

## **Viðauki B**



**PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN**

**Niðurstöður úr samráði Póst- og fjarskiptastofnunar um  
frumdrög að greiningu á smásöluverkaði fyrir aðgang  
að fasta almenna talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki**

**(Markaður 1)**

**18. júní 2013**

## EFNISYFIRLIT

<b>1</b>	<b>INNGANGUR</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ALMENNAR ATHUGASEMDIR</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>SKILGREINING ÞJÓNUSTUMARKAÐAR</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>AFMÖRKUN LANDFRÆÐILEGS MARKAÐAR</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>FRAMBOÐ OG EFTIRSPURN Á MARKAÐNUM ÁRÍÐ 2012</b>	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>MAT Á MARKAÐSSTYRK</b>	<b>9</b>
6.1	MARKAÐSHLUTDEILD	9
6.2	ARÐSEMI	11
6.3	AÐGANGSHINDRANIR	11
6.3.1	<i>Stærðarhagkvæmni</i>	11
6.3.2	<i>Aðgangur að fjármagni</i>	13
6.3.3	<i>Vaxtarhindranir</i>	14
6.3.4	<i>Niðurstaða varðandi aðgangshindranir</i>	14
6.4	MÖGULEG SAMKEPPNI OG NÝSKÖPUN	15
6.5	HEGÐUN MARKAÐSAÐILA	15
6.5.1	<i>Samþætting þjónustu</i>	15
6.5.2	<i>Lóðrétt samþætting</i>	16
6.5.3	<i>Verðþróun</i>	17
6.6	AÐSTÆÐUR Á EFTIRSPURNARHLIÐ	18
6.6.1	<i>Kaupendastyrkur</i>	18
6.6.2	<i>Valfrelsi viðskiptavina og skiptikostnaður</i>	19
6.6.3	<i>Aðgengi neytenda að upplýsingum</i>	19
6.7	ÚTNEFNING SÍMANS MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK	20
<b>7</b>	<b>KVAÐIR</b>	<b>21</b>
7.1	SAMKEPPNISVANDAMÁL	21
7.2	ÁHRIF GILDANDI KVAÐA	23
7.3	TILLÖGUR AÐ KVÖÐUM	23
7.4	MAT Á ÁHRIFUM FYRIRHUGAÐRAR KVAÐA	24

# 1 Inngangur

Í þessu skjali er að finna samantekt þeirra svara og athugasemda sem bárust vegna samráðs Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) um frumdrög greiningar stofnunarinnar á smásölumarkaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki (markaður 1). Frumdrögin voru lögð fyrir hagsmunaaðila til samráðs með bréfi, dags. 30. nóvember 2012 og birt á heimasíðu PFS á sama tíma. Athugasemdafrestur var upphaflega til 4. janúar 2013, en hann var framlengdur til 18. janúar.

Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin:

- Samkeppniseftirlitið
- Síminn hf.

Athugasemdirnar eru flokkaðar saman eftir efni, köflum og málsgreinum. Í lok umfjöllunar um hverja athugasemd er stutt samantekt á afstöðu PFS og afgreiðslu.

## 2 Almennar athugasemdir

**Samkeppniseftirlitið** beinir athugun sinni eingöngu að skilgreiningu á viðkomandi þjónustu- og vörumarkaði og landfræðilegum markaði og þeim þáttum sem ætla má að hafi áhrif við mat á markaðsstyrk fyrirtækja á einstaka markaði. Samkeppniseftirlitið gerir ekki athugasemdir við þá þætti draganna sem það tók til skoðunar og telur að greiningin að þessu leyti sé vel unnin og þjóni markmiðum sínum. Samkeppniseftirlitið tekur fram að lokum að eðli málsins samkvæmt þá sé það ekki bundið af þeirri aðferðafræði og þeim ályktunum sem koma fram í drögum PFS, við meðferð þess á málum sem varða umrædda markaði í framtíðinni.

### Afstaða PFS

Athugasemdir Samkeppniseftirlitsins styðja niðurstöður PFS varðandi þau atriði sem fjallað er um í athugasemdunum. Þær gefa því ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar hér.

**Síminn** gerir athugasemd við að hver greining eigi að miða við þróun á næstu 2-3 árum, en raunverulegur líftími markaðsgreininga sé mun lengri en áætlað er, eða 4-5 ár í stað 2-3.

### Afstaða PFS

Það er rétt að í flestum tilvikum hafa liðið meira en 2-3 ár þar til greiningar á tilteknum markaði hafa verið endurteknar. Á það ber hins vegar að líta að greiningar taka nú að jafnaði skemmri tíma heldur en í upphafi, enda hefur reynsla PFS af málsméðferð greininga aukist umtalsvert síðan stofnunin fékk fyrst það hlutverk að framkvæma markaðsgreiningar með lögum nr. 81/2003. Eftir fyrstu umferð markaðsgreininga þurfti PFS enn fremur að yfirfara og samþykkja mörg viðmiðunartilboð og kostnaðargreiningar sem töfðu fyrir næstu umferð

markaðsgreininga, þar sem sömu starfsmenn PFS vinna að öllum þessum verkefnum. Þeir starfsmenn PFS eru miklum mun færri en gengur og gerist varðandi samskonar verkefni hjá flestum systurstofnunum PFS í Evrópu.

Þá ber að líta til þess að mörkuðum sem greina þarf hefur fækkað mjög. Því er ekki ástæða til að ætla að næsta umferð greininga dragist umfram þau 2-3 ár sem almennt er miðað við í markaðsgreiningum skv. fjarskiptalögum. Eins og segir í viðauka B við ákvörðun PFS nr. 36/2012 (markaðir 2 og 3), sem Síminn vitnar til, gera breytingar á fjarskiptatilskipunum ESB frá 2009 ráð fyrir að ekki megi líða meira en 2-3 ár á milli greininga. Þessar breytingar verða væntanlega innleiddar í EES-samninginn og í íslenskan rétt á næstu misserum.

**Síminn** telur gríðarlega mikilvægt að við greiningu á markaði 1 sé annað hvort tekin sú ákvörðun að allar kvaðir falli niður eftir 2-3 ár nema PFS hafi endurskoðað fyrri greiningu eða PFS líti til þess sem er framundan í talsímaþjónustu næstu 4-5 árin og geri sér grein fyrir því að kvaðir séu ekki viðeigandi lengur þar sem hefðbundin talsímaþjónusta (PSTN) er víkjandi fyrir VoIP lausnum. Kvaðir á viðkomandi þjónustu eru til þess fallnar að leiða til þess að PSTN þjónusta muni verða ósamkeppnishæf við IP lausnir og hraka enn hraðar vegna kvaðanna. Á síðustu árum hefur átt sér stað gríðarleg fækkun á PSTN tengingum á markaðnum en talsímaþjónusta Símans er fyrst og fremst veitt um PSTN tengingar. Síminn bendir á fækkun PSTN tenginga frá árinu 2008 til ársins 2012 úr 140.858 línunum niður í 124.717. Síminn segir PFS ekki hafa lagt í neina rannsóknarvinnu um nýsköpun og þróun í tengslum við þessa IP þjónustu. Litla sem enga umfjöllun er að finna um framtíð PSTN kerfisins á næstu misserum. Áherslu PFS í þessum efnunum má finna á bls. 28 sem er að mati Símans ófullnægjandi. Þar virðist útgangspunktur PFS vera hugsanleg þróun markaðshlutdeildar Símans en ekki það samkeppnislega aðhald sem aðrar lausnir veita Símanum. Það er röng nálgun að líta eingöngu til hugsanlegrar markaðshlutdeildar, heldur hlýtur viðmiðið að vera hvort Síminn hafi þann styrk að geta verðlagt þjónustu sína á talsíma markaði, án tillits til viðskiptavina, keppinauta eða annarra markaðsaðila.

### **Afstaða PFS**

PFS fjallar um aukinn hlut VoIP þjónustu í kafla 2.3.3, kafla 5, kafla 6.4 og 6.5. PFS hafnar því að umfjöllun um VoIP sé ófullnægjandi. Eins og fram kemur í frumdrögum greiningarinnar hefur VoIP þjónusta verið til staðar síðan 2005, en hlutur hennar er samt sem áður aðeins 12% af fjölda notenda talsímaþjónustu á fastaneti. PFS telur ekkert fram komið sem bendir til þess að hraði flutnings notenda úr PSTN yfir í VoIP aukist svo verulega á næstu 2-3 árum að aðstæður á markaðnum verði gjörbreyttar. PFS reiknar með því að fjöldi VoIP notenda haldi áfram að aukast eins og verið hefur. Undanfarin ár hefur notendum VoIP þjónustu um fastan nettengipunkt fjölgað um 5-6 þúsund á ári (sjá töflu 5.2 í markaðsgreiningu - Viðauka A). Það er því ekki ástæða til að reikna með að VoIP þjónustan nái yfirhöndinni á áætluðum gildistíma þessarar greiningar.

Ef þróunin verður hraðari en búast má við út frá fyrirbyggjandi gögnum og umtalsverð breyting verður á stöðu á markaðnum áður en áætlaður gildistími þessarar greiningar rennur út, þá ber PFS að gera nýja greiningu skv. 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr 741/2009 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Þar af leiðandi er ekki hætta á að

greiningin verði látin halda gildi sínu ef hún verður úrelt vegna óvæntrar þróunar á markaðnum.

PFS telur ennfremur að álagning kvaða um aðgang að PSTN kerfinu sé ekki til þess fallin að gera PSTN þjónustu ósamkeppnishæfa eins og Síminn heldur fram. Kvaðirnar gera ráð fyrir endurgjaldi fyrir aðgang sem felur í sér eðlilegan arð af fjárfestingum. Aðgangur annarra fyrirtækja að PSTN netinu er til þess fallinn að bæta nýtingu þess og þar með að bæta rekstrargrundvöll netsins.

**Síminn** telur það augljóst með tilliti til stöðunnar í dag að félagið getur ekki litið framhjá því að viðskiptavinir félagsins munu hætta að nota þjónustu félagsins og jafnvel talsíma að öllu ef félagið myndi reyna að verðleggja sig eins og það væri í markaðsráðandi stöðu. Vegna harðrar samkeppni, breytinga á tækni og hnignunar á markaðnum væri það verulega ólíklegt að Síminn hafi getu til þess að hækka verð yfir samkeppnishæft verð þannig að það myndi skila sér til langs tíma. Verðlagning á talsímaþjónustu er með því ódýrasta sem þekktist í Evrópu, sbr. ákvörðun PFS nr. 35/2012 og þess vegna er augljóst að verðlagning á talsímaþjónustu er ekki yfir samkeppnishæfu verði.

#### **Afstaða PFS**

PFS bendir á að Síminn hefur ekki þurft að bregðast við innkomu nýrra fyrirtækja og nýrrar tækni á markaðinn með því að lækka verð. Þó að verð á talsímaþjónustu sé með því lægsta sem þekktist í Evrópu þá hefur þróunin frá árinu 2008 verið sú að Ísland hefur farið úr fyrsta sæti niður í fjórða sæti þeirra landa þar sem þjónustan er ódýrust, sbr. kafla 6.6.3. í markaðsgreiningunni. Síminn hefur ekki séð ástæðu til þess að elta ódýrustu áskriftaleiðirnar í netsímaþjónustu og sýnir það að ekki er um mikinn þrýsting á verðlagningu að ræða frá þeirri þjónustu.

### **3 Skilgreining þjónustumarkaðar**

**Síminn** leggur þann skilning í greiningu PFS að þjónusta sem styðst ekki við fastan tengipunkt sé ekki hluti af markaðnum. Þess vegna eru netsímar eða VoIP með símanúmer alfarið undanskilin.

#### **Afstaða PFS**

Í frumdrögum PFS var öll VoIP þjónusta sem notar símanúmer talin hluti af markaðnum. Flökkuþjónusta sem notar símanúmer er reyndar þeim annmarka háð að notandi sem skiptir yfir í slíka þjónustu getur ekki tekið með sér símanúmer úr PSTN þjónustu. PFS telur samt sem áður mögulegt að hluti notenda telji þessa þjónustu vera staðgönguþjónustu fyrir PSTN. Það hefur ekki úrslitaáhrif á niðurstöðu greiningarinnar hvort flökkuþjónusta er talin með eða ekki, enda eru notendur þjónustunnar fáir.

**Síminn** telur þarfir fyrirtækja og einstaklinga bersýnilega ekki sambærilegar þegar kemur að talsímaþjónustu. Er lítið sem ekkert fjallað um það í greiningu PFS um þjónustumarkað málsins. Síminn getur ekki séð hvaða breytingar hafi orðið á

þjónustunni eða eftirspurn á síðustu fjórum árum að PFS geti réttlætt mismunandi nálgun á milli greiningarinnar frá 2008 og þessarar greiningar. PFS hefur a.m.k. ekki getað fært fram málefnaleg rök fyrir breytingunni og bendir Síminn á úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 4/2007 þar sem áfrýjunarnefndin hafnaði breytingum Samkeppniseftirlitsins á breytingu á skilgreiningu markaðar. Það blasir því við að PFS hefur ekki fullnægt rannsóknarskyldu sinni enda liggja engin sjáanleg gögn fyrir um viðhorf og þarfir fyrirtækja og einstaklinga á Íslandi sem réttlætt geta breytta afstöðu PFS.

### **Afstaða PFS**

PFS gerir grein fyrir því í frumdrögunum að í greiningu stofnunarinnar á mörkuðum 1 og 2 árið 2008 hefði verið nokkur vafi um það hvort greina ætti milli markaða fyrir þjónustu við fyrirtæki annars vegar og heimili hins vegar. Að stórum hluta nota þessir viðskiptavinir sams konar tengingar við talsímanetið og almennir skilmálar gera ekki greinarmun á þessum hópum viðskiptavina. Að auki má nefna það að augljós framboðsstaðganga er á milli þessara hópa þar sem fjarskiptafyrirtæki sem veitir öðrum hópnum þjónustu getur auðveldlega breytt áherslum sínum og farið að bjóða hinum hópnum þjónustu.

Ekki verður séð af lestri úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 4/2007 að nefndin hafi almennt talið eitthvað því til fyrirstöðu að skilgreingar þjónustumarkaða tæki breytingum.

PFS lítur svo á að hin endurskoðaða skilgreining markaðarins sem kemur fram í tilmælum ESA frá 2008 sé betur viðeigandi en hin fyrri og hyggst fylgja henni, enda er gert ráð fyrir því í lögum um fjarskipti nr. 81/2003 að markaðsskilgreiningar séu í samræmi við skuldbindingar skv. EES samningnum.

PFS hafnar því að fram þurfi að fara frekari rannsókn á þessu atriði enda er gerð fullnægjandi grein fyrir rökum PFS í kafla 2.3.2. í markaðsgreiningunni.

**Síminn** segir það leiða til rangrar niðurstöðu ef algerlega er litið framhjá vörum eða þjónustu sem standa utan markaðarins, þ.e. eru ekki staðgönguvörur, ef slíkar vörur eða þjónustur geta sannarlega veitt fullnægjandi aðhald. Þótt PFS telji að VoIP þjónusta sem notar ekki símanúmer sé ekki hluti af markaðnum þá verður PFS að líta til þess að neytendur geta notað slíka þjónustu í stað talsíma. Að mati Símans er verulega staðganga á milli þjónustunnar. Það þurfa ekki allir viðskiptavinir að líta á vöruna sem staðgöngu heldur nægilega margir til þess að hún tileyri sama markaði. Þótt tæknin og þær reglur sem gilda eru e.t.v. eitthvað ólíkar þá er það staðreynd að VoIP án númers hefur áhrif á hegðun neytenda sem nota talsímaþjónustu með númer. Talsímafyrirtæki geta ekki litið framhjá þessari staðreynd og því gæti fyrirtæki sem væri með umtalsverða markaðshlutdeild á talsíma markaði ekki hegðað sér eins og það væri í markaðsráðandi stöðu vegna þess aðhalds sem þessi tæknilausn felur í sér. Verður PFS þess vegna að rannsaka hvaða áhrif VoIP lausnir án símanúmers hafa á markaðinn, jafnvel þótt umrædd þjónusta teljist ekki til viðkomandi markaðar. Síminn bendir á að PFS ber að beita þekktum aðferðum við greiningu á markaði málsins, s.s. SSNIP prófinu. Síminn nefnir fjögur kerfi sem berjast um forustu í þessari þjónustutegund; Skype, Lync, Imessage og WebRTC. Síminn sér að fyrirtæki eru í auknum mæli farin að biðja um SIP tengingu við Lync netþjóninn sinn. Slík tenging

kemur algjörlega í stað hefðbundnar tengingar við almenna netið. Þegar símtöl eru á milli Lync við POTS og ISDN þá er notast við símanúmer en ef viðkomandi sem hringt er í er með Skype eða Lync, þá getur símkerfið hringt án þess að notast við símanúmerið. Þetta er kannski skýrasta dæmið um staðgöngu.

### **Afstaða PFS**

PFS lýsir notagildi og takmörkunum þessarar þjónustu í kafla 2.3.3.3. Því er lýst hvernig þjónustan getur að einhverju leyti nýst takmörkuðum hópi notenda í stað hefðbundinnar talsímaþjónustu. PFS telur ekki mögulegt að mæla hversu mikil þessi notkun er, enda er yfirleitt um gjaldfrjálsa þjónustu að ræða. PFS lýsir því í greiningunni hvernig umferð í talsímanetum hefur dregist saman, m.a. vegna tilkomu netsíma, en ómögulegt er að greina hversu stóran hluta þess samdráttar er að rekja til netsímaþjónustu án símanúmera og telur PFS það ekki hafa nein afgerandi áhrif á niðurstöðu greiningarinnar.

Síminn hefur haldið fram þessum rökum í umsagnarferlum flestra markaðsgreininga á sviði símaþjónustu undanfarin ár. Í engu þeirra tilvika hefur PFS talið þessa þjónustu vera staðgönguþjónusta eða þjónusta sem veldur það miklum þrýstingi á viðkomandi markað að það geti haft áhrif á niðurstöðu greiningarinnar. Hvorki ESA né Samkeppniseftirlitið hafa gert athugasemd við þá niðurstöðu.

PFS telur það algerlega augljóst að þjónusta sem gerir ekki kleift að hringt sé í viðkomandi notanda úr almenna símkerfinu, þar sem langflestir notendur eru, getur ekki verið staðgönguþjónusta fyrir hefðbundna talsímaþjónustu. Það þarf ekki að leggja í rannsóknir til þess að komast að þeirri niðurstöðu. Engu breytir í því sambandi þó að einstaka fyrirtæki láti setja upp hjá sér netþjóna með þeim hætti að hægt sé að hringja úr og í þjónustuna.

PFS hefur gert fullnægjandi grein fyrir því hvernig umferð í talsímanetinu hefur dregist saman og komist að þeirri niðurstöðu að áhrif VoIP séu enn sem komið er ekki orðin afgerandi. Undanfarinn áratug hefur sífellt verið boðað að VoIP sé að taka við af hefðbundinni talsímaþjónustu. Það hefur ekki orðið raunin ennþá og óvíst hvenær það gerist. Komi til þess að hraði þessarar þróunar fari skyndilega að aukast á gildistíma þessarar greiningar mun PFS ekki skorast undan því að endurskoða greiningu sína, en í dag telur PFS ekkert vera fyrirliggjandi sem sýni fram á að bylting verði í notkun VoIP á næstu 2-3 árum.

## **4 Afmörkun landfræðilegs markaðar**

**Síminn** leggur áherslu á að PFS hefur ekki metið raunverulega staðgöngu á milli mismunandi svæða. Samkeppni er af ólíkum toga á höfuðborgarsvæðinu annars vegar og á mörgum stöðum utan þess hins vegar. Ekki verður séð að PFS hafi raunverulega greint þessi ólíku samkeppnislegu skilyrði þannig að unnt sé að fullyrða að vegna þess að kerfi Símans nái vítt og breytt um landið, að af þeirri ástæðu sé markaðurinn landið allt. Þótt kerfi Símans nái til landsins alls, þá þýðir það ekki að kostnaður við að veita þjónustuna sé eins um allt landið.

### **Afstaða PFS**

Útgangspunktur PFS varðandi umfang fjarskiptanets og lögsagnarumdæmi er sóttur í leiðbeiningar ESA um markaðgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk frá 14. júlí 2004. Í 60. gr. leiðbeininganna segir að í fjarskiptageiranum sé venjan að ákveða landfræðilegt umfang markaða með tilvísan til umfangs fjarskiptanets og lagalegs umhverfis. Þessi aðferð byggir á dómafordæmum Evrópudómstólsins sem vísað er til í neðanmálgreinum undir umræddri grein leiðbeininganna.

Eins og fram kemur í markaðsgreiningu PFS nær net Símans um allt land. Net Vodafone er alls ekki einskorðað við höfuðborgarsvæðið heldur hefur það vaxið mjög á síðustu árum og hefur fyrirtækið sett upp sírstöðvar í öllum landshlutum, þó svo að það nái ekki 100% dekkun eins og net Símans. Minni fyrirtæki eru aðeins með sírstöðvar á höfuðborgarsvæðinu. Staðan er því þannig að til staðar eru tvö net í öllum landshlutum. Þó svo að útbreiðslusvæði þeirra falli ekki nákvæmlega saman telur PFS það ekki leiða til þess að skipta þurfi landinu niður í smærri markaðssvæði. Það skiptir einnig máli að fyrirtækin á markaðnum gera engan greinarmun á svæðum í verðlagningu á þjónustu.

Í greiningu PFS á viðkomandi markaði árið 2008 var niðurstaðan sú að landið væri allt einn markaður og gerði ESA ekki athugasemdir við það. PFS telur að tilkoma örfárra lítilla símafyrirtækja á höfuðborgarsvæðinu breyti ekki samkeppnis skilyrðum fyrir aðgang að talsímaneti að neinu marki.

PFS hafnar því að breyta niðurstöðu sinni varðandi landfræðilega afmörkun markaðarins og telur ekki þörf á að gera nákvæmari greiningu á þessu atriði, miðað við núverandi aðstæður.

## **5 Framboð og eftirspurn á markaðnum árið 2012**

**Síminn** telur ekki sérstaka ástæðu til þess að gera athugasemdir við umfjöllun PFS um stöðuna á markaðnum 2012. Rétt er að benda á að lítið er fjallað um eðli eftirspurnar og engin tilraun gerð til þess að greina eftirspurn og áhrif eftirspurnar mismunandi þjónustu. Síminn bendir á að atriði eins og framboð stýrast ekki endilega af fjölda fyrirtækja heldur stýrist það einnig af getu fyrirtækja til þess að auka eigið framboð.

### **Afstaða PFS**

PFS telur umfjöllun um eftirspurn og framboð nægilega. Umfjöllunin er í líkingu við þá sem var sett fram í fyrri greiningu á mörkuðum 1 og 2. Gerð er grein fyrir helstu þjónustutegundum sem eru í boði, hverjir bjóða þjónustu á markaðnum og hvernig eftirspurn hefur breyst frá því að síðasta greining var gerð. PFS telur ekki þörf á frekari umfjöllun um þessi atriði, enda lýsir Síminn því ekki hvernig framsetningin ætti fremur að vera. Ekki er bent á neinar rangfærslur í framsetningu PFS eða hvernig meintur skortur á umfjöllun gæti haft áhrif á niðurstöðu greiningarinnar.



## 6 Mat á markaðsstyrk

### 6.1 Markaðshlutdeild

**Síminn** tekur ekki undir þá fullyrðingu PFS að það sé samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd að úrskurða megi að fyrirtæki njóti yfirburðarstöðu ef markaðshlutdeild sé yfir 50%. Þetta er rangt og er ekki vísað til neinna heimilda þessu til stuðnings. Síminn telur rétt að taka fram að yfirburðarstaða í samkeppnisrétti hefur oft verið notað um það sem kallast super-dominance. Einnig hefur verið notað hugtakið „einstök yfirburðarstaða“ yfir sama heiti. Þá nægir ekki að um sé að ræða markaðshlutdeild yfir 50%. Síminn vísar til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 4/2007 og dóma Hæstaréttar í málum nr. 188/2010 og 205/2011, máli sínu til stuðnings.

#### Afstaða PFS

Umfjöllun PFS um þýðingu markaðshlutdeildar yfir 50% er sótt í 76. gr. leiðbeininga ESA, en þar segir m.a.: *Mjög mikil markaðshlutdeild – þ.e. yfir 50 % – nægir ein og sér samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd til að úrskurða megi að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum.* Í neðanmálsgrein 79 í leiðbeiningunum er vísað til dómafordæma í þessu sambandi.<sup>1</sup> PFS er hins vegar sammála því að rétt sé að líta einnig til fleiri þátta og er það gert í markaðsgreiningunni. Eins og segir réttilega í 76. gr. leiðbeininganna geta komið upp undantekningartilvik þar sem fyrirtæki er ekki talið markaðsráðandi þrátt fyrir hlutdeild yfir 50%.

PFS er ekki sammála því að þeir dómur og úrskurðir sem Síminn vitnar til varðandi þetta atriði sýni fram á að nálgun PFS sé ekki rétt, enda tekur PFS fram að það geti verið undantekningar frá því að fyrrnefndu viðmiði sé beitt.

**Síminn** bendir á að þar sem skýrsla PFS um markaðinn fyrir fyrri hluta ársins 2012 er komin út ber að líta til hennar vegna talna um markaðshlutdeild.

#### Afstaða PFS

PFS hefur nú uppfært þær tölur í greiningunni sem hægt er að uppfæra með tilliti til stöðunnar á miðju ári 2012. Tölur í frumdrögum greiningarinnar sem miðast við umferð eða tekjur á heilu ári eru ekki uppfærðar, enda liggja ekki fyrir tölur fyrir allt árið 2012. Tölur um notendafjölda og uppsettar línur eru hins vegar uppfærðar miðað við stöðuna á miðju ári 2012. Engar verulegar breytingar hafa orðið sem kalla á breytingar á niðurstöðum greiningarinnar. Reyndar varð sú breyting á miðju ári 2012 að Síminn bætti við sig u.þ.b. einu prósentustigi í hlutdeild í fjölda áskrifta og er hlutdeildin nú 67,5%. Það er því ekkert sem bendir til þess að hlutdeild Símans fari niður fyrir 50% á næstu 2-3 árum.

<sup>1</sup> Sjá 60. mgr. máls C-62/86 AKZO v Commission, [1991] ECR I-3359, 70. mgr. máls T-228/97, Irish Sugar v Commission, [1999] ECR II-2969, 41. mgr. áðurnefnds máls Hoffmann-La Roche v Commission og 51. mgr. máls T-139/98, AAMS and Others v Commission [2001] ECR II-0000.

**Síminn** segir að almennt hafi heimtaugargjald verið innifalið í verðlagningu vegna talsíma (PSTN) en ekki vegna VoIP síma. Þetta leiðir til þess að tölur um markaðshlutdeild verða skekktar þar sem „heimtaugargjaldið“ er reiknað sérstaklega hjá Gagnaveitu Reykjavíkur og því væntanlega ekki meðtalið í tekjutölum. Þetta leiðir til þess að markaðshlutdeild þeirra fyrirtækja sem starfa á PSTN tengingum er ofmetið sem nemur heimtaugargjaldi. Bendir Síminn á að nágildandi áskrift Símans innifelur ekki heimtaugargjald. Til þess að meta réttar tölur þá þyrfti að draga frá heimtaugargjald þar sem það er innifalið.

### **Afstaða PFS**

PFS hefur skoðað tekjur vegna heimtaugagjalda ljósleiðaratenginga. Áhrif þess að gjöldin eru ekki talin með í talsímatekjum í VoIP þjónustu eru ekki stórvægileg. Ef heimtaugagjöld í ljósleiðaranetinu eru talin með tekjum af VoIP færi hlutdeild Símans í tekjum talið á árinu 2011 úr [...]² niður í [...]³ og Vodafone færi úr [...]⁴ og upp í [...]⁵. PFS telur það réttari nálgun að bæta heimtaugagjaldinu við í ljósleiðarahlutanum, heldur en að taka út heimtaugagjöld í PSTN hlutanum.

Það ber þó að hafa í huga að tekjur Símans af PSTN tengingum renna allar til Skiptasamstæðunnar, en önnur talsímafyrirtæki leigja aðgang að ljósleiðara- og koparheimtaugum frá óskyldum fyrirtækjum.

**Síminn** bendir á að markaðshlutdeild í fjölda mínútna er komin undir 60% vegna símtala í fastanet, undir 40% í símtölum til útlanda, undir 55% í símtölum til farsímaneta og líklega undir 65% í fjölda tenginga. Síminn telur þó að markaðshlutdeildin sé lægri og bendi einnig á að hlutdeildin á höfuðborgarsvæðinu er næsta örugglega mun lægri en það sem PFS leggur til grundvallar, mögulega einhver staðar í kringum 50%. Markaðshlutdeildin skiptir þó takmörkuðu máli þar sem hún gefur takmarkaðar vísbendingar um skipulag markaðarins, þ.e. fækkun í notkun á þjónustunni. Markaðshlutdeild sýnir alltaf ákveðið hlutfall af heild en greinir ekki hvaða þættir það eru sem leiða af sér minnkun á markaðnum. Því telur Síminn að einkenni markaðarins og skipulag sé með þeim hætti að umfjöllun um markaðshlutdeild sé þýðingarlaus.

### **Afstaða PFS**

PFS minnr á að hér er aðeins verið að fjalla um markað fyrir aðgang að almennu talsímaneti, en ekki markað fyrir símtöl. PFS hefur lagt fram frumdrög að greiningu á smásölumörkuðum fyrir talsímaþjónustu (markaðir 3-6) þar sem kynnt er fyrirhuguð ákvörðun um að létta af Símanum útnefningu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Eins og fram kemur í þeirri greiningu er auðveldara að komast inn á smásölumarkaði fyrir símtöl, heldur en markað fyrir aðgang að talsímanetinu. Það hefur því engin áhrif á niðurstöðu greiningar á markaði fyrir aðgang að talsímanetinu þó að hlutdeildartölur í mörkuðum fyrir símtöl hafi lækkað. Þar fyrir utan er hlutdeild Símans enn há á símtalamörkuðunum eða á bilinu 40-60%.

<sup>2</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>3</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>4</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>5</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

Hlutdeild Símans á markaði fyrir aðgang að talsímanetinu er enn mjög há eða 67,5% mæld í fjölda áskrifta.

Landfræðilegur markaður fyrir aðgang að talsímanetinu er landið allt eins og gerð er grein fyrir í kafla 3 í greiningunni. Hugmyndir Símans um að hlutdeild sé hugsanlega lægri á höfuðborgarsvæðinu hafa því ekki áhrif á niðurstöðu greiningarinnar.

Eins og áður hefur komið fram byggir mat PFS á mörgum öðrum þáttum en markaðshlutdeild. PFS er þó ekki sammála Símanum um það að umfjöllun um markaðshlutdeild sé þýðingarlaus. Markaðshlutdeild er í lang flestum tilvikum sterkasta vísbendingin um markaðsstyrk og Síminn hefur ekki sýnt fram á að svo sé ekki í þessu tilviki. Hnignun hefðbundinnar talsímaþjónustu (PSTN og ISDN) leiðir ekki til þess að umfjöllun um markaðshlutdeild verði marklaus, enda er þjónustan ennþá sú sem lang mest er notuð á þessum markaði.

## 6.2 Arðsemi

**Síminn** bendir á að PFS segir að upplýsingar um arðsemi gefi ófullnægjandi upplýsingar. Því bendir Síminn á að PFS getur ekki haldið sig við þá fullyrðingu að ekkert bendi til þess að arðsemi af talsíma sé óviðunandi þannig að það dragi úr markaðsstyrk. Fyrst PFS hefur ekki fullnægjandi upplýsingar um arðsemi og samanburð á henni þá getur PFS ekkert fullyrt um þetta atriði. Það eina sem unnt er að fullyrða með nokkurri vissu er að upplýsingar um arðsemi séu ófullnægjandi. Það eru ekki heldur neinar upplýsingar um að arðsemi Símans hafi einhver áhrif. Því ber PFS að fella þessa fullyrðingu niður og einbeita sér að atriðum sem hægt er að staðreyna og færa rök fyrir með fullnægjandi gögnum.

### Afstaða PFS

PFS fellst á að fella niður síðust setninguna í kafla 6.3. Setningin hefur enga sjálfstæða þýðingu varðandi niðurstöður greiningarinnar, enda segir þar næst á undan í frumdrögum greiningarinnar; *PFS mun því ekki skoða arðsemi á markaðnum frekar að þessu sinni, né heldur draga sérstakar ályktanir varðandi líklega arðsemi fyrirtækjanna og áhrif hennar á markaðsstyrk.*

PFS vill þó taka fram að ekkert hefur komið fram um að kostnaður við að veita þessa þjónustu hafi aukist umfram almenna þróun verðlags. Verð hefur heldur ekki lækkað. Færri seldar einingar geta þó haft áhrif til lækkunar á arðsemi.

## 6.3 Aðgangshindranir

### 6.3.1 Stærðarhagkvæmni

**Síminn** telur að PFS hafi ekki sýnt fram á að Síminn hafi yfir stærðar- og breiddarhagkvæmni að ráða. Félagið hefur tapað sem nemur 70% af umferð frá árinu 2004 og því orkar það tvímælis að fullyrða á sama vettvangi að Síminn hafi stærra dreifikerfi, sem hlýtur að vera dýrara, en samt stærðarhagkvæmni. Síminn bendir á að Vodafone er ekki sýnilega í verri stöðu en Síminn hvað þetta varðar. Vöru- og

Þjónustuframboð Vodafone er að miklu leyti álíka fjölbreytt og starfar félagið á sömu mörkuðum og Síminn. Það er því ekkert sem styður að Síminn hafi meiri breiddar- eða stærðarhagkvæmni en Vodafone. Síminn skorar á PFS að sanna umrædda fullyrðingu og rökstyðja nákvæmlega hvernig og með hvaða hætti það veiti Símanum umtalsvert forskot á Vodafone. Það sem keppinautar Símans stunda er að setja upp eigin símsstöðvar þegar þeir hafa náð fullnægjandi fjölda (e. critical mass) viðskiptavina til þess að uppsetning símsstöðvar er orðin hagkvæm. Það leiðir síðan aftur til þess að hagkvæmni Símans minnkar að sama skapi þegar slíkur fjöldi viðskiptavina hverfur af kerfi Símans. Missir Síminn umtalsverðar tekjur en stendur uppi með kostnaðinn sem ekki er hægt að fá aftur. Ekkert er fjallað um þessa staðreynd í greiningu PFS og með hvaða hætti það takmarkar verulega meinta stærðarhagkvæmni Símans. Umrætt atriði er einfaldlega ósannað og órannsakað af PFS og því skorar Síminn að PFS að sanna fullyrðingu sína.

### **Afstaða PFS**

PFS bendir á að þrátt fyrir að Síminn hafi tapað umferð í neti sínu undanfarinn áratug þá er fyrirtækið með lang flesta viðskiptavinum af öllum fjarskiptafyrirtækjum landsins. Umferð í talsímanetinu hefur almennt dregist saman á undanförunum árum og er sá samdráttur ekki einskorðaður við Símann. Síminn hefur haldið mestum fjölda notenda og magni umferðar á þessu tímabili. Vodafone er komið með mjög útbreytt talsímanet en hefur mun færri notendur. Þrátt fyrir að tekjur af umferð dragist saman hefur Síminn áfram tekjur af lang flestum notendum í formi fastra mánaðargjalda, en það eru þær tekjur sem tilheyra þeim markaði sem hér er til skoðunar. Síminn hefur um 67,5% hlutdeild í fjölda notenda á meðan Vodafone er með 23,1%.

Vodafone er að mestu leyti með hliðstætt þjónustuframboð og Síminn, en sá munur er þó á að innan Skiptasamstæðunnar er rekin margþætt heildsöluþjónusta undir merkjum Mílu ehf. Síminn og Míla samnýta ýmis aðföng og aðstöðu og hefur sú samnýting aukist með skipulagsbreytingum innan samstæðunnar. Mikill munur er á veltu Skiptasamstæðunnar sem var 27.9 milljarðar á árinu 2011 og veltu Vodafone sem var 12,7 milljarðar á sama tíma.

PFS telur ekki þörf á að gera tilraun til útreikninga á stærðarhagkvæmni fyrirtækjanna, enda er hér aðeins um að ræða eitt af fjölmörgum atriðum sem styðja niðurstöðu PFS um umtalsverðan markaðsstyrk, en það ræður ekki úrslitum eitt og sér.

**Síminn** bendir á að PFS lagði skyldu á Símann að bjóða upp á almenningssíma og standa straum af þeim kostnaði sjálfur en um er að ræða umtalsverðan kostnað. Sá kostnaður lendir á Símanum og engum öðrum. Það dregur úr hugsanlegri stærðarhagkvæmni þegar kostnaði er velt á eitt fyrirtæki sem önnur bera ekki. Í greiningu PFS er ekki minnst einu orði á þá óhagkvæmi sem það felur í sér fyrir rekstur talsíma að þurfa að standa straum af kostnaði vegna þjónustu sem takmörkuð eftirspurn er eftir og enginn af keppinautum Símans þarf að sinna. Síminn bendir einnig á að aðrar alþjónustukvaðir fela í sér óhagkvæman rekstur sem dregur enn frekar úr hugsanlegri stærðarhagkvæmni. Síminn rekur um 40 símsstöðvar vegna alþjónustukvaða sem væri væntanlega lokað ef ekki kæmi til kvaðarinnar vegna óviðunandi afkomu. Þannig fellur til mikill kostnaður á Símann vegna annarra kvaða sem PFS hefur lagt á Símann en þó er ekkert litið til þessa.

### **Afstaða PFS**

PFS bendir á að tap af rekstri almennings síma er mjög óverulegt með tilliti til heildarveltu Símans. Í ákvörðun sinni nr. 35/2012 komst PFS að þeirri niðurstöðu að kvöð um rekstur almennings síma væri ekki ósanngjörn byrði á Símanum. Tap af almennings símum var borið saman við afkomu fyrirtækisins á talsímasviði í smásölu og var niðurstaðan sú að tap af almennings símum væri óverulegt samanborið við veltu og afkomu fyrirtækisins. Síminn taldi að tap vegna reksturs almennings síma hafi á árunum 2007-2011 verið rúmlega 40 milljónir eða um u.þ.b. 8 milljónir á ári að meðaltali. Þá á eftir að taka tillit til markaðslegs ávinnings af alþjónustu.

Í þeim tilfellum sem Síminn telur rekstur alþjónustu fela í sér ósanngjarna byrði að teknu tilliti til markaðslegs ávinnings, getur Síminn sótt um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Síminn hefur aðeins einu sinni sótt um framlag úr jöfnunarsjóði vegna talsímanets síns, fyrir árin 2000-2005 og leiddi sú umsókn til úthlutunar á styrk að upphæð kr. 163.233.277,- sbr. úrskurð úrskurðanefndar fjarskipta og póstmála 10. október 2007. PFS telur þennan úrskurð sýna að fjárhagsleg byrði á Símanum vegna alþjónustukvaðar er óveruleg miðað við heildarveltu fyrirtækisins og jafnframt að Síminn getur fengið framlag úr jöfnunarsjóði síni hann fram á ósanngjarna byrði af alþjónustukvöðum. Í október 2012 sótti Síminn um jöfnunarsjóðsframlags vegna reksturs koparlínukerfis í strjálbýli. Sú umsókn er ennþá til meðferðar hjá PFS.

PFS telur alþjónustukvaðir því ekki hafa þau áhrif á stærðarhagkvæmni Símans að þær geti dregið úr markaðsstyrk, auk þess sem alþjónustukvaðir eru almennt taldar fela í sér ákveðinn markaðsávinning.

### **6.3.2 Aðgangur að fjármagni**

**Síminn** telur nauðsynlegt að benda PFS á að Vodafone var nýlega sett á markað og í undanfara af þeirri aðgerð þá greiddu eigendur félagsins um tvo milljarða króna inn í félagið. Félagið er núna hóflega skuldsett og hefur þar af leiðandi mun greiðari aðgangur að fjármagni en Síminn. Eins og staðan er í dag þarf ekki annað en að vísa til ársreiknings Skipta, móðurfélags Símans, því til stuðnings að aðgengi Símans að fjármagni á markaði, er ekki eins greitt og hjá Vodafone. Þá þarf Síminn að standa skil á skuldbindingum sem þýðir að geta til þess að nota fjármagn er takmarkaðra en hjá öðrum fyrirtækjum. Við greiningu verður PFS að horfast í augu við þá staðreynd að fyrirtæki sem eru mjög skuldsett hafa takmarkaðra aðgengi að fjármagni en önnur félög. Það skortir í greiningu PFS.

### **Afstaða PFS**

Niðurstaða PFS varðandi aðgangur að fjármagni í frumdrögum greiningarinnar var fyrst og fremst sú að takmarkaður aðgangur að fjármagni væri aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki. Ekki var lagt mat á það hvort aðgengi Vodafone eða Símans að fjármagni væri betra. Síminn fjallar um aukið hlutfé Vodafone og innkomu félagsins á hlutabréfamarkað. PFS telur ekki hægt að fullyrða að aðgangur Vodafone að fjármagni sé þar með orðinn betri en hjá Símanum. Nýjustu fréttir herma að fjárhagsleg endurskipulagning sé hafin hjá Skiptum og að henni lokinni má ætla að aðgengi Símans að fjármagni verði betri en verið hefur frá efnahagshruninu 2008.

### 6.3.3 Vaxtarhindranir

**Síminn** telur að niðurstaða PFS um vaxtarhindranir sé röng. Staðan á markaðnum skapar Símanum ekki forskot heldur eru það keppinautarnir sem eiga möguleika á vexti ólíkt Símanum. Tölur um þróun markaðarins sýna þetta. Notkun á talsímaþjónustu Símans hefur lækkað hratt og stöðugt frá árinu 2004 á sama tíma og notkun hjá keppinautum hefur vaxið. Síminn telur að markaðurinn sé í hnignum og það sé neikvætt fyrir þau félög sem eru starfandi á markaðnum þegar það kemur að færslu yfir í aðrar lausnir. Þau hafa yfir tækni og búnaði að ráða sem kann að verða óþarfur eða kostnaðarsamur í endurnýjun á meðan ný fyrirtæki geta byggt upp á nýjum og ódýrari grunni. Þannig skapar þessi breyting á talsímaumhverfinu nýjum aðilum forskot en ekki öfugt.

#### Afstaða PFS

PFS er ósammála þessari athugasemd Símans og telur það hafið yfir vafa að erfiðara er fyrir ný fyrirtæki að sækja inn á markað sem hefur náð fullri metnun og þar sem eftirspurn fer minnkandi. Það þýðir að nýju fyrirtækin þurfa að lang mestu leyti að ná til sín viðskiptavinum frá fyrirtækjum sem þegar hafa komið sér fyrir á markaðnum, en litlir möguleikar eru á að stækka viðskiptavinahópinn með öðrum hætti. Þrátt fyrir að notkun á talsímaþjónustu Símans hafi farið minnkandi frá árinu 2004 þá verður að hafa í huga að nú þegar rúmur áratugur er liðinn frá því að einkarétti var aflétt af fjarskiptastarfsemi hefur Síminn enn yfirgnæfandi markaðshlutdeild í flestum geirum talsímaþjónustu og sér í lagi á markaði fyrir aðgang að talsímanetinu. PSTN kerfið er ekki ennþá orðið úrelt og það hefur verið ráðandi á markaðnum og er það enn þrátt fyrir að VoIP lausnir hafi verið til staðar um margra ára skeið.

### 6.3.4 Niðurstaða varðandi aðgangshindranir

**Síminn** telur afstöðu PFS, þess efnis að aðgangshindranir séu enn umtalsverðar, ekki samræmast umfjöllun stofnunar í köflum 6.4.1-6.4.6 þar sem PFS virðist í flestum tilfellum líta svo að ekki sé um miklar aðgangshindranir að ræða. Það er erfitt að sjá með hvaða hætti niðurstaða PFS er fengin. Þarf PFS að rökstyðja betur hvernig stofnunin kemst að þessari niðurstöðu enda verður ekki séð hvaða atriði það eru sem leiða til umræddrar ályktunar. Hvað varðar stærðar- og breiddarhagkvæmni telur Síminn nauðsynlegt að PFS skoði hver sé kostnaður hvers fyrirtæki við hvern viðskiptavin og hvort fjölgun leiði til hærri eða lægri kostnaðar á hvern viðskiptavin. Þannig er unnt að greina hvort stærðarhagkvæmni sé Símanum í hag eða óhag. Þá er engin greining á því hvort og hve mikla breiddarhagkvæmni Síminn hefur umfram aðra aðila á markaðnum. Er því rannsókn PFS á málinu verulega ábótavant og getur ekki verið til þess fallin að komast að réttri niðurstöðu.

#### Afstaða PFS

Það er alveg ljóst í niðurstöðukafla um aðgangshindranir, hvaða atriði það eru sem PFS telur helst valda aðgangshindrunum á markaðnum. Það er í fyrsta lagi stærðar- og breiddarhagkvæmni sem Síminn býr við sem skapar nýjum fyrirtækjum hindrun við innkomu á markaðinn, enda er hlutdeild Símans margföld á við hlutdeild hinna smærri á markaðnum. PFS lítur á talsímaþjónuðinn sem þroskaðan markað og telur takmarkaða vaxtarmöguleika vera hindrun í vegi nýrra samkeppnisaðila. PFS telur að

aðgengi að fjármagni til nýfjárfestinga sé erfitt og skapi hindrun í vegi nýrra fyrirtækja. Þetta eru sömu atriði og talin voru skapa aðgangshindranir á markaðnum 2008, enda telur PFS enga grundvallarbreytingu hafa orðið á eðli markaðarins síðan fyrri greining PFS fór fram. Yfirburðir Símans í markaðshlutdeild eru mjög svipaðir nú og þeir voru árið 2008. Hvorki ESA né samkeppniseftirlitið gerðu athugasemd við umfjöllun PFS um aðgangshindranir á markaðnum árið 2008. Hvað varðar stærðarhagkvæmni Símans vísast til umfjöllunar í kafla 2.4.3. hér að ofan.

## 6.4 Möguleg samkeppni og nýsköpun

**Síminn** vísar til umfjöllunar í inngangi um áhrif nýsköpunar og áréttar að PFS hefur ekki lagt neitt mat á nýsköpun á sviði samskiptalausna sem hægt er að nýta í sama tilgangi og talsíma. Skype lausnin er dæmi um nýsköpun sem náði mikilli útbreiðslu og hefur komið í stað talsíma að miklu leyti.

### Afstaða PFS

Eins og fram kemur í kafla 2.1 hér að framan þá fjallar PFS um VoIP lausnir í köflum 2.3.3, 5, 6.4 og 6.5 í markaðsgreiningunni. Gerð er ítarleg grein fyrir því hvaða áhrif þessi tækni hefur haft og hvaða þróun er búist við á næstu 2-3 árum. Skype er ein af mörgum IP lausnum, en hún hefur hingað til ekki verið staðgönguþjónusta við hefðbundna talsímaþjónustu þar sem almennt aðgengi að símnotendum er ekki til staðar, þar sem þjónustan notar ekki símanúmer. PFS telur nægilega fjallað um hugsanleg áhrif nýsköpunar á næstu 2-3 árum.

## 6.5 Hegðun markaðsaðila

### 6.5.1 Samþætting þjónustu

**Síminn** vill taka fram að umfjöllun PFS um samþættingu vöru er með öllu óskiljanleg. Eins og PFS er kunnugt um þá býður Síminn ekki talsímamann með annarri þjónustu. Framsetning PFS virðist fela í sér að fyrirtæki bjóði einhvers konar pakka þar sem ein vara er seld gegn því að önnur óskyld vara sé boðin með eða veittur sé afsláttur af vöru A ef vara B er keypt líka. Framboð Símans á öðrum mörkuðum er ótengt talsímaþjónustu og því verður ekki séð hvernig þetta eigi að hindra innkomu nýrra aðila á markaðinn. Hafi samþætting einhver neikvæð áhrif þá sé það vegna samtvinnunar Tals og Vodafone þar sem viðskiptavinum býðst betri kjör ef þeir kaupa þrjá eða fleiri þjónustubætti eingöngu frá Vodafone svo dæmi sé tekið. Nefnist þetta Vodafone Gull og Tal Tromp eða Allur Pakkinn. Umfjöllun PFS um Símann í þessum kafla endurspeglar ekki raunveruleikann og er því óviðeigandi og beinlínis röng. Síminn skorar á PFS að styðja fullyrðingar sínar við haldbær gögn. Þá bendir Síminn á að það er ekkert sem Síminn býður upp á í smásölu sem er ekki einnig í boði hjá keppinautum Símans. Getur Síminn ekki áttað sig á því út á hvað umfjöllun PFS gengur. Önnur fyrirtæki eins og Vodafone, Hringdu og Tal geta boðið, og gera það í reynd, upp á sama vöruframboð og Síminn á smásölumarkaði.

### **Afstaða PFS**

PFS telur að Síminn leggi ekki réttan skilning í umfjöllun PFS í umræddum kafla. Það kemur hvergi fram í kaflanum að verið sé að fjalla um þjónustupakka í þeim skilningi að ein þjónusta sé seld gegn því að önnur óskyld þjónusta sé boðin með eða veittur sé afsláttur af einni þjónustutegund ef önnur er keypt með. Því skal þó haldið til haga að Síminn býður talsímaþjónustu í pakka með talsímaaðgangi. Umfjöllun PFS byggir á því að almennt vilja neytendur kaupa alla fjarskiptaþjónustu sína á einum stað. Það skapar tilhneygingu hjá neytendum til þess að beina viðskiptum sínum til fyrirtækja sem bjóða flestar tegundir fjarskiptaþjónustu og tengdrar þjónustu.

Eins og segir í greiningunni var það ástand fyrir hendi allt til haustsins 2011 að Síminn bauð ekki talsímatengingar í heildsölu. Afleiðing þess var sú að notendur sem keyptu talsímaþjónustu í gegnum fast forval hjá keppinautum Símans þurftu að vera í viðskiptum við tvö fyrirtæki til þess að geta notað þjónustuna. Þetta veitti Símanum yfirburði í samþættingu talsímatenginga og – þjónustu. Samkvæmt kvöð sem PFS lagði á Símann er fyrirtækinu nú skylt að veita heildsöluaðgang að talsímatengingum.

Í dag geta flest þeirra fyrirtækja sem bjóða talsímaþjónustu boðið alhliða þjónustu á smásölustigi. Smærri fyrirtækin eru þó háð því að kaupa töluverðan hluta þessarar þjónustu í heildsölu af Símanum. Skiptasamstæðan starfrækir hins vegar alla þjónustubætti sjálf, allt frá netum til smásöluþjónustu.

### **6.5.2 Lóðrétt samþætting**

**Síminn** getur ekki séð að varðandi lóðréttu samþættingu hafi PFS litið til þess að staða koparsins í samkeppni á markaði er ekki eins sterk og hún var áður. Síminn bendir á að undir þessum kafla ítrekar PFS að önnur fjarskiptafyrirtæki geti ekki samþætt vörur eins og Síminn. Þegar litið er til framboðs þeirra fyrirtækja sem starfa á markaðnum, sbr. heimasíður viðkomandi fyrirtækja, þá fæst ekki séð að þessi fullyrðing eigi við rök að styðjast. Telja verður að PFS verði að sanna og útskýra hvað það sé sem önnur fjarskiptafyrirtæki geta ekki gert sem Síminn gerir hvað varðar þjónustuframboð. Að mati Símans er umrædd fullyrðing ekki sannleikanum samkvæm. Sem dæmi þá er geta Vodafone til þess að bjóða þjónustu á heildsölu- og smásölustigi að miklu leyti sambærileg og á höfuðborgarsvæðinu er tæplega hægt að benda á einhvern mismun. Skorar Síminn á PFS að færa rök fyrir fullyrðingu sinni með vísun til ákveðinna atriða sem unnt er að staðreyna.

### **Afstaða PFS**

PFS gerir fullnægjandi grein fyrir því hvernig hlutur talsímaþjónustu og gagnaflutnings um koparnet hefur minnkað. Það er niðurstaða PFS að hefðbundin þjónusta um koparnet hafi enn í dag lang stærstan hluta þessara markaða og að svo verði áfram næstu 2-3 ár. Síminn hefur bætt stöðu koparnetsins á undanförunum árum með því að leggja svokallað ljósnet í götuskápa og notast við koparheimtaugar frá götuskápum og inn í hús notenda. Með þessu hefur gagnaflutningshraði aukist og þar með minnkar hvati notenda til þess að skipta yfir í ljósleiðaraheimtaug þar sem það er á annað borð í boði. PFS telur því ekki að markaðshlutdeild koparnetsins muni dala mikið á næstunni.



PFS hafnar því að heildsöluframboð Vodafone sé sambærilegt við heildsöluframboð Skiptasamstæðunnar. Það er augljós munur fólgin í því að Vodafone rekur ekki heimtaugakerfi, heldur leigir fyrirtækið heimtaugar, ýmist af Símanum eða Gagnaveitunni.

### 6.5.3 Verðþróun

**Síminn** bendir á að PFS hefur engar upplýsingar um að það sé lítil verðsamkeppni á markaðnum og dregur kolrangar ályktanir af þeim gögnum sem stofnunin hefur aflað sér. Þá er því af óskiljanlegum ástæðum haldið fram að ekki sé mikill þrýstingur á Símann að lækka verð. Síminn telur einmitt að það sé hörð verðsamkeppni sem þýðir að samkeppni sé virk. Ef samkeppni væri óvirk þá væri verðlagning á Íslandi ekki með því ódýrasta sem þekkist í Evrópu og það þrátt fyrir að kostnaður við talsímakerfið er líklega það hæsta á viðskiptavin vegna dreifðrar byggðar landsins. Eins og PFS bendir á þá hefur mánaðargjald fyrir heimasíma hækkað hjá Símanum úr kr. 1.395 með virðisaukaskatti (sem var 24,5% árið 2007) í kr. 1.880 með virðisaukaskatti (sem er núna 25,5%). Inni í þessum fjárhæðum er heimtaugargjald sem er innheimt af Mílu. Kostnaður vegna heimtaugargjalds er ekki hluti af markaði 1 og því ætti að líta framhjá verðhækkunum sem verða vegna þeirra. Árið 2007 var verðbólga 6%. Sé miðað við janúar 2007 til desember 2012 þá hefur verðbólga verið 50%. Hefði verðlagning á talsímanum átt að halda raunvirði þá ætti gjaldið að vera í dag kr. 2.092. Það er því ljóst að verðlagning vegna talsíma hefur lækkað að raungildi um 5-10% eftir því hvort miðað er við vísitölu í janúar 2007 eða desember 2007. Telur Síminn einnig verða að vísa til tekna markaðarins af talsíma sem sýna bæði minni tekjur að nafnvirði og raunvirði. Tekur af talsíma voru 7,9 milljarðar króna árið 2007 en 2011 voru tekjurnar 7 milljarðar króna. Nemur þetta lækkun að nafnvirði tæplega 900 milljónir. Þegar miðað er við vísitölu í desember 2007 og 2011 þá kemur í ljóst að tekjurnar hefði átt að nema kr. 10 milljörðum króna. Verðmæti talsímatekna hefur því lækkað um 30% að raunvirði. Tekjur af markaðnum hafa því ekki haldist að raungildi sem þýðir að þær hafa raunverulega lækkað en ekki hækkað eins og PFS heldur fram. Þetta sannar að verðþróun hefur verið neikvæð, þ.e. verð hefur lækkað, og augljóst að samkeppni bæði frá núverandi keppinautum og öðrum liðum sem þrýsta verðinu niður leiða til þess að Síminn hefur ekki getu til þess að verðleggja þjónustuna yfir samkeppnishæfu verði. Þar af leiðandi hefur félagið ekki umtalsverðan markaðastyrk.

#### Afstaða PFS

PFS gerir grein fyrir því í markaðsgreiningunni að mánaðargjöld fyrir talsímatengingu hjá Símanum hafa hækkað minna en almennt verðlag á síðustu fjórum árum. PFS telur samt sem áður að ekki séu merki um verðlækkunir á markaðnum vegna aukinnar samkeppni. Eins og segir í greiningunni er verðsamsetning fyrir talsímaþjónustu ekki einföld og margar áskriftaleiðir í boði þar sem vægi mánaðargjalda gagnvart mínútagjöldum er með mismunandi hætti. PFS bendir á að mínútagjöld hafi hækkað umfram almennt verðlag. Heildartekjur Símans af þjónustunni eru ekki til umfjöllunar í þessum kafla. Hér er eingöngu verið að fjalla um verðlagningu og hvernig hún snýr að neytendum og PFS sér þess engin merki að hagur neytenda fari batnandi að þessu leyti vegna aukinnar samkeppni. Verðlagning talsímaþjónustu á Íslandi hefur verið með því lægsta sem þekkist í Evrópu um árabil. Það er því ekki vísbending um aukna samkeppni að Ísland sé enn í hópi þeirra ódýrustu. PFS bendir á að Ísland hefur farið

frá því að vera með ódýrustu talsímaþjónustuna árið 2008, niður í fjórða sæti á þeim lista árið 2012.

## 6.6 Aðstæður á eftirspurnarlið

**Síminn** bendir á að fjöldi innanlands símtala hjá Símanum hafi minnkað hlutfallslega meira en heildarmarkaðurinn minnkaði um á tímabilinu 2004 til 2011. Þannig hafi markaðurinn minnkað um 52% frá 2004-2011 en fækkunin hjá Símanum numið um 67%. Þetta sanni að fullyrðing PFS um að ekki sé mikill þrýstingur á Símann að lækka verð sé röng. Notkun á þjónustu Símans hefur minnkað og þar að auki hefur verðlagning og tekjur minnkað að raungildi, enda hefur verðlagning á talsíma lækkað að raunverði. Þá má benda á að á sama tíma og verðskrá grunnsáskriftar lækkaði að raunvirði um 5-10% milli 2007-2012 þá fækkaði mínútum um 30%. Á sama tíma fækkaði PSTN tengingum hjá Símanum, þ.e. á milli 2007 og fyrri hluta árs 2012 um 15% en heildarfækkun PSTN tenginga var 7%. Þegar litið er til þess að raunverð talsímaþjónustu hefur lækkað en þjónusta Símans hefur engu að síður dregist saman (30% mælt frá notkun og 15% mælt frá fjölda tenginga) þá má hæglega álykta að það sé mikill þrýstingur á Símann út frá samkeppni og öðrum ytri þáttum. Þessar tölur sýna að Síminn njóti ekki umtalsverðs markaðsstyrks á talsímaþjónustu enda getur fyrirtækið ekki verðlagt þjónustu sína líkt og það væri í markaðsráðandi stöðu.

### Afstaða PFS

PFS er að fullu upplýst um þróun hlutdeildar í talsímaþjónustu og hefur gert grein fyrir henni í frumdrögum að greiningu á mörkuðum 1 og 3-6. Það er eðlileg þróun á fullmettuðum markaði, þar sem nýjir aðilar koma inn, að markaðshlutdeild markaðsráðandi fyrirtækis dragist meira saman í prósentum talið heldur en heildarsamdráttur á markaðnum. Þrátt fyrir það er Síminn enn með yfirgnæfandi hlutdeild á þeim markaði sem hér er til skoðunar og á markaði fyrir innanlandssímtöl er Síminn með nálægt 60% hlutdeild. Síminn hefur ekki brugðist við innkomu nýrra aðila á markaðinn með verðsamkeppni og eins og fjallað er um í greiningunni og hér að ofan hafa gjöld fyrir talsímaþjónustu ýmist hækkað lítillga minna en almennt verðlag eða meira í sumum tilfellum. Staða Íslands í samanburði við önnur Evrópuríki hefur heldur versnað á tímabilinu frá síðustu greiningu fram til dagsins í dag. PFS telur þróun í hlutdeild og verðlagningu alls ekki sýna að Síminn hafi misst yfirburði sína á markaðnum.

### 6.6.1 Kaupendastyrkur

**Síminn** bendir á að við mat á kaupendastyrk þá hefur ekki áhrif hvort einn viðskiptavinur geti haft einhver áhrif heldur hvort viðskiptavinir geti með hegðun sinni haft áhrif á verðlagningu. Síminn telur að slíkar aðstæður séu fyrir hendi sem endurspeglast í því að verðlagning á þjónustunni hefur lækkað um 5-10% af raunvirði. Samkeppni gerir viðskiptavinum kleift að skipta um þjónustu hratt og snögglega. Í þessari umfjöllun kristallast þörfin fyrir því að greina á milli fyrirtækja og einstaklinga, enda er umtalsverður munur á kaupendastyrk á fyrirtækjamarkaði annars vegar og einstaklingsmarkaði hins vegar.

## Afstaða PFS

Eins og fram kemur í markaðsgreiningunni þá er sterk samningsstaða kaupanda helst fyrir hendi þegar kaupandinn kaupir stóran hluta af framleiðslu seljanda. Á smásöllumörkuðum fyrir fjarskiptaþjónustu er ekki um það að ræða að einn viðskiptavinur kaupir stóran hluta af framleiðslu seljanda. Það er rétt að stór fyrirtæki kaupa mun meiri þjónustu en einstaklingar, en fá þeirra kaupa svo mikið að það hafi umtalsverð áhrif á afkomu viðkomandi fjarskiptafyrirtækis ef eitt þeirra ákveður að beina viðskiptum sínum annað. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 32/2002, sem staðfest var með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 19/2002 er gerð grein fyrir því í hvaða tilfellum kaupendastyrkur geti leitt til þess að fyrirtæki með yfirgnæfandi markaðshlutdeild teljist ekki markaðsráðandi. Í ákvörðuninni segir:

*Ljóst er að í sérstökum tilvikum geta öflugir kaupendur veitt verulegt samkeppnislegt aðhald á viðkomandi markaði. Á þetta helst við í þeim tilvikum þar sem kaupendur eru mjög fáir og geta auðveldlega og á hagkvæman hátt aflað sér viðkomandi vöru frá öðrum birgja. Slíkur kaupendastyrkur getur leitt til þess að fyrirtæki með háa markaðshlutdeild teljist ekki vera í ráðandi stöðu.*

Aðstæður sem þarna er lýst eru gjörólíkar þeim aðstæðum sem eru á smásöllumarkaði fyrir aðgang að talsímanetinu, þar sem viðskiptavinir skipta tugum þúsunda og enginn þeirra kaupir umtalsverðan hluta af þjónustu fjarskiptafyrirtækis.

## 6.6.2 Valfrelsi viðskiptavina og skiptikostnaður

**Síminn** bendir á að viðskiptavinir félagsins eru ekki skuldbindir til þess að vera í viðskiptum við félagið í langan tíma. Allir viðskiptavinir talsíma á einstaklingsmarkaði eru með heimild til þess að skipta um þjónustuaðila með mjög skömmum fyrirvara. Því er engin binding vegna einstaklinga sem hefur áhrif.

## Afstaða PFS

Umfjöllun PFS er í raun ekki í andstöðu við það sem Síminn heldur fram. Mat PFS í frumdrögunum var að skiptikostnaður hafi ekki veruleg áhrif á þessum markaði. Þó er möguleiki á því að fyrirtæki bindi viðskiptavini í einhvern tíma. Eins og Síminn bendir réttilega á er almennt auðveldara fyrir einstaklinga en fyrirtæki að skipta um þjónustuveitanda.

## 6.6.3 Aðgengi neytenda að upplýsingum

**Síminn** telur að verðskrár Símans séu ekki flóknar enda orðnar mjög gagnsæar og einfaldar í sniðum. Það er því einfalt fyrir viðskiptavini að greina hvað þjónustan kostar. Síminn getur ekki með nokkru móti skilið þá fullyrðingu að flóknar verðskrár styrki stöðu Símans enda er það órökstudd og ósönnuð fullyrðing. Uppbygging verðskrár Símans hefur engin áhrif á meintan markaðsstyrk og skorar Síminn á PFS að rannsaka málið betur og færa haldbær gögn fyrir fullyrðingunni. Síminn skorar á PFS að leggja fram þau gögn sem styðja við þá fullyrðingu að neytendur muni frekar velja Símann vegna ógagnsæis í verðskrá fjarskiptafyrirtækja. Fullyrðing PFS lýsir ekki veruleikanum eins og hann er í dag.

## Afstaða PFS

PFS er ekki sammála því að verðskrár Símans eða annarra fjarskiptafyrirtækja séu orðnar mjög gagnsæar. Mörg fjarskiptafyrirtækjanna, þ.á.m. Síminn eru með margar áskriftaleiðir þar sem mismunandi vægi er milli mánaðargjalda og notkunargjalda. Áskriftaleiðir mismunandi fyrirtækja eru yfirleitt ekki eins að samsetningu og því ekki auðvelt að gera beinan samanburð á þeim í fljótu bragði. PFS heldur því ekki fram að Síminn sé með ógagnsærrari verðskrár en önnur fyrirtæki, en fyrirkomulag og ósamræmi milli verðskráa almennt á markaðnum gerir það að verkum að neytendur eiga erfitt með að sjá hvort það borgar sig fyrir þá að skipta um þjónustuveitanda. Slíkt getur unnið með Símanum.

## 6.7 Útnefning Símans með umtalsverðan markaðsstyrk

**Síminn** telur sig hafa sýnt fram á að það sé ekkert fyrirtæki sem geti hindrað samkeppni á talsímamarkaði og hegðað sér án tillits til viðskiptavina og keppinauta. Fyrirtæki sem myndi reyna það væri líklegt til þess að hraða hnignum markaðarins og því væri það óarðbært til lengri tíma að verðleggja þjónustuna yfir samkeppnishæfu verði, sem er hinn rétti mælikvarði á markaðsstyrk. Talsímamarkaðurinn hefur minnkað verulega undanfarin ár og þá hefur hluti Símans á markaðnum minnkað umtalsvert meira. Þrátt fyrir lægri raunverð þá hefur það engin áhrif á fækkunina sem sýnir að hvorki Síminn né nokkuð annað fyrirtæki getur stýrt þessari þróun. Þegar lagt er mat á það hvort fyrirtæki sé í markaðsráðandi stöðu þá ber að skoða stöðu félagsins með efnislegum hætti en ekki nota formbundna mælikvarða sem segja takmarkað um getu félagsins til þess að hegða sér með ákveðnum hætti. Þannig er mæling á markaðshlutdeild nánast gagnslaus á markaði sem er í hnignun enda gerir hún ekki grein fyrir þeirri notkun sem fer út af markaðnum. Sé ekki metið hvaða áhrif verðlagning og aðrir þættir hafi á notkun eða eftirspurn þá er ekki hægt að sjá hvort fyrirtæki sé í markaðsráðandi stöðu. Markaðshlutdeild upp á 60% segir nákvæmlega ekkert til um það hvort fyrirtæki sé raunverulega í þeirri stöðu að geta hegðað sér án tillits til annarra markaðsaðila. Iðulega er bætt við að markaðshlutdeildin þurfi að vera stöðug yfir langan tíma en svo er ekki í tilfalli Símans. Notkun í talsímakerfi Símans er 32% af því sem hún var árið 2004 en það eitt og sér ætti að staðfesta að Síminn er ekki markaðsráðandi. Skorar Síminn á PFS að endurvinnna mat sitt út frá hagfræðilegum greiningum sem eru studdar haldbærum gögnum og rökum.

## Afstaða PFS

Samkvæmt töflu á bls. 20 í athugasemdum Símans er notkun í talsímakerfi Símans árið 2011 47% af því sem hún var árið 2004. Þessi samdráttur skýrist að hluta til af því að upphringisambönd fyrir internetaðgang lögðust nánast af á þessu tímabili.<sup>6</sup> Þrátt fyrir minni mínútufjölda í talsímanetinu halda talsímatengingar sínum hlut mun betur og eru uppsettar talsímalínur í PSTN/ISDN netinu um mitt ár 2012 um 86% af því sem var árið 2004. Notendur hafa því almennt fundið þörf til þess að kaupa áfram aðgang að talsímanetinu þrátt fyrir að notkun í mínútum talið hafi farið minnkandi. Það er því ekki hægt að segja að sú þjónusta sem til skoðunar er í þessari markaðsgreiningu sé á hröðu undanhaldi. Mikil eftirspurn er ennþá eftir föstum talsímatengingum og hefur þeim í raun lítið fækkað, þó að hluti þeirra sé kominn yfir

<sup>6</sup> Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands voru um 40% heimila með upphringisambönd árið 2004 en aðeins 2,6% árið 2012.

á ljósleiðara. Hefðbundnar PSTN/ISDN tengingar eru enn yfirgnæfandi á markaðnum og er Síminn lang stærsti seljandi slíkra tenginga. PFS telur að, að svo stöddu, sé hnignun markaðarins ekki á því stigi að hún hindri Símann í því að notfæra sér yfirburða stöðu sína. Í því sambandi er rétt að minna á að aðeins hluti notenda hefur kost á því að færa sig yfir á ljósleiðaratengingu.

## 7 Kvaðir

### 7.1 Samkeppnisvandamál

**Síminn** telur ekki sérstaka ástæðu til þess að fjalla um fræðilega umfjöllun PFS um hugsanleg samkeppnismál á mörkuðum sem eru sambærilegir talsímamarkaðnum. Það er augljóst að umfjöllunin er byggð á mismunandi kenningum í hagfræði og sé ekki afrakstur af vinnu PFS við greiningu á markaðnum. PFS þarf að hafa það til hliðsjónar að þegar verið er að byggja á kenningum eða fræðilegri umfjöllun þá ber lögum samkvæmt að geta heimilda. Hagfræði er fræðisvið þar sem kenningar eru fjarri því að vera óumdeildar. Minnir Síminn á að ákvæði höfundalaga nr. 73/1972. Það getur reynst mjög erfitt að hrekja fullyrðingar PFS sé heimilda ekki getið og óljóst hvort þær byggja á almennt viðurkenndum kenningum eða mjög umdeildum. Þá eru kenningar hagfræðinga iðulega settar fram með ákveðnum forsendum og þegar slakað er á þeim forsendum þá breytist niðurstaðan eða þær ályktanir sem draga má af þeim.

#### Afstaða PFS

PFS túlkar þessa athugasemd Símans sem svo að Síminn hafi ekki athugasemdir við lýsingu PFS á samkeppnisvandamálum á markaðnum. Lýsing á samkeppnisvandamálum liggur fyrir í greiningunni og er hægur vandi að setja fram gagnrýni á þá lýsingu ef viðkomandi aðila þykir ástæða til. Ekki verður séð hvaða tilgangi vísun Símans til höfundalaga á þjóna. PFS leitaði ekki í smiðju ákveðinna fræðimanna við greiningu á samkeppnisvandamálum. Flest eru vandamálin allþekkt á mörkuðum þar sem lóðrétt samþætt fyrirtæki eru markaðsráðandi. Sum þessara vandamála eru ekki bara fræðilega möguleg í þeim aðstæðum sem ríkja á markaðnum, heldur hafa þau beinlínis komið upp í samskiptum Símans við keppinauta. Má þar t.d. nefna tregðu til þess að selja talsímatengingar í heildsölu og tilhneygingu til þess að setja upp of há verð á heildsölustigi, eins og lýst er í viðkomandi kafla.

PFS hafði m.a. hliðsjón af greiningum annarra eftirlitsstofnana í Evrópu á hliðstæðum mörkuðum, leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningu<sup>7</sup> og skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana um kvaðir sem leggja má á fjarskiptaefyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni<sup>8</sup>, án þess þó að um beinar tilvitnanir sé að ræða eða að niðurstaða PFS sé beinlínis sótt úr þessum gögnum.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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](http://erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf)

Þar sem PFS telur formgerð markaðarins ekki hafa breyst mikið síðan árið 2008 er niðurstaða PFS sú að sömu samkeppnisvandamál séu enn til staðar. Þeim var lýst í greiningu á markaðnum árið 2008 og gerðu lögbundnir umsagnaraðilar ekki athugasemdir við þá lýsingu á sínum tíma.

**Síminn** telur rétt að leiðrétta ákveðin atriði sem PFS virðist hafa misskilið eða ekki þekkt nægilega vel um eðli FFER þjónustunnar og því ferli sem var framkvæmt eftir að kvöð var lögð á í desember 2008. Eins og PFS er kunnugt um þá unnu Vodafone og Síminn saman að lausninni og er ekkert sem PFS getur bent á sem felur í sér að ómálefnalega hafi verið staðið að málunum við innleiðingu á þjónustu sem var ekki fyrir hendi. PFS hlýtur að vera meðvitað um að Síminn benti á ákveðin vandamál sem sköpuðust þar sem reglur um fast forval stönguðust á við ákvörðun PFS. Þessum reglum breytti PFS, sbr. reglur nr. 655/2010 og tóku gildi 12. ágúst 2010, eða einu á hálfu ári eftir að ákvörðunin lá fyrir. Síminn bauð síðan þjónustuna fljótlega í kjölfarið en ekki tveimur og hálfu ári seinna eins og PFS heldur fram. Síminn bendir á að Hringdu kom inn á markaðinn í árslok 2010 og gerði samnings við Símann um FFER. Innleiðing gagnvart félaginu tók nokkuð skamman tíma og gat félagið boðið upp á talsíma í gegnum FFER þegar það hóf starfsemi. Síminn hafnar því að það hafi verið tafir í innleiðingu FFER. Varðandi málið sem PFS vísar til vegna Nova þá skal PFS líta til þess að Síminn hefur lagt fram gögn sem sýndu að kvörtunin átti ekki við rök að styðjast enda var dráttur á afgreiðslu þess máls ekki sök Símans. Fullyrðingar PFS um annað styðja að PFS hafi þegar ákveðið sig í málinu án tillits til þeirra gagna sem Síminn lagði fram. Það eitt og sér leiðir til þess að PFS verði vanhæft til þess að taka málið til frekari umfjöllunar enda er fullyrðing PFS um að Síminn hafi ekki verið reiðbúinn að afhenda Nova tiltekna þjónustu einfaldlega röng og var Síminn búinn að hrekja það. Ber PFS því að gæta fyllsta hlutleysis í umfjöllun sinni um kvartanir og ekki draga ályktanir sem eiga sér ekki stoð í gögnum málsins.

### **Afstaða PFS**

PFS hafnar því alfarið að eðlilegt sé að það taki tvö og hálf ár að bjóða fram heildsöluþjónustu sem þegar var í boði fyrir smásöludeild Símans. Varðandi breytingu á reglum um fast forval þá lýsti PFS því yfir í bréfi til Vodafone 17. desember 2009 vegna viðræðna Vodafone og Símans um FFER að umræddar reglur stæðu því ekki í vegi að aðilar semdu um FFER. Það varð þó að lokum ofan á að PFS breytti reglunum vegna ágreinings milli fyrirtækjanna um aðgang að stuttnúmerum. Það var ekki fyrr en á árinu 2011 sem viðmiðunartilboð Símans var komið í það horf sem það átti að vera samkvæmt kvöðunum frá 2008. Jafnvel þó að Síminn kunni að hafa áður samið við eitt fyrirtæki breytir það ekki þeirri staðreynd að þjónustan var almennt ekki í boði samkvæmt viðmiðunartilboði í þeirri mynd sem hún átti að vera fyrr en á árinu 2011. Hvað varðar kvörtun Nova þá tekur PFS ekki afstöðu í því máli í markaðsgreiningunni, en bendir eingöngu á að enn er deilt um aðgang á viðkomandi markaði. Margt bendir þó til að Síminn og Nova nái að leysa þetta mál sín á milli án frekari aðkomu PFS.

**Síminn** telur rétt að benda á að félagið hefur nýverið boðið upp á nýja þjónustu fyrir fyrirtæki sem hafa ekki yfir eigin símstöðvum að ræða, þ.e. svokallaðan endursöluaðgang. Hefur Síminn verið að vinna hörðum höndum að því að leysa hugbúnaðarvinnu sem gerir kleift að bjóða upp á talsímaþjónustu án þess að hafa yfir

eigin fjarskiptainnviðum á ráða. Telur Síminn þetta dæmi hafi þýðingu fyrir mat PFS vegna næstu ára um samkeppni og þróun á samkeppni.

### Afstaða PFS

PFS fagnar því að framboð á heildsöluþjónustu sé að aukast. PFS telur hins vegar ekki tímabært að álykta á þá leið að Síminn muni almennt bjóða fram heildsöluáðgang sem óskað er eftir án þess að kvaðir séu til staðar. Bent er á að enginn heildsöluáðgangur var í boði hjá Símanum að uppsettum talsímatengingum, með eða án símsstöðvar, þar til kvaðir höfðu verið lagðar á. Ekki verður séð að þessi nýja heildsöluþjónusta muni hafa afgerandi áhrif á markaðinn á næstu 2-3 árum. PFS mun þó að sjálfsögðu bregðast við með nýrri markaðsgreiningu fyrir ef svo reynist.

## 7.2 Áhrif gildandi kvaða

**Síminn** telur að ekkert sambandi sé á milli kvaða og stöðunnar á markaðnum og því eru áhrif kvaðanna óráð stærð. Því er lítið hægt að fjalla um áhrifin enda virðist umfjöllunin byggð á getgátum en ekki raunverulegum mælingu á sannarlegum áhrifum.

### Afstaða PFS

PFS lýsir því hvernig FFER kom inn á markaðinn fyrir tilstilli kvaðanna frá 2008. Ljóst er að önnur fjarskiptafyrirtæki höfðu lengi haft áhuga á heildsöluþjónustu í líkingu við FFER<sup>9</sup> en þjónustan hafði ekki staðið til boða. PFS telur alveg ljóst að sambandi er milli kvaðanna og framboðs á þessari nýju heildsöluþjónustu. Einnig er ljóst sambandið á milli verðlagningar heildsöluþjónustunnar og kvaðar um eftirlit með gjaldskrá. PFS telur óhætt að álykta að almennt auðveldi þessar kvaðir innkomu nýrra fyrirtækja á markaðinn. Það liggur fyrir að fyrirtækjum hefur fjölgað eftir að kvaðirnar voru lagðar á. Það er hins vegar rétt að ekki er hægt að mæla nákvæmlega að hve miklu leyti er beint orsakasamband milli kvaðanna og aukinnar samkeppni þó að augljóst sé að kvaðirnar eigi þar hlut að máli.

## 7.3 Tillögur að kvöðum

**Síminn** telur að ef PFS telji að þrátt fyrir framangreint sé þörf á kvöðum þá sé tilefni til þess að taka það til skoðunar að fella niður möguleikann á föstu forvali og halda eingöngu kvöð á FFER. Rökin fyrir því eru að með föstu forvali þá skapast verulegt flækjustig vegna þess að FFER gerir ráð fyrir að viðskiptavinurinn sé með alla þjónustu á einum stað. FF gerir hins vegar ráð fyrir því að viðskiptavinurinn sé með tvo þjónustuveitanda, einn sér um að annast reikning vegna notkunar og hinn vegna grunnjalds (þ.e. Símans). Þegar verið er að færa viðskiptavini á milli þá þarf viðskiptavinurinn að gera samning við tvo aðila. Því telur Síminn það vera heppilegra að fella niður kvöð um fast forval. Sem dæmi um flækjustig þá þarf viðskiptavinur sem fer út FFER yfir í FF að vera með samning við tvo aðila, þ.e. Símann og viðkomandi þjónustuveitanda. Með því er unnt að gera talsímann að heildsölulausn og

<sup>9</sup> Sjá td. umsögn Íslandssíma um frumvarp til laga um fjarskipti, dags. 28. febrúar 2003. <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=128&malnr=599&dbnr=1399&nefnd=sg>

smásalan sinni einfaldlega sínum viðskiptavinum en ekki viðskiptavinum keppinauta. Telur Síminn að PFS ætti að fallast á þessa lausn og taka til skoðunar nauðsynlegar breytingar á reglum til þess að ná slíku fram með viðunandi hætti.

#### **Afstaða PFS**

PFS telur ekki heimilt að fella niður kvöð um fast forval. Samkvæmt 53. gr. laga um fjarskipti skal fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í tengingum við almenna talsímanetið bjóða upp á forval og fast forval. PFS telur eðlilegt að kaupendur á heildsölumarkaði og endanotendur hafi val um það hvort þeir kaupi allt í einum pakka eða ekki.

### **7.4 Mat á áhrifum fyrirhugaðrar kvaða**

**Síminn** tekur undir að allar kvaðir séu íþyngjandi og þess vegna eigi að marka þeim tiltekinn tíma til þess að PFS hafi hvata til þess að afgreiða nýjar markaðsgreiningar á réttum tíma. Annars kemur sú staða upp á PFS fari ítrekað yfir áætlaðan tíma. Þá leggur Síminn áherslu á að kvaðir sem PFS leggur á Símann nái ekki til VoIP þjónustu eða netsíma af öðru tagi. Skilur Síminn greiningu PFS með þeim hætti að ekki sé lögð kvöð á þessar þjónustur og áréttar að ákvarðanir stjórnvalda þurfa að vera skýrar og nákvæmar til þess að sá sem kvaðir eru lagðar á geti áttað sig á því í hverju kvaðirnar felast. Þar sem VoIP og netsími er ekki tiltekin sérstaklega í kvöðunum þá leggur Síminn það til grundvallar að þau samskiptaform séu ekki undir kvöðum. Síminn bendir á að ef verðlag hækkaði þá myndi það almennt skapa hvata fyrir nýja aðila að koma með lausnir sem gætu komið inn á markaðinn. Vegna breytinga á markaðnum er orðið mjög auðvelt að bjóða upp á mismunandi VoIP lausnir og því er aðhald án kvaða fyllilega fyrir hendi til þess að koma í veg fyrir óeðlilegar verðhækkningar.

#### **Afstaða PFS**

Um gildistíma kvaða vísar PFS til umfjöllunar í kafla 2 hér að ofan þar sem bent er á að ekki sé ástæða til að ætla að kvaðir muni gilda of lengi, þar sem PFS ber skylda til að endurskoða greininguna innan hæfilegs tíma sem að jafnaði skal ekki vera lengri en 3 ár og einnig ef líkur er til þess að verulegar breytingar hafi orðið á viðkomandi markaði.

PFS staðfestir að kvöðum um aðgang er ekki ætlað að gilda um VoIP þjónustu Símans. PFS áskilur sér hins vegar rétt til þess að endurskoða greininguna að þessu eða öðru leyti, og taka nýja ákvörðun um kvaðir, ef veruleg breyting verður á vægi VoIP þjónustu á áætluðum gildistíma greiningarinnar.

**Síminn** telur að félagið sé ekki með umtalsverðan markaðsstyrk og því skortir lagaskilyrði fyrir því að viðhalda kvöðum á félaginu. Markaðshlutdeild Símans á minnkandi markaði hefur lækkað hratt og mikið þrátt fyrir að verðlagning hafi lækkað að raunvirði. Síminn skorar á PFS að fella niður kvaðir sem fyrst enda ekki séð hvaða jákvæð áhrif á talsíamarkaðinn þau hefur að horfast ekki í augu við þá staðreynd að nýjar lausnir eru að taka við að hinum hefðbundna talsíma. Þá bendir Síminn á greiningu PFS um verðlagningu á markaðnum þar sem það er staðfest út frá verðlagi



að samkeppni er sannarlega virk á Íslandi. Væri samkeppni óvirk þá væri verðlag mun hærra á Íslandi. Ætli PFS að halda því fram að það sé vegna kvaða sem stofnunin hefur lagt á Símann þá er það einfaldlega ósannað og rök standa gegn því. Má í því sambandi benda á að það eru kvaðir einnig í þeim löndum þar sem verðlagning er hærri en á Íslandi. Því er það skipulag markaðarins og viðbrögð neytenda sem stjórna verðlaginu en ekki kvaðir PFS.

### **Afstaða PFS**

Eins og fram kemur í markaðsgreiningunni og í svörum PFS hér að ofan telur PFS sig hafa sýnt fram á umtalsverðan markaðsstyrk Símans á markaði fyrir aðgang að almenna talsímanetinu. Nokkrir samverkandi þættir leiða til þeirrar niðurstöðu, en þyngst vegur yfirgnæfandi hlutdeild Símans á markaðnum. Ekki eru til staðar þættir sem leitt geta til annarar niðurstöðu varðandi félag með svo háa markaðshlutdeild, en þar getur helst komið til álita kaupendastyrkur, sem er ekki verulegur á þessum markaði. Árið 2008 var Síminn útnefndur með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði, þrátt fyrir að verðlag væri lágt í samanburði við önnur evrópuríki. Í dag kemur Ísland verr út úr þeim samanburði, en landið er nú í fjórða sæti á lista yfir lægstu talsímagjöld í stað fyrsta sætis árið 2008. Það er því ekki hægt að segja að verðþróun ætti frekar að leiða til þeirrar niðurstöðu að virk samkeppni væri á markaðnum nú, heldur en árið 2008.

Eins og fram kemur í greiningu PFS eru verulegar og viðvarandi aðgangshindranir á umræddum markaði og er það mat PFS að kvaðir um aðgang í formi forvals, fasts forvals og talsímatenginga í heildsölu, ásamt meðfylgjandi kvöðum um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald séu enn í dag forsenda þess að samkeppni geti þrífist á viðkomandi markaði.