða lækkunar, munu verð Vodafone fylgja þeim breytingum.

7.4.6 Mat á áhrifum kvaða á markað 9: Vodafone

7.4.6.1 Nauðsyn þess að leggja á viðkomandi kvaðir

548. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja á þær kvaðir sem hefur verið lýst hér að ofan. Kvaðirnar eru til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 81/2003 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti. Í ljósi þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru og sterkrar stöðu Vodafone varðandi lúkningu símtala í eigin neti telur PFS nauðsynlegt að leggja framangreindar kvaðir á fyrirtækið til að

stuðla að aukinni samkeppni og tryggja hagsmuni neytenda.

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

550. Birting verðs er að mati PFS mjög mikilvægur þáttur í því að efla samkeppni í fastanetsþjónustu. Það er nauðsynlegt fyrir fyrirtæki sem hyggja á innkomu á fjarskiptamarkaðinn að geta séð fyrir hvaða kjör eru í boði varðandi lúkningu símtala.

551. Kvöð um jafnræði varðandi aðgang að lúkningu á heildsölustigi er nauðsynleg til að fjarskiptafyrirtæki geti keppt á jafnræðisgrundvelli á mörkuðum fyrir fastanetsþjónustu. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa lúkningu hjá öðru fjarskiptafyrirtæki fái sambærilega þjónustu og verð og við á um fyrirtækið sem lúkninguna selur. Þannig verður leyst úr samkeppnisvandamálum á viðkomandi mörkuðum.

552. PFS er þeirrar skoðunar að kvöð um eftirlit með gjaldskrá sé algerlega nauðsynleg enda hafi Vodafone engan hvata til að bjóða eðlileg verð að eigin frumkvæði. PFS telur að kvöð um eftirlit með gjaldskrá muni leiða til hagkvæmari rekstrar á fastanetinu sem muni að endingu leiða til lægra verðs til neytenda. Í áðurnefndri skýrslu ERG um lúkningarverð⁸⁶ er mælt fyrir um samhverf lúkningarverð í fastlínukerfum. Ein ástæða þess að horfið er frá ósamhverfum lúkningarverðum er sú staðreynd að tekjur af lúkningu skipta fjarskiptafyrirtæki æ minna máli í dag en áður var, þar sem þjónustuveitendur geta notað sama fjarskiptanet til að bjóða fleiri en eina tegund þjónustu, t.d. sjónvarp og internet, auk talsímaþjónustu. Þá er talið að hið meinta forskot sem stærðarhagkvæmni hefur verið talin veita hinum stóru, rótgrónu fjarskiptafyrirtækjum sé ekki eins augljóst í tengslum við veitingu talsímaþjónustu og við veitingu farsímaþjónustu. Ólíkt veitendum farsímaþjónustu þurfa veitendur talsímaþjónustu ekki að hafa áhyggjur af útbreiðslu dreifikerfa sinna eða notast við nánar tiltekna tæknilausnir, auk þess sem þeir þurfa ekki að greiða ýmsan óafurkræfan kostnað eins og t.d. tíðnigjöld. Samhverf lúkningargjöld spara einnig viðskiptakostnað sem annars myndi falla á vegna flókinna og langdreginna samningaviðræðna um aðgang og verð fyrir lúkningu. Þá sparast einnig umsýslukostnaður sem annars myndi falla á eftirlitsstjórnvald vegna verðlagseftirlits með mörgum þjónustuveitendum, auk þess sem ágreiningsmálum fyrir úrskurðarnefndum eða dómstólum fækkar. Síðast en ekki síst þarf að hafa í huga að þá óhagkvæmni sem gildandi uppgjörsfyrirkomulag í talsímaþjónustu hefur í för með sér, þar sem gjöld fyrir lúkningu eru greidd af viðskiptavini þess fjarskiptafyrirtækis sem símtal á upphaf sitt, en ekki af viðskiptavini þess fjarskiptafyrirtækis sem lýkur símtalinu. Af þessum sökum er fyrir hendi tilhneiging til að innheimta há lúkningargjöld sem hækka kostnað samkeppnisaðila. Því hafa þjónustuveitendur lítinn hvata til að lágmarka kostnað og lúkningargjöld þar sem slík gjöld falla á viðskiptavini samkeppnisaðilans. Það er því sá þjónustuveitandi sem er rekinn með óhagkvæmum hætti sem myndi njóta góðs af hagkvæmni og kostnaðarlækkun hins vel rekna fjarskiptafyrirtækis. Af ofangreindu er ljóst að mikilvægt er að lúkningarverð allra starfandi talsímaþjónustuveitenda taki mið af hinu kostnaðargreinda lúkningarverði Símans. Hins vegar er eðlilegt að veita Vodafone tiltekinn tíma til að aðlagja verð sín að verðum Símans og þykja fjögur ár eðlileg eins og fram kemur í umræddri skýrslu ERG.

⁸⁶ ERG Common position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates (ERG(07)83 final) frá 12. mars 2008. Sjá bls. 39-40.

7.4.6.2 Áhrif kvaða

553. Leggja þarf mat á það hvort íþyngjandi áhrif þeirra kvaða sem PFS hyggst leggja á Vodafone á viðkomandi markaði séu hæfileg í ljósi þeirra markmiða sem stefnt er að. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á fyrirtækið 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.

554. Eins og á undan er rakið telur PFS nauðsynlegt að leggja umræddar kvaðir á Vodafone. Þar sem aðrar kvaðir henta ekki betur til að ná tilætluðum árangri telur PFS að með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni sé ekki um óeðlilega kröfu að ræða.

555. Kvöð um aðgang er í raun ekki byrði á Vodafone þar sem fyrirtækinu er nauðsynlegt að tengjast öðrum netum til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu. Kvöðin er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á mörkuðunum. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang.

556. PFS álítur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi fyrir Vodafone, enda eðlileg krafa til fyrirtækja sem eru með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði og hafa einokun á lúkningu í eigin fastaneti.

557. Kvöð um gagnsæi þ.m.t. birtingu verðs felur í sér nokkra fyrirhöfn fyrir Vodafone. Sú byrði sem kvöðin veldur fyrirtækinu er þó ekki of íþyngjandi ef tekið er mið af nauðsyn kvaðarinnar til eflingar samkeppni.

558. PFS telur að kvöð um eftirlit með gjaldskrá sé nokkuð íþyngjandi og muni valda kostnaði hjá Vodafone. Þó að kvöðin hafi nokkurn kostnað og fyrirhöfn í för með sér telur PFS að hún muni ekki draga úr möguleikum fyrirtækisins á því að hafa eðlilegan hagnað af rekstri fastaneta og tengdrar aðstöðu. Til þess að draga úr íþyngjandi áhrifum kvaðarinnar er finnst kostur á 4 ára aðlögunartímabili.

559. Að mati PFS eru framangreindar kvaðir eðlilegar og nauðsynlegar til að stuðla að virkri samkeppni og ættu ekki að teljast óþarflega íþyngjandi. PFS telur að kvaðirnar séu í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og séu til þess fallnar að auka þjónustuframboð á markaði fyrir fastanetsþjónustu og fjarskiptamarkaðnum í heild.

7.4.7 Markaður 10: Flutningsþjónusta í fastlínukerfi

7.4.7.1 Kvöð um að veita aðgang

560. Skv. 1. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga getur PFS mælt fyrir um að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um opin 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 má þess af fjarskiptafyrirtækjum að þau samtengi net eða netaðstöðu.

561. Við álagningu aðgangskvaðar er nauðsynlegt að velja fyrir sér hvort viðkomandi aðgangur hafi hvetjandi áhrif á fjárfestingu í netinu, efli nýsköpun, skilvirkni og sjálfbæra samkeppni. Í 3. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga segir að við ákvörðun um að leggja á skyldur skv.

1. mgr. skuli PFS taka mið af því hvort það sé:

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

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. PFS telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á þjónustu.

562. Ekki er vitað til þess að fjarskiptafyrirtækjum hafi verið neitað um 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 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 við fastlínukerfi sé lokið innan sanngjarnra tímamarka og hvort gerðar séu eðlilegar tæknilega kröfur. PFS hyggst leggja kvaðir á Símann þess efnis að gerð samtengisamninga í fastlínukerfi 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 fyrirtæki sem bjóða fjarskipti 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.

563. Síminn hefur verið skilgreindur sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir flutning símtala í fastlínukerfi, og ber því skylda til að uppfylla sanngjarnar beiðnir um samtengingu, þar með talið flutning símtala. PFS hyggst leggja þær skyldur á Símann að ljúka samningum um flutning símtala án óviðeigandi tafa til þess að draga úr líkum á að atriðum sé slegið viljandi á frest í tengslum við samtengibeiðnir. Símanum ber skylda til þess að skjala 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 aðgengi 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.

564. PFS telur rétt að Síminn uppfylli sanngjarnar kröfur um reikningagerð gagnvart annað hvort fyrra eða síðara sölustigi (e. cascade billing) í tengslum við flutningsþjónustu, sé þess farið á leit.

565. Með tilvísun í 28. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Símann, um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um flutning símtala á fastaneti og meðfylgjandi reikningagerð ef með þarf. Ef Síminn hafnar eða svarar ekki beiðni innan 14 daga þá skal

fyrirtækið gefa umsækjandanum skriflega og rökstudda ástæðu fyrir höfnuninni eða töfinni. Gerð samtengisamninga um flutning símtala í fastlínukerfi skal í öllum tilvikum vera lokið innan þriggja mánaða frá því að beiðni með tilskyldum upplýsingum skv. viðmiðunartilboði berst Símanum.

7.4.7.2 Kvöð um jafnræði

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

567. Umtalsverður markaðsstyrkur fyrirtækja í flutningi símtala og skortur á mögulegri staðgönguþjónustu getur leitt til þess að fyrirtæki mismuni aðilum sem þurfa á þjónustunni að halda, ef ekki er lögð á kvöð um jafnræði. Þau gætu sér í lagi haft hvata til að selja óskyldum aðilum flutning á hærri verði en sínum eigin deildum. Slíkt hefur í för með sér skaðleg áhrif á samkeppni og kemur niður á neytendum sem þurfa að greiða of há gjöld fyrir símtöl milli neta. Í ljósi þess telur PFS rétt að mæla fyrir um jafnræði hvað varðar verð og aðra skilmála fyrir flutning símtala.

568. Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um jafnræði bæði hvað varðar verð og aðra þætti. Jafnræðiskvöðin skal gilda gagnvart ytri starfsemi og á milli innri starfsemi og ytri starfsemi, á grundvelli 30. gr. laga um fjarskipti. Meðferð upplýsinga sem Síminn öðlast við gerð samninga um aðgang skal vera í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga.

7.4.7.3 Kvöð um gagnsæi

569. 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.

570. 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.

571. PFS telur rétt að Síminn semji og gefi út viðmiðunartilboð um flutning símtala í fastlínukerfi. Viðmiðunartilboðið um flutning símtala má fella inn í sama samning og um aðgengi í formi upphafs og lúkningar símtala í fastlínukerfi, sbr. gildandi viðmiðunartilboð um samtengingu.

572. 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,
- flutningsverð 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 eðliræn einkenni, þar með taldir tengifletir sem notaðir eru á samtengingarpunktum, ásamt þeim stöðlum sem notaðir eru,
- gæðastig
- umsjón viðskiptavina,
- þagnarskylda milli aðila, leynd gagna, áætlanir og persónuvernd,
- ábyrgðir og greiðsla,
- óviðráðanleg atvik og sérstakar aðstæður,
- öryggi og hleranir,
- samningstími og uppsögn samnings,
- meðferð ágreinings,
- skilmála um sanngjarnar bætur þegar ekki er hægt að veita umsamið gæðastig,
- aðrir almennir samningsbundnir skilmálar og skilyrði.

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.

573. 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.

574. Til þess að auka traust á heildsöluverðum telur PFS nauðsynlegt að Síminn birti ár hvert opinberlega bókhaldsupplýsingar um afkomu heildsölu talsímaþjónustu síðast liðins árs í samvinnu við PFS. PFS telur að slík krafa sé heimil skv. 1. mgr. 29. gr.

575. PFS leggur Símanum þá skyldu á herðar að tilkynna öðrum fyrirtækjum fyrir fram um breytingar á verði, eigi síðar en tveimur mánuðum áður en breytingarnar koma til framkvæmda. PFS telur hins vegar rétt að viðhalda þeim frestum sem tíðkast hafa hjá markaðsaðilum varðandi samtengisvæði og samtengipunkta, en í þeim tilvikum hafa bæði Síminn og Vodafone skuldbundið sig til að tilkynna breytingar með sex mánaða fyrirvara. Aðrar breytingar fyrir utan verðbreytingar eru tilkynntar með þriggja mánaða fyrirvara samkvæmt viðmiðunartilboðum fyrirtækjanna og telur PFS rétt að viðhalda þeim fresti.

576. Öllum fjarskiptafyrirtækjum sem gera samninga um samtengingu þ.m.t. flutning 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.

577. Með heimild í 29. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um gagnsæi og að útbúa og birta viðmiðunartilboð, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun, verðskrá og bókhaldsupplýsingar fyrir heildsölu 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 þeim upplýsingum sem gefnar eru þarf að koma skýrt fram hvar í samningum eða tilboði breytingar hafa verið gerðar og hvers eðlis þær eru. .

7.4.7.4 Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu

578. Eigi kvöðin um jafnræði að vera skilvirk kallar hún á að Síminn verði skuldbundinn til bókhaldslegrar aðgreiningar svo hægt sé að staðfesta að Síminn uppfylli kröfur um að selja öðrum þjónustuveitendum þjónustu sína á sama verði og smásöluarmur fyrirtækisins býr við.

579. Bókhaldsleg aðgreining stuðlar að því að upplýsa um mögulega misbresti á markaði og dregur fram í dagsljósið hvort jafnræði er á þeim markaði sem hér er rætt um eða ekki og hvort um sé að ræða bjögun á réttum hlutföllum. Þessar kvaðir styðja við aukið gagnsæi vegna þess að þær varpa ljósi bæði á heildsöluverð og innra verðlag á flutningi á vöru og þjónustu fyrirtækisins sjálfs. PFS gefst einnig tækifæri til að kanna hvort staðið sé við kvaðir um jafnræði og getur auk þess tekist á við vanda tengdan verðsamkeppni. PFS álitur að nauðsynlegt sé að koma á kvöðum um bókhaldslega aðgreiningu til þess að auðvelda stofnuninni að kanna hvort reglum sé framfylgt og lítur svo á að þetta sé forsenda skilvirkra kvaða um gagnsæi og jafnræði.

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

581. Síminn skal aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, fjármuni og fjármagn fyrir talsímanet sitt. Síminn skal afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir heildsölu og smásölu ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Ofangreind yfirlit þurfa að hafa borist stofnuninni fyrir 1. apríl ár hvert fyrir árið á undan.

7.4.7.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

582. 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.

Með tilvísun í 32. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Símann um eftirlit með gjaldskrá og að bjóða flutning símtala í fastlínukerfi á verði sem skal byggjast á kostnaði, þ.m.t. eðlilegri arðsemi af bundnu fjármagni. Síminn skal gera kostnaðarlíkan til útreikninga, eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar, sem notar notkun sögulegs kostnaðar til viðmiðunar fyrir gjaldskrá. PFS mun taka mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem rekin er á hagkvæman hátt í samræmi við heimild í fjarskiptalögum. PFS mun meta árlega út frá niðurstöðu kostnaðargreiningar hverju sinni og viðmiðun við verð í öðrum EES ríkjum hvort hentugra er að styðjast við LRIC⁸⁷ aðferð en að byggja á sögulegum kostnaði við ákvörðun gjaldskrár.

583. Með vísan til þess að samtengigjöld hafa lækkað í helstu viðmiðunarlöndum undanfarin ár meðan samtengigjöld Símans hafa staðið í stað hyggst PFS ekki heimila hækkanir á samtengigjöldum Símans miðað við óbreyttar aðstæður. Símanum er því óheimilt að innheimta hærri gjöld fyrir flutning símtala en þau gjöld sem eru í núverandi gjaldskrá, þ.e.a.s. 0,15 kr. fyrir tengingu, 0,30 kr. á mínútu á dagtaxta og 0,15 kr. á mínútu á kvöld-, nætur- og helgidagataxta. Að lokinni kostnaðargreiningu sbr. næstu málsgrein hér á undan mun PFS ákveða upphæð gjaldanna að nýju.

7.4.7.6 Kostnaðarbókhald

584. Kostnaðarbókhald er nauðsynlegt þegar kvöð um eftirlit með gjaldskrá hefur verið lögð á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Í framhaldi af því að leggja á Símann kvöð um eftirlit með gjaldskrá hefur PFS í hyggju að leggja einnig á kvöð um kostnaðarbókhald. Kvöð um kostnaðarbókhald styður við kvaðir um að gjaldskrá taki mið af kostnaði og er nauðsynleg við framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði og getur stutt eftirlit með jafnræði.

585. Til að Síminn geti sýnt fram á að gjaldskrá fyrir ákveðna tegund þjónustu eða vöru taki mið af kostnaði er nauðsynlegt að koma á fót kostnaðarbókhaldi sem fangar, ber kennsl á, metur og dreifir viðkomandi kostnaði á þær þjónustur eða vörur í samræmi við viðurkenndar reglur þ.e. orsakasamhengi.

586. Síminn skal eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu varðandi flutning 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 um hvernig kostnaði er skipt og útfærslu í kostnaðarbókhaldskerfi Símans.

587. PFS telur að án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald gæti Síminn hugsanlega verðlagt sína þjónustu á viðkomandi markaði yfir kostnaði og haft óeðlilega lítinn mun á heildsölu- og smásöluverðum sem myndi hafa óhagstæðar afleiðingar fyrir samkeppnisaðila og notendur. Án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald gæti PFS því ekki tryggt að verð taki mið af kostnaði og komið í veg fyrir vandamál af þessu tagi.

588. PFS hyggst því leggja kvöð á Símann um kostnaðarbókhald fyrir flutning símtala.

⁸⁷ Langtíma viðbótarkostnaður

7.4.8 Mat á áhrifum kvaða á markað 10

7.4.8.1 Nauðsyn þess að leggja á viðkomandi kvaðir

589. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja á þær kvaðir sem hefur verið lýst hér á undan. Kvaðirnar eru til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 81/2003 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti. Í ljósi þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru, sterkrar stöðu Símans á viðkomandi markaði og stöðu félagsins og Símasamstæðunnar almennt telur PFS nauðsynlegt að leggja allar framangreindar kvaðir á Símann til að stuðla að aukinni samkeppni og tryggja hagsmuni neytenda. PFS telur hverja einstaka kvöð nauðsynleg og við skoðun PFS á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum.

590. Kvöð um flutning á heildsölustigi er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á fastanetsmarkaði. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang að flutningi símtala.

591. Kvöð um jafnræði er nauðsynleg til þess að önnur fyrirtæki geti keppt við Símann á mörkuðum fyrir fastanet. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa flutning hjá Símanum fái sambærilega þjónustu og verð og Síminn og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum.

592. Birting viðmiðunartilboðs er að mati PFS mjög mikilvægur þáttur í því að efla samkeppni í fastanetsþjónustu. Það er nauðsynlegt fyrir fyrirtæki sem hyggja á innkomu á fjarskiptamarkaðinn að geta séð fyrir hvaða kjör eru í boði varðandi flutning símtala. Kvöð um gagnsæi er einnig nauðsynleg til þess að stuðla að því að jafnræðiskvöðin sé virt.

593. PFS telur nauðsynlegt að mæla fyrir um bókhaldslegan aðskilnað, m.a. af þeirri ástæðu að það er nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að greina kostnað af rekstri fastanetsins með fullnægjandi hætti. PFS telur ekki hægt að notast við önnur vægari úrræði ef byggja á kostnaðargreiningu á sögulegum kostnaði. Að auki er kvöðin nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að fylgjast með því að jafnræðis sé gætt varðandi gjalddöku af smásöludeildum Símans annars vegar og óskyldum fyrirtækjum hins vegar.

594. PFS er þeirrar skoðunar að kvöð um eftirlit með gjaldskrá sé algerlega nauðsynleg enda hafi Síminn engan hvata til að bjóða eðlileg verð að eigin frumkvæði þar sem fyrirtækið er langstærst á þessum markaði. PFS telur að kvöð um eftirlit með gjaldskrá muni leiða til hagkvæmari rekstrar á fastanetinu sem muni að endingu leiða til lægra verðs til neytenda.

7.4.8.2 Áhrif kvaða

595. Leggja þarf mat á það hvort íþyngjandi áhrif þeirra kvaða sem PFS hyggst leggja á Símann á viðkomandi markaði séu hæfileg í ljósi þeirra markmiða sem stefnt er að. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Símann eru í heildina 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, en bætt er við atriðum sem reynslan hefur sýnt að á vanti, lýst er nánar innihaldi hverrar kvaðar og leitast er við að gera þær gagnsærri og markvissari en þær kvaðir sem gilt hafa fram að þessu.

596. Eins og á undan er rakið telur PFS nauðsynlegt að leggja umræddar kvaðir á Símann. Þar sem aðrar kvaðir henta ekki betur til að ná tilætluðum árangri telur PFS að með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni sé ekki um óeðlilega kröfu að ræða.

597. Kvöð um aðgang er nokkur byrði á Símanum en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á mörkuðunum. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang að flutning. Kvöðin hefur í för með sér nokkurn kostnað og fyrirhöfn fyrir Símann, en á móti kemur að Síminn fær eðlilegt endurgjald fyrir aðganginn og kvöðin getur leitt til betri nýtingar á þeim búnaði sem Síminn hefur fjárfest í.

598. Kvöð um gagnsæi þ.m.t. birtingu viðmiðunartilboðs felur í sér nokkra fyrirhöfn fyrir Símann. Það ber þó að hafa í huga að Síminn hefur þegar birt slíkt tilboð og þarf nú aðeins að uppfæra það í samræmi við þær kröfur sem hér eru settar fram. Sú byrði sem kvöðin veldur Símanum er ekki of íþyngjandi ef tekið er mið af nauðsyn kvaðarinnar til eflingar samkeppni.

599. 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 Símasamstæðunni.

600. 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.

601. PFS telur að kvöð um kostnaðareftirlit sé nokkuð íþyngjandi og muni valda kostnaði bæði hjá Símanum og PFS að framfylgja henni. Þó að kvöðin hafi nokkurn kostnað og fyrirhöfn í för með sér telur PFS að hún muni ekki draga úr möguleikum Símans á því að hafa eðlilegan hagnað af rekstri fastaneta og tengdrar aðstöðu.

602. Kvaðirnar munu ekki hamla uppbyggingu fastanets þar sem verðlagning flutnings símtala mun byggja á kostnaði og gera ráð fyrir eðlilegum arði af fjárfestingum. Eftirlit með gjaldskrá ætti því ekki að draga úr vilja til fjárfestinga til lengri tíma litið.

603. Að mati PFS eru framangreindar kvaðir eðlilegar og nauðsynlegar til að stuðla að virkri samkeppni og ættu ekki að teljast óþarflega íþyngjandi. PFS telur að kvaðirnar séu í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og séu til þess fallnar að auka þjónustuframboð á markaði fyrir fastanetsþjónustu og fjarskiptamarkaðnum í heild.