

Viðauki A



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Frumdrög

Greining á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum föstum almennum talsímanetum (Markaður 1/2016)

Skjal númer	2016100020
Dagsetning	10. október 2016

Hér með er óskað viðbragða allra hlutaðeigandi aðila við þeim frumdrögum sem hér liggja fyrir. Allar athugasemdir skulu gerðar með greinanlegum hætti þar sem vísað er í númer skjalsins og þá liði sem um ræðir. Senda skal athugasemdir með pósti eða með tölvupósti á neðangreindan aðila eigi síðar en 10. nóvember 2016.

Póst- og fjarskiptastofnun
Suðurlandsbraut 4
108 Reykjavík
Sími 510-1500

Guðmann B. Birgisson, netfang: gudmann@pfs.is

Efnisyfirlit

1.0	Inngangur	6
1.1	Almennt	6
1.2	Löggjöf um fjarskipti	6
1.3	Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS	8
1.4	Um markaðsskilgreiningu	8
1.4.1	Almennt	8
1.4.2	Afmörkun vöru- og þjónustumarkaða	9
1.4.3	Afmörkun landfræðilegs markaðar	9
1.4.4	Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði	9
2.0	Skilgreining viðkomandi þjónustumarkaðar	11
2.1	Skilgreining á markaði fyrir lúkningu símtala í tilmælunum	11
2.2	Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði	11
2.2.1	Almennt	11
2.2.2	Innri notkun	12
2.2.3	Mörkin milli markaða fyrir upphaf, lúkningu og flutning símtals	12
2.2.4	Símtöl í upphringisambönd fyrir internetaðgang	12
2.2.5	Aðgreining milli fyrirtækja og einstaklinga	12
2.2.6	Ýmis þjónusta sem er nauðsynleg í tengslum við samtengingu	13
2.2.7	Símtöl til eða frá annars konar netum	13
2.2.8	Netsími (VoIP)	13
2.2.8.1	Almennt	13
2.2.8.2	Netsími sem notar hugbúnað en ekki símanúmer	14
2.2.8.3	Netsími sem notar símanúmer	15
2.2.8.4	Staðganga framboðs megin	15
2.2.8.5	Samtenging netsíma	16
2.2.8.6	Niðurstaða varðandi netsíma	16
2.3	Niðurstaða PFS um skilgreiningu þjónustumarkaða fyrir lúkningu símtala í fastaneti	16
3.0	Skilgreining á landfræðilegum markaði	18
3.1	Almennt	18
3.2	Lúkning símtala	18
4.0	Almennt um talsímamarkaðinn	20
4.1	Þróun á markaðinum	20
4.2	Framboð og eftirspurn eftir talsímapjónustu á fastaneti	21
4.3	Samtenging talsímaneta	24
4.4	Samtengigjöld	27
5.0	Mat á markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum almennum talsímanetum gegnum fasttengingu	28
5.1	Almennt	28
5.2	Markaðshlutdeild	28
5.3	Verðþróun	29
5.4	Aðgangshindranir og möguleg samkeppni	29
5.5	Kaupendastyrkur	30
5.6	Niðurstaða og útnefning fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 1/2016	31
6.0	Álagning kvaða	32

6.1	Almennt um kvaðir	32
6.2	Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir lúkningu símtala í fastlínukerfi.....	33
6.2.1	Almennt.....	33
6.2.2	Synjun um aðgang.....	33
6.2.3	Of há verðlagning.....	34
6.2.4	Óformlegt verðsamráð.....	35
6.2.5	Verðmismunun.....	36
6.2.6	Mismunun í öðrum þáttum en verði.....	36
6.2.6.1	Almennt.....	36
6.2.6.2	Ekki tilkynnt um breytingar á verði og vörum.....	37
6.2.6.3	Víxlنيðurgreiðslur.....	37
6.3	Gildandi kvaðir	37
6.3.1	Almennt.....	37
6.3.2	Kvaðir á markaði fyrir lúkningu símtala	37
6.4	Áhrif gildandi kvaða.....	38
6.5	Tillögur að kvöðum	39
6.5.1	Kvöð um að veita aðgang.....	39
6.5.2	Kvöð um jafnræði.....	40
6.5.3	Kvöð um gagnsæi.....	41
6.5.4	Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað	42
6.5.5	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	42
6.5.5.1	Almennt.....	42
6.5.5.2	Tilmæli framkvæmdastjórnar ESB og ESA um kvaðir varðandi lúkningarverð	43
6.5.5.3	Ákvörðun PFS nr. 36/2012	44
6.5.5.4	Lúkningarverð ákvörðuð með verðsamanburði	45
6.5.5.5	Niðurstaða PFS varðandi kvöð um eftirlit með gjaldskrá.....	46
6.5.6	Mat á áhrifum fyrirhugaðra kvaða.....	48

Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í fastaneti, en um er að ræða markaði 1 í tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um viðkomandi markaði frá 11. maí 2016.

Sá markaður sem fjallað er um í þessu skjali er heildsölumarkaður fyrir lúkningu símtala í einstökum talsímanetum gegnum fasttengingu (áður markaður nr. 3 samkvæmt tilmælum frá 2008 og nr. 9 í tilmælum frá 2004 en nefnist nú markaður nr. 1/2016). Í skjali þessu verður notuð nafnavenjan 1/2016, 3/2008 og 9/2004 þegar fjallað er um viðkomandi markað í sögulegu samhengi.

Síðasta markaðsgreining á heildsölumarkaði fyrir talsímaþjónustu ásamt ákvörðun um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða var birt 14. desember 2012. Niðurstaða PFS var sú að útnefna Símann, Fjarskipti (Vodafone), Símafélagið, Hringdu og Nova með umtalsverðan markaðsstyrk á lúkningarmarkaðinum.

PFS lagði eftirfarandi kvaðir á fyrirtækin á viðkomandi markaði:

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

Kvöð á Símanum um kostnaðarbókhald var felld brott.

Á markaði fyrir lúkningu í talsímaneti eru enn til staðar ófyrstíganlegar aðgangshindranir þar sem ekkert fyrirtæki getur boðið lúkningar nema í sínu eigin neti. Öll fyrirtæki eru því með 100% markaðshlutdeild í sínu neti. PFS hyggst útnefna öll fyrirtæki á þessum markaði sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, en um er að ræða eftirtalin fyrirtæki; Síminn, Fjarskipti (Vodafone), Símafélagið, Hringdu, Nova og Tismi.

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

- Kvöð um aðgang (öll fyrirtæki á markaðnum)
- Kvöð um jafnræði (öll fyrirtæki á markaðnum)
- Kvöð um gagnsæi (öll fyrirtæki á markaðnum)
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá sem mun verða framkvæmt með verðsamanburði (öll fyrirtæki á markaðnum)

Kvöð á Símann og Vodafone um bókhaldslegan aðskilnað er afnumin. Jafnframt er kvöð á Símanum um birtingu viðmiðunartilboðs felld brott.

Samkvæmt tilmælum ESA um lúkningargjöld frá 13. apríl 2011 skyldu öll lúkningargjöld á markaði 1/2016 vera jöfn eftir 31. desember 2012. Í kjölfar síðustu greiningar á viðkomandi markaði voru öll lúkningargjöld jöfnuð þann 1. mars 2013 og framkvæmdur er árlegur verðsamanburður sem ákveður lúkningarverð fyrir eitt ár í senn. Lúkningargjöld allra

fyrirtækjanna voru ákveðin 0,16 kr/mín fyrir árið 2016 með ákvörðun PFS nr. 19/2015. Verð skulu áfram ákvörðuð með árlegum verðsamanburði með sama hætti.

1.0 Inngangur

1.1 Almenn

1. Skjal þetta inniheldur greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum almennum talsímanetum (markaður 1 í gildandi tilmælum ESA um viðkomandi markað frá 2016). PFS birti greiningu á þessum markaði ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk 14. desember 2012 (markaður 3 í þágildandi tilmælum ESA um viðkomandi markaði). Gert er ráð fyrir að markaðsgreiningar séu endurteknar með hæfilegu millibili til þess að fylgjast með því hvort breytingar verði á aðstæðum á markaði. PFS telur nú tímabært að endurskoða fyrri greiningu.

2. Markaðsgreiningar skiptast í nokkra megin hluta. Byrjað er að skilgreina þjónustumarkað og landfræðilegan markað, þá er gerð greining á því hvort samkeppni sé virk eða hvort eitt eða fleiri fyrirtæki á markaðnum hafi umtalsverðan markaðsstyrk. Að lokum er lagt mat á hvort rétt sé að leggja á, viðhalda, breyta eða draga til baka kvaðir á fyrirtæki á markaðnum.

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 því marki sem mögulegt er. Tímabilið sem miðað er við á að endurspegla sérkenni viðkomandi markaðar og áætlaðan tíma þar til næsta markaðsgreining á honum fer fram.¹ Í flestum tilfellum má miða við þrjú ár.

1.2 Löggjöf um fjarskipti

4. Lög um fjarskipti nr. 81/2003, innleiða tilskipanir Evrópusambandsins (ESB) um fjarskipti² og eina tilskipun um persónuvernd í fjarskiptum.³ Fjarskiptalöggjöf ESB er ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur.

5. Í V. kafla laga um fjarskipti er sú skylda lögð á PFS að skilgreina ákveðna fjarskiptamarkaði eftir þjónustutegundum og landsvæðum í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum). Jafnframt er PFS skylt að greina hina skilgreindu markaði og kanna hvort á þeim

¹ 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 XL. viðauka samningsins um Evrópskt efnahagssvæði, EES-viðbætur nr. 21, frá 27. apríl 2006.

² 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).

³ Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/58/EB frá 12. júlí 2002 um vinnslu persónulegra upplýsinga og verndun einkalífs í fjarskiptum (persónuverndartilskipun).

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

6. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreininguna. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk⁴ og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði.⁵ Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar⁶ (hér eftir kallaðar “leiðbeiningarnar”) og tilmæli⁷ (hér eftir kölluð “tilmælin”) og hefur PFS bæði leiðbeiningar og tilmæli ESA og framkvæmdastjórnarinnar til hliðsjónar við framkvæmd markaðsgreiningar. Jafnframt er höfð hliðsjón af skýrslum Samtaka evrópskra fjarskiptaftirlitsstofnana (ERG⁸) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni⁹, ásamt fleiri skýrslum stofnunarinnar sem nú heitir BEREC.

7. Í núgildandi tilmælum um viðkomandi markaði hafa verið skilgreindir fyrirfram 4 fjarskiptamarkaðir sem PFS er skylt að greina, í samræmi við gildandi fjarskiptalög og skuldbindingar Íslands skv. EES samningnum. Fjarskiptalöggjöfin gerir jafnframt ráð fyrir því að PFS skilgreini þessa markaði í samræmi við þær aðstæður sem ríkja á Íslandi. Í því sambandi getur komið til að markaðsskilgreining PFS verði frábrugðin þeirri sem gert er ráð fyrir í tilmælunum. PFS er jafnframt heimilt að rannsaka alla viðeigandi fjarskiptamarkaði vegna markaðsgreiningarinnar, hvort sem þeir eru taldir upp í tilmælunum eða ekki. Í fyrri tilmælum ESA frá 2008 voru skilgreindir 7 markaðir og þar á meðal heildsölumarkaður fyrir lúkningu símtala í einstökum föstum almennum talsímanetum (þáverandi markaður 3/2008). Viðkomandi markaður er einnig í núgildandi tilmælum frá 2016, þ.e. markaður 1/2016.

⁴ 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.

⁵ Núgildandi tilmæli eru: Commission Recommendation of 9 October 2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services. (2014/710/EU).

⁶ EFTA Surveillance Authority Guidelines of 14 July 2004 on market analysis and the assessment of significant market power under the regulatory framework for electronic communications networks and services referred to in Annex XI of the Agreement on the European Economic Area.

⁷ Núgildandi tilmæli eru: EFTA Surveillance Authority Recommendation of 11 May 2016 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with the Act referred to at point 5cl of Annex XI to the EEA Agreement (Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services), as adapted by Protocol 1 thereto and by the sectoral adaptations contained in Annex XI to that Agreement..

⁸ Skammstöfun fyrir “European Regulatory Group of National Regulatory Authorities”. Nú heitir stofnunin Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC).

⁹ 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

8. Árið 2009 var gefin út reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, nr. 741/2009, með stoð í 3. mgr. 18. gr. og 75. gr. laga um fjarskipti. Reglugerðin gildir um málsmeðferð og helstu viðmið sem byggja skal á við skilgreiningu fjarskiptamarkaða, greiningu á viðkomandi mörkuðum, ákvörðun um útnefningu fyrirtækis eða fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og ákvörðun um kvaðir, skv. lögum um fjarskipti nr. 81/2003. Reglugerðin byggir á ofangreindum EES gerðum, tilmælum og leiðbeiningum.

1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

9. Eins og fram kemur í kynningarriti PFS um markaðsgreiningu¹⁰ má skipta framkvæmd markaðsgreiningar í þrjá áfanga:

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

10. Vinna við þessa greiningu hófst í miðju ári 2015. Stofnunin hefur safnað upplýsingum, m.a. reglulegum tölfræðiupplýsingum, ásamt því að hafa átt óformleg samskipti við markaðsaðila. Tölfræði, þ.á.m. um talsímamarkaði á fastaneti, er safnað frá öllum markaðsaðilum á 6 mánaða fresti. Þá safnar PFS og skráir upplýsingar um allar breytingar á gjaldskrár jafnóðum og þær koma fram.

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

1.4 Um markaðsskilgreiningu

1.4.1 Almenn

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

¹⁰ Kynningarrit PFS um markaðsgreiningu. Síðast uppfært í ágúst 2009.
[http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markadsgreiningu_agust_2009\(1\).pdf](http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markadsgreiningu_agust_2009(1).pdf)

1.4.2 Afmörkun vöru- og þjónustumarkaða

13. 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 staðgöngu. Vörur sem geta aðeins að litlum hluta komið í stað hver annarrar eru ekki á sama markaði.

14. Staðganga er metin út frá tveimur sjónarhornum. Annars vegar hversu auðveldlega viðskiptavinir telji vöruna geta komið í stað annarrar (eftirspurnarstaðganga). Hins vegar hversu auðveldlega keppinautar tiltekins fyrirtækis geta breytt framleiðslu sinni þannig að þeirra vara falli innan þess markaðar sem vara hins tiltekna fyrirtækis er á (framboðsstaðganga).¹¹ Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga hefur minni þýðingu og tengist fremur mati á mögulegri samkeppni.

1.4.3 Afmörkun landfræðilegs markaðar

15. Þegar þjónustumarkaður hefur verið skilgreindur tekur við landfræðileg afmörkun hans. Meginreglan er að miðað er við umfang fjarskiptanetsins og þess lögsagnarumdæmis sem viðkomandi lög ná yfir. Landfræðileg afmörkun byggir einnig á mati á staðgöngu vöru eða þjónustu bæði framboðs- eða eftirspurnarmegin. Landfræðilegur markaður er það svæði þar sem vörur eða þjónusta eru í boði á nægjanlega einsleitum samkeppnislegum forsendum. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Á grundvelli þessa er hægt að afmarka markaði sem staðbundna, svæðisbundna, landið allt eða milli landa, þ.e. að þeir nái yfir fleiri ríki. Ef markaður er talinn ná yfir fleiri en eitt ríki hafa evrópsku eftirlitsstofnanirnar samstarf um skilgreiningu ásamt framkvæmdastjórn ESB og ESA eftir því sem við á.

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.¹²

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:

- Hindranir eru á því að komast inn á markaðinn.

¹¹ Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar, kafla 3.1.

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

- Markaðurinn hefur ekki eiginleika til að þar sé virk samkeppni.
- Almennar samkeppnisreglur duga ekki til að afnema hindranir eða efla samkeppni.

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

2.0 Skilgreining viðkomandi þjónustumarkaðar

2.1 Skilgreining á markaði fyrir lúkningu símtala í tilmælunum

18. Í tilmælum ESA frá 2016, tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2014 og skýringum með þeim síðargreindu er markaður fyrir lúkningu símtala (1/2016) skilgreindur með mjög hliðstæðum hætti og var í eldri tilmælunum sem byggt var á í greiningu PFS frá 2012. Tilmælin byggja skilgreiningu sína á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í fastaneti á því að sú þjónusta er nauðsynlegur þáttur í símtali í smásölupjónustu. Í skýringunum er bent á að vanalega sé hægt að velja milli samtengingar á mismunandi stigum fjarskiptaneta til að ljúka símtali. Í sumum tilvikum eru samtengingar settar þannig upp að bæði þarf flutning og lúkningu til þess að koma símtali á leiðarenda. Það er þó aðeins lúkningarhluti símtals sem tilheyrir viðkomandi markaði, enda er oft möguleiki á að kaupa flutning og lúkningu í sitt hvoru lagi.

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

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

21. Samkeppnistaðan er þó gjörólík þegar kemur að lúkningu símtala í upphringisambönd Internetþjónustuaðila. Þar sem Internetþjónustuaðilar geta valið þann þjónustuveitanda sem sér um lúkninguna og skipt á milli þjónustuaðila að eigin vild er komist að þeirri niðurstöðu í skýringunum með tilmælunum að í lúkningu símtala til Internetþjónustuaðila ríki almennt séð samkeppni og að ekki sé ástæða til að hafa afskipti af þessum hluta markaðarins. Lúkning þessara símtala er því ekki hluti af markaði 1/2016.

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

2.2 Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði

2.2.1 Almenn

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

24. Í greiningu sinni á markaði 3/2008, sem birt var í endanlegri útgáfu 14. desember 2012, skilgreindi PFS markað fyrir lúkningu símtala í talsímanetum. Sú skilgreining byggði á skilgreiningu í þágildandi tilmælum ESA, með tilliti til skýringa með þágildandi tilmælum

framkvæmdastjórnar ESB. PFS telur að fyrri skilgreining á mörkuðunum eigi ennþá við. Engin grundvallarbreyting varð á skilgreiningu þessara markaða í tilmælum ESA frá 2008 eða í skýringum með nágildandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB. Umfjöllun um skilgreiningu og afmörkun markaðanna hér á eftir er því mjög hliðstæð því sem var í fyrri greiningu.

2.2.2 Innri notkun

25. 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 markaðinn sem hér er 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 þjónustubátta skapar eftirspurn á heildsölumarkaðnum hvort sem viðskipti með þá fara fram innan sama fyrirtækis eða milli fyrirtækja.

26. Rétt er að taka fram að í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2007 er innri umferð ekki undanskilin í skilgreiningu á mörkuðum 2/2008 og 1/2016, eins og virðist hafa verið gert varðandi skilgreiningu á lúkningu símtala í farsímanetum.¹³

2.2.3 Mörkin milli markaða fyrir upphaf, lúkningu og flutning símtals

27. Í tilmælunum er gengið út frá því að upphaf og lúkning símtala miðist við samtengingu innan sama samtengingarsvæðis. Ef símtal byrjar og endar innan sama samtengisvæðis samanstendur símtalið af upphafi (markaður 2/2008) og lúkningu (markaður 1/2016) en ekki flutningi (markaður 10/2004 skv. eldri tilmælum). Í talsímaneti Símans er aðeins eitt samtengisvæði sem nær til landsins alls. Sama er að segja um talsímanet Vodafone. Vegna þess að hvert net hefur aðeins eitt samtengisvæði er ekki um að ræða flutning ef símtal fer alfarið fram innan sama nets. Símtalið 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 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.

2.2.4 Símtöl í upphringisambönd fyrir internetaðgang

28. PFS er sammála því sem kemur fram í tilmælunum varðandi símtöl í upphringisambönd internetþjónustuaðila, þ.e.a.s. að slík símtöl séu hluti af markaði 2/2008 fyrir upphaf símtala en ekki markaði 1/2016 (áður 3/2008) fyrir lúkningu símtala. Vægi upphringisambanda fer sífellt minnkandi og hefur þessi aðgreining minni þýðingu en áður, enda er internetaðgangur gegnum upphringimótöld eða önnur notkun mótalda á talsímanetinu til gagnasambanda orðinn hverfandi lítið notaður (46 þúsund mínútur yfir árið 2015) og er Síminn eina fyrirtækið sem enn sinnir slíkri þjónustu. Lúkning símtala í innhringikerfum er því ekki hluti af markaði 1/2016.

2.2.5 Aðgreining milli fyrirtækja og einstaklinga

29. Í tilmælunum er ekki lengur greint á milli fyrirtækja- og einstaklingsmarkaða í talsímaþjónustu í smásölu. Enginn munur er á upphafi og lúkningu hefðbundinna símtala sem

¹³ Sbr. skýringar með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB 2007, bls. 44.

seld eru í heildsölu hvort sem þau eru ætluð til smásölu til fyrirtækja eða einstaklinga. Þjónustan og verðlagningin er hin sama. Með hliðsjón af framangreindu hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að bæði símtöl heimila og fyrirtækja séu hluti af viðkomandi markaði.

2.2.6 Ýmis þjónusta sem er nauðsynleg í tengslum við samtengingu

30. Samkvæmt viðmiðunartilboði Símans er ýmis þjónusta önnur en upphaf og lúkning símtala boðin í sambandi við samtengingu talsímaneta.¹⁴ Þessir þjónustubættir eru m.a. tenging inn á samtengisvæði, tenging á straumi frá samtengipunkti, tenging á merkjaleiðum, merkjaumferð, aðgangstenging og ýmis þjónusta fyrir forval og fast forval. Þessi þjónusta er meira og minna nauðsynleg til þess að geta samtengst neti Símans. Gjaldtaka fyrir þessa þjónustu er aðeins að litlu leyti tengd notkun. Aðallega er um að ræða föst gjöld, þ.e. stofngjöld og/eða mánaðargjöld.

31. Lítið er fjallað um þjónustu sem tengist samtengingu talsímaneta í tilmælunum. Margar af þessum þjónustum er ekki hægt að tengja einum heildsölumarkaði talsímaþjónustu frekar en öðrum. Því virðist réttast að skipta tekjum af þeim hlutfallslega niður á markaði 2/2008 og 1/2016 þegar markaðshlutdeild er mæld í tekjum. Tekjur af þessum þáttum eru þó ekki líklegar til 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.

2.2.7 Símtöl til eða frá annars konar netum

32. Símtöl sem eiga upphaf eða endi í annars konar neti en innlendu talsímaneti geta að hluta til fallið undir markaði 2/2008 og 1/2016. Hér getur t.d. verið um að ræða símtöl úr eða í farsímanet eða millilandasímtöl. Ef símtalið hefst í innlendu talsímaneti þá tilheyrir upphafshluti þess markaði 2/2008. Ef það endar í innlendu talsímaneti þá tilheyrir lúkningarhluti þess markaði 1/2016. Sá hluti símtalsins sem fer um innlend talsímanet tilheyrir viðkomandi heildsölumarkaði fyrir talsímaþjónustu, enda er þjónusta talsímanetsins í því sambandi ekki ólík því sem gerist í símtölum sem alfarið eru innan talsímaneta og verðlagning þjónustunnar er hin sama.

2.2.8 Netsími (VoIP)

2.2.8.1 Almenn

33. Netsími (VoIP)¹⁵ er þjónusta sem hefur verið í boði um nokkurra ára skeið. Notkun á slíkri þjónustu fer vaxandi, en hefur þó ekki valdið straumhvörfum í notkun á talsímaþjónustu eins og jafnvel var búist við þegar þjónustan kom fyrst fram. PFS telur þörf á að meta hvort netsímaþjónusta tilheyri viðkomandi markaði 1/2016.

34. VoIP þýðir að símtöl eru flutt um netið á IP formi. VoIP er oft kallað netssími, IP sími, tölvusími eða VoIP-sími, einnig stundum skammstafað VoB (Voice over Broadband). Hér verður notast við hugtakið netsími. Netsímaþjónusta felur í sér flutning á tali með notkun Internet samskiptareglna (Internet Protocol - IP). Í hefðbundnum símkerfum er símtali breytt í rafræn boð sem fara eftir fyrirfram ákveðnum rásaskiptum leiðum. Símtalið berst frá A til B í

¹⁴ Sjá Viðauka 3a og b með viðmiðunartilboði Símans: <https://heildsala.siminn.is/simi/>

¹⁵ „Voice over IP” (VoIP) þýðir að símtöl eru að hluta eða öllu leyti flutt um IP net.

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 í. Merkjaseðlingar sem setja upp símtalið í rásaskiptum netum ákveða hvaða leið er farin milli tveggja notenda í talsímaþjónustunni. Símanúmer eru auðkenni hvers áskrifanda og tengjast ákveðinni staðsetningu eða heimilisfangi. Í netsímaþjónustu er upphafsstaður og endastaður ekki skilgreindir sem heimilisfang heldur sem vistfang. Í þessu fyrirkomulagi getur notandinn efnt til uppkalls nánast hvar sem er í heiminum þar sem tenging við Internetið er fyrir hendi. Flutningsgeta pakkaskipts nets er samnýtt með annarri þjónustu sem um netið fer, en í rásaskiptu neti er tengd rás sem símtalið nýtir óskipt meðan það varir.

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

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

2.2.8.2 Netsími sem notar hugbúnað en ekki símanúmer

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

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

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

39. Það er aðeins mögulegt að hafa samband við takmarkaðan hóp notenda á þennan hátt og því er ekki líklegt að verðhækkningar á fastlínusímtölum 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.

40. Afbrigði af þessari þjónustu býður upp á símtöl úr tölvu eða snjallsíma í hefðbundið símanúmer gegn gjaldi. Þessi möguleiki eykur notagildi þjónustunnar og gefur möguleika á að hringja í nánast hvaða endanotanda sem er. Það takmarkar þó staðgönguhæfi þessarar þjónustu gagnvart hefðbundinni talsímaþjónustu að ekki er hægt að hringja til netsímanotandans úr hefðbundnum talsíma. PFS telur því þessa þjónustutegund ekki hluta af viðkomandi markaði 1/2016.

2.2.8.3 Netsími sem notar símanúmer

41. Netsímaþjónusta af þessari gerð er venjulega framkvæmd með rekstri símsstöðvar sem er samtengd við almenna PSTN/ISDN símkerfið og nýtir sér símanúmer í samræmi við númeraskipulag talsímaþjónustu til að koma á sambandi á milli notenda. Þjónustuveitendur þess konar netsíma veita notandanum annað hvort breiðbandstengingu og netsíma eða bjóða einungis netsíma á grundvelli breiðbandsaðgangs sem fenginn er hjá öðrum þjónustuveitanda. Slík VoIP símsstöð sem þjónustuveitendur reka er yfirleitt búin flestum þeim möguleikum til veitingar þjónustu sem hefðbundin PSTN/ISDN símsstöð hefur.

42. 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 markaði.

43. PFS birti yfirlýsingu varðandi netsímaþjónustu 3. febrúar 2006. Í henni kom fram að með hliðsjón af tilmælum Electronic Communications Committee nr. ECC/REC/(05)03, frá 10. maí 2005, og að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem bárust frá hagsmunaaðilum, væri það álit PFS að netsímaþjónusta geti verið staðgönguþjónusta almennrar talsímaþjónustu. M.ö.o. lítur PFS svo á að ekki eigi að gera greinarmun á því hvaða tækni er notuð við veitingu talsímaþjónustu. Eiga því ákvæði laga um fjarskipti nr. 81/2003 er varða talsímaþjónustu við um netsíma eftir því sem við á, þ.m.t. ákvæði um aðgang að neyðarþjónustu í númerinu 112, númerabirtingar, hlerun og rekstraröryggi. Með yfirlýsingunni var opnað fyrir notkun hefðbundinna talsímanúmera fyrir netsímaþjónustu, þ.m.t. númeraflutning, ef þjónustan er bundin við ákveðna staðsetningu endanotanda. Ef þjónustan er hins vegar ekki bundin við ákveðna staðsetningu (flökkupjónusta) skal nota sérstaka númeraseríu 49x xxxx og númeraflutningur milli slíkrar þjónustu og staðbundinnar þjónustu er óheimill.

2.2.8.4 Staðganga framboðs megin

44. Einnig þarf að meta hvort netsími gefi kost á staðgöngu framboðsmegin í tengslum við símaþjónustu um PSTN/ISDN net. Fast forval gerir fyrirtækjum kleift að bjóða PSTN/ISDN þjónustu án þess að ráðast í miklar fjárfestingar í fjarskiptavirkjum. Viðkomandi fyrirtæki þarf fyrst og fremst að hafa stjórnunarlegt stoðkerfi til að annast viðskipavinina og koma á beinni eða óbeinni samtengingu við önnur fyrirtæki. Það sama á við um fyrirtæki sem veita

netsímaþjónustu. Almennt séð er það ekki stórt vandamál eða sérlega kostnaðarsamt fyrir fyrirtæki sem veitir netsímaþjónustu að veita líka símaþjónustu um PSTN/ISDN net.

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

2.2.8.5 Samtenging netsíma

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

2.2.8.6 Niðurstaða varðandi netsíma

47. Með vísan til umfjöllunar hér að framan er það niðurstaða PFS að lúkning símtala í netsíma sem notar símanúmer sé hluti af markaði 1/2016. PFS telur rétt að flökkubjónusta teljist til viðkomandi markaðar þar sem notuð eru símnúmer úr almenna númerakerfinu og verð þjónustunnar og notkunarmöguleikar eru mest líkir hefðbundinni talsímaþjónustu.

48. Lúkningamarkaðir eru almennt undir kvöðum vegna þeirra tæknilegu ástæðna sem þegar hefur verið farið yfir. PFS telur það eðlilegt að lúkning í flökkubjónustu falli þar undir. Sömuleiðis gerir eðli þjónustunnar það nauðsynlegt að viðhalda verðkvöð á lúkningarverðum slíkrar þjónustu þar sem annars væri opnað fyrir innkomu nýrra aðila á markaðinn sem gætu haft í hyggju að misnota þjónustuna með oftöku lúkningarverða.

2.3 Niðurstaða PFS um skilgreiningu þjónustumarkaða fyrir lúkningu símtala í fastaneti

49. PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að skilgreiningar á markaði 1/2016 sem fram koma í tilmælunum eigi við hér á landi. PFS mun í eftirfarandi markaðsgreiningu styðjast við eftirfarandi skilgreiningar á markaði 1/2016:

Lúkning símtala í einstökum almennum símkerfum gegnum fasttengingu.

Um er að ræða þann hluta símtals sem hvorki telst til upphafs né flutning símtals. Þjónustan sem telst til þessa markaðar felst í því að ljúka símtali og í leiðarvali á lúkningarenda símtals. Lúkning felur í sér flutning símtals frá næsta stigi á undan í leið símtalsins (upphaf eða flutningur) í gegnum sírstöð og eftir heimtaug eða hvers kyns fastlínusambandi frá nettengipunkti til þess sem hringt er í.

50. Símtöl til internetþjónustuaðila (upphringisambönd) tilheyra ekki markaði fyrir lúkningu símtala.

51. Símtöl falla jafnt undir markaðinn hvort sem þau fara fram milli neta eða alfarið innan sama nets.

52. PFS telur enga ástæðu til þess að greina á milli símtala einstaklinga annars vegar og fyrirtækja hins vegar. Samsvarandi undirliggjandi heildsölupættir símtala einstaklinga og fyrirtækja tilheyra því sama markaði.
53. PFS telur ýmsa þjónustupætti sem boðnir eru í heildsölu í tengslum við lúkningu símtala og nauðsynlegir eru til þess að koma á samtengingu milli neta vera hluta af markaðinum.
54. Lúkning í föstu talsímaneti heyrir undir viðkomandi markað þó að upphaf símtals sé í annars konar neti.

3.0 Skilgreining á landfræðilegum markaði

3.1 Almenn

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

56. Í samræmi við leiðbeiningar ESA¹⁶ verður að taka tillit til og skilgreina markaðinn sem það landssvæði þar sem að viðkomandi vara er boðin til viðskiptavina með svipuðum og nægjanlega einsleitum samkeppnisskilyrðum. Þegar markaðir eru skilgreindir landfræðilega er ekki nauðsynlegt að samkeppnisskilyrði fjarskiptafyrirtækja séu nákvæmlega þau sömu. Nægilegt er að þau séu svipuð eða nægilega lík og því eru það aðeins svæði þar sem samkeppnisskilyrði eru raunverulega „ólík“ sem geta ekki talist mynda sama landfræðilega markaðinn.

57. Meðal þátta sem skipta máli við mat á landfræðilegum markaði eru eðli og einkenni viðkomandi vöru eða þjónustu, hugsanlegar aðgangshindranir og/eða neytendavenjur, fjöldi þjónustuaðila, greinilegur munur á markaðshlutdeild fyrirtækja á viðkomandi svæði og aðliggjandi svæðum eða verulegur verðmunur á milli svæða. Þá má skoða hvort munur sé á markaðssetningu og/eða gæðum þjónustu á milli landssvæða.

58. BERC (áður ERG) hefur gefið út leiðbeiningar sem fela í sér sameiginlega afstöðu um ýmis atriði varðandi landfræðilega skiptingu markaða¹⁷. Þar kemur m.a. fram að aukin útbreiðsla og aukin markaðshlutdeild nýrra fjarskiptaneta gæti sums staðar hafa leitt til þess að samkeppnisskilyrði séu orðin mismunandi milli einstakra landssvæða innan sama ríkis. Ef vafi getur leikið á því að landið sé allt einn markaður þá er ráðlagt að byrja á því að framkvæma einfalda forathugun á markaðsskilyrðum þar sem litið er á eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu milli svæða og einsleitni samkeppnisaðstæðna könnuð með tilliti til útbreiðslu nýrra fjarskiptaneta, verðlagningar og eiginleika þjónustu. Ef niðurstöður forathugunar benda til þess að ekki sé um mismunandi markaðssvæði að ræða þá er ekki ástæða til að framkvæma ítarlegri greiningu.

3.2 Lúkning símtala

59. Í greiningu sinni árið 2012 komst PFS að þeirri niðurstöðu að landfræðileg afmörkun heildsölumarkaðar fyrir lúkningu símtala í einstökum föstum almennum talsímanetum væri landið allt og hafa ekki orðið umtalsverðar breytingar á forsendum þess mats frá því að sú greining fór fram.

60. Talsímanet Símans nær til allra byggðra svæða á landinu. Koparheimtaugar dótturfélagsins Mílu liggja inn á öll heimili í landinu og tengjast símsstöðvum Símans um land

¹⁶ Sjá kafla 2.2.2.

¹⁷ Sjá BoR (14) 73 frá 5. júní 2014 – BERC Common Position on geographic aspects of market analysis (definitions and remedies).

allt. Sömu lög og reglur gilda um rekstur talsímaneta alls staðar á landinu, heimild fyrirtækja til að reka slík net gildir um allt land og reglur um alþjónustu leiða til þess skylda er að hafa slíkar tengingar í boði fyrir alla landsmenn. Öll fyrirtæki á markaðnum bjóða eitt verð á talsímaþjónustu alls staðar á landinu. PFS telur ennfremur að ekki sé munur á smekk eða innkaupamunstri notenda eftir landssvæðum. Að mati PFS er ekki hægt að afmarka svæði þar sem samkeppnisiskilyrði eru umtalsvert frábrugðin því sem gildir annars staðar á landinu.

61. Aðstæður eru þannig að skýr og stöðug landfræðileg mörk finnast almennt ekki á netum þeirra netrekenda sem nú hafa verið lögð eða eru í uppbyggingu. Þeir netrekendur, aðrir en Míla, sem nú eru starfandi eru einnig enn í útbreiðslu með net sín. Útbreiðslan fer ekki eftir neinni sérstakri línu heldur virðist hún vera nokkuð ófyrirsjáanleg og að því er virðist tilviljunarkennd í sumum tilvikum.

62. Ekki hafa orðið umtalsverðar breytingar á uppbyggingu talsímaneta frá síðustu greiningu sem gerð var árið 2012. Útbreiðsla talsímanets Símans er hin sama og áður. Útbreiðsla nets Vodafone hefur aukist á undanförunum árum og fyrirtækið býður nú lúkningu símtala í eigin talsímaneti víða um land. Aukin útbreiðsla neta Vodafone styður þá niðurstöðu að landið sé einn markaður. Tilkoma neta Símafélagsins, Hringdu, Tismi og Nova á höfuðborgarsvæðinu er ekki til þess fallin að hafa áhrif á landfræðilega afmörkun lúkningarmarkaðarins þar sem netin eru smá í sniðum og hlutdeild þessara fyrirtækja er mjög lág.

63. Munur á gæðum og þjónustu er svo einn þáttur sem taka þarf tillit til og athuga hvort áhrif hafi á landfræðilega skiptingu markaðarins. Að mati PFS er ekki umtalsverður munur á gæðum og þjónustu eftir landssvæðum og samkeppnisiskilyrði ekki ólík eftir markaðssvæðum að því leyti.

64. Á grundvelli ofangreindrar forathugunar telur PFS að ekki þurfi að fara fram ítarlegri greining á landfræðilegum aðstæðum hérlandis á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í fasta almenna talsímanetinu. Samkeppnisiskilyrði eru ekki nægjanlega misjöfn milli einstakra landssvæða til að réttlæta skiptingu landsins í svæðisbundna markaði ásamt því að skil í útbreiðslu neta eru enn óljós. Með hliðsjón af framangreindu, þá er niðurstaða PFS sú sama og áður, þ.e. að fyrir lúkningu símtala í einstökum föstum almennum talsímanetum sé landið einn markaður.

4.0 Almennt um talsímamarkaðinn

4.1 Þróun á markaðinum

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

66. 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 nýrra fyrirtækja á talsímamarkaðinn. Með því gátu fjarskiptafyrirtæki boðið ýmist alla talsímaþjónustu eða tiltekna flokka símtala s.s. útlandasímtöl án þess að þurfa að leggja út í mjög viðamikla fjárfestingu og notandinn losnaði við þá fyrirhöfn að þurfa að velja forskeyti á undan hverju símtali.

67. Þegar fyrsta greining PFS á talsímamörkuðum fór fram árið 2008 voru þrjú fyrirtæki sem seldu almenna innanlands talsímaþjónustu á smásölustigi, en það voru Síminn, Vodafone og Tal sem nú hefur sameinast 365 miðlum. Nokkur smærri fyrirtæki seldu aðeins fyrirframgreidd símakort vegna símtala til útlanda. Í greiningu PFS á markaðinum 2012 höfðu bæst við tvö fyrirtæki á smásölustigi, þ.e. Hringdu og Símafélagið, auk Nova sem bauð talsímaþjónustu um fastanet eingöngu á fyrirtækjamarkaði. Fyrirframgreidd símakort fyrir útlandasímtöl voru í boði, en söluaðilar voru ekki þeir sömu og áður. Heimsfrelsi var horfið af markaðinum, Atlassími hafði sameinast Tali og nýtt fyrirtæki GlobalCall var komið inn á markaðinn.

68. Á fjarskiptamarkaði bjóða nú tíu fyrirtæki talsímaþjónustu á smásölustigi, þ.e. Síminn, Vodafone, 365 miðlar, Nova, Hringdu, Hringiðan, Snerpa, Símafélagið, Tismi og GlobalCall.

69. Síminn er lang stærsta fjarskiptafyrirtækið á Íslandi og býður alhliða fjarskiptaþjónustu. Á talsímamarkaði nam markaðshlutdeild fyrirtækisins miðað við fjölda áskrifta um 62% á árinu 2015 sem er lækkun um 5% á tímabilinu 2011 til 2015. Fyrirtækið var áður einkaréttshafi í fjarskiptaþjónustu og var í eigu ríkisins fram til ársins 2005. Árið 2007 var rekstur grunnnets Símans sett í sérstakt fyrirtæki, Mílu. Þrátt fyrir þennan aðskilnað eru fyrirtækin ennþá nátengd enda bæði hluti af sömu fyrirtækjasamstæðu. Síminn og/eða Míla hafa verið úrskurðuð með umtalsverðan markaðsstyrk á flestum þeim mörkuðum sem teknir hafa verið til greiningar hjá PFS.¹⁸ Síminn á og rekur símsstöðvar um land allt og selur símaþjónustu til heimila og fyrirtækja og leigir til þess stofnlínur og heimtaugar af Mílu. Móðurfyrirtækið Skipti sem áður fór með eignarhald Mílu, Símans og fleiri dótturfyrirtækja í fjarskipta-, upplýsingatækni- og fjölmiðlastarfsemi hefur nú verið felld inn í Símann og lagt niður. Míla er því orðið dótturfélag

¹⁸ Sjá yfirlit yfir markaðsgreiningar á vefsíðu PFS: <http://www.pfs.is/fjarskipti/markadsgreining/>

Símans í stað systurfélags. Síminn var skráður á verðbréfamarkað (Nasdaq Ísland) í október 2015 og eru stærstu hluthafar félagsins lífeyris- og fjárfestingarsjóðir.

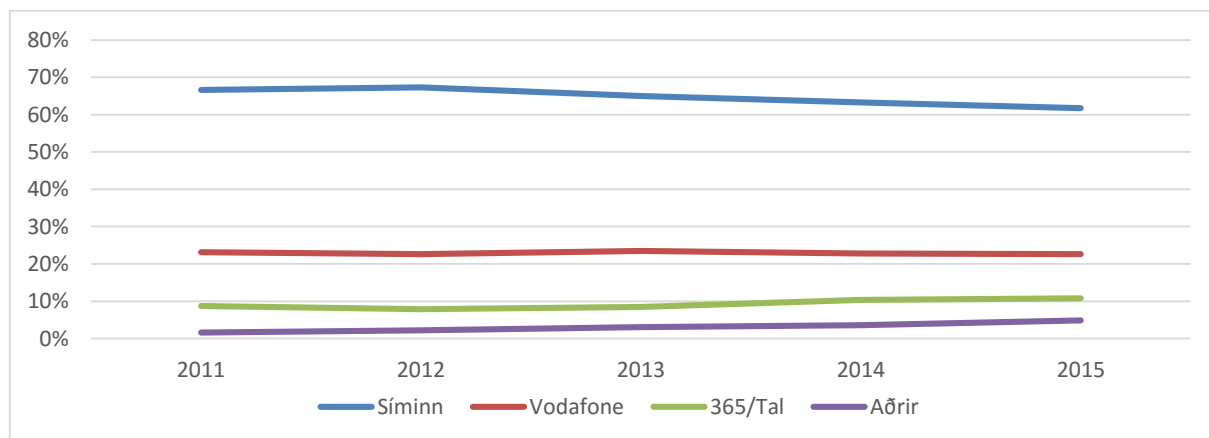
70. Vodafone er næst stærsta fjarskiptafyrirtækið á talsímamarkaði með um 23% markaðshlutdeild miðað við fjölda áskrifta og hefur hlutdeild félagsins verið stöðug á undanförunum árum. Fjöldi símstöðva Vodafone hefur vaxið umtalsvert á undanförunum árum og rekur fyrirtækið nú tugi símstöðva víða um land. Fyrirtækið var skráð á verðbréfamarkað árið 2012 og er að mestu í eigu lífeyris- og fjárfestingarsjóða.

71. 365 miðlar er í þriðja sæti hvað varðar hlutdeild á talsímamarkaði með um 11% markaðshlutdeild á árinu 2015. Fyrirtækið rekur ekki eigin símstöð til veitingar talsímaþjónustu og er einungis starfandi sem endursali á smásölustigi á talsímamarkaðnum.

72. Fyrirtækin Nova, Hringdu og Símafélagið reka símstöðvar á höfuðborgarsvæðinu. GóbalCall selur eingöngu símtalaþjónustu til útlanda á smásölustigi og hefur ekki samtengingu við almenna talsímanetið. Því er fyrirtækið ekki starfandi á viðkomandi heildsölumarkaði. Snerpa veitir þjónustu gegnum endursölu til viðskiptavina sinna sem tengdir eru á bitastraums- eða ljósleiðaranetum fyrirtækisins sem ná til nærsveita þess á Vestfjörðum. Hringiðan starfar einungis sem endursali og nýtt fyrirtæki Tismi hefur gert samtengissamning og fengið úthlutað númerum. Samtals nam markaðshlutdeild framangreindra fyrirtæka um 5% á árinu 2015.

73. Eftirfarandi mynd sýnir þróun markaðshlutdeildar fyrirtækja á smásölumarkaði miðað við fjölda áskrifta í talsímaþjónustu á tímabilinu 2011 til 2015.

Mynd 4.1 Markaðshlutdeild eftir fjölda áskrifta í talsímaþjónustu á fastalínu 2011 - 2015



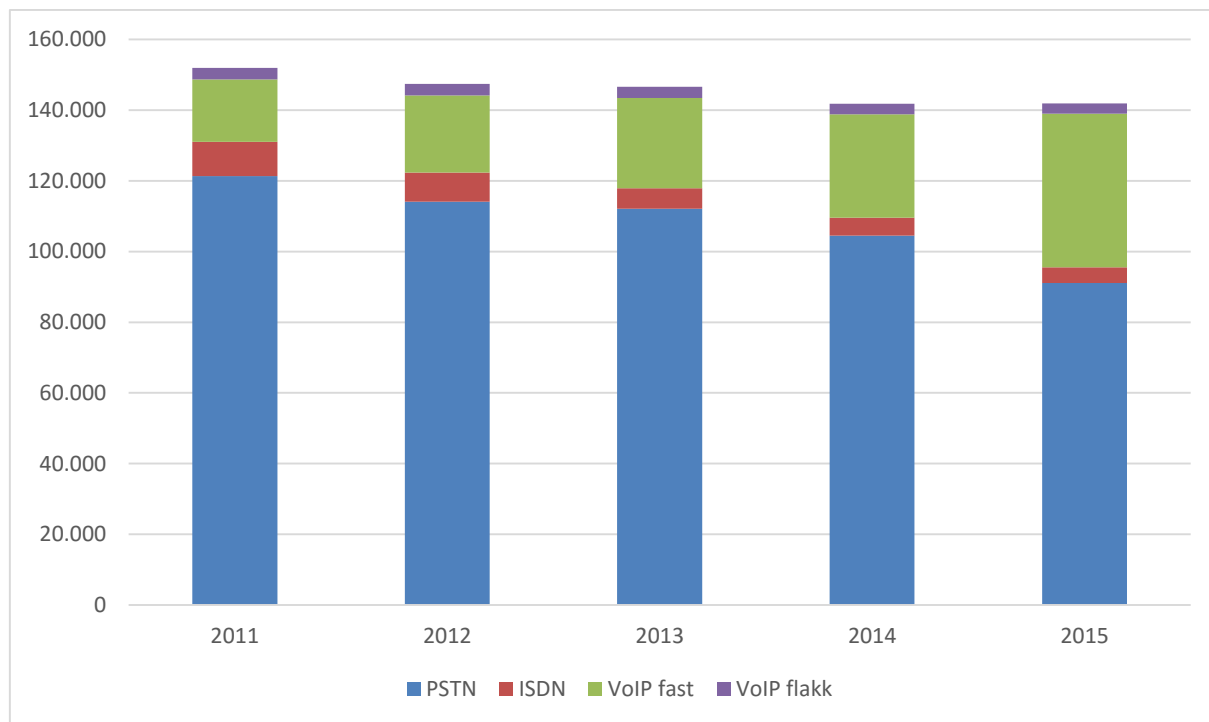
Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

4.2 Framboð og eftirspurn eftir talsímaþjónustu á fastaneti

74. 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. Rétt um aldamót var fjöldi áskrifenda og notkun talsímaþjónustu í hámarki, en rekja má það til notkunar PSTN og ISDN sem aðgangsléið að internetþjónustu með innhringingum um mótöld. Síðan þá hefur fjöldi áskrifta farið jafnt og þétt minnkandi, sérstaklega í gegnum hinn hefðbundna talsíma, þ.e. PSTN. Fjöldi áskrifenda í PSTN þjónustu var ríflega 140 þúsund árið 2008 og er orðinn rétt rúm 91 þúsund í árslok 2015.

75. Notkun á VoIP hefur vaxið umtalsvert á undanförunum árum. Notendur VoIP síma í gegnum fastan nettengipunkt voru tæplega 6 þúsund í árslok 2008 og orðnir yfir 43 þúsund í árslok 2015. Notendafjöldi í flökkubjónustu hefur verið nokkuð stöðugur og voru rétt tæp 3 þúsund notendur í árslok 2015. Þrátt fyrir þennan vöxt í fjölda áskrifenda með VoIP þjónustu er heildarfjöldi áskrifenda með talsímaþjónustu lækkandi.

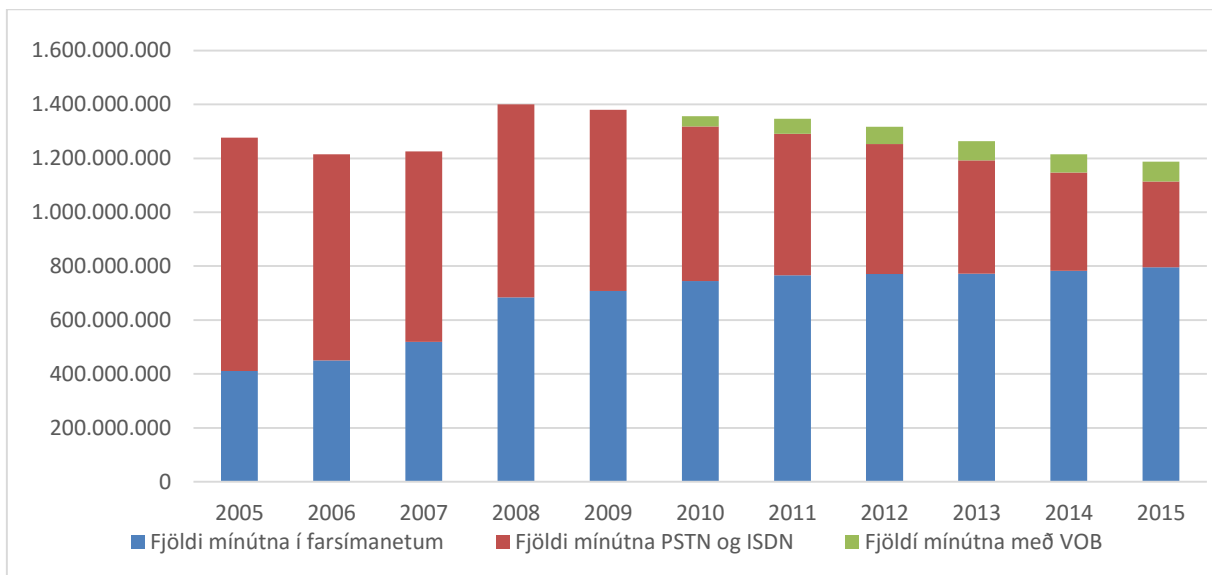
Mynd 4.2 Fjöldi áskrifta að talsímaþjónustu eftir aðgangssleið 2011 - 2015



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

76. Breytingar á magni símaumferðar á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala samsvara breytingum á umferð á smásölumarkaði talsímaþjónustu. Töluverð breyting hefur orðið á hringimunstrinu í fastlínukerfinu. Dregið hefur verulega úr magni mínútna í símtölum sem eiga sér uppruna í fastlínukerfinu og hefur þeim fækkað úr yfir tveimur milljörðum á árinu 2001 í um 582 milljónir árið 2011 og er magnið komið undir 400 milljónir mínútna á árinu 2015. Þessi breyting stafar meðal annars af breyttum aðstæðum á símamarkaðinum. Internetþjónusta er nú nær eingöngu fengin með bitastraumstengingum með xDSL tækni yfir koparlínur eða ljósleiðara. ISDN eða PSTN upphringitengingar eru svo gott sem horfnar. Að lokum má nefna að símtöl og SMS úr farsímakerfunum hafa einnig haft áhrif.

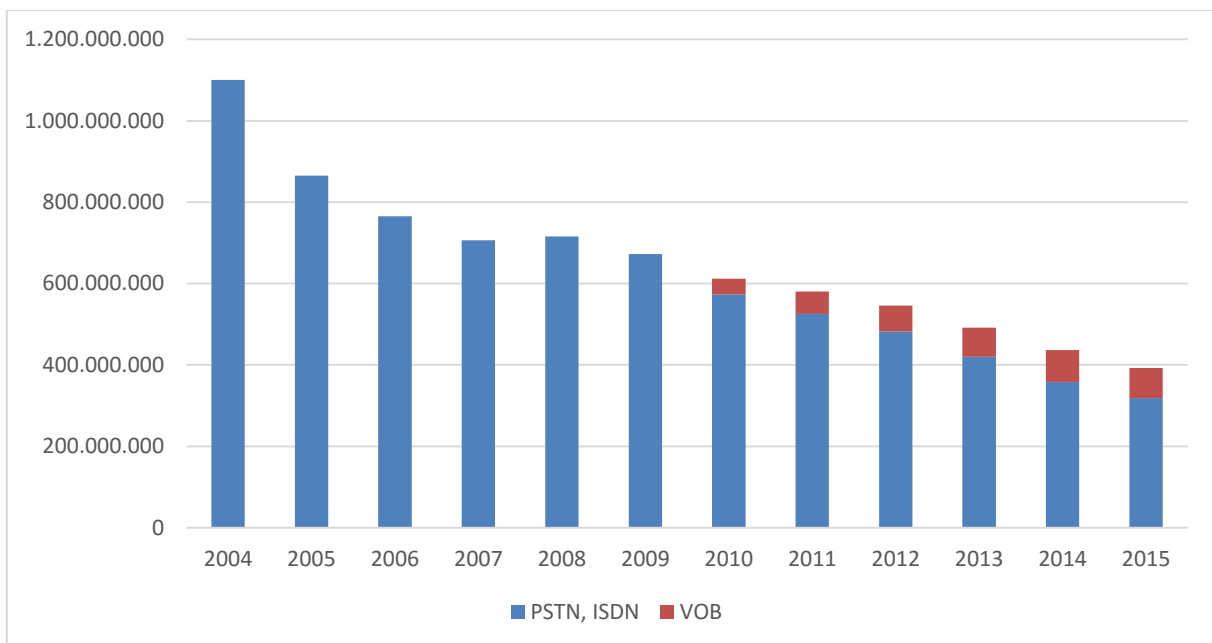
Mynd 4.3 Fjöldi mínútna í símaþjónustu 2005-2015



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

77. Eftir að háhraðatengingar komu inn á markaðinn dró hratt úr notkun talsíma þar sem notendur skiptu úr upphringisamböndum yfir í sítengingar. Smávægileg aukning varð í innanlandssímtölum árið 2008, en að öðru leyti hefur notkun dregist saman jafnt og þétt undanfarin ár. Á eftirfarandi mynd sést þróun í magni talsímaumferðar frá 2004 til 2015.

Mynd 4.4 Þróun heildarfjölda mínútna í talsímaþjónustu í fastaneti 2004-2015



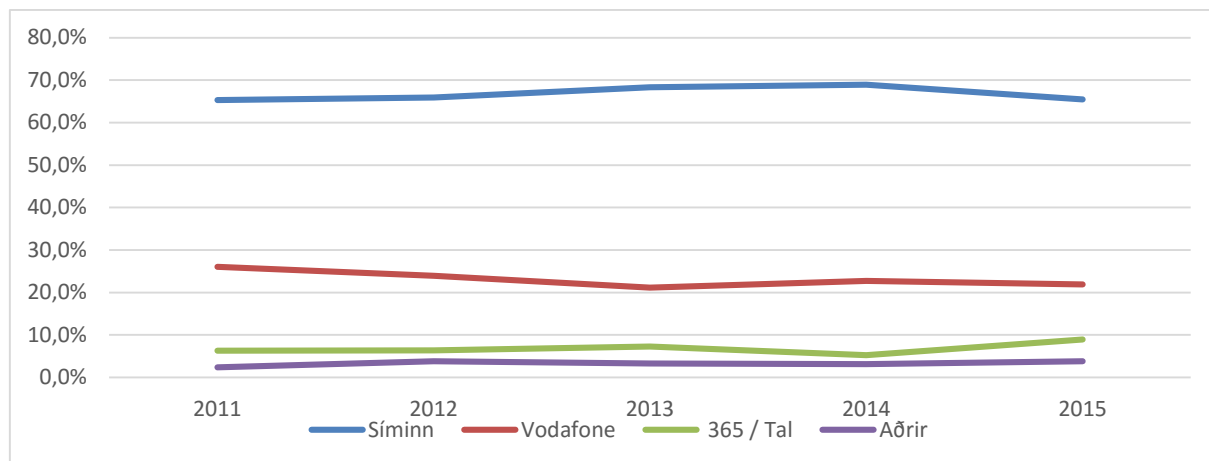
Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

78. Í upphafi árs 2016 tilkynnti Síminn markaðsaðilum og PFS fyrirætlanir sínar um yfirfærslu talsímaþjónustu yfir í IP. Síminn hugðist þá birta fyrir lok apríl 2016 tímasetta áætlun um yfirfærslu símsstöðvakerfis síns úr PSTN yfir í IP þar sem árs fyrirvari yrði gefinn, þannig að fyrstu breytingar yrðu gerðar í apríl 2017 og í lok árs 2020 yrði yfirfærslu að fullu lokið. Síminn hefur ekki enn kynnt slíka tímasetta áætlun.

79. Á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í talsímanetum starfa sex fyrirtæki í dag, þ.e. Síminn, Vodafone, Símafélagið, Hringdu, Tismi og Nova, en fyrirtækin reka eigin símstöðvar og geta því lokið símtölum til viðkomandi viðskiptavina í eigin talsímaneti.

80. Eftirfarandi mynd sýnir þróun markaðshlutdeildar fyrirtækja miðað við fjölda mínútna í talsímaþjónustu á tímabilinu 2011 til 2015.

Mynd 4.5 Markaðshlutdeild eftir fjölda mínútna í talsímaþjónustu á fastalínu 2011 - 2015



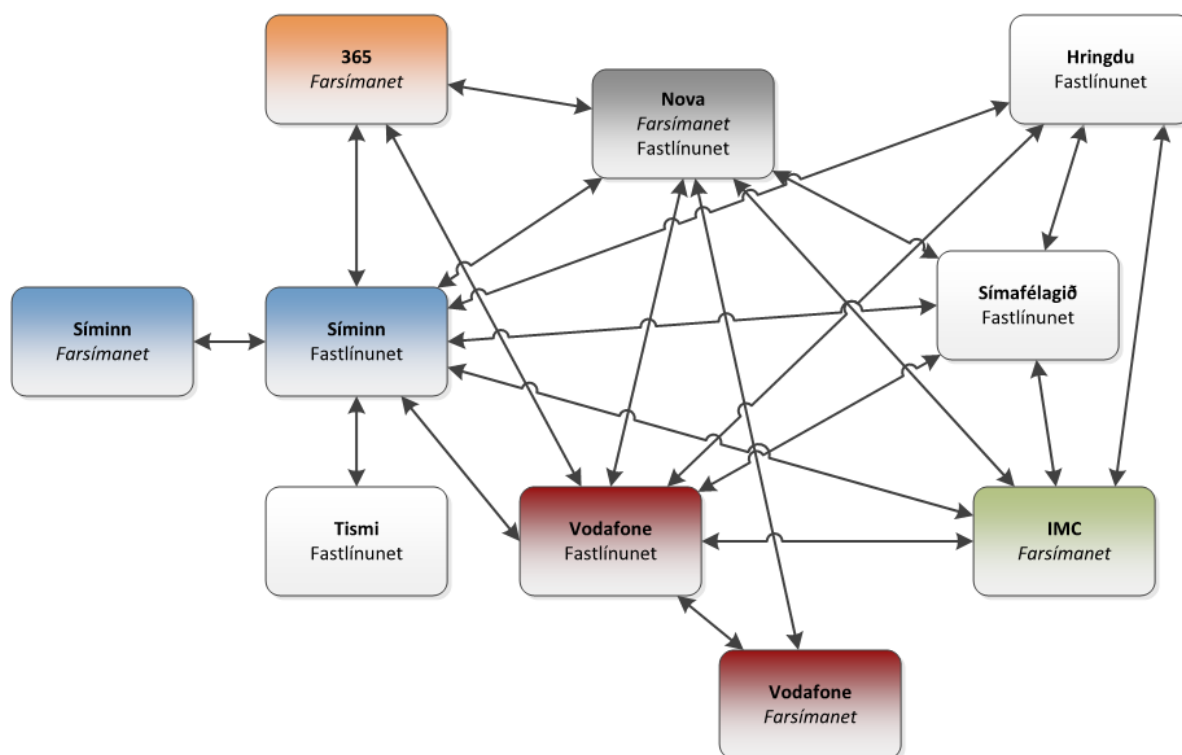
Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

4.3 Samtenging talsímaneta

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

82. Mikil aukning hefur orðið í samtengingum neta frá því árið 2008. Eins og sjá má á mynd 4.6 eru sex fastlínunet starfandi og fimm farsímastöðvar sem tengjast saman hér á landi. Meirihluti þessara neta er með fleiri en eitt samtengisamband. Öll fyrirtækin sem eru með fastanetssímstöð eru með samtengingu við fastanet Símans. Um er að ræða Vodafone, Símafélagið, Hringdu, Tismi og Nova. IMC og 365/Tal eru hins vegar eingöngu með samtengingar við farsímanet sín.

Mynd 4.6 Samtenging símneta á Íslandi



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

83. Eins og fram kemur á mynd 4.6 er farsímanet Símans ekki með beinar samtengingar við önnur net en talsímanet fyrirtækisins sjálfs. Öll önnur net, hvort sem er talsímanet eða farsímanet hafa komið sér upp samtengingum við aðra aðila markaðarins. Í ákvörðun PFS um kvaðir á þáverandi markaði 16/2004¹⁹ (síðar nr 7/2008) um lúkningu símtala í farsímanetum (nú markaður 2/2016) kom fram að fyrirtækjunum sé bannað að gera það að skilyrði fyrir samtengingu að farsímaumferð fari fyrst um talsímanet fyrirtækjanna. Þetta var áréttað í ákvörðunum PFS nr. 18/2010, 3/2012 og 20/2015²⁰ á viðkomandi markaði. Þetta hefur í för með sér að flutningur á sér stað á öllum símtölum til og frá farsímakerfunum yfir í net annarra fyrirtækja. Samkvæmt nýjustu útgáfu af viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta (RIO) er ekki innheimt gjald fyrir flutning yfir í farsímanetið ef viðsemjandi hagar gjaldtöku sinni með sama hætti. Síminn innheimtir því almennt ekki sérstaklega fyrir flutning yfir í farsímanet sín í dag.

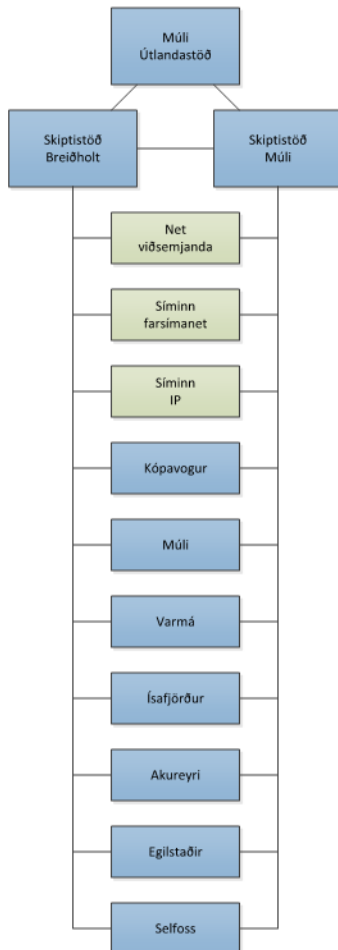
84. Síminn sem er langstærst fyrirtækja á talsímamarkaðnum rekur hefðbundið PSTN talsímanet. Talsímakerfið samanstendur af notendalínnum, sírstöðvum og samböndum. Viðskiptavinir tengjast sírstöðvunum með notendalínnum en samböndin tengja sírstöðvarnar saman. Sjálfvirkar sírstöðvar Símans eru um eða yfir 200 talsins. Þar af eru tvær útlandasírstöðvar (ISC) sem afgreiða símaumferð á milli Íslands og annarra landa og tvær skiptistöðvar sem skipta umferð milli útlandastöðva, svæðisstöðva, farsímastöðva og sírstöðva samkeppnisaðila. Auk þess eru ýmsir stærstu viðskiptavinir fyrirtækisins tengdir beint við þær.

¹⁹ Sjá ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar 20. júlí 2006.

²⁰ Sjá mgr. nr. 183 bls. 46 í Viðauka A, með ákvörðun PFS um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumörkuðum fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (markaður 7), dags. 31. júlí 2015.

Svæðissímstöðvar eru nú talsins, fimm á höfuðborgarsvæðinu og fjórar á landsbyggðinni. Við þær tengjast fjölmargar útstöðvar.

Mynd 4.7 Net Símans



Heimild: Síminn

85. Önnur fyrirtæki tengjast neti Símans í skiptistöðvunum í Breiðholti og Múla. Í gegnum þær fer símaumferð til og frá öllum svæðisstöðvum (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.

86. Vodafone veitir öðrum fjarskiptafyrirtækjum sem þess óska samtengingu við net sitt. Samtengipunktar eru í Miðbæjarsímstöð og í símstöð í Hafnarfirði. Símstöðvakerfi Vodafone samanstendur af yfir 100 símstöðvum víðsvegar um landið. Vodafone á ekki heimtaugakerfi, en leigir aðgang að heimtaugum Mílu.

87. Víða erlendis tíðkast að skipta samtengingum í þrjá verðflokka eftir svæðum, eftir því hvort samtengisvæðið nær til ákveðins staðar (local), landshluta (single transit) eða landsins

alls (double transit). Slík svæðisskipting er hins vegar ekki á Íslandi og því er aðeins einn verðflokkur á samtengingum sem miðast við símtöl á milli landshluta (single transit).

88. Í viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta 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.

4.4 Samtengigjöld

89. PFS birti ákvörðun sína nr. 19/2015 þann 30. júlí 2015 um heildsölugjaldskrá fyrir lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum (þáverandi markaður nr. 3/2008). Í ákvörðuninni er mælt fyrir um að niðurstaða verðsamanburðar sem stofnunin framkvæmdi verði grundvöllur hámarksverða fyrir lúkningu símtala. Ákvörðun PFS um heildsölugjaldskrá byggir á ákvörðun PFS nr. 36/2012 um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum föstum almennum talsímanetum. Samkvæmt þeirri ákvörðun skal PFS ákvarða gjaldskrá fyrir lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum með verðsamanburði í samræmi við nánari fyrirmæli þar um í ákvörðuninni.

Samkvæmt ákvörðuninni er heildsölugjald fyrir lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum 0,16 kr./mín. og tengigjald var felld brott á sama tíma. Um var að ræða töluverða lækkun frá þágildandi heildsöluverðum en þau voru 0,63 kr. á mínútu auk 0,62 kr. tengigjalds fyrir hvert símtal. Hið nýja heildsöluverð tók gildi sem hámarksverð hjá Símanum, Vodafone, Nova, Símafélaginu og Hringdu frá og með 1. janúar 2016. PFS mun framkvæma slíkan verðsamanburð árlega. Með ákvörðun sem væntanleg verður í lok október 2016 mun PFS taka ákvörðun um hámarks lúkningarverð sem gilda mun fyrir árið 2017 og verða þau 0,14 kr./mín.

5.0 Mat á markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum almennum talsímanetum gegnum fasttengingu

5.1 Almennt

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

91. PFS metur það svo að ekki sé þörf á því, hvað markað 1/2016 varðar, að meta öll viðmið fyrir umtalsverðan markaðsstyrk eins og þau eru lögð fram í leiðbeiningunum. Það er mat PFS að mikilvægustu þættirnir við greiningu á viðkomandi markaði séu markaðshlutdeild, aðgangshindranir og möguleg samkeppni, samningsstyrkur kaupenda og verðþróun. PFS telur að mat á þeim þáttum sem sleppt er að skoða hér myndu ekki breyta niðurstöðum markaðsgreiningarinnar í ljósi þeirra sérstöku aðstæðna sem skilgreining á lúkningarmarkaði hefur í för með sér.

5.2 Markaðshlutdeild

92. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún er hins vegar ekki eini þátturinn sem ræður úrslitum um hvort fyrirtæki er talið markaðsráðandi, en getur þó gefið sterka vísbendingu um hvort markaðsráðandi staða sé fyrir hendi eða ekki. Mjög mikil markaðshlutdeild – þ.e. yfir 50% nægir ein og sér samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd til að úrskurða megi að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum. Skv. leiðbeiningunum vaknar venjulega ekki grunur um markaðsráðandi stöðu hjá einu fyrirtæki (e. single dominance) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samanburði við keppinauta sína. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið markaðsráðandi. Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið markaðsráðandi eitt og sér nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (e. joint dominance). Þróun á markaðshlutdeild yfir ákveðinn tíma hefur einnig þýðingu við mat á því hvort fyrirtæki sé með markaðsráðandi stöðu. Sé fyrirtæki stöðugt með háa markaðshlutdeild bendir það til markaðsráðandi stöðu, en hins vegar bendir sveiflukennd eða lækkandi markaðshlutdeild til hins gagnstæða. Á nýjum og stækkandi markaði bendir há markaðshlutdeild síður til markaðsstyrkleika en á þroskuðum og hægvoxandi markaði.

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

94. 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.

5.3 Verðþróun

Þróun verðlags getur gefið vísbendingar um hvort virk samkeppni er til staðar eða ekki. Árið 2008, áður en fyrsta greining á þessum markaði var birt, var staðan sú að Símanum var skylt að bjóða verð sem byggðist á kostnaði, en Vodafone bar hins vegar ekki slíka kvöð. Lúkningarverð Vodafone var þá um 50% hærra en lúkningarverð Símans. Með ákvörðun PFS í desember 2008 voru lagðar kvaðir á bæði Símann og Vodafone þess efnis að lúkningarverð skyldu vera kostnaðargreind. Síminn skyldi framkvæma kostnaðargreiningu og Vodafone lækka gjöld sín í þrepum á fjórum árum þar til þau yrðu þau sömu og hjá Símanum.

95. Frá og með árinu 2016 hefur verðlagning lúkningar í talsímaneti verið byggð á verðsamanburði (ákvörðun PFS nr. 19/2015) í samræmi við gjaldskárvöð sem sett var á með ákvörðun PFS nr. 36/2012. Þar sem verðlagningu hjá Símanum og Vodafone hefur verið stýrt af PFS undanfarin ár þá er ekki hægt að draga ályktanir varðandi samkeppni á markaðnum af verðlagsþróun hjá þeim.

96. Verðlagning lúkningar hjá nýjum aðilum á markaðnum gaf hins vegar vísbendingu um að lítil breyting hefði orðið á samkeppnisaðstæðum á lúkningarmarkaði síðan 2008. Eins og fram kom í greiningu PFS 2012 þá voru mínútuverð nýju aðilanna á markaðnum sem ekki báru kvaðir hærri en hjá Símanum. Öll lúkningarverð á talsímamarkaði hafa síðan verið samræmd milli markaðsaðila frá 1. mars 2013 í samræmi við kvöð um eftirlit með gjaldskrá í ákvörðun PFS nr. 36/2012.

97. Ljóst er að netrekendur geta enn sem fyrr ákveðið lúkningargjöld í neti sínu án þess að taka mikið tillit til keppinauta, viðskiptavina og endanlegra notenda. PFS telur að verðlagning lúkningar hjá fyrirtækjum sem ekki báru kvaðir í upphafi rekstrar, bendi eindregið til þess að hver netrekandi hafi umtalsverðan markaðsstyrk í sínu neti.

5.4 Aðgangshindranir og möguleg samkeppni

98. 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.

99. 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.

100. 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 en viðkomandi netrekandi geti farið að bjóða lúkningu símtala myndi það leiða til gjörbreyttrar samkeppnisaðstöðu á þessum markaði. PFS sér hins vegar ekkert benda til þess að slík tækni verði sett á markað í fyrirsjáanlegri framtíð.

101. Meginreglan um að sá greiði sem hringir dregur einnig í raun úr áhrifum samkeppni á mörkuðum fyrir lúkningu símtala. Ástæðan er sú að meginreglan felur í sér að notendur hafa

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

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

5.5 Kaupendastyrkur

103. 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.

104. Þjónustuveitendur þeirra notanda sem hringja eru kaupendur á þessum markaði. Þar getur verið um að ræða fastlínu- og farsímaþyrirtæki, bæði innlend og erlend.

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

- a. Þjónustuveitandi uppruna símtals hefur ekkert valfrelsi um eftirspurn eftir lúkningu símtala.
- b. Þjónustuveitandi uppruna símtals hefur litla möguleika á að synja gagnaðila um sambærilega þjónustu þegar umferðin liggur í hina áttina, enda er almennt skylt samkvæmt lögum um fjarskipti að veita þeim lúkningarþjónustu sem eftir því leita.
- c. Meginreglan um að sá greiði sem hringir felur í sér að fátt hvetur þjónustuveitendur til þess að bjóða lág lúkningargjöld. Há lúkningargjöld leiða til aukinna tekna með nær sama kostnaði og þótt verðið sé lægra. Há lúkningargjöld geta þar að auki komið niður á rekstraraðstöðum keppinauta á smásölumarkaði.

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

107. Önnur ný fyrirtæki sem komið hafa inn á markaðinn hafa yfirleitt sett upp hærri lúkningargjöld en Síminn. Munurinn hefur verið allt að 74%. Frá 2013 hafa öll lúkningarverð verið samræmd á milli markaðsaðila vegna nógildandi gjaldskrárkvaðar PFS þess efnis. Svo virðist sem kaupendastyrkur sé ekki til staðar á þessum markaði í þeim mæli að haft geti áhrif á verðlagningu.

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

109. PFS telur að kaupendastyrkur sé ekki til staðar á þessum markaði að því marki að hann geti haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppinauta og viðskiptavina. Á meðan sú tæknilega högun sem er til staðar er enn við lýði telur PFS ekki fyrirsjánlegt að breyting verði á kaupendastyrk á viðkomandi markaði. Þetta á við um öll fyrirtæki á markaðnum, stór sem smá.

5.6 Niðurstaða og útnefning fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 1/2016

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

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

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

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

6.0 Álagning kvaða

6.1 Almennt um kvaðir

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

115. 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.²¹ Kvöðum þessum er nánar lýst í 28.–32. gr. laganna.

116. Við val á kvöðum sem beita á til að leysa skilgreind samkeppnisvandamál þarf að hafa nokkrar grundvallarreglur að leiðarljósi.²² Allar álagðar kvaðir skulu 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 markaðar og standa vörð um hagsmuni notenda. Kvaðir mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er og ekki má leggja þyngri byrðar á fyrirtækin en nauðsynlegt þykir.

117. Í skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnanna (ERG)²³ um kvaðir²⁴ 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.

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

²¹ Sjá einnig 9. – 14. gr. aðgangstilskipunar.

²² Sjá 8. gr. rammatilskipunar.

²³ Nú Body of European Regulators for Electronic Communications eða BEREC.

²⁴ Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework Final Version May 2006.

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

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

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

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

6.2.1 Almenn

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

122. Þau samkeppnisvandamál sem PFS hefur greint eiga í öllum meginráttum við um alla lúkningu í fastlínukerfinu. Hér er að neðan er fjallað um samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði en hafa þarf í huga að langstærsti hluti lúkninga á sér stað í neti Símans.

123. Umfjöllun um samkeppnisvandamál í þessari greiningu er hliðstæð þeirri umfjöllun sem var í greiningu PFS á markaðnum árið 2012, enda hafa ekki orðið breytingar á aðstæðum á markaðnum síðan 2012 sem gætu leytt til breytinga eða lausna á þeim vandamálum sem ríkt hafa á markaðnum. Um samkeppnisvandamál á þessum markaði vísast enn fremur til skýrslu ERG (nú BEREC) um beitingu kvaða.²⁵

6.2.2 Synjun um aðgang

124. 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.

125. 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 nýtt litla

²⁵ 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

þjónustuveitendur út af smásölumarkaði. Sé samtengingu hafnað eða hún tafir er um vandamál á sviði samkeppi að ræða.

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

127. Ef fyrirtæki, sem ekki býr við hvata til að koma á samtengingarsamningum, gerir keppinautum erfitt fyrir að ná samningum með því að grípa til ýmissa leiða til að slá atriðum viljandi á frest er það náskyldt synjun á aðgangi. 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.

6.2.3 Of há verðlagning

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 undirbyggjandi kostnaður gefur til kynna. Þau verða við þær aðstæður hærri en lúkningargjöld myndu verða á markaði með skilvirkri samkeppni.

128. Minni þjónustuveitendur lúkningarþjónustu í fastlínukerfi geta brugðist við of hári verðlagningu stærri aðila með því að auka sín eigin lúkningargjöld samsvarandi og öfugt. Fram til ársins 2012 voru aðeins Síminn og Vodafone undir verðlagseftirliti. Önnur fyrirtæki á markaðnum settu upp lúkningargjöld sem voru verulega hærri en hjá Símanum og Vodafone. Áður en kvaðir voru lagðar á Vodafone var lúkningarverð fyrirtækisins um 50% hærri en hjá Símanum²⁶.

129. Hærri lúkningarverð hjá einstökum þjónustuveitendum hafa leitt til herra smásöluverðs fyrir hringingar inn í viðkomandi net. Í dag eru öll fyrirtækin undir verðlagseftirliti hjá PFS í samræmi við gjaldskrárvöð sem sett var á fyrirtækin með ákvörðun PFS nr. 36/2012. Flestöll íslensk fjarskiptafyrirtæki bjóða svipuð verð fyrir hringingar í öll fastanet, en heildsöluverð lúkningar í einstökum netum eru þau sömu í samræmi við gjaldskrárvöð þar um.

130. Reynslan hefur sýnt það nánast frá upphafi eftir að opnað var fyrir samkeppni í talsímaþjónustu að fyrirtæki sem ekki búa við verðlagseftirlit hafa tilhneigingu til þess að hækka lúkningargjöld óhóflega. PFS metur það svo að enn geti hvorki stærstu aðilar á markaðinum né aðrir 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

²⁶ Sjá nánar ákvörðun PFS nr. 36/2012.

samkeppnisvandamálið sem stafar frá minni fyrirtækjunum á markaðnum. Í samanburði við Símann, Vodafone og erlend fyrirtæki, sem tekin voru til samanburðar í ákvörðun PFS nr. 15/2011²⁷, voru verð Hringdu og Símafélagsins hærri en annara fyrirtækja og ekki í takt við það sem búast má við hjá fyrirtækjum sem reka lúkningarþjónustu á hagkvæman hátt. PFS telur háa verðlagningu vera vandamál sem kemur niður á samkeppnisaðilum og neytendum. Í upphafi samkeppni á talsímamörkuðum í Evrópu voru almennt ekki gerðar athugasemdir við það að lúkningarverð nýrra fyrirtækja væru hærri en verð þeirra sem fyrir voru á markaðnum. Litið var á hærri lúkningarverð sem aðstoð við litla aðila til að koma inn á markaðinn. Þegar PFS vann að fyrrnefndri ákvörðun nr. 15/2011 var þetta ástand ekki lengur talið viðunandi. Í fyrsta lagi voru þá rúm tíu ár síðan markaðurinn var opnaður og í öðru lagi hafði reynslan sýnt að ójafnvægi í lúkningargjöldum væri ekki heppilegasta leiðin til þess að stuðla að virkri samkeppni á mörkuðum. Um þetta vísast til sameiginlegrar afstöðu ERG um samhverf lúkningargjöld²⁸ og tilmæla ESA um lúkningargjöld²⁹ ásamt samsvarandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB³⁰ og skýringum með þeim.³¹

131. Há lúkningargjöld umfram kostnað fela í sér óhagræði í samkeppni fyrir þá þjónustuveitendur á smásölumarkaði með símtöl (í fastlínukerfum og/eða farsímakerfum) sem starfa sem þjónustukaupendur á heildsölumarkaði og reka ekki eigin net. Slíkir aðilar njóta því ekki tekna af lúkningu símtala. PFS metur það þar af leiðandi svo að verðlag geti orðið óeðlilega hátt, sé verðlagseftirlit ekki fyrir hendi, og því megi líta á óeðlilega hátt verð sem mögulegt vandamál á sviði samkeppni í allri lúkningarþjónustu fyrir símtöl.

6.2.4 Óformlegt verðsamráð

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

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

²⁷ Ákvörðun PFS nr. 15/2011 um kostnaðargreiningu á heildsöluverðum Símans fyrir upphaf, lúkningu og flutning símtala í föstu almennu talsímaneti.

²⁸ ERG's Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates ERG (07) 83 final 080312.

²⁹ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States.

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

³⁰ Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU - C(2009) 3359 final.

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

³¹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT accompanying the COMMISSION RECOMMENDATION on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU EXPLANATORY NOTE {C(2009) 3359 final} {SEC(2009) 599}

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

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

6.2.5 Verðmismunun

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

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

137. Það er aðallega hægt að líta á verðmismunun símtala innan nets og símtala frá öðrum netum sem mögulegt vandamál á sviði samkeppni þegar þjónustuveitandinn hefur hlutfallslega stóran hluta viðskiptavina á smásölumarkaði. Þannig verðmismunun þýðir að fyrirtæki leggur hærri lúkningargjöld á símtöl með upphaf í öðrum símnætum en fyrir lúkningu símtala innan netsins³². 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 eigin smásöluþjónustu stærsta aðilans forskot í samkeppninni miðað við aðra minni keppinauta á smásölumarkaði.

138. 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.

6.2.6 Mismunun í öðrum þáttum en verði

6.2.6.1 Almenn

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

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

³² Með ákvörðun PFS nr. 13/2012, frá 7. maí 2012, komst PFS að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði brotið gegn jafnræðiskvöð á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum (markaður 7) með því að skilgreina símtöl á milli viðskiptavina Símans og Tals sem innankerfissímtöl. Þannig voru ekki innheimt gagnkvæm lúkningargjöld á milli þeirra félaga á meðan Síminn innheimti hámarks lúkningargjöld af Vodafone og Nova. Var Símanum gert að leiðrétta þetta gagnvart Tali, en ella að endurgreiða Vodafone og Nova innheimt lúkningargjöld frá ágúst 2010.

6.2.6.2 Ekki tilkynnt um breytingar á verði og vörum

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

142. Einnig kemur til greina að hægt er 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 það er ekki gert tímanlega getur það valdið vandræðum og óánægju sem veikir orðspor viðkomandi smásölufyrirtækis.

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

6.2.6.3 Víxlنيðurgreiðslur

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

6.3 Gildandi kvaðir

6.3.1 Almenn

145. Árið 1998 þegar einkaréttur var afnuminn á fjarskiptamörkuðum var gefið út sérstakt rekstrarleyfi fyrir Símann. Í leyfinu voru ýmsar kvaðir varðandi samtengingu talsímaneta, s.s. varðandi aðgang, gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað og eftirlit með gjaldskrá. Önnur fjarskiptafyrirtæki en 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. 107/1999.³³

6.3.2 Kvaðir á markaði fyrir lúkningu símtala

146. Með ákvörðun PFS nr. 36/2012, dags. 14. desember 2012, voru lagðar eftirfarandi kvaðir á Símann, Vodafone, Símafélagið, Hringdu og Nova á markaði fyrir lúkningu símtala.

Kvöð um að veita aðgang

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

³³ Samsvarandi ákvæði er nú í 24. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003.

Kvöð um jafnræði

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

Kvöð um gagnsæi

149. Fyrirtækin skulu m.a. útbúa og birta opinberlega verðskrá þar sem fram koma öll verð fyrir lúkningu símtala í fastlínukerfi og þjónustubætti sem þeim tengjast. Að auki skal Síminn birta ítarlegt viðmiðunartilboð opinberlega. Tilkynna skal allar breytingar með fyrirvara.

Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

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

Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

151. Lúkningarverð skulu byggð á árlegum verðsamanburði við ríki innan EES-svæðisins sem beittu BU-LRIC aðferðarfræði við kostnaðargreiningu í samræmi við tilmæli ESA frá apríl 2011. Á gildistíma framangreindrar ákvörðunar yrði lúkningarverðið síðan árlega uppfært miðað við nýjan verðsamanburð. Í samræmi við tilmæli ESA mælti PFS fyrir um samhverf lúkningargjöld og að hámarks lúkningargjöld hjá Vodafone, Símafélaginu, Nova og Hringdu yrðu þau sömu og kostnaðargreind lúkningargjöld Símans. Framangreind hámarks lúkningarverð, 0,63 kr. á mínútu og 0,62 kr. tengigjald á hvert símtal, skyldu gilda fyrir öll fyrirtækin frá og með 1. mars 2013 þar til verðsamanburður PFS hefði átt sér stað.

6.4 Áhrif gildandi kvaða

152. Gildandi kvaðir hafa eðli málsins samkvæmt haft bein áhrif á lúkningarverð Símans, Vodafone, Nova, Hringdu og Símafélagsins enda var kveðið á um lækkun lúkningarverða talsímanetum þeirra. Kvaðirnar hafa ekki haft nein áhrif á lúkningarverð umfram það sem beinlínis var kveðið á um. Félögin hafa ekki lækkað verð sín umfram það sem skylt var.

153. Lækkun og jöfnun lúkningarverða félaganna hefur að nokkru marki haft áhrif til jöfnunar á smásöluverðum fyrir hringingar í talsímanet þeirra. Þetta má sjá í breyttum áskriftarleiðum allra talsímafyrirtækja. Áskriftarleiðir innifela nú í meira mæli en áður umtalsverða notkun fyrir fast verð, jafnvel ótakmörkuð símtöl til annarra fastaneta innanlands.

154. Við lækkun lúkningarverða verða talsímafyrirtæki fyrir ákveðnum tekjumissi. Erfitt er þó að segja hver áhrif þess eru á afkomu þeirra, enda eru margir aðrir þættir sem spila þar inn í. Ef lækkun lúkningarverða er beitt á alla markaðsaðila þá dregur það jafnframt úr kostnaði við kaup á lúkningarþjónustu og því er ekki hægt að slá því föstu að lækkun lúkningarverða sé íþyngjandi þegar á heildina er litið. Ef umferð milli fjarskiptafyrirtækja er samhverf hefur lækkun lúkningargjalda engin áhrif þar sem kostnaður lækkar til samræmis við lækkaðar tekjur.

Lækkun lúkningarverða verður til þess að kostnaður og tekjur í talsímaþjónustu myndast á gagnsærri hátt en áður og betri grundvöllur skapast fyrir verðsamkeppni á talsímamarkaðnum.

155. Á talsímamarkaði starfa nú tíu fyrirtæki á smásölustigi. Þar af reka sex einhvers konar talsímanet, þrjú fyrirtæki endurselja talsímaþjónustu og eitt fyrirtæki selur eingöngu símtalaþjónustu til útlanda. Það er nokkur aukning frá því sem verið hefur. Síminn er með lang mestu markaðshlutdeildina hvort sem litið er til fjölda mínútna eða áskrifta. Næst koma Vodafone og 365 miðlar. Fimm fyrirtækja eru svo samtals með um 4% markaðshlutdeild miðað við földa mínútna.

156. Það er mat PFS að kvaðir sem lagðar voru á árið 2012 hafi haft þau áhrif að lækka umtalsvert heildsöluverð. Ennfremur hafa kvaðirnar skapað grundvöll fyrir innkomu nýrra aðila á markaðinn.

157. Það er þó enn langt í land með að virk samkeppni á heildsölustigi komist á á lúkningu símtala á talsímamarkaði. Því er nauðsynlegt að viðhalda kvöðum á markaðnum. Þörf er á að bregðast við háum lúkningargjöldum þeirra aðila á markaðnum sem ekki lúta kvöðum hverju sinni.

6.5 Tillögur að kvöðum

158. PFS hefur á grundvelli markaðsgreiningar komist að þeirri niðurstöðu að rétt sé að viðhalda kvöðum á fyrirtæki á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum föstum almennum talsímanetum (markaður 1/2016). PFS telur að viðhalda þurfi kvöðum á Símann, Vodafone, Símafélagið, Hringdu og Nova, ásamt því að leggja kvaðir á önnur fyrirtæki sem bjóða lúkningu í talsímanetum sínum. Þær kvaðir sem lagðar voru á árið 2012 og PFS hyggst viðhalda eru að mestu óbreyttar. Þar sem reynsla er komin á breytta nálgun (verðsamanburð) við eftirlit með gjaldskrá hyggst PFS fella brott kvöð um bókhaldslegan aðskilnað hjá Símanum og Vodafone. Jafnframt er felld niður kvöð á Símanum um birtingu viðmiðunartilboðs. Í þessum kafla verður innihald þessara skyldna skilgreint og kynnt nánar.

6.5.1 Kvöð um að veita aðgang

159. Skv. 1. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga getur PFS mælt fyrir um að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um opinn aðgang að almennum fjarskiptanetum, nethlutum og tengdri aðstöðu með ákveðnum skilmálum sem stofnunin setur. Í g-lið 2. mgr. sömu greinar kemur fram að krefjast megi þess af fjarskiptafyrirtækjum að þau samtengi net eða netaðstöðu. Ennfremur kemur fram í b-lið greinarinnar að krefjast megi þess að slíkir aðilar bjóði ákveðna þjónustu í heildsölu sem þriðji aðili endurselur og samkvæmt h-lið er mælt fyrir um sýndarnetsaðgang að fjarskiptakerfum slíkra aðila

160. PFS hefur lagt mat á hvort skyldan um aðgang fyrir lúkningu símtala sé tæknilega og fjárhagslega raunhæf og einnig hvort það sé raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðsþróun og eðli aðgangs sem hér um ræðir. Útilokað er miðað við núverandi tækni að setja upp eigin aðstöðu til lúkningar í neti annars fyrirtækis. PFS telur það vel framkvæmanlegt fyrir öll fjarskiptafyrirtæki sem reka fastanet fyrir talsímaþjónustu að veita aðgang fyrir lúkningu símtala í neti sínu og forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu. PFS telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið og til þess fallnar að auka framboð á þjónustu.

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

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

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

6.5.2 Kvöð um jafnræði

164. 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.

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

166. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggð samtenging á verði sem er ákvarðað af PFS með verðsamanburði gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verðlagt innri sölu á lægra verði en á ákvörðuðu verði eða reynt að mismuna á öðrum forsendum en verði og þannig hækkað kostnað samkeppnisaðila til að bola 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. verðum, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Að mati PFS er jafnræðiskvöðin vel til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun bæði varðandi verð og annað. Jafnræðiskvöðin felur ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrðin heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

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

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

6.5.3 Kvöð um gagnsæi

169. 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.

170. 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.

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

172. Með heimild í 29. gr. fjarskiptalaga leggur PFS á öll fyrirtæki á heildsölumarkaðinum þá skyldu á herðar að tilkynna öðrum fyrirtækjum fyrirfram um allar breytingar á skilmálum samtengisamnings með a.m.k. þriggja mánaða fyrirvara. Þó er heimilt að tilkynna um breytingar á verði, eigi síðar en tveimur mánuðum áður en breytingarnar koma til framkvæmda. Tilkynna skal um breytingar á samtengisvæðum og samtengipunktum með sex mánaða fyrirvara.

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

174. PFS telur ekki lengur þörf á að skylda Símann að birta viðmiðunartilboð eitt fyrirtækja á markaðnum. PFS gerir hámarks lúkningarverð opinber með kvöð um eftirlit með gjaldskrá, sbr. kafla 6.5.5. PFS telur nægilegt að öll fyrirtækin, þ.e. Síminn, Vodafone, Símafélagið, Nova Tismi og Hringdu, veiti PFS og þeim aðilum sem óska eftir samtengisamningum allar nauðsynlegar upplýsingar sem tengjast samtengingu, s.s. um lúkningarverð, verð fyrir alla tengda þjónustu, allar mælieiningar sem gjaldd taka byggist á, gjaldatímabil, afsláttarmöguleika ef einhverjir eru, önnur atriði sem hafa áhrif á gjaldtöku, upplýsingar um staðsetningu og tæknilega eiginleika samtengipunkta.

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

6.5.4 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

176. Samkvæmt 31. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 getur PFS lagt skyldur á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um bókhaldslegan aðskilnað milli starfsemi sem tengist samtengingu eða aðgangi og annarrar starfsemi þannig að hægt verði að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengja má mismunandi þjónustu. Að auki getur stofnunin krafist þess af fyrirtæki sem rekur bæði fjarskiptanet og fjarskiptaþjónustu að heildsöluverð þess og verð innan fyrirtækisins sé gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Í ákvörðun PFS nr. 36/2012 frá 14. desember 2012 var lögð kvöð á Símann og Vodafone um bókhaldslega aðgreiningu.

177. Tilgangurinn með bókhaldslegum aðskilnaði er m.a. að geta greint upplýsingar úr bókhaldi til að sýna eins nákvæmlega og unnt er útkomu einstakra hluta rekstrarins eins og um aðskilin fyrirtæki væri að ræða. Sundurgreining á kostnaði dregur úr möguleikum viðkomandi fyrirtækis á að innheimta fyrir kostnaði sem ekki tengist tiltekinni þjónustu. Þar sem lúkningarverð eru nú ákvörðuð út frá verðsamanburði og eru þess vegna óháð kostnaði einstakra fjarskiptafyrirtækja hér á landi sér PFS ekki ástæðu til að viðhalda kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.

178. PFS afléttir því kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á Símanum og Vodafone. Umrædd kvöð hvíldi ekki á öðrum fyrirtækjum.

6.5.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

6.5.5.1 Almennt

179. Samkvæmt 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs þegar markaðsgreining gefur til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk krefjist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítill munur sé á heildsölu- og smásöluverði. Eins og fram kom í umfjöllun um samkeppnisvandamál þá telur PFS að fyrirtæki sem bjóða lúkningu símtala í einstökum

fastanetum geti haft hvata til að krefjast of hárna lúkningargjalda ef ekki er haft eftirlit með gjaldskrá þeirra.

180. PFS telur að skilyrði framangreinds ákvæðis séu fyrir hendi á þessum markaði. Samkeppnisvandamál á markaðinum tengjast helst hvata til yfirverðlagningar á símtölum sem eiga sér uppruna í öðrum netum en þeim sem lúkning þeirra fer fram í. Að mati PFS er það m.a. afleiðing af því fyrirkomulagi sem er á greiðslu fyrir lúkningu eða CPP reglunni, þar sem að aðrir en eigin viðskiptavinir greiða kostnaðinn, og lítilli verðvitund neytenda. PFS telur óæskilegt að fjarskiptafyrirtæki sé frjálst að innheimta lúkningargjöld umfram kostnað í hagkvæmt reknu fjarskiptaneti. Slíkt vinnur gegn hagsmunum neytenda og dregur úr gagnsæi á markaðinum.

181. PFS telur samkvæmt ofangreindu að fátt sé til staðar sem geti haft áhrif til lækkunar á lúkningarverði og því sé nauðsynlegt að stjórna verðlagningu á lúkningu símtala í fastanetum. Reynslan hér á landi jafnt sem erlendis sýnir að samkeppni hefur ekki verið næg til að lækka lúkningarverð til samræmis við raunverulegan kostnað við að veita lúkningu og nær allar eftirlitsstofnanir í Evrópu hafa lagt á kvaðir til lækkunar á lúkningarverðum. Að mati PFS er ekki nægilegt að leggja eingöngu á kvöð um aðgang og jafnræði til að taka á samkeppnisvandamálum sem felast í verðlagningu á viðkomandi markaði.

182. PFS telur því að viðhalda verði kvöð um eftirlit með gjaldskrá á markaðnum og nauðsynlegt að öll fyrirtæki sem bjóða lúkningu í fastanetum þurfi áfram að lúta verðstýringu, enda hefði ekki orðið vart við hvata til eðlilegrar verðmyndunar þar sem kvaðir væru ekki til staðar. Í þessu skyni hefur PFS ákveðið að viðhalda þeirri framkvæmd sem komið var á með ákvörðun stofnunarinnar nr. 36/2012.

6.5.5.2 Tilmæli framkvæmdastjórnar ESB og ESA um kvaðir varðandi lúkningarverð

183. Framkvæmdastjórn ESB gaf út tilmæli varðandi afskipti eftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum í maí 2009.³⁴ Framkvæmdastjórnin taldi kvaðir varðandi lúkningarverð ekki vera nægilega einsleitar í aðildarríkjum sambandsins og ákvað því að gefa út tilmæli sem stuðla áttu að samræmingu. ESA gaf út sambærileg tilmæli þann 13. apríl 2011.³⁵

184. Meginreglan samkvæmt tilmælunum er að eftirlitsstofnanir eigi að kveða á um gjöld sem taka mið af kostnaði fyrirtækis sem er rekið á hagkvæman hátt og því eigi gjöldin að vera samsvarandi hjá öllum fyrirtækjum, þ.e. samhverf gjöld (e. symmetry). Við greiningu á kostnaði við lúkningu er mælt með því að notað sé hreint (e. pure) bottom-up³⁶ (BU) LRIC³⁷ líkan. Horft er til væntrar framtíðarþróunar á grundvelli núverandi kostnaðar og miðað er við hagkvæmustu tæknilegu lausnir, s.s. næstu kynslóðar net (NGN) í miðlægum hluta netsins.

³⁴ COMMISSION RECOMMENDATION of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU.

³⁵ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States

³⁶ Talað er um „bottom-up“ líkan þegar um er að ræða útreikninga á kostnaði út frá verkfræðilegu líkani af fjarskiptaneti á viðkomandi fjarskiptamarkaði. Líkanið byggir á ímynduðu (e. hypothetical) netkerfi sem er hagkvæmt hannað og nýtir hagkvæmustu tæknilausnir sem í boði eru hverju sinni.

³⁷ Langtíma viðbótarkostnaður (e. Long-run incremental cost), þ.e. kostnaður sem bætist við eða sparast við það að tiltekin þjónusta eða starfsemi bætist við eða leggst af á þeim forsendum að allur kostnaður er breytilegur.

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

186. Samkvæmt 12. gr. tilmæla ESA og 22. mgr. aðfararorða tilmælanna var fjarskiptaeftirlitsstofnunum veittur almennur aðlögunarfrestur til 31. desember 2012 til að undirbúa og innleiða BU-LRIC kostnaðarlíkan. Fjarskiptaeftirlitsstofnunum sem búa við takmörkuð aðföng (e. less well-resourced regulators) var veittur lengri aðlögunarfrestur eða til 1. júlí 2014 og lengur ef það bryti gegn meðalhófsreglu að þvinga viðkomandi stjórnvald til að taka upp slíka kostnaðargreiningaraðferðir, nema BEREK aðstoði það faglega og/eða fjárhagslega við gerð slíks líkans. Þessum fjarskiptaeftirlitsstofnunum er heimilt að beita verðsamanburði við ákvörðun lúkningarverðs í stað þess að byggja á BU-LRIC líkani og skal verð ekki vera hærra en meðalverð þeirra EES-ríkja sem beita hreinni BU-LRIC aðferð við útreikning lúkningargjalda.

187. Þess ber þó að geta að tilmæli ESA hafa ekki bein réttaráhrif hér á landi né eru þau bindandi gerðir.³⁸ Þrátt fyrir það mun PFS taka fullt mið af umræddum tilmælum ESA um lúkningarverð.

6.5.5.3 Ákvörðun PFS nr. 36/2012

188. PFS tók þann 14. desember 2012 ákvörðun nr. 36/2012, um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumörkuðum fyrir upphaf og lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum (markaðir 2/2008 og 3/2008).

189. Með hliðsjón af skilgreiningu og greiningu á samkeppni á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum fastanetum ákvað PFS að útnefna Símann, Vodafone, Nova, Símafélagið og Hringdu með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

190. Í kvöð um eftirlit með gjaldskrá var tilgreint að hámarksverð fyrir lúkningu símtala yrði ákvarðað með verðsamanburði samkvæmt heimild í 4. mgr. 32. gr. laga um fjarskipti.

191. Í ákvörðuninni kom fram að við val á sambærilegum samkeppnismörkuðum bæri að miða við fjarskiptamarkaði á EES-svæðinu. PFS myndi miða við eftirfarandi meginforsendur við val á samanburðarlöndum og útreikning á lúkningu símtala í fastaneti þegar verðsamanburði (e. benchmark) væri beitt:

- Miða skyldi við þau EES-ríki þar sem lúkningarverð fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði lyti gjaldskráreftirliti fjarskiptaftirlitsstofnunar viðkomandi ríkis á grundvelli kostnaðargreininga þar sem beitt væri hreinni LRIC aðferð.
- Samanburður á verðum skyldi miðast við niðurstöður um lúkningarverð samkvæmt útreikningum sem byggðu á hreinu LRIC líkani sem lægi fyrir á þeim tíma sem verðsamanburður færi fram hverju sinni.
- Miða skyldi við verð fyrir skiptistöðvar (single transit).

³⁸ Hér má vísa til úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 1/2009, dags. 22. maí 2009, er fjallaði um kæru Símans vegna markaðsgreiningar PFS á heildsölumarkaði fyrir flutning símtala í föstum almennum talsímanetum (markaður 10). Þar reyndi á tilmæli framkvæmdastjórnar ESB og ESA um viðkomandi markaði.

- Miða skyldi við mínútuverð á 3ja mínútna símtali.
- Miða skyldi við meðalgengi viðkomandi ársfjórðungs.
- Miða skyldi við að ákvarðað verð væri ekki hærra en hreint meðaltal þeirra ríkja sem uppfylltu ofangreind skilyrði á viðmiðunartíma.

192. Þá kom fram að PFS myndi árlega á gildistíma ákvörðunarinnar endurtaka verðsamanburð með ofangreindum forsendum og ákvarða hámark lúkningargjalda sem taka ætti gildi frá og með 1. janúar ár hvert í samræmi við niðurstöður verðsamanburðarins, en þó í fyrsta sinn frá og með 1. júlí 2013 og síðan árlega frá og með 1. janúar 2014. PFS myndi birta niðurstöður úr samanburðinum eigi síðar en 1. nóvember ár hvert með ákvörðun (vegna verða sem gilda munu frá og með 1. janúar árið eftir), í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA. Að jafnaði ætti að nota öll þau ríki í verðsamanburðinn sem uppfylltu ofangreind skilyrði. PFS setti hins vegar það skilyrði að það yrði að lágmarki að hafa fimm samanburðarríki sem grundvöll verðákvörðunar með verðsamanburði. Því voru framangreindar tímasetningar með þeim fyrirvara að a.m.k. fimm ríki uppfylltu ofangreind skilyrði. Ef fimm viðmiðunarlönd yrðu ekki tiltæk þann 1. janúar 2013 skildi fyrsti verðsamanburðurinn frestast um hálf ár a.m.k., eða þar til viðmiðunarlöndin yrðu nægilega mörg.

193. Með þessu var horfið frá því að ákvarða lúkningarverð með stoð í kostnaðargreindum verðum Símans (sem byggð voru á sögulegum kostnaði) en þess í stað mælt fyrir um verðsamanburð í samræmi við 12. gr. tilmæla ESA um afskipti fjarskiptaefirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum frá 13. apríl 2011.

6.5.5.4 Lúkningarverð ákvörðuð með verðsamanburði

194. PFS hefur þegar ákvarðað lúkningarverð á grundvelli verðsamanburðar í samræmi við tilmæli ESA, bæði á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (markaði 7/2008) og markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum fastanetum (markaði 3/2008).

195. PFS framkvæmdi verðsamanburð á lúkningu símtala í farsímanetum í EES ríkjum árin 2012 til 2015 til að ákvarða verð fyrir lúkningu símtala á markaði 7/2008. Niðurstöður verðsamanburðanna voru birtar í ákvörðunum PFS nr. 32/2012, nr. 25/2013, nr. 24/2014 og nr. 28/2015.

196. Ákvörðun nr. 32/2012 var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála þann 29. nóvember 2012. Í úrskurði sínum nr. 6/2012 gerði úrskurðarnefndin athugasemd við gildistöku nýrra lúkningarverða.

197. Fram kom í niðurstöðu úrskurðarnefndar að aðeins sjö af þeim þrjátíu EES ríkjum sem til skoðunar hefðu verið í umræddum verðsamanburði hefðu ákvarðað lúkningarverð á grundvelli umræddrar aðferðarfræði þegar samanburður PFS hefði farið fram. Úrskurðarnefndin taldi ekki augljóst að gildistaka hins nýja lúkningarverðs hefði verið nauðsynleg þann 1. júlí 2013 hér á landi í ljósi þess annars vegar, hversu mörg samanburðarríkjanna hefðu ákveðið seinni gildistöku en PFS eða ekki tekið neina ákvörðun um upptöku umræddrar kostnaðargreiningaraðferðar, og hins vegar að um íþyngjandi ákvörðun væri að ræða. Ná hefði mátt því markmiði að samræma lúkningarverð við þau ríki sem samanburðurinn tæki til með lengri frestun á gildistöku hins nýja lúkningarverðs.

198. Af þeim sökum taldi úrskurðarnefndin að rétt væri að fella úr gildi þann þátt hinnar kærðu ákvörðunar sem snéri að gildistöku hennar 1. júlí 2013. Gerði úrskurðarnefnd þá ráð fyrir

að ákvörðun um upphafstíma lúkningarverðs yrði tekin í kjölfar úrskurðarins. Nánar er fjallað um úrskurð úrskurðarnefndar í kafla 1.3. í ákvörðun PFS nr. 25/2013.

199. Í ljósi úrskurðar úrskurðarnefndarinnar taldi PFS rétt að fresta verðsamanburði á markaði 3/2008 þar til meirihluti EES ríkja hefðu ákvarðað lúkningarverð í fastanetum í samræmi við tilmælin. Það hafði legið fyrir í nokkurn tíma að um mikla verðlækkun yrði að ræða á lúkningargjöldum í fastanetum eins og raunin varð í farsímanetum og þar með að fyrirhuguð ákvörðun gæti talist íþyngjandi fyrir sum fjarskiptafyrirtæki. Fjarskiptaeftirlitsstofnanir hafa verið seinni til að framfylgja áðurnefndum tilmælum EES hvað varðar lúkningarverð í fastanetum en í farsímanetum. Af þeim sökum tók það lengri tíma að ná því marki að meirihluti EES ríkja hefðu ákvarðað lúkningarverð í fastanetum í samræmi við tilmælin en í farsímanetum.

200. Um áramótin 2014 og 2015 höfðu samtals 17 ríki ákvarðað lúkningarverð í fastanetum út frá hreinu BU-LRIC líkani og 2 ríki til viðbótar höfðu beitt verðsamanburði við slík ríki eins og PFS hefur gert. EES-ríkin eru nú 31 að Íslandi meðtöldu. Þar með voru allar forsendur uppfylltar til að ákvarða verð fyrir lúkningu í fastanetum út frá verðsamanburði.

201. Með ákvörðun PFS nr. 19/2015, dags. 30. júlí 2015, ákvarðaði stofnunin hámarksverð fyrir lúkningu símtala í fastanetum. Lúkningarverðin voru ákvörðuð út frá verðsamanburði á lúkningu símtala í fastanetum í EES ríkjum í samræmi við þau skilyrði sem sett voru fram í ákvörðun PFS nr. 36/2012. Niðurstaða PFS var að heildsölugjald fyrir lúkningu símtala í fastanetum á Íslandi skyldi vera 0,16 kr./mín. fyrir tímabilið 1. janúar 2016 til 31. desember 2016. Í ákvörðuninni var jafnframt kveðið á um að tengigjald vegna lúkningar skyldi fellt niður.

202. PFS birti þann 11. ágúst sl. drög að ákvörðun um hámarksverð fyrir lúkningu símtala í fastanetum sem gilda eiga á árinu 2017. Í ákvörðunardrögunum kemur fram að heildsölugjald fyrir lúkningu símtala í fastanetum á Íslandi skuli vera 0,14 kr./mín. fyrir tímabilið 1. janúar 2017 til 31. desember 2017.

6.5.5.5 Niðurstaða PFS varðandi kvöð um eftirlit með gjaldskrá

203. Eins og tilgreint hefur verið hér að ofan telur PFS þörf á því að viðhalda kvöð um eftirlit með gjaldskrá fyrir lúkningu í fastanetum.

204. PFS hyggst því viðhalda kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Símann, Vodafone, Nova, Símafélagið og Hringdu og leggur þá kvöð ennfremur á Tismi. Hámarks lúkningargjöld skulu áfram vera þau sömu hjá öllum fyrirtækjunum, þ.e. samhverf gjöld.

205. PFS telur að verðkvöðin minnki aðgangshindranir á viðkomandi markaði þar sem nýir aðilar þurfa þá að greiða lægri lúkningargjöld til þeirra fjarskiptafyrirtækja sem fyrir eru á markaðnum. PFS tekur það fram að eftir því sem lúkningarverð lækka er minni möguleiki á að PFS heimili nýjum aðilum að innheimta hærri lúkningargjöld en þau sem PFS hefur kveðið á um.

206. Eins og fram kemur hér að framan í kafla 6.5.5.2 þá birti ESA tilmæli um kvaðir varðandi lúkningarverð þann 13. apríl 2011. Í tilmælunum er kveðið á um ýmis atriði sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir skulu hafa í huga við útfærslu kvaðar um eftirlit með gjaldskrá, þ.m.t. útreikning á lúkningarverðum. Við greiningu á kostnaði við lúkningu er mælt með því að notað sé hreint BU-LRIC líkan.

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

208. PFS telur hins vegar að vegna mikils kostnaðar við innleiðingu BU-LRIC kostnaðarlíkans sé ekki rétt að taka upp slíka aðferð á þessum markaði hér á landi. Það gæti skapað PFS og viðkomandi fjarskiptafyrirtæki óhæfilega mikinn kostnað. Reynslan á EES-svæðinu hefur sýnt að kostnaður við gerð BU-LRIC líkana hleypur á tugum milljóna króna fyrir hvert líkan og hverja uppfærslu. Ekki þykir rétt að svo stöddu að mæla fyrir um slíkt þar sem kostnaðaraukinn myndi að líkindum á endanum lenda á neytendum í formi hærri gjalda.

209. PFS telur sig vera fjarskiptaeftirlitsstofnun sem fellur undir undanþáguheimild 12. gr. ofangreindra tilmæla ESA um lúkningarverð frá 13. apríl 2011, þar sem stofnunin er mjög smá í evrópsku samhengi. Að mati PFS er stofnunin að óbreyttu ekki í stakk búin til að beita BU-LRIC kostnaðargreiningaraðferð á viðkomandi markaði á næstu árum sökum skorts á fjárheimildum, starfsfólki og sérþekkingu. Jafnframt er ljóst að miðað við óbreytt fjarskiptalög þá standi PFS ekki til boða að nýta sér aðstoð frá BEREC í þessu sambandi.

210. Í stað þess að ráðast í gerð hreins BU-LRIC líkans mun PFS því halda áfram að beita verðsamanburði við lúkningarverð í samanburðarlöndum sem byggja á niðurstöðu útreikninga úr hreinu BU-LRIC líkani við ákvörðun lúkningarverða í samræmi við undanþáguheimild 12. gr. tilmæla ESA. Samkvæmt 4. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst hagkvæmt rekin, tekið mið af gjaldskráum á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum fjarskiptafyrirtækisins.

211. Eins og kemur fram hér að framan þá hefur PFS þegar beitt þessari aðferðafræði og að mati PFS hefur skapast fyrirsjáanlegt verklag við ákvörðun lúkningarverða með verðsamanburði sem skapar fjarskiptafyrirtækjum stöðugra og fyrirsjáanlegra rekstrarumhverfi. Verðsamanburðurinn hefur sömuleiðis reynst hagkvæm og skilvirk leið til ná fram þeim markmiðum um lúkningarverð sem sett eru fram í framangreindum tilmælum ESA.

212. PFS mun leggja eftirfarandi meginforsendur til grundvallar við útreikning á lúkningarverðum þegar verðsamanburði er beitt:

- Miða skal við þau EES-ríki þar sem lúkningarverð fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði lýtur gjaldskráreftirliti fjarskiptaftirlitsstofnunar viðkomandi ríkis á grundvelli kostnaðargreininga þar sem beitt er hreinni BU-LRIC aðferð.
- Samanburður á verðum skal miðast við niðurstöður um lúkningarverð samkvæmt útreikningum sem byggja á hreinu BU-LRIC líkani sem liggja fyrir á þeim tíma sem verðsamanburður fer fram hverju sinni.
- Miða skal við verð fyrir skiptistöðvar (single transit) þar sem það á við.

- Miða skal við mínútuverð á 3ja mínútna símtali.³⁹
- Miða skal við meðalgengi viðkomandi ársfjórðungs.⁴⁰
- Miða skal 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.

213. Niðurstaða verðsamanburðarins skal verða grundvöllur ákvörðunar PFS um lúkningarverð og skal verðið gilda sem hámarksverð hjá Símanum, Vodafone, Nova, Símafélaginu, Tismi og Hringdu.

214. PFS mun árlega á gildistíma ákvörðunarinnar framkvæma verðsamanburð með ofangreindum forsendum og ákvarða hámark lúkningargjalda sem taka gildi frá og með 1. janúar ár hvert í samræmi við niðurstöður verðsamanburðarins. PFS mun birta niðurstöður úr samanburðinum eigi síðar en 1. nóvember ár hvert með ákvörðun (vegna verða sem gilda munu frá og með 1. janúar árið eftir), í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA. Að jafnaði skal nota öll þau ríki í verðsamanburðinn sem uppfylla ofangreind skilyrði.

Fyrsta verðsamanburðinum í samræmi við ákvörðun þessa skal lokið eigi síðar en 1. nóvember 2017 vegna verðs sem gilda mun frá og með 1. janúar 2018. Með ákvörðun sem væntanleg verður í lok október 2016 mun PFS taka ákvörðun um hámarks lúkningarverð sem gilda mun fyrir árið 2017, með stoð í ákvörðun PFS nr. 36/2012.

6.5.6 Mat á áhrifum fyrirhugaðra kvaða

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

216. Þær kvaðir sem áfram er viðhaldið á Símanum eru minna íþyngjandi en þær sem lagðar voru á fyrirtækið árið 2012. Síminn þarf ekki lengur að viðhafa bókhaldslegan aðskilnað, auk þess sem ekki er gerð krafa um um birtingu viðmiðunartilboðs. Kvaðir Símans eru nú þær sömu og önnur fyrirtæki á heildsölumarkaðinum bera. Fyrirhöfn Símans vegna framkvæmdar á kvöðunum minnkar því frá því sem verið hefur. Að öðru leyti eru kvaðir á Símanum hliðstæðar því sem verið hefur og er ekki verulega íþyngjandi fyrir Símann að þeim sé viðhaldið.

217. PFS hyggst nú afnema kvöð um bókhaldslegan aðskilnað hjá Vodafone þar sem lúkningarverð fyrirtækisins er nú ákvarðað með verðsamanburði sem PFS framkvæmir. Bókhaldslegur aðskilnaður er nokkuð íþyngjandi og má ætla að þessi kvöð hafi skapað Vodafone nokkurn kostnað. Að öðru leyti eru kvaðir á Vodafone þær sömu og lagðar voru á árið 2012 og er ekki verulega íþyngjandi að viðhalda þeim.

218. Kvaðir á fyrirtækin Símafélagið, Nova, Hringdu og Tismi, eru ekki kostnaðarsamar í framkvæmd. Kveðið er á um aðgang sem þegar er til staðar og að hann sé veittur án tafa þegar óskað er eftir. Ennfremur er kveðið á um eðlilega upplýsingagjöf til PFS og hugsanlegra

³⁹ Gert er ráð fyrir að símtal sé að meðaltali 3 mínútur, reiknað er samkvæmt formúlunni: meðalmínútuverð fyrir upphaf símtals = tengigjald/3 + mínútugjald.

⁴⁰ PFS styðst í þessu efni m.a. við framkvæmd BEREC í reglubundnum verðsamanburði.

viðsemjenda, en slíkt upplýsingastreymi á hvorki að vera erfitt í framkvæmd né kostnaðarsamt. Fyrirtækin þurfa ekki birta viðmiðunartilboð, ekki að aðskilja bókhald sitt og ekki að framkvæma kostnaðargreiningar. Kvaðirnar hafa því ekki mikil áhrif á kostnað þessara fyrirtækja. Kvaðir varðandi eftirlit með gjaldskrá hafa hins vegar áhrif á tekjur þeirra. Eins og lýst var í 6.5.5.5 verða gjöld miðuð við kostnað fyrirtækis í hagkvæmum rekstri. Ný fyrirtæki á talsímamarkaði hafa tækifæri til að haga rekstri sínum á hagkvæman hátt þrátt fyrir lítinn fjölda viðskiptavina. Þau geta byrjað með litla fjárfestingu á arðsömustu svæðunum og eiga því möguleika á að lækka einingaverð sitt þrátt fyrir litla veltu. Af þeim sökum verður það ekki talið verulega íþyngjandi þó að lúkningarverð verði færð niður í það sem telst eðlilegt hjá vel reknu fyrirtæki. Þess ber að geta að ný fyrirtæki sem koma inn á þennan markað í framtíðinni geta ekki vænst þess að fá aðlögunartíma til lækkunar gjalda, enda hafa tilmæli ESA um lúkningargjöld gert ráð fyrir því að öll lúkningargjöld í fastaneti séu jöfn síðan 31. desember 2012.