

## **Viðauki 3**

**Niðurstöður úr samráði PFS við drögum að greiningu  
á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum  
farsímanetum (markaður 16)**

**20. júlí 2006**

## Efnisyfirlit

<b>1</b>	<b>INNGANGUR</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ALMENNAR ATHUGASEMDIR</b> .....	<b>3</b>
2.1	ALMENNT .....	3
<b>3</b>	<b>SKILGREINING MARKAÐA</b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>MAT Á UMTALSVERÐRI MARKAÐSHLUTDEILD</b> .....	<b>6</b>
4.1	ALMENNT .....	6
4.2	SAMTENGING OG LÚKNING SÍMTALA .....	8
4.3	VERÐÞRÓUN .....	9
<b>5</b>	<b>KVAÐIR</b> .....	<b>12</b>
5.1	ALMENNT .....	12
5.2	KVAÐIR Á GSM FARSÍMANET SÍMANS OG OG VODAFONE .....	13
5.2.1	<i>Kvöð um gagnsæi</i> .....	13
5.2.2	<i>Kvöð um jafnræði</i> .....	13
5.2.3	<i>Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað</i> .....	14
5.2.4	<i>Kvöð um eftirlit með gjaldskrá</i> .....	16
5.3	KVAÐIR Á NMT FARSÍMANET SÍMANS .....	17
5.3.1	<i>Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað</i> .....	17

# 1 Inngangur

Í þessu skjali er að finna samantekt af þeim svörum og athugasemdum sem bárust vegna samráðs Póst- og fjarskiptastofnunnar (PFS) um frumdrög á greiningu á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (markaður 16). Frumdrögin voru lögð fyrir hagsmunaaðila til samráðs með bréfi, dags. 8. júlí sl.

Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin:

Og fjarskipti hf.<sup>1</sup> (Og Vodafone)  
Samkeppniseftirlitið  
Síminn

Athugasemdirnar eru flokkaðar saman eftir efni, köflum og málsgreinum. Reynt hefur verið að greina allar þær athugasemdir sem skiptu máli og svara þeim. Í lok umfjöllunar um hverja athugasemd er stutt samantekt á afstöðu PFS og afgreiðslu. Þær athugasemdir sem bárust eru að finna á heimasíðu PFS.<sup>2</sup>

## 2 Almennar athugasemdir

### 2.1 Almennt

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

**Og Vodafone** bendir á að PFS sé skylt að sýna fram á að álagðar kvaðir byggja á eðli þeirra samkeppnishindrana sem stofnunin hefur greint, að gætt sé meðalhófs og að unnt sé að réttlæta kvaðirnar í ljósi þeirra meginmarkmiða sem fram eru sett í Rammtilskipuninni. Og Vodafone telur mikið skorta á að þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á fyrirtækið uppfylli þessi skilyrði (12. málsgrein):

*Fyrirtækið telur þannig að greining PFS á samkeppnishindrunum á þeim markaði sem hér um ræðir sé ónákvæm og að stofnunin hafi ekki sýnt fram á að þær kvaðir sem hún leggur til séu til þess fallnar að vinna bug á slíkum hindrunum.*

### Afstaða PFS

PFS tekur undir með Og Vodafone að skylt sé að byggja álagðar kvaðir á eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls, að þær skuli 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

---

<sup>1</sup> Nú Og fjarskipti ehf.

<sup>2</sup> <http://www.pfs.is/>, undir fjarskipti, markaðsgreining og samráð við markaðsaðila.

notenda. Jafnframt er mikilvægt að álagðar kvaðir gangi ekki lengra en nauðsynlegt er og skapi fyrirtækjum ekki þyngri byrðar en nauðsynlegt þykir.

Í greiningu PFS á markaði 16 kemur fram að flest vandamál á viðkomandi mörkuðum tengjast lúkningarverði á símtölum í farsímanet félaganna. Að mati PFS er sá mikli munur sem er á lúkningarverðum farsímafyrirtækjanna vandamál fyrir notendur auk þess sem PFS telur að yfirverðlagning eigi sér stað á símtölum sem eigi sér uppruna í öðrum netum en þeim farsímanetum sem lúkning þeirra fer fram í sem sýnir sig m.a. í því að smásöluverð fyrir innan nets símtöl eru lægri en fyrir símtöl í önnur net. Hátt lúkningarverð fyrir símtöl í farsímanet kemur sér sérstaklega illa fyrir fastlínunotendur, einkum þá sem hvorki eiga né hafa aðgang á farsíma, þar sem þeir geta ekki notið lágra verða fyrir símtöl innan sama farsímanets. Þetta skekkir samkeppni milli fastaneta og farsímaneta. Til samanburðar má benda á að lúkningarverð fyrir símtöl í fastanet Símans er 44 aurar á dagtaxta og 26 aurar á kvöld- og helgartaxta og í fastanet Og fjarskipa er það 66 aurar á dagtaxta og 44 aurar á kvöld- og helgartaxta. Þetta eru mun lægri verð en lúkningarverð í farsímaneti.<sup>3</sup>

Sú aðstaða sem er á farsímamarkaði stjórnast m.a. af því fyrirkomulagi sem ríkir um innheimtu fyrir lúkningu símtala (CPP reglan) og að lúkningarverð hefur ekki áhrif á þann sem hringt er í. Jafnframt eiga margar af þeim niðurstöðum sem PFS komst að við greiningu á markaði 15 einnig við markað 16 þar sem báðir markaðir eru farsímamarkaðir auk þess sem sumir áhrifaþættirnir sem metnir eru varða stöðu á farsímamarkaðinum almennt t.d. hár óafturkræfur kostnaður samfara því að koma inn á markað, markaðurinn hefur náð ákveðinni metnun og dregið hefur úr vexti í fjölda viðskiptavina. Ýmsir þættir sýna fram á sterka stöðu Símans á farsímamarkaði, t.d. heildarstærð fyrirtækis, breiddarhagkvæmni og greiður aðgangur að dreifi- og sölukerfi, og aðrir sýna að bæði Síminn og Og Vodafone hafa yfir að ráða traustri og góðri reynslu, búa bæði við stærðarhagkvæmni og hafa tiltölulega góðan aðgang að fjármagni. Allir þessir þættir hafa áhrif á stöðuna á markaði 16.

PFS vill jafnframt benda á að það er umtalsverður markaðsstyrkur sem er sá mælikvarði sem miða skal við en ekki misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Það er því ekki aðalatriðið hvort markaðsráðandi staða hafi verið misnotuð eða ekki.<sup>4</sup> Eins og segir í 1. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga þá telst fyrirtæki hafa umtalsverðan markaðsstyrk ef það getur hindrað virka samkeppni og getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Af þessu má sjá að einungis er nauðsynlegt að sýna fram á að möguleikarnir séu til staðar en ekki að þeir hafi verið nýttir. Álagning kvaða á fjarskiptafyrirtæki er því ekki bundin því skilyrði að markaðsráðandi staða hafi verið misnotuð heldur nægir að sýna fram á að aðstæður séu til staðar sem gera markaðsráðandi fyrirtækjum mögulegt að misnota styrk sinn. Kvöðunum er ætlað að skapa aðstæður fyrir virka samkeppni með því að draga úr möguleikum á samkeppnishamlandi hegðun eða misbeitingu.

Í skýrslu ERG um kvaðir<sup>5</sup> kemur m.a. fram að þegar hætta er á að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á lúkningarmarkaði noti markaðsstyrk sinn til að setja lúkningarverð umfram kostnað sem leiði til misræmis í verðum, þá geti eftirlitsstofnun tekið á vandamálinu með því að leggja á kvaðir um gagnsæi og

<sup>3</sup> Sjá umfjöllun um núgildandi lúkningarverð í farsímanetum félaganna í kafla 3.2.4.

<sup>4</sup> Sjá 140. málsgrein í drögum PFS á greiningu á markaði 16.

<sup>5</sup> ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework.

jafnræði og kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Þar segir einnig að til að taka beint á lúkningsverðum eigi að setja kostnaðargreind verð sem byggja á kvöð um eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald. Slíkt gæti þurft að styðja með kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.

Að mati PFS þá kalla framangreindar aðstæður á nauðsyn þess að leggja á þær kvaðir sem stofnunin leggur til að lagðar verði á Símann og Og Vodafone. PFS telur að þessar kvaðir séu til þess fallnar að draga úr mismæmi á lúkningsverðum og hefur trú á því að það muni skila sér í betra gagnsæi sem er grundvöllur fyrir verðsamkeppni á markaði, betri markaðsskilyrðum, aukinni umferð og sanngjarnari verðum fyrir notendur. Ef þessar kvaðir duga ekki til að laga stöðuna þá mun PFS endurskoða ákvörðun sína.

### 3 Skilgreining markaða

**Og Vodafone** segist ekki gera ágreining um skilgreiningu PFS á viðkomandi þjónustumarkaði, enda sé hún í samræmi við ákvæði Rammtilskipunarinnar og tilmæli ESA. Fyrirtækið gerir hins vegar athugasemdir við einstök ummæli í frumdrögum PFS.

Og Vodafone telur að PFS dragi of víðtækar ályktanir af niðurstöðu neytendakönnunar sem gerð var í febrúar-mars 2004 um litla verðvitund neytenda að því er varðar hringingar úr farsíma innan nets eða utan. Og Vodafone segir tölur fyrirtækisins sýna þvert á móti að viðskiptavinir geri greinarmun á því hvort þeir séu að hringja innan nets eða utan. Og Vodafone bendir einnig á að PFS hafi ekki kannað áhrif mismunandi áskriftarleiða á markaði á verðvitund notenda.

Og Vodafone telur að PFS hafi látið hjá líða að meta áhrif af því að beina farsímaumferð um annan þjónustuveitanda (tramboning eða re-routing) til að komast hjá háum lúkningsverðum. Félagið segir að Símann hafi beitt þessari aðferð í nokkrum mæli (16. málsgrein):

*Þetta fyrirbæri er vel þekkt hér á landi enda hefur LÍ beitt þessari aðferð líkt og PFS er vel kunnugt um. Allt að einu lætur stofnunin hjá líða að meta hugsanleg áhrif þessarar aðferðar á viðkomandi markað.*

#### **Afstaða PFS**

PFS hefur nú látið IMG Gallup gera tvær kannanir til að kanna markaðsstöðu fjarskiptafyrirtækja og gagnsæi, verðvitund og hreyfanleika neytenda á fjarskiptamarkaði. Sú fyrri var gerð 26. febrúar – 10. mars 2004 og sú seinni 6. – 18. apríl 2005. Í úrtaki beggja kannanna voru 1.350 manns af öllu landinu, sem valdir voru með tilviljunaraðferð úr þjóðskrá. PFS hefur nú uppfært greiningu á markaði 15 og 16 og bætt inn upplýsingum frá seinni neytendakönnuninni sem sýnir ekki miklar breytingar frá fyrri niðurstöðum varðandi verðvitund neytenda. Það virðist þó sem viðskiptavinir Og Vodafone séu aðeins betur upplýstir en viðskiptavinir Símanns. Hins vegar er hlutfall þeirra sem vita eða telja sig vita hvað kostar að hringja innan og utan þess farsímanets sem viðkomandi er í viðskiptum við hlutfallslega lágt innan úrtaksins. Fram kom í könnun PFS í apríl 2005 að einungis 12% - 21% telur sig vita hvað kostar að hringja innan sama farsímanets en einungis 9% - 18% telur sig vita verð símtala milli farsímaneta. Þetta hlutfall verður að teljast lágt hvernig sem á það er litið en hér er um að ræða þann hluta úrtaksins sem treysti sér yfirhöfuð til að svara

hvað mínútan kostar án tillit til þess hvort svarið væri rétt eða rangt. Að mati PFS staðfestir seinni könnunin það sem sú fyrri leiddi í ljós og því telur PFS ekki ástæðu til að hverfa frá fyrri ályktunum hvað þetta varðar.

PFS aflaði upplýsinga um hringimynstur notenda Símans og Og Vodafone á árinu 2004 með bréfi til félaganna, dags. 30. maí 2005. Í ljós kom að ekki er mikill munur á lengd símtala hvort þau eru innan nets eða utan. [...] <sup>6</sup> Sem dæmi þá var meðallengd símtala hjá notendum Og Vodafone sambærileg hvort sem hringt var innan nets eða utan en einungis um fjórðungi styttri í utan nets símtölum hjá Símanum þótt að smásöluverð væru um tvöfalt dýrari. PFS hefur ekki kannað sérstaklega áhrif mismunandi áskriftarleiða á markaði á verðvitund notenda nema að því leyti að í báðum neytendakönnunum PFS var gerður greinarmunur hvort farsímanotandi var með venjulega áskrift eða fyrirframgreidda þjónustu. Niðurstöðurnar sýndu að ekki var marktækur munur á því hvort notandi var með áskrift eða fyrirfram greidda þjónustu.

PFS hefur haft til umfjöllunar þá aðferð Símans að beina hluta af farsímaumferð til Og Vodafone í gegnum erlend fjarskiptafyrirtæki til þess að greiða lægri lúkningarverð. Með bréfi, dags. 22. desember 2004, upplýsti Síminn að félagið hefði tekið upp þá nýbreytni að beina hluta símtala, sem enduðu í farsímaneti Og Vodafone, í gegnum erlend fjarskiptafyrirtæki til að greiða lægra lúkningarverð en Og Vodafone bíður Símanum. Í umsögn Og Vodafone um málið, dags. 18. janúar 2005, var upplýst um lúkningarverð félagsins til sjö erlendra fjarskiptafyrirtækja. Í einu tilviki reyndist það vera undir því verði sem Símanum býðst fyrir lúkningu hjá Og Vodafone. Það verð á hins vegar að hafa verið leiðrétt 1. janúar 2005. Á fundi með PFS þann 16. nóvember sl. upplýsti Síminn að enn væri hægt að finna lægri lúkningarverð til erlendra aðila fyrir símtöl í farsímanet Og Vodafone og því hafi Síminn hafið að senda aftur símtöl erlendis vegna þess. Hins vegar virðist sem lokað hafi verið fyrir þetta núna því skv. upplýsingum frá félögunum er þetta ekki í gangi lengur, auk þess sem umfang þessarar umferðar virðist hafa verið minniháttar og aðeins í skamman tíma. Með hliðsjón af framangreindu telur PFS ekki ástæðu til að taka sérstakt tillit til þessa við skilgreiningu á viðkomandi markaði enda er þetta í raun sama þjónustan og ætti að vera á sama verði. Á Og Vodafone hvílir jafnræðiskvöð vegna útnefningar félagsins með umtalsverða markaðshlutdeild á samtengimarkaði skv. eldri fjarskiptalögum sbr. ákvæði til bráðabirgða II með lögum nr. 81/2003. Þetta þýðir m.a. að Og Vodafone er ekki heimilt að mismuna milli aðila í lúkningarverðum. Ef Og Vodafone er að selja erlendum fjarskiptafyrirtækjum lúkningu á lægra verði en félagið selur Símanum þá er það brot á jafnræði.

## 4 Mat á umtalsverðri markaðshlutdeild

### 4.1 Almennt

**Síminn** gerir ekki athugasemdir við þá niðurstöðu PFS að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk í lúkningu símtala í eigin farsímaneti. Síminn bendir hins vegar á að PFS hafi hvergi í frumdrögum á markaði 16 sýnt fram á raunverulegt dæmi um misnotkun á markaðsráðandi stöðu Símans (kafla III):

*Að því er varðar Símann er eingöngu fjallað um fræðilega möguleika markaðsráðandi aðila til þess að misnota markaðsráðandi stöðu sína og tekin nokkur*

---

<sup>6</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

*ímynduð dæmi um mögulega misnotkun. Eftir að hafa farið í gegnum þá greiningu telur PFS nauðsynlegt að leggja margar og íþyngjandi kvaðir á Símann, þrátt fyrir að hafa ekki bent á eitt einasta dæmi um misnotkun Símans á markaðsráðandi stöðu sinni.*

**Og Vodafone** geri heldur ekki athugasemdir við þá niðurstöðu að hver þjónustuveitandi sé með umtalsverðan markaðsstyrk í lúkningu símtala í eigin farsímaneti en telur hins vegar að mat PFS á samkeppnishindrunum á viðkomandi mörkuðum sé ófullkomið. Og Vodafone gagnrýnir að mat á umtalsverðum markaðsstyrk og samkeppnishindrunum á markaði sé slegið saman í ljósi þess að hvert farsímanet er sérstakur þjónustumarkaður (19. málsgrein):

*[...] ber PFS að framkvæma sérstakt mat að því er varðar þá þjónustumarkaði þar sem LÍ telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks og jafnframt sérstakt mat á þeim markaði þar sem OGF telst njóta slíkrar stöðu.*

Og Vodafone telur að PFS hafi látið hjá líða að rökstyðja hvers vegna aðrir þættir sem nefndir eru í leiðbeiningarreglum ESA um mat á markaðsstyrk hafi ekki áhrif á niðurstöðuna, s.s. stærð fyrirtækis, yfirráð yfir grunnkerfum, tæknilegir yfirburðir, aðgangur að fjármagni, stærðar- og breiddarhagkvæmni. Og Vodafone telur að þessir þættir eigi einnig að koma til skoðunar við mat á markaðsstyrk fyrirtækja á viðeigandi þjónustumörkuðum og þeim samkeppnishindrunum sem þar af leiða (20. málsgrein):

*Fyrirtækið telur þannig við mat á mögulegum samkeppnishindrunum á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum verði einnig að horfa til stöðu fyrirtækja á skyldum markaði, þ.e. markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum.*

### **Afstaða PFS**

Varðandi athugasemd Símans um að PFS hafi ekki bent á eitt einasta dæmi um misnotkun Símans á markaðsráðandi stöðu sinni þá ítrekar PFS það sem fram kom í umfjöllun í kafla 2.1 hér að framan. Það er umtalsverður markaðsstyrkur sem er sá mælikvarði sem miða skal við en ekki misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Álagning kvaða á fjarskiptafyrirtæki er ekki bundin því skilyrði að markaðsráðandi staða hafi verið misnotuð heldur nægir að sýna fram á að aðstæður séu til staðar sem gera markaðsráðandi fyrirtækjum mögulegt að misnota styrk sinn. PFS vill þó benda á að það sem fram kom í kafla 2.1 um yfirverðlagningu á einnig við um Símann. Síminn býður einnig upp á ódýrari símtöl innan nets en utan sem bendir til þess að annað hvort eru símtöl innan nets niðurgreidd eða að lúkningarverð fyrir símtöl úr öðrum netum sé hærra en kostnaður gefur tilefni til.

Eins og Og Vodafone bendir réttilega á felur skilgreining á markaði 16 í sér að hvert farsímanet er sérstakur markaður. Þrátt fyrir það greinir PFS markað fyrir lúkningu í farsímaneti Símans og Og Vodafone saman, enda er það í samræmi við greiningar annarra evrópskra eftirlitsstofnanna á markaði 16. Hins vegar er í umfjöllun um hvern áhrifaþátt í greiningu á markaði 16 fjallað um stöðu hvors fyrirtækis fyrir sig. PFS telur þetta fullnægjandi og í samræmi við evrópska framkvæmd.

Greining á markaði 15 og 16 voru unnar samhliða og í ljósi þess var ekki talin ástæða til að greina alla þá áhrifaþætti sem nefndir eru í leiðbeiningum ESA fyrir báða markaði enda hefði eingöngu verið um endurtekningu að ræða í flestum tilvikum. Báðir markaðir eru farsímamarkaðir og margir áhrifaþættir sem metnir eru í greiningu

á markaði 15 varða stöðu á farsímamarkaðinum almennt og hafa því einnig áhrif á stöðu fyrirtækja á markaði 16, t.d. hár óafturkræfur kostnaður samfara því að koma inn á markað, markaðurinn hefur náð ákveðinni metun og dregið hefur úr vexti í fjölda viðskiptavina. Í greiningu á markaði 16 kemur fram að PFS telur mikilvægustu þættina vera markaðshlutdeild, aðgangshindranir og möguleg samkeppni, samningsstyrk kaupenda og verðþróun. Fram kemur einnig að mat á þeim þáttum sem sleppt er myndu ekki breyta niðurstöðum markaðsgreiningarinnar en að öðru leyti er vísað til greiningar á markaði 15. Þar sem átt er við með því er að PFS tekur tillit til þeirra niðurstaðna sem komist er að við greiningu á markaði 15 en telur hins vegar ekki nauðsynlegt að fara í gegnum alla áhrifaþættina aftur varðandi greiningu á markaði 16. Að öðru leyti vísar PFS í umfjöllun sína í kafla 2.1 hér að framan og uppfærða greiningu á markaði 16 sem er að finna í viðauka 1 með ákvörðun um markað 16.

## **4.2 Samtenging og lúkning símtala**

**Og Vodafone** gerir athugasemdir við niðurstöðu PFS um að umfang IMC á íslenskum farsímamarkaði sé þess eðlis að það hafi ekki áhrif á markaðsaðstæður hér á landi. Að mati Og Vodafone er þessi niðurstaða í andstöðu við skilgreiningu viðkomandi þjónustumarkaðs, þ.e. að hvert farsímanet teljist vera sérstakur þjónustumarkaður.

Og Vodafone bendir á að PFS hafi látið hjá líða að geta þess að þær athugasemdir sem stofnunin gerði við frumdrög kostnaðargreiningar á samtengigjöldum Og Vodafone lutu einkum að því að samræma aðferðafræði sem mest við þá útreikninga sem Síminn hafði skilað inn til stofnunarinnar ári áður. Einnig bendir Og Vodafone á að PFS hafi ekki getið þess að útreikningar þeir sem félagið skilaði til stofnunarinnar leiddu til nokkuð hærra lúkningarverðs en samkvæmt gjaldskrá þess. Og Vodafone segist hafa ákveðið að gera ekki ágreining um mat á fjarfestingakostnaði og kostnaði vegna ytri áhrifa nets þar sem vilji fyrirtækisins hafi ekki staðið til þess að hækka lúkningarverð. Því hafnar Og Vodafone því mati PFS að það sé sérstakt áhyggjuefni að félagið hafi ekki séð ástæðu til að lækka lúkningarverð sitt.

### **Afstaða PFS**

PFS kemst að þeirri niðurstöðu í drögum að greiningu á markaði 16 að ekki sé nauðsynlegt að greina stöðu IMC Ísland á viðkomandi markaði að svo stöddu. PFS er sammála Og Vodafone að þessi niðurstaða er strangt til tekið ekki í samræmi við skilgreiningu á viðkomandi þjónustumarkaði, þ.e. að hvert farsímanet sé einn markaður. Í samræmi við skilgreiningu á viðkomandi markaði eru öll félögin með 100% markaðshlutdeild á lúkningu símtala í eigin farsímaneti, Síminn í GSM og NMT farsímanetum sínum og Og Vodafone og IMC Ísland í GSM farsímanetum sínum. Í leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningu segir að stöðug og há markaðshlutdeild fyrirtækis bendi til þess að það sé með markaðsráðandi stöðu. Samkvæmt dómafordæmum Evrópudómstólsins er há markaðshlutdeild - yfir 50% - ein og sér vísbending um markaðsráðandi stöðu nema ef til staðar eru óvenjulegar aðstæður. Hins vegar er markaðshlutdeild ein og sér ekki nægjanlegur mælikvarði til að ákveða hvort fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk, heldur þarf að skoða fleiri þætti. PFS hefur skoðað aðra þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk IMC á viðkomandi markaði og þá sérstaklega samningsstyrk kaupenda. Þrátt fyrir að IMC sé með 100% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði í samræmi við markaðsskilgreiningu þá er það mat PFS að aðrir áhrifaþættir bendi til þess að IMC sé ekki með markaðsstyrk á viðkomandi markaði.



Starfsemi IMC á Íslandi er mjög takmörkuð og félagið einbeitt sér aðallega í sölu áskrifta erlendis. Að mati PFS hefur umfang IMC á farsímamarkaði hér á landi ekki áhrif á markaðsaðstæður enn sem komið er. Fjöldi mínútna á lúkningu símtala í farsímaneti IMC var mjög lítill eða um [...] % af heildarfjölda mínútna á fyrri hluta árs 2005 sem átti sér uppruna í farsímaneti innanlands.<sup>7</sup> Tekjur fyrirtækisins fyrir lúkningu símtala í farsímaneti námu um [...] kr. á sama tíma, eða um [...] % af heildartekjum hér á landi.<sup>8</sup> Þar sem IMC hefur ekki tekist að semja um innanlandsreiki við Símann eða Og Vodafone þá hefur félagið gert alþjóðlegan reikisamning við Og Vodafone til þess að geta boðið upp á farsímaþjónustu á Íslandi á landsvísu. Í niðurstöðum markaðsgreiningar hefur komið fram að IMC hefur aðeins selt 6 fyrirframgreidd kort á Íslandi og mjög lítill hluti símtala lýkur í farsímaneti IMC. Svo virðist sem Síminn og Og Vodafone séu með yfirburðastöðu gagnvart IMC og mikinn samningsstyrk sem heildsölu kaupendur á lúkningu símtala í farsímaneti IMC. Með hliðsjón af niðurstöðum markaðsgreiningar er það mat PFS að óvenjulegar aðstæður séu til staðar á markaði fyrir lúkningu símtala í GSM farsímaneti IMC Ísland sem geri það að verkum að ekki er hægt að álykta svo að félagið sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Í ljósi þess er engin skylda til að leggja kvaðir á félagið. PFS mun hins vegar fylgjast grannt með þróun verðs fyrir lúkningu í GSM farsímaneti IMC Ísland og stöðu félagsins á farsímamarkaði til að ganga úr skugga um hvort aðstæður hafi breyst í þá átt að nauðsynlegt er að endurskoða framangreinda niðurstöðu um IMC Ísland.

Varðandi frumkostnaðargreiningu á samtengigjöldum Og Vodafone þá er það rétt að athugasemdir PFS við frumdrög kostnaðargreiningar félagsins lutu einkum að því að samræma aðferðafræði sem mest við þá útreikninga sem Síminn hafði skilað inn til stofnunarinnar ári áður. Það er einnig rétt að útreikningar þeir sem félagið skilaði til stofnunarinnar leiddu til nokkuð hærra lúkningarverðs en samkvæmt gjaldskrá þess. Það var niðurstaða PFS á sínum tíma að Og Vodafone hefði sýnt fram á að sá sögulegi kostnaðargrunnur, sem gjaldskrá fyrirtækisins var miðuð við, gæti staðist að teknu tilliti til þeirrar aðferðafræði sem notuð var við að greina kostnaðinn.<sup>9</sup> Farsímarekstur Og Vodafone var hins vegar ekki aðgreindur frá öðrum rekstri og því voru þær tölur sem framangreindur útreikningur byggði á háður mati félagsins á skiptingu kostnaðarins. Stofnunin gerði ekki athugasemdir við gjaldskrá fyrirtækisins á þeim tíma en áskildi sér rétt til þess að endurskoða ákvörðun sína í kjölfar niðurstöðu markaðsgreiningar sem nú liggur fyrir og leggja á nýjar kvaðir, eða ákveða aðrar kostnaðargreiningaraðferðir við mat á samtengigjöldum.

### 4.3 Verðþróun

**Og Vodafone** gerir athugasemdir við það mat PFS að verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum hér á landi sé hærra en kostnaður gefur tilefni til (26. málsgrein):

*OGF gerir alvarlegar athugasemdir við framgreindar fullyrðingar PFS enda verður ekki séð að niðurstaða stofnunarinnar sé byggð á þeim samkeppnislegu forsendum sem PFS er skylt að hafa í heiðri við mat á hindrunum á markaði. Ekki er*

<sup>7</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

<sup>8</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

<sup>9</sup> Sjá ákvörðun PFS frá 15. júlí 2004 um frumkostnaðargreiningu í fjarskiptanetum Og fjarskipta ([www.pfs.is](http://www.pfs.is)).

*nægjanlegt að stofnunin fyrir sína parta telji lúkningargjöld vera of hátt verðlögð, hún verður að sýna fram á með viðeigandi hagfræðilegum rökum að svo sé. PFS verður þannig að leiða líkur á því að núverandi lúkningargjöld feli í sér skaðlega yfirverðlagningu (e. excessive pricing).*

Og Vodafone segir að PFS miði við þróun verðs og fjölda símtala á árunum 2000 til 2004 sem sýni að lúkningarverð félagsins hafi staðið í stað á þessu tímabili. Og Vodafone bendir hins vegar á að stofnunin hafi ekki litið til þess að lúkningarverð þeirra fyrirtækja sem runnu saman í Og Vodafone voru í upphafi nokkuð lægri en núverandi gjald. Að auki bendir Og Vodafone á að tap á þeim fyrirtækjum hafi verið umtalsvert. Og Vodafone telur fráleitt að draga þá ályktun að aukin umferð á farsímanetum sé vísbending um að verðlagning sé of há. Og Vodafone telur að PFS hafi látið hjá líða að kanna áhrif símtala innan kerfis gagnvart símtölum utan kerfis og segir að umferð innan kerfis hafi aukist verulega í kjölfar aukinna frímínútna sem hafi ekki auknar tekjur í för með sér.

Og Vodafone gerir athugasemdir við þá niðurstöðu PFS að sá mikli munur sem er á lúkningarverðum farsímafyrirtækjanna sé vandamál þar sem hann dragi úr gagnsæi og hreyfanleika notenda og skaði hagsmuni þeirra. Og Vodafone telur þessar fullyrðingar vera bæði rangar og órökstuddar. Og Vodafone segir að notkunarmynstur áskrifenda félagsins bendi til þess að þeim sé ljóst að verðmunur sé á símtölum innan og utan nets. Jafnframt telur Og Vodafone að PFS hafi ekki sýnt fram á að hugsanleg lækkun á lúkningarverðum félagsins myndi skila sér í lækkuðu smásöluverði til neytenda. Og Vodafone bendir einnig á að PFS hafi ekki talið nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Símann á markaði 15 að smásöluverð fyrirtækisins yrði byggt á kostnaði. Að lokum segir Og Vodafone að lækkun á lúkningarverðum sem ekki er byggð á kostnaðarlegum rökum leiði til þess að viðkomandi fyrirtæki neyðist til þess að hækka verð á símtölum innan nets, sem dragi úr samkeppnishæfni þess á markaði 15 og úr verðmæti netsins þar sem neytendur hafi síður ástæðu en ella til að beina viðskiptum sínum til viðkomandi þjónustuaðila.

### **Afstaða PFS**

Vegna athugasemda Og Vodafone við það mat PFS að verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum hér á landi sé hærra en kostnaður gefur tilefni til þá vill PFS enn og aftur benda á að það er ekki nauðsynlegt að sýna fram á að markaðsráðandi staða hafi verið misnotuð heldur eingöngu að þær aðstæður séu til staðar sem gera markaðsráðandi fyrirtækjum mögulegt að misnota styrk sinn. Eins og skilgreiningu á viðkomandi markaði er háttáð þá eru farsímafyrirtæki með einokunarstöðu varðandi lúkningu símtala í eigin farsímaneti. Það er mat PFS að ekki sé til staðar á viðkomandi markaði aðstæður eða samningsstyrkur sem skapi þrýsting á farsímafyrirtækin til að lækka lúkningarverð. PFS telur að margt bendi til þess að verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum hér á landi sé hærra en kostnaður gefur tilefni til og á það sérstaklega við um GSM símtöl. PFS byggir þessa ályktun sína á því að símtöl milli GSM farsímakerfa hafa um 2,5 faldast í mínútum talið frá árinu 2000 til ársins 2004 á sama tíma og lúkningarverð hefur hækkað hjá Og Vodafone en lækkað hjá Símanum. Að auki verður að telja að tvöfalt hærra smásöluverð fyrir símtal í farsíma úr öðrum netum ráðast að töluverðu leyti af háum lúkningarverðum miðað við það sem gildir ef upphaf og lúkning á sér stað innan sama farsímanets. Símtöl með upphaf og lúkningu í sama farsímaneti virðast vera niðurgreidd á meðan verðaðgreiningu er beitt gagnvart utanaðkomandi umferð með því að verðleggja lúkningu símtala úr öðrum netum mun

hærra en innan sama nets. Að mati PFS bendir framangreint til þess að verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum séu hærri en kostnaður gefur tilefni til.

Erfitt hefur reynst að afla upplýsinga og staðfestinga um þau lúkningarverð sem giltu frá 1998 þegar Tal kom inn á markaðinn. Hins vegar virðist það rétt athugað hjá Og Vodafone að verð forvera þess, Tals og Íslandssíma hafi verið aðeins lægri en þau eru í dag og hefur PFS nú lagað það í uppfærðri greiningu á viðkomandi markaði.

PFS hefur greint í þeim tveim neytendakönnunum sem IMG Gallup hefur gert fyrir stofnunina að það virðist sem viðskiptavinir Og Vodafone séu aðeins upplýstari um kostnað við að hringja í farsíma í sama neti eða í öðru neti, auk þess sem þeir virðast í einhverju mæli gera sér betur grein fyrir hvort þeir eru að hringja í annað farsímanet og bregðast að einhverju leyti við því. Þetta er hins vegar ekki í það miklu mæli að það kalli á aðra ályktun en þá sem kom fram í drögum að greiningu á viðkomandi markaði. Stór hluti notenda gerir sér ekki grein fyrir hvort hann sé að hringja í farsíma í sama net eða í öðru neti og meirihlutinn veit ekki hvað það kostar. Það er mat PFS að mismunandi áskriftarleiðir og flókin tilboð dragi úr möguleikum notenda til að átta sig á kostnaðinum við að hringja úr og í farsíma. Í þessu sambandi má benda á að í könnun PFS sem gerð var í apríl 2005 kom í ljós að tæpur helmingur þeirra sem svöruðu töldu upplýsingar fjarskiptafyrirtækja um verð, áskriftir, tilboð og þess háttar frekar eða mjög flóknar. Telja má að mismunur á mínútuverði fyrir símtal innan farsímanets og utan sé ekki til að auka verðvitund og þekkingu notenda og dragi úr gagnsæi og hreyfanleika þeirra.

Eins og framan greinir virðast notendur ekki bregðast í réttu hlutfalli við tvöfalt hærri smásöluverðum fyrir símtöl milli neta í samanburði við verð innan sama nets samkvæmt athugun PFS á hringimynstri notenda. Það undirstrikar ógagnsæi í verðlagningu símtala milli neta þar sem notendur eiga erfitt með að átta sig á því í hvaða farsímanet hringt er í nema að vita það fyrirfram hvar viðtakandi símtalsins er í viðskiptum.

PFS gerir sér grein fyrir að lækkan á lúkningarverði tryggir ekki lægra smásöluverð til neytenda. Bæði markaður 15 og 16 eru heildsölumarkaðir og þær kvaðir sem hægt er að leggja á fyrirtæki á þeim mörkuðum miðast við það. Í 27. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 eru taldar upp þær kvaðir sem heimilt er að leggja á fyrirtæki með umtalsverðan markaðstyrk á heildsölumarkaði. Þetta eru kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald. Þessar kvaðir miðast allar við heildsölumarkað eins og áður segir og fela ekki í sér heimild til að hafa afskipti af smásöluverði enda er litið svo á að einungis séu lagðar kvaðir á smásölumarkað þegar viðeigandi aðgerðir varðandi heildsölumarkað hafa ekki borið árangur til að tryggja virka samkeppni og hagsmuni almennings. Í ljósi þess hefur PFS ekki lagt kvaðir á smásöluverð Símans í tengslum við greiningu á markaði 15 enda ekki beinar heimildir til þess í fjarskiptalögum. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Símann og Og Vodafone á viðkomandi markaði eru heildsölukvaðir og miða að því að skapa aðstæður fyrir aukna samkeppni á farsíamarkaði og stuðla að betra samræmi í lúkningarverðum fyrir símtöl innan farsímanets og utan og að þau taki mið af raunkostnaði. Þrátt fyrir að þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á félögin tvö á viðkomandi markaði tryggi ekki beinlínis lægra smásöluverð til neytenda þá telur PFS að smásöluverð muni lækka sem afleiðing af

lækkun á lúkningarverði. PFS telur að þessar kvaðir muni leiða til virkari samkeppni og mögulegrar innkomu fleiri þjónustuaðila sem kemur til með að bæta hag neytenda.

## 5 Kvaðir

### 5.1 Almennt

PFS taldi í frumdrögum sínum að nauðsynlegt væri að leggja á Símann og Og Vodafone eftirfarandi kvaðir varðandi GSM farsímanet fyrirtækjanna:

- Aðgangur að lúkningu símtala
- Gagnsæi
- Jafnræði
- Bókhaldslegur aðskilnaður
- Eftirlit með gjaldskrá

Varðandi NMT farsímanet Símanns taldi PFS nauðsynlegt að leggja eftirfarandi kvaðir:

- Aðgangur að lúkningu símtala
- Gagnsæi
- Bókhaldslegur aðskilnaður

**Síminn** leggur áherslu á í athugasemdum sínum að draga þurfi úr álagningu kvaða og velja eingöngu þær kvaðir sem nægja til þess að ná fram markmiðum fjarskiptalaganna. Síminn vísar í þessu sambandi til meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga og ákvæðis 3. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga. Síminn telur nægjanlegt að mæla fyrir um aðgang og jafnræði og gerir ekki athugasemdir við þær kvaðir.

**Og Vodafone** telur að mikið skorti á að PFS færi fullnægjandi rök fyrir nauðsyn þeirra kvaða sem stofnunin hyggst leggja á félagið með tilliti til þeirra skyldna sem hvíla á eftirlitsstofnunum á sviði fjarskipta skv. EES-rétti og meginreglum stjórnarsýsluréttar. Og Vodafone gerir ekki ágreining um að leggja á kvöð um aðgang og gagnsæi en telur hins vegar skorta rökstuðning fyrir og nánari útfærslu á kvöð um jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað og kvöð um eftirlit með gjaldskrá.

#### Afstaða PFS

Að mati PFS þá kalla aðstæður á viðkomandi markaði og vísbendingar um að lúkningarverð séu of há á nauðsyn þess að leggja á Símann og Og Vodafone framangreindar kvaðir. PFS telur að ekki nægi að leggja á eina til tvær mildar kvaðir til að leysa þessi vandamál. PFS telur að þessar kvaðir séu til þess fallnar að draga úr mismun á lúkningarverðum og hefur trú á því að það muni skila sér í betra verði til notenda og aukinni umferð í farsímanetum. Ef þessar kvaðir duga ekki til að laga stöðuna þá mun PFS endurskoða ákvörðun sína. Þetta mat PFS er í samræmi við það sem fram kemur í skýrslu ERG um kvaðir þar sem lagt er til að lagðar verði á allar kvaðir sem 27. gr. fjarskiptalaga mælir fyrir um, til að taka á þeim aðstæðum sem skapast þegar hætta er á að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á lúkningarmarkaði noti markaðsstyrk sinn til að setja lúkningarverð umfram kostnað.

Bæði félögin gera ekki athugasemdir við álagningu kvaðar um aðgang að lúkningu símtala í farsímanetum. Í því sambandi bendir PFS á að skv. 24. gr. fjarskiptalaga eiga öll fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja almenn fjarskiptanet eða almenna

fjarskiptþjónustu rétt á samtengingu við önnur almenn fjarskiptanet eða –þjónustu og þeim ber sömuleiðis skylda til að semja um samtenginu. Lúkning símtala í farsímakerfum fellur undir þetta ákvæði og er það því ófrávikjanleg krafa að farsímanetsfyrirtæki bjóði öðrum fjarskiptafyrirtækjum lúkningu símtala í neti sínu. Aðgangur að lúkningu símtala er almenn skylda skv. 24. gr. og því lítur PFS svo á að ekki þurfi að mæla sérstaklega fyrir um slíkan aðgang. Það getur hins vegar komið til álita að PFS setji ákveðna skilmála um tilhögun aðgangs.

Varðandi tilvísun Símans í ákvæði 3. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga þá bendir PFS á að þar séu að finna þau sjónarmið sem taka skal mið af við álagningu aðgangskvaðar skv. 1. mgr. en ekki kvaða almennt.

## **5.2 Kvaðir á GSM farsímanet Símans og Og Vodafone**

### **5.2.1 Kvöð um gagnsæi**

**Síminn** mótmælir því að lögð sé á sérstök kvöð um gagnsæi og byggir á því að Síminn birti nú þegar viðmiðunartilboð og í framkvæmd hafi samningar um samtengingar gengið vel.

#### **Afstaða PFS**

PFS telur nauðsynlegt að leggja á Símann kvöð um gagnsæi jafnvel þótt að Síminn birti nú þegar viðmiðunartilboð enda ætti það ekki að vera mjög íþyngjandi fyrir félagið. Sú skylda um birtingu viðmiðunartilboðs sem hvílir á Símanum í dag er á grundvelli útnefningar félagsins með umtalsverða markaðshlutdeild í fastaneti og leigulínum sbr. 26. gr. eldri fjarskiptalaga nr. 107/1999 og reglna um viðmiðunartilboð í samtengingum nr. 94/2002. PFS fellst ekki á þá fullyrðingu Símans að samningar um samtengingar hafi gengið vel þar sem stofnuninni hafa borist nokkrar kvartanir yfir því að slíkar samningaviðræður hafi gengið erfiðlega sem virðist stafa fyrst og fremst af ónógu upplýsingaflæði. Í ljósi þess og til að tryggja að skilmálar samtengingar séu sanngjarnir og eðlilegir og aðgengilegir öllum þeim sem þá varðar telur PFS rétt og skylt að viðhalda kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs. Ennfremur til þess að auka traust á lúkningarverðum telur PFS nauðsynlegt að Síminn og Og Vodafone birti opinberlega bókhaldsupplýsingar um afkomu í GSM farsímaneti í samvinnu við PFS.

### **5.2.2 Kvöð um jafnræði**

**Og Vodafone** felst á að eðlilegt sé að leggja á félagið þá kvöð að gæta jafnræðis við gerð samninga um lúkningu símtala í eigin neti en telur hins vegar ekki einsýnt að PFS hafi sýnt fram á að nauðsynlegt sé að leggja á fyrirtækið þá kvöð að gæta fullkomins jafnræðis í viðskipum við önnur fyrirtæki gagnvart eigin deildum. Og Vodafone telur að ekki sé rétt að mæla fyrir um jafnræði milli gjalds fyrir símtöl innan nets og utan þar sem slík kvöð væri óhentug á þessu stigi. Og Vodafone telur að mismunur á verði fyrir símtöl innan nets og utan séu einkenni samkeppnismarkaðs og PFS eigi einungis hafa áhyggjur ef lág innan nets gjöld séu notuð til grafa undan samkeppni. Og Vodafone telur að erfitt sé að sanna slíkt og nauðsynlegt er að viðkomandi farsímafyrirtæki sé markaðsráðandi á smásölumarkaði en svo sé ekki í tilfalli Og Vodafone.

#### **Afstaða PFS**

Í drögum sínum á greiningu á viðkomandi markaði gerði PFS athugasemdir við það að smásöluverð símtala milli farsímaneta væri um tvisvar sinnum hærra en innan sama nets. PFS lagði því til að félögin, Síminn og Og Vodafone, skyldu veita öllum kaupendum á lúkningu símtala í heildsölu, þ.m.t. eigin deildum, þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum og gæðum. Í því felst að óheimilt er að mismuna á milli eigin deilda og annarra utanaðkomandi kaupenda nema á grundvelli hlutlægra forsendna.

Lág innan nets gjöld geta veitt farsímafyrirtæki með mikinn fjölda notenda samkeppnislega yfirburði yfir minni net þegar afla á nýrra viðskiptavina eða halda viðskiptavinum. Slíkar aðferðir geta jafngilt hindrun fyrir ný fjarskiptafyrirtæki þar sem þau verða að keppa við lægri innan nets gjöld. Ef heildsöluverð fyrir lúkningu eru hærri fyrir utanaðkomandi umferð en innan nets getur það leitt til verðþrýstings (price/margin squeeze) á núverandi og ný fjarskiptafyrirtæki.

PFS telur að jafnræðiskvöðin sé nauðsynleg til að taka á þeim vandamálum sem felast í mismunun bæði varðandi verð og annað og hún sé bæði sanngjörn og eðlileg. Ekki verður séð að hún skapi viðkomandi fyrirtækjum mikinn kostnað eða óhagræði, sérstaklega í ljósi þess að á þeim hvílir nú þegar kvöð um jafnræði í samtengingum skv. eldri fjarskiptalögum. PFS bendir á að jafnræðiskvöðin feli ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrðin heldur einungis að allur mismunur á skilyrðum skuli vera byggður á hlutlægum forsendum. Og Vodafone hefur ekki lagt fram nein gögn um það að sá mismunur sem er á milli símtala innan farsímanets og utan sé byggður á hlutlægum forsendum og PFS hefur ekki undir höndum neinar upplýsingar sem réttlæta slíkt. Því verður að álykta að mismunurinn stafi annað hvort af því að símtöl innan nets séu niðurgreidd eða að lúkningarverð fyrir símtöl úr öðrum netum séu hærri en kostnaður gefi tilefni til. Þessi mismunur dregur úr trausti á þeim lúkningarverðum sem viðkomandi fyrirtæki býður öðrum fyrirtækjum. Jafnframt telur PFS að aðgreining í lúkningarverðum sem gerð er í skjóli ógagnsæis á markaði og lítils kaupendastyrks vegna CPP reglunnar sé ekki einkenni samkeppnismarkaðar. Að mati PFS er ofangreind verðaðgreining afleiðing þess að farsímafyrirtæki eru með einokun á lúkningu símtala í eigin neti og geta starfað án þess að taka tillit til keppninauta, viðskiptavina og neytenda. Í ljósi þess og þar til annað kemur fram telur PFS rétt að mæla fyrir um jafnræði hvað varðar verð fyrir lúkningu símtala í eigin farsímaneti úr sama farsímaneti, öðrum farsímanetum eða fastanetum.

### 5.2.3 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

**Síminn** mótmælir því að lögð sé á kvöð um bókhaldslegan aðskilnað og byggir það á því að bókhaldslegur aðskilnaður sé við lýði hjá Símanum og að sérstök kvöð um bókhaldslegan aðskilnað sé ónauðsynleg og ofaukið og í andstöðu við reglur um meðalhóf. Síminn telur hins vegar að leggja beri þessa kvöð á Og Vodafone ef sýnt sé fram á að þar sé ekki viðhafður bókhaldslegur aðskilnaður.

**Og Vodafone** telur að ekki hafi verið sýnt fram á nauðsyn þess að leggja á fyrirtækið kvöð um bókhaldslegan aðskilnað. Þar sem Og Vodafone hafi ekki verið útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 15 og ekki séu líkur á að fyrirtækið verði talið njóta styrks á talsímamörkuðum þá séu ekki líkur á skaðlegum víxlنيðurgreiðslum milli ólíkra þjónustuþátta félagsins. Krafa um bókhaldslegan aðskilnað geti einungis

náð til kostnaðar vegna lúkningar. Slík kvöð myndi fela í sér umtalsverðan kostnað og óhagræði fyrir fyrirtækið.

### **Afstaða PFS**

PFS telur nauðsynlegt að leggja á Símann og Og Vodafone kvöð um bókhaldslegan aðskilnað m.a. til þess að mögulegt sé að greina raunkostnað við lúkningu á símtölum í farsímanetum félaganna og til að tryggja gagnsæi og jafnræði. Bókhaldslegur aðskilnaður gegnir mikilvægu hlutverki við eftirlit PFS, þar sem hann hjálpar við greina hvort misnotkun eða ójafnræði eigi sér stað. Bókhaldslegur aðskilnaður er einnig mikilvægur til að auka traust á að heildsöluverð séu byggð á kostnaði. Að mati PFS er mikilvægt að heildsala sé aðskilin frá smásölu fyrir farsímaþjónustu til að geta metið afkomu m.t.t. þess hvort verðlagning á heildsöluþjónustu sé rétt, hvort dæmi séu um víxlنيðurgreiðslur og að allir njóti jafnræðis varðandi verð og skilmála.

Að mati PFS er ekki nægilegt að leggja eingöngu á kvaðir um gagnsæi, jafnræði og eftirlit með gjaldskrá þegar hætta er á að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á lúkningarmarkaði noti markaðsstyrk sinn til að setja lúkningarverð umfram kostnað sbr. skýrsla ERG um kvaðir. Nauðsynlegt er einnig að leggja á félögin kvöð um bókhaldslega aðskilnað. Bókhaldslegur aðskilnaður styrkir kvöð um jafnræði og er í vissum tilfellum nauðsynlegur vegna eftirlits með gjaldskrá t.d til að ganga úr skugga um hvort óeðlilega lítill munur sé á heildsölu- og smásöluverði. Ef nota á kostnaðartölur frá fyrirtækjunum við kostnaðarútreikninga telur PFS nauðsynlegt að þau viðhafi bókhaldslegan aðskilnað. Að mati PFS er annars ekki hægt að fá raunhæf lúkningarverð. PFS hyggst krefjast þess að eftir 2 ár hafi Síminn og Og Vodafone gert kostnaðarlíkan skv. LRIC aðferðafræði og í ljósi þess telur PFS einnig nauðsynlegt að félögin viðhafi bókhaldslegan aðskilnað.

Síminn telur ekki nauðsynlegt að viðhalda kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á félaginu og segir það í andstöðu við meðalhófsregluna. Meðalhófsreglan er ein af meginreglum Evrópuréttar og felur í sér að velja skal þær aðgerðir sem eru viðeigandi og nauðsynlegar og sem minnst þungbærar. Við mat á meðalhófi er mikilvægt að hafa í huga að þegar umtalsverður markaðsstyrkur er fundin á vel skilgreindum markaði er heimilt að grípa til aðgerða til að auka velferð<sup>10</sup>. Jafnframt verður að hafa að leiðarljósi markmiðið með álagningu kvaða sem er að efla samkeppni m.a. með því að tryggja bestu verð, val og gæði fyrir neytendur, styrkja þróun innri markaðs og bæta hag neytenda. Að mati PFS er það bæði viðeigandi og nauðsynlegt að viðhalda kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á Símanum og ekki í andstöðu við meðalhófsregluna. Auk þess telur PFS mikilvægt að fara betur yfir þær aðferðir sem Síminn hefur viðhaft við bókhaldslegan aðskilnað og hugsanlega gera breytingar til að geta metið eins nákvæmlega og unnt er útkomu einstakra hluta rekstrarins eins og um aðskilin fyrirtæki væri að ræða. Jafnframt bendir PFS á að Síminn er með bókhaldslegan aðskilnað í GSM farsímaþjónustu vegna ákvörðunar Samkeppnisráðs nr. 17/1999 en ekki af eigin frumkvæði. Í ljósi þess að Síminn er nú þegar með bókhaldslegan aðskilnað verður að telja að kvöðin skapi félaginu ekki aukinn kostnað eða óhagræði.

Í samræmi við framgreint telur PFS jafnframt viðeigandi og nauðsynlegt að leggja á Og Vodafone kvöð um bókhaldslegan aðskilnað. Eins og áður hefur komið fram þá er nægilegt að fyrirtæki hafi möguleika á því að mismuna, yfirverðleggja eða

---

<sup>10</sup> Sjá bls. 63 í kvaðaskýrslu ERG.

víxlniðurgreiða til þess að leggja á fyrirtæki kvaðir til að tryggja að það taki ekki upp samkeppnishamlandi hegðun. Það liggur fyrir að lúkningsverð Og Vodafone fyrir símtöl í farsímanet félagsins er hærra en lúkningsverð Símans auk þess sem það er einnig hærra en smásöluverð félagsins fyrir símtal innan nets. Og Vodafone hefur ekki lagt fram nein gögn sem réttlæta það misræmi sem er á milli smásöluverðs fyrir símtöl innan farsímanets og lúkningsverðs til Símans og einnig símtala utan nets. Að mati PFS bendir þetta misræmi til þess að annað hvort eru innan nets símtöl niðurgreidd eða að lúkningsverð fyrir utanaðkomandi símtöl er hærra en kostnaður gefur tilefni til. Til að tryggja að heildsöluverð fyrir lúkningu sé í samræmi við kostnað og að ekki sé um niðurgreiðslu á innan nets símtölum að ræða, þá er nauðsynlegt að leggja á kvöð um bókhaldslegan aðskilnað. Í ljósi þess að hjá Og Vodafone hefur ekki verið við líði bókhaldslegur aðskilnaður þá er ljóst að kvöð um slíkt mun hafi í för með sér einhvern kostnað og óhagræði. Þó má telja að það sé ekki meiriháttar í ljósi þess að Og Vodafone er nú þegar að undirbúa bókhaldslegan aðskilnað. Auk þess telur PFS að hagsmunir neytenda og krafan um virkari samkeppni vegi þyngra en sá kostnaður og það óhagræði sem Og Vodafone mun verða fyrir vegna þessa. PFS telur að nauðsynlegt sé að mæla fyrir um bókhaldslegan aðskilnað til að tryggja markmiðið með álagningu kvaðanna og tryggja að lúkningsverð séu sanngjörn og eðlileg.

Varðandi þá athugasemd Og Vodafone að krafa um bókhaldslegan aðskilnað geti einungis náð til kostnaðar vegna lúknings þá bendir PFS á að 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. Kvöðin um bókhaldslegan aðskilnað skal því ná til aðskilnaðar milli heildsölu og smásölu á farsímaþjónustu auk aðskilnaðar á milli lúknings og annarra þjónustubátta. Auk þess sem skipting á sameiginlegum kostnaði fellur hér undir.

#### 5.2.4 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

**Síminn** mótmælir því að lögð sé á félagið kvöð um eftirlit með gjaldskrá og byggir á því að félagið hafi verið útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk á samtengimarkaði skv. eldri lögum og verð þess hafi um árábil verið undir eftirliti. Síminn bendir á að lúkningsverð þess sé þegar kostnaðargreint og sé nú 8,92 kr. fyrir mínútuna auk 0,68 kr. tengigjalds. Til samanburðar sé lúkningsgjald hjá Og Vodafone 13,2 kr. mínútan á dagtaxta og 11 kr. mínútan á kvöldtaxta auk 0,99 kr. tengigjalds. Síminn segir að verðþróun sýni að lúkningsverð í GSM net Símans hafi lækkað umtalsvert frá maí 1998 á meðan lúkningsverð Og Vodafone í GSM farsímanet hafi hækkað jafnt og þétt á þessu tímabili. Síminn telur því að of hátt lúkningsverð Og Vodafone (36,4%) og misræmi milli þess og lúkningsverðs Símans sé hið raunverulega samkeppnisvandamál og vísar í því sambandi til 163. málsgreinar í frumdrögum PFS. Af því tilefni telur Síminn það nægi að leggja kvöð á Og Vodafone um lækkun lúkningsgjalda.

**Og Vodafone** gerir alvarlegar athugasemdir við niðurstöðu PFS um kvöð um eftirlit með gjaldskrá og þá sérstaklega við þá aðferð er stofnunin ætlar að beita (48. málsgrein):

*OGF telur ljóst að inngríp eftirlitsstofnunar á borð við PFS í verðlagningu fyrirtækja verði að byggja á kostnaðarlegum forsendum. Með öðrum orðum verður*



*stofnunin að geta sýnt fram á með óyggjandi hagfræðilegum rökum hver kostnaður vegna lúkningar símtala sé. Óljósar hugmyndir PFS um samamburð við önnur lönd eru því langt frá því að vera fullnægjandi grundvöllur slíks eftirlits.*

### **Afstaða PFS**

Samkeppnisvandamál á markaðinum tengjast helst í yfirverðlagningu á símtölum sem eiga sér uppruna í öðrum netum en þeim sem lúkning þeirra fer fram í. Það er álit PFS að kostnaður vegna símtala milli neta réttlæti ekki u.p.b. tvöföldun á verði þeirra miðað við símtöl innan sama farsímanets hvort sem það er hjá Símanum eða Og Vodafone. Að mati PFS er það m.a. afleiðing af því fyrirkomulagi sem er á greiðslu fyrir lúkningu eða CPP reglunni, þar sem að aðrir en eigin viðskiptavinir greiða kostnaðinn, og lítilli verðvitund neytenda.

Að mati PFS er nauðsynlegt að leggja á Símann sem og Og Vodafone kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Bæði fyrirtækin eru með mismunandi verð eftir því hvort um er að ræða símtöl innan nets eða í önnur net og bjóða einnig upp á frímínútur þegar hringt er innan eigin farsímanets. PFS telur að slíkur mismunur stafi annað hvort af því að símtöl innan nets séu niðurgreidd eða að lúkningarverð fyrir símtöl milli farsímaneta séu hærri en kostnaður gefi tilefni til.

Sá mikli munur sem er á lúkningarverði Símans og Og Vodafone er einnig vandamál og hefur skaðleg áhrif fyrir neytendur. Í ljósi þess telur PFS nauðsynlegt að beita þeim aðferðum sem lagðar eru til í frumdrögum að markaðsgreiningu og eru útfærðar nánar í viðauka 2 með ákvörðun um markað 16, um verðsamanburð og aðlögunartíma fyrir lækkun lúkningarverðs vegna símtala í farsímanet.

Vegna athugasemda Og Vodafone um að PFS verði að geta sýnt fram á með óyggjandi hagfræðilegum rökum hver kostnaður vegna lúkningar er þá bendir PFS á að slíkt er ekki hægt nema að kostnaðargreining hafi farið fram sem byggir á tölum úr aðskildu bókhaldi. Verðaðgreining við einokunaraðstæður verður því einungis réttlætt með rökstuðningi sem byggir á kostnaðarútreikningi. PFS hefur fram til þessa ekki komið auga á þann mikla kostnaðarmun sem réttlætir núverandi verðlagningu á lúkningu símtala í farsímanetum fyrirtækjanna. Með hliðsjón af framangreindu þá telur PFS að sá mismunur sem er á lúkningarverði Og Vodafone og Símans og á milli símtala innan nets og utan nets benda til þess að annað hvort eru innan nets símtöl niðurgreidd eða að lúkningarverð fyrir utanaðkomandi símtöl sé hærri en kostnaður gefi tilefni til. Jafnframt telur PFS ekki hægt að byggja verð á þeirri kostnaðargreiningaraðferð sem stuðst var við þegar frumkostnaðargreining var gerð á lúkningarverðum Og Vodafone þar sem byggt var á sögulegum kostnaði sem gefur ekki raunhæfa niðurstöðu nema að tölur séu fengnar eru úr bókhaldi sem er aðskilið á milli mismunandi þjónustu og á milli heildsölu og smásölu.

## **5.3 Kvaðir á NMT farsímanet Símans**

### **5.3.1 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað**

**Síminn** mótmælir álagningu kvaðar um bókhaldslegan aðskilnað vegna NMT farsímanetsins. Að mati Símans er slík kvöð ónauðsynleg og byggist það á sömu rökum og mótmæli sambærilegra kvaða á GSM farsímamarkaði.

### **Afstaða PFS**

NMT rekstrarleyfi Símans vegna 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 vegna 450 MHz 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. Það er því ljóst að farið er að sjá fyrir endann á rekstri NMT netsins. Í ljósi þess og með hliðsjón af því að Síminn er með aðskilið bókhald fellst PFS á það með Símanum að ekki sé nauðsynlegt að leggja á kvöð um bókhaldslegan aðskilnað vegna NMT netsins.