

Viðauki A



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Markaðsgreining Smásöllumarkaður fyrir lágmarksframboð á leigulínum (áður markaður 7)

21. mars 2014

Efnisyfirlit

1.0	Inngangur	4
1.1	Almennt	4
1.2	Fjarskiptalöggjöf.....	4
1.3	Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS	6
1.4	Almennt um markaðsskilgreiningu	6
2.0	Skilgreining á þjónustumarkaði fyrir lágmarksframboð á leigulínum.	8
2.1	Skilgreining í tilmælum ESA	8
2.2	Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði	8
3.0	Skilgreining á landfræðilegum markaði	10
4.0	Niðurstaða markaðsgreiningar 2007	11
5.0	Staðan á viðkomandi markaði	12
6.0	Mat á skilyrðum þess að leggja megi á kvaðir á viðkomandi markaði	14
6.1	Almennt	14
6.2	Fyrsta skilyrði: Miklar og varanlegar aðgangshindranir	16
6.2.1	Almennt um aðgangshindranir	16
6.2.2	Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma upp	16
6.2.3	Óafturkræfur kostnaður	17
6.2.4	Stærðar- og breiddarhagkvæmni	18
6.2.5	Aðgengi að fjármagni	18
6.2.6	Aðgangur að dreifi- og sölukerfi	18
6.2.7	Vaxtarhindranir	18
6.2.8	Niðurstaða varðandi aðgangshindranir	19
7.0	Brottfall kvaða	20
7.1	Almennt	20
7.2	Núgildandi kvaðir	20
7.3	Áhrif gildandi kvaða	21
7.4	Fyrirhuguð ákvörðun og gildistaka	22

Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á smásölumarkaði fyrir lágmarksframboð á leigulínum en um er að ræða markað 7 í eldri tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 14. júlí 2004. Markaðsgreiningin er grundvöllur ákvörðunar um það hvort leggja skuli á, viðhalda, breyta eða fella niður sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk.

Greining á þessum markaði var áður gerð árið 2007. Niðurstaða þeirrar greiningar var að Síminn væri með umtalsverðan markaðsstyrk og lagðar voru kvaðir á fyrirtækið um:

- Að bjóða til leigu tiltekna tegundir af línunum.
- Jafnræði.
- Gagnsæi.
- Bókhaldslegan aðskilnað.
- Eftirlit með gjaldskrá (kostnaðargreining byggð á sögulegum kostnaði).

PFS hefur nú framkvæmt nýja greiningu á þessum markaði. Þar sem markaðurinn er ekki lengur í tilmælum ESA frá 2008 um viðkomandi markaði þurfti að framkvæma mat á því hvort hann uppfyllti enn þau skilyrði sem þarf til þess að til greina komi að beita fyrirfram kvöðum. Skilyrðin sem markaðurinn þarf að uppfylla eru í fyrsta lagi að um sé að ræða miklar og viðvarandi aðgangshindranir, í öðru lagi að markaðurinn stefni ekki í átt að virkri samkeppni og í þriðja lagi að beiting almennra reglna samkeppnisréttar myndi ekki nægja ein og sér til að bæta úr þar sem markaðurinn hefur brugðist.

Niðurstaða PFS er sú að á markaðnum séu ekki lengur ríkjandi verulegar og viðvarandi aðgangshindranir og uppfyllir markaðurinn því ekki öll nauðsynleg skilyrði þess að til greina komi að beita fyrirfram kvöðum. Þá bendir PFS á að kvaðir á heildsölumörkuðum fyrir leigulínur eiga að mati framkvæmdastjórnar ESB að duga einar og sér til að koma á samkeppni á viðkomandi markaði.

Í ljósi ofangreindrar niðurstöðu greiningar á markaðnum hefur PFS í hyggju að fella niður tilnefningu Símans sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á markaðnum og ennfremur að fella niður þær kvaðir sem lagðar voru á Símann á þessum markaði með ákvörðun PFS nr. 20/2007 frá 14. september 2007.

PFS mun áfram fylgjast náið með framvindu mála á þessum markaði og ef til þess kemur að aðstæður breytist verulega mun stofnunin taka til athugunar hvort gera þurfi nýja greiningu á honum.

1.0 Inngangur

1.1 Almenn

1. Í þessu skjali er sett fram greining Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á smásölumarkaði fyrir lágmarksframboð á leigulínum¹. PFS birti greiningu á þessum markaði ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk þann 14. september 2007. Gert er ráð fyrir að markaðsgreiningar séu endurteknar með hæfilegu millibili til þess að fylgjast með því hvort breytingar verði á aðstæðum á markaði

2. Skjal þetta byggir á drögum að niðurstöðum og ákvörðun PFS um viðkomandi markað sem lögð voru í samráð þann 27. nóvember 2013 þar sem fjarskiptafyrirtækjum, Samkeppniseftirlitinu og öðrum sem hagsmuna hafa að gæta var boðið að gera athugasemdir við markaðsgreininguna og niðurstöðurnar, sbr. 6. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Samráðinu lauk þann 20. janúar 2014. Samkeppniseftirlitið og Fjarskipti hf. (Vodafone) sendu inn athugasemdir þar sem báðir aðilar lýstu sig sammála niðurstöðum greiningarinnar. Styrkir það niðurstöður PFS. Markaðsgreiningin ásamt drögum að ákvörðun varðandi kvaðir á viðkomandi markaði eru nú send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Geri ESA ekki athugasemdir við markaðsgreininguna og drög að ákvörðun PFS verður ákvörðunin birt hlutaðeigandi fyrirtækjum...

1.2 Fjarskiptalöggjöf

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

4. Í V. kafla laga um fjarskipti er sú skylda lögð á PFS að skilgreina ákveðna fjarskiptamarkaði eftir þjónustutegundum og landsvæðum í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum). Jafnframt er PFS skylt að greina hina skilgreindu markaði og kanna hvort á þeim ríki virk samkeppni. Ef PFS kemst að þeirri niðurstöðu að það ríki virk samkeppni á viðkomandi markaði, þ.e. að ekkert fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk, er stofnuninni óheimilt að leggja kvaðir á fyrirtækin. Hafi stofnunin áður lagt kvaðir á fyrirtæki á viðkomandi markaði skal draga þær til baka og ekki leggja á nýjar. Komist PFS hins vegar að þeirri niðurstöðu að á viðkomandi markaði ríki ekki virk samkeppni, vegna þess að eitt eða fleiri fyrirtæki eru með umtalsverðan markaðsstyrk, ber stofnuninni að útnefna þau með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja á þau viðeigandi kvaðir. Samkvæmt 7. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun ber PFS að hafa samráð við ESA og aðrar fjarskiptaeftirlitsstofnanir á

¹ Markaður nr. 7 í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2004 sem nú eru fallin úr gildi.

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).

EES svæðinu um skilgreiningu markaða, markaðsgreiningu og ákvörðun um kvaðir.

5. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreininguna. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk³ og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði.⁴ Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar⁵ (hér eftir kallaðar “leiðbeiningarnar”) og tilmæli⁶ (hér eftir kölluð “tilmælin”) og mun PFS hafa bæði leiðbeiningar og tilmæli ESA og framkvæmdastjórnarinnar til hliðsjónar við framkvæmd markaðsgreiningar.

6. Í núgildandi tilmælum um viðkomandi markaði hafa verið skilgreindir fyrirfram 7 fjarskiptamarkaðir sem PFS, í samræmi við gildandi fjarskiptalög og skuldbindingar Íslands skv. EES samningnum, er skylt að greina. Fjarskiptalöggjöfin gerir jafnframt ráð fyrir því að PFS skilgreini þessa markaði í samræmi við þær aðstæður sem ríkja á Íslandi. Í því sambandi getur komið til þess að markaðsskilgreining PFS verði frábrugðin þeirri sem gert er ráð fyrir í tilmælunum.

7. Í fyrri tilmælum ESA frá 2004 voru skilgreindir 18 markaðir og þar á meðal var smásölumarkaður fyrir lágmarksframboð á leigulínum. Þennan markað er ekki að finna í núgildandi tilmælum og því þarf að taka til sérstakrar skoðunar í ljósi aðstæðna hér á landi hvort hann fullnægi ennþá skilyrðum til að á honum verði beitt kvöðum samkvæmt VII. kafla laga um fjarskipti.

8. Samgönguráðherra hefur gefið 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.

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

⁴ Núgildandi tilmæli eru: Commission Recommendation of 17 December 2007 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (notified under document number C(2007) 5406) (2007/879/EC) og skýringar;

Commission Staff Working Document - Explanatory Note Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition) {(C(2007) 5406)}

⁵ EFTA Surveillance Authority Guidelines of 14 July 2004 on market analysis and the assessment of significant market power under the regulatory framework for electronic communications networks and services referred to in Annex XI of the Agreement on the European Economic Area.

⁶ Núgildandi tilmæli eru: EFTA Surveillance Authority Recommendation of 5 November 2008 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with the Act referred to at point 5cl of Annex XI to the EEA Agreement (Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services), as adapted by Protocol I thereto and by the sectoral adaptations contained in Annex XI to that Agreement.

1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

9. Að öllu jöfnu má skipta framkvæmd markaðsgreiningar í þrjá áfanga:⁷

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

10. Varðandi viðkomandi markað, sem ekki er lengur í tilmælum ESA, þarf ennfremur að meta hvort hann uppfylli enn skilyrði þess að leggja megir fyrirfram kvaðir á fyrirtæki (þriggja skilyrða prófið). Þau skilyrði sem um ræðir eru eftirfarandi:

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

11. Í greiningu þessari er m.a. stuðst við svör markaðsaðila við spurningalista sem sendur var út 18. júní 2012. Stofnunin hefur safnað upplýsingum, m.a. reglulegum tölfraðiupplýsingum, ásamt því að hafa átt óformleg samskipti við markaðsaðila. Tölfraðiupplýsingum er safnað frá öllum markaðsaðilum á 6 mánaða fresti. Þá safnar PFS og skráir upplýsingar um allar breytingar á gjaldskráum jafnóðum og þær koma fram.

12. Frumdrög að greiningu þessari voru send Samkeppniseftirlitinu og hagsmunaaðilum og þeim boðið að gera athugasemdir. PFS vann úr framkomnum athugasemdum. Þar sem einungis bárust athugasemdir frá tveimur aðilum, Samkeppniseftirlitinu og Vodafone og báðir aðilar lýsa sig sammála greiningunni verður ekki gerð grein fyrir þeim í sérstöku skjali Markaðsgreiningin ásamt drögum að ákvörðun varðandi viðkomandi markaði eru nú sendar 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 ákvörðun PFS verður ákvörðunin birt hlutaðeigandi fyrirtækjum.

1.4 Almennt um markaðsskilgreiningu

13. 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.

14. Í 4. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu. Staðgönguvara og

⁷ Sjá nánar í ; „Kynningarrit PFS um markaðsgreiningu. Síðast uppfært í ágúst 2009. [http://pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markadsgreiningu_agust_2009\(1\).pdf](http://pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markadsgreiningu_agust_2009(1).pdf).”

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

15. 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).⁸ Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga hefur minni þýðingu og tengist fremur mati á mögulegri samkeppni.

16. Þegar þjónustumarkaður hefur verið skilgreindur tekur við landfræðileg afmörkun hans.⁹ 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.

⁸ Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar, kafla 3.1.

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

2.0 Skilgreining á þjónustumarkaði fyrir lágmarksframboð á leigulínum.

2.1 Skilgreining í tilmælum ESA

17. Sá þjónustumarkaður sem hér er til skoðunar er skilgreindur í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 14. júlí 2004, sem nú eru fallinn úr gildi. Þetta er markaður nr. 7 í viðauka með tilmælunum og var hann skilgreindur með eftirfarandi hætti:

Lágmarksframboð á leigulínum (þ.e. tilteknar tegundir leigulína með flutningsgetu allt að 2 Mb/s sem vísað er til í 18. gr. tilskipunarinnar um alþjónustu og VII. viðauka við hana).

Þessi markaður er nefndur í 1. tölul. I. viðauka við rammatilskipunina með tilvísun til 16. gr. tilskipunarinnar um alþjónustu („framboð á aðgangi að leigulínum til endanlegra notenda“).

18. PFS studdist við framangreinda skilgreiningu ESA og skýringar með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði í greiningu sinni árið 2007.

2.2 Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði

19. Í greiningu sinni á markaði 7, sem birt var í endanlegri útgáfu í ákvörðun PFS nr. 20/2007, dags. 14. september 2007, skilgreindi PFS smásölumarkað fyrir lágmarksframboð á leigulínum. Sú skilgreining byggði eins og áður greinir á skilgreiningu í þágildandi tilmælum ESA frá 2004, að teknu tilliti til skýringa með þágildandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB.

20. Auk þeirra atriða sem fram koma í skilgreiningu í tilmælunum lýsti PFS í greiningu sinni árið 2007 frekari einkennum markaðar 7 með eftirfarandi hætti:

21. Markaðurinn næði til framboðs á leigulínum til notenda. Notendur væru þeir sem notuðu þjónustuna í eigin þágu og nýttu hana ekki sem aðföng fyrir fjarskiptaþjónustu til endursölu.

22. PFS skilgreindi leigulínur sem stöðuga flutningsgetu á merkjasendingum, milli fyrirfram skilgreindra punkta. Leigulínumarkaðir næðu ekki til línuskiptingar, þ.e.a.s. þjónustu sem gerði notanda kleift að velja mismunandi ákvörðunarstað fyrir merkjasendingar hverju sinni sem þær væru sendar. Þjónusta sem tengdi einn nettengipunkt við marga gæti hins vegar talist vera leigulína ef allir punktarnir væru skilgreindir fyrirfram við uppsetningu þjónustunnar.

23. Skilgreining á leigulínum væri óháð tækni og flutningsmiðlum, hins vegar næði hinn skilgreindi smásölumarkaður aðeins til lína upp að 2Mb/sek flutningshraða og væru því tæknilausnir sem gerðar væru fyrir meiri flutningshraða að jafnaði ekki á þessum markaði.

24. Lágmarksframboð á leigulínum samanstæði af eftirfarandi tegundum samkvæmt ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 24. júlí 2003 – (2003/548/EC):

Hliðrænar línur fyrir tal, 2ja víra
Hliðrænar línur fyrir tal, 4ra víra

Starfrænar línur, 64 Kbit/s
Starfrænar línur, 2 Mbit/s

25. Þær leigulínur sem boðnar væru í smásölu á innanlandsmarkaði sem PFS teldi falla undir skilgreininguna mætti sjá í töflu 2.1.

Tafla 2.1. Línur sem falla undir smásölumarkað fyrir lágmarksframboð á leigulínum

Línur fyrir gagnaflutning án endabúnaðar	Hliðrænar línur innan svæða	Stafrænar línur á milli og innan símstöðvars svæða með endabúnaði
Grunnlína 2ja víra án endabúnaðar	Hliðræn lína, 2ja víra fyrir tal	Stafræn lína 64 Kbita
Grunnlína 4ra víra án endabúnaðar	Hliðræn lína, 4ra víra fyrir tal	Stafræn lína 128 Kbita
		Stafræn lína 256 Kbita
		Stafræn lína 512 Kbita
		Stafræn lína 2 Mbita

26. PFS komst að sömu niðurstöðu og framkvæmdastjórnin um að óþarfi væri að útvíkka mörk afkastagetu fyrir lágmarksframboð á leigulínum umfram 2 Mbit/s.

27. PFS telur að skilgreining á markaðnum sem stuðst var við árið 2007 eigi ennþá vel við og mun styðjast við hana í þessari greiningu.

3.0 Skilgreining á landfræðilegum markaði

28. 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.¹⁰ ERG (nú BEREK) hefur gefið út leiðbeiningar sem fela í sér sameiginlega afstöðu um ýmis atriði varðandi landfræðilega skiptingu markaða.¹¹

29. Í samræmi við leiðbeiningar ESA 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.

30. 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.

31. Í greiningu sinni á markaðnum árið 2007 komst PFS að þeirri niðurstöðu að landið allt væri einn markaður. PFS telur að þá afmörkun ennþá eiga við. PFS telur að breytingar sem orðið hafa á mörkuðunum frá árinu 2007 séu ekki þess eðlis að þær leiði til skiptingar landsins í smærri markaðssvæði.

32. Fjarskiptanet Símans og undirliggjandi net Mílu nær til svo til allra heimila og fyrirtækja á landinu og verð er það sama á öllu landinu. Umfang annarra fyrirtækja en Símans á markaðinum gefur ekki ástæðu fyrir þrengri afmörkun hans. Taka verður mið af því að verð á markaðinum eru óháð staðsetningu, lögsagnarumdæmið nær til landsins alls og að önnur þrengri afmörkun mun ekki hafa áhrif á megin niðurstöður markaðsgreiningarinnar. Að mati PFS er ekki hægt að afmarka svæði þar sem samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin því sem gildir annars staðar á landinu. PFS telur ennfreður að ekki sé munur á smekk eða innkaupamunstri notenda eftir landssvæðum. Þá hafa þjónustuveitendur á þessum markaði ekki takmarkað þjónustu sína við ákveðin landssvæði.

33. Í ljósi þessa metur PFS það svo að landið allt sé einn landfræðilegur markaður fyrir smásölumarkað lágmarksframboðs á leigulínum.

¹⁰ Sjá kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum.

¹¹ ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) - October 2008 ERG (08) 20 final CP Geog Aspects 081016.

4.0 Niðurstaða markaðsgreiningar 2007

34. Árið 2007, þegar fyrri greining á markaðnum var birt, voru fjögur fyrirtæki, Síminn, FjarSKI, Tengir og Vodafone seljendur á viðkomandi markaði. Af þeim fyrirtækjum var Síminn með mestu markaðshlutdeildina eða yfir 80%.

35. PFS taldi að samkeppni á viðkomandi markaði takmarkaðist verulega vegna aðgangshindrana. Voru þar helst til nefnd yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp og mikil hættu á óafturkræfum kostnaði hjá nýjum fyrirtækjum.

36. PFS taldi einnig að að stærðar- og breiddarhagkvæmni gæti fælt önnur fyrirtæki frá því að hefja rekstur ásamt því að tækni á markaðnum væri nokkuð þroskuð og gæfi ekki sóknarfæri sem myndu vekja áhuga hjá nýjum fyrirtækjum.

37. Breidd Símans í fjarskiptaþjónustu fyrir fastlínutalsíma-, farsíma- og gagnaflutningsþjónustu var talin auka styrk fyrirtækisins á viðkomandi markaði. Bæði lóðrétt og lárétt samþætting í rekstri Símans hafði að mati PFS í för með sér markaðsstyrk. Það var talið felast í mögulegri yfirfærslu á markaðsstyrk frá heildsölu til smásölustigs án fyrirbyggjandi aðgerða í formi kvaða á heildsölustigi.

38. Það var að auki niðurstaða PFS að kaupendur stæðu frammi fyrir takmörkuðu vali á þjónustuaðilum og að kaupendastyrkur á markaði væri ekki nægilega mikill til að hafa áhrif á markaðsstyrk seljenda. Eins taldi PFS litlar líkur vera á því að kaupendur kæmu sér upp sínum eigin línunum til að fullnægja fjarskiptaþörf sinni. Kaupendur á leigulínunum á smásölumarkaði væru helst fyrirtæki, félagasamtök og opinberar stofnanir sem notuðu þær til að tengja saman skrifstofur sínar og starfstöðvar á ólíkum stöðum á landinu.

39. PFS taldi að Síminn hefði yfirburðastöðu á markaðnum og að virk samkeppni myndi ekki dafna á áætluðum gildistíma greiningarinnar, m.a. vegna þess að litlar líkur væru á að kaupendur kæmu sér upp eigin línunum til að fullnægja fjarskiptaþörf sinni.

40. Í kjölfar greiningarinnar var Síminn útnefndur með umtalsverðan markaðsstyrk og kvaðir lagðar á fyrirtækið til að ná fram markmiðum fjarskiptalaga um samkeppni á viðkomandi markaði. Þær kvaðir sem lagðar voru á Símann voru eftirfarandi:

- Kvöð um að bjóða til leigu tilteknar tegundir af línunum.
- Jafnræði.
- Gagnsæi.
- Bókhaldslegan aðskilnað.
- Eftirlit með gjaldskrá (kostnaðargreining byggð á sögulegum kostnaði).

5.0 Staðan á viðkomandi markaði

41. Þegar fyrri greining PFS fór fram var Síminn með yfirburðastöðu á smásölumarkaði fyrir lágmarksframboð á leigulínum, eða með yfir 80% markaðshlutdeild, og voru önnur fyrirtæki því öll talsvert minni. Þó að Síminn sé enn langstærstur á markaðnum hefur umfang markaðarins og vægi hinsvegar minnkað það mikið vegna tæknilegrar þróunar að taka verður sérstakt tillit til þess í greiningunni.

42. Afkastageta tenginga sem almennt er notuð í dag er mun meiri en skilgreint er í lágmarksframboði leigulína, þ.e. til og með 2Mb/s. Eitt af því sem helst hefur leyst þá tækni af hólmi er 12Mb/s xDSL lína, sem PFS tekur til skoðunar í greiningu á markaði 5. Kvaðir sem hvíla á heildsölu lúkningarhluta leigulína veita jafnan aðgang með gagnsærri verðskrá að vörum sem keyra áfram samkeppnisdrifinn smásölumarkað á leigulínum fyrir þá endanotendur sem hafa þarfir þar sem xDSL lausnir duga ekki til. PFS telur óþarft að útvíkka skilgreiningu markaðar á lágmarksframboði leigulína í ljósi þeirrar samkeppni.

43. Þróun nýrrar tækni hefur stuðlað að því að mikilvægi markaðarins hefur minnkað verulega á undanförunum árum. Því er ekki lengur mikið svigrúm fyrir fjarskiptafyrirtæki til þess að starfa á viðkomandi markaði. Viðkomandi markaður samanstendur af eldri vörum sem eru á hrönnunarstigi líftíma síns. Nýir aðilar á markaði hafa ekki áhuga á að bjóða endanotendum þessarar vörur og tækni, þar sem þeir hafa nýrri og hagkvæmari lausnir í boði.

44. Nú til dags notast fyrirtæki frekar við ýmsar háhraða gagnaflutningslausnir, s.s. IP og Ethernet samskiptareglur yfir kopar- og ljósleiðara flutningsmiðla. Þau fyrirtæki sem enn nýta sambönd undir 2 Mb/s nota þau aðallega til að tengja saman tvær starfsstöðvar sem eru landfræðilega fjarri hvor annarri og þeim aðilum fækkar stöðugt.

45. Einungis tvö fyrirtæki, Síminn og Vodafone, starfa á viðkomandi markaði í dag í einhverjum mæli. Síminn var á árinu 2012 langstærstur á markaðinum með um [90-95%]¹² markaðshlutdeild miðað við tekjur og Vodafone með um [5-10%].¹³

46. Framangreind fyrirtæki sem starfa á smásölumarkaðinum eru einnig starfandi á tengdum heildsölumörkuðum¹⁴ eins og lúkningu leigulína (M6) og bitastraumsmarkaði (M5), sem gerir þeim kleift að bjóða ýmis konar háhraðalausnir. Heildsölukvaðir sem í gildi eru á mörkuðum 5 og 6 gera markaðsaðilum kleift að halda úti virkri samkeppni á viðkomandi smásölumörkuðum.

47. Á árinu 2011 voru ytri tekjur Símans í smásölu á leigulínum undir 2 Mb/s alls um [...] milljónir króna. Hefur lækkun tekna frá árinu 2005 verið umtalsverð því árið 2005 voru tekjur Símans, reiknaðar á meðalverðlagi ársins 2012, um [...] milljónir króna. Raunlækkunin er því nálægt 80% á þessum árabili (sjá mynd 5.1.).

Mynd 5.1. Tekjur Símans árin 2005 og 2012 - á verðlagi ársins 2012

¹² Vikmörk vegna trúnaðar.

¹³ Vikmörk vegna trúnaðar.

¹⁴ Í tilfelli Símans þá er heildsölustarfsemin einnig á vegum systurfyrirtækisins Mílu ehf.

¹⁵ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁶ Fellt brott vegna trúnaðar.

[...] ¹⁷

48. Heildartekjur af gagnaflutningi (IP-VPN, breiðbandstengingum, leigulínum o.fl.) voru á árinu 2012 um 4,8 milljarðar króna á Íslandi. Heildartekjur leigulína sem falla undir viðkomandi smásölumarkað voru á sama tíma u.þ.b. [...] ¹⁸ af heildartekjum. Það sýnir að vægi viðkomandi markaðar er orðið mjög lítið.

49. Staða smásölumarkaðar fyrir lágmarksframboð á leigulínum er að mati PFS sú að tækninýjungar og aðrir valkostir hafa að miklu leyti komið í stað þeirra vara sem tilheyra markaðinum. Umsvif á markaðinum hafa farið síminnkandi á síðustu árum og er núna einungis um fjórðungur af því sem hann var á tíma fyrri greiningar og þróunin er öll í átt að minnkandi umsvifum. Þetta sýnir að notendur kjósa frekar leigulínur með meiri afköstum eða aðrar gagnaflutningsleiðir en leigulínur að hámarki 2Mb/s.

¹⁷ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁸ Fellt brott vegna trúnaðar.

6.0 Mat á skilyrðum þess að leggja megi á kvaðir á viðkomandi markaði

6.1 Almenn

50. Samkvæmt 16. og 17. gr. laga um fjarskipti skal skilgreining og greining markaða fara fram í samræmi við skuldbindingar skv. EES samningnum. Í reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 741/2009 er innleidd sú aðferðafræði sem lýst er í tilmælum ESA um viðkomandi markaði og í leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningu. Í reglugerðinni er að finna upptalningu á þeim mörkuðum sem ESA skilgreinir í tilmælum sínum og í 4. gr. reglugerðarinnar er fjallað um þau skilyrði sem markaðir þurfa að uppfylla svo að til greina komi að beita kvöðum skv. VII. kafla laga um fjarskipti nr. 81/2003.

51. Smásölumarkaður fyrir lágmarksframboð á leigulínum (markaður 7 í fyrri tilmælum ESA) hefur verið felldur af lista í tilmælum ESA yfir þá markaði sem fyrirfram eru taldir skorta samkeppni. Þrátt fyrir að markaðurinn sé ekki lengur í tilmælum ESA leiðir það þó ekki sjálfkrafa til þess að möguleikar á inngrípum stjórnvalda séu ekki fyrir hendi á Íslandi. Taka þarf markaðinn til skoðunar að nýju þar sem PFS hefur þegar útnefnt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði og ákveða þarf hvort sú útnefning eigi að gilda áfram eða falla niður. Aðstæður kunna að vera slíkar hér á landi að markaðurinn uppfylli skilyrði til þess að lagðar verði á kvaðir, þó svo að það hafi almennt ekki verið talið eiga við í aðildarríkjum EES þegar tilmælin voru endurskoðuð. Í 21. og 22. tölul. aðfararorða tilmæla ESA frá 2008 er fjallað um tilvik þar sem eftirlitsstofnanir kunna að hafa ástæðu til að víkja frá tilmælunum. Þar kemur m.a. fram að ef markaður sem var í tilmælunum frá 2004 er ekki í nýju tilmælunum getur fjarskiptaeftirlitsstofnun tekið til skoðunar hvort hann uppfylli ennþá skilyrði fyrir fyrirfram kvöðum miðað við aðstæður í viðkomandi landi.

52. Þetta þýðir að ef PFS telur að aðstæður séu þannig hér á landi að staðan á einhverjum þeirra markaða sem fallið hafa úr tilmælunum sé frábrugðin því sem almennt gerist á EES svæðinu, þannig að aðgönguhindranir séu enn verulegar, samkeppni ekki fyrirsjáanleg í nánustu framtíð og að almennar samkeppnisreglur dugi ekki til þess að leysa vanda markaðarins, þá getur PFS óskað eftir samþykki ESA fyrir því að taka viðkomandi markað til skoðunar með það fyrir augum að taka ákvörðun varðandi kvaðir. PFS getur lagt fyrir ESA í einu lagi, mat á því hvort markaðurinn uppfylli skilyrðin þrjú,¹⁹ greiningu á markaðnum og lýsingu á fyrirhuguðum kvöðum.

53. Við mat á því hvort markaður uppfylli enn skilyrði þess að til greina komi að beita fyrirfram (ax ante) kvöðum gagnvart fyrirtækjum á markaðnum,²⁰ skal beita sömu aðferðafræði og beitt var þegar markaðir voru valdir í tilmælin. Skilyrðin þrjú sem viðkomandi markaðir þurfa að uppfylla eru eftirfarandi:²¹

- 1) Að um sé að ræða miklar og viðvarandi aðgangshindranir, hvort sem þær eiga sér skipulagslegar, lagalegar eða stjórnsýslulegar orsakir. Horfa þarf til þess hvort unnt sé að yfirvinna slíkar hindranir á tímabilinu sem miðað er við, með tilliti til þess hvað fjarskiptamarkaðir eru sveigjanlegir.

¹⁹ Þriggja skilyrða prófið (e. Three criteria test).

²⁰ Sjá 6., 7. og 15. gr. rammatilskipunar, 6. og 22. tl. aðfaraorða tilmæla ESA um viðkomandi markaði frá 2008 og kafla 2.2. og 2.3 í skýringum (Explanatory Memorandum) með til mælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá 2007.

²¹ ERG hefur gefið út skjal þar sem nánar er fjallað um mat á þessum skilyrðum; ERG Report on guidance on the application of the three criteria test - ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604.

- a. Aðgangshindranir varðandi skipulag eða formgerð markaðar geta t.d. tengst umfangi fjarskiptanets, óafturkræfum kostnaði og yfirráðum yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp.
 - b. Lagalegar eða stjórnsýslulegar hindranir geta t.d. tengst tíðniúthlutunum.
- 2) Að ekki sé að vænta virkrar samkeppni á tímabilinu sem miðað er við. Í tengslum við þetta þarf meðal annars að rannsaka samkeppnisskilyrðin sem að ríkja innan aðgangshindrananna.
- 3) Að beiting gildandi samkeppnisréttar myndi ekki nægja ein og sér til að bæta úr þar sem markaðurinn hefur brugðist. Eftirfarandi atriði geta bent til þess:
- a. Ef umfangsmiklar aðgerðir þarf til að leiðrétta markaðsbrest.
 - b. Ef hafa þarf afskipti tiltölulega oft og án tafa.
 - c. Ef sérstakar aðgerðir þarf til þess að skapa lagalegan fyrirsjáanleika.

Markaður þarf að uppfylla öll ofangreind skilyrði til þess að til greina komi að beita kvöðum skv. 27.-32. gr. laga um fjarskipti.

54. Eftirfarandi er athugun PFS á því hvort þessi skilyrði eigi við um viðkomandi smásölumarkað fyrir lágmarksframboð á leigulínunum í ljósi aðstæðna hér á landi. Fjallað er um hvernig ofangreind tilmæli ESA falla að íslenskum aðstæðum með hliðsjón af markaðsaðstæðum hér á landi eins og þær eru nú á viðkomandi markaði.

55. Í skýringum með tilmælum framkvæmdarstjórnar ESB frá 2007²² kemur fram að ef viðeigandi kvaðir eru settar á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, þar sem við á, sé ekki líklegt að neytendur verði fyrir tjóni á smásölumarkaði fyrir lágmarksframboð á leigulínunum. Heildsölukvaðir, þar sem þær eiga við, ættu því að vera nægjanlegar til að tryggja að næg samkeppni og framboð sé á smásölumarkaði. Í skýringunum kemur einnig fram að þar sem að viðeigandi regluverk er fyrir hendi á heildsölumarkaði þá eigi fáar aðgangshindranir að vera til staðar. Fyrirtæki eiga því kost á að bjóða margbreytilega leigulínuþjónustu til endanotenda. Framkvæmdastjórn ESB hefur því lagt til að lágmarksframboð á leigulínunum í smásölu sé ekkert.²³ Í samræmi við niðurstöðu framkvæmdastjórnar ESB var markaður þessi felldur brott úr tilmælum ESA, þegar stofnunin gaf út ný tilmæli um viðeigandi markaði þann 5. nóvember 2008.

²² Explanatory Note. Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition) {(C(2007) 5406)}, bls. 39.

²³ Explanatory Note. Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition) {(C(2007) 5406)}, bls. 39.

Þrátt fyrir að markaður þessi sé ekki lengur hluti af tilmælum ESA er nauðsynlegt að taka hann til skoðunar að nýju þar sem á honum gilda kvaðir sem PFS lagði á með ákvörðun dags. 14. september 2007. Skoða þarf hvort aðstæður séu þannig hér á landi að réttlætanlegt sé að hafa afskipti af þessum markaði og ákveða þarf hvort kvaðir eigi að gilda áfram eða hvort fella eigi þær niður eða breyta þeim. Eftirfarandi er mat PFS á því hvort markaðurinn uppfylli enn viðkomandi skilyrði.

6.2 Fyrsta skilyrði: Miklar og varanlegar aðgangshindranir

6.2.1 Almenn um aðgangshindranir

56. Fyrsta skilyrðið sem þarf að vera fyrir hendi til þess að ástæða geti talist til að hafa afskipti af markaði með fyrirfram kvöðum skv. fjarskiptalögum er að miklar og viðvarandi aðgangshindranir séu í vegi fyrir innkomu á viðkomandi markað.

57. Aðgangshindrun er samheiti yfir ýmsa þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja. Ef hindranir eru fáar á markaði er möguleg arðsemi aðdráttarafl fyrir ný fyrirtæki til að vinna markaðshlutdeild af þeim sem þar eru fyrir. Möguleg samkeppni frá nýjum aðilum getur haft áhrif á hegðun markaðsráðandi fyrirtækis og dregið úr skaðlegum áhrifum þess á samkeppni. Aðgangshindranir veikja hins vegar, eða koma í veg fyrir, samkeppni.

58. Hér á landi eru ekki til staðar afgerandi lagalegar aðgangshindranir fyrir ný fjarskiptafyrirtæki. Ekki þarf sérstakt leyfi til þess að veita fjarskiptaþjónustu og öll fyrirtæki sem hafa staðfestu innan EES eða í aðildarríkjum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar hafa heimild til að starfrækja fjarskiptaþjónustu hér á landi að undangenginni einfaldri skráningu. Nægt framboð er á leigulínum í heildsölu og er það því ekki takmarkandi þáttur. Ekki er vitað til þess að skipulags- og byggingalög hafi valdið hindrunum varðandi staðsetningu búnaðar sem smásali leigulínuþjónustu þarfnast. Á heildina eru lagalegar hindranir ekki til staðar á þessum markaði.

59. Í greiningu sinni á markaði 7. árið 2007 skoðaði PFS nokkur atriði með tilliti til þess hvort um aðgangshindranir væri að ræða. Þau atriði sem tekin voru til skoðunar voru yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp, óafturkræfur kostnaður, stærðar- og breiddarhagkvæmni, aðgangur að fjármagni, aðgangur að dreifi- og sölukerfi og vaxtarhindranir. Það var niðurstaða PFS að aðgangshindranir væru umtalsverðar. Þó voru ekki allir þættir sem teknir voru til skoðunar taldir fela í sér hindranir. PFS taldi að aðgangur að dreifi- og sölukerfi og aðgangur að fjármagni fæli ekki í sér aðgangshindrun. PFS taldi líka að tæknibreytingar gætu skipt sköpun varðandi það hvort yfirráð yfir aðstöðu væru aðgangshindrun. Stærðar- og breiddarhagkvæmni Símans var talin fela í sér aðgangshindrun. PFS taldi takmarkaða vaxtarmöguleika vera aðgangshindrun. Óafturkræfur kostnaður var einnig talinn umtalsverð aðgangshindrun en tekið var fram að það væri ekki sjálfgefið og það sem mestu máli skipti í þessu tilviki var smæð markaðarins og verð á leigulínum.

60. Í eftirfarandi köflum verður fjallað um þau atriði sem PFS skoðaði með tilliti til aðgangshindrana í greiningu sinni árið 2007 og metið hvaða áhrif þau hafa á markaðnum í dag.

6.2.2 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma upp

61. Ef fyrirtæki hefur yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt og dýrt er að koma sér upp, getur það

verið veruleg hindrun fyrir mögulega samkeppnisaðila.

62. Í greiningu sinni á markaði 7 árið 2007 voru yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp talin vera umtalsverð aðgangshindrun. Fjarskiptanet Símans var álitíð það stórt að ekki væri raunhæft að ætla að önnur fyrirtæki gætu komið sér upp sambærilegri aðstöðu. Þó svo það væri fræðilega mögulegt hefði kostnaður við það ásamt þeim tíma sem það tæki að koma því upp gert það óhugsandi.

63. PFS útnefndi Símann og Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumörkuðum fyrir leigulínur árið 2007 og lagði á kvaðir sem tryggðu aðgengi að hvers kyns leigulínum í heildsölu á sanngjörnum kjörum. Síminn hefur nú hætt starfsemi á heildsölumörkuðum fyrir leigulínur, en systurfélagið Míla selur allar gerðir leigulína í heildsölu í samræmi við gildandi kvaðir. Í frumdrögum að markaðsgreiningu á heildsölumarkaði fyrir lúkningarluta leigulína (markaður 6), sem nú eru einnig í innanlandssamráði, er gert ráð fyrir að heildsöluþvöðum sé viðhaldið á Mílu. Vegna þessara kvaða þurfa rekstraraðilar ekki sitt eigið netkerfi til að keppa á smásölumarkaði. Eigið netkerfi er því ekki lengur forsenda fyrir inngöngu á markaðinn.

64. Með hliðsjón af breytingum þeim sem orðið hafa á markaði 7 og kvöðum sem lagðar hafa verið á heildsölumarkað tengdan honum þá telur PFS að yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp sé ekki umtalsverð aðgangshindrun.

6.2.3 Óafturkræfur kostnaður

65. Þegar fyrirtæki fer inn á nýjan markað þarf það að leggja í ákveðna undirbúningsvinnu og stofnkostnað. Ef innkoma á markað mistekst má stundum ná slíkum kostnaði til baka, t.d. með sölu á grunnfjárfestingu og búnaði. Óafturkræfur kostnaður er sá kostnaður sem nýr aðili situr uppi með sem tap takist honum ekki að vinna sér sess á markaðnum. Óafturkræfur kostnaður er aðgangshindrun vegna þess að þau fyrirtæki sem þegar eru á markaði standa ekki frammi fyrir honum. Þeirra kostnaður hefur í flestum tilvikum þegar verið greiddur.

66. PFS ályktaði árið 2007 að það væri ekki sjálfgefið að mikill óafturkræfur kostnaður fylgdi því að bjóða leigulínur í smásölu þegar heildsölumarkaður væri til staðar. Þó var talið að verð og smæð markaðarins gæfi ekki tilefni til að halda að ábótasamt væri að starfa einungis sem endursöluaðili fyrir leigulínur á smásölumarkaði. PFS taldi að fyrirtæki sem ætlaði sér að bjóða leigulínur í einhverjum mæli á smásölumarkaði þyrfti að eiga a.m.k. einhvern hluta búnaðar sem til þyrfti. PFS benti á að víðtæk fjárfesting Símans í leigulínum ætti sér langa sögu og að Síminn hefði byggt upp sterka viðskiptavild í gegnum árin á meðan aðrir mögulegir samkeppnisaðilar myndu vera háðari stofnkostnaði af nýfjárfestingum.

67. PFS telur að í dag sé aðgengi að leigulínum í heildsölu betra en það var árið 2007. Margþætt framboð er á línunum á kostnaðargreindu verði og viðamikil viðmiðunartilboð er birt opinberlega þar sem allir væntanlegir smásöluaðilar geta kynnt sér þjónustuframboð og kjör. Vegna smæðar smásölumarkaðsins er ekki raunhæft að fara út í miklar nýfjárfestingar og raunar er ekki líklegt að fyrirtæki yrði sett á laggirnar til þess að bjóða leigulínur í smásölu eingöngu. Hins vegar getur smásala á leigulínum verið mikilvæg viðbót við þjónustu fjarskiptafyrirtækja sem vilja bjóða alhliða þjónustu á fyrirtækjamarkaði. Til þess að þjóna þeirri þörf er að mati PFS til staðar nægilegt framboð af leigulínum í heildsölu á viðunandi kjörum og því er ekki þörf á að leggja út í mikinn óafturkræfan kostnað til þess að komast inn á smásölumarkaðinn. PFS telur því að óafturkræfur kostnaður sé ekki lengur umtalsverð aðgangshindrun.

6.2.4 Stærðar- og breiddarhagkvæmni

68. Stærðarhagkvæmni er fyrir hendi í rekstri fyrirtækja þegar aukin framleiðsla hefur í för með sér lægri heildarkostnað á einingu. Þetta er einkennandi fyrir tæknifyrirtæki með tiltölulega mikinn fastan kostnað og lágan breytilegan kostnað. Stærðarhagkvæmni getur virkað hvort tveggja sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila og sem forskot á aðra samkeppnisaðila.

69. Aðilar sem starfa á smásölumarkaði geta nú keypt línur á kostnaðargreindum verðum sem byggjast á kostnaði í leigulínurekstri Mílu. Þeim bjóðast sömu verð og Símanum vegna jafnræðiskvaðar á heildsölumörkuðum leigulína sem lögð var á árið 2007. Því er einingaverð til aðila á smásölumarkaði það sama óháð stærð þeirra og veltu. Stærðarhagkvæmni getur þó komið fram varðandi rekstur tengdra kerfa s.s. sölu- og afgreiðslukerfis og flutningsleiða. PFS telur að stærðar- og breiddarhagkvæmni sé ekki lengur umtalsverð aðgangshindrun á viðkomandi markaði, þar sem öllum býðst að kaupa undirliggjandi heildsölupjónustu á sama verði.

6.2.5 Aðgengi að fjármagni

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

71. Í fyrri greiningu árið 2007 ályktaði PFS að aðgangur að fjármagni skapaði ekki aðgangshindrun á viðkomandi markaði. Með tilliti til aðstæðna á markaðnum í dag og þeirrar staðreynd að kvaðir á heildsölumarkaði hafa gert innkomu fyrirtækja á markaðinn kostnaðarminni þá er PFS enn á þeirri skoðun að aðgengi að fjármagni sé ekki aðgangshindrun á viðkomandi markaði.

6.2.6 Aðgangur að dreifi- og sölukerfi

72. Þróað dreifi og sölukerfi getur virkað sem aðgönguhindrun fyrir nýja aðila og sem samkeppnisforskot. Þetta á sérstaklega við á markaði þar sem mikill kostnaður er bundinn í uppbyggingu afgreiðslukerfa eða þar sem eldri fyrirtæki hafa gengið frá einkasamningum við stærstu og/eða mikilvægustu þjónustuaðilana á markaðnum.

73. Í fyrri greiningu komst PFS að þeirri niðurstöðu að aðgangur að dreifi- og sölukerfi væri ekki aðgangshindrun á þessum markaði. Ástæðan var sú að kaupendur á markaðnum eru yfirleitt sérhæfð fyrirtæki sem byggja kaup sín á útboðum. PFS telur enn að aðstæður á markaði séu slíkar að aðgangur að dreifi- og sölukerfi sé ekki aðgangshindrun á viðkomandi markaði.

6.2.7 Vaxtarhindranir

74. Markaður með mikla vaxtarmöguleika er umtalsvert meira aðlaðandi fyrir nýja aðila en staðnaður markaður (þroskaður markaður). Fyrirtæki sem íhuga innkomu á staðnaðan markað verða væntanlega að ná viðskiptavinum frá þeim fyrirtækjum sem fyrir eru á markaði. Ef takmarkanir eru á því að markaður geti stækkað, og að bjóða megi upp á víðtækari

þjónustu, er aðgangshindrun ef til vill fyrir hendi.

75. Í fyrri greiningu árið 2007 komst PFS að þeirri niðurstöðu að markaður fyrir lágmarksframboð á leigulínum hafi verið orðinn þroskaður og ekki var gert ráð fyrir að fjöldi rása eða tekjur ykjast í náninni framtíð. Einnig var bent á að margir notendur væru farnir að tengjast Internetinu með öðrum þjónustum svo sem með xDSL þjónustu.

76. PFS telur að markaðurinn sé enn þroskaður og litlir vaxtarmöguleikar séu til staðar. Markaðurinn hefur dregist umtalsvert saman síðan árið 2007 og er því ljóst að þróunin er í þá átt að vaxtarmöguleikar minnka stöðugt. Margir notendur vilja frekar notast við DSL staðal á koparheimtaugum eða GPON/P2P staðla á ljósleiðarheimtaugum. Vegna þessa er ekki eftir eins miklu að slægjast og vægi markaðarins hefur minnkað umtalsvert. PFS telur því að vaxtarhindranir séu til staðar og að þær séu aðgangshindrun.

6.2.8 Niðurstaða varðandi aðgangshindranir

77. Af ofangreindri umfjöllun má sjá að veigamestu aðgangshindranir sem áður voru ríkjandi á þessum markaði eru ekki lengur til staðar í þeim mæli að geta talist miklar og viðvarandi. Eina aðgangshindrunin sem PFS telur vera til staðar í dag er samdráttur markaðarins. PFS telur að þau fyrirtæki sem hafa þörf fyrir að bjóða viðskiptavinum sínum leigulínur í smásölu eigi greiðan aðgang að heildsölupjónustu sem þjónar þörfum þeirra, vegna þeirra kvaða sem lagðar voru á Mílu á heildsölumörkuðum fyrir leigulínur árið 2007. PFS hefur ekki komið auga á nýjar aðgangshindranir að markaðinum. Þar með telur PFS að markaðurinn uppfylli ekki lengur fyrsta skilyrðið sem vera þarf fyrir hendi til þess að beiting kvaða komi til greina.

78. Þar sem öll þau þrjú skilyrði sem fjallað var um í kafla 6.1 þurfa að vera til staðar til þess að beita megi kvöðum og viðkomandi markaður uppfyllir ekki lengur fyrsta skilyrðið að mati PFS, þá er óþarft að taka til skoðunar skilyrði númer 2 og 3 varðandi þróun í átt að virkri samkeppni og beitingu almennra samkeppnisreglna. Ennfremur er óþarft að framkvæma frekari greiningu á samkeppnisstöðu á markaðnum.

79. Eins og áður segir kemur fram í skýringum framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðkomandi markaði frá 2007 að á þeim stöðum þar sem heildsölumarkaðir tengdir viðkomandi smásölumarkaði hefðu verið greindir og kvöðum komið á, eftir því sem við ætti, væri það nægjanlegt til að samkeppni myndaðist á markaði fyrir lágmarksframboð á leigulínum. Sú staðreynd að slíkt er fyrir hendi á Íslandi styður niðurstöðu PFS um að beiting kvaða komi ekki til álita á smásölumarkaði fyrir lágmarksframboð á leigulínum (áður markaður 7) hér á landi við núverandi aðstæður.

80. PFS telur samt þörf á því að fylgjast áfram náið með markaðnum og er tilbúin að taka til skoðunar hvort gera þurfi aðra greiningu ef að aðstæður breytast verulega.

7.0 Brottfall kvaða

7.1 Almenn

81. Þar sem niðurstaða PFS, eftir mat á aðstæðum á viðkomandi markaði, er sú að á markaðnum séu ekki lengur til staðar miklar og viðvarandi aðgangshindranir, þá eru ekki lengur skilyrði til staðar til þess að fyrirfram kvöðum skv. fjarskiptalögum verði beitt gagnvart fyrirtækjum á markaðnum eða að fyrirtæki sé útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk. Því liggur beint við að fella niður útnefningu Símans sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og fella niður þær kvaðir sem á Símanum hvíla á þessum markaði.

7.2 Núgildandi kvaðir

82. Með ákvörðun PFS nr. 20/2007, dags. 14. september 2007, voru eftirtaldar kvaðir lagðar á Símann sem fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild á þáverandi markaði 7.

a) Kvöð um aðgang að leigulínum í smásölu

83. Sú kvöð var lögð á Símann að veita aðgang að þeim leigulínum sem taldar voru upp í skilgreiningu á lágmarksframboði. Slíkur aðgangur skyldi standa til boða um allt land. Þá skyldi Síminn tryggja að sú þjónusta sem var í boði, við birtingu ákvörðunarinnar, skyldi standa áfram til boða í hæfilegan tíma og einungis var heimilt að fella niður þjónustu í samráði við hlutaðeigandi notendur og með fyrirfram samþykki PFS.

b) Kvöð um jafnræði

84. Sú kvöð var lögð á Símann að gæta jafnræðis við sölu á leigulínum á smásölumarkaði. Síminn skyldi veita öllum kaupendum á leigulínum þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum og gæðum. Síminn skyldi haga starfsemi sinni með þeim hætti að Síminn héldi trúnað um upplýsingar sem fram komu við sölu leigulína. Óheimilt var að afhenda öðrum upplýsingar um viðskipti við önnur fyrirtæki um væntanleg kaup, þ.á.m. öðrum deildum Símans, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum, sbr. 26. gr. laga um fjarskipti.

c) Kvöð um gagnsæi

85. Kvöð var lögð á Símann um gagnsæi og að Síminn skyldi útbúa og birta upplýsingar um eftirfarandi atriði varðandi leigulínur í smásölu:

- Gjaldskrá
- Tæknilega eiginleika og grunnkröfutakmarkanir
- Skilmála um afhendingu og notkun
- Tengingu notendabúnaðar
- Afgreiðsluskilmála, m.a.:
 - Upplýsingar varðandi pöntunaraðferð;
 - Afhendingarfrest, sem væri talinn frá þeim degi er notandi lagði fram formlega beiðni um leigulínu, fram að þeim tíma sem 95% allra leigulína af viðkomandi tegund hefðu verið settar upp hjá notendum;

- Samningstíma, þ.e. tímabilið sem mælt væri fyrir um í samningnum og lágmarkssamningstíma sem notanda bæri að samþykkja;
- Viðgerðartíma, sem væri tímabilið frá þeim tíma er bilanatilkyrning hefði borist viðkomandi fyrirtæki, fram að þeim tíma er 80% allra leigulína af sömu gerð hefðu verið lagfærðar. Þegar boðið væri upp á viðgerðir í mismunandi gæðaflokkum fyrir sömu gerðir leigulína skyldi birta upplýsingar um mismunandi dæmigerðan viðgerðartíma;
- Reglur um endurgreiðslu.

d) Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

86. Kvöð var lögð á Símann um að greina milli heildsölu annars vegar og smásölu hins vegar. Símanum var gert að afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir allar þjónustur á heildsölu- og smásölustigi fyrir viðkomandi markað ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki var hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Þá átti Síminn að færa bókhald sitt þannig að hægt væri að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengdust mismunandi þjónustu.

87. Síminn skyldi ennfremur afhenda PFS árlega álitsgerð um framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði. Álitsgerðin skyldi vera unnin af óháðum aðila sem byggji yfir kunnáttu og færni á því sviði. Í álitsgerðinni átti eftirfarandi, að lágmarki, að koma fram:

- Niðurstöður þess aðila sem framkvæmir skoðunina.
- Yfirlit yfir öll tilvik þar sem ósamræmi er til staðar.
- Tillögur þess sem framkvæmir skoðunina um úrbætur og áhrif þeirra.
- Ítarleg lýsing á því hvernig staðið var að skoðuninni.
- Samandregnar fjárhags- eða bókhaldsupplýsingar (t.d. ályktun varðandi dreifingu á sameiginlegum kostnaði og breytingu á mati á eignum til sviptivirðis).

e) Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

88. PFS lagði kvöð á Símann um eftirlit með gjaldskrá vegna lágmarksframboðs á leigulínum. Síminn skyldi gera kostnaðarlíkan til útreiknings skv. sögulegum kostnaði. Gerð kostnaðarlíkansins átti að vera lokið innan eins árs. Síminn átti einnig að koma á fót kostnaðarbókhaldi sem fangaði, bæri kennsl á, legði mat á og dreifði viðkomandi kostnaði á þjónustur eða vörur í samræmi við viðurkenndar reglur. Síminn átti einnig að afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldi og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar væru til að úthluta kostnaði. Þá átti Síminn að tilkynna allar breytingar til PFS og myndu þær ekki öðlast gildi nema með fyrirfram samþykki PFS.

7.3 Áhrif gildandi kvaða

89. Kvaðir um lágmarksframboð leigulína tryggðu að til staðar væri framboð af leigulínum til endanotenda á sanngjörnum kjörum. Þetta átti sérstaklega við um þær lögbundnu kvaðir sem til staðar voru fyrir markaðsgreininguna árið 2007. Eftir að kvaðir á heildsölumörkuðum fyrir leigulínur fóru að hafa áhrif, er ekki sama þörf fyrir kvaðir á smásölumarkaði, því nú geta öll fjarskiptafyrirtæki boðið leigulínur í smásölu. Áhrif kvaða á smásölumarkaði hafa því minnkað frá árinu 2007.

90. Mikill samdráttur á markaði fyrir lághraðalínur sem innifaldar eru í hinu skilgreinda lágmarksframboði, dregur enn fremur úr þýðingu kvaða á smásölustigi.

7.4 Fyrirhuguð ákvörðun og gildistaka

91. Eins og fyrr segir hyggst PFS taka ákvörðun í kjölfar þessarar greiningar um að útnefning Símans sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á smásölumarkaði fyrir lágmarksframboð á leigulínunum (áður markaður 7) falli niður.

92. Í 3. mgr. 16. gr. rammatilskipunarinnar 2002/21/EB og í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2007²⁴ kemur fram að þegar kvaðir eru felldar niður skal gefa þeim aðilum sem ákvörðunin hefur áhrif á hæfilegan tíma til aðlögunar. Sams konar ákvæði er að finna í 6. mgr. 9. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar nr. 741/2009 en þar segir: „*Taki Póst- og fjarskiptastofnun ákvörðun um að fella niður kvaðir sem verið hafa í gildi, skal það tilkynnt þeim sem ákvörðunin hefur áhrif á með hæfilegum fyrirvara áður en viðkomandi ákvörðun kemur til framkvæmdar.*“ PFS telur eðlilegt og skylt að fylgja þessari reglu.

93. Þeir aðilar sem ákvörðun um niðurfellingu kvaða hefur fyrst og fremst áhrif á eru þau fyrirtæki sem eru í viðskiptum við Símann á grundvelli gildandi kvaða. Niðurfelling kvaða getur einnig haft óbein áhrif á aðra aðila sem eru á markaðnum eða tengjast honum.

94. Það er niðurstaða PFS að markaðurinn einkennist ekki lengur af miklum og viðvarandi aðgangshindrunum og uppfylli því ekki nauðsynleg skilyrði fyrir álagningu fyrirfram (ex-ante) kvaða.

95. Til viðbótar bendir PFS á að kvaðir á tengdum heildsölumörkuðum fyrir leigulínur eiga að mati framkvæmdastjórnar ESB að nægja til að mynda virka samkeppni á viðkomandi markaði.

96. PFS telur að þau fyrirtæki sem vilja bjóða viðskiptavinum sínum leigulínur í smásölu hafi aðgang að heildsöluvörum sem uppfylla þarfir þeirra vegna gildandi kvaða á Mílu á markaði 6. Þau verð sem í gildi eru í dag á M6, vegna þeirra kvaða, verða áfram í gildi þar til PFS hefur samþykkt nýja kostnaðargreiningu Mílu. Það er mat PFS að þau heildsöluverð séu ekki vandamál á viðkomandi markaði í dag og verði það ekki á næstu mánuðum hið minnsta.

97. Umfang þessa markaðar hefur minnkað verulega vegna tæknilegrar þróunar. Því hefur dregið umtalsvert úr mikilvægi hans á síðustu árum. Í dag vilja fyrirtæki helst nota fjölbreyttar afkastamiklar tengingar, oft með IP og ethernet samskiptahætti yfir ljósleiðara- og koparlínunet

98. Niðurfelling kvaða getur kallað á að endurskoða þurfi gildandi samninga að einhverju leyti eða gera nýja. Einhverjir viðskiptavinir gætu þurft eða viljað skipta um þjónustuveitendur á smásölumarkaði vegna breyttra aðstæðna. Ekki er víst að til nokkurra af þessum aðgerðum þurfi að koma en ef svo verður að einhverju leyti getur verið þörf á fresti til aðlögunar.

99. PFS telur mikilvægast að aðgangur sé tryggður yfir tímabil sem örugglega ætti að nægja til aðlögunar. PFS telur að þar sem hægt er að leita til fleiri en eins aðila varðandi smásölu á leigulínunum og ekki er um að ræða mikla undirbúningsvinnu þegar skipt er um

²⁴ Sjá bls. 50 í skýringunum.

þjónustuveitanda á einstökum leigulínum, þá þurfi aðlögunartími ekki að vera mjög langur. PFS hefur því í hyggju að kveða á um að kvaðir á Símann á viðkomandi markaði falli niður að liðnum þremur mánuðum frá birtingu ákvörðunar í kjölfar þessarar greiningar.

100. PFS bendir á að stofnuninni bárust engar athugasemdir frá hagsmunaaðilum í innanlandssamráði sem stóð yfir um tveggja mánaða skeið vegna afléttingar stöðu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk af Símanum og afnámi kvaða í framhaldi af því.