



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 30/2008 um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á smásöllumörkuðum fyrir almenna talsímaþjónustu á fastaneti (markaðir 1-6)

Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) hefur með vísan til 17. gr. laga nr. 81/2003, um fjarskipti, ásamt síðari breytingum, greint smásöllumarkað fyrir aðgang að almennu talsímaneti fyrir heimili (markaður 1), smásöllumarkað fyrir aðgang að almennu talsímaneti fyrir fyrirtæki (markaður 2), smásöllumarkað fyrir almenna innanlands talsímaþjónustu fyrir heimili (markaður 3), smásöllumarkað fyrir almenna millilanda talsímaþjónustu á fastaneti fyrir heimili (markaður 4), smásöllumarkað fyrir almenna innanlands talsímaþjónustu fyrir fyrirtæki (markaður 5) og smásöllumarkað fyrir almenna millilanda talsímaþjónustu á fastaneti fyrir fyrirtæki (markaður 6). Með bréfi, dags. 7. mars 2008, voru drög að greiningu á ofangreindum mörkuðum send til fjarskiptafyrirtækja og þeim boðið að gera athugasemdir við markaðsgreininguna og niðurstöðurnar. Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin: Samkeppniseftirlitið, Og fjarskipti ehf. (Vodafone) og Síminn hf.

Þegar frumdrög voru birt til umsagnar höfðu borist fréttir af kaupum Teymis hf., dótturfélags Vodafone, á 51% hlutafjár í IP-fjarskiptum ehf. (þá Hive) og fyrirhugaðri sameiningu IP-fjarskipta ehf. og Ódýra símfélagsins ehf. (SKO) sem var dótturfélag Teymis hf. Eftir að umsagnarfresti um frumdrög að greiningunni lauk þann 25. apríl s.l. bárust PFS upplýsingar um að samhliða umræddum samruna hafi Vodafone keypt öll fjarskiptakerfi af IP-fjarskiptum, þ.m.t. talsímanet. IP-fjarskipti ehf. starfar í dag eingöngu sem endursöluaðili undir vörumerkinu Tal. Með ákvörðun, dags. 13. júní s.l., samþykkti Samkeppniseftirlitið framangreinda gjörninga með nánar tilteknum skilyrðum sem áttu að tryggja áframhaldandi samkeppni á milli Vodafone og Tals.

Síminn gerði m.a. þá athugasemd við frumdrögin að líta bæri á IP-fjarskipti (Tal) og Vodafone sem eina efnahagslega einingu í samkeppnislegu tilliti. PFS komst að þeirri niðurstöðu að svo sé, eins og fram kemur í viðauka B. Þessi staðreynd breytti að mati PFS ekki niðurstöðum markaðsgreiningarinnar eða útnefningu fyrirtækis með umtaksverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum. PFS mat það svo að ofangreindir gjörningar einir og sér kölluðu ekki á aukasamráð þar sem markaðshlutdeild IP-fjarskipta var mjög lítil á flestum viðkomandi markaða, ásamt því sem sameiginleg markaðshlutdeild Vodafone og IP-fjarskipta er ekki mjög mikil.

Greining á mörkuðum 1-6 var uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina, auk þess sem öll tölfraði var uppfærð í samræmi við nýjustu tölur. Uppfærða greiningu á mörkuðum 1-6 er að finna í viðauka A með bréfi þessu og athugasemdum sem bárust í samráðinu er svarað í viðauka B.

Með bréfi, dags. 3. nóvember 2008, tilkynnti PFS formlega til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) drög að ákvörðun um markaði 1-6, ásamt viðaukum, í samræmi við ákvæði 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, og tilmæli skv. 7. gr. rammatilskipunarinnar¹. Þann 2. desember s.l. sendi PFS formlegt bréf til ESA sem innihélt nánari skýringar á afmörkun andlags kvaða á mörkuðum 1 og 2 og skýringar á ákvæði 53. gr. fjarskiptalaga varðandi forval og fast forval². Með bréfi, dags. 3. desember 2008, barst PFS álit ESA á framangreindum drögum. Í áliti þessu kemur fram að ESA gerir engar efnislegar athugasemdir við greininguna eða þær kvaðir sem PFS leggur til vegna markaða 1 og 2.

Í bréfi sínu rakti ESA feril umræddar markaðsgreiningar PFS, þá fresti og það samráð sem viðhaft var og gerði ekki athugasemdir við framkvæmdina. ESA tók það sérstaklega fram að þar sem tilkynning PFS um fyrirhugaða ákvörðun á ofangreindum mörkuðum hafi borist ESA fyrir birtingu nýrra tilmæla ESA um tilkynningar, fresti og samráð, frá 5. nóvember 2008³, gildi hin eldri tilmæli frá 2004 um framkvæmd ofangreindra markaðsgreininga og væri mat ESA byggt á hinum eldri tilmælum. ESA heimilaði því PFS að taka þá ákvörðun sem hér er til umfjöllunar.

ESA skoraði á PFS að fylgjast náið með þróun viðkomandi smásölumarkaða til að ganga úr skugga um að þær heildsölukvaðir sem PFS hygðist leggja á Símann skiluðu tilætluðum árangri, þar sem PFS hygðist ekki leggja á smásölukvaðir þrátt fyrir að Síminn væri útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum. Sér í lagi skyldi PFS fylgjast vel með smásölumarkaði fyrir almenna millilanda talsímaþjónustu á fastaneti fyrir heimili (markaður 4) í þessu sambandi. Þá minnti ESA PFS á að stofnunin þyrfti að skerast þegar í stað í leikinn með viðeigandi hætti ef vart verður við samkeppnishamlandi hegðun á viðkomandi mörkuðum. Því væri PFS hvatt til að íhuga hvort rétt væri að hefja markaðsgreiningu að nýju á viðkomandi mörkuðum áður en hinn almenni 2-3 ára gildistími markaðsgreininga væri liðinn.

¹ Tilmæli Eftirlitsstofnunar EFTA frá 14. júlí 2004 um tilkynningar, fresti og samráð sem kveðið er á um í 7. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2002/21/EB um sameiginlegan regluramma um rafræn fjarskiptanet og -þjónustu (nr. 193/04/COL), EES-viðbætur nr. 21, frá 27.4.2006 (íslensk útgáfa).

² Sjá viðauka D með ákvörðun þessari.

³ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 5 November 2008 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with the Act referred to at point 5cl of Annex XI to the EEA Agreement (Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services), as adapted by Protocol 1 thereto and by the sectoral adaptations contained in Annex XI to that Agreement. The Recommendation was adopted by Decision No 688/08/COL.

Uppfærða greiningu á mörkuðum 1-6 er að finna í viðauka A með bréfi þessu og athugasemdum sem bárust í innanlandssamráðinu er svarað í viðauka B. Álit ESA er svo að finna í viðauka C og bréf PFS til ESA sem innihélt nánari skýringar á afmörkun á andlagi kvaða á mörkuðum 1 og 2 og skýringar á ákvæði 53. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 er kveður á um forval og fast forval í viðauka D.

1. Útnefning fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk

Með hliðsjón af skilgreiningu þjónustumarkaða og landfræðilegra markaða og greiningum á samkeppni á smásölumörkuðum fyrir aðgang að almennu talsímaneti fyrir einstaklinga og fyrirtæki (markaðir 1 og 2) og á smásölumörkuðum fyrir almenna talsímaþjónustu fyrir einstaklinga og fyrirtæki hvað varðar innanlands- og millilandasímtöl (markaðir 3-6) og í samræmi við 2. mgr. 17. gr. sbr. 18. gr. fjarskiptalaga hefur PFS ákveðið að útnefna Símann hf. með umtalsverðan markaðsstyrk á öllum ofangreindum mörkuðum.

2. Álagning kvaða á Símann hf. á heildsölustigi á mörkuðum 1 og 2

Í samræmi við 27. gr. fjarskiptalaga hefur PFS ákveðið að leggja eftirfarandi kvaðir á Símann hf. á heildsölustigi vegna útnefningar fyrirtækisins með umtalsverðan markaðsstyrk á smásölumörkuðum fyrir aðgang að almennu talsímaneti fyrir heimili og fyrirtæki (markaðir 1 og 2). Að mati PFS eru þessar kvaðir bæði í samræmi við þau markmið sem fram koma í ramma- og aðgangstilskipunum ESB og ákvæðum laga um fjarskipti og viðeigandi fyrir það tímabil sem gert er ráð fyrir að líði þar til viðkomandi markaður verður greindur aftur. PFS telur að kvaðirnar séu til þess fallnar að auka þjónustusamkeppni á viðkomandi markaði og tryggja hagsmuni neytenda.

PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að samkeppni ríki ekki á aðgengismörkuðum og að erfitt sé að koma á fót samsvarandi netum og þeim sem Símann rekur innan tímaramma þessarar greiningar. Þess vegna er nauðsynlegt að þjónustuveitendur í samkeppni fái aðgengi að uppsettum línunum og kerfum Símanns í þeim tilgangi að notendur geti hagnast á samkeppninni og til þess að draga úr áföllum vegna hindrana á smásölumarkaði. Þetta þýðir að setja ber þessar kvaðir á með það fyrir augum að veita öðrum þjónustuveitendum fullnægjandi aðgengi að heildsölustigi þannig að hægt sé að bjóða aðgengi og símtalaþjónustu í uppsettum línunum þess kerfis sem til staðar er.

Varðandi nánari umfjöllun um kvaðirnar þá vísar PFS til uppfærðrar greiningar á viðkomandi mörkuðum, sbr. viðauka A.

2.1. Forval og fast forval

Í ljós hefur komið að Símann hefur umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi smásölumörkuðum fyrir aðgang að almennu talsímaneti, hvað varðar möguleika á tengingum við almenna talsímakerfið og staðbundna notkun þess. Þess vegna telur PFS ótvírætt að sú skylda hvíli áfram á Símanum skv. 53. gr. fjarskiptalaga að bjóða bæði forval og fast forval.

PFS leggur einnig til álagningu nokkurra annarra kvaða á Símann sem viðbót við þessa kvöð að lögum, sbr. neðangreint.

2.2. Kvöð um að veita aðgang

Með heimild í 28. gr. fjarskiptalaga leggur PFS þá kvöð á Símann hf. að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um aðgang að almennu talsímaneti og tengdri þjónustu á heildsölustigi.

Síminn skal bjóða upp á lausn þar sem þjónustuveitendur með fast forval geta gert viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning (single billing) fyrir bæði aðgengi og símnótun, burtséð frá því hvort Símann býður sínum viðskiptavinum þessa þjónustu eða ekki. Hér gæti verið um að ræða heildsölulausn á línuleigu eða aðra sambærilega lausn sem hægt er að gera einn heildstæðan reikning fyrir. Þannig gætu nýir þjónustuaðilar fengið aðgang að vöru sem gerir þeim ekki aðeins kleift að bjóða talsímaþjónustu í formi forvals eða fast forvals heldur gætu þeir einnig fengið uppsettar línur hjá Símanum. Þetta gerir þeim kleift að bjóða viðskiptavinum sínum þjónustuna sem eina heildstæða vöru. Tilgangurinn með kvöðinni er að bregðast við umtalsverðum markaðsstyrk Símans á viðkomandi mörkuðum og að auka skilvirkni kvaða um forval og fast forval.

Ef Símann hafnar eða svarar ekki beiðni um aðgang innan 14 daga þá skal félagið gefa umsækjandanum skriflega og rökstudda ástæðu fyrir höfnuninni eða töfinni.

2.3. Kvöð um jafnræði

Með heimild í 30. gr. laga um fjarskipti leggur PFS kvöð á Símann hf. um jafnræði bæði hvað varðar verð og aðrar forsendur, bæði gagnvart ytri starfsemi og á milli innri starfsemi og ytri starfsemi. Jafnræðiskvöðin skal gilda fyrir allar tegundir af aðgangi að almennu talsímaneti og endursölu á slíkum aðgangslínum .

Smásöluarmi Símans er óheimilt að nýta sér á neinn hátt þær upplýsingar sem félagið öðlast vegna sölu á þjónustu til annars þjónustuveitanda til þess að ná ósanngjörnu forskoti, á hvaða veg sem er.

Miðlun upplýsinga frá viðkomandi deild skal vera með sambærilegum hætti til óskyldra aðila og til annarra deilda fyrirtækisins eða tengdra aðila. Meðferð upplýsinga sem Símann öðlast við gerð samninga um upphaf skal vera í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga.

2.4. Kvöð um gagnsæi

Með heimild í 29. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Símann hf. um gagnsæi og að útbúa og birta opinberlega viðmiðunartilboð, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun, verðskrá og bókhaldsupplýsingar fyrir fastanetssímasvið sitt, þ.m.t. forval og fast forval. Símann skal einnig birta viðmiðunartilboð fyrir heildsölu á aðgangslínum að almennu talsímaneti og aðrar tengdar lausnir í tengslum við heildstæða reikningagerð. Viðmiðunartilboð skal m.a. vera

nægilega ósamþætt og fela í sér verð, kjör og skilmála um þjónustustig. Tilboðið skal innihalda nægjanlega ítarlega lýsingu á skilyrðum þannig að sá sem óskar eftir aðgangi geti auðveldlega áttað sig á stöðu sinni. Eftirfarandi liðir verða a.m.k. að vera í viðmiðunartilboði og skal Síminn birta tilboðið innan 3ja mánaða frá birtingu ákvörðunar:

- Grunnatriði samnings
 - Tegund þjónustu
 - Gjaldtaka, reikningar og bókhald
 - Verð, afslættir og magn umferðar
 - Gæði þjónustu
- Tæknileg útfærsla
 - Dreifikerfi og samskipti kerfa
 - Símtöl
 - Alþjóðleg símtöl
 - Aðrar þjónustur
 - Prófanir
- Umsjón viðskiptavina
- Þagnarskylda milli aðila, leynd gagna, áætlanir og persónuvernd
- Ábyrgðir og greiðsla
- Óviðráðanleg atvik og sérstakar aðstæður
- Öryggi og hleranir
- Samningstími og uppsögn samnings
- Meðferð ágreinings

Ef viðmiðunartilboð Símans er ekki talið fullnægjandi fyrir markaðinn getur PFS mælt fyrir um breytingar á því í samræmi við 2. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga. Síminn má ekki krefja fjarskiptafyrirtæki um bankaábyrgðir nema með sérstöku leyfi PFS.

Síminn skal senda PFS alla samninga sem gerðir eru um aðgang að talsímaneti þess, auk þess að tilkynna um allar breytingar sem gerðar eru á samningsskilyrðunum innan ákveðins frests. Afrit af undirrituðum samningi sem byggir á viðmiðunartilboði skal senda PFS í því formi sem hann er og eigi síðar en viku eftir undirritun hans. Breytingar á samningum skal einnig tilkynna með þeim hætti að fram komi greinilega hverjar þær eru og hvar þær sé að finna.

Til þess að auka traust á heildsöluverðum skal Síminn birta opinberlega bókhaldsupplýsingar um afkomu í talsímaneti, sbr. 1. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga.

2.5. Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Símann um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skal fela í sér, að lágmarki, að annars vegar heildsala og hins vegar smásala fastnetsímasviðs Símans séu 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. Ofangreind yfirlit þurfa að hafa borist stofnuninni fyrir 1. apríl ár hvert fyrir síðastliðið ár.

2.6. Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

Með heimild í 32. gr. laga um fjarskipti leggur PFS kvöð á Símann um eftirlit með gjaldskrá fyrir heildsöluaðgang að talsímanetinu (m.a. heildsölu á slíkum línunum og aðrar lausnir í tengslum við heildstæða reikningagerð) og fast forval. Síminn skal gera kostnaðarlíkan til útreikninga, eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markaði, sem þróar notkun sögulegs kostnaðar til viðmiðunar fyrir gjaldskrá. PFS mun taka mið af rekstri sambærilegra þjónustu sem rekin er á hagkvæman hátt í samræmi við heimild í fjarskiptalögum. PFS mun meta út frá niðurstöðu kostnaðargreiningar hverju sinni hvort hentugra er að styðjast við LRIC aðferð en að byggja á sögulegum kostnaði við ákvörðun gjaldskrár.

2.7. Kvöð um kostnaðarbókhald

Með heimild í 32. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Símann um kostnaðarbókhald fyrir aðgang að talsímanetinu (m.a. heildsölu á línunum og aðrar lausnir í tengslum við heildstæða reikningagerð) og fast forval. Síminn skal eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu.

3. Smásöluþvæðir á mörkuðum 1-6

PFS hyggst að svo stöddu ekki leggja smásöluþvæðir á Símann á viðkomandi smásölumörkuðum, þrátt fyrir að hafa útnefnt Símann sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum. Fordæmi eru fyrir því að framkvæmdastjórn ESB hafi lagt blessun sína yfir slíka niðurstöðu.

PFS telur að almennt skuli leggja áherslu á að leysa samkeppnisvandamál á heildsölustigi, en skv. 2. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga er PFS einungis heimilt að beita smásöluþvæðum í kjölfar markaðsgreiningar ef stofnunin telur að heildsöluþvæðir eða ráðstafanir varðandi forval eða fast forval muni ekki skila árangri við að efla virka samkeppni og tryggja hagsmuni notenda. Ákvæði þetta er í samræmi við 17. gr. alþjónustutilskipunar 2002/22/EB.

PFS telur að þær heildsöluþvæðir sem lagðar hafa verið á Símann á mörkuðum 8-10, svo og mörkuðum 11 og 12, muni skila árangri við að efla virka samkeppni og styrkja hagsmuni notenda. Auk þess hvílir ótvíræð lagaskylda á Símanum sem fyrirtækis með umtalsverðan

markaðsstyrk að veita fjarskiptafyrirtækjum forval og fast forval. Nýjar aðgangskvaðir á heildsölustigi á mörkuðum 1 og 2, sem reifaðar voru hér að framan, styrkja forval og fast forval sem valkost fjarskiptafyrirtækja til að hasla sér völl á viðkomandi talsímamörkuðum í smásölu. Að framangreindu virtu telur PFS sig ekki hafa lagaheimild til að beita smásöluvöðum að svo stöddu.

PFS mun fylgjast vel með þróuninni á viðkomandi smásöluvöðum. Það verður gert m.a. með eftirliti að eigin frumkvæði og reglubundinni gagnaöflun eins og verið hefur síðustu ár. Alþjónustukvöð Símans skyldar fyrirtækið einnig til að upplýsa PFS um allar verðbreytingar með hæfilegum fyrirvara sem gefur PFS tækifæri til inngripa telji stofnunin að þess sé þörf með heimild í 2. mgr. 22. gr. fjarskiptalaga. Samkvæmt sama lagaákvæði getur PFS ákvarðað hámarksverð talsímaþjónustu sem veitt er undir alþjónustuskyldu og skal sama verð gilda um land allt. PFS mun að sjálfsögðu beita heimild sinni samkvæmt umræddri lagagrein hækki verð umfram þróun almenns verðlags og kaupmáttar. Einnig má PFS taka við af sambærilegum verðum í helstu viðmiðunarríkjum.

Þó að verð á talsímaþjónustu í smásölu hafi hækkað undanfarin ár eru þau enn með þeim lægstu innan OECD. Því hefur PFS ekki talið þörf á því hingað til að hafa bein afskipti af smásöluverðum. PFS mun fylgjast með verðþróun og gera reglulegan samanburð á verði hér á landi og í öðrum Evrópuríkjum. Ef þær aðstæður skapast að þörf þykir á afskiptum af smásöluverði getur PFS beitt ofangreindu ákvæði 2. mgr. 22. gr. fjarskiptalaga, sbr. ofangreint.

4. Gildistaka ákvörðunar og kæruleið

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

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

Reykjavík, 5. desember 2008.

Hrafnkell V. Gíslason

Óskar H. Ragnarsson

Meðfylgjandi:

Viðauki A – greining á mörkuðum 1-6

Viðauki B – athugasemdir hagsmunaaðila og niðurstöður samráðs vegna greiningar á mörkuðum 1-6

Viðauki C – álit ESA

Viðauki D – Skýringar á afmörkun andlags kvaða á mörkuðum 1 og 2 og á ákvæði 53. gr. fjarskiptalaga varðandi forval og fast forval

Afrit til:

Samkeppniseftirlitið

ESA