

Viðauki A



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Markaðsgreining

**Smásöllumarkaður fyrir aðgang að fasta almenna
talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki**

(Markaður 1)

18. júní 2013

Efnisyfirlit

1.0	Inngangur	6
1.1	Almennt	6
1.2	Löggjöf um fjarskipti	7
1.3	Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS	8
1.4	Um markaðsskilgreiningu	9
1.4.1	Almennt	9
1.4.2	Afmörkun vöru- og þjónustumarkaða	9
1.4.3	Afmörkun landfræðilegs markaðar	10
1.4.4	Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði	10
2.0	Skilgreining viðkomandi þjónustumarkaðar	11
2.1	Skilgreining þjónustumarkaða í markaðsgreiningu PFS árið 2008	11
2.2	Skilgreining í núgildandi tilmælum ESA og framkvæmdastjórnar ESB	11
2.3	Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði	12
2.3.1	Almennt	12
2.3.2	Sundurgreining heimila og fyrirtækja	13
2.3.3	Mismunandi tækni á fastaneti	13
2.3.3.1	PSTN og ISDN	13
2.3.3.2	VoIP sem notar símanúmer	14
2.3.3.3	VoIP sem notar ekki símanúmer	16
2.3.4	Aðgangur að farsímakerfum	17
2.4	Niðurstöður um afmörkun á viðkomandi þjónustumarkaði	17
3.0	Afmörkun á landfræðilegum markaði	18
4.0	Niðurstaða markaðsgreiningar 2008	19
5.0	Framboð og eftirspurn á markaðnum árið 2012	20
6.0	Mat á markaðsstyrk	23
6.1	Almennt	23
6.2	Markaðshlutdeild	23
6.3	Arðsemi	24
6.4	Aðgangshindranir	25
6.4.1	Yfirráð yfir aðstöðu sem ekki er auðvelt að koma upp á ný	25
6.4.2	Óafturkræfur kostnaður	26
6.4.3	Stærðar- og breiddarhagkvæmni	26
6.4.4	Aðgengi að fjármagni	27
6.4.5	Aðgengi að dreifi- og sölukerfum	28
6.4.6	Vaxtarhindranir	28
6.4.7	Niðurstöður varðandi aðgangshindranir	28
6.5	Möguleg samkeppni og nýsköpun	29
6.6	Hegðun markaðsaðila	29
6.6.1	Samþætting vöru og aðgreining	29
6.6.2	Áhrif umtalsverðs markaðsstyrks á tengda markaði	30
6.6.3	Verðþróun	31
6.7	Aðstæður á eftirspurnarhlið	33

6.7.1	Kaupendastyrkur	33
6.7.2	Valfrelsi viðskiptavina og skiptikostnaður	33
6.7.3	Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum	34
6.8	Útnefning fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk	34
7.0	Álagning kvaða	36
7.1	Almennt um kvaðir	36
7.2	Samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði	37
7.2.1	Almennt	37
7.2.2	Lóðrétt beiting markaðsstyrks	37
7.2.3	Tafir á afgreiðslu	38
7.2.4	Misnotkun í hagnaðarskyni	38
7.2.5	Víxlنيðurgreiðslur	39
7.2.6	Niðurstaða varðandi samkeppnisvandamál á markaðnum	39
7.3	Gildandi kvaðir	39
7.4	Áhrif gildandi kvaða	41
7.5	Tillögur að kvöðum	42
7.5.1	Forval og fast forval	43
7.5.2	Kvöð um aðgang: Leiga á talsímalínu á heildsölustigi	43
7.5.3	Kvöð um jafnræði	45
7.5.4	Kvöð um gagnsæi	46
7.5.5	Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað	48
7.5.6	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	48
7.5.7	Kostnaðarbókhald	50
7.5.8	Kvaðir á smásölustigi	51
7.6	Mat á áhrifum fyrirhugaðra kvaða	52

Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á smásölumarkaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki, en um er að ræða markað 1 í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 5. nóvember 2008.

Fyrri greining á smásölumörkuðum fyrir almenna talsímaþjónustu á fastaneti ásamt ákvörðun um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða var birt í árslok 2008. Í þeirri greiningu voru teknir til skoðunar sex smásölumarkaðir, þ.e.a.s. markaðir fyrir aðgang að fasta talsímanetinu, markaðir fyrir innanlands talsímaþjónustu og markaðir fyrir millilanda talsímaþjónustu, annars vegar fyrir fyrirtæki og hins vegar fyrir heimili. Þetta voru markaðir 1-6 skv. eldri tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá árinu 2004. Smásölumarkaðir fyrir talsímaþjónustu, áður markaðir 3-6, eru ekki lengur tilgreindir í tilmælum ESA og verður því tekið fyrir í sérstakri greiningu hvort enn séu skilyrði til beitingar kvaða á þeim mörkuðum. Samkvæmt tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2008 hafa markaðir fyrir aðgang að talsímanetinu (áður númer 1 og 2) verið sameinaðir í einn sem nú inniheldur þjónustu fyrir bæði heimili og fyrirtæki. Þetta er markaður númer 1 samkvæmt tilmælum ESA frá 2008 og er hann viðfangsefni þessarar greiningar.

Niðurstaða PFS í fyrri markaðsgreiningu stofnunarinnar, þann 5. desember 2008, var sú að útnefna Símann með umtalsverðan markaðsstyrk á smásölumörkuðum fyrir aðgang að fasta talsímanetinu, sem þá voru markaðir 1 og 2. PFS lagði eftirfarandi kvaðir á Símann á heildsölsölustigi vegna viðkomandi markaða:

- Kvöð um forval og fast forval
- Kvöð um heildsöluaðgang að tengingum við talsímanetið
- Kvöð um jafnræði
- Kvöð um gagnsæi
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá
- Kvöð um kostnaðarbókhald

Þar sem PFS taldi að ná mætti fram markmiðum fjarskiptalaga varðandi samkeppni og hagsmunum neytenda á talsímaörkuðum 1-6 með kvöðum á heildsölustigi á mörkuðum 1 og 2, ásamt kvöðum á heildsöllumörkuðum 8, 9, 10, 11 og 12, þá taldi stofnunin ekki ástæðu til að leggja á kvaðir á smásölustigi að svo stöddu.

Niðurstaða markaðsgreiningar PFS á markaði 1 árið 2012/2013 er eftirfarandi:

Á markaði 1 er Síminn ennþá með langstærstu hlutdeildina. Hlutdeild Símans hefur lækkað síðan greining var gerð á markaðnum árið 2008 úr [80-85%]¹ árið 2008 í [70-75%]² árið 2011 miðað við tekjur. Hlutdeild Vodafone var [15-20%]³ á árinu 2011. Fjögur önnur fyrirtæki eru nú á markaðnum, Tal, Símafélagið, Hringdu og Nova og er samanlögð hlutdeild þeirra um 10%. Það er niðurstaða PFS að Síminn hafi enn umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði og það muni ekki breytast á næstu 2-3 árum.

PFS hyggst viðhalda kvöðum á Símanum á markaði 1 sem hér segir:

¹ Vikmörk vegna trúnaðar.

² Vikmörk vegna trúnaðar.

³ Vikmörk vegna trúnaðar.

- Kvöð um forval og fast forval.
- Kvöð um heildsöluaðgang að tengingum við talsímanetið.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um gagnsæi.
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.
- Kvöð um kostnaðarbókhald

1.0 Inngangur

1.1 Almenn

1. Skjal þetta inniheldur greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á smásölumarkaði fyrir aðgang að fasta talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki (markaður 1). PFS birti greiningu á þessum markaði ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk 5. desember 2008 (markaðir 1 og 2 í þágildandi tilmælum ESA um viðkomandi markaði). Gert er ráð fyrir að markaðsgreiningar séu endurteknar með hæfilegu millibili til þess að fylgjast með því hvort breytingar verði á aðstæðum á markaði. PFS telur nú tímabært að endurskoða fyrri greiningu.

2. Þetta skjal byggir á drögum sem lögð voru fram til samráðs með bréfi, dags. 30. nóvember 2012, þar sem Samkeppniseftirlitinu, fjarskiptafyrirtækjum og öðrum sem eiga hagsmuna að gæta var boðið að gera athugasemdir við markaðsgreininguna. Samkeppniseftirlitið og Síminn hf. sendu inn athugasemdir. Grein er gerð fyrir athugasemdunum og afstöðu PFS til þeirra í sérstöku skjali (viðauka B). Markaðsgreiningin var uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina. Með bréfi, dags. 14. maí 2013, tilkynnti PFS formlega til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) drög að ákvörðun um umræddan markað, ásamt viðaukum, í samræmi við 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, og tilmæli skv. 7. gr. rammatilskipunarinnar. Með bréfi, dags. 14. júní 2013, barst álit ESA á framangreindum drögum. Í álitinu þessu kemur fram að ESA geri tilteknar athugasemdir við greininguna og þær kvaðir sem PFS leggur til vegna umrædds markaðar. Þær eru þó ekki þess eðlis að PFS geti ekki tekið endanlega ákvörðun í málinu. Athugasemdir ESA er að finna í viðauka C við ákvörðun þessa.

3. ESA gerði athugasemd við að VoIP flökkunúmerþjónusta væri innifalin í skilgreiningu þjónustumarkaðar og kvaðst ekki vera sannfærð um að nánari rannsókn myndi styðja þá niðurstöðu. Hins vegar taldi ESA að slíkt myndi ekki hafa nein áhrif á niðurstöðu markaðsgreiningarinnar, m.a. vegna þess hve lítið þjónustan væri notuð á Íslandi og þeirrar staðreyndar að kvaðir þær sem PFS mælti fyrir um næðu ekki til umræddrar þjónustu. Þar af leiðandi hygðist ESA ekki rengja umrædda niðurstöðu PFS að þessu leyti.

4. ESA benti ennfremur á skyldu PFS til að tilkynna ESA um allar verðtengdar ákvarðanir áður en þær tækju gildi. Samkvæmt hinni fyrirhugðu ákvörðun skyldi Síminn senda PFS kostnaðargreiningu byggða á sögulegum kostnaði. Að því loknu myndi PFS yfirfara og gera nauðsynlegar breytingar á henni til að koma í veg fyrir kostnaðaróhagræði. Þá áskildi PFS sér rétt til að framkvæma verðsamanburð við EES-ríki til að sannprófa niðurstöðuna. ESA skoraði á PFS að kveða nánar á um þetta fyrirkomulag og undirliggjandi meginreglur þegar stofnunin myndi tilkynna ESA um niðurstöður verðútreikninga til að tryggja gagnsæi og fyrirsjáanleika gagnvart öðrum markaðsaðilum. Þar sem hin fyrirhugaða ákvörðun hefði ekki að geyma nákvæma aðferðarfræði varðandi verðkvöðina áskildi ESA sér rétt til að rannsaka og leggja frekara mat á aðferðarfræðina þegar tilkynning um verðákvrðun bærst stofnuninni.

5. Að lokum benti ESA á þörfina fyrir tímalega og virka eftirfylgni PFS með álögðum kvöðum. Síminn hefði átt að afhenda PFS kostnaðargreiningu innan 6 mánaða frá birtingu síðustu ákvörðunar á umræddum markaði sem var í árslok 2008. ESA hefði veitt því athygli að umrædd kvöð hefði verið uppfyllt af hálfu Símans mun seinna. T.d. hefði verðkvöðin ekki verið uppfyllt af hálfu Símans fyrr en um áramótin 2011-2012. Ennfremur hefði FFER

þjónsutan (Fast forval – einn reikningur) aðeins verið í boði frá haustinu 2011, þrátt fyrir að sú kvöð hefði verið virk frá árslokum 2008. Til að tryggja samræmi á milli ríkja innan EES og til að tryggja áhrifaríkt regluverk minnti ESA á mikilvægi þess að eftirlitsstjórnvöld fylgdu kvöðum sínum eftir tímanlega og með virkum hætti eftir að markaðsgreiningu lyki með ákvörðun. ESA hvatti PFS til að tryggja virkni álagðra kvaða á viðkomandi markaði og að skilmálar mikilvægrar þjónustu (eins og t.d. FFER, sem hefur ekki náð mikilli útbreiðslu) væru skýrir og aðgengilegir til að önnur fjarskiptafyrirtæki gætu keppt við Símann á áhrifaríkan hátt. Í því sambandi minnti ESA PFS á valdheimildir og skyldur stofnunarinnar samkvæmt fjarskiptaregluverkinu þegar aðilar með umtalsverðan markaðsstyrk væru tregir til að fara eftir álöögðum kvöðum.

1.2 Löggjöf um fjarskipti

6. Lög um fjarskipti nr. 81/2003, innleiða tilskipanir Evrópusambandsins (ESB) um fjarskipti⁴ og eina tilskipun um persónuvernd í fjarskiptum.⁵ Fjarskiptalöggjöf ESB er ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur.

7. 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 fjarskiptaftirlitsstofnanir á EES svæðinu um skilgreiningu markaða, markaðsgreiningu og ákvörðun um kvaðir.

8. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreininguna. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk⁶ og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði.⁷ Eftirlitsstofnun

⁴ 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).

⁵ Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/58/EB frá 12. júlí 2002 um vinnslu persónulegra upplýsinga og verndun einkalífs í fjarskiptum (persónuverndartilskipun).

⁶ 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.

⁷ Núgildandi tilmæli eru: Commission Recommendation of 17 December 2007 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with

EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar⁸ (hér eftir kallaðar “leiðbeiningarnar”) og tilmæli⁹ (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 (ERG¹⁰) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni¹¹, ásamt fleiri skýrslum ERG og/eða BEREC samstarfsstofnunar evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana sem tekið hefur við hlutverki ERG.

9. Í núgildandi tilmælum um viðkomandi markaði hafa verið skilgreindir fyrirfram 7 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.

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

1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

11. Eins og fram kemur í kynningarriti PFS um markaðsgreiningu¹² má skipta framkvæmd markaðsgreiningar í þrjá áfanga:

- Skilgreina viðeigandi þjónustumarkaði og landfræðilega markaði.

Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (notified under document number C(2007) 5406) (2007/879/EC) og skýringar; Commission Staff Working Document - Explanatory Note Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition) {(C(2007) 5406)}

⁸ 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.

⁹ Núgildandi tilmæli eru: EFTA Surveillance Authority Recommendation of 5 November 2008 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with the Act referred to at point 5cl of Annex XI to the EEA Agreement (Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services), as adapted by Protocol I thereto and by the sectoral adaptations contained in Annex XI to that Agreement.

¹⁰ Skammstöfun fyrir “European Regulatory Group of National Regulatory Authorities”. Nú heitir stofnunin Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC).

¹¹ *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

¹² 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)

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

12. Vinna við þessa greiningu hófst í ársbyrjun 2012. Þann 7. febrúar s.l. voru sendir spurningalistar til markaðsaðila. Svör við þeim spurningalista eru notuð í þessari greiningu en unnið hefur verið úr þeim þannig að svör einstakra aðila verða ekki rakin til þeirra. Stofnunin hefur safnað upplýsingum, m.a. reglulegum tölfræðiupplýsingum, ásamt því að hafa átt óformleg samskipti við markaðsaðila. Tölfræði, þ.á.m. um talsímamarkaði á fastaneti, er safnað frá öllum markaðsaðilum á 6 mánaða fresti. Þá safnar PFS og skráir upplýsingar um allar breytingar á gjaldskráum jafnóðum og þær koma fram.

13. Frumdrög að markaðsgreiningu þessari voru kynnt Samkeppniseftirlitinu og hagsmunaaðilum með bréfi, dags. 30. nóvember 2012 og þeim boðið að gera athugasemdir. PFS hefur nú unnið úr framkomnum athugasemdum og gerir grein fyrir þeim í sérstöku skjali (viðauka B). Markaðsgreiningin var uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina. Markaðsgreiningin ásamt drögum að ákvörðun varðandi kvaðir á viðkomandi markaði eru nú send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Geri ESA ekki athugasemdir við markaðsgreininguna og drög að ákvörðun PFS verður ákvörðunin birt hlutaðeigandi fyrirtækjum.

1.4 Um markaðsskilgreiningu

1.4.1 Almenn

14. 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.

1.4.2 Afmörkun vöru- og þjónustumarkaða

15. 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.

16. 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 tiltekens fyrirtækis geta breytt framleiðslu sinni þannig að þeirra vara falli innan þess markaðar sem vara hins tiltekna fyrirtækis er á

(framboðsstaðganga).¹³ Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga hefur minni þýðingu og tengist fremur mati á mögulegri samkeppni.

1.4.3 Afmörkun landfræðilegs markaðar

17. 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.

18. Tvennt skiptir miklu máli við landfræðilega afmörkun á markaði; annars vegar umfang og dreifing fjarskiptanets og hins vegar verð. Ef fjarskiptanet dreifist yfir allt landið er það vísbending um að afmörkunin skuli vera landið allt. Ef dreifing netsins er svæðisskipt og engin skörun er á milli svæða er það vísbending um að afmörkunin skuli vera svæðisskipt. Ef verðið er það sama yfir allt landið er það vísbending um að afmörkunin skuli vera landið allt. Sé verðið ólíkt eftir svæðum er það sterk vísbending um að ekki sé fyrir hendi staðganga framboðs- eða eftirspurnarmegin og að um aðskilda landfræðilega markaði sé að ræða.¹⁴

1.4.4 Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði

19. 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.
- Markaðurinn hefur ekki eiginleika til að þar sé virk samkeppni.
- Almennar samkeppnisreglur duga ekki til að afnema hindranir eða efla samkeppni.

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

¹³ Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar, kafla 3.1.

¹⁴ Fjallað er um afmörkun landfræðilegra markaða í kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum, einnig í COMMISSION NOTICE on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law. (OJ C372 9/12/1997) og ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) - October 2008 ERG (08) 20 final CP Geog Aspects 081016.

2.0 Skilgreining viðkomandi þjónustumarkaðar

2.1 Skilgreining þjónustumarkaða í markaðsgreiningu PFS árið 2008

20. Í greiningu sinni árið 2008 byggði PFS skilgreiningu sína á mörkuðum fyrir aðgang að almennu talsímaneti á tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá árinu 2004. PFS taldi ekki ástæðu til að víkja frá skilgreiningunum í tilmælunum, en nánari skilgreining var sett fram í greiningu PFS og var hún sem hér segir:

Markaður 1: Aðgangur að almennu talsímaneti fyrir heimili

Í þessum markaði felast hvers konar tengingar við fjarskiptanet sem veita fastlínuaðgang að almennri símaþjónustu fyrir heimili, 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 heimila að almennu talsímaneti um önnur aðgangsnæt með föstum nettengipunkti (þar með talið aðgengi að breiðbandsnetum með aðstoð ýmiss konar tæknilausna).

Markaður 2: Aðgangur að almennu talsímaneti fyrir fyrirtæki

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

21. Skilgreiningar á mörkuðum 1 og 2 voru samhljóða að öðru leyti en því að annars vegar var um að ræða tengingar fyrir heimili og hins vegar fyrir fyrirtæki.

2.2 Skilgreining í nógildandi tilmælum ESA og framkvæmdastjórnar ESB

22. Nógildandi tilmæli ESA um viðkomandi markaði frá 2008 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.¹⁵ Þar kemur fram að aðgangur að fasta almenna talsímanetinu og almenna talsímaþjónustu er hægt að veita eftir mismunandi leiðum. Algengasta leiðin í dag er að nota hefðbundin talsímanet með koparþræði. Aðrar mögulegar leiðir eru t.d. sjónvarpskapalckerfi, 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 litið sé á þessar tvær þjónustur sem viðbætur við hvor aðra fremur en staðgöngubjónustu. Eftirlitsstofnanir eru samt sem áður hvattar til að skoða aukna staðgöngu með tilliti til framtíðarþróunar.

¹⁵ Explanatory Note bls. 21-23.

23. Framkvæmdastjórnin telur að notendur sem kjósa að hafa aðeins lághraðatengingu hafi annað hvort enga eða litla þörf fyrir internetaðgang og séu því ekki líklegir til þess að bregðast við minniháttar verðhækkun með því að skipta yfir í háhraðatengingu. Út frá því megi álykta að háhraðatengingar séu ekki staðgöngubjónusta fyrir lághraðatengingar og tilheyri því ekki sama markaði.

24. Á stöðum þar sem margir notendur eru á sama stað, svo sem í stórum fyrirtækjum, er hægt að nota leigulínur til þess að tengjast talsímanetinu. Leigulínur eru þó ekki taldar vera staðgöngubjónusta við hefðbundnar lághraðatengingar fyrir talsíma.

25. Í upphaflegu tilmælum framkvæmdastjórnarinnar um viðkomandi markaði frá árinu 2003 var gerður greinarmunur á tengingum fyrir heimili annars vegar og fyrir fyrirtæki hins vegar. Markaðsgreiningar sem tilkynntar hafa verið til framkvæmdastjórnarinnar hafa hins vegar sýnt fram að þessu að skilmálar fyrir aðgang að talsímanetinu fyrir þessa tvo hópa viðskiptavina í flestum aðildarríkjum ESB eru ekki verulega frábrugðnir hvor öðrum. Fjarskiptafyrirtæki gera almennt ekki mikinn greinarmun á þjónustuframboði til heimila og fyrirtækja eða viðhalda skýrri aðgreiningu í skráningu viðskiptavina, en það hefur í för með sér að erfitt er að safna aðskildum upplýsingum um þessa hópa viðskiptavina.

26. Út frá framboðshlið þá ætti fjarskiptafyrirtækjum sem þjónusta annan hópinn að vera tiltölulega auðvelt að breyta framboði sínu þannig að það nái einnig til hins hópsins, enda eru hliðstæðir framleiðsluþættir notaðir í þjónustu við báða hópana. Með þetta í huga leggur framkvæmdastjórnin til að skilgreindur verði einn markaður fyrir (lághraða) aðgang að almenna talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki í stað tveggja aðskildra markaða. Eftirlitsstofnanir í einstökum ríkjum geta þó ákveðið í ljósi staðbundinna aðstæðna að skipta þessum markaði niður í aðskilda þætti.

27. 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.

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

Aðgangur að fasta almenna talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki.

2.3 Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði

2.3.1 Almenn

29. PFS mun í þessum hluta skilgreina markað fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki í samræmi við tilmæli ESA. PFS er í meginatriðum sammála skilgreiningu tilmælanna og afmörkun gagnvart annarri þjónustu. Það eru þó nokkur atriði sem PFS telur ástæðu til að skoða nánar og einnig þarf að skoða markaðinn út frá íslenskum aðstæðum.

30. Í greiningu sinni á mörkuðum 1-6, sem birt var í endanlegri útgáfu 5. desember 2008, skilgreindi PFS markaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki

(markaðir 1 og 2). Skilgreining markaðanna byggði á skilgreiningu í þágildandi tilmælum ESA, með tilliti til skýringa með þágildandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB. PFS telur að skilgreining í núgildandi tilmælum eigi í grundvallaratriðum við hér á landi, enda er hún mjög hliðstæð því sem var í eldri tilmælunum sem PFS byggði á í síðustu greiningu, að öðru leyti en því að ekki er lengur skilið á milli þjónustu við heimili og fyrirtæki. Í eftirfarandi köflum eru tiltekin atriði varðandi afmörkun markaðarins tekin til skoðunar og nánar gerð grein fyrir þeirri þjónustu sem tilheyrir viðkomandi markaði.

2.3.2 Sundurgreining heimila og fyrirtækja

31. Í greiningu PFS á mörkuðum 1 og 2 árið 2008 kom fram að í raun er ekki skýr aðgreining á milli talsímaþjónustu sem veitt er heimilum annars vegar og fyrirtækjum hins vegar, hvort sem rætt er um aðgengi að fasta almenna talsímanetinu (með símaáskrift) eða almenna talsímaþjónustu (talsímaumferð). Bæði heimili og fyrirtæki geta keypt grunnáskrift að síma (PSTN16 eða ISDN17 2B-D) og talsímaþjónustu á venjulegu verði og með venjulegum skilmálum, en sumir þjónustupættir svo sem ISDN 30B+D eru þó eingöngu ætlaðir fyrirtækjum. PFS taldi erfitt að draga skýra og ótvíræða markalínu á milli markaða með tilliti til heimila og fyrirtækja og taldi það leiða til ákveðinna skekkjumarkna í sundurliðun markaðarins. Samt sem áður ákvað PFS að skilgreina tvo aðskilda markaði fyrir aðgang eins og gert var í tilmælum ESA frá 2004 og var það rökstutt með því að markaðsetning og afsláttartilboð væru frábrugðin ásamt því að stærri fyrirtæki þyrftu sérsniðnar símalausnir.

32. PFS getur fallist á þann rökstuðning sem fram kemur í skýringum með núgildandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB að almennt sé ekki slíkur munur á innihaldi og skilmálum umræddrar þjónustu við heimili annars vegar og fyrirtæki hins vegar að ástæða sé til að viðhalda þeirri aðgreiningu sem sett var fram í tilmælum framkvæmdastjórnarinnar árið 2003 og í tilmælum ESA árið 2004. PFS telur aðstæður hér á landi ekki frábrugðnar aðstæðum í öðrum EES ríkjum með þeim hætti að ástæða sé til að víkja frá núgildandi tilmælum ESA.

33. Að auki má nefna það að augljós framboðsstaðgangur 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.

34. PFS mun því miða skilgreiningu sína á markaðnum við að þjónusta við heimili og fyrirtæki tilheyri sama markaðnum.

2.3.3 Mismunandi tækni á fastaneti

2.3.3.1 PSTN og ISDN

35. Í greiningu PFS árið 2008 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

¹⁶ Public Switched Telephone Network – Hefðbundin rásaskipt talsímaþjónusta með einni talrás á tengingu.

¹⁷ Integrated Services Digital Network – Símaþjónusta með fleiri en einni talrás á tengingu. Hægt er að fá tvær talrásir á grunntengingu og allt að 30 talrásir á stofntengingu til fyrirtækja. Með ISDN er hægt að nota tenginguna samtímis fyrir tal og fyrir gagnaflytning í gegnum upphringisamband.

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. PFS lítur enn svo á að PSTN- og ISDN-aðgengi tilheyri sama þjónustumarkaði.

2.3.3.2 VoIP sem notar símanúmer

36. Árið 2008 taldi PFS að talsímatengingar í gegnum háhraðatengingar tilheyrðu einnig mörkuðum fyrir aðgang að almenna talsímanetinu ef um var að ræða tengingar fyrir talsímaþjónustu sem notar símanúmer. PFS taldi vera staðgöngu á milli slíkrar þjónustu og hefðbundinnar talsímaþjónustu bæði eftirspurnar- og framboðsmegin.

37. Þetta er ekki í fullu samræmi við það sem fram kemur í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2007, eins fram kom hér að framan. Í skýringunum er talið að neytendur myndu almennt ekki skipta yfir í háhraðatengingu í þeim eina tilgangi að fá aðgang að talsímaneti og að notendur sem kjósa að hafa aðeins lághraðatengingu hafa annað hvort enga eða litla þörf fyrir internetaðgang og séu því ekki líklegir til þess að bregðast við minniháttar verðhækkun með því að skipta yfir í háhraðatengingu. Út frá því er ályktað að háhraðatengingar séu ekki staðgönguþjónusta fyrir lághraðatengingar og tilheyri því ekki sama markaði.

38. Hér á landi bjóða flest fjarskiptafyrirtæki upp á netsímaþjónustu af einhverju tagi. Hjá Símanum er í boði tölvusímaþjónusta sem hægt er að nálgast hvar sem er í gegnum internettengingu. Þetta er svokölluð flökkuþjónusta og er ekki bundin við einn ákveðinn nettengipunkt. Þjónustan notar símanúmer úr íslenska númeraplaninu, en einungis er heimilt að nota númer úr röðinni 49x xxx xxx. Þessi þjónusta getur komið í stað hefðbundinnar talsímaþjónustu, ef notandi er tilbúinn til að skipta um símanúmer. Flest hinna fjarskiptafyrirtækjanna bjóða bæði upp á flökkuþjónustu og heimasíma yfir ljósleiðara. Heimasími yfir ljósleiðara er bundinn við fasta staðsetningu og getur notað númer úr öllum númeraröðum fyrir talsíma. Lægsta mánaðargjald fyrir heimasíma yfir ljósleiðara er rúmar þúsund krónur, sem er u.þ.b. helmingi lægra en fyrir hefðbundinn heimasíma, en til þess að geta nálgast þjónustuna þarf notandinn að kaupa aðgang að ljósleiðara hjá Gagnaveitu Reykjavíkur fyrir 2.410 kr. á mánuði. Heimasímaþjónusta bundin við einn fastan nettengipunkt í gegnum xDSL tengingar virðist ekki vera lengur í boði hér á landi.

39. Það er vissulega aukakostnaður sem fylgir því að skipta úr hefðbundnum talsíma yfir í VoIP síma ef notandinn er ekki þegar með internettengingu. Það ber hins vegar að hafa í huga að lang flest heimili og fyrirtæki hér á landi eru með internettengingu. Samkvæmt upplýsingum sem Hagstofa Íslands hefur tekið saman hafa 93% heimila í landinu aðgang að interneti í gegnum háhraðatengingar og 99% fyrirtækja, sem hafa 10 starfsmenn eða fleiri, hafa aðgang að Internetinu.¹⁸ Langflestar þessara tenginga eru háhraðatengingar enda er nú hægt að nálgast slíka þjónustu alls staðar á landinu. Það eru því fáir sem þyrftu að bæta við háhraðatengingu ef þeir vildu færa sig úr PSTN/ISDN þjónustu yfir í VoIP. Það má áætla að hluti notenda hiki við að skipta úr hefðbundinni talsímaþjónustu yfir í flökkuþjónustu, vegna þess að þeir geta ekki flutt sitt símanúmer yfir í þá þjónustu. Í símaþjónustu um ljósleiðara er hins vegar hægt að flytja númerið með sér. Símaþjónusta um ljósleiðara er ekki í boði fyrir alla, um 50 þúsund notendur geta tengst ljósleiðaraheimtaugum en um 21 þúsund nota slíkar tengingar í dag.

¹⁸ Hagtíðindi, 96.árg. 45 tbl. bls. 6.

40. Gæði VoIP þjónustu hafa aukist undanfarin ár og má gera ráð fyrir að þau séu nú sambærileg við gæði PSTN/ISDN þjónustu. Fjöldi notenda VoIP þjónustu hefur vaxið all mikið á síðustu árum og þá aðallega í þeirri þjónustu sem veitt er á ljósleiðaratengingum. Áskrifendur að slíkri þjónustu eru nú um 19 þúsund en það samsvarar um 10,5% af heildarfjölda talrása í talsímaþjónustu á fastaneti.

41. Að mati PFS er aðgangur að VoIP þjónustu um ljósleiðaratengingu að fullu staðgönguhæfur við aðgang að PSTN/ISDN. Þjónustan er seld sem staðgönguþjónusta fyrir PSTN og verðlagning, virkni og gæði eru mjög hliðstæð. Til þess að bera saman verðlagningu er t.d. hægt að líta á samsvarandi VoIP og PSTN áskriftir sem eru í boði hjá Vodafone. Vodafone býður VoIP áskriftir með föstu mánaðargjaldi frá kr. 1.190 til kr. 5.350 sem innihalda 1000 mínútur af fastlínusímtölum og 0-500 mínútur af símtölum í farsíma. Auka mínútur kosta kr. 2 fyrir fastlínusímtöl og kr. 22 fyrir farsímasímtöl. Sömu áskriftir eru í boði á PSTN netinu, en verðið er hærra, frá kr. 2.090 til 6.250. Viðskiptavinir sem kjósa VoIP um ljósleiðara þurfa að borga kr. 2.600 fyrir aðgang að netinu. Ef viðskiptavinir kaupa aðeins símaþjónustu þá borgar VoIP viðskiptavinurinn kr. 5.360 fyrir meðal áskrift (Heimasími 200) en PSTN viðskiptavinurinn borgar kr. 3.650. Hins vegar, þar sem a.m.k. 93% heimila á Íslandi kaupa internetþjónustu, er rökrétt að taka með í reikninginn að símaþjónustan og internetþjónustan deila kostnaði við netaðganginn. Viðskiptavinir sem kaupa símaþjónustu (Heimasími 200) og internetþjónustu (Internet 40) hjá Vodafone borga nánast sama mánaðargjald hvort sem þeir nota ljósleiðara eða koparnetið. Sá sem nota ljósleiðara borgar alls kr. 10.429 en sá sem notar koparnetið borgar kr. 10.229. Áskriftarleiðirnar eru eins að öðru leyti en því að internet niðurhalshraðinn er meiri í ljósleiðaraáskriftinni. Sami notendabúnaður er notaður fyrir talsímaþjónustuna á ljósleiðaranetinu og PSTN netinu. Samkvæmt upplýsingum rekstraraðila ljósleiðaranetsins virkar VoIP á ljósleiðara nákvæmlega eins og PSTN. Þjónustuveitendur selja þjónustuna sem staðgönguvöru fyrir PSTN og halda því fram að gæðin séu hliðstæð. PFS hefur ekki tölfraðiupplýsingar um gæði VoIP þjónustunnar, en það hafa ekki borist kvartanir til stofnunarinnar varðandi gæði þjónustunna. Númeraflutningur er heimill á milli þjónustunnar á koparnetinu og þjónustunnar á ljósleiðaranetinu.

42. Áskriftir að flökkupjónustu eru nú rúmlega 3 þúsund, eða um 1,7% af heildarfjölda talsímatenginga. Þjónustan hefur verið í boði um nokkurra ára skeið en notendafjöldi hefur aldrei orðið verulegur. PFS telur litla notkun á þjónustunni skýrast að hluta til af því að fjarskiptafyrirtæki hafa ekki lagt sérstaka áherslu á markaðssetningu þjónustunnar og er hún almennt lítt áberandi í kynningarefni fyrirtækjanna. Vegna lítils notendafjölda telur PFS það ekki geta haft áhrif á niðurstöðu markaðsgreiningarinnar hvort þessi þjónusta er talin tilheyra markaðnum eða ekki. PFS telur hins vegar ekki ástæðu til þess að aðskilja þjónustuna frá markaðnum. Þessi þjónusta er á verði sem er sambærilegt við aðra talsímaþjónustu og er verð áskrifta með inniföldum innanlandssímtölum yfirleitt á bilinu 1-2 þús. kr. á mánuði. Þessi þjónusta gerir mögulegt að hringja í hvaða símanúmer sem er og hægt er að hringja í áskrifandann úr öllum símanúmerum. PFS hefur ekki fengið ábendingar um gæðavandamál tengd þessari þjónustu. PFS telur að eini merkjanlegi munurinn á þessari þjónustu og annarri talsímaþjónustu sé sá að ekki er heimilt að flytja símanúmer úr annarri talsímaþjónustu yfir í flökkupjónustu. Það er þó ekki atriði sem allir notendur myndu setja fyrir sig. Þjónustan notar sjö stafa talsímanúmer úr almenna númeraskipulaginu eins og önnur talsímaþjónusta, en númerin verða að vera úr tilteknum númeraröðum og er það gert til aðgreiningar fyrir neyðarþjónustuaðila. PFS hefur til athugunar að aflétta banni á númeraflutningi yfir í flökkupjónustu og gæti það komið til framkvæmdar á næstu misserum. Í greiningum ýmissa annarra ríkja á EES svæðinu hefur þessi þjónusta ekki verið sérstaklega undanskilin. Í

greiningu norsku eftirlitsstofnunarinnar árið 2010 var tekið sérstaklega fram að IP símaþjónusta sem er ekki bundin við ákveðna breiðsbandstengingu, tilheyrir viðkomandi markaði.¹⁹ Í greiningu dönsku eftirlitsstofnunarinnar sama ár er flökkupjónusta ekki undanskilin og það sem er talið afmarka þjónustumarkaðinn er fyrst og fremst að viðskiptavinurinn geti hringt í alla og allir geti hringt í hann og að þjónustan noti númer úr danska númeraskipulaginu.²⁰

43. Í fyrri ákvörðun PFS um viðkomandi markað (ákvörðun nr. 30/2008) var aðgangur að VoIP þjónustu talinn staðgönguhæfur við aðgang að PSTN/ISDN. Sama niðurstaða var í ákvörðun PFS nr. 36/2013 varðandi markaði 2 og 3. Í nýlegum ákvörðunum norsku, dönsku og sænsku eftirlitsstofnananna varðandi viðkomandi markað var VoIP þjónusta sem notar símanúmer talin tilheyra markaði 1.

44. PFS telur að þeir notendur sem eru þegar með háhraðatengingar auki ekki við kostnað sinn með því að skipta yfir í VoIP þjónustu. Þvert á móti er slík þjónusta oft ódýrari en PSTN/ISDN þjónusta. Í ljósi þess og með tilliti til aukinna gæða VoIP þjónustu þá telur PFS raunhæft að telja aðgang að VoIP þjónustu, sem notar símanúmer, vera staðgöngupjónustu fyrir PSTN/ISDN tengingar. Sú staðganga takmarkast þó að nokkru leyti af því að notendur geta ekki flutt símanúmer sín yfir í flökkupjónustu og hluti notenda á ekki kost á því að tengjast ljósleiðaraneti. Þrátt fyrir þessar takmarkanir telur PFS ekki ástæðu til annars en að telja aðgang að VoIP tilheyra sama markaði og PSTN/ISDN aðgang.

2.3.3.3 VoIP sem notar ekki símanúmer

45. 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.

46. Það er aðeins mögulegt að hafa samband við takmarkaðan hóp notenda á þennan hátt og því er ekki líklegt að litlar en markverðar hækkanir 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.

47. 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

¹⁹ Sjá Analysis of the retail market for access to fixed telephony Revised and updated 10 August 2010, bls. 17.

²⁰ Sjá Markedsafgrænsning for detailmarkedet for fastnettilslutning (marked 1), engrosmarkedet for fastnetoriginering (marked 2) og engrosmarkedet for fastnetterminering (marked 3) IT- og Telestyrelsen, 22. desember 2010, bls. 20.

hefðbundnum talsíma. PFS telur því þessa þjónustutegund ekki hluta af markaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu.

2.3.4 Aðgangur að farsímakerfum

48. 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.²¹ Það getur bent til þess að hluti notenda hafi skipt úr talsímaþjónustu á fastaneti yfir í farsímaþjónustu. Það eru þó fleiri skýringar á þessari þróun, m.a. minni notkun upphringisambanda fyrir internettengingar. Munur á mínútuverði er enn of mikill til þess að notendur fari almennt að líta á farsímaþjónustu sem staðgönguþjónustu fyrir fastlínubjónustu.²² PFS telur ekki að markaðsaðstæður á Íslandi í dag kalli á að breyta aðgreiningu þessara markaða.

2.4 Niðurstöður um afmörkun á viðkomandi þjónustumarkaði

49. PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að skilgreining á markaði 1 sem fram kemur í tilmælum ESA eigi við hér á landi. Þó er niðurstaða PFS ekki alfarið á sama veg og umfjöllun um markaðinn í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB, þar sem PFS telur 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. PFS mun í eftirfarandi markaðsgreiningu styðjast við eftirfarandi skilgreiningu á markaði 1:

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 heimila að almennu talsímaneti um önnur aðgangsnét 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).

²¹ Sjá nánari umfjöllun í kafla 5.

²² Samkvæmt verðskrá Símans í nóvember 2012 er almennt mínútuverð í grunnáskrift fyrir símtal úr heimasíma í heimasíma kr. 3,90 en í farsímaþjónustu er algengasta mínútuverðið kr. 16,90.

3.0 Afmörkun á landfræðilegum markaði

50. Í greiningu sinni árið 2008 komst PFS að þeirri niðurstöðu að landfræðilegur markaður fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu væri landið allt. Í því sambandi var byggt á eftirfarandi atriðum.

51. Skv. leiðbeiningunum²³ nær landfræðilegur markaður yfir það landsvæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem skilyrði til samkeppni eru nægilega einsleit til þess að unnt sé að aðgreina það frá nágrannasvæðum vegna ólíkra samkeppnisskilyrða. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Í leiðbeiningunum segir ennfremur að hefðbundin skilgreining á landfræðilegum markaði á fjarskiptasviði sé ákveðin með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptanets auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað.

52. Talsímanet Símans nær til allra byggðra svæða á landinu. Koparheimtaugar systurfélagsins Mílu liggja inn á öll heimili í landinu og tengjast símsstöðvum 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.

53. Ekki hafa orðið umtalsverðar breytingar á uppbyggingu talsímaneta frá því árið 2008. Útbreiðsla talsímanets Símans er hin sama og áður. Útbreiðsla nets Vodafone hefur aukist nokkuð og fyrirtækið býður nú aðgang að eigin talsímaneti víða um land. Aukin útbreiðsla neta Vodafone styður þá niðurstöðu að landið sé einn markaður. Tilkoma neta Símafélagsins, Hringdu og Nova á höfuðborgarsvæðinu er ekki til þess fallin að hafa áhrif á landfræðilega afmörkun markaðanna þar sem netin eru smá í sniðum og hlutdeild þessara fyrirtækja er mjög lág. Þar sem ekki hafa orðið umtalsverðar breytingar á forsendum frá því að síðasta greining fór fram þá er niðurstaða PFS sú sama og áður, þ.e. að fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu sé landið einn markaður.

²³ Sjá kafla 2.2.2. í leiðbeiningum ESA.

4.0 Niðurstaða markaðsgreiningar 2008

54. Árið 2008, þegar fyrri greining á mörkuðum fyrir aðgang að fasta almenna talsímnetinu var birt, voru þrjú fyrirtæki, Síminn, Vodafone og Hive (nú Tal) sem buðu áskriftir að talsímaþjónustu í smásölu. Síminn var með lang stærstu hlutdeildina á báðum mörkuðum í árslok 2007, en hún var í tekjum talin um [80-85%]²⁴ í aðgangi fyrir heimili en [75-80%]²⁵ í aðgangi fyrir fyrirtæki.

55. PFS taldi að stærðar- og breiddarhagkvæmni Símans væri hindrun í vegi nýrra fyrirtækja inn á markaðina. PFS leit á talsíma markaðinn 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.

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

57. PFS taldi að Síminn hefði yfirburðastöðu á báðum mörkuðunum og að virk samkeppni myndi ekki dafna á áætluðum gildistíma greiningarinnar. Þó að innkoma á þessa markaði 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 mörkuðum 1 og 2.

58. PFS lagði kvaðir á Símann um að veita aðgang í formi forvals og fasts forvals, ásamt heildsöluaðgangi að tengingum við talsímanetið þar sem gefinn yrði kostur á að notandinn fengi einn reikning frá þjónustuveitanda bæði fyrir aðgang og símtöl (e. single billing). Í tengslum við þessar aðgangskvaðir voru lagðar kvaðir á Símann um jafnræði, gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað og eftirlit með gjaldskrá.

²⁴ Vikmörk vegna trúnaðar.

²⁵ Vikmörk vegna trúnaðar.

5.0 Framboð og eftirspurn á markaðnum árið 2012

59. Þegar fyrsta greining PFS á talsímamörkuðum fór fram árið 2008 voru eins og áður sagði þrjú fyrirtæki sem seldu áskrift að talsímaþjónustu á smásölustigi. Í dag eru þau sex, en það eru fyrirækin Síminn hf., Fjarskipti hf. (Vodafone), IP-fjarskipti ehf. (Tal), Símafélagið ehf., Hringdu ehf. og Nova ehf.

60. Tal rekur ekki eigin fastanetssímstöðvar. Hin fyrirtækin reka eigin fjarskiptanet, en þó í mismunandi mæli. Síminn rekur fleiri símstöðvar en nokkurt hinna fyrirtækjanna og ná þær til allra byggðra svæða á landinu. Vodafone rekur tugi símstöðva víða um land og hefur umfang nets þess vaxið umtalsvert frá árinu 2008. Fyrirtækin Hringdu, Nova og Símafélagið reka símstöðvar á höfuðborgarsvæðinu.

61. Síminn hefur verið stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins frá upphafi. Síminn hefur verið ráðandi á talsímaþjónustu og hefur haldið hárrí markaðshlutdeild eftir afnám einkaréttarins. Síminn, sem áður hét Landssími Íslands og var í eigu ríkisins, hafði einkarétt á sölu talsímaþjónustu frá stofnun fyrirtækisins árið 1906 og fram til ársins 1998. Ríkið seldi hlutafé sitt í fyrirtækinu árið 2005 til Skipta ehf. sem var í eigu fjárfestingafélagsins Exista (nú Klakki) og fleiri aðila. Eftir einkavæðingu Símans var rekstrarformi þess breytt á þann veg að rekstur neta var aðskilinn frá rekstri þjónustu. Stofnað var fyrirtækið Míla á árinu 2007 sem er systurfélag Símans og fer m.a. með rekstur fastra stofn- og aðgangsneta. Með skipulagsbreytingu sem tók gildi þann 1. október s.l. tók Síminn yfir rekstur tiltekinna leigulína í stofnnetinu, þ.m.t. ethernet sambönd, af Mílu. Síminn rekur m.a. símstöðvar og selur símaþjónustu til heimila og fyrirtækja og leigir til þess stofnlínur og heimtaugar af Mílu. Móðurfyrirtækið Skipti hf. fer með eignarhald Mílu, Símans og fleiri dótturfyrirtækja í fjarskipta-, upplýsingatækni- og fjölmiðlastarfsemi.

62. Vodafone er næst stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins. Það varð til árið 2002 við samruna fyrirtækjanna Tal²⁶ sem hóf starfsemi árið 1998 og Íslandssíma sem hóf starfsemi árið 1999. Vodafone býður alhliða fjarskiptaþjónustu á smásölustigi og rekur umfangsmikil fjarskiptanet. Talsímanet Vodafone nær til flestra landshluta, en er ekki eins útbreitt og net Símans.

63. Tal er þriðja stærsta fyrirtækið í talsímaþjónustu, en það rekur ekki eigin símstöðvar á fastaneti. Fyrirtækið á rætur að rekja til ársins 2001, en þá hét það Hive. Hive sameinaðist fyrirtækjunum Sko og Atlassíma og tók upp nafnið Tal árið 2008. Tal var í meirihlutaeigu Teymis, móðurfélags Vodafone, frá árinu 2008 til ársins 2010 er það var selt til óháðra aðila í samræmi við ákvörðun Samkeppniseftirlitsins þar að lútandi.

64. Símafélagið var stofnað árið 2008 og Hringdu árið 2009. Þessi fyrirtæki reka símstöðvar í Reykjavík. Þau bjóða talsímaþjónustu, farsímaþjónustu og internettengingar. Hluti þjónustu þessara fyrirtækja byggir á endursölu, þ.á.m. öll farsímaþjónusta. Þessi fyrirtæki bjóða bæði þjónustu til einstaklinga og fyrirtækja, en þau eru enn sem komið er með lága markaðshlutdeild á talsímaþjónustu.

65. Nova hóf rekstur farsímanets árið 2007. Nova er nýlega farið að bjóða talsímaþjónustu á fastaneti, að því er virðist aðeins til fyrirtækja. Nova hafði um mitt ár 2012 um 27% hlutdeild á farsímaþjónustu, en hlutdeild á talsímaþjónustu á fastaneti er enn mjög lág.

²⁶ Um er að ræða annað félag en það sem ber nafnið Tal í dag.

66. Sú þjónusta sem mest er notuð á talsímamarkaðnum er enn sem komið er þjónusta sem byggir á PSTN/ISDN, en notkun netsímaþjónustu (VoIP) af ýmsu tagi er þó hægt og sígandi að aukast. Eftirspurn eftir talsímaþjónustu á fastaneti hefur dregist saman á undanförunum árum. Samanlagður fjöldi talrása í PSTN/ISDN netum náði hámarki árið 2001, en þá voru tengingar alls rúmlega 196 þús. Síðan hefur fjöldi tenginga verið á niðurleið og var tæp 164 þús. um mitt ár 2012. Þróun í fjölda tenginga er sýnd í töflu 5.1.

Tafla 5.1. Uppsettar línur í almenna símanetinu og háhraðatengingar 2007-2012

Í árslok	Uppsettar línur				Háhraða-nettengingar (xDSL)	Háhraða-nettengingar (Ljósleiðari)
	Alls ²⁷	Notendalínur í fastaneti (PSTN)	ISDN grunn-tengingar (2B+D)	ISDN stofn-tengingar (30B+D)		
2007	186.688	134.622	12.113	928	94.630	1.218
2008	193.512	140.858	11.267	1.004	98.762	2.615
2009	186.779	135.969	10.945	964	97.862	6.908
2010	181.119	132.069	9.405	1.008	95.448	11.563
2011	173.997	126.955	8.626	993	92.745	17.265
2012*	163.859	124.171	7.934	794	88.331	21.028

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

* Tölur frá 2012 eru fyrir fyrri helming ársins

67. VoIP þjónusta hefur verið í boði fyrir fyrirtæki síðan árið 2005. Árið 2006 var heimilað að flytja númer úr hefðbundinni talsímaþjónustu í símaþjónustu með netsímataekni, ef hún er skráð á ákveðna staðsetningu og ekki markaðssett sem flökkupjónusta. Í kjölfar þess hófu fyrirtækin Atlassími og IP-fjarskipti að bjóða netsímaþjónustu fyrir heimili. Þessi fyrirtæki sameinuðust síðar og hættu rekstri eigin nets. Í dag er VoIP almennt ekki í boði fyrir heimili nema í formi flökkupjónustu²⁸ eða símaþjónustu um ljósleiðara. Notkun á VoIP hefur vaxið nokkuð frá því að síðasta markaðsgreining var framkvæmd. Notendur VoIP síma í gegnum fastan nettengipunkt voru 5.591 í árslok 2008 en um mitt ár 2012 voru þeir 19.303. Notendafjöldi í flökkupjónustu jókst á sama tíma úr 1.576 í 3.125. Þessi fjöldi er rétt um 12% af heildarfjölda notenda talsímaþjónustu. Athygli vekur að á fyrri helmingi ársins 2012 fækkar notendum flökkupjónustu.

Tafla 5.2. Netsímaþjónusta (VoIP). Fjöldi notenda 2009-2012

	2009	2010	2011	2012*
Netsími - Flökkupjónusta (49X-XXXX)	1.786	3.001	3.277	3.125
Netsími - Fastur nettengipunktur	4.952	11.820	17.674	19.303

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

* Tölur frá 2012 eru fyrir fyrri helming ársins

68. Ef tölur um fjölda notenda í netsímaþjónustu eru lagðar saman við heildarfjölda uppsettra PSTN/ISDN lína sést að sáralítill breyting hefur orðið á samanlögðum fjölda tenginga á árunum 2009 til 2011.

²⁷ Samanlagður fjöldi mögulegra talrása í PSTN og ISDN.

²⁸ Flökkupjónusta (Nomadic) er þjónusta sem hægt er að nálgast hvar sem er í gegnum internettengingu. Notuð er sérstök númerasería fyrir þessa þjónustu 49x xxxx og er númeraflutningur óheimill milli hennar og hefðbundinnar talsímaþjónustu sem bundin er við fastan nettengipunkt.

69. Töluverð breyting hefur orðið á magni umferðar í fasta talsímanetinu og er sú þróun sýnd í töflu 5.3. Þar sést að dregið hefur verulega úr umferð og hefur mínútum í símtölum innan fastaneta fækkað úr 520 milljónum á árinu 2007 í 440 milljónir árið 2011. Þessi breyting stafar meðal annars af breyttum aðstæðum á símamarkaðinum. Eins og kemur fram í töflu 5.1. hér að ofan eru háhraðatengingar orðnar almennar á meðal neytenda á meðan ISDN og upphringitengingum hefur fækkað. Fleiri atriði eins og netsíminn hafa líka haft áhrif, enda kostar mun minna að hringja úr slíku kerfi. Eins má nefna tölvupóst og spjallrásir á internetinu. Að lokum má nefna að símtöl og SMS úr farsímakerfinu hafa einnig haft áhrif.

Tafla 5.3. Símtöl í almenna símanetinu (PSTN/ISDN) 2007-2011

Ár	Þúsundir mínútna			
	Símtöl til fastaneta	Millilandasímtöl		Samtöl til farsímaneta
		Til útlanda	Frá útlöndum	
2007	519.543	43.339	35.276	143.449
2008	531.594	35.585	...	148.537
2009	509.883	30.889	56.956	131.614
2010	462.848	26.190	55.498	123.453
2011	439.551	22.872	44.863	118.223

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

70. Vægi talsímaþjónustu á fastaneti minnkar sífellt í samanburði við aðra fjarskiptaþjónustu. Í töflu 5.4. eru sýndar heildartekjur af fjarskiptastarfsemi hér á landi á árunum 2007-2011 og skipting þeirra niður á einstakar þjónustutegundir. Þar má sjá að velta á fjarskiptamarkaðnum í heild hefur aukist um 15% frá árinu 2007, en velta í talsímaþjónustu á fastaneti hefur dregist saman um 11%. Árið 2007 voru tekjur af talsímaþjónustu á fastaneti um 20% af heildartekjum af fjarskiptastarfsemi, en árið 2011 voru þær komnar niður í 15%.

Tafla 5.4. Tekjur af fjarskiptastarfsemi 2007-2011, tölur í milljónum króna

Tegund starfsemi	2007	2008	2009	2010	2011
Heildartekjur af fjarskiptastarfsemi	39.406	42.423	42.993	43.366	45.295
Þar af fastanet	4.385	6.149	6.197	6.395	6.422
Þar af talsími	7.885	7.721	7.260	6.868	7.005
Þar af farsími	15.991	15.712	15.297	14.865	15.616
Þar af gagnaflutningur	5.005	4.606	4.927	4.799	4.881
Þar af Internet þjónusta	2.081	2.362	2.122	2.353	2.666
Þar af aðrar tekjur	4.059	5.873	7.190	8.086	8.705

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

6.0 Mat á markaðsstyrk

6.1 Almenn

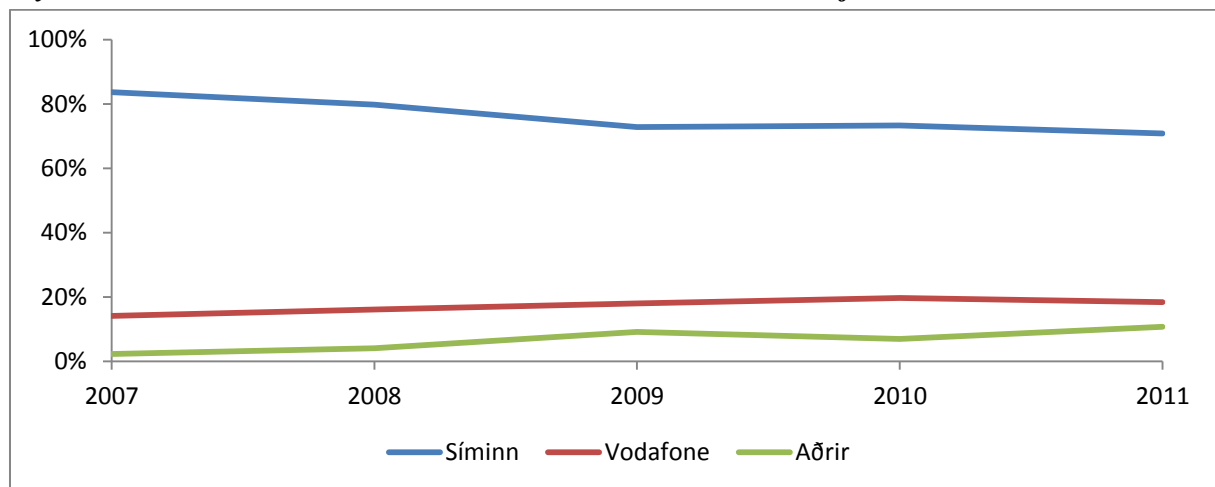
72. Í eftirfarandi köflum mun PFS taka til skoðunar þau atriði sem helst geta haft áhrif á markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Umfjöllunin beinist fyrst og fremst að Símanum sem útnefndur var með umtalsverðan markaðsstyrk árið 2008, enda er Síminn ennþá stærsta fyrirtækið á markaðnum. Teknir eru til skoðunar sömu þættir og í markaðsgreiningu PFS 2008.

6.2 Markaðshlutdeild

73. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún ræður ekki ein og sér úrslitum um hvort fyrirtæki er talið vera með umtalsverðan markaðsstyrk, en gefur sterka vísbendingu um það. Mjög mikil markaðshlutdeild, þ.e. yfir 50%, nægir ein og sér samkvæmt viðtekinni dómafrákvæmd til að úrskurða megi að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum. Skv. leiðbeiningunum vaknar venjulega ekki grunur um markaðsráðandi stöðu hjá einu fyrirtæki (“single dominance”) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samburði við keppinauta sína. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið markaðsráðandi. Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið markaðsráðandi nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsfirráð með öðrum (“joint dominance”).

74. 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 og 2 á bilinu [75-85%]²⁹. 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 [70-75%]³⁰. Hlutdeild Símans mæld í fjölda áskrifta hefur farið úr 82% árið 2007, niður í 67% árið 2011. Í eftirfarandi myndum má sjá þróun hlutdeildar Símans og annarra fyrirtækja á markaðnum 2007 til 2011 miðað við tekjur og áskriftafjölda.

Mynd 6.1. Fasta almenna talsímanetið - Markaðshlutdeild í tekjum 2007 - 2011

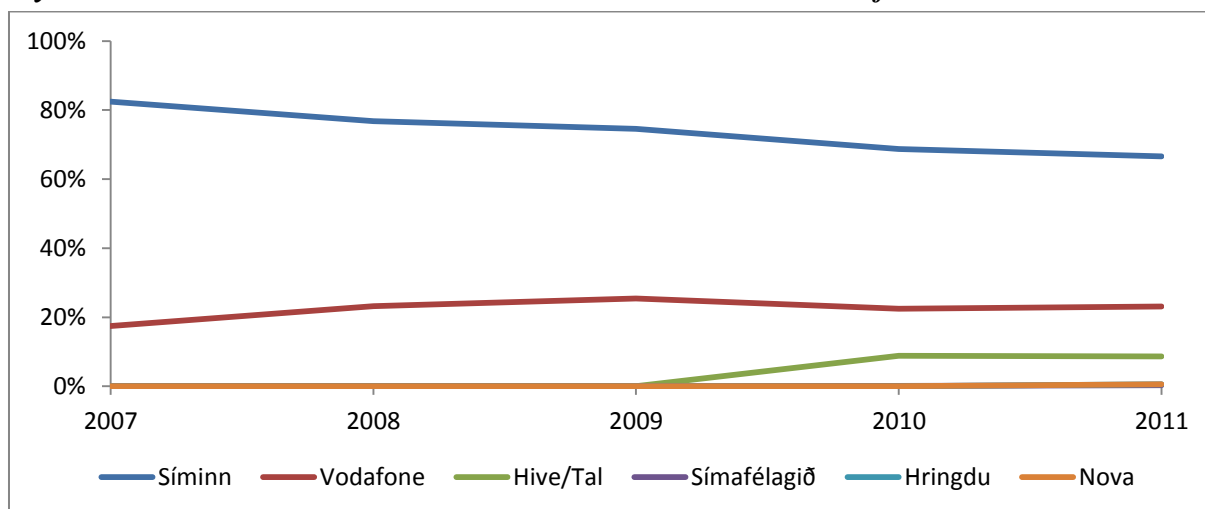


Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

²⁹ Vikmörk vegna trúnaðar

³⁰ Vikmörk vegna trúnaðar

Mynd 6.2. Fasta almenna talsímanetið - Markaðshlutdeild í áskriftum 2007 - 2011



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

75. Hlutdeild Símans hefur lækkað frá því sem var árið 2007, en hún er samt enn mjög há. Miðað við hraða lækkunarinnar undanfarin ár er við því að búast að hlutdeild Símans mæld í tekjum verði áfram yfir 50% næstu 2-3 árin. Vodafone hefur bætt lítillega við sína hlutdeild á markaðnum og hlutur smærri fyrirtækja hefur stækkað nokkuð. Það kann að vera að þessar tölur gefi ekki alveg nákvæma mynd af stöðunni vegna þess að tekjur talsímaþjónustuveitanda á ljósleiðaraneti eru lægri en í hefðbundinni talsímaþjónustu, vegna þess að gjald fyrir heimaugina er innheimt af netrekandanum, en ekki þjónustuveitandanum. Hins vegar er fjöldi notenda með talsímaáðgang um ljósleiðara aðeins um 10% af öllum talsímanotendum og því ætti skekkja af þessum völdum ekki að veða þungt.

76. Þó að markaðshlutdeild Símans sé mjög há á þessum markaði og gefi skýra vísbendingu um markaðsstyrk er hún ein og sér ekki fullnægjandi viðmið um það hvort um sé að ræða umtalsverðan markaðsstyrk, heldur þarf að líta á þann þátt í samhengi við önnur viðeigandi viðmið, sbr. 79. málsgrein leiðbeininga ESA.

6.3 Arðsemi

77. Í greiningu PFS árið 2008 var fjallað um arðsemi, en mikil arðsemi getur verið vísbending um umtalsverðan markaðsstyrk. PFS taldi Símann hafa forskot á keppnina vegna stærðar og að það gæfi Símanum möguleika á meiri arðsemi en samkeppnisaðilarnir geta búið við. PFS taldi þó að þær upplýsingar sem lágu fyrir frá Símanum og öðrum fyrirtækjum gæfu ekki fullnægjandi mynd af arðsemi talsímaþjónustu á smásölusviði. Af þeirri ástæðu og með tilliti til þess að upplýsingar um arðsemi gefa ekki alltaf skýr svör um markaðsstyrk, taldi PFS sig ekki geta sagt til um hvort arðsemi starfandi fyrirtækja gefi vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

78. Upplýsingar um arðsemi allra fyrirtækja af talsímaþjónustu á fastaneti liggja ekki fyrir með nægilega skýrum hætti til þess að hægt sé að gera marktækan samanburð á þeim. Auk þess er rekstarumhverfi fyrirtækja hér á landi almennt ekki komið í eðlilegt horf eftir efnahgshrunið sem varð árið 2008. 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.

6.4 Aðgangshindranir

79. 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.

80. Sterk tengsl eru á milli aðgangshindrana og arðsemi fyrirtækja. Eftir því sem aðgangshindranir eru fleiri, þeim mun meiri arðsemi má vænta hjá starfandi fyrirtækjum sem rekja má oft til skorts á samkeppni fremur en hagkvæmni. Ákjósanlegast er fyrir starfandi fyrirtæki að aðgangshindranir séu miklar en útgönguhindranir litlar. Við slíkar aðstæður fæla starfandi fyrirtæki ný frá því að hasla sér völl og óarðbær fyrirtæki leggja auðveldlega upp laupana.

81. Markmiðið með markaðsgreiningu PFS og hugsanlegum úrræðum í kjölfarið er að efla samkeppni á markaði. Það er gert í þeim tilgangi að örva nýbreytni og þróun og efla samkeppnishæfni fyrirtækja og hag neytenda. Ein leiðin til þess er að draga úr aðgangshindrunum á markaði, sem eru af ýmsum toga. Hér á eftir er nánar fjallað um helstu aðgangshindranir á viðkomandi markaði.

6.4.1 Yferráð yfir aðstöðu sem ekki er auðvelt að koma upp á ný

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

83. Það hefur almennt verið álitnið að ekki sé fjárhagslega hagkvæmt að koma upp grunnneti í samkeppnisskyni fyrir almenna fastlínusímabjónustu fyrir heimili, til dæmis vegna gríðarlegs kostnaðar og umtalsverðs óafturkræfs kostnaðar, sbr. umfjöllun hér að neðan. Á undanförunum árum hafa þó verið lagðar ljósleiðaraheimtaugar, aðallega á höfuðborgarsvæðinu, sem gefa m.a. kost á aðgengi að talsímaneti. Þessar heimtaugar eru nú um 50 þúsund talsins og áskriftir að talsímabjónustu á þessum heimtaugum eru rúmlega 17 þúsund. Þeir sem leggja þannig ljósleiðarakerfi leggja yfirleitt meiri áherslu á hraðari netaðgang og nýmæli í sjónvarpsmiðlun en netsíma, en ljósleiðarakerfin eru engu að síður nýr kostur til aðgengis að almennu fastlínusímakerfi.

84. Yferráð yfir aðstöðu, sem ekki er auðvelt að koma upp, er ekki lengur jafn mikil aðgangshindrun á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar eins og fyrir nokkrum árum. Fyrirtæki sem bjóða breiðbandsþjónustu (xDSL) á koparneti Mílu geta boðið viðskiptavinum sínum netsímabjónustu og á meðan heildsöluáðgengi að koparneti Mílu er stýrt á svipaðan hátt og nú er gert eru yferráð Skiptasamstæðunnar á grunnneti landsins ekki endilega umtalsverð aðgangshindrun á þessum markaði. Lítil fyrirtæki sem fjárfest hafa í símsstöðvum hafa þó aðeins aðstöðu á höfuðborgarsvæðinu og eiga erfiðara með að komast inn á þennan markað á landsbyggðinni.

85. Þó svo að erfitt sé að koma sér upp aðstöðu í líkingu við það aðgangsnet sem Skiptasamstæðan býr yfir, þá hafa tækninýjungar, s.s VoIP á ljósleiðaraneti og skylda Mílu til að veita aðgang að koparnetinu orðið til þess að nýir aðilar á markaðnum þurfa ekki að fjárfesta eins mikið í búnaði og áður var. PFS lítur því ekki á yferráð yfir aðstöðu, sem erfitt er

að koma upp, sem verulega aðgangshindrun á þessum markaði.

6.4.2 Óafturkræfur kostnaður

86. Fastir óafturkræfir kostnaðarliðir (“sunk costs”) er fastur kostnaður sem tengja má óendurkræfri fjárfestingu. Sem dæmi má nefna þegar þjónustuveitandi getur ekki búist 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.

87. Míla systurfyrirtæki Símans er eina fjarskiptafyrirtækið sem ræður yfir heimtauganeti á landsvísu og uppbygging þess hefur staðið áratugum saman. Það yrði ótvírætt afar kostnaðarsamt fyrir mögulegan keppinaut að byggja upp samkeppnishæft net af sambærilegri stærð. Sú uppbygging yrði þar að auki að mestu leyti óafturkræf fjárfesting og jafngildir því aðgangshindrun eins og lýst er hér að ofan. Nýr þjónustuaðili þarf samt sem áður ekki að byggja upp sitt eigið heimtauganet til þess að keppa við Símann eða önnur fyrirtæki vegna þess að krafist er af Mílu að fyrirtækið veiti öðrum þjónustuveitendum aðgang að heimtaugum. Verði Míla áfram skyldað til þess að veita aðgang að fastaneti sínu dregur það úr óafturkræfum kostnaði nýrra þjónustuveitenda.

88. Í þessu samhengi er engu að síður nauðsynlegt að hafa í huga að umtalsverðar fjárfestingar Símans á þeim markaði sem hér er til umræðu eiga sér langa sögu. Síminn hefur komið sér upp mikilli viðskiptavild um áraðir á meðan mögulegir keppinautar verða að leggja fram fjármagn vegna nýrra fjárfestinga í samkeppni við Símann. Ný fyrirtæki eiga þess þó kost að velja sér nýrri og ódýrari tækni heldur en Símanum stóð upprunalega til boða.

89. Óafturkræfir kostnaðarliðir geta einnig fylgt óáþreifanlegum eignum eins og til dæmis vörumerkjum og auglýsingakostnaði. Ný fyrirtæki verða að fjárfesta í umtalsverðri markaðskynningu til þess að ná fótfestu á markaði þar sem aðrir þjónustuaðilar eru fyrir. Þannig útgjöld eru í öllum tilfellum óafturkræf. Hér er um að ræða smásölumarkað þar sem umtalsverða markaðssetningarstarfsemi þarf til þess að ná til sín viðskiptavinum. PFS álitur að nokkur aðgangshindrun felist í þeim markaðssetningarkostnaði sem ný fyrirtæki þurfa að leggja út í til þess að komast inn á markaðinn og keppa við þekkt vörumerki sem þar eru fyrir. Á heildina litið telur PFS þó að óafturkræfir kostnaðarliðir séu ekki afgerandi aðgangshindrun á þeim markaði sem hér er til umræðu.

6.4.3 Stærðar- og breiddarhagkvæmni

90. 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.

91. 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 stjórnkerfi.

92. 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.

93. PFS telur að Síminn njóti umtalsverðrar stærðarhagkvæmni á þeim markaði sem hér er

til umræðu vegna þess að hann býður þjónustu um land allt og hefur lang mestan fjölda viðskiptavina. Ekki er gert ráð fyrir að neinn annar þjónustuveitandi á þessum markaði hafi fullnægjandi fjölda viðskiptavina (e. critical mass) til þess að geta notið góðs af stærðarhagkvæmni á sambærilegan hátt.

94. Hægt er að nota hluta af innviðum og stuðningskerfi símafyrirtækis til framleiðslu og afhendingar á þjónustu af ýmsu tagi. PFS ályktar að Síminn búi yfir meiri stærðarhagkvæmni á þessum markaði en nokkur keppinautanna vegna mjög fjölbreytts vöruframboðs síns og mikils fjölda viðskiptavina á ýmsum fjarskiptamörkuðum.

95. Að áliti PFS skapar stærðar- og breiddarhagkvæmni aðgangshindrun á þessum markaði og stuðlar að því að styrkja stöðu Símans.

6.4.4 Aðgengi að fjármagni

96. 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.

97. Eins og komið hefur fram er ekki endilega þörf á að byggja nýtt aðgangsnét til þess að komast inn á þennan markað, en ljóst er að til þarf verulegt fjármagn vegna annars fjarskiptabúnaðar, markaðssetningar o.fl.

98. Mjög sérstakar aðstæður eru á fjármálamörkuðum um þessar mundir. Alþjóðleg fjármálakreppa hefur verið ríkjandi undanfarin misseri og fjármálakreppa hér á landi hefur verið sérstaklega erfið og haft áhrif á allt atvinnulíf í landinu. Telja má víst að aðgangur að fjármagni hafi þrengst hjá öllum fyrirtækjum á viðkomandi markaði og þessi þáttur gefi einstökum fyrirtækjum á markaðnum ekki það forskot í samkeppni sem áður var. Hins vegar er ljóst að fjármagn til nýfjárfestinga í netum er torfengnara nú en áður og getur það verið veruleg aðgangshindrun. Áhrif kreppunnar munu væntanlega minnka þegar fram í sækir, en líklegt er að hún muni hafa áhrif til hins verra á möguleika nýrra fyrirtækja til innkomu á markaðinn næstu árin.

99. Síminn er stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins og hefur meiri tekjur og arðsemi af fjarskiptaþjónustu en önnur fyrirtæki á markaðnum. Almennt séð má álykta að fyrirtæki af þessari stærð, sem er með rótgróinn rekstur, hafi betra aðgengi að fjármagni en ný fyrirtæki sem vilja komast inn á markaðinn. Auk þess ber að hafa í huga hvernig eignarhaldi á stærstu fjarskiptafyrirtækjunum Símanum og Vodafone er háttað. Síminn er í eigu Skipta hf. sem er í eigu Klakka ehf., en þrjár stærstu hluthafarnir í Klakka eru Arion Banki hf., Kaupthing hf. og Burlington Loan Management LTD. Vodafone er í eigu fjárfestinga- og lífeyrissjóða og er skráð í Kauphöll Íslands. Stærstu hluthafar í Vodafone eru Framtakssjóður Íslands slhf. Og ýmsir lífeyrissjóðir. Framtakssjóður Íslands er í einnig eigu sextán lífeyrissjóða, Landsbankans hf. og váttryggingafélagsins VÍS.

100. PFS telur að aðgengi nýrra fyrirtækja á markaðnum að fjármagni sé ekki mikið um þessar mundir. Þó að líklega hafi dregið nokkuð úr þeim kostnaði sem þarf til að komast inn á markaðinn, er skortur á fjármagni til nýfjárfestinga enn sem komið er aðgangshindrun á

markaðnum.

6.4.5 Aðgengi að dreifi- og sölukerfum

101. 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.

102. Áskriftasala á talsímaþjónustu 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 einn og sér að dreifi- og sölukerfum sé aðgangshindrun á þeim markaði sem hér er fjallað um.

6.4.6 Vaxtarhindranir

103. 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.

104. 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 talsímaþjónustu hefur náð hámarki og er nú á niðurleið, m.a. vegna minnkandi notkunar á upphringisamböndum og aukinnar notkunar á farsímaþjónustu. 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.

105. Niðurstaða PFS er því sú að líta megi á markaðinn sem þroskaðan og að það skapi aðgangshindrun að markaðnum og stuðli að auknum markaðsstyrk þeirra fyrirtækja sem búin eru að koma sér vel fyrir á markaðnum og þar er Síminn fremstur í flokki.

6.4.7 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir

106. Það er niðurstaða af mati PFS á aðgangshindrunum á markaði 1 að þær hafi ekki breyst mikið frá því að fyrri greining var gerð á markaðnum árið 2008 og að þær séu enn umtalsverðar. Auðveldara er en áður að koma sér upp aðstöðu til þess að veita aðgang að talsímaneti með tilkomu VoIP símatakninnar og aukinni útbreiðslu ljósleiðaratenginga. Þó að aðstöðumunur sé á milli Símans og annarra fyrirtækja, vegna útbreiðslu símsstöðva Símans, þá telur PFS að ekki sé svo erfitt að koma sér upp nauðsynlegri aðstöðu til að komast inn á markaðinn, að það skapi verulega aðgangshindrun. PFS telur ennfremur að óafturkræfur kostnaður sé ekki veruleg aðgangshindrun og ekki heldur aðgengi að dreifi- og sölukerfi. Hins vegar telur PFS að stærðar- og breiddarhagkvæmni sem Síminn býr við skapi nýjum fyrirtækjum hindrun við innkomu á markaðinn, enda er hlutdeild Símans margföld á við hlutdeild hinna smærri á markaðnum. PFS lítur á talsíma markaðinn 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. Á heildina litið telur PFS að til staðar séu verulegar og viðvarandi aðgangshindranir.

6.5 Möguleg samkeppni og nýsköpun

107. Þar sem mikil nýsköpun er á markaði gefast almennt minni færi á að beita markaðsráðandi stöðu en á mörkuðum þar sem lítil nýsköpun ríkir. Tæknileg þróun gæti því skipt máli hvað varðar mögulega samkeppni á markaði. Þess vegna getur nýsköpun í krafti tækniþróunar stuðlað að því að veikja stöðu rótgróinna þjónustuveitanda.

108. Jafnvel þótt líta megi á þann markað sem hér um ræðir sem þroskaðan og að ekki megi búast við neinni fjölgun tenginga/áskrifta á næstunni gæti tækniþróun þó stuðlað að því að veikja stöðu Símans á markaði.

109. Samleitni innan neta og þjónustu hefur einkennt þróun á fastlínnumarkaði á undanförunum árum. Ný samleitni, einkum sá möguleiki að nota breiðband til að miðla fjarskiptum og upplýsingaþjónustu af ýmsu tagi, veldur því að áhugi nýrra fyrirtækja á því að bjóða einstaklingum aðgengi að almenna fastlínusímakerfinu eykst miðað við það sem hingað til hefur verið.

110. Mikilvægi þess að bjóða upp á þrjúþætta þjónustu, þ.e. netaðgengi, síma og sjónvarp í einum pakka hefur aukist. Síminn hefur leitt nýjungar á síma, gagnaflutnings-, Internets- og sjónvarpsmarkaði. Má þar nefna að Síminn varð fyrstur til að bjóða ADSL þjónustu, MPLS þjónustu, stafrænt sjónvarp og sjónvarp yfir ADSL. Að mati PFS hefur Síminn forskot í þrjúþættingu þjónustupökkum á landsvísu.

111. Eitthvað er um að símnótendur velji að nota eingöngu farsíma og sleppa alfarið fastlínusímanum. Þetta virðist einkum eiga við um unga símnótendur. Það er þó enn nokkur verðmunur á farsímaþjónustu og fastlínusíma. Tækniþróun stuðlar einnig að því að farsímaþjónusta og fastlínubjónusta verða stöðugt sambærilegri.

112. PFS er þeirrar skoðunar að möguleg samkeppni og nýbreytni í notkun netsíma muni draga nokkuð úr markaðsstyrk Símans á þessum markaði. Það er þó óljóst hve stóra hlutdeild Síminn annars vegar og aðrir þjónustuveitendur hins vegar munu á endanum hafa í netsímaþjónustu.

6.6 Hegðun markaðsaðila

6.6.1 Samþætting vöru og aðgreining

113. Ef þjónustuveitendur bjóða mjög fjölbreytta vöru og þjónustu getur það stuðlað að aukinni viðskiptavild og gert keppinautum erfitt fyrir að komast inn á markað, öfugt við það sem gerist þegar um einsleita vöru er að ræða. Öflug vörumerki hafa sambærileg áhrif.

114. Samþætting vörutegunda getur hjálpað fyrirtækjum í að aðgreina sig frá keppinautum og styrkt þannig stöðu þeirra. Þjónustuveitandi með ráðandi markaðsstöðu á ákveðnum markaði getur tengt þjónustu á þeim markaði við þjónustu á öðrum markaði þannig að í boði verður samþætt þjónusta sem greinir sig frá tilboðum annarra þjónustuveitenda og þeir síðarnefndu hafa takmarkaða möguleika til að fara eins að. Þess vegna getur samþætting þjónustu stuðlað að ráðandi markaðsstöðu á einum markaði og það svo leitt til aukinna samkeppnisfirburða á öðrum markaði.

115. Síminn hefur haft nær einstæð tök á samþættingu símaáskrifta og símaþjónustu allt þar til farið var að bjóða upp á heildsöluáðgang að talsímatengingum skv. kvöð sem PFS lagði á

Símenn árið 2008. Það var þó ekki fyrr en haustið 2011 sem Síminn hóf að veita slíka þjónustu eftir íhlutun PFS. Þessi vörusambætting hefur því fært Símanum mikla samkeppnisyfirburði.

116. Síminn hefur sterka stöðu á mörkuðum fyrir fastlínusíma, breiðband, breiðbandssjónvarp og farsímaþjónustu og er Símanum því unnt að bjóða fjölbreyttari samþætta þjónustu en margir keppinautanna. Þessi staða færir Símanum samkeppnisyfirburði á þeim markaði sem hér er til skoðunar og hefur áhrif á mat á markaðsstyrk.

117. Síminn annast margs konar starfsemi og hefur stundum verið erfitt að greina skipulagsleg mörk á milli hinna ýmsu athafnasviða fyrirtækisins. Það hafa sést dæmi um það á undanförunum árum að Síminn hefur boðið afslætti sem eru til þess fallnir að nýta sér yfirburðastöðu á markaði, bæði hvað farsíma- og fastlínubjónustu varðar.³¹

118. PFS telur með hliðsjón af ofangreindu að fjölbreytt þjónustuframboð og samþætting styrki stöðu Símans á viðkomandi markaði.

6.6.2 Áhrif umtalsverðs markaðsstyrks á tengda markaði

119. Umtalsverður markaðsstyrkur á einum markaði getur stuðlað að auknum markaðsstyrk á tengdum markaði. Slík áhrif markaðsstyrks geta bæði verið lóðrétt, þ.e. bæði á heildsölu- og smásölumarkað, og lárétt, þ.e. á markaði fyrir vörur eða þjónustu af ýmsu tagi á sama þrepi í virðiskeðjunni.

Lóðrétt samþætting

120. Ef starfsemi þjónustuveitanda nær til fleiri en eins þreps í viðkomandi virðiskeðju er um að ræða þjónustuveitanda með lóðréttu samþættingu. Þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu getur nýtt sér sterka stöðu sína á fyrra sölustigi til að halda keppinautum frá markaðnum á síðara sölustigi, til dæmis með verðlagningu á fyrra sölustigi eða með því að bjóða keppinautum sínum á síðara sölustigi alls ekki vörur á fyrra sölustigi. Þannig getur þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu og sterka stöðu á fyrra sölustigi styrkt stöðu sína enn frekar á síðara sölustigi.

121. Starfsemi Símans vegna aðgengis að almenna fasta talsímanetinu er lóðrétt samþætt. Síminn hefur yfirburðastöðu á fyrra sölustigi vegna þess að Skiptasamstæðan er eigandi koparnetsins og talsímanetsins sem lagt hefur verið um land allt og þau áhrif geta náð til síðara sölustigs sem er sá markaður sem hér er til umfjöllunar.

122. PFS er þeirrar skoðunar að lóðrétt samþætting Símans auki markaðsstyrk fyrirtækisins á þeim markaði sem hér er fjallað um.

³¹ Sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2005; Erindi Og fjarskipta hf.(Vodafone) til Samkeppnisstofnunar vegna misnotkunar Símans hf. á markaðsráðandi stöðu við kynningu og markaðssetningu á tilboði fyrirtækisins undir heitinu „Allt saman hjá Símanum“ en í því fólst samþætting (e. bundling) á talsíma, farsíma og internetþjónustu á neytendamarkaði. Ákvörðun samkeppnisráðs var á þá leið Síminn hf. hefði brotið gegn 11. gr. þágildandi samkeppnislaga nr. 8/1993, er varðar misnotkun á markaðsráðandi stöðu, með því að bjóða og kynna umrætt áskriftartilboð. Með vísan til 17. gr. samkeppnislaga er áskriftartilboðið ógilt.“ Einnig má nefna ákvörðun samkeppnisráðs nr. 34/2001, sbr úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 2/2002: Erindi Títan ehf. til samkeppnisstofnunar vegna misnotkunar Símans á markaðsráðandi stöðu með samningi við Hafnarfjarðarbæ. Niðurstaðan var sú sama í því máli.

Lárétt samþætting

123. Ef þjónustuveitandi ræður í krafti eignaraðildar yfir ýmsum samhliða þáttum fjarskiptavirkja sem hægt er að nýta sér til þess að færa notanda vöru á samkeppnismarkaði er talað um lárétta samþættingu. Sé svo getur viðkomandi þjónustuveitandi styrkt yfirburði sína á markaði með því að koma í veg fyrir samkeppni við önnur fjarskiptavirki sem hann hefur stjórn á.

124. Síminn hefur yfirburðastöðu á grunnstigi flestra markaða fyrir fjarskipti en hann er einnig í fararbroddi á flestum tengdum smásölumörkuðum vegna þess að fyrirtækið býr að jafnaði við lóðréttu samþættingu á þeim. Síminn er í fararbroddi á smásölumarkaði fyrir fastlínuþjónustu, farsíma, breiðbandsaðgengi og netsíma og getur því boðið ýmsar útgáfur af samsettri vöru- og þjónustu sem hægt er að sérsníða að þörfum og greiðslugetu hvers markaðsgeira fyrir sig. Enginn keppinautur Símans býður jafn fjölbreytt úrval vöru og þjónustu. Keppinautarnir geta því ekki samþætt vörur og verð að sama marki og Síminn og það eykur styrk Símans á þessum markaði og takmarkar samkeppnistækifæri nýrra fyrirtækja.

6.6.3 Verðþróun

125. Þróun verðlags til lengri tíma litið getur sagt fyrir um samkeppnisstöðu og jafnvel mögulega samkeppni og gæti þess vegna verið vísbending um það hvort þjónustuveitandi sé með markaðsráðandi stöðu.

126. Verð á talsímaþjónustu innanlands hefur hækkað nokkuð í krónum talið frá árinu 2007. Á tímabilinu hefur mánaðargjald fyrir grunnáskrift að fasta almenna talsímanetinu hjá Símanum hækkað um 34%, eða úr 1.395 kr. í 1.880 kr. Þess ber að geta að almennt verðlag hefur hækkað um 42% á tímabilinu frá desember 2007 til september 2012. Eins og sést í töflunum hér að neðan er hægt að finna lægri verð í grunnáskriftum heldur en þau sem Síminn býður. Auk þess eru í boði margs konar áskriftarleiðir hjá flestum fyrirtækjunum þar sem boðið er upp á afslætti og annars konar samsetningu gjalda.

Tafla 6.1. Verð grunnáskriftaleiða 2007

Áskriftarleið	Síminn Grunnáskrift	Vodafone Heimasími	Tal Heimasími
Mánaðarverð	1.395 kr.	1.390 kr.	1.390 kr.
Upphafsverð	4,95 kr.	4,70 kr.	4,90 kr.
Hringt í heimasíma innan kerfis	1,75 kr.	1,50 kr.	0,00 kr.
Hringt í heimasíma utan kerfis	1,75 kr.	1,50 kr.	1,90 kr.
Hringt í farsíma innan kerfis	16 kr.	21,1 kr.	14,90 kr.
Hringt í farsíma utan kerfis	21 kr.	17,7 kr.	14,90 kr.

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

Tafla 6.2. Verð grunnáskriftaleiða 2012

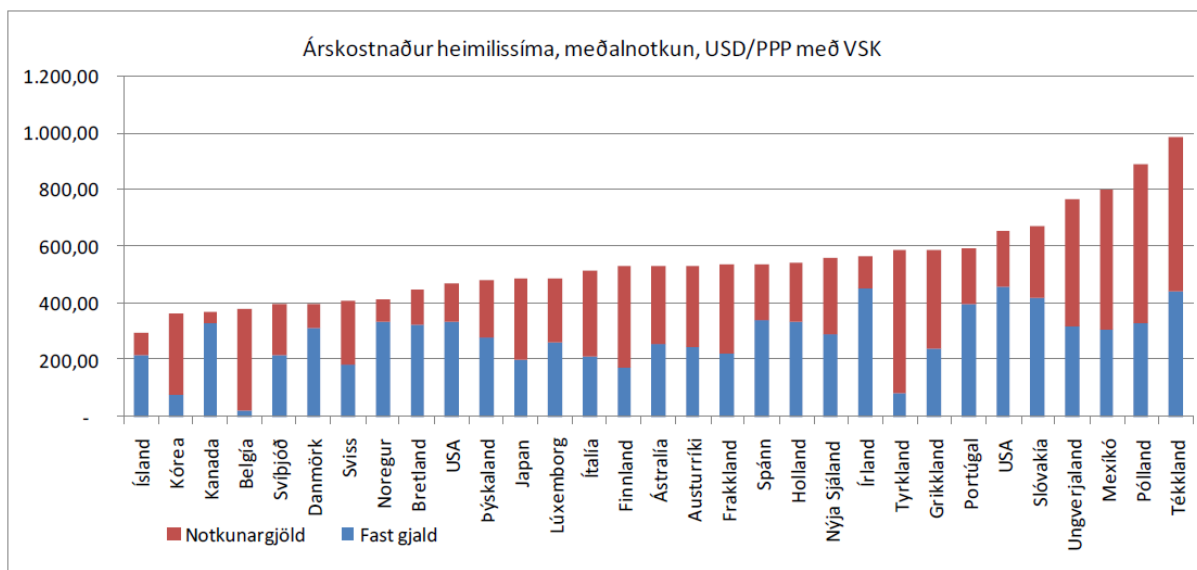
Áskriftarleið	Síminn grunnáskrift	Vodafone heimasími	Tal heimasími	Hringdu heimasími	Símafélagið heimasími
Mánaðarverð	1.880 kr.	1.750 kr.	2.165 kr.	1.995 kr.	1.750 kr.
Upphafsverð	8,90 kr.	6,80 kr.	6,80 kr.	0,00 kr.	4,90 kr.
Hringt í heimasíma innan kerfis	3,90 kr.	2,00 kr.	2,00 kr.	0,00 kr.	1,50 kr.
Hringt í heimasíma utan kerfis	3,90 kr.	2,00 kr.	2,00 kr.	0,00 kr.	1,50 kr.
Hringt í farsíma innan kerfis	17,90 kr.	26,00 kr.	26,00 kr.	14,90 kr.	14,90 kr.
Hringt í farsíma utan kerfis	17,90 kr.	26,00 kr.	26,00 kr.	14,90 kr.	14,90 kr.

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

127. Verð á talsímaþjónustu á fastaneti hérlendis eru lág í samanburði við önnur ríki í OECD. Samkvæmt gögnum frá Teligen hefur Ísland verið í hópi 7 ódýrustu landa síðustu 5 ár, bæði fyrir heimili og fyrirtæki. Í samanburði Telegen er kostnaður uppfærður miðað við kaupmáttarjafnvægi (PPP) og gengi í nóvember fyrir hvert ár.

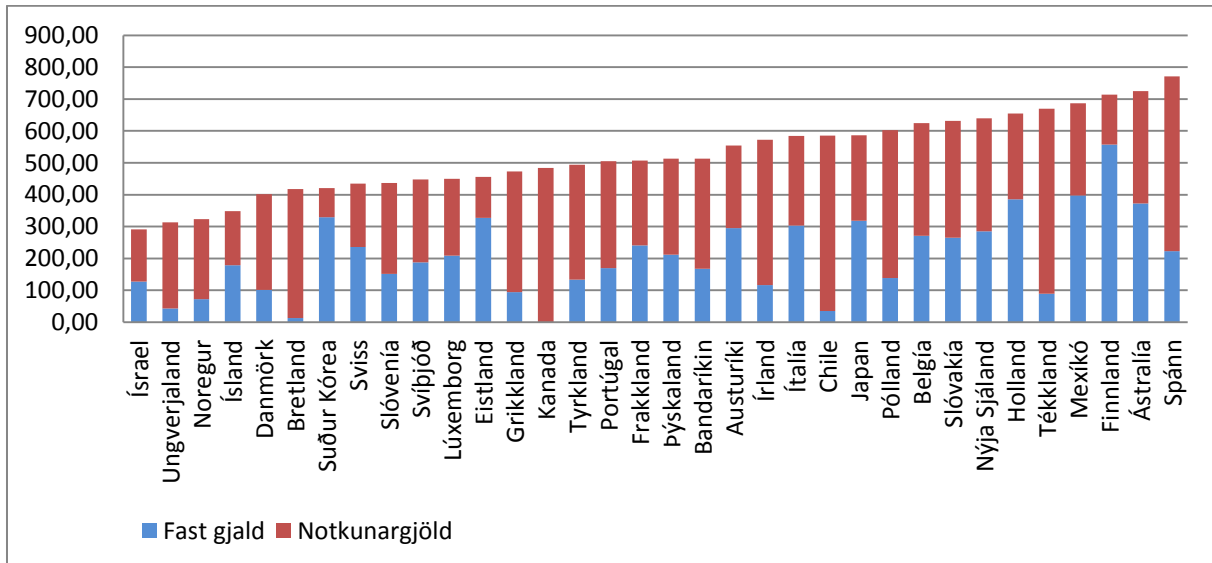
128. Innan Evrópu hefur staða Íslands lítið breyst síðan 2008. Í eftirfarandi myndum sem byggðar eru á gögnum frá Teligen kemur fram að árskostnaður heimilissíma var lægstur á Íslandi árið 2008, en í nóvember 2011 var Ísland í fjórða lægsta sæti.

Mynd 6.3. Samanburður á verði talsímaþjónustu innan OECD 2008



Heimild: Teligen, ágúst 2008.

Mynd 6.4. Samanburður á verði talsímaþjónustu innan OECD 2011



Heimild: Teligen, nóvember 2011.

129. Þó að einstakir gjaldskrárliðir, s.s. mínútuverð fyrir símtöl í heimasíma hjá Símanum, hafi hækkað, umfram almenna verðlagsþróun, eru mörg dæmi um hið gagnstæða. Erfitt er að gera nákvæman samanburð á verðum vegna þess hversu flóknar gjaldskrár eru og fjölbreyttar áskriftaleiðir í boði. Það er þó ljóst að Ísland heldur nokkurn vegin stöðu sinni í alþjóðlegum samanburði og eru verð hér með þeim lágstu sem þekkjast innan OECD.

130. Að mati PFS gefur verðþróun ekki skýrar vísbendingar um samkeppnisaðstæður á markaðnum. Ísland er eins og áður í hópi þeirra ríkja þar sem lágstu verðin eru í boði. Hins vegar er ekki hægt að merkja mikla verðsamkeppni á markaðnum. Markaðsaðilar hafa hækkað mánaðargjöld sín á tímabilinu og eru þær hækkanir nálægt hækkun almenns verðlags. Síminn hefur hækkað mínútagjöld sín í grunnáskrift langt umfram almenna verðlagsþróun og þar með hækkar heildarkostnaður notenda í talsímaþjónustu umfram almenna verðlagsþróun. Þetta bendir ekki til þess að mikill þrýstingur sé á Símanum um lækun verðs.

6.7 Aðstæður á eftirspurnarlið

6.7.1 Kaupendastyrkur

131. Kaupendur með sterka samningsstöðu geta haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppnauta og viðskiptavina. Sterk samningsstaða er helst fyrir hendi þegar kaupandinn kaupir stóran hluta af framleiðslu seljanda, er vel upplýstur um annað framboð, getur skipt yfir til annarra seljenda án mikils tilkostnaðar og hefur jafnvel möguleika á að hefja framleiðslu á sambærilegri vöru eða þjónustu.

132. Yfirleitt leita viðskiptavinir eftir þessari þjónustu hver fyrir sig. Einstakir viðskiptavinir hafa ekki neinn samningsstyrk, nema e.t.v. mjög stór fyrirtæki. PFS telur því að kaupendastyrkur myndi ekki mótvægi við sterka stöðu Símans á markaðnum.

6.7.2 Valfrlsi viðskiptavina og skiptikostnaður

133. Hafi þjónustuveitandi markaðsráðandi stöðu geta takmarkanir eða sá kostnaður sem fólgin er í því fyrir neytandann að skipta um fyrirtæki aukið möguleika hans til þess að taka ekki tillit til markaðarins. Þannig takmarkanir gætu verið hagnýts, tæknilegs eða fjárhagslegs

eðlis en þær gætu líka verið afleiðing þess að notandinn treystir fremur gamalgrónum þjónustuveitendum sem fyrir eru en þeim nýju og hættir ekki á að skipta um þjónustuveitanda.

134. Segja má að viðskiptabinding og uppsagnartímabil hafi ákveðin bindiáhrif á markaðnum. Með breytingu sem var gerð á lögum um fjarskipti árið 2007 var kveðið á um það í 2. mgr. 37. gr. að hámarksbinditími skuli vera 6 mánuðir. Ennfremur segir í ákvæðinu að eftir binditímamann er áskrifanda heimilt að segja upp samningi með eins mánaðar fyrirvara. Ákveði áskrifandi að færa viðskipti sín til annars fjarskiptafyrirtækis skal vera tryggt að þjónustuflutningur gangi greiðlega fyrir sig.

135. Því er ekki hægt að segja að skiptikostnaður sem skipti máli sé til staðar á þessum markaði, jafnvel þó til staðar sé ákveðin viðskiptabinding og takmarkað valfrelsi. Þessir þættir hafa ekki umtalsverð áhrif á stöðu Símans.

6.7.3 Aðgengi viðskiptavina að upplýsingum

136. Eigi viðskiptavinir í raun að geta valið á milli þjónustuveitenda á markaði verða þeir að hafa aðgang að upplýsingum sem gera þeim kleift að bera saman ólík tilboð. Flókin verðskrá og margvísleg kaupauka- og afsláttartilboð geta hindrað val viðskiptavina og styrkt enn frekar markaðsráðandi stöðu eins fyrirtækis á markaði.

137. Á heimasíðum flestra fjarskiptafyrirtækja hér á landi er að finna verðskrá ásamt upplýsingum um þá þjónustu sem boðið er upp á. Það er almennt ekki mjög erfitt að afla upplýsinga á þessum markaði um ýmiss konar þjónustu og gjöld. Hins vegar eru þær verðskrár og skilmálar sem birtir eru fyrir mismunandi áskriftarleiðir oft á tíðum flóknir og illa samanburðarhæfir. Þetta getur flækt samanburð á verðlagi og þjónustu sem í sjálfu sér styrkir yfirburði Símans, þar sem almennt ógagnsæi í verðskrá og skilmálum gerir neytendum erfitt að taka ákvörðun um val á nýjum þjónustuveitanda.

138. Til að einfalda fyrir neytendur val á hagstæðustu áskriftarleið hefur PFS sett upp reiknivél á Netinu (www.reiknivél.is), sem er verkfæri fyrir neytendur til að bera saman verð á þjónustuleiðum fjarskiptafyrirtækjanna fyrir síma og netþjónustu. Tilgangur hennar er að aðstoða neytendur við að gera sér grein fyrir hvaða þjónustuleiðir henta þeim miðað við ákveðna notkun fyrir síma og netþjónustu.

6.8 Útnefning fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk

139. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk³² byggist á leiðbeiningum ESA og ýmsum öðrum viðmiðum. PFS fer að tilmælum í 76. málsgrein í leiðbeiningunum og tekur tillit til núverandi markaðsaðstæðna við greiningu á þessum markaði. Fjallað er um þróun undanfarin ár og horft fram á við til komandi mánaða.

140. Í 1. mgr. 18. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 kemur eftirfarandi fram: *Fyrirtæki telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk ef það eitt sér eða með öðrum hefur þann efnahagslega styrkleika á ákveðnum markaði að geta hindrað virka samkeppni og það getur að verulega leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.* Þetta er mikilvægur útgangspunktur í markaðsgreiningunni og PFS vill leggja áherslu á að rétti mælikvarðinn er umtalsverður markaðsstyrkur en ekki misbeiting á markaðsráðandi stöðu.

³² Significant Market Power – SMP.

Kjarni markaðsgreiningarinnar er því ekki sá hvort fyrirtæki hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína eða ekki. Þetta þýðir þó ekki að atferli fyrirtækis á markaði skipti engu máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Jafnvel þótt formlegir þættir markaðarins hafi mest að segja getur atferli sem styrkir yfirburðastöðu eða viðheldur samkeppnisforskoti fyrirtækis með yfirburðastöðu styrkt stöðu viðkomandi fyrirtækis enn frekar.

141. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu, þó hún ráði ekki ein og sér úrslitum um hvort fyrirtæki sé talið vera með umtalsverðan markaðsstyrk. 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. Eins og fjallað er um hér að framan hafa orðið breytingar á markaðshlutdeild frá því árið 2007. Síminn er þó enn með lang stærstu hlutdeildina á markaðnum [70-75%]³³ miðað við tekjur og 67% miðað við fjölda áskrifenda sem er langt yfir þeim viðmiðunarmörkum sem almennt eru talin benda til markaðsráðandi stöðu.

142. Að mati PFS eru verulegar aðgangshindranir enn til staðar á markaðnum. Þrátt fyrir að ný fyrirtæki hafi komið inn á markaðinn er ljóst að starfsemi þeirra er mjög smá í sniðum og það er erfitt og tímafrekt að koma sér þannig fyrir á markaðnum að reksturinn verði lífvænlegur til framtíðar. Helstu aðgangshindranirnar felast í stærðarhagkvæmni Símans, minnkandi eftirspurn á markaðnum og takmörkuðu aðgengi að fjármagni til nýfjárfestinga.

143. PFS telur að lóðrétt samþætting Skiptasamstæðunnar styrki verulega stöðu Símans á viðkomandi markaði. Þar sem flestir kaupendur þjónustu á markaðnum eru litlir er kaupendastyrkur ekki til staðar og ekkert bendir til að samkeppnisaðilar, viðskiptavinir eða neytendur geti haft áhrif á verð Símans hvað varðar aðgang að fasta almenna talsímanetinu.

144. PFS telur að í ljósi hárrar markaðshlutdeildar Símans og með hliðsjón af öðrum áður nefndum þáttum sem eru til þess fallnir að hindra samkeppni, þá sé hafið yfir skynsamlegan vafa að Síminn njóti umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði. PFS telur ekki vísbendingar um að breytingar á viðmiðum verði slíkar á næstu 2-3 árum að verulega geti dregið úr markaðsstyrk Símans.

145. Með hliðsjón af framangreindu hyggst PFS útnefna Símann, með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu (Markaður 1).

³³ Vikmörk vegna trúnaðar.

7.0 Álagning kvaða

7.1 Almennt um kvaðir

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

147. Í 27. gr. fjarskiptalaga segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk sé PFS heimilt að leggja á það kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald eins og með þarf í þeim tilgangi að efla virka samkeppni.³⁴ Kvöðum þessum er nánar lýst í 28.–32. gr. laganna.

148. Við val á kvöðum sem beita á til að leysa skilgreind samkeppnisvandamál þarf að hafa nokkrar grundvallarreglur að leiðarljósi.³⁵ Allar álagðar kvaðir skuli taka mið af eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls og vera sniðnar að því að leysa það. Þær skulu vera gagnsæjar, réttlætanager, rökstuddar og í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu innri markaðar og standa vörð um hagsmuni notenda. Kvaðir mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er og ekki má leggja þyngri byrðar á fyrirtækin en nauðsynlegt þykir.

149. Í skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnanna (ERG)³⁶ um kvaðir³⁷ er lögð áhersla á að byggð verði upp samkeppni í gerð fjarskiptavirkja og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna verulegrar og stöðugar stærðar- og breiddarhagkvæmni eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi. Í þessu sambandi þarf að gæta að tvennu; í fyrsta lagi að hvetja til þjónustusamkeppni og í öðru lagi að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að þeim fjarskiptanetum sem fyrir eru og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds á þeim.

150. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í uppbygging fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast á ensku “the investment ladder” en markmið þess er að skapa skilyrði sem gera nýjum fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sitt í stigvaxandi skrefum.

³⁴ Sjá einnig 9. – 14. gr. aðgangstilskipunar.

³⁵ Sjá 8. gr. rammatilskipunar.

³⁶ Nú Body of European Regulators for Electronic Communications eða BEREC.

³⁷ Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework Final Version May 2006.

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

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

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

7.2 Samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði

7.2.1 Almenn

153. PFS lýsti samkeppnisvandamálum á markaðnum í greiningu sinni árið 2008. Eins og komið hefur fram hér að framan hafa ekki orðið verulegar breytingar á formi markaðarins síðan þá. Uppbygging markaðarins er í stórum dráttum eins og hún var árið 2008 og Síminn hefur enn lang stærstu hlutdeildina á markaðnum og nýtur umtalsverðs markaðsstyrks. Í ljósi þess að aðstæður eru ekki mjög frábrugðnar því sem var árið 2008 telur PFS að sömu samkeppnisvandamálin séu enn til staðar að mestu leyti. Hér að neðan verður farið yfir helstu vandamál á sviði samkeppni sem gætu komið upp á þessum markaði. Yfirlitið er ekki endilega tæmandi en þar er að finna möguleg vandamál á sviði samkeppni sem PFS hefur komið auga á, í ljósi aðstæðna sem myndu ríkja ef kvöðum væri ekki beitt á markaðnum.

7.2.2 Lóðrétt beiting markaðsstyrks

154. Þegar rætt er um að beita markaðsstyrk lóðrétt er átt við það þegar lóðrétt samþætt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á fyrra sölustigi reynir að færa markaðsstyrk sinn frá heildsölu yfir á tengdan markað á smásölustigi. Hægt er að skilgreina lóðréttu beitingu markaðsstyrks sem háttsemi markaðsráðandi fyrirtækis sem fellst í því að synja samkeppnisaðilum um aðgang að ómissandi aðstöðu í þeim tilgangi að færa yfirburðastöðu sína frá einu sölustigi til annars. Á markaði þar sem ekki er haft eftirlit með heildsölustigi, og um er að ræða samkeppni á smásölustigi, er að jafnaði ekkert sem hvetur þjónustuveitanda með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi til að reyna að beita markaðsstyrk sínum á smásölustigi vegna þess að þjónustuveitandinn getur að fullu nýtt markaðsstyrkinn á heildsölustigi.

155. Ef fyrirtæki getur af einhverjum ástæðum ekki nýtt sér að fullu markaðsyfirburði sína á heildsölustigi getur það leitt til þess að fyrirtæki beiti styrk sínum af meiri krafti á smásölustigi. Ef fyrirtæki með markaðsráðandi stöðu á heildsölustigi býr til dæmis við strangt verðeftirlit hefur sá þjónustuveitandi hvata til að beita markaðsstyrk sínum á sambærilegan markað á síðara sölustigi vegna þess að þjónustuveitandinn er (vegna verðlagseftirlits) ekki fær um að nýta sér að fullu markaðsstyrk sinn á heildsölustigi.

156. PFS álitur að þar sem Síminn býr við umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir aðgang að talsímaneti og upphaf símtala á fyrra sölustigi hafi fyrirtækið mikinn hvata til að

synja þeim þjónustuveitendum um aðgengi sem vilja keppa við Símann á síðara sölustigi. Sé það gert dregur það mjög úr samkeppni á smásölumörkuðum fyrir talsímaþjónustu á fastaneti. Það gæti svo leitt til hækkaðs verðlags. Synjun á aðgengi er því eitt helsta vandamálið sem komið getur upp í sambandi við samkeppni á markaði fyrir talsímaþjónustu.

157. Ýmsar vísbendingar hafa komið fram á undanförunum árum sem benda til þess að Síminn sé tregur til að veita aðgang að þjónustu sem er nauðsynleg til þess að komast inn á markað fyrir aðgang að talsímaneti. Keppinautar Símans höfðu lengi leitast eftir að fá uppsettar talsímalínur í heildsölu. Kvöð þess efnis var lögð á Símann árið 2008 en það tók rúmlega tvö og hálf ár að koma á sölu á heildsöluþjónustunni „fast forval einn reikningur“ (FFER)³⁸ eftir að PFS lagði kvöð um aðgang að slíkri þjónustu á Símann með ákvörðun 5. desember 2008. Nýlega kom fram kvörtun frá fyrirtækinu Nova þar sem því var haldið fram að Síminn beitti aðgangshindrun á markaðnum með því að vera ekki tilbúinn til að afhenda Nova FFER fyrir ISDN undirnúmer, heldur aðeins fyrir POTS og ISDN aðalnúmer. Mál þetta er enn til athugunar hjá PFS, en fyrirtækin hafa nú komist að samkomulagi. Málsaðilar eru þó enn í viðræðum um lausn á málinu. Hver sem niðurstaðan úr því máli verður er það athyglisverð staðreynd að aðgengi að FFER skuli ekki enn ganga snuðrulaust fyrir sig að öllu leyti nú þegar um fjögur ár eru liðin frá því að kvöð um þjónustuna var lögð á Símann.

7.2.3 Tafir á afgreiðslu

158. Ef ekki er um að ræða algera synjun á óskum um heildsöluaðgang, getur samt sem áður verið um að ræða aðgangshindrandi hegðun í formi tafa. Smásölu-eild Símans getur hagnast á langdregnum viðræðum á heildsölustigi sem snúast um kynningu á nýjum þjónustupáttum. Við þær aðstæður geta innri smásölu-eildir náð forskoti á markaði með því að geta boðið nýja þjónustu á undan keppinautum því þeir eru lengur að taka nýmælið í notkun en smásölu-eild Símans sjálfs. Vísast um þetta til umfjöllunar um tregðu Símans til að innleiða FFER hér að framan.

7.2.4 Misnotkun í hagnaðarskyni³⁹

159. Oft er vísað til samkeppnisvandamála af þessu tagi sem „dæmigerðrar einokunarhegðunar“. Við þessar aðstæður setur þjónustuveitandi upp óeðlilega hátt verð eða beitir verðmismunun til þess að hagnast á óeðlilegan hátt.

160. PFS telur að of hátt verðlag gæti orðið vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir aðgang. Það er almennt viðurkennt að ef markaðsráðandi aðili er skyldugur til þess að veita aðgengi en hefði frjálssar hendur með að verðleggja þann aðgang, er líklegt að slíkur aðili myndi setja upp verð sem væri hærra en sá undirliggjandi kostnaður sem er af þessari þjónustu. Slík verðlagning fyrir aðgang myndi skila fyrirtækinu óeðlilega miklum hagnaði, en samfélagið bæri þann kostnað. Óeðlilega mikill hagnaður getur auk þess stuðlað að mögulegum samkeppnisvandamálum vegna víxlniðurgreiðslna.

161. Ekki er hægt að segja að of há verðlagning sé vandamál á smásölustigi á viðkomandi markaði í dag, þar sem Ísland er í hópi þeirra ríkja þar sem smásölugjöld fyrir talsíma eru hvað lægst. Hins vegar er ekki hægt að útiloka að smásöluverð yrðu hækkuð um of ef engar kvaðir væru um heildsöluaðgengi nýrra fjarskiptafyrirtækja. Þá væri innkoma á markaðinn mun erfiðari og það myndi gefa markaðsráðandi fyrirtæki tækifæri til þess að hækka verð.

³⁸ Single billing.

³⁹ exploitive behaviour.

162. Á heildsölustigi hefur orðið vart við tilhneygingu til þess að setja upp of há verð og má í því sambandi benda á ákvörðun PFS nr. 21/2011 varðandi kostnaðargreiningu Símans hf. á heildsöluverðum fyrir aðgang að almennu talsímaneti fyrir heimili og fyrirtæki (markaðir 1-2), dags. 22. júní 2011. Í því máli kemur fram að upphafleg kostnaðargreining Símans, sem byggði á sögulegum kostnaði, leiddi fram heildsöluverð sem PFS taldi of há. Endanleg niðurstaða var sú að miðað var við töluvert lægri kostnað en samkvæmt upphaflegri kostnaðargreiningu Símans.

7.2.5 VÍXNIÐURGREIÐSLUR

163. Að mati PFS er mikilvægt að líta á vandamál á sviði samkeppni, sem tengjast heildsöluþjónustu Símans, í samhengi við smásölumarkaði fyrir talsímaþjónustu á fastaneti. PFS álitur að um vandamál á sviði samkeppni verði að ræða ef Síminn notar tekjur af heildsölumörkuðum til þess að niðurgreiða sína eigin smásöluþjónustu. Þannig víxlniðurgreiðslur geta brenglað samkeppni á smásölumarkaði en það getur reynst óheppilegt í baráttunni fyrir sjálfbæru samkeppnisumhverfi. VÍXlniðurgreiðslur sem varða aðra þætti í starfsemi Símans geta einnig verið vandamál á sviði samkeppni, sbr. láréttan flutning markaðsstyrks.

164. VÍXlniðurgreiðslur geta einnig reynst mögulegt vandamál á sviði samkeppni varðandi þjónustu annarra aðila en þó að mun minna marki en varðandi þjónustu Símans. Ástæðan er sú að möguleikar annarra þjónustuveitenda til að verðleggja sig of hátt eru miklum mun takmarkaðri en sambærilegir möguleikar Símans, að því gefnu að Síminn búi ekki við verðlagseftirlit.

7.2.6 NIÐURSTAÐA VARÐANDI SAMKEPPNISVANDAMÁL Á MARKAÐNUM

165. Greining PFS á stöðunni á markaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu bendir til þess að samkeppni sé ekki nægjanlega virk. Aðilar sem hófu að bjóða talsímaþjónustu fyrir 2008 gáfust á sínum tíma flestir upp á að keppa einir og sameinuðust. Fyrirtæki sem komið hafa inn á markaðinn eftir síðustu greiningu árið 2008 eru öll með mjög litla hlutdeild. Markaðurinn einkennist af sterkum yfirburðum Símans sem rekja má til þess að Síminn er fyrrum sérleyfishafi og var með einokunaraðstöðu í fjarskiptum hér á landi til ársins 1998. Markaðsgreiningin hefur leitt í ljós að aðgangshindranir á fastlínumörkuðum eru verulegar og skortur er á mögulegri samkeppni. Greina má að ákveðinn hluti markaðarins hafi náð stöðnun, sbr. símtöl í fastnetinu. Markaðurinn einkennist af lóðréttri samþættingu Símans sem þjónar öllum þáttum hans frá heildsölu til smásölustigs.

166. Helstu vandamál sem PFS telur að geti skapast á markaðnum, vegna þeirrar stöðu sem þar ríkir, eru lóðrétt beiting markaðsstyrks, s.s. með synjun á aðgangi á fyrra sölustigi, tafir á afgreiðslu, víxlniðurgreiðslur og of hátt verð á heildsölustigi ef verðkvöðum er ekki beitt þar.

167. PFS er á þeirri skoðun að samkeppni á viðkomandi markaði geti orðið mun virkari ef skapaðar yrðu betri aðstæður fyrir þjónustusamkeppni. Aukin þjónustusamkeppni kæmi væntanlega til með að skila árangri í því að bæta þjónustu á viðkomandi markaði og lækka gjöld til endanotenda.

7.3 GILDANDI KVAÐIR

168. Með ákvörðun PFS frá 5. desember 2008 voru lagðar kvaðir á Símann á mörkuðum fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu. Kvaðirnar varða framboð á heildsöluþjónustu, en

PFS ákvað að leggja ekki á sérstakar kvaðir á smásölustigi. Kvaðirnar sem lagðar voru á Símann eru eftirfarandi:

Forval og fast forval

169. Símanum ber að gera áskrifendum sínum mögulegt að fá aðgang að þjónustu allra samtengdra fyrirtækja sem veita almenna talsímaþjónustu. Fyrirkomulag þessa aðgangs getur verið annaðhvort þannig að notandi velji forskeyti á undan hverju símtali eða með föstu forvali sem hægt er að fara fram hjá í einstökum símtölum með því að velja forskeyti.

Leiga á talsímalínu á heildsölustigi

170. 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 símnokkun. Þar gæti til dæmis verið um að ræða línuleigu í heildsölu eða aðra sambærilega lausn. Þannig gætu nýir þjónustuaðilar fengið uppsettar línur hjá Símanum. Símanum ber að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að fastasímaneti og þjónustu á heildsölustigi. Ef Síminn hafnar eða svarar ekki beiðni um aðgang innan 14 daga þá skal félagið gefa umsækjandanum skriflega og rökstudda ástæðu fyrir höfnuninni eða töfinni.

Kvöð um jafnræði

171. PFS lagði kvöð á Símann um jafnræði bæði hvað varðar verð og aðrar forsendur. Jafnræðiskvöðin gildir fyrir allar tegundir af aðgengi og línuendursölu. Miðlun upplýsinga frá viðkomandi deild 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.

Kvöð um gagnsæi

172. PFS lagði kvöð á Símann um að birta viðmiðunartilboð fyrir heildsölu á línum. Tilboðið verður að vera nægilega ósambætt, fela í sér verð, kjör og skilmála og samkomulag um þjónustustig í öllum tilfellum samkvæmt tilmælum PFS.

173. 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. PFS taldi rétt miðað við vandamál sem hafa komið fram áður við umræður um línuheildsölu að setja það skilyrði að Síminn megi ekki krefja fjarskiptafyrirtæki um bankaábyrgðir vegna línuendursölu nema með sérstöku leyfi PFS.

174. Það er nauðsynlegt að Síminn sendi PFS alla samninga sem gerðir eru um aðgang að talsímanetinu, auk þess að tilkynna 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 og hvar þær eru. Símanum ber einnig að birta opinberlega bókhaldsupplýsingar um afkomu í talsímaneti.

Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu

175. 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 árið á undan.

Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

176. Kvöð var lögð á Símann um eftirlit með gjaldskrá fyrir heildsöluaðgang að talsímanetinu og fast forval og skyldi Síminn gera kostnaðarlíkan til útreikninga, eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað, sem þróar notkun sögulegs kostnaðar til viðmiðunar fyrir gjaldskrá. PFS mun taka mið af rekstri sambærilegrar 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.

Kostnaðarbókhald

177. Símanum ber að halda kostnaðarbókhald fyrir aðgang að talsímanetinu.

7.4 Áhrif gildandi kvaða

178. Samkvæmt þeim kvöðum sem lagðar voru á Símann árið 2008 bar Símanum að bjóða upp á heildsöluaðgang að talsímalínunum, þannig að fyrirtæki sem styðjast við fast forval geti boðið viðskiptavinum sínum upp á aðgang og símtöl í einum pakka. Þessi heildsöluþjónusta kallast „fast forval einn reikningur“ eða FFER. Það tók langan tíma að innleiða þessa þjónustu og var hún ekki komin á markað fyrr en rúmlega tveimur og hálfu ári eftir að kvöð þess efnis var lögð á. Með ákvörðun PFS nr. 19/2011, dags. 9. júní 2011, var kveðið á um útfærslu viðmiðunartilboðs Símans fyrir FFER og með ákvörðun nr. 21/2011, dags. 22. júní 2011, var ákveðið verð á þjónustunni. Verðið var ákveðið með hliðsjón af greiningu á sögulegum kostnaði hjá Símanum, en PFS gerði ýmsar athugasemdir við upphaflega kostnaðargreiningu Símans sem leiddu til lægri niðurstöðu.

179. Þjónustan stendur nú til boða, en er ekki mikið notuð enn sem komið er. Í dag eru tæplega 4 þúsund notendur tengdir með föstu forvali. Þar af eru um 300 í FFER. Lítil notkun á FFER gæti m.a. skýrst af því hversu lengi þjónustan var að komast á markað. Sum fyrirtæki hafa leitað annarra leiða, eins og t.d. Vodafone sem fjölgaði símsstöðvum sínum á sama tímabili og beðið var eftir heildsöluþjónustu Símans. Smærri fyrirtæki hafa þó ekki haft bolmagn til að fjölga símsstöðvum. Enn eru að koma upp hnökrar á viðskiptum með FFER, sbr. umfjöllun hér að framan um kvörtun Nova vegna ISDN undirnúmera. Búast má við að notendum í FFER muni fjölga á næstu árum og þá helst hjá þeim fyrirtækjum sem nýkomin eru inn á talsímamarkaðinn á fastaneti.

180. Ekki er hægt að tala um þróun í verðlagningu FFER þar sem þjónustan hefur aðeins verið virk í stuttan tíma. Ljóst er þó að kvöð um eftirlit með gjaldskrá stuðlar að því að verðlagning þjónustunnar sé eðlileg og í samræmi við tilkostnað. Í ákvörðun PFS nr. 21/2011 var ákveðið verð fyrir þjónustuna, byggt á kostnaðargreiningu, en það var töluvert lægra en Síminn hafði í upphafi ætlað sér að setja upp. Erfitt er að meta bein áhrif heildsöluþjónusta á smásöluverð á markaðnum. Eins og áður segir hafa verð hækkað í krónum talið en misjafnt er hvort einstakar hækkanir eru umfram almenna verðlagsþróun eða ekki. Það eru þó ákveðnar líkur á því að með tilvist kvaða skapist meiri samkeppnislegur þrýstingur á markaðsráðandi fyrirtæki og dragi úr möguleikum þess til að haga verðlagningu án tillits til samkeppnisaðila eða neytenda. Ísland er enn í hópi þeirra ríkja þar sem verð á talsímaþjónustu á fastaneti er hvað lægst.

181. Eftir að PFS lagði á kvaðir á markaðnum árið 2008 hefur fyrirtækjum sem bjóða talsímaþjónustu á fastaneti fjölgað nokkuð. Þau eru nú sex en voru þrjú árið 2008. Þar af reka fimm einhvers konar net. Það er nokkur aukning frá því sem verið hefur. Þrjú þessara

fyrirtækja hafa hins vegar mjög lága markaðshlutdeild og eru því ekki að veita hinum stærri mikla samkeppni enn sem komið er. Á árinu 2011 var hlutdeild nýju fyrirtækjanna samanlagt innan við 2% miðað við áskriftafjölda. Líklegt er að kvaðirnar frá 2008 hafi auðveldað innkomu á markaðinn og stuðlað að því að fyrirtækjum á honum fjölgaði.

182. Það er mat PFS að kvaðir sem lagðar voru á árið 2008 hafi haft þau áhrif að hamlar gegn verðhækkunum. Ennfremur hafa kvaðirnar hjálpað til við innkomu nýrra aðila á markaðinn. Það er þó enn langt í land með að virk samkeppni komist á á talsímamarkaði, bæði á heildsölu og smásölustigi. Því er nauðsynlegt að viðhalda kvöðum á markaðnum.

7.5 Tillögur að kvöðum

183. PFS hefur á grundvelli markaðsgreiningar komist að þeirri niðurstöðu að rétt sé að viðhalda kvöðum á Símanum á markaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu. Þær kvaðir sem lagðar voru á árið 2008 og PFS hyggst viðhalda áfram eru að mestu óbreyttar. Þó er um að ræða einstaka breytingar á útfærslu, s.s. varðandi kostnaðargreiningaraðferð og birtingu bókhaldsupplýsinga. Í þessum kafla verður innihald þessara skyldna skilgreint og kynnt nánar.

184. Við greiningu á viðkomandi markaði fyrir aðgang að almennu talsímaneti hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að samkeppni sé ekki nægilega virk og ræðst það fyrst og fremst af sterkri stöðu Símans á viðkomandi mörkuðum og tengdum mörkuðum. PFS komst að þeirri niðurstöðu að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum og að það skapi ákveðin samkeppnisvandamál sem ekki verði leyst með öðrum hætti en álagningu kvaða. Meginmarkmið þeirra kvaða sem lagðar voru á Símann árið 2008 og PFS hyggst nú viðhalda er að auka samkeppni á viðkomandi markaði með því að treysta stöðu sjálfstæðra þjónustuaðila og skapa skilyrði fyrir mögulega innkomu nýrra þjónustuaðila. Einnig er haft í huga að kvaðirnar séu til þess fallnar að tryggja hagsmuni neytenda. Með hliðsjón af þeim samkeppnisvandamálum sem lýst var hér á undan eru þær kvaðir sem PFS leggur til fallnar til þess að bregðast við aðstæðum á viðkomandi markaði.

185. Að mati PFS eru þessar kvaðir bæði í samræmi við þau markmið sem fram koma í ramma- og aðgangstilskipunum ESB og ákvæðum fjarskiptalaga og viðeigandi fyrir það tímabil sem gert er ráð fyrir að líði þar til næsta markaðsgreining fer fram. Hér á eftir verður fjallað ítarlegar um framangreindar kvaðir og þær skyldur sem PFS hyggst viðhalda gagnvart Símanum á viðkomandi markaði.

186. Þær kvaðir sem lagðar eru til munu gilda um PSTN/ISDN net og þjónustu Símans, en ekki um aðgang að VoIP þjónustu hjá Símanum. Markaðsstyrkur Símans byggir á PSTN netinu sem nær til alls landsins og var þar til nýlega notað á hverju einasta heimili. Síminn treystir enn á þetta net og hefur enn sem komið er ekki komið fram með VoIP þjónustu sem notið hefur mikillar velgengi. Síminn veitir ekki þjónustu á ljósleiðaraneti Gagnaveitu Reykjavíkur eins og öll hin símafyrirtækin. Af þessum ástæðum beinir PFS kvöðunum að PSTN/ISDN netinu sem enn hefur mikinn meirihluta notenda. Það er ekki augljóst að Síminn væri í stöðu til að misnota markaðsstyrk sinn á sviði VoIP, með sama hætti og mögulegt er í núverandi stöðu PSTN þjónustunnar, ef Síminn myndi á einhverjum tímapunkti ákveða að færa áherslu sína frá PSTN yfir á VoIP. PFS mun greina þennan markað aftur eftir 2-3 ár. Ef að mikil tilfærsla verður úr PSTN þjónustu yfir í VoIP í millitíðinni, getur það ásamt öðrum þáttum leitt til þess að PFS taki til skoðunar að framkvæma nýja greiningu á markaðnum fyrir.

7.5.1 Forval og fast forval

187. Síminn hefur umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði sem hér um ræðir, hvað varðar möguleika á tengingum við almenna talsímanetið og staðbundna notkun þess. Þess vegna telur PFS ótvírætt að sú skylda hvíli áfram á Símanum skv. 53. gr. laga um fjarskipti að bjóða bæði forval og fast forval. PFS leggur einnig til nokkrar aðrar kvaðir sem viðbót við þessa kvöð, en þær eru kvaðir um heildsöluaðgengi að tengingum, jafnræði, gagnsæi, eftirlit með gjaldskrá, kostnaðarbókhald og bókhaldslega aðgreiningu.

188. Samkvæmt 53. gr. laga um fjarskipti ber Símanum að gera áskrifendum sínum mögulegt að fá aðgang að þjónustu allra samtengdra fyrirtækja sem veita almenna talsímaþjónustu. Fyrirkomulag þessa aðgangs getur verið annað hvort þannig að notandi velji forskeyti á undan hverju símtali eða með föstu forvali sem hægt er að fara fram hjá í einstökum símtölum með því að velja forskeyti.

7.5.2 Kvöð um aðgang: Leiga á talsímalínu á heildsölustigi

189. Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 getur PFS mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um opinn aðgang að almennum fjarskiptanetum, nethlutum og tengdri aðstöðu með ákveðnum skilmálum sem stofnunin setur. Í 2. mgr. ákvæðisins er að finna lista yfir skyldur sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á grundvelli aðgangskvaðar og þar kemur m.a. fram í b lið að leggja megi þá kvöð á fyrirtæki að það bjóði ákveðna þjónustu í heildsölu sem þriðji aðili endurselur. Í athugasemdum við þetta ákvæði í frumvarpi til laganna segir m.a.: *Þetta getur m.a. átt við þegar fyrirtæki sem getur ekki boðið alhliða þjónustu í gegnum sitt eigið net vill bjóða viðskiptavinum sínum upp á heildarlausnir í fjarskiptaþjónustu. Þá getur verið réttlætanlegt í þágu virkrar samkeppni að skylda fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild til þess að selja ákveðna þjónustu í heildsölu, t.d. að selja tengingu við talsímanetið í heildsölu til fyrirtækis sem er með viðskiptavini í föstu forvali.*

190. Við álagningu aðgangskvaðar er nauðsynlegt að velta fyrir sér hvort viðkomandi aðgangur hafi hvetjandi áhrif á fjárfestingu í netinu, efla nýsköpun, skilvirkni og sjálfbæra samkeppni. Í 3. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga segir að við ákvörðun um að leggja á skyldur skv. 1. mgr. skuli PFS taka mið af því hvort það sé:

- a. tæknilega og fjárhagslega raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðspróun og eðli og gerð samtengingar og aðgangs sem um ræðir,
- b. framkvæmanlegt að veita þann aðgang sem tillaga er um,
- c. forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni,
- d. í þágu samkeppni til lengri tíma litið,
- e. óheppilegt með hliðsjón af vernd hugverkaréttinda,
- f. til þess fallið að auka framboð þjónustu.

191. Miðað við sterka markaðstöðu Símans getur verið erfitt fyrir nýja aðila að koma inn á talsíma markaðinn á fastaneti. Núverandi staða þar sem flest heimili hafa síma hefur í för með sér ákveðnar vaxtarhindranir á markaði. Uppbygging á nýju símaneti sem nær til allra notenda felur í sér fjárfestingarkostnað og rekstrarkostnað sem fyrirtæki með litla hlutdeild ráða illa við.

192. PFS er þeirrar skoðunar að rétt sé að viðhalda skyldu Símans til að bjóða upp á lausn

þar sem þjónustuveitendur með fast forval geta gert viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning (e. single billing) fyrir bæði aðgengi og símnotkun, burtséð frá því hvort Síminn býður sínum viðskiptavinum þessa þjónustu eða ekki. Þetta auðveldar mótun sjálfbærrar samkeppni á aðgengismörkuðum og hvetur aðra þjónustuveitendur til þess að koma inn á talsímamarkaðina. PFS telur rétt að svo stöddu að notast við þá þjónustu sem kölluð er FFER og er nú hluti af viðmiðunartilboði Símans fyrir samtengingu talsímaneta. PFS telur enn mikilvægt að viðhalda umræddri kvöð þar sem ekki er komin nægilega reynsla á hana ennþá. Þjónustan hefur aðeins verið í boði síðan haustið 2011 þó svo kvöðin hafi verið lögð á Símann í desember 2008. Eins og fram hefur komið hér að framan er PFS með til umfjöllunar mál þar sem hnökrar virðast ennþá vera á umræddum aðgangi. Í framangreindu viðmiðunartilboði Símans er þjónustunni lýst á eftirfarandi hátt:

Þjónustan felur í sér aðgang notenda Símans í fastaneti að neti viðsemjanda án þess að notandi þurfi að velja á undan ákveðið forskeyti. Allri umferð, þ.m.t. umferð í 3ja og 4ra stafa númer (önnur en 112) er beint að neti viðsemjanda. Þessi þjónusta gerir þjónustuveitendum (viðsemjendum Símans með FFER) fært að gera viðskiptavinum einn heildstæðan reikning, bæði fyrir aðgengi og símnotkun, en gjaldtaka Símans beinist að viðsemjanda.⁴⁰

193. Inntak FFER þjónustunnar var skilgreint nánar í ákvörðunum 19/2011 og 21/2011. PFS tekur þó fram að kvöðin þarf ekki að einskorðast við þetta eina aðgangsform. Ef þarfir markaðarins breytast áskilur PFS sér rétt til þess að endurskoða inntak og framsetningu heildsöluáðgengis að talsímalínunum.

194. Það er tvíþættur tilgangur með þessari kvöð. Sá fyrri er að bregðast beint við umtalsverðri markaðshlutdeild Símans á aðgangsmarkaði með því að gera keppinautum í þjónustuveitingu kleift að keppa á smásöllumörkuðum án þess að koma sér sjálfir upp viðamiklum talsímanetum. Sá síðari er að auka skilvirkni þeirra kvaða á sviði forvals og fasts forvals sem lagðar eru til.

195. Með ákvörðunum nr. 19 og 21/2011 samþykkti PFS viðmiðunartilboð Símans og kostnaðargreiningu á viðkomandi markaði og jók það verulega möguleika nýrra fjarskiptafyrirtækja til að bjóða viðskiptavinum einn heildstæðan reikning. Notkun á FFER er enn ekki mikil en hún er í hægri aukningu sem og fjöldi þeirra fyrirtækja sem notfæra sér þjónustuna. PFS á von á að þessi þróun haldi áfram. Fjöldi viðskiptavina í þessari þjónustu var 463 í mars 2013 af um 4200 með fast forval í heild. Ein ástæða fyrir hægri aukningu notenda er vöxtur nets Vodafone. Þar sem Vodafone á nú umtalsverðan fjölda símsstöðva getur fyrirtækið byggt meira á heimtaugaleigu. PFS telur samt sem áður að um sé að ræða nauðsynlegt úrræði fyrir smærri fjarskiptafyrirtæki sem gerir þeim kleift að veita þjónustu á svæðum þar sem þau hafa ekki símsstöðvar.

196. Samhliða þarf að beita öðrum kvöðum sem ná til aðgengis, gagnsæis, jafnræðis og eftirlits með verði og kostnaðarbókhaldi til þess að taka á samskiptum Símans og annarra þjónustuveitenda. PFS ber traust til þess að stofnunin geti tryggt að verð og aðrir skilmálar þessarar þjónustu hindri ekki ný fjarskiptafyrirtæki í að nota þjónustuna í framtíðinni. Í því sambandi getur PFS t.d. notað eftirlit með verðskrá til að tryggja sanngjarnt verð og

⁴⁰ Sjá viðauka 3a (1.9.2011) með viðmiðunartilboði Símans fyrir samtengingu talsímaneta, kafli 2.4.5. bls. 5. http://heildsala.siminn.is/servlet/file/Vi%C3%B0auki+3a+++%C3%BEj%C3%B3nusta+%C3%BAtg.+3.6-A+++1.+sept+2011.pdf?ITEM_ENT_ID=189046

jafnræðiskvöð til að tryggja að smásöludeild Símans fái ekki betri þjónustu en heildsölukaupendur FFER þjónustunnar.

197. Með heimild í 28. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda kvöð á Símanum um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um heildsöluaðgang að talsímalínunum í fasta almenna talsímasímanetinu ásamt tilheyrandi þjónustu. Ef Síminn hafnar eða svarar ekki beiðni um aðgang innan 14 daga þá skal fyrirtækið gefa umsækjandanum skriflega og rökstudda ástæðu fyrir höfnuninni eða töfinni.

7.5.3 Kvöð um jafnræði

198. Skv. 30 gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt þær kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis þegar það samþykkir samtengingu eða aðgang. Slíkar kvaðir eiga einkum að tryggja að fjarskiptafyrirtæki setji öðrum fyrirtækjum sem veita fjarskiptaþjónustu sömu skilmála í sams konar viðskiptum og veiti þjónustu og upplýsingar með sömu skilmálum og sömu gæðum og það veitir eigin þjónustudeildum, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

199. Til þess að árangri verði náð þarf aðgangskvöðin að vera sett fram með kvöð um jafnræði. Jafnræðiskvöðinni er ætlað að hindra að lóðrétt starfandi fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk hafi uppi háttsemi sem hefur neikvæð áhrif á samkeppni. Henni er ætlað að hindra að slíkt fjarskiptafyrirtæki mismuni t.d. í verðum og gæðum þjónustu, þ.e. selji ódýrari og betri heildsöluþjónustu til smásöludeildar sinnar en það selur öðrum. Sanngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi, þ.á.m. verð, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Jafnræðiskvöðin felur hins vegar ekki í sér þá skyldu að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrði heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

200. Mismunun getur tekið á sig margar myndir og því er erfitt að tala almennt um hvaða kringumstæður falla undir jafnræðiskvöðina. Mismunun getur t.d. verið á grundvelli verðs. Lóðrétt starfandi fyrirtæki með markaðsráðandi stöðu gæti yfirfært styrk sinn frá heildsölu- til smásölustigs með því að hækka kostnaðinn hjá samkeppnisaðilum á smásölumarkaði. Það gæti gerst með þeim hætti að fyrirtæki hækki aðgangsverð fyrir utanaðkomandi þjónustuaðila sem hefði áhrif á verð þeirra á smásölumarkaði. Til þess að krafa um jafnræði í verði hafi tilhlýðileg áhrif er oft nauðsynlegt að leggja einnig á kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.

201. Jafnvel þótt fyrirtæki búi við kvöð um kostnaðargreind verð þá gæti það reynt að mismuna á öðrum forsendum en verði til að koma samkeppnisaðilum af markaði. Slíkt gæti t.d. falist í lélegri upplýsingagjöf, ólíkum gæðum í þjónustu og ósanngjörnum samningsskilmálum. Að mati PFS er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun bæði varðandi verð og annað. Telja verður að krafan um jafnræði sé bæði eðlileg og sanngjörn.

202. Þegar fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild, eins og t.d. Síminn, er líka lóðrétt samþættur þjónustuveitandi gæti verið til staðar hvatning til að veita heildsöluþjónustu með kjörum og skilyrðum sem mismuna í þágu eigin smásölustarfsemi þannig að það hafi áþreifanleg áhrif á samkeppnina. Þar er einkum til staðar hvatning til að gera samkeppnisaðilum hærri reikninga fyrir heildsöluþjónustu heldur en reiknuð er inn í þeirra eigin smásölustarfsemi. Þetta eykur kostnað keppinauta og gefur fyrirtækinu ósanngjarnt forskot á samkeppnissviði. Jafnræðiskvöðinni er beint gegn vandamálum á sviði verðlagningar í samkeppni, en hún getur einnig haft bein áhrif á aðrar breytur en

verðlagningu, t.d. það að leyna upplýsingum, slá atriðum viljandi á frest, gera óeðlilegar kröfur, veita lítil gæði, stuðla að mótun vöru á sölumarkaði og nýta upplýsingar með ósanngjörnum hætti. Þannig aðstæður geta komið niður á samkeppnisaðilum og að lokum á neytendum.

203. Í framhaldi af heildsöluleigu á línunum og heildstæðri reikningagerð munu aðrir þjónustuaðilar nýta sér í auknum mæli uppsettar línur hjá Símanum, í þeim tilgangi að veita viðskiptavinum þjónustu sem er sambærileg við þann aðgang sem Síminn veitir beint. Upplýsingagjöf og þjónusta við fyrirtæki sem nýta sér heildsöluaðganginn þarf að vera sambærileg við það sem er í boði til smásöludeildar Símans. Það er því einkum mikilvægt að þær upplýsingar sem Síminn aflar sér vegna sölu á þjónustu til annars þjónustuveitanda séu ekki nýttar á neinn hátt í smásöluarmi fyrirtækisins til þess að ná ósanngjörnu forskoti, á hvaða veg sem er.

204. Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda kvöð á Símanum um jafnræði bæði hvað varðar verð og aðrar forsendur sem nefndar hafa verið. Jafnræðiskvöðin skal gilda fyrir allar tegundir af aðgangi 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.

7.5.4 Kvöð um gagnsæi

205. Skv. 1. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga getur PFS skyldað fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að birta opinberlega ákveðnar upplýsingar til þess að auka gagnsæi samtengingar eða aðgangs að aðstöðu fjarskiptafyrirtækis, t.d. bókhaldsupplýsingar, tæknilysingar, upplýsingar um einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og verðskrá. Heimilt er að veita undanþágu frá birtingu upplýsinga ef fjarskiptafyrirtæki getur sýnt fram á að þær varði mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni sem sanngjarnt og eðlilegt er að fari leynt.

206. Í 2. mgr. 29. gr. s.l. segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er gert að gæta jafnræðis geti PFS skyldað það til að gefa út viðmiðunartilboð sem innihaldi sundurliðaða lýsingu á samtengingu eða aðgangi, ásamt skilmálum og skilyrðum, þ.á.m. gjaldskrá. PFS getur mælt fyrir um breytingar á viðmiðunartilboði og er heimilt að setja reglur um hvert skuli vera efni þeirra.

207. Skilmálar sem gilda fyrir aðgang að netum og þjónustu skipta miklu máli fyrir nýja aðila og geta haft úrslitaáhrif á möguleika þeirra til að vinna sér markaðshlutdeild. Ljóst er að samkeppnisstaða þessara aðila er í hættu ef þau búa við mismunandi skilmála. Ennfremur auðveldar það fyrirtækjum að koma inn á markað ef fyrirsjáanlegt er hvaða kjör eru í boði varðandi aðgang og þjónustu sem þau þurfa að kaupa og hver er grundvöllur verðlagningar og annarra skilmála.

208. Birting viðmiðunartilboðs gefur öllum markaðsaðilum kost á að sjá hvað er í boði og tryggir að fyrirtæki verði ekki krafín um greiðslu fyrir þjónustu og aðstöðu sem er þeim ekki nauðsynleg. PFS telur nauðsynlegt fyrir innkomu þjónustuaðila að til sé viðmiðunartilboð um aðgang að talsímaneti. PFS gengur þó út frá því að aðilar geti samið um annað en fram kemur í viðmiðunartilboðinu en það skal vera opinbert og bjóðast einnig öðrum aðilum.

209. Fram kom hér að framan að PFS telur nauðsynlegt að leggja á Símann kvöð um

jafnræði. Í því sambandi kom einnig fram að til að jafnræðiskvöðin verði raunverulega virk sé nauðsynlegt að leggja einnig á Símann kvöð um gagnsæi. Með þeim hætti er reynt hindra tilraunir til að mismuna milli aðila.

210. Á grundvelli gagnsæiskvaðar er hægt að skylda Símann til að birta viðmiðunartilboð. PFS telur nauðsynlegt að Síminn haldi áfram að birta og viðhalda viðmiðunartilboði fyrir forval, fast forval og heildsölu á línunum. Því ítarlegra sem viðmiðunartilboðið er því einfaldara er að ganga úr skugga um að jafnræðis sé gætt. Tilboðið skal innhalda nægilega ítarlega lýsingu á skilyrðum þannig að sá sem óskar eftir aðgangi geti auðveldlega áttað sig á stöðu sinni.

211. Viðmiðunartilboðið skal að lágmarki innihalda eftirtalin atriði:

- 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

212. 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. PFS telur rétt, miðað við vandamál sem hafa komið fram áður við umræður um línuheildsölu, að setja það skilyrði að Síminn megi ekki krefja fjarskiptafyrirtæki um bankaábyrgðir vegna línuendursölu nema með sérstöku leyfi PFS.

213. Það er nauðsynlegt að Síminn sendi PFS alla samninga sem fyrirtækið gerir um aðgang að talsímaneti sínu, auk þess að tilkynna allar breytingar sem gerðar eru á samningsskilyrðunum innan ákveðins frests. Afrit af undirrituðum samningi sem byggir á viðmiðunartilboði skal senda PFS eigi síðar en viku eftir undirritun hans. Breytingar á samningum skal einnig tilkynna með þeim hætti að fram komi greinilega hverjar og hvar þær eru. Krafa um upplýsingaskyldu er gerð með heimild í 5. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003.

214. Með heimild í 29. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda kvöð á Símanum um gagnsæi og að birta viðmiðunartilboð fyrir forval, fast forval og heildsöluaðgang að talsímalínunum, sem innihaldi skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun, verðskrá og aðrar upplýsingar sem nauðsynlegar eru fyrir viðsemjanda, sbr. upptalningu á innihaldi viðmiðunartilboðs hér að ofan.

215. PFS telur ekki þörf á að viðhalda kvöð um opinbera birtingu bókhaldsupplýsinga, en Símanum ber að afhenda PFS allar slíkar upplýsingar eftir því sem þörf er á til þess að staðreyna að farið sé eftir þeim kvöðum sem gilda á þessum markaði.

7.5.5 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

216. Eigi kvöðin um jafnræði að vera skilvirk kallar hún á bókhaldslegan aðskilnað hjá Símanum til þess að hægt sé að staðfesta að Síminn uppfylli kröfur um að selja öðrum þjónustuveitendum þjónustu sína á sama verði og smásöluarmur fyrirtækisins býr við.

217. Í reglugerð nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, er útlistað hver sé tilgangur bókhaldslegs aðskilnaðar og hvernig staðið skuli að honum. Tilgangurinn er m.a. að hægt verði að sjá tekjur, kostnað og bundið fjármagn fyrir mismunandi rekstrareiningar og geta sýnt fram á að sömu skilmálar gildi um þjónustu sem veitt er öðrum fyrirtækjum og þjónustu sem innt er af hendi við aðrar deildir fjarskiptafyrirtækisins sem hlut á að máli.

218. Bókhaldslegur aðskilnaður stuðlar að því að upplýsa um mögulega misbresti á markaði og dregur fram í dagsljósið hvort jafnræði er á markaðnum. Slíkar kvaðir styðja við aukið gagnsæi vegna þess að þær varpa ljósi á verðlag innan fyrirtækisins sjálfs. PFS gefst einnig tækifæri til að kanna hvort staðið sé við kvaðir um jafnræði og getur auk þess tekist á við vanda tengdan verðsamkeppni. PFS álitur að nauðsynlegt sé að viðhalda kvöð um bókhaldslegan aðskilnað til þess að auðvelda stofnuninni að kanna hvort reglum sé framfylgt og lítur svo á að þetta sé forsenda skilvirkra kvaða um gagnsæi og jafnræði.

219. Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda kvöð á Símanum um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur 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 skulu vera gagnsæ, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur.

220. 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 eigi síðar en fimm mánuðum eftir lok reikningsárs. Reynist bókhaldslegur aðskilnaður Símans ekki fullnægjandi áskilur PFS sér rétt til að leggja síðar fram kröfur um frekari aðskilnað.

7.5.6 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

221. Þegar markaðsgreining gefur til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk krefjist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítill munur sé á heildsölu- og smásöluverði þá getur PFS skv. 32. gr. fjarskiptalaga lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs. Taka skal tillit til fjárfestinga fjarskiptafyrirtækis og hæfilegrar arðsemi af bundnu fjármagni með hliðsjón af áhættu við fjárfestinguna. Þegar lögð er kvöð á fjarskiptafyrirtæki um að gjaldskrá miðist við kostnað ásamt hæfilegum hagnaði hvílir sönnunarbyrðin á fyrirtækinu. Í sama ákvæði segir ennfremur að PFS geti krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. PFS getur við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst

hagkvæmilega rekin, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum fjarskiptafyrirtækisins.

222. Það var niðurstaða framangreindrar greiningar á markaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu að samkeppni sé ekki nægjanlega virk og að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Sú niðurstaða, með hliðsjón af 1. mgr. 18. gr. laga um fjarskipti, bendir til þess að Síminn geti hindrað virka samkeppni og starfað að verulegu leyti án þess að taka tillit til keppninauta, viðskiptavina og neytenda. Síminn hefur því möguleika á að halda uppi óeðlilega háum verðum eða skapa verðþrýsting. Þrátt fyrir að verðsamanburður sýni að Ísland sé á meðal þeirra Evrópuþjóða sem hafa lægstu símtalsverðin, bendir PFS á að möguleikinn til að yfirverðleggja er samt sem áður til staðar. Með sama hætti telur PFS að staða Símans á viðkomandi markaði gefi honum einnig möguleika á að halda uppi of háu verði á heildsölustigi til að halda nýjum aðilum frá markaði.

223. Verð er í mörgum tilfellum meginorsök samkeppnisvandamála og því verður að telja að kvöð um eftirlit með gjaldskrá sé árangursríkasta leiðin til að taka á slíku máli. Að mati PFS eru kvaðir um gagnsæi og jafnræði ekki nægjanlegar einar sér til að leysa samkeppnisvandamál eins og víxlنيðurgreiðslur, verðmismunun og yfirverðlagningu. Að mati PFS er kvöð um eftirlit með gjaldskrá nauðsynleg til að koma á samkeppni á viðkomandi markaði.

224. Telja má að kostnaðargreining sé íþyngjandi skylda sem eingöngu skuli leggja á ef aðrar aðferðir duga ekki. Við kostnaðargreiningu er fundið út verð byggt á kostnaðarupplýsingum sem fengnar eru með kostnaðarlíkani og/eða kostnaðarbókhalddi. Að skipta kostnaði niður á ákveðinn rekstur og þjónustu er flókið og erfitt verkefni sem leysa má á ólíkan hátt. PFS getur stuðst við BU-LRIC⁴¹ aðferðina við kostnaðargreiningu í samræmi við reglugerð nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, en hún er viðurkennd aðferð, m.a. af framkvæmdastjórn ESB og ESA. Aðferðin tryggir gagnsæi og eftirlitsaðili er ekki háður upplýsingum úr bókhaldi fjarskiptafyrirtækis. Aðferðin getur hins vegar verið afar kostnaðarsöm og tímafrek. Við val á kostnaðargreiningaraðferð til ákvörðunar aðgangsverðs er mikilvægt að hafa í huga annars vegar hvaða aðferð er skilvirk og ekki of íþyngjandi og hins vegar að skapa ásættanleg skilyrði fyrir fyrirtæki sem koma til með að óska eftir heildsöluaðgangi.

225. PFS telur að vegna mikils kostnaðar við innleiðingu BU-LRIC kostnaðarlíkans og langs undirbúningstíma sé á þessu stigi ekki rétt að taka upp slíka aðferð á þessum markaði hér á landi. Það gæti skapað PFS og viðkomandi fjarskiptafyrirtæki óhæfilega mikinn kostnað og kostnaðaraukinn myndi að líkindum á endanum lenda á neytendum í formi hærri gjalda. PFS telur því rétt að leita annarra og hagkvæmari leiða til að ná fram markmiðum um að gjaldskrá endurspegli hagkvæmt rekið fjarskipanet á viðkomandi markaði. Byggt verði á því starfi sem þegar hefur verið unnið á undanförunum árum við kostnaðargreiningar og til að lágmarka kostnað og tíma við ákvörðun nýrra kostnaðarviðmiðaðra aðgangsverða.

226. Í ákvörðun PFS nr. 30/2008 frá 5. desember 2008 var lögð kvöð á Símann um eftirlit með gjaldskrá og kveðið á um að verðskrá Símans fyrir forval skyldi ákvörðuð út frá kostnaðargreiningu sem byggði á sögulegum kostnaði. Í kjölfar kostnaðargreiningar Símans var ný heildsöluverðskrá Símans samþykkt með ákvörðunum PFS nr. 15/2011, 19/2011 og 21/2011. Verðskrá Símans var síðan að hluta til endurskoðuð í desember 2011 vegna

⁴¹ Bottom-up Long-Run Incremental Cost.

breytinga á verðskrá Mílu og tók sú breyting gildi þann 1. mars 2012, sbr. lið 4 í viðauka 1a með viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta.

227. Með heimild í 32. gr. laga um fjarskipti hyggst PFS viðhalda kvöð á Símanum um eftirlit með gjaldskrá fyrir heildsöluáðgang að almennu talsímaneti fyrir heimili og fyrirtæki. Síminn skal leggja fyrir stofnunina til samþykktar gjaldskrá fyrir heildsöluáðgang að talsímanetinu, þ.m.t. fast forval (FF) og fast forval – einn heildstæður reikningur (FFER). Í samræmi við 4. mgr. 32. gr. laga um fjarskipti, skal gjaldskráin fyrir viðkomandi heildsöluáðgang vera kostnaðarviðmiðuð, þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustur (FAC)⁴². PFS er heimilt að taka tillit til sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt, þar sem verð eru leiðrétt 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.

228. Við framkvæmd kostnaðargreiningar sinnar skal Síminn byggja á IV. kafla reglugerðar nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, s.s. um mat rekstrarfjármuna, líftíma og ávöxtunarkröfu.

229. Við ákvörðun verðs fyrir heildsöluáðgang að fasta talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki hyggst PFS heimila Símanum að endurskoða fyrri kostnaðargreiningu sína á grundvelli þess kostnaðarlíkans sem sú greining byggði á. Slík framkvæmd er ekki mjög tímafrek og íþyngjandi fyrir Símann, né fyrir eftirlit PFS.

230. Síminn skal skila ofangreindri kostnaðargreiningu í síðasta lagi sex mánuðum frá birtingu ákvörðunar um aðgang að fasta talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki. Ný heildsölugjaldskrá fyrir aðgang að fasta talsímanetinu tekur ekki gildi fyrr en samþykki PFS liggur fyrir, að undangengnu innanlandssamráði og samráði við ESA. Núverandi heildsölugjaldskrá Símans, dags. 1. mars 2012, sem birt er undir lið 4 í Viðauka 1a í viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta skal gilda þar til endurskoðuð gjaldskrá liggur fyrir og hefur verið samþykkt af PFS.

231. PFS telur aðferðina við eftirlit með gjaldskrá vera nægilega gagnsæa og skýra. Til staðar er kostnaðarlíkan sem verður notað til að ákveða verð. Þetta líkan er byggt á sögulegum kostnaði þar sem FAC aðferðin er notuð, en það er endurskoðað og breytt af PFS í þeim tilgangi að forðast allan kostnað af völdum óhagkvæmni. Aðferðafræðinni er nánar lýst í ákvörðunum PFS nr. 15/2011 og 21/2011 varðandi kostnaðargreiningu Símans á heildsöluverðum fyrir aðgang að almennu talsímaneti og með tilvísun í kafla IV í reglugerð nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja. PFS getur borið útkomu kostnaðargreiningar saman við verð á sambærilegri þjónustu í öðrum EES löndum og PFS getur krafist þess að Síminn breyti kostnaðarlíkani sínu ef niðurstöðurnar eru ekki í samræmi við verð í öðrum EES löndum. Ef verð Símans eru hærri en einfalt meðaltal verðs á samsvarandi þjónustu í EES löndum þá mun PFS láta endurskoða kostnaðarlíkanið.

7.5.7 Kostnaðarbókhald

232. Samkvæmt 32. gr. laga um fjarskipti getur PFS lagt á kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs í samræmi við að kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá. Samkvæmt IV. kafla reglugerðar nr. 564/2011, um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, skal fjarskiptafyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild sem á

⁴² Allur kostnaður heimfærður á viðkomandi starfsemi og þjónustu (e. Fully Allocated Costs; FAC).

eru lagðar sérstakar kvaðir samkvæmt lögum um fjarskipti gera PFS grein fyrir því hvernig aðgreining í bókhaldi er háttáð með tilliti til tekna og kostnaðar.

233. Kostnaðarbókhald er nauðsynlegt þegar kvöð um eftirlit með gjaldskrá hefur verið lögð á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Í framhaldi af því að PFS hyggst leggja kvöð á Símann um eftirlit með gjaldskrá, hyggst PFS einnig leggja á kvöð um kostnaðarbókhald. Kvöðin um kostnaðarbókhald styður við kvöðina um að gjaldskrá taki mið af kostnaði og er nauðsynleg við framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði og getur stutt eftirlit um jafnræði.

234. PFS er þeirrar skoðunar að hvíli sú kvöð ekki á Símanum geti fyrirtækið haldið óþarflega háu verðlagi að hluta til eða öllu leyti eða bjagað rétt hlutföll með óheppilegum afleiðingum fyrir samkeppnisaðila og að lokum notendur. Ef PFS slakaði á þessari kröfu myndi stofnunin ekki ráða yfir fullnægjandi aðferðum til að tryggja verðlagseftirlit á þessum markaði og koma í veg fyrir mögulega misbrestir þar.

235. PFS hyggst því viðhalda kvöð á Símanum um kostnaðarbókhald fyrir aðgang að fasta talsímanetinu.

7.5.8 Kvaðir á smásölustigi

236. Í undanfarandi köflum hefur PFS sett fram tillögur að áframhaldandi kvöðum á heildsölustigi aðgangs að talsímanetum. Til viðbótar við fast forval sem hefur verið í boði lengi er kominn heildsala á aðgangi að talsímanetum og með henni kvaðir um jafnræði, gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald. Það hefur staðið samkeppni nokkuð fyrir þrifum hér á landi að vegna fjárfestingarkostnaðar hafa sum fyrirtæki ekki haft bolmagn til þess að leigja heimtaugar og önnur hafa aðeins getað leigt heimtaugar í stærstu þéttbýliskjörnum. Þetta hefur leitt til þess að ekki hefur verið hægt að bjóða notendum upp á einn reikning fyrir aðgang og notkun í talsímaþjónustu. Þetta vandamál ætti að heyra sögunni til með tilkomu kvaðar um aðgang að talsímatengingum í heildsölu, sem komst til framkvæmdar haustið 2011.

237. 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 smásölu kvöðum í kjölfar markaðsgreiningar ef stofnunin telur að heildsölu kvaðir 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. grein alþjónustutilskipunarinnar 2002/22/EB. PFS telur á þessu stigi ekki einsýnt að heildsölu kvaðir muni ekki skila árangri, sérstaklega þegar horft er til þess að fremur stutt er síðan FFER aðgangur varð að veruleika hjá Símanum. Betri reynsla á eftir að komast á þann aðgang. Þá er ljóst að þrjú ný fyrirtæki hafa haslað sér völl á talsíma markaði frá því að síðasta greining var gerð í desember 2008.

238. PFS telur að þær ströngu heildsölu kvaðir sem lagðar hafa verið á Símann á mörkuðum 8-9 (nú 2 og 3), svo og 11 og 12 (nú 4 og 5), muni áfram skila árangri við að efla virka samkeppni og styrkja hagsmuni notenda. Auk þess hvílir ótvíræð lagaskylda á Símanum sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk að veita fjarskiptafyrirtækjum forval og fast forval. Aðgangskvaðir á markaði 1 sem að ofan greinin styrkja forval sem valkost fjarskiptafyrirtækja til að hasla sér völl í talsímaþjónustu.

239. 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 þá hefur PFS lagaheimild til þess að ákveða hámarksverð á talsímaþjónustu skv. 2. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti.

240. Að framangreindu virtu telur PFS ekki ástæðu til að beita smásöluverðum að svo stöddu.

7.6 Mat á áhrifum fyrirhugaðra kvaða

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

242. Þær kvaðir sem PFS hyggst viðhalda gagnvart Símanum eru í heildina litið nokkur byrði fyrir félagið. Hins vegar telur PFS þær í samræmi við meðalhóf og ekki fela í sér meiri byrðar en nauðsynlegt er. Kvaðirnar eru að mörgu leyti í líkingu við þær kvaðir sem gilt hafa á viðkomandi markaði frá síðustu markaðsgreiningu árið 2008. Engar nýjar kvaðir bætast við en aflétt er ákveðnum þáttum í þeim kvöðum sem gilt hafa.

243. Kvöð um aðgang er nokkur byrði á Símanum en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á talsímaörkuðum. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Hafa ber í huga að Síminn fær eðlilegt endurgjald fyrir aðganginn og kvöðin getur leitt til betri nýtingar á þeim búnaði sem Síminn hefur fjárfest í. Síminn hefur komið upp nauðsynlegri aðstöðu og afgreiðsluferfum til þess að veita þá þjónustu sem kveðið er á um. Það er því ekki verulega íþyngjandi að veita þá þjónustu áfram eins og verið hefur.

244. PFS álítur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi, enda eðlileg krafa til fyrirtækis á borð við Símann sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á fjölmörgum undirmörkuðum fjarskipta.

245. Kvöð um gagnsæi, þ.m.t. birtingu viðmiðunartilboðs, felur í sér nokkra fyrirhöfn fyrir Símann. Það ber þó að hafa í huga að Síminn hefur þegar birt slíkt tilboð sem inniheldur þær þjónustutegundir sem fjallað er um í kvöðum á þessum markaði og þarf nú aðeins að uppfæra það eftir því sem markaðsaðstæður og tækniþróun kann að kalla á. Sú byrði sem kvöðin veldur Símanum er ekki of íþyngjandi ef tekið er mið af nauðsyn kvaðarinnar til eflingar samkeppni.

246. PFS telur að kvöðin um bókhaldslegan aðskilnað sé ekki of íþyngjandi miðað við tilgang hennar, enda er það eðlilegur hluti af starfsemi fyrirtækis nú til dags að aðgreina kostnað við framleiðslu/rekstur á mismunandi vörum eða þjónustum sem fyrirtækið selur.

247. Kvöð um kostnaðareftirlit er íþyngjandi að því leyti að Síminn getur ekki sett upp hvaða verð sem er fyrir aðgang að neti sínu. Með kvöðinni er þó tryggt að endurgjald er eðlilegt miðað við að þjónustan sé rekin á hagkvæman hátt. Síminn hefur nú þegar framkvæmt kostnaðargreiningu á viðkomandi þjónustutegundum og þarf á næstu 2-3 árum

aðeins að uppfæra þá greiningu eftir því sem aðstæður kalla á.

248. Kvöð um kostnaðarbókhald var lögð á Símann á þessum markaði árið 2008. Síminn er því búinn að gera ráðstafanir til þess að færa slíkt bókhald og er því ekki mjög íþyngjandi að halda því áfram. Kostnaðarbókhald er nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að styðjast við þá kostnaðargreingaraðferð sem beitt hefur verið á þessum markaði.

249. Kvaðirnar munu ekki hamla uppbyggingu fastanets þar sem verðlagning aðgangs mun byggja á kostnaði að teknu tilliti til þess hvað talist getur hagkvæmur rekstur og gert er ráð fyrir eðlilegum arði af fjárfestingum. Eftirlit með gjaldskrá ætti því ekki að draga úr vilja til fjárfestinga til lengri tíma litið.

250. Að mati PFS eru framangreindar kvaðir eðlilegar og nauðsynlegar til að stuðla að virkri samkeppni og ættu ekki að teljast óþarflega íþyngjandi. PFS telur að kvaðirnar séu í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og séu til þess fallnar að auka þjónustuframboð á mörkuðum fyrir talsímaþjónustu á fastaneti.