

Viðauki A



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

**Greining á heildsölumarkaði fyrir aðgang og
upphaf símtala í almennum farsímanetum
(markaður 15)**

5. febrúar 2007

Efnisyfirlit

SAMANTEKT OG NIÐURSTÖÐUR	4
1 INNGANGUR	10
1.1 ALMENNT.....	10
1.2 NÝ FJARSKIPTALÖGGJÖF.....	11
1.3 FRAMKVÆMD MARKAÐSGREININGAR HJÁ PFS.....	12
1.4 ALMENNT UM MARKAÐSSKILGREININGU.....	13
1.4.1 Afmörkun vörumarkaðs.....	13
1.4.2 Afmörkun landfræðilegs markaðs.....	14
1.4.3 Skilyrði til að skilgreina ólíka þjónustumarkaði.....	15
2 LÝSING OG SKILGREINING Á VIÐKOMANDI ÞJÓNUSTUMARKAÐI	15
2.1 ALMENNT.....	15
2.2 MAT PFS Á VIÐKOMANDI ÞJÓNUSTUMARKAÐI.....	17
2.2.1 Inngangur.....	17
2.2.2 Aðgangur og upphaf símtala í farsímaneti.....	18
2.2.3 Aðgangur og upphaf símtala í fastaneti.....	20
2.2.4 Símtöl með IP tækni (VoIP).....	22
2.2.5 Aðgreining milli fyrirtækja og einstaklinga.....	23
2.2.6 Símakort og áskrift.....	23
2.2.7 Stuttskilaboð (SMS).....	23
2.2.8 Önnur gagnaflutningsþjónusta.....	24
2.2.9 Alþjóðlegt reiki.....	25
2.2.10 NMT 450.....	26
2.3 NIÐURSTÖÐUR UM AFMÖRKUN Á VIÐKOMANDI ÞJÓNUSTUMARKAÐI.....	28
3 LANDFRÆÐILEG AFMÖRKUN Á VIÐKOMANDI MARKAÐI	29
4 STAÐAN Á FARSÍMAMARKAÐI	32
4.1 YFIRLIT OG SAGA.....	32
4.2 SMÁSÖLUMARKAÐURINN.....	33
4.3 FYRIRTÆKI Á FARSÍMAMARKAÐI.....	36
5 MARKAÐSGREINING	37
5.1 INNGANGUR.....	37
5.2 MARKAÐUR FYRIR AÐGANG OG UPPHAF SÍMTALA Í ALMENN GSM FARSÍMANET.....	38
5.2.1 Markaðshlutdeild.....	38
5.2.2 Yfirlit yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp.....	43
5.2.3 Heildarstærð fyrirtækis og reynsla.....	43
5.2.4 Aðgangshindranir.....	45
5.2.4.1 Óafturkræfur kostnaður.....	45
5.2.4.2 Stærðarhagkvæmni.....	46
5.2.4.3 Breiddarhagkvæmni.....	47
5.2.4.4 Aðgangur að fjármagni.....	48
5.2.4.5 Tæknilegir yfirburðir.....	49
5.2.4.6 Vaxtarhindranir.....	50
5.2.4.7 Aðgangur að dreifi- og sölukerfi.....	50
5.2.4.8 Lóðrétt samþætting.....	51
5.2.4.9 Frelsi kaupenda, aðgangur að upplýsingum og skiptikostnaður.....	52
5.2.4.10 Vöruaðgreining / samtvinnun.....	54
5.2.4.11 Niðurstöður um aðgangshindranir.....	56
5.2.5 Verðsamanburður og verðþróun á smásölumarkaði.....	56
5.2.6 Samkeppni á markaði.....	59
5.3 MARKAÐUR FYRIR AÐGANG OG UPPHAF SÍMTALA Í NMT FARSÍMANET.....	63
5.3.1 Markaðshlutdeild.....	63
5.3.2 Aðgangshindranir og möguleg samkeppni.....	64
5.3.3 Verð og verðþróun.....	64
5.3.4 Samningsstyrkur kaupenda.....	65

5.3.5	Samantekt um NMT	65
6	MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK	66
6.1	ALMENNT.....	66
6.2	MAT PFS Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á VIÐKOMANDI MÖRKUÐUM	67
6.2.1	Markaður fyrir aðgang og upphaf símtala í almenn GSM farsímanet	67
6.2.1.1	Sameiginleg markaðsyfirráð	68
6.2.1.2	Niðurstöður um mat á umtalsverðum markaðsstyrk.....	77
6.2.2	Markaður fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet	78
7	ÁLAGNING KVAÐA.....	79
7.1	ALMENNT UM KVAÐIR.....	79
7.2	GILDANDI KVAÐIR SKV. ELDRI FJARSKIPTALÖGUM	80
7.3	SAMKEPPNISVANDAMÁL	81
7.3.1	Almennt.....	81
7.3.2	Samkeppnisvandamál - GSM farsímanet.....	81
7.3.3	Samkeppnisvandamál - NMT farsímanet.....	83
7.4	TILLÖGUR AÐ ÁLÖGÐUM KVÖÐUM SKV. NÝJUM FJARSKIPTALÖGUM	84
7.4.1	Kvaðir á markað fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet.....	84
7.4.1.1	Kvöð um að veita aðgang að GSM farsímaneti.....	84
7.4.1.2	Kvöð um jafnræði	91
7.4.1.3	Kvöð um gagnsæi	92
7.4.1.4	Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað	94
7.4.1.5	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	95
7.4.1.6	Samantekt um kvaðir fyrir GSM farsímanet	102
7.4.2	Kvaðir á markað fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet	102
7.4.2.1	Kvöð um að veita aðgang að NMT farsímaneti	103
7.4.2.2	Kvöð um jafnræði	103
7.4.2.3	Kvöð um gagnsæi	104
7.4.2.4	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	104
7.4.2.6	Samantekt um kvaðir fyrir NMT farsímanet	105

Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum á Íslandi (markaður 15). Markaðsgreiningin er grundvöllur þess að hægt sé að leggja sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem útnefnd eru með umtalsverðan markaðsstyrk.

Þetta skjal byggir á drögum sem lögð voru fram til samráðs með bréfi, dags. 8. júlí 2005, þar sem fjarskiptafyrirtækjum og öðrum sem eiga hagsmuna að gæta var boðið að gera athugasemdir við greiningu á markaði 15 og niðurstöður. Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin: Og fjarskipti hf. (Vodafone), Samkeppniseftirlitið og Síminn hf. Samantekt á athugasemdum og afstaða PFS er að finna í viðauka C með ákvörðun um markað 15.

Með bréfi, dags. 24. ágúst 2006, tilkynnti PFS til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) lokadrög að ákvörðun um markað 15 í samræmi við 1. mgr. 7. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 og tilmæli ESA um tilkynningu skv. 7. gr. rammatilskipunar. Með bréfi, dags. 8. september 2006, voru lokadrög að ákvörðun um markað 15 ásamt viðaukum send til fjarskiptafyrirtækja og þeim veitt tækifæri til að koma að frekari athugasemdum. Engar athugasemdir við lokadrögin bárust frá fjarskiptafyrirtækjum. Með bréfi, dags. 28. september 2006, bárust PFS athugasemdir ESA við framangreind lokadrög. Þar sem innanlandssamráð um lokadrögin fór fram á sama tíma og ESA var með þau til skoðunar, minnti ESA á að einhverjar efnisbreytingar á drögunum vegna viðbótar athugasemda frá hagsmunaaðilum myndu krefjast þess að PFS þyrfti að tilkynna drögin að nýju. ESA gerði einnig athugasemdir við 35. gr. fjarskiptalaga og fyrirhugaðar áætlanir PFS að beita 4. mgr. 35. gr. sömu laga. ESA hefur áhyggjur af því hvort 35. gr. samræmist EES-rétti. ESA lítur svo á að PFS túlki 4. mgr. 35. gr. svo að hún takmarki heimildir stofnunarinnar til að leggja á Símann á markaði 15 skyldu um að bjóða fullan aðgang fyrir innanlandsreiki skv. 28. gr. fjarskiptalaga.

PFS ákvað að taka tillit til framangreindra athugasemda ESA og endurskoðaði lokadrög að ákvörðun um markað 15 og uppfærði viðeigandi viðauka í samræmi við það. Af því tilefni lagði PFS lokadrög að ákvörðun um markað 15 ásamt viðaukum fram að nýju til samráðs fyrir fjarskiptafyrirtæki, með bréfi, dags. 9. nóvember 2006, auk þess að tilkynna þau til ESA á sama tíma í samræmi við 1. mgr. 7. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 og tilmæli ESA um tilkynningu skv. 7. gr. rammatilskipunar 2002/21/EB. Með bréfi, dags. 11. desember 2006, barst PFS svar ESA þar sem engar athugasemdir voru gerðar heldur einungis minnt á að allar efnisbreytingar vegna innanlandssamráðs um lokadrögin myndu krefjast þess að PFS þyrfti að tilkynna drögin að nýju. Síminn hf. og IP fjarskipti ehf. sendu inn athugasemdir. Það var mat PFS að athugasemdirnar gæfu ekki tilefni til að breyta framgreindum lokadrögum að ákvörðun um markað 15 og var þeim því svarað sérstaklega í skjali sem er að finna í viðauka D með ákvörðun um markað 15.

Í skjali þessu er greining og niðurstöður PFS á viðkomandi markaði sem hafa nú verið uppfærðar í samræmi við athugasemdir og nýjustu tölur frá starfandi farsímafélögum. Í kafla 1 er gerð grein fyrir á þeim lagaramma sem markaðsgreiningin styðst við og almenn lýsing á framkvæmd markaðsgreiningar og markaðsskilgreiningu.

Í kafla 2 er þjónustumarkaður fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum á heildsölustigi skoðaður og skilgreindur í samræmi við tilmæli og leiðbeiningar ESA. Gerður er skýr greinarmunur milli heildsölu- og smásöllumarkaðs á grundvelli þeirra viðskipta sem þar eiga sér stað en þó er nauðsynlegt að taka til greina möguleg tengsl milli þessara tveggja markaða sem geta haft samkeppnislegt aðhald á hvorn annan. Þar að auki er engin raunverulegur heildsöllumarkaður fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanet til staðar hér á landi og því þarf að meta staðgöngu á heildsölustigi út frá mögulegum skilyrðum til viðskipta með aðgang og upphaf símtala í farsímaneti. Í ljósi þess skoðaði PFS því einnig stöðuna á smásölustigi.

Það er niðurstaða PFS að viðkomandi þjónustumarkaður á heildsölustigi skiptist í tvo markaði, annars vegar markað fyrir aðgang og upphaf símtala í almenn GSM¹ farsímanet og hins vegar markað fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT² 450 farsímanet.

Þjónustumarkaður fyrir aðgang og upphaf símtala í almenn GSM farsímanet á heildsölustigi samanstendur af:

- allri þjónustu fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet sem veitt er eða hægt er að veita
- aðgangi að GSM með fyrirfram greiddum kortum og mánaðarlegri áskrift
- aðgangi fyrir bæði einstaklinga/heimili og fyrirtæki
- aðgangi að SMS³ þjónustu
- aðgangi að annarri gagnaflutningsþjónustu s.s um GPRS⁴ og EDGE⁵

Þjónustumarkaður fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT 450 farsímanet á heildsölustigi samanstendur af:

- allri þjónustu fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet sem hægt er að veita
- aðgangi að NMT með mánaðarlegri áskrift
- aðgangi að NMT fyrir bæði einstaklinga/heimili og fyrirtæki

Að mati PFS fellur eftirfarandi ekki undir viðkomandi þjónustumarkaði:

- aðgangur og upphaf símtala í fastaneti
- símtöl með IP tækni (VoIP)
- lúkning símtala í GSM og NMT farsímanetum
- lúkning á SMS í GSM farsímanetum
- alþjóðlegt reiki

Í kafla 3 eru viðkomandi þjónustumarkaðir afmarkaðir landfræðilega og er það niðurstaða PFS að þeir nái til landsins alls.

Í kafla 4 er farið yfir stöðuna á farsímamarkaðinum og þróun farsímaþjónustu á Íslandi. Gerð er grein fyrir þeim farsímafyrirtækjum sem starfa á farsímamarkaðinum.

¹ Skammstöfun fyrir enska heitið: *Global System for Mobile Communications*

² Skammstöfun fyrir enska heitið: *Nordic Mobile Telephone*.

³ Skammstöfun fyrir enska heitið: *Short Messaging Services*.

⁴ Skammstöfun fyrir enska heitið: *General Packet Radio Service*

⁵ Skammstöfun fyrir enska heitið: *Enhanced Data rates for GSM Evolution*

Þetta eru Síminn hf., Og fjarskipti ehf. (Vodafone), IMC Ísland ehf. og Ódýra símafélagið ehf. (SKO) sem nýlega kom inn á markaðinn. Þrjú fyrrnefndu fyrirtækin eru öll lóðrétt starfandi og starfa því einnig sem þjónustuveitendur á smásölustigi. SKO er endursöluaðili sem starfar á smásölustigi og endurselur farsímaþjónustu frá Vodafone enda eru bæði félögin í eigu Dagsbrúnar hf. Engir sjálfstæðir þjónustuaðilar né sýndarnetsfyrirtæki starfa á íslenska farsímamarkaðinum í dag.

Í kafla 5 er að finna greiningu á viðkomandi mörkuðum og fjallað um helstu þætti sem hafa áhrif á markaðsstöðu starfandi farsímafyrirtækja. Þar sem enginn raunverulegur heildsölufarsímamarkaður til staðar hér á landi og farsímanetsrekendur eru nánast eingöngu að framleiða þjónustu fyrir eigin smásölusvið, þ.e. innri sala, þarf PFS að byggja greiningu sína á þeim forsendum að eftirspurn á heildsölustigi eigi rætur sínar að rekja til eftirspurnar á smásölustigi. Þar af leiðandi þarf að greina viðkomandi heildsölumarkaði á grundvelli þeirra samkeppnisskilyrða sem eru ríkjandi á smásölustigi. Í ljósi þess að um er að ræða tvo aðskilda þjónustumarkaði þá voru þeir greindir í sitt hvoru lagi. Fyrst GSM og svo NMT.

Markaðshlutdeild er oft notuð við mat á markaðsstyrk fyrirtækja á markaði. Almenna viðmiðunin er sú að fyrirtæki telst hafa markaðsráðandi stöðu ef það er með yfir 50% markaðshlutdeild. Í ljósi þess að engin raunveruleg heildsala á sér stað á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almenn GSM farsímanet fyrir utan innan fyrirtækissölu, innanlands reiki og endursölu þjónustu til SKO, er einungis hægt að mæla markaðshlutdeild á smásölumarkaði. PFS lítur svo á að markaðshlutdeild á smásölustigi gefi vísbendingu um stöðuna á heildsölustigi og tekur því mið af markaðshlutdeild fyrirtækjanna á smásölumarkaði við mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

Á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almenn GSM farsímanet starfa svo einhverju skipti aðeins tvö fyrirtæki, Vodafone og Síminn. Að mati PFS er markaðshlutdeild IMC Ísland það lág (0,002%) að ekki kemur til greina að telja að fyrirtækið hafi nokkurn markaðsstyrk, hvorki eitt sér eða með öðrum, og því var ekki talið nauðsynlegt að greina stöðu félagsins frekar á viðkomandi markaði að svo stöddu. Reynsla fyrirtækisins og aðkoma þess að viðkomandi markaði er hins vegar höfð til hliðsjónar við greiningu.

Í lok árs 2005 var Vodafone með 35% markaðshlutdeild af fjölda viðskiptavina GSM á meðan markaðshlutdeild Símans var 65%. Markaðshlutdeild Símans er því vel yfir þeim viðmiðum sem benda til markaðsráðandi stöðu. Vodafone og samrunafyrirtæki þess bættu við markaðshlutdeild sína allt til ársins 2002 en síðan þá hefur markaðshlutdeild félagsins lækkað um rúmt prósentustig og hefur ekki náð því marki að hún bendi til þess að Vodafone sé með markaðsráðandi stöðu. Markaðshlutdeild fyrirtækjanna hefur haldist svipuð sl. fjögur ár sem bendir til þess að ákveðinn stöðugleiki hafi myndast.

Það er mat PFS að það séu verulegar aðgangshindranir fyrir ný fyrirtæki að koma inn á GSM farsímamarkað. Það er verulega hár óafturkræfur kostnaður samfara því að byggja upp GSM farsímanet hér á landi með viðunandi dreifingu. Markaðurinn hefur náð ákveðinni metnun og dregið hefur úr vexti í fjölda viðskiptavina. Bæði Síminn og Vodafone búa við stærðarhagkvæmni á viðkomandi markaði en þó verður að telja að Vodafone og IMC Ísland líði fyrir að koma töluvert seinna inn á farsímamarkaðinn en

Síminn. Síminn hefur notið góðs af meiri breidd í starfsemi sinni og umfangi sem hefur gefið honum meira fjárhagslegt bolmagn en samkeppnisaðilum. Sterk staða Símans á öðrum mörkuðum, sérstaklega fastlínnumarkaði og mörkuðum um heimtaugar og leigulínur, skapar honum sérstöðu og gerir það að verkum að erfiðara og dýrara er fyrir nýja aðila að koma inn á farsímamarkað.

Meiri útbreiðsla GSM farsímanets Símans veitir honum einnig sterkari stöðu á viðkomandi markaði og að sama skapi er Vodafone háð Símanum varðandi innanlands reiki á ákveðnum svæðum. Bæði Síminn og Vodafone eru talin hafa yfir að ráða traustri og góðri reynslu á farsímasviði en stærð Símans og lengri reynsla bendir til þess að fyrirtækið sé með umtalsverðan markaðsstyrk.

Í kafla 6 er að finna niðurstöður markaðsgreiningar og útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á hvorum markaði fyrir sig. Í ljósi þess að á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet ríkir í raun tvíkeppni þá taldi PFS rétt að meta sérstaklega hvort skilyrði um sameiginleg markaðsyferráð væru uppfyllt.

Þrátt fyrir að ýmsar forsendur væru fyrir hendi sem bent gætu til þess að Síminn og Vodafone væru sameiginlega með markaðsyferráð þá var það niðurstaða PFS að ekki væru nægar forsendur til þess að komast að þeirri niðurstöðu að svo stöddu. Að mati PFS er staða Símans og Vodafone á viðkomandi markaði ekki sambærileg. Niðurstöður markaðsgreiningar benda til að staða Símans á farsímamarkaði sé sterkari. Ekki eru fullnægjandi sannanir um að félögin tvö hagi sér með sambærilegum hætti gagnvart öðrum fjarskiptafyrirtækjum, viðskiptavinum eða neytendum þar sem nokkrum mikilvægum skilyrðum fyrir sameiginlegum markaðsyferráðum er ekki fullnægt. Ekki er til staðar refsikerfi, kostnaðaruppbygging félaganna og markaðshlutdeild er ekki sambærileg og gagnsæi á markaði er ekki nægjanlegt til að komast að þeirri niðurstöðu að félögin séu með sameiginleg markaðsyferráð.

Að mati PFS benda niðurstöður úr markaðsgreiningu til þess að Vodafone sé ekki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet en hins vegar er margt sem bendir til þess að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Há markaðshlutdeild Símans skiptir hér máli. Tölur í árslok 2005 sýna að Síminn hefur aukið markaðshlutdeild sína í fjölda viðskiptavina um eitt prósentustig frá árinu 2003. Brotthvarf fyrirtækja af viðkomandi markaði, bæði þeirra fyrirtækja sem runnu saman og urðu að Vodafone og annarra sem féllu frá áformum um að bjóða upp á farsímaþjónustu sbr. mynd 7, bendir eindregið til þess að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á farsímamarkaði umfram önnur fyrirtæki. Auk þess bendir sú staðreynd að IMC Ísland þurfti að gera alþjóðlegan reikisamning við Vodafone til að geta boðið upp á farsímaþjónustu á Íslandi til þess að bæði Síminn og Vodafone séu að misnota markaðsstyrk sinn þar sem hvorugt fyrirtækið hefur hingað til fengist til að semja við IMC Ísland um innanlands reiki.

Á grundvelli markaðsgreiningar og annarra niðurstaðna í skjali þessu þá komst PFS að þeirri niðurstöðu að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum GSM farsímanetum.

Hvað varðar markað fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet þá er Síminn eina fyrirtækið hér á landi sem rekur NMT farsímanet og býður slíka farsímaþjónustu

til endanotenda. Síminn hefur því 100% markaðshlutdeild í NMT farsímaþjónustu sem haldist hefur óbreytt frá árinu 1986 þegar hann hóf að bjóða þessa farsímaþjónustu.

Það er mat PFS að markaður fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet einkennist af afdráttarlausum aðgangshindrunum og skorti á mögulegri samkeppni og ekki er fyrirsjáanlegt að það komi til með að breytast, sérstaklega í ljósi þess að rekstri NMT netsins verður líklega hætt í lok árs 2008. Verð fyrir notkun á NMT farsíma er hátt í samanburði við GSM síma og fastlínusíma. Notendum NMT netsins fer fækkandi sem hefur í för með sér að kostnaður vegna reksturs netsins dreifist á færri notendur og því eru minni líkur á að verðið lækki. Það er mat PFS að samningsstyrkur kaupenda sé hvorki fyrir hendi á smásölu- né heildsölustigi fyrir NMT farsímaþjónustu.

Að mati PFS þá benda niðurstöður markaðsgreiningar til þess að Síminn búi við umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímaneti og geti að stórum hluta starfað án þess að taka tillit til notenda og annarra fjarskiptafyrirtækja.

Að lokum er í kafla 7 fjallað um kvaðir. Gert er grein fyrir gildandi kvöðum sem lagðar voru á Símann og Vodafone skv. eldri fjarskiptalögum nr. 107/1999. Farið er yfir þau samkeppnisvandamál sem PFS hefur greint á viðkomandi mörkuðum og gerðar tillögur að kvöðum sem eiga að greiða fyrir aukinni samkeppni og leggjast á Símann sem talinn er vera með umtalsverðan markaðsstyrk annars vegar á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet og hins vegar á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala NMT farsímanet.

Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Símann varðandi aðgang og upphaf símtala í GSM net eru eftirfarandi:

- Kvöð um að verða við eðlilegum beiðnum um aðgang að GSM farsímaneti og þjónustu. Hér undir falla öll form heildsöluaðgangs sem sanngjart er að veita en sérstaklega er fjallað um aðgang fyrir innanlands reiki, samhýsingu, endursölu og sýndarnet.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs.
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.

Við ákvörðun á aðgangsverði fyrir endursölu og sýndarnet skal beita smásöluverð mínus aðferðinni og skal mismunur á milli smásölu- og heildsöluverðs vera að lágmarki 25% fyrir endursölu og 35% fyrir sýndarnet. Varðandi innanlands reiki skal kostnaðargreina verðið miðað við sögulegan kostnað ef frjálsir samningar nást ekki. Ef PFS telur hins vegar að álagðar kvaðir og skyldur beri ekki fullnægjandi árangur hyggst stofnunin leggja þá skyldu á Símann að kostnaðargreina verð skv. LRIC aðferðafræði eða annarri kostnaðargreiningaraðferð sem PFS telur henta best.

Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Símann varðandi aðgang og upphaf símtala í NMT net eru eftirfarandi:

- Kvöð um að verða við eðlilegum beiðnum um kaup á NMT þjónustu til endursölu.

- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um gagnsæi.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.

1 Inngangur

1.1 Almenn

1. Í þessu skjali er að finna greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum (markaður 15) á Íslandi. Byrjað er að skilgreina vöru og landfræðilegan markað, þá er viðkomandi markaður greindur og ef tilefni er til er eitt eða fleiri fyrirtæki útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk⁶ og lagðar á það/þau viðeigandi kvaðir. Markaðsgreiningin er grundvöllur þess að hægt sé að leggja sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem hafa verið útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk.

2. Þetta skjal byggir á drögum sem lögð voru fram til samráðs með bréfi, dags. 8. júlí 2005, þar sem fjarskiptafyrirtækjum og öðrum sem eiga hagsmuna að gæta var boðið að gera athugasemdir við greiningu á markaði 15 og niðurstöður. Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin: Og fjarskipti hf.⁷ (Vodafone), Samkeppniseftirlitið og Síminn hf. Greining á viðkomandi markaði hefur verið uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina, auk þess sem öll tölfræði hefur verið uppfærð í samræmi við nýjustu tölur. Athugasemdirnar hafa verið flokkaðar saman eftir efni, köflum og málsgreinum og er þeim svarað í viðauka C með ákvörðun um markað 15. Reynt var að greina þær athugasemdir sem skiptu máli og svara þeim. Þær athugasemdir sem bárust við frumdrögin eru að finna á heimasíðu PFS.⁸

3. Með bréfi, dags. 24. ágúst 2006, tilkynnti PFS til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) lokadrög að ákvörðun um markað 15 í samræmi við 1. mgr. 7. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 og tilmæli ESA um tilkynningu skv. 7. gr. rammatilskipunar. Með bréfi, dags. 8. september 2006, voru lokadrög að ákvörðun um markað 15 ásamt viðaukum send til fjarskiptafyrirtækja og þeim veitt tækifæri til að koma að frekari athugasemdum. Engar athugasemdir við lokadrögin bárust frá fjarskiptafyrirtækjum. Með bréfi, dags. 28. september 2006, bárust PFS athugasemdir ESA við framangreind lokadrög. Þar sem innanlandssamráð um lokadrögin fór fram á sama tíma og ESA var með þau til skoðunar, minnti ESA á að einhverjar efnisbreytingar á drögunum vegna viðbótar athugasemda frá hagsmunaaðilum myndu krefjast þess að PFS þyrfti að tilkynna drögin að nýju. ESA gerði einnig athugasemdir við 35. gr. fjarskiptalaga og fyrirhugaðar áætlanir PFS að beita 4. mgr. 35. gr. sömu laga. ESA hefur áhyggjur af því hvort 35. gr. samræmist EES-rétti. ESA lítur svo á að PFS túlki 4. mgr. 35. gr. svo að hún takmarki heimildir stofnunarinnar til að leggja á Símann á markaði 15 skyldu um að bjóða fullan aðgang fyrir innanlandsreiki skv. 28. gr. fjarskiptalaga. PFS ákvað að taka tillit til framangreindra athugasemda ESA og endurskoðaði lokadrög að ákvörðun um markað 15 og uppfærði viðeigandi viðauka í samræmi við það. Af því tilefni lagði PFS lokadrög að ákvörðun um markað 15 ásamt viðaukum fram að nýju til samráðs fyrir fjarskiptafyrirtæki, með bréfi, dags. 9. nóvember 2006, auk þess að tilkynna þau til ESA á sama tíma í samræmi við 1. mgr. 7. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 og tilmæli ESA um tilkynningu skv. 7. gr. rammatilskipunar 2002/21/EB. Með bréfi, dags. 11. desember 2006, barst

⁶ Á ensku “significant market power (SMP)”.

⁷ Nú Og fjarskipti ehf.

⁸ Sjá <http://www.pfs.is/> og þar undir fjarskipti, markaðsgreining og samráð við markaðsaðila.

PFS svar ESA þar sem engar athugasemdir voru gerðar heldur einungis minnt á að allar efnisbreytingar vegna innanlandssamráðs um lokadrögin myndu krefjast þess að PFS þyrfti að tilkynna drögin að nýju. Síminn hf. og IP fjarskipti ehf. sendu inn athugasemdir. Það var mat PFS að athugasemdirnar gæfu ekki tilefni til að breyta framgreindum lokadrögum að ákvörðun um markað 15 og var þeim því svarað sérstaklega í skjali sem er að finna í viðauka D með ákvörðun um markað 15.

4. Markaðir og greining á þeim eru ekki varanleg heldur verður um reglulega endurskoðun að ræða. Markaði sem breytast stöðugt og verulega þarf að skoða innan skynsamlegra tímamarka. Markaðirnir eru greindir með tilliti til þróunar í nánustu framtíð, að því marki sem mögulegt er. Tímabilið sem miðað er við ætti að endurspeglar sérkenni viðkomandi markaðs og áætlaðan tíma þar til næsta markaðsgreining á honum fer fram⁹. Í flestum tilvikum má miða við tvö til þrjú ár.

5. Landssími Íslands hf. (Síminn) og Og fjarskipti hf. voru útnefnd sem fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild á farsímamarkaði skv. eldri fjarskiptalögum nr. 107/1999 og eru því til skoðunar hér.

1.2 Ný fjarskiptalöggjöf

6. Þann 25. júlí 2003 tóku gildi á Íslandi ný lög um fjarskipti. Lögin, sem eru nr. 81/2003, innleiða fjórar tilskipanir Evrópusambandsins um fjarskipti¹⁰ og eina tilskipun um persónuvernd í fjarskiptum¹¹. Hinni nýju fjarskiptalöggjöf er ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur.

7. Nýju fjarskiptalögin leggja þær skyldur á PFS að skilgreina ákveðna fjarskiptamarkaði eftir vöru- og þjónustutegundum og landsvæðum í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum). Jafnframt er PFS skylt að greina þessa 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, þá er stofnuninni óheimilt að leggja kvaðir á fyrirtækin. Hafi stofnunin áður lagt kvaðir á fyrirtæki á viðkomandi markaði skal draga þær til baka og ekki leggja á nýjar. Komist PFS hins vegar að þeirri niðurstöðu að á viðkomandi markaði ríki ekki virk samkeppni vegna þess að eitt eða fleiri fyrirtæki eru með umtalsverðan markaðsstyrk ber stofnuninni að útnefna þau með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja á þau viðeigandi kvaðir. PFS ber að leggja a.m.k. eina kvöð á fyrirtæki sem hefur verið útnefnt. Hafi fyrirtækið áður verið

⁹ Sjá málsgrein 20 í leiðbeiningum ESA.

¹⁰ 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 stjórnáslu 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).

¹¹ Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/58/EB frá 12. júlí 2002 um vinnslu persónulegra upplýsinga og verndun einkalífs í fjarskiptum (persónuverndartilskipun).

útnefnt skv. eldri fjarskiptalögum skal PFS endurskoða þær kvaðir sem lagðar hafa verið á og ákveða hvort þeim verði viðhaldið, breytt eða þær felldar niður.

8. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreininguna. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á verulegum markaðsstyrk¹² og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði¹³. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar¹⁴ (hér eftir kallaðar “leiðbeiningarnar”) og tilmæli¹⁵ (hér eftir kölluð “tilmælin”) og mun PFS hafa bæði leiðbeiningar og tilmæli ESA og framkvæmdastjórnarinnar til hliðsjónar við framkvæmd markaðsgreiningar. Jafnframt verður höfð hliðsjón af skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaftirlitsstofnana (ERG¹⁶) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni¹⁷.

9. Í tilmælum ESA um viðkomandi markaði hafa verið skilgreindir fyrirfram 18 fjarskiptamarkaðir sem PFS, í samræmi við nýju fjarskiptalögin og skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum, er skylt að greina. Fjarskiptalöggjöfin gerir jafnframt ráð fyrir því að PFS skilgreini þessa markaði í samræmi við þær aðstæður sem eru á Íslandi. Í því sambandi þá 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.

1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

10. Skipta má framkvæmd markaðsgreiningar í þrjá áfanga¹⁸:

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

11. Í þessu skjali er að finna niðurstöður PFS í öllum þremur áföngunum. Þessar niðurstöður byggja á drögum PFS að greiningu á viðkomandi markaði sem lögð voru

¹² 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.

¹³ Commission Recommendation and Explanatory Memorandum on Relevant Product or Service Markets within the Electronic Communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with directive 2002/21/EC, 11/02/2003, C(2003)497.

¹⁴ Leiðbeiningar Eftirlitstofnunar EFTA frá 14. júlí 2004 um markaðsgreiningu og mat á verulegum markaðsstyrk samkvæmt rammaákvæðum um rafræn fjarskiptanet og –þjónustu sem um getur í XI. viðauka sammingsins um Evrópskt efnahagssvæði, EES-viðbætur nr. 21, frá 27.4.2006(Íslensk útgáfa).

¹⁵ Tilmæli Eftirlitstofnunar EFTA frá 14. júlí 2004 um viðkomandi vöru- og þjónustumarkaði á sviði fjarskipta sem ástæða kann að vera til að fella undir fyrirframkvaðir í samræmi við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2002/21/EB um sameiginlegan regluramma um rafræn fjarskiptanet og –þjónustu, í þeirri mynd sem hún var felld inn í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, EES-viðbætur nr. 21, frá 27.4.2006(Íslensk útgáfa).

¹⁶ Skammstöfun fyrir “European Regulatory Group of National Regulatory Authorities”.

¹⁷ ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework.

¹⁸ Sjá umfjöllun í kynningarriti um markaðsgreiningu sem PFS útbjó og birt var fyrst í október 2003 en var uppfært í ágúst 2005, sjá www.pfs.is og þar undir fjarskipti og markaðsgreining.

fram til samráðs fyrir fjarskiptafyrirtæki með bréfum, dags. 8. júlí 2005 og 8. september 2006, og ESA með bréfi, dags. 24. ágúst 2006. Greining á viðkomandi markaði um aðgang og upphaf símtala í almenn farsímanet hefur verið uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina, auk þess sem öll tölfræði hefur verið uppfærð í samræmi við nýjustu tölur.

12. Við undirbúning að greiningu á viðkomandi markaði þá safnaði PFS upplýsingum um farsímamarkaðinn frá þeim fyrirtækjum sem þar starfa. PFS sendi öllum skráðum fjarskiptafyrirtækjum spurningar um farsímamarkaðinn. Öllum starfandi fyrirtækjum á viðkomandi markaði var gert skylt að senda inn svör og öðrum fjarskiptafyrirtækjum var gefinn kostur á að svara ef þau kusu. Einnig hefur stofnunin safnað upplýsingum með sjálfstæðum neytendakönnunum¹⁹ um gagnsæi, verðvitund og hreyfanleika neytenda á fjarskiptamarkaði og stuðst við innlendan og alþjóðlegan verðsamanburð á smásölumarkaði út frá gagnagrunni Teligen²⁰.

1.4 Almennt um markaðsskilgreiningu

13. Samkvæmt 16. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 ásamt síðari breytingum skal Póst- og fjarskiptastofnun skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði²¹ og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. samningnum um EES. 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 vörumarkað og landfræðilegan markað áður en hægt er að meta hvort markaðsaðstæður séu þannig að nauðsynlegt sé að leggja kvaðir á viðkomandi markað.

1.4.1 Afmörkun vörumarkaðs

14. Í 4. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 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 aðeins 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 veitt geta hverri annarri samkeppnislegt aðhald eru því nefndar staðgönguvörur og saman stendur hver markaður af vörum sem hafa innbyrðis staðgengi. Vörur sem geta aðeins að litlum hluta komið í stað hvor annarrar eru ekki hluti af sama markaði.

15. Staðganga er metin frá tveimur sjónarhornum. Annars vegar hversu auðveldlega viðskiptavinir telja að ein vara geti komið í stað annarrar (eftirspurnarstaðganga). Hins vegar hversu auðveldlega keppinautar tiltekens fyrirtækis eiga með að breyta framleiðslu sinni þannig að vara þeirra falli innan þess markaðar sem vara hins tiltekna fyrirtækis er á. Ef keppinautarnir geta breytt vöru

¹⁹ Símakannanir sem IMG Gallup gerði fyrir PFS 26. febrúar – 10. mars 2004 og 6. – 18. apríl 2005. Í úrtaki beggja kannanna voru 1.350 manns af öllu landinu, sem valdir voru með tilviljunaraðferð úr þjóðskrá.

²⁰ Telegen er breskt greiningarfyrirtæki.

²¹ Hér eftir er verður hugtakið vara og þjónusta notuð jöfnun höndum.

sinni með stuttum fyrirvara og án mikils kostnaðar þá bendir það til þess að vara þeirra tilheyri sama markaði og vara hins tiltekna fyrirtækis (framboðsstaðganga)²².

16. Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga er talin hafa minni þýðingu og tengist oft frekar mati á mögulegri samkeppni. Möguleg samkeppni er þriðji samkeppnisþátturinn sem hefur áhrif á hegðun fyrirtækja, hinir þættirnir eru eftirspurnar- og framboðsstaðganga. Munurinn á mögulegri samkeppni og framboðsstaðgöngu er sá að framboðsstaðganga getur gerst með minni fyrirvara en möguleg samkeppni. Að auki hefur framboðsstaðganga ekki eins mikla fjárfestingu í för með sér og ný fyrirtæki þurfa venjulega að búa við þegar þau koma á markað. Mat á mögulegri samkeppni er gert í þeim tilgangi að meta hvort að fyrir hendi séu aðgangshindranir sem takmarki eðlilega samkeppni á markaði.

17. SSNIP-prófið²³ hefur verið notað til að mæla hugsanlega staðgöngu. Skv. SSNIP-prófinu er um staðgöngu milli vara eða þjónustu A og B að ræða ef lítil (5-10%) en marktæk og varanleg verðhækkun á vöru A hefur þær afleiðingar að viðskiptavinir fari í staðinn að kaupa vöru B sem verður til þess að verðhækkun A verði óarðbær. Ef slík verðhækkun á vöru A hefur ekki í för með sér aukna eftirspurn eftir vöru B má telja að ekki sé um staðgöngu milli vöru A og B að ræða.

18. Framangreind aðferð kallar á umfangsmikla gagnaöflun sem oft er erfitt að gera. Það er hins vegar ekki skilyrði að SSNIP-prófið sé notað við að skilgreina markaði. Aðrar aðferðir koma einnig til greina. Til viðbótar við SSNIP-prófið er einnig hægt að notast við hagrænar mælingar á framboði og eftirspurn á markaði ef slíkar rannsóknir eru fyrir hendi. Við mat á eftirspurn þarf einnig að taka mið af aðgangi endanotenda að upplýsingum og hindrunum við að skipta um þjónustuaðila. Ef endanotandi stendur frammi fyrir verulegum skiptikostnaði vilji hann skipta frá þjónustu A til þjónustu B ættu þessar tvær þjónustur ekki að tilheyra sama þjónustumarkaði. Við mat á framboði þarf einnig að taka mið af raunverulegum valkostum seljenda til að breyta starfsemi sinni ásamt hugsanlegum lagaskilyrðum sem gætu tafið eða hindrað innkomu samkeppnisaðila á markaðinn.

1.4.2 Afmörkun landfræðilegs markaðs

19. Þegar viðkomandi þjónustumarkaður hefur verið skilgreindur tekur við landfræðileg afmörkun hans. Hún er að meginreglu miðuð við umfang fjarskiptanetsins og þess lögsagnarumdæmis sem viðkomandi lög ná yfir. Landfræðileg afmörkun byggir einnig á mati á staðgöngu viðkomandi vöru og þjónustu framboðs- og eftirspurnarmegin þegar lítil en marktæk og varanleg verðhækkun á sér stað eins og líst var hér framar.

20. Landfræðilegur markaður er það landsvæði þar sem vörur og þjónusta eru í boði á nægjanlega einsleitum samkeppnislegum forsendum og hægt er að aðgreina það frá öðrum nálægum svæðum þar sem samkeppnisskilyrði eru önnur. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu

²² Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar, kafla 3.1.

²³ SSNIP er skammstöfun á enska orðasambandinu „small but significant non-transitory increase in price”. SSNIP-prófið er einnig kallað “the hypothetical monopolist test”. Sjá málsgrein 41 í leiðbeiningunum þar sem þetta er nánara útskýrt.

innkaupamunstri viðskiptavina. Á grundvelli þessa er hægt að afmarka markaði staðbundið, svæðisbundið, landið allt eða milli landa, þ.e. fleiri en eitt ríki. PFS hefur þó ekki heimild til þess að afmarka fjölþjóðlega markaði upp á sitt einsdæmi.

21. Tvennt skiptir miklu máli við afmörkun landfræðilegs markaðs, annars vegar 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 til staðar staðgangur framboðs- eða eftirspurnarmegin og að um sé að ræða aðskilda landfræðilega markaði.

1.4.3 Skilyrði til að skilgreina ólíka þjónustumarkaði

22. Sú staða getur komið upp að nauðsynlegt sé að skilgreina markaði sem eru ólíkir þeim sem skilgreindir hafa verið fyrirfram í tilmælunum. Í þeim tilvikum skal hafa samráð við ESA. Þegar skilgreina á slíka markaði þurfa eftirfarandi skilyrði að vera uppfyllt svo hægt sé að leggja á þá kvaðir:

1. Hindranir eru á því að komast inn á viðkomandi markað.
2. Markaðurinn hefur ekki eiginleika til að þar sé virk samkeppni.
3. Almennar samkeppnisreglur duga ekki til að afnema hindranir eða efla samkeppni á viðkomandi markaði.

23. Framangreind skilyrði eru að mati framkvæmdastjórnar ESB og ESA til staðar á þeim markaði sem hér er til skoðunar.

2 Lýsing og skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði

2.1 Almenn

24. Sá þjónustumarkaður sem hér er til skoðunar samsvarar markaði 15 í tilmælunum: “Aðgangur og upphaf símtala í almennum farsímanetum”²⁴. Það er heildsölumarkaður eins og áður hefur komið fram en framkvæmdastjórnin hefur skilið á milli heildsölumarkaðs og smásölumarkaðs.

25. Endanotendamarkaðurinn (smásalan) fyrir farsímaþjónustu nær fyrst og fremst yfir aðgang að farsímaneti með símtalsþjónustu, þ.e.a.s. þann möguleika að hringja úr farsíma og taka á móti símtali í farsíma. Bæði farsímanotendur með áskrift og fyrirframgreidd símakort falla undir þessa skilgreiningu. Farsímanotendur óska einnig eftir þessari þjónustu þegar þeir eru erlendis og í þeim tilvikum veitir farsímafyrirtækið þjónustuna á grundvelli sammings um alþjóðlegt reiki sem það hefur gert við farsímafyrirtæki þess lands sem notandi er staddur í. Þótt hægt væri að skipta farsímaþjónustu á smásölustigi í marga undirmarkaði þá er þetta í augum farsímanotenda einn pakki, kaup á aðgangi að farsímaneti til að hringja og taka á móti

²⁴ Bls. 9 í tilmælunum: “Access and call origination on public mobile telephone networks”.

símtölum og ef um GSM er að ræða þá einnig aðgangur að SMS, MMS²⁵ og gagnaflutningsþjónustu um GPRS eða EDGE.

26. Á grundvelli farsímaþjónustu á smásölustigi hefur framkvæmdastjórnin skilgreint þrjá heildsölumarkaði. Þeir eru aðgangur og upphaf símtals í almenn farsímanet, lúkning símtala í einstökum farsímanetum og innanlandsmarkaður fyrir alþjóðlegt reiki. Markaður fyrir aðgang og upphaf símtals í almenn farsímanet er sá markaður sem hér er til skoðunar.

27. Sú heildsöluþjónusta sem hér er til skoðunar nær yfir ýmis konar þjónustu sem farsímanetsrekandi (MNO²⁶) getur veitt öðrum fyrirtækjum og/eða sjálfum sér. Hér á eftir er listi yfir algengustu form aðgangsjónustu á heildsölustigi:

- Upphaf símtals með óbeinum aðgangi – veitir farsímafyrirtækjum möguleika á að veita talsímaþjónustu með t.d. forvali eða föstu forvali. Óbeinn aðgangur veitir farsímanotendum möguleika á að nota önnur farsímafyrirtæki en það sem þeir eru með áskrift hjá. Þessi þjónusta einskorðast við ákveðin símtöl eða flokk símtala (t.d. útlandasímtöl). Fyrirtækið Lína.Net hefur boðið upp á forval fyrir millilanda símtöl úr farsíma, en notkun þess er víst hverfandi. Síminn býður nú upp á forval fyrir GSM farsímanotendur hjá félaginu og er þá slegið inn númer frá 1000 til 1100 áður en slegið er inn það númer sem hringja á í.
- Upphaf símtala með aðgangi – veitir sýndarnetsfyrirtækjum (MVNO²⁷) möguleika á að bjóða farsímaþjónustu í smásölu. Sýndarnetsaðgangur getur skipt í nokkur stig sem miðast við það hversu mikill aðgangur að innviðum fjarskiptanetsins er veittur til heildsölu. Þannig má kalla efsta stigið „Hreint sýndarnet“ (Pure MVNO) og yrði tæknileg útfærsla þess að verulegu leyti svipuð eða hin sama og er fyrir reiki innanlands, nema að sýndaraðilinn rekur alls ekkert dreifikerfi. Slíkur sýndarnetsaðili getur samið sjálfur um reiki og samtengingu. Önnur stig sýndarnets eru svo þau að þjónustuaðilinn rekur eigin þjónustukerfi sem veita honum aukna möguleika til að auðkenna þjónustu sína betur frá „móðurveitunni“, svo sem eigið gjaldtökukerfi og jafnvel eigin talhólf, SMS/MMS og ýmis sérþjónustukerfi til aukinnar aðgreiningar. Slíkur þjónustuaðili semur ekki um reiki en getur í sumum tilvikum samið um samtengingu. Enginn sýndarnetsaðili, eða sýndarnets stig, fyrirfinnast á íslenska farsíamarkaðinum í dag.
- Endursala með aðgangi - veitir þjónustuaðila möguleika á að endurselja farsímaþjónustu. Hann kaupir annað hvort mínútur eða flutningsgetu af farsímanetsrekanda með afslætti sem veitir honum möguleika á tekjum. Slíkur þjónustuaðili hefur takmarkaða möguleika til að bjóða önnur verð en farsímanetsrekandinn þar sem verðið byggir á verðskrá þess síðarnefnda. Þegar um er að ræða hreina endursölu undir sjálfstæðu vörumerki, býr þjónustuaðilinn ekki yfir neinum sjálfstæðum innviðum farsímaþjónustukerfis, en selur þó þjónustu undir eigin og sjálfstæðu vörumerki og kaupir nánast alla stoðþjónustu í heildsölu. Farsímafélagið SKO sem nýlega hóf starfsemi er endursöluaðili sem kaupir alla þjónustu af Vodafone. Jafnframt má geta þess

²⁵ Skammstöfun fyrir enska heitið: *Multimedia Messaging System*.

²⁶ Skammstöfun fyrir enska heitið: *Mobile Network Operators*.

²⁷ Skammstöfun fyrir enska heitið: *Mobile Virtual Network Operators*.

að samstarfssamningur BT (TækniVal) við Íslandssíma sem síðar var sagt upp af Vodafone hafi verið hrein endursala²⁸.

- Innanlands reiki - er sú tegund heildsöluþjónustu sem þekktust er hér á landi í GSM farsímanetinu. Þar er um að ræða að farsímafyrirtæki A skilgreinir í miðstöð (MSC²⁹) að notendur farsímafyrirtækis B í sama landi skuli fá aðgang að ákveðnum og sérmerktum sendistöðvum í farsímakerfi A. Aðgangur er þá leyfður fyrir IMSI³⁰ númeraraðir farsímakerfis B, en aðeins á ákveðnum svæðum. Þegar notendur farsímakerfis B ferðast innan þessara svæða farsímakerfis A er innkoma þeirra á svæðið leyfð og upplýsingar um tengingu þeirra inn á svæðið send til farsímakerfis B. Að þessum skilyrðum uppfylltum er allri símaumferð, hvort sem er til eða frá notanda B innan dreifikerfis A, send til/frá miðstöð B um sérstakar reiki-samtengileiðir milli A og B, sem uppgjör fyrirtækjanna vegna þessara viðskipta byggir jafnframt á.
- Sala innan fyrirtækis – sala á aðgangi og upphafi símtala frá heildölu til smásölu innan sama fyrirtækis.

2.2 Mat PFS á viðkomandi þjónustumarkaði

2.2.1 Inngangur

28. PFS mun í þessum hluta skilgreina markað fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímaneti í samræmi við tilmæli ESA. Markaðurinn verður skilgreindur með hliðsjón af íslenskum aðstæðum.

29. Í samræmi við tilmælin og niðurstöður framkvæmdastjórnar er viðkomandi markaður heildsölumarkaður. Þrjú fyrirtæki starfrækja farsímanet á þessum markaði, þ.e. Síminn hf., Og fjarskipti ehf. (Vodafone) og IMC Ísland ehf. Öll þessi fyrirtæki eru lóðrétt starfandi fyrirtæki, þ.e. reka eigið farsímanet og eru einnig þjónustuveitendur á smásölumarkaði. Þar af leiðandi nær viðkomandi markaður einnig yfir innri sölu þeirra þ.e. sölu frá heildsölu- til smásöluhluta þeirra. Ódýra símafélagið ehf. (SKO) er þjónustuaðili á smásölustigi, sem endurselur farsímaþjónustu frá Vodafone, og kaupandi á heildsölustigi.

30. Þó gerður sé skýr greinarmunur milli heildsölu- og smásölumarkaðs á grundvelli þeirra viðskipta sem þar eiga sér stað er nauðsynlegt að taka til greina möguleg tengsl milli þessara tveggja markaða sem geta leitt til samkeppnislegs aðhalds. Þar af leiðandi er mikilvægt að skoða einnig samkeppnisskilyrði á smásölustigi þegar verið er að skilgreina heildsölumarkað þar sem eftirspurn á heildsölustigi á rætur að rekja til eftirspurnar á smásölustigi. PFS mun því skoða stöðuna á smásölumarkaði áður en heildsölumarkaður fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímaneti er skilgreindur. Þar sem enginn raunverulegur heildsölumarkaður er til staðar hér á landi þarf að meta staðgöngu á heildsölustigi út frá hugsanlegum skilyrðum til viðskipta með aðgang og upphaf símtala í farsímaneti. Það mætti segja að það hafi aftur orðið til vísir að heildsölumarkaði með nýlegri innkomu farsímafélagsins SKO á farsímamarkað. Þar sem SKO er hins vegar í eigu Dagsbrúnar

²⁸ BT seldi venjulegar Íslandssíma áskriftir og fyrirfram greidd kort fyrir farsíma með vörumerki BT.

²⁹ Skammstöfun fyrir enska heitið: *Mobile Switching Centre*.

³⁰ Skammstöfun fyrir enska heitið: *International Mobile Subscriber Identity*.

hf. sem er einnig eigandi Vodafone þá telur PFS að ekki sé hægt að líta á SKO sem sjálfstæðan þjónustuaðila.

2.2.2 Aðgangur og upphaf símtala í farsímaneti

31. Frá sjónarhorni neytenda má líta á aðgang að farsímanetum sem möguleikann til að hringja úr farsíma og taka á móti símtölum og til að senda og taka á móti SMS, MMS skeytum og hafa aðgang að GPRS ef um GSM er að ræða. Því má telja líklegt að neytendur líti ekki svo á að staðganga sé á milli aðgangs og upphafs símtala í farsímaneti, heldur að þessar þjónustur séu til fyllingar fyrir hvor aðra án þess að þó að geta verið sjálfstæðar. Á heildsölustigi má telja að mögulegir þjónustuaðilar myndu vilja almennan aðgang að farsímanetinu og möguleikann á upphafi símtala til að geta boðið neytendum þetta saman. Það má því telja að samræmi sé milli eftirspurnar á smásölu- og heildsölustigi. Aðgangur og upphaf símtala er venjulega boðið saman í pakka hvort heldur er á heildsölu- eða smásölustigi. Í ljósi þessa má telja að sömu takmarkanir séu á verðlagningu á aðgangi og upphafi símtala á bæði heildsölu- og smásölustigi.

32. PFS skoðaði samt sem áður hvort grundvöllur væri fyrir að skilgreina aðgang að farsímanetum á smásölustigi sem sérstakan markað. Aðgangur að netinu er venjulega innifalinn í smásölugjaldinu. Ef notendur eru með eftirágreiddar farsímaáskriftir skiptist mánaðarlegur reikningur í mánaðargjald og kostnað fyrir hvert símtal. Bæði Síminn og Vodafone bjóða upp á mismunandi tilboð og afslætti í valin símanúmer eins og fram kemur í töflu 1. IMC Ísland er með einfalda verðskrá og býður upp á lægra mínútuverð þegar hringt er á milli tveggja farsíma í áskrift hjá IMC.³¹ SKO er einnig með einfalda verðskrá og býður upp á frí símtöl í númer hjá SKO.³²

³¹ IMC Ísland er markaðsett hér á landi undir nafninu Wiking Wireless, sjá www.wikingwireless.is.

³² Sjá www.sko.is

Tafla 1 Pakkatilboð á eftirágreiddum áskriftum, verð með vsk.

Fyrirtæki	Tilboð	Mánaðargjald	Innifalið
Síminn ³³	Almenn áskrift GSM	600	Innifalin notkun í eitt GSM númer hjá Símanum í allt að 1.000 mínútur og 500 SMS á mánuði, einn heimasíma í allt að 1.000 mínútur og 60 mínútur á mánuði til útlanda í heimasíma í þeim löndum sem Íslendingar hringja mest í.
	Ásinn GSM	1.290	Lægra mínútuverð en í almennri áskrift. Innifalin notkun í eitt GSM númer hjá Símanum í allt að 1.000 mínútur og 500 SMS á mánuði, einn heimasími í allt að 1.000 mínútur og 60 mínútur á mánuði til útlanda í heimasíma í þeim löndum sem Íslendingar hringja mest í.
Vodafone	GSM vinur	650	Innifalin notkun í eitt Vodafone GSM númer í allt að 60 mínútur á dag og 30 SMS á sólarhring án endurgjalds. Umframnotkun er samkvæmt verðskrá.
	GSM vinir	1.040	Innifalin notkun í tvö Vodafone GSM númer í allt að 60 mínútur á dag og 30 SMS á sólarhring án endurgjalds. Umframnotkun er samkvæmt verðskrá.
Síminn	NMT- dúett	100	Tveir farsímar með sama innhringinúmeri. Líta má á dúett sem viðbótarsíma við áskrift. Greitt er einfalt stofnverð kr. 2.490 fyrir NMT-dúett.
	Aðrar NMT áskriftarleiðir	532, 221 eða 1.313, fer eftir áskriftarleið	Þrjár áskriftarleiðir í boði: almenn áskrift, frístundaáskrift og stórnotendaáskrift. Mínútuverðið er lægra ef áskriftargjaldið er hærra. Stofnverð í hverri áskrift er kr. 1.200.

Heimild: Heimasíða farsímafyrirtækja, 1. apríl 2006.

33. Með hliðsjón af framgreindri töflu 1 er það skoðun PFS að aðgangur að farsímanetum sé ekki nægilega aðgreindur frá annari farsímaþjónustu á smásölustigi til að hægt sé skilgreina hann sem sérstakan vörumarkað.

34. Eins og fram kom í kafla 2.1 er framboð á tegundum fyrir aðgang og upphaf símtala á heildsölustigi ýmis konar en eins og staðan er hér á landi er innanlands reiki sú þekktasta og sú eina sem var í boði þar til nýlega að farsímafélagið SKO hóf að

³³ Frá 1. júlí sl. er ekki lengur hægt að skrá sig í þessar áskriftarleiðir Símans skv. upplýsingum á heimasíðu félagsins. Síminn býður nú upp á nýjar áskriftarleiðir, svokölluð “Betri leið” sem er með einfaldari verðskrá og hærri mánaðargjöld sem hægt er að nýta fyrir frí innanlandssímtöl.

endurselja þjónustu frá Vodafone. Hafa verður þó þann fyrirvara að SKO er í eigu Dagsbrúnar hf. sem einnig á Vodafone og ekki liggur fyrir hvort slíkur endursölusamningur sé í boði fyrir aðra aðila. Það er hins vegar ljóst að aðgangur og upphaf símtala í farsímaneti eru nauðsynlegir þættir fyrir þjónustuaðila sem ekki eiga net en vilja bjóða upp á farsímaþjónustu til almennra notenda.

35. Í augum farsímanotenda skiptir ekki miklu máli hvort það er farsímanetsrekandi eða þjónustuaðili sem ekki á farsímanet sem veitir farsímaþjónustuna. Farsímaþjónusta á smásölustigi er því óháð þeirri tegund af aðgangi sem upphaf símtals á heildsölustigi byggir á. Telja má að notendur geri greinarmun á farsímafyrirtækjum á grundvelli þátta eins og verðs, gæða, viðbótarþjónustu, niðurgreiðslu á farsímum o.þ.h.

36. Þörf kaupenda (þjónustuaðila) á heildsölustigi er misjöfn og fer aðallega eftir því hvort og hversu mikið kerfi þeir eiga. Þrátt fyrir það telur PFS ekki nauðsynlegt að skilgreina markaðinn eftir mismunandi aðgangsjónustu á heildsölustigi sbr. kafla 2.1, þar sem telja má að framboðsstaðanga sé á milli þeirra. Hvaða farsímanetsrekandi sem býður upp á þjónustu fyrir upphaf símtala til þjónustuaðila með óbeinan aðgang getur, ef aðstæður eru fyrir hendi, skipt án mikillar fyrirhafnar yfir í að veita sýndarnetsfyrirtæki (MVNO) aðgang og öfugt. PFS er því á þeirri skoðun að viðeigandi þjónustumarkaður eigi að innihalda alla tegundir þjónustu fyrir aðgang og upphaf símtala á heildsölustigi sem mögulegt er að bjóða á farsímanetinu og öll fyrirtæki sem reka farsímanet og/eða kaupa aðgang að farsímanetum.

37. Til eru upplýsinga- og efnisveitendur sem óska eftir aðgangi að farsímaneti til að veita ákveðna þjónustu til endanotenda. Þetta geta t.d. verið 900 þjónustur eða þjónustur sem senda ákveðnar upplýsingar með SMS skilaboðum. Slík þjónusta sem veitt er endanotendum kemur ekki í staðinn fyrir upphaf símtala í farsímaneti á smásölustigi og það er engin staðanga þar á milli á heildsölustigi. Aðgangur fyrir slíka veitendur fellur því utan þess markaðs sem hér er til skoðunar.

38. Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að viðkomandi markaður nái bæði yfir aðgang og upphaf símtala í farsímaneti, öll form af aðgangsjónustu að farsímaneti á heildsölustigi og öll fyrirtæki sem reka farsímanet og/eða kaupa aðgang að farsímanetum á heildsölustigi.

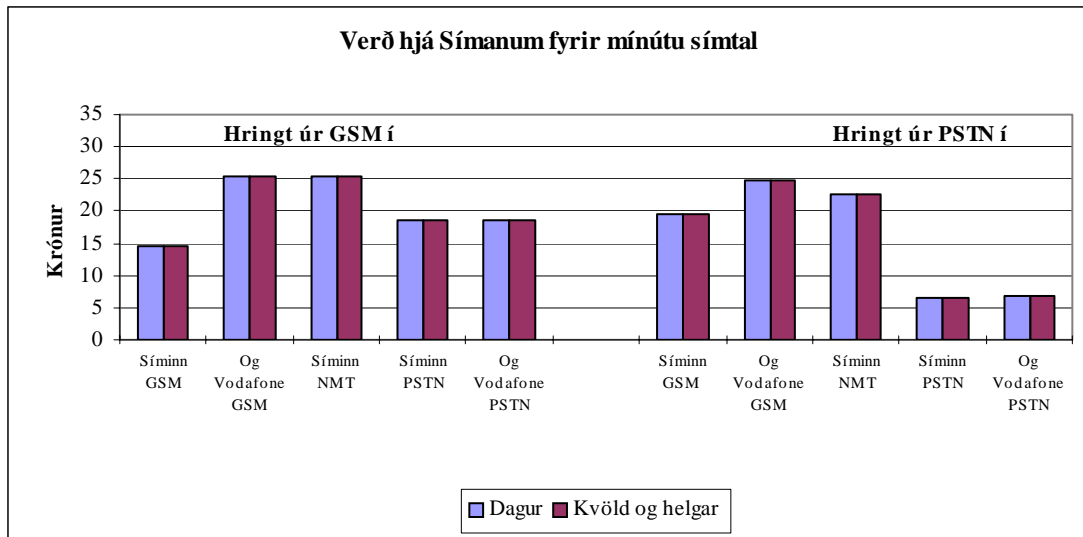
2.2.3 Aðgangur og upphaf símtala í fastaneti

39. Með hliðsjón af niðurstöðum framkvæmdastjórnar verður að telja að það sé takmörkuð staðanga í eftirspurn milli notkunar á farsíma og fastlínusíma. Helstu ástæður þess eru ólíkir eiginleikar og mismunandi verðlagning. Jafnvel þótt fastlínu- og farsímakerfi bjóði tæknilega upp á sambærilega þjónustu býður fastlínukerfið ekki upp á þann hreyfanleika sem farsímakerfið býður upp á. Auk þess eru fastlínusímtöl enn ódýrari en símtöl úr farsíma. Þetta tvennt bendir til þess að farsíma- og fastlínusímaþjónusta tilheyri ekki sama þjónustumarkaði.

40. Hins vegar er þess virði að skoða hvort hækkun á verði símtala úr farsímum gæti leitt til þess að notendur skiptu yfir í fastlínusíma. Hér á eftir verða borin saman verð fyrir notkun farsíma og fastlínusíma í þeim tilgangi að kanna hvort þessar þjónustur geti mögulega tilheyrt sama markaði. Mynd 1 sýnir verð einnar mínútu

símtals á dag-, kvöld- og helgartaxta hjá Símanum hvort sem hringt er úr farsíma eða fastlínusíma í eigið farsíma- eða fastlínunet eða annarra. Sjá má að verð símtals úr einum fastlínusíma í annan er umtalsvert lægra en verð símtals úr einum farsíma í annan. Minni munur er á verði símtals úr fastlínusíma í farsíma og farsíma í fastlínusíma. Verð fyrir einnar mínútu símtal úr farsíma í farsíma er allt frá rúmlega tvöfalt hærra í það að vera tæplega fjórum sinnum hærra miðað við einnar mínútu símtal úr fastlínusíma í fastlínusíma sem er einnig vísbending um að þetta séu tveir aðskyldir markaði.

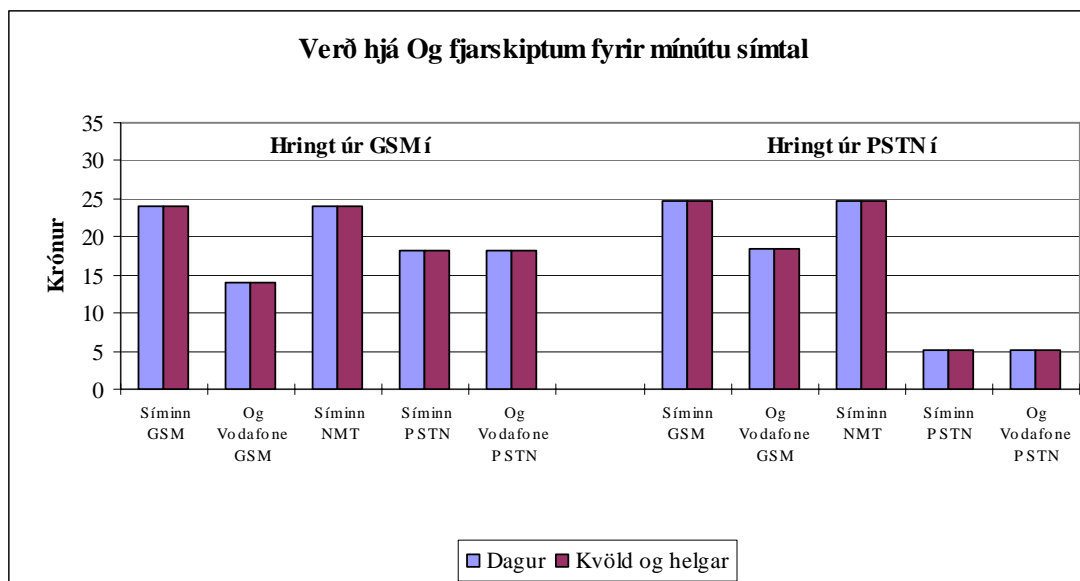
Mynd 1 Verð fyrir notkun farsíma og fastlínusíma hjá Símanum



Heimild: Unnið upp úr verðskrá Símans á heimasíðunni: www.siminn.is. Verðskrá m.v. 3. maí 2006 fyrir upphafs- og mínútagjald með vsk. Um er að ræða almenna áskrift fyrir GSM. Innan GSM kerfis Símans er fyrsta mínútan gjaldfærð og síðan hverjar 10 sekúndur. Í önnur kerfi eru fyrstu 20 sekúndurnar gjaldfærðar og síðan hverjar 10 sekúndur. Verð fyrir símtal úr PSTN miðast við grunnáskrift. Símtöl úr fastlínusíma eru sekúndumæld.

41. Sömu sögu er að segja ef borið er saman verð á einnar mínútu símtali úr farsíma og fastlínusíma á dag-, kvöld- og helgartaxta hjá Vodafone. Á mynd 2 má sjá að verð á símtali frá einum fastlínusíma í annan er umtalsvert lægra en ef hringt er úr einum farsíma í annan.

Mynd 2 Verð fyrir notkun farsíma og fastlínusíma hjá Vodafone



Heimild: Unnið upp úr verðskrá Vodafone á heimasíðunni: www.ogvodafone.is. Verðskrá m.v. 3. maí 2006 fyrir upphafs- og mínútagjald með vsk. Um er að ræða vanaáskrift. Verð fyrir símtal úr PSTN miðast við almenna áskrift. GSM símtöl í áskrift sem eru innan við 3 sekúndur eru ekki gjaldfærð. Fyrir símtöl sem eru 3 sekúndur eða lengur er lágmarksgjald 10 krónur og upphafsgjald gjaldfært og síðan gjaldfært á 10 sekúndna fresti. Fyrir GSM frelsi er ekki gjaldfært fyrir símtöl að 3 sekúndum og síðan, gjaldfært frá 3 upp í 20 sekúndur og síðan á 10 sekúnda fresti. Lágmarksgjald er 10 kr. þegar hringt er milli GSM síma Vodafone, gildir ekki fyrir frelsi.

42. Það er einnig lítil möguleiki á staðgöngu framboðsmegin á heildsölustigi þar sem fastanetsrekendur geta ekki skipt yfir í að bjóða farsímaþjónustu nema með verulegum kostnaði og tíma. Það eru því töluverðar aðgangshindranir fólgnar í stofnkostnaði í tengslum við uppbyggingu á farsímaneti.

43. Það er mat PFS að verðmunurinn á notkun farsíma og fastlínusíma og takmarkaður möguleiki fastanetsrekenda til að skipta yfir í að bjóða farsímaþjónustu bendi til að aðgangur og upphaf símtala í fastaneti séu ekki hluti af þeim markaði sem hér er til skoðunar og er það í samræmi við niðurstöður framkvæmdastjórnarinnar. Fastlínemarkaðurinn verður greindur sérstaklega þegar markaðir 1-6 (smásala) og 8-10 (heildsala) verða skoðaðir.

2.2.4 Símtöl með IP tækni (VoIP)

44. Notkun á VoIP þjónustu á Internetinu hefur aukist mjög, sérstaklega í tengslum við millilanda símtöl. Símtöl með IP tækni fara fram með þeim hætti að hringt er í gegnum Internetið ýmist frá einni tölvu í aðra eða úr tölvu í heimasíma eða farsíma. Einnig eru komnir á markaðinn þráðlausir internetsímar sem veita notendum möguleika á að tengja sig við þráðlaust við internetið og hringja.

45. Þegar hringt er úr einni tölvu í aðra þurfa bæði sá sem hringir og sá sem hringt er í að vera tengdir við Internetið og hafa tölvur með samsvarandi hugbúnaði, heyrnartól og hljóðnema til að geta talað saman. Kosturinn þegar hringt er úr tölvu í tölvu er sá að aðeins er greitt fyrir nettengingu og niðurhal, ef því er að skipta, en ekki fyrir símtalið. Þegar hringt er í gegnum internetið í heimasíma eða farsíma er greitt fyrir símtalið skv. sérstakri gjaldskrá sem miðast við fast gjald á mínútu.

46. Eðlilegt er að velta því fyrir sér hvort VoIP símtöl séu hluti af viðkomandi markaði og geti komið í stað símtala úr farsíma ef verð fyrir þau myndu hækka. Það sem helst mælir gegn því er hreyfanleikinn sem farsíminn býður upp á, sérstaklega ef hringt er úr tölvu og einnig ef hringt er með internetsíma þar sem hann þarf að tengjast við þráðlausa nettengingu svo hægt sé að hringja. Sú forsenda gæti hins vegar breyst með frekari þróun og útbreiðslu á þráðlausum internetsímum og tengingum. Eins og staðan er í dag telur PFS að ekki sé staðganga á milli símtala með VoIP og símtala úr farsíma, hvorki á smásölu- né heildsölustigi. Helstu ástæður þess eru að VoIP hefur ekki náð verulegri útbreiðslu og er enn í þróun. Hér á landi er VoIP þjónustan fyrst og fremst notuð til að hringja milli landa og þá aðallega frá einni tölvu í aðra en það krefst þess hins vegar að báðir aðilar séu á netinu (on-line) þegar hringt er. Það eru því enn margar hindranir á því að raunveruleg staðganga sé fyrir hendi.

47. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að ekki sé tímabært að líta svo á að VoIP símtöl séu hluti af viðkomandi markaði. PFS mun hins vegar fylgjast náið með þróun þessara mála og hvort þessi þjónusta hafi samkeppnisleg áhrif á almenna farsímaþjónustu.

2.2.5 Aðgreining milli fyrirtækja og einstaklinga

48. Eðlilegt er að velta fyrir sér hvort einstaklingar/heimili og fyrirtæki séu á sama markaði fyrir farsímaþjónustu. Farsímafyrirtæki nálgast þessa tvo hópa með ólíkum tilboðum (t.d. ólíkum áskriftarleiðum) og mismunandi verðum. Samkeppniskeyrði eru ólík hjá þessum tveim hópum. Hins vegar er möguleiki á staðgöngu framboðsmegin sem bendir til þess að þetta sé í raun einn markaður. Farsímafyrirtæki sem hefur ávallt beint viðskiptum sínum að fyrirtækjum getur auðveldlega byrjað að beina viðskiptum sínum að heimilum og öfugt. Einnig má benda á að í flestum tilvikum eru sömu vörur og þjónusta sem boðin er fyrirtækjum í boði fyrir einstaklinga og öfugt. Engin munur er gerður á einstaklingum og fyrirtækjum þegar kemur að aðgangi að farsímaneti á heildsölustigi.

49. Með hliðsjón af framangreindu hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu bæði að einstaklingar/heimili og fyrirtæki séu á viðkomandi markaði.

2.2.6 Símakort og áskrift

50. PFS lítur svo á að farsímaþjónusta hvort sem hún er greidd fyrirfram eða eftir á, falli undir sama þjónustumarkað. Staðganga þar á milli virðist frekar auðveld bæði framboðs- og eftirspurnarmegin á smásölustigi, og þá sérstaklega þegar skipt er frá fyrirframgreiddum kortum í áskrift. Notendur í áskrift geta hins vegar verið samningsbundnir í ákveðinn tíma sem felur í sér kostnað vilji þeir segja upp áskriftinni áður en samningstími er liðinn.

2.2.7 Stuttskilaboð (SMS)

51. Framkvæmdastjórnin og ESA hafa gert greinarmun á milli símtala og annarrar gagnaflutningsþjónustu. Í tilmælum ESA er engin sérstakur markaður skilgreindur fyrir SMS og aðra gagnaflutningsþjónustu. Þetta er staðan bæði varðandi smásölu- og heildsölustigið. Það er því óljóst hvort SMS eigi að teljast til markaðs fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum.

52. PFS sér fyrir að í sumum tilvikum geti SMS komið í stað símtals. Sérstaklega fyrir styttri símtal sem ekki þarf nauðsynlega að eiga sér stað á ákveðnum tíma. Á móti kemur að möguleiki er á að sendingu seinki, fjöldi tákna í sendingu er takmarkaður og vísbendingar eru um að markaðurinn líti á SMS frekar sem viðbót en staðgönguþjónustu fyrir símtöl. Niðurstöður í neytendakönnun PFS frá apríl 2005 styðja þess ályktun. Þar voru notendur spurðir hversu oft þeir sendu SMS og í ljós kom að 25% sendi aldrei SMS og 30,3% sendi sjaldnar en einu sinni í viku. Um 25% sendir eitt til sex SMS á viku og restin sendir SMS á hverjum degi. Þetta bendir til að fyrir ákveðna notendahópa kemur SMS að hluta til í stað símtala.³⁴ Þessi hópur er samt í minnihluta að mati PFS og flestir líta á SMS sem viðbótarþjónustu en SMS þjónusta er alltaf seld með annarri farsímaþjónustu en aldrei ein og sér, og í ljósi þess er eðlilegt að líta svo á að SMS teljist til viðkomandi markaðs fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímaneti.

53. Í ljósi þess að aðgangur að GSM farsímaneti með áskrift eða fyrirfram greiddum kortum, og tal- og SMS þjónusta er venjulega selt saman í einum pakka til notenda er það mat PFS að viðkomandi markaður innihaldi einnig aðgang og upphaf fyrir SMS. Innheimt er fyrir SMS í sama reikningi og fyrir áskrift og símtöl. Það sama gildir á heildsölustigi. Samkeppnisskilyrði eru þau sömu og þessar þjónustur eru alltaf seldar saman og ekki mögulegt að kaupa SMS þjónustu án þess að kaupa aðgang og upphaf símtala.

54. Að mati PFS fellur lúkning á SMS utan viðkomandi markaðs. Hvorki staðganga né aðrar aðstæður eins og almenn verðskilyrði valda því að markaðurinn verði talinn ná yfir lúkningu SMS.

2.2.8 Önnur gagnaflutningsþjónusta

55. Auk tals og SMS er hægt að nota aðgang að farsímaneti til að nálgast aðra gagnaflutningsþjónustu um GPRS eða EDGE. PFS hefur ekki kannað það sérstaklega hvort það sé einhver staðganga hjá endanotendum milli símtala og SMS annars vegar og annarrar gagnaflutningsþjónustu hins vegar. PFS dregur þó í efa að svo sé og telur að notendur líti á þessa þjónustu frekar sem viðbót en staðgönguþjónustu fyrir símtöl. Þetta gæti hins vegar breyst ef nýrri þjónusta er hleypt af stokkunum. Eins og áður segir þá hefur framkvæmdastjórnin og ESA komist að þeirri niðurstöðu að skilgreina ekki sérstakan markað vegna annarrar gagnaflutningsþjónustu í farsíma. Notkun slíkrar þjónustu er enn nokkuð takmörkuð og er á hálfgerðu byrjunarstigi í þróun sem torveldar að skilgreina hana nákvæmlega. Að mati PFS er þetta viðbótarþjónusta sem fylgir með aðgangi að farsímaneti í formi áskriftar eða fyrirfram greiddra korta hér á landi.

56. Í frumdrögum að greiningu á viðkomandi markaði komst PFS að þeirri niðurstöðu að þar sem gagnaflutningsþjónusta um farsíma væri tiltölulega ný af nálinni hér á landi þá hefði PFS tekið þá afstöðu að aðskilja hana frá viðkomandi markaði. PFS tók þó fram að stofnunin liti svo á að þessi þjónusta væri ekki skilin frá við sölu að heildsöluáðgangi að farsímanetinu nema þess sé sérstaklega óskað. Í

³⁴ Sjá niðurstöður úr neytendakönnuninni sem IMG Gallup gerði fyrir PFS í apríl 2005 en þar kom í ljós að það eru yngri notendur sem senda SMS og um helmingur sagðist senda SMS frekar en að hringja þar sem það væri þægilegra eða fljótlegra.

athugasemdom Símans við frumdrögin kom fram að erfitt væri að lesa út úr drögunum hvort önnur gagnaflutningsþjónusta teldist hluti af þjónustumarkaði fyrir farsíma. PFS hefur endurskoðað framangreinda afstöðu sína og er nú á þeirri skoðun að eðlilegt sé að taka aðra gagnaflutningsþjónustu um farsíma inn í viðkomandi markað. Þrátt fyrir að PFS telji að slík gagnaflutningsþjónusta komi ekki í stað símtala þá er hún, á sama hátt og SMS þjónusta, alltaf seld með annarri farsímaþjónustu en aldrei ein og sér.

57. Aðgangur að GSM farsímaneti með áskrift eða fyrirframgreiddum kortum, og talsíma-, SMS og önnur gagnaflutningsþjónusta um farsíma er venjulega selt saman í einum pakka til farsímanotenda. Oftast er gagnaflutningsþjónustan gerð virk með því að notandinn fær sendar stillingar í farsímann frá farsímafyrtækinu þar sem það eru mismunandi stillingar eftir því hvaða tegund farsíma um ræðir. Notendur nota farsíma í ýmsum tilgangi, t.d. til að hringja eða til að senda SMS eða til að fara á Internetið. Frekar en að nota marga þjónustuveitendur vilja notendur kaupa pakka eða “safn” af þjónustum frá einu farsímafyrtæki sem inniheldur allar þjónustur sem notandinn vill. Í þessum tilvikum hafa farsímafyrtækin hag af stærðarhagkvæmni og notendur hagnast af minni skiptikostnaði þar sem þeir þurfa ekki stanslaust að vera færa sig milli aðila. Að mati PFS þá gera farsímanotendur í dag ráð fyrir með kaupum að aðgangi að GSM þá fái þeir aðgang að allri farsímaþjónustu, tali, SMS og annarri gagnaflutningsþjónustu. Innheimt er fyrir allar þessar þjónustur í sama reikningi.

58. Það sama gildir á heildsölustigi. Allar þessar þjónustur eru taldar hluti af sama markaði á heildsölustigi og því er það mat PFS að viðkomandi markaður innihaldi einnig aðra gagnaflutningsþjónustu. Samkeppnis skilyrði eru þau sömu og þessar þjónustur eru alltaf seldar saman og ekki mögulegt að kaupa aðra gagnaflutningsþjónustu um farsíma án þess að kaupa aðgang að talþjónustu. Í því sambandi má benda á að í samningi Símans og Vodafone um innanlandsreiki er ákvæði um aðgang að GPRS þjónustu.

59. Í ljósi framangreinds telur PFS eðlilegt að líta svo á að önnur gagnaflutningsþjónusta um GPRS eða EDGE teljist til viðkomandi markaðs fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímaneti.

2.2.9 Alþjóðlegt reiki

60. Alþjóðlegt reiki á smásölustigi felst í þeim möguleika að nota farsíma m.a. til að hringja og taka á móti símtölum og senda og taka á móti SMS þegar viðkomandi er erlendis, þ.e. ekki í því landi sem hann er með farsímaáskrift. Alþjóðlegt reiki á heildsölustigi fer fram með þeim hætti að farsímafyrtæki í sitt hvoru landinu gera með sér gagnkvæma samninga um að veita notendum hvors annars aðgengi að dreifikerfi sínu. Í þessum tilgangi eru sett upp tæknileg skilyrði fyrir gagnasendingar milli fyrirtækjanna sem gera mögulegt að miðstöðvar þeirra geti skipst á upplýsingum um innkomu viðskiptavinar hvors annars á dreifikerfið og veitt þeim umsamda og gagnkvæma þjónustu. Uppgjör fyrir notkun fer fram í gegnum sérstök fyrirtæki sem móttaka og vinna úr notkunarupplýsingum farsímafyrtækjanna.

61. Í smásölu er aðgangur að alþjóðlegu reiki venjulega seldur með áskrift að, talþjónustu. Eftirspurn eftir alþjóðlegu reiki á heildsölustigi er hjá erlendum farsímanetsrekendum. Staðgangur eftirspurnarmegin er hins vegar lítil þar sem um er

að ræða viðskipti sem eiga sér stað erlendis og möguleikinn á að hafa áhrif á þau er takmarkaður. Sú staðreynd að samningar um alþjóðlegt reiki eru einungis gerðir milli netrekenda, en ekki við sýndarnetsfyrirtæki (MVNO) eða endursöluaðila takmarkar staðgöngu á heildsölustigi bæði framboðs- og eftirspurnarmegin. Aðgangur að fastlínuneti getur heldur ekki komið í stað alþjóðlegs reikis þar sem slíkur aðgangur getur m.a ekki tryggt þann hreyfanleika sem farsímanetið býður upp á. Með hliðsjón af framangreindu og í samræmi við tilmæli ESA er niðurstaða PFS sú að alþjóðlegt reiki sé ákveðin markaður á heildsölustigi sem greindur verður sérstaklega (markaður 17 skv. tilmælum ESA).

2.2.10 NMT 450

62. Í dag er NMT 450 eina hliðræna farsímanetið á Íslandi og hefur það verið starfrækt af Símanum frá 1986. NMT netið nær til allra landsmanna, það er aðgengilegt á hálendinu og hafsvæðinu umhverfis landið, sbr. mynd 6. Aðgangur að NMT farsímanetinu er eingöngu seldur í áskrift hjá Símanum. Heildsöluaðgangur að NMT farsímanetinu hefur ekki verið veittur hingað til, hvorki innanlands reiki né annars konar heildsöluaðgangur sbr. kafli 2.1.

63. Á sama hátt og með aðgang að GSM farsímaneti felur aðgangur að NMT farsímaneti í sér möguleikann til að hringja úr NMT farsíma og taka á móti símtölum. Bæði GSM og NMT farsímanetin bjóða einnig upp á þann hreyfanleika sem skilur kerfin frá fastlínukerfinu. NMT býður hins vegar ekki upp á sama þjónustuúrval og GSM. Í því sambandi má benda á að möguleikinn til að senda og taka á móti SMS og MMS skeytum er ekki fyrir hendi í NMT, aðgangur að GPRS er ekki í boði og reiki milli GSM og NMT neta er ekki mögulegt. Notkunarmöguleikar NMT farsímanetsins eru því takmarkaðri en GSM farsímanetsins

64. Það er því ljóst af framangreindri lýsingu að NMT þjónusta er ekki alveg sambærileg við GSM þjónustu og að mati PFS má færa rök með því og á móti að um sama markað sé að ræða. Í leiðbeiningum ESA er ekki tekið sérstaklega á þessu nema lauslega í málsgrein 67, en þar segir að vísbendingar sem framkvæmdastjórnin hafi safnað saman bendi til þess að markaður fyrir farsímaþjónustu nái yfir bæði GSM 900 og 1800 og hugsanlega einnig hliðræn farsímanet³⁵. Hvorki PFS né Samkeppniseftirlitið hafa tekið á þessu hér á landi í sínum ákvörðunum um farsíamarkaðinn og því er þeirri spurningu hvort GSM og NMT tilheyri sama markaði ósvarað³⁶. Jafnframt má benda á að fjarskiptalög gera ekki greinarmun á NMT og GSM. Þrátt fyrir þetta telur PFS fleira benda til þess að GSM og NMT tilheyri ekki sama þjónustumarkaði eins og gert verður grein fyrir hér á eftir.

65. Frá því að Síminn hóf að bjóða NMT farsímaþjónustu árið 1986 og allt til ársins 2000 fjölgaði áskriftum að NMT jafnt og þétt og voru þær 27.268 talsins í árslok 2000. Eftir það hefur NMT áskriftum fækkað ár frá ári og voru þær 19.480 í árslok 2005. Fjöldi viðskiptavina (miðað við kennitölu) með áskrift var 14.667 í

³⁵ Framkvæmdastjórnin hefur í mörgum samrunamálum fjallað um hvort stafræn og hliðræn farsímaþjónusta tilheyri sama markaði, en hefur hins vegar ekki tekið neina ákvörðun um það og því er þessari spurningu ósvarað. Sjá t.d. mál Second Spanish GSM operator frá 18.12.1996 (OJ 1997, L76/20), mál JV.4 Orange/Viag frá 11.08.1998 og mál Vodafone/Airtouch IV/M.1430 frá 21.05.1999.

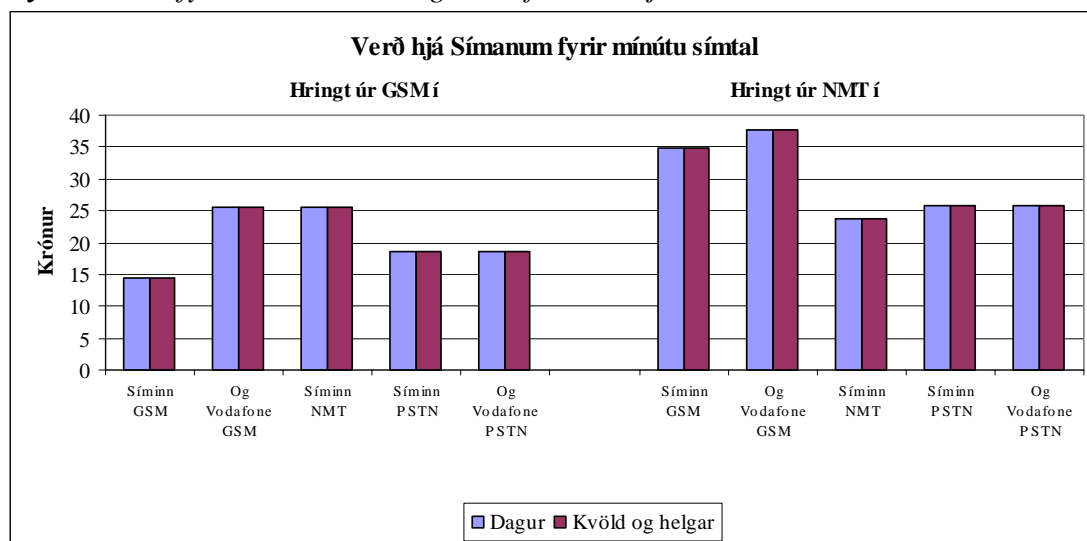
³⁶ Sjá t.d. ákvörðun PFS frá 15. júlí 2003 (www.pfs.is): Erindi Landssíma Íslands hf. um markaðshlutdeild Og fjarskipta hf.

árslok 2005 þannig að ljóst er að sumir viðskiptavinir eru með fleiri en eina áskrift. Eins og sjá má á mynd 8 virðist innkoma GSM farsímanetsins árið 1994 ekki hafa haft mikil áhrif á fjölda áskrifta að NMT, öfugt við það sem gera hefði mátt ráð fyrir. Þannig að þrátt fyrir stöðugan vöxt í fjölda GSM notenda frá 1994 hefur fjöldi NMT áskrifta verið nokkuð stöðugur frá sama tíma sem að mati PFS bendir til þess að ekki sé staðganga á milli þessara tveggja kerfa og að þau tilheyri því ekki sama þjónustumarkaði.

66. Útbreiðsla á NMT netinu hér á landi er margfalt meiri en útbreiðsla GSM neta eins og sjá má við samanburð á myndum 4, 5 og 6, og það endurspeglast í hagnýtu gildi NMT farsíma fyrir ferðalanga og sjófarendur á svæðum þar sem GSM net er ekki fyrir hendi. Fyrir þessa notendur kemur í mörgum tilvikum einungis NMT sími til greina. Það er því mat PFS að það sé takmörkuð eða nánast engin staðganga milli þessara tveggja kerfa á ákveðnum svæðum sem bendir til þess að þau tilheyri ekki sama þjónustumarkaði.

67. Töluverður verðmunur er á símtölum úr GSM og NMT farsímum. Á mynd 3 má sjá verð á einnar mínútu símtali úr NMT síma á dag-, kvöld- og helgartaxta Símanum. Sjá má að verð á símtali úr einum NMT síma í annan er um 64% herra en símtal úr einum GSM síma og í annan í sama neti. Þá er tæplega 76% dýrara að hringja á dagtaxta hjá Símanum úr GSM síma í NMT í stað þess að hringja í GSM og um 46% dýrara að hringja úr NMT síma í GSM í stað þess að hringja í NMT.

Mynd 3 Verð fyrir notkun GSM og NMT farsíma hjá Símanum



Heimild: Unnið upp úr verðskrá Símanum á heimasíðunni: www.siminn.is. Verðskrá m.v. 3. maí 2006 fyrir upphafs- og mínútu gjald með vsk. en símtöl eru sekúndumæld. Um er að ræða almenna áskrift.

68. PFS hefur ekki kannað sérstaklega við hvaða aðstæður NMT símar eru helst notaðir en ályktar, með hliðsjón af útbreiðslu NMT netsins og verðmunar á milli NMT og annarra neta, að NMT símar séu fyrst og fremst notaðir við þær aðstæður þar sem ekki er hægt að nota GSM síma. Í því sambandi má telja líklegt að stærstu notendahópar séu sjómenn og þeir sem ferðast um hálendi Íslands. PFS kannaði það hjá Símanum hversu margir af viðskiptavinum með NMT áskrift væru einnig með áskrift að GSM hjá fyrirtækinu. Í ljós kom að af þeim 14.667 viðskiptavinum NMT

voru [...] ³⁷ með áskrift að báðum farsímakerfum Símans sem að mati PFS bendir til þess að þetta séu tveir aðskildir markaðir. Á árinu 2005 voru nýir NMT viðskiptavinir 634 (eða 743 áskriftir) og fjöldi viðskiptavina sem hætti með NMT áskrift á sama tíma var 2.207 (eða 2.643 áskriftir). Þrátt fyrir greinilega fækkun viðskiptavina er að mati PFS ljóst að enn er eftirspurn eftir áskrift að NMT netinu.

69. Telja má að lítil en marktæk og varanleg verðhækkun á símtölum úr GSM farsímum muni ekki hafa þau áhrif að NMT farsímanotkun aukist þar sem verðmunur á símtölum úr þessum tveim kerfum er verulegur fyrir (sjá mynd 3) og vegna þess að NMT farsímanetinu virðist ætlað að þjóna sértækri þörf á markaði fyrir tiltekinn hóp notenda þar sem GSM netið næst ekki.

70. Rekstri NMT farsímaneta hefur á undanförunum árum verið hætt í flestum löndum. Rekstrarleyfi Símans vegna NMT 450 MHz tíðnisviðsins rennur út þann 31. desember 2007. Síminn hefur tilkynnt að félagið áætli að hætta rekstri kerfisins frá og með 1. janúar 2007. Skilmálar í leyfisbréfi tíðnisviðsins eru með þeim hætti að PFS getur kveðið á um að fyrirtækið veiti NMT þjónustu áfram í allt að 2 ár eftir það eða til 31. desember 2008. Í bréfi, dags. 31. desember 2005, tilkynnti PFS Símanum að stofnunin hygðist nýta heimild sína til að fresta lokun NMT kerfisins til 31. desember 2008. Flest bendir því til þess að NMT þjónustan muni leggjast af og að við muni taka stafræn farsímaþjónusta innan fárra ára. Kostnaðarsamt er að halda uppi slíku farsímaneti fyrir svo takmarkaðan fjölda áskrifenda. Framboð á NMT sínum er einnig takmarkað í samanburði við GSM síma, flestir nýir GSM símar eru ódýrari en nýir NMT símar eru seldir á um kr. 40-50.000. Skv. þeim upplýsingum sem PFS hefur aflað sér virðist sem hætt sé að framleiða nýjar tegundir NMT síma og enn eru ekki til farsímar sem hægt er að nota fyrir bæði GSM og NMT kerfin. Þetta ásamt framangreindu dregur úr líkum þess að NMT áskrifendum hér á landi fjölgi og að verð fyrir þjónustuna komi til með að lækka. Að mati PFS bendir þessi takmörkun á NMT kerfinu og munurinn á GSM og NMT til þess að þetta séu tveir aðskildir markaðir.

71. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að aðgangur og upphaf símtala í NMT 450 farsímanet falli ekki undir sama þjónustumarkað og aðgangur og upphaf símtala í GSM farsímanet heldur sé um aðskilinn markað að ræða. PFS mun því greina markað um aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet sérstaklega hér í skýrslunni. PFS telur ekki nauðsynlegt að fara í gegnum skilyrðin þrjú sbr. kafla 1.4.3, þar sem PFS lítur svo á að framangreindur markaður falli undir markað 15 í tilmælum ESA á sama hátt og markaður fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet.

2.3 Niðurstöður um afmörkun á viðkomandi þjónustumarkaði

72. Það er niðurstaða PFS að viðkomandi þjónustumarkaður á heildsölustigi skiptist í tvo markaði, annars vegar í markað fyrir aðgang og upphaf símtala í almenn GSM farsímanet og hins vegar í markað fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT 450 farsímanet. Báðir markaðir eru greindir í þessari skýrslu.

73. Viðkomandi þjónustumarkaður fyrir aðgang og upphaf símtala í almenn GSM farsímanet á heildsölustigi samanstendur af:

³⁷ Fellt út vegna trúnaðar.

- allri þjónustu fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanetum sem veitt er eða hægt er að veita
- aðgangi að GSM með fyrirfram greiddum kortum og mánaðarlegri áskrift
- aðgangi fyrir einstaklinga/heimili og fyrirtæki
- aðgangi að SMS þjónustu
- aðgangi að annarri gagnaflutningsþjónustu s.s. um GPRS og EDGE

74. Viðkomandi þjónustumarkaður fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT 450 á heildsölustigi farsímanet samanstendur af:

- allri þjónustu fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet sem hægt er að veita
- aðgangi að NMT með mánaðarlegri áskrift
- aðgangi fyrir einstaklinga/heimili og fyrirtæki

75. Í drögum að greiningu PFS á viðkomandi markaði komst PFS að þeirri niðurstöðu að aðgangur að NMT netinu með fyrirfram greiddum kortum félli einnig undir skilgreiningu á viðkomandi markaði. Síminn gerði athugasemdir við þetta. PFS taldi þetta eðlilega niðurstöðu þrátt fyrir að Síminn væri eingöngu að bjóða notendum upp á aðgang að NMT netinu með áskrift, þar sem PFS vildi ekki útiloka aðgang með fyrirframgreiddum kortum. Hins vegar hefur komið í ljós frá því að drögin voru birt að NMT netið að miklar líkur er á því að netinu verði lokað í lok árs 2008. Í ljósi mögulegra endaloka NMT kerfisins þá telur PFS ekki nauðsynlegt að tilgreina sérstaklega að viðkomandi markaður fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT nái einnig yfir fyrirframgreidd kort.

76. Að mati PFS fellur eftirfarandi ekki undir viðkomandi þjónustumarkaði:

- aðgangur og upphaf símtala í fastaneti
- símtöl með IP tækni (VoIP)
- lúkning símtala í GSM og NMT farsímanetum
- lúkning á SMS í GSM farsímanetum
- alþjóðlegt reiki

3 Landfræðileg afmörkun á viðkomandi markaði

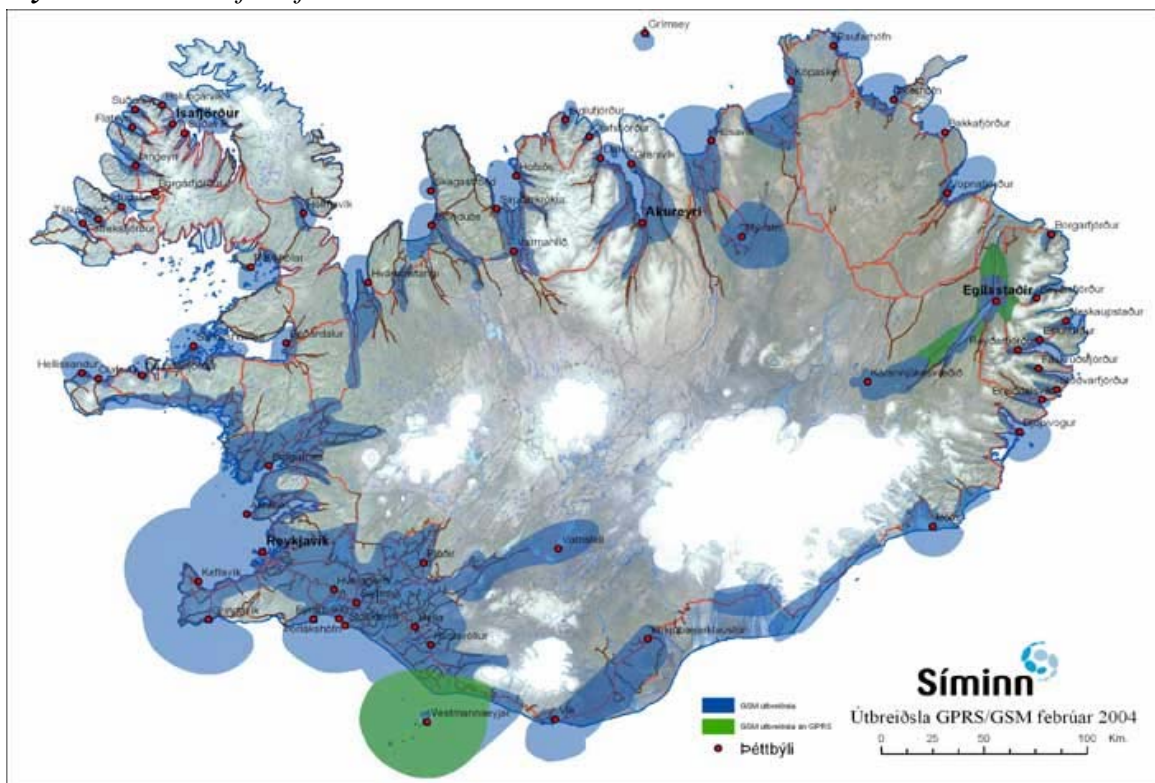
77. Skv. leiðbeiningunum³⁸ nær landfræðilegur markaður yfir það landsvæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem skilyrði til samkeppni eru nægilega einsleit til þess að unnt sé að aðgreina það frá nágrannasvæðum vegna ólíkra 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.

78. Hér á landi verður að telja að samkeppnisskilyrði á farsímamarkaði séu í grundvallaratriðum þau sömu fyrir allt landið og hingað til hefur smásölu- og heildsöluverð verið það sama fyrir allt landið. Lög um fjarskipti nr. 81/2003 gilda

³⁸ Sjá kafla 2.2.2. í leiðbeiningum ESA.

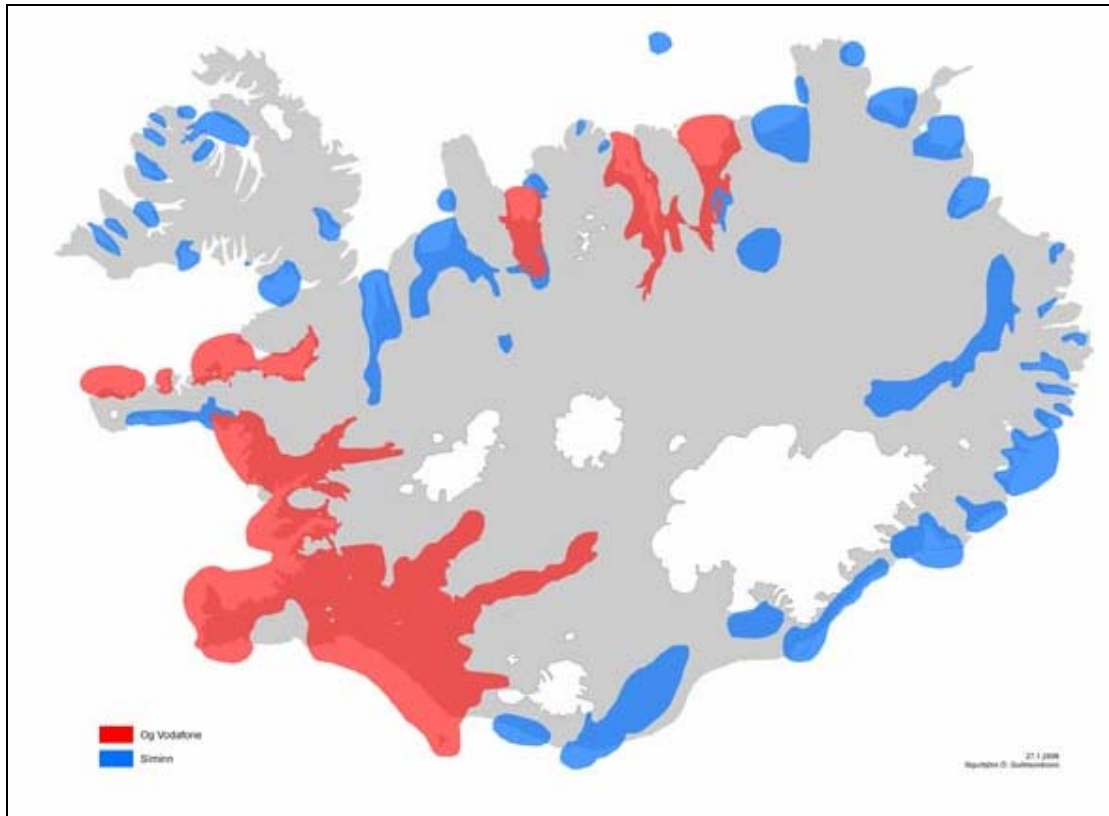
fyrir allt landið og í leyfum til handa starfandi farsímafyrtækjum kemur fram að réttur til notkunar tíðnisviðs nái til landsins alls. Í dag ná farsímanet Símans og Vodafone yfir mest allt landið (sjá mynd 4, 5 og 6). NMT net Símans er augljóslega víðtækara en GSM net Símans og Vodafone og nær yfir allt landið og miðin umhverfis það. GSM net Vodafone er minna en GSM net Símans sem nær til um 98% landsmanna en fyrir þau svæði sem upp á vantar hefur Vodafone samið við Símann um innanlands reiki. Farsímanet IMC Ísland er minna en hinna tveggja og er fyrirtækið í dag með radiósenda á: Akureyri, Egilsstöðum, Eskifirði, Neskaupsstað, Reyðarfirði, Sauðárkróki og Húsavík. IMC Ísland hefur auk þess gert alþjóðlegan reikisamning við Vodafone sem veitir notendum IMC möguleika á að reika í farsímaneti Vodafone. Samkvæmt skilmálum tíðniúthlutunar ber IMC að setja upp radiósenda í tveimur bæjum á næstu misserum. Þar sem SKO er eingöngu endursöluaðili, ræður félagið ekki yfir farsímaneti.

Mynd 4 GSM dreifikerfi Símans



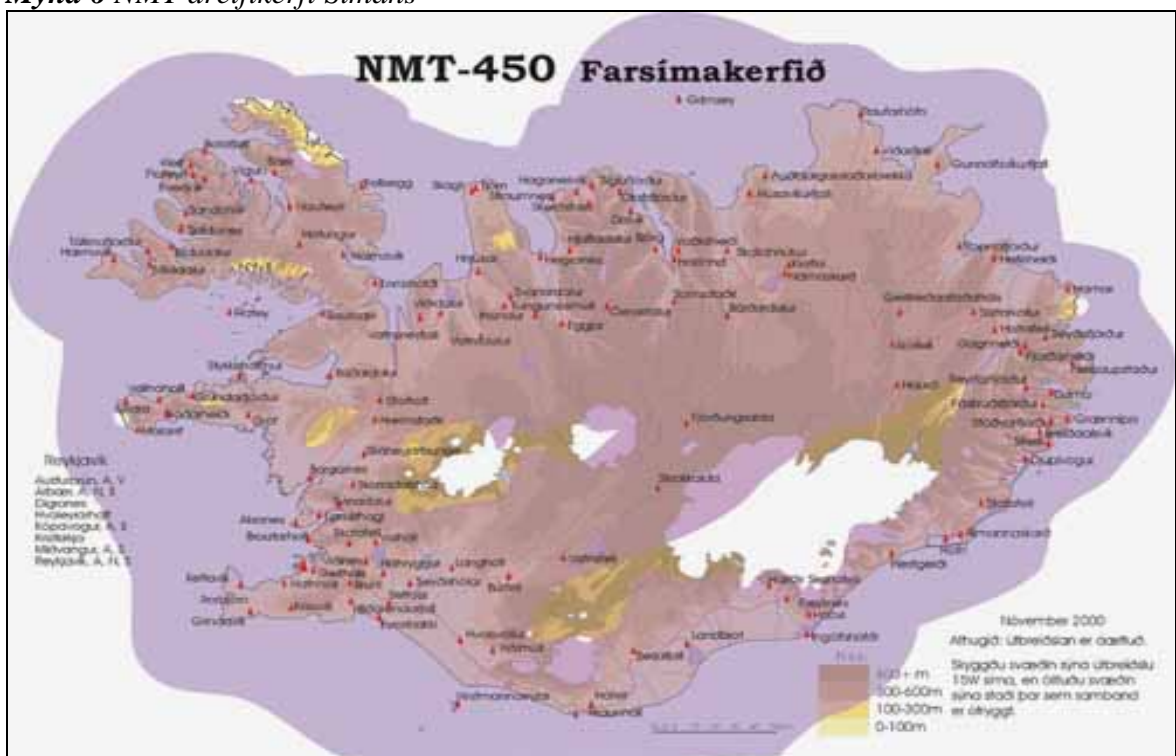
Heimild: www.siminn.is

Mynd 5 GSM dreifikerfi Vodafone



Heimild: www.ogvodafone.is

Mynd 6 NMT dreifikerfi Símans



Heimild: www.siminn.is

79. Fram hafa komið athugasemdir um að skipta landinu í reikisvæði og svæði þar sem ekki er reiki og einnig að afmarka markaðinn með þrengri hætti. PFS telur hins vegar ekki tilefni til þess, eins og stendur, að skipta viðkomandi markaði fyrir GSM

farsímanet landfræðilega og hefur tekið þá afstöðu að landfræðileg afmörkun heilðsölumarkaða fyrir aðgang og upphaf símtala, annars vegar í GSM farsímanet og hins vegar í NMT 450 farsímanet, sé landið allt.

80. Með hliðsjón af framangreindu er það niðurstaða PFS að viðkomandi tveir markaðir sem hér hafa verið skilgreindir ná til landsins alls.

4 Staðan á farsímamarkaði

4.1 Yfirlit og saga

81. Fjögur fyrirtæki starfa á íslenskum farsímamarkaði í dag. Þetta eru Síminn, Og fjarskipti ehf. (Vodafone), IMC Ísland ehf. og Ódýra símafélagið ehf. (SKO) sem nýlega kom inn á markaðinn. Þrjú fyrrnefndu fyrirtækin eru öll lóðrétt starfandi fyrirtæki og starfa því einnig sem þjónustuveitendur á smásölustigi. SKO er endursöluaðili sem starfar á smásölustigi og endurselur farsímaþjónustu frá Vodafone. Aðrir þjónustuaðilar starfa ekki á íslenska farsímamarkaðinum.

Þróun í farsímaþjónustu á Íslandi

82. Síminn hóf að bjóða hliðræna 450 NMT farsímaþjónustu árið 1986 og er eina fyrirtækið sem veitir og hefur leyfi fyrir NMT þjónustu hér á landi. Í árslok 1986 voru áskriftir að NMT orðnar 2.106 og fjölgaði þeim allt til ársins 2000 en þá voru þær orðnar 27.268. Eftir það hefur NMT áskriftum fækkað og voru þær 19.480 í árslok 2005.

83. Samhliða NMT farsímaþjónustu hóf Síminn að bjóða GSM farsímaþjónustu árið 1994 og voru viðskiptavinir orðnir 2.119 í árslok sama ár. Árið eftir varð hlutfallslega mestur vöxtur í farsímaáskrift hér á landi þegar þær rúmlega fjórfölduðust frá árinu á undan. Árið 2000 hóf Síminn svo að bjóða upp á GSM með GPRS þjónustu. Í árslok 2005 voru GSM viðskiptavinir Símans (mælt í fjölda farsímanúmera) 184.833. Síminn hefur byggt upp eigið dreifikerfi fyrir GSM þjónustu sem nær til um 98% landsmanna.

84. Tal hf. fékk farsímaleyfi árið 1997 og hóf að bjóða þjónustu í samkeppni við Símann 1998. Halló! Frjáls fjarskipti hf. og Lína.net fengu farsímaleyfi árið 2000 en féllu frá áformum um að bjóða upp á farsímaþjónustu. Íslandssími hf. fékk farsímaleyfi árið 2001 og starfaði þá bæði á fastlínu- og farsímamarkaði. Á árinu 2002 runnu Halló! Frjáls fjarskipti hf. og Tal hf. saman við Íslandssíma hf. Fjarskiptafyrirtækið Og fjarskipti hf., sem var afsprengi samruna þessara þriggja fyrirtækja, gerði svo þann 16. apríl 2003 víðtækan samning við Vodafone samstæðuna (Vodafone Group) um samstarf í sölu-, markaðs-, þjónustu- og tæknimálum auk afnota af vörumerki undir heitinu Og Vodafone. Á árinu 2005 varð félagið hluti af eignarhaldsfélaginu Dagsbrún hf. Fjöldi viðskiptavina Vodafone í GSM farsímaþjónustu (mælt í fjölda farsímanúmera) í árslok 2005 var 99.682. Vodafone veitir farsímaþjónustu sem nær til um 98% landsmanna, að mestu leyti um eigið dreifikerfi, en þess utan með reikisamningum við Símann.

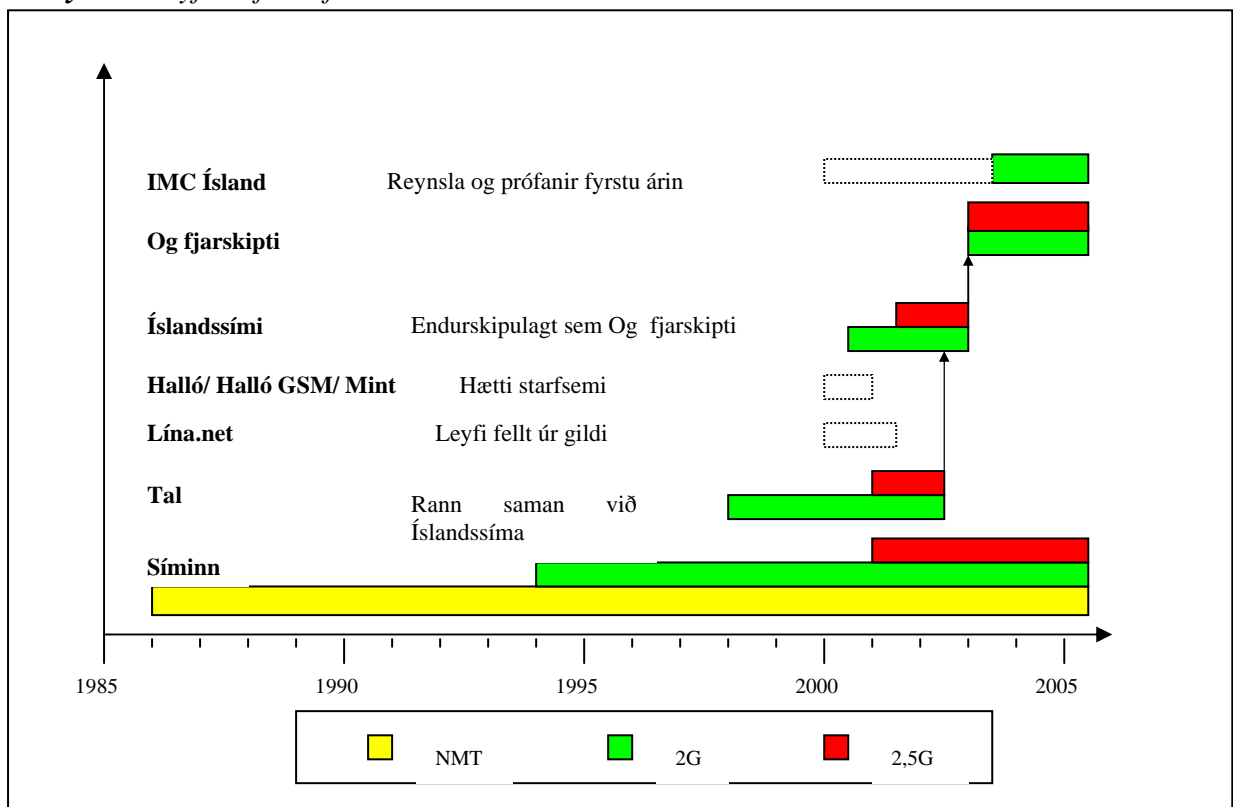
85. IMC Ísland ehf. hefur haft farsímaleyfi (DCS 1800) frá 27. júní 2000 og hefur veitt staðbundna farsímaþjónustu á Akureyri frá júlí 2002. Þessi farsímaþjónusta virðist þó vera á tilraunastigi enn sem komið er. IMC hóf sölu á fyrirfram greiddum

farsímakortum á Akureyri árið 2004 og í árslok 2005 höfðu aðeins 6 kort verið seld. Rekstur fyrirtækisins byggist aðallega á alþjóðlegri reikþjónustu fyrir erlenda notendur. Í árslok 2005 var fjöldi fastra áskrifenda farsímaþjónustu 2.580 og voru það allt viðskiptavinir systurfyrirtækis IMC Ísland Worldcell Inc. Stærsti hluti þessara viðskiptavina eru fyrirtæki og stofnanir í Washington D.C. og er notkun þeirra tengd ferðalögum. IMC er í dag með radíósenda á Akureyri, Egilsstöðum, Eskifirði, Neskaupsstað, Reyðarfirði, Sauðárkróki og Húsavík. IMC hefur einnig gert alþjóðlegan reikisamning við Vodafone.

86. Farsímafélagið SKO kom nýtt inn á farsímamarkaðinn í apríl 2006. Félagið er endursöluaðili sem kaupir alla farsímaþjónustu af Vodafone og ræður því ekki yfir neinu farsímakerfi. Félagið er í eigu Dagsbrúnar hf. eins og Vodafone. Með hliðsjón af lýsingunni í kafla 2.1 þá má telja að SKO sé hreinn endursöluaðili sem selur undir eigin og sjálfstæðu vörumerki en kaupir alla stoðþjónustu í heildsölu. SKO hefur með samningi við Símann, dags. 5. júlí 2006, aðgang að reikisamningi Vodafone við Símann og sem gerir félaginu kleift að bjóða upp á sambærilega farsímaþjónustu fyrir notendur og Vodafone.

87. Á mynd 7 má sjá þróun í uppbyggingu farsímakerfa hér á landi frá 1985-2005 og yfirlit yfir þau fyrirtæki sem koma þar við sögu.

Mynd 7 Leyfishafar á farsímamarkaði á árunum 1985-2005



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

4.2 Smásöllumarkaðurinn

88. Farsímafyrirtæki á markaði bjóða notendum á einstaklings- og fyrirtækjamarkaði aðgang að farsímaneti og farsímaþjónustu í gegnum fyrirfram

greidd símakort eða áskrift eftir því sem við á. Í flestum tilvikum skiptist kostnaðurinn í mánaðargjald, upphafsgjald og mínútagjald á hvert símtal, en auk þess er tekið fast gjald fyrir hvert sent SMS og gjald fyrir hvert MB fyrir gagnaflutningsþjónustu í gegnum GPRS. Skráningargjald er ekki innheimt af fyrirfram greiddum kortum, en þá er mínútagjaldið yfirleitt hærra.

89. Notendur hafa aðgang að farsímaþjónustu eins og talþjónustu og SMS í gegnum núverandi GSM farsímataækni. Þessar tvær tegundir þjónustu eru yfirleitt boðnar saman í pakka. Önnur þjónusta eins og Internet og önnur gagnaflutningsþjónusta er orðin aðgengileg með GSM farsímum á síðustu árum og því hluti af þeirri farsímaþjónustu sem fellur undir viðkomandi markað um aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet. Þar að auki hefur GSM notandi aðgang að alþjóðlegu reiki, sem þýðir að hann getur notað farsíma sinn til að hringja og taka á móti símtölum og SMS erlendis.

90. Þjónustuframboð á NMT netinu er takmarkaðra en á GSM netinu og hafa NMT áskrifendur nánast eingöngu aðgang að talþjónustu. Alþjóðlegt reiki með íslenskum NMT símum er einnig takmarkað og bundið við að Síminn hafi gert reikisamning í viðkomandi landi. Skv. upplýsingum á heimasíðu Símans hafa verið gerðir reikisamningar við Svíþjóð, Noreg, Finnland og Færeyjar, þ.e. eitt fyrirtæki í hverju af þessum löndum.

Fjöldi notenda á smásölumarkaði, skipting milli áskriftar og fyrirfram greiddra korta³⁹

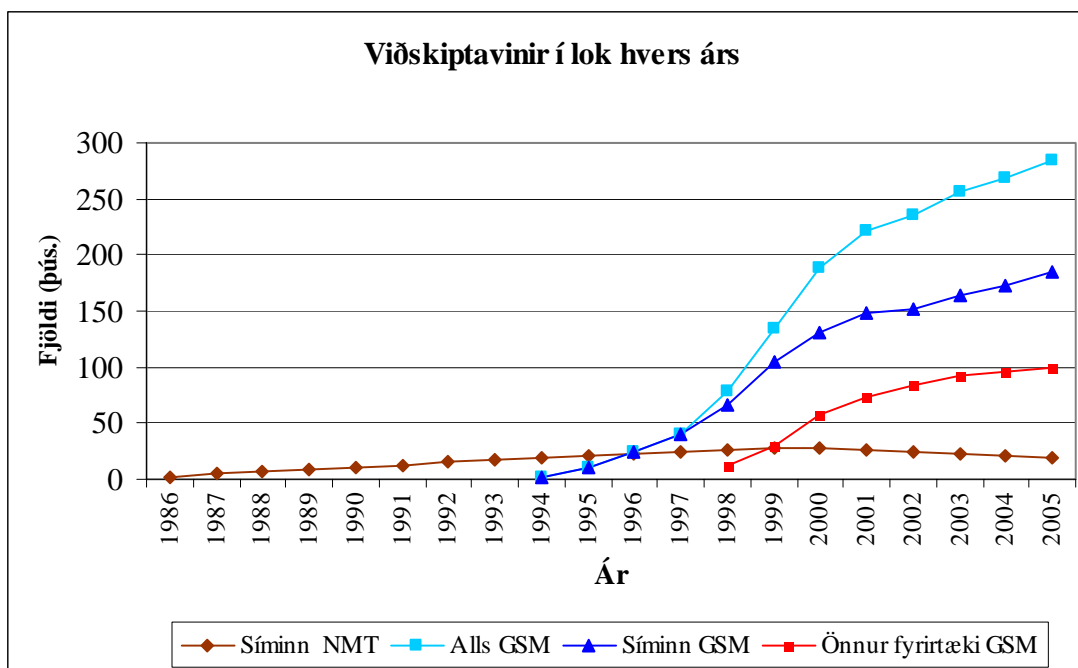
91. Á mynd 8 má sjá þróun farsímaáskrifta félaganna eftir ólíkum kerfum sem í boði eru hér á landi. Dregið hefur úr fjölgun farsímanotenda undanfarin ár en þó mest á árinu 2002 en þá fjölgaði þeim einungis um 6,4% samanborið við 17,9% árið á undan. Á árinu 2003 fjölgaði farsímanotendum aftur hlutfallslega eða um 8,7% frá árinu undan og voru þeir 255.768 talsins í árslok. Á árinu 2004 fjölgaði GSM farsímanotendum um 5,1% og voru í árslok 268.772 talsins. Á árinu 2005 fjölgaði GSM farsímanotendum um 5,9% og voru í árslok 284.521 en á sama tíma fækkaði NMT notendum um 8,5% og voru í árslok 19.480 talsins. Síminn hafði 184.833 viðskiptavini í GSM farsímaþjónustu í lok árs 2005 en þar af voru [...] ⁴⁰ fyrirfram greidd kort. Til samanburðar hafði Vodafone 99.682 viðskiptavini og þar af [...] ⁴¹ fyrirfram greidd kort og IMC Ísland var með 2.856 viðskiptavini en þar af voru 2.850 sammingsbundnir áskrifendur í gegnum móðurfélag þess erlendis.

Mynd 8 Fjöldi viðskiptavina á farsímamarkaði frá upphafi á Íslandi

³⁹ Mælt í fjölda farsímanúmera en ekki kennitalna.

⁴⁰ Fellt út vegna trúnaðar.

⁴¹ Fellt út vegna trúnaðar.



Heimild: Póst og fjarskiptastofnun.

Skýring: Önnur fyrirtæki eru Tal, Íslandssími, Vodafone og IMC Ísland.

92. Notkun á fyrirfram greiddum kortum fyrir GSM farsíma hefur fjölgað hraðar en samningsbundnum GSM áskriftum undanfarin ár eins og sjá má á mynd 9. Í lok árs 2000 var hlutfall áskrifta [...] % á móti [...] % af fyrirfram greiddum kortum.⁴² Í lok árs 2005 hafði hlutfall af áskriftum lækkað í [...] % á meðan hlutfall fyrirfram greiddra korta hækkuðu í [...] %.⁴³

Mynd 9 Fjöldi GSM áskrifta og fyrirframgreiddra korta⁴⁴

Heimild: Póst og fjarskiptastofnun.

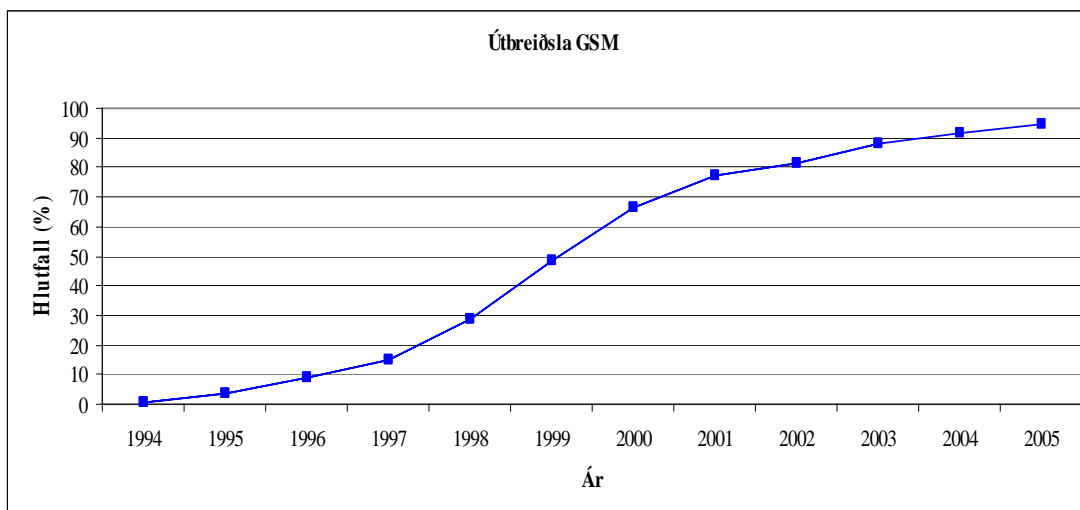
93. Sjá má á mynd 10 fjölda GSM viðskiptavina í hlutfalli við fólksfjölda í lok hvers árs. Myndin gefur til kynna að hægst hefur á hlutfallslegri aukningu í útbreiðslu á GSM eftir fólksfjölda hér á landi undanfarin ár eftir því sem markaðurinn nálgast að verða mettur.

Mynd 10 Hlutfall GSM notenda miðað við fólksfjölda í lok hvers árs

⁴² Fellt út vegna trúnaðar.

⁴³ Fellt út vegna trúnaðar.

⁴⁴ Fellt út vegna trúnaðar.



Heimild: Póst og fjarskiptastofnun

4.3 Fyrirtæki á farsímamarkaði

94. Það er ekki hægt að segja að hér á landi sé til raunverulegur heildsölumarkaður fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM eða NMT farsímanet. Þrátt fyrir nýlega innkomu farsímafélagsins SKO á farsímamarkað þá er ekki hægt að horfa framhjá því að félagið er að fullu í eigu eignarhaldsfélagsins Dagsbrúnar hf. sem einnig á Vodafone. Síminn, Vodafone og IMC Ísland starfa á þeim heildsölumörkuðum sem hér eru til skoðunar, en veita einnig farsímaþjónustu á smásölustigi. Þar sem SKO er endursöluaðili á smásölumarkaði og aðeins kaupandi á heildsölumarkaði þá kemur ekki til greina að leggja á félagið kvaðir á viðkomandi markaði. Fleiri þjónustuaðilar eru ekki til á farsímamarkaði hér á landi.

95. IMC Ísland er þó enn sem komið er lítið farsímafyrirtæki með takmarkaða starfsemi sem þarf aðgang að farsímanetum Símans og/eða Vodafone til að geta veitt farsímaþjónustu hér á landi og hefur í því sambandi gert alþjóðlegan reikisamning við Vodafone.

96. Síminn og Vodafone eiga bæði stór farsímanet og eru skyldug til að semja um samtengingu á kostnaðartengdum verðum þar sem þau hafa verið útnefnd með umtalsverða markaðshlutdeild á farsímamarkaði og samtengingarmarkaði skv. 24. gr. eldri laga um fjarskipti nr. 107/1999⁴⁵. Kvöð um að veita heildsöluáðgang að farsímanetum hvílir þó hvorki á Símanum né Vodafone og fyrirtækin hafa ekki gert slíka aðgangssamninga, að undanskildum reikisamningi Vodafone og Símans og nú nýlega endursölusamningi SKO við Vodafone. Það hefur liggur hins vegar ekkert fyrir hvort slíkur endursölusamningur sé í boði fyrir aðra aðila. Þá má einnig nefna að SKO er með samning við Símann um aðgang SKO að reikisamningi Vodafone. Innanlandsreiki er því að mati PFS raunverulega eina tegund aðgangs að farsímaneti sem seld er í heildsölu hér á landi og byggir sá aðgangur á almenntri skyldu farsímanetsrekenda til að veita slíkan aðgang að netum sínum skv. 35. gr. fjarskipalaga. Síminn selur Vodafone aðgang að ákveðnum hluta af dreifikerfi sínu á grundvelli reikisamnings (sjá mynd 5). Í gildi er samningur um innanlands reiki milli

⁴⁵ Sjá www.pta.is 15. júlí 2003: Erindi Landssíma Íslands hf. um markaðshlutdeild Og fjarskipta hf.

Símans og Vodafone frá 2. mars 2005. Samningurinn gildir um alla reikiþjónustu Símanes fyrir viðskiptavinum Vodafone á fyrirfram skilgreindum svæðum á landinu.

97. IMC Ísland hefur leitað eftir samningum um innanlands reiki við Símann og Vodafone en án árangurs. Það er mat PFS að aðgerðaleyfi og hegðun Símanes og Vodafone gagnvart óskum IMC um að semja um innanlandsreiki bendi til þess að félögin séu að hindra aðgang að farsímanetum sínum og draga úr möguleikum á frekari samkeppni á farsíamarkaði.⁴⁶ Eins og fram hefur komið hefur IMC Ísland gert samning um alþjóðlegt reiki við Vodafone sem verið hefur virkur frá 26. júlí 2005 en gjöld skv. slíkum samningi eru hins vegar hærrí en bjóðast í innanlands reikisamningum. PFS hefur einnig heimildir fyrir því að tvö fyrirtæki hafi á árinu 2004 óskað eftir heildsöluaðgangi að NMT farsímaneti Símanes. Þær umleitanir báru ekki árangur.

5 Markaðsgreining

5.1 Inngangur

98. Þegar viðkomandi markaður hefur verið skilgreindur er komið að því að greina samkeppnina á honum með hliðsjón af þeim þáttum sem hafa áhrif á markaðsstyrk, til að kanna hvort eitt eða fleiri fyrirtæki hafi umtalsverðan markaðsstyrk. Þeir þættir sem notaðir eru til að mæla markaðsstyrk fyrirtækja fara eftir sérkennum hvers markaðs og það er í höndum eftirlitsstofnana að meta hvaða þættir eru mest viðeigandi hverju sinni. Stuðst er við þá þætti sem fjallað er um í leiðbeiningunum og kynningarriti PFS um markaðsgreiningu.

99. Þeir markaðir sem eru hér til skoðunar eru heildsölumarkaðir eins og áður hefur komið fram. Þar sem enginn raunverulegur heildsölufarsíamarkaður til staðar hér á landi og farsímanetsrekendur eru nánast eingöngu að framleiða þjónustu fyrir eigin smásölusvið, þ.e. innri sala, þarf PFS að byggja greiningu sína á þeim forsendum að eftirspurn á heildsölustigi eigi rætur sínar að rekja til eftirspurnar á smásölustigi. Þar af leiðandi þarf að greina viðkomandi heildsölumarkaði á grundvelli þeirra samkeppnisskilyrða sem eru ríkjandi á smásölustigi. Því er stórum hluta greiningarinnar varið í að lýsa stöðunni á smásölumarkaði fyrir farsímaþjónustu. Auk þess segir í tilmælunum⁴⁷ að rétt sé að byrja greiningu á viðkomandi markaði á því að lýsa smásölumarkaðinum yfir tilgreindan tíma, með hliðsjón af eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu. Þegar markaður sem nær yfir framboð og eftirspurn á smásölumarkaði hefur verið greindur, myndar það grunn til að greina viðkomandi heildsölumarkað, sem er markaður fyrir eftirspurn og framboð á vöru sem þriðji aðili vill bjóða á smásölumarkaði. Ef samkeppni á smásölumarkaði er ábótavant þá má oft ná fram úrbótum þar með aðgerðum á heildsölustigi. Samkeppni á smásölustigi endurspeglar að mörgu leyti samkeppni á heildsölumarkaði og ákveðin markaðsskilyrði er hægt að finna á báðum mörkuðum.

100. Mörg þau skilyrði sem við sjáum á viðkomandi markaði í dag eru undir áhrifum þess að um fjarskiptamarkaðinn gilda ákveðin lög sem hafa geyma reglur um

⁴⁶ Sjá nánar umfjöllun í kafla 5.1 í viðauka C um niðurstöður úr samráði PFS við drögum að greiningu á markaði 15.

⁴⁷ Sjá forsendu 10 í tilmælunum.

t.d. verð, aðgang, samtengingu o.fl. Einnig hafa verið lagðar ákveðnar kvaðir á Símann og Vodafone m.a. um jafnræði og kostnaðargreiningu. Þetta verður haft til hliðsjónar við mat á samkeppni á viðkomandi mörkuðum og markaðsstyrk starfandi fyrirtækja.

101. Hér á eftir verða samkeppnisskilyrði á viðkomandi mörkuðum metin með hliðsjón af helstu áhrifaþáttum. Byrjað verður að greina markað fyrir aðgang og upphaf símtala í almenn GSM farsímanet og svo verður markaður fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet greindur. Að því loknu verður í kafla 6 metið hvort eitthvert fyrirtæki, eitt og sér eða með öðru, er með umtalsverðan markaðsstyrk.

5.2 Markaður fyrir aðgang og upphaf símtala í almenn GSM farsímanet

5.2.1 Markaðshlutdeild⁴⁸

102. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún er hins vegar ekki eini þátturinn sem ræður úrslitum um hvort fyrirtæki er talið markaðsráðandi en getur þó gefið sterka vísbendingu um hvort markaðsráðandi staða sé fyrir hendi eða ekki. 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. 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 eitt og sér nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (joint dominance).

Þróun á markaðshlutdeild á smásölumarkaði

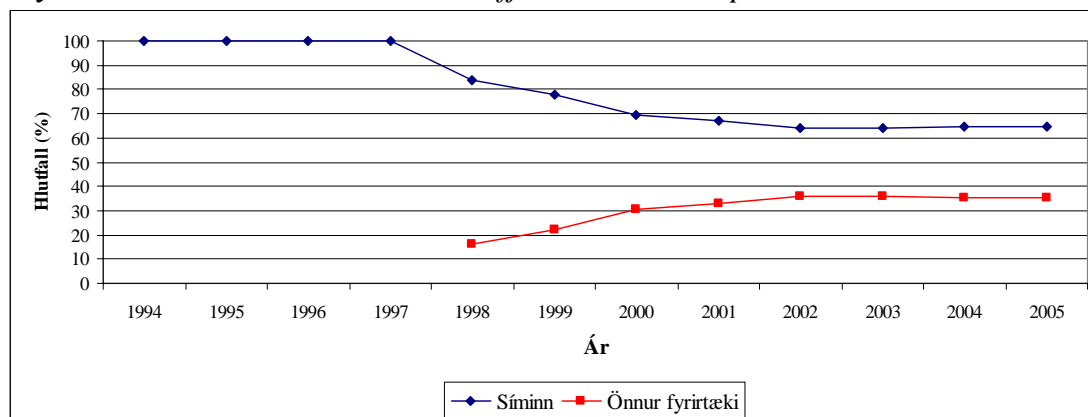
103. Þróun á markaðshlutdeild yfir ákveðin tíma hefur einnig þýðingu við mat á því hvort fyrirtæki sé með markaðsráðandi stöðu. Sé fyrirtæki stöðugt með háa markaðshlutdeild bendir það til markaðsráðandi stöðu, en hins vegar bendir sveiflukennnd eða lækkaði markaðshlutdeild til hins gagnstæða. Á nýjum og stækkaði markaði bendir há markaðshlutdeild síður til markaðsstyrkleika en á þroskuðum og hægvaðandi markaði.

104. Mynd 11 sýnir þróun markaðshlutdeildar farsímafyrirtækja hér á landi eftir fjölda viðskiptavina GSM farsímaþjónustu (þ.e. fjöldi farsímanúmera vegna bæði áskrifta og fyrirframgreiddra korta) frá árinu 1994 til ársins 2005. Frá árinu 1994 til 1997 hafði Síminn 100% markaðshlutdeild sem lækkaði niður í 84,1% með innkomu Tals á markaðinn árið 1998. Frá þeim tíma lækkaði markaðshlutdeild Símans fram til ársloka 2003 en þá nam hún 64,0% á móti 36,0% hjá Vodafone. Á árinu 2004 jókst markaðshlutdeild Símans um 0,5 prósentustig á meðan hún lækkaði um samsvarandi hjá Vodafone og nam 64,5% hjá Símanum og 35,5% hjá Vodafone í árslok. Það sama gerðist á árinu 2005 en þá hækkaði markaðshlutdeild Símans aftur um 0,5 prósentustig og var í árslok 65% hjá Símanum og 35% hjá Vodafone. Markaðshlutdeild IMC Ísland var um 0,002% sé tekið mið af innlendum

⁴⁸ Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “market shares” í málsgrein 76 og 77 í leiðbeiningunum.

viðskiptavinum. Þar sem SKO hóf fyrst starfsemi í apríl sl. þá eru ekki til neinar tölur um markaðshlutdeild þess.

Mynd 11 Þróun markaðshlutdeildar í fjölda GSM viðskiptavina



Heimild: Póst og fjarskiptastofnun.

Skýring: Önnur fyrirtæki eru Tal, Íslandssími, Vodafone og IMC Ísland.

105. Markaðshlutdeild IMC Ísland miðað við fjölda viðskiptavina hér á landi hefur ekki sjáanleg áhrif og er tekin með í markaðshlutdeild annarra fyrirtækja sbr. mynd 11, þ.e. Tals og Íslandssíma til ársloka 2002 og síðan Vodafone 2003, 2004 og 2005. Að mati PFS er markaðshlutdeild IMC það lág að draga má í efa hvort fyrirtækið sé í raun með starfsemi á viðkomandi markaði. IMC hefur eins og fram hefur komið 2.850 fasta áskrifendur sem allir eru búsettir erlendis og er notkun þeirra tengd ferðalögum. Fyrirtækið hafði einungis selt 6 fyrirframgreidd farsímakort innanlands í árslok 2005. Landfræðileg útbreiðsla farsímanets fyrirtækisins er einnig takmörkuð.

106. Í greiningu á markaði 16 komst PFS að þeirri niðurstöðu að IMC væri ekki í þeirri stöðu á viðkomandi markaði fyrir lúkningu símtala í eigin farsímaneti að það hefði þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað samkeppni eða starfað að verulegu leyti án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Með hljóðsjón af takmarkaðri starfsemi IMC á Íslandi, fáum innlendum viðskiptavinum (6 fyrirframgreidd kort seld), mjög litlum fjölda mínútna sem lýkur í farsímaneti IMC, sterkri stöðu Símans á fjarskiptamörkuðum og sterkri stöðu Símans og Vodafone á farsíamarkaði og sem kaupendur á lúkningarþjónustu í farsímaneti IMC á heildsölustigi, var það mat PFS að óvenjulegar aðstæður ríktu á viðkomandi markaði. Þessar óvenjulegu aðstæður gerðu það að verkum að ekki var hægt að álykta að IMC væri með markaðsráðandi stöðu á viðkomandi markaði þrátt fyrir að félagið væri með 100% markaðshlutdeild í lúkningu símtala í eigin farsímaneti. Í ljósi þess komst PFS að þeirri niðurstöðu að IMC gæti ekki talist hafa umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir lúkningu símtala í eigin farsímaneti.

107. Með hliðsjón af framangreindu þá er það mat PFS að staða IMC á viðkomandi markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet sé það veik að ekki komi til greina að telja að félagið hafi markaðsstyrk né að það geti hindrað samkeppni á viðkomandi markaði að svo stöddu. Í ljósi framangreinds telur PFS ekki nauðsynlegt að greina frekar markaðsstyrk og stöðu IMC Ísland á viðkomandi markaði að svo stöddu og telur að það muni hvorki hafa áhrif á niðurstöðu greiningarinnar né mat á markaðsstyrk Símans og Vodafone á viðkomandi markaði. Þó telur PFS rétt að taka

mið af reynslu IMC Ísland á farsímamarkaði hér á landi og hvernig félaginu hefur gengið að fá aðgang að farsímanetum annarra starfandi fyrirtækja.

108. Tafla 2 sýnir markaðshlutdeild fyrirtækja á GSM farsímamarkaði miðað við tekjur, fjölda mínútna úr farsímum og fjölda viðskiptavina í árslok 2003, 2004 og 2005. Þegar markaðshlutdeild er metin út frá mínútum hefur markaðshlutdeild Símans lækkað úr [...] % árið 2003 í [...] % árið 2004 en hækkað aftur í [...] % árið 2005 og að sama skapi aukist úr [...] % í [...] % en lækkað aftur í [...] % hjá Vodafone.⁴⁹ Þann mun sem er á markaðshlutdeild mæld í mínútum miðað við tekjur og viðskiptavinum má að hluta til skýra með því að Síminn og Vodafone keppa helst um viðskiptavinum með tilboðum sem fela í sér ákveðin fjölda frímínútna í ákveðin númer sbr. tafla 1. Aukin fjöldi mínútna þarf því ekki að endurspeglast í auknu tekjum eða fjölda viðskiptavina. Þá má einnig sjá að markaðshlutdeild Símans hefur aukist í fyrirfram greiddum kortum á árinu 2005 og fer úr [...] % í [...] % á sama tíma og markaðshlutdeild Vodafone lækkar úr [...] % í [...] %.⁵⁰ Markaðshlutdeild í áskriftum hefur aukist hjá Vodafone á milli ára og var í árslok 2005 [...] %⁵¹ sem ef til vill skýrir að hluta aukna markaðshlutdeild eftir umferð en þar er venjulega um að ræða eldri og tekjumeiri viðskiptavinum sem ekki hafa eins verðteygna eftirspurn og yngri notendur. Sé litið á heildartekjur af GSM farsímarekstri á árinu 2005 mælist markaðshlutdeild Símans [60-65] % en [35-40] % hjá Vodafone sem er nær markaðshlutdeild eftir fjölda viðskiptavina í árslok en eftir mínútum.⁵²

Tafla 2 Markaðshlutdeild fyrirtækja á GSM farsímamarkaði⁵³

Ár	Síminn			Vodafone		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Heildartekjur GSM	[60-65] %	[60-65] %	[60-65] %	[35-40] %	[35-40] %	[35-40] %
Mínútur úr farsímum	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Viðskiptavinir í lok tímabils	64,0%	64,5%	65,0%	36,0%	35,5%	35,0%
- þ.a. fyrirfram greidd kort	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
- þ.a. áskriftir	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

109. Það getur einnig verið gagnlegt að kanna hversu mikil samþjöppun er á markaði. Sá vísir sem helst er stuðst við í þessu sambandi er svonefndur samþjöppunarstuðull (Herfindahl-Hirschman-stuðull (HHI)).⁵⁴ HHI-hlutfallið er summa markaðshlutdeildar allra fyrirtækja á viðkomandi markaði í öðru veldi og gefur ítarlegri mynd af formgerð markaðarins en markaðshlutdeild. Hlutfallið hækkar bæði eftir því sem fyrirtækjum fækkar á markaði og markaðshlutdeild fyrirtækja verður mismunandi. Á markaði þar sem einokun ríkir mælist samþjöppunarhlutfallið 10.000. Eftir því sem samþjöppunarhlutfallið er lægra þeim mun meiri samkeppni

⁴⁹ Fellt út vegna trúnaðar.

⁵⁰ Fellt út vegna trúnaðar.

⁵¹ Fellt út vegna trúnaðar.

⁵² Fellt út vegna trúnaðar.

⁵³ Fellt út vegna trúnaðar.

⁵⁴ HHI-stuðullinn virkar þannig að hlutdeildir hvers fyrirtækis á markaði í öðru veldi eru lagðar saman. Gildi stuðulsins liggur á milli 0-10.000. Eftir því sem gildi hans er hærra telst samþjöppun á markaðinum meiri. Sé útkoman undir 1000 er ekki talin ástæða til að hafast nokkuð að. Sé útkoman á bilinu 1000 til 1800 er um miðlungssamþjöppun í gangi og yfir 1800 er veruleg samþjöppun.

ríkir á markaði.⁵⁵ Í töflu 3 má sjá samþjöppunarhlutfall (HHI) á GSM markaði bæði eftir áskriftum og fyrirframgreiddum kortum í árslok 2003, 2004 og 2005.

Tafla 3 Samþjöppunarhlutfall (HHI) á GSM farsímamarkaði

Ár	2003	2004	2005
Mínútur úr farsímum	5.204	5.115	5.396
Viðskiptavinir í lok tímabils	5.392	5.420	5.448
-þ.a. fyrirfram greidd kort	5.323	5.489	5.592
-þ.a. áskriftir	5.450	5.365	5.337

Heimild: Póst og fjarskiptastofnun.

110. Ef markaðshlutdeild milli fyrirtækja hefur jafnast þá lækkar samþjöppunarhlutfallið eins og sjá má fyrir mínútur og áskriftir. Þrátt fyrir það er samþjöppunarhlutfallið mjög hátt sem rekja má til þess að hér á landi ríkir í raun tvíkeppni á farsímamarkaði en markaðshlutdeild IMC Ísland hefur hverfandi áhrif. Benda má á í þessu sambandi að HHI-stuðullinn í nóvember 2003 miðað við notendur GSM í löndum ESB var alls staðar undir 5.000 ef frá er talið Lúxemborg.⁵⁶

Niðurstaða

111. Í ljósi þess að engin raunveruleg heildsala á sér stað á viðkomandi markaði hér á landi, að undanskilinni innri sölu fyrirtækja og innanlands reiki Vodafone í GSM neti Símans, er einungis hægt að mæla markaðshlutdeild fyrirtækja á viðkomandi markaði út frá stöðu þeirra smásölumarkaði. PFS lítur svo á að markaðshlutdeild á smásölustigi sé vísbending um markaðsstyrk fyrirtækja á heildsölustigi og vegna aðstæðna á viðkomandi markaði er ekki um annað að ræða en að taka mið af markaðshlutdeild á smásölustigi

112. Markaðshlutdeild IMC Ísland var um 0,002% í lok árs 2005 sé tekið mið af innlendum viðskiptavinum. Það er mat PFS að staða IMC á viðkomandi markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet sé það veik að ekki komi til greina að telja að félagið hafi markaðsstyrk né að það geti hindrað samkeppni á viðkomandi markaði að svo stöddu. Í ljósi þess telur PFS ekki nauðsynlegt að greina frekar markaðsstyrk og stöðu IMC Ísland á viðkomandi markaði að svo stöddu og telur að það muni hvorki hafa áhrif á niðurstöðu greiningarinnar né mat á markaðsstyrk Símans og Vodafone á viðkomandi markaði. Þó telur PFS rétt að taka mið af reynslu IMC Ísland á farsímamarkaði hér á landi og hvernig félaginu hefur gengið að fá aðgang að farsímanetum annarra starfandi fyrirtækja. Þar sem SKO hóf fyrst starfsemi í apríl sl. þá eru ekki til neinar tölur um markaðshlutdeild þess.

113. Markaðshlutdeild Símans á GSM farsímamarkaði var 100% frá árinu 1994 til ársins 1997. Frá árinu 1998 hefur markaðshlutdeild Símans minnkað á milli ára fram til ársins 2002 en hefur haldist svipuð síðan. Eins og sjá má á mynd 11 og töflu 2 er

⁵⁵ HHI-stuðullinn er notaður í evrópskum samkeppnisrétti og af samkeppnisyfirvöldum. HHI er lagður til grundvallar í Horizontal Merger Guidelines frá bandaríska dómsmálaráðuneytinu og Federal Trade Commission frá árinu 1992, með síðari breytingum. HHI er aðallega notaður við mat á afleiðingum samruna fyrirtækja í samkeppni á markaði og talið er að ef stuðullinn hækkar um 100 og fari yfir 1.800 þá megi gera ráð fyrir að samruninn raski með alvarlegum hætti samkeppni á markaði. Þessi viðmiðunarmörk eru ekki nákvæm en gefa þó grófa vísbendingu um samkeppnisstöðu á markaði í ljósi markaðsaðstæðna.

⁵⁶ Sjá bls. 35 í greiningu ComReg (írsku eftirlitsstofnunarinnar) á markaði 15, skjal nr. 04/05 frá 27. janúar 2004 (<http://www.comreg.ie>).

markaðshlutdeild Símans yfir 60% hvort sem reiknað er út frá tekjum eða fjölda viðskiptavina sem bendir til markaðsráðandi stöðu á viðkomandi markaði samkvæmt leiðbeiningunum. Markaðshlutdeild Símans á árinu 2005 er [...]% eftir mínútum, 65% eftir viðskiptavinum og [60-65]% sé miðað við tekjur.⁵⁷ Á sama tíma er markaðshlutdeild Vodafone hins vegar [35-40]% eftir tekjum, 35% eftir viðskiptavinum og [...]% eftir mínútum.⁵⁸ Telja má að markaðshlutdeild mæld í tekjum eða viðskiptavinum gefi betri mynd af markaðsstyrk fyrirtækis en markaðshlutdeild eftir mínútum þar sem meiri notkun að meðaltali getur m.a. átt rætur sínar að rekja til kjara notenda í formi frímínútna í einstök númer, aldursdreifingu þeirra o.þ.h.

114. Erfitt er að spá fyrir um hver þróunin á markaðshlutdeild fyrirtækjanna verður á næstu árum í ljósi þess að hún hefur haldist nánast óbreytt sl. 4 ár. Það virðist sem ákveðið jafnvægi hafi myndast í markaðshlutdeild fyrirtækjanna sem bendir til ákveðinnar stöðunar á viðkomandi markaði. Hækkun á markaðshlutdeild Símans í fjölda viðskiptavina um 0,5 prósentustig bæði á árinu 2004 og 2005 getur bent til þess honum hafi tekist að sporna við frekari lækkun á markaðshlutdeild sinni. Að mati PFS þarf Vodafone að leita nýrra leiða til ná frekari markaðshlutdeild frá Símanum og vera má að innkoma SKO geti leitt til þess. Einnig gæti innkoma sjálfstæðra þjónustuaðila aukið þjónustuframboð og stuðlað að aukinni samkeppni á farsímamarkaði. Það er ekki hægt að spá fyrir um hvaða áhrif innkoma SKO á markað kemur til með að hafa og því verða engar niðurstöður dregnar af því, að svo stöddu. Það sama er að segja með framtíð IMC Ísland á markaði.

115. Samþjöppunarhlutfall eftir notendum hefur hækkað sem er afleiðing af hækkun á markaðshlutdeild Símans og jafnframt hefur samþjöppunarhlutfall eftir mínútum hækkað. Samþjöppunarhlutfall eftir notendum var 5.448 og 5.396 eftir mínútum í lok árs 2005. Þá hefur samþjöppunarhlutfall eftir fyrirframgreiddum kortum hækkað lítillega í kjölfar hækkunar á markaðshlutdeild Símans, en lækkað í áskriftum þar sem markaðshlutdeild hefur jafnast milli Símans og Vodafone.

116. Í ljósi framangreinds má segja að hér á landi ríki í raun tvíkeppni milli Símans og Vodafone miðað við núverandi aðstæður á farsímamarkaði, þrátt fyrir að nú starfi fjögur farsímafélög starfi hér á landi. Sú ályktun byggir á því að starfsemi IMC Ísland er óveruleg og SKO er í eigu sama aðila og Vodafone. PFS þarf skv. leiðbeiningum ESA að taka mið af fyrirsjáanlegri þróun á markaði við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. PFS þarf að leggja mat á það hvort nægjanleg samkeppni ríkir á markaði og með hvaða hætti er hægt að örva hana ef svo ber undir. Með öðrum orðum, ef há samþjöppun á viðkomandi markaði leiðir til skorts á samkeppni þarf PFS að bregðast við með viðeigandi úrræðum. Að mati PFS mun samþjöppun hér á landi ekki taka breytingum sem neinu nemi í bráð við óbreyttar aðstæður á markaði.

117. Með hliðsjón af framangreindu bendir markaðshlutdeild Símans til þess að fyrirtækið sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

⁵⁷ Fellt út vegna trúnaðar.

⁵⁸ Fellt út vegna trúnaðar.

5.2.2 Yferráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp⁵⁹

118. Ef fyrirtæki hefur yferráð yfir aðstöðu sem erfitt og dýrt er að koma sér upp, getur það verið veruleg hindrun fyrir mögulega samkeppnisaðila. Þennan þátt þarf að skoða í samhengi við umfjöllun um óafturkræfan kostnað í kafla 5.2.4.1.

119. Bæði Síminn og Vodafone eru með GSM farsímanet sem ná til nær allra landsmanna og yfir stóran hluta landsins. GSM farsímanet Símans er stærra og nær til 98% landsmanna. GSM farsímanet Vodafone er með minni útbreiðslu, en þar sem upp á vantar hefur verið gerður samningur við Símann um innanlands reiki. Uppbygging á farsímaneti Símans hófst mun fyrir en annarra félaga hér á landi sem gaf Símanum forskot í þróun á farsímaneti. Á sama hátt hafa Síminn og Vodafone núna forskot á önnur ný farsímafyrirtæki við að byggja upp heildstæð farsímanet.

120. Segja má að svo framarlega sem til eru tíðnir fyrir farsímasamskipti sé hægt að byggja upp ný farsímanet. Spurningin er hins vegar sú hvort það sé vænlegt með vísan til kostnaðar og markaðsaðstæðna. Í samanburði við önnur fjarskiptanet þá er GSM farsímanet ódýrara í uppbyggingu varðandi dreifingu, alla vega í bæjum og þéttbýlisstöðum. Aðstaðan á Íslandi er þó sérstök, byggðir eru dreifðar og íbúar á landsbyggðinni búa ýmsir á afskekktum svæðum. Það má því telja að dýrara sé að byggja upp dreifikerfi á Íslandi en í flestum öðrum löndum. Fámennið á Íslandi getur dregið úr áhuga á að byggja upp fleiri heildstæð farsímanet en þegar eru til staðar. Eins og fram kom í kafla 4.1 hafa tvö símafyrirtæki hætt við að byggja upp farsímanet eftir að hafa fengið úthlutað tíðniheimildum. Þetta getur bent til að ekki sé mikill áhugi eða grundvöllur til að byggja upp fleiri heildstæð farsímanet á Íslandi.

121. Hægt væri að draga úr fjárfestingarkostnaði með því að sameinast um fjarskiptavirki, þ.e. sameiginleg staðsetning eða önnur sameiginleg nýting á neti. Sameiginleg staðsetning felst í því að nýir aðilar geta staðsett tæki sín þar sem fyrir eru möstur. Sparnaður sem af þessu hlýst gæti orðið töluverður, sérstaklega á dreifbýlissvæðum. Það er skylda til samnýtingar sbr. 25. gr. fjarskiptalaga og í því sambandi má benda á að Síminn hefur veitt öðrum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að fjarskiptavirkjum og aðstöðu í mörg ár bæði á grundvelli almennrar skyldu og kvaða vegna útnefningar um umtalsverða markaðshlutdeild skv. eldri fjarskiptalögum.

122. Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að Síminn og Vodafone ráða yfir dreifikerfi sem tæknilega mögulegt er að byggja upp. Að mati PFS þá er margt sem bendir til að ekki sé vænlegt í ljósi landfræðilegra aðstæðna hér á landi og fámennis að byggja upp þriðja heildstæða GSM farsímanetið. Sú staðreynd að GSM farsímanet Símans er stærra en Vodafone og að félagið hefur að stórum hluta byggt upp sín fjarskiptanet í skjóli einkaleyfis í fjarskiptum bendir til þess að Síminn hafi sterka stöðu á viðkomandi markaði.

5.2.3 Heildarstærð fyrirtækis og reynsla⁶⁰

⁵⁹ Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “*control of infrastructure not easily duplicated*” í málsgrein 79 í leiðbeiningunum.

⁶⁰ Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “*overall size of the undertaking*” í málsgrein 79 í leiðbeiningunum.

123. Stærð fyrirtækis, t.d. á grundvelli veltu þess eða annars mælikvarða, getur skipt máli við mat á markaðsráðandi stöðu. Ef fyrirtæki er verulega stærra en samkeppnisaðilar getur það haft í för með sér samkeppnislega yfirburði. Þetta getur falist í betri aðferðum í framleiðslu, innkaupum, efnahagslegum styrkleika, aðgangi að fjármagni, dreifingu og markaðssetningu. Slíkir yfirburðir geta einnig birst utan viðkomandi markaðs en geta þrátt fyrir það haft þýðingu.

124. Fyrirtæki með meiri sértæka reynslu á markaði en samkeppnisaðilar hefur svipaða yfirburði, t.d. sérfræðipækkingu í tæknimálum, þekkingu á markaðinum sjálfum og lagaumhverfinu.

125. Lýsingin á starfandi farsímafyrirtækjum í kafla 4.1 er grunnur að mati þessa áhrifaþáttar en eins og fram kom hóf Síminn að bjóða NMT farsímaþjónustu árið 1986, GSM farsímaþjónustu 1994 og GPRS þjónustu í GSM frá árinu 2000. Tal hóf að bjóða GSM farsímaþjónustu frá 1998 og Íslandssími hf. fékk farsímaleyfi árið 2001. Samrunafyrirtækið Vodafone varð svo til árið 2003.

126. Tafla 4 sýnir heildartekjur og umfang fyrirtækjanna tveggja á fjarskiptamarkaði árið 2003, 2004 og 2005. Á þessari töflu má sjá að töluverður munur er á rekstri og heildartekjum félaganna, sérstaklega á fjarskiptasviðum. Heildartekjur Símans eru tæplega fjórum sinnum meiri en Vodafone á talsímasviði á árinu 2005. Athyglisvert er að tekjur Vodafone á talsímasviði hafa aukist á meðan tekjur Símans drögust saman sem rekja má m.a. til kaupa Vodafone á Margmiðlun og í Línu-net.⁶¹ Þá eru tekjur Símans á gagnasviði rúmlega tvisvar sinnum meiri en Vodafone á árinu 2005.

Tafla 4 Heildartekjur eftir sviðum á árinu 2003, 2004 og 2005 (fjárhæðir í milljónum króna)⁶²

Ár	Síminn			Dagsbrún (Vodafone)		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Talsímasvið	7.042	6.508	6.054	1.356	1.503	1.545
Farsímasvið ⁶³	6.134	7.182	8.128	3.645	3.890	4.352
Fjarskiptanet ⁶⁴	1.425	1.507	1.311			
Gagnasvið	2.402	2.756	2.862	655	892	1.269
Aðrar rekstrar-einingar ⁶⁵	1.758	2.467	3.686	549	642	8.159
Samtals	18.762	20.419	22.041	6.205	6.927	15.325

⁶¹ Á seinni hluta árs 2004 keypti Og fjarskipti fjarskiptafyrirtækið Margmiðlun og einnig stóran hlut í fyrirtækinu Línu-Net af Orkuveitu Reykjavíkur

⁶² Tekið skal fram að samanburður á tekjum eftir sviðum í töflu 4 kann að gefa misvísandi niðurstöðu á umfangi Símans og Vodafone þar sem skilgreining tekna eftir sviðum kann að vera mismunandi í bókhaldslegu uppgjöri í ársreikningi. Að því gefnu þá ber að líta á töflu 4 sem vísbendingu um umfang og breidd í starfsemi fyrirtækjanna tveggja.

⁶³ Hér undir koma tekjur bæði af GSM og NMT hjá Símanum.

⁶⁴ Vísað er til umfjöllunar í ársskýrslu Símans 2003 varðandi skilgreiningu á fjarskiptaneti. Þar er m.a. um að ræða sambönd um sæstrengi (Cantat-3 og Farice) auk gervitungl bæði fyrir tal, gögn og myndsendingar.

⁶⁵ Aðrar rekstrareiningar Símans eru tekjur frá öðrum þjónustum og dótturfélögum. Aðrar rekstrareiningar Dagsbrúnar hf. (Vodafone) eru tekjur frá öðrum þjónustum og ljósvaka- og prentmiðlum á árinu 2005 auk fjarskiptafyrirtækisins P/f Kall í Færeyjum.

Heimildir: Ársreikningar félaganna. **Skýring:** Og fjarskipti hf. varð eignarhaldsfélagið Dagsbrún hf. á árinu 2005 og Vodafone var merkið á fjarskiptahluta Dagsbrúnar. Upplýsingar um tekjudreifingu Dagsbrúnar hf. eftir sviðum eru sóttar á heimasíðu Kauphallar Íslands: <http://news.icex.is/newsservice/MMIcexNSWeb.dll/newspage?language=IS&pagetype=latest&primarylanguagecode=IS&newsnumber=33584>. Í júní sl. var fjarskiptahlutinn aðskilinn frá Dagsbrún hf. og dótturfélagið Og fjarskipti ehf. stofnað til að reka fjarskiptahlutann undir merki Vodafone.

127. Síminn hefur mikla og langa reynslu af fjarskiptum. Hann hefur starfað lengst á farsímamarkaði hér á landi og hefur starfað í tæpa öld á fjarskiptamarkaði. Vodafone er yngra fyrirtæki sem hefur starfað á markaði í núverandi mynd frá árinu 2002 en fyrirrennarar þess komu inn á farsímamarkað árið 1998 og 2001. Vodafone er hins vegar með víðtækan samning við Vodafone samstæðuna (Vodafone Group) um samstarf í sölu-, markaðs- þjónustu- og tæknimálum auk afnota af vörumerki þeirra. Vænta má að þessi samningur styrki fyrirtækið að einhverju leyti og að það geti nýtt sér þá reynslu sem Vodafone hefur aflað sér sem eitt stærsta farsímafyrirtæki í heiminum.

128. Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að bæði Síminn og Vodafone hafi yfir að ráða traustri og góðri reynslu á farsímasviði. Síminn er hins vegar stærra fyrirtæki en Vodafone eins og sjá má á töflu 4, sérstaklega á fjarskiptasviðum. Þetta bendir til þess að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk sökum stærðar og lengri reynslu.

5.2.4 Aðgangshindranir⁶⁶

129. Aðgangshindranir eru samheiti yfir ýmis konar þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja. Ef aðgangshindranir eru fáar á markaði er möguleg arðsemi aðdráttar afl fyrir ný fyrirtæki til að vinna markaðshlutdeild af þeim sem þar eru fyrir. Möguleg samkeppni frá nýjum aðilum getur haft áhrif á hegðun markaðsráðandi fyrirtækis og dregið úr skaðlegum áhrifum þess. Aðgangshindranir geta hins vegar veikt eða komið í veg fyrir mögulega samkeppni.

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

131. 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.

5.2.4.1 Óafturkræfur kostnaður⁶⁷

⁶⁶ Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “*barriers to entry*” í málsgrein 81 í leiðbeiningunum.

⁶⁷ Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “*sunk cost*” í málsgrein 81 í leiðbeiningunum og í neðanmálsgrein 86 segir að óafturkræfur kostnaður sé ein mikilvægasta aðgangshindrunin, sérstaklega á fjarskiptasviðinu.

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

133. Kostnaður, t.d. vegna markaðssetningar, er mun meiri í upphafi rekstrar. Ef nýr aðili á að ná til sín verulegum hluta viðskiptavina þeirra fyrirtækja sem fyrir eru, þarf hann væntanlega mikla og dýra markaðssetningu. Á farsímamarkaði gæti það jafnvel falist í niðurgreiðslu á farsíma eða handfrjálsum búnaði. Slíkur kostnaður getur í grundvallaratriðum verið metinn sem óafturkræfur.

134. Óafturkræfur kostnaður getur legið í fjárfestingum í fjarskiptabúnaði og viðskiptakostnaði tengdum markaðssetningu og þá sérstaklega hjá ungum félögum sem eru að ná fótfestu á markaði. Telja má að óafturkræfur kostnaður sé líklegur til að vera hár á Íslandi vegna landfræðilegra aðstæðna og dreifingu byggðar.

135. Það er mat PFS að það sé verulega hár óafturkræfur kostnaður samfara því að byggja upp farsímanet á Íslandi og að það sé veruleg aðgangshindrun.

5.2.4.2 Stærðarhagkvæmni⁶⁸

136. Stærðarhagkvæmni er fyrir hendi í rekstri fyrirtækja þegar aukin framleiðsla hefur í för með sér lægri heildarkostnað á einingu. Þetta er einkennandi fyrir tæknifyrirtæki með tiltölulega mikinn fastan kostnað og lágan breytilegan kostnað. Stærðarhagkvæmni getur virkað hvort tveggja sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila og sem forskot á aðra samkeppnisaðila. Starfandi netrekendur leitast við að reka sín net með hliðsjón af bestri nýtingu. Nýir netrekendur þurfa tíma til að byggja upp starfsemi sína, afla sér viðskiptavina og umferðar og geta því ekki búist við að njóta sömu stærðarhagkvæmni og starfandi netrekendur til margra ára.

137. Bæði rekstur Símans og Vodafone felur í sér stærðarhagkvæmni. Kostnaður beggja félaganna við rekstur GSM farsímanetsins er að stórum hluta fastur kostnaður sem felst í uppbyggingu fjarskiptanets og búnaðar.

138. Ekki er að merkja að stærð Símans komi niður á sveigjanleika eða skorti á yfirsýn í samkeppni við helsta keppinaut sinn á farsímamarkaði. Til dæmis hefur Vodafone í markaðssetningu sinni reynt að höfða til ungs fólks og fyrirtækja. Að auki hefur Vodafone lagt áherslu á skemmtun í sinni markaðssetningu og staðsetja sig sem ódýrari valkost á farsímamarkaði. Síminn hefur hins vegar reynt að höfða til allra markhópa, en hefur þó brugðist við markaðsáherslu Vodafone með breyttu vörumerki og ímynd til þess að ná til yngri viðskiptavina og miklum auglýsingaherferðum.

139. Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að stærðarhagkvæmni sé veruleg aðgangshindrun á viðkomandi markaði. Uppbygging GSM farsímanets á Íslandi felur í sér hlutfallslega mikinn fastan kostnað vegna þeirra fjárfestinga sem

⁶⁸ Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “*economies of scale*” í málsgrein 79 í leiðbeiningunum.

nauðsynlegar eru. Þá er fámennið hér á landi ákveðin takmörkun fyrir því hversu mikilli stærðarhagkvæmni er hægt að ná með fjárfestingu á fjarskiptaneti. Aðgangur að starfandi netum, a.m.k. í ákveðin tíma, gæti dregið úr áhrifum þessarar aðgangshindrunar og stuðlað að aukinni stærðarhagkvæmni í rekstri farsímaneta ef það leiðir til þess að heildarumferð eykst fyrir vikið. Að mati PFS nýtur Síminn meira forskots vegna stærðar sinnar á íslenskum farsímamarkaði sem væntanlega veitir félaginu sterkari stöðu á viðkomandi markaði.

5.2.4.3 Breiddarhagkvæmni⁶⁹

140. Breiddarhagkvæmni felst í því að ódýrara er að framleiða tvær eða fleiri vörur saman heldur en í sitt hvoru lagi. Lægri kostnaður á sér stað við samnýtingu aðfanga við framleiðslu. Gott dæmi um þetta má nefna nýtingu á fjarskiptaneti til að framleiða ólíka fjarskiptakosti til endanotenda. Breiddarhagkvæmni getur virkað bæði sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila og sem forskot á markaði gagnvart öðrum samkeppnisaðilum.

141. Síminn á stærstan hlut af fjarskiptanetum á landinu, GSM og NMT farsímanet og fastlínunet. Síminn á einnig meirihluta símsstöðva, leigulína, heimtauga, rekur Breiðbandið (dreifikerfi fyrir sjónvarp og Internet) og keypti á árinu 2004 fjórðung hlutafjár í Íslenska sjónvarpsfélaginu sem rekur sjónvarpsstöðina Skjá einn og á útsendingarréttinn á ensku knattspyrnunni. Þessi yferráð Símans hafa í för með sér ákveðna hagkvæmni sem gerir honum kleift að lækka kostnað á rekstri fyrir farsímaþjónustu. Í framtíðinni er Síminn líklegur til að geta nýtt sér samvirkni milli 2G og 3G farsímaneta.

142. Umfang reksturs Vodafone á fjarskiptasviði er ekki af sömu stærðargráðu og hjá Símanum en er þó verulegt og hefur aukist á sl. árum. Vodafone rekur fastlínu- og farsímakerfi en félagið er þó háð Símanum m.a. um leigu á heimtaugum, leigulínum og innanlands reiki. Vodafone eignaðist á árinu 2004 sjónvarpsstöð með kaupum sínum á Íslenska útvarpsfélaginu og hefur með því aukið verulega umfang rekstur síns. Rekstrarform félagsins hefur breyst mikið á sl. ári og er félagið nú hluti af mikilli fjölmiðlasamsteypu sem er í eigu eignarhaldsfélagsins Dagsbrúnar hf. Vodafone er einnig líklegt til að geta nýtt sér samvirkni milli 2G og 3G farsímaneta í framtíðinni.

143. Umfang félaganna er nokkuð ólíkt og benda meiri tekjur eftir sviðum hjá Símanum til meiri breiddar í rekstri en hjá Vodafone, sjá töflu 4.

144. Um umfang félaganna á smásöllumarkaði er það að segja að Síminn starfrækir alls sjö verslanir víðs vegar um landið en þær voru áður 12.⁷⁰ Síminn rekur þrjár verslanir á höfuðborgarsvæðinu og fjórar á landsbyggðinni (Ísafjörður, Akureyri, Egilsstaðir og svæði varnarliðsins á Keflavíkurvelli). Síminn vinnur einnig með samstarfsaðilum víða um land og eru þeir um 20-25 talsins. Síminn selur þó ekki búnað í verslunum samstarfsaðila heldur er eingöngu um þjónustuaðgengi fyrir viðskiptavinum að ræða. Að auki er Síminn með vefverslun.

⁶⁹ Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “*economies of scope*” í málsgrein 79 í leiðbeiningunum.

⁷⁰ Skv. upplýsingum af heimasíðu Símans þann 1. júní 2006.

145. Vodafone rekur fjórar verslanir í Kringlunni, Smáralind, Síðumúla 28 og á Akureyri.⁷¹ Þá er félagið með umboðsmenn í Keflavík, Akranesi, Selfossi, Borganesi og Vestmannaeyjum, sem selja alla þjónustu félagsins og fjölda umboðsmanna sem selja startpakka fyrir Frelsi eða hleðslukort fyrir Frelsi.

146. Það er ljóst af framangreindu að bæði Síminn og Vodafone búa við breiddarhagkvæmni. Breiddarhagkvæmni Símans er þó meiri, sem gerir honum kleift að bjóða þjónustu sína á lægra verði en Vodafone og aðrir mögulegir netrekendur. Það er því erfiðleikum bundið fyrir aðra að bjóða sama verð og Síminn, bæði á smásölu- og heildsölumarkaði.

147. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að veruleg breiddarhagkvæmni sé á viðkomandi markaði sem hefur í för með sér umtalsverða aðgangshindrun. Samhýsing og önnur samnýting á fjarskiptavirkjum gæti hins vegar dregið úr áhrifum breiddarhagkvæmni sem aðgangshindrunar, á sama hátt og með stærðarhagkvæmni.

5.2.4.4 Aðgangur að fjármagni⁷²

148. 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.

149. Það er mjög fjármagnsfræk og áhættusöm framkvæmd að byggja upp jafn útbreitt farsímanet og Síminn og Vodafone eiga. Góður aðgangur að fjármagni getur bæði falið í sér aðgangshindrun og verið vísbending um markaðsráðandi stöðu.

150. Aðgangur að fjármagni fer að miklu leyti eftir heildarveltu þeirra fyrirtækja sem um ræðir. Eftir því sem tekjur eru meiri, þeim mun auðveldari er aðgangur að fjármagni alla jafna. Í því sambandi skal bent á töflu 4 hér að framan. Á henni má sjá að heildarvelta Símans árið 2005 er enn töluvert hærri en heildarvelta Dagsbrúnar hf. (Vodafone) á sama tíma eða 22.041 millj. kr. á móti 15.325 millj. kr., þar skiptir mestu að aðrar tekjur Dagsbrúnar (Vodafone) hækkuðu mikið á milli árunna 2004 og 2005. Síminn hefur hins vegar enn mikla yfirburði í tekjum af fjarskiptanetum.

151. Fjárhagslegur styrkleiki fjárfesta skiptir einnig máli. Á árinu 2005 var 98,8% hlutafjár Símans sem var í eigu ríkissjóðs selt til félagsins Skipti ehf. fyrir 66,7 milljarða. Stærstu hluthafar í Skipti ehf. eru Exista ehf., Kaupþing Banki hf., Lífeyrissjóður verslunarmanna og Gildi-lífeyrissjóður.⁷³ Þann 30. júní 2005 var Íslenska sjónvarpsfélagið hf. sameinað Símanum. Einnig á Síminn Skímu hf., Tæknivörur ehf. og Upplýsingaveitur ehf. sem er nýtt félag um rekstur upplýsingaveitna og símaskrár, auk þess að eiga 88% hlut í tölvufyrirtækinu Anza hf.

⁷¹ Skv. upplýsingum af heimasíðu Vodafone þann 1. júní 2006.

⁷² Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “*easy or privileged access to capital markets/financial resources*” í málsgrein 79 í leiðbeiningunum.

⁷³ Upplýsingar birtar á heimasíðu Exista ehf. frá 28. júlí 2005.

152. Í desember 2004 keypti Vodafone tvö dótturfélög Norðurljósa, Íslenska útvarpsfélagið, sem rekur Stöð 2 og Bylgjuna, og Frétt, sem gefur út Fréttablaðið og DV. Á árinu 2005 var rekstarformi allra þessara félaga breytt og til var eignarhalds- og fjárfestingafélagið Dagsbrún hf. sem nú er eitt stærsta fjölmiðla- og fjarskiptafyrirtæki landsins. Dagsbrún hf. er móðurfélag fjarskiptafélagsins Vodafone, 365 ljósvaka- og prentmiðla. Dagsbrún hf. á einnig fjarskiptafélagið P/F Kall í Færeyjum, sem er annað stærsta sinnar tegundar þar í landi, öryggisþjónustufyrirtækið Securitas og félagið Skoðun sem á stóran hlut í upplýsingatæknifyrirtækinu Kögun. Farsímafélagið SKO sem kom inn á markaðinn í apríl sl. er einnig að fullu eigu Dagsbrúnar hf. Helstu hluthafar í Dagsbrún hf. eru Baugur Group hf., Runnur ehf., Landsbanki Íslands og Milestone ehf.⁷⁴

153. Telja má að bæði Síminn og Vodafone hafi tiltölulega góðan aðgang að fjármagni í gegnum fjárfesta sína og rekstur. Þetta gerir þeim t.d. auðveldara fyrir að verja stöðu sína gagnvart nýjum samkeppnisaðilum og gefur vísbendingu um markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Það er hins vegar ekki hægt að útiloka að annað fyrirtæki gæti komið fram með sambærilegan aðgang að fjármagni og Síminn og Vodafone. Þó verður að telja að staðan á fjármálamarkaði í dag sé óhagstæðari fyrirtækjum sem hefðu áhuga á að fara inn á viðkomandi markað heldur en starfandi fyrirtækjum sem hafa minni þörf fyrir fjárfestingu. Eins og sjá má á mynd 10 er viss metnun að eiga sér stað varðandi fjölgun notenda með GSM. Því gæti það reynst erfiðara um vik með fjármögnun hjá þriðja farsímamarkanda til að byggja upp heildstætt farsímanet miðað við væntanlega arðsemi þess á markaði. Í ljósi þess telur PFS ekki rétt að ganga út frá því að allir hugsanlegir nýir aðilar á viðkomandi markaði hafi góðan aðgang að fjármagni. Með hliðsjón af því verður að telja að aðgangur að fjármagni í dag geti verið aðgangshindrun á viðkomandi markaði.

5.2.5.5 Tæknilegir yfirburðir⁷⁵

154. Yfirburðir fyrirtækis í tækni eða þekkingu geta skapað hindranir fyrir önnur, ný fyrirtæki sem vilja koma inn á markað. Fjármögnun rannsókna og þróunar er óafturkræfur kostnaður og það líður oft langur tími þar til ávinningur þeirra kemur í ljós. Mikilvægi tæknilegs forskots er mun meira á mörkuðum þar sem lítið er um nýbreytni og tækniþróun.

155. Farsímamarkaðurinn á Íslandi samanstendur af almennu GSM farsímakerfi sem veitir möguleika á að hringja og taka á móti símtölum innanlands og erlendis. Að auki starfrækir Síminn NMT farsímakerfi sem nær um allt land og hafsvæðið umhverfis landið.

156. Telja má að Síminn hafi notið góðs af forskoti sínu á farsímamarkaði hér á landi í samanburði við önnur fyrirtæki. Telja má að dregið hafi úr því forskoti miðað við þá tækni sem í boði er á farsímamarkaðinum og að tæknilegir yfirburðir séu ekki hamlandi þáttur í samkeppni milli starfandi fyrirtækja á markaðinum. Þó má telja að Síminn haldi forskoti sínu í sérþekkingu á lagningu farsímanetsins um landið, skipulagningu þess og notkun vegna langrar reynslu. Vodafone hefur brugðist við

⁷⁴ Upplýsingar birtar á heimasíðu Dagsbrúnar hf. frá 3. mars 2006.

⁷⁵ Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “*technological advantages or superiority*” í málsgrein 79 í leiðbeiningunum.

forskoti Símans með því að gera víðtækan samning við Vodafone samstæðuna um samstarf í sölu-, markaðs-, þjónustu- og tæknimálum.

157. Að mati PFS hafa Síminn og Vodafone yfir að ráða sambærilegri tækni á farsímamarkaði þó svo Síminn hafi ákveðið forskot varðandi sérþekkingu eins og fram hefur komið. Hins vegar gæti tæknileg reynsla og sérþekking félaganna tveggja verið hindrun fyrir ný fyrirtæki sem vilja koma inn á viðkomandi markað fengju þau ekki aðgang að starfandi netum. PFS telur þó að ekki sé hægt að komast að afgerandi niðurstöðu um að þessi þáttur feli í sér aðgangshindrun á viðkomandi markaði, einkum þar sem tækniþróun getur gefið nýjum aðilum tækifæri til að byggja ódýrari kerfi en starfandi fyrirtæki hafa getað byggt.

5.2.4.6 Vaxtarhindranir⁷⁶

158. Markaður með mikla vaxtarmöguleika er mun meira aðlaðandi fyrir nýja aðila en staðnaður markaður (þroskaður markaður). Fyrirtæki sem íhuga innkomu á staðnaðan markað verða væntanlega að stefna að því að ná viðskiptavinum frá þeim fyrirtækjum sem fyrir eru á markaði. Líta má á takmarkanir á því að markaður geti stækkað og boðið upp á víðtækari þjónustu sem mögulega aðgangshindrun.

159. Að mati PFS þá eru möguleikar fyrir starfandi fyrirtæki á markaði til að vaxa en það er hins vegar erfiðara fyrir nýja aðila að koma inn á farsímamarkaðinn og afla sér nýrra viðskiptavina. Eins og sjá má á mynd 8 hefur vöxtur í fjölgun viðskiptavina á smásölumarkaði dregist saman undanfarin ár sem bendir til að útbreiðslan er að ná ákveðinni metnun. Aukin metnun á smásölumarkaði gerir nýjum fyrirtækjum erfiðara fyrir að hasla sér völl í samkeppni við starfandi fyrirtæki. Aukin metnun kallar á aukid þjónustuúrval til að viðhalda sömu aukningu í tekjum á komandi árum að óbreyttri markaðshlutdeild fyrirtækja. Með hliðsjón af töflu 4 þá hefur aukin metnun ekki haft í för með sér minnkandi tekjur fyrir starfandi félög. Tafla 4 sýnir að tekjur Símans og Vodafone á farsímasviði hafa aukist sl. ár sem gefur vísbendingu um að enn sé vöxtur í tekjum. Þrátt fyrir það þá er það mat PFS að framangreind metnun á viðkomandi markaði og kostnaðurinn við að afla nýrra viðskiptavina geti falið í sér aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki.

5.2.4.7 Aðgangur að dreifi- og sölukerfi⁷⁷

160. Þróað dreifi- og sölukerfi getur virkað sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila. Þetta á sérstaklega við á markaði þar sem mikill kostnaður er bundinn í uppbyggingu dreifi- og sölukerfis eða þar sem eldri fyrirtæki hafa gengið frá einkasamningum við stærstu og/eða mikilvægustu dreifingaraðila á markaðinum.

161. Eins og fram hefur komið eru á íslenska farsímamarkaðinum engir sjálfstæðir þjónustuaðilar. IMC Ísland er enn með mjög takmarkaða starfsemi hér á landi og þá helst á Norðausturlandi⁷⁸, og SKO sem er í eigu Dagsbrúnar hf. endurselur þjónustu frá Vodafone og eingöngu í gegnum Internetið. Það er því fyrst og fremst Síminn og Vodafone sem skipta helst máli í smásölu á GSM farsímaþjónustu. Í flestum tilvikum

⁷⁶ Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “*barriers to expansion*” í málsgrein 79 í leiðbeiningunum.

⁷⁷ Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “*a highly developed distribution and sales networks*” í málsgrein 79 í leiðbeiningunum.

⁷⁸ Sjá heimasíðu www.wikingwireless.com.

er farsíminn seldur með áskrift eða fyrirfram greiddum kortum (Frelsi) í einum pakka. Áfyllingu fyrir þá sem eru með Frelsi er hægt að kaupa í flestum sjoppum og bensínstöðvum, auk þess sem hægt er að kaupa áfyllingu m.a. með SMS, á netinu, í gegnum heimabankann eða í hraðbanka.

162. Eins og sjá má í umfjöllun í kafla 5.2.4.3 þá eru bæði Síminn og Vodafone með verslanir og söluaðila viðsvegar um landið. Jafnframt eru bæði félögin með upplýsingar um farsímaþjónustu sína og tilboð á heimasíðum sínum. Síminn er einnig með vefverslun þar sem hægt er að kaupa farsíma og þjónustu.

163. Þær mörgu leiðir sem nú eru mögulegar til að selja farsíma og þjónustu t.d. á Internetinu, benda til þess að aðgangur að sölu- og dreifingakerfi þarf ekki að vera veruleg aðgangshindrun á viðkomandi markaði. Telja verður þó að Síminn sé með betri aðgang að heimilum landsins vegna sterkrar stöðu sinnar á fastlínnumarkaði þar sem um 85% landsmanna eru í áskrift hjá Símanum⁷⁹, en Síminn notar innheimtukerfi sitt fyrir fastlínusíma til að kynna viðskiptavinum sínum helstu tilboð og þjónustumöguleika á öðrum fjarskiptasviðum. Auk þess má telja að umfangsmikið og þróað sölu- og dreifingakerfi Símans styrki stöðu hans á viðkomandi markaði.

5.2.4.8 Lóðrétt samþætting⁸⁰

164. Lóðrétt samþætting á sér stað þegar sami aðili starfar á fleiri en einu framleiðslu- og/eða sölustigi, t.d. framleiðir vöru, selur öðrum aðilum í heildsölu og selur einnig sjálfur í smásölu. Fyrirtæki sem samþættir þannig ólíka starfsemi í virðiskeðjunni getur á grundvelli stöðu sinnar á heildsölu- eða smásölumarkaði hindrað mögulega samkeppni á markaði í þeim tilgangi að styrkja stöðu sína gagnvart keppinautum.

165. Skilgreina má Símann og Vodafone sem lóðrétt samþætt fyrirtæki þar sem bæði reka fjarskiptanet og hafa möguleika á að selja heildsöluaðgang að þeim og veita þjónustu til endanotenda í formi sölu, markaðssetningar, aðstoðar við viðskiptavini o.fl. Þetta form samþættingar er einkennandi hjá fyrirtækjum í farsímarekstri og mögulegt að ný farsímafyrirtæk myndu einnig hafa sama háttinn á.

166. Þegar litið er til þess að engin sýndarnetsfyrirtæki eða sjálfstæðir þjónustuaðilar eru á markaði hér á landi vaknar sú spurning, hvort lóðrétt samþætting starfandi fyrirtækja hafi torvelað uppbyggingu slíkra fyrirtækja. Þegar lóðrétt samþætting er skoðuð er átt við alla virðiskeðjuna, frá símstöðvum og möstrum til samskipta við endanotendur. Áður hefur verið fjallað um mikilvægi sölu- og dreifikerfis í kafla 5.2.4.7.

167. Síminn á megin hluta af flutningsgetu um leigulínur í landinu en hún er talin mikilvægur þáttur í farsímaþjónustu. Hætta er fyrir hendi að ráðandi aðili í eignarhaldi á flutningsgetu hafi tilhneigingu til að mismuna sér í hag hvað varðar sölu á flutningsgetu í eigin farsímaneti á heildsölustigi. Í tilmælum ESA er að finna tvo heildsölumarkaði fyrir leigulínur (markaðir 13 og 14) sem hafa verið skilgreindir fyrirfram og verða þeir greindir síðar. Ef Síminn verður talinn hafa umtalsverðan

⁷⁹ Hlutdeild Símans reiknuð út frá nálgunum tölum um fjölda númera í almenna símanetinu í lok árs 2005.

⁸⁰ Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “vertical integration” í málsgrein 79 í leiðbeiningunum.

markaðsstyrk á þeim mörkuðum kann fyrirtækið að þurfa að lúta kvöðum í því skyni að draga úr neikvæðum áhrifum slíkrar stöðu.

168. Lóðrétt samþætting getur takmarkað samkeppni á smásölustigi. Erfitt er að segja til um hvort lóðrétt samþætting skapi verulegar aðgangshindranir á viðkomandi heildsölumarkaði í ljósi þess að PFS hefur ekki greint þá markaði sem hér geta helst haft áhrif. Telja má þó að eignarhald Símans á stærstum hluta af undirliggjandi aðföngum (leigulínum o.þ.h) geti haft nokkur áhrif. PFS telur þó að draga megi úr þeim áhrifum með viðeigandi kvöðum ef niðurstaða greiningar leiðir í ljós að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim mörkuðum sem um ræðir.

5.2.4.9 Frelsi kaupenda, aðgangur að upplýsingum og skiptikostnaður

169. Takmarkanir eða kostnaður endanotenda við að skipta um þjónustuaðila eykur svigrúm markaðsráðandi þjónustuaðila til að starfa án þess að taka tillit til markaðarins og viðhalda þar með óbreyttri markaðshlutdeild. Slíkar takmarkanir geta verið af hagkvæmum, tæknilegum eða efnahagslegum orsökum eða stafað af því að endanotendurnir bera meira traust til þeirra sem hafa starfað lengi á markaði heldur en nýrra aðila og vilja ekki taka áhættu með því að skipta.

170. Skortur á upplýsingum um markaðinn getur einnig verið takmörkun t.d. við að skipta um þjónustuaðila. Til þess að endanotendur hafi raunverulegt val á milli þjónustuaðila á ákveðnum markaði (við skipti eða upphaf viðskipta) verða þeir að hafa aðgang að upplýsingum sem gerir þeim kleift að bera saman tilboðsverð. Notkun flókinna verðlista, afsláttarfyrirkomulags, frímínútna, mismunandi verð eftir því hvort um innan nets eða utan nets símtal er að ræða o.fl. takmarkar gagnsæi og getur styrkt stöðu markaðsráðandi aðila á markaðinum.

171. Skilyrði í tengslum við skiptikostnað eða læsingu á farsíma og aðgangur að upplýsingum geta haft áhrif á möguleika nýrra aðila til að koma inn á markaðinn.

Aðgangur að upplýsingum

172. Hér á landi eru endanotendur aðallega að velja milli tveggja farsímafélaga, Símans og Vodafone, en eins og áður hefur komið fram er þátttaka IMC Ísland á viðkomandi markaði og farsímamarkaði almennt takmörkuð og SKO er í eigu sama eignarhaldsfélags og Vodafone, Dagsbrún hf. Síminn og Vodafone eru með mismunandi áskriftir og tilboð eins og sjá má í töflu 1 og því getur verið flókið að bera þau saman og einnig að átta sig á hver kostnaður er af farsímanotkun. Einnig þarf að skoða tengsl við aðra fjarskiptabjónustu eins og fastlínusíma og Internet.

173. Í neytendakönnun sem IMG GALLUP gerði fyrir PFS í febrúar og mars 2004 var m.a. spurt hversu flóknar eða einfaldar upplýsingar um verð, áskriftir, tilboð og þess háttar fyrir GSM þjónustu væru. Af þeim sem svöruðu töldu 40% notenda upplýsingarnar flóknar en 48,6% töldu þær einfaldar. 11,4% töldu upplýsingarnar hvorki flóknar né einfaldar. Í neytendakönnun PFS frá því í apríl 2005 var sama spurning lögð fyrir og þá töldu 48% notenda upplýsingarnar flóknar, 33,8% töldu þær einfaldar og 17,9% töldu upplýsingarnar hvorki flóknar né einfaldar. Það má því sjá að notendum sem telja upplýsingar fjarskiptafyrirtækja flóknar hefur fjölgað.

174. Að teknu tilliti til eftirspurnarstaðgöngu má búast við að tilboð farsímafélaganna hafi áhrif á val notenda um áskriftir, notkunarmynstur, fyrirtæki sem skipt er við og verðvitund. Eftir margbreytileika tilboða má búast við að verðvitund notenda dvíni sem aftur leiðir til þess að teygni eftirspurnar minnkar.

175. Í framangreindum neytendakönnunum var verðvitund neytenda einnig könnuð. Í neytendakönnun PFS frá því í febrúar-mars 2004 kom í ljós að einungis um 17% þeirra sem svöruðu töldu sig vita hvert væri mínútagjaldið hjá því farsímafélagi sem það skipti við og þar af var minna en helmingur með rétt svar eða nálægt því. Enn færri töldu sig vita hvert mínútagjaldið væri fyrir símtöl milli farsímaneta Símans og Vodafone eða um 12%. Af þeim sem töldu sig vita það voru tæplega 40% með rétt svar eða nálægt því. Þegar spurt var um hvað SMS kostar þá gátu 59,2% viðskiptavina Símans ekki svarað og 51,5% viðskiptavina Vodafone. Í neytendakönnun PFS frá því í apríl 2005 voru lagðar fyrir samskonar spurningar og þá kom í ljós að einhver munur var á milli verðvitundar viðskiptavina Símans og Vodafone. Þeir viðskiptavinir Símans sem töldu sig vita hvert mínútagjaldið væri fyrir símtöl innan farsímanets Símans hafði fækkað niður í 12,4% meðan viðskiptavinum Vodafone hafði fjölgað í 20,7%. Fleiri voru nú með rétt svar eða nálægt því og virðast viðskiptavinir Vodafone betur upplýstir en viðskiptavinir Símans. Það sama má segja um mínútagjald fyrir símtöl milli farsímaneta Símans og Vodafone en þar töldu fleiri viðskiptavinir hjá Vodafone sig vita hvert það væri eða um 17,8% á meðan upplýstum viðskiptavinum Símans í fækkaði í 8,6%. Þegar spurt var um hvað SMS kostar var niðurstaðan mjög svipuð og árið áður, 60,2% viðskiptavina Símans og 51,2% viðskiptavina Vodafone gátu ekki svarað.

176. Í neytendakönnun PFS frá því í apríl 2005 var einnig kannað hvort notendur vissu að það væri dýrara að hringja á milli farsímaneta heldur en innan farsímanets og í ljós kom að 95,6% af þeim taldi að það væri dýrara að hringja á milli farsímaneta. Jafnframt var spurt hvort notandi vissi hvort hann væri að hringja í farsíma hjá sama farsímafyrirtæki eða í annað farsímanet. Tæplega helmingur sagðist aldrei (32,3%) eða sjaldan (15,6%) vita það, 14,3% sagðist alltaf vita það, 26,6% sagðist oft vita það og 11,1% stundum. Þeir sem sögðust vita stundum, oft eða alltaf hvort þeir væru að hringja milli farsímaneta eða innan sama farsímanets voru spurðir hvaða fullyrðing ætti við þá þegar þeir vissu að þeir væru að hringja á milli neta: 17,9% reyna að stytta símtalið, 17,1% nota heimilissímann, 8,1% senda SMS og 56,8% hringja eins og þeir væru að hringja innan sama kerfis.

177. Af þessu má ráða að notendur gera sér ekki mikla grein fyrir því hvað það kostar að hringja úr farsíma og þótt flestir þeirra hafi vitneskju um að dýrara sé að hringja á milli farsímaneta þá virðist það ekki breyta miklu hvort notandi viti í hvaða farsímanet hann er að hringja. Það má því álykta sem svo að væntanlega myndu farsímanotendur ekki hætta við að hringja eða nota annað samskiptaform þótt lítil en marktæk og varanleg verðhækkun ætti sér stað. Eftir að fyrri könnunin var gerð varð númeraflutningur milli farsímaneta mögulegur sem að öllum líkindum mun draga enn frekar úr verðvitund notenda þar sem óljósara er nú í hvaða farsímanet er hringt. Með hliðsjón af framangreindu má álykta svo að lítil en marktæk og varanleg hækkun á lúkningsverði fyrir símtöl í farsímanet myndi ekki hafa veruleg áhrif á hegðun þess sem hringir og væntanlega ekki leiða til þess að hann myndi nota önnur samskiptaform.

178. Það vekur athygli að viðskiptavinir Vodafone virðast betur upplýstir en viðskiptavinir Símans, t.d. hvað varðar mínútagjöld fyrir notkun á GSM farsíma, og þeir virðast aðeins verðnæmari án þess þó að það sé í verulegu mæli. Að mati PFS þá skýrist þessi munur að einhverju leyti þegar skoðað er hvaða aldurshópi flestir viðskiptavinir félaganna tilheyra. Í könnuninni í apríl 2005 kom í ljós að stærsti hópur viðskiptavina Vodafone var á aldrinum 16-24 ára meðan stærsti hópur viðskiptavina Símans var á aldrinum 55-75 ára. Það er mat PFS að yngri notendur séu verðnæmari en eldri notendur þegar það kemur að notkun á GSM farsíma.

179. Það er mat PFS í ljósi framangreindra niðurstaðna að farsímanotendur gera sér ekki mikla grein fyrir því hvað það kostar að hringja úr GSM farsíma. PFS er það ljóst að flókið getur verið að bera saman áskriftir og tilboð farsímafélagana og að átta sig á hver kostnaður er af farsímanotkun sem getur haft neikvæð áhrif á samkeppni á viðkomandi markaði þar sem það dregur úr hreyfanleika notenda.

Skiptikostnaður

180. Bæði Síminn og Vodafone voru með bindandi tilboð á farsímaþjónustu og seldu einnig niðurgreidda GSM síma sem voru læstir fyrir öðrum GSM kerfum og veittu því ekki kost á notkun ef viðskiptavinir vildu skipta um þjónustuaðila nema gegn sérstöku opnunargjaldi. Það sama gildi ef viðskiptavinur vildi slíta bindandi samningi áður en lágmarks samningstími var liðinn, sem var venjulega eitt ár. Þessi bindandi tilboð og læstu símar kunna að hafa dregið að einhverju leyti úr hreyfanleika notenda og valdið því að þeir skiptu síður um þjónustuaðila. Í því sambandi má þó benda á að niðurstöður úr neytendakönnunum PFS benda ekki til að þetta hafi verið veruleg hindrun.

181. Í ljós hefur komið að frá því að frumdrög að greiningu á viðkomandi markaði voru birt virðast bæði félögin hafa hætt að binda farsímaþjónustu sína og selja nú eingöngu opin símtæki nema Vodafone sem undanskilur Vodafone Simply símtæki.⁸¹

5.2.4.10 Vöruaðgreining / samtvinnun⁸²

182. Með vöruaðgreiningu er átt við hvernig neytandi upplifir vöru og gerir greinarmun á henni og annarri sambærilegri vöru. Vöruaðgreining í framboði fyrirtækja getur skapað trúnað hjá viðskiptavinum og torvelað nýjum aðilum að koma inn á markað andstætt því þar sem vöruframboð er meira einsleitt. Sterk vörumerki hafa sambærileg áhrif.

183. Síminn og Vodafone bjóða í dag talþjónustu, SMS og ýmsa aðra gagnaflutningsþjónustu fyrir farsímanotendur. Þær byggjast á staðlaðri tækni erlendra aðila. Bæði félögin bjóða einnig ýmis konar þjónustu í gegnum GSM síma, þ.á.m. móttöku á tölvupósti, hópskilaboð, hringiflutning, greiðslu á vörum og þjónustu o.fl. Þá eru félögin með fjölbreytta áskriftarmöguleika aðlagða að ólíkum markaðshópum. Þrátt fyrir einhvern mun á þeim áskriftarleiðum sem félögin bjóða er hvorki erfitt né dýrt fyrir félögin að bjóða sömu áskriftarleiðir og samkeppnisaðilinn.

⁸¹ Þetta er byggt á upplýsingum sem fengnar voru á heimasíðum félaganna þann 16. febrúar 2006.

⁸² Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “*product/services diversification (e.g. bundled products or services)*” í málsgrein 79 í leiðbeiningunum.

184. Telja verður að Síminn bjóði upp á fjölbreyttari þjónustu en Vodafone á farsímamarkaði og má í því sambandi nefna BOX (vef- og símpjónusta) og Radar (staðsetningarþjónusta). Á móti kemur að Vodafone nýtir tengsl sín við alþjóðlega fjarskiptafélagið Vodafone og auglýsir farsímaþjónustu sína hér á landi undir heitinu Vodafone til að styrkja ímynd fyrirtækisins. Skortur á þjónustuframboði Vodafone fyrir Box og Radar gæti hugsanlega haft áhrif á sölu farsímaþjónustu til fyrirtækja frekar en einstaklinga, en þó telur PFS að þetta hafi ekki mikið að segja í samkeppninni milli félaganna. Að mati PFS er fjölbreytni vöru og þjónustu á farsímamarkaði ekki veruleg aðgangshindrun eða takmörkun á samkeppni sem neinu nemur.

185. Fyrirtæki, sem er markaðsráðandi á ákveðnum markaði, getur nýtt stöðu sína til að tvíanna saman vörur á þeim markaði við vörur á öðrum markaði með tilboðum sem samkeppnisaðilar eiga erfitt með að líkja eftir. Ef samkeppnisaðilarnir hafa ekki tækifæri til að bjóða sambærilegt myndi þetta styrkja markaðsráðandi stöðu fyrirtækisins á fyrrgreindum markaði og skapa samkeppnislegt forskot á hinum síðargreinda. Slíkt samkeppnisforskot gæti komið til skoðunar þegar markaðsstyrkur á hinum síðargreinda markaði er metinn.

186. Sala á farsíma og áskrift saman í pakka er gott dæmi um framangreinda samtvinnun. Í ljósi þess að ekkert starfandi farsímafyrirtæki er hindrað í slíkri samtvinnun, má gera ráð fyrir að það skapi ekki samkeppnislegt misræmi milli þeirra. Hins vegar er slík niðurgreiðsla á farsíma háð ákveðnum fjárhagslegum styrk og slíkt samkeppnislegt forskot getur virkað sem aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki.

187. Það er sérstaklega mikilvægt að skoða samtvinnun á farsíma- og fastlínuþjónustu. Síminn og Vodafone bjóða upp á farsíma-, fastlínu- og internetþjónustu. Markaðshlutdeild Símans á fastlínumarkaði er þó mun hærri en markaðshlutdeild Vodafone auk þess sem Síminn ræður yfir meirihluta heimtauga og leigulína. Bæði fyrirtækin eru einnig eigendur af sjónvarpsfyrirtækjum og eiga þannig kost á að auka þjónustuframboð sitt enn frekar. Miðað við markaðsaðstæður hér á landi verður ekki séð að önnur fyrirtæki geti komið inn á fjarskiptamarkað og boðið jafn fjölbreytta þjónustu og framangreind fyrirtæki.

188. Telja verður að það sé mikilvægt fyrir fyrirtæki að skipta við fjarskiptafyrirtæki sem getur boðið heildarlausn fyrir alla samskiptaþjónustu. Fjarskiptafyrirtæki sem geta boðið upp á farsíma-, fastlínu- og internetþjónustu og einnig öll nauðsynleg fjarskiptatæki standa því betur að vígi í samkeppni um að þjónusta fyrirtækin. Þjónustuaðili sem gæti ekki boðið upp á slíka heildarlausn ætti erfitt með að skapa sér markaðsstöðu á fyrirtækjamarkaði.

189. Upp hafa komið mál um samtvinnun þjónustu á fjarskiptamarkaði. Má í því sambandi nefna tilboð Símans sumarið 2004 “Allt saman hjá Símanum” þar sem talsíma-, farsíma- og internetþjónusta var seld saman í pakka á sérkjörum. Vodafone kvartaði yfir þessu til Samkeppnistofnunar sem úrskurðaði til bráðabirgða að Símanum væri óheimilt að bjóða þetta tilboð þar sem það fæli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu.⁸³ Sú niðurstaða var staðfest með ákvörðun Samkeppnisráðs⁸⁴.

⁸³ Bráðabirgðaákvörðun Samkeppnistofnunar nr. 2/2004 frá 9. júlí 2004.

⁸⁴ Ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 21/2005 frá 22. júní 2005.

190. Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að Síminn hafi sterkari stöðu á viðkomandi markaði, sérstaklega í ljósi þeirrar stöðu sem hann er með á öðrum mörkuðum fyrir fastlínu, heimtaugar og leigulínur. Fyrirtæki sem vilja koma inn á fjarskiptamarkað þurfa í flestum tilvikum semja við Símann um aðgang að netum eða aðstöðu. Í ljósi þess þá telur PFS að sterk staða Símans á þessum mörkuðum geti falið í sér aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki sem vilja koma inn á farsímamarkað. PFS telur þó að hægt sé að draga úr áhrifum þessa þáttar ef viðeigandi fyrirkomulag er tryggt á viðkomandi mörkuðum.

5.2.4.11 Niðurstöður um aðgangshindranir

191. Með hliðsjón af framangreindri umfjöllun má álykta að það séu verulegar aðgangshindranir fyrir ný fyrirtæki að koma inn á farsímamarkað. Eins og fram hefur komið eru það einungis Síminn og Vodafone sem starfa raunverulega á viðkomandi markaði. Hvorki sýndarnetsfyrirtæki né sjálfstæðir þjónustuaðilar eru á farsímamarkaði þrátt fyrir að engar lagalegar eða opinberar takmarkanir séu því til fyrirstöðu. Í því sambandi má benda á að ekki er skortur á tíðnileyfum til úthlutunar á Íslandi eins og er í sumum stærri Evrópulöndum. Telja má að aðgangur að starfandi farsímanetum t.d. í formi innanlands reikis, endursölu, sýndarnets, samhýsingar og samnýtingar geti verið mikilvægur þáttur í þá átt að draga úr aðgangshindrunum á farsímamarkaði.

192. Ljóst er að það er verulega hár óafturkræfur kostnaður samfara því að byggja upp farsímanet með viðunandi dreifingu hér á landi. Uppbyggingu farsímanets á Íslandi þarf að skoða með hliðsjón af fámenni og mettun farsímamarkaðarins.

193. Stærðarhagkvæmni er á viðkomandi markaði sem getur virkað bæði sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila og samkeppnisforskot fyrir starfandi fyrirtæki. Telja verður að bæði Vodafone og IMC Ísland líði fyrir að koma seinna inn á farsímamarkaðinn en Síminn. Síminn hefur notið góðs af meiri breidd í starfsemi sinni og umfangi sem hefur gefið fyrirtækinu meira fjárhagslegt bolmagn en samkeppnisaðilum. Sterk staða Símans á öðrum mörkuðum, sérstaklega fastlínu- markaði og mörkuðum um heimtaugar og leigulínur, skapar honum sérstöðu og getur falið í sér aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki sem vilja koma inn á farsímamarkað þar sem þau þurfa í flestum tilvikum að semja við Símann um aðgang að netum og aðstöðu. Brotakennd innkoma annarra fyrirtækja en Símans á farsímamarkaðinn eins og sjá má á mynd 7, getur bent til þess að verulegar aðgangshindranir séu á farsímamarkaði og að sterk staða Símans skipti verulegu máli í því sambandi.

194. Lítil verðvitund notenda um hvað það kostar að hringja úr farsíma og takmarkaður hreyfanleiki notenda dregur einnig úr samkeppni á markaði og getur virkað sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila við að koma inn á farsímamarkaðinn.

5.2.5 Verðsamanburður og verðþróun á smásölumarkaði

195. Verðsamanburður á þjónustu innlendra fyrirtækja og verðþróun yfir ákveðinn tíma getur gefið vísbendingu um hversu virk samkeppnin er á viðkomandi markaði. PFS skoðaði einnig alþjóðlegan samanburð á smásöluverðum farsímafyrirtækja í þeim tilgangi að bera saman stöðu íslenskra notenda við notendur í öðrum löndum.

196. Verðskrár Símans og Vodafone fyrir GSM farsímabjónustu á smásöllumarkaði eru í grundvallaratriðum byggðar upp með svipuðum hætti. Bæði fyrirtækin bjóða upp á bjónustu með áskrift sem hefur að geyma mánaðargjald og fyrir hvert símtal er innheimt upphafs- og mínútugjald. Þá bjóða bæði fyrirtækin einnig upp á fyrirfram greidd kort þar sem ekki er greitt sérstakt mánaðargjald. Fyrirtækin bjóða upp á mismunandi verð og áskriftarmöguleika eftir notkunarþörf viðskiptavinarins sem felst í ólíku mánaðar- og mínútugjaldi. Svo virðist sem helst sé keppt um viðskiptavinum með því að bjóða upp á ýmis tilboð á farsínum og frímínútur fyrir símtöl í valin númer (eitt eða fleiri) innan sama kerfis og frí SMS.

197. Bæði félögin eru með mismunandi verð eftir því hvort hringt er innan nets eða utan. Verð fyrir símtöl úr farsímaneti Símans í farsímanet Vodafone er hærra en verð fyrir símtöl úr farsímaneti Vodafone í farsímanet Símans. Þetta er væntanleg vegna þess að heildsöluverð fyrir lúkningu símtala í farsímaneti Vodafone er hærra en verð fyrir lúkningu símtala í farsímaneti Símans. Þessi verðmunur grundvallast á því að kostnaður Símans við lúkningu símtala í eigin neti var á sínum tíma talinn lægri en kostnaður Vodafone við lúkningu símtala í eigin neti.⁸⁵

198. PFS hefur í viðauka B með ákvörðun um markað 15 borið saman verð milli farsímafélaganna út frá ólíku hringimynstri notenda með því að styðjast við aðferðafræði sem þróuð hefur verið af OECD og Teligen Ltd. Þessi nýja aðferðafræði skipist í þrjár verðkörfur sem allar innihalda kostnað vegna stofngjalds eða skráningargjalds að einum þriðja, þ.e. dreift á þriggja ára tímabil, mánaðargjald og önnur gjöld sem kunna að fylgja áskrift eða áskriftartilboði og tiltekin fjöldi SMS á mánuði. Þessar þrjár verðkörfur miðast við litla notkun, meðal notkun og mikla notkun.

199. Samanburður á lágstum árlegum kostnaði í hverju landi OECD er einnig að finna í viðauka B með ákvörðun um markað 15 (myndir 1 – 6), bæði fyrir farsímaáskriftir og fyrirfram greidd farsímakort. Árlegur kostnaður er reiknaður í evrum með virðisaukaskatti auk þess sem tekið er tillit til kaupmáttar (Purchasing Power Parity).

200. Þegar skoðaður er alþjóðlegur samanburður á kostnaði vegna áskrifta þá hefur Ísland í öllum notkunarflokkum farið niður um sæti frá því verðsamanburðurinn var fyrst birtur með drögum að greiningu á markaði 15 í júní 2005 en þá var tekið mið af verðskrá frá febrúar 2005. Mest fór Ísland úr fimmta sæti í það áttunda í samanburði á kostnaði af áskriftum miðað við meðal notkun. Miðað við litla notkun hefur Ísland farið niður um eitt sæti, í sjötta, og miðað við mikla notkun þá fór Ísland niður um tvö sæti, úr því sjöunda í það níunda. Það virðist sem verð hér á landi hafi staðið í stað eða hækkað á meðan verð erlendis hafa lækkað.

201. Af framangreindu má sjá að farsímakostnaður hér á landi er í lægri kantinum í alþjóðlegum samanburði, sérstaklega hvað varðar notkun á fyrirfram greiddum farsímakortum, en hann er hins vegar hár þegar miðað er við Norðurlöndin. Hafa ber í huga að umræddur samanburður tekur mið af gjaldskyldri bjónustu án tillits til

⁸⁵ Sjá ákvörðun PFS frá 23. apríl 2003 um samtengiverð Símans og ákvörðun PFS frá 15. júlí 2004 um frumkostnaðargreiningu í fjarskiptanetum Og fjarskipta.

afsláttar á mínútuverði símtala í valin númer eða aðra notkun sem kann að vera innifalin í áskrift. Þá er verð reiknað að teknu tilliti til kaupmáttar eftir löndum (sjá nánar forsendur í viðauka B).

202. Einnig var tekin saman þróun kostnaðar miðað við litla, meðal og mikla notkun á farsímaáskriftum og fyrirfram greiddum farsímakortum hjá Símanum og Vodafone í viðauka B (myndir 7 – 12). Verðkarfa Teligen, sem byggir á skilgreiningu á árlegum kostnaði og hringimynstri, nær aftur til ágúst 2002. Útreikningur Teligen er gerður fjórum sinnum á ári og byggir á verðum í febrúar, maí, ágúst og nóvember ár hvert. Árleg kostnaðarþróun er í þessari skýrslu látin endurspegla verðþróun þar sem forsendur fyrir útreikningi eru þær sömu frá ágúst 2002 en kostnaðarbreytingar frá einum tíma til annars grundvallast eingöngu á verðbreytingum sem eiga sér stað frá þeim tíma. Samanburður á verðum milli Símans og Vodafone miðast við þá áskrift sem ódýrust er hverju sinni fyrir þá notkun sem er til skoðunar. Um er að ræða gjaldskylda þjónustu án tillits til afsláttar eða ókeypissímtala til vana.

203. Samanburður á farsímaáskriftum sýnir að verð Símans var lægra en Vodafone í ágúst 2002 miðað við litla, meðal og mikla notkun. Verð Vodafone var lægra miðað við meðal notkun áskrifta í ágúst og nóvember 2004 en hækkaði frá þeim tíma í nánast sama og verð Símans í febrúar 2005 en hefur hækkað síðan og var hærra en verð Símans í ágúst 2005. Verðþróun á áskriftum hefur verið nokkuð stöðug hjá Símanum en hefur farið lakkandi hjá Vodafone og nálgast verð Símans. Verðþróunin hjá félögunum bendir til að ekki sé mikil verðsamkeppni í gjaldskyldri þjónustu milli þeirra í farsímaáskriftum (sjá forsendur og myndir 7, 8 og 9 í viðauka B).

204. Samanburður á verðum íslensku farsímafyrirtækjanna fyrir áskriftir sýnir að verð hefur verið nokkuð stöðugt frá ágúst 2002 til ágúst 2005. Verð Símans fyrir farsímaáskriftir miðað við litla notkun hefur nánast staðið í stað frá því í ágúst 2002 til febrúar 2005 en hækkar svo um 2,5% frá þeim tíma til ágúst 2005. Verð hjá Vodafone hefur þessu tímabili lækkað um 17,5% og hefur nálgast verð Símans án þess að verða lægra. Miðað við meðal notkun hefur verð Símans hækkað um 4,7% en lækkað um 11,4% hjá Vodafone á sama tímabili og er í febrúar 2005 nánast það sama og hjá Símanum. Frá þeim tíma hafa verð Símans miðað við meðal notkun hækkað upp fyrir verð Vodafone. Miðað við mikla notkun á farsímaáskrift hefur verð Símans lækkað um 6,4% á umræddu tímabili en 21,8% hjá Vodafone sem er enn yfir verði Símans. Stöðugleiki í verði í öllum notkunarflokkum á áskriftum bendir til að verðsamkeppni á markaði um viðkomandi markhópa hjá fyrirtækjunum sé lítil.

205. Samanburður á fyrirfram greiddum farsímakortum sýnir að verð Vodafone í febrúar 2005 er nánast það sama og Símans miðað við meðal og mikla notkun en er 3,5% hærra en hjá Símanum miðað við litla notkun. Þegar litið er á verðþróun frá ágúst 2002 til febrúar 2005 má sjá að verð milli fyrirtækjanna þróast með svipuðum hætti og hafa lítið breyst. Frá því í febrúar 2005 hefur hins vegar orðið breyting og hafa verð beggja félaga hækkað og í ágúst 2005 voru verð Símans í fyrsta sinn hærra en verð Vodafone í öllum þremur notkunarflokkum fyrir fyrirfram greidd kort og skiptir þar helst máli hækkanir frá því í febrúar 2005. Verð Símans er 4% hærra miðað við litla notkun, 5,9% hærra miðað meðal notkun og 5,7% miðað mikla notkun. Umrædd verðþróun bendir þó ekki til mikillar verðsamkeppni undanfarin ár í gjaldskyldri þjónustu milli félaganna (sjá forsendur og myndir 10, 11 og 12 í viðauka B).

206. Framangreind umfjöllun bendir ekki til mikillar verðsamkeppni milli félaganna. Það er mat PFS að félögin tvö keppi fyrst og fremst í því að bjóða eigin viðskiptavinum hlunnindi á borð við fríar mínútur og frí SMS í eigin neti eins og sjá má á töflu 1. Verðsamanburður OECD byggir á verðskrár fjarskiptafyrirtækja ársfjórðungslega miðað við skilgreinda árlega notkun fyrir litla, meðal og mikla notkun. Árleg notkun tekur ekki mið af einstökum hlunnindum sem fjarskiptafélögin veita eigin viðskiptamönnum eins og t.d. fríum símtölum í einstök númer innan sama nets. Ástæða þess er að ekki er fyllilega ljóst hvernig þessi hlunnindi nýtast venjulegum notanda og hvernig skuli taka mið af þeim í dæmigerðu hringimynstri fyrir litla, meðal og mikla notkun. Þar sem framangreindur verðsamanburður getur ekki tekið tillit til slíkra hlunninda gefur þessi þáttur neikvæða mynd af stöðunni á viðkomandi markaði.

207. Séu meðaltekjur Símans og Vodafone af hverjum viðskiptavini þeirra (þ.e. hverju farsímanúmeri) á GSM farsíma markaði á árinu 2003, 2004 og 2005 bornar saman má sjá að þær hafa einnig nálgast hjá fyrirtækjunum. Meðaltekjur Símans hækka úr [...] kr. frá árinu 2003 í [...] kr. á árinu 2005.⁸⁶ Á sama tíma hækka meðaltekjur Vodafone úr [...] kr. í [...] kr. og eru ennþá aðeins hærri en meðaltekjur Símans.⁸⁷ Sá mismunur fellst m.a. í hærri gjaldskyldri þjónustu eins og framar greinir. Athugun á meðaltekjum farsímafélaganna á hvern notanda sýnir að munurinn á milli þeirra hefur minnkað mikið en hann var 12,6% á árinu 2003, 3,6% á árinu 2004 og 4,2% á árinu 2005.

Tafla 5 Meðaltekjur af hverjum viðskiptavini á GSM markaði⁸⁸

Ár	2003	2004	2005
Símenn	[...]	[...]	[...]
Vodafone	[...]	[...]	[...]

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

5.2.6 Samkeppni á markaði

208. Meginmarkmið markaðsgreiningar er að kanna hvort samkeppni sé virk á fjarskiptamörkuðum og bregðast við því með viðeigandi aðgerðum ef svo reynist ekki vera. Í greiningu á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet má greina fjóra áhrifavalda fyrir samkeppni sem ráða meðalariðsemi fyrirtækja til langs tíma. Þessir þættir eru möguleg samkeppni, þrýstingur frá staðgönguvörum, samningsstyrkur kaupenda og samkeppni milli starfandi fyrirtækja á markaði.

Möguleg samkeppni

209. Möguleg samkeppni veltur á þeim tækifærum sem eru fyrir ný fyrirtæki að koma inn á markað. Möguleg samkeppni getur haft áhrif á verð starfandi fyrirtækja og dregið úr möguleikum þeirra að halda uppi hærri verðum en annars væri á virkum samkeppnismarkaði. Möguleg samkeppni getur einnig dregið úr vilja starfandi fyrirtækja til að misnota markaðsstyrk sinn. Nauðsynlegt er að skoða þennan þátt með

⁸⁶ Fellt út vegna trúnaðar.

⁸⁷ Fellt út vegna trúnaðar.

⁸⁸ Fellt út vegna trúnaðar.

hliðsjón af aðgangshindrunum, sjá kafla 5.2.4. Aðgangshindranir og skortur á mögulegri samkeppni fylgjast yfirleitt að.

210. Ástæða fyrir innkomu nýrra fyrirtækja á markað stafar oft af því að þau ásælast hluta af markaðshlutdeild og hagnaði starfandi fyrirtækja. Sú áhætta veitir starfandi fyrirtækjum á markaði aðhald og samkeppni sem þau reyna með ýmsum hætti að bregðast við. Dæmi um það er aukin stærðarhagkvæmni og lægri einingakostnaður sem styrkir samkeppnisstöðu starfandi fyrirtækja gagnvart mögulegri samkeppni. Vöruaðgreining í formi gæða eða vörumerkja eru einnig til þess fallin að bregðast við samkeppni. Mikill fjarfestingarkostnaður veitir viðnám og þá sérstaklega ef hann hefur í för með sér endurfjárfestingu á þeim eignum sem fyrir eru (switching cost). Þá getur takmarkaður aðgangur að dreifileiðum gert samkeppnisaðilum erfitt fyrir. Ef kostnaður er óháður stærðarhagkvæmni, en þess í stað háður tæknunnáttu og færni, er möguleiki á að sérhæfð þekking skapi hindrun ef henni er haldið leyndri fyrir öðrum. Með svipuðum hætti geta fyrirtæki sem eru fyrst á markað nýtt sér reynslu sína og þekkingu sem forskot gagnvart samkeppnisaðilum sem á eftir koma. Aðgengi að auðlindum t.d. tíðnum, aðgerðir stjórnvalda og tæknibreytingar geta einnig haft áhrif á getu og áhuga nýrra fyrirtækja til að hefja starfsemi á markaði.

211. Eins og fram kom í kafla 5.2.4.11 eru verulegar aðgangshindranir á viðkomandi markaði sem bendir til þess að skortur sé á mögulegri samkeppni. Telja verður að sú ályktun sé rétt þegar horft er á þá stöðu sem er á farsímamarkaði í dag. Innkoma annarra fyrirtækja en Símans á farsímamarkaðinn hefur verið nokkuð brotackennd eins og sjá má á mynd 7. Síminn hóf fyrstur að veita farsímaþjónustu hér á landi og hefur notið góðs af því af því. Innkoma Vodafone er afleiðing af samruna smærri fyrirtækja á markaðinum í lok árs 2002 og endurskipulagningu í upphafi árs 2003.

212. Með aukinni samþjöppun á markaði undanfarin þrjú ár hefur fjarskipta-fyrirtækjum fækkað og eini sjálfstæði endursöluaðilinn hefur horfið af markaðinum með uppsögn Vodafone á samningnum við BT. Farsímafélagið SKO kom þó inn á markað nýlega. SKO er markaðsett sem lággjalda símafélag með einfalda og ódýrari yfirbyggingu. Félagið endurselur farsímaþjónustu frá Vodafone og er einnig í eigu Dagsbrúnar hf. og getur því vart talist sjálfstætt félag. Hins vegar er ekki hægt að horfa framhjá því að SKO er mögulegur samkeppnisaðili og er fyrst og fremst ógnun fyrir Símann þar sem Vodafone fær hvort eð er tekjur af viðskiptavinum SKO. Þrátt fyrir innkomu SKO á farsímamarkað hefur Síminn ekki lækkað mínútuverð fyrir símtöl úr GSM farsímaneti sínu heldur hefur aðeins svarað innkomu SKO með því að breyta áskriftarleiðum sínum meira til samræmis við tilboð SKO en jafnframt hækkað mínútagjald fyrir símtöl í fastlínu og mánaðargjald fyrir ákveðna áskriftarflokka.⁸⁹ Að mati PFS bendir þessi hækkun til þess að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á farsímamarkaði og geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til samkeppnisaðila eða viðskiptavina.

213. Í raun eru aðeins tvö fyrirtæki á viðkomandi markaði með mjög svipaða þjónustu. Ekki er hægt að líta á IMC Ísland sem virkan aðila enn sem komið, enda hefur félagið lítið dreifikerfi og hefur hvorki tekist að semja við Símann né Vodafone

⁸⁹ Byggt á upplýsingar úr verðskrá fyrir Betri leið á heimasíðu Símans. Sú breyting hefur verið gerð hjá Símanum að innifalið er í mánaðargjaldi frí símtöl innanlands.

um innanlands reiki í GSM netum þeirra. Á sama tíma hefur markaðurinn náð ákveðinni metnun. Dreigið hefur úr vexti í fjölgun notenda og ekki hafa komið fram þjónustur sem auka notkun að neinu marki. Innkoma sjálfstæðra þjónustuaðila á farsímamarkað virðist ekki geta átt sér stað að öllu óbreyttu.

214. Það má velta fyrir sér hvort farsímamarkaðurinn hér á landi sé orðinn það mettaður að hann rúmi ekki fleiri farsímafélög. Í nágrannalöndunum hafa endursölu-aðilar og sýndarnetsfyrirtæki verið áberandi á allra síðustu árum og sum náð allgóðum árangri, svo sem Tellmore í Danmörku og Virgin-mobile í Bretlandi og Bandaríkjunum. Í Noregi eru tvö félög sem reka farsímanet, Telenor og NetCom, en að auki eru töluvert margir sjálfstæðir þjónustuaðilar sem bjóða farsímaþjónustu á grundvelli samnings við annað eða bæði félögin um aðgang að farsímaneti þeirra. Á íslenska markaðinum hefur þessi þróun ekki orðið. PFS telur hana hins vegar ákjósanlega og telur að hún gæti aukið samkeppnina til hagsbóta fyrir neytendur.

Prýstingur frá staðgönguvörum

215. Eins og fram kom í kafla 2.2.10 hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að aðgangur og upphaf símtala í NMT farsímanet falli ekki undir markað fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet heldur sé þar um aðskilin markað að ræða sem greindur verður hér á eftir. PFS lítur svo á að takmörkuð staðganga sé á milli NMT og GSM þar sem notkun NMT síma er helst á þeim svæðum sem ekki næst samband með GSM síma auk þess sem verðmunur á símtali úr GSM og NMT síma er verulegur. Í ljósi þróunar á fjölda viðskiptavina fyrir NMT og GSM farsímaþjónustu undanfarin ár er ekki talið að NMT farsímaþjónusta hafi veruleg áhrif á samkeppni fyrirtækja í GSM farsímaþjónustu í fyrirsjáanlegri framtíð. Í samræmi við niðurstöður úr kafla 2 er ekki á þessari stundu sjáanleg staðgönguvara sem gæti veitt aðhald á verð fyrir GSM farsímaþjónustu enn sem komið er.

Samningsstyrkur kaupenda⁹⁰

216. Kaupendur með sterka samningsstöðu geta haft áhrif á samkeppnina og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án þess að taka tillit til keppninauta sinna og viðskiptavina. Slík 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 kostnaðar og hefur jafnvel möguleika á að hefja framleiðslu á sambærilegri vöru/þjónustu.

217. Mögulegur kaupendastyrkur sem hér hefur áhrif getur mælst hjá endanotendum eða sjálfstæðum þjónustuaðilum sem kaupa heildsöluþjónustu af farsímanetsrekenda. Hvort tveggja þarf að skoða þegar metið er hvort fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk því kaupendastyrkur á smásölustigi getur dreigið úr markaðsstyrk á heildsölustigi. Eins og fram hefur komið er smásala á farsímaþjónustu fyrst og fremst í höndum Símans og Vodafone. Þessi skortur á sjálfstæðum þjónustuaðilum þýðir að samningsstyrkur kaupenda á heildsölustigi er ekki fyrir hendi eins og er.

218. Aðeins fáir stórir kaupendur eru á smásölustigi, en þeir hafa hins vegar ekki nægjanlega vigt til að hafa afgerandi áhrif á samkeppni á farsímamarkaði.

⁹⁰ Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “*absence of or low countervailing buying power*” í málsgrein 79 í leiðbeiningunum.

Kaupendastyrk á smásöllumarkaði má m.a. mæla í auknum hreyfanleika notenda á markaði og vilja þeirra til að skipta um þjónustuaðila. Fram kom m.a. í niðurstöðum áðurnefndra neytendakannanna að ekki er mikill hreyfing á notendum milli fyrirtækja á farsímamarkaði. Niðurstöður úr könnuninni í febrúar og mars 2004 sýndu að einungis 20,6% notenda höfðu skipt um farsímafyrirtæki en 79,4% höfðu ekki skipt. Flestir eða 54,5% sögðu að ástæðan fyrir því að þeir höfðu ekki skipt vera ánægju með þjónustu. Af þeim sem höfðu skipt sögðu 25% það vera vegna verðs og 20,1% sögðu það vera vegna tilboðs. Í neytendakönnun PFS frá apríl 2005 voru notendur spurðir hvort þeir hefðu skipt um þjónustuaðila fyrir GSM síma á síðastliðnum tveim árum. Af þeim sem svöruðu höfðu 15,7% skipt og aftur var verðið helsta ástæðan fyrir skiptum eða 37,6%. Þar sem spurningin í fyrri könnuninni var ekki takmörkuð við ákveðin tíma eins og í þeirri seinni þá er óvarlegt að bera saman niðurstöður þeirra og draga miklar ályktanir af þeim.

219. Takmarkaður hreyfanleika notenda hér á landi gæti skýrst að hluta til af því að númeraflutningur milli farsímaneta var ekki mögulegur fyrr en í október 2004. Í því sambandi má hins vegar nefna að í fyrri könnuninni voru það einungis 5% þeirra sem ekki höfðu skipt um farsímafyrirtæki sem gáfu þá skýringu að það væri vegna þess að númeraflutningur var ekki mögulegur eða að viðkomandi vildi ekki skipta um númer. Þrátt fyrir að könnunin gefi ekki til kynna að skortur á mögulegum númeraflutningi hafi dregið úr hreyfanleika notenda þá telur PFS líkur á að fleiri komi til með að skipta um farsímafyrirtæki nú þegar númeraflutningur er mögulegur.

220. Það er álit PFS að samningsstyrkur kaupenda sé ekki nægilegur á smásöllumarkaði til að skapa aukna samkeppni á markaði. Þá eru engir sjálfstæðir þjónustuaðilar á viðkomandi markaði og því enginn mögulegur kaupendastyrkur fyrir hendi þar.

Samkeppni milli starfandi fyrirtækja

221. Lækkun markaðshlutdeildar Símans frá 1998 sýnir að ný fyrirtæki á farsímamarkaði hafa veitt Símanum samkeppni. Hins vegar má merkja ákveðna stöðnun á þeirri þróun frá árinu 2002 á sama tíma og farsímafyrirtækjum fækkar á markaði.

222. Alþjóðlegur verðsamanburður, sjá viðauka B með ákvörðun um markað 15, sýnir að verð á farsímaþjónustu hér á landi er lágt í alþjóðlegum samanburði að teknu tilliti til kaupmáttar en hátt sé miðað við Norðurlöndin. Þó ber að geta þess að svo virðist sem verð hér á landi hafi staðið í stað eða hækkað meðan verð erlendis hafa lækkað. Innlendir samanburður, sjá viðauka B, sýnir að verð milli Símans og Vodafone fyrir áskriftir og fyrirfram greidd kort hafa nálgast hvort annað sérstaklega frá árinu 2003. Vodafone hefur beint markaðsáherslu sinni á að veita ódýrustu farsímaþjónustuna til viðskiptavina með fyrirfram greidd farsímakort. Síminn hefur hins vegar verið ódýrari fyrir notendur í áskrift en Vodafone sækir þar á og er aðeins ódýrari frá því í ágúst 2004 miðað við meðal notkun.

223. Athugun á verði fyrir GSM farsímaþjónustu á smásöllumarkaði sýnir að verðþróun hefur verið tiltölulega stöðug frá ágúst 2002 til nóvember 2004 sérstaklega þegar litið er á fyrirfram greidd kort. Varðandi fyrirfram greidd kort hefur frá því í febrúar 2005 hins vegar orðið breyting og hafa verð beggja félaga hækkað og í ágúst 2005 voru verð Símans í fyrsta sinn hærra en verð Vodafone í öllum þremur

flokkunum. Almennt hafa þó verð Vodafone breyst meira en verð Símans, sérstaklega fyrir áskriftir, og hafa haft tilhneigingu til að nálgast verð Símans bæði til hækkunar og lækkunar. Þessi samræming í verðum bendir til þess að ekki ríki mikil verðsamkeppni milli fyrirtækja á farsímamarkaði og svo virðist sem Síminn sé í flestum tilvikum leiðandi aðili í verðum sem Vodafone lagar sig að. Það er mat PFS að félögin tvö keppi fyrst og fremst í því að bjóða eigin viðskiptavinum hlunnindi á borð við fríar mínútur og frí SMS í eigin neti eins og sjá má á töflu 1. Innkoma SKO á farsímamarkað hefur enn sem komið er ekki leitt til virkari verðsamkeppni.

5.3 Markaður fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet

224. Eins og fram kom í kafla 2.2.10 er það mat PFS að aðgangur og upphaf símtala í NMT 450 farsímanet falli ekki undir sama þjónustumarkað og aðgangur og upphaf símtala í GSM farsímanet heldur sé um aðskilin markað að ræða sem greina þarf sérstaklega. PFS mun því greina hér á eftir markað fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet.

225. NMT 450 er eina hliðræna farsímanetið á Íslandi og hefur það verið rekið af Símanum frá 1986. NMT netið nær til allra landsmanna. Það hefur mun meiri útbreiðslu hér á landi en GSM netið og er aðgengilegt á hálendinu og hafsvæðinu umhverfis Ísland. Aðgangur að NMT farsímanetinu í smásölu er eingöngu seldur í áskrift hjá Símanum. Heildsöluaðgangur að NMT farsímanetinu hefur ekki verið veittur hingað til, hvorki innanlands reiki né annars konar aðgangur.

226. Það er mat PFS að mikilvægustu þættirnir við greiningu á viðkomandi markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet séu markaðshlutdeild, aðgangshindranir, möguleg samkeppni og samningsstyrkur kaupenda. Einnig verður litið á verð og verðþróun. Varðandi aðra áhrifaþætti vísar PFS til framangreindrar greiningar á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almenn GSM farsímanet en PFS telur að margar af þeim niðurstöðum sem þar koma fram eigi við hér s.s. varðandi stærðarhagkvæmni, breiddarhagkvæmni, aðgang að fjármagni, aðgang að dreifi- og sölukerfi og lóðréttu samþættingu.

5.3.1 Markaðshlutdeild

227. Eins og fram kom í umfjöllun um markaðshlutdeild í kafla 5.2.1 þá nægir mjög mikil markaðshlutdeild – þ.e. yfir 50%- ein og sér samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd til að úrskurða megi að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum. Því hærri sem markaðshlutdeildin er því meiri líkur eru á að fyrirtækið sé með markaðsráðandi stöðu. Þróun og stöðugleiki markaðshlutdeildar er ennfremur vísbending en sé fyrirtæki stöðugt með háa markaðshlutdeild bendir það til markaðsráðandi stöðu.

228. Í ljósi þess að Síminn er eina fyrirtækið hér á landi sem rekur NMT farsímanet og býður slíka farsímaþjónustu til endanotenda hefur Síminn 100% markaðshlutdeild á markaði fyrir NMT farsímaþjónustu. Síminn hefur þ.a.l. haft einokunarstöðu hvað varðar aðgang og upphaf símtala í eigin NMT farsímaneti frá árinu 1986 þegar fyrirtækið hóf að bjóða þessa farsímaþjónustu.

229. Sú staðreynd að Síminn hafi 100% markaðshlutdeild á markaði fyrir NMT farsímaþjónustu á Íslandi gefur sterka vísbendingu um að fyrirtækið hafi umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímaneti og geti að stórum hluta starfað án þess að taka tillit til viðskiptavina og annarra fjarskiptafyrirtækja.

5.3.2 Aðgangshindranir og möguleg samkeppni

230. Telja má að aðgangshindranir á viðkomandi markaði séu verulegar og frekar litlar líkur á því að ný fyrirtæki komi inn á NMT markað á næstu árum þar sem verið er að leggja niður rekstur NMT farsímaneta í heiminum og flest bendir því til þess að NMT þjónustan muni leggjast af hér innan fárra ára sbr. umfjöllun í kafla 2.2.10. Telja má að óafturkræfur kostnaður samfara uppbyggingu annars NMT farsímanets hér á landi yrði verulegur og ekki raunhæft að nokkurt fyrirtæki ráðist í slíka uppbyggingu. Jafnframt má telja að kostnaðarsamt sé að halda uppi slíku farsímaneti fyrir svo takmarkaðan fjölda áskrifenda. Síminn hefur tæknilega yfirburði hvað varðar NMT farsímanet á Íslandi sem felur einnig í sér verulega aðgangshindrun að NMT markaði.

231. Með hliðsjón af mynd 8 má draga þá ályktun að vaxtarmöguleikar viðkomandi markaðs séu mjög litlir eða nánast engir. Notendum NMT fækkar á hverju ári og ekki er fyrirséð að sú þróun breytist. Um er að ræða staðnaðan markað, með staðnaða tækni og því er ekki útlit fyrir vöxt í tekjum á grundvelli aukins þjónustuúrvals eins og hægt er að vænta af GSM netinu. Framboð á NMT sínum er takmarkað í samanburði við GSM síma sem eru einnig flestir ódýrari en nýir NMT símar sem eru seldir á um kr. 40-50.000. Skv. þeim upplýsingum sem PFS hefur aflað sér virðist sem hætt sé að framleiða nýjar tegundir að NMT síma. Að mati PFS dregur þetta ásamt framangreindu úr líkum þess að NMT áskrifendum fjölgi og að verð fyrir þjónustuna komi til með að lækka.

232. Að mati PFS benda afdráttarlausar aðgangshindranir og skortur á mögulegri samkeppni til þess að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í eigin NMT farsímaneti.

5.3.3 Verð og verðþróun

233. Eins fram kom í kafla 2 er verulegur verðmunur á símtölum úr NMT og úr GSM (sjá mynd 1, 2 og 3) og það er mun dýrara að hringja úr NMT en öðrum netum. Til að átta okkur betur á verðum í NMT hefur PFS sett upp í töflu 6 verðþróun frá 1. september 2000 til 1. nóvember 2005 fyrir almenna NMT farsímaáskrift. Sjá má að verðið hefur hækkað á sama tíma og verð fyrir GSM notkun hefur verið frekar stöðugt eins og sjá má í kafla 5.2.5 og viðauka B með ákvörðun um markað 15. Stofnverð NMT, sem hafði verið það sama frá 1. september 2000, lækkaði um 76% þann 1. nóvember 2005 meðan aðrir liðir hafa hækkað. Þannig hefur mánaðargjald hækkað um 5% og upphafsgjald símtala, sem var lagt á í fyrsta sinn haustið 2001, hefur hækkað um 140%. Mínútuverð innan NMT hefur hækkað um 14% á tímabilinu á dagtaxta en 30% á kvöld- og helgartaxta. Þá hefur mínútagjald ef hringt er í GSM farsímanet Símans hækkað á dagtaxta um 67% en 105% á kvöldtaxta. Ef hringt er í önnur GSM farsímanet þá hefur dagtaxti hækkað um 183% og kvöld- og helgartaxti

um 126%. Með svipuðum hætti hefur mínútagjald ef hringt er í annað fastanet en Símans hækkað hlutfallslega meira á umræddu tímabili.

Tafla 6 Verðþróun fyrir notkun á NMT farsíma, almenn áskrift

	1.sep.00	1.sep.01	1.sep.02	1.des.03	1.okt.04	1.nóv.05
Stofnverð	4.980	4.980	4.980	4.980	4.980	1.200
Mánaðargjald	506	532	532	532	532	532
Upphafsgjald hjá Símanum		2,00	2,10	3,40	4,40	4,80
Upphafsgjald í net annarra		2,00	2,40	3,80	4,80	4,80
<i>Mínútagjald:</i>						
Í NMT, dagtaxti	16,60	15,60	15,60	17,60	17,60	19,00
-kvöld- og helgartaxti	14,60	13,60	13,60	15,60	17,60	19,00
Í GSM net Símans, dagtaxti	18,00	24,90	28,01	26,90	26,90	30,00
-kvöld- og helgartaxti	14,60	18,00	19,43	20,00	26,90	30,00
Í önnur GSM net, dagtaxti	18,00	24,90	28,01	30,00	30,00	33,00
-kvöld- og helgartaxti	14,60	14,60	14,82	21,43	30,00	33,00
Í fastanet Símans, dagtaxti	16,60	16,60	16,87	18,60	18,60	21,00
-kvöld- og helgartaxti	14,60	14,60	14,82	16,60	18,60	21,00
Í annað fastanet, dagtaxti	16,60	16,60	16,87	18,90	18,90	21,00
-kvöld- og helgartaxti	14,60	14,60	14,82	16,80	18,90	21,00

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

234. Af framangreindu er ljóst að dýrast er að nota NMT farsíma í samanburði við GSM síma og fastlínusíma. Verðþróunin fyrir notkun á NMT fjarsímaþjónustu sýnir að verðið er enn að hækka og hefur hækkað töluvert frá því í september 2000.

5.3.4 Samningsstyrkur kaupenda

235. Eins og fram hefur komið er sala á NMT farsímaþjónustu eingöngu í höndum Símans og ekki er til að dreifa neinum endursöluaðilum eða sýndarnetsfyrirtækjum. Þessi skortur á sjálfstæðum þjónustuaðilum þýðir að samningsstyrkur kaupenda á heildsölustigi er ekki fyrir hendi.

236. Kaupendur á smásölumarkaði eru fáir, en eins og fram hefur komið þá voru seldar NMT áskriftir 19.480 í árslok 2005 og hafði þeim fækkað um 1.820 frá árinu áður. Að mati PFS er ekki líklegt að þar sé að finna stóra kaupendur sem geta haft áhrif á verðlagningu fyrir NMT farsímaþjónustu eða samkeppni á NMT farsímamarkaðinum. Eins og áður segir er það ályktun PFS að stærstu notendahópar NMT séu sjómenn og þeir sem ferðast um óbyggðir og hálendi Íslands. Í ljósi útbreiðslu NMT netsins hafa þessir notendur ekki um annað velja en að kaupa NMT farsímaþjónustu af Símanum og því takmarkaðar líkur á því að þeir geti myndað kaupendastyrk við slíkar aðstæður.

237. Það er álit PFS að samningsstyrkur kaupenda sé ekki fyrir hendi á smásölumarkaði fyrir NMT farsímaþjónustu. Þá eru engir sjálfstæðir þjónustuaðilar á NMT markaði og því enginn mögulegur kaupendastyrkur fyrir hendi á heildsölustigi.

5.3.5 Samantekt um NMT

238. Síminn er eina fyrirtækið hér á landi sem rekur NMT farsímanet og býður slíka farsímaþjónustu til endanotenda. Síminn hefur því 100% markaðshlutdeild í

NMT farsímaþjónustu sem haldist hefur óbreytt frá árinu 1986 þegar hann hóf að bjóða þessa þjónustu. Það er mat PFS að viðkomandi markaður einkennist af afdráttarlausum aðgangshindrunum og skorti á mögulegri samkeppni og ekki er fyrirsjáanlegt að það komi til með að breytast á næstu árum þar sem líklegt er að NMT kerfið verði lagt niður á næstu árum. Það er ljóst að dýrast er að nota NMT farsíma í samanburði við GSM síma og fastlínusíma og af verðþróun fyrir notkun á NMT fjarsímaþjónustu að dæma eru ekki líkur á að verðið lækki, sérstaklega í ljósi fækkunar á notendum. Það er mat PFS að samningsstyrkur kaupenda sé hvorki fyrir hendi á smásölu- né heildsölumarkaði fyrir NMT farsímaþjónustu.

239. Að mati PFS þá benda framangreindar niðurstöður til þess að Síminn búi við umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímaneti og geti að stórum hluta starfað án þess að taka tillit til viðskiptavina og annarra fjarskiptafyrirtækja.

6 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk

6.1 Almenn

240. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk byggir á leiðbeiningum ESA kafla 3.1 og þeim ýmsu áhrifapáttum sem fjallað var um í kafla 5, hér að framan. Í samræmi við það sem segir í málsgrein 76 í leiðbeiningum ESA og með hliðsjón af núgildandi markaðsskilyrðum þá byggir mat PFS á greiningu á viðkomandi mörkuðum eins og þeir eru í dag að teknu tilliti til þróunar sl. ár og næstu misseri.

241. Í 1. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003, sbr. 12. gr. laga um breytingu á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, nr. 78/2005, segir: *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 verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppninauta, viðskiptavina og neytenda.*

242. Þetta er mikilvægur útgangspunktur í markaðsgreiningunni og PFS vill leggja áherslu á að það er umtalsverður markaðsstyrkur sem er viðeigandi mælikvarði en ekki misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Það er því ekki aðalatriðið í markaðsgreiningunni hvort markaðsráðandi staða hafi verið misnotuð eða ekki. Af framangreindu ákvæði má sjá að einungis er nauðsynlegt að sýna fram á að möguleikarnir séu til staðar en ekki að þeir hafi verið nýttir. Þetta þýðir hins vegar ekki að hegðun fyrirtækja á markaði skipti ekki máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Jafnvel þótt formþættir markaðar skipti mestu máli í markaðsgreiningu þá getur hegðun sem stuðlar að markaðsráðandi stöðu eða viðheldur samkeppnisforskoti hjá markaðsráðandi fyrirtæki dregið úr samkeppni á markaði.

243. Eins fram kom í kafla 5 um markaðsgreiningu er mat á markaðshlutdeild eitt og sér ekki nægjanlegt til að ákveða hvort útnefna eigi fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði. Nauðsynlegt er skoða alla viðeigandi þætti. Ákvörðun um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk getur ekki alfarið byggst á einum þætti heldur verður hún að byggja á fleiri þáttum og samspili þeirra.

244. Fyrirtæki getur verið útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér (single dominance) eða sameiginlega með öðru(m) (joint dominance). Ef niðurstaðan

er sú að eitt fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk þá þarf yfirleitt ekki að velta fyrir sér spurningunni um sameiginleg markaðsyfirlráð. Ef hins vegar niðurstaðan er sú að ekkert fyrirtæki eitt og sér sé með umtalsverðan markaðsstyrk skal skoða hvort til staðar séu aðstæður fyrir sameiginleg markaðsyfirlráð. Auk þess getur fyrirtæki, sem er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, einnig talist hafa umtalsverðan markaðsstyrk á tengdum markaði ef tengsl milli markaða eru slík að fyrirtæki getur beitt markaðsstyrk sínum á öðrum markaðinum til að auka markaðsstyrk sinn á hinum, sbr. 2. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga.

6.2 Mat PFS á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum

6.2.1 Markaður fyrir aðgang og upphaf símtala í almenn GSM farsímanet

245. Á viðkomandi markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almenn GSM net starfa í raun einungis tvö fyrirtæki, Vodafone og Síminn. SKO er endursöluaðili á smásölustigi og einungis kaupandi á heildsölustigi. Að mati PFS er starfsemi IMC á Íslandi of takmörkuð og staða félagsins á viðkomandi markaði of veik til að til greina koma að telja félagið með einhvern markaðsstyrk. Með hliðsjón af því telur PFS ekki nauðsynlegt að greina markaðsstyrk IMC frekar að svo stöddu. Í ljósi þess að engin raunveruleg heildsala á sér stað á viðkomandi markaði hér á landi, fyrir utan innan fyrirtækissölu og innanlandsreiki, er einungis hægt að meta markaðsstyrk út frá þeim samkeppnisskilyrðum sem eru ríkjandi á smásölustigi og markaðshlutdeild fyrirtækjanna á smásölumarkaði, miðað við fjölda áskrifta og fyrirfram greiddra korta, fjölda mínútna með upphaf í eigin neti og tekjum af farsímapjónustu. PFS lítur svo á að markaðshlutdeild á smásölustigi gefi vísbendingu um stöðuna á heildsölustigi og mun því taka mið af stöðu fyrirtækjanna á smásölumarkaði við mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

246. Almenna reglan er sú að fyrirtæki telst hafa markaðsráðandi stöðu ef það er með yfir 50% markaðshlutdeild. Í lok árs 2005 var Vodafone með 35% markaðshlutdeild af fjölda viðskiptavina, [...] % markaðshlutdeild af fjölda mínútna úr eigin farsímaneti og [35-40] % markaðshlutdeild miðað við tekjur á árinu 2005 (sjá töflu 2).⁹¹ Á sama tíma var markaðshlutdeild Símans af fjölda viðskiptavina 65%, [...] % af mínútum úr eigin neti og [60-65] % miðað við tekjur.⁹² Af þessu er ljóst að markaðshlutdeild Símans er vel yfir þeim viðmiðum sem benda til markaðsráðandi stöðu, sérstaklega hvað varðar fjölda viðskiptavina og tekjur. En að mati PFS gefur markaðshlutdeild eftir tekjum eða viðskiptavinum betri mynd um markaðsstyrk þar sem meiri notkun að meðaltali getur m.a. átt rætur sínar að rekja til kjara notenda í formi frímínútna í einstök númer, aldursdreifingu þeirra o.þ.h. Vodafone og forverar þess hafa bætt markaðshlutdeild sína allt til ársins 2002 en síðan þá hefur verið ákveðin stöðnun sem gæti bent til þess að ákveðið jafnvægi hafi myndast á markaðinum varðandi markaðshlutdeild milli fyrirtækjanna. Hækkun á markaðshlutdeild Símans í fjölda viðskiptavina um 0,5 prósentustig bæði á árinu 2004 og 2005 getur þó bent til þess honum hafi tekist að sporna við frekari lækkun á markaðshlutdeild sinni.

⁹¹ Fellt út vegna trúnaðar.

⁹² Fellt út vegna trúnaðar.

247. Efnahagslegur styrkleiki Símans er greinilegur og því til stuðnings má benda á töflu 2 sem sýnir hlutfall Símans í tekjum á farsímamarkaði sem var á árinu 2005 [60-65]% á móti [35-40]% hjá Vodafone.⁹³ Einnig gefur tafla 4 góða mynd af þeim mun sem er á heildartekjum Símans og Vodafone, sérstaklega á sviðum fjarskipta. Þá má telja að Síminn hafi góðan aðgang að fjármagni í gegnum fjárfesta sína og rekstur og hið sama á einnig við um Vodafone.

248. Meiri útbreiðsla á GSM farsímaneti Símans veitir fyrirtækinu sterkari stöðu á viðkomandi markaði. Á sama tíma er Vodafone háður Símanum um innanlands reiki. Bæði Síminn og Vodafone eru talin hafa yfir að ráða traustri og góðri reynslu á farsímasviði en þó er það mat PFS að stærð Símans og lengri reynsla bendi til þess að félagið sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

249. Það er niðurstaða PFS að það séu verulegar aðgangshindranir fyrir ný fyrirtæki að koma inn á farsímamarkað. Það er verulega hár óafturkræfur kostnaður samfara því að byggja upp farsímanet hér á landi með viðunandi dreifingu. Uppbyggingu farsímanets á Íslandi þarf að skoða með hliðsjón af fámenni og metnun farsímamarkaðarins. Bæði Síminn og Vodafone búa við stærðarhagkvæmni á viðkomandi markaði en þó verður að telja að Vodafone líði fyrir að koma töluvert seinna inn á farsímamarkaðinn en Síminn. Síminn hefur notið góðs af meiri breidd í starfsemi sinni og umfangi sem hefur gefið honum meira fjárhagslegt bolmagn en samkeppnisáðilum. Sterk staða Símans á öðrum mörkuðum, sérstaklega fastlínnumarkaði og mörkuðum um heimtaugar og leigulínur, skapar honum sérstöðu og getur falið í sér aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki sem vilja koma inn á farsímamarkað þar sem þau þurfa í flestum tilvikum að semja við Símann um aðgang að netum og aðstöðu.

250. Með hliðsjón af framangreindu bendir há markaðshlutdeild Símans auk annarra þátta til þess að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Hins vegar þegar um er að ræða tvíkeppnismarkað eins og hér er í raun og veru til skoðunar gefur reglan um 50% markaðshlutdeild ekki eins sterka vísbendingu um markaðsstyrk eins og ef það væru fleiri sjálfstætt starfandi fyrirtæki á markaði. Þegar slíkar markaðsaðstæður eru fyrir hendi er meiri hætta á samráði á markaði sem getur annað hvort byggst á þegjandi fyrirkomulagi eða samanteknum ráðum starfandi fyrirtækja. Því er nauðsynlegt að skoða hvort til staðar eru skilyrði sem gefa vísbendingar um sameiginleg markaðsyfirráð Símans og Vodafone á viðkomandi markaði. Þau skilyrði ráðast aðallega af markaðsaðstæðum og hegðun markaðsaðila.

6.2.1.1 Sameiginleg markaðsyfirráð⁹⁴

251. Í 1. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga er gert ráð fyrir að fyrirtæki geti talist hafa umtalsverðan markaðsstyrk með öðrum fyrirtækjum, einu eða fleirum, svokölluð sameiginleg markaðsyfirráð. Með sameiginlegum markaðsyfirráðum er átt við að tvö eða fleiri fyrirtæki sem eru lagalega og fjárhagslega óháð hvort öðru geta haft sameiginleg markaðsyfirráð ef á milli þeirra eru tengsl sem leiða til þess að þau hagi sér í raun sem eitt fyrirtæki á markaði. Tengslin þurfa ekki að vera formleg heldur

⁹³ Fellt út vegna trúnaðar.

⁹⁴ Sjá kafla 3.1.2 Collective dominance, í leiðbeiningum ESA.

nægir að markaðsaðstæður séu fallnar til óformlegrar samræmingar á aðferðum milli ólíkra markaðsaðila sem leiðir til óvirkrar samkeppni.⁹⁵

252. Túlkun á hugtakinu sameiginleg markaðsyferráð byggir á dómafordæmum dómstóla ESB um 82. gr. Rómarsáttmálans sem er sambærileg 54. gr. EES-samningsins. PFS er einnig heimilt að taka tillit til ákvarðana framkvæmdastjórnarinnar á grundvelli samrunareglugerðarinnar. ESB dómstóllinn hefur nokkrum samrunamálum gefið leiðbeiningar um hvernig eigi að túlka hugtakið sameiginleg markaðsyferráð og hvaða skilyrði þurfa að vera til staðar⁹⁶. Í svokölluðu Airtours máli⁹⁷ setti ESB dómstóllinn svo fram þrjú skilyrði sem öll þurfa að vera til staðar svo að tvö eða fleiri fyrirtæki teljist saman hafa markaðsyferráð á fákeppnismarkaði:

1. Fyrirtækin verða að vera í aðstöðu til að geta haft með sér þegjandi fyrirkomulag (tacit co-ordination). Í því sambandi þurfa markaðsskilyrðin að vera nægjanlega gagnsæ, þannig að fyrirtækin geti með hæfilegri nákvæmni og hraða fylgt hvort öðru og greint hvort verið sé að brjóta fyrirkomulagið. Mikilvægustu forsendur þess að þetta skilyrði teljist uppfyllt er samþjöppun á markaði, gagnsæ markaðsskilyrði, þroskaður markaður, minnkandi eftirspurn og einsleitar vörur.
2. Það verður að vera fyrir hendi hvatning til lengri tíma fyrir fyrirtækin að hverfa ekki frá fyrirkomulaginu sem þýðir að einhvers konar refsikerfi er á milli fyrirtækjanna sem gerir það óarðbært fyrir nokkurt þeirra að brjóta á eða víkja frá fyrirkomulaginu. Fyrirtækin þurfa að vera meðvituð um að frávík frá fyrirkomulaginu leiði til samskonar aðgerða af hálfu annarra fyrirtækja, og því ekki arðbært til lengri tíma litið.
3. Starfandi og framtíðar samkeppnisaðilar og viðskiptavinir mega ekki vera í aðstöðu til að spilla árangri af fyrirkomulaginu. Mikilvægt í þessu sambandi er hvort til staðar séu mögulegir samkeppnisaðilar og neytendur sem geti barist gegn hinum sameiginlegu markaðsyferráðum. Verulegar aðgangshindranir fyrir því að koma inn á markað eru þýðingarmiklar við mat á þessu skilyrði.

253. Í dómafordæmum ESB eru gerðar strangar kröfur um sönnun á samræmdri hegðun. Í framangreindu máli var staðfest að rík sönnunarbyrði hvíldi á framkvæmdastjórninni þegar leitast væri við að banna samruna vegna hættu á sameiginlegum markaðsyferráðum.

254. Í málsgrein 99 í leiðbeiningum ESA segir að ef ekki eru fyrir hendi formleg tengsl milli viðkomandi fyrirtækja sé nauðsynlegt að skoða hvort ákveðnar forsendur séu til staðar á markaði sem hvetji til sameiginlegra markaðsyferráða. Þessar forsendur eru m.a.⁹⁸: mikil samþjöppun á markaði, gagnsæi, þroskaður markaður, minnkandi eftirspurn, einsleitar vörur, lág eftirspurnarteygni, sambærileg kostnaðaruppbygging, sambærileg markaðshlutdeild, þroskuð tækni, miklar aðgangshindranir, veik

⁹⁵ Mál nr. C 395-396/96: Compagnie Maritime Belge Transports SA og mál T-102/96: Gencor Ltd v. Commission.

⁹⁶ The Merger Control Regulation No 4064/89 frá 21. desember 1989, sjá málsgrein 103 í leiðbeiningum ESA.

⁹⁷ Mál nr. T-342/99 Airtours v. Commission frá 6. júní 2002.

⁹⁸ Sjá lista yfir skilyrði fyrir sameiginlegum markaðsyferráðum í málsgrein 98 í leiðbeiningum ESA. Listinn er ekki tæmandi og það útilokar ekki sameiginleg markaðsyferráð þótt eitthvað af skilyrðunum sé ekki uppfyllt.

samningsstaða kaupenda, skortur á mögulegri samkeppni, ýmis óformleg tengsl milli fyrirtækja, refsikerfi og skortur eða lítið svigrúm fyrir verðsamkeppni.

255. Tillaga PFS að greiningu á viðkomandi markaði liggur fyrir í kafla 5.2 og margar af þeim niðurstöðum sem þar koma fram eiga við þegar skoðað er hvort skilyrði fyrir sameiginlegum markaðsyfirráðum séu til staðar.

Mikil samþjöppun á markaði⁹⁹

256. Eins og fram kom í kafla 5.2.1 er samþjöppun (HHI) á GSM farsímamarkaði mikil, yfir 5.000 hvort sem mælt er í tekjum, mínútum eða viðskiptavinum, og hefur hækkað sl. ár sem er afleiðing af brotthvarfi fyrirtækja á viðkomandi markaði. Samanlögð markaðshlutdeild Símans og Vodafone er einnig mikil, nánast 100%. Við aðstæður sem þessar eru meiri líkur á sameiginlegum markaðsyfirráðum. Mikil samþjöppun þarf hins vegar ekki að fela í sér að markaður stuðli að samræmdri hegðun heldur þarf fleira að koma til. Í þessu sambandi vill PFS vekja athygli á að þar sem Ísland er fátænnt land með lítinn farsímamarkað í samanburði við önnur Evrópulönd þá eru litlar líkur á að hér finnist lítil samþjöppun, þar sem aðstæðurnar bjóða ekki upp marga samkeppnisaðila og litlar líkur á að það komi til með að breytast verulega á næstu árum. PFS telur eðlilegt að hafa þetta í huga við mat á mikilvægi þessa skilyrðis hér.

Gagnsæi¹⁰⁰

257. Á smásölumarkaði fyrir GSM farsímaþjónustu gerir PFS almennt ráð fyrir að gjaldskrár farsímafyrirtækja séu opinberar og aðgengilegar öllum m.a. á heimasíðum þeirra. Þær eru hins vegar ekki gagnsæjar að því leyti að erfitt er að greina hvernig verð eru upp byggð og hvað felst að baki þeim. Auk þess má telja að neytendur eigi erfitt með að skilja þann verðmun sem er á milli símtala innan sama farsímanets og utan þess. Að mati PFS á það sama við á heildsölustigi þar sem verð endurspeglar ekki greinilega þann kostnað sem að baki er. Í þessu sambandi vísar PFS til umfjöllunar í greiningu á markaði 16 um kostnaðargreiningu á samtengigjöldum félaganna og álagningu kvaðar um eftirlit með gjaldskrá sbr. kafla 4.2 og 6.4.5 í greiningu á markaði 16.

258. Það hvílir nú þegar á Símanum kvöð um birtingu viðmiðunartilboðs á grundvelli útnefningar félagsins með umtalsverða markaðshlutdeild í fastaneti og leigulínum sbr. 26. gr. eldri fjarskiptalaga nr. 107/1999 og reglur um viðmiðunartilboð í samtengingum nr. 94/2002. Til að fullnægja þessari skyldu þá birtir Síminn á heimasíðu sinni staðlaða samninga fyrir samtengingu og fleiri þjónustupætti. Samningsskilyrði Símans og verð fyrir samtengingu eru því öllum aðgengileg. Þau viðskipti sem eiga sér stað á heildsölustigi eru aðallega milli Símans og Vodafone sem hafa gert með sér samninga um samtengingar neta og innanlands reiki. Þessir samningar innihalda m.a. upplýsingar um verð og eru aðgengilegir öllum sem þess óska.

259. Í ljósi þess að Ísland er lítið eiga farsímafyrirtækin auðveldara með að fylgjast með hreyfingum hvors annars, en að öðru leyti má telja að gagnsæi í fjárfestingum og aðgerðum fyrirtækjanna sé lítið. Í þessu sambandi vill PFS benda á að þrátt fyrir

⁹⁹ Þessi forsenda er samsvarandi “*market concentration*” í málsgrein 98 í leiðbeiningum ESA.

¹⁰⁰ Þessi forsenda er samsvarandi “*transparency*” í málsgrein 98 í leiðbeiningum ESA.

smæð markaðsins þá telur PFS að innkoma SKO á farsímamarkað hafi ekki verið kunnug Símanum fyrr en hún varð öllum opinber. Þar af leiðandi var Síminn ekki aðstöðu til að bregðast strax við innkomu SKO eins og búast hefði mátt við hefði Síminn vitað fyrr af þessari nýju samkeppni. Þegar á heildina er litið verður að telja að farsímamarkaðurinn fyrir aðgang og upphaf símtala sé töluvert gagnsær sem að miklu leyti er afleiðing af smæð markaðsins og skorti á raunverulegum heildsölumarkaði. Hins vegar telur PFS að ýmislegt bendi til þess að markaðurinn sé ekki nægilega gagnsær til að hægt sé að komast að þeirri niðurstöðu að félögin séu sameiginlega með markaðsyfirráð.

Þroskaður markaður og stöðnuð eftirspurn¹⁰¹

260. Að mati PFS virðist markaður fyrir GSM þjónustu þroskaður. Svo virðist sem uppbygging fleiri heildstæðra farsímaneta sé ekki eftirsóknarverður kostur. Hins vegar er ekki útilokað að nýr aðili komi inn á markað með staðbundið farsímanet, t.d. á höfuðborgarsvæðinu. Auk þess má telja líklegt að þjónustuaðilar sem ekki eiga farsímanet komi inn á farsímamarkaðinn. Dregið hefur úr vexti í fjölgun notenda sem bendir til ákveðinnar mettnar, sjá kafla 5.2.4.6. Eins og fram kom í kafla 5.2.4.9 er það mat PFS að verðvitund notenda GSM sé ekki mikil sem hefur aftur áhrif á teygni eftirspurnar á þann hátt að hún minnkar að sama skapi. PFS er hins vegar ekki á þeirri skoðun að eftirspurn eftir GSM farsímaþjónustu á smásölustigi komi til með að hverfa eða minnka verulega á næstu árum. Vöxtur í eftirspurn mun væntanlega haldast stöðugur og vera í samræmi við það sem verið hefur sl. ár. Vöxtur í fjölgun notenda hefur verið svipaður hjá báðum félögum sl. ár, sbr. mynd 8. Þrátt fyrir að dregið hafi úr vexti í fjölgun notenda þá hafa tekjur félaganna af farsímarekstri aukist á hverju ári, eins og töflur 4 og 5 sýna. Með aukinni nýjung í farsímaþjónustu, t.d. upplýsingaþjónustu og internetaðgangi um farsíma, má búast við auknum tekjum sem gæti haft áhrif á áhuga nýrra aðila til að koma inn á markaðinn. Með hliðsjón af framangreindu þá er það mat PFS að farsímamarkaðurinn hafi eins og stendur ekki náð fullum þroska og enn séu möguleikar á samkeppni og vexti.

Einsleitir vörur¹⁰²

261. Því einsleitari sem vörurnar eru þeim mun meiri möguleikar eru á verðsamkeppni milli viðkomandi fyrirtækja sem gæti hvatt til samráðs. Í ljósi þess að farsímaþjónusta byggir á staðlaðri tækni má telja raunhæft að þjónusta farsíma-fyrirtækja sé sambærileg. Á smásölustigi er farsímaþjónusta frekar einsleit vara, mínútur og einingar. Möguleg aðgreining á smásölustigi felst í þáttum eins og vörumerki, ímynd, sértilboðum á sérstakri þjónustu og gæðum. Félögin bjóða einnig upp á ýmis konar aðra þjónustu en talsímaþjónustu fyrir farsíma sem þau reyna aðgreina sig t.d. með upplýsinga-, ljósmynda- og tölvupóstþjónustu. Þetta gerir það að verkum að félögin keppa á mun fleiri sviðum en framboði af grunnfarsímaþjónustu, þ.e. aðgangi og upphafi símtals í GSM farsímaneti.

262. Einsleitni í farsímaþjónustu á smásölustigi þarf hins vegar ekki að hafa áhrif á heildsölustigi. Sú þjónusta sem venjulega er keypt á heildsölustigi er aðgangur og upphaf símtala. Þó þessi þjónusta sé samrýmanleg við þá þjónustu sem seld er á smásölustigi, þá er grundvöllur þeirra ólíkir samningar. Mögulegir samningar á heildsölustigi fara eftir því hvernig aðgangur er keyptur og hversu mikill, þ.e. hvort

¹⁰¹ Þessi forsenda er samsvarandi “*mature market and stagnant and moderate growth on the demand side*” í málsgrein 98 í leiðbeiningum ESA.

¹⁰² Þessi forsenda er samsvarandi “*homogeneous product*” í málsgrein 98 í leiðbeiningum ESA.

um er að ræða reikiaðgang, sýndarnetsaðgang eða endursölu á mínútum. Í ljósi þess telur PFS að ekki sé hægt að segja að þjónusta á heildsölustigi sé einsleit. Með hliðsjón af framangreindu þá er það mat PFS að þessi forsenda bendi ekki eindregið til sameiginlegra markaðsyferráða.

Sambærileg kostnaðaruppbygging¹⁰³

263. Að mati PFS er kostnaðaruppbygging fyrirtækjanna ekki sambærileg og byggir PFS það mat sitt m.a. á þeirri staðreynd að Vodafone er yngra fyrirtæki en Síminn. PFS hefur fallist á rökstuðning Vodafone um lúkningarverð þeirra á grundvelli frumkostnaðargreiningar¹⁰⁴ sem inniheldur m.a. kostnað vegna óhagræðis af samruna fyrirtækjanna Íslandssíma, Tals og Halló!. Því eru lúkningarverð Vodafone hærri en lúkningarverð Símans. PFS er hins vegar á þeirri skoðun að sambærileg kostnaðaruppbygging varðandi lúkningarverð sé hjá Símanum og Vodafone til lengri tíma litið og að bæði félögin eigi möguleika á góðri arðsemi. Í því sambandi má benda á að PFS leggur til að sömu lúkningarverð verði hjá Símanum og Vodafone frá og með 1. júní 2008 samkvæmt ákvörðun um markað 16.¹⁰⁵

Sambærileg markaðshlutdeild¹⁰⁶

264. Samkeppnishamlandi hegðun, í formi samræmdra aðferða, er líklegri til að eiga sér stað þegar markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækja er svipuð eða sambærileg. Mikil munur á markaðshlutdeild milli fyrirtækja dregur úr líkum á sameiginlegum markaðsyferráðum. Eins og fram kemur í kafla 5.2.1 þá er Síminn með 65% markaðshlutdeild og Vodafone með 35%, þegar horft er til fjölda viðskiptavina í GSM farsímaþjónustu. Munurinn á markaðshlutdeild Símans og Vodafone er 30 prósentustig, sem að mati PFS er talsverður munur og kemur í veg fyrir það að skilyrði um sambærilega markaðshlutdeild sé fullnægt. Írska eftirlitsstofnunin (ComReg) komst að þeirri niðurstöðu við greiningu á markaði 15 að farsímafélögin Vodafone og O2 væru sameiginlega með markaðsyferráð¹⁰⁷. Þar var Vodafone með 54% markaðshlutdeild miðað við fjölda viðskiptavina og O2 með 40%. Í greiningu norsku eftirlitsstofnunarinnar (NPT) á markaði 15 kom fram að Telenor væri með 68% markaðshlutdeild og NetCom með 32%. Í umfjöllun sinni um sameiginleg markaðsyferráð kom fram að NPT taldi að þessi mikli munur á markaðshlutdeild fyrirtækjanna benti frekar til virkrar samkeppni heldur en sameiginlegra markaðsyferráða.¹⁰⁸ NPT komst þó að lokum að þeirri niðurstöðu að Telenor væri með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 15.

265. Að mati PFS gefur markaðshlutdeild Vodafone ekki tilefni til að ætla að fyrirtækið sé í markaðsráðandi stöðu. Það skiptir einnig máli hversu stöðug markaðshlutdeildin hefur verið og í því sambandi má benda á að markaðshlutdeildin í GSM farsímaþjónustu hér á landi hefur verið nokkuð stöðug frá árinu 2002 en fram að því frá árinu 1998 hafði saxast jafnt og þétt af markaðshlutdeild Símans. Að mati PFS

¹⁰³ Þessi forsenda er samsvarandi “*similar cost structures*” í málsgrein 98 í leiðbeiningum ESA.

¹⁰⁴ Sjá ákvörðun PFS frá 23. apríl 2003 um samtengiverð Símans og ákvörðun PFS frá 15. júlí 2004 um frumkostnaðargreiningu í fjarskiptanetum Og fjarskipta. Lúkningarverð Símans er í dag kr. 8.92 og lúkningarverð Vodafone er kr. 13,2 á dagtaxta og kr. 11 á kvöldtaxta.

¹⁰⁵ Sjá viðauka 2 með ákvörðun um markað 16.

¹⁰⁶ Þessi forsenda er samsvarandi “*similar market shares*” í málsgrein 98 í leiðbeiningum ESA.

¹⁰⁷ Sjá www.comreg.ie: Skjal nr. 04/188 og 04/188a, frá 9. desember 2004. PFS vekur athygli á því að ákvörðun og álagning kvaða á grundvelli framangreindrar greiningar á markaði 15 í Írlandi hefur verið dæmd ógild með ákvörðun áfrýjunardóms dags. 14. desember 2005.

¹⁰⁸ Sjá www.npt.no: uppfærð greining á markaði 15 frá 23. janúar 2006, bls. 71.

Þá er þetta töluverður tími sem markaðshlutdeild félaganna hefur verið stöðug en á móti kemur að samruni fyrirtækjanna sem urðu að Vodafone átti sér ekki stað fyrr en í lok árs 2002 og byrjun árs 2003. Jafnframt má gera ráð fyrir að aðgerðum Vodafone til að ná markaðshlutdeild af Símanum sé mætt af fullum krafti og það sýnir sig í því að sl. 2 ár hefur Síminn náð að hækka markaðshlutdeild sína í fjölda viðskiptavina um 1 prósentustig. Að mati PFS þarf Vodafone að leita nýrra leiða til ná frekari markaðshlutdeild frá Símanum og vera má að innkoma SKO geti leitt til þess.

Proskuð tækni¹⁰⁹

266. Að mati PFS er tæknin á GSM farsímamarkaðinum frekar almenn og öllum aðgengileg. Það virðist ekki mikið um nýbreytni í 2G farsímakerfinu hvað varðar tal en farsímamarkaðurinn er hins vegar ekki eingöngu bundin við tal eins og fram hefur komið og önnur farsímaþjónusta hefur einnig áhrif í þessu sambandi. Það er mögulegt fyrir fyrirtæki að aðgreina sig að einhverju leyti með annarri farsímaþjónustu en tali sem að sama skapi getur hvatt til innkomu nýrra aðila. Að mati PFS er farsímamarkaðurinn að einhverju leyti í tækniþróun. PFS telur að vænta megi meiri tækninýjunga og aukinnar þjónustu með innkomu 3G farsímanetsins en þar sem enn er óljóst hvenær uppbygging þess hefst hér á landi er ekki hægt að taka tillit til þess hér. Með hliðsjón af framangreindu þá er það mat PFS að þessi þáttur gefi ekki skýrar vísbendingar um sameiginleg markaðsyfirráð á viðkomandi markaði.

Miklar aðgangshindranir og skortur á mögulegri samkeppni¹¹⁰

267. Það var niðurstaða PFS í kafla 5.2.4.11 að verulegar aðgangshindranir væru fyrir ný fyrirtæki að koma inn á farsímamarkað. Það er verulega hár óafturkræfur kostnaður samfara því að byggja upp farsímanet hér á landi með viðunandi dreifingu og vaxtarmöguleikar takmarkaðir vegna mettnar markaðsins og fámennis hér. Einnig virðist vera skortur á mögulegri samkeppni, eins og brotthvarf farsímafyrirtækja á markaði sýnir og vöntun á sjálfstæðum þjónustuaðilum. IMC Ísland er enn með litla starfsemi á farsímamarkaði og hefur því ekki veruleg áhrif á markaðsstöðu Símans og Vodafone. En sem komið er ekki hægt að meta áhrif af innkomu SKO á farsímamarkað og eins og áður hefur komið fram er ekki hægt að horfa framhjá því að félagið er að fullu í eigu eignarhaldsfélagsins Dagsbrúnar hf. sem einnig á Vodafone. Hins vegar er ljóst að SKO er mögulegur samkeppnisaðili og er fyrst og fremst ógnun fyrir Símann þar sem Vodafone fær hvort eð er tekjur af viðskiptavinum SKO.

268. Þessar aðgangshindranir og skortur á mögulegri samkeppni skapa aðstöðu fyrir samræmda hegðun. Þó ber að hafa í huga að ýmsar kvaðir eru til þess fallnar að draga úr aðgangshindrunum að markaði. Þar á meðal aðgangskvaðir eins og innanlandsreiki, sýndarnetsaðgangur, samhýsing og samnýting, sem koma til með að gera farsímamarkaðinn aðgengilegri verði þær lagðar á starfandi fyrirtæki þar, annað eða bæði. Auk þess er ekki skortur á tíðnileyfum til úthlutunar hér á landi. Að mati PFS hefur sterk staða Símans mikil áhrif, bæði á möguleika starfandi farsímafyrirtækja eins brotthvarf fyrirtækja af markaði bendir til, sjá mynd 7, og á mögulega innkomu annarra fyrirtækja á farsímamarkað.

Veik samningsstaða kaupenda¹¹¹

¹⁰⁹ Þessi forsenda er samsvarandi “*lack of technical innovation, mature technology*” í málsgrein 98 í leiðbeiningum ESA.

¹¹⁰ Þessar forsendur eru samsvarandi “*high barriers to entry and lack of potential competition*” í málsgrein 98 í leiðbeiningum ESA.

269. Það er álit PFS að samningsstyrkur kaupenda sé ekki nægilegur á smásölumarkaði til að skapa aukna samkeppni á markaði. Í ljósi þess að enginn raunverulegur heildsölumarkaður fyrir aðgang að farsímaneti er til staðar, er heldur enginn mögulegur kaupendastyrkur fyrir hendi þar. Slík staða er álitleg fyrir samræmda hegðun. Hins vegar þegar þessi þáttur er skoðaður í samanburði við aðra þætti þá verður mikilvægi hans að teljast takmarkaðri í þessu sambandi.

Ýmis óformleg tengsl milli viðkomandi fyrirtækja¹¹²

270. Mikið er um formleg og óformleg tengsl á milli félaganna tveggja sem í flestum tilvikum eru tilkomin vegna viðskipta milli félaganna sem eru oft á grundvelli lagaskyldu, t.d. samskipti vegna númerflutninga, reglulegir fundir um samtengingar, samskipti vegna samnings um innanlands reiki og fleira. Félögin tvö eiga einnig með sér formlegt samstarf m.a. um rekstur Hins íslenska númerafélags og Farice. Ekki er hægt að líta fram hjá því að félögin eru stærstu viðskiptavinir hvors annars og það hefur í för sér margs konar samskipti. Því má heldur ekki gleyma að Ísland er lítið samfélag og margir fyrrum starfsmenn Símanns vinna nú hjá Vodafone. Þrátt fyrir ýmis konar formleg og óformleg tengsl er PFS á þeirri skoðun að fátt bendi til þess að tengslin séu óeðlileg, heldur virðast þau frekar nauðsynleg til að leysa ýmis vandamál sem upp koma. Þessi tengsl á milli félaganna skapa vissulega aðstöðu fyrir samráð en þó verður að telja að fleira þurfi að koma til svo grunsemdir um slíkt vakni.

Refsikerfi¹¹³

271. Til að komast að niðurstöðu um sameiginleg markaðsyfirlit þarf að vera til staðar refsikerfi sem kemur í veg fyrir að félögin brjóti samráðssamninga. Dæmi um slíkt gæti verið hótun um mikla verðsamkeppni sem hefði mismiklar afleiðingar fyrir félögin. Fram hefur komið að það sé samræming í verðum sem bendir til þess að ekki ríki mikil verðsamkeppni milli félagana og Síminn virðist í mörgum tilvikum leiðandi aðili í verðum. Það er mat PFS að félögin tvö keppi fyrst og fremst í því að bjóða eigin viðskiptavinum hlunnindi á borð við fríar mínútur og frí SMS í eigin neti eins og sjá má á töflu 1 og verðsamanburðurinn getur ekki tekið tillit til þessara hlunninda.

272. Þrátt fyrir samræmingu í verðum hefur PFS ekki komið auga á fullnægjandi sannanir fyrir því að til staðar sé trúverðugt refsikerfi sem geri það að verkum að félögin keppi ekki meira í verðum eða þjónustu. Í fyrsta lagi hefur þessi þróun ekki staðið nógu lengi að mati PFS. Í öðru lagi virðist verð á farsímaþjónustu á Íslandi ekki vera mikið hærra en annars staðar í Evrópu og því er ekki hægt að álykta sem svo að félögin séu að halda upp miklu hærra verði en eðlilegt getur talist. Í þriðja lagi má líta á innkomu SKO á farsímaþjónustu sem tilraun Vodafone til að auka markaðshlutdeild sína og bæta stöðu sína á markaði þar sem félögin eru bæði í eigu Dagsbrúna hf. og SKO endurselur farsímaþjónustu frá Vodafone. Að mati PFS ber þetta ekki vott um samræmda hegðun né hefur Síminn brugðist við þessum nýja aðila með sambærilegum hætti eins og telja mætti eðlilegt ef til staðar væri raunverulegt refsikerfi.

¹¹¹ Þessi forsenda er samsvarandi “*lack of countervailing buying power*” í málsgrein 98 í leiðbeiningum ESA.

¹¹² Þessi forsenda er samsvarandi “*various kind of informal or other links between the undertakings concerned*” í málsgrein 98 í leiðbeiningum ESA.

¹¹³ Þessi forsenda er samsvarandi “*retaliatory mechanisms*” í málsgrein 98 í leiðbeiningum ESA.

273. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að ekki sé til staðar refsikerfi á farsímamarkaðinum og innkoma SKO dregur úr líkum á því að á milli Vodafone og Símans ríki þegjandi samkomulag um að halda óbreyttu ástandi.

Skortur eða lítið svigrúm fyrir verðsamkeppni¹¹⁴

274. Athugun á verði fyrir GSM farsímaþjónustu á smásölumarkaði sýnir að verð hefur verið nokkuð stöðugt frá ágúst 2002 til ágúst 2005 sbr. umfjöllun í kafla 5.2.5 og viðauka B með ákvörðun um markað 15. Verð Vodafone hefur þó breyst meira en verð Símans, sérstaklega fyrir áskriftir þar sem verð Vodafone hefur lækkað til mótis við verð Símans. Almennt séð þá hefur verð Vodafone haft tilhneigingu til að nálgast verð Símans bæði til hækkunar og lækkunar. Þessi samræming í verðum bendir til þess að ekki ríki mikil verðsamkeppni milli félagana og Síminn virðist í mörgum tilvikum leiðandi aðili í verðum. Lítil verðsamkeppni eða sambærileg verð geta bent til samræmdra aðgerða af hálfu félaganna. Á móti kemur að töluverð samkeppni á sér stað um ímynd fyrirtækjanna, áskriftarleiðir og frímínútur í einstök númer. Bæði Síminn og Vodafone bjóða upp GSM áskriftarleiðir sem gefa notendum kost á frímínútum þegar hringt er í ákveðin númer. Þetta fyrirkomulag getur að mati PFS verið óljóst fyrir suma notendur og þá dregið úr möguleikum þeirra til að nýta sér þetta til lækkunar á símakostnaði. Auk þess sem svona fyrirkomulag nýtist notendum misvel. Að mati PFS gæti innkoma sjálfstæðra þjónustuaðila, endursöluaðila eða sýndarnetsfyrirtækja orðið til þess að örva verðsamkeppni frá því sem nú er.

275. Engar vísbendingar eru um að smásöluverð á farsímamarkaði séu eða hafi verið langt yfir kostnaðarverði. Erlendur verðsamanburður sýnir að verð hér á landi séu enn í hópi þeirra lægstu í Evrópu. Þó að innlendur verðsamanburður leiði í ljós litla verðsamkeppni milli félaganna þá telur PFS ekki það sé ekki nægileg vísbending um samræmda hegðun. Hins vegar telur PFS að verð fyrir farsímaþjónustu á smásölumarkaði geti ekki haldið áfram að þróast á sama hátt og hefur verið því annars megi telja að kominn grundvöllur fyrir grunsemdir um samræmda hegðun. Bæði Síminn og Vodafone hafa möguleika á því að fara verðsamkeppni en telja má að slíkt væri þyngra fyrir Vodafone þar sem fjárhagslegur styrkleiki Símans, sérstaklega á fjarskiptasviði, er meiri eins tafla 4 sýnir glögglega.

276. Ef lítið er á meðal mánaðarlega notkun farsíma í mínútum á hvern notanda, sjá töflu 7, má sjá að notkun hér á landi er að jafnaði minni en í Finnlandi, Frakklandi, Írlandi og Bretlandi svo dæmi sé tekið en meiri en í Þýskalandi. Minni farsímanotkun hér á landi í samanburði við önnur lönd gefur vísbendingu um að möguleiki sé á því að auka töluvert farsímanotkun frá því sem nú er. Aukin notkun gæti hugsanlega gerst með lækkun á mínútuverði.

Tafla 7 Meðal mánaðarleg notkun farsíma í mínútum talin á hvern notanda

Finnland	247
Frakkland	213
Írland	198
Bretland	144
Ísland	140
Þýskaland	74

¹¹⁴ Þessi forsenda er samsvarandi “*lack or reduced scope for price competition*” í málsgrein 98 í leiðbeiningum ESA.

Samantekt

277. Að mati PFS er staða Símans á farsímamarkaði mun betri en staða Vodafone. Margt hefur komið fram sem bendir til þess að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á farsímamarkaði. Auk þess er rétt að ítreka að Vodafone er háð Símanum í mörgum tilvikum, t.d. varðandi innanlands reiki, heimtaugarleigu, leigulínur og nýtingu á aðstöðu. Útbreiðsla GSM farsímanets Símans er jafnframt meiri en hjá Vodafone og sú staða virðist ekki koma til með að breytast mikið í nánustu framtíð.

278. Ýmislegt hefur þó komið fram í framgreindri umfjöllun sem bendir til að aðstæður fyrir sameiginleg markaðsyfirlit séu til staðar á GSM farsímamarkaði, t.d. há samþjöppun, þroskaður markaður, minnkandi eftirspurn, þroskuð tækni, miklar aðgangshindranir, skortur á mögulegri samkeppni og veik samningsstaða kaupenda. Eins og áður hefur komið fram þá eru markaðir þar sem framangreind skilyrði eru fyrir hendi betur til þess fallnir að stuðla að samræmdri hegðun. Mörg þessara skilyrða eru óhjákvæmileg afleiðing þeirrar aðstöðu sem skapast vegna smæðar farsímamarkaðsins, fámennis íslensku þjóðarinnar, þess þroska sem tækni og eftirspurn hefur náð almennt hér og annars staðar í Evrópu. Í ljósi þess er vægi þessara þátta að mati PFS minna en þeirra sem eru frekar á forræði viðkomandi félaga eða afleiðing af stöðu þeirra á markaði.

279. Skilyrðin fyrir sameiginlegum markaðsyfirlitum gera ráð fyrir að hin samræmda hegðun hafi staðið yfir í ákveðin tíma. Í þessu sambandi ber að líta til þess að samruni þeirra fyrirtækja sem runnu saman og urðu Vodafone, átti sér stað á seinni hluta árs 2002 sem þýðir að félagið hefur starfað í núverandi mynd í rúm 3 ár. Að mati PFS er útilokað að forverar Vodafone sem voru með farsímaþjónustu, þ.e. Íslandssími og Tal, hafi verið í þeirri stöðu að annað eða bæði hafi geta talist með sameiginleg markaðsyfirlit með Símanum.¹¹⁵

280. Þó svo að PFS sé ekki bundin af ákvörðunum samkeppniseftirlitsins og samkeppnisráðs við greiningu á fjarskiptamörkuðum þá eru þær aðferðir sem PFS á að beita við skilgreiningu á markaði og mat á umtalsverðum markaðsstyrk byggðar á meginreglum samkeppnisréttar. Því er ekki hægt að horfa fram hjá því að staðfest hefur verið af samkeppnisráði að Síminn sé með markaðsráðandi stöðu á GSM farsímamarkaði sbr. m.a. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 40/2003 og nr. 21/2005. Það er ljóst að Síminn getur ekki verið með umtalsverðan markaðsstyrk bæði einn og sér og sameiginlega með öðrum.

281. Það er mat PFS að skortur á virkari samkeppni á viðkomandi markaði stafi ekki af því að félögin séu með sameiginleg markaðsyfirlit. PFS telur að ekki liggi fyrir afgerandi niðurstaða sem bendi til að félögin tvö starfi með samræmdum hætti. Eins og stendur eru ekki nægar vísbendingar um að félögin séu sem eitt gagnvart öðrum fjarskiptafyrirtækjum, viðskiptavinum eða neytendum þar sem nokkrum mikilvægum skilyrðum fyrir sameiginlegum markaðsyfirlitum er ekki fullnægt. Munurinn á markaðshlutdeild Símans og Vodafone er 30 prósentustig, sem að mati

¹¹⁵ Sjá ákvörðun PFS frá 15. júlí 2003 um erindi Landssíma Íslands um markaðshlutdeild Og fjarskipta hf.

PFS er talsverður munur og kemur í veg fyrir það að skilyrði um sambærilega markaðshlutdeild sé fullnægt. Kostnaðaruppbygging félaganna er ólík og gagnsæi á markaði er ekki nægilegt til að hægt sé að komast að þeirri niðurstöðu að félögin séu með sameiginleg markaðsyfirlráð. Að mati PFS er ekki til staðar refsikerfi á farsímamarkaðinum og innkoma SKO dregur úr líkum á því að á milli Vodafone og Símans ríki þegjandi samkomulag um að halda óbreyttu ástandi. Þar sem ekki liggja fyrir afgerandi vísbendingar um samræmda hegðun félaganna tveggja þá mælir sú lagalega óvissa gegn því að komist sé að þeirri niðurstöðu að sameiginleg markaðsyfirlráð sé að finna á viðkomandi markaði.

282. Það veldur hins vegar áhyggjum hvernig verðlagning á GSM farsímaþjónustu hefur þróast á smásölustigi og einnig sú staðreynd að sjálfstæðir þjónustuaðilar, endursöluaðilar og sýndarnetsfyrirtæki eru ekki á íslenska farsímamarkaðinum, hvort sem það er vegna áhugaleysis eða tregðu starfandi farsímafyrirtækja. Það liggur þó fyrir að bæði Síminn og Vodafone hafa ekki samið um innanlands reiki í netum sínum við IMC Island þrátt fyrir óskir IMC um slíkt.¹¹⁶ PFS mun því fylgjast grannt með þróun þessara mála á næstu misserum og bregðast við ef engar breytingar verða.

283. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að ekki séu nægar forsendur til að komast að þeirri niðurstöðu að sameiginleg markaðsyfirlráð sé að finna viðkomandi markaði að svo stöddu.

6.2.1.2 Niðurstöður um mat á umtalsverðum markaðsstyrk

284. PFS vill leggja áherslu á að það er umtalsverður markaðsstyrkur sem er viðeigandi mælikvarði en ekki misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Það er því ekki aðalatriðið í markaðsgreiningunni hvort markaðsráðandi staða hafi verið misnotuð eða ekki. Þetta þýðir hins vegar ekki að hegðun fyrirtækja á markaði skipti ekki máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk en það er ekki nauðsynlegt að sýna fram á að markaðsstyrkur hafi verið misnotaður til að komast að niðurstöðu um að fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk.

285. Að mati PFS benda niðurstöður úr kafla 5 og framangreind umfjöllun til þess að Vodafone sé ekki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Markshlutdeild félagsins mæld í fjölda viðskiptavina er 35% sem er of lágt til að félagið teljist með umtalsverðan markaðsstyrk, sérstaklega í ljósi þess að Síminn er með verulega hærri markaðshlutdeild. Þróunin á markaðshlutdeild félaganna bendir heldur ekki til þess að markaðshlutdeild Vodafone komi til með að hækka verulega á næstum árum, að öllu óbreyttu.

286. Í framhaldi af því sem fram kom í kafla 6.2.1 þá er að mati PFS flest sem bendir til þess að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Há markaðshlutdeild Símans skiptir hér töluverðu máli en félagið er með 65% markaðshlutdeild í fjölda viðskiptavina. Tölur í árslok 2005 sýna að markaðshlutdeild Símans í fjölda viðskiptavina hækkar um 0,5 prósentustig á árinu 2005 og hefur haldist nánast óbreytt undanfarin 3 ár. Brotthvarf fyrirtækja af viðkomandi markaði, bæði þeirra fyrirtækja sem runnu saman og urðu að Vodafone og annarra sem féllu frá áformum um að bjóða upp á farsímaþjónustu sbr. mynd 7, bendir eindregið til þess að Síminn sé með

¹¹⁶ Sjá umfjöllun í kafla 5.1. í viðauka C um niðurstöður úr samráði PFS við greiningu á markaði 15.

umtalsverðan markaðsstyrk á farsímamarkaði umfram önnur fyrirtæki. Að mati PFS er samruni þeirra þriggja fyrirtækja sem urðu að Vodafone m.a. afleiðing af yfirburðastöðu Símans á farsímamarkaði. Auk þess bendir sú staðreynd að IMC Ísland þurfti að gera alþjóðlegan reikisamning til að geta boðið upp á farsímaþjónustu á Íslandi til þess að Síminn og Vodafone séu að misnota markaðsstyrk sinn þar sem hvorugt fyrirtækið hefur fengið til að semja um innanlands reiki.

287. Erfitt er að spá fyrir um hvernig markaðshlutdeild fyrirtækjanna gæti þróast á næstu árum í ljósi þess að hún hefur að haldist svipuð í 3 ár. Of snemmt er segja til um hvaða áhrif innkoma SKO á farsímamarkað kemur til með hafa. Að mati PFS gæti aðgangur að starfandi farsímanetum t.d. í formi innanlands reikis, endursölu, sýndarnets, samhýsingar og samnýtingar verið mikilvægur þáttur í að draga úr aðgangshindrunum og komið hreyfingu á markaðshlutdeild fyrirtækjanna. Það er vert að benda á að sjálfstæðir þjónustuaðilar starfa á mörgum samkeppnishæfum farsímamörkuðum í Evrópu, í sumum tilvikum án aðkomu eftirlitsstofnana, og því finnst PFS það ólíklegt ef slíkir þjónustuaðilar geti ekki starfað á íslenska farsímamarkaðinum, jafnvel þótt hann væri talinn samkeppnishæfur. Að mati PFS benda niðurstöður markaðsgreiningar og fákeppni á íslenskum farsímamarkaði til þess að samkeppni á viðkomandi markaði sé ekki nægjanlega virk og það sama á við um smásölustigið. PFS er á þeirri skoðun að samkeppni á farsímamarkaði geti orðið virkari ef sköpuð er aðstaða fyrir meiri þjónustusamkeppni.

288. Á grundvelli framangreinds og niðurstaðna úr greiningu á viðkomandi markaði er það mat PFS að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum GSM farsímanetum. Í ljósi þess hyggst PFS útnefna Símann með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímaneti. Það er jafnframt niðurstaða PFS að Vodafone sé ekki lengur með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

6.2.2 Markaður fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet

289. Síminn er eina fyrirtækið hér á landi sem rekur NMT farsímanet og býður slíka farsímaþjónustu til endanotenda. Síminn hefur því 100% markaðshlutdeild í NMT farsímaþjónustu sem haldist hefur óbreytt frá árinu 1986 þegar hann hóf að bjóða þessa farsímaþjónustu. Þessi háa markaðshlutdeild og einokun Símans bendir til að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet.

290. Það er mat PFS að viðkomandi markaður einkennist af afdráttarlausum aðgangshindrunum og skorti á mögulegri samkeppni og ekki er fyrirjábanlegt að það komi til með að breytast, sérstaklega í ljósi þess að rekstri NMT netsins verður væntanlega hætt á næstu árum. Verðið fyrir notkun á NMT farsíma er hátt í samanburði við GSM síma og fastlínusíma. Notendum NMT netsins fækkar ár frá ári sem hefur í för með sér að kostnaður vegna reksturs netsins dreifist á færri notendur og því eru ekki miklar líkur á að verðið komi til með að lækka. Það er mat PFS að samningsstyrkur kaupenda sé hvorki fyrir hendi á smásölumarkaði né heildsölumarkaði fyrir NMT farsímaþjónustu.

291. Að mati PFS benda framangreindar niðurstöður til þess að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á heilðsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímaneti og geti að stórum hluta starfað án þess að taka tillit til viðskiptavina og annarra fjarskiptafyrirtækja. Í ljósi þess hyggst PFS útnefna Símann með umtalsverðan markaðsstyrk á heilðsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímaneti.

7 Álagning kvaða

7.1 Almennt um kvaðir

292. Ef markaðsgreining leiðir í ljós að ekki ríki virk samkeppni á viðkomandi markaði og að fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, hafi umtalsverðan markaðsstyrk ber PFS að leggja hið minnsta eina eða fleiri kvaðir á það fyrirtæki sem útnefnt er með umtalsverðan markaðsstyrk.¹¹⁷

293. Hafi PFS áður lagt kvaðir á fyrirtækið skv. eldri fjarskiptalögum eru þær endurskoðaðar, viðhaldið, breytt eða afnumdar í samræmi við niðurstöður markaðsgreiningar.

294. Í 27. gr. fjarskiptalaga segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk sé Póst- og fjarskiptastofnun 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.¹¹⁸ Kvöðum þessum er nánar lýst í 28. – 32. gr. laganna.

295. Þær kvaðir sem leggja má á fyrirtæki á smásölumörkuðum eru m.a. aðgangur að leigulínum á kostnaðargreindu verði sbr. 33. gr. fjarskiptalaga, forval og fast forval sbr. 53. gr. s.l.

296. Við val á kvöðum sem beita á til að leysa ákveðin samkeppnisvandamál þarf að hafa ákveðnar grundvallarreglur að leiðarljósi.¹¹⁹ Allar álagðar kvaðir skulu vera byggðar á eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls og vera sniðnar til 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 markaðs og standa vörð um hagsmuni notenda. Kvaðir mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er og mega ekki leggja þyngri byrðar á fyrirtækin en nauðsynlegt þykir.

297. Í áður nefndri skýrslu ERG um kvaðir 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 heilðsölustigi. Í þessu sambandi þarf að gæta að tvennu; í fyrsta lagi að hvetja til þjónustusamkeppni og í öðru lagi að tryggja

¹¹⁷ Sjá málsgrein 21 og 115 í leiðbeiningunum.

¹¹⁸ Sjá 9. – 14. gr. aðgangstilskipunar.

¹¹⁹ Sjá 8. gr. rammatilskipunar.

nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að þeim fjarskiptanetum sem eru til staðar og hvetja þannig til frekari fjárfestinga og endurnýjunar og viðhalds á þeim.

298. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð 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.

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

7.2 Gildandi kvaðir skv. eldri fjarskiptalögum

300. Eins og fram hefur komið voru bæði Síminn og Vodafone útnefnd með umtalsverða markaðshlutdeild á markaði fyrir farsímanet og farsímaþjónustu og á samtengimarkaði skv. eldri fjarskiptalögum nr. 107/1999. Útnefningu farsímafyrirtækja með umtalsverða markaðshlutdeild á samtengingarmarkaði samkvæmt eldri fjarskiptalögum fylgja eftirfarandi kvaðir:

- Félögin skulu verða við öllum raunhæfum og framkvæmanlegum beiðnum um aðgang að nettengipunktum, þ.m.t. öðrum nettengipunktum en þeim sem boðnir eru öllum þorra notenda.
- Félögin skulu gæta jafnræðis með tilliti til samtengingar sem þau bjóða og veita fyrirtækjum sem íhuga samtengingu aðgang að öllum nauðsynlegum upplýsingum um samtengingu og tækniröfur sem gerðar eru.
- Þau gjöld sem félögin taka fyrir samtengingu skulu vera gagnsæ og byggjast á kostnaði við stofnun og rekstur nets, auk hæfilegrar ávöxtunar fjármagns á grundvelli kostnaðarbókhalds sem haldið skal.

301. Þessar kvaðir hafa ekki í för með sér skyldu til að selja aðgang og upphaf símtala í heildsölu. Hinsvegar má benda á að það hvílir almenn skylda á farsímafyrirtækjum skv. 35. gr. fjarskiptalaga til að veita öðrum farsímafyrirtækjum reikiaðgang að almennum farsímanetum. Þessi skylda hvílir almennt á farsímafyrirtækjum sem eiga farsímanet en er ekki bundin við fyrirtæki sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk. Vegna þessarar skyldu selur Síminn Vodafone aðgang að ákveðnum hluta af GSM dreifikerfi sínu grundvelli reikisamnings. Í gildi er samningur um innanlandsreiki milli Símans og Vodafone frá 2. mars 2005.

302. Framangreindar kvaðir hafa fyrst og fremst áhrif á markað fyrir lúkningu símtala í eintök farsímanet (markaður 16) sem þegar hefur verið greindur og viðkomandi kvaðir endurskoðaðar. Á Símanum hvíla einnig aðrar kvaðir á grundvelli útnefningar félagsins með umtalsverða markaðshlutdeild skv. eldri fjarskiptalögum á öðrum fjarskiptamörkuðum og verða þær endurskoðaðar þegar þeir markaðir verða greindir.

7.3 Samkeppnisvandamál

7.3.1 Almenn

303. Með hugtakinu samkeppnisvandamál er átt við aðstæður sem skapast á markaði vegna markaðsráðandi stöðu fyrirtækis eða fyrirtækja, aðferðir sem markaðsráðandi fyrirtæki notar til að ryðja keppinautum sínum af markaði, hindra mögulega samkeppni inn á markað eða misnota aðstöðu sína gagnvart neytendum. Um aðstæður sem geta skapast á markaði vegna markaðsráðandi stöðu fyrirtækis hefur verið fjallað um í markaðsgreiningu. Hér á eftir verða tekin dæmi um þær margvíslegu aðferðir sem markaðsráðandi fyrirtæki getur notað til að ryðja keppinautum sínum af markaði eða hindra mögulega samkeppni.

304. Markaðsráðandi fyrirtæki á heildsölumarkaði gæti neitað aðgangi eða hafnað viðskiptum fyrirtækja sem starfa á heildsölu- eða smásölumarkaði og keppa við smásölurekstur þess. Neitun um aðgang eða höfnun viðskipta getur beinlínis lokað markaði, t.d. í þeim tilfellum þar sem heildsöluvaran er nauðsynlegt aðfang fyrir smásölumarkaðinn, og getur á endanum leitt til hækkunar á kostnaði keppinauta. Hindrun á aðgangi getur einnig komið fram í annarri mynd en beinni höfnun, t.d. með ósanngjörnum skilyrðum og verðum.

305. Markaðsráðandi fyrirtæki getur einnig misnotað stöðu sína með undirverðlagningu, þ.e. verðlagt vöru sína undir kostnaðarverði, og haft þannig skaðleg áhrif á samkeppnina. Á þann hátt gæti fyrirtækið hugsanlega rutt minni samkeppnisaðilum af markaði og/eða haldið öðrum mögulegum samkeppnisaðilum frá honum.

306. Jafnvel þegar skylt er að veita aðgang á kostnaðargreindu verði geta markaðsráðandi fyrirtæki mismunað öðrum fyrirtækjum til hagsbóta fyrir eigin þjónustu með því að beita öðrum aðferðum en verðlagningu, t.d. að halda eftir upplýsingum, mismuna í gæðum, seinka afgreiðslu, setja ósanngjörn skilyrði, vera með skipulega hönnun á vöru og misnota upplýsingar. Þessir þættir geta haft áhrif á gæði samkeppnisaðila, hækkað kostnað þeirra eða hindrað sölu.

307. Nánari umfjöllun um kvaðir eru í áður nefndri skýrslu ERG um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og í samantekt PFS úr skýrslunni.¹²⁰

7.3.2 Samkeppnisvandamál - GSM farsímanet

308. Eins og fram kom í kafla 6.2.1.2 benda niðurstöður markaðsgreiningar og fákeppni á íslenskum GSM farsímamarkaði til þess að samkeppni þar sé ekki nægjanlega virk. Engir sjálfstæðir þjónustuaðilar eða sýndarnetsfyrirtæki eru starfandi á GSM farsímamarkaði og BT GSM, eini sjálfstæði endursöluaðilinn sem komið hefur inn á farsímamarkaðinn, er hættur. Litlar líkur eru á að nýir aðilar ráðist í uppbyggingu á heildstæðu GSM farsímaneti og hingað til hefur ekki samist um heildsöluaðgang að starfandi farsímanetum að undanskildum samningi Símans og Vodafone um innanlands reiki og endursölusamningi Vodafone og SKO. Það liggur

¹²⁰ Sjá www.pfs.is: fjarskipti/markaðsgreining/kvaðir.

hins vegar ekkert fyrir hvort sambærilegur endursölusamningur sé í boði fyrir aðra og hingað til hefur gengið erfiðlega fyrir IMC að semja við Símann og Vodafone um innanlands reiki.

309. Megin niðurstaða markaðsgreiningar er að viðkomandi markaður einkennist af sterkum yfirburðum Símans á markaði sem rekja má til að Síminn er fyrrum sérleyfishafi og var með einokunarstöðu í fjarskiptum hér á landi til ársins 1998. Síminn var einnig fyrstur með þjónustuframboð á farsímamarkaði og nýtur ávinnings af því. Brotthvarf fyrirtækja af farsímamarkaði, þ.e. þeirra fyrirtækja sem runnu saman og urðu að Vodafone, gefa einnig vísbendingar um styrk Símans umfram önnur fyrirtæki. Auk þess bendir sú staðreynd að IMC Ísland þurfti að gera alþjóðlegan reikisamning við Vodafone til að geta boðið upp á farsímaþjónustu á Íslandi til þess að Síminn og Vodafone séu að misnota markaðsstyrk sinn þar sem hvorugt fyrirtækið hefur fengist til að semja um innanlandsreiki við IMC Ísland. Það er mat PFS að aðgerðaleyfi og hegðun Símans og Vodafone gagnvart ítrekuðum óskum IMC um að semja um innanlands reiki bendi til þess að félögin séu að hindra aðgang að farsímanetum sínum og draga úr möguleikum á frekari samkeppni á farsímamarkaði.¹²¹

310. Það hefur einnig komið fram í svörum frá Vodafone að illa hafi gengið fyrir nýja aðila að fá lögbundin aðgang að fjarskiptaneti Símans og verðlagning hafi verið há. Vodafone nefnir þessu til stuðnings erfiðleika í byrjun samkeppni að fá aðgang að möstrum og aðstöðu Símans. Vodafone heldur fram að mörg þau samkeppnisvandamál sem nefnd eru í skýrslu ERG um kvaðir hafi komið fram á viðkomandi markaði í viðskiptum félagsins við Símann t.d. upplýsingum haldið leyndum, seinkunaraðferðir, óviðeigandi skilyrði, undirverðlagning.

311. Annað samkeppnisvandamál sem hefur fyrirfundist á viðkomandi markaði er 12 mánaða samningsbinding fyrir farsímanotendur og sala á niðurgreiddum farsímum sem eru læstir fyrir önnur kerfi. Bæði félögin voru með slíkar bindingar í viðskiptum sínum á farsímamarkaði en hafa fallið frá þeim. Í dag er öll símtæki félaganna opin nema Vodafone Simply símtækin hjá Vodafone.¹²²

312. Greining á viðkomandi markaði hefur leitt í ljós að aðgangshindranir á farsímamarkaði eru verulegar og skortur er á mögulegri samkeppni. Greina má að markaðurinn hefur náð ákveðinni metnun og að dregið hefur úr tilfærslu á markaðshlutdeild milli fyrirtækja frá árinu 2002 eftir að þjónustuaðilum fækkaði á markaði. Markaðurinn einkennist af lóðréttri samþættingu Símans og Vodafone sem þjóna öllum þáttum hans frá heildsölu til smásölustigs. Lítil verðsamkeppni er á milli félaganna þrátt fyrir svigrúm bæði hvað varðar efnahagslegan styrkleika þeirra og möguleika á að auka farsímanotkun neytenda.

313. Komið hefur í ljós að verðvitund og hreyfanleiki notenda er lítill. Flóknar verðskrár, ógagnsæ verð, læsing á sínum, bindandi samningar o.fl. getur hafa haft þarna áhrif. Eftir því sem gagnsæi í verðlagningu og verðvitund notenda er meiri má gera ráð fyrir að styrkur kaupenda komi til með að hafa áhrif á samkeppni á smásölumarkaði með auknum hreyfanleika og aðhaldi.

¹²¹ Sjá nánar umfjöllun um IMC í kafla 5.1 í viðauka C með drögum að ákvörðun um markað 15.

¹²² Upplýsingar sem fengnar voru á heimasíðu Vodafone og Símans þann 16. febrúar 2006.

314. Að mati PFS þá eru miklar líkur á því að Síminn muni neita öðrum fyrirtækjum um kaup á heildsöluþjónustu fyrir aðgang og upphaf símtala eða hindra slíkan aðgang, til þess að vernda eigin smásöluþjónustu gegn samkeppni, ef ekki verða lagðar á félagið viðeigandi kvaðir. Í því sambandi er nauðsynlegt að leggja á Símann kvöð um aðgang og kvöð um verðlagningu á aðgangspjónustu auk jafnræðiskvaðar. Þá eru einnig líkur á því að með aukinni samkeppni og innkomu nýrra aðila á farsímamarkað komi Síminn til með að beita ýmsum aðferðum til að vernda eigin smásöluþjónustu, t.d. með því að seinka samningaviðræðum eða afgreiðslu á þjónustu, halda eftir eða leyna upplýsingum sem nauðsynlegar eru fyrir þann sem vill kaupa heildsöluþjónustu af Símanum, setja óréttmæt skilyrði eða mismuna í gæðum. Í ljósi þess telur PFS nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Símann til að draga úr möguleikum Símans til að hafa í frammi slíka samkeppnishamlandi hegðun.

315. PFS er á þeirri skoðun að samkeppni á GSM farsímamarkaði geti orðið mun virkari ef skapaðar yrðu betri aðstæður fyrir þjónustusamkeppni. Aðgangur sjálfstæðra þjónustuaðila að starfandi farsímanetum á sanngjörnum kjörum er vænleg leið til að örva samkeppni og auka val neytenda. Aukin þjónustusamkeppni kæmi væntanlega til með að skila árangri í því að bæta farsímaþjónustu og lækka gjöld til endanotenda, sérstaklega hvað varðar dýra þjónustu eins og millilandasímtöl, en mun þó væntanlega aðeins að takmörkuðu leyti örva samkeppni um uppbyggingu fjarskiptavirkis. PFS telur þó eins og staðan er í dag að rétt sé að stuðla að aukinni þjónustusamkeppni á farsímamarkaði.

316. Að mati PFS mun ástandið á GSM farsímamarkaði ekki breytast nema stuðlað verði að aukinni þjónustusamkeppni. Í því sambandi telur PFS mikilvægt að innkoma sjálfstæðra þjónustuaðila á markaðinn sé gerð greiðari.

7.3.3 Samkeppnisvandamál - NMT farsímanet

317. Eins og áður hefur komið fram er Síminn eina fyrirtækið á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet og hefur því einokunarstöðu sem haldist hefur óbreytt frá árinu 1986 þegar hann hóf að bjóða NMT farsímaþjónustu. NMT markaðurinn einkennist af afdráttarlausum aðgangshindrunum og skorti á mögulegri samkeppni og ekki er fyrirsjáanlegt að það komi til með að breytast. Enginn raunverulegur heildsölumarkaður er til staðar þó nokkrir aðilar hafi óskað eftir heildsöluaðgangi að NMT neti Símans. Það er mat PFS að samningsstyrkur kaupenda sé hvorki fyrir hendi á smásölumarkaði né heildsölumarkaði fyrir NMT farsímaþjónustu.

318. Viðkomandi markaður er ýmsum takmörkunum háður sem hefur áhrif á þær lausnir sem mögulegar eru til að efla samkeppni þar. Notkun á NMT farsímanetum hefur liðið undir lok undanfarin ár í flestum löndum þar sem slíkt net var að finna og miklar líkur eru á að svo verði einnig hér á landi innan fárra ára. Telja má að kostnaðarsamt sé að halda uppi slíku farsímaneti fyrir svona takmarkaðan fjölda áskrifenda sem fækkar ár frá ári. Framboð á NMT sínum er einnig takmarkað og eru þeir yfirleitt dýrari en flestir nýir GSM símar og svo virðist sem hætt sé að framleiða nýjar tegundir að NMT síma.

319. Framangreindar takmarkanir hafa í för með sér að óraunhæft er að stefna að uppbyggingu annars NMT farsímanets. Það sem til greina kemur er að opna fyrir aðgang að NMT netinu á heildsölustigi.

7.4 Tillögur að álögðum kvöðum skv. nýjum fjarskiptalögum

7.4.1 Kvaðir á markað fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet

320. Við greiningu á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanetum á Íslandi hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að samkeppni á GSM farsímamarkaði sé ekki nógu virk og að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Í kafla 7.3.2 er fjallað um þau samkeppnisvandamál sem eru á viðkomandi markaði og í þessum kafla eru tillögur PFS um kvaðir sem eiga að leggjast á Símann til að laga þessi samkeppnisvandamál og greiða fyrir virkari samkeppni á viðkomandi markaði. Kvaðirnar hafa það meginmarkmið að auka samkeppni á GSM farsímamarkaði og skapa skilyrði fyrir mögulega innkomu sjálfstæðra þjónustuaðila.

321. Með hliðsjón af þeim samkeppnisvandamálum sem fjallað er um í kafla 7.3.2 eru að mati PFS eftirfarandi kvaðir til þess fallnar að bregðast við aðstæðum á viðkomandi markaði:

- Kvöð um að veita aðgang að GSM farsímaneti ef sanngjörn eftirspurn berst.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um gagnsæi.
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.

322. Að mati PFS eru þessar kvaðir bæði í samræmi við þau markmið sem fram koma í ramma- og aðgangstilskipun ESB og ákvæðum fjarskiptalaga og viðeigandi fyrir það tímabil sem gert er ráð fyrir að líði þar til viðkomandi markaður verður greindur aftur. Hér á eftir verður fjallað ítarlegar um framangreindar kvaðir og þær skyldur sem PFS hyggst leggja á Símann á viðkomandi markaði.

7.4.1.1 Kvöð um að veita aðgang að GSM farsímaneti

323. Skv. 1. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga 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 leggjja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á grundvelli aðgangskvaðar.

324. Við álagningu aðgangskvaðar er nauðsynlegt að velta fyrir sér hvort viðkomandi aðgangur hafi hvetjandi áhrif á fjárfestingu í netinu, efli 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 lítið,
- e. óheppilegt með hliðsjón af vernd hugverkaréttinda,
- f. til þess fallið að auka framboð þjónustu.

325. Miðað við sterka markaðstöðu Símans og einnig Vodafone er líklega erfitt fyrir nýja aðila að koma inn á farsímamarkaðinn. Núverandi staða þar sem 95% Íslendinga hafa GSM farsíma hefur í för með sér ákveðnar vaxtahindranir á markaði. Uppbygging á nýju farsímaneti felur í sér mikinn fjárfestingarkostnað og er það mat PFS að ekki verði auðveldlega ráðist í uppsetningu og rekstur nýrra farsímastöðva eða farsímaneta, miðað við núverandi markaðsaðstæður á Íslandi.

326. Að mati PFS mun framangreint tvíkeppnisástand ríkja áfram á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet nema aðgangskvöð verði lögð á GSM farsímanet Símans. PFS telur að hagsmunir neytenda muni batna með innkomu fleiri sjálfstæðra þjónustuaðila á farsímamarkaðinn, hvort sem þeir séu í formi endursöluaðila, sýndarnetsaðila eða netrekenda.

327. Lagt er upp með að fyrirtækin sjálf semji í góðri trú um aðgang að farsímanetinu. Reynslan hefur hins vegar sýnt að erfitt er semja um aðgang að farsímanetum á heildsölustigi nema þar sem skýr lagaskylda liggur fyrir t.a.m. 35. gr. fjarskiptalaga um reikisamninga. Þrátt fyrir það hefur IMC Ísland ekki tekist að semja um innanlands reiki hvorki við Símann né Vodafone þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir.¹²³ Í ljósi þess og með hliðsjón af framangreindum samkeppnisvandamálum á GSM farsímamarkaði telur PFS að nauðsynlegt sé að leggja aðgangskvöð á Símann til að efla samkeppni á farsímamarkaðinum og gera nýjum aðilum kleift að koma inn á markaðinn. Slík kvöð felur í sér að Síminn skuli ganga að sanngjörnum beiðnum um heildsöluaðgang að GSM farsímaneti sínu frá þeim degi sem ákvörðun um það er birt.

328. Að mati PFS þá er ekki hægt að tryggja að hægt verði að semja við Símann um aðgang að GSM farsímaneti og aðstöðu nema með því að leggja aðgangskvöð á félagið. Með því geta nýir og starfandi aðilar verið vissir um að Síminn geti ekki neitað þeim um sanngjarnan og nauðsynlegan heildsöluaðgang að farsímaneti sínu og þjónustu. Það er nauðsynlegt fyrir nýja aðila að fá aðgang að GSM farsímaneti Símans til að samkeppni í uppbyggingu fjarskiptaneta sé möguleg. Samhýsing og samnýting dregur úr kostnaði við að byggja upp nýtt farsímanet, aðgangur fyrir innanlandsreiki veitir nýjum aðilum möguleika á að bjóða farsímaþjónustu með næga útbreiðslu án þess að þurfa byggja upp landsdekkandi farsímanet. Slík aðgangsform draga úr beinum aðgangshindrunum að markaði og hvetja mögulega þjónustuaðila til aukinna fjárfestinga.

329. Í 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga eru taldar upp nokkrar tegundir aðgangs sem heimilt er að krefjast af fjarskiptafyrirtækjum með umtalsverðan markaðsstyrk. Þessar tegundir aðgangs eru ekki tæmandi taldar og nýjar tegundir gætu komið fram t.d. vegna tækniþróunar, innkomu nýrrar þjónustu eða uppbyggingar þriðjukungslóðar farsímanets. Með hliðsjón af þessu og þeim formum af heildsöluaðgangi að farsímanetum sem möguleg eru sbr. kafli 2.1, telur PFS ekki rétt að takmarka

¹²³ Sjá umfjöllun í kafla 5.1 í viðauka C með drögum að ákvörðun um markað 15.

aðgangskvöðina við eitt eða nokkur ákveðin form af aðgangi. Að mati PFS gæti það dregið úr áhrifum aðgangskvaðarinnar. Í ljósi margbreytileika farsímamarkaðarins og mismunandi þarfa þeirra aðila sem mögulega koma til með að leita eftir aðgangi telur PFS að ekki sé tímabært að skilgreina um of hvernig og hvaða aðgang skuli veita. Öll form heildsöluaðgangs sem sanngjarnt er að veita og eflt geta samkeppni á farsímamarkaði falla undir þá aðgangskvöð sem lögð er á Símann á viðkomandi markaði.

330. Eins og áður segir er gengið út frá því að Síminn og þeir aðilar sem koma til með að óska eftir heildsöluaðgangi að GSM farsímaneti Símans semji sjálfir sín á milli. Komi til að samningaviðræður um aðgang gangi ekki upp þá er hægt að vísa slíku ágreiningsmáli til PFS. PFS mun skoða hvert mál fyrir sig þegar þau koma upp. Það er hins vegar ekki augljóst að allar aðgangsbeiðnir verði metnar sanngjarnar. Til þess að gefa Símanum og öðrum aðilum einhverja almenna viðmiðun þá verður gerð nánari grein fyrir algengustu aðgangsformum hér fyrir neðan. Tekið skal fram að þetta er ekki tæmandi upptalning.

331. PFS gerir sér grein fyrir því að skilmálar og skilyrði, þ.á.m. aðgangsverð, sem eru hluti af hverjum aðgangssamningi, eru mjög mikilvægir þættir þegar semja á um aðgang. Þeir þættir verða teknir fyrir hér síðar þegar fjallað verður um viðeigandi kvaðir til stuðnings við aðgangskvöðina. Að mati PFS er aðgangskvöðin hornsteininn að úrlausn margra þeirra samkeppnisvandamála sem eru á farsímamarkaðinum. Hún er þó ekki fullnægjandi ein og sér til að tryggja að skilmálar og skilyrði séu sanngjörn og raunhæf. Til að tryggja það eru frekari kvaðir nauðsynlegar.

Innanlandsreiki

332. Skv. e. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði reiki í farsímanetum til að tryggja samvirkni þjónustu við notendur.

333. Að mati PFS er mjög mikilvægt að lögð verði á Símann skylda um að bregðast við sanngjörnum eftirspurnum um innanlands reiki í GSM farsímaneti sínu til annarra farsímanetsrekenda. Þrátt fyrir að almenn skylda hvíli á farsímafyrtækjum að veita reikiaðgang að farsímanetum sínum skv. 35. gr. fjarskiptalaga og að Síminn og Vodafone hafi samið um innanlands reiki á þeim grundvelli þá telur PFS að miklar líkur séu á því að Síminn muni reyna að hindra eða hafna því að veita reiki í farsímaneti sínu ef ekki verður lögð kvöð á félagið um að bjóða innanlands reiki í GSM farsímaneti sínu á grundvelli e. liðs 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga. Því til stuðnings vísar PFS ítrekaðra tilrauna IMC Ísland til að semja við bæði Símann og Vodafone um innanlandsreiki án árangurs.

334. PFS telur að aðgangur fyrir innanlands reiki sé ein af grunnforsendum þess að aðilar geti keppt við Símann og Vodafone, þar sem mikilvægt er fyrir farsímafyrtæki að geta boðið upp á þjónustu um allt land. Aðgangur fyrir innanlandsreiki er einnig mikilvæg forsenda þess að hægt sé að byggja upp fleiri farsímanet hér á landi og koma á samkeppni milli neta (infrastructure-based competition). Innanlandsreiki gæti dregið úr fjárhagslegri áhættu nýrra aðila á markaðinum og verið hvatning til aukinnar samkeppni á farsímamarkaði.

335. Þó enn hafi ekki verið byggt hér svokölluð þriðju kynslóðar (3G) farsímanet þá má gera ráð fyrir að það gerist innan fárra ára. Nauðsynlegt verður fyrir slíkt 3G farsímafyrirtæki að fá aðgang að starfandi 2G farsímanetum þannig að viðskiptavinir hjá 3G farsímafyrirtæki geti reikað í 2G farsímanetum meðan verið er að byggja upp nýja kerfið. Innkoma 3G inn á farsímamarkað gefur möguleika á aukinni samkeppni en erfitt er að segja fyrir um hvenær það gerist. Reynsla frá öðrum Evrópulöndum sýnir að 3G farsímafyrirtæki þurfa langan tíma til að vinna sér markaðshlutdeild á GSM farsímamarkaði. Í lögum um þriðju kynslóð farsíma nr. 8/2005 er gerð krafa um lágmarksútbreiðslu þjónustu sbr. 3. gr. Slík krafa mun væntanlega vega þungt hjá þeim sem vilja sækja um tíðni fyrir 3G farsímanet og telja má líklegt að starfandi farsímanetsfyrirtæki verði í lykilstöðu til að sækja um.

336. Varðandi samninga um innanlandsreiki verður meginreglan sú að aðilar semja sjálfir um slíkan aðgang. Ekki eru gerðar frekari kröfur um lágmarks uppbyggingu farsímanets umfram þær sem settar eru fram í tíðnileyfi. Verð fyrir reiki er samningsatriði aðila en komi slíkt mál til PFS verður fjallað um það í samræmi við það sem segir í kafla 7.4.1.5.

337. Nýtt ákvæði bættist við 35. gr. fjarskiptalaga um reikisamninga með breytingalögum nr. 78/2005. Skv. þessu ákvæði verður ákvörðun um reikisamning skv. 3. mgr. ekki beitt til aðgangs að GSM-farsímastöð sem sett er upp til viðbótar útbreiðslu farsímanets fyrr en tveim árum eftir að hún er tekin í notkun. Í athugasemdum með frumvarpi til þessara breytingalaga segir m.a. um þetta ákvæði að ljóst sé að núverandi ákvæði um reiki minnki enn frekar arðsemi og vilja til uppbyggingar neta. Leitast er við að draga úr þessum neikvæðu áhrifum með tveggja ára aðlögun eða forskoti þess fjarskiptafyrirtækis sem tilbúið er að leggja í uppbyggingarkostnað til útbreiðslu á GSM-fjarskiptaneti sínu.

338. Í þeim lokadrögum að ákvörðun um markað 15 sem PFS lagði fram til samráðs með bréfi, dags. 8. september 2006, og tilkynnti til ESA með bréfi, dags. 24. ágúst 2006, kom fram það mat PFS að þetta nýja ákvæði gildi einnig við álagningu skyldu til að bjóða reiki skv. e. lið 2. mgr. 28. gr. Hins vegar í frumdrögum að greiningu á markaði 15 sem lögð voru fram til samráðs með bréfi, dags. 8. júlí 2005, tók PFS ekki tillit til þessa nýja ákvæðis og fékk athugasemdir bæði frá Símanum Vodafone vegna þessa.

339. Í svarbréfi ESA, dags. 28. september 2006, við lokadrögum PFS að ákvörðun um markað 15 gerir ESA athugasemdir við 35. gr. fjarskiptalaga og fyrirhugaðar áætlanir PFS að beita 4. mgr. 35. gr. sömu laga. ESA hefur áhyggjur af því hvort 35. gr. samræmist EES-rétti. ESA lítur svo á að PFS túlki 4. mgr. 35. gr. svo að hún takmarki heimildir stofnunarinnar til að leggja á mest viðeigandi skyldu um aðgang fyrir innanlandsreiki í viðkomandi máli. Nánar tiltekið, ESA lítur svo á að PFS túlki 4. mgr. 35. gr. svo að hún takmarki heimildir stofnunarinnar til leggja á fulla skyldu um innanlandsreiki skv. 28. gr. fjarskiptalaga. PFS hefur í kjölfar athugasemda ESA ákveðið að endurskoða framangreint mat sitt á 4. mgr. 35. gr.

340. Skyldur skv. 28. gr. fjarskiptalaga eru einungis lagðar á fyrirtæki sem útnefnd eru með umtalsverðan markaðsstyrk í kjölfar markaðsgreiningar, í þeim tilgangi að auka samkeppni á markaði til hagsbóta fyrir neytendur. Með 28. gr. fjarskiptalaga hefur íslenska ríkið innleitt 12. gr. aðgangstilskipunar ESB sem heimilar

eftirlitsstofnun, í samræmi við ákvæði í 8. gr., að leggja skyldur á netrekendur um að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á sérstökum neteingum og tilheyrandi aðstöðu, m.a. við aðstæður þar sem eftirlitsstofnun telur að synjun um aðgang eða óréttmætir skilmálar og skilyrði, sem hafa svipuð áhrif, muni hamla því að til verði sjálfbær samkeppnismarkaður á smásölustigi eða verði ekki til hagsbóta fyrir endanlega notendur.

341. Eins og áður hefur komið fram felur 35. gr. í sér almenna skyldu sem hvílir á öllum farsímafyrirtækjum sem eiga net, burtséð frá því hvort fyrirtækin séu með umtalsverðan markaðsstyrk eða ekki, auk þess er ekki gerð krafa um að fram þurfi að fara mat á samkeppni eins og skylt er að gera skv. 28. gr. Í 1. mgr. 35. gr. segir að þar sem ekki verður ráðist í uppsetningu eða rekstur farsímastöðva eða farsímanets, vegna eðlis eða umfangs fjárfestingar, eða þar sem aðstæður til uppsetningar og rekstrar farsímastöðva og farsímanets eru sérstaklega erfiðar, svo sem vegna náttúrulegra aðstæðna, eða þegar nauðsynlegt er að stuðla að virkri samkeppni, skulu farsímafyrirtæki sem veita almenna farsímaþjónustu eiga aðgang að almennum farsímanetum annarra farsímafyrirtækja. Í fjarskiptatilskipunum ESB er ekki að finna hliðstætt ákvæði við 35. gr. enda er gert ráð fyrir í 8. gr. aðgangstilskipunar að kvaðir séu einungis lagðar á fyrirtæki sem í kjölfar markaðsgreiningar eru útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk. Í aðgangstilskipuninni er auk þess ekki gert ráð fyrir að takmarkanir séu á aðgangi fyrir reiki eins og felst í 4. mgr. 35. gr.

342. Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að forsendur fyrir þeim skyldum sem felast í 28. gr. annars vegar og 35. gr. hins vegar eru mjög ólíkar. Þá er einnig mikilvægt í þessu sambandi að 35. gr. vísar ekki í 28. gr. á neinn hátt. Í 4. mgr. 35. gr. er einungis vísað til 3. mgr. sömu greinar. Að mati PFS hefði verið einfalt fyrir löggjafann að vísa einnig til 28. gr. hefði það verið vilji hans að láta þessa takmörkun í 4. mgr. 35. gr. einnig gilda við álagningu á skyldu skv. e. lið 2. mgr. 28. gr. Í ljósi framangreinds telur PFS ekki rétt að líta svo á að Símanum sé heimilt að bera fyrir sig undanþáguna í 4. mgr. 35. gr. þegar veittur er reikiaðgangur á grundvelli e. liðs 2. mgr. 28. gr.

343. PFS telur hins vegar eðlilegt að meta hvort rétt sé að takmarka reikiaðgang skv. e. lið 2. mgr. 28. gr. með vísan til 3. mgr. 28. gr. en þar kemur fram að PFS eigi að taka tillit til ákveðinna sjónarmiða við ákvörðun um að leggja á skyldur skv. 1. mgr. Þar væri helst að horfa til c. liðs 3. mgr. 28. gr. um að taka mið af því hvort það sé forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni. Í þessu sambandi má velja fyrir hvort nauðsynlegt sé að vernda fjárfestingu Símans í nýjum GSM farsímastöðvum í einhvern tíma til að hvetja félagið til uppbyggingar á farsímastöðvum. Gera má ráð fyrir að í flestum tilvikum væri hér um að ræða nýjar GSM farsímastöðvar á dreifbýlissvæðum þar sem engar stöðvar voru fyrir og því ekkert farsímasamband. Slík nálgun gæti verið í samræmi við markmið fjarskiptalaga sem er að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti hér á landi og að landsmönnum bjóðist aðgangur að fjarskiptaþjónustu. Á móti kemur að takmörkun á reikiaðgangi að þessum farsímastöðvum myndi gera það að verkum að notendur annarra farsímafyrirtækja væru ekki í farsímasambandi á þessum stöðum. Þá má ekki gleyma að það er einnig markmið fjarskiptalaga að efla virka samkeppni. Það má telja að það sé ekki í samræmi við það markmið laganna að takmarka aðgang að farsímanetum þar sem aðgangur er talin nauðsynlegur til að koma á samkeppni. Jafnframt má telja að það

væri ekki tæknilega eða fjárhagslega raunhæft fyrir þriðja aðila að setja upp eigin aðstöðu á þessum svæðum sem hér um ræðir í samkeppni við Símann með hliðsjón af markaðsþróun sbr. a. liður 3. mgr. 28. gr. Telja má að það væri framkvæmanlegt fyrir Símann að veita reikiaðgang að nýjum farsímastöðvum sbr. b. lið 3. mgr. 28. gr. Auk þess sem telja má að það væri í þágu samkeppni til lengri tíma litið og til þess fallið að auka framboð þjónustu sbr. d. og f. liður 3. mgr. 28. gr.

344. Með hliðsjón af framangreindu og mikilvægi þess að í boði sé aðgangur fyrir innanlandsreiki í GSM farsímaneti Símans telur PFS rétt að takmarka ekki þá skyldu sem PFS hyggst leggja á Símann um að verða við sanngjörnum og eðlilegum beiðnum um innanlandsreiki. Álagning skyldu um að veita aðgang fyrir innanlands reiki skv. e. lið 2. mgr. 28. gr. hefur ekki áhrif á samninga um innanlands reiki sem þegar hafa verið gerðir skv. 35. gr. PFS lítur einnig svo á að Síminn geti ekki dregið til baka aðgang fyrir innanlands reiki sem þegar hefur verið veittur.

Samhýsing eða samnýting

345. Skv. d. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði samhýsingu eða samnýtingu, þ.m.t. samnýtingu kapalstokka, bygginga eða mastra.

346. Jafnframt er almennt ákvæði um skyldu til að semja um samhýsingu eða annars konar samnýtingu á aðstöðu eða landareign í 25. gr. fjarskiptalaga sem er sambærileg við 51. gr. eldri fjarskiptalaga nr. 107/1999.

347. Það getur verið mjög kostnaðarsamt fyrir netrekendur á farsímamarkaði að byggja upp þá miklu aðstöðu sem nauðsynleg er til að bjóða fullnægjandi útbreiðslu. Slíkur kostnaður er í mörgum tilvikum óafturkræfur. Fyrir slíka aðila gæti samnýting dregið úr mögulegum samkeppnishindrunum og auknum kostnaði sem hlýst af því að byggð hefur verið aðstaða á öllum meginstöðum (þar sem er að finna aðgang að rafmagni, raunverulegt radióskipulag o.fl.).

348. Einnig er æskilegt út frá þjóðhagsfræðilegu sjónarmiði að samnýta slíkar aðstæður, m.a. þar sem með því er hægt að nýta umframafkastagetu og stærðarhagkvæmni starfandi farsímakerfa. Umhverfissjónarmið vega einnig þungt hér þar sem æskilegt er að nýir aðilar fái að koma sínum radiótækjum fyrir í möstrum sem þegar er búið að setja upp ef það er mögulegt.

349. Síminn og Vodafone samnýta aðstöðu, t.d. byggingar og möstur, á grundvelli 25. gr. fjarskiptalaga. Þrátt fyrir það telur PFS nauðsynlegt að leggja þessa skyldu á Símann á grundvelli 2. mgr. 28. gr. s.l. þar sem það eru meiri líkur á því nú að félagið reyni að takmarka aðgang nýrra aðila að aðstöðu sinni til að vernda eigin smásölupjónustu. Auk þess er skylda til samhýsingar eða samnýtingar skv. 25. gr. er takmörkuð við ákveðnar aðstæður sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 25. gr. Þar er um að ræða fjarskiptafyrirtæki sem fengið hefur réttindi til að nýta land fyrir fjarskiptavirki og aðstæður vegna umhverfis-, heilbrigðis- eða öryggissjónarmiða hindra önnur fyrirtæki í að koma sér upp samsvarandi aðstöðu. Kvöð um að bjóða samhýsingu eða samnýtingu skv. c. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga er ekki háð öðrum takmörkunum en mælt er fyrir um í 3. mgr. 28. gr. og er ákvæðið því ekki sambærilegt við 25. gr. Auk þess sem 28. gr. gefur stofnuninni meiri heimildir til að mæla fyrir um skilmála fyrir aðgangi heldur en 25. gr.

350. Að mati PFS er skyldan til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu sanngjörn og ætti ekki að skapa Símanum verulegar fjárhagsbyrðar heldur frekar að veita fyrirtækinu möguleika á að nýta umframafkastagetu. Auk þess sem greiðslur fyrir slíkan aðgang veita Símanum tækifæri til að fá hlutfallslega endurgreiðslu af fjárfestingu sinni í netinu. Kalli skylda til samnýtingar eða samhýsingar á nauðsynlegar breytingar eða stækkun þá verður að telja það í flestum tilfellum sanngjarnt. Í þeim tilfellum er hins vegar eðlilegt að viðkomandi aðgangsbeiðandi standi skil á sínum hluta í kostnaðinum.

351. Skylda til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu leggst á Símann varðandi þá aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða. Náist ekki samkomulag milli aðila um aðgang til samnýtingar eða samhýsingar getur PFS ákveðið eðlileg og sanngjörn verð og skilyrði fyrir aðganginn.

Endursala

352. Skv. b. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði ákveðna þjónustu í heildsölu sem þriðji aðili endurselur.

353. Þessi tegund aðgangs veitir þjónustuaðila möguleika á að endurselja farsímaþjónustu sem hann kaupir af farsímanetsrekanda í heildsölu. Þegar um er að ræða hreina endursölu undir sjálfstæðu vörumerki, býr þjónustuaðilinn ekki yfir neinum sjálfstæðum innviðum farsímaþjónustukerfis og kaupir nánast alla stoðþjónustu í heildsölu sjá nánar kafla 2.1.

354. Þessi tegund af heildsöluaðgangi er algeng erlendis og telja má að rekstur farsímafélagsins SKO sé með þessum hætti. Fyrrum samstarfssamningur BT við Íslandssíma fól í sér hreina endursölu á áskrift og fyrirfram greiddum kortum frá Íslandssíma í nafni BT.

355. Sá möguleiki að kaupa farsímaþjónustu í heildsölu til endursölu er nauðsynlegur þáttur til að efla þjónustu- og verðsamkeppni. Hann gefur þjónustuaðilum kost á að veita farsímaþjónustu án þess að byggja upp eigið net. Að mati PFS er skyldan til að veita endursöluaðgang sanngjörn og veitir Símanum möguleika á að nýta umframafkastagetu.

Sýndarnetsaðgangur

356. Skv. h. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk veiti aðgang fyrir sýndarnet. Í c. lið sömu greinar segir einnig að krefjast megi að fjarskiptafyrirtæki heimili opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja gagnvirka þjónustu eða sýndarnetþjónustu.

357. Þegar um hreinan sýndarnetsaðgang er að ræða hefur sýndarnetsþjónustuaðili (MVNO) yfir að ráða því kerfi sem þarf fyrir samtengingu og reiki hjá öðrum netrekendum en á hins vegar ekki dreifikerfi.¹²⁴ Tæknileg útfærsla getur verið að verulegu leyti svipuð og er fyrir innanlands reiki, nema að sýndarþjónustuaðilinn

¹²⁴ Með dreifikerfi er átt við þráðlausa hluta farsímanetsins.

rekur alls ekkert dreifikerfi sjá nánar kafla 2.1. Síndarnetsaðili getur haft eigin IMSI kóða (International Mobile Subscriber Identity code), eigin netkóða (MNC) og boðið til sölu eigið SIM-kort og þjónustað endanotendur á alveg sama hátt og lóðrétt starfandi farsímafyriertæki.

358. Þetta aðgangsform krefst ákveðinnar fjárfestingar í eigin kerfi sem er þó mun minni en nauðsynleg er þegar byggja á upp sjálfstætt dreifikerfi. Síndarnetsaðgangur er því hagkvæm leið fyrir þá sem vilja byggja upp sinn farsímarekstur í skynsamlegum skrefum (ladder of investment). Hægt er að líta á síndarnetsaðgang í þessu sambandi sem næsta skref í uppbyggingu farsímakerfis á eftir endursölu.

359. PFS telur að síndarnetsþjónustuaðilar geti boðið upp á breiðara þjónustuframboð en endursöluaðili og sé því í betri stöðu til að veita fyrirtækjum sem eiga og reka fjarskiptanet samkeppni þegar til langs tíma er litið. Slíkur aðgangur getur þó verið þungur vegna mikils kostnaðar við að afla áskrifenda á markaði sem er tiltölulega þroskaður.

360. Að mati PFS gilda hér sömu rök varðandi sanngirni og réttlætingu og gilda fyrir endursöluaðgang. Síndarnetsaðgangur getur bæði hvatt til fjárfestingar í dreifikerfi og haft góð áhrif á samkeppni á smásölustigi. PFS telur að innanlands reiki og endursöluaðgangur séu ekki fullnægjandi kostir í stað síndarnetsaðgangs. Hið fyrra krefst mikillar fjárfestingar í eigin dreifikerfi og hið síðara gefur þjónustuaðila ekki sama frelsi til að bjóða eigin þjónustu. Það er því niðurstaða PFS að mikilvægt sé að leggja á Símann kvöð um að veita síndarnetsaðgang. Ýmis síndarnetsstig geta komið til greina eftir því hversu mikill aðgangur að innviðum fjarskiptanets Símans er keyptur. PFS telur því rétt að markaðurinn fái tækifæri til að ákveða nákvæmlega hverskonar aðgangur er heppilegastur í hvert sinn.

Samantekt

361. Með heimild í 28. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að GSM farsímaneti og þjónustu á heildsölustigi.

362. Síminn skal m.a. verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um:

- innanlands reiki
- samnýtingu eða samhýsingu
- aðgang til endursölu og
- síndarnetsaðgang.

363. Samningum um aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet Símans skal ljúka innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa. Símanum er óheimilt að tefja samningaviðræður að ástæðulausu. Til þess að draga úr þeim möguleikum sem Síminn hefur til að draga samningaviðræður um aðgang á langinn er nauðsynlegt að leggja á hann kvaðir um jafnræði og gagnsæi og skyldu til að birta viðmiðunartilboð. Ef Síminn hafnar beiðni um aðgang þá skal félagið gefa umsækjandanum skriflega og rökstudda ástæðu fyrir höfnuninni. Heildsöluaðgangur sem Síminn hefur þegar veitt að GSM farsímaneti sínu má ekki draga til baka.

7.4.1.2 Kvöð um jafnræði

364. 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 félögum 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.

365. Til þess að árangri sé náð þarf aðgangskvöðin að vera sett fram með kvöð um jafnræði. Jafnræðiskvöðinni er ætlað að hindra að lóðrétt starfandi fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk haldi 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 heilðsöluþjónustu til eigin smásöludeild en það selur öðrum, eða í afgreiðslutíma, þ.e. afgreiði eigin smásöludeild fyrr en aðra utanaðkomandi aðila. 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 skilyrðin heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

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

367. Jafnvel þótt fyrirtæki búi við kvöð um kostnaðargreind verð þá gæti það reynt að mismuna á öðrum forsendum en verði til að hindra samkeppni á markaði. Það 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.

368. Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um jafnræði bæði hvað varðar verð og aðrar forsendur sem nefndar hafa verið. Jafnræðiskvöðin skal gilda fyrir allar tegundir af heilðsöluaðgangi, þ.á.m. innanlands reiki, endursölu, sýndarnet, samhýsingu og samnýtingu. Sú deild Símans sem sér um veitingu aðgangs skal vera aðgreind frá öðrum deildum fyrirtækisins og skal veita öllum sambærilega þjónustu. Miðlun upplýsinga frá deildinni 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.

7.4.1.3 Kvöð um gagnsæi

369. 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.

370. 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.

371. 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.

372. 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 og sýndarnetsaðila að til sé viðmiðunartilboð um aðgang að farsímakerfi. Þannig geti áhugasamir aðilar t.d. séð hvernig hægt sé að reka sýndarnet og á hvaða kjörum. 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.

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

374. Á grundvelli gagnsæiskvaðar er hægt að skylda Símann til að birta viðmiðunartilboð. PFS telur nauðsynlegt að Síminn birti viðmiðunartilboð fyrir þau aðgangsform sem rætt var um í kafla 7.4.2.1., þ.e.a.s. innanlands reiki, endursölu og sýndarnet. Því ítarlegri sem viðmiðunartilboðið er því einfaldara er að ganga úr skugga um að jafnræðis sé gætt. Tilboðið skal innhalda nægjanlega ítarlega lýsingu á skilyrðum þannig að sá sem óskar eftir aðgangi geti auðveldlega áttað sig á stöðu sinni. PFS telur ekki þörf á að tilgreina nákvæmlega hvað viðmiðunartilboð eiga að innihalda en leggur til að eftirfarandi liðir verði a.m.k. í viðmiðunartilboði:

- Grunnatriði samnings
 - Tegund þjónustu
 - Gjaldtaka, reikningar og bókhald
 - Verð, afslættir og magn umferðar
 - Gæði þjónustu
- Tæknileg útfærsla
 - SIM kort og GSM númer (MSISDN)
 - Dreifikerfi og samskipti kerfa
 - Símtöl
 - Alþjóðlegt reiki
 - 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

375. 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.

376. Það er nauðsynlegt að Síminn sendi PFS alla samninga sem gerðir eru um aðgang og upphaf í GSM farsímaneti þess 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 þeirra. 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 6. mgr. 24. gr. fjarskiptalaga og 5. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003.

377. Til þess að auka traust á heildsöluverðum telur PFS nauðsynlegt að Síminn birti opinberlega bókhaldsupplýsingar um afkomu í GSM farsímaneti í samvinnu við PFS. PFS telur að slík krafa sé heimil skv. 1. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga.

378. Með heimild í 29. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um gagnsæi og að útbúa og birta viðmiðunartilboð fyrir innanlands reiki, endursölu og sýndarnet og birta upplýsingar um einkenni netsins, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun, verðskrá og bókhaldsupplýsingar fyrir GSM farsímasvið sitt.

7.4.1.4 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

379. Skv. 31. gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt skyldur á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um bókhaldslegan aðskilnað milli starfsemi sem tengist samtengingu eða aðgangi og annarrar starfsemi þannig að hægt verði að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengja má mismunandi þjónustu. Að auki getur stofnunin krafist þess af fyrirtæki sem rekur bæði fjarskiptanet og fjarskiptaþjónustu að heildsöluverð þess og verð innan fyrirtækisins sé gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. PFS getur ákveðið hvaða bókhaldsaðferðir skal nota. Til að tryggja að gagnsæis og jafnræðis sé gætt getur PFS krafist þess að fá afhent bókhaldsgögn, þ.m.t. upplýsingar um tekjur frá þriðja aðila.

380. Það er skoðun PFS að nauðsynlegt sé að leggja á Símann kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímaneti m.a. til að tryggja að jafnræðis og gagnsæis sé gætt og til að leiða megi í ljós raunkostnað í þeim tilfellum sem það á við. Það er mikilvægt fyrir þá aðila sem eru í samkeppni við Símann að verð fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímaneti Símans séu verðlögð á sama verði til annarra fyrirtækja og þau eru verðlögð innan Símans.

381. Tilgangurinn með aðskildu bókhaldi er m.a. að geta greint upplýsingar úr bókhaldi til að sýna eins nákvæmlega og unnt er útkomu einstakra hluta rekstrarins eins og um aðskilin fyrirtæki væri að ræða. Það gerir kleift að sjá sundurgreiningu á þeim kostnaði sem hlýst af því að heildsala veiti aðgang og upphaf símtala í GSM farsímaneti Símans. Þá dregur sundurgreining á kostnaði úr möguleikum Símans á að innheimta fyrir kostnað sem ekki tengist tiltekinni þjónustu.

382. Bókhaldslegur aðskilnaður getur verið forsenda þess að hægt sé að beita kostnaðargreiningu og finna kostnaðargrunn fyrir heildsöluaðgang sem Símanum er gert að bjóða sbr. 28. gr. fjarskiptalaga. Það er einnig mikilvægt að heildsala Símans sé aðskilin frá smásölu þess fyrir farsímaþjónustu til að geta metið afkomu m.t.t. þess hvort verðlagning á heildsöluþjónustu sé rétt, hvort víxl niðurgreiðslur eigi sér stað og til að tryggja að allir njóti jafnræðis varðandi verð og skilmála.

383. Í reglugerð nr. 960/2001 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja er kveðið nánar um framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði, mat á eignum, aðferðum við aðskriftir o.fl.

384. Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skal fela í sér að lágmarki að annars vegar heildsala og hins vegar smásala GSM farsímasviðs sé bókhaldslega aðskilin frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Símans og verð innan fyrirtækisins skal vera gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Reynist bókhaldslegur aðskilnaður Símans ekki fullnægjandi áskilur PFS sér rétt til að leggja síðar fram kröfur um frekari bókhaldslegan aðskilnað.

385. Síminn skal aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, fjármuni og fjármagn fyrir GSM farsímanet 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.

7.4.1.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

386. Skv. 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS 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, lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs.

387. Það var niðurstaða framangreindrar greiningar á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet að samkeppni á farsíma markaði sé ekki nægjanlega virk og að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Sú niðurstaða með hliðsjón af 1. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga 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 og/eða skapa verðþrýsting. Þrátt fyrir að verðsamanburður, sbr. kafli 5.2.5 og viðauki C, sýni að Ísland sé á meðal þeirra Evrópuþjóða sem hafa lægstu GSM farsímaverð þá 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 háum verðum á heildsölustigi til að halda nýjum aðilum frá markaði. Það vekur einnig athygli að smásöluverð hér á landi hefur breyst mjög lítið á síðastliðnum árum á meðan verð hafa lækkað í öðrum löndum, sbr. viðauki C.

388. Verð eru í mörgum tilfellum meginörsök 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 og til að efla samkeppni á smásölustigi. PFS telur nauðsynlegt að greiða fyrir aðgangi sjálfstæðra þjónustuaðila að GSM farsímamarkaði og til að tryggja að verð fyrir aðgang sé sanngjarnt og eðlilegt og byggt á kostnaði er nauðsynlegt að leggja kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Símann.

389. Ýmsar aðferðir koma til greina við eftirlit og ákvörðun um aðgangsverð. Skv. 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. Við útreikninga á kostnaði getur PFS tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst hagkvæmlega rekin, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum viðkomandi fjarskiptafyrirtækis. Við val á aðferð telur PFS rétt að leggja áherslu á að aðferðin gefi kost á að niðurstaða fái á tiltölulega skömmum tíma, að hún leiði til niðurstöðu sem er eðlileg og sanngjörn á báða bóga og verðlagningar sem er ekki langt umfram raunverulegan kostnað, en tryggi jafnframt eðlilegan arð af fjárfestingum.

390. Helstu aðferðir sem beitt er við ákvörðun heildsöluverða eru eftirfarandi:

- Sögulegur kostnaður. PFS hefur hingað til að mestu byggt á þessari aðferð sem felst í því að greina sögulegan kostnað í bókhaldi viðkomandi fyrirtækis.
- Aðferðir sem byggja á greiningu langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC, Long Run Incremental Costs). Aðferðin byggir á gerð kostnaðarlíkans. Ýmsar mismunandi útfærslur eru til á þessari aðferð.
- Verðsamanburður. Borin eru saman verð á sambærilegum samkeppnismörkuðum og fundið út verð í samræmi við þann samanburð. Verð er miðað við meðaltal ákveðins úrtaks úr samanburðarhópnum.¹²⁵
- Smásöluverð mínus (Retail minus). Með smásölu mínus aðferðinni er fundið út heildsöluverð með því að draga ákveðið hlutfall frá smásöluverði. Mismunurinn sem dregst frá smásöluverði er vegna þess kostnaðar sem að öðrum kosti hefði fallið á fyrirtækið á smásölustigi.

391. 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 –bókhaldi. Að skipta kostnaði niður á ákveðinn rekstur og þjónustu er flókið og erfitt verkefni sem leysa má á ólíkan hátt. PFS getur stuðst við LRIC aðferðina við kostnaðargreiningu en hún er viðurkennd aðferð m.a. af framkvæmdastjórn ESB og ESA. Aðferðin tryggir

¹²⁵ PFS ákvað að beita þessari aðferð við ákvörðun á lúkningsarverði á markaði 16, sjá til hliðsjónar viðauka 2 með ákvörðun um markað 16.

gagnsæi og eftirlitsaðili er ekki háður upplýsingum úr bókhaldi fjarskiptafyrirtækis. Aðferðin er hins vegar kostnaðarsöm og getur verið tímafrek.

392. Við val á því hvaða aðferð er best að beita við ákvörðun aðgangsverða er mikilvægt að hafa í huga annars vegar hvaða aðferð er minnst íþyngjandi fyrir Símann og hins vegar að skapa ásættanleg skilyrði fyrir fyrirtæki sem koma til með að óska eftir heildsöluáðgangi að GSM farsímaneti og þjónustu Símans. Aðgangsformin sbr. kafli 2.1 eru mismunandi og kalla á misjafnar aðferðir. Varðandi aðgang sem krefst ekki mikillar fjárfestingar s.s. endursala og sýndarnet, getur verið hentugt að reyna aðrar og einfaldari aðferðir en kostnaðargreiningu til að byrja með.

Sýndarnet og endursala

393. Að mati PFS er mikilvægt að aðgangur fyrir sýndarnet og endursölu sé tryggður með sanngjörnum og eðlilegum skilmálum og verðum. Þá telur PFS einnig mikilvægt að niðurstaðan um aðgangsverð liggi fyrir sem fyrst eftir að ákvörðun um viðkomandi markað hefur verið birt. Í ljósi þess hversu tímafrek og íþyngjandi skyldan um kostnaðargreiningu er, leggur PFS til að hún komi einungis til framkvæmda ef skyldan um smásölu mínus aðferðina skilar ekki árangri.

394. Meginreglan er sú að aðilar semji sín á milli um aðgang sem tekur mið af þeim viðmiðunartilboðum sem lagt er til að Síminn birti sbr. kafli 7.4.1.3. Viðmiðunartilboðin verða þó að innihalda einhverjar upplýsingar um verð og því leggur PFS til að byrjað sé að styðjast við smásöluverð mínus aðferðina við ákvörðun á aðgangsverði fyrir sýndarnet og endursölu. Slík aðferð gefur væntanlegum þjónustuaðilum sem óska aðgangs að GSM neti og þjónustu Símans möguleika á að meta strax hagkvæmni markaðarins og er ekki mjög íþyngjandi fyrir Símann.

395. Smásöluverð mínus aðferðin hefur ekki í för með sér mikinn aukakostnað fyrir Símann, sem þarf við ákvörðun á aðgangsverðum einungis að miða við eigin gjaldskrá, en ekki að leggja í aðra vinnu við að greina kostnað. Í sinni einföldustu mynd má skýra aðferðina svo:

$$A_v = S_v - S_a$$

A_v er aðgangsverðið, S_v er verðið á smásölustigi og S_a er kostnaður á smásölustigi (þ.e. sá kostnaður sem til fellur vegna sölu, markaðssetningar, innheimtu o.fl.) og sú álagning sem skapar hagnað af sölnni. Sá kostnaður sem fjarskiptafyrirtæki ber vegna smásölu fellur ekki á heildsöluverðið þar sem fyrirtækið losnar við hann við sölnu á aðgangi til þjónustuaðila. Þeir kostnaðarliðir sem falla niður eru mismunandi og fara eftir hversu mikinn aðgang þjónustuaðili kaupir. Eins og áður segir koma ýmis sýndarnetsstig til greina og miðast þau við hversu mikill aðgangur að innviðum fjarskiptanetsins er keyptur í heildsölu.

396. Eins og fram kemur hér að ofan leggur PFS til að notast verði við smásölu mínus fyrst um sinn við ákvörðun á þeim aðgangsverðum sem Símanum er gert að bjóða fyrir sýndarnet og endursölu. Lagt er til að heildsölugjaldskráin verði reiknuð út frá þeirri smásölugjaldskrá sem í gildi er á hverjum tíma í farsímaneti Símans.¹²⁶ Til

¹²⁶ Þegar reiknað er skv. smásölu mínus aðferðinni er eingöngu reiknað út frá þeim hlut sem Síminn heldur eftir, þ.e. draga þarf lúkningargjöld frá sem GSM net Símans greiðir til annarra neta.

upplýsinga sjá töflu 8 sem sýnir mínútuverð fyrir notkun á GSM farsíma í almennri áskrift hjá Símanum.

Tafla 8 Gjaldskrá Símans fyrir almenna áskrift fyrir GSM farsíma

Mínútuverð	Dagtaxti	Kvöld- og helgartaxti
Í GSM hjá Símanum	11,00	11,00
Í heimasíma	14,90	14,90
Í GSM kerfi Vodafone og NMT	23,90	19,90

Heimild: Heimasíða Símans 17. október 2005.

397. Við ákvörðun á þeim mismun sem þarf að vera á milli smásölu- og heildsöluverðs takast á tvenns konar sjónarmið: Líta þarf til hagsmuna þess þjónustuaðila sem kaupir aðganginn, mismunurinn þarf a.m.k. að nægja fyrir rekstrarkostnaði, afskriftum, fjármagnsliðum og hagnaði, til að um raunverulegan valkost geti verið að ræða. Ef litið er til hagsmuna Símans sem veitir aðganginn, verður að hafa í huga hvort að sá munur sem lagður er til sé forsvaranlegur með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og þeirri áhættu sem tekin var með fjárfestingunni.

398. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim mun sem PFS telur að verði að vera á smásölu- og heildsölugjaldskrá Símans að því er varðar aðgang að GSM farsímaneti fyrirtækisins. Fyrst verður tekin fyrir aðgangur til endursölu og síðan hreinn sýndarnetsaðgangur.

Endursala

399. Endursöluaðila má skilgreina sem farsímafyrirtæki með lágmarks rekstrarkostnað s.s. markaðs- og sölukostnað, húsnæðis-, skrifstofu- og launakostnað en býr ekki yfir neinum sjálfstæðum innviðum farsímaþjónustukerfis og þarf þ.a.l. ekki að bera mikinn fjárfestingarkostnað. Afskriftir ættu því ekki að vera háar né fjármagnskostnaður mikill.

400. Sem dæmi má nefna að ef borin er saman heildsölu- og smásölugjaldskrá Símans fyrir leigulínur sést að um 20% munur er þar á milli. Til þess er að líta að lítill sem engin markaðskostnaður fellur til þegar um sölu á leigulínunum í smásölu er að ræða. Ætla má því að kostnaður sé mun meiri hvað varðar markaðssetningu á GSM farsímaþjónustu en markaðssetningu á leigulínunum.

401. Í umsögn sem Íslandssími hf. veitti um frumvarp til laga um fjarskipti á vorþingi 2003, sem síðar var samþykkt og eru lög nr. 81/2003, kom fram sú tillaga að almennt skuli miða við að heildsöluverð sé um 25% lægra en smásöluverð þjónustunnar nema þjónustuveitandi geti sýnt fram á að annað viðmið sé sanngjarnt.¹²⁷ Tillaga Íslandssíma var ekki samþykkt en PFS telur hins vegar að tillagan sýni raunverulegt mat þjónustuaðila á því hve stór munurinn milli heildsölu og smásölu þurfi að vera, þannig að endursöluaðili hafi möguleika á markaðinum. PFS telur að miðað við þann mun sem er á heildsölu og smásölu í leigulínunum sé rétt að taka undir 25% viðmið á heildsöluaðgangi að farsímaneti.

¹²⁷ Umsögn Íslandssíma hf., dags. 28. febrúar 2003, <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=128&malnr=599&dbnr=1399&nefnd=sg>

402. Með hliðsjón af ofangreindu þá er það mat PFS að verð fyrir aðgang til endursölu þurfi vera a.m.k. 25% lægri en þau smásöluverð sem eru í gildi hjá Símanum.

403. Í töflu 9 er tekið dæmi um smásölu mínus aðferðina við útreikning á heildsöluverði þar sem miðað er við 25% frádrátt. Um er að ræða verð fyrir símtal úr GSM neti Símans yfir í GSM net Vodafone. Tekið er mið af almennri áskrift hjá Símanum. Smásöluverð fyrir símtöl úr GSM neti Símans í GSM net Vodafone er 23,9 kr. Fyrst er dregin frá virðisaukaskattur (4,7 kr.) og næst lúkningargjöld Vodafone (13,5 kr.)¹²⁸. Eftir standa 5,7 kr. og ef 25% er tekið af 5,7 kr. þá væri heildsöluverð Símans fyrir aðgang og upphaf til endursölu 4,27 kr. á dagtaxta. Hins vegar væri heildsöluverð Símans fyrir innankerfis símtöl 6,63 kr.¹²⁹

Tafla 9 Dæmi um útreikning á heildsöluverði skv. smásölu mínus 25%

Smásala	23,9 kr.
Virðisaukaskattur	4,7 kr.
Lúkningargjöld	13,5 kr.
Hlutur Símans	$23,9 - 4,7 - 13,5 = 5,7$ kr.
Smásala mínus (25%)	$5,7 * 25\% = 1,43$ kr.
Heildsöluverð Símans	$5,7 - 1,43 = 4,27$ kr.

Sýndarnet

404. Með ákvörðun PFS, dags. 23. apríl 2003, var Símanum gert að lækka verð fyrir lúkningu símtala í GSM farsímaneti fyrirtækisins niður í kr. 8,92 án vsk. Ákvörðun PFS var byggð á frumkostnaðargreiningu Símans á verði fyrir lúkningu símtala inn í farsímanet fyrirtækisins. Í greiningunni er kostnaði m.a. skipt í rekstrarkostnað og fjárfestingarkostnað. Rekstrarkostnaði og fjárfestingarkostnaði er síðan skipt á radíóstöðvar og aðra kostnaðarliði. Það er mat PFS að sú frumkostnaðargreining sem fram hefur farið af hálfu Símans varðandi lúkningu símtala í GSM neti fyrirtækisins geti gefið sterkar vísbendingar um þá prósentutölu sem rétt er að miða við til að reikna út verð fyrir sýndarnetsaðgang miðað við smásölu mínus aðferðina.

405. Þá má einnig benda á ákvörðun PFS frá 10. nóvember 2003, vegna beiðni Símans og Vodafone um ákvörðun um skilmála fyrir reikisamninga. Undir meðferð málsins var gerð söguleg kostnaðargreining á hluta af radíóstöðvum Símans.

406. Það er mat PFS að þessar kostnaðargreiningar gefi sterkar vísbendingar um að sanngjarnt verð fyrir hreinan sýndarnetsaðgang eins og hann er skilgreindur í kafla 2.1. geti verið a.m.k. 35% undir smásöluverðum Símans.

407. Í töflu 10 er tekið dæmi um smásölu mínus aðferðina við útreikning á heildsöluverði fyrir hreinan sýndarnetsaðgang miðað við 35% frádrátt. Um er að ræða verð fyrir símtal úr GSM neti Símans yfir í GSM net Vodafone. Tekið er mið af almennri áskrift hjá Símanum. Smásöluverð fyrir símtöl úr GSM neti Símans í GSM

¹²⁸ Lúkningarverð GSM Vodafone er 13,2 kr. og ef umferð fer í gegnum fastanets fyrirtækisins bætist 0,3 kr. við.

¹²⁹ Smásöluverð 11 kr. mínus vsk = 8,84 kr. þar sem allt símtalið er innan nets Símans. Sé 25% álagning tekin af 8,84 kr. þá væri heildsöluverðið 6,63 kr.

net Vodafone er 23,9 kr. Fyrst er dregin frá virðisaukaskattur (4,7 kr.) og næst lúkningargjöld Vodafone (13,5 kr.). Eftir standa 5,7 kr. og ef 35% er tekið af 5,7 kr. þá væri heildsöluverð Símans fyrir sýndarnetsaðgang 3,7 kr. á dagtaxta og 3,2 kr. á kvöldtaxta. Hins vegar væri heildsöluverð Símans fyrir innankerfis símtöl 5,7 kr.¹³⁰

Tafla 10 Dæmi um útreikning á heildsöluverði skv. smásölu mínus 35%

Smásala	23,9 kr.
Virðisaukaskattur	4,7 kr.
Lúkningargjöld	13,5 kr.
Hlutur Símans	23,9-4,7-13,5 = 5,7 kr.
Smásala mínus (35%)	5,7 *35%= 2 kr.
Heildsöluverð Símans	5,7-2 = 3,7 kr.

408. Þá má geta þess að í greiningu írsku eftirlitsstofnunarinnar (Comreg) á markaði 15¹³¹ kemur fram að verð fyrir sýndarnetsaðgang skuli vera að a.m.k. 35% undir smásöluverðum.

409. Til samanburðar á aðgangsverðum fyrir fullan sýndarnetsaðgang má benda á að samningur á milli Sonofone og Tele 2 í Danmörku¹³² sýnir mjög svipuð aðgangsverð og ef miðað væri við 35% smásöluverð mínus á gjaldskrá Símans sem PFS telur að geti gefið sanngjarna niðurstöðu. Í töflu 11 má sjá samanburð á mögulegum heildsöluverðum fyrir sýndarnet á Íslandi samanborið við heildsöluverð í Danmörku.

Tafla 11 Dæmi um heildsöluverð fyrir sýndarnet (MVNO)

Mínútgjald fyrir símtöl	Ísland ¹³³	Danmörk
Í annað net	3,7 - 3,2 kr. (3,45 kr.)	4,5 - 2,3 kr. (3,4 kr.)
Innan sama nets	5,7 kr.	7,71 - 3,9 kr. (5,8 kr.)

Niðurstaða um endursölu og sýndarnet

410. Með hliðsjón af framangreindu leggur PFS til að smásala mínus skuli vera að lágmarki 35% miðað við hreinan sýndarnetsaðgang og að lágmarki 25% fyrir endursöluaðgang miðað við eðlilegan rekstrarkostnað og hæfilegan hagnað. Prósentan skal svo vera breytileg eftir því hversu mikill aðgangur að innviðum farsímanetsins er keyptur.

411. PFS lítur svo á að þessi aðferð sé eingöngu tímabundin lausn enda ekki hentug til lengri tíma litið. Þessi aðferð krefst reglulegrar uppfæringar í tengslum við breytingar á smásöluverðum og kostnaði. Auk þess sem hún tryggir ekki að aðgangsverð séu að fullu í samræmi við kostnað í þeim tilvikum sem smásöluverð er yfir kostnaðargreindu verði. Því er betra þegar til lengri tíma er litið að aðgangsverð byggist á kostnaðargreiningu.

¹³⁰ Smásöluverð 11 kr. mínus vsk=8,84 kr. þar sem allt símtalið er innan nets Símans. Sé 35% álagning tekin af 8,84 kr. þá væri heildsöluverðið 5,7 kr.

¹³¹ Sjá www.comreg.ie: Skjal nr. 04/188 og 04/188a, frá 9. desember 2004, bls.76.

¹³² <http://www.itst.dk/wimpdoc.asp?page=tema&objno=144880712>

4. Amendment to “National Roaming Agreement for a mobile Virtual Network operator (“MVNO”)”

¹³³ Verðdæmin í þessum dálki eru eingöngu til viðmiðunar.

Innanlandsreiki

412. PFS telur að aðgangur fyrir innanlandsreiki sé ein af grunnforsendum þess að aðilar geti keppt við Símann og Vodafone, þar sem mikilvægt er fyrir farsímafyrtæki að geta boðið upp á þjónustu um allt land. Innanlandsreiki krefst meiri fjárfestingar en aðgangur fyrir sýndarnet og endursölu þar sem gert er ráð fyrir að farsímafyrtæki sem óskar eftir innanlands reiki hafi byggt upp net í samræmi við skilyrði tíðnileyfis. Kostnaður við rekstur radiósenda er mismikill og fer að mestu eftir staðsetningu og þeirri umferð sem fer um hann. Kostnaðarverð fyrir innanlandsreiki er því háð staðsetningu á þeim sendum sem reikað er á og því erfitt að gefa eitt algilt aðgangsverð fyrir innanlandsreiki. Að mati PFS er ekki hægt að reikna kostnað fyrir innanlands reiki, án þess að fyrir liggja nákvæmlega á hvaða svæðum aðili, sem óskar eftir aðgangi, ætlar að reika á. Þar af leiðandi telur PFS ekki tímabært að skylda Símann til að kostnaðargreina fyrir en fram hefur komið formleg beiðni um innanlands reiki. PFS áskilur sér því rétt til að leggja skyldu á Símann um að kostnaðargreina verð fyrir innanlands reiki ef frjálsir samningar takast ekki.

413. Eins og fram kemur hér að ofan var gerð söguleg kostnaðargreining á hluta af radióstöðvum Símans í tengslum við ákvörðun PFS frá 10. nóvember 2003 um skilmála fyrir innanlandsreiki Vodafone í farsímaneti Símans, sbr. úrskurður Úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 1/2004. Í framhaldi af niðurstöðum nefndarinnar fóru af stað samningaviðræður á milli Símans og Vodafone sem leiddu til samkomulags um innanlandsreiki sem undirritað var 2. mars 2005. Sá samningur sem undirritaður var tekur hins vegar mið af hagsmunum Vodafone og eftir atvikum hagsmunum Símans og þarf ekki endilega að henta öðrum aðilum sem rétt hafa á að óska eftir innanlandsreiki.

414. Komi til kostnaðargreiningar er það skoðun PFS að rétt sé að styðjast við sögulegan kostnað úr bókhaldi Símans varðandi kostnað fyrir reiki á einstökum svæðum. Slík greining yrði fljótlegasta aðferðin við að fá aðgangsverð fyrir innanlandsreiki auk þess sem nú þegar liggja fyrir upplýsingar um kostnað af uppbyggingu radiókerfis Símans á einstökum svæðum. Sé hins vegar komið LRIC módel fyrir rekstur GSM farsímanets Símans er æskilegra að styðjast við slíkt módel frekar en sögulegan kostnað.

Samnýting eða samhýsing

415. Að mati PFS er skyldan til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu sanngjörn og ætti ekki að skapa Símanum verulegar fjárhagsbyrðar heldur frekar möguleika til að nýta umframafkastagetu. Samnýting á aðstöðu á sér nú þegar stað hjá Símann af hálfu Vodafone og hefur hún gengið án teljandi vandkvæða eftir því sem PFS er best kunnugt um. Í ljósi þess telur PFS ekki nauðsynlegt að svo stöddu að leggja á Símann skyldu um að kostnaðargreina verð fyrir samnýtingu eða samhýsingu. PFS áskilur sér hins vegar rétt til að krefja Símann um að kostnaðargreina verð fyrir samnýtingu eða samhýsingu komi í ljós vandkvæði á veitingu þessa aðgangs.

Niðurstaða

416. Með heimild í 32. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Gert er ráð fyrir að Síminn birti í viðmiðunartilboði fyrir aðgang að GSM farsímaneti sínu og þjónustu aðgangsverð fyrir endursölu, sýndarnet og innanlands reiki í samræmi við framangreint. Komi í ljós að ákvörðun verðs samkvæmt smásölu mínus aðferðinni beri ekki fullnægjandi árangur áskilur PFS sér

rétt til að leggja þá skyldu á Símann að kostnaðargreina aðgangsverð í samræmi við LRIC aðferðafræðina eða aðra kostnaðargreiningaraðferð sem PFS telur henta best.

417. Til að fylgjast með breytingum á heildsölugjaldskrá telur PFS rétt að setja það skilyrði að öll ný heildsöluverð Símans og breytingar á þeim skulu vera tilkynnt til PFS. Ný heildsöluverð öðlast því ekki gildi nema með fyrirfram samþykki PFS. Sé heildsölugjaldskrá byggð á smásölugjaldskrá Símans er nauðsynlegt að gjaldskrárnar breytist samtímis.

418. Komi sú staða upp að álagðar kvaðir og skyldur á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (markaður 16) beri ekki viðunandi árangur og nauðsynlegt verði að kostnaðargreina lúkningarverð Símans samkvæmt LRIC aðferðafræðinni, þá getur sú niðurstaða haft áhrif á þann markað sem hér er verið að greina (markað 15). Kostnaðargreining samkvæmt LRIC myndi því gilda fyrir báða markaðina þar sem um farsímaþjónustu er að ræða á báðum mörkuðum.

7.4.1.6 Samantekt um kvaðir fyrir GSM farsímanet

419. PFS telur nauðsynlegt að leggja eftirfarandi kvaðir á Símann á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímaneti:

- Kvöð um að verða við eðlilegum beiðnum um aðgang að GSM farsímaneti og þjónustu.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs.
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.

420. Í ljósi sterkrar stöðu Símans á farsíamarkaði almennt og stöðu félagsins á viðkomandi markaði telur PFS nauðsynlegt að leggja allar framangreindar kvaðir á Símann til að stuðla að aukinni samkeppni og tryggja hagsmuni neytenda. PFS telur að framangreindar kvaðir verði í heildina litið einhver byrði fyrir Símann en þar sem aðrar kvaðir henta ekki betur til að ná tilætluðum árangri telur PFS að sú byrði sem þær hafa í för með sér fyrir Símann eigi ekki að ráða úrslitum um álagningu þeirra. Að mati PFS eru þessar kvaðir í samræmi við meðalhóf og ekki fela í sér meiri byrðar en nauðsynlegt er. Þær eru forsvaranlegar með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu Símans og þeirri áhættu sem tekin var með fjárfestingunni. Þessar kvaðir eru í þágu samkeppni til lengri tíma litið og til þess fallnar að auka framboð á farsímaþjónustu.

7.4.2 Kvaðir á markað fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet

421. Við greiningu á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanet á Íslandi hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að NMT farsíamarkaðurinn einkennist af afdráttarlausum aðgangshindrunum og skorti á mögulegri samkeppni sem ekki er fyrirsjáanlegt að komi til með að breytast. Enginn raunverulegur heildsölumarkaður er til staðar. Nokkrir aðilar hafa óskað eftir heildsöluáðgangi að NMT neti Símans án árangurs. Það er því mat PFS að samningsstyrkur kaupenda sé hvorki fyrir hendi á smásölumarkaði né heildsölumarkaði fyrir NMT farsímaþjónustu.

422. Í þessum kafla eru tillögur PFS um kvaðir sem eiga að leggjast á Símann sem skv. greiningu PFS er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Eins fram kemur í kafla 7.3.3 er viðkomandi markaður ýmsum takmörkunum háður sem hefur áhrif á þær lausnir sem mögulegar eru til að efla samkeppni þar. Helsta takmörkunin er fólgin í því að notkun á NMT farsímanetum hefur liðið undir lok undanfarin ár í flestum löndum þar sem slíkt net var að finna og miklar líkur eru á að svo verði einnig hér á landi innan fárra ára. Umræddar takmarkanir hafa í för með sér að óraunhæft er að stefna að uppbyggingu annars NMT farsímanets. Það sem til greina kemur er að opna fyrir aðgang að NMT netinu á heildsölustigi.

423. Með hliðsjón af þeirri aðstöðu og þeim samkeppnisvandamálum sem fjallað er um í kafla 7.3.3 er það mat PFS að eftirfarandi kvaðir séu best til þess fallnar að bregðast við framangreindum aðstæðum á viðkomandi markaði:

- Kvöð um veita aðgang til endursölu að NMT farsímaneti.
- Kvöð um gagnsæi.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.

424. 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 viðkomandi markaður verður greindur aftur.

7.4.2.1 Kvöð um að veita aðgang að NMT farsímaneti

425. Með hliðsjón af þeirri aðstöðu og þeim samkeppnisvandamálum sem eru á viðkomandi markaði er að mati PFS besta lausnin að leggja þá skyldu á Símann að veita heildsöluaðgang að NMT farsímaþjónustu sinni til endursölu. Önnur aðgangsform henta ekki hér vegna umræddra takmarkana á viðkomandi markaði. Endursöluaðgangur krefst lágmarks fjárfestingar og veitir þjónustuaðilum kost á að veita farsímaþjónustu án þess að byggja upp eigið NMT net. Hann veitir farsímafélögum möguleika á að bjóða sömu heildarþjónustu og Símann getur boðið sínum viðskiptavinum. Að mati PFS er sá möguleiki að kaupa aðgang að NMT farsímaþjónustu til endursölu nauðsynlegur þáttur til að koma á þjónustu- og verðsamkeppni á NMT farsíamarkaði.

426. Með heimild í b. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang til endursölu að NMT farsímaneti og þjónustu. Að mati PFS þá er slík aðgangskvöð á Símann sanngjörn og veitir honum möguleika á að nýta aukna afkastagetu.

427. Samningum um endursölu á aðgangi og upphafi símtala í NMT farsímaneti Símanns skal ljúka innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa. Símanum er óheimilt að tefja samningaviðræður að ástæðulausu. Til þess að draga úr þeim möguleikum sem Símann hefur til að draga samningaviðræður um aðgang á langinn er nauðsynlegt að leggja á hann einnig kvöð um jafnræði og gagnsæi.

7.4.2.2 Kvöð um jafnræði

428. Til þess að árangri sé náð þarf aðgangskvöðin að mati PFS að vera sett fram með kvöð um jafnræði. Jafnræðiskvöðinni er ætlað að hindra að lóðrétt starfandi fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk haldi uppi háttsemi sem hefur neikvæð áhrif á samkeppni. Henni er ætlað að hindra að slík fjarskiptafyrirtæki mismuni í verðum og gæðum þjónustu, þ.e. selji betri og ódýrari heildsölupjónustu 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 að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrðin heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

429. Það er mat PFS að nauðsynlegt sé að leggja á Símann kvöð um jafnræði. Það tryggir að Síminn mismuni ekki í verði og gæðum þjónustu og að allir aðilar hafi jafna aðgang að NMT neti Símans.

430. Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um jafnræði bæði hvað varðar verð og aðrar forsendur sem nefndar hafa verið. Telja verður að krafan um jafnræði sé bæði eðlileg og sanngjörn.

7.4.2.3 Kvöð um gagnsæi

431. Að mati PFS er nauðsynlegt að leggja á Símann kvöð um að birta opinberlega upplýsingar um endursöluverð á NMT farsímabjónustu Símans. Það auðveldar fyrirtækjum að koma inn á markað ef fyrirsjáanlegt er hvaða kjör eru í boði varðandi aðgang og þjónustu sem þau þurfa að kaupa af Símanum og hver er grundvöllur verðlagningar og annarra skilmála.

432. Með heimild í 29. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um gagnsæi og skylda fyrirtækið til að birta upplýsingar um endursöluverð á NMT þjónustu.

7.4.2.4 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

433. Það var niðurstaða framangreindrar greiningar á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímaneti að engin samkeppni sé þar til staðar og að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Sú niðurstaða með hliðsjón af 1. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga bendir til að Síminn geti starfað að verulegu leyti án þess að taka tillit til keppninauta, viðskiptavina og neytenda. Verð á símtölum úr NMT sínum eru mjög há eins og fram kom í kafla 2.2.10. Þessi háu verð geta stafað af því að fáir notendur eru á NMT farsímamarkaði í samanburði við GSM markað. Hins vegar er ekki hægt að horfa framhjá því að þessi staða skapar möguleika fyrir Símann til að halda uppi of háum verðum og/eða skapa verðþrýsting.

434. Verð eru í mörgum tilfellum meginörsök samkeppnisvandamála og því verður að telja að kvöð um eftirlit með gjaldskrá sé árangursríkasta aðferðin til að taka á slíku máli. Að mati PFS eru kvaðir um gagnsæi og jafnræði ekki nægjanlega einar sér til að leysa samkeppnisvandamál eins og víxl niðurgreiðslur, verðmismunun og yfirverðlagningu.

435. PFS hefur upplýsingar um að tveir aðilar hafi óskað eftir aðgangi að NMT neti Símans án árangurs. Þetta sýnir að það er áhugi fyrir kaupum á heildsöluaðgangi að NMT netinu. Til að greiða fyrir aðgangi endursöluaðila að NMT farsímamarkaði og til að tryggja að verð fyrir aðgang að NMT farsímaneti Símans sé sanngjarnt og eðlilegt og byggt á kostnaði er nauðsynlegt að leggja á Símann kvöð um eftirlit með gjaldskrá.

436. PFS leggur áherslu á að aðilar hafi frelsi til að semji sín á milli um aðgang. PFS telur rétt að leggja á Símann skyldu um að beita smásölu mínus aðferðinni við útreikning á verðum fyrir aðgang til endursölu á NMT farsímaþjónustu. Í samræmi við það sem fram kom í kafla 7.4.1.5 má telja að kostnaður vegna markaðssetningar á NMT farsímaþjónustu hjá Símanum sé lægri en fyrir GSM farsímaþjónustu. PFS telur að smásala mínus aðferð fyrir NMT sé einföld aðferð og gefi fljótlega niðurstöðu. PFS telur þó ekki nauðsynlegt að setja prósentutölu við þá aðferð þar sem miklar líkur eru á því að NMT netinu verði lokað innan fárra ára, sem leiðir til að breytingar verða á markaðsetningu þjónustunnar.

437. Með heimild í 32. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Síminn skal veita heildsöluaðgang að NMT farsímaþjónustu til endursölu. Aðgangsverðið skal reikna skv. smásöluverð mínus aðferðinni. Komi aðilar sér ekki saman um aðgangsverð að NMT áskilur PFS sér rétt til að ákveða þau með smásölu mínus aðferðinni.

7.4.2.6 Samantekt um kvaðir fyrir NMT farsímanet

438. PFS telur nauðsynlegt að leggja eftirfarandi kvaðir á Símann á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímaneti:

- Kvöð um að verða við eðlilegum beiðnum um kaup á NMT þjónustu til endursölu.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um gagnsæi.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.

439. Að mati PFS eru framangreindar kvaðir og þær skyldur sem settar eru á grundvelli þeirra nauðsynlegar og sanngjarnar og til þess fallnar að koma á samkeppni. Þær eru forsvaranlegar með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu Símans og þeirri áhættu sem tekin var með fjárfestingunni. Þessar kvaðir eru í þágu samkeppni til lengri tíma litið og til þess fallnar að auka framboð á farsímaþjónustu.