



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Frumdrög

*Greining á smásölumarkaði fyrir aðgang að fasta almenna
talsímanetinu (Markaður 1/2008)
og
heildsölumarkaði fyrir upphaf símtala í fasta almenna talsímanetinu
(Markaður 2/2008)*

Skjal númer	2016100019
Dagsetning	7. 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 7. 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 þjónustumarkaða	11
2.1	Skilgreiningar þjónustumarkaða í tilmælum ESA og fyrri greiningum PFS	11
2.1.1	Skilgreining á markaði 1/2008 í tilmælum ESA	11
2.1.2	Skilgreining á markaði 2/2008 í tilmælunum ESA	12
2.1.3	Skilgreining á markaði 1/2008 í markaðsgreiningu árið 2013	12
2.1.4	Skilgreining á markaði 2/2008 í markaðsgreiningu árið 2013	12
2.2	Skilgreining PFS á markaði 1/2008 miðað við núverandi aðstæður	13
2.2.1	Almennt	13
2.2.2	Mismunandi tækni á fastaneti	13
2.2.2.1	PSTN og ISDN	13
2.2.2.2	VoIP sem notar símanúmer	14
2.2.2.3	VoIP sem notar ekki símanúmer	14
2.2.3	Aðgangur að farsímakerfum	15
2.2.4	Niðurstöður um afmörkun á markaði 1/2008	15
2.3	Skilgreining PFS á markaði 2/2008 miðað við núverandi aðstæður	16
2.3.1	Almennt	16
2.3.2	Innri notkun	16
2.3.3	Símtöl í upphringisambönd fyrir internetaðgang	16
2.3.4	Aðgreining milli fyrirtækja- og einstaklingsþjónustu	16
2.3.5	Ýmis þjónusta sem er nauðsynleg í tengslum við samtengingu	17
2.3.6	Símtöl til eða frá annars konar netum	17
2.3.7	Upphaf símtala í netsíma (VoIP)	17
2.3.8	Niðurstöður um afmörkun á markaði 2/2008	17
3.0	Skilgreining á landfræðilegum markaði	19
3.1	Almennt	19
3.2	Aðgangur og upphaf símtala í talsímaneti	19
4.0	Niðurstaða markaðsgreininga 2012 og 2013	21
4.1	Markaður 1/2008	21
4.2	Markaður 2/2008	21
5.0	Yfirlit yfir stöðuna á talsímamörkuðum	22
5.1	Markaðsaðilar	22
5.2	Framboð og eftirspurn	24
5.3	Markaðshlutdeild	26
5.4	Verðþróun	27
5.5	Tækniþróun	27
6.0	Þriggja skilyrða prófið	30
6.1	Almennt	30
6.2	Um framkvæmd þriggja skilyrða prófsins	31

6.3	Skilyrði 1: Miklar og varanlegar aðgangshindranir	32
6.3.1	Almennt um aðgangshindranir	32
6.3.2	Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp	32
6.3.2.1	Almennt.....	32
6.3.2.2	Tækniþróun	33
6.3.2.3	Heildsöluaðgangur að undirliggjandi þjónustupáttum	33
6.3.3	Óafturkræfur kostnaður	35
6.3.4	Stærðar- og breiddarhagkvæmni	35
6.3.5	Aðgengi að fjármagni	36
6.3.6	Aðgengi að dreifi- og sölukerfum	36
6.3.7	Vaxtarhindranir	36
6.3.8	Niðurstöður varðandi aðgangshindranir	37
7.0	Brottfall kvaða.....	38
7.1	Almennt	38
7.2	Núgildandi kvaðir	38
7.2.1	Markaður 1	38
7.2.2	Markaður 2	39
7.3	Áhrif gildandi kvaða	40
7.4	Fyrirhuguð ákvörðun um brottfall kvaða og aðlögunartíma	41

Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma drög að greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á smásölumarkaði fyrir aðgang að fasta talsímanetinu og heildsölumarkaði fyrir upphaf símtala í fasta almenna talsímanetinu, þ.e. markaðir 1 og 2 í tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um viðkomandi markaði frá 2008, sem nú eru fallin úr gildi í tilmælum ESA frá 2016. 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.

Síðast voru greiningar á þessum mörkuðum ásamt ákvörðunum um kvaðir birtar í desember 2012 (markaður 2/2008) og júní 2013 (markaður 1/2008). Í þeim greiningum komst PFS að þeirri niðurstöðu að Síminn væri með umtalsverðan markaðsstyrk á báðum mörkuðunum.

Á smásölumarkaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu (1/2008) voru eftirtaldar kvaðir lagðar á Símann:

- Forval og fast forval
- Kvöð um aðgang; Leiga á talsímalínu á heildsölustigi
- Kvöð um jafnræði
- Kvöð um gagnsæi
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá; Hámarksverð ákvarðað með kostnaðargreiningu.
- Kvöð um kostnaðarbókhald

Á heildsölumarkaði fyrir upphaf símtala í fasta almenna talsímanetinu (2/2008) voru eftirtaldar kvaðir lagðar á Símann:

- Kvöð um að veita aðgang
- Kvöð um jafnræði
- Kvöð um gagnsæi
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá; Hámarksverð ákvarðað með verðsamanburði.

PFS hefur nú framkvæmt nýja greiningu á þessum mörkuðum. Þar sem markaðirnir eru ekki lengur í tilmælum ESA þurfti að framkvæma mat á því hvort þeir uppfylli enn þau skilyrði sem þarf til þess að til greina komi að beita fyrirfram kvöðum (þriggja skilyrða prófið). 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.

PFS telur að markaðarnir uppfylli ekki lengur fyrsta skilyrðið, sem er að miklar og viðvarandi aðgangshindranir séu til staðar. PFS telur að netsímaþjónusta (VoIP) sem veitt er í gegnum fasta tengingu tilheyri mörkuðum á sviði talsíma. Með aukinni þróun og útbreiðslu netsíma telur PFS að aðgengi að báðum ofangreindum mörkuðum hafi orðið auðveldara, m.a. vegna minni fjárfestingaþarfa. Auk þess gefi kvaðir á heildsölumarkaði fyrir bitastraum möguleika á því að veita netsímaþjónustu í gegnum leigðan bitastraumsaðgang. Því verði ekki lengur talið að miklar og viðvarandi aðgangshindranir séu til staðar. Af þeim sökum uppfylla viðkomandi markaðir ekki fyrsta skilyrðið. Því er ekki þörf á að taka til skoðunar annað skilyrðið varðandi virka samkeppni eða þriðja skilyrðið varðandi almennar reglur samkeppnisréttarins.

Vegna þess að markaðirnir uppfylla ekki lengur öll skilyrði sem kveðið er á um í tilmælum ESA hyggst PFS afnema þær kvaðir sem lagðar voru á Símann með ákvörðunum PFS 18. júní 2013 varðandi markað 1/2008 og 14. desember 2012 varðandi markað 2/2008. Þar sem önnur fjarskiptafyrirtæki eru nú í heildsöluviðskiptum við Símann sem grundvallast að hluta til á gildandi kvöðum telur PFS ljóst að hæfilegan aðlögunartíma þurfi þar til kvaðirnar falla úr gildi. PFS hefur því í hyggju að kveða á um að kvaðir á mörkuðum 1/2008 og 2/2008 falli brott í árslok 2017.

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

1.0 Inngangur

1.1 Almenn

1. Skjal þetta inniheldur drög að greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á smásölumarkaði fyrir aðgang að fasta talsímanetinu og heildsölumarkaði fyrir upphaf símtala í fasta almenna talsímanetinu. Markaðirnir voru númer 1 og 2 í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 5. nóvember 2008, sem nú eru fallin úr gildi í tilmælum ESA frá 11. maí 2016 og verða þeir hér eftir tilgreindir sem markaðir 1/2008 og 2/2008. PFS birti greiningu á markaði 1/2008 ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk 18. júní 2013 og á markaði 2/2008 þann 14. desember 2012. Gert er ráð fyrir að markaðsgreiningar séu endurteknar með hæfilegu millibili til þess að fylgjast með því hvort breytingar verði á aðstæðum á markaði. PFS telur nú tímabært að endurskoða fyrri greiningu.

2. Þetta skjal er nú lagt fram til samráðs og er Samkeppniseftirlitinu, fjarskiptafyrirtækjum og öðrum sem eiga hagsmuna að gæta boðið að gera athugasemdir við markaðsgreininguna.

1.2 Löggjöf um fjarskipti

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

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

¹ Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/19/EB frá 7. mars 2002 um aðgang að, og samtengingu við fjarskiptanet og aðstöðu sem þeim tengist (aðgangs- og samtengingartilskipun).

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

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/21/EB frá 7. mars 2002 um sameiginlegan ramma 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).

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

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

6. Í nágildandi 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 voru smásölumarkaður fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu (Markaður 1) og heildsölumarkaður fyrir upphaf símtala í fasta almenna talsímanetinu (Markaður 2). Þessa markaði er ekki að finna í nágildandi tilmælum og því þarf að taka til sérstakrar skoðunar í ljósi aðstæðna hér á landi hvort þeir fullnægi ennþá skilyrðum þess að á þeim verði beitt kvöðum samkvæmt VII. kafla laga um fjarskipti.

7. 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.

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 Nágildandi 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)

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 Nágildandi 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.

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

⁸ *Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework. Final Version May 2006. ERG (06) 33.* Hægt er að sjá skjalið á slóðinni: http://erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf

1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

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

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

9. Varðandi þessa markaði sem ekki eru lengur í tilmælum ESA bætist við sá áfangi að meta hvort markaðirnir uppfylli enn skilyrði þess að leggja megir fyrirfram kvaðir á fyrirtæki (þriggja skilyrða prófið). Þau skilyrði sem um ræðir eru eftirfarandi:

- a) Að um sé að ræða miklar og viðvarandi aðgangshindranir.
- b) Að ekki sé að vænta virkrar samkeppni á tímabilinu sem miðað er við.
- c) Að beiting gildandi samkeppnisréttar myndi ekki nægja ein og sér til að bæta úr þar sem markaðurinn hefur brugðist.

10. Skjal þetta hefur að geyma frumniðurstöður PFS úr öllum viðeigandi áföngum.

11. Vinna við þessa greiningu hófst á miðju ári 2016. Notast er við upplýsingar úr reglubundinni tölfræðisöfnun PFS auk annarra upplýsinga sem fyrir liggja um starfsemi og áform 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.

12. Frumdrög þessi eru nú kynnt Samkeppniseftirlitinu og hagsmunaaðilum og þeim boðið að gera athugasemdir. Að því loknu verður unnið úr framkomnum athugasemdum og markaðsgreiningin uppfærð. Markaðsgreiningin ásamt drögum að ákvörðun varðandi kvaðir á viðkomandi markaði verður 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

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.

⁹ Kynningarrit PFS um markaðsgreiningu. Síðast uppfært í ágúst 2009.

[http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markadsgreiningu_agust_2009\(1\).pdf](http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markadsgreiningu_agust_2009(1).pdf)

1.4.2 Afmörkun vöru- og þjónustumarkaða

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

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).¹⁰ Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga hefur minni þýðingu og tengist fremur mati á mögulegri samkeppni.

1.4.3 Afmörkun landfræðilegs markaðar

16. 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 talin ná yfir fleiri en eitt ríki hafa evrópsku eftirlitsstofnanirnar samstarf um skilgreiningu ásamt framkvæmdastjórn ESB og ESA eftir því sem við á.

17. 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 líkt eftir svæðum er það sterk vísbending um að ekki sé fyrir hendi staðganga framboðs- eða eftirspurnarmegin og að um aðskilda landfræðilega markaði sé að ræða.¹¹

1.4.4 Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði

18. 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.

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

¹¹ Fjallað er um afmörkun landfræðilegra markaða í kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum, einnig í COMMISSION NOTICE on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law. (OJ C372 9/12/1997) og BEREK Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) – 5 June 2014, BoR (14) 73.

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

2.0 Skilgreining viðkomandi þjónustumarkaða

2.1 Skilgreiningar þjónustumarkaða í tilmælum ESA og fyrri greiningum PFS

19. Þeir markaðir sem hér eru til umfjöllunar, markaður fyrir aðgang að almenna talsímanetinu og markaður fyrir upphaf símtala í almenna talsímanetinu, voru númer 1 og 2 í viðauka með tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2008. Þeir voru skilgreindir nánar í markaðsgreiningum PFS árið 2012 og 2013. Í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016 og tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2014 voru umræddir markaðir felldir brott. Þrátt fyrir að tilmælin frá 2008 séu ekki lengur í gildi og markaðir 1/2008 og 2/2008 séu ekki teknir með í núgildandi tilmælum þarf að skoða markaðina að nýju þar sem á þeim gilda kvaðir sem lagðar voru á í kjölfar síðustu greiningar PFS. Í þessari greiningu þarf að styðjast við skilgreiningar í fyrri greiningum PFS, tilmæli ESA frá 2008 og skýringar með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2007.

2.1.1 Skilgreining á markaði 1/2008 í tilmælum ESA

20. Við skilgreiningu þarf að hafa hliðsjón af skilgreiningu markaðanna sem kom fram í tilmælum ESA frá 2008, en þau styðjast við samsvarandi tilmæli framkvæmdastjórnar ESB frá 2007 og því er rétt að líta til skýringarits sem fylgdi með tilmælum framkvæmdastjórnarinnar þar sem útskýrt er með ítarlegum hætti hvernig staðið var að afmörkun og skilgreiningu markaða í tilmælunum. Í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB er fjallað um aðgang að almenna talsímanetinu á smásölustigi.¹² Þar kemur fram að aðgang að fasta almenna talsímanetinu og almenna talsímaþjónustu er hægt að veita eftir mismunandi leiðum. Algengasta leiðin hefur verið að nota hefðbundin talsímanet með koparþræði. Aðrar mögulegar leiðir eru t.d. sjónvarpskapalkerfi, farsímakerfi sem hafa verið aðlöguð fyrir fastar tengingar og önnur þráðlaus net. Háhraðatengingar geta flutt talsímaumferð, en neytendur myndu almennt ekki skipta yfir í háhraðatengingu í þeim eina tilgangi að fá aðgang að talsímaneti. Neytendur skipta fyrst og fremst yfir í háhraðatengingar til þess að fá aðgang að hraðari internetþjónustu. Margir notendur sem fá aðgang að háhraðatengingum, halda einnig lághraðatengingu sem notuð er fyrir talsímasamband, en það bendir til þess að lítið sé á þessar tvær þjónustur sem viðbætur við hvor aðra fremur en staðgönguþjónustu. Eftirlitsstofnanir eru samt sem áður hvattar til að skoða aukna staðgöngu með tilliti til framtíðarþróunar.

21. Framkvæmdastjórnin telur að þrátt fyrir að aðgangur að talsímaneti og talsímaþjónusta (símtöl) séu oftast seld saman í pakka, þá sé auðvelt fyrir notanda að skipta um þjónustuveitanda fyrir símtöl, s.s. með forvali eða föstu forvali. Þar af leiðandi teljast símtöl ekki til sama markaðar og aðgangur að talsímanetinu.

22. Í skýringum og tilmælum framkvæmdastjórnarinnar og tilmælum ESA er viðkomandi markaður skilgreindur á eftirfarandi hátt:

Aðgangur að fasta almenna talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki.

¹² Explanatory Note bls. 21-23.

2.1.2 Skilgreining á markaði 2/2008 í tilmælunum ESA

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

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

25. Í viðauka með tilmælunum er markaðurinn skilgreindur á eftirfarandi hátt:

Upphaf símtala í almenna talsímanetinu gegnum fasttengingu.

26. Um er að ræða þann hluta símtals sem hvorki telst til flutnings (transit) né lúkningar símtals í almennu talsímaneti í gegnum fasttengingu miðað við aðstæður í hverju landi.

2.1.3 Skilgreining á markaði 1/2008 í markaðsgreiningu árið 2013

27. Í greiningu sinni árið 2013 byggði PFS skilgreiningu sína á smásölumarkaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu á tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá árinu 2008. PFS komst að þeirri niðurstöðu að skilgreining á markaði 1/2008 sem fram kemur í tilmælum ESA eigi að flestu leyti við hér á landi. Þó var niðurstaða PFS ekki alfarið á sama veg og umfjöllun um markaðinn í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB, þar sem PFS taldi aðgang í gegnum háhraðatengingu vera hluta af markaðnum. Þar er ekki átt við háhraðatenginguna sjálfa heldur þá þjónustu sem veitt er á henni og felst í aðgangi að VoIP þjónustu sem notar símanúmer. Skilgreining PFS á markaði 1 var svohljóðandi:

Aðgangur að fasta almenna talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki.

Í þessum markaði felast hvers konar tengingar við fjarskiptanet sem veita fastlínuaðgang að almennri talsímaþjónustu fyrir heimili og fyrirtæki, burtséð frá því hvaða fjarskiptavirkjum eða tækni aðgangurinn byggist á. Það þýðir að þessi viðkomandi markaður takmarkast ekki við hliðrænt PSTN og stafrænt ISDN aðgengi að koparlínunetinu heldur felur hann líka í sér aðgengi að almennu talsímaneti um önnur aðgangsnet með föstum nettengipunkti (þar með talið aðgengi að VoIP talsímaþjónustu sem notar símanúmer, sem veitt er á háhraðaneti með aðstoð ýmiss konar tæknilausna, þ.á.m. bæði xDSL og ljósleiðaratenginga).

2.1.4 Skilgreining á markaði 2/2008 í markaðsgreiningu árið 2013

28. Í greiningu á markaði 2/2008 árið 2012 skilgreindi PFS þjónustumarkaðinn í samræmi við tilmæli ESA frá 2008, á eftirfarandi hátt:

Upphaf símtala í almenna talsímanetinu gegnum fasttengingu.

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

29. Símtöl til internetþjónustuaðila (upphringisambönd) voru talin hluti af markaði fyrir upphaf símtala.

30. Símtöl voru talin falla jafnt undir markaðinn hvort sem þau fara fram milli neta eða alfarið innan sama nets. Símtöl sem eiga upphaf eða endi í annars konar neti geta fallið undir markaðinn að því leyti sem þau fara um almennt innlent talsímanet.

31. Ekki var greint á milli símtala einstaklinga annars vegar og fyrirtækja hins vegar.

32. PFS taldi ýmsa þjónustubætti sem boðnir eru í heildsölu í tengslum við upphaf símtala og nauðsynlegir eru til þess að koma á samtengingu milli neta vera hluta af viðkomandi markaði.

2.2 Skilgreining PFS á markaði 1/2008 miðað við núverandi aðstæður

2.2.1 Almenn

33. Við skilgreiningu á markaðnum að þessu sinni hefur PFS hliðsjón af skilgreiningum í tilmælum ESA frá 2008 og skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2007 og skilgreiningu PFS á markaðnum í greiningu sem gerð var 2013, sem gerð er grein fyrir hér að ofan.

34. PFS tekur þó til skoðunar nokkra þætti sem haft geta áhrif á skilgreiningu markaðana, m.a. með það í huga hvort að einhverjar breytingar hafa orðið á tækni eða hegðun neytenda sem á sl. 3-4 árum gætu leitt til þess að breyta þyrfti skilgreiningum. Í eftirfarandi köflum er fjallað um umrædda þætti.

2.2.2 Mismunandi tækni á fastaneti

2.2.2.1 PSTN og ISDN

35. Í greiningu PFS árið 2013 var talið að PSTN og ISDN þjónusta tilheyrðu sama þjónustumarkaði. PFS taldi að líkur væru á því að lítil en þó umtalsverð og varanleg verðhækkun á PSTN-þjónustu myndi hvetja mörg heimili til þess að verða sér úti um ISDN-áskrift, enda hafði stórt hlutfall viðskiptavina þegar skipt út PSTN-áskrift fyrir ISDN-áskrift á undanförunum áratug án þess að hlutfallslegur verðmunur þessara tveggja aðgengiskosta hafi breyst umtalsvert. Þar að auki hafi nokkuð umtalsvert hlutfall heimila kosið að breyta ISDN-áskrift sinni aftur í PSTN-áskrift vegna þess að hlutur breiðbands (xDSL) í gagnaflutningi hefur stöðugt farið vaxandi, en dregið hefur úr notkun upphringisambanda. Frá 2013 hefur enn dregið úr fjölda ISDN tenginga. PFS lítur enn svo á að PSTN- og ISDN-aðgengi tilheyri sama þjónustumarkaði. Líklegt er þó að á næstu árum hverfi PSTN og ISDN af markaðnum og VoIP leysi þessar eldri tæknilausnir af hólmi eins og nánar verður fjallað um í 5. kafla.

2.2.2.2 VoIP sem notar símanúmer

36. Netsímaþjónusta af þessari gerð er venjulega rekin um símsstöðvar sem eru samtengdar 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. VoIP símsstöð sem þjónustuveitendur reka er yfirleitt búin flestum þeim möguleikum til veitingar þjónustu sem hefðbundin PSTN/ISDN símsstöð hefur.

37. 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. Langflest heimili og vinnustaðir á landinu hafa aðgang að háhraðatenginum og geta því auðveldlega skipt úr PSTN/ISDN þjónustu yfir í VoIP.

38. FjarSKIPTAFYRIRTÆKI markaðssetja VoIP þjónustu sem notar símanúmer sem staðgönguþjónustu sem leysir PSTN þjónustu af hólmi og jafnvel er ekki tekið sérstaklega fram að þjónustan sé veitt með tiltekinni tækni, nema um svokallaðan flökkupþjónustu sé að ræða. Öll símaþjónusta sem veitt er í gegnum ljósleiðara er á VoIP formi. VoIP mun á næstu árum koma alfarið í stað PSTN þjónustu sem er að verða úrelt.

39. 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.

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

2.2.2.3 VoIP sem notar ekki símanúmer

41. Að jafnaði er hér um að ræða svokölluð netsímtöl jafningja (peer-to-peer), sem 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 ókeypis en hana er almennt ekki hægt að nota til að hringja í eða taka við upphringingum frá PSTN/ISDN neti.

42. Það er aðeins mögulegt að hafa samband við takmarkaðan hóp notenda á þennan hátt og því er ekki líklegt að litlar en markverðar hækkningar á verði aðgangs að talsímaneti 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 tenginga við fasta almenna talsímanetið.

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

44. Það var niðurstaða PFS í greiningu á markaðnum árið 2013 að VoIP sem notar ekki símanúmer tilheyrði ekki viðkomandi þjónustumarkaði. Meginástæðan fyrir þeirri niðurstöðu var að í flestum slíkum þjónustum er ekki hægt að hringja í hvern sem er í gegnum númerakerfið. Þá er ekki hægt að hringja í notanda slíkrar VoIP þjónustu úr síma sem notar númerakerfið. PFS telur ekki hafa orðið slíkar breytingar á þjónustunni frá árinu 2013 að ástæða sé til þess að breyta fyrri niðurstöðu og telur því þessa þjónustutegund ekki hluta af markaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu.

2.2.3 Aðgangur að farsímakerfum

45. Í tilmælunum er greint á milli markaða fyrir almenna talsímaþjónustu sem veitt er í fastlínuneti annars vegar og farsímaneti hins vegar. Meginreglan er sú að hvorki skuli líta á aðgang að almennri símaþjónustu um farsímanet né símaumferð sem á upphaf sitt í farsímanetum sem hluta af fyrirfram skilgreindum markaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu. Hér á landi hefur dregið nokkuð úr fjölda notenda og mínútna í talsímaþjónustu á fastaneti á síðustu árum, en fjöldi notenda og mínútna í farsímaþjónustu hefur aukist á sama tíma.¹³ Það getur bent til þess að hluti notenda hafi skipt úr talsímaþjónustu á fastaneti yfir í farsímaþjónustu. PFS telur ekki að markaðsaðstæður á Íslandi í dag kalli á að breyta aðgreiningu þessara markaða.

2.2.4 Niðurstöður um afmörkun á markaði 1/2008

46. Með vísan til umfjöllunar hér að framan er það niðurstaða PFS að öll talsímaþjónusta í gegnum fastlínutengingu sem notar símanúmer tilheyrir viðkomandi markaði óháð því hvaða tækni er notuð, þ.e. PSTN, ISDN eða VoIP. PFS hyggst halda sig við eftirfarandi skilgreiningu á markaði 1/2008:

Aðgangur að fasta almenna talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki.

Í þessum markaði felast hvers konar tengingar við fjarskiptanet sem veita fastlínuaðgang að almennri talsímaþjónustu fyrir heimili og fyrirtæki, burtséð frá því hvaða fjarskiptavirkjum eða tækni aðgangurinn byggist á. Það þýðir að þessi viðkomandi markaður takmarkast ekki við hliðrænt (PSTN) og stafrænt (ISDN) aðgengi að koparlínunetinu heldur felur hann líka í sér aðgengi að almennu talsímaneti um önnur aðgangsnæt með föstum nettengipunkti, þar

¹³ Sjá nánari umfjöllun í kafla 5.

með talið aðgengi að VoIP talsímaþjónustu sem notar símanúmer, sem veitt er á fast tengdu háhraðaneti með aðstoð ýmiss konar tæknilausna, þ.á.m. bæði xDSL og ljósleiðaratenginga.

2.3 Skilgreining PFS á markaði 2/2008 miðað við núverandi aðstæður

2.3.1 Almenn

47. Við skilgreiningu á markaðnum að þessu sinni hefur PFS hliðsjón af skilgreiningum í tilmælum ESA frá 2008 og skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2007 og skilgreiningu PFS á markaðnum í greiningu sem gerð var 2012, sem gerð er grein fyrir hér að ofan.

48. PFS tekur þó til skoðunar nokkra þætti sem haft geta áhrif á skilgreiningu markaðana, m.a. með það í huga hvort að einhverjar breytingar hafa orðið á tækni eða hegðun neytenda sem á sl. 3-4 árum gætu leitt til þess að breyta þyrfti skilgreiningum. Í eftirfarandi köflum er fjallað um umrædda þætti.

2.3.2 Innri notkun

49. 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.

50. 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 (áður 3/2008), eins og virðist hafa verið gert varðandi skilgreiningu á lúkningu símtala í farsímanetum.¹⁴ Fjarskiptaefitirlitsstofnun Noregs (NPT) birti greiningu í nóvember 2015, þar sem innri umferð var talin tilheyra markaði 2/2008 og gerði ESA ekki athugasemd við þá skilgreiningu.

2.3.3 Símtöl í upphringisambönd fyrir internetaðgang

51. Í greiningu sinni árið 2012 taldi PFS að símtöl í upphringisambönd internetþjónustuaðila væru hluti af markaði 2/2008 fyrir upphaf símtala en ekki markaði 1/2016 fyrir lúkningu símtala. Notkun upphringisambanda er nú orðin mjög sjaldgæf og hefur þessi aðgreining því litla sem enga þýðingu hvað varðar niðurstöðu greiningar þessarar. PFS telur því ekki ástæðu til að skoða þetta atriði nánar en heldur sig að svo stöddu við niðurstöðu sína frá 2012.

2.3.4 Aðgreining milli fyrirtækja- og einstaklingsþjónustu

52. Í tilmælunum ESA frá 2008 og greiningu PFS frá 2012 var ekki greint á milli fyrirtækja- og einstaklingsmarkaða í talsímaþjónustu í smásölu. Enginn munur er á upphafi símtala sem seld eru í heildsölu hvort sem þau eru ætluð til smásölu til fyrirtækja eða einstaklinga. Þjónustan og verðlagningin er hin sama. PFS telur að ekki hafi orðið breytingar á markaðnum sem haggð geta fyrri niðurstöðu um þetta atriði.

¹⁴ Sbr. skýringar með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB 2007, bls. 44.

2.3.5 Ýmis þjónusta sem er nauðsynleg í tengslum við samtengingu

53. Samkvæmt viðmiðunartilboði Símans er ýmis þjónusta önnur en upphaf og lúkning símtala boðin í sambandi við samtengingu talsímaneta.¹⁵ 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.

54. 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.

2.3.6 Símtöl til eða frá annars konar netum

55. PFS hefur talið að ef símtöl hefjast í innlendu talsímaneti tilheyri upphafshluti þess markaði 2/2008 óháð því í hvers konar net eða þjónustu er hringt, enda er þjónusta talsímanetsins í því sambandi ekki ólík því sem gerist í símtölum sem alfarið eru innan talsímaneta og verðlagning þessa þjónustubáttar er hin sama. PFS telur þetta ekki hafa breyst frá því að síðasta greining var framkvæmd.

2.3.7 Upphaf símtala í netsíma (VoIP)

56. Með vísan til umfjöllunar hér að framan í kafla 2.2.2 um talsímaþjónustu yfir pakkaskipt fjarskiptanet (VoIP) er það niðurstaða PFS að upphaf símtala í netsíma sem notar símanúmer og veitt um fastanet sé hluti af markaði 2/2008.

2.3.8 Niðurstöður um afmörkun á markaði 2/2008

57. PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að skilgreiningar á markaði 2/2008 eigi að vera óbreytt frá því sem fram kom í greiningu PFS á markaðnum árið 2012. PFS mun í greiningu þessari styðjast við hliðstæða skilgreiningu og í fyrri greiningu á markaði 2/2008:

Upphaf símtala í almenna talsímanetinu gegnum fasttengingu.

Um er að ræða þann hluta símtals sem hvorki telst til flutnings né lúkningar símtals. Þjónustan sem telst til þessa markaðar felst í uppsetningu símtals, leiðarvali í símsstöð og tengingu fyrir upphafstig símtalsins. Á þessu stigi er innifalinn flutningur frá endanotanda eftir heimtaug eða hvers kyns fastlínusamband (t.d. bitastraumstengingu) að tengigrind eða hliðstæðs nettengipunkts og áfram til fyrstu símsstöðvar á leiðinni áður en kemur að næsta stigi í símtalinu sem er annað hvort símtalsflutningur eða lúkning símtals.

58. Símtöl til internetþjónustuaðila (upphringisambönd) eru talin hluti af markaði fyrir upphaf símtala.

¹⁵ Sjá Viðauka 3a með viðmiðunartilboði Símans frá nóvember 2013 og Viðauka 3b frá ágúst 2011; <http://heildsala.siminn.is/talsimi/>

59. Símtöl falla jafnt undir markaðinn hvort sem þau fara fram milli neta eða alfarið innan sama nets.
60. 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.
61. Upphafshluti símtala sem eiga upphaf í talsímaneti falla undir viðkomandi markað þó að þau endi í annars konar neti.
62. PFS telur ýmsa þjónustupætti sem boðnir eru í heildsölu í tengslum við upphaf símtala og nauðsynlegir eru til þess að koma á samtengingu milli neta vera hluta af markaðinum.

3.0 Skilgreining á landfræðilegum markaði

3.1 Almenn

64. 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.

65. 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.

66. 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.

67. ERG (nú BEREC) hefur gefið út leiðbeiningar sem fela í sér sameiginlega afstöðu um ýmis atriði varðandi landfræðilega skiptingu markaða. 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 Aðgangur og upphaf símtala í talsímaneti

68. Í greiningu sinni árið 2012 komst PFS að þeirri niðurstöðu að landfræðileg afmörkun heildsölumarkaðar fyrir upphaf símtala í fasta almenna talsímanetinu (markaður 2/2008) væri landið allt. Sama landfræðilega afmörkun ætti við um aðgang að fasta almenna talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki (markaður 1/2008) eins og fram kom í greiningu PFS árið 2013. Ekki hafa orðið umtalsverðar breytingar á forsendum þess mats frá því að viðkomandi greiningar fóru fram.

¹⁶ Sjá kafla 2.2.2.

69. Talsímanet Símans nær til allra byggðra svæða á landinu. Koparheimtaugar dótturfélagsins Mílu liggja inn á öll heimili í landinu og tengjast símstöðvum Símans um land 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 samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin því sem gildir annars staðar á landinu.

70. 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.

71. Ekki hafa orðið umtalsverðar breytingar á uppbyggingu talsímaneta frá árunum 2012-2013. Útbreiðsla talsímanets Símans er hin sama og áður. Vodafone starfrækir símstöðvar víða um land. Búnaður annarra fjarskiptafélaga á talsímamarkaði er að mestu bundinn við höfuðborgarsvæðið en PFS hefur talið og telur enn að það sé ekki til þess fallið að hafa áhrif á landfræðilega afmörkun markaðanna þar sem net þessara aðila eru smá í sniðum og hlutdeild þessara fyrirtækja er lág.

72. Með aukinni notkun á VoIP þjónustu verður talsímaþjónusta ekki bundin við einstök net. Þjónustuaðilar geta notað hvaða aðgangsneta sem er til þess að flytja þjónustuna og þeir geta fengið aðgang að flutningsleiðum í heildsölu frá netrekendum hvar sem er á landinu.

73. 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 samkeppnisskilyrði ekki ólík eftir markaðssvæðum að því leyti.

74. Á grundvelli ofangreindrar forathugunar telur PFS að ekki þurfi að fara fram ítarlegri greining á landfræðilegum aðstæðum hérlandis á heildsölumarkaði fyrir upphaf símtala og smásölumarkaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu. Samkeppnisskilyrði eru ekki nægjanlega misjöfn milli einstakra landssvæða til að réttlæta skiptingu landsins í svæðisbundna markaði, auk þess eru skil í útbreiðslu neta enn óljós. Með hliðsjón af framangreindu, þá er niðurstaða PFS sú sama og áður, þ.e. að landfræðileg afmörkun á heildsölumarkaði fyrir upphaf símtala og smásölumarkaði fyrir aðgang að almenna talsímanetinu sé landið einn markaður.

4.0 Niðurstaða markaðsgreininga 2012 og 2013

4.1 Markaður 1/2008

75. Árið 2013, þegar fyrri greining á markaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímnetinu var birt, var Síminn ennþá með langstærstu hlutdeildina. Hlutdeild Símans hafði lækkað síðan greining var gerð á markaðnum árið 2008 úr tæpum 84% árið 2008 í tæplega 71% árið 2011 miðað við tekjur. Hlutdeild Vodafone var 18% á árinu 2011. Fjögur önnur fyrirtæki voru á markaðnum, Tal, Símafélagið, Hringdu og Nova og er samanlögð hlutdeild þeirra um 10%. Það var niðurstaða PFS að Síminn hefði enn umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði og það muni ekki breytast á næstu 2-3 árum.

76. PFS taldi að stærðar- og breiddarhagkvæmni Símans væri hindrun í vegi nýrra fyrirtækja inn á markaðina. PFS leit á talsímamarkaðinn sem þroskaðan markað og því væru takmarkaðir vaxtarmöguleikar hindrun í vegi nýrra samkeppnisaðila. Ennfremur taldi PFS að gott aðgengi Símans að fjármagni styrki stöðu félagsins gagnvart nýjum samkeppnisaðilum á viðkomandi markaði.

77. PFS taldi ennfremur að samtvinnun og fjölbreytt þjónustuframboð ásamt lóðréttri og láréttri samþættingu Símans stuðlaði að auknum markaðsstyrk fyrirtækisins á viðkomandi mörkuðum.

78. PFS taldi að Síminn hefði yfirburðastöðu á markaðnum og að virk samkeppni myndi ekki dafna á áætluðum gildistíma greiningarinnar. Þó að innkoma á þessa markaðinn væri að sumu leyti orðin auðveldari, þá taldi PFS aðgangshindranir enn vera til staðar, m.a. í formi breiddar- og stærðarhagkvæmni Símans. PFS útnefndi Símann með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 1/2008.

79. PFS ákvað í framhaldi af greiningunni að viðhalda kvöðum á Símanum um forval og fast forval, heildsöluáðgang að tengingum við talsímanetið, jafnræði, gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald.

4.2 Markaður 2/2008

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

Mat PFS á aðgangshindrunum, hegðun markaðsaðila og öðrum atriðum sem hafa áhrif á samkeppni á markaðnum var mjög á sama veg og á markaði 1/2008.

PFS ákvað í framhaldi af greiningunni að viðhalda kvöðum á Símanum um aðgang, jafnræði, gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað og eftirlit með gjaldskrá með verðsamanburði.

5.0 Yfirlit yfir stöðuna á talsímamörkuðum

5.1 Markaðsaðilar

80. Þegar greiningar PFS á talsímamörkuðum fóru fram á árunum 2012 og 2013 voru sex fyrirtæki sem seldu áskrift að talsímaþjónustu á smásölustigi, en það voru fyrirtækin Síminn hf., Fjarskipti hf. (Vodafone), IP-fjarskipti ehf. (Tal), Símafélagið ehf., Hringdu ehf. og Nova ehf. Í dag hefur sú breyting orðið að 365 ehf. hefur yfirtekið fjarskiptaþjónustu Tals, Snerpa hefur hafið endursölu á talsímaþjónustu með IP-tækni (VoIP) yfir eigin bitastraums- og ljósleiðaranet og Hringiðan veitir VoIP þjónustu með endursölu. Auk þessara fyrirtækja hefur Globalcall boðið útlandasímtöl á fastaneti undanfarin ár.

81. 365 ehf. og Hringiðan reka ekki eigin fastanetssímstöðvar. Hin fyrirtækin reka eigin fjarskiptanet, en þó í mismunandi mæli. Síminn rekur fleiri sírstöðvar en nokkurt hinna fyrirtækjanna og ná þær til allra byggðra svæða á landinu. Vodafone rekur tugi sírstöðva víða um land. Fyrirtækin Hringdu, Nova og Símafélagið reka sírstöðvar á höfuðborgarsvæðinu, en Snerpa veitir netsímaþjónustu (VoIP) á eigin neti á Vestfjörðum.

82. 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 næstu greiningu PFS á markaðinum 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 Tal og nýtt fyrirtæki GlobalCall var komið inn á markaðinn.

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

84. Síminn er lang stærsta fjarskiptafyrirtækið á Íslandi og býður alhliða fjarskiptaþjónustu. Á árinu 2015 nam markaðshlutdeild fyrirtækisins í talsímaáskriftum um 62% 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.¹⁷ Síminn á og rekur sírstöðvar 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 Símans í stað systurfélags. Síminn var skráður á verðbréfamarkað (Nasdaq Ísland) í október 2015 og eru stærstu hluthafar félagsins lífeyris- og fjárfestingarsjóðir.

¹⁷ Sjá yfirlit yfir markaðsgreiningar á vefsíðu PFS: <http://www.pfs.is/fjarskipti/markadsgreining/>

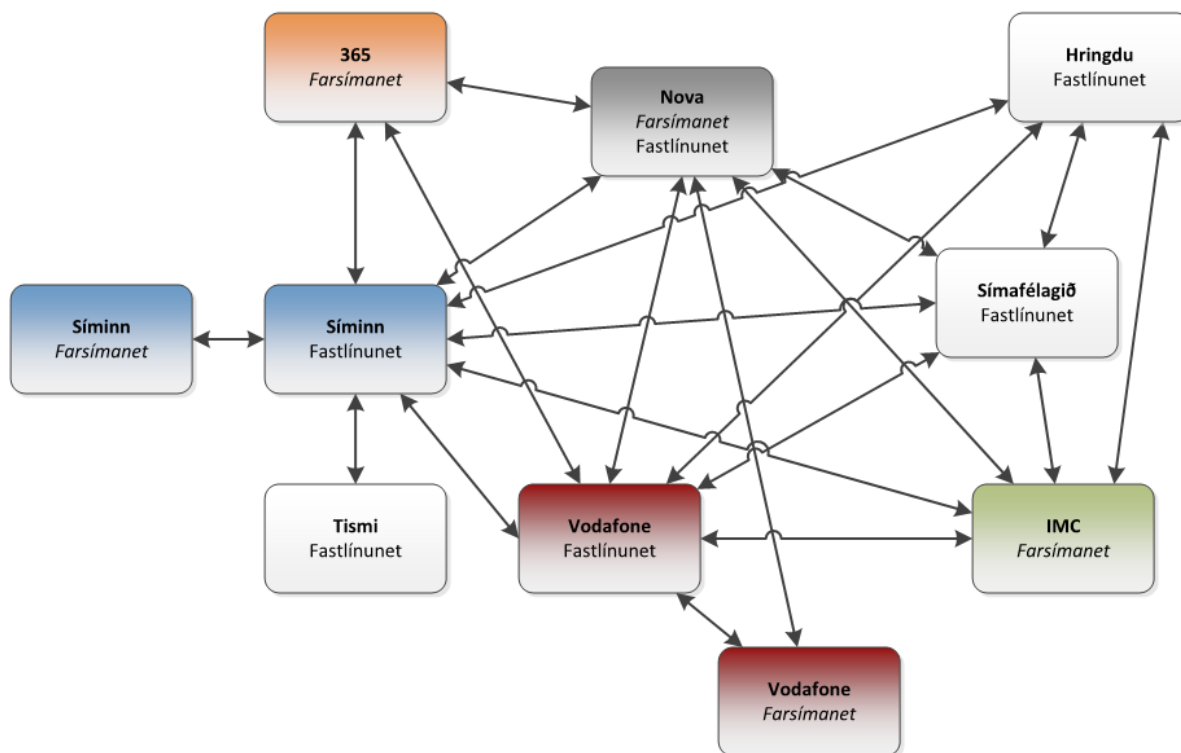
85. Vodafone er næst stærsta fjarskiptafyrirtækið á talsímamarkaði með um 23% markaðshlutdeild og hefur hlutdeild félagsins verið stöðug á undanförunum árum. Fjöldi símstöðva Vodafone hefur vaxið umtalsvert á undanförunum árum og rekur fyrirtækið nú tugi símstöðva víða um land. Fyrirtækið var skráð á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

86. 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.

87. 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 endurselur VoIP þjónustu, en einungis viðskiptavinum tengdum eigin bitastraums- eða ljósleiðaranetum sem ná til nærsveita fyrirtækisins á Vestfjörðum. Hringiðan hefur nýlega hafið sölu á VoIP þjónustu í endursölu. Tismi er nýtt fyrirtæki á markaði, hefur gert samtengissamning og fengið úthlutað símnúmerum. Samtals nam markaðshlutdeild framangreindra fyrirtækja um 5% á árinu 2015.

88. Mikil aukning hefur orðið í samtengingum neta frá því árið 2008. Eins og sjá má á mynd 5.1 eru sex fastlínunet starfandi og fimm farsímastöðvar sem tengjast saman hér á landi. Meirihluti þessara neta er með fleiri en eitt samtengissamband. 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 hinsvegar eingöngu með samtengingar við farsímanet sín.

Mynd 5.1 Samtenging símneta á Íslandi



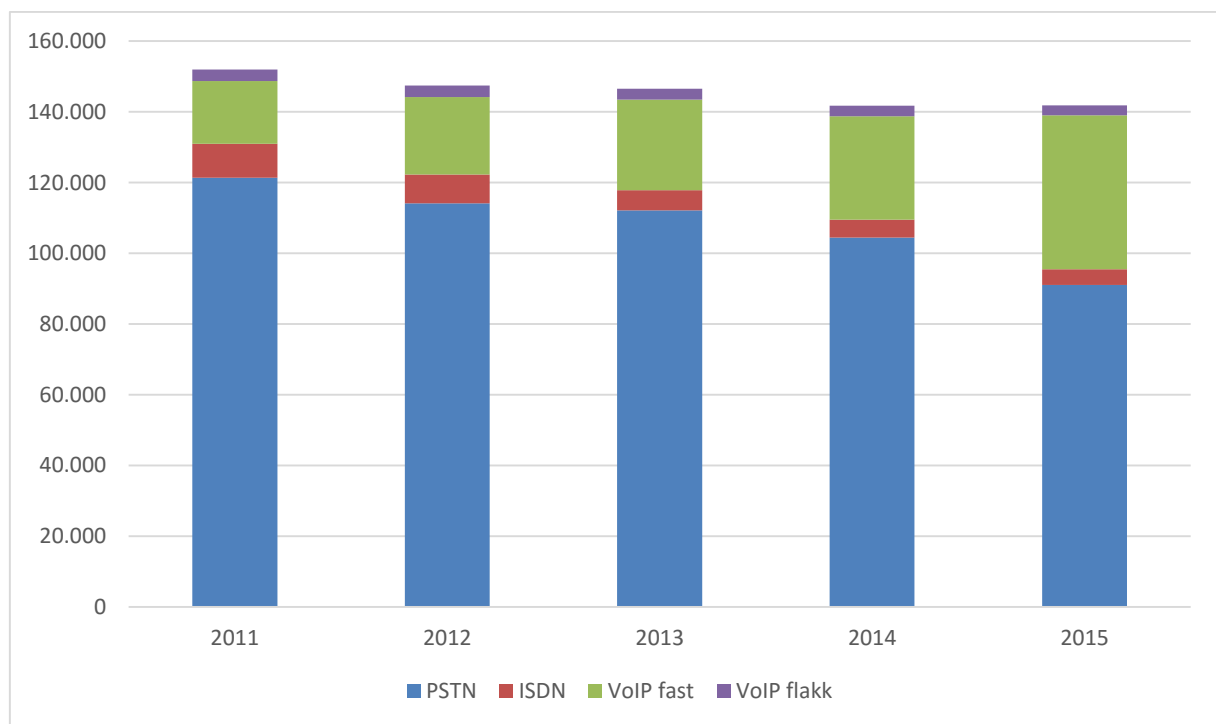
Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

5.2 Framboð og eftirspurn

89. Til ársins 1997 var stöðugur vöxtur í eftirspurn eftir notendalínum 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 aðgangsgleið að internetþjónustu með innhringingum um mótöld. Síðan þá hefur fjöldi áskrifenda 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.

90. 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 flökkþjónustu hefur verið nokkuð stöðugur og voru rétt tæp 3 þúsund notendur í árslok 2015. Þrátt fyrir þennan vöxt í fjölda áskrifenda með VoIP þjónustu fer heildarfjöldi áskrifenda með talsímaþjónustu fækkandi. Þróun í fjölda tenginga er sýnd á mynd 5.2.

Mynd 5.2 Fjöldi áskrifenda að talsímaþjónustu eftir aðgangsgleið 2011 - 2015

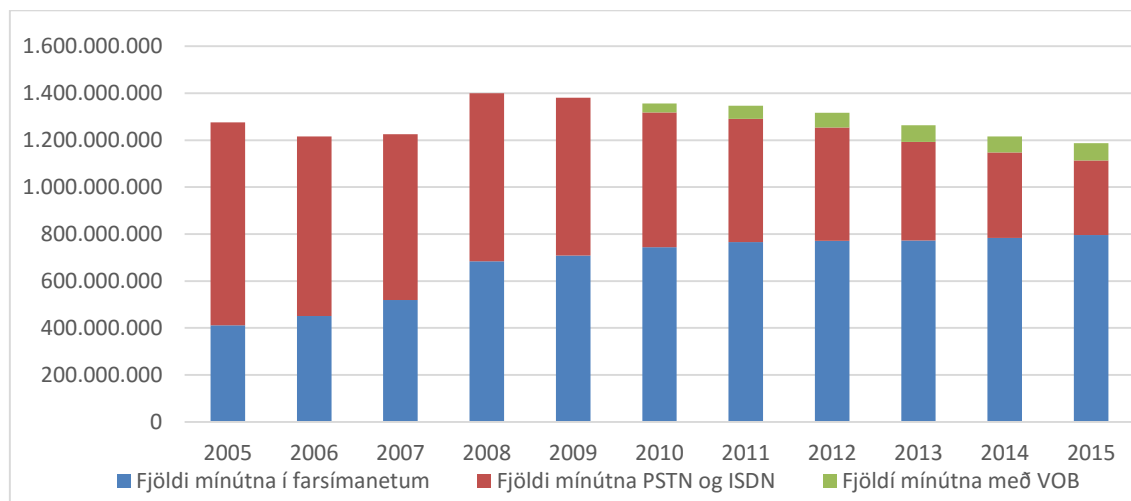


Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

91. Breytingar á magni símaumferðar á heildsölumarkaði fyrir símtöl 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.

92. 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 og ISDN eða PSTN upphringitengingar eru svo gott sem horfnar. Einnig hafa símötöl úr farsímakerfunum haft mikil áhrif.

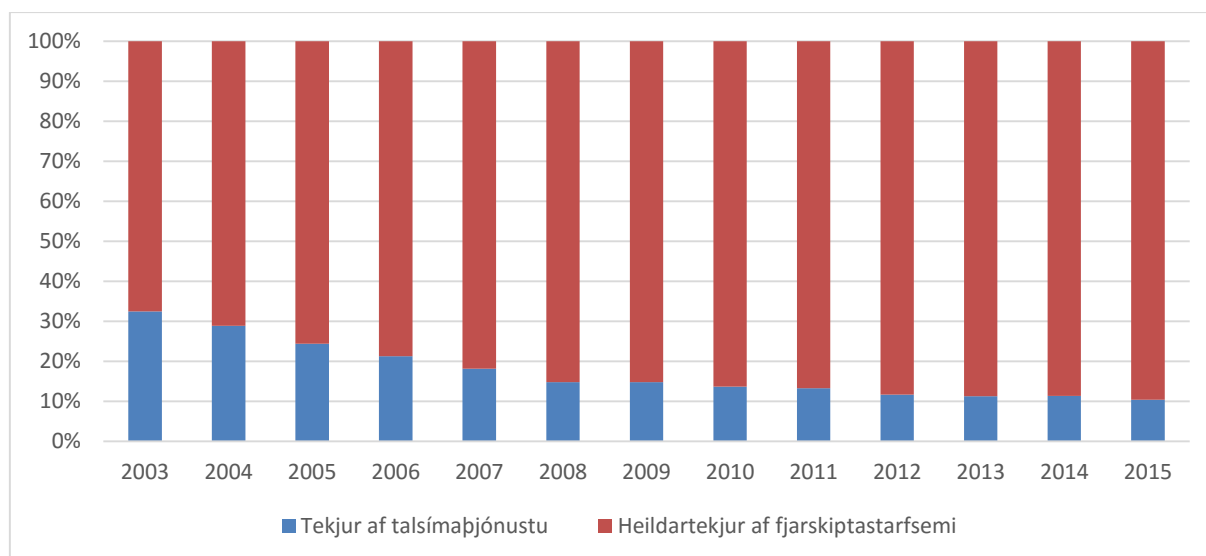
Mynd 5.3 Fjöldi mínútna í símaþjónustu 2005 – 2015



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

93. Vægi talsímaþjónustu á fastaneti minnkar sífellt í samanburði við aðra fjarskiptaþjónustu. Á mynd 5.4 hér að neðan er hlutfall tekna af rekstri talsímaþjónustu á fastaneti sýnt sem hlutfall af heildartekjum fjarskiptastarfsemi á landinu. Árið 2003 voru tekjur af talsímaþjónustu rétt rúmir 8 milljarðar króna af um tæplega 25 milljarða heildarveltu á fjarskiptamarkaði, eða um þriðjungur fjarskiptamarkaðarins. Árið 2015 höfðu þessar tekjur lækkað í um 5,5 milljarð af tæplega 55 milljarða heildarveltu á fjarskiptamarkaði, eða sem nemur um tíunda hluta markaðarins. Ef tekið er mið af verðlagsþróun frá árinu 2003 þá er ljóst að mjög mikil raunlækkun á tekjum fyrir talsímaþjónustu hefur orðið á tímabilinu, en 8 milljarða tekjur á verðlagi ársins 2003 eru jafnvirði um 15 milljarða á verðlagi ársins 2015.

Mynd 5.4 Hlutfall tekna af talsímaþjónustu á fastaneti af heildartekjum fjarskiptastarfsemi árin 2004 – 2015

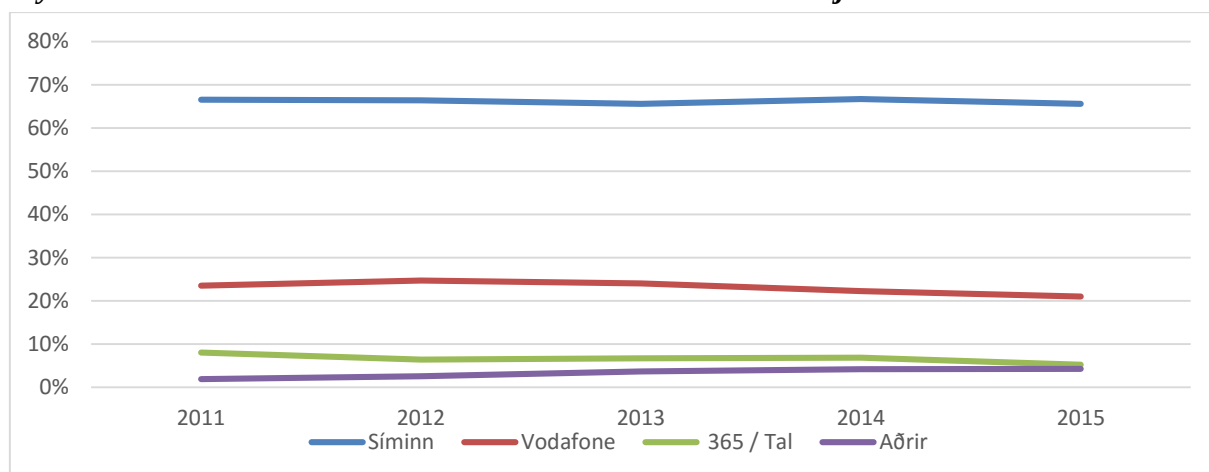


Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

5.3 Markaðshlutdeild

94. Á árinu 2007 var Síminn með yfirgnæfandi markaðshlutdeild á mörkuðum fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu. Í tekjum talið var hlutdeild Símans á mörkuðum 1/2008 og 2/2008 á bilinu 79-84%. Á árinu 2011 hafði hlutdeild Símans minnkað nokkuð. Á markaði 1 eins og hann er skilgreindur í dag, þ.e. bæði fyrir þjónustu við heimili og fyrirtæki, var hlutdeild Símans á árinu 2011 mæld í tekjum 72%. Hlutdeild Símans í tekjum hefur síðan minnkað og er 66% á árinu 2015 og gera má ráð fyrir að hún minnki enn frekar á næstu árum. Á eftirfarandi mynd má sjá þróun hlutdeildar Símans og annarra fyrirtækja á markaðnum á árunum 2011 til 2015 miðað við tekjur.

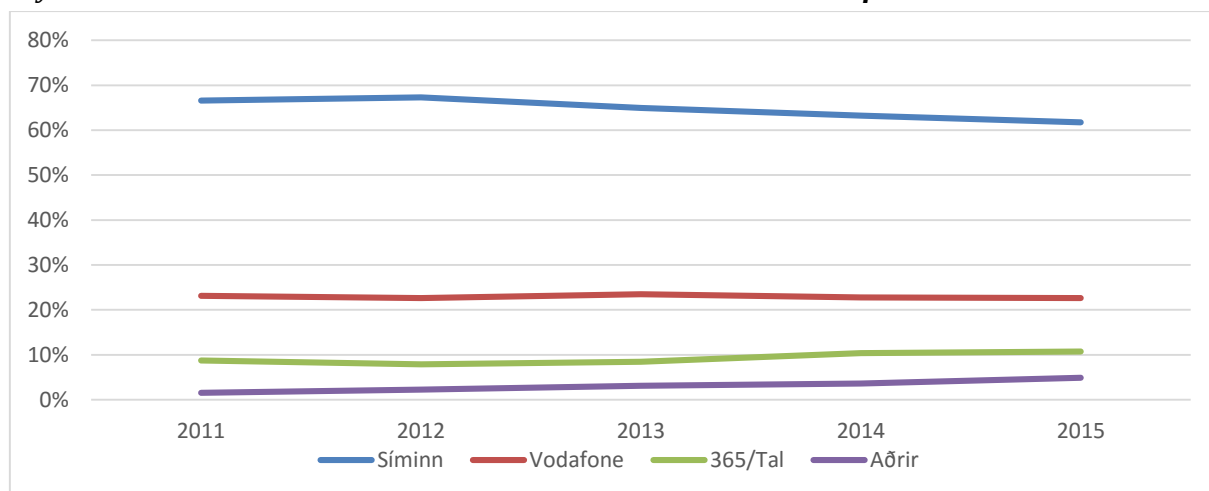
Mynd 5.5 Fasta almenna talsímanetið - Markaðshlutdeild í tekjum 2011-2015



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

Hlutdeild Símans miðað við fjölda áskrifta hefur lækkað frá því sem var við fyrri greiningu, en hún er samt enn há, en hlutdeildin hefur farið úr 82% árið 2007, niður í 67% árið 2011 og er komin í 62% á árinu 2015. Vodafone hefur haldið sinni hlutdeild á markaðnum þegar mælt er í fjölda viðskiptavina, en aðeins gefið eftir hvað varðar tekjur. Hlutur smærri fyrirtækja hefur vaxið lítillega á tímabilinu. Á eftirfarandi mynd má sjá þróun hlutdeildar Símans og annarra fyrirtækja á markaðnum á árunum 2011 til 2015 miðað við fjölda áskrifta.

Mynd 5.6 Fasta almenna talsímanetið - Markaðshlutdeild í áskriftum 2011-2015



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

5.4 Verðþróun

95. Verðlagning talsímaþjónustu er nú orðin að miklu leyti ósamanburðarhæf við þau verð sem áður giltu. Að teknu tilliti til verðlags og viðbættu línugjaldi má telja að ódýrasta áskrift Símans 2016 sé um þriðjungi dýrari en þær ódýrustu frá árunum 2007 eða 2012, en þau ár voru borin saman þegar síðasta greining var gerð. Hins vegar er 1200 mínútna notkun í heimasíma innifalin í þeirri áskrift nú árið 2016. Ef miðað er við að fullnýta slíka 1200 mínútna notkun og verð uppreiknuð til verðlags er heildarverð jafnrar þjónustu 30% og 50% ódýrari nú en árin 2007 og 2012.

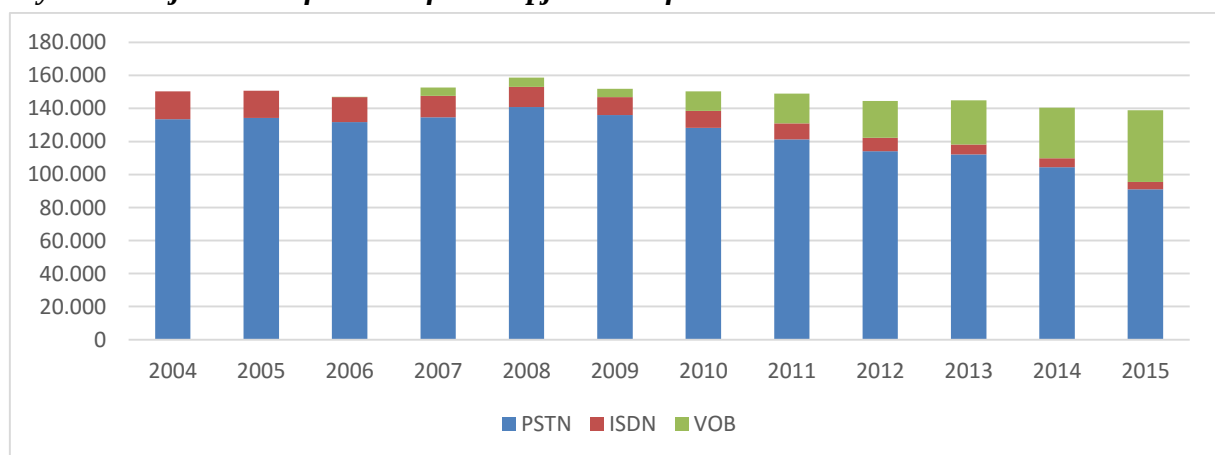
96. Í dag er talsímaþjónusta almennt markaðsett með mikilli innifalinni notkun í föstum mánaðarverðum, jafnvel ótakmarkaðri notkun í bæði fastlínusíma og farsíma. Samkeppni virðist vera nokkur í talsímaþjónustu og sérhver þjónustuaðili býður nú slíkar áskriftir. Verð þeirra eru svipuð þegar bornar eru saman áskriftir með álíka inniföldum fríðindum. Markaðssetning virðist ganga út á að hafa mikil fríðindi innifalin en í ljósi minnkandi notkunar þjónustunnar verður að teljast ólíklegt að rekendur talsímaþjónustu þurfi að gera ráð fyrir umtalsverðum kostnaði við að uppfylla þau fríðindi. Má telja að neytendur séu að kaupa sér ákveðna hugarró við að festa fjarskiptakostnað heimilisins í ákveðinni krónutölu og geta notað þjónustuna að vild án þess að við það skapist viðbótarkostnaður sem innheimtur verður eftir á. Sömu neytendahegðun og þróun framsetningu þjónustu síðustu misserin má sjá á bæði mörkuðum farsímaþjónustu og internetþjónustu um sitengingar.

97. Sífelld fækkun viðskiptavina, enn hraðari minnkun notkunar og sú staðreynd að notkun er nú ekki gjaldfærð sérstaklega hjá umtalsverðum hópi viðskiptavina skýrir lækkun tekna. Bæði eru viðskiptavinir færri og tekjur af hverjum viðskiptavini fara lækkandi því þó föst mánaðargjöld áskrifta hafi hækkað, þegar tekið er tillit til línugjalds, hefur innifalin notkun meira en unnið þá hækkun til baka og líklega orðið til lækkunar heildargjalda töluverðs hluta viðskiptavina. Síminn hefur þó haldið hlutdeild sinni í tekjum, þó hlutdeild fyrirtækisins í fjölda áskrifta hafi minnkað lítillega.

5.5 Tækniþróun

98. Fram til 2006 var PSTN og ISDN þjónusta nær einráð á talsímamarkaðnum. Frá og með 2006 var farið að bjóða VoIP til almennra notenda. Frá árinu 2010 hefur fjöldi notenda talsímaþjónustu á VoIP formi vaxið stöðugt og er nú um þriðjungur notenda.

Mynd 5.7 Fjöldi áskrifenda að fastlínubjónustu eftir tækni 2004-2015



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

99. Notendur VoIP síma í gegnum fastan nettengipunkt voru tæplega 6 þúsund í árslok 2008, en voru 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 bjónustu fer heildarfjöldi áskrifenda með talsímaþjónustu lækkandi.

100. Nokkur smærri fjarskiptafyrirtæki nýta sér í dag heildsöluaðgang Símans að talsímalínu¹⁸ ásamt tilheyrandi bjónustu, þ.e. “fast forval einn reikningur (FFER)”. Fjöldi áskrifenda hjá viðsejendum Símans í þessari bjónustu nemur nú nokkrum þúsundum.

101. Flestir ef ekki allir bjónustuaðilar beina nú sjónum sínum að IP tækni sem framtíðar flutningshætti talsímaþjónustu. Símsstöðvabúnaður sá sem hefðbundna talsímanetið byggir á er orðinn áratugagamall og æ erfiðara er að halda honum við eða jafnvel nálgast varahluti. Því er ljóst að á næstu fáeinum árum mun talsímaþjónusta hér á landi ganga í gegnum yfirfærslu frá hefðbundinni PSTN tækni yfir í IP samskiptahátt.

102. Í upphafi árs 2016 tilkynnti Síminn markaðsaðilum og PFS fyrirtælanir 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 þó ekki enn kynnt slíka tímasetta áætlun.

103. Þó ofangreind áætlun um skipulega yfirfærslu heilu símsstöðvasvæðanna frá PSTN yfir í IP liggi ekki fyrir er markaðstarf Símans og annarra fyrirtækja sem starfa á talsímamörkuðum í sí auknum mæli að beina viðskiptavinum úr PSTN yfir í IP. Til dæmis er einungis IP tækni í boði fyrir talsímaþjónustu sem veitt er yfir ljósleiðara. Ennfremur eru ýmsar vörur eða vörufléttur Internetþjónustu og heimasíma í boði þar sem vörunni eða fléttunni fylgir að heimasíma er breytt úr PSTN yfir í IP síma þar sem þjónusta er veitt í gegnum netbeini þann sem er notendabúnaður Internetþjónustunnar.

104. PFS telur nauðsynlegt að fjalla um mismunandi leiðir sem mögulegt er að veita VoIP bjónustu um og stöðu talsímaþjónustu sem sjálfstæðrar bjónustu og framtíð hennar í IP umhverfi.

105. Á ljósleiðaraneti Gagnaveitu Reykjavíkur lýkur GR tengingu sinni með endabúnaði inni á heimili viðskiptavinar. Á þeim endabúnaði eru nokkur tengi. Sum þeirra eru tengi fyrir netsnúru þar sem ákveðnum tengjum er úthlutað fyrir sjónvarpsþjónustu (IPTV) og tengja má myndlykil (Set Top Box, STB) beint í þau. Öðrum nettengjum er úthlutað til internetþjónustu og beinir með þráðlausum aðgangspunkti (Wi-Fi) er tengdur við eitt þeirra. Á endabúnaði GR eru einnig tengi fyrir hefðbundin PSTN símtæki heimilisins, því í endabúnaðinum er breytir (terminal adaptor, TA) sem breytir á milli VoIP tækni og PSTN svo viðskiptavinur þurfi ekki að útvega sér sérstök VoIP símtæki. IP þjónustur s.s. sjónvarp, internet og sími eru sjálfstæðar hver frá annarri og heimilið getur valið að kaupa þær frá sitt hvorum þjónustuaðila eða velja fléttu þeirra frá einum aðila.

¹⁸ Erlendis víða nefnt „Wholesale Line Rental (WLR)“, hér á landi hefur þjónustan fengið nafnið Fast forval einn reikningur (FFER).

106. Míla hefur verið að breyta koparaðgangsneti sínu í svokallað ljósnet þar sem lagður er ljósleiðari í götuskáp (VDSL), en fyrirtækið er einnig að byggja upp heimtauganet með ljósleiðara (FTTH). Ljósleiðaranet Mílu er svokallað GPON net. Í nýlegri kynningu Mílu á GPON ljósleiðaravæðingu sinni kom fram að til stóð að ljósendabúnaður Mílu yrði einungis boðinn með einu nettengi (ONT). Þjónustuaðili sem heimilið keypti internetþjónustu sína frá myndi í gegnum beini sinn veita IPTV sjónvarpsþjónustu og VoIP talsímaþjónustu. Fyrirspurnir og erindi fjarskiptafyrirtækja til PFS og Mílu bárust, þar sem lýst var áhyggjum yfir þessu fyrirkomulagi, því það hefði í för með sér að eigandi beinisins, internetþjónustuaðilinn, þyrfti að setja upp stillingar í beininn fyrir samkeppnisaðila sína óskaði heimilið þess að kaupa talsímaþjónustu frá öðrum en honum sjálfum. Internetþjónustuaðilinn gæti þá einnig neitað að sinna slíku, þar sem smásölumarkaður internetþjónustu er ekki undir nokkrum kvöðum.

107. Sterk staða á smásölumarkaði internetþjónustu gæti þá orðið aðgangshindrun að smásölumarkaði talsímaþjónustu. Í kjölfar fyrirspurna um þetta atriði breytti Míla fyrirætlun sinni og býður nú netendabúnað með nokkrum tengjum þar sem þjónustuaðilar geta hver um sig fengið aðgang að tengi til að bjóða þjónustu sína um.

108. ADSL og VDSL þjónusta Mílu er veitt í heildsölu til þjónustuaðila án þess að Míla reki endabúnað á heimili viðskiptavinar. Þar sem xDSL lausnir voru fyrst og fremst þróaðar fyrir internetþjónustu eru þær þannig gerðar að internetþjónustuaðilinn setur eigin endabúnað inn á notkunarstað. IPTV sjónvarpsþjónusta og VoIP talsímaþjónusta eru seinni tíma viðbætur, öfugt við ljósleiðaralausnir sem hannaðar voru frá upphafi sem tengileið fyrir fjölbreytta þjónustu. Sterk staða á smásölumarkaði fyrir internetþjónustu mun því styrkja stöðu slíkra aðila við yfirfærslu talsímaþjónustu yfir á IP tækni.

109. Tæknilega væri mögulegt að Míla setti upp eigin búnað á notkunarstað allra xDSL tenginga til að setja upp dreifileiðir fyrir mismunandi þjónustuaðila, en engin kvöð hvílir á Mílu um að það sé gert og óvíst hvort hægt væri að framkvæma það á hagkvæman hátt. Talsímaþjónusta fer sífellt minnkandi m.t.t. fjölda viðskiptavina og magns mínútna. Hún fer einnig síminnkandi sem hlutfall tekna af heildarmarkaði fjarskipta. Þegar heimili velur sér þjónustuaðila má leiða að því líkum að fyrst og fremst sé litið til internetþjónustu og mögulega sjónvarpsþjónustu. Líklegt er að talsímaþjónusta stýri ekki vali á þjónstuveitanda, heldur fylgi hún frekar með í „pakkanum“ þegar önnur þjónusta er keypt. Tiltölulega auðvelt er fyrir fyrirtæki sem þegar rekur internetþjónustu að bæta við VoIP þjónustu. Rekstur VoIP símsstöðvar og samtenging hennar við talsímanet má telja innan getu og þekkingar aðila sem þegar rekur annan IP búnað og samtengingu hans við hið almenna internet.

6.0 Þriggja skilyrða prófið

6.1 Almenn

110. 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 leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningu. 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.

111. Markaðir fyrir aðgang og upphaf símtala í fasta talsímanetinu hafa verið felldir af lista í tilmælum ESA frá 2016 yfir þá markaði sem fyrirfram eru taldir skorta samkeppni. Þrátt fyrir að markaðirnir séu 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 markaðina til skoðunar að nýju þar sem PFS hefur þegar lagt kvaðir á fyrirtæki á markaðnum og ákveða þarf hvort þær eigi að gilda áfram, í breyttu eða óbreyttu formi, eða falla niður, sbr. 4. mgr. 4. gr. reglugerðar 741/2009. Aðstæður kunna að vera slíkar hér á landi að markaðirnir 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.

112. Í 30. tl. aðfararorða tilmæla ESA frá 2016 er tekið fram varðandi markaði sem voru í tilmælunum frá 2008 en eru ekki í nýju tilmælunum, að fjarskiptaeftirlitsstofnun geti tekið til skoðunar hvort markaðirnir uppfylli ennþá skilyrði fyrir fyrirfram kvöðum miðað við aðstæður í viðkomandi landi.

113. 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.

114. Við mat á því hvort markaður uppfylli enn skilyrði þess að til greina komi að beita fyrirfram (ex 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. aðfararorða tilmæla ESA um viðkomandi markaði frá 2008, kafla 2.2. og 2.3 í skýringum (Explanatory Memorandum) með til mælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá 2007 og 4. gr. reglugerðar um markaðsgreiningu á sviði fjarskipta nr 741/2009.

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.

115. Eftirfarandi er athugun PFS á því hvort þessi skilyrði eigi við um markað fyrir aðgang og upphaf símtala í talsímanetum, í ljósi aðstæðna hér á landi. Við þá athugun hefur PFS m.a. stuðst við skýrslu ERG um framkvæmd þriggja skilyrða prófsins.²²

6.2 Um framkvæmd þriggja skilyrða prófsins

116. Almennt var talið að við mat á því hvort markaðir sem voru í fyrstu tilmælum ESA frá 2004, en ekki í tilmælunum frá 2008, fullnægðu enn skilyrðum fyrir beitingu fyrirfram kvaða þá væru sönnunarkröfur vægari en á markaði sem aldrei hefur verið hluti af tilmælunum, þar sem staðbundnar aðstæður geta enn verið svipaðar þeim sem voru fyrir hendi við gildistöku fyrri tilmælanna. Sönnunarbyrði þess að markaður uppfylli skilyrðin þrjú er að minnsta kosti ekki þyngri en sönnunarbyrði í greiningu á umtalsverðum markaðsstyrk²³. Það sama gildir um markaði sem voru í tilmælum ESA frá 2008 en eru þar ekki lengur í tilmælunum frá 2016.

117. Í eftirfarandi köflum verða skoðuð þau skilyrði sem lýst er í kafla 6.1 og fjallað um hvernig ofangreind tilmæli ESA falla að íslenskum aðstæðum með hliðsjón af markaðsaðstæðum hér á landi eins og þær eru nú á viðkomandi markaði. Það atriði sem réði mestu um ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar og síðar ESA um að fella markaði 1/2008 og 2/2008 út úr tilmælunum, var að með tilkomu nýrra aðgangsneta, aðgangskvaða á undirliggjandi heildsölumörkuðum og aukinni notkun á IP tækni hafa aðgangshindranir að mörkuðunum minnkað verulega. Framkvæmdastjórnin taldi því verulegar og viðvarandi aðgangshindranir ekki lengur vera fyrir hendi, Ennfremur taldi hún að stærstu fyrirtækin á talsímaörkuðum gætu ekki lengur hegðað sér án tillits til keppinauta og neytenda, vegna þess hve auðvelt er að skipta um þjónustuveitanda, vegna mikils framboðs af pakkaðboðum og vegna þrýstings frá farsímaþjónustu og því stefndu markaðirnir í átt að virkri samkeppni.²⁴

²² ERG Report on Guidance on the application of the Three Criteria Test, Júní 2008, ERG (08) 21.

²³ ERG Report on Guidance on the application of the Three Criteria Test, Júní 2008, ERG (08) 21 – bls. 5 og 17.

²⁴ Sjá; SWD(2014) 298 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, EXPLANATORY NOTE Accompanying the document 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, bls. 19-27.

6.3 Skilyrði 1: Miklar og varanlegar aðgangshindranir

6.3.1 Almennt um aðgangshindranir

118. 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.

119. Aðgangshindranir er samheiti yfir ýmsa þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja og innkomu nýrra fyrirtækja á markað. Ef hindranir eru fáar er möguleg arðsemi aðdráttarafl fyrir ný fyrirtæki til að vinna markaðshlutdeild af þeim sem fyrir eru á markaðnum. 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.

120. Í 17. lið aðfararorða að tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016 segir m.a. um aðgangshindranir:

Varðandi fyrsta skilyrðið eru tvær tegundir af aðgangshindrunum sem skipta máli í sambandi við tilgang þessara tilmæla: hindranir vegna formgerðar markaða og lagalegar hindranir. Aðgangshindranir vegna formgerðar stafa frá upphaflegum kostnaði eða eftirspurnarskilyrðum sem skapa ósamhverf skilyrði fyrir ríkjandi fyrirtæki á markaðnum annars vegar og ný fyrirtæki hins vegar og hindra þannig innkomu þeirra síðarnefndu á markað. Til dæmis getur miklar formgerðar-markaðshindranir verið að finna þegar markaður einkennist af afgerandi kostnaðarforskoti, mikilli stærðar- og/eða breiddarhagkvæmni, takmörkun á afkastagetu og miklum óafturkræfum kostnaði.

121. Hér á landi eru ekki til staðar afgerandi lagalegar aðgangshindranir fyrir ný fjarskiptafyrirtæki. Þegar um er að ræða fjarskipti á föstu neti þarf ekki að sækja sérstaka heimild til starfseminnar, heldur nægir að fara í gegnum einfalt skráningarferli. Fjöldi þjónustuveitenda á fastaneti er ekki á neinn hátt takmarkaður í fjarskiptalöggjöf. Lög gera ráð fyrir að heimilt sé að leggja fjarskiptalagnir þar sem þörf er á, jafnt á almenningssvæðum og um fasteign þriðja aðila. Lagalegar hindranir eru því vart fyrir hendi á mörkuðum fyrir talsímabjónustu á fastaneti.

122. Mögulegar aðgangshindranir sem PFS telur að taka þurfi til sérstakrar skoðunar nú, eru þær sem taldar voru vera til staðar þegar greiningar voru gerðar á viðkomandi mörkuðum 2012 og 2013, en þær eru; yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera, óafturkræfur kostnaður, stærðar- og breiddarhagkvæmni, aðgangur að fjármagni, þróað sölu- og dreifikerfi og vaxtarhindranir.

6.3.2 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp

6.3.2.1 Almennt

123. Ef þjónustuveitandi hefur yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp og þessi aðstaða er mikilvægur þáttur í því að komast inn á viðeigandi markað gæti verið um að ræða umtalsverðar aðgangshindranir fyrir mögulega samkeppnisaðila.

124. Það hefur almennt verið álitid að ekki sé fjárhagslega hagkvæmt að koma upp grunnneti í samkeppnissskyni fyrir almenna fastlínusímabjónustu fyrir heimili, til dæmis vegna gríðarlegs kostnaðar og umtalsverðs óafturkræfs kostnaðar. Á undanförunum árum hafa þó komið fram ýmsir valkostir sem gera innkomu á markaðinn auðveldari.

125. Í greiningum sínum á talsímamörkuðum 2012 og 2013 taldi PFS yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt væri að koma sér upp ekki vera verulega aðgangshindrun á mörkuðum 1/2008 og 2/2008. Í dag er þessi þáttur enn minni hindrun sbr. eftirfarandi umfjöllun.

6.3.2.2 Tækniþróun

126. Eins og fjallað er um í kafla 5.5 er VoIP tækni að taka við PSTN þjónustu. Áskriftum að VoIP símaþjónustu fjölgar jafnt og þétt á meðan PSTN notendum fækkar. Síminn hefur tilkynnt að PSTN kerfið verði tekið úr notkun á næstu árum.

127. Með tilkomu VoIP er auðveldara að koma sér upp nauðsynlegri aðstöðu heldur en var þegar PSTN þjónustan var einráð á markaðnum. Ekki er nauðsynlegt að setja upp margar svæðisbundnar símsstöðvar eins og fyrirtæki þurftu að gera til þess að ná útbreiðslu í PSTN þjónustu. Búnaður sem VoIP þjónustuaðili þarf að koma sér upp samanstendur af kerfi til þess að halda utan um notendur og búnaði til þess að samtengjast öðrum netum.

128. Ekki er nauðsynlegt að koma sér upp heimtaugakerfi eða leigja heimtaugar til þess að veita VoIP þjónustu. Þjónustan er flutt yfir bitastraum og getur verið óháð því hver ræður yfir heimtaug til notandans. VoIP þjónustu má bæði flytja um DSL samband á koparheimtaug og á ljósleiðaraheimtaug. Á sumum svæðum eru því fleiri en einn valkostur í boði við að flytja þjónustuna til notandans.

129. Nálægt 100% heimila og vinnustaða á landinu hafa í dag aðgang að tengingum við fasta-eða farnet sem eru hæfar til flutnings VoIP þjónustu og er því til staðar möguleg flutningsleið fyrir VoIP til nær allra notenda talsímaþjónustu. Jafnframt eiga nú þegar yfir 90% heimila og vinnustaða kost á háhraðanetsambandi yfir fastanet. Unnið er markvisst um allt land að uppbyggingu fastlínuneta sem borið geta bandbreiða þjónustu, m.a. með opinberum stuðningi að hluta.

6.3.2.3 Heildsöluaðgangur að undirliggjandi þjónustubáttum

130. Aðgangur að flutningsleiðum í heildsölu hefur mikil áhrif á möguleika til þess að bjóða fram aðgang að talsímaþjónustu og upphaf símtala. PFS hefur kveðið á um heildsöluaðgang að ýmis konar þjónustu sem nýst getur við framboð á talsímaþjónustu.

131. Á markaði 4/2008 fyrir heildsöluaðgang að föstum aðgangsnetum, gilda kvaðir um aðgang að heimtaugum. Kvaðirnar voru lagðar á Mílu árið 2014 og gilda bæði um kopar- og ljósleiðaraheimtaugar. Aðilar sem leigja heimtaugar geta m.a. nýtt þær til framboðs á talsímaþjónustu, en heimtaugaleiga krefst þess að leigutaki komi sér sjálfur upp nokkuð umfangsmiklum búnaði. Heimtaugaleiga hefur auðveldað samkeppni á smásölumörkuðum fyrir internetaðgang og talsímaþjónustu, en er e.t.v. ekki aðgengilegur kostur fyrir alla, sér í lagi ekki fyrir lítil fyrirtæki sem eru að koma inn á markaðinn. Vodafone sem er næst stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins hefur þó nýtt sér þessa leið í töluverðu mæli.

132. Á markaði 5/2008 fyrir breiðbandsaðgang í heildsölu gilda kvaðir um aðgang að bitaströumi í heildsölu. Míla skal veita þeim er þess óska aðgang að bitastraum um kopar- eða ljósleiðaraheimtaugar ásamt sendingu á bitaströumnum um stofnlínunet til þess staðar þar sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefur tengingu við net Mílu. Aðgangsleiðir skiptast í þrjá megin flokka, en ekki er um að ræða tæmandi talningu:

- Í fyrsta lagi aðgangur sem notar umtalsverða bandbreidd, en án nokkurra gæðaskilgreininga (best effort) fyrir almenna Internetþjónustu.
- Í öðru lagi aðgangur sem notar litla bandbreidd en gerir miklar kröfur til gæða vegna talsímaþjónustu yfir IP (VoIP).
- Í þriðja lagi aðgangur sem notar mikla bandbreidd og gerir miklar kröfur til gæða vegna sjónvarpsdreifingar og myndleigu yfir IP (IPTV, VoD) þar sem m.a. er notuð margvarps (e. multicast) tækni og viðeigandi samskiptahættir.

133. Míla skal einnig ef þess er óskað annast sendingu á bitastraumnum um stofnlínunet sitt til staðar þar sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefur tengingu við net Mílu. Fjarskiptafyrirtæki skulu eiga möguleika á afhendingu bitastraumsins á mismunandi stöðum í netinu:

- Í DSLAM eða jafngildum búnaði á þeim stað þar sem koparheimtaugar tengjast tengigrind símsstöðvar og/eða tengigrind ljósleiðara í símsstöð, götuskáp eða öðru tækjarými. (Aðgangsleið 1).
- Eftir ATM/IP flutning í stofnlínuneti Mílu, þ.e. Míla annast flutning á merkjunum frá DSLAM og/eða tengigrind ljósleiðara til tengipunkts annars fjarskiptafyrirtækis við ATM/IP stofnlínunetið. (Aðgangsleið 2).
- Eftir flutning með ATM/IP á stofnlínuneti Mílu að tengipunkti annars fjarskiptafyrirtækis við síðarnefnda netið. (Aðgangsleið 3).

134. Með tilkomu þessara kvaða er mögulegt að veita VoIP þjónustu hvar sem er á landinu, byggða á leigðum bitastraumssamböndum og er því fjárfestingaþörf nýrra þjónustuveitenda á talsímaþáttum enn minni en áður.

135. Aðrar kvaðir á mörkuðum 4/2008 og 5/2008 styðja við kvöð um aðgang að heimtaugum og bitastraum, en þar er um að ræða kvaðir um jafnræði, gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald.

136. Á höfuðborgarsvæðinu og nokkrum öðrum stöðum hafa þjónustuveitendur annan valkost en Mílu varðandi bitastraumssambönd í heildsölu. Ljósleiðaranet Gagnaveitu Reykjavíkur inniheldur nú yfir 68 þúsund heimtaugar og er veittur bitastraumaðgangur að því neti í heildsölu, sem þjónustuveitendur eru m.a. að nýta sér til þess að selja VoIP þjónustu.

137. Í fyrirmælum sáttar Samkeppniseftirlitsins og Símans, sbr. ákvörðun nr. 6/2015, sem var endurskoðun á fyrri sátt, sbr. ákv. nr. 6/2013, er Símanum gert skylt að halda úti ýmis konar aðgangspjónustu í heildsölu, þar með talið aðgangi að talsímaþjónustu. Í þeim fyrirmælum er sérstaklega tilgreint að Síminn skuli bjóða fast forval, fast forval einn reikningur og endursölu á talsímaþjónustu. Sátt Samkeppniseftirlitsins og Símans hefur ekki eiginlegan gildistíma en eftir 1. janúar 2017 er Símanum heimilt að óska niðurfellingar á hvaða skilyrði hennar sem er. Samkeppniseftirlitið skal taka slíkt erindi fyrir innan 115 virkra daga. Við mat á slíku erindi skal Samkeppniseftirlitið taka afstöðu til þess hvort verulegar breytingar hafi orðið á viðkomandi fjarskiptamörkuðum hér á landi og leita álits PFS áður en afstaða er tekin til erindisins.

138. Af ofangreindu má ráða að aðgengi að heildsöluþjónustu sem nýta má fyrir talsímaþjónustu hefur batnað verulega á síðustu árum. Telja verður að sú þróun hafi dregið verulega úr aðgangshindrunum á talsímaþáttum.

6.3.3 Óafturkræfur kostnaður

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

140. Eins og lýst er í kafla 6.3.2 hefur fjárfestingaþörf nýrra þjónustuveitenda á talsímamarkaði minnkað verulega og geta þeir byggt starfsemi sína að stórum hluta á leigðum aðgangi. Einhver óafturkræfur kostnaður fellur þó alltaf til s.s. markaðskostnaður og hugsanlega kostnaður vegna búnaðar, ef ekki er hægt að koma honum í verð þegar starfsemi er hætt. Ekki verður þó talið að óafturkræfur kostnaður á talsímamarkaði sé í dag meiri en gengur og gerist í öðrum atvinnugreinum.

141. Í greiningum sínum 2012-2013 taldi PFS óafturkræfan kostnað ekki vera afgerandi aðgangshindrun og í dag er hann það enn síður.

6.3.4 Stærðar- og breiddarhagkvæmni

142. Það er kallað stærðarhagkvæmni þegar framleiðsluaukning orsakar lækkun á meðalkostnaði við vöru. Þetta er einkennandi fyrir framleiðslu sem byggist á tækni með fremur miklum föstum kostnaði og lágum breytilegum kostnaði.

143. Breiddarhagkvæmni er lækkun á meðalkostnaði á einingu þegar um er að ræða fleiri en einn þjónustubátt þar sem notast er við sameiginlega þætti í framleiðslunni, til dæmis sameiginlega innviði eða sameiginlegt stjórnerfi.

144. Bæði stærðar- og breiddarhagkvæmni geta verið aðgangshindranir fyrir nýja þjónustuveitendur á markaði og leitt til samkeppnisyfirburða hvað varðar þá þjónustuveitendur sem hafa komið sér fyrir á markaði.

145. Síminn býður þjónustu um land allt og hefur lang mestan fjölda viðskiptavina og því nýtur fyrirtækið umtalsverðrar stærðarhagkvæmni. Ekki hefur verið talið að neinn annar þjónustuveitandi á þessum talsímamarkaði hafi fullnægjandi fjölda viðskiptavina (e. critical mass) til þess að geta notið góðs af stærðarhagkvæmni á sambærilegan hátt.

146. Tilkoma VoIP þjónustu og mikil aukning á útbreiðslu hennar á kostnað PSTN veldur því að stærðarhagkvæmni er ekki eins veigamikill þáttur og áður. Þar sem VoIP þjónusta er ekki bundin við það að hafa yfirráð yfir heimtaug dregur verulega úr föstum kostnaði fyrirtækja sem nota þá tækni til þess að bjóða talsímsþjónustu. Þar af leiðandi vegur stærðarhagkvæmnin ekki eins mikið í rekstri.

147. Sama á við um breiddarhagkvæmni. Margir nýjir aðilar á fjarskiptamarkaði kjósa að bjóða margþætta þjónustu og njóta þeir þá breiddarhagkvæmni upp að ákveðnu marki. Kjósi þeir hins vegar aðeins að bjóðar talsímaþjónustu þá geta þeir gert það með VoIP tækni án mikilla fjárfestinga. Þar sem þjónustuframboð nýrra aðila á talsímaörkuðum byggir á leigðum aðgangi sem miðast við þörf þeirra þá bera þeir ekki kostnað af þeim þáttum neta og grunnþjónustu sem kann að vera illa nýtt. Þeir geta einnig notið góðs af breiddarhagkvæmni í rekstri netrekanda sem ætti að koma fram í lægri heildsöluverðum.

148. Það er álit PFS að þrátt fyrir að Síminn njóti stærðar- og breiddarhagkvæmni að einhverju marki þá sé það ekki lengur umtalsverð aðgangshindrun að viðkomandi mörkuðum.

6.3.5 Aðgengi að fjármagni

149. 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.

150. Í fyrri greiningum PFS á viðkomandi mörkuðum komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að skortur á fjármagni til nýfjárfestinga væri aðgangshindrun á mörkuðunum. Aðgengi að fjármagni hafði almennt verið erfitt frá árinu 2008. PFS tók þó fram að fjárfestingaþörf á þessum mörkuðum hefði minnkað og þar með hafi aðgangur að fjármagni ekki eins mikið vægi og áður.

151. Hér á landi hefur ástand á fjármálamarkaði batnað mikið á undanförunum árum og framboð á fjármagni aukist. Fjárfestingaþörf hefur minnkað á talsímamörkuðum vegna þróunar í átt frá PSTN yfir í VoIP og vegna betra aðgengis að heildsölupjónustu. Með tilliti til þess telur PFS að aðgengi að fjármagni sé ekki lengur umtalsverð aðgangshindrun á viðkomandi mörkuðum.

6.3.6 Aðgengi að dreifi- og sölukerfum

152. Ef gamalgrónir þjónustuveitendur á markaði hafa komið sér upp vel mótuðum dreifi- og sölukerfum gætu þau virkað sem aðgangshindrun fyrir möguleg ný fyrirtæki á markaði. Þetta á einkum við um markaði þar sem umtalsverður kostnaður er tengdur því að koma á fót dreifi- og sölukerfum, eða þar sem gamalgróin fyrirtæki hafa gert einkasamninga við stærstu og mikilvægustu dreifinet markaðarins.

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

6.3.7 Vaxtarhindranir

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

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

talsímamarkaðinn á síðustu árum og hafa þau náð til sín hluta af viðskiptavinum Símans, þó svo að markaðshlutseild Símans sé enn lang mest.

156. Niðurstaða PFS er því sú að líta megi á markaðinn sem þroskaðan og að það skapi nokkra aðgangshindrun að markaðnum. Þessi aðgangshindrun er þó ekki afgerandi eins og þróun á markaðnum hefur sýnt.

6.3.8 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir

157. Það er niðurstaða PFS að dregið hafi verulega úr aðgangshindrunum á undanförunum árum á mörkuðum 1/2008 og 2/2008 og að þær séu ekki lengur umtalsverðar. Auðveldara er en áður að koma sér upp aðstöðu til þess að veita aðgang að talsímaneti með tilkomu VoIP símataðkninnar og síaukinni útbreiðslu ljósleiðaratenginga.

158. Mikil og vaxandi útbreiðsla IP neta, s.s. ljósleiðari og VDSL yfir kopar, hefur gert það að verkum að langflest heimili og vinnustaðir í landinu hafa aðgang að háhraðatengingum og er því til staðar möguleg flutningsleið fyrir VoIP til nær allra notenda talsímaþjónustu.

159. Mögulegt að veita VoIP þjónustu hvar sem er á landinu, byggða á leigðum bitastraumssamböndum og er því fjárfestingaþörf nýrra þjónustuveitenda á talsímamarkaði minni en áður.

160. Aðstöðumunur sem er á milli Símans og annarra fyrirtækja vegna útbreiðslu PSTN símsstöðva Símans hefur sífellt minni áhrif þar sem nýjir aðilar munu framvegis leggja áherslu á VoIP og PSTN þjónustan er á útleið. Aukið og bætt aðgengi að heildsölupjónustu vegna kvaða á Mílu, dótturfélags Símans, á mörkuðum 4 og 5 og aukinnar uppbyggingar á ljósleiðarakerfi Gagnaveitu Reykjavíkur á höfuðborgarsvæðinu og víða um land, dregur enn frekar úr aðgangshindrunum á talsíma mörkuðum.

161. Sátt Samkeppniseftirlitsins og Símans skyldar Símann til að veita aðgang að talsímaþjónustu í heildsölu, þar með talið fast forval einn reikningur.

162. PFS telur að óafturkræfur kostnaður, aðgengi að dreifi- og sölukerfi, stærðar- og breiddarhagkvæmni og takmarkaðir vaxtarmöguleikar feli ekki í sér umtalsverðar aðgangshindranir. Á heildina litið telur PFS ekki að til staðar séu verulegar og viðvarandi aðgangshindranir á viðkomandi mörkuðum.

163. Þar sem öll þau þrjú skilyrði sem fjallað var um í kafla 6.1 þurfa að vera uppfyllt til þess að beita megi kvöðum, og viðkomandi markaðir uppfylla ekki lengur skilyrði númer 1 að mati PFS, þá er óþarft að taka til skoðunar skilyrði númer 2 og 3 varðandi virka samkeppni og beitingu almennra samkeppnisreglna og ennfremur er óþarft að framkvæma frekari greiningu á samkeppnisstöðu á viðkomandi mörkuðum. Í eftirfarandi köflum verður því eingöngu fjallað um þær kvaðir sem í gildi eru á mörkuðunum og með hvaða hætti PFS hyggst aflétta þeim.

164. PFS telur samt sem áður þörf á því að fylgjast áfram náið með mörkuðunum og er tilbúin að taka til skoðunar hvort gera þurfi aðra greiningu ef aðstæður breytast verulega til hins verra vegna breytts skipulags markaða eða hegðunar netrekenda.

7.0 Brottfall kvaða

7.1 Almenn

165. Þar sem niðurstaða PFS, eftir mat á aðstæðum á viðkomandi mörkuðum, er sú að miklar og varanlegar aðgangshindranir séu ekki lengur til staðar á mörkuðunum, þá eru ekki lengur skilyrði til staðar til þess að fyrirfram kvöðum skv. fjarskiptalögum verði beitt gagnvart fyrirtækjum á markaðnum. Því liggur beint við að fella niður útnefningu Símans sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á mörkuðum 1/2008 og 2/2008 og þær kvaðir sem lagðar voru á Símann með ákvörðunum PFS nr. 36/2012 þann 14. desember 2012 og nr. 8/2013 þann 18. júní 2013. PFS hyggst fella niður gildandi kvaðir á viðkomandi mörkuðum eftir því sem nánar greinir í eftirfarandi köflum.

7.2 Núgildandi kvaðir

7.2.1 Markaður 1

166. Með ákvörðun sem birt var í kjölfar markaðsgreiningar þann 18. júní 2013 voru eftirtaldar kvaðir lagðar á Símann á smásölumarkaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu.

a) Forval og fast forval

167. Kvöð um að bjóða bæði forval og fast forval. Símanum ber að gera áskrifendum sínum mögulegt að fá aðgang að þjónustu allra samtengdra fyrirtækja sem veita almenna talsímaþjónustu. Fyrirkomulag þessa aðgangs skal vera þannig að notandi geti valið annað hvort þá leið að velja forskeyti á undan hverju símtali, eða fast forval sem hægt er að fara fram hjá í einstökum símtölum með því að velja forskeyti.²⁵

b) Kvöð um aðgang: Leiga á talsímalínu á heildsölustigi

168. Kvöð um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um heildsöluaðgang að talsímalínunum í fasta almenna talsímasímanetinu ásamt tilheyrandi þjónustu. Síminn skal bjóða upp á lausn þar sem þjónustuveitendur með fast forval geta gert viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning fyrir bæði aðgengi og símnótun.

c) Kvöð um jafnræði

169. Kvöð um jafnræði bæði hvað varðar verð og aðrar forsendur sem nefndar hafa verið. Jafnræðiskvöðin skal gilda fyrir allar tegundir af aðgengi og línuendursölu sem tengist viðkomandi markaði. Miðlun upplýsinga frá heildsöludeild Símans skal vera með sambærilegum hætti til óskyldra aðila og til annarra deilda fyrirtækisins. Meðferð upplýsinga sem Síminn öðlast við gerð samninga um aðgang skal vera í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga.

²⁵ Skv. 53. gr. FSL skulu fyrirtæki sem hafa umtalsverðan markaðsstyrk í tengingum við almenna fasta talsímanetið bjóða forval og fast forval. Samkvæmt orðanna hljóðan er ákvæðið ekki bundið við að kvöð þessa efnis sé lögð á með sérstakri ákvörðun PFS. Að mati PFS myndi fyrirhuguð niðurfellingar útnefningar Símans sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 1/2008 leiða til þess að lagaákvæðið myndi ekki vera virkt gagnvart Símanum að svo stöddu. Hins vegar gilda skilyrði um fast forval og fast forval einn reikningur (FFER) samkvæmt sátt Samkeppniseftirlitsins og Símans, sbr. ákv. 6/2013 með áorðnum breytingum sbr. ákv. 6/2015.

d) Kvöð um gagnsæi

170. Kvöð um gagnsæi og að birta viðmiðunartilboð fyrir forval, fast forval og heildsöluaðgang að talsímalínum, sem innihaldi skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun, verðskrá og aðrar upplýsingar sem nauðsynlegar eru fyrir viðsemjanda. Tilboðið skal innhalda nægilega ítarlega lýsingu á skilyrðum þannig að sá sem óskar eftir aðgangi geti auðveldlega áttað sig á stöðu sinni.

e) Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

171. Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skal fela í sér, að lágmarki, að annars vegar heildsala og hins vegar smásala talsímabjónustu í fastaneti Símans sé bókhaldslega aðskilin frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Símans og verð innan fyrirtækisins skulu vera gagnsæ, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Síminn skal aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, fjármuni og fjármagn fyrir talsímanet sitt. Síminn skal afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir heildsölu og smásölu ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði.

f) Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

172. Með tilvísun í 32. gr. laga um fjarskipti ákvað PFS að viðhalda kvöð á Símanum um eftirlit með gjaldskrá fyrir heildsöluaðgang að almennu talsímaneti fyrir heimili og fyrirtæki. Síminn skal leggja fyrir stofnunina til samþykktar gjaldskrá fyrir heildsöluaðgang að talsímanetinu, þ.m.t. fast forval (FF) og fast forval einn reikningur (FFER). Í samræmi við 4. mgr. 32. gr. laga um fjarskipti, skal gjaldskráin fyrir viðkomandi heildsöluaðgang vera kostnaðarviðmiðuð, þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustur (FAC). PFS er heimilt að taka tillit til sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt, og leiðréttta verð ef sérstök þörf er talin á að mati stofnunarinnar út frá slíkum samanburði. Jafnframt er PFS heimilt að gera verðsamanburð á niðurstöðu kostnaðargreiningarinnar við gjaldskrár á EES-svæðinu.

g) Kvöð um kostnaðarbókhald

173. Kvöð um að halda kostnaðarbókhald fyrir aðgang að fasta talsímanetinu (m.a. heildsölu á línunum og aðrar lausnir í tengslum við heildstæða reikningagerð) og fast forval.

7.2.2 Markaður 2

174. Með ákvörðun sem birt var í kjölfar markaðsgreiningar þann 14. desember 2012 voru eftirtaldar kvaðir lagðar á Símann á heildsölumarkaði fyrir upphaf símtala í föstum almennum talsímanetum

a) Kvöð um að veita aðgang

175. Í kvöðinni felst m.a. skylda til að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að neti og þjónustu fyrir upphaf símtala í fastaneti á heildsölustigi. Aðgangskvöðin nær ennfremur til endursöluaðgangs, sé eftirspurn eftir slíku aðgangsformi.

b) Kvöð um jafnræði

176. Kvöð um að gæta jafnræðis bæði hvað varðar verð og aðra þætti, bæði gagnvart ytri starfsemi og á milli innri starfsemi og ytri starfsemi. Jafnræðiskvöðin gildir gagnvart samtengingu, sem og endursöluaðgangi að talsímakerfi Símans. Miðlun upplýsinga frá viðkomandi deild skal vera með sambærilegum hætti til óskyldra aðila og til annarra deilda fyrirtækisins eða tengdra aðila. Meðferð upplýsinga sem Síminn öðlast við gerð samninga um upphaf skal vera í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga.

c) Kvöð um gagnsæi

177. Með heimild í 29. gr. laga um fjarskipti lagði PFS kvöð á Símann um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs um samtengingu talsímaneta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun, ásamt verðskrár fyrir heildsölu talsímaþjónustu. Síminn er enn fremur skyldugur til þess að tilkynna PFS um allar breytingar á viðkomandi samningum eða viðmiðunartilboði.

d) Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

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

e) Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

179. Kvöð um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár. Hámarksverð fyrir upphaf símtala verður ákvarðað með verðsamanburði samkvæmt heimild í 4. mgr. 32. gr. laga um fjarskipti. Við val á sambærilegum samkeppnismörkuðum mun PFS miða við fjarskiptamarkaði á EES-svæðinu.

7.3 Áhrif gildandi kvaða

180. Þær kvaðir sem gilt hafa á mörkuðunum undanfarin ár hafa auðveldað innkomu á markaði í sviði talsímaþjónustu, með því að setja heildsöluaðgengi í fastar skorður þar sem til staðar eru viðmiðunartilboð um aðgang sem nýjir aðilar geta gengið að án mikillar fyrirhafnar. Síðan kvaðirnar voru lagðar á árið 2008 hafa ný fyrirtæki komið inn á markaðinn. Fyrirtæki sem bjóða talsímaþjónustu á fasta netinu eru tíu í dag, en voru sex árið 2012 og þrjú árið 2008.

181. Á sínum tíma lögðu smærri markaðsaðilar áherslu á að fá heildsöluaðgang að talsímalínunum, þannig að fyrirtæki sem styðjast við fast forval geti boðið viðskiptavinum sínum upp á aðgang og símtöl í einum pakka. Þessi heildsölupjónusta kallast „fast forval einn reikningur“ eða FFER. Kveðið var á um slíka aðgangskvöð árið 2008, en nokkurn tíma tók að koma þessari þjónustu í gagnið. Þegar FFER var orðin hluti af heildsöluframboði Símans virtist sem áhugi á þjónustuleiðinni hefði fjarað út og var hún lítið notuð fyrst um sinn. Á undanförunum árum hefur þó áhugi á þjónustunni vaknað á ný og nemur fjöldi áskrifenda hjá viðsemjendum Símans í þessari þjónustu nú nokkrum þúsundum.

182. Það er mat PFS að kvaðir sem lagðar voru á árið 2008 hafi hjálpað til við innkomu nýrra aðila á markaðinn. Þrátt fyrir auðveldari aðkomu að markaðnum er markaðshlutdeild Símans enn mjög há og varla er hægt að segja að samkeppni sé orðin virk á mörkuðum fyrir talsímaþjónustu.

183. Þar sem aðgangshindranir að mörkuðunum eru ekki lengur miklar og viðvarandi að mati PFS verður að telja að kvaðir á mörkuðunum hafi þjónað tilgangi sínum að svo stöddu. Hins vegar getur verið þörf á að taka markaðina til skoðunar að nýju með skömmum fyrirvara ef markaðsaðilum fækkar eða netrekendur loka fyrir aðgang, hækka verðlagningu aðgangs, eða vandkvæði verða í sambandi við heildsöluaðgang að bitastraumi sem þjónað getur VoIP þjónustuaðilum.

7.4 Fyrirhuguð ákvörðun um brottfall kvaða og aðlögunartíma

184. Eins og fyrr segir hyggst PFS taka ákvörðun í kjölfar þessarar greiningar um að kvaðir sem lagðar voru á Símann á smásölumarkaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu þann 18. júní 2013 og heildsölumarkaður fyrir upphaf símtala í fasta almenna talsímanetinu þann 14. desember 2012, falli niður.

185. Í 3. mgr. 16. gr. rammatilskipunarinnar 2002/21/EB og í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2007²⁶ 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.

186. 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 starfandi á mörkuðunum eða tengjast þeim.

187. Þau fyrirtæki sem í dag eru með aðgangssamninga við Símann á viðkomandi mörkuðum eru 365 miðlar, Nova, Hringdu, Símafélagið, IMC, Tismi og Vodafone.

188. Niðurfelling kvaða getur kallað á að endurskoða þurfi gildandi samninga að einhverju leyti eða gera nýja. Einhverjir þjónustuveitendur á smásölumarkaði gætu þurft eða viljað skipta um þjónustuveitendur á heildsölumarkaði vegna breyttra aðstæðna. Einhverjir markaðsaðilar munu hugsanlega telja heppilegt að bæta við net sitt á þessum tímapunkti. Ekki er víst að til nokkurra af þessum aðgerðum þurfi að koma en ef svo verður að einhverju leyti getur verið þörf á umtalsverðum fresti til aðlögunar.

189. PFS telur mikilvægast að aðgangur sé tryggður yfir tímabil sem örugglega ætti að nægja til aðlögunar. PFS hefur því í hyggju að kveða á um að allar ofangreindar kvaðir á Símann á mörkuðum 1/2008 og 2/2008 falli niður í árslok 2017.

²⁶ Sjá bls. 50 í skýringunum.