

Viðauki 1



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

**Greining á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í
einstökum farsímanetum
(markaður 16)**

20. júlí 2006

Efnisyfirlit

SAMANTEKT OG NIÐURSTÖÐUR.....	2
1 INNGANGUR	6
1.1 ALMENNT.....	6
1.2 NÝ FJARSKIPTALÖGGJÖF	7
1.3 FRAMKVÆMD MARKAÐSGREININGAR HJÁ PFS	8
1.4 ALMENNT UM MARKAÐSSKILGREININGU	9
1.4.1 Afmörkun vörumarkaðs	9
1.4.2 Afmörkun landfræðilegs markaðs.....	10
1.4.3 Skilyrði til að skilgreina ólíka þjónustumarkaði.....	11
2 LÝSING OG SKILGREINING Á VIÐKOMANDI ÞJÓNUSTUMARKAÐI.....	11
2.1 MARKAÐSSKILGREINING Í TILMÆLUM	11
2.2 FYRIRTÆKI Á FARSÍMAMARKAÐI.....	13
2.3 MAT PFS Á VIÐKOMANDI ÞJÓNUSTUMARKAÐI.....	14
2.3.1 Inngangur.....	14
2.3.2 Mat á staðgöngu í eftirspurn á smásölustigi.....	14
2.3.3 Mat á staðgöngu í eftirspurn á heildsölustigi.....	20
2.3.4 Niðurstöður um staðgöngu í eftirspurn	21
2.3.5 Mat á staðgöngu í framboði á smásölustigi.....	21
2.3.6 Mat á staðgöngu í framboði á heildsölustigi.....	21
2.3.7 Niðurstöður um staðgöngu í framboði.....	22
2.3.8 Nánar um markaðsskilgreiningu	22
2.3.8.1 SMS (smáskilaboð).....	22
2.4 SAMANTEKT OG NIÐURSTÖÐUR.....	24
3 LANDFRÆÐILEG AFMÖRKUN Á VIÐKOMANDI MARKAÐI.....	24
4 MARKAÐSGREINING	25
4.1 INNGANGUR	25
4.2 SAMTENGING OG LÚKNING SÍMTALA - YFIRLIT OG STAÐA	26
4.3 VERÐBRÓUN.....	28
4.4 MARKAÐSHLUTDEILD	33
4.5 AÐGANGSHINDRANIR OG MÖGULEG SAMKEPPNI.....	34
4.6 SAMNINGSSTYRKUR KAUPENDA.....	36
5 MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK	38
5.1 ALMENNT.....	38
5.2 MAT PFS Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á VIÐKOMANDI MARKAÐI.....	39
6 ÁLAGNING KVAÐA.....	40
6.1 ALMENNT UM KVAÐIR.....	40
6.2 SAMKEPPNISVANDAMÁL	42
6.2.1 Almenn.....	42
6.2.2 Samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði.....	42
6.3 GILDANDI KVAÐIR SKV. ELDRI FJARSKIPTALÖGUM	43
6.4 TILLÖGUR AÐ KVÖÐUM SKV. NÝJUM FJARSKIPTALÖGUM	44
6.4.1 Kvöð um að veita aðgang	45
6.4.2 Kvöð um jafnræði	45
6.4.3 Kvöð um gagnsæi.....	47
6.4.4 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað	48
6.4.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	50
6.4.6 Umfjöllun um tillögur að álögðum kvöðum.....	53
6.5 MAT Á ÁHRIFUM ÁLAGÐRA KVAÐA.....	53
6.5.1 Síminn.....	53
6.5.2 Og Vodafone.....	54

Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (markaður 16). 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 sl. þar sem fjarskiptafyrirtækjum og öðrum sem eiga hagsmuna að gæta var boðið að gera athugasemdir við markaðsgreininguna og niðurstöðurnar. Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin: Og fjarskipti hf.¹ (Og Vodafone), Samkeppniseftirlitið og Síminn. Samantekt á athugasemdum og afstaða PFS er að finna í viðauka 3 með ákvörðun um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (hér eftir kölluð ákvörðun um markað 16).

Með bréfi, dags. 2. júní 2006, tilkynnti PFS til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) drög að ákvörðun um markað 16 í samræmi við 1. mgr. 7. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 og tilmæli ESA um tilkynningu skv. 7. gr. rammatilskipunar². Þann 3. júlí 2006 bárust PFS athugasemdir ESA við framangreind drög. ESA gerði athugasemdir við mat PFS á markaðsstyrk IMC Ísland og óskaði eftir því að PFS fylgdist náið með þróun lúkningarverðs hjá IMC Ísland og því hvort þær óvenjulegu aðstæður sem réttlættu það að IMC væri ekki útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk séu áfram til staðar. ESA gerði einnig athugasemdir við ákvörðun PFS að ákveða lúkningarverð hjá Símanum og Og Vodafone með verðsamanburði og lagði áherslu á að PFS skuldbindi sig til að nota kostnaðar- og verðaðferðafræði sem tryggja hagkvæm verð notendum til hagsbóta. PFS hefur uppfært greiningu á markaði 16 í samræmi við athugasemdir ESA.

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 þeim lagaramma sem markaðsgreiningin styðst við og almenn lýsing á framkvæmd markaðsgreiningar og markaðsskilgreiningu.

Í kafla 2 er viðkomandi þjónustumarkaður skilgreindur í samræmi við tilmæli og leiðbeiningar ESA. PFS lítur svo á að skilgreining stofnunarinnar á viðkomandi þjónustumarkaði sem fram kemur í þessu skjali sé í samræmi við tilmæli ESA og niðurstöður framkvæmdastjórnar.

Tvennt hefur mest áhrif við skilgreiningu á viðkomandi markaði. Í fyrsta lagi sú staðreynd að það er aðeins farsímanetrekandi sjálfur sem getur veitt lúkningu í eigin neti (einokun á lúkningu símtala í eigin neti) og eftirspurn á heildsölustigi er háð framboði þar sem farsímafyrirtæki þess notanda sem hringir hefur ekki aðra kosti en að kaupa lúkningu af farsímafyrirtæki þess notanda sem hringt er í. Í öðru lagi að gjaldið fyrir lúkningu er sett af því farsímafyrirtæki sem veitir hana og eins og

¹ Nú Og fjarskipti ehf.

² EFTA Surveillance Authority Recommendation of 14 July 2004 on notifications, time limits and consultations provided for in Article 7 of Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications network and services (No 193/04/COL).

fyrirkomulaginu er háttað í dag hafa notendur þess yfirleitt lítinn áhuga á að hafa áhrif á gjaldið því þeir greiða ekki fyrir lúkningu á símtölum til sjálfs síns heldur er það sá sem hringir sem greiðir fyrir lúkninguna (CPP reglan).

Það er mat PFS að nægjanleg framboðs- eða eftirspurnarstaðganga fyrir lúkningu símtala í farsímaneti finnist hvorki á smásölu- né heildsölustigi til að hafa áhrif á markaðsskilgreininguna. Núverandi tækni býður ekki upp á lúkningu símtala í farsíma hjá öðrum en farsímafyrirtæki þess notanda sem hringt er í. Á smásölustigi virðast heldur ekki vera önnur samskiptaform sem veitt gætu aðhald í verðlagningu á lúkningu símtala í farsímaneti. Auk þess virðist verðvitund farsímanotenda ekki vera mikil sem dregur enn frekar úr möguleikum á aðhaldi og hreyfanleika.

Viðkomandi þjónustumarkaður er því talin ná yfir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Þau farsímanet sem hér falla undir eru GSM³ 900 og 1800 og NMT⁴ 450. Það eru þrjú fyrirtæki hér á landi sem bjóða upp á lúkningu símtala í eigin farsímaneti, en þau eru IMC Ísland ehf., Síminn og Og fjarskipti ehf. (Og Vodafone).

Með hliðsjón af skilgreiningu á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum hefur PFS skilgreint eftirfarandi þjónustumarkaði:

- Lúkning símtala í GSM farsímaneti Símans.
- Lúkning símtala í NMT farsímaneti Símans.
- Lúkning símtala í GSM farsímaneti Og Vodafone.
- Lúkning símtala í GSM farsímaneti IMC Ísland ehf.

Í kafla 3 eru viðkomandi þjónustumarkaðir afmarkaðir landfræðilega. Með hliðsjón af útbreiðslu farsímanetanna og tíðnileyfum og í ljósi þess að heildsöluverð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum og smásöluverð er það sama um allt land lítur PFS svo á að landfræðileg afmörkun viðkomandi markaða sé landið allt.

Í kafla 4 er að finna greiningu á viðkomandi mörkuðum og fjallað um helstu þætti sem hafa áhrif á markaðsstöðu fyrirtækja. Eins og áður segir eru þrjú farsímafyrirtæki sem bjóða lúkningu símtala í farsímanet hér á landi Síminn, Og Vodafone og IMC Ísland. Það er mat PFS að mikilvægustu þættirnir við greiningu á viðkomandi markaði séu verðþróun, markaðshlutdeild, aðgangshindranir og möguleg samkeppni, og samningsstyrkur kaupenda. PFS telur að mat á þeim þáttum sem sleppt er að skoða hér myndu ekki breyta niðurstöðum markaðsgreiningarinnar í ljósi sérstakra aðstæðna sem skilgreining á lúkningarmarkaði hefur í för með sér. Varðandi mat á skilyrðum og stöðu félaganna á farsímamarkaði almennt vísar PFS til niðurstaðna í greiningu á markaði 15.

PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að staða IMC Ísland sé mun veikari en staða Símans og Og Vodafone á viðkomandi markaði og farsímamarkaði almennt. IMC starfar eingöngu á farsímamarkaði og er með takmarkaða starfsemi þar. Félagið er með lítið farsímanet og þar sem IMC hefur ekki tekist að semja um innanlandsreiði 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. Frá því

³ GSM stendur fyrir *Global System for Mobile Communications*.

⁴ NMT stendur fyrir *Nordic Mobile Telephone*.

að IMC fékk farsímaleyfi árið 2000 hefur það aðallega einbeitt sér að sölu áskrifta erlendis. IMC hefur aðeins selt 6 fyrirframgreidd kort á Íslandi, tölur sýna að mjög lítil hluti símtala lýkur í farsímaneti IMC og Síminn og Og Vodafone eru með yfirburðastöðu gagnvart IMC og mikinn samningsstyrk sem heildsölu kaupendur á lúkningu símtala í farsímaneti IMC. 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 að geta starfað án þess að taka tillit til viðskiptavina og annarra fjarskiptafyrirtækja.

Svo virðist sem ekki ríki virk samkeppni milli Símans og Og Vodafone á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum og styður verðþróun á markaði þá ályktun. Frá 1. desember 2001 hefur lúkningarverð Og Vodafone og forvera þess verið hækkað um 14% en lúkningarverð Símans hefur frá sama tíma lækkað um 17,8%. Það er mat PFS að lækkun lúkningarverðs Símans megi frekar rekja til kostnaðarlækkana og þrýstings frá PFS heldur en aðhalds frá samkeppni á markaði. Það vekur einnig athygli og er áhyggjuefni að Og Vodafone hefur ekki séð ástæðu til að lækka sín lúkningarverð þrátt fyrir lækkun Símans.

Að mati PFS bendir margt til þess að verð fyrir lúkningu símtala í GSM farsímanetum Símans og Og Vodafone sé hærra en kostnaður gefur tilefni til. Að auki verður að telja að tvöfalt hærra smásöluverð fyrir símtal í farsíma úr öðrum netum ráðast að tölurverðu leyti af háum lúkningarverðum miðað við það sem gildir ef upphaf og lúkning á sér stað innan sama farsímanets sem grundvallast frekar á því hvernig fyrirkomulag á innheimtu þeirra símtala er háttað (CPP reglan) heldur en á raunkostnaði eins og fyrr greinir. 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.

Í samræmi við skilgreiningu á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum er hvert fjarskiptanet einn markaður og því aðeins eitt farsímafyrirtæki á hverjum markaði. Það þýðir að burt séð frá því út frá hvaða mælikvarði er miðað þá er hvert farsímafyrirtæki með 100% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði. Í samræmi við það eru Síminn, Og Vodafone og IMC Ísland með einokunarstöðu hvað varðar lúkningu símtala í eigin farsímanetum (GSM og NMT) allt frá því að þau hófu að veita farsímaþjónustu hér á landi. Þessi niðurstaða gefur vísbendingu um að bæði fyrirtækin búi við umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í eigin farsímanetum og geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til viðskiptavina og annarra fjarskiptafyrirtækja.

Markaður fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum hér á landi einkennist af verulegum aðgangshindrunum og býður ekki upp á mögulega samkeppni. Erfitt er fyrir ný fyrirtæki að koma inn á markaðinn m.a. í ljósi samkeppnis skilyrða og skilyrða í tíðnileyfum um lágmarksuppyggingu farsímanets.

Eftir að hafa metið gögn er lýsa aðstæðum á viðkomandi mörkuðum telur PFS að engar vísbendingar hafi komið fram sem bendi til þess að samningsstyrkur sé fyrir hendi milli Símans og Og Vodafone þannig að þau hafi áhrif á lúkningarverð hvors annars. Að mati PFS er samningsstyrkur kaupenda á heildsölu- og smásölustigi ekki

nægjanlegur til að veita slíkt samkeppnislegt aðhald á verðlagningu lúkningar að Síminn og Og Vodafone séu ekki markaðsráðandi í eigin neti.

Í kafla 5 er að finna niðurstöður markaðsgreiningar og útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk. Í ljósi markaðsaðstæðna og niðurstaðna markaðsgreiningar hyggst PFS útnefna Símann og Og Vodafone með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum fyrir lúkningu símtala í eigin farsímanetum. Á sama tíma 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.

Í kafla 6 eru tillögur að kvöðum sem PFS hyggst leggja á þau fyrirtæki sem útnefnd eru með umtalsverðan markaðsstyrk. Gerð er grein fyrir gildandi kvöðum sem lagðar voru á Símann og 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.

Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Símann og Og Vodafone varðandi lúkningu símtala í GSM netum félaganna eru eftirfarandi:

- Aðgangur að lúkningu símtala.
- Gagnsæi.
- Jafnræði.
- Bókshaldslegur aðskilnaður.
- Eftirlit með gjaldskrá sem áætlað er að byggist á verðsamanburði þar sem tekið er mið af lágstu verðum á sambærilegum mörkuðum.

Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Símann varðandi lúkningu símtala í NMT net félagsins eru eftirfarandi:

- Aðgangur að lúkningu símtala.
- Jafnræði.
- Kvöð um að bjóða ekki hærri verð fyrir lúkningu á símtölum í NMT en voru í gildi skv. gjaldskrá þann 31. desember 2005.

1 Inngangur

1.1 Almennt

1. Þetta skjal hefur að geyma greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar á þeim heildsölumarkaði sem stofnunin telur ná yfir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (markað 16). Byrjað er að skilgreina vöru og landfræðilegan markað, síðan er viðkomandi markaður greindur og ef tilefni er til eru eitt eða fleiri fyrirtæki útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk⁵ og lagðar á það/þau viðeigandi kvaðir. Markaðsgreiningin er grundvöllur þess að hægt sé að leggja sérstakar kvaðir á fyrirtæki á fjarskiptamarkaði sem hafa verið útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk.

2. Þetta skjal byggir á drögum sem lögð voru fram til samráðs með bréfi, dags. 8. júlí sl., þar sem fjarskiptafyrirtækjum og öðrum sem eiga hagsmuna að gæta var boðið að gera athugasemdir við markaðsgreininguna og niðurstöðurnar. Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin: Og fjarskipti hf.⁶ (Og Vodafone), Samkeppniseftirlitið og Síminn. Greining á viðkomandi markaði um lúkningu símtala í einstökum farsímanetum var uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina, auk þess sem öll tölfræði var uppfærð í samræmi við nýjustu tölur. Athugasemdirnar voru flokkaðar saman eftir efni, köflum og málsgreinum og er þeim svarað í viðauka 3 með ákvörðun um markað 16. Reynt var að greina þær athugasemdir sem skiptu máli og svara þeim. Þær athugasemdir sem bárust eru að finna á heimasíðu PFS.⁷

3. Með bréfi, dags. 2. júní 2006, tilkynnti PFS til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) drög að ákvörðun um markað 16 í samræmi við 1. mgr. 7. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 og tilmæli ESA um tilkynningu skv. 7. gr. rammatilskipunar⁸. Þann 3. júlí 2006 bárust PFS athugasemdir ESA við framangreind drög. ESA gerði athugasemdir við mat PFS á markaðsstyrk IMC Ísland og óskaði eftir því að PFS fylgdist náið með þróun lúkningarverðs hjá IMC Ísland og því hvort þær óvenjulegu aðstæður sem réttlættu það að IMC væri ekki útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk séu áfram til staðar. ESA gerði einnig athugasemdir við ákvörðun PFS að ákveða lúkningarverð hjá Símanum og Og Vodafone með verðsamanburði og lagði áherslu á að PFS skuldbindi sig til að nota kostnaðar- og verðaðferðafræði sem tryggi hagkvæm verð notendum til hagsbóta. PFS hefur uppfært greiningu á markaði 16 í samræmi við athugasemdir ESA.

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 að nýju 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

⁵ Á ensku “significant market power (SMP)”.

⁶ Nú Og fjarskipti ehf.

⁷ Sjá <http://www.pfs.is/> og þar undir fjarskipti, markaðsgreining og samráð við markaðsaðila.

⁸ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 14 July 2004 on notifications, time limits and consultations provided for in Article 7 of Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications network and services (No 193/04/COL).

endurspeglar sérkenni viðkomandi markaðs og áætlaðan tíma þar til næsta greining á honum fer fram⁹. Í flestum tilvikum má miða við tvö til þrjú ár.

1.2 Ný fjarskiptalöggjöf

5. 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.

6. 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 ákveðnu markaði og kanna hvort á þeim ríki virk samkeppni. Ef PFS kemst að þeirri niðurstöðu að það ríki virk samkeppni á viðkomandi markaði, þ.e. að ekkert fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk, er stofnuninni óheimilt að leggja kvaðir á fyrirtækin. Hafi stofnunin áður lagt kvaðir á fyrirtæki á viðkomandi markaði skal draga þær til baka og ekki leggja á nýjar. Komist PFS hins vegar að þeirri niðurstöðu að á viðkomandi markaði ríki ekki virk samkeppni, vegna þess að eitt eða fleiri fyrirtæki eru með umtalsverðan markaðsstyrk, ber stofnuninni að útnefna 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 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.

7. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreininguna. Annars vegar eru leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk¹² og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði¹³. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar¹⁴ (hér eftir

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 stjórnslu 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).

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 EFTA Surveillance Authority Guidelines of 14 July 2004 on market analysis and assessment of significant market power under the regulatory framework for electronic communications networks accordance with directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services referred to in Annex XI of the Agreement on the European Economic Area.

kallaðar “leiðbeiningarnar”) og tilmæli¹⁵ (hér eftir kölluð “tilmælin”) sem PFS mun hafa til hliðsjónar við framkvæmd markaðsgreiningar. Jafnframt verður höfð hliðsjón af skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana (ERG¹⁶) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni¹⁷.

8. 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 þá markaði í samræmi við þær aðstæður sem eru á Íslandi. Í því sambandi getur komið til að markaðsskilgreining PFS verði frábrugðin þeirri sem gert er ráð fyrir í tilmælunum. PFS er jafnframt heimilt að rannsaka alla viðeigandi fjarskiptamarkaði vegna markaðsgreiningarinnar, hvort sem þeir eru taldir upp í tilmælunum eða ekki.

1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

9. Eins og fram kom í kynningarriti PFS um markaðsgreiningu¹⁸ má skipta framkvæmd markaðsgreiningar í þrjá áfanga:

- 1) Skilgreina viðeigandi þjónustumarkaði og landfræðilega markaði.
- 2) Greina hvern af hinum skilgreindu mörkuðum, kanna hvort samkeppni á þeim sé virk og taka ákvörðun um hvort þar finnist 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.

10. 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 fram til samráðs með bréfi, dags. 8. júlí sl. Þær athugasemdir hafa verið teknar saman og er þeim svarað í viðauka 3 með þessu skjali. Þá hefur greining á viðkomandi markaði um lúkningu símtala í einstökum farsímanetum 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.

11. Við undirbúning að greiningu á viðkomandi markaði þá safnaði PFS upplýsingum um farsímamarkaðinn. 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

¹⁵ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 14 July 2004 on relevant product or service markets within the electronic communications sector susceptible to *ex ante* regulation in accordance with directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services, as incorporated into the Agreement on the European Economic Area, No 19/04/COL.

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 Kynningarrit um markaðsgreiningu sem PFS útbjó og var birt fyrst í október 2003 en var uppfært í ágúst 2005, sjá www.pta.is og þar undir fjarskipti og markaðsgreining.

neytendakönnunum¹⁹ um gagnsæi, verðvitund og hreyfanleika neytenda á fjarskiptamarkaði og stuðst við innlandan og alþjóðlegan samanburð á heildsöluverði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum. Að auki hefur PFS gert athugun á smásöluverði á farsímamarkaði sem finna má í skjali um greiningu á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum (markaður 15).

1.4 Almenn um markaðsskilgreiningu

12. Skv. 16. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 ásamt síðari breytingum skal Póst- og fjarskiptastofnun skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði²⁰ 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. Skilgreina þarf 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

13. 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 hver 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 hversrar annarrar eru ekki hluti af sama markaði.

14. Staðganga vöru eða þjónustu er metin út 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 geta breytt framleiðslu sinni þannig að vara þeirra falli innan þess markaðar sem vara hins tiltekna fyrirtækis er á. Ef keppinautarnir geta breytt vöru 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)²¹.

15. 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

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 Hér eftir er verður hugtakið vara og þjónusta notað jöfnun höndum.

²¹ Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar, kafla 3.1.

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.

16. SSNIP-prófið²² hefur verið notað til að meta 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 verulegu mæli að kaupa vöru B í staðinn þannig að verðhækkun A reynist 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.

17. 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

18. Þegar viðkomandi þjónustumarkaður hefur verið skilgreindur tekur við landfræðileg afmörkun hans. Hún miðast við þá meginreglu að landfræðileg afmörkun fari eftir umfangi fjarskiptanetsins og þess lögsagnarumdæmis sem viðkomandi lög ná yfir. Landfræðileg afmörkun byggist 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.

19. Viðkomandi 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 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.

20. 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 staðganga framboðs- eða eftirspurnarmegin og að um sé að ræða aðskilda landfræðilega markaði.

²² 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 útskýrt nánar.

1.4.3 Skilyrði til að skilgreina ólíka þjónustumarkaði

21. Sú staða getur komið upp að nauðsynlegt sé að skilgreina markaði sem eru ólíkir þeim sem skilgreindir hafa verið fyrirfram í tilmælum ESA. 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 þá eiginleika að þar ríki virk samkeppni.
3. Almennar samkeppnisreglur duga ekki til að afnema hindranir eða efla samkeppni á viðkomandi markaði.

22. 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 Markaðsskilgreining í tilmælum

23. Sá þjónustumarkaður sem hér er til skoðunar samsvarar markaði 16 í tilmælum ESA: “Lúkning símtala í einstökum farsímanetum”²³. Lúkning símtala fer fram með þeim hætti að hvert farsímanet er tengt við önnur símanet um svokallaða samtengingu (interconnection) þar sem tæknileg samtengiskil (interface) eru með ákveðnum skilgreindum hætti. Farsímafyrirtæki gera samninga sín á milli um slíka samtengingu þar sem kveðið er á um hvaða gjald fyrirtækið tekur fyrir að móttaka símtal eða gagnasendingar inn í kerfi sitt og kalla upp notanda í eigin neti til lúkningar símtalsins.

24. Framkvæmdastjórnin hefur bent á að sú þjónusta að ljúka símtölum í farsímanetum sé innbyggður þáttur í símtölum sem geta átt upptök sín hvort heldur er í fastaneti eða farsímaneti. Gjaldið fyrir lúkningu er sett af þeim sem veitir hana og eins og fyrirkomulaginu er háttað í dag hafa áskrifendur þess aðila yfirleitt litla möguleika á að hafa áhrif á gjaldið því það er sá sem hringir sem greiðir fyrir lúkninguna (the Calling Party Pays principle eða CPP reglan)²⁴. Lúkningargjaldið er hluti af kostnaðarverði þjónustuaðila þess sem hringir og fellur inn í smásöluverð hans.

25. Á smásölustigi kemur lúkning á símtali til eins aðila ekki í stað lúkningar á símtali til annars aðila og þessi takmörkun á eftirspurnarstaðgöngu hefur einnig áhrif á heildsölustigi. Auk þess eru farsímafyrirtæki skuldbundin til að ljúka símtali til þess notanda sem óskað er að hringja í þar sem öll fjarskiptafyrirtæki sem veita almenna símaþjónustu eiga rétt og ber skylda til að semja um samtengingu, sbr. 24. gr. fjarskiptalaga.

26. Ef samkeppnisaðili ákveður að hækka lúkningarverð er ekki er auðvelt fyrir aðra þjónustuaðila bregðast við með því að bjóða upp á lúkningu. Til þess þyrftu þeir

²³ Bls. 9 í tilmælunum: “Voice call termination on individual mobile networks”.

²⁴ Explanatory Memorandum bls. 33.

aðgang að upplýsingum á SIM korti viðkomandi notanda. Þessar upplýsingar eru ekki aðgengilegar öðrum en því fyrirtæki sem notandinn er með áskrift hjá. Hins vegar er það niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar að markaðurinn sé stærri en lúkning hjá hverjum og einum notanda þar sem ekki sé mögulegt fyrir þjónustuaðila að mismuna fyrirvaralaust í lúkningargjöldum milli notenda í sama neti²⁵. Í ljósi þess er viðkomandi markaður að minnsta kosti skilgreindur sem lúkning símtala í hverju farsímaneti.

27. Með hliðsjón af framangreindu er gengið út frá því að farsímafyrirtæki og sú þjónusta þess að ljúka símtali í eigin neti séu algjörlega tengd. Því telur framkvæmdastjórnin mikilvægt að skoða hvort möguleiki sé á staðgöngu framboðs- og eftirspurnarmegin sem gæti skapað aðhald á verðlagningu lúkningar þannig að farsímafyrirtæki geti ekki sett lúkningarverð að eigin vild.

28. Framkvæmdastjórnin telur, með hliðsjón af framangreindu, að ekki sé eins og stendur möguleiki á staðgöngu framboðsmegin en að hún geti hins verið möguleg í framtíðinni með t.d. SIM korts hugbúnaði (software enabled SIM cards).

29. Ekki er heldur gert ráð fyrir að möguleiki sé á staðgöngu eftirspurnarmegin á heildsölustigi. Eftirspurn á heildsölustigi er háð framboði þar sem þjónustuaðili þess notanda sem hringir hefur ekki aðra kosti en að kaupa lúkningu af þjónustuaðila þess notanda sem hringt er í.

30. Á smásölustigi eru hins vegar ýmsir möguleikar á staðgöngu eftirspurnarmegin t.d. aðrar tegundir símtala eða önnur samskiptaform eins og stutt símtal með beiðni um að hringja tilbaka, símtalsflutningur og smáskilaboð (SMS²⁶). Önnur leið til að forðast há lúkningargjöld er að leiða umferðina í gegnum annað farsímafyrirtæki (re-routing). Framkvæmdastjórnin telur samt sem áður að það sé ólíklegt að aðrar samskiptaleiðir veiti nægilegt aðhald á verðlagningu lúkningar á símtölum í farsímanetum.

31. Í tilmælunum er bent á að kaupendastyrkur notenda á smásölumarkaði geti skapað mótvægi gegn hækkun á lúkningarverðum þjónustuaðila. Það krefst þess hins vegar að sá sem hringt er í sé meðvitaður um hvað lúkning símtals til hans kostar og það hafi áhrif á val hans á þjónustuaðila. Framkvæmdastjórnin telur hins vegar að farsímanotendur hafi litla vitneskju um lúkningargjöld í eigin neti, þ.e. hvað það kostar fyrir aðra að hringja í þá (CPP reglan).

32. Lokaður notendahópur er annað dæmi um hvernig kaupendastyrkur á smásölustigi gæti mögulega skapað aðhald á verðlagningu lúkningar. Framkvæmdastjórnin telur þó að þessi tegund kaupendastyrks sé ólíkleg til að veita nokkurt aðhald sem máli skiptir. Ástæðan er sú að þjónustuaðili getur boðið slíkum hópi sérkjör sem eru undir hinu almenna verði fyrir lúkningu símtala.

33. Framkvæmdastjórnin hefur sett fram nokkra möguleika á skilgreiningu viðkomandi markaðs. Sá fyrsti er að skilgreina innanlandsmarkað fyrir lúkningu símtala í farsíma. Þessum möguleika er hins vegar hafnað með tilvísun í þá staðreynd

²⁵ Explanatory Memorandum bls. 32.

²⁶ Skammstöfun fyrir enska heitið: *Short Messaging Services*.

að nauðsynleg staðganga framboðsmegin sé ekki til staðar. Annar möguleiki er innanlandsmarkaður þar sem farsímaþjónustan er skilgreind sem pakki, þ.e. lúkning er tengd aðgangi og upphafi símtals. Til að þessi skilgreining sé gild verða farsímanotendur að vera meðvitaðir um hvað það kostar fyrir aðra að hringja í þá, en það skilyrði telur framkvæmdastjórnin ekki uppfyllt.

34. Að lokum kemst framkvæmdastjórnin að þeirri niðurstöðu að lúkning símtala í einstökum farsímanetum sé sér markaður. Ein afleiðing þess er sú að allir farsímanetsrekendur eru með einokun á lúkningu símtala í eigin neti. Það er hins vegar tekið fram að það þurfi ekki að þýða að þeir séu allir markaðsráðandi. Það fer eftir því hvort til staðar sé nægur kaupendastyrkur til að vega upp á móti markaðsstyrk farsímanetsrekenda til að starfa, án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og notenda.

2.2 Fyrirtæki á farsímamarkaði

35. Á Íslandi í dag starfa nú þrjú fyrirtæki á farsímamarkaði. Þau eru Landssími Íslands hf. (Síminn), Og fjarskipti ehf. (Og Vodafone) og IMC Ísland ehf.

36. Síminn hefur veitt farsímaþjónustu frá árinu 1986, þegar NMT farsímaþjónustu var hleypt af stokkunum. Síminn er eina fyrirtækið sem veitir og hefur leyfi fyrir NMT þjónustu. NMT netið nær til allra landsmanna, það er aðgengilegt á hálendi landsins og hafsvæðinu umhverfis það. Síminn hóf að veita GSM farsímaþjónustu árið 1994 og hefur byggt upp eigið dreifikerfi fyrir GSM þjónustu sem nær til um 98% landsmanna. Um mitt ár 2005 var fjöldi viðskiptavina Símans (mælt í fjölda farsímanúmera) í NMT farsímaþjónustu 20.564 talsins og hafði þeim þá fækkað úr 21.300 frá árslokum 2004. Á sama tíma var fjöldi viðskiptavina í GSM farsímaþjónustu 176.119 talsins en þeim hafði fjölgað úr 173.000 frá árslokum 2004.

37. Og Vodafone var stofnað árið 2003 með samruna Halló! Frjálsra fjarskipta, Íslandssíma hf. og Tals hf. Áður veittu Íslandssími og Tal GSM farsímaþjónustu, þar af Tal frá árinu 1998. Og Vodafone veita GSM farsímaþjónustu sem nær til um 98% landsmanna, að mestu leyti um eigið dreifikerfi, en þess utan með reikisamningum við Símann. Fjöldi viðskiptavina Og Vodafone í GSM farsímaþjónustu (mælt í fjölda farsímanúmera) voru um mitt ár 2005 96.848 talsins en þeim hafði fjölgað úr 95.419 frá árslokum 2004.

38. 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 að miklu leyti vera á tilraunastigi enn sem komið er. IMC hefur selt fyrirfram greidd farsímakort á Akureyri frá 2004 og seldi það ár 4 kort og um mitt árið 2005 höfðu verið seld 6 kort. Rekstur fyrirtækisins byggist aðallega á alþjóðlegri reikiþjónustu fyrir erlenda notendur. Um mitt árið 2005 var fjöldi fastra áskrifenda farsímaþjónustu 1400 en í árslok 2004 höfðu þeir verið 1.300 og allt viðskiptavinir systurfyrirtækis IMC Ísland, Worldcell Inc. Helstu viðskiptavinir 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 gert alþjóðlegan reikisamning við Og Vodafone til að geta boðið viðskiptavinum sínum upp þjónustu um mestallt land.

39. Eins og fram hefur komið rekur Síminn bæði NMT 450 farsímanet og GSM farsímanet. NMT farsímanetið er eina hliðræna farsímanetið á Íslandi og er drægni þess margfalt meiri en GSM neta hér á landi. NMT netið býður þó upp á takmarkaðri þjónustu en GSM farsímanetið og býður til að mynda ekki upp á þann möguleika að senda SMS skilaboð. NMT síminn býður hins vegar upp á sama hreyfanleika og GSM síminn, ólíkt fastlínusímum. NMT netið er einnig tengt fastlínu- og GSM farsímanetunum og býður upp á lúkningu símtala hvort sem er úr farsíma eða fastlínusíma.

40. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að bæði lúkning símtala í NMT farsímanetinu og í GSM farsímanetum falli undir þann markað sem er hér til skoðunar.

2.3 Mat PFS á viðkomandi þjónustumarkaði

2.3.1 Inngangur

41. Tvennt hefur mest áhrif við skilgreiningu á viðkomandi markaði. Í fyrsta lagi sú staðreynd að það er aðeins farsímanetsrekandi sjálfur sem getur veitt lúkningu á símtölum í eigin neti (einokun á lúkningu símtala í eigin neti) og eftirspurn á heildsölustigi er algjörlega bundið framboði þar sem farsímafyrirtæki þess notanda sem hringir hefur ekki aðra kosti en að kaupa lúkningu af farsímafyrirtæki þess notanda sem hringt er í. Í öðru lagi að gjaldið fyrir lúkningu er sett af því farsímafyrirtæki sem veitir hana og eins og fyrirkomulaginu er háttað í dag hafa notendur þess fyrirtækis yfirleitt lítinn áhuga á að hafa áhrif á gjaldið því þeir greiða ekki fyrir lúkningu á símtölum til sjálfs síns heldur er það sá sem hringir sem greiðir fyrir lúkninguna (CPP reglan).

42. Í samræmi við niðurstöður framkvæmdastjórnar er það skoðun PFS að framangreindir þættir valdi því að mikilvægt sé að skoða hvort önnur samskiptaform eftirspurnar- og framboðsmegin séu til þess fallin að veita aðhald á verðlagningu lúkningar. Við þá skoðun mun PFS styðjast við SSNIP prófið. Við mat á staðgöngu er byrjað að skoða smásölumarkaðinn áður en heildsölumarkaður er skilgreindur.

2.3.2 Mat á staðgöngu í eftirspurn á smásölustigi

43. Á smásölustigi er bæði metið hegðun þess sem hringir og þess sem hringt er í, í ljósi lítillar en marktækrar og varanlegrar hækkunar á lúkningarverði.

Viðbrögð þess sem hringir við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun

44. Ef sá sem hringir bregst við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun með því að breyta samskiptaformi sínu gæti verið ástæða til þess að taka þá staðgöngu inn í markaðsskilgreiningu. Hér er gengið út frá því að verðhækkun hafi í för með sér breytt notkunarmynstur hjá þeim sem hringir, sem leiðir til þess að hækkunin verði óarðbær.

45. Til að bregðast við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun með breyttu samskiptaformi, telur PFS að sá sem hringir þurfi að:

- vita að hann sé að hringja í farsíma í ákveðnu neti,

- vita hvað það kostar að hringja í viðkomandi farsímanet og
- vera meðvitaður um hækkun lúkningsverðs til þess að eiga kost á að velja annars konar samskiptaform, jafnvel þótt þau séu öðru vísi og tæknilega ólík venjulegum farsímasímtölum.

46. Auk þess þarf hækkun lúkningsverðs að vera sjálfkrafa augljós í smásöluverði fyrir mismunandi net. Þetta er nefnilega ekki alltaf tilfellið þar sem verð fyrir símtal er ekki brotið upp þannig að hægt sé að gera sér grein fyrir hver sé hluti lúkningsarinnar í verðinu. Þar af leiðandi verður að telja ólíklegt að hækkun lúkningsarverðs í ákveðnu neti leiði til þess að færri notendur utan þess hringi inn í það. Í þeim tilvikum þegar um er að ræða sama smásöluverð fyrir símtöl í fleiri farsímanet þá mun hækkun lúkningsarverðs líklega ekki vera sjáanlegt endanotendum og koma út eins og hækkun á smásöluverði fyrir símtöl í öll utanaðkomandi net. Þegar slíkt á sér stað er ólíklegt að hækkun lúkningsarverðs hafi áhrif á hringimynstur notenda.

47. Þar sem númeraflutningur milli farsímaneta varð fyrst virkur hér á landi í október 2004 gátu farsímanotendur fram að þeim tíma yfirleitt áttað sig á því í hvaða farsímanet þeir voru að hringja. Öll farsímanúmer Símans byrjuðu á tölunni 8 og flest farsímanúmer Og Vodafone byrjuðu á tölunni 6, að undanskildum farsímanúmerum sem tilheyrðu Íslandssíma en þau byrjuðu einnig á tölunni 8. Hvort það hafi áhrif á hegðun neytenda í hvort farsímanetið þeir hringja hefur PFS ekki látið kanna sérstaklega. Hins vegar hefur PFS kannað verðvitund og hreyfanleika neytenda sem af niðurstöðum að dæma virðist ekki mikil.

48. Í neytendakönnun PFS sem framkvæmd var af IMG Gallup í febrúar-mars 2004 kom í ljós að einungis um 17% þeirra sem svöruðu töldu sig vita hvert væri mínútugjaldið hjá sínu farsímafélagi og þar af var minna en helmingur með rétt svar eða nálægt því. Enn færri töldu sig vita hvert mínútugjaldið væri fyrir símtöl milli farsímaneta Símans og Og Vodafone eða um 12%. 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 áskrifenda Símans og Og Vodafone. Þeir viðskiptavinir Símans sem töldu sig vita hvert mínútugjaldið væri fyrir símtöl innan farsímanets Símans hafði fækkað niður í 12,4% en viðskiptavinum Og Vodafone hafði fjölgað í 20,7%. Fleiri voru nú með rétt svar eða nálægt því og virðast viðskiptavinir Og Vodafone betur upplýstir en viðskiptavinir Símans. Það sama má segja um mínútugjald fyrir símtöl milli farsímaneta Símans og Og Vodafone en þar töldu fleiri viðskiptavinir hjá Og Vodafone sig vita það eða um 17,8% á meðan upplýstum viðskiptavinum Símans í fækkaði í 8,6%.

49. Í neytendakönnun PFS frá því í apríl 2005 var einnig kannað hvort notendur vissu að dýrara er að hringja á milli farsímaneta heldur en innan farsímanets og í ljós kom að 95,6% af þeim sem svöruðu vissi það. 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

heimilissímamann, 8,1% senda SMS og 56,8% hringja eins og þeir væru að hringja innan sama kerfis.

50. Af þessu má ráða að notendur gera sér ekki mikla grein fyrir því hvað það kostar að hringja úr farsíma og þótt flestir þeirra viti að það er dýrara 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 noti 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 lúkningarverði 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.

51. Það vekur athygli að viðskiptavinir Og Vodafone virðast betur upplýstir en viðskiptavinir Símans, t.d. hvað varðar mínútgjöld fyrir notkun á GSM farsíma og þeir virðast aðeins verðnæmari án þess þó að það sé í verulegu mæli. Að mati PFS þá skýrist sá munur væntanlega í því að skv. könnuninni í apríl 2005 var stærsti hópur viðskiptavina Og Vodafone á aldrinum 16-24 ára en stærsti hópur viðskiptavina Símans á aldrinum 55-75 ára. Það er mat PFS að þetta sýni að yngri notendur séu verðnæmari en eldri notendur þegar það kemur að notkun á GSM farsíma.

52. 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. [...].²⁷ 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 á því 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.

53. Þrátt fyrir framangreint telur PFS rétt að skoða hvaða önnur samskiptaform gætu hugsanlega komið í stað símtala í farsímanet. Gengið er út frá því að nægjanlegur fjöldi hringjenda viti í hvaða net símtalið fer og hvað það kostar og sé einnig meðvitaður um lúkningargjaldið á símtalinu. Í því sambandi telur PFS rétt að skoða eftirfarandi samskiptaform:

- símtal í fastlínusíma í stað símtals í farsíma
- símtal milli tveggja farsíma í sama neti í stað símtals milli tveggja farsíma í sitt hvoru neti eða símtals úr fastlínusíma í farsíma
- SMS í stað símtals í farsíma
- stutt símtöl með beiðni um að hringja tilbaka
- símtöl með IP tækni (VoIP) í stað símtals í farsíma

Símtal í fastlínusíma í stað símtals í farsíma

54. Það er hugsanlegt að notendur bregðist við háum lúkningarverðum fyrir símtöl í farsíma með því að hringja í fastlínusíma þar sem lúkningarverð er lægra. PFS getur

²⁷ Fellt út vegna trúnaðar.

séð fyrir sér ýmsar aðstæður þar sem reynt er að hringja fyrst í fastlínusíma áður en hringt er í farsíma. Hins vegar er PFS á þeirri skoðun að slík staðganga sé ekki í miklu mæli því tilgangur með símtali í farsíma er að ná í viðkomandi hvar sem hann er, án tillits til þess hvort hann er nálægt fastlínusíma. Þessi valkostur er því í mörgum tilvikum ófullnægjandi. Auk þess sem þetta er einungis hagkvæmt ef hringt er úr fastlínusíma í fastlínusíma þar sem símtal úr farsíma í fastlínusíma er mun dýrara. Þar af leiðandi telur PFS að símtöl í fastlínusíma geti einungis í takmörkuðum mæli komið í stað símtala í farsíma. Staðgönguáhrif af fastlínusímtölum eru því talin of lítil til að verða tekin inn í skilgreiningu á viðkomandi markaði.

Símtal milli tveggja farsíma í sama neti í stað símtals milli tveggja farsíma í sitt hvoru neti eða símtals úr fastlínusíma í farsíma

55. Símtal milli tveggja farsíma í sama neti er venjulega ódýrara en símtal milli tveggja farsíma í sitt hvoru neti, þ.e. sá sem hringir er ekki hjá sama farsímafélagi og sá sem hringt er í. Símtal í farsíma í sama neti er ódýrara í samanburði við símtal úr fastlínusíma í farsíma eða símtal milli tveggja farsímaneta. Fræðilega séð gæti hækkun lúkningarverðs sem leiðir til hærra smásöluverðs orðið til þess að sá sem hringir noti frekar farsíma sem tengdur er sama neti og sá sem hringt er í, í stað þess að hringja úr fastlínusíma.

56. Í ljósi þess að Síminn var með um 64,5% markaðshlutdeild af fjölda viðskiptavina í GSM farsímaþjónustu um mitt ár 2005 er sá möguleiki fyrir hendi að símtöl í sama farsímaneti geti verið staðgöngukostur fyrir símtöl úr fastlínusíma. Lítil verðvitund notenda dregur þó úr því aðhaldi sem slík staðganga gæti haft á lúkningarverð.

57. Á sama hátt og símtal í sama farsímaneti getur komið í stað símtals úr fastlínusíma þá getur það einnig komið í stað símtals milli tveggja farsímaneta. Það krefst þess að sá sem hringir eða sá sem hringt er í sé með fleiri en eina farsímaáskrift, þannig að hægt sé að velja þá áskrift sem leiðir til lægri lúkningargjalda. Hafa ber þó í huga að læsing er á sumum farsímum fyrir notkun í öðrum farsímanetum en þeim sem þeir voru seldir fyrir í upphafi, þ.e. ekki er hægt að nota SIM-kort frá öðrum félögum í viðkomandi farsíma. Þessi kostur er flókinn og telja verður ólíklegt að margir séu með fleiri en eina farsímaáskrift. Þar af leiðandi verður að telja að staðganga milli símtala í sama farsímaneti og símtala milli tveggja farsímaneta sé óveruleg og hafi ekki teljandi áhrif á verðlagningu lúkningar á símtölum í farsímanet.

SMS í stað símtals í farsíma

58. 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. Tæp 20% sagðist senda SMS einu til þrisvar sinnum á dag. Af þeim tæpa helming sem sendir SMS sagðist 40% velja þennan samskiptamáta frekar en að hringja þar sem það væri þægilegra og fljótlegra. Aðeins 13,5% sendi SMS vegna þess að það væri ódýrara en að hringja. Af þeim tæplega 70% sem sögðust vita þegar þeir væru að hringja á milli farsímaneta þá sagðist einungis um 8% senda SMS þegar svo væri háttáð. Að mati

PFS kemur SMS ekki í stað símtala í nægjanlega miklu magni til að gera litla en marktæka og varanlega hækkun á lúkningarverði fyrir símtöl óarðbæra. Möguleg staðganga er ekki talin næg ástæða til að taka lúkningu á SMS inn í skilgreiningu á viðkomandi markaði. Frekari umfjöllun um SMS er í kafla 2.3.8.1.

Stutt símtal með beiðni um að hringja til baka

59. Slík símtöl eru ekki ný af nálinni og engar sannanir liggja fyrir að þau hafi haft áhrif á verð fyrir lúkningu símtala. Telja má að slík símtöl tóðkist helst hjá yngstu kynslóðinni í þeim tilgangi að velta kostnaði af símtali yfir á aðra og þá helst foreldra og því ættu slík símtöl ekki að hafa áhrif á endanlegan kostnað af samtali.

Símtal með IP tækni (VoIP) í stað símtals í farsíma

60. Notkun á VoIP þjónustu á Internetinu hefur aukist mjög undanfarið, 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 til sölu þráðlausir netsímar sem veita notendum möguleika á að tengja sig þráðlaust við Internetið til að hringja.

61. 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 sjálft símtalið. Þegar hringt er í gegnum netið í heimasíma eða farsíma er í flestum tilvikum greitt fyrir símtalið skv. sérstakri gjaldskrá sem miðast við fast gjald á mínútu.

62. Eðlilegt er að velja því fyrir sér hvort VoIP símtöl, þá aðallega símtöl frá einni tölvu í aðra, geti komið í stað símtala í farsíma ef verð fyrir þau myndu hækka (vegna hækkunar lúkningarverðs). Það sem helst mælir gegn því er hreyfanleikinn og gildir það einnig um símtöl í fastlínusíma í stað farsíma. Ávinningurinn með símtali í farsíma er sá að hægt er að ná í viðkomandi hvar sem hann er staddur. Þessi forsenda gæti breyst með frekari þróun og útbreiðslu á Internetinu og þráðlausum netsímum sem enn hafa ekki náð neinni útbreiðslu hér. Eins og staðan er í dag telur PFS að VoIP þjónusta skapi ekki samkeppnislegan þrýsting á lúkningarverð fyrir símtöl í farsíma. Helstu ástæður þess eru að VoIP hefur ekki náð verulegri útbreiðslu og er enn í þróun. Eftirsóknarverðast er að nota VoIP þegar hringt er úr tölvu í tölvu vegna lítills kostnaðar en það krefst þess hins vegar að sá sem hringt er í sé á netinu (on-line) þegar hringt er. Það eru því enn margar hindranir á því að raunveruleg staðganga sé fyrir hendi.

63. Með hliðsjón af framangreindu metur PFS að símtöl með IP tækni veiti lúkningarverðum ekki samkeppnislegt aðhald svo neinu nemi og komi ekki stað símtala í farsíma að svo stöddu.

Samantekt og niðurstöður

64. Með hliðsjón af framangreindu eru nokkur samskiptaform sem gætu komið til greina sem möguleg staðganga fyrir símtöl milli farsímaneta. Fram kom að símtöl innan sama farsímanets gætu hugsanlega verið staðgönguþjónusta, þ.e ef notandi hefur fulla vitneskju um hvaða farsímanet hann er að hringja í. Númeraflutningur milli farsímaneta varð fyrst virkur í október 2004 en fram að þeim tíma gátu notendur

yfirleitt áttað sig á í hvort netið þeir voru að hringja. Eftir að númeraflutningur varð virkur er hins vegar erfiðara að átta sig á því. Í ljósi niðurstaðna úr framangreindum neytendakönnunum er PFS á þeirri skoðun að í flestum tilvikum breyti það ekki miklu hvort notandi viti í hvort farsímanetið hann er að hringja þar sem verðvitund notenda er ekki nægjanlega mikil til að það skapist ástand sem geri litla en marktæka og varanlega verðhækkun óarðbæra. Þar af leiðandi verður að álykta að símtöl innan sama farsímanets séu ekki raunveruleg staðgöngugjónusta fyrir símtöl í önnur net.

65. Það er því niðurstaða PFS að ekkert af framangreindum samskiptaformum geti haft í för með sér nægjanlega staðgöngu fyrir símtöl í farsíma þannig að heildaráhrifin af lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun á lúkningu símtala yrðu óarðbær. Sú niðurstaða byggir m.a. á því að eftirspurn á símtölum virðist vera óteygjin þar sem verðvitund notenda samkvæmt framangreindum neytendakönnunum PFS er lítil og kostnaður fyrir lúkningu símtala milli farsímaneta er ógagnsær sérstaklega eftir að númeraflutningur varð virkur. Markaðurinn sem hér er til skoðunar mun því ekki ná yfir önnur samskiptaform og er það í samræmi við niðurstöður framkvæmdastjórnar.

Viðbrögð móttakanda símtals við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun

66. Ef sá sem hringt er í bregst við lítilli en marktækri og varanlegri hækkun á lúkningsverði með því að ljúka símtölum með öðrum samskiptaformum, gæti verið ástæða til að taka þau samskiptaform inn í markaðsskilgreininguna. Hér er gengið út frá því að verðhækkun valdi breyttu samskiptamynstri hjá þeim sem hringt er í og leiði til þess að hún verður óarðbær.

67. Eins og fram hefur komið stuðlar CPP reglan að því að hækkun á lúkningsverði hefur almennt ekki áhrif á þann sem hringt er í, því hann borgar ekki fyrir símtalið. Í ljósi þess má gera ráð fyrir að það þurfi mikið til þess að sá sem hringt er í skipti um farsímafyrirtæki vegna hækkunar þess á lúkningsverði. Það er þó hugsanlegt ef hækkunin hefði það í för með sér að viðkomandi fengi færri símtöl en áður. Að mati PFS þurfa allar eftirfarandi forsendur að vera fyrir hendi til að verðhækkun hafi slík áhrif:

- Nægjanlegur fjöldi þeirra sem hringt er í skiptir um farsímafyrirtæki ef það verður dýrara að hringja í þá vegna hækkunar á lúkningsverði,
- sá sem hringir er meðvitaður um hvað lúkning símtals kostar,
- sá sem hringir veit í hvaða farsímanet hann er að hringja og hvað lúkning símtals þar kostar, og
- móttakandi símtals veit að sá sem hringir er meðvitaður um lúkningsverðið, hvaða farsímanet hann er að hringja í og hvað símtalið kostar.

68. Eins og áður segir þá telur PFS að farsímanotendur séu almennt ekki meðvitaðir um það í hvaða net þeir eru að hringja og hvaða gjald þeir greiða fyrir lúkninguna. Jafnframt má álykta að fáir sem móttaka símtöl hafi áhyggjur af lúkningsgjöldum í eigin neti þar sem þeir bera ekki kostnaðinn af þeim. Afleiðing þess er að sá sem móttækur símtal mun almennt ekki bregðast við lítilli en marktækri og varanlegri hækkun á lúkningsverði í eigin farsímaneti með því að breyta um samskiptaform eða skipta um farsímafyrirtæki. Þetta ætti væntanlega einnig við þótt önnur samskiptaform væru fyrir hendi.

69. Þrátt fyrir að farsímanotendur geti nokkuð auðveldlega skipt um farsímafyrirtæki hefur ekki verið mikið um það. Í neytendakönnun PFS frá febrúar til

mars 2004 var kannað hversu margir notendur höfðu skipt frá einu farsímafélagi í annað. Rúm 20% þeirra sem spurðir voru höfðu skipt um farsímafélag en tæp 80% höfðu ekki skipt. Flestir eða 25% sögðu verðið vera ástæðu þess að þeir höfðu skipt um farsímafélag og þar á eftir nefndu 20% tilboð sem ástæðu þess að þeir skiptu. Flestir þeirra sem höfðu ekki skipt, eða um 54%, sögðu ánægju með þjónustuna vera helstu ástæðu þess að þeir höfðu ekki skipt. 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.

70. Frá upphafi árs 1998 fram á mitt ár 2005 hefur dregið úr markaðshlutdeild Símans á GSM farsíma markaði frá 100% í um 64,5% miðað við fjölda viðskiptavina. Um mitt ár 2005 hafði Síminn 176.119 viðskiptavinum með GSM farsíma en Og Vodafone 96.848 talsins.²⁸ Tilfærsla á markaðshlutdeild, frá því að önnur farsímafélög komu inn á markaðinn með tilkomu Tals árið 1998 og fram til dagsins í dag, byggist bæði á nýjum viðskiptavinum og þeim sem hafa ákveðið að skipta um farsímafélag. Frá upphafi árs 1998 og fram á mitt ár 2005 hefur viðskiptavinum Símans fjölgað um 136.253 en annarra félaga um 96.848 talsins. Af fjölgun viðskiptavina má sjá að fleiri velja Símann þar sem flestir viðskiptavinir eru fyrir. Ástæða þess þarf þó ekki að vera sú að þeir séu meðvitaðir um að herra hlutfall innan nets símtala komi þeim til góða, enda benda kannanir ekki til slíkrar vitundar, sérstaklega ekki hjá áskrifendum Símans. Ekki er hægt að útiloka að lúkningargjöld hafi áhrif á val notenda á þjónustuaðila en hins vegar telur PFS það ekki í því mæli að það hafi áhrif á verðlagningu lúkningar á heildsölustigi.

71. Með hliðsjón af framangreindu telur PFS að ekki sé til staðar nægjanleg staðgang eftirspurnarmegin frá þeim sem móttaka símtöl og að ekki sé raunveruleg staðgang eftirspurnarmegin á smásölustigi til að hafa áhrif á lúkningarverð í farsímanetum eða skilgreiningu á viðkomandi markaði.

2.3.3 Mat á staðgöngu í eftirspurn á heildsölustigi

72. Bein tengsl eru á milli eftirspurnar á heildsölu- og smásölustigi. Ef notandi óskar eftir að hringja í aðila í ákveðnu farsímaneti hefur farsímafyrirtæki hans engan annan kost en að kaupa lúkningu hjá farsímafyrirtæki þess notanda sem óskað er að hringja í. Í ljósi þess er það mat PFS að staðgöngupjónusta sé ekki til staðar á heildsölustigi.

73. Það er tæknilega mögulegt að ljúka símtali í öðru farsímaneti þannig að forðast megi há lúkningargjöld. Þetta má t.d. gera með því að eitt farsímafyrirtæki kaupir lúkningu af öðru farsímafyrirtæki í gegnum fyrirtækjaáskrift. Hér er gengið út frá því að mínútagjaldið sé lægra fyrir fyrirtæki en einstaklinga. PFS telur þó líklegt að í slíku tilviki myndi það farsímafyrirtæki sem veitir lúkningu á símtali reyna að koma í veg fyrir þetta. Það er því mat PFS að í framkvæmd væru slíkar tilraunir til að ljúka símtali með öðrum leiðum ekki nægjanlega árangursríkar til að stuðla að því að lítil en marktæk og varanleg verðhækkun yrði óarðbær.

²⁸ Fjöldi viðskiptavina er mældur í fjölda farsímanúmera.

74. Einnig er þekkt sú aðferð að fjarskiptafyrirtæki beina farsímaumferð um annan þjónustuveitanda (re-routing eða refiling), til þess að forðast það að greiða hærrí lúkningarverð. PFS hefur haft til umfjöllunar þá aðferð Símans að beina hluta af farsímaumferð til Og Vodafone í gegnum erlend fjarskiptafyrirtæki til þess að greiða lægra 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 býður 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 fjarskiptum. Þessi verðmunur á hins vegar að hafa verið leiðréttur 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 þar sem skylda um jafnræði í veitingu lúkningar hvílir bæði á Símanum og Og Vodafone skv. eldri fjarskiptalögum.

2.3.4 Niðurstöður um staðgöngu í eftirspurn

75. Með hliðsjón af framangreindu þá er það niðurstaða PFS að það séu ekki möguleikar á staðgöngu eftirspurnarmegin sem gefa tilefni til að víkka skilgreiningu á viðkomandi markaði. Þessi niðurstaða er í samræmi við niðurstöður framkvæmdastjórnarinnar.

2.3.5 Mat á staðgöngu í framboði á smásölustigi

76. Staðganga framboðsmegin á smásölustigi krefst þess að farsímafyrirtæki, sem ekki bjóða lúkningu í tilteknum farsímanetum, geti farið að veita þá þjónustu ef farsímafyrirtæki þess sem hringt er í hækkaði lúkningarverð. Til að það sé raunhæft þá þurfa þau fyrirtæki m.a. að hafa aðgang að þeim upplýsingum sem eru á SIM korti þess sem hringt er í.

77. Eins og staðan er í dag er það aðeins farsímafyrirtækið sem gaf út SIM-kortið sem hefur aðgang að þessum upplýsingum. Önnur farsímafyrirtæki þurfa því leyfi hjá viðkomandi farsímafyrirtæki til að fá aðgang að þessum upplýsingum. PFS telur ekki raunhæft að slíkar upplýsingar séu á lausu þar sem slíkt gæti dregið úr þeim tekjum sem farsímafyrirtækið hefur af lúkningu símtala. PFS telur því ekki vera raunhæfa möguleika á staðgöngu framboðsmegin á smásölustigi.

2.3.6 Mat á staðgöngu í framboði á heildsölustigi

78. Staðganga framboðsmegin á heildsölustigi krefst þess að önnur fyrirtæki geti farið að bjóða lúkningu á heildsölustigi fyrir símtöl til ákveðinna endanotenda ef farsímafyrirtæki þess hækkar lúkningarverð.

79. Eins og fram kom í kafla 2.3.5 hafa aðeins farsímafyrirtæki þeirra sem hringt er í, aðgang að upplýsingum á SIM kortum þeirra og eru þær upplýsingar nauðsynlegar til að hægt sé að bjóða umrædda lúkningu. Þetta á einnig við um þjónustu á heildsölustigi. Þar af leiðandi er staðganga í framboði á heildsölustigi ekki fyrir hendi.

2.3.7 Niðurstöður um staðgöngu í framboði

80. Það er niðurstaða PFS að ekki sé fyrir hendi staðganga í framboði fyrir lúkningu á heildsölu- eða smásölumarkaði sem gefa tilefni til að víkka skilgreiningu á viðkomandi markaði. Þetta er í samræmi við niðurstöður framkvæmdastjórnar.

2.3.8 Nánar um markaðsskilgreiningu

81. Með hliðjón af framangreindu eru ekki til staðar í framboði- eða eftirspurn önnur samskiptaform sem ættu að vera tekin með í viðkomandi markaðsskilgreiningu. Samkvæmt því virðist rétt að skilgreina markaðinn sem framboð á lúkningu símtala á heildsölustigi til ákveðins aðila eða símanúmers. PFS er hins vegar á þeirri skoðun að slík skilgreining væri of þröng, þar sem möguleikar farsímafyrirtækja til að mismuna í lúkningarverðum til notenda í netum sínum eru mjög takmarkaðir. Verð fyrir lúkningu er það sama fyrir alla og vilji farsímafyrirtæki hygla verðnæmum viðskiptavinum þá er það venjulega gert með öðrum hætti en að lækka lúkningarverð, t.d. með afsláttarkjörum af smásöluverði í ákveðin númer. Þar af leiðandi er það mat PFS að viðkomandi markaður eigi að ná yfir lúkningu allra símtala í hverju einstöku farsímaneti.

2.3.8.1 SMS (smáskilaboð)

82. Rétt er að skoða hvort lúkning á SMS eigi að vera hluti af sama markaði og lúkning símtala. Framkvæmdastjórnin tekur ekki skýra afstöðu til þess en virðist gera greinarmun á tali og gagnaflutningi (þ.m.t. SMS).

83. Ef staðganga væri milli lúkningar á SMS og símtali væri hægt að líta svo á að lúkning á SMS væri hluti af markaði fyrir lúkningu á símtali. Eins og fram kom í kafla 2.3.2 var niðurstaða PFS sú að þrátt fyrir að staðganga væri á milli SMS og símtala í ákveðnum tilvikum komi SMS ekki til með að koma í stað símtala í nægjanlegu magni til að gera litla en marktæka og varanlega hækkun á lúkningarverðum óarðbæra. Jafnframt er ólíklegt að lúkning á SMS veiti nokkurt aðhald á verð fyrir lúkningu símtala þar sem um er að ræða sama aðila sem veitir lúkningu fyrir hvort tveggja og því ekki miklar líkur á að hann undirbjóði sjálfan sig.

84. Spurningin hvort SMS er hluti af viðkomandi markaði fer eftir því hvort þau eru staðgönguþjónusta fyrir símtöl og geti veitt aðhald á lúkningarverð. Ef farsímafyrirtæki ákveður að hækka lúkningarverð þá gæti það leitt til samdráttar í fjölda lúkningarmínútna ef notendur bregðast við hækkuninni með því að senda SMS í staðinn fyrir að hringja. Eftirfarandi forsendur þurfa að vera til staðar til að búast megi við slíkum viðbrögðum:

- Hækkunin á lúkningarverði verður að sýna sig í herra verði hjá notendum.

- Ef gert er ráð fyrir að verð til notenda hækki, verða þeir að vita a) í hvaða farsímanet þeir eru að hringja og b) hvað það kostar að hringja í viðkomandi farsímanet (sem aftur er háð lúkningarverði).
- Samtalið verður að vera þannig að hægt sé að nota SMS í staðinn.

85. Ekki sjálfgefið að verð til endanotenda hækki þótt lúkningarverð hækki. Þar af leiðandi er ekki hægt að ganga út frá að fyrsta forsendan sé alltaf til staðar.

86. Eins og fram hefur komið sýndu áðurnefndar neytendakannanir PFS að farsímanotendur hafa ekki mikla vitneskju um hvað það kostar að hringja í farsímanet. Í ljósi þess má leiða að því líkum að ekki breyti miklu hvort notandi viti í hvaða farsímanet hann er að hringja. Hugsanlega er hægt að senda SMS í staðinn fyrir að hringja ef herra lúkningarverð á símtali leiðir til herra smásöluverðs en telja má að það hafi samt takmarkað aðhald á lúkningarverð í framkvæmd, þar sem ekki er til staðar nægjanleg verðvitund hjá notendum og gagnsæi í verðum.

87. Varðandi þriðju forsenduna þá verður samtalið fyrst og fremst að vera stutt (og við manneskju sem viðkomandi þekkir) til að hægt sé að nota SMS í stað símtals. Í ljósi ólíkra notkunarmöguleika verður að telja að SMS geti aðeins í takmörkuðum tilvikum komið í stað símtals.

88. Í greiningu PFS á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum (markaði 15) var komist að þeirri niðurstöðu að SMS væri hluti af markaði fyrir GSM farsímanet. Ástæða þess var aðallega sú að áskrift og aðgangur að talsímaþjónustu og SMS þjónustu er venjulega selt í sama pakka til endanotenda, og því er eðlilegt að skoða verðlagningu þeirra í samhengi. Þetta á bæði við á smásölu- og heildsölustigi.

89. PFS telur að það skipti ekki máli varðandi lúkningu símtals og SMS þó aðgangur og upphaf þeirra sé selt saman í pakka. Það er aðallega vegna þess að það er sá sem hringir sem þarf að greiða fyrir lúkninguna en það er hins vegar sá sem móttækur samtalið sem velur netið þar sem lúkningin á sér stað. Ákvörðun um hvort haft sé samband með símtali eða SMS er tekin af ólíkum notendum á ólíkum tímum, en lúkning er hins vegar háð aðskildum kaupum annarra notenda á farsímaþjónustu og ekki hluti af ákveðnum pakka. Sá sem hringir ákveður ekki með farsímaáskrift sinni að kaupa aðeins lúkningu hjá einum aðila á sama hátt og hann velur með áskrift sinni að kaupa aðgang og upphaf hjá einum aðila á ákveðnu verði bæði fyrir símtal og SMS.

90. Töluverður munur er á lúkningu á símtali og SMS sem bendir til að þetta tilheyri ekki sama markaði. SMS þjónusta er ekki möguleg í NMT farsímaneti og var ekki verið möguleg í fastlínuneti þar til á árinu 2005 er Síminn hóf að bjóða upp á þá þjónustu fyrir fastlínusíma en áður hefur verið mögulegt að senda SMS skeyti úr tölvu. SMS þjónustan er viðbótarþjónusta sem fram kom löngu eftir að talsímaþjónusta með farsíma hófst. Verðlagning á SMS og símtali úr farsíma er ennfremur ólík en greitt er ákveðið verð fyrir hvert sent SMS en fyrir símtalsumferð er greitt miðað við fjölda mínútna. Auk þess er samið sérstaklega um lúkningu SMS í samtengisamningum.

91. Einnig er tæknilegur munur á símtali og SMS þar sem SMS byggir ekki á sama rauntíma og símtal og þar af leiðandi er hægt að nota aðrar leiðir fyrir lúkningu

á SMS. Að auki eru SMS sendingar og símtöl í eðli sínu ólíkir samskiptamátar og uppfylla aðrar þarfir. Niðurstöður í neytendakönnun PFS frá apríl 2005 benda til þess að farsímanotendur líti á SMS frekar sem viðbótarþjónustu og aðeins 13,5% af þeim 75% sem senda SMS sögðust gera það vegna þess að það væri ódýrara en að hringja. Flestir sem sögðust senda SMS í stað þess að hringja sögðu ástæðuna vera þá að það væri þægilegra (21,3%) eða fljótlegast (18,3%). Aðrir nefndu þá ástæðu að þeir nenntu ekki að hringja (8,7%) eða að þeir næðu ekki í viðkomandi í síma (8,2%). Að mati PFS benda þessar niðurstöður til þess að um ólíka markaði sé að ræða

92. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að ekki sé nægjanleg staðgang milli lúkningar á símtali og SMS í GSM farsímaneti til að skapa aðhald á lúkningarverð fyrir símtöl í farsíma. Það er því niðurstaða PFS að lúkning á SMS falli ekki undir viðkomandi markað. PFS mun hins vegar fylgjast nákvæmlega með þróun lúkningar á SMS og ef nauðsyn krefur mun stofnunin meta hvort skilgreina beri sérstakan markað fyrir lúkningu á SMS.

2.4 Samantekt og niðurstöður

93. Það er mat PFS að viðkomandi þjónustumarkaður sé í samræmi við tilmælin og niðurstöður framkvæmdastjórnar. Nægjanleg staðgang fyrir lúkningu símtala í farsímanet finnst hvorki í eftirspurn né framboði á smásölu- eða heildsölumarkaði til að hún hafi áhrif á þá niðurstöðu. Núverandi tækni býður ekki upp á lúkningu símtala í farsíma hjá öðrum en farsímafyrtæki þess notanda sem hringt er í. Ólíklegt er að það breytist í nánustu framtíð. Á smásölustigi virðast heldur ekki vera aðrir raunverulegir valkostir fyrir notendur sem gætu veitt aðhald í verðlagningu á lúkningu símtala í farsímaneti. Auk þess virðist verðvitund farsímanotenda ekki vera mikil eins og fyrrgreindar neytendakannanir sýna.

94. Viðkomandi þjónustumarkaður nær því yfir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Þau farsímanet sem hér falla undir eru GSM 900 og 1800 og NMT 450. Eins og fram hefur komið eru þrjú fyrirtæki hér á landi sem bjóða upp á lúkningu símtala í eigin farsímaneti, en þau eru IMC Ísland, Síminn og Og Vodafone.

95. Með hliðsjón af framangreindri umfjöllun skilgreinir PFS eftirfarandi þjónustumarkaði:

- Lúkning símtala í GSM farsímaneti Símans
- Lúkning símtala í NMT farsímaneti Símans
- Lúkning símtala í GSM farsímaneti Og Vodafone.
- Lúkning símtala í GSM farsímaneti IMC Ísland ehf.

3 Landfræðileg afmörkun á viðkomandi markaði

96. Skv. leiðbeiningunum²⁹ nær viðeigandi landfræðilegur markaður yfir landsvæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og/eða eftirspurn á viðkomandi vöru eða þjónustu og samkeppnislegar aðstæður eru sambærilegar þannig að unnt er að aðgreina það frá öðrum markaðssvæðum. Við mat á staðgöngu í eftirspurn er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamynstri viðskiptavina. Í leiðbeiningum ESA segir ennfremur að hefðbundin skilgreining á

²⁹ Sjá kafla 2.2.2. í leiðbeiningum ESA.

landfræðilegum markaði á fjarskiptasviði sé ákveðin með vísan til útbreiðslu fjarskiptanetsins auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað.

97. Í ljósi þess að lúkning símtala í hverju einstöku farsímaneti er sér markaður þá má álykta að landfræðilegt umfang hvers markaðs sé í samræmi við umfang farsímanets hvers farsímafyrtækis.

98. Farsímanetin sem eru notuð fyrir lúkningu símtala eru landfræðilega afmörkuð við Ísland. Ísland er það lögsagnarumdæmi sem lögin um fjarskipti nr. 81/2003 gilda á. Í GSM leyfum til Símans og Og Vodafone kemur fram að réttur til að nota tíðnisvið nái til landsins alls. Í dag nær GSM net Símans um allt land eða til um 98% landsmanna og Og Vodafone veita jafnframt farsímaþjónustu til um 98% landsmanna, að mestu um eigið GSM net en þess utan með reikisamningum við Símann. Farsímanet IMC Ísland er minna en hinna tveggja og er fyrirtækið í dag með radíósenda á eftirfarandi stöðum: Akureyri, Egilsstöðum, Eskifirði, Neskaupsstað, Reyðarfirði, Sauðárkróki og Húsavík. IMC Ísland hefur auk þess gert alþjóðlegan reikisamning við Og Vodafone sem veitir notendum IMC möguleika á að reika í farsímaneti Og Vodafone. Samkvæmt skilmálum tíðniúthlutunar ber IMC að setja upp radíósenda í tveimur bæjum á næstu misserum.

99. Telja verður að samkeppnisskilyrði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum séu í grundvallaratriðum þau sömu fyrir allt landið. Viðkomandi farsímafyrtæki sem bjóða lúkningu á Íslandi hafa leyfi til að nota ákveðnar tíðnir og eru skyldug til að veita þjónustu sína um allt land. Lúkningarverð eru ekki breytileg eftir því hvar á landinu notandinn er staddur. Hingað til hefur smásölu- og heildsöluverð verið það sama um land allt. PFS er því ekki kunnugt um að munur sé á samkeppnisskilyrðum eftir svæðum á Íslandi sem gefi tilefni til að afmarka landið sérstaklega í fleiri en eitt svæði.

100. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að ekki sé tilefni til að afmarka viðkomandi markað þrengra en gert er ráð fyrir í leiðbeiningunum. Í ljósi þess lítur PFS svo á að landfræðilegur markaður fyrir lok símtala í einstökum farsímanetum sé landið allt.

4 Markaðsgreining

4.1 Inngangur

101. Í þessum kafla eru viðkomandi þjónustumarkaðir greindir á grundvelli þeirra þátta sem hafa áhrif á mat á umtalsverðum markaðsstyrk, til að kanna hvort eitt eða fleiri fyrirtæki hafi slíka stöðu. Þeir þættir sem notaðir eru til að mæla markaðsstyrk viðkomandi fyrirtækja fara eftir einkennum hvers markaðs. Það er í höndum eftirlitsstofnana að meta hvaða þættir eru mest viðeigandi til að meta markaðsstyrk. Stuðst er við þá þætti sem fjallað er um í leiðbeiningum ESA og kynningarriti PFS um markaðsgreiningu.

102. Í tilmælum ESA³⁰ kemur fram að rétt sé að byrja markaðsgreiningu á því að lýsa smásölumarkaðinum yfir tilgreindan tíma, með hliðsjón af eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu. Þegar smásölumarkaður 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. M.ö.o. til að meta samkeppni á heildsölumarkaði þarf einnig að skoða tengda smásölumarkaði.

103. Byrjað verður á að gera grein fyrir samtengingu og áhrifum hennar á þróun og samkeppni á fjarskiptamarkaði. Heildsöluþjónusta fyrir lúkningu símtala í farsímanetum er ein tegund af samtengingu sem farsímafyrirtæki sækjast eftir í þeim tilgangi að tengja viðskiptavinum sína við notendur í öðrum farsímanetum. Viðkomandi markaðir eru á heildsölustigi, en engin farsímamarkaður á smásölustigi er tilgreindur í tilmælunum. Síðan er lagt mat á samkeppnisstöðu á viðkomandi mörkuðum út frá þeim áhrifaþáttum sem eru mest viðeigandi til að meta hvort fyrirtæki er með umtalsverðan markaðsstyrk. Sameiginleg markaðsyfirlit koma ekki til greina hér þar sem viðkomandi markaðir afmarkast við hvert einstakt farsímanet og því aðeins eitt fyrirtæki á hvorum markaði sem hér eru til skoðunar.

104. Það er mat PFS að mikilvægustu þættirnir við greiningu á viðkomandi markaði séu markaðshlutdeild, aðgangshindranir og möguleg samkeppni, samningsstyrkur kaupenda og verðþróun. PFS telur að mat á þeim þáttum sem sleppt er að skoða hér myndu ekki breyta niðurstöðum markaðsgreiningarinnar í ljósi sérstakra aðstæðna sem skilgreining á lúkningarmarkaði hefur í för með sér.

105. Í greiningu PFS á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum (markaður 15) er farið í gegnum alla áhrifaþætti sem nefndir eru í leiðbeiningum ESA. Greining á markaði 15 og 16 voru unnar samhliða og því 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 viðkomandi markaði, t.d. hár óafturkræfur kostnaður samfara því að koma inn á markað, markaðurinn hefur náð ákveðinni mettun og dregið hefur úr vexti í fjölda viðskiptavina. Sumir þættir sýna fram á sterka stöðu Símans á farsímamarkaði, t.d. heildarstærð fyrirtækis, breiddarhagkvæmni og aðgangur að dreifi- og sölukerfi, og aðrir sýna að bæði fyrirtækin eru sterk, t.d. 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 viðkomandi markaði og mun PFS taka mið af þessum niðurstöðum. Að öðru leyti er vísað í greiningu PFS á markaði 15.

4.2 Samtenging og lúkning símtala - yfirlit og staða

106. Í 24. tl. 3. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 er samtenging skilgreind svo: “Efnisleg og rökvis tenging fjarskiptaneta sem gerir notendum kleift að eiga samskipti við aðra notendur eða fá aðgang að þjónustu sem er veitt af öðru fjarskiptafyrirtæki. Ekki skiptir máli hvort þjónustan er veitt af eigendum netsins eða öðrum aðilum sem kunna að hafa aðgang að fjarskiptanetinu.”

³⁰ Sjá forsendu 10 í tilmælunum.

107. Samtenging er ein tegund af aðgangi. Reglur um samtengingu eru og verða einn af mikilvægustu þáttunum í lögum um fjarskipti þar sem samtenging er forsenda þess að nýir þjónustuaðilar geti komið inn á markaðinn og veitt þjónustu í samkeppni við aðra á markaðinum. Í 24. gr. fjarskiptalaga er almennt ákvæði um samtengingu en þar segir að fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja almenn fjarskiptanet eða almenna fjarskiptaþjónustu skulu eiga rétt á og þeim beri skylda til að semja um samtengingu neta og þjónustu. PFS getur hins vegar lagt þyngri kvaðir á fyrirtæki sem hafa verið útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk, t.d. um að gæta jafnræðis og bjóða samtengingu á kostnaðargreindu verði.

108. Lúkning símtala í farsímaneti byggir á tengingu fjarskiptaneta og á samningi sem kveður á um verð og önnur skilyrði. Tenging neta á sér annað hvort stað með beinni tengingu við lúkningaradila eða með milligöngu þriðja aðila sem flytur umferð milli netanna tveggja. Samtenging í ólík fastlínukerfi fer í gegnum fjölmarga samtengipunkta og því hefur bein tenging í för með sér mikinn fastan kostnað og krefst mikillar umferðar til að vera arðbær. Samningar um flutning eru því mikilvæg forsenda fyrir smærri fjarskiptafyrirtæki til að tengjast farsímanetum.

109. Þrjú farsímafyrirtæki, Síminn, Og Vodafone og IMC Ísland bjóða lúkningu símtala í farsímaneti hér á landi. Starfsemi IMC á Íslandi hefur þó verið takmörkuð. Frá því að félaginu var veitt farsímaleyfi á árinu 2000 hefur það aðallega einbeitt sér að sölu áskrifta erlendis. PFS telur að umfang IMC á farsímamarkaði hér á landi hafi 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.³¹ Tekjur fyrirtækisins fyrir lúkningu símtala í farsímaneti námu um [...] kr. á sama tíma, eða um [...] % af heildartekjum hér á landi.³² Lúkning símtala í farsímaneti IMC og tekjur vegna þess verða að teljast of litlar til að skipta máli hér. Að mati PFS er starfsemi IMC Ísland á viðkomandi markaði það takmörkuð að vafi leikur á því að hægt sé að telja félagið með umtalsverðan markaðsstyrk.

110. Síminn sem er fyrrum sérleyfishafi fyrir fjarskiptarekstur hér á landi, var útnefndur með umtalsverða markaðshlutdeild á samtengingarmarkaði árið 2001 við endurútgáfu leyfis til að reka fjarskiptanet og fjarskiptaþjónustu samkvæmt eldri fjarskiptalögum nr. 107/1999. Með ákvörðun PFS, dags. 23. apríl 2003, var Símanum gert að lækka mínútuverð á lúkningu símtala í eigið GSM farsímanet í 8,92 kr. án vsk. frá og með 1. júní 2003, auk 0,68 kr. tengigjalds.³³ Með þessari ákvörðun varð mínútuverð Símans það sama hvort sem símtali væri lokið á degi eða nóttu, það var sami taxti.

111. Og Vodafone var útnefnt með umtalsverða markaðshlutdeild á samtengingarmarkaði skv. eldri fjarskiptalögum með úrskurði Úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála þann 21. október 2003.³⁴ Í kjölfar úrskurðarins krafðist Síminn þess að PFS hlutaðist þegar í stað til um að Og Vodafone gerði frumkostnaðargreiningu á samtengigjöldum sínum. Til vara krafðist Síminn þess að sá

³¹ Fellt út vegna trúnaðar.

³² Fellt út vegna trúnaðar.

³³ Sjá ákvörðun PFS frá 23. apríl 2003 um samtengiverð Símans (www.pfs.is).

³⁴ Sjá ákvörðun Úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála, dags. 21. október 2003 (www.pfs.is).

munur sem nú er á samtengigjöldum í farsímanetum yrði minnkaður verulega. Frumkostnaðargreining Og Vodafone barst PFS í júní 2004 ásamt rökstuðningi fyrir þeim gjöldum sem fyrirtækið tekur fyrir lúkningu símtala í farsímaneti sínu. PFS gerði athugasemdir við frumdrög þessi sem Og Vodafone féllst á. Athugasemdirnar lutu einkum að því að samræma aðferðafræði sem mest við þá útreikninga sem Síminn hafði skilað inn til stofnunarinnar ári áður. Þess má geta þess að þeir útreikningar sem félagið skilaði til stofnunarinnar leiddu til nokkuð herra lúkningsverðs en samkvæmt gjaldskrá þess. Það var svo niðurstaða PFS að Og Vodafone hefði sýnt fram á að sá sögulegi kostnaðargrunnur, sem gjaldskrá fyrirtækisins var miðuð við á þeim tíma, gæti staðist að teknu tilliti til þeirrar aðferðafræði sem notuð var við að greina kostnaðinn.³⁵ Farsímarekstur Og Vodafone var hins vegar ekki aðgreindur frá öðrum rekstri og þær tölur sem framangreindur útreikningur byggði á var því 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.

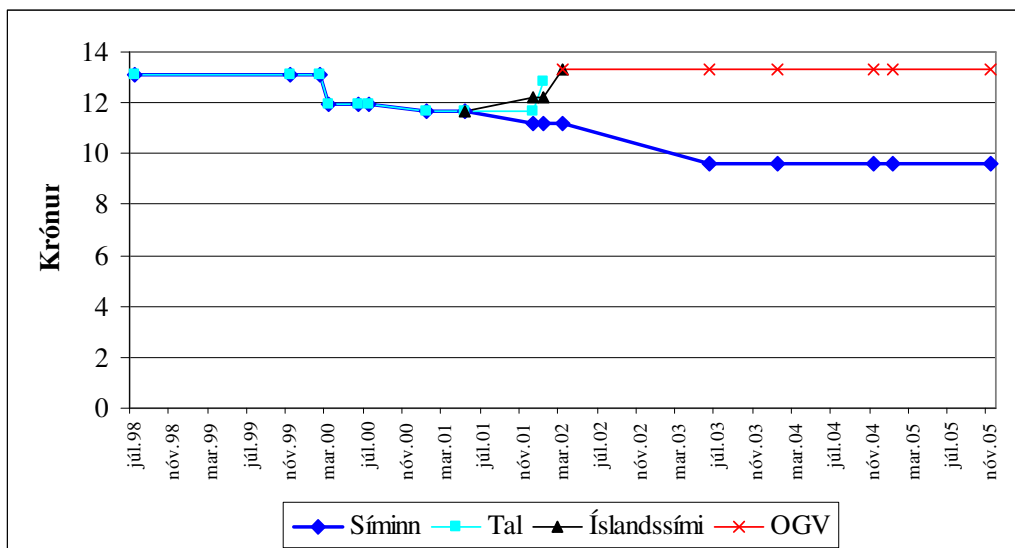
4.3 Verðþróun

112. Verðþróun yfir ákveðið tímabil getur gefið til kynna hversu mikil samkeppni er á milli fyrirtækja. Ef verð er stöðugt yfir tiltekið tímabil má álykta að verðsamkeppni sé ekki mikil og aðilar á markaði séu sáttir við sinn hlut. Reglulegar og samstíga breytingar á verði geta verið vísbending um verðsamráð á markaði og sveiflukennar og óreglulegar breytingar á verði eru einkenni harðrar samkeppni. Á viðkomandi mörkuðum fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum gefur verð og verðþróun á lúkningu símtala góða mynd af samkeppnisstöðu starfandi farsímafyrirtækja.

113. Lúkningsverð í GSM farsímaneti Símans samanstóð á árinu 2005 af 0,68 kr. tengigjaldi og 8,92 kr. mínútagjaldi sem gerir alls 9,6 kr. fyrir mínútu símtal. Lúkningsverð hjá Og Vodafone á sama tíma var tvískipt, dagstaxti á 13,2 kr. og næturtaxti 11,0 kr. ásamt tengigjaldi sem nam 0,99 kr. Það gerir 14,19 kr. fyrir mínútu símtal á dagtaxta og 11,99 kr. fyrir mínútu símtal á kvöldtaxta. Meðaltals lúkningsverð Og Vodafone fyrir mínútu símtal á dag- og kvöldtaxta er um 36,4% herra en hjá Símanum. Að mati PFS er þessi verðmunur á lúkningsverði Símans og Og Vodafone of mikill og ekki ásættanlegur fyrir þau fjarskiptafyrirtæki sem þurfa að kaupa lúkningu af Og Vodafone og notendur í viðskiptum hjá þessum fyrirtækjum.

Mynd 1 Lúkningsverð fyrir mínútu símtal í GSM farsímanet

³⁵ Sjá ákvörðun PFS frá 15. júlí 2004 um frumkostnaðargreiningu í fjarskiptanetum Og fjarskipta (www.pfs.is)



Heimild: Póst og fjarskiptastofnum

Skýringar: Miðað er við meðalverð á dag- og kvöldtaxta.

114. Mynd 1 lýsir þróun lúkningarverðs í GSM farsímanetum Símans og Og Vodafone og forvera þess frá miðju ári 1998. Um er að ræða mínútuverð með tengigjaldi þar sem tekið er meðaltal af dag- og kvöldtaxta. Í júlí 1998 voru Tal og Síminn með gagnkvæm lúkningarverð, 13,46 kr/mín á dagtaxta og 11,39 kr/mín á kvöld- og helgartaxta og 0,68 kr. tengigjald. Í nóvember 1999 gerði Íslandssími samtengissamning við Símann um sömu lúkningarverð og Tal greiddi. Í mars 2000 lækkuðu Síminn og Tal lúkningarverð sín í 12,5 kr/mín. á dagtaxta og 10 kr/mín á kvöld- og helgartaxta en tengigjald var 0,68 kr. sem fyrr. Þann 1. janúar 2001 lækkaði lúkningarverð á dagtaxta í 12 kr/mín hjá báðum félögum að óbreyttum kvöldtaxta og tengigjaldi. Íslandssími hóf rekstur á fyrri hluta árs 2001 og bauð sama lúkningarverð og Síminn og Tal. Lúkningarverð félaganna þriggja voru gagnkvæm þar til í 1. desember 2001 er Íslandssími hækkaði sín verð og í kjölfarið hækkaði Tal 1. janúar 2002. Á sama tíma lækkaði hins vegar Síminn lúkningarverð sín og svo aftur samkvæmt úrskurði PFS 1. júní 2003 þar sem PFS mælti fyrir um 15% lækkun á lúkningarverði Símans á grundvelli kostnaðargreiningar. Lúkningarverð hjá Símanum lækkaði þá í eitt verð 8,92 kr/mín og óbreytt tengigjald 0,68 kr. og hefur verið óbreytt síðan. Við samruna Tals og Íslandssíma á árinu 2002 (sem síðar varð Og Vodafone) þá hækkaði lúkningarverð hins nýja félags þannig að tengigjald fór í 0,99 kr., dagtaxti í 13,5 kr/mín og kvöldtaxti í 11,15 kr/mín.³⁶ Þessi verð hafa haldist óbreytt síðan.

115. Lúkningarverð IMC Ísland eru nánast þau sömu og lúkningarverð Og Vodafone eins og sjá má á töflu 1 og hafa verið óbreytt frá upphafi. Að mati PFS bendir þetta til þess að félagið sé ekki í aðstöðu til að halda uppi háu lúkningarverði þrátt fyrir að vera í einokunarstöðu á lúkningu símtala í eigin farsímaneti og væntanlega með mikinn framleiðslukostnað vegna smæðar sinnar og takmarkaðra umferðar. Í ljósi stöðu IMC á viðkomandi markaði telur PFS ekki rétt að krefjast þess að IMC Ísland sé með sama lúkningarverð og hin farsímafélögin.

³⁶ Lúkningarverð Og Vodafone er 13,2 kr/mín og 11 kr/mín án svonefnds umflutningsgjalds.

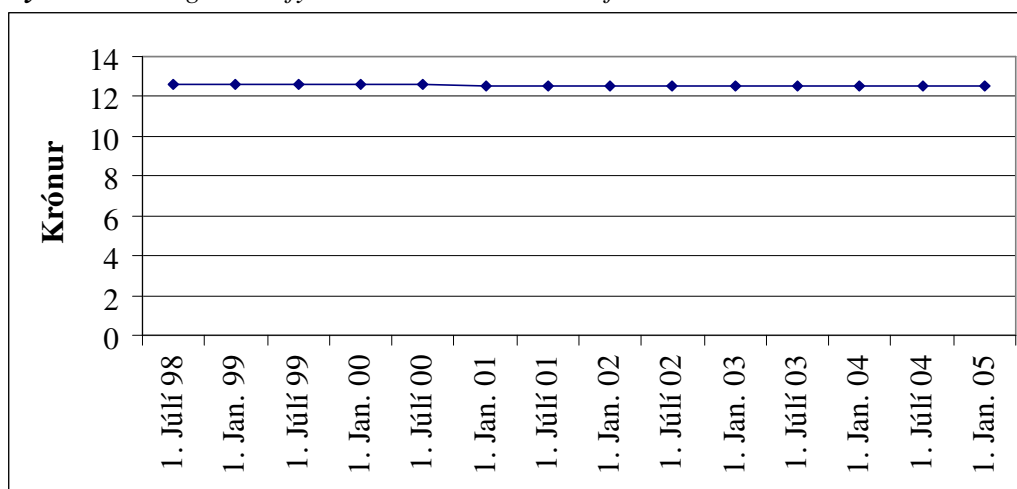
Tafla 1 Samanburður á lúkningarverðum á Íslandi³⁷

Fyrirtæki	Tengigjald	Dagtaxti	Kvöld/helgar taxti
Síminn	0,68 kr.	8,92 kr.	8,92 kr.
Og Vodafone	0,99 kr.	13,2 kr.	11 kr.
IMC Ísland	0,7 kr.	13,5 kr.	12 kr.

Heimild: Póst og fjarskiptastofnum

116. Lúkningarverð í NMT farsímanet Símans á árinu 2005 samanstóð af 0,68 kr. tengigjald og 12,5 kr. mínútagjaldi á dagtaxta og 11,25 kr. mínútagjaldi á kvöldtaxta sem gerir alls 13,18 kr. fyrir mínútusímtal á dagtaxta og 11,93 kr. fyrir mínútusímtal á kvöldtaxta.

Mynd 2 Lúkningarverð fyrir mínútu símtal í NMT farsímanet Símans



Heimild: Póst og fjarskiptastofnum

117. Sjá má á mynd 2 þróun lúkningarverðs fyrir einnar mínútu símtal í NMT farsímaneti Símans. Um er að ræða mínútuverð með tengigjald þar sem tekið er meðaltal af dag- og kvöldtaxta. Lúkningarverð lækkaði einu sinni á tímabilinu og var þar um að ræða smávægilega breytingu 1. nóvember árið 2000. Breytingin fólst í því að tengigjald fór úr 0,47 kr. í 0,68 kr. og dagtaxti úr 12,86 kr. á mínútu í 12,5 kr. á mínútu og kvöldtaxti úr 11,39 kr. á mínútu í 11,25 kr. á mínútu. Verðbreytingin hafði ekki teljandi áhrif á verð fyrir mínútu símtal og er varla sjáanleg.

118. Eins og að framan greinir fellur kostnaður vegna lúkningu símtala milli farsímaneta hér á landi á þann sem hringir og er það fyrirkomulag með sama hætti víða erlendis. Í Bandaríkjunum og nokkrum öðrum löndum er þetta fyrirkomulag þó með öðrum hætti en þar innheimta farsímanetsrekendur af sínum eigin áskrifendum kostnað af lúkningu símtala úr öðru neti (Receiving-Party-Pay eða RPP).

119. Athuganir á lúkningargjöldum hafa leitt í ljós að þau eru hærri þar sem fyrirkomulag á innheimtu er CPP (Calling-Party-Pay) í samanburði við RPP³⁸. Talið

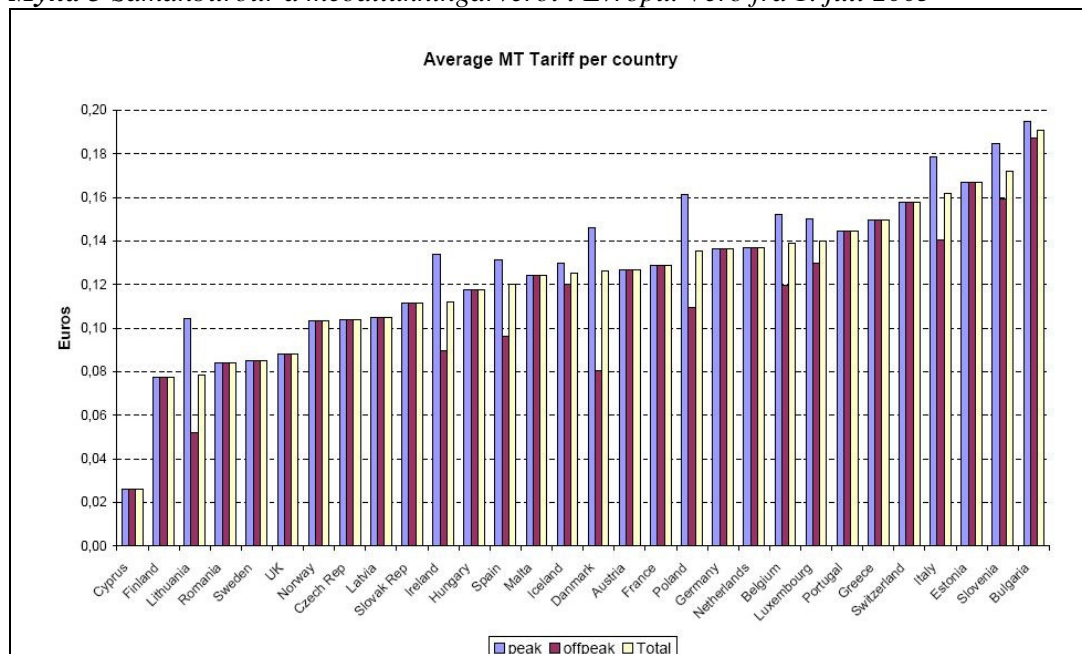
³⁷ Note here that Síminn og Og Vodafone take transit prices when call is directed through their fixed network

³⁸ Sjá Crandall og Sidak; Josha Gans, Sephan King, og Julian Wright, *Wireless Communications, Handbook of Telecommunications Economics* (Martin Cave et. Al eds., North-Holland Volume 2) (2004); Chris Doyle og Jennifer C. Smith, Regulation Initiative Working Paper No. 21: *Market*

er að rekja megi hærri lúkningargjöld vegna CPP til skorts á samkeppnislegum hvata hjá farsímanetsrekendum og minni verðvitundar hjá notendum um hvort eða hversu mikill kostnaður fylgir lúkningu símtala í öðru farsímaneti. Þá staðhæfa sumir hagfræðingar að há lúkningargjöld séu notuð til að niðurgreiða búnað til eigin notenda og kostnað við að afla viðskiptavina og að þau séu ekki í samræmi við kostnað í flestum löndum³⁹.

120. Mynd 3 sýnir samanburð á lúkningarverðum milli landa. Um er að ræða meðalverð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum í Evrópu. Verðið inniheldur tengigjald og er miðað við að meðalsímtal vari í 3 mínútur. Um er að ræða vegið meðaltal á verðum farsímafyrirtækja í hverju landi og er stuðst við markaðshlutdeild miðað við fjölda viðskiptavina með farsímaáskriftir og fyrirfram greidd kort.⁴⁰

Mynd 3 Samanburður á meðallúkningarverði í Evrópu. Verð frá 1. júlí 2005



Heimild: Eftirlitsstofnanir/IRG

121. Mynd 3 sýnir að meðallúkningarverð í íslenskum farsímanetum er í fimmtánda sæti af þrjátíu í Evrópu og hefur það hækkað úr áttunda lágsta sæti frá því 31. desember 2004. Þetta sýnir að meðallúkningarverð í mörgum Evrópulöndum hefur farið lækkandi á meðan það hefur staðið í stað hér. Þetta er niðurstaðan jafnvel þótt til staðar séu ýmsir þættir sem hafa áhrif til lækkunar fyrir Ísland í þessum samanburði. Í því sambandi má benda á að vægi Símans í meðalverði fyrir Ísland er meira vegna hærri markaðshlutdeildar fyrirtækisins. Einnig hefur áðurgreind ákvörðun PFS um 15% lækkun á lúkningarverði Símans áhrif á niðurstöðuna. Jafnframt hefur sterk staða íslensku krónunnar á síðasta ári jákvæð áhrif á meðalverð í alþjóðlegum samanburði.

structure in Mobile Telecoms: *Qualified Indirect Access and the Receiver Pays Principle* (maí 1999), fáanlegt á <http://ssrn.com/abstract=321420>.

³⁹ Sjá Federal Communications Commission FCC 04-247:

http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-04-247A1.doc. Sjá einnig Ovum, *Mobile termination rates, janúar 2004*: <http://store.ovum.com/detail.aspx?ID=729>.

⁴⁰ Sjá forsendur fyrir útreikning IRG: <http://irgis.anacom.pt/admin/attachs/385.pdf>.

122. Með hliðsjón af framangreindu telur PFS að margt bendi til að verð fyrir lúkningu símtala í GSM farsímanetum Símans og Og Vodafone sé hærra en kostnaður gefur tilefni til. Í því sambandi má benda á 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 um 1,6% en lækkað um 26,7% 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 sem grundvallast frekar á því hvernig fyrirkomulag á innheimtu þeirra símtala er háttað (CPP reglan) heldur en á raunkostnaði eins og fyrr greinir. 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.

123. Að mati PFS þarf lægra heildsöluverð fyrir lúkningu símtala að öðru óbreyttu ekki draga úr heildartekjum farsímafyrirtækja ef verðlækkunin leiddi til aukinnar farsímanotkunar í mínútum talið. Hátt gjald fyrir lúkningu símtala í önnur farsímanet getur haft þau áhrif að notkun farsíma sé minni en ella. Sé meðal mánaðarleg notkun farsíma á mann borin saman í nokkrum löndum má sjá að hún er að jafnaði minni hér á landi en í Finnlandi, Frakklandi, Írlandi og Bretlandi svo dæmi sé tekið en meiri en í Þýskalandi sbr. töflu 2.

Tafla 2 Meðal mánaðarleg notkun farsíma í mínútum talin

Lönd	Mínútur ⁴¹
Finnland	247
Frakkland	213
Írland	198
Bretland	144
Ísland	140
Þýskaland	74

Heimild: Global Wireless Matrix, Q204, Merrill Lynch/ComReg data. Póst og fjarskiptastofnun.

124. Minni farsímanotkun hér á landi í samanburði við önnur lönd í töflu 1 gefur vísbendingu um að möguleiki sé á því að auka töluvert farsímanotkun frá því sem nú er. Það væri m.a. hægt með því að lækka lúkningargjald fyrir símtöl milli farsímaneta. Lægra smásöluverð gæti skilað sér í aukinni notkun án þess að heildartekjur farsímafyrirtækja lækkuðu að sama skapi. Mikið misræmi í smásöluverði fyrir símtöl innan og milli farsímaneta er líklegt til að draga úr verðskyni notenda sem þarf ekki endilega að leiða til meiri notkunar⁴². Þetta á sérstaklega við eftir að númeraflutningur varð virkur þann 1. október 2004. Eins og niðurstöður framangreindra neytendakannanna sýndu er verðvitund farsímanotanda ekki mikil en í ljós kom að rúmlega 80% farsímanotenda vissu ekki hvað mínúta úr farsíma kostaði og átti það bæði við um símtöl innan sama farsímanets og milli neta.

⁴¹ Meðal notkun á Íslandi gengur út frá heildarfjöldi mínútna úr GSM farsímaneti Símans og Og Vodafone á hvern notanda að jafnaði á fyrstu sex mánuðum ársins 2004 en meðal notkun fyrir önnur lönd miðast við annan ársfjórðung sama ár.

⁴² Samanburður á smásöluverði kemur fram í skýrslu um heildsölumarkað fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum (markaður 15). Fram kemur að um tvöfaldur verðmunur er á smásöluverði innan sama farsímakerfis og milli farsímakerfa hér á landi.

125. Það er mat PFS að lækkun lúkningarverðs Símans megi frekar rekja til kostnaðarlækkana og þrýstings frá PFS heldur en aðhalds frá samkeppni á markaði. Það vekur einnig athygli og er áhyggjuefni að Og Vodafone hefur ekki séð ástæðu til að lækka sín lúkningarverð þrátt fyrir lækkun Símans. Síminn hóf að veita GSM farsímaþjónustu árið 1994 og Tal hóf að bjóða þjónustu í samkeppni við Símann árið 1998 og Íslandssími árið 2001. Það var svo á ársinu 2002 sem Halló! Frjáls fjarskipti hf., Tal og Íslandssími runnu saman í eitt félag sem síðar varð Og Vodafone. Í því sambandi bendir PFS á að Síminn hefur starfað fjórum árum lengur á farsíma markaði en Og Vodafone og forverar þess og í janúar 2006 voru liðin fjögur ár frá því að lúkningarverð farsímafyrtækjanna á Íslandi voru jöfn.

126. PFS telur rétt að geta þess hér að bæði Síminn og Og Vodafone bjóða upp GSM áskriftarleiðir sem gefa notendum kost á frímínútum þegar hringt er í ákveðin númer innan sama nets eða sama félags. PFS hefur ekki kannað sérstaklega áhrif símtala innan kerfis gagnvart símtölum utan kerfis en Og Vodafone hefur bent á þetta og segir að umferð innan kerfis hafi aukist verulega í kjölfar aukinna frímínútna sem hafi ekki auknar tekjur í för með sér. Að mati PFS þá má gera ráð fyrir að aukin umferð stafi að hluta til af auknum frímínútum en þó ekki eingöngu. Auk þess gerir PFS ráð fyrir að það sama gildi um bæði félögin þar sem þau bjóða upp á svipuð hlunnindakerfi fyrir notendur sína.

127. 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 breyti þeirri ályktun PFS að notendur virðast ekki gera sér mikla grein fyrir því hvað það kostar að hringja úr farsíma og þótt flestir þeirra viti að það er dýrara að hringja á milli farsímaneta þá virðist það ekki breyta miklu hvort notandi viti í hvaða farsímanet hann er að hringja. 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.

128. 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.

4.4 Markaðshlutdeild⁴³

129. Markaðshlutdeild fyrirtækis á viðkomandi markaði 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. Stöðug og há markaðshlutdeild

⁴³ Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “market shares” í málsgrein 76 og 77 í leiðbeiningunum.

fyrirtækis bendir til þess að það sé með markaðsráðandi stöðu.⁴⁴ Samkvæmt dómafóðæmum Evrópudómstólsins er há markaðshlutdeild - yfir 50% - ein og sér vísbending um markaðsráðandi stöðu nema ef til staðar eru óvenjulegar aðstæður.⁴⁵ Skv. leiðbeiningunum ætti undir eðlilegum kringumstæðum ekki að vakna grunur um markaðsráðandi stöðu fyrr en að fyrirtæki hefur yfir 40% hlutdeild. Þetta fer þó eftir stærð viðkomandi fyrirtækis í samburði við keppinauta sína. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið markaðsráðandi. Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið markaðsráðandi nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (joint dominance).

130. Í samræmi við skilgreiningu á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum er hvert fjarskiptanet einn markaður og því aðeins eitt farsímafyrirtæki á hverjum markaði. Það þýðir að burt séð frá því við hvaða mælikvarði er miðað þá er hvert farsímafyrirtæki með 100% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði. Í samræmi við framangreint verður að telja að Síminn, Og Vodafone og IMC Ísland séu með einokunarstöðu hvað varðar lúkningu símtala í eigin farsímanetum (GSM og NMT) allt frá því að félögin hófu að veita farsímaþjónustu hér á landi.

131. Eins og áður hefur komið fram þá er markaðshlutdeild fyrirtækis á viðkomandi markaði mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu en sá þáttur er hins vegar ekki nægjanlegur einn og sér til þess að ákveða hvort fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Ákvörðunin um hvort fyrirtæki er með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir lúkningu símtala í eigin farsímaneti veltur enn fremur á því hvort til staðar er samningsstyrkur kaupenda sem gerir það að verkum að öll varanleg verðhækkun verður óarðbær.⁴⁶

4.5 Aðgangshindranir og möguleg samkeppni⁴⁷

132. Ógn af mögulegri samkeppni nýrra fyrirtækja á markaði getur virkað sem mótvægi fyrir starfandi fyrirtæki og dregið úr möguleikum þeirra til að hækka verð án þess að taka tillit til keppinauta og viðskiptavina. Aðgangshindranir geta hins vegar veikt eða komið í veg fyrir mögulega samkeppni.

133. Margar af þeim niðurstöðum sem fram koma við greiningu á markaði 15 um aðgang og upphaf símtala í farsímanetum eiga einnig við þann markað sem hér er til skoðunar þar sem báðir markaðir eru farsímamarkaðir. Við mat á aðgangshindrunum á markaði 15 kom m.a. fram að það er hár óafturkræfur kostnaður samfara því að koma inn á farsímamarkað, markaðurinn hefur náð ákveðinni metnun og dregið hefur úr vexti í fjölda viðskiptavina. Ýmislegt bendir til að sterkrar stöðu Símans á farsímamarkaði, t.d. heildarstærð fyrirtækis, breiddarhagkvæmni og greiður aðgangur að dreifi- og sölukerfi. Hins vegar hafa bæði Síminn og Og Vodafone yfir að ráða

⁴⁴ Sjá málsgrein 79 í leiðbeiningum ESA.

⁴⁵ Mál C-62/86 *AKZO v Commission*, [1991] ECR I-3359, málsgrein 60, mál T-228/97, *Irish Sugar v Commission*, [1999] ECR II-2969, málsgrein 70, mál *Hoffmann-La Roche v Commission*, málsgrein 41, mál T-139/98, *AAMS and Others v Commission* [2001] ECR II-0000, málsgrein 51.

⁴⁶ Sjá Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB, bls. 34.

⁴⁷ Þessir áhrifaþættir eru samsvarandi “barriers to entry” og “potential competition” í málsgrein 79 og 81 í leiðbeiningunum.

traustri og góðri reynslu, búa bæði við stærðarhagkvæmni og hafa tiltölulega góðan aðgang að fjármagni. Allt þetta hefur áhrif á viðkomandi markaði.

134. Á sama tíma benda niðurstöður við greiningu á markaði 15 til þess að staða IMC Ísland á farsímamarkaði sé veik. Að mati PFS ríkir í raun tvíkeppni á markaði 15 milli Símanns og Og Vodafone miðað við núverandi aðstæður á farsímamarkaði þar sem IMC á mjög lítið farsímanet og var í árslok 2005 aðeins með 0,002% markaðshlutdeild af fjölda notenda á Íslandi. Frá því IMC fékk farsímaleyfi árið 2000 hefur starfsemi þess verið takmörkuð hér á landi. 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 reikihjónustu fyrir erlenda notendur. Í árslok 2005 var fjöldi fastra áskrifenda farsímahjónustu 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. Núverandi staða IMC á íslenskum farsímamarkaði með aðeins 6 seld farsímakort og takmarkaða umferð í eigin neti bendir til þess að fyrirtækið búi ekki við stærðarhagkvæmni. Jafnframt bendir sú staðreynd að IMC hafi ítrekað reynt að semja við íslensk farsímanetfyrirtæki um innanlandsreiki án árangurs til þess að bæði Síminn og Og Vodafone séu yfirburðastöðu gagnvart IMC og geti takmarkað möguleika þess til að starfa á farsímamarkaði á Íslandi.

135. Í samræmi við niðurstöður í greiningu á markaði 15 þá einkennist viðkomandi markaður fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum af verulegum aðgangshindrunum og býður ekki upp á mögulega samkeppni. Í því sambandi má benda á að ekki er fyrirsjáanlegt að nýir farsímanetsrekendur komi inn á markaðinn á næstu tveimur árum (sem er væntanlegur líftími þessarar greiningar) m.a. í ljósi samkeppnisskilyrða og skilyrða í tíðnileyfum um lágmarksuppbyggingu farsímanets. Eins og tækninni er hátt að í dag geta aðeins fyrirtæki sem eiga farsímanet boðið upp á lúkningu símtala og aðeins í eigin neti. Nýir farsímanetsrekendur sem koma inn á markað hafa ekki um annað að velja en að semja um samtengingu við starfandi netrekendur til að geta boðið notendum sínum þann kost að hringja í notendur í öðrum netum.

136. Mikilvægur áhrifaþáttur hér er CPP reglan sem í framkvæmd dregur úr samkeppnislegum áhrifum frá innkomu nýrra aðila á farsímamarkað. CPP reglan hefur í för með sér að það er fátt sem hvetur notendur til að skipta um hjónustuaðila á þeim grundvelli að nýr samkeppnisaðili býður lægra gjald fyrir lúkningu símtala. Vísbendingar um litla verðvitund notenda í áðurnefndum neytendakönnunum styður þetta en þar kom m.a. fram að aðeins rúmlega einn af hverjum tíu aðspurðum taldi sig vita hvað mínútan kostar þegar hringt er úr einu farsímaneti í annað, sjá kafla 2.3.2.

137. Að mati PFS benda framangreindar niðurstöður til þess að Síminn og Og Vodafone séu með umtalsverðan markaðsstyrk í lúkningu símtala í eigin farsímanetum og geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Að sama skapi benda þessar niðurstöður til þess að IMC Ísland sé ekki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

4.6 Samningsstyrkur kaupenda⁴⁸

138. Kaupendur með sterka samningsstöðu geta haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án þess að taka tillit til viðskiptavina sinna. 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 bjóða sambærilega vöru/þjónustu.

139. Eins og fram hefur komið er skilgreining á viðkomandi markaði sú að aðeins eitt farsímafyrtæki er á hverjum markaði. Þrátt fyrir að hvert farsímafyrtæki sé með 100% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði fer markaðsstyrkur hvers eftir því hver samningsstyrkur kaupenda er og hvaða áhrif hann hefur á hegðun fyrirtækisins.⁴⁹ Í ljósi þess er nauðsynlegt að leggja mat á hvort og að hve miklu leyti samningsstyrkur kaupenda er til staðar á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum og undir hvaða kringumstæðum kaupendur á heildsölu- og smásölustigi geta haft áhrif á hegðun seljenda.

140. Á viðkomandi heildsöluörkuðum getur samningsstyrkur kaupenda komið frá fastlínunetsrekendum og öðrum farsímanetsrekendum sem kaupa lúkningu í tilteknu farsímaneti. Þessir netrekendur þurfa að kaupa lúkningu hjá viðkomandi farsímanetsrekanda til þess að viðskiptavinir þeirra eigi kost á að hringja viðskiptavini í viðkomandi farsímaneti.

141. Fræðilega séð gætu stórir netrekendur, t.d. fastlínunetsrekendur, þrýst á farsímanetsrekendur í samningum um samtengiverð. Sterkasta vopnið væri hótun um að hafna samtengingu. Í framkvæmd er sá möguleiki hins vegar ekki mjög raunhæfur þar sem almenn skylda hvílir á fjarskiptafyrirtækjum um að semja um samtengingu við net og þjónustu annarra fjarskiptafyrirtækja sbr. 24. gr. fjarskiptalaga, sjá kafla 4.2.

142. Það er enn fremur hægt að halda því fram að kaupendur geti notað heildsöluverð fyrir lúkningu sem samningsvopn, t.d. að hóta því að hækka verðið ef netrekandi lækkar ekki sitt. Í því sambandi skal þó bent á að stærstu netrekendur hafa í flestum tilfellum verið útnefndir með umtalsverðan markaðsstyrk og geta yfirleitt ekki hækkað lúkningarverð nema með samþykki eftirlitsstofnanna sem í mörgum tilvikum hafa mælt fyrir um kostnaðargreiningu á þessum verðum. Síminn gæti t.d. ekki hækkað verð fyrir lúkningu símtala í fastanet né farsímanet sín án samþykkis PFS og það sama á við um verð fyrir lúkningu símtala í farsímanet Og Vodafone.

143. Síminn er stærsti kaupandinn að lúkningu bæði hvað varðar farsíma- og fastlínusímtöl og Og Vodafone er einnig stór kaupandi af lúkningarþjónustu Símans. Síminn hafði um 64,5% markaðshlutdeild af fjölda GSM viðskiptavina um mitt ár 2005 og 85% af PSTN aðgangslínunum fyrir fastlínusímtöl á sama tíma. Eins og fram hefur komið í kafla 4.3 hefur verð fyrir lúkningu á símtölum í farsímaneti Símans einungis lækkað einu sinni síðan í lok árs 2001 og það var á grundvelli ákvörðunar PFS á árinu 2003.

⁴⁸ Þessi áhrifaþáttur er samsvarandi “*countervailing buying power*” í málsgrein 79 í leiðbeiningunum.

⁴⁹ Sjá Explanatory Memorandum bls. 34.

144. Þrátt fyrir stærð og markaðshlutdeild Símans hefur Og Vodafone ekki séð ástæðu til að lækka lúkningargjöld sín til samræmis við Símann eins og sjá má á mynd 1, en meðaltals lúkningarverð Og Vodafone fyrir mínútu símtal á dag- og kvöldtaxta er um 36,4% hærra en hjá Símanum. Í raun þá hefur Og Vodafone og forverar þess haldið úti hærra lúkningarverði en Síminn frá desember 2001 og hafa ekki sýnt neinn vilja eða áhuga til að minnka þann mun sem er á lúkningarverðum fyrirtækjanna. Í þessu sambandi má nefna að fjöldi lúkningarmínútna vegna símtala frá öðrum netum var meiri í GSM neti Og Vodafone en GSM neti Símans á árinu 2004, eða um [...] hjá Og Vodafone en um [...] hjá Símanum á sama tíma.⁵⁰ Þar sem samningsstyrkur Símans hefur ekki náð að skapa samkeppnislegt aðhald á heildsöluverð fyrir lúkningu hjá Og Vodafone þá eru litlar sem engar líkur á að samningsstyrkur annarra aðila á markaði gætu haft einhver áhrif í þeim tilgangi.

145. Það er skoðun PFS að samningsstaða IMC Ísland á viðkomandi markaði sé mun veikari en Símans og Og Vodafone. Í ljósi þess að Síminn og Og Vodafone reka bæði farsíma- og fastanet þá hefur IMC mun meiri hagsmuni af því að semja um samtengingu við þau heldur en þau að semja við IMC með sína takmörkuðu starfsemi. Þar sem Síminn er stærsta fjarskiptafyrirtækið á Íslandi þá verður að telja að IMC hafi ekki haft um annað velja en að semja um samtengingu við Símann. Þá má einnig benda á að á IMC hvílir ekki sama skylda og hvílir á Símanum og Og Vodafone um að hækka ekki lúkningarverð sín nema með samþykki PFS.

146. Að mati PFS bendir ekkert til þess að IMC sé í stöðu til að ákveða verð án þess að taka tillit til viðskiptavina eða samkeppnisaðila. Það er skoðun PFS að framangreint bendi til þess að Síminn og Og Vodafone séu með mikinn samningsstyrk sem kaupendur á lúkningu símtala í farsímaneti IMC á heildsölustigi. Að mati PFS eru Síminn og Og Vodafone í yfirburðastöðu til þess að leggja samkeppnislegar hömlur á hegðun IMC á viðkomandi markaði á meðan IMC getur ekki haft nein áhrif á hegðun Símans og Og Vodafone.

147. Samningsstyrkur viðskiptavina á smásölustigi er takmarkaður sérstaklega með hliðsjón af CPP reglunni. Eins og fram hefur komið í kafla 2.3.2 og 4.5 virðist verðvitund kaupenda á smásölumarkaði frekar lítil sem dregur úr viðbrögðum þeirra við verðhækkunum. Þá má álykta að margir smáir viðskiptavinir hafi minni samningsstyrk en fáir stórir. Þó er PFS á þeirri skoðun að möguleikar stórra viðskiptavina séu takmarkaðir og ekki nægjanlegir til að hafa áhrif á lúkningarverð.

148. Að mati PFS virðist ekki vera til staðar nægjanlegur samningsstyrkur kaupenda á heildsölu- eða smásölustigi til að álykta að Síminn og Og Vodafone séu ekki með markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir lúkningu símtala í eigin farsímaneti. Þar sem staðganga er ekki til staðar, hvorki í framboði né eftirspurn á heildsölu- eða smásölumarkaði þá dregur það úr möguleikum á samningsstyrk kaupenda á viðkomandi mörkuðum. Svo virðist sem skortur sé á vilja og áhuga Símans og Og Vodafone til að lækka lúkningarverð án aðkomu PFS.

149. Hvað varðar IMC þá er það mat PFS að Síminn og Og Vodafone séu með mikinn samningsstyrk sem kaupendur á lúkningu símtala í farsímaneti IMC á

⁵⁰ Fellt út vegna trúnaðar.

heildsölustigi sem dregur úr líkum á því að IMC geti talist vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Síminn og Og Vodafone virðast í yfirburðastöðu til þess að leggja samkeppnislegar hömlur á hegðun IMC á viðkomandi markaði á meðan IMC getur ekki haft nein áhrif á hegðun Símans og Og Vodafone. Þá telur PFS að ekkert bendi til þess að IMC sé í stöðu til að ákveða verð án þess að taka tillit til viðskiptavina eða samkeppnisaðila.

5 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk

5.1 Almenn

150. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk byggir á leiðbeiningum ESA kafla 3.1 og þeim áhrifaþáttum sem fjallað var um í kafla 4 hér að framan. Í samræmi við það sem segir í málsgrein 76 í leiðbeiningunum og með hliðsjón af núgildandi markaðsskilyrðum byggir mat PFS á umtalsverðum markaðsstyrk á greiningu á viðkomandi þjónustumörkuðum eins og þeir eru í dag að teknu tilliti til þróunar sl. ára og næstu missera og niðurstöðum úr greiningu á markaði 15 fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum.

151. 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.*

152. Þetta er mikilvægur útgangspunktur í markaðsgreiningunni. Hið sama gildir um það sem segir í málsgrein 74 í leiðbeiningunum, að í markaðsgreiningu eins og hér liggur fyrir sé markaðstyrkur fyrst og fremst mældur með vísan til styrkleika fyrirtækis til að hækka verð án þess að það valdi verulegu sölutapi.

153. 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 markaðarins skipta mestu máli þá getur hegðun sem stuðlar að markaðsráðandi stöðu eða viðheldur samkeppnisforskoti hjá markaðsráðandi fyrirtæki dregið úr samkeppni á markaði.

154. Eins fram kom í kafla 4.4 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 umtalsverðan markaðsstyrk getur ekki alfarið byggst á einum þætti heldur verður hún að hvíla á fleiri þáttum og samspili þeirra.

155. Fyrirtæki getur verið útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér (single dominance) eða sameiginlega með öðru(m) (joint dominance). Hins vegar á spurningin um sameiginleg markaðsyfirráð ekki við hér þar sem hvert farsímanet er sér markaður og því aðeins eitt fyrirtæki á hverjum markaði eins og fram hefur komið.

5.2 Mat PFS á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði

156. Eins og fram hefur komið eru þrjú fyrirtæki sem bjóða upp lúkningu símtala í farsímanetum sínum sem fellur undir lýsingu á viðkomandi markaði. Síminn og Og Vodafone eru stærstu fyrirtækin en starfsemi þess þriðja IMC Ísland er enn mjög takmörkuð. 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 í GSM farsímanetum sínu. Eins og áður hefur komið fram þá bendir stöðug og há markaðshlutdeild fyrirtækis 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.

157. Að mati PFS þá einkennast viðkomandi markaðir af afdráttarlausum aðgangshindrunum og möguleg samkeppni er ekki fyrirsjáanleg á næstu tveimur árum. Í ljósi framangreindrar greiningar bendir flest til þess að Síminn og Og Vodafone séu með umtalsverðan markaðsstyrk í lúkningu símtala í eigin farsímaneti. Til að komast að annarri niðurstöðu þurfa að vera til staðar þættir sem hafa veruleg áhrif á markaðstyrk félaganna. Slíkir þættir felast fyrst og fremst í samningsstyrk kaupenda. Með hliðsjón af markaðsgreiningunni eru vísbendingar um að samkeppnislegar aðstæður á markaði skapi ekki þrýsting á verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum Símans og Og Vodafone. Tæknin býður ekki, eins og stendur, upp á möguleika á staðgöngu í framboði. Ekki er til staðar kaupendastyrkur, hvorki á heildsölu- eða smásölustigi, í nokkru mæli og ekkert bendir til að samkeppnisaðilar, viðskiptavinir eða neytendur geti haft áhrif á verð Símans og Og Vodafone fyrir lúkningu símtala í eigin farsímaneti.

158. Að mati PFS er aðstaðan hins vegar önnur fyrir IMC Ísland og veik staða félagsins gagnvart Símanum og Og Vodafone gerir það verkum að félögin tvö hafa mikinn samningsstyrk sem kaupendur á lúkningu símtala í farsímaneti IMC á heildsölustigi. PFS er á þeirri skoðun að flest bendi til þess að IMC Ísland sé ekki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

Síminn

159. Síminn er stærsta fjarskiptafyrirtæki á Íslandi og starfar á öllum skilgreindum fjarskiptamörkuðum. Síminn var fyrstur á farsímamarkað og veitir farsímaþjónustu um land allt. Síminn er jafnframt stærsti kaupandi á lúkningu símtala á heildsölumarkaði. Að mati PFS verður ekki séð að til staðar séu skilyrði eftirspurnarmegin sem takmarki markaðsstyrk Símans í lúkningu símtala í eigin farsímanetum. Staða Símans á viðkomandi markaði og farsímamarkaði almennt bendir til þess að fyrirtækið geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppninauta, viðskiptavina og neytenda. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í eigin farsímanetum, bæði GSM og NMT.

Og Vodafone

160. Og Vodafone er næst stærsta fjarskiptafyrirtæki á Íslandi og starfar einnig á öllum skilgreindum fjarskiptamörkuðum. Og Vodafone veitir einnig farsímaþjónustu um land allt. Að mati PFS virðist staða Símans á farsímamarkaði og sem stærsti

kaupandi á lúkningu símtala ekki skapa þrýsting til lækkunar á verði fyrir lúkningu símtala í farsímaneti Og Vodafone. Lúkningarverð Og Vodafone og forvera þess hafa verið hærri en lúkningarverð Símans frá desember 2001 og eru nú 36,4% hærri miðað við meðalverð Og Vodafone samanborið við lúkningarverð Símans (sjá mynd 1). Lækkanir á lúkningarverði Símans á síðastliðnum árum hafa ekki leitt til lækkunar á lúkningarverði Og Vodafone. Staða Og Vodafone á viðkomandi markaði bendir til þess að fyrirtækið geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppninauta, viðskiptavina og neytenda. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að Og Vodafone sé með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í eigin GSM farsímaneti.

IMC Ísland

161. IMC Ísland er þriðja fyrirtækið sem rekur farsímanet á Íslandi. IMC starfar eingöngu á farsímamarkaði og er með takmarkaða starfsemi þar. IMC er með lítið farsímanet og þar sem IMC hefur ekki tekist að semja um innanlandsreiði 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. Frá því að IMC fékk farsímaleyfi árið 2000 hefur það aðallega einbeitt sér að sölu áskrifta erlendis. Í niðurstöðum markaðsgreiningar hefur komið fram að IMC hefur aðeins selt 6 fyrirframgreidd kort á Íslandi og mjög lítil hluti símtala lýkur í farsímaneti IMC. Svo virðist sem Síminn og Og Vodafone séu með yfirburðastöðu gagnvart IMC og mikinn samningsstyrk sem heildsölukaupendur á lúkningu símtala í farsímaneti IMC. Eins og áður hefur komið fram þá er markaðshlutdeild ein og sér ekki nægjanlegur mælikvarði til að ákveða hvort fyrirtæki er með umtalsverðan markaðsstyrk, heldur þarf að skoða fleiri þætti. 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.

162. Með hliðsjón af framangreindu 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.

Niðurstaða

163. Með hliðsjón af framangreindri markaðsgreiningu hyggst PFS útnefna Símann og Og Vodafone með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum fyrir lúkningu símtala í eigin farsímanetum. Þessi niðurstaða er í samræmi við þær niðurstöður sem aðrar eftirlitsstofnanir á EES svæðinu hafa komist að við greiningu á viðkomandi markaði.

6 Álagning kvaða

6.1 Almennt um kvaðir

164. Ef markaðsgreining leiðir í ljós að ekki ríki virk samkeppni á viðkomandi markaði og að fjarskiptafyrirtæki á þeim markaði, eitt eða fleiri, hafi umtalsverðan

markaðsstyrk, ber PFS að leggja hið minnsta eina eða fleiri kvaðir á þau fyrirtæki sem útnefnd eru með umtalsverðan markaðsstyrk⁵¹.

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

166. 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 samkeppni⁵². Kvöðum þessum er nánar lýst í 28. – 32. gr. laganna.

167. Kvaðir sem hægt er að leggja 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.

168. Við val á kvöðum sem beita á til að leysa ákveðin samkeppnisvandamál þarf að hafa ákveðnar grundvallarreglur að leiðarljósi.⁵³ Allar álagðar kvaðir skulu vera byggðar á eðli hins skilgreinda vandamáls 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 skapa fyrirtækjum þyngri byrðar en nauðsynlegt þykir.

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

170. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur verið til lengri tíma lítið 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.

171. Við ákvörðun um val á kvöðum sem eiga að efla samkeppni á viðkomandi markaði má einnig velta fyrir sér þeirri stöðu sem uppi væri ef ekki væru álagðar kvaðir á viðkomandi markaði og hvort fullnægjandi væri að styðjast eingöngu við samkeppnislög til að tryggja virka samkeppni.

⁵¹ Sjá málsgrein 21 og 115 í leiðbeiningunum.

⁵² Sjá 9. – 14. gr. aðgangstilskipunar.

⁵³ Sjá 8. gr. rammatilskipunar.

6.2 Samkeppnisvandamál

6.2.1 Almennt

172. Með hugtakinu samkeppnisvandamál er hér átt við aðstæður sem skapast á markaði vegna markaðsráðandi stöðu fyrirtækis eða fyrirtækja. Þær geta falist í aðgerðum markaðsráðandi fyrirtækis við að ryðja keppinautum sínum af markaði, hindra mögulega samkeppni inn á markaðinn eða misnota aðstöðu sína gagnvart neytendum. Um aðstæður sem geta skapast á markaði vegna markaðsráðandi stöðu fyrirtækis hefur verið fjallað hér frammar í markaðsgreiningu. Hér á eftir verða nefnd dæmi um þær margvíslegu aðgerðir sem markaðsráðandi fyrirtæki getur beitt til að ryðja keppinautum sínum af markaði eða hindrað mögulega samkeppni.

173. Markaðsráðandi fyrirtæki á heildsölumarkaði gæti neitað aðgangi eða hafnað viðskiptum fyrirtækja sem keppa við smásölurekstur þess. Slíkt getur beinlínis lokað markaði, t.d. í þeim tilfellum þar sem heildsöluvaran er nauðsynlegt aðfang fyrir smásölumarkaðinn, og getur á endanum leitt til hærri kostnaðar hjá keppinautum. Hindrun á aðgangi getur einnig komið fram í annarri mynd en beinni höfnun, t.d. með ósanngjörnum skilyrðum og óeðlilegum verðum.

174. Markaðsráðandi fyrirtæki getur einnig misnotað stöðu sína með því að beita undir- eða yfirverðlagningu í þeim tilgangi að ryðja úr vegi keppinautum eða okra á neytendum ef samkeppni á markaði skortir.

175. Jafnvel þegar skylt er að veita aðgang á kostnaðargreindu verði geta markaðsráðandi fyrirtæki mismunað öðrum fyrirtækjum til hagsbóta fyrir eigin þjónustu með því að halda eftir upplýsingum, mismuna í gæðum, tefja afgreiðslu, setja ósanngjörn skilyrði, hafa sértæka hönnun vöru eða þjónustu og misnota upplýsingar í eigin þágu. Þessir þættir geta haft áhrif á gæði vöru eða þjónustu keppinauta, hækkað kostnað þeirra eða hindrað sölu.

176. Nánari umfjöllun um kvaðir er að finna í áður nefndri skýrslu ERG um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og samantekt PFS úr skýrslunni.⁵⁴

6.2.2 Samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði

177. Samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum má fyrst og fremst rekja til þess að farsímafyrirtækið sem ræður yfir netinu sem símtalinu er lokið í, er með einokunarstöðu á viðkomandi markaði. Enn fremur eru til staðar tæknilegar hindranir sem gera það að verkum að símtali verður aðeins lokið í því neti sem móttakandi þess er í viðskiptum við. Það verður því ekki séð að til staðar séu möguleikar á samkeppnislegum þrýstingi á viðkomandi markaði og það kemur ekki til með að breytast í fyrirsjáanlegri framtíð. CPP reglan dregur einnig úr möguleikum þess að notendur hafi óbein áhrif á verðlagningu lúkningsar símtala þar sem þeir verða teljast ónæmir fyrir hækkingarverðs vegna símtala í eigin farsíma.

⁵⁴ Sjá www.pfs.is (fjarskipti/markaðsgreining/kvaðir.)

178. Farsímafélögin eru með einokun á lúkningu símtala í eigin neti og geta því boðið þjónustu sína að verulegu leyti án þess að taka tillit til viðskiptavina og keppinauta. Þessi einokunarstaða farsímafélaganna gerir þeim kleift að krefjast hærri lúkningarverðs en hægt væri ef til staðar væri samkeppnislegur þrýstingur. Að mati PFS eru nokkur atriði sem benda sérstaklega til að Síminn og Og Vodafone eru að krefjast of háa lúkningarverðs. Í fyrsta lagi eru lúkningarverð félagana há í samanburði við verð fyrir innankerfis símtöl. Í öðru lagi er Ísland ekki í hópi þeirra Evrópulanda sem eru með lægstu meðallúkningarverð sbr. mynd 1 í viðauka 2 og í þriðja lagi þá innihéldu frumkostnaðargreiningar á lúkningarverði Símans og Og Vodafone m.a. óhagræði sem PFS telur ekki eðlilegt að tekið sé tillit til miðað við núverandi lagakröfur um hagkvæman rekstur.

179. Flest samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum tengjast lúkningarverði á símtölum í farsímanet félaganna. Önnur vandamál geta falist í höfnun eða töfum á samtengingum og mismunum. Að mati PFS er yfirverðlagning á símtölum sem eiga sér uppruna í öðrum farsímanetum en þeim sem lúkning þeirra fer fram í. Það er álit PFS að kostnaður vegna símtala milli neta réttlæti ekki u.þ.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 símtals eða CPP reglunni, þar sem að aðrir en eigin notendur greiða kostnaðinn, og lítilli verðvitund neytenda. Kostnaðinum er velt yfir á þá notendur sem eru tengdir öðrum farsíma- eða fastlínunetum.

180. Sá mikli munur sem er á lúkningarverðum farsímafyrirtækjanna hefur einnig skaðleg áhrif fyrir neytendur. Neytendur eiga erfitt með að gera sér grein fyrir hvað símtal kostar, þar sem smásöluverð endurspeglar lúkningarverð félaganna fyrir utanaðkomandi umferð og mismunur á verði fyrir símtöl innan farsímanets og utan skapar ógagnsæi þar sem ekki er víst að sá sem hringir geti gert sér grein fyrir í hvaða farsímanet hann er að hringja hverju sinni. Þetta dregur úr gagnsæi og hreyfanleika notenda og skaðar hagsmuni þeirra.

181. Að mati PFS virðast símtöl með upphaf og lúkningu í sama farsímaneti vera niðurgreidd á meðan verðaðgreiningu er beitt gagnvart utanaðkomandi umferð með því að verðleggja lúkningu símtala úr öðrum netum mun hærri en innan sama nets. Of há lúkningarverð geta einnig haft áhrif á innkomu nýrra þjónustuaðila á farsíma markaðinn, bæði fælt þá frá markaði eða takmarkað möguleika þeirra til að starfa þar í samkeppni við önnur fyrirtæki á markaði og vinna sér markaðshlutdeild. Að mati PFS bendir framangreint til þess að verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum séu hærri en kostnaður gefur tilefni til.

6.3 Gildandi kvaðir skv. eldri fjarskiptalögum

182. Síminn sem er fyrrum einkaleyfishafi fyrir fjarskiptarekstur hér á landi, var útnefndur með umtalsverða markaðshlutdeild á samtengingarmarkaði við úthlutun leyfis til að reka fjarskiptanet og fjarskiptaþjónustu samkvæmt eldri farskiptalögum nr. 107/1999. Og Vodafone var útnefnt með umtalsverða markaðshlutdeild á samtengingarmarkaði skv. eldri fjarskiptalögum með úrskurði Úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála þann 21. október 2003.

183. 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.

184. Framangreindar kvaðir varðandi samtengingu gilda m.a. um lúkningu símtala í farsímanetum. Kvaðirnar eru í gildi þar til annað hefur verið ákveðið sbr. ákvæði til bráðabirgða II með lögum nr. 81/2003. Þær kvaðir sem varða þann markað sem hér er til skoðunar, verða endurskoðaðar hér. Þær kvaðir sem varða aðra fjarskiptamarkaði verða endurskoðaðar þegar viðkomandi markaðir verða greindir.

6.4 Tillögur að kvöðum skv. nýjum fjarskiptalögum

185. Mikilvægt að skoða álagningu kvaða á markaði 16 með hliðsjón af samkeppnisstöðu á markaði 15 til að tryggja að kvaðir séu til þess fallnar að efla samkeppni milli farsímaneta. Jafnvel þótt PFS leggi til að Síminn sé útnefndur með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 15 vegna sterkar stöðu sinnar þar þá verður ekki framhjá því litið að Og Vodafone er einnig með ágæta stöðu á markaði 15 með 35,5% markaðshlutdeild í fjölda viðskipavina sjá einnig umfjöllun í kafla 4.1 og 4.5.

186. Með hliðsjón af framangreindu og skilgreiningu og greiningu á viðkomandi markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum er að mati PFS nauðsynlegt og viðeigandi að leggja eftirfarandi kvaðir á Símann og Og Vodafone varðandi GSM farsímanet fyrirtækjanna:

- Kvöð um að veita aðgang að farsímaneti vegna lúkningar símtala
- Kvöð um gagnsæi
- Kvöð um jafnræði
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

187. Varðandi NMT farsímanet Símans telur PFS nauðsynlegt og viðeigandi að leggja á eftirfarandi kvaðir:

- Kvöð um að veita aðgang að farsímaneti vegna lúkningar símtala
- Kvöð um jafnræði
- Kvöð um að bjóða ekki hærri verð fyrir lúkningu á símtölum í NMT en voru í gildi skv. gjaldskrá þann 31. desember 2005

188. 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. PFS telur að kvaðirnar séu til þess fallnar að koma í veg fyrir að félögin geti mismunað og haldið uppi of háum lúkningarverðum. PFS telur rétt að leggja sambærilegar skyldur á fyrirtækin.

6.4.1 Kvöð um að veita aðgang

189. Skv. 1. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga getur PFS mælt fyrir um að fyrirtæki 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 g. lið 2. mgr. sömu greinar má krefjast þess af fjarskiptafyrirtækjum að þau samtengi net eða netaðstöðu.

190. Skv. 24. gr. fjarskiptalaga eiga öll fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja almenn fjarskiptanet eða almenna fjarskiptaþjónustu rétt á samtengingu við önnur almenn fjarskiptanet eða –þjónustu og þeim ber sömuleiðis skylda til að semja um samtengingu. Lúkning símtala í farsímakerfum fellur undir þetta ákvæði og er það því ófrávíkjandi krafa að farsímanetsfyrirtæki bjóði öðrum fjarskiptafyrirtækjum lúkningu símtala í neti sínu. PFS ætti því ekki að þurfa að mæla fyrir um hvort þessi aðgangur skuli veittur með sérstakri ákvörðun. Hins vegar getur verið nauðsynlegt að setji ákveðna skilmála um tilhögun aðgangs.

191. PFS telur að ekki hafi orðið vart við teljandi vandkvæði við gerð samtengisamninga og ekki er vitað til þess að fjarskiptafyrirtæki hafi verið neitað um samtengingu. Þó eru til dæmi um að gerð samtengisamninga hafi tekið óþarflega langan tíma og að samningaviðræður hafi gengið erfiðlega sem virðist stafa fyrst og fremst af ónógu upplýsingaflæði. PFS telur mikilvægt að ekki verði tafir á gerð samninga um samtengingu og að fyrirtæki beri ekki fyrir sig tæknilegar hindranir. PFS mun fylgjast með því hvort samningar um samtengingu við farsímanet séu gerðir innan eðlilegra tímamarka og hvort gerðar séu eðlilegar kröfur varðandi tækni. Til þess að koma í veg fyrir að innkoma nýrra fyrirtækja á fjarskiptamarkað verði hindruð með því að tefja samningaviðræður eða takmarka upplýsingar hyggst PFS mæla fyrir um að samtengisamningum skuli lokið án tafar og eigi síðar en innan eins mánaðar frá því að óskað var eftir þeim. Náist ekki samkomulag getur aðili óskað þess að PFS ákveði hvort samtengisamningur skuli gerður og með hvaða skilmálum.

192. Um skilmála samtenginga er fjallað nánar í tengslum við kvaðir um gagnsæi, jafnræði og gjaldskrá.

193. Sú niðurstaða sem PFS leggur til varðandi aðgang að lúkningu símtala í farsímanetum er að Símanum beri að semja um samtengingu við fjarskiptafyrirtæki sem bjóða almenna fjarskiptaþjónustu eða fjarskiptanet og bjóða upp á lúkningu símtala í GSM og NMT neti sínu í samræmi við 24. gr. laga um fjarskipti sbr. og g. lið 2. mgr. 28. gr. s.l. Og Vodafone beri sömu skyldu varðandi GSM net sitt. Samningum skal lokið án tafar og eigi síðar en innan eins mánaðar frá því að óskað var eftir þeim. Bæði fyrirtækin skulu gefa kost á að tengjast eigin farsímanetum beint og það skal ekki gert að skilyrði að farsímaumferð fari fyrst í gegnum fastanet fyrirtækjanna.

6.4.2 Kvöð um jafnræði

194. 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.

195. Umtalsverður markaðsstyrkur farsímafyrirtækja í lúkningu símtala í eigin neti og skortur á mögulegri staðgönguþjónustu getur leitt til þess að fyrirtækin mismuni aðilum sem þurfa á þjónustunni að halda, ef ekki er lögð á kvöð um jafnræði. Þau gætu sér í lagi haft hvata til að selja óskyldum aðilum lúkningu á hærra verði en sínum eigin deildum⁵⁵. Slíkt hefur í för með sér skaðleg áhrif á samkeppni og kemur niður á neytendum sem þurfa að greiða of há gjöld fyrir símtöl milli aðskýldra neta.

196. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggð samtenging á kostnaðargreindu verði gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynt að mismuna á öðrum forsendum en verði og þannig hækkað kostnað samkeppnisaðila til að koma honum af markaði. Það gæti falist í lélegri upplýsingagjöf, ólíkum gæðum í þjónustu og ósanngjörnum samningsskilmálum. Sanngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi, þ.á.m. verð, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Að mati PFS er jafnræðiskvöðin vel til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun bæði varðandi verð og annað. Að mati PFS er krafan um jafnræði bæði sanngjörn og eðlileg. Ekki verður séð að hún skapi viðkomandi fyrirtækjum mikinn kostnað eða óhagræði. Jafnræðiskvöðin felur ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrðin heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

197. PFS gerir athugasemdir við það að smásöluverð fyrir umferð í farsímanet úr öðrum netum er miklu hærri en fyrir innan nets símtöl. Lág innan nets gjöld geta veitt farsímafyrirtæki með mikinn fjölda notenda samkeppnislega yfirburði yfir minni net þegar aflu 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. Hvorki Síminn né Og Vodafone hafa lagt fram 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.

198. 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 verða aðgreining 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

⁵⁵ Sjá ákvörðun PFS, frá 12. apríl 2005, vegna erindis Landssími Íslands hf. um meint brot Og fjarskipta hf. á kvöð um jafnræði

annað kemur fram telur PFS rétt að mæla fyrir um jafnræði hvað varðar verð fyrir lúkningu í eigin farsímaneti vegna símtala úr sama farsímaneti, öðrum farsímanetum eða fastanetum.

199. Kvöð um jafnræði hvílir nú þegar á Símanum og Og Vodafone á grundvelli útnefningar félaganna með umtalsverða markaðshlutdeild á samtengimarkaði skv. eldri fjarskiptalögum, sjá kafla 6.3. Í ljósi þess má telja að það sé ekki mjög íþyngjandi fyrir félögin að bera þessa kvöð áfram. PFS telur nauðsynlegt að viðhalda þessari kvöð, sérstaklega í ljósi framangreinds mismunar og einnig til tryggja að félögin mismuni ekki þeim aðilum sem þeir selja lúkningu símtala.

200. Með hliðsjón af 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda kvöð á Símanum, vegna GSM og NMT neta, og Og Vodafone, vegna GSM nets, að félögin gæti jafnræðis við gerð samninga um lúkningu símtala í viðkomandi netum sínum. Félögin skulu veita öllum kaupendum á lúkningu símtala í heildsölu, þ.m.t. eigin deildum, þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum og gæðum. Aðgang að netinu skal veita innan sambærilegs tíma. Félögin skulu haga starfsemi sinni með þeim hætti að meðferð upplýsinga sem fram koma við gerð og framkvæmd samtengisamninga sé í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga. Óheimilt er að afhenda öðrum upplýsingar um viðskipti við önnur fyrirtæki um lúkningu símtala, þ.á.m. öðrum deildum fyrirtækisins, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

6.4.3 Kvöð um gagnsæi

201. 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, tæknilýsingar, 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.

202. Í 2. mgr. 29. gr. s.l. segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er gert að gæta jafnræðis geti Póst- og fjarskiptastofnun 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.

203. Gagnsæi skilmála og skilyrða fyrir samtengingu, þ.m.t. verð, þjónar þeim tilgangi að flýta fyrir samningaviðræðum, koma í veg fyrir ágreining og stuðla að tiltrú markaðsaðila á því að ekki sé um að ræða mismunun við veitingu þjónustunnar. Nauðsynlegt er að þær tæknilegu kröfur sem gerðar eru til samtengingar séu skýrar og gagnsæjar enda getur það verið sérstaklega mikilvægt til að tryggja rekstrarsamhæfi.

204. Eins og áður segir hyggst PFS leggja kvöð um jafnræði á Símann og Og Vodafone varðandi lúkningu símtala í farsímanetum þeirra. Kvöð um gagnsæi stuðlar að því að krafa um jafnræði sé virt og að allir aðilar geti treyst því að svo sé. Skilmálar sem gilda fyrir samtengingu neta 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 þeir búa við mismunandi skilmála.

Ennfremur auðveldar það fyrirtækjum að koma inn á markað ef fyrirsjáanlegt er hvaða kjör eru í boði varðandi samtengingu og hver er grundvöllur verðlagningar og annarra skilmála.

205. Til þess að PFS geti fylgst með því að jafnræðis sé gætt og að skilmálar samtengingar séu sanngjarnir og eðlilegir er þörf á því að stofnunin fái afrit af þeim samningum sem gerðir eru. Aðgangur PFS að samtengisamningum er lögbundinn skv. 6. mgr. 24. gr. fjarskiptalaga og því er ekki nauðsynlegt að mæla sérstaklega fyrir um hann í tengslum við markaðsgreiningu. 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. PFS telur að slík krafa sé heimil skv. 1. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga.

206. 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 og reglur um viðmiðunartilboð í samtengingum nr. 94/2002. Í ljósi þess ætti þessi skylda ekki að vera mjög íþyngjandi fyrir Símann en gæti skapað einhvern kostnað fyrir Og Vodafone sem hefur ekki borið þessa skyldu. PFS telur hins vegar nauðsynlegt að leggja á kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs til að tryggja að skilmálar samtengingar séu sanngjarnir og eðlilegir og aðgengilegir öllum þeim sem þá varðar.

207. Með heimild í 29. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Símann og Og Vodafone kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs í samræmi við framangreint. Fyrirtækin skulu birta verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum sínum ásamt upplýsingum um þær tæknilegu kröfur sem gerðar eru til samtengingar. Fyrirtækin skulu birta viðmiðunartilboð um samtengingu eigi síðar tveim mánuðum eftir gildistöku ákvörðunar um álagningu kvaða. Samtengisamninga fyrir öll farsímanet ber að senda PFS eigi síðar en viku eftir undirritun þeirra, sbr. 6. mgr. 24. gr. fjarskiptalaga.

6.4.4 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

208. 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 nota skal. Til að tryggja gagnsæi og jafnræði getur PFS krafist þess að fá afhent bókhaldsgögn, þ.m.t. upplýsingar um tekjur frá þriðja aðila.

209. 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. Þá dregur sundurgreining á kostnaði úr möguleikum fyrirtækis á að innheimta fyrir kostnaði sem ekki tengist tiltekinni þjónustu.

210. Það 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 víxl niðurgreiðslur og að allir njóti jafnræðis varðandi verð og skilmála. Það er skoðun PFS að kvöðin um bókhaldslegan aðskilnað sé nauðsynleg á viðkomandi mörkuðum m.a. til þess að mögulegt sé að greina raunkostnað við lúkningu á símtölum í farsímaneti Símanns og Og Vodafone. Bókhaldslegur aðskilnaður er einnig mikilvægur til að auka traust á að heildsöluverð sé byggð á kostnaði.

211. 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 eðlilegur 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 lúkningsverð. PFS hyggst stefna að því að innan 2 ára hafi Síminn og Og Vodafone gert kostnaðarlíkan skv. LRIC aðferðafræði sem að mati PFS kallar einnig á nauðsyn þess að leggja á félagin kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.

212. Síminn viðhefur nú þegar bókhaldslegan aðskilnað í GSM farsímaþjónustu á grundvelli ákvörðunar Samkeppnisráðs nr. 17/1999. Í ljósi þess að Síminn er með bókhaldslegan aðskilnað verður að telja að kvöðin skapi félaginu ekki aukinn kostnað eða óhagræði. Að mati PFS er það bæði viðeigandi og nauðsynlegt að leggja á Símann kvöð um bókhaldslegan aðskilnað og ekki í andstöðu við meðalhófsregluna. Auk þess telur PFS mikilvægt að fara betur yfir þær aðferðir sem Síminn hefur viðhafið 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.

213. Hjá Og Vodafone hefur ekki verið við líði bókhaldslegur aðskilnaður og því má telja að kvöð um slíkt muni hafa í för með sér einhvern kostnað og óhagræði fyrir félagið. 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.

214. Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á Símann og Og Vodafone vegna GSM neta. Aðskilnaði skal haga með þeim hætti sem lýst er hér á eftir.

215. Við framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði þarf rekstraraðili að færa bókhald sitt á þann hátt að hægt verði að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengja má mismunandi þjónustu. Aðskilið bókhald grundvallast á meginreglunni um orsakasamhengi þ.e. kostnaði og tekjum skal skipt niður á þá þjónustu eða vörur sem skapa kostnaðinn eða tekjurnar. Kostnaði við rekstur neta og/eða þjónustu skal deilt niður á rekstrareiningar með verkgrundaðri kostnaðargreiningu sem byggir á þeirri aðferð að greina kostnað eftir aðgerðum sem framkvæmdar eru í viðkomandi rekstrareiningu. Þetta kallar á viðeigandi og nákvæmar aðferðir við kostnaðarskiptingu.

216. Sá hluti kostnaðarins sem ekki er hægt að skipta á grundvelli beinnar eða óbeinnar kostnaðarskiptingar þ.e. kostnaður sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði skal merktur sérstaklega í bókhaldi Símans og Og Vodafone. Í reglugerð nr. 960/2001 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja er kveðið nánar um framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði.

217. Aðgreiningu í bókhaldi skal háttáð með tilliti til tekna, kostnaðar, eigna og skulda fyrir farsímaþjónustu á heildsölu- og smásölustigi. Síminn skal einnig aðgreina á milli GSM og NMT farsímaneta. Símanum og Og Vodafone ber að afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir heildsölu- og smásöluþjónustu farsímaneta 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.

218. Varðandi NMT net Símans þá telur PFS að ekki sé nauðsynlegt að leggja á kvöð um bókhaldslegan aðskilnað vegna þess. 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 og því telur PFS ekki nauðsynlegt að mæla fyrir um bókhaldslegan aðskilnað vegna NMT netsins.

6.4.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

219. Skv. 1. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs ef 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.

220. PFS telur að skilyrði framangreinds ákvæðis séu fyrir hendi á þessum markaði. Samkeppnisvandamál á markaðinum tengjast helst yfirverðlagningu á símtölum sem eiga sér uppruna í öðrum netum en þeim sem lúkning þeirra fer fram í. Heildsöluverð á lúkningu símtala eru t.d. hærri en smásöluverð á mínútum vegna símtala innan sama farsímanets án virðisaukaskatts. Það er álit PFS að kostnaður vegna símtala milli neta réttlæti ekki u.þ.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. 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. Einnig er umtalsverður munur er á lúkningarverðum félaganna tveggja. PFS telur

óæskilegt að slíkur munur verði viðvarandi. Hann vinnur gegn hagsmunum neytenda og dregur úr gagnsæi á markaðinum.

221. PFS telur samkvæmt ofangreindu að fátt sé til staðar sem geti haft áhrif til lækkunar á lúkningarverði og því sé nauðsynlegt að stjórna verðlagningu lúkningar símtala í viðkomandi farsímanetum. Reynslan erlendis frá sýnir að samkeppni hefur ekki nægt til að lækka lúkningarverð til samræmis við raunverulegan kostnað við að veita lúkningu og flestar eftirlitsstofnanir í Evrópu hafa lagt á kvaðir til lækkunar á lúkningarverðum.

222. Að mati PFS er ekki nægilegt að leggja eingöngu á kvaðir um gagnsæi, jafnræði og birtingu viðmiðunartilboðs til að taka á samkeppnisvandamálum sem felast í verðlagningu. Í kafla 5.5 í skýrslu ERG um kvaðir segir að verðstjórn sé nauðsynleg til að taka á slíkum samkeppnisvandamálum.

223. Ýmsar aðferðir eru tíðkaðar hjá fjarskiptaeftirlitsstofnunum á EES svæðinu við ákvörðun verðs fyrir lúkningu símtala. Skv. 3. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. Við útreikning verðs 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, sbr. 4. mgr. 32. gr. 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 ekki er langt umfram raunverulegan kostnað, en tryggi jafnframt eðlilegan arð af fjárfestingum.

224. Helstu aðferðir sem beitt er við ákvörðun heildsöluverða:

- Sögulegur kostnaður: PFS hefur hingað til að mestu byggt á þessari aðferð sem felst í því að greina sögulegan kostnað í bókhaldi viðkomandi fyrirtækis. Greiningar á kostnaði Símanum og Og Vodafone vegna samtengingar og lúkningar byggir á þessari aðferð.
- Aðferðir sem byggja á greiningu langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC⁵⁶). 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.
- 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.

225. Það hvílir skylda á Símanum og Og Vodafone skv. eldri fjarskiptalögum að bjóða samtengiverð sem byggja á kostnaði við stofnun og rekstur nets, auk hæfilegrar ávöxtunar fjármagns á grundvelli kostnaðarbókhalds sem haldið skal, sjá kafla 6.3. PFS hefur skoðað GSM lúkningarverð hjá Símanum og Og Vodafone og á grundvelli upplýsinga úr bókhaldi fyrirtækjanna um sögulegan kostnað hefur farið fram

⁵⁶ Long run incremental costs.

kostnaðargreining á lúkningarverði sjá kafla 4.2. PFS er þeirrar skoðunar að ýmsar vísbendingar séu um það að lúkningarverð séu töluvert umfram kostnað fyrirtækjanna í dag. PFS telur því að ráðast þurfi í endurskoðun á verði í kjölfar markaðsgreiningar. Kostnaðargreining sem byggir á LRIC er viðurkennd aðferð m.a. af framkvæmdastjórn ESB. Aðferðin tryggir gagnsæi og eftirlitsaðili er ekki háður upplýsingum úr bókhaldi fjarskiptafyrirtækis. Aðferðin er hins vegar kostnaðarsöm og tímafrek og því telur PFS rétt að reyna fyrst aðrar og einfaldari aðferðir. PFS telur að verðsamanburður sé aðferð sem geti gefið góða hugmynd um hæfilegt verð auk þess sem aðferðin er tiltölulega fljótleg í framkvæmd miðað við flestar aðrar aðferðir. Framkvæmd aðferðarinnar hefur ekki í för með sé mikinn aukakostnað fyrir þau fyrirtæki sem sæta henni, enda þurfa þau hvorki að vinna upplýsingar úr bókhaldi sínu né að gera kostnaðarlíkan.

226. PFS hefur í hyggju að ákveða lúkningarverð í GSM netum Símans og Og Vodafone með samanburði við verð sem tíðkast á sambærilegum mörkuðum og miða við meðaltal þeirra þriggja lægstu⁵⁷. PFS hefur útfært aðferðafræðina í skjali sem hefur verið lagt fram til samráðs fyrir Símann og Og Vodafone og aðra hagsmunaaðila og er birt sem viðauki 1 við skjal þetta um greiningu á viðkomandi markaði.

227. PFS hyggst fylgjast vel með árangri af þessari aðferð til verðstýringar. Ef ekki næst viðunandi árangur hyggst stofnunin krefjast þess að fyrirtækin geri kostnaðarlíkan samkvæmt LRIC aðferðafræði miðað við hagkvæmt rekið fyrirtæki og ákvarða verð með hliðsjón af því. Að öðru leyti vísar PFS til viðauka 2 með ákvörðun um markað 16 varðandi upplýsingar um aðferðafræði og framtíðarsýn.

228. Í ljósi fyrirsjáanlegra endaloka NMT kerfisins og smæðar NMT markaðarins, þá telur PFS ekki rétt að krefjast þess að lagt sé út í vinnu við kostnaðargreiningu á lúkningarverði í NMT netinu. Ekki er hægt að beita samanburði við önnur lönd þar sem NMT þjónusta hefur verið aflögð í flestum Evrópuríkjum. Kvöð um jafnræði getur haft nokkur áhrif á verðlagningu í NMT þar sem aðrar deildir Símans þurfa einnig að kaupa lúkningu í NMT netinu. Þó svo að jafnræði eitt og sér sé að öllu jöfnu ekki trygging fyrir viðunandi lúkningarverði þá telur PFS rétt að ganga ekki lengra í þessu tilviki til þess að íþyngja ekki rekstri kerfisins um of. Af þessum ástæðum hyggst PFS einungis skylda Símann til að bjóða ekki hærri lúkningarverð í NMT farsímanet en þau sem voru í gildi þann 31. desember 2005, þ.e. 14,4 kr. á dagtaxta og 13 kr. á kvöldtaxta og 0,68 kr. tengigjald.

229. Með heimild í 32. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Símann og Og Vodafone vegna lúkningarverðs í GSM farsímanet þeirra. PFS hyggst ákveða lúkningarverð í GSM netum Símans og Og Vodafone með samanburði við verð sem tíðkast á sambærilegum mörkuðum sjá viðauka 2. Varðandi NMT farsímanet Símans hyggst PFS skylda Símann til að bjóða ekki hærri lúkningarverð en voru í gildi þann 31. desember 2005.

230. Til að fylgjast með breytingum á heildsölugjaldskrá telur PFS rétt að setja það skilyrði að öll ný heildsöluverð Símans og Og Vodafone og breytingar á þeim skulu

⁵⁷ Tekið skal fram að þau lönd sem sjálf beita verðsamanburði verða undanskilin í verðsamanburði PFS, t.a.m. Danmörk.

vera tilkynnt til PFS. Ný heildsöluverð öðlast því ekki gildi nema með fyrirfram samþykki PFS.

6.4.6 Umfjöllun um tillögur að álögðum kvöðum

231. 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. Kvöðunum er ætlað að skapa aðstæður fyrir virka samkeppni með því að draga úr möguleikum á samkeppnishamlandi hegðun eða misbeitingu.

232. Í skýrslu ERG um kvaðir kemur m.a. fram að þegar hætta er á að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á lúkningararkaði 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 jafnræði og kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Þar segir einnig að til að taka beint á lúkningarverðum 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.

233. Að mati PFS þá kalla aðstæður á viðkomandi markaði 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 misræmi á lúkningarverðum og jafna þann mun sem er á verði á símtölum innan sama farsímanets og utan. PFS 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 innan eðlilegra tímamarka.

234. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Símann og Og Vodafone á viðkomandi markaði eru heildsölu kvaðir og miða að því að skapa aðstæður fyrir aukna samkeppni á farsímamarkaði 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.

6.5 Mat á áhrifum álagðra kvaða

235. Í samræmi við meðalhófsregluna þá er eðlilegt að meta áhrif og afleiðingar þeirra kvaða sem PFS ætlar að leggja á Símann og Og Vodafone á viðkomandi mörkuðum.

6.5.1 Síminn

236. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Símann eru í heildina litið einhver byrði fyrir félagið. Hins vegar telur PFS þær í samræmi við meðalhóf og ekki fela í sér meiri byrðar en nauðsynlegt er. Í ljósi sterkrar stöðu Símanns á farsímamarkaði 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. 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. Auk þess eins og fram hefur komið hvíla nú þegar á Símanum kvaðir skv. eldri lögum og að mati PFS eru þær í flestu tilvikum sambærilegar við framangreindar kvaðir sem ættu því ekki að teljast mjög íþyngjandi.

6.5.2 Og Vodafone

237. Á sama hátt og með Símann, eru þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Og Vodafone í heildina litið einhver byrði fyrir félagið. Hins vegar telur PFS þær í samræmi við meðalhóf og ekki fela í sér meiri byrðar en nauðsynlegt er. Og Vodafone hefur ágæta stöðu á farsímamarkaði sem annað af tveim farsímafyrirtækjum landsins og ítarlega hefur verið fjallað um sterka stöðu félagsins á viðkomandi markaði. Því telur PFS nauðsynlegt að leggja allar framangreindar kvaðir á Og Vodafone til að stuðla að aukinni samkeppni og tryggja hagsmuni neytenda. Jafnframt er nauðsynlegt að tryggja góð samkeppnisskilyrði fyrir nýja aðila til að koma inn á farsímamarkaðinn. Framangreindar kvaðir eru ekki ólíkar þeim kvöðum sem þegar hvíla á Og Vodafone og ættu þar af leiðandi ekki að skapa óeðlilegar byrðar fyrir félagið.