



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Drög að ákvörðun nr. xx/2015

um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumörkuðum fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (markaður 7)

Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) hefur með vísan til 17. gr. laga nr. 81/2003, um fjarskipti, ásamt síðari breytingum, greint heildsölumarkað fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Nánar tiltekið er um að ræða markað nr. 7 í tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá 2008 um viðkomandi markaði.

Með bréfi, dags. 1. apríl 2015, voru drög að greiningu á umræddum markaði send til fjarskiptafyrirtækja og Samkeppniseftirlitsins og þeim boðið að gera athugasemdir við markaðsgreininguna og niðurstöðurnar. Samráðinu lauk þann 18. maí sl. Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin: Samkeppniseftirlitið, Síminn hf. og 365 miðlar ehf. (áður Tal). Greining á markaði 7 hefur nú verið uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina. Uppfærða greiningu á markaði 7 er að finna í viðauka A með bréfi þessu og athugasemdum sem bárust er svarað í viðauka B.

1 Útnefning fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk

Síminn hf. (Síminn), Fjarskipti ehf. (Vodafone), Nova ehf. (Nova), IMC Ísland ehf. (IMC/Alterna) og IP-fjarskipti ehf. (Tal) voru útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði með ákvörðun PFS nr. 3/2012.

Niðurstaða markaðsgreiningar að þessu sinni er að aðstæður á markaðnum séu svipaðar og þær voru í síðustu greiningu. Þó hefur fjölmiðlafyrirtækið 365 miðlar ehf. (365) nú rutt sér til rúms fjarskiptamarkaði og rann Tal inn í það félag á árinu 2014 og er 365 því m.a. orðið farsímarekandi.

Með hliðsjón af markaðsskilgreiningu og greiningu á samkeppni á markaði 7 og í samræmi við 2. mgr. 17. gr., sbr. 18. gr. fjarskiptalaga, hefur PFS því í hyggju að útnefna Símann,

Vodafone, Nova, IMC/AlternA og 365 með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

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

- Lúkning símtala í GSM/UMTS/LTE farsímaneti Símans
- Lúkning símtala í GSM/UMTS/LTE farsímaneti Vodafone
- Lúkning símtala í UMTS/LTE farsímaneti Nova
- Lúkning símtala í GSM farsímaneti IMC/AlternA
- Lúkning símtala í sýndarfarsímaneti 365

2 Álagning kvaða

Í samræmi við 27. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja eftirfarandi kvaðir á framangreind fyrirtæki vegna útnefningar fyrirtækjanna með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Að mati PFS eru þessar kvaðir bæði í samræmi við þau markmið sem fram koma í ramma- og aðgangstilskipunum ESB og ákvæðum fjarskiptalaga og viðeigandi fyrir það tímabil sem gert er ráð fyrir að líði þar til viðkomandi markaður verður greindur aftur. PFS telur að kvaðirnar séu til þess fallnar að koma í veg fyrir að félögin geti mismunað og haldið uppi of háum lúkningarverðum. Að öðru leyti vísar PFS til markaðsgreiningar á markaði 7, sbr. viðauka A.

2.1 Kvaðir á farsímanet Símans, Vodafone, Nova, IMC og 365

PFS hyggst leggja eftirfarandi kvaðir á Símann, Vodafone, Nova, IMC og 365 varðandi ofangreind farsímanet fyrirtækjanna eins og nánari grein er gerð fyrir hér í neðangreindum köflum. Nánar tiltekið er um að ræða kvaðir um aðgang, jafnræði og eftirlit með gjaldskrá. Í ákvörðun PFS nr. 3/2012 lagði PFS á einnig kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á Símann og Vodafone, en PFS hyggst fella þá kvöð brott þar sem hún er óþörf vegna þess að til stendur að ákvarða hámarks lúkningarverð með verðsamanburði en ekki með stoð í kostnaðargreindum verðum fyrirtækjanna.

2.1.1 Kvöð um að veita aðgang að farsímaneti vegna lúkningar símtala

Með heimild í 24. gr. og g-lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja þá kvöð á Símann, Vodafone, Nova, IMC og 365 að semja um samtengingu við fjarskiptafyrirtæki sem bjóða almenna fjarskiptaþjónustu eða fjarskiptanet og bjóða upp á lúkningu símtala í GSM,

UMTS, LTE og/eða sýndarfarsímanetum sínum. Allar nauðsynlegar upplýsingar, sem vanalega koma fram í viðmiðunartilboðum, skulu vera uppi á borðum við samningaviðræður á milli farsímarekenda. Samningum skal lokið án tafar og eigi síðar en innan tveggja mánaða frá því að óskað var eftir þeim.

Þau fjarskiptafyrirtæki sem bæði reka farsíma- og fastlínunet, skulu gefa viðsejendum kost á að tengjast farsímanetunum beint og það skal ekki gert að skilyrði að farsímaumferð fari fyrst í gegnum fastanet fyrirtækjanna.

2.1.2 Kvöð um jafnræði

Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Símann, Vodafone, Nova, IMC/Alterni og 365 um að gæta jafnræðis vegna lúkningar símtala í GSM, UMTS, LTE og/eða sýndarfarsímanet félaganna úr öðrum farsímanetum og fastanetum. Félögin skulu veita öllum kaupendum á lúkningu símtala í heildsölu þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum og gæðum. Aðgang að netinu skal veita innan sambærilegs tíma. Félögin skulu haga starfsemi sinni með þeim hætti að meðferð upplýsinga sem fram koma við gerð og framkvæmd samtengisamninga sé í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga. Óheimilt er að afhenda öðrum upplýsingar um viðskipti við önnur fyrirtæki um lúkningu símtala, þ.á.m. öðrum deildum fyrirtækisins, tengdum fyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

2.1.3 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

Með heimild í 32. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Símann, Vodafone, Nova, IMC/Alterni og 365 um eftirlit með gjaldskrá varðandi lúkningu símtala í heildsölu í GSM/UMTS/LTE farsímanetum og/eða sýndarfarsímanetum félaganna.

Í ákvörðun PFS nr. 3/2012 var horfið frá því að ákvarða lúkningarverð íslenskra farsímafyrirtækja með stoð í kostnaðargreindum verðum Símans en þess í stað mælt fyrir um verðsamanburð í samræmi við 12. gr. tilmæla Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um afskipti fjarskiptaeftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum frá 13. apríl 2011¹. Í umræddri ákvörðun var kveðið á um að PFS skyldi árlega framkvæma verðsamanburð með ákvörðun eigi síðar en 1. nóvember ár hvert á gildistíma greiningarinnar, sem ákvarða myndu verð fyrir næsta ár á eftir. PFS framkvæmdi í kjölfarið verðsamanburð með ákvörðunum nr. 32/2012, 25/2013 og 24/2014. Með ákvörðun PFS nr. 25/2013 voru hámarkslúkningarverð allra íslenskra farsímafyrirtækja ákvörðuð 1,64 kr./mín. fyrir árið 2014 og kr. 1,52 kr./mín. fyrir árið 2015 með ákvörðun PFS nr. 24/2014. Fyrir framangreinda ákvörðun PFS nr. 25/2013 voru hámarksverðin 4 kr./mín.

Samkvæmt framangreindum tilmælum ESA var fjarskiptaeftirlitsstofnunum veittur almennur aðlögunarfrestur til 31. desember 2012 til að undirbúa og innleiða „bottom-up (BU)“ LRIC

¹ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States.

kostnaðarlíkan. Farsímafélögin höfðu sama frest til að aðlaga viðskiptaáætlanir sínar að slíkri kostnaðargreiningaraðferð. Fjarskiptaeftirlitsstofnunum sem búa við takmörkuð aðföng (e. less well-resourced regulators) var veittur lengri aðlögunarfrestur eða til 1. júlí 2014 og lengur ef það bryti gegn meðalhófreglu að þvinga viðkomandi stjórnvald til að taka upp slíka kostnaðargreiningaraðferð. Heimilt er að beita verðsamanburði við ákvörðun hámarks lúkningarverðs í stað LRIC kostnaðargreiningaraðferðarinnar og skal verð ekki vera hærra en meðalverð þeirra EES-ríkja sem beita hreinni (e. pure) BU-LRIC aðferð við útreikning lúkningargjalda í farsíma.

Reynslan á EES-svæðinu hefur sýnt að kostnaður við gerð BU-LRIC líkana hleypur á tugum milljóna króna fyrir hvert líkan og hverja uppfærslu. Ef PFS hygðist beita þessari aðferðarfræði við ákvörðun lúkningarverða þyrfti að útbúa líkan fyrir íslenska farsímamarkaðinn með tilheyrandi kostnaði fyrir PFS og markaðsaðila. PFS telur að vegna smæðar markaðarins og mikils kostnaðar og fyrirhafnar sem myndi skapast bæði hjá markaðsaðilum og PFS ef ráðist væri í gerð BU-LRIC líkans, þá sé að svo stöddu ekki rétt að mæla fyrir um gerð slíks líkans, þar sem kostnaðaraukinn myndi að líkindum á endanum lenda á neytendum í formi hærri gjalda. PFS hyggst því halda áfram að notfæra sér umrædda undanþágu í 12. gr. framangreindra tilmæla ESA, sbr. einnig heimild í 4. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga, og mæla fyrir um kostnaðargreiningaraðferð á viðkomandi markaði sem byggir á verðsamanburði.

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

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

PFS hyggst leggja eftirfarandi meginforsendur til grundvallar við útreikning á lúkningarverðum þegar verðsamanburði er beitt:

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

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

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

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

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

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

3 Gildistaka ákvörðunar og kæruleið

Ákvörðun þessi tekur gildi frá þeim degi sem hún er birt og verður í gildi þar til annað er ákveðið af Póst og fjarskiptastofnun.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu

laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskostsgjald að fjárhæð 150.000 kr., skv. 6. gr. reglugerðar nr. 39/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 23. júní 2015

Hrafnkell V. Gíslason

Óskar H. Ragnarsson

Meðfylgjandi:

Viðauki A – Greining á markaði 7.

Viðauki B – Athugasemdir hagsmunaaðila og niðurstöður úr samráði.