

Viðauki A



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

**Greining á heildsölumarkaði fyrir lúkningu
símtala í einstökum farsímanetum
(Markaður 7)**

13. janúar 2012

Efnisyfirlit

1.0	Inngangur	7
1.1	Almennt	7
1.2	Fjarskiptalöggjöf	8
1.3	Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS	9
1.4	Um markaðsskilgreiningu	10
1.4.1	Almennt	10
1.4.2	Afmörkun vöru- og þjónustumarkaða	10
1.4.3	Afmörkun landfræðilegs markaðar	11
1.4.4	Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði	11
2.0	Lýsing og skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði	12
2.1	Skilgreining í tilmælum ESA	12
2.2	Yfirlit yfir aðstæður á markaði og markaðsaðila	13
2.2.1	Fyrirtæki á markaðnum	13
2.2.2	Þróun eftirspurnar	20
2.2.3	Þróun framboðs	21
2.3	Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði	22
2.3.1	Inngangur	22
2.3.2	Mat á staðgöngu í eftirspurn á smásölustigi	23
2.3.2.1	Viðbrögð þess sem hringir við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun	23
2.3.2.2	Viðbrögð móttakanda símtals við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun	26
2.3.3	Mat á staðgöngu í eftirspurn á heildsölustigi	26
2.3.4	Niðurstöður um staðgöngu í eftirspurn	27
2.3.5	Mat á staðgöngu í framboði á smásölustigi	27
2.3.6	Mat á staðgöngu í framboði á heildsölustigi	27
2.3.7	Niðurstöður um staðgöngu í framboði	28
2.3.8	Nánar um markaðsskilgreiningu	28
2.3.9	SMS (smáskilaboð)	28
2.3.10	Þriðju kynslóðar farsímaþjónusta og sýndarnetsþjónusta	29
3.0	Skilgreining á landfræðilegum markaði	32
4.0	Greining á markaði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum (markaður 7)	34
4.1	Inngangur	34
4.2	Markaðshlutdeild	34
4.3	Aðgangshindranir	34
4.4	Kaupendastyrkur	35
4.5	Verðþróun	37
4.6	Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk	40
4.6.1	Síminn	41
4.6.2	Vodafone	41
4.6.3	Nova	41
4.6.4	IMC/Alterna	42
4.6.5	IP-fjarskipti (Tal)	43
4.7	Niðurstaða	43
5.0	Álagning kvaða	44

5.1	Almennt um kvaðir	44
5.2	Samkeppnisvandamál	45
5.2.1	Almennt um vandamál á sviði samkeppni	45
5.2.2	Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum	45
5.3	Gildandi kvaðir	46
5.3.1	Kvaðir sem lagðar voru á með ákvörðun PFS nr. 18/2010 frá 16. júlí 2010	46
5.3.1.1	Kvaðir á GSM/UMTS net Símans, Vodafone, Nova og IMC/Alterna	46
5.3.1.2	Kvaðir á NMT farsímanet Símans	47
5.3.2	Áhrif gildandi kvaða.....	47
5.4	Tillögur að kvöðum	49
5.4.1	Kvöð um að veita aðgang.....	49
5.4.2	Kvöð um jafnræði.....	51
5.4.3	Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu.....	53
5.4.4	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	54
5.4.4.1	Almennt.....	54
5.4.4.2	Sameiginleg afstaða ERG	55
5.4.4.3	Tilmæli framkvæmdastjórnar ESB og ESA um kvaðir varðandi lúkningarverð	56
5.4.4.4	Samantekt um aðferðir á EES svæðinu.....	58
5.4.4.5	Samkeppnisumhverfið á Íslandi.....	59
5.4.4.6	Tillögur PFS varðandi kvaðir um eftirlit með gjaldskrá.....	60
5.4.5	Kostnaðarbókhald.....	68
5.5	Mat á áhrifum kvaða.....	68
5.5.1	Nauðsyn þess að leggja á viðkomandi kvaðir	68
5.5.2	Áhrif kvaða.....	69

Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma drög Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) að greiningu á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum, en um er að ræða markað númer 7 í tilmælum ESA um þjónustumarkaði frá 2008. Markaðsgreiningin er grundvöllur ákvörðunar um það hvort leggja skuli á, viðhalda, breyta eða fella niður sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk.

Greining á þessum markaði var áður gerð á árunum 2006 og 2010¹. Niðurstaða seinni greiningarinnar var á þá leið að Síminn, Vodafone, Nova og IMC/Alternu væru með umtalsverðan markaðsstyrk í sínum farsímanetum. Kvaðir sem lagðar voru á varðandi GSM/UMTS net fyrirtækjanna voru eftirfarandi:

- Kvöð um aðgang.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað (aðeins á Símann og Vodafone).
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Kvöðin byggðist á kostnaðargreindum verðum Símans og var fyrirtækjunum gert að lækka verð sín í fjórum þrepum á tveimur árum niður í 4,0 kr. á mínútu.

PFS hefur ákveðið að leggja niður kvaðir á Símann varðandi NMT farsímanet félagsins, enda var NMT netinu lokað í september 2010.

PFS hefur nú framkvæmt nýja greiningu á viðkomandi markaði. Fimm fyrirtæki bjóða nú lúkningu í farsímanetum og er það einu fleira en í síðustu greiningu. Við bætist IP-fjarskipti ehf. (Tal) sem hefur gert samning við Símann og Vodafone um sýndarnetsaðgang og hóf starfsemi á viðkomandi markaði haustið 2010.

Þrátt fyrir að fyrirtækin séu nú fleiri á farsímamarkaðnum hefur það ekki afgerandi áhrif á samkeppni á viðkomandi markaði þar sem hann afmarkast af hverju neti fyrir sig þar sem hvert fyrirtæki er með 100% markaðshlutdeild á lúkningarmarkaði í eigin neti og ekki eru til staðar möguleikar á staðgöngu, hvorki framboðs- eða eftirspurnarmegin, fyrir lúkningu í einstökum farsímanetum. Núverandi tækni býður ekki upp á lúkningu símtala í farsíma hjá öðrum en farsímafyrirtæki 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.

Framboð á UMTS (3G) þjónustu hófst árið 2007 en það breytir ekki samkeppnisskilyrðum á viðkomandi markaði. Hjá Símanum og Vodafone er þessi þjónusta rekin í tengslum við GSM þjónustu og þegar um er að ræða lúkningu símtala þá er ekki hægt að gera greinarmun á þjónustunni, hvorki varðandi notagildi eða verðlagningu. UMTS þjónustan breytir engu um skort á staðgöngu fyrir lúkningu í einstökum netum.

Viðkomandi þjónustumarkaður nær því yfir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Þau farsímanet sem hér falla undir eru GSM 900 og 1800, UMTS og sýndarfarsímanet sem byggjast á framangreindum netum. Því hyggst PFS skilgreina eftirfarandi þjónustumarkaði:

¹ Þegar viðkomandi markaður var greindur á árinu 2006 var hann nr. 16 í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá árinu 2004.

- Lúkning símtala í GSM/UMTS farsímaneti Símans.
- Lúkning símtala í GSM/UMTS farsímaneti Vodafone.
- Lúkning símtala í UMTS farsímaneti Nova.
- Lúkning símtala í GSM farsímaneti IMC Ísland/Alterna.
- Lúkning símtala í sýndarfarsímaneti IP-fjarskipta (Tal).

PFS lítur svo á að landfræðilegur markaður fyrir lok símtala í einstökum farsímanetum sé landið allt í samræmi við umfang sérhvers farsímanets.

Öll fyrirtækin eru með 100% markaðshlutdeild í lúkningu símtala í eigin farsímaneti. Að mati PFS einkennast viðkomandi markaðir af afdráttarlausum aðgangshindrunum og möguleg samkeppni er ekki líkleg á næstu 2-3 árum. Með hliðsjón af markaðsgreiningunni eru vísbendingar um að samkeppnislegar aðstæður á markaði skapi ekki þrýsting á verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum. Tæknin býður ekki, eins og sakir standa, upp á möguleika á staðgöngu í framboði. Ekki er til staðar kaupendastyrkur, hvorki á heildsölu- eða smásölustigi, í nokkrum mæli og ekkert bendir til að samkeppnisaðilar, viðskiptavinir eða neytendur geti haft áhrif á verð fyrir lúkningu símtala í farsímaneti. Því telur PFS að öll fyrrgreind fyrirtæki séu með umtalsverðan markaðsstyrk og hyggst útnefna Símann, Vodafone, Nova, IMC/Alterna og IP-fjarskipti (Tal) með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum sínum.

Samkeppnisvandamál sem PFS hefur greint á viðkomandi mörkuðum má fyrst og fremst rekja til þess að farsímafyrirtækið sem ræður yfir netinu sem símtalinu er lokið í, er með einokunaraðstöðu á viðkomandi markaði. Flest samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum tengjast lúkningarverði. Að mati PFS á sér stað yfirverðlagning á símtölum sem eiga uppruna í öðrum farsímanetum en þeim sem lúkning þeirra fer fram í. Kostnaðinum er þannig velt yfir á þá notendur sem eru tengdir öðrum farsíma- eða fastlínunetum. Þá hefur sá mikli munur sem er á lúkningarverðum farsímafyrirtækjanna einnig skaðleg áhrif fyrir neytendur sem eiga erfitt með að gera sér grein fyrir hvað símtal kostar. Of há lúkningarverð geta einnig haft áhrif á innkomu nýrra þjónustuaðila á farsímamarkaðinn. Að mati PFS bendir ýmislegt til þess að verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum séu hærri en kostnaður gefur tilefni til, sérstaklega kostnaðargreining Símans frá 2010 og sú staðreynd að utankerfissímtöl eru umtalsvert dýrari en innankerfissímtöl.

PFS hyggst leggja á fyrirtækin eftirfarandi kvaðir til að freista þess að leysa þau samkeppnisvandamál sem til staðar eru á viðkomandi mörkuðum:

Kvaðir á Símann vegna GSM/UMTS nets:

- Kvöð um aðgang.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá, sem felur í sér lækkingu lúkningarverðs niður í 4 kr., eða aðra fjárhæð sem ræðst af verðsamanburði, í tveimur áföngum til 1. janúar 2013. Á gildistíma greiningar þessarar verður verðið síðan árlega uppfært miðað við nýjan verðsamanburð sem lokið skal eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Sú niðurstaða ræður verðinu frá og með áramótum þar á eftir.

Kvaðir á Vodafone:

- Kvöð um aðgang.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá sem felur í sér lækkun lúkningarverðs niður í 4 kr., eða aðra fjárhæð sem ræðst af verðsamanburði, í tveimur áföngum fram til 1. janúar 2013. Á gildistíma greiningar þessarar verður verðið síðan árlega uppfært miðað við nýjan verðsamanburð sem lokið skal eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Sú niðurstaða ræður verðinu frá og með áramótum þar á eftir.

Kvaðir á Nova og IMC/Alterna:

- Kvöð um aðgang.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá sem felur í sér lækkun lúkningarverðs niður í 4 kr., eða aðra fjárhæð sem ræðst af verðsamanburði, í tveimur áföngum fram til 1. janúar 2013. Á gildistíma greiningar þessarar verður verðið síðan árlega uppfært miðað við nýjan verðsamanburð sem lokið skal eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Sú niðurstaða ræður verðinu frá og með áramótum þar á eftir.

Kvaðir á IP-fjarskipti (Tal):

- Kvöð um aðgang.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá sem felur í sér lækkun lúkningarverðs niður í 4 kr., eða aðra fjárhæð sem ræðst af verðsamanburði, í þremur áföngum fram til 1. janúar 2013. Á gildistíma greiningar þessarar verður verðið síðan árlega uppfært miðað við nýjan verðsamanburð sem lokið skal eigi síðar en 1. nóvember ár hvert. Sú niðurstaða ræður verðinu frá og með áramótum þar á eftir.

1.0 Inngangur

1.1 Almenn

1. Í þessu skjali eru drög Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) að greiningu á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (markaður 7). PFS birti greiningu á þessum markaði ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk þann 16. júlí 2010. Áður hafði PFS birt ákvörðun á viðkomandi markaði á árinu 2006 sem var þá markaður 16 samkvæmt þágildandi tilmælum ESA. Gert er ráð fyrir að markaðsgreiningar séu endurteknar með hæfilegu millibili til þess að fylgjast með því hvort breytingar verði á aðstæðum á markaði.² PFS telur nú tímabært að endurskoða fyrri greiningu og hefur birt drög að nýrri greiningu til umsagnar. Megin ástæða nýrrar greiningar á markaði 7 er innkoma IP-fjarskipta (Tals) á markaðinn sem sýndarnetsaðili og niðurlagning NMT kerfis Símans.

2. Skjal þetta byggir á drögum sem lögð voru fram til samráðs á heimasíðu PFS þann 18. mars 2011, þar sem fjarskiptafyrirtækjum og öðrum sem hagsmuna eiga að gæta var boðið að gera athugasemdir við markaðsgreininguna og niðurstöður. Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin: Samkeppniseftirlitið, Síminn, Vodafone, Nova og Tal. Þann 27. október 2011 efndi PFS til afmarkaðs aukasamráðs vegna breytinga sem stofnunin hafði í hyggju að gera á frumdrögunum. PFS hafði í hyggju að aflétta af Símanum kvöðum um árlega uppfærslu kostnaðargreiningar Símans (sem byggðist á top-down líkani byggðu á sögulegum kostnaði) og færslu kostnaðarbókhalds, en byggja þess lúkningarverð á markaðnum fremur á árlegum verðsamanburði þar sem verð myndu miðast við meðalverð þeirra ríkja á EES-svæðinu sem styddust við BU-LRIC kostnaðargreiningaraðferð. Fyrsta verðaðlögun PFS skyldi lokið með ákvörðun, að undangengnu innanlandssamráði og samráði við ESA, eigi síðar en 1. nóvember 2012. Það verði skyldi síðan gilda í eitt ár frá og með 1. janúar 2013. Ferli þetta skyldi síðan endurtekið árlega á gildistíma ákvörðunar þessarar. Athugasemdir við aukasamráðið bárust frá Símanum, Vodafone og Nova. Nánari grein er gerð fyrir athugasemdum hagsmunaaðila og svörum PFS við þeim í viðauka B. Greining á viðkomandi markaði var uppfærð til samræmis við þær athugasemdir sem teknar voru til greina, auk þess sem tölfraði var uppfærð til samræmis við nýjustu tölur. Drögin voru send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, þann 6. desember s.l. Þann 6. janúar s.l. barst bréf frá ESA þar sem fram kom að ESA gerði engar athugasemdir við greiningu og niðurstöður PFS. Verður því ákvörðun sem byggist á uppfærðum drögum nú birt hlutaðeigandi fyrirtækjum.

3. Í byrjun maí 2011 var PFS að leggja lokahönd á markaðsgreiningu á viðkomandi markaði og að undirbúa tilkynningu umrædds markaðar til ESA sem átti að fara fram í júní s.á. Áætlað var að lokaákvörðun yrði tekin í júlí. Þann 13. maí s.l. barst Samkeppniseftirlitinu (SE) tilkynning um fyrirhugaðan samruna Tals og Vodafone. SE tók málið til meðferðar með það fyrir augum að kanna hvort stofnunin ætti samþykkja samrunann (með eða án skilyrða) eða leggja gegn honum. PFS ákvað að setja markaðsgreininguna í bið þar til niðurstaða SE lægi fyrir, þar sem hún gæti skipt verulegu máli fyrir framhald greiningarinnar, sérstaklega ef samruninn yrði heimilaður. Með ákvörðun SE nr. 31/2011, dags. 4. október 2011, komst SE

² Í a-lið 6. mgr. 16. gr. tilskipunar 2009/140/EB („The better regulation directive“) sem breytti m.a. rammatilskipun 2002/21/EB kemur fram að eftirlitsstjórnvald skuli almennt ljúka endurskoðun á markaðsgreiningum innan þriggja ára frá því að síðustu greiningu lauk. Þar sem ofangreind tilskipun frá 2009 hefur ekki verið innleidd formlega í EES-samninginn hefur íslenskum fjarskiptalögum ekki verið breytt til samræmis við þetta. Búast má við að lagabreyting þess eðlis líti dagsins ljós á vorþingi 2012.

að þeirri niðurstöðu að ógilda bæri samrunann. Að þeirri niðurstöðu fenginni hélt PFS áfram með umrædda markaðsgreiningu.

4. Greiningin skiptist í þrjá megin hluta. Fyrst kemur skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði og landfræðileg afmörkun hans. Næst er markaðurinn sem afmarkaður hefur verið tekinn til greiningar og kannað hvort samkeppni þar sé virk eða hvort eitt eða fleiri fyrirtæki á markaðnum hafi umtalsverðan markaðsstyrk. Að lokum er lagt mat á hvort rétt sé að leggja á, viðhalda, breyta eða draga til baka kvaðir á fyrirtæki á markaðnum.

5. Markaðir eru í sífelltri þróun og því þarf að skoða þá aftur innan skynsamlegra tímamarka. Við markaðsgreiningu er litið til líklegar þróunar í nánustu framtíð, að því marki sem mögulegt er. Tímabilið sem markaðsgreiningu er ætlað að ná til fer að nokkru leyti eftir sérkennum viðkomandi markaðar, en að jafnaði má ætla að niðurstöður greiningar standi í tvö til þrjú ár. Þegar tilskipun 2009/140/EB hefur verið formlega innleidd í EES-samninginn og efnisákvæði hennar færð í íslensk lög verður líftími markaðsgreininga almennt ekki lengri en 3 ár.

1.2 Fjarskiptalöggjöf

6. Lög um fjarskipti nr. 81/2003, innleiða tilskipanir Evrópusambandsins (ESB) um fjarskipti.³ Fjarskiptalöggjöf ESB er ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur.

7. Fjarskiptalögin leggja þær skyldur á PFS að skilgreina ákveðna fjarskiptamarkaði eftir þjónustutegundum og landsvæðum í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum). Jafnframt er PFS skylt að greina hina skilgreindu markaði og kanna hvort á þeim ríki virk samkeppni. Ef PFS kemst að þeirri niðurstöðu að það ríki virk samkeppni á viðkomandi markaði, þ.e. að ekkert fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk, er stofnuninni óheimilt að leggja kvaðir á fyrirtækin. Hafi stofnunin áður lagt kvaðir á fyrirtæki á viðkomandi markaði skal draga þær til baka og ekki leggja á nýjar. Komist PFS hins vegar að þeirri niðurstöðu að á viðkomandi markaði ríki ekki virk samkeppni vegna þess að eitt eða fleiri fyrirtæki eru með umtalsverðan markaðsstyrk ber stofnuninni að útnefna þau með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja á þau viðeigandi kvaðir.

8. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreininguna. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk⁴ og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði.⁵ Eftirlitsstofnun

³ Um er að ræða eftirfarandi tilskipanir: 1) 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), 2) tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/20/EB frá 7. mars 2002 um veitingu heimilda fyrir fjarskiptanet og þjónustu (heimildartilskipun), 3) tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/21/EB frá 7. mars 2002 um sameiginlegan ramma stjórnýslu um fjarskiptanet og þjónustu (rammatilskipun) og 4) tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002 um alþjónustu og réttindi notenda í sambandi við fjarskiptanet og þjónustu (alþjónustutilskipun). Tilskipanir Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/140/EB (sem breytir ramma- og heimildartilskipununum) og 2009/136/EB (sem breytir alþjónustu- og persónuverndartilskipununum), frá 25. nóvember 2009, hafa ekki verið formlega löggleiddar hér á landi. Búast má við því að það verði gert á vorþingi 2012.

⁴ 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.

EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar⁶ (hér eftir kallaðar “leiðbeiningarnar”) og tilmæli⁷ (hér eftir kölluð „tilmælin“) um viðkomandi markaði og tilmæli um kvaðir varðandi lúkningarverð og mun PFS hafa bæði leiðbeiningar og tilmæli ESA og framkvæmdastjórnarinnar til hliðsjónar við framkvæmd markaðsgreiningar. Jafnframt verður höfð hliðsjón af skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana (ERG⁸) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni og sameiginlegri afstöðu ERG varðandi lúkningarverð frá 28. febrúar 2008.⁹

9. Í núgildandi tilmælum um viðkomandi markaði hafa verið skilgreindir fyrirfram 7 fjarskiptamarkaðir sem PFS, í samræmi við gildandi fjarskiptalög og skuldbindingar Íslands skv. EES samningnum, er skylt að greina. Fjarskiptalöggjöfin gerir jafnframt ráð fyrir því að PFS skilgreini þessa markaði í samræmi við aðstæður á Íslandi. Í því sambandi getur komið til þess að markaðsskilgreining PFS verði frábrugðin þeirri sem gert er ráð fyrir í tilmælunum. PFS er jafnframt heimilt að rannsaka alla viðeigandi fjarskiptamarkaði vegna markaðsgreiningarinnar, hvort sem þeir eru taldir upp í tilmælunum eða ekki.

1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

10. Eins og fram kom í kynningarriti PFS um markaðsgreiningu má skipta framkvæmd markaðsgreiningar í þrjá áfanga:¹⁰

- Skilgreina viðeigandi þjónustumarkaði og landfræðilega markaði.
- Greina hvern af hinum skilgreindu mörkuðum, kanna hvort samkeppnin á þeim sé virk

5 Núgildandi tilmæli eru: Commission Recommendation of 17 December 2007 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (notified under document number C(2007) 5406) (2007/879/EC)

og skýringar;

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

⁶ EFTA Surveillance Authority Guidelines of 14 July 2004 on market analysis and the assessment of significant market power under the regulatory framework for electronic communications networks and services referred to in Annex XI of the Agreement on the European Economic Area.

⁷ Núgildandi tilmæli eru: EFTA Surveillance Authority Recommendation of 5 November 2008 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with the Act referred to at point 5cl of Annex XI to the EEA Agreement (Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services), as adapted by Protocol I thereto and by the sectoral adaptations contained in Annex XI to that Agreement og EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States.

⁸ Skammstöfun fyrir “European Regulatory Group of National Regulatory Authorities” The Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) hefur nú leyst ERG af hólmi.

⁹ Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework. Final Version, May 2006. ERG (06) 33. Hægt er að sjá skjalið á slóðinni: http://erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf. Sjá enn fremur ERG’s Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates ((ERG (07) 83 final 080312).

¹⁰ Kynningarrit PFS um markaðsgreiningu var fyrst birt í október 2003 en var uppfært í ágúst 2005. Nýtt kynningarrit var birt í ágúst 2009. Sjá einnig reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 741/2009, frá 10. ágúst 2009.

Sjá [http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markaðsgreiningu_ágúst_2009\(1\).pdf](http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markaðsgreiningu_ágúst_2009(1).pdf)

og taka ákvörðun um hvort þar finnist eitt eða fleiri fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

- Taka ákvörðun um hvort leggja skuli á, viðhalda, breyta eða draga til baka kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

11. Skjal þetta hefur að geyma niðurstöður PFS úr öllum þremur áföngunum. Þessar niðurstöður byggja á frumdrögum PFS að greiningu á viðkomandi markaði sem lögð voru fram til samráðs þann 18. mars 2011, ásamt breytingum sem lagðar voru fram til samráðs þann 27. október 2011. Þær athugasemdir sem borist hafa PFS hafa verið teknar saman og er þeim svarað í viðauka B. Þá hefur greiningin verið uppfærð til samræmis við þær athugasemdir sem teknar hafa verið til greina, auk þess sem öll tölfræði hefur verið uppfærð til samræmis við nýjustu tölur frá miðju ári 2011. Drög að ákvörðun, ásamt viðauka þessum og viðauka B er tilkynnt til ESA ásamt öðrum eftirlitsstofnunum á EES-svæðinu og viðkomandi fyrirtækjum. Ef ESA gerir ekki alvarlegar athugasemdir við drögin að ákvörðuninni er hún birt hlutaðeigandi fyrirtækjum og öðrum á heimasíðu PFS.

12. Gagnaöflun fyrir greiningu þessa fór fram með þeim hætti að PFS hefur aflað upplýsinga frá IP-fjarskiptum (Tali) um fjárfestingu félagsins í símastöð og öðrum innviðum fjarskiptanets og áætlanir félagsins varðandi þá umbreytingu að verða sýndarnetsaðili í stað endursala. Stofnunin hefur einnig safnað upplýsingum, m.a tölfræði, og átt samskipti við forsvarsmenn markaðsaðila. Tölfræði, þ.á.m. um markað fyrir farsíma, er safnað frá öllum markaðsaðilum á 6 mánaða fresti. Þá safnar PFS upplýsingum um allar breytingar á gjaldskrá jafnóðum og þær koma fram.

1.4 Um markaðsskilgreiningu

1.4.1 Almennt

13. Samkvæmt 16. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, ásamt síðari breytingum, skal PFS skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. EES-samningnum. Eins og fram hefur komið er nauðsynlegt fyrir PFS að meta hvort markaðirnir eins þeir hafa verið skilgreindir í tilmælunum falli að íslenskum aðstæðum. Það þarf að skilgreina bæði þjónustu- og landfræðilegan markað áður en hægt er að meta hvort markaðsaðstæður séu þannig að nauðsynlegt sé að leggja á kvaðir. Kveðið er nánar á um markaðsskilgreininguna í II. kafla reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 741/2009.

1.4.2 Afmörkun vöru- og þjónustumarkaða

14. Í 4. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta eru skilgreind sem vara eða þjónusta, sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar, ekki einungis á grundvelli hlutlægra eiginleika vörunnar, fyrirhugaðri notkun kaupanda á henni og verði, heldur einnig með tilliti til samkeppnisskilyrða og/eða skilyrða eftirspurnar og framboðs. Þær vörur sem veita samkeppnislegt aðhald eru því nefndar staðgönguvörur og samanstandur hver markaður af vörum sem hafa innbyrðis staðgengi. Vörur sem geta aðeins að litlum hluta komið í stað hver annarrar eru ekki á sama markaði.

15. Staðganga er metin út frá tveimur sjónarhornum. Annars vegar hversu auðveldlega viðskiptavinir telji vöruna geta komið í stað annarrar (eftirspurnarstaðganga). Hins vegar hversu auðveldlega keppinautar tiltekens fyrirtækis geta breytt framleiðslu sinni þannig að

þeirra vara falli innan þess markaðar sem vara hins tiltekna fyrirtækis er á (framboðsstaðganga).¹¹ Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga hefur minni þýðingu og tengist fremur mati á mögulegri samkeppni.

1.4.3 Afmörkun landfræðilegs markaðar

16. Þegar þjónustumarkaður hefur verið skilgreindur tekur við landfræðileg afmörkun hans. Meginreglan er að miðað er við umfang fjarskiptanetsins og þess lögsagnarumdæmis sem viðkomandi lög ná yfir. Landfræðileg afmörkun byggir einnig á mati á staðgöngu vöru eða þjónustu bæði framboðs- eða eftirspurnarmegin. Landfræðilegur markaður er það svæði þar sem vörur eða þjónusta eru í boði á nægjanlega einsleitum samkeppnislegum forsendum. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Á grundvelli þessa er hægt að afmarka markaði sem staðbundna, svæðisbundna, landið allt eða milli landa, þ.e. að þeir nái yfir fleiri ríki. PFS hefur þó ekki heimild til þess að afmarka upp á sitt einsdæmi fjölþjóðlega markaði. Ef markaður er talinn ná yfir fleiri en eitt ríki hafa evrópsku eftirlitsstofnanirnar samstarf um skilgreiningu ásamt framkvæmdastjórn ESB og ESA ef við á.

17. Tvennt skiptir miklu máli við landfræðilega afmörkun á markaði; annars vegar umfang og dreifing fjarskiptanets og hins vegar verð. Ef fjarskiptanet dreifist yfir allt landið er það vísbending um að afmörkunin skuli vera landið allt. Ef dreifing netsins er svæðisskipt og engin skörun er á milli svæða er það vísbending um að afmörkunin skuli vera svæðisskipt. Ef verðið er það sama yfir allt landið er það vísbending um að afmörkunin skuli vera landið allt. Sé verðið ólíkt eftir svæðum er það sterk vísbending um að ekki sé fyrir hendi staðganga framboðs- eða eftirspurnarmegin og að um aðskilda landfræðilega markaði sé að ræða.¹²

1.4.4 Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði

18. PFS getur skilgreint aðra markaði en þá sem eru í tilmælum ESA, t.d. vegna sérstakra aðstæðna hér á landi. Í þeim tilvikum skal hafa samráð við ESA. Þegar skilgreina á aðra markaði þurfa eftirfarandi skilyrði að vera uppfyllt svo hægt sé að leggja á þá kvaðir, sbr. 3. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 741/2009 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta:

- Að um sé að ræða miklar og viðvarandi aðgangshindranir.
- Að markaður sé þannig uppbyggður að ekki sé að vænta virkrar samkeppni í nánustu framtíð.
- Að beiting samkeppnisréttar myndi ekki nægja ein og sér til að bæta úr þar sem markaðurinn hefur brugðist.

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

¹¹ Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar, kafla 3.1.

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

2.0 Lýsing og skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði

2.1 Skilgreining í tilmælum ESA

19. Sá þjónustumarkaður sem hér er til skoðunar samsvarar markaði 7 í tilmælum ESA frá 5. nóvember 2008, en þar er viðkomandi markaður skilgreindur á eftirfarandi hátt:

Lúkning símtala í einstökum farsímanetum.¹³

20. Í skýringum framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum hennar frá 2007,¹⁴ sem er fyrirmyndin að tilmælum ESA, kemur fram að markaðurinn sé sá sami og skilgreindur var í fyrri tilmælum, þ.e.a.s. markaður nr. 16 í tilmælum framkvæmdastjórnarinnar frá 2003 og tilmælum ESA frá 2004.

21. 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 fyrirtæki tekur fyrir að móttaka símtal eða gagnasendingar inn í kerfi sitt og kalla upp notanda í eigin neti til lúkningar símtalsins.

22. 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). Lúkningargjaldið er hluti af kostnaðarverði þjónustuaðila þess sem hringir og fellur inn í smásöluverð hans.

23. 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.

24. Ef samkeppnisaðili ákveður að hækka lúkningarverð er ekki auðvelt fyrir aðra þjónustuaðila að bregðast við með því að bjóða upp á lúkningu. Til þess þyrftu þeir 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 notanda í sama neti. Í ljósi þess er viðkomandi markaður að minnsta kosti skilgreindur sem lúkning símtala í hverju farsímaneti.

25. 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

¹³ Sjá tilmæli Eftirlitsstofnunar EFTA frá 5. nóvember 2008 um viðkomandi vöru- og þjónustumarkaði, 7. tölul. viðauka.

¹⁴ Sjá Explanatory Note Accompanying Document to the Commission Recommendation of 17 December 2007 on Relevant Product and Service Markets, bls. 41-44.

verðlagningu lúkningar þannig að farsímafyrirtæki geti ekki sett lúkningarverð að eigin vild.

26. 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).

27. 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.

28. 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 (SMS). Framkvæmdastjórnin telur samt sem áður að það sé ólíklegt að aðrar samskiptaleiðir veiti nægilegt aðhald á verðlagningu lúkningar á símtölum í farsímanetum.

29. Kaupendastyrkur notenda á smásöllumarkaði gæti mögulega 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).

30. 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.

31. 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 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.

32. Að lokum kemst framkvæmdastjórnin að þeirri niðurstöðu að lúkning símtala í einstökum farsímanetum sé sérstakur 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 Yfirlit yfir aðstæður á markaði og markaðsaðila

2.2.1 Fyrirtæki á markaðnum

33. Á Íslandi eru í dag starfandi fjögur fyrirtæki sem reka farsímanet og eitt fyrirtæki sem rekur sýndarnet. Það eru Síminn hf., Og fjarskipti ehf. (Vodafone), Nova ehf. og IMC Ísland ehf. sem reka farsímanet og IP fjarskipti (Tal) sem að rekur sýndarnet. Þetta eru þau fyrirtæki sem starfa á viðkomandi markaði á Íslandi, þ.e. þau farsímafyrirtæki sem tæknilega og fjárhagslega stjórna aðgangi að lúkningu símtala til endanotenda í sínum kerfum.

34. Tíðniheimildir fyrirtækjanna eru nokkuð mismunandi, en þau þrjú stærstu Síminn, Vodafone og Nova hafa í dag öll fengið tíðniheimildir á þeim þremur tíðnisviðum sem notuð eru fyrir GSM og 3G (UMTS) þjónustu. Tíðnisvið Nova á 900 og 1800 bandinu eru þó minni en tíðnisvið Símans og Vodafone. Í töflu 2.1. er yfirlit yfir tíðniheimildir fyrirtækjanna á markaðnum og útgáfuár þeirra. Síminn hafði að auki heimild til notkunar á tíðnum fyrir NMT þjónustu en þeirri þjónustu var hætt í september 2010.

Tafla 2.1 Yfirlit yfir UMTS og GSM tíðniheimildir farsímafyrirtækja

Fyrirtæki	900 GSM/3G	Útgefið	1800 GSM	Útgefið	2000 3G	Útgefið
Síminn	28 MHz	1994	30,0 MHz	1998	35 MHz	2007
Vodafone	30 MHz	2001	30,8 MHz	2000	35 MHz	2007
Nova	10 MHz	2007	14,8 MHz	2009	35 MHz	2007
IMC Ísland			5,6 MHz	2000		

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

35. Síminn hefur veitt farsímaþjónustu frá árinu 1986, þegar NMT farsímaþjónustu var hleypt af stokkunum. Síminn var eina fyrirtækið sem veitti og hafði leyfi fyrir NMT þjónustu. NMT netið náði til allra landsmanna og það var 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. Síminn hefur tíðniheimildir fyrir GSM þjónustu bæði á 900 og 1800 tíðnisviðinu sem gilda til 14. febrúar 2012. Fyrir þann tíma mun koma í ljós hvort eftirspurn sé eftir hluta af tíðniheimildum Símans á 900 tíðnisviðinu. Ef ekki mun félagið fá umræddum tíðnum endurúthlutað til 2022. Árið 2007 fékk Síminn tíðniheimild fyrir UMTS farsímaþjónustu og hóf uppbyggingu UMTS nets og gildir hún til 30. mars 2022. Síminn er stærsta fjarskiptafyrirækið á Íslandi og býður alhliða fjarskiptaþjónustu. Fyrirtækið var áður einkaréttshafi í fjarskiptaþjónustu og var í eigu ríkisins fram til ársins 2005. Árið 2007 var rekstur grunnnets Símans sett í sérstakt fyrirtæki, Mílu ehf. Þrátt fyrir þennan aðskilnað eru fyrirtækin ennþá nátengd enda bæði hluti af sömu fyrirtækjasamstæðu. Síminn og/eða Míla hafa verið úrskurðuð með umtalsverðan markaðsstyrk á flestum þeim mörkuðum sem teknir hafa verið til greininar hjá PFS.¹⁵

36. Vodafone var stofnað árið 2003 með samruna Halló! Frjálsra fjarskipta hf., Íslandssíma hf. og Tals hf. Áður veittu Íslandssími og Tal GSM farsímaþjónustu, þar af Tal frá árinu 1998. Vodafone veitir GSM farsímaþjónustu sem nær til um 98% landsmanna, að mestu leyti um eigið dreifikerfi, en þess utan með reikisamningi við Símann að því er varðar senda sem byggðir voru upp samkvæmt samningi Símans og Fjarskiptasjóðs í dreifbýli. Vodafone hefur frá upphafi haft tíðniheimildir á 900 og 1800 tíðnisviðunum. Félagið er annars vegar með tíðniheimild á 900 tíðnisviðinu fyrir 2x10 MHz til 2022 og hins vegar heimild fyrir 2x5 MHz til 14. febrúar 2012. Tíðniheimild félagsins á 1800 tíðnisviðinu gildir enn fremur til 14. febrúar 2012. Fyrir þann tíma mun koma í ljós hvort eftirspurn sé eftir hluta af tíðniheimildum Vodafone á 900 tíðnisviðinu. Ef ekki mun félagið fá umræddum tíðnum endurúthlutað til 2022. Vodafone fékk UMTS tíðniheimild árið 2007 og býður upp á UMTS þjónustu, en samnýtir UMTS net með Nova. Gildir sú tíðniheimild til 3. apríl 2022.

¹⁵ Sjá yfirlit yfir markaðsgreiningar á vefsíðu PFS:
http://www.pfs.is/default.aspx?cat_id=11&module_id=210&element_id=1691

37. Nova fékk tíðniheimild fyrir UMTS þjónustu í lok mars 2007 og hóf að veita farsímaþjónustu skömmu fyrir árslok það sama ár, en nú nær net Nova til 87% landsmanna. Nova býður eingöngu þriðju kynslóðar farsímaþjónustu. Vodafone og Nova hafa gert með sér samning um gagnkvæma samnýtingu kerfa, sem er útfærður þannig að Vodafone getur boðið viðskiptavinum sínum fulla UMTS þjónustu með þeim hætti að Vodafone er með eigin símsstöð en nýtir einungis senda Nova. Á móti reika viðskiptavinir Nova innanlands á kerfi Vodafone fari þeir út fyrir útbreiðslusvæði Nova, en fá þar einungis 2G þjónustu. Nova fékk heimild árið 2007 til þess að nota 10 (2x5) MHz á svokölluðu viðbótarbandi á 900 tíðnisviðinu. Í júlí 2009 fékk fyrirtækið svo heimild til þess að nota GSM 1800 tíðnir. Allar ofangreindar tíðniheimildir Nova gilda til ársins 2022.

38. IMC Ísland ehf. (IMC/Alterna) hefur haft farsímaleyfi (DCS 1800) frá 27. júní 2000. Fyrirtækið hefur sett upp radiósenda á Akureyri, Egilsstöðum, Eskifirði, Neskaupsstað, Reyðarfirði, Sauðárkróki og Húsavík. Ofangreind tíðniheimild rann úr gildi þann 27. júní 2010 en félagið sótti um áframhaldandi tíðniheimild og veitti PFS félaginu framlengingu hennar fram í febrúar 2011. Þann 14. febrúar 2011 framlengdi PFS tíðniheimildina síðan um ár í viðbót eða til 14. febrúar 2012. Fyrir þann tíma mun fara fram samráð um framtíðarskipulag 1800 tíðnisviðsins og hvort eftirspurn nýrra aðila á markaði sé eftir úthlutun á 900 tíðnisviðinu. Í ljós á eftir að koma hvort og þá hvaða tíðniheimildum félagið sækist eftir. Rekstur IMC byggðist lengstum aðallega á alþjóðlegri reikiþjónustu fyrir erlenda notendur og lagði fyrirtækið litla áherslu á að afla innlendra viðskiptavina. IMC gerði þó fyrir nokkrum árum alþjóðlegan reikisamning við Vodafone til að geta boðið viðskiptavinum sínum upp þjónustu um mestallt land. Notendur á neti IMC hér á landi voru afar fáir. Í fyrstu greiningu PFS á viðkomandi markaði var það mat PFS að farsímanet IMC væri of lítið til að skipta nokkru máli við greiningu á viðkomandi markaði. Í því sambandi tók PFS fram að lúkning í neti IMC af heildarfjölda mínútna sem ætti sér uppruna í neti innanlands væri um 0,1% á árinu 2005. Í ljósi þess taldi PFS ekki nauðsynlegt að greina stöðu IMC á viðkomandi markaði frekar að svo stöddu. Því var IMC ekki útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði og voru kvaðir þ.a.l. ekki lagðar á félagið. IMC var því ekki virkur þátttakandi á íslenskum farsímamarkaði lengst af. Það breyttist í árslok 2009 þegar félagið tilkynnti um mikla uppbyggingu og fjárfestingu í farsímaneti sínu á Íslandi og gerði í framhaldinu reikisamning við Símann þann 26. nóvember 2009 um aðgang að dreifikerfi þess félags. Samkvæmt ofangreindum reikisamningi getur IMC framselt réttindi og skyldur samkvæmt samningnum til systurfélags síns, Alterna Tel ehf. (Alterna). Alterna hóf mikla markaðssókn á íslenskum farsímamarkaði í apríl s.l. með tilheyrandi auglýsingaherferð auk opunar verslunar, eftir nokkurra mánaða prófanir. Samkvæmt ofangreindum reikisamningi gerðu áætlanir ráð fyrir að IMC/Alterna¹⁶ nái verulegri markaðshlutdeild á íslenskum farsímamarkaði á næstu árum. Ljóst er því að staða IMC hefur breyst verulega frá fyrstu markaðsgreiningu PFS á viðkomandi markaði á árinu 2006.

39. Rekja má uppruna IP-fjarskipta (Tal) sem endursala á íslenskum farsímamarkaði til ársins 2006 þegar Ódýra símafélagið (SKO) tók til starfa. Ódýra símafélagið sameinaðist síðar IP-fjarskiptum (Hive) á árinu 2008 og hefur frá þeim tíma starfað undir nafninu Tal. Þann 3. apríl 2009 sótti Tal um farsímanetskóða (MNC kóða) þar sem fram kom að félagið hefði í hyggju að hefja rekstur eigin símsstöðvar þegar aðstæður leyfðu og taka í notkun tvöföld SIM kort sem gæfu möguleika á að skipta milli neta og þjónustuveitenda eftir því sem best hentaði hverju sinni. Þannig hefði félagið í hyggju að byggja net sitt upp smám saman. Þann 25. maí 2009 úthlutaði PFS félaginu NMC kóða til notkunar fyrir farsímaþjónustu. Meðal skilyrða var að símsstöð væri komin í notkun innan 18 mánaða. Þann 8. janúar 2010 undirrituðu Tal og

¹⁶ PFS lítur á félögin sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar.

Síminn samning um sýndarnetsaðgang Tals að kerfi Símans. Þann 24. ágúst 2010 var öðrum fjarskiptafyrirtækjum tilkynnt að Tal myndi reka sýndarnet á neti Símans, ásamt því sem verðskrá Tals fyrir lúkningargjöld var birt. Þann 15. desember 2010 gerðu Tal og Vodafone með sér sýndarnetsamning og samtengisamning. Þá gerðu Tal og Nova með sér samtengisamning þann 11. mars 2011. IP-fjarskipti (Tal) hefur komið sér upp símsstöð, en fyrirtækið samdi við Símann um kaupleigu á símsstöðinni. Nokkur kostnaður hefur farið í að byggja upp það kerfi en ljóst er að sá kostnaður er umtalsvert minni en hjá t.d. Nova sem hefur byggt upp eigið fjarskiptanet á síðustu árum. Með erindi Nova, dags. 16. desember 2010, lýsti Nova yfir efasemdum sínum um að Tal hefði raunverulega yfir að ráða símsstöð eða væri í raun og veru sýndarnetsaðili sem gæti innheimt eigin lúkningargjöld. Með bréfi Nova til PFS, dags. 14. mars s.l., féll Nova frá framangreindu erindi sínu og gerir ekki lengur athugasemdir við það að Tal teljist sjálfstæður sýndarnetsaðili. Nova áskildi sér þó allan rétt að þessu leyti á síðari stigum ef þörf krefði. Að öllu ofangreindu virtu telur PFS ljóst að Tal var orðinn sjálfstæður sýndarnetsaðili þegar félagið tilkynnti um slíkt þann 24. ágúst 2010, enda félagið með NMC kóða, sýndarnetsamning við netrekanda og með yferráð yfir eigin símsstöð. Síðan þá hefur félagið gert sýndarnetsamning og samtengisamninga við aðra netrekendur. Ljóst er að það er töluvert ferli fyrir endursala að verða að sýndarnetsaðila, en eins og fram kemur hér að ofan hófst það ferli í tilviki Tals formlega þann 25. maí 2009 þegar félagið fékk úthlutað MNC kóða.

40. Í byrjun maí 2011 var PFS að leggja lokahönd á markaðsgreiningu á viðkomandi markaði og að undirbúa tilkynningu umrædds markaðar til ESA sem átti að fara fram í júní s.á. Áætlað var að lokaákvörðun yrði tekin í júlí. Þann 13. maí s.l. barst Samkeppniseftirlitinu (SE) tilkynning um fyrirhugaðan samruna Tals og Vodafone. SE tók málið til meðferðar með það fyrir augum að kanna hvort stofnunin ætti samþykkja samrunann (með eða án skilyrða) eða leggja gegn honum. PFS ákvað að setja markaðsgreininguna í bið þar til niðurstaða SE lægi fyrir, þar sem hún gæti skipt verulegu máli fyrir framhald greiningarinnar, sérstaklega ef samruninn yrði heimilaður. Með ákvörðun SE nr. 31/2011, dags. 4. október 2011, komst SE að þeirri niðurstöðu að ógilda bæri samrunann. Að þeirri niðurstöðu fenginni hélt PFS áfram með umrædda markaðsgreiningu.

41. NMT 450 var eina hliðræna farsímanetið á Íslandi og var það starfrækt af Símanum frá 1986. NMT náði til nær allra landsmanna og var aðgengilegt á hálendinu og hafsvæðinu umhverfis landið. NMT 450 netinu var lokað 1. september 2010.

42. Í greiningu PFS á markaðnum á árinu 2010 voru NMT, GSM 900, GSM 1800 og UMTS farsímanet öll talin falla undir viðkomandi markað. Síðan sú greining var gerð hefur þjónusta NMT farsímanetsins verið hætt og því mun ekki vera fjallað um það í þessari greiningu.

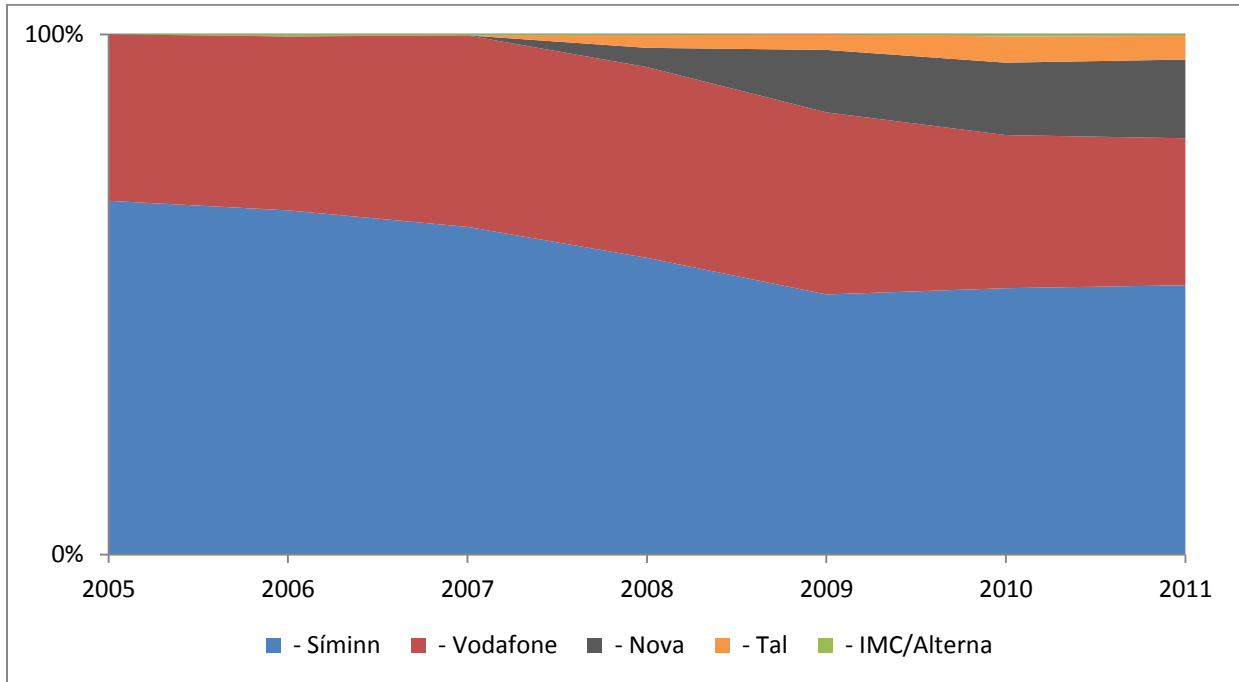
43. Ef miðað er við skilgreiningu ESA á viðkomandi markaði þá hefur hvert farsímafyrirtæki 100% markaðshlutdeild á lúkningarmarkaði í eigin neti. Hlutdeild þeirra á heildarmarkaði fyrir farsímaþjónustu er hins vegar mismunandi. Síminn hefur frá upphafi verið stærsta fyrirtækið á farsíma- og netmarkaðnum eins og reyndar á flestum þjónustumörkuðum í fjarskiptum. Markaðshlutdeild Símans hefur þó farið nokkuð minnkandi á farsíma- og netmarkaðnum frá því að fyrsta markaðsgreining á viðkomandi markaði var framkvæmd á árinu 2006. Hlutdeild Símans í tekjum á smásölumarkaði¹⁷ hefur minnkað úr [60-65%]¹⁸ árið 2007 niður í

¹⁷ Hér er um að ræða heildartekjur að frádregnum samtengitekjum (s.s. lúkningartekjum).

¹⁸ Vikmörk vegna trúnaðar

[50-55%]¹⁹ um mitt ár 2011. Hlutdeild Vodafone hefur minnkað nokkuð á sama tíma eða úr [35-40%]²⁰ 2007 niður í [25-30%]²¹ um mitt ár 2011. IP fjarskipti ehf. (Tal)²² var með [0-5%]²³ hlutdeild um mitt ár 2011 en félagið hóf ekki rekstur síndarnets síns fyrr en í lok ágúst 2010 og starfaði eingöngu sem endursali fram að því.²⁴ Nova sem hóf starfsemi í lok árs 2007 hefur náð [15-20%]²⁵ hlutdeild á sama tíma miðað við smásölutekjur á farsímamarkaði.

Mynd 2.1 Markaðshlutdeild - þróun smásölutekna á farsímamarkaði, 2006 – f.h. 2011



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

44. Nokkur breyting hefur orðið á fjölda viðskiptavina síðan í ársbyrjun 2006 og hefur þeim fækkað hjá Símanum og Vodafone á meðan að þeim fjölgaði hjá Nova og Tal, enda komu þau félög ný inn á markaðinn. Þá hóf IMC/Alterna starfsemi á smásölumarkaði í apríl 2010 og náði smávægilegri hlutdeild. Mynd 2.2 sýnir skiptingu milli farsímafélaga miðað við fjölda viðskiptavina. Um mitt ár 2011 var Síminn með 40,6 hlutdeild, Vodafone með um 30,4 og Nova með 23,9 Aðrir voru með minna.

¹⁹ Vikmörk vegna trúnaðar

²⁰ Vikmörk vegna trúnaðar

²¹ Vikmörk vegna trúnaðar

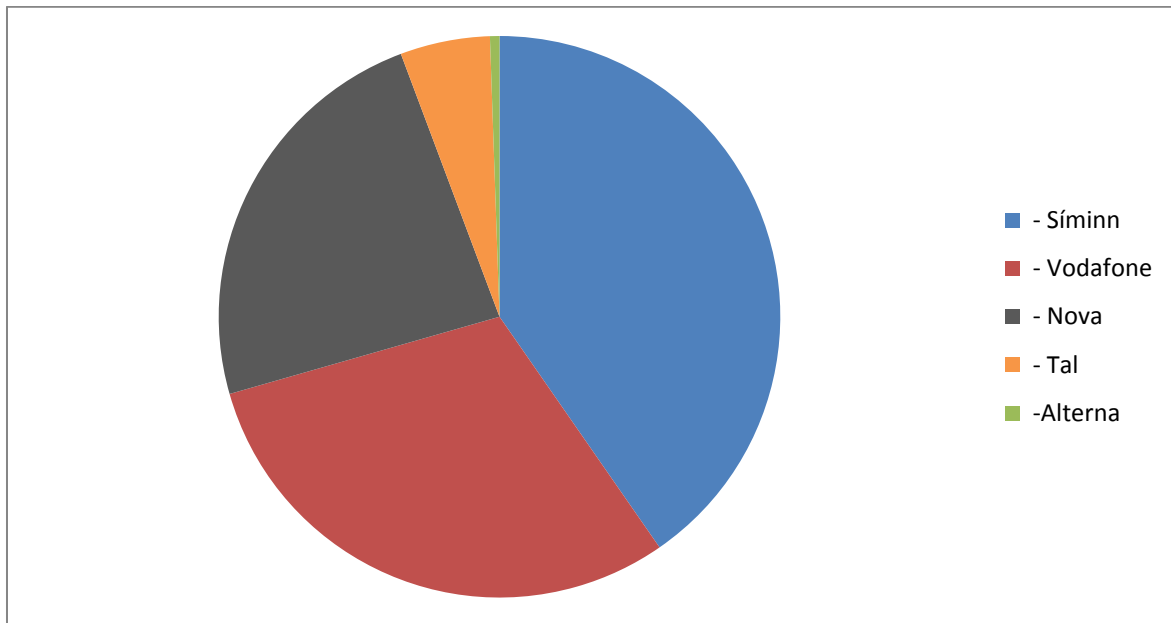
²² Á einnig við um SKO fram á árið 2008 en þá sameinuðust Tal og SKO.

²³ Vikmörk vegna trúnaðar

²⁴ Service Provider.

²⁵ Vikmörk vegna trúnaðar

Mynd 2.2 Markaðshlutdeild - fjöldi viðskiptavina GSM/UMTS um mitt ár 2011



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

45. Ef hins vegar er litið á markað fyrir lúkningu sérstaklega þá voru heildartekjur markaðarins rúmlega milljarðar króna á fyrri helming ársins 2011.²⁶ Var Nova með stærstan hluta þessara tekna [35-40%]²⁷. Síminn kemur næstur með um [25-30%]²⁸ og Vodafone er með um [25-30%]²⁹ tekna. Tal, sem hóf innheimtu lúkningargjalda í lok ágúst 2010 hafði [5-10%]³⁰. Alterna mælist með [0-5%]³¹ tekna. Eins og sést á mynd 2.4 þá er talsverður munur á heildarmínútum innan hvers kerfis.

²⁶ Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

²⁷ Vikmörk vegna trúnaðar.

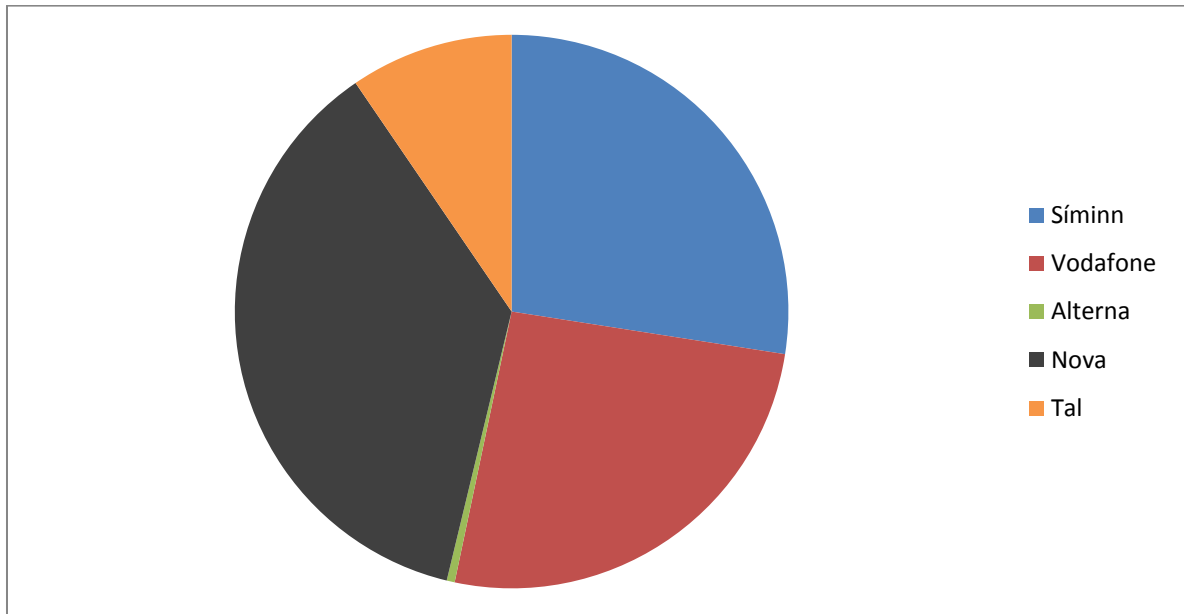
²⁸ Vikmörk vegna trúnaðar.

²⁹ Vikmörk vegna trúnaðar.

³⁰ Vikmörk vegna trúnaðar.

³¹ Vikmörk vegna trúnaðar

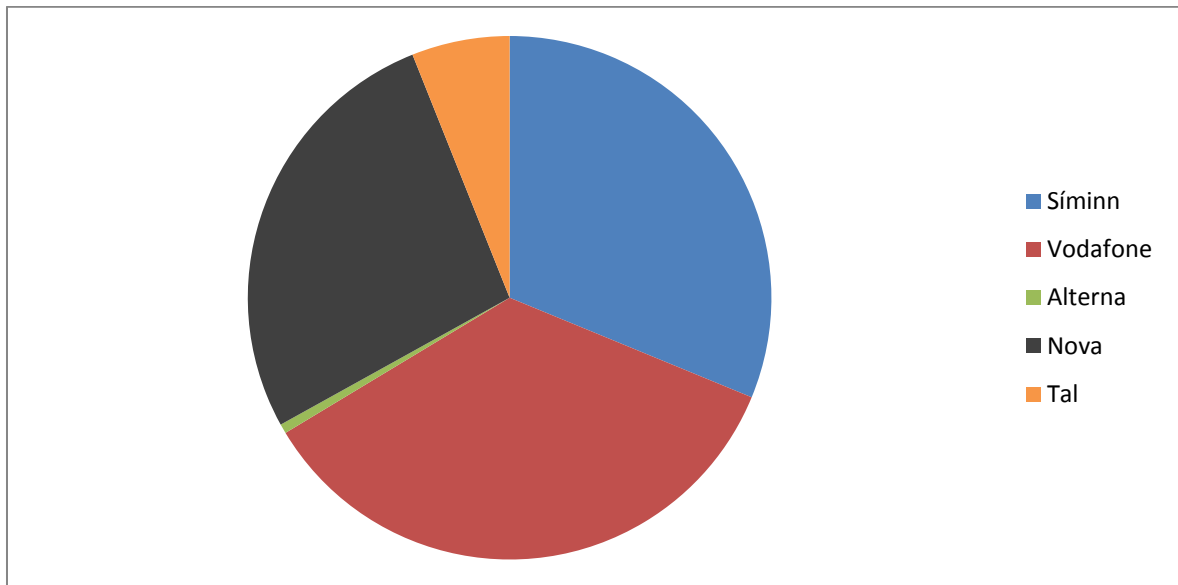
Mynd 2.3 Markaðshlutdeild - lúkningartekjur GSM/UMTS á fyrri hluta ársins 2011 (ytri sala)



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

46. Hlutdeild Símans af heildar lúkningarmínútum hefur minnkað úr 54% í 31,2% á árunum 2006 og fram á mitt ár 2011. Markaðshlutdeild Vodafone jókst hinsvegar stöðugt til ársins 2011 og er núna á bilinu 35,2% eða stærri markaðshlutdeild Símans. Innkoma Nova á markaðinn á árinu 2008 og innkoma Tals á árinu 2010 veldur því að magn hjá Símanum og Vodafone minnkar á milli áruna 2007 og 2011 þrátt fyrir að magn umferðar í heild aukist á milli framangreindra ára. Markaðshlutdeild Nova er hærri ef miðað er við tekjur, en ekki umferð (þar sem hlutdeild Nova er um 27%, vegna mun hærri lúkningarverða en hjá Símanum og Vodafone. Hlutdeild Tals af heildarlúkningarmínútum á fyrri hluta ársins 2011 nam 6%, en félagið hóf innheimtu lúkningargjalda í lok ágúst 2010. PFS gerir ráð fyrir að sá munur sem er á markaðshlutdeild, eftir því hvort miðað er við magn umferðar eða tekjur, muni minnka jafnt og þétt þar sem PFS beitti sér fyrir jöfnun (e. symmetry) á lúkningarverðum í greiningu sinni á árinu 2010 á næstu 2-3 árum, ásamt því sem Tal er tekið hratt niður í greiningu þessari. PFS gerir ekki ráð fyrir að innkoma nýrra aðila hafi mikil áhrif á heildsölumarkað fyrir lúkningu á næstu misserum.

Mynd 2.4 Markaðshlutdeild - lúkning í mínútum GSM/UMTS á fyrri hluta ársins 2011

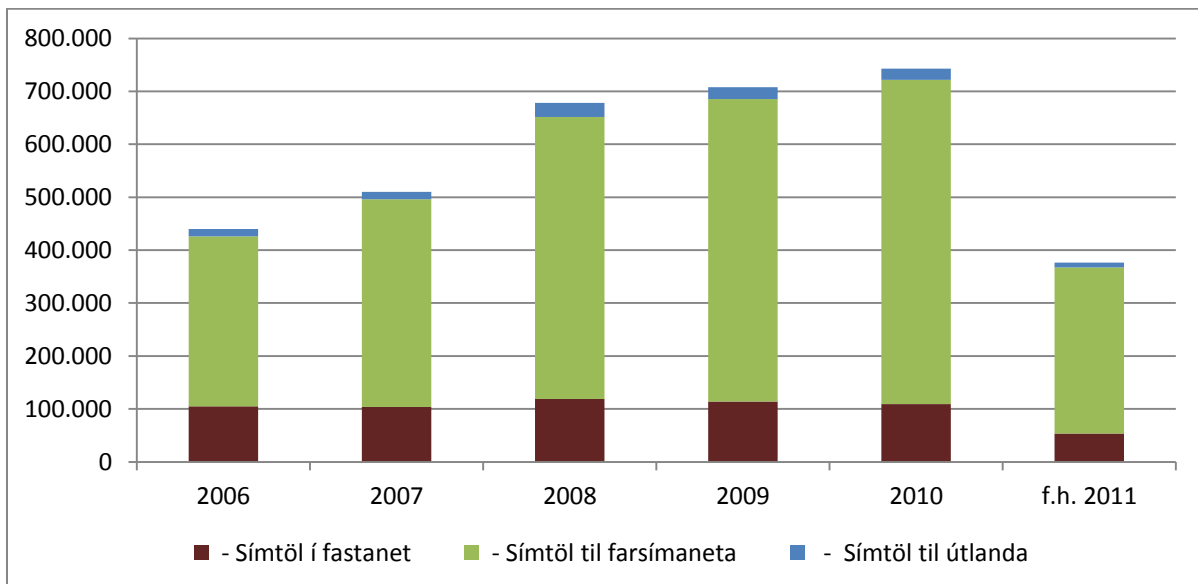


Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

2.2.2 Þróun eftirspurnar

47. Eins og fram kemur í mynd 2.6 jókst notendafjöldi í farsímaþjónustu fram á mitt ár 2010 en hefur fækkað lítillega síðan þá. Fjöldi mínútna í farsímanetum hefur einnig aukist að sama skapi síðustu ár, þó eitthvað hafi dregið úr því árið 2009, og á mynd 2.5 má sjá aukningu í mínútufjölda frá árinu 2006 fram á mitt ár 2011.

Mynd 2.5 Fjöldi mínútna úr GSM/UMTS farsíma, 2006 – f.h. 2011



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

48. Aukning tekna af farsímaþjónustu hefur verið minni á síðustu árum heldur en aukning í notendafjölda og umferð. Það sést á töflu 2.2 hér að neðan. Skýring á því getur verið aukin samkeppni þar sem mikið af gjaldfrjálsum mínútum er í boði, sérstaklega fyrir

innankerfissímtöl.

Tafla 2.2 Heildartekjur eftir fjarskiptastarfsemi, 2006 – f.h. 2011

Í lok árs	2006	2007	2008	2009	2010	f.h. 2011
Í milljónum króna						
Samtals	33.082	39.665	42.616	43.140	43.366	22.117
- Fastanetið	7.713	12.270	13.870	12.941	13.262	6.442
- Farsímarekstur	15.473	16.250	16.795	16.728	14.865	7.385
- Gagnafl. og Internet þjón.	7.017	7.086	6.968	7.566	7.153	4.057
- Aðrar tekjur	2.879	4.059	4.984	5.905	8.086	4.233

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

49. Raunvöxtur markaðarins hefur ekki verið mikill frá árinu 2007. En hafa ber í huga að skráðir notendur eru orðnir fleiri en allir íbúar landsins og vegna brottflutnings íbúa undanfarin 2 ár eru íbúar á Íslandi nú færri en í upphafi árs 2009.³² Það er því alls óvíst að forsendur séu fyrir frekari vexti á næstu misserum.

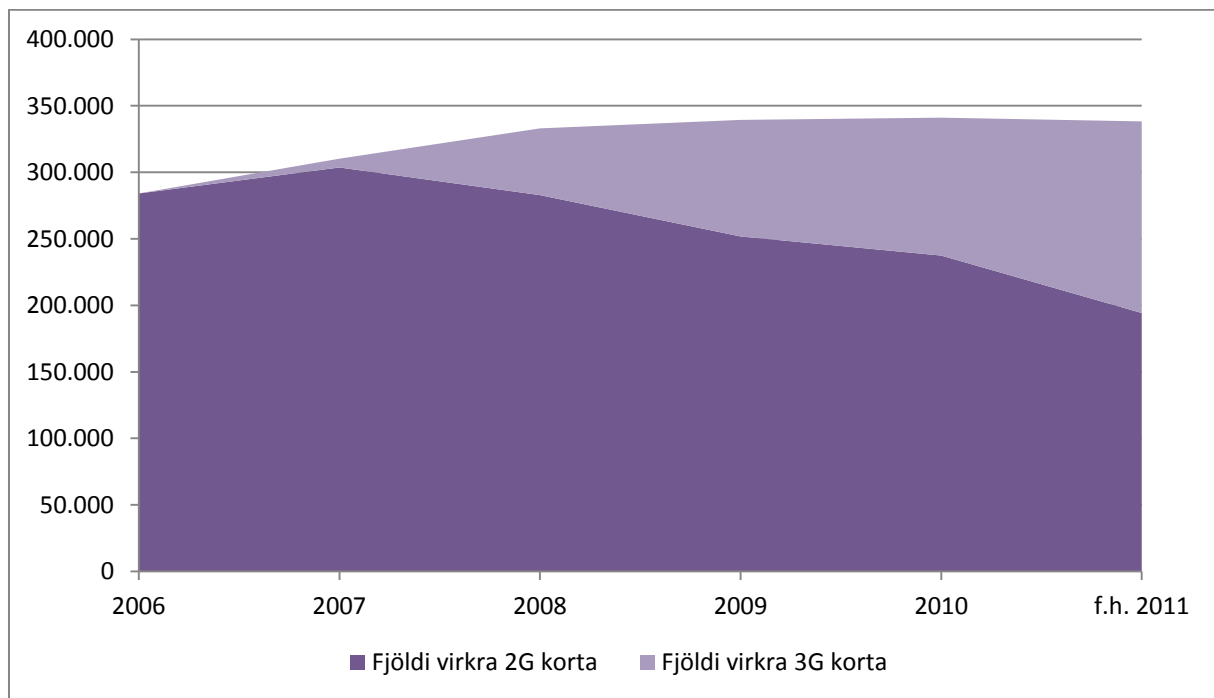
50. Notkun NMT þjónustu hafði dregist mjög saman þegar að síðasta greining var gerð í júlí 2010 og hefur nú þeirri þjónustu verið hætt.

2.2.3 Þróun framboðs

51. Eins og fram kom í kafla 2.2.1 hóf IP fjarskipti (Tal) rekstur sýndarnets haustið 2010, auk þess sem IMC/Alterna samdi við Símann um reiknaðgang í nóvember 2009 og hóf smásöluþjónustu í apríl 2010. Önnur breyting á farsímamarkaðnum er tilkoma UMTS þjónustu árið 2007. Síminn, Vodafone og Nova hafa öll boðið UMTS þjónustu frá því á seinni hluta ársins 2007. Notendur sem eingöngu nota GSM þjónustu eru enn mun fleiri en notendur UMTS þjónustu, en stöðugur vöxtur er í fjölda UMTS korta. Mynd 2.6 sýnir fjölda UMTS og GSM korta á árunum 2006-2011.

³² Sjá fréttatilkynningu Hagstofu Íslands nr. 141/2009 21. ágúst 2009: <http://www.hagstofa.is/Pages/95?NewsID=4018> og Hagstofan talnaefni

Mynd 2.6 Fjöldi virkra símkorta á GSM og UMTS farsímaneti, 2006 –f.h. 2011



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

52. Með þriðju kynslóð farsíma hefur ekki orðið til alveg ný þjónusta með nýjum áskriftum eins og gerðist þegar GSM kom inn á markaðinn og tók við af NMT. Það hefur ekki orðið viðskiptaleg uppskipting á markaðnum heldur eru símtöl seld á sömu áskriftarkjörum, auk þess sem skilmálar, framsetning, markaðssetning og verðlagning grunnþjónustunnar er sú sama þegar hún er veitt yfir þriðju kynslóðarnet og annarrar kynslóðar. Það sem hins vegar er að gerast er tæknileg útskipti á netkerfunum sem viðskiptavinir eru ekki endilega meðvitaðir um. Frá sjónarhóli viðskiptavinarins bætast við nýir möguleikar, svo sem sjónvarp í farsíma og hægt er að skoða vefsíður betur en áður, en verðlagning gagnaflutnings yfir farsíma er sú sama. Viðskiptavinurinn er hins vegar fljótari að nota meira gagnamagn en áður. Viðskiptavinir með UMTS kort nota GSM þjónustu á þeim svæðum sem UMTS netin ná ekki til. Varðandi talflutning finnur notandinn ekki mun á því hvort hann er að nota UMTS eða GSM þjónustu.

53. Verðlagning á UMTS og GSM þjónustu er sú sama bæði á smásölu og heildsölumarkaði. Verð fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum er því það sama í báðum tilvikum.

2.3 Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði

2.3.1 Inngangur

54. Í greiningu sinni á markaði 7, sem birt var í endanlegri útgáfu þann 16. júlí 2010, skilgreindi PFS markað fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Sú skilgreining byggði á skilgreiningu í gildandi tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2008, með tilliti til skýringa með gildandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um sama efni frá 2007. Eins og fram kemur í kafla 2.1 hér að framan er skilgreining þessa markaðar óbreytt í umræddum tilmælum ESA miðað við eldri tilmæli frá 2004. Tilmæli ESA kalla því ekki á breytingar á

fyrri skilgreiningu PFS. Í eftirfarandi köflum er umfjöllun um það hvernig PFS telur rétt að skilgreina markaðinn miðað við aðstæður hér á landi. Umfjöllunin er mjög í líkingu við samsvarandi umfjöllun í fyrri greiningum, en tekur tillit til framboðs á nýrri þjónustu og tilkomu nýrra aðila á markaðinn.

55. 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 bundin framboði þar sem farsímafyirtæki þess notanda sem hringir hefur ekki aðra kosti en að kaupa lúkningu af farsímafyirtæki þess notanda sem hringt er í. Í öðru lagi að gjaldið fyrir lúkningu er sett af því farsímafyirtæki sem veitir hana og eins og fyrirkomulaginu er háttáð í dag hafa notendur þess fyirtækis 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).

56. Í samræmi við niðurstöður ESA 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

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

2.3.2.1 Viðbrögð þess sem hringir við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun

58. 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.

59. 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 lúkningarverðs til þess að eiga kost á að velja annars konar samskiptaform, jafnvel þótt þau séu öðru vísi og tæknilega ólík venjulegum farsímasímtölum.

60. Auk þess þarf hækkun lúkningarverðs 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 lúkningarinnar í verðinu. Þar af leiðandi verður að telja ólíklegt að hækkun lúkningarverðs 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 lúkningarverðs líklega ekki vera sjáanleg endanotendum og koma út eins og hækkun á smásöluverði fyrir símtöl í öll utanaðkomandi net. Þegar slíkt á sér stað er ólíklegt að hækkun lúkningarverðs hafi áhrif á hringimynstur notanda.

61. 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

62. Það er hugsanlegt að notendur bregðist við háum lúkningsverðum fyrir símtöl í farsíma með því að hringja í fastlínusíma þar sem lúkningsverð er lægra. PFS getur 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. 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

63. Símtal milli tveggja farsíma í sama neti er venjulega ódýrara en símtal milli tveggja farsíma í sitt hvoru neti eða símtal úr fastlínusíma í farsíma. Fræðilega séð gæti hækkun lúkningsverðs 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. Ef símtal í sama farsímaneti á að koma í stað símtals milli tveggja farsímaneta þá krefst það 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 lúknings á símtölum í farsímanet.

SMS í stað símtals í farsíma

Í sumum tilvikum gæti SMS komið í stað símtals. Sérstaklega fyrir stutt 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. Að mati PFS kemur SMS ekki í stað símtala í nægjanlega miklu magni til að gera litla en marktæka og varanlega hækkun á lúkningsverði fyrir símtöl óarðbæra. Möguleg staðganga er ekki talin næg ástæða til að taka lúkningu á SMS inn í skilgreiningu á viðkomandi markaði.

Stutt símtal með beiðni um að hringja tilbaka

64. 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 tíðkist helst hjá yngstu kynslóðinni í þeim tilgangi að velta kostnaði af símtali yfir á aðra og þá helst foreldra og því hafa slík símtöl ekki áhrif á endanlegan kostnað af samtali.

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

65. 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.

66. 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.

67. Eðlilegt er að velta 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 (online) þegar hringt er. Það eru því enn margar hindranir á því að raunveruleg staðganga sé fyrir hendi.

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

Samantekt og niðurstöður

69. Nokkur samskiptaform gætu komið til greina sem möguleg staðganga fyrir símtöl milli farsímaneta. 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 hvaða net þeir voru að hringja. Eftir að númeraflutningur varð virkur er hins vegar erfiðara að átta sig á því. PFS er á þeirri skoðun að í flestum tilvikum breyti það ekki miklu hvort notandi viti í hvaða farsímanet 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 staðgönguþjónusta fyrir símtöl í önnur net.

70. Það er því niðurstaða PFS að ekkert annað samskiptaform 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 símtala virðist vera óteygjin hér á landi þar sem verðvitund notenda hefur verið lítil

og kostnaður fyrir lúkningu símtala milli farsímaneta 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 ESA.

2.3.2.2 Viðbrögð móttakanda símtals við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun

71. Ef sá sem hringt er í bregst við lítilli en marktækri og varanlegri hækkun á lúkningarverði 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.

72. Eins og fram hefur komið stuðlar CPP reglan að því að hækkun á lúkningarverði 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 farsímafyrtæki vegna hækkunar þess á lúkningarverði. 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 farsímafyrtæki ef það verður dýrara að hringja í þá vegna hækkunar á lúkningarverði,
- 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 lúkningarverðið, hvaða farsímanet hann er að hringja í og hvað símtalið kostar.

73. 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 lúkningargjöldum í eigin neti þar sem þeir bera ekki kostnaðinn af þeim. Afleiðing þess er að sá sem móttekur símtal mun almennt ekki bregðast við lítilli en marktækri og varanlegri hækkun á lúkningarverði í eigin farsímaneti með því að breyta um samskiptaform eða skipta um farsímafyrtæki. Þetta ætti væntanlega einnig við þótt önnur samskiptaform væru fyrir hendi.

74. Í þessu sambandi má nefna að Nova hefur náð um 24,1% markaðshlutdeild miðað við fjölda viðskiptavina á tiltölulega skömmum tíma, eða frá desember 2007 til miðs árs 2011. Viðskiptavinir fyrirtækisins virðast ekki setja það fyrir sig að lúkningargjöld í neti Nova eru verulega hærri heldur en hjá Símanum og Vodafone.

75. Með hliðsjón af framangreindu telur PFS að ekki sé til staðar nægjanleg staðganga eftirspurnarmegin frá þeim sem móttaka símtöl og að ekki sé raunveruleg staðganga 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

76. Bein tengsl eru á milli eftirspurnar á heildsölu- og smásölustigi. Ef notandi óskar eftir að hringja í aðila í ákveðnu farsímaneti hefur farsímafyrtæki hans engan annan kost en að

kaupa lúkningu hjá farsímafyirtæki þess notanda sem óskað er að hringja í. Í ljósi þess er það mat PFS að staðgönguþjónusta sé ekki til staðar á heildsölustigi.

77. 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 farsímafyirtæki kaupir lúkningu af öðru farsímafyirtæki í gegnum fyrirtækjaáskrift. Hér er gengið út frá því að mínútugjaldið sé lægra fyrir fyrirtæki en einstaklinga. PFS telur þó líklegt að í slíku tilviki myndi það farsímafyirtæki 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.

78. 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. Komið hafa upp tilvik hér á landi þar sem farsímaumferð frá einu fyrirtæki til annars hefur farið í gegnum erlend fjarskiptafyrirtæki til þess að greiða lægra lúkningarverð. Slík hegðun á markaði hefur aðeins varað í skamman tíma og hefur haft takmörkuð áhrif, enda má leiða að því líkum að slíkt sé einungis hagkvæmt á meðan einhvers kyns skekkja varir í verðlagningu lúkningar. Með hliðsjón af framangreindu telur PFS ekki ástæðu til að taka sérstakt tillit til þessa við skilgreiningu á viðkomandi markaði.

2.3.4 Niðurstöður um staðgöngu í eftirspurn

79. 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 ESA.

2.3.5 Mat á staðgöngu í framboði á smásölustigi

80. Staðganga framboðsmegin á smásölustigi krefst þess að farsímafyirtæki, sem ekki bjóða lúkningu í tilteknum farsímanetum, geti farið að veita þá þjónustu ef farsímafyirtæki 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.

81. Eins og staðan er í dag er það aðeins farsímafyirtækið sem gaf út SIM-kortið sem hefur aðgang að þessum upplýsingum. Önnur farsímafyirtæki þurfa því leyfi hjá viðkomandi farsímafyirtæki 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 farsímafyirtækið hefur af lúkningu símtala. PFS telur því að ekki séu fyrir hendi raunhæfir möguleikar á staðgöngu framboðsmegin á smásölustigi.

2.3.6 Mat á staðgöngu í framboði á heildsölustigi

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

83. Eins og fram kom í kafla 2.3.5 hafa aðeins farsímafyirtæki 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

84. Það er niðurstaða PFS að ekki sé fyrir hendi staðganga í framboði fyrir lúkningu á heildsölu- eða smásöluverkaði sem gefi tilefni til að víkka skilgreiningu á viðkomandi verkaði. Þetta er í samræmi við niðurstöður ESA.

2.3.8 Nánar um markaðsskilgreiningu

85. 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 verkaðinn 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 verkaður eigi að ná yfir lúkningu allra símtala í hverju einstöku farsímaneti í gegnum samtengingu, hvort sem símtal stafar frá öðru farsímaneti eða fastaneti.

2.3.9 SMS (smáskilaboð)

86. Rétt er að skoða hvort lúkning á SMS eigi að vera hluti af sama verkaði og lúkning símtala. Framkvæmdastjórnin og ESA telur að lúkning tals annars vegar og SMS hins vegar tilheyri sitt hvorum verkaðnum.³³

87. Ef staðganga væri milli lúkningar á SMS og símtals væri hægt að líta svo á að lúkning á SMS væri hluti af verkaði 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.

88. Spurningin hvort SMS er hluti af viðkomandi verkaði 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 farsímnet 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.

89. Ekki er 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.

³³ Sjá skýringar með tilmælum framkvæmdastjórnarinnar frá 2007, bls. 42 og 44.

90. 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.

91. 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.

92. 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.

93. Töluverður munur er á lúkningu á símtali og SMS sem bendir til að þetta tilheyri ekki sama markaði. SMS þjónusta var ekki möguleg í NMT farsímaneti og var ekki 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.

94. 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.

95. Það er mat PFS að aðstæður á markaði hafi ekki breyst hvað SMS varðar síðan fyrri greiningar á viðkomandi markaði voru framkvæmdar og telur stofnunin því að eftir sem áður sé ekki nægjanleg staðganga 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 gaumgæfilega með þróun lúkningar á SMS og ef nauðsyn krefur mun stofnunin meta hvort skilgreina beri sérstakan markað fyrir lúkningu á SMS.

2.3.10 Þriðju kynslóðar farsímaþjónusta og sýndarnetsþjónusta

96. Frá því að fyrsta greining fór fram á lúkningarmarkaðnum á árinu 2006 hefur 3G (UMTS) þjónusta komið á markaðinn hér á landi. Eins og fram kom í kafla 2.2.3 er þessi þjónusta í nánum tengslum við GSM þjónustu og þegar lúkning á tali er annars vegar er lítinn sem engan greinarmun hægt að gera á GSM og UMTS. GSM og UMTS símtöl eru seld á sömu áskriftarkjörum og skilmálar, framsetning, markaðssetning og verðlagning grunnþjónustunnar er sú sama. Viðskiptavinir með UMTS kort nota GSM þjónustu á þeim svæðum sem UMTS netin ná ekki til. Varðandi talflutning finnur notandinn ekki mun á því hvort hann er að nota UMTS eða GSM þjónustu. Enginn munur er á verðlagningu UMTS og GSM þjónustu, þ.m.t. lúkningarþjónustu, hvorki í smásölu né heildsölu.

97. PFS telur að lúkning símtala með UMTS tækni tilheyri sama markaði og lúkning GSM símtala. Í þeim tilvikum sem fyrirtæki bjóða bæði UMTS og GSM þjónustu er þjónustan svo samofin að telja verður að lúkning símtala í neti viðkomandi fyrirtækis sé einn og sami markaðurinn hvort sem símtalið er framkvæmt með UMTS eða GSM tækni.

98. Þá telur PFS að lúkning símtala í sýndarnetum³⁴ tilheyri sama markaði og lúkning GSM og UMTS símtala. Sýndarnet virka eins og eiginleg farsímanet hvað varðar kaup og sölu á lúkningu. Einkenni markaðarsins, eins og 100% markaðshlutdeild í eigin neti, á einnig við um sýndarnetsaðila³⁵ eins og hefðbundna farsímanetsrekendur.³⁶ Ekki er fjallað sérstaklega um UMTS kerfi eða sýndarnet í tilmælum framkvæmdarstjórnar ESB um lúkningarverð³⁷ frá 2009. PFS lítur svo á að með því að fella UMTS og sýndarnet undir viðkomandi markað sé stofnunin að túlka ofangreind tilmæli ESB varðandi viðkomandi markaði með réttum hætti.³⁸

99. Sýndarnetsaðilar reka eigin símstöð (e. core/switching network) og tengd kerfi (e. support systems) og hafa eigin farsímanetskóða (e. mobile network codes – MNC). Þeir hafa ekki eigin tíðnileyfi eða radiókerfi heldur semja við farsímanetsrekendur um aðgang að radiókerfum þeirra. Sýndarnetsaðilar gera samtengisamninga við önnur farsímafyrirtæki á sama hátt og hefðbundnir farsímanetsrekendur og geta þar af leiðandi annast lúkningu símtala til sinna viðskiptavina.

100. Það er mat PFS að viðkomandi þjónustumarkaður sé í samræmi við tilmælin og niðurstöður ESA. Nægjanleg staðganga 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 farsímafyrirtæki 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.

101. Viðkomandi þjónustumarkaður nær því yfir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Þau farsímanet sem hér falla undir eru GSM 900 og 1800, UMTS og sýndarnet. Eins og fram hefur komið eru fjögur fyrirtæki hér á landi sem bjóða upp á lúkningu símtala í eigin farsímaneti, en þau eru Síminn, Vodafone, Nova og IMC/Alternna. Að auki býður IP-fjarskipti (Tal) upp á lúkningu í eigin sýndarneti og fellur það einnig undir viðkomandi þjónustumarkað eins og að ofan greinir.

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

- Lúkning símtala í GSM/ UMTS farsímaneti Símans.
- Lúkning símtala í GSM/ UMTS farsímaneti Vodafone.
- Lúkning símtala í UMTS farsímaneti Nova.
- Lúkning símtala í GSM farsímaneti IMC/Alternna.

³⁴ Mobile Virtual Network (MVN).

³⁵ Mobile Virtual Network Operators (MVNOs).

³⁶ Mobile Network Operators (MNOs).

³⁷ Commission Recommendation of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU.

³⁸ Þetta er sama niðurstaða og hjá Norðmönnum í greiningu NPT á viðkomandi markaði frá 27. september 2010. Sjá lið 38 á bls. 11 í viðauka 1 með þeirri greiningu.

- Lúkning símtala í sýndarfarsímaneti IP-fjarskipta (Tal).

3.0 Skilgreining á landfræðilegum markaði

103. Landfræðilegur markaður nær yfir landsvæðið þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem skilyrði fyrir samkeppni eru sams konar eða nógu einsleit og þar sem unnt er að aðgreina landsvæðið frá nágrannasvæðum þar sem ríkjandi samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Það er hefð fyrir því að afmarka landfræðilega fjarskiptamarkaði með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptaneta auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað³⁹.

104. 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. Almenn starfsheimild fjarskiptafyrirtækja nær til landsins alls og tíðniheimildir fyrir farsímaþjónustu gera það almennt einnig. Í dag nær GSM net Símans um allt land eða til um 98% landsmanna og Vodafone veita jafnframt farsímaþjónustu til um 98% landsmanna, að mestu um eigið GSM net en þess utan með reikisamning við Símann í dreifbýli, sbr. fyrrgreindan samning Símans og Fjarskiptasjóðs. Vodafone er auk þess með samning við Nova um notkun á 3G kerfi þess síðarnefnda gegn því að Nova hafi aðgang að 2G kerfi Vodafone á svæðum sem kerfi Nova nær ekki til. UMTS net Nova nær til flest allra þéttbýliskjarna utan Austurlands og Vestfjarða. Alls nær farsímanet Nova til um 87% landsmanna, en Nova er þess utan með reikisamninga við Vodafone og Símann varðandi svokallað þjóðvegareiki samkvæmt samningum Símans og Vodafone við Fjarskiptasjóð um uppbyggingu farsímakerfa utan arðbærra svæða á hringveginum og nokkrum fjallvegum. Farsímanet IMC/Alternna er minna en hinna og er fyrirtækið í dag með radiósenda á eftirfarandi stöðum: Akureyri, Egilsstöðum, Eskifirði, Neskaupsstað, Reyðarfirði, Sauðárkróki, Húsavík, Höfn og Ísafirði. IMC/Alternna hefur auk þess gert alþjóðlegan reikisamning við Vodafone og innlendan reikisamning við Símann⁴⁰ sem veitir notendum IMC/Alternna möguleika á að reika í farsímaneti Símans og Vodafone. Tíðnileyfi IMC/Alternna er takmarkað landfræðilega og nær til nokkurra þéttbýliskjarna á norðan- og austanverðu landinu. Tíðniheimild IMC/Alternna átti að renna úr gildi þann 27. júní 2010 en PFS hefur framlengt það til bráðabirgða til 14. febrúar 2012. Með bréfi PFS til IMC, dags. 10. maí 2007, tók stofnunin fram að hún teldi eðlilegt að tíðniheimild félagsins væri landsdekkandi. Félagið svaraði ekki umræddu bréfi PFS. Því má segja að félaginu hafi staðið landsdekkandi tíðniheimild til boða frá árinu 2007.

105. Telja verður að samkeppnisskilyrði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum séu í grundvallaratriðum þau sömu fyrir allt landið. Lúkningarverð eru ekki breytileg eftir því hvar á landinu notandinn er staddur. Þjónustan er alls staðar hliðstæð á landinu, enda nær viðkomandi markaður aðeins til talflutnings, en ekki gagnaflutnings sem getur verið með misjöfnum hætti milli svæða. 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.

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

³⁹ Sjá kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum.

⁴⁰ IMC gerði reikisamning við Símann þann 26. nóvember 2010. Samkvæmt honum getur IMC framselt réttindi sín og skyldur samkvæmt samningnum til systurfélags síns, Alternna, sem hafið hefur markaðssókn á íslenskan farsíamarkað. Sú markaðssókn hófst með auglýsingaherferð og opnun verslunar í apríl 2010, eftir nokkurra mánaða prófanir.

farsímafyrtækis. Þar sem engin staðganga er milli lúkningar í mismunandi netum, skiptir heldur ekki máli í þessu sambandi þó að á sumum svæðum séu fleiri net en annars staðar á landinu.

107. PFS telur engar vísbendingar um að landið skiptist í mismunandi markaði fyrir lúkningu í farsímanetum og telur því ekki þörf á að framkvæma ítarlegri rannsókn á því.⁴¹

108. 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 í samræmi við umfang sérhvers fjarskiptanets. Þetta á einnig við um sýndarnet IP-fjarskipta (Tals) í kjölfar sýndarnetssamnings félagsins við Símann og net IMC/Alterna þar sem það félag hefur undirritað umfangsmikinn reikisamnings við Símann. IMC/Alterna hefur staðið landsekkandi tíðniheimild til boða frá árinu 2007 og takmörkuð tíðniheimild félagsins rennur úr gildi í febrúar 2012.

⁴¹ Samkvæmt ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) - October 2008 er aðeins þörf á ítarlegri rannsókn á landfræðilegum markaði ef frumathugun gefur til kynna að landið gæti skiptst í mismunandi markaðssvæði.

4.0 Greining á markaði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum (markaður 7)

4.1 Inngangur

109. 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 markaðar. 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, reglugerð um markaðsgreiningu frá 2009 og kynningarriti PFS um markaðsgreiningu frá 2009.

110. 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 þeirra sérstöku aðstæðna sem skilgreining á lúkningarmarkaði hefur í för með sér.

4.2 Markaðshlutdeild

111. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún er hins vegar ekki eini þátturinn sem ræður úrslitum um hvort fyrirtæki er talið markaðsráðandi, en getur þó gefið sterka vísbendingu um hvort markaðsráðandi staða sé fyrir hendi eða ekki. Mjög mikil markaðshlutdeild – þ.e. yfir 50% nægir ein og sér samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd til að úrskurða megi að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum. Skv. leiðbeiningunum vaknar venjulega ekki grunur um markaðsráðandi stöðu hjá einu fyrirtæki (single dominance) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samanburði við keppinauta sína. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið markaðsráðandi. Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið markaðsráðandi eitt og sér nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (joint dominance). Þróun á markaðshlutdeild yfir ákveðin tíma hefur einnig þýðingu við mat á því hvort fyrirtæki sé með markaðsráðandi stöðu. Sé fyrirtæki stöðugt með háa markaðshlutdeild bendir það til markaðsráðandi stöðu, en hins vegar bendir sveiflukennd eða lækkandi markaðshlutdeild til hins gagnstæða. Á nýjum og stækkandi markaði bendir há markaðshlutdeild síður til markaðsstyrkleika en á þroskuðum og hægvaðandi markaði.

112. 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 burtséð frá því við hvaða mælikvarða er miðað þá er hvert farsímafyrirtæki með 100% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði.

113. Sú staðreynd að hvert farsímafyrirtæki hefur 100% markaðshlutdeild á viðkomandi mörkuðum gefur vísbendingu um að fyrirtækin búi við umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í eigin farsímanetum og geti að stórum hluta starfað án þess að taka tillit til viðskiptavina og annarra fjarskiptafyrirtækja.

4.3 Aðgangshindranir

114. Aðgangshindranir er samheiti yfir ýmsa þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk

fyrirtækja. Ef hindranir eru fáar á markaði er möguleg arðsemi aðdráttarafl fyrir ný fyrirtæki til að vinna markaðshlutdeild af þeim sem þar eru fyrir. Möguleg samkeppni frá nýjum aðilum getur haft áhrif á hegðun markaðsráðandi fyrirtækis og dregið úr skaðlegum áhrifum þess á samkeppni. Aðgangshindranir veikja hins vegar eða koma í veg fyrir samkeppni.

115. Að jafnaði hefur möguleg samkeppni nýrra þjónustuaðila áhrif á atferli ráðandi aðila á markaði, þar með talið verð. Hins vegar geta aðgangshindranir af ýmsu tagi veikt forsendur mögulegrar samkeppni eða jafnvel komið í veg fyrir samkeppni.

116. Lúkning símtals í farsímaneti er framkvæmd í því neti sem móttakandi símtalsins er tengdur við. Ekki er um að ræða neina þá tækni í farsímanetum sem gerir öðrum en þjónustuveitanda þess sem hringt er í kleift að bjóða lúkningarþjónustu símtala. Kjarna samkeppnisvandans á þessum markaði er að finna í þeirri staðreynd að aðrir geta ekki boðið þessa þjónustu og það er grundvallarástæða þess að litið er á hvert net sem sjálfstæðan markað. Ef mál þróast á þann veg að aðrir geti farið að bjóða þannig lúkningu símtala myndi það leiða til gjörbreyttrar samkeppnisaðstöðu á þessum markaði. PFS sér hins vegar ekkert benda til þess að slík tækni verði sett á markað í fyrirsjáanlegri framtíð.

117. Meginreglan um að sá greiði sem hringir dregur einnig í raun úr áhrifum samkeppni á mörkuðum fyrir lúkningu símtala. Ástæðan er sú að meginreglan felur í sér að notendur hafa enga hvatningu til að skipta um þjónustuveitendur vegna þess að keppinautar sem bjóða lægri lúkningargjöld koma inn á markaðinn.

118. Samkvæmt ofansögðu eru til staðar á markaðnum afgerandi aðgangshindranir sem ekki eru yfirstíganlegar í nánustu framtíð. Það bendir til þess að öll fyrirtæki sem bjóða lúkningu símtala í farsímanetum hér á landi séu með umtalsverðan markaðsstyrk.

4.4 Kaupendastyrkur

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

120. Eins og fram hefur komið er skilgreining á viðkomandi markaði sú að aðeins eitt farsímafyrirtæki er á hverjum markaði. Þrátt fyrir að hvert farsímafyrirtæki sé með 100% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði fer markaðsstyrkur hvers þeirra eftir því hver samningsstyrkur kaupenda er og hvaða áhrif hann hefur á hegðun viðkomandi fyrirtækis. 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.

121. Á viðkomandi heildsölumörkuðum gæti 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 í viðskiptavinum í viðkomandi farsímaneti.

122. Fræðilega séð gætu stórir netrekendur, t.d. fastlínunetrekendur, þrýst á farsímanetrekendur 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.

123. Það er enn fremur hægt að halda því fram að kaupendur geti notað heildsöluverð fyrir lúkningu sem sammingsvopn, t.d. að hótta 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 lúkningsverð 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 fastanet og farsímanet Vodafone.

124. Síminn er stærsti kaupandinn að lúkningu bæði hvað varðar farsíma- og fastlínusímtöl og Vodafone er einnig stór kaupandi að lúkningsþjónustu Símans. Síminn hefur haft langstærstu hlutdeildina á símamarkaði frá því að samkeppni hófst og hann hafði enn 41,1% markaðshlutdeild í fjölda farsímaviðskiptavina um mitt ár 2011 og [50-55%]⁴² markaðshlutdeild miðað við tekjur í smásölu og um 70% af áskriftum fyrir fastlínusíma um mitt ár 2011. Þrátt fyrir stærð og markaðshlutdeild Símans lækkaði Vodafone ekki lúkningsgjöld sín til samræmis við Símann fyrir en fyrirtækið var knúið til þess í kjölfar ákvörðunar PFS frá 20. júlí 2006 (M16). Það sama má segja um lúkningsverð Nova og IMC/Alterna sem lækkuðu ekki fyrir en eftir að PFS tók ákvörðun nr. 18/2010 á markaði 7 sem fyrirskipaði lækkanir á lúkningsverðum félaganna.

125. Nova hefur verið á markaðnum síðan í árslok 2007 og setti upp lúkningsverð sem var töluvert hærra en lúkningsverð Símans og Vodafone. Nova var úrskurðað með umtalsverðan markaðsstyrk þann 16. júlí 2010 og hefur því lotið kvöðum um verðlagningu frá þeim tíma. Lúkningsverð Nova skal lækka í áföngum þar til það verður jafnt lúkningsverðum Símans, Vodafone og IMC/Alterna um áramótin 2012/2013.

126. IMC/Alterna, sem hóf að bjóða upp á almenna farsímaþjónustu á smásölumarkaði í apríl 2010, var einnig úrskurðað með umtalsverðan markaðsstyrk þann 16. júlí og hefur lotið samskonar kvöðum og Nova um verðlagningu frá þeim tíma.

127. IP-fjarskipti (Tal) setti upp gjaldskrá fyrir lúkningu í lok ágúst 2010 sem nemur 0,6 kr. á tengingu og 12,5 kr. á mínútu og er það töluvert hærra en lúkningsverð annarra fyrirtækja er eftir að ofangreindar kvaðir tóku gildi. Reynslan hefur því sýnt að ekki er hægt að tala um mikinn þrýsting á fyrirtæki að lækka lúkningsgjöld sín án afskipta PFS.

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

129. Að mati PFS virðist ekki vera til staðar nægjanlegur sammingsstyrkur kaupenda á heildsölu- eða smásölustigi til að álykta að Síminn, Vodafone, Nova, IMC/Alterna og IP-fjarskipti (Tal) séu ekki með markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir lúkningu símtala í eigin

⁴² Vikmörk vegna trúnaðar.

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 almennt sé skortur á vilja farsímafyrirtækja til að lækka lúkningarverð án aðkomu PFS.

4.5 Verðþróun

130. Verðþróun yfir ákveðið tímabil getur gefið til kynna hversu mikil samkeppni ríkir 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 gefið vísbendingu 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.

131. Í upphafi samkeppni á farsíamarkaði árið 1998 voru Tal⁴³ og Síminn með jöfn lúkningarverð, en meðalverð dag- og kvöldtaxta var þá 12,43 kr. á mínútu. Árið 2000 lækkuðu fyrirtækin bæði lúkningarverð þannig að meðalverðið varð 11,25 kr. Önnur lækkun var gerð í janúar 2001 og fór meðalverðið þá í 11 kr. Íslandssími kom inn á markaðinn árið 2001 og var þá með sama lúkningarverð og fyrrnefndu fyrirtækin. Í kringum áramótin 2001/2002 hækkuðu Íslandssími og Tal sín gjöld. Meðal mínútugjöld Vodafone voru upp frá því 12,1 kr. á mínútu og tengigjald var 0,99 kr., á móti 0,68 kr. hjá Símanum. Síminn lækkaði sitt verð lítillega í byrjun árs 2002 og var meðalverð Símans þar með 10,5 kr. Frekari verðlækkunarir urðu ekki hjá þessum fyrirtækjum fyrr en PFS tók ákvarðanir um lækkun gjalda.

132. Með ákvörðun PFS frá 23. apríl 2003 var Símanum gert að lækka gjöld sín niður í 8,92 kr. á mínútu og var upp frá því sama gjald fyrir lúkningu að degi og kvöldi til. Með ákvörðun PFS í kjölfar greiningar á markaði 16 sem birt var 20. júlí 2006 var Símanum og Vodafone gert að lækka mínútugjöld sín niður í 7,49 kr. á mínútu og tengigjald niður í 0 kr. og fór lækkunin fram í fjórum áföngum á tveimur árum og lauk þann 1. júní 2008.

133. Nova kom inn á markaðinn í árslok 2007 með lúkningarverð sem var 12,50 kr. á mínútuna og tengigjald 0,60 kr. á símtal. Síminn kvartaði yfir þessari verðlagningu og krafðist þess að PFS ákvarðaði lægra verð. Eftir að kvörtun Símans hafði verið tekin til meðferðar hjá PFS lækkaði Nova verðið niður í 12,0 kr. á mínútu frá og með 1. júní 2008, en tengigjald er óbreytt. PFS ákvað, með ákvörðun nr. 22/2008 frá 14. ágúst 2008, að krefjast ekki frekari lækkunar hjá Nova að svo stöddu enda yrði verðlagningin skoðuð nánar í samhengi við fyrirhugaða markaðsgreiningu.⁴⁴ Umrætt mál var fyrst og fremst samtengingardeila en PFS gat ekki lagt kvaðir á Nova, t.d. verðlagskvaðir, í slíku máli. Slíkt verður aðeins gert í kjölfar markaðsgreiningar. Máli þessu lauk í ágúst 2008 og þann 16. júlí 2010 var Nova úrskurðað með umtalsverðan markaðsstyrk og hefur lotið kvöðum upp frá því. Lúkningarverð Nova lækkuðu í kjölfar ofangreindrar ákvörðunar PFS í 10,3 kr. frá og með 1. september 2010 og í 8,3 kr. þann 1. janúar 2011. Tengigjald var ennfremur fellt niður. Þann 1. janúar 2012 ber

⁴³ Þ.e. Tal hf. sem síðar sameinaðist Íslandssíma hf. og er í dag Og fjarskipti ehf. (Vodafone).

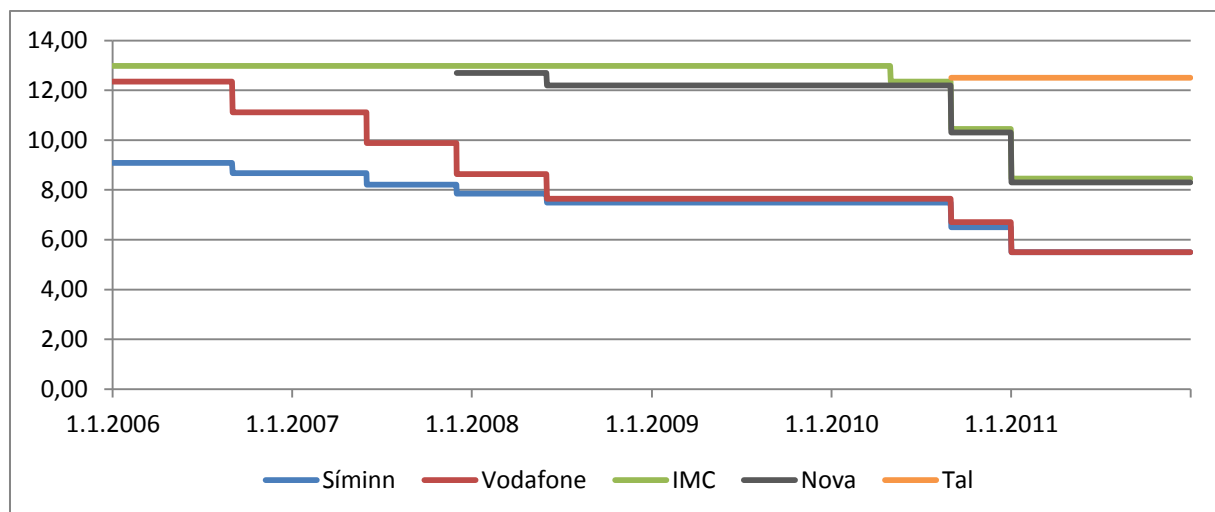
⁴⁴ Eftirfarandi kemur m.a. fram í ofangreindri ákvörðun: „Niðurstaða stofnunarinnar mun hins vegar eingöngu byggja á sjónarmiðum sem leidd verða af 24. gr. fjarskiptalaga, þ.e. hvort að gjaldskrá Nova verði talin fela í sér takmörkun eða hindrun við gerð samtengisamnings í þeim skilningi að hún teldist vera ósamngjörn gagnvart Símanum, sem þá gæti hugsanlega neitað um samtengingu. Af því leiðir að ekki er hægt að kveða á um álagningu kvaða á hendur Nova í ákvörðun þessari á grundvelli 27. gr. fjarskiptalaga, s.s. eftirlit með gjaldskrá fyrirtækisins, ... Slíkar kvaðir verða einungis lagðar á fyrirtækið á grundvelli markaðsgreiningar í samræmi við þær reglur sem um hana gilda.“

Nova að lækka lúkningarverð sín í 6,3 kr. og þann 1. janúar 2013 í 4 kr. (eða þá fjárhæð sem verðsamanburður PFS mun segja til um) og þá verður lúkningarverð félagsins það sama og Símans, Vodafone og IMC/Alterna.

134. Lúkningarverð IMC Íslands ehf. voru lengst af þannig að dagtaxti var 13,5 kr./mín., kvöldtaxti 12 kr./mín. og tengigjald 0,70 kr./símtal, en þessi verð voru óbreytt frá upphafi þar til félagið gerði reikisamning við Símann í nóvember 2009. Samkvæmt samtengiverðskrá IMC frá því í maí 2010 var lúkningarverð félagsins 12 kr. gagnvart öðrum en Símanum. Lúkningarverð gagnvart Símanum er 7,49 kr. vegna símtala sem eiga sér upphaf í talsímaneti Símans. Hinsvegar voru símtöl úr farsímaneti Símans sem enduðu í kerfi IMC verðlögð eins og um væri að ræða innankerfissímtöl í farsímaneti Símans, þ.e. upphaf og endir símtals verðlagður á 6,53 kr. í ofangreindum reikisamning félaganna. Ekki hefur verið mikið fjallað um þá verðlagningu sem lengstum gildi hjá IMC enda var um sáralitla umferð að ræða sem endaði í neti IMC. Félagið hóf markaðssoðn á íslenskum farsímamarkaði í apríl 2010. Í kjölfar greiningar PFS á markaði 7 þann 16. júlí 2010 var IMC/Alterna úrskurðað með umtalsverðan markaðsstyrk og hefur lotið kvöðum upp frá því. Félagið fylgir Nova í lækkunum lúkningarverða.

135. Í ágúst 2010 sendi Tal frá sér tilkynningu til annarra símafélaga (að Símanum frátöldum) þar sem tilkynnt var að Síminn myndi annast umflutning samtengiumferðar frá öðrum fjarskiptafyrirtækjum til farsímstöðvar Tal (IP-fjarskipta). Einnig var þar tilkynnt lúkningagjald að fjárhæð 12,5 kr. á mínútu og tengigjald 0,6 kr. skv. verðskrá Tals.

Mynd 4.1 Þróun lúkningarverða farsímafyrirtækja, 2006 - 2012⁴⁵



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

136. Eins og að framan greinir fellur kostnaður vegna lúkningar 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). Athuganir á lúkningargjöldum hafa leitt í ljós að þau eru hærrí þar sem fyrirkomulag á innheimtu er CPP (Calling-Party-Pay) í samanburði við RPP⁴⁶. Talið er að rekja megi hærrí lúkningargjöld vegna CPP til skorts á samkeppnislegum

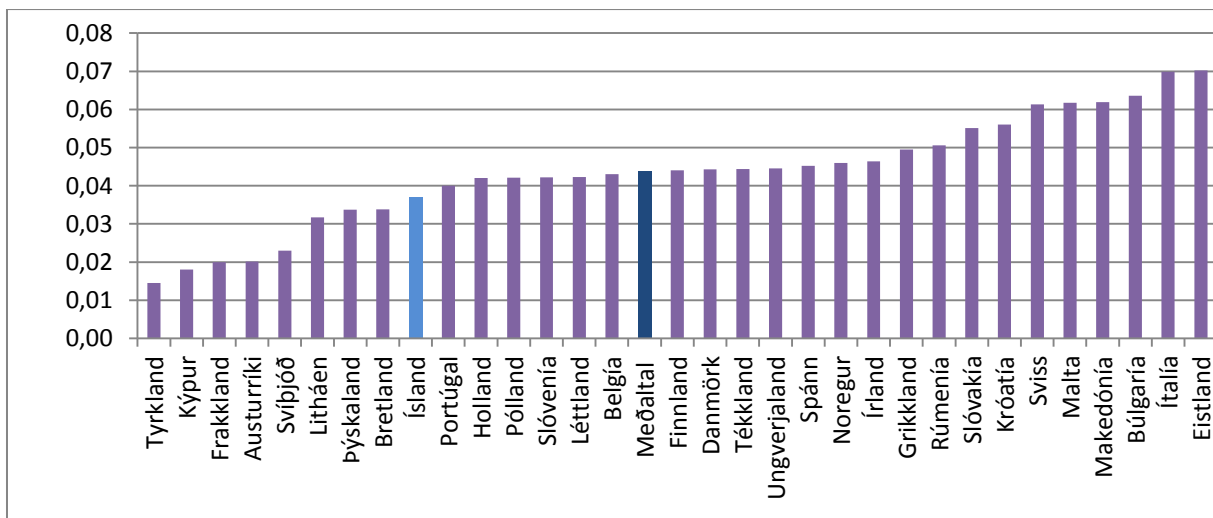
⁴⁵ Miðað er við mínútuverð og tengigjald sem reiknað er miðað við 3 mín. símtal þar sem það á við.

⁴⁶ Sjá Crandall og Sidak; Joshua 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

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 löndum.

137. Mynd 4.2 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. Ísland er í 9. sæti af 32 Evrópuríkjum í þessum samanburði, en var í 15. sæti af 30 í hliðstæðum samanburði árið 2006 þegar fyrsta markaðsgreiningin á viðkomandi markaði fór fram. Í samanburðinum kemur fram að lúkningargjöld á Íslandi eru nú rétt fyrir neðan meðaltal í Evrópu. Hagstæðari útkoma Íslands í þessum samanburði skýrist af ákvörðunum PFS, frá 2006 og 2010, um lækkun lúkningarverða og að gengi íslensku krónunnar var í sögulegu lágmarki á sama tíma⁴⁷.

Mynd 4.2 Meðallúkningarverð í Evrópu 1. júlí 2011



Heimild: BEREC⁴⁸

138. PFS telur að margt bendi til að verð fyrir lúkningu símtala í GSM farsímanetum íslenskra fyrirtækja sé enn hærra en kostnaður gefur tilefni til. Fyrst og fremst staðfestir nýleg kostnaðargreining Símanum þetta.⁴⁹ Auk þess verður að telja að mun hærra smásöluverð fyrir símtöl í farsíma úr öðrum netum ráðist að töluverðu leyti af háum lúkningarverðum miðað við það sem gildir ef upphaf og lúkning á sér stað innan sama farsímanets. Það 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. Eins og að ofan greinir hefur PFS undir höndum kostnaðargreiningu frá Símanum sem bendir til þess að

Jennifer C. Smith, Regulation Initiative Working Paper No. 21: *Marketstructure in Mobile Telecoms: Qualified Indirect Access and the Receiver Pays Principle* (maí 1999), fáanlegt á <http://ssrn.com/abstract=321420>.

⁴⁷Verð í íslenskum krónum er umreiknað í EUR m.v. gengið 1 EUR = 154,04 kr. BEREC miðar við gengi Seðlabanka Íslands og reiknað er meðaltal 3ja mánaða tímabils, október til desember 2010.

⁴⁸ Body of European Regulators for Electronic Communications.

⁴⁹ PFS samþykkti kostnaðargreiningu Símanum varðandi lúkningu símtala í farsímanetum félagsins með ákvörðun nr. 9/2010 frá því í apríl s.á.

kostnaður við lúkningu sé í raun mun lægri en núverandi lúkningarverð gefa til kynna, en nánar verður fjallað um þetta atriði í kaflanum um kvaðir hér síðar.

139. Það er mat PFS í ljósi reynslu síðasta áratugar að farsímafyritækni hafa sáralítinn ef nokkurn hvata til þess að lækka lúkningarverð sín án afskipta eftirlitsstofnana og flest bendir til þess að þau freisti þess að setja upp verð sem er langt umfram kostnað. Nýjasta dæmið um þetta er að Tal hefur ekki séð ástæðu til að lækka sín lúkningarverð á undanförunum mánuðum þrátt fyrir að Síminn, Vodafone, Nova og IMC/Alternu hafi lækkað þau tvisvar sinnum með þvinguðum hætti frá því að ákvörðun PFS nr. 18/2010 var tekin. Þetta er skýr vísbending um að fyrirtækin geta hegðað sér án tillits til viðskiptavina og keppinauta og njóti þar með umtalsverðs markaðsstyrks hvert í sínu neti.

4.6 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk

140. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk (Significant Market Power - SMP) byggist á leiðbeiningum ESA og ýmsum öðrum viðmiðum. PFS tekur tillit til núverandi markaðsaðstæðna við mat sitt. Einnig er litið til þróunar undanfarinna ára og horft fram á við til komandi mánaða.

141. Í 1. mgr. 18. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 kemur eftirfarandi fram: *Fyrirtæki telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk ef það eitt sér eða með öðrum hefur þann efnahagslega styrkleika á ákveðnum markaði að geta hindrað virka samkeppni og það getur að verulega leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.*

142. Þetta er mikilvægur útgangspunktur í markaðsgreiningunni og PFS vill leggja áherslu á að rétti mælikvarðinn er umtalsverður markaðsstyrkur en ekki misbeiting á markaðsráðandi stöðu. Kjarni markaðsgreiningarinnar er því ekki sá hvort fyrirtæki hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína eða ekki. Þetta þýðir þó ekki að atferli fyrirtækis á markaði skipti engu máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Jafnvel þótt formlegir þættir markaðarins hafi mest að segja getur atferli sem styrkir yfirburðastöðu eða viðheldur samkeppnisforskoti fyrirtækis með yfirburðastöðu styrkt stöðu viðkomandi fyrirtækis enn frekar.

143. Fyrirtæki getur haft umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér eða ásamt einu eða fleiri öðrum fyrirtækjum. Ef niðurstaðan er sú að eitt fyrirtæki hafi umtalsverðan markaðsstyrk er yfirleitt óþarfi að velja því fyrir sér hvort um markaðsráðandi stöðu með öðrum sé að ræða. Ef niðurstaðan er hins vegar sú að ekkert fyrirtæki ráði yfir fullnægjandi markaðsstyrk eitt og sér verður að meta líkur á markaðsráðandi stöðu með öðrum. Ef fyrirtæki hefur markaðsráðandi stöðu á ákveðnum markaði má þar að auki líta svo á að það hafi markaðsráðandi stöðu á tengdum markaði ef tengslin á milli markaðanna eru þannig að fyrirtækið geti nýtt sér styrk sinn á einum markaði til þess að efla styrk sinn á öðrum, sbr. 2. mgr. 18. gr. laga um fjarskipti.

144. Eins og fram hefur komið eru fjögur fyrirtæki sem bjóða upp á lúkningu símtala í farsímanetum, og eitt í sýndarneti sínu, sem fellur undir lýsingu á viðkomandi markaði. Síminn og Vodafone eru stærstu fyrirtækin, en Nova er tiltölulega nýtt á markaði og er töluvert minna en hefur þó náð töluverðum notendafjölda á stuttum tíma. Starfsemi þess fjórða, IMC/Alternu, var lengst af takmörkuð en fyrirtækið hefur verið með starfsemi hér á landi um árabíl og fellur því undir viðkomandi markað að mati PFS. Þar skiptir mestu máli að félagið gerði reikisamning við Símann þann 26. nóvember 2009 og stefndi að mikilli

uppbyggingu og fjárfestingu í farsímakerfi sínu hér á landi þó sú uppbygging hafi verið eitthvað hægari en að var stefnt. Samkvæmt framangreindum reikisamningi hefur IMC heimild til að framselja réttindi og skyldur sínar samkvæmt umræddum samningi til systurfélags síns, Alterna. Alterna hóf í apríl 2010 markaðssókn á íslenskan farsímamarkað með tilheyrandi auglýsingaherferð og opnun verslunar. PFS lítur á IMC og Alterna sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar. Framselji IMC réttindi sín og/eða skyldur samkvæmt reikisamningi við Símann fylgja þær kvaðir sem lagðar verða á IMC í ákvörðun þessari yfir til Alterna. IP-fjarskipti (Tal) hefur hafið rekstur á sýndarneti og tilkynnti það í ágúst 2010. Félagið er með samninga um sýndarnetsaðgang að farsímaneti Símans og Vodafone. Tal hefur undanfarna mánuði fært viðskiptavinum sína úr endursölu yfir í sýndarnet.

145. Öll fyrirtækin eru með 100% markaðshlutdeild í lúkningu símtala í eigin farsímaneti, Síminn í GSM/UMTS farsímanetum sínum, Vodafone í GSM farsímaneti sínu, Nova í UMTS neti sínu, IMC/Alterna í GSM neti sínu og IP-fjarskipti (Tal) í sýndarneti sínu. Að mati PFS þá einkennast viðkomandi markaðir af afdráttarlausum aðgangshindrunum og möguleg samkeppni er ekki líkleg á næstu tveimur til þremur árum. Í ljósi framangreinds bendir flest til þess að fyrirtækin séu öll með umtalsverðan markaðsstyrk. Til að komast að annarri niðurstöðu þurfa að vera til staðar þættir sem hafa veruleg áhrif á markaðsstyrk félaganna. Slíkir þættir felast fyrst og fremst í samningsstyrk kaupenda sem ekki virðist vera til staðar.

146. Með hliðsjón af markaðsgreiningunni eru vísbendingar um að samkeppnislegar aðstæður á markaði skapi ekki þrýsting á verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum. 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 fyrir lúkningu símtala í farsímanetum félaganna.

4.6.1 Síminn

147. Síminn, sem ásamt systurfélagi sínu Mílu ehf. myndar eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar, er stærsta fjarskiptafyrirtæki á Íslandi og starfar á flestum 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 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, þ.e. GSM/UMTS neti.

4.6.2 Vodafone

148. Vodafone er næst stærsta fjarskiptafyrirtæki á Íslandi og starfar einnig á flestum skilgreindum fjarskiptamörkuðum. Vodafone veitir farsímaþjónustu um land allt. Staða 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 Vodafone sé með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í eigin GSM/UMTS farsímaneti. Félagið er með samning við Nova um notkun á UMTS farsímaneti síðarnefnds félags.

4.6.3 Nova

149. Nova er nýjasti aðilinn á innlendum farsímamarkaði og starfrækir eingöngu UMTS

farsímanet, en hefur gert samstarfssamning við Vodafone sem m.a. tryggir félaginu aðgang að reiki í GSM kerfi Vodafone. Fyrirtækið hafði frjálssar hendur með ákvörðun lúkningagjalda þar til ákvörðun PFS nr. 18/2010 leit dagsins ljós þann 16. júlí 2010. Nova setti fram að því upp umtalsvert hærra verð en það verð sem Síminn og Vodafone voru skylduð til að bjóða í kjölfar fyrstu umferðar markaðsgreiningar á viðkomandi markaði á árinu 2006. Kaupendastyrkur Símans og Vodafone var ekki nægur til að þrýsta verði Nova niður og það bendir til þess að fyrirtækið geti starfað á viðkomandi markaði án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina á lúkningamarkaði og neytenda. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að Nova sé með umtalsverðan markaðsstyrk fyrir lúkningu símtala í eigin UMTS neti.

4.6.4 IMC/Alterna

150. IMC/Alterna er minnsta fyrirtækið á viðkomandi markaði enn sem komið er. Fyrirtækið hafði örfáa innlenda notendur, þar til það hóf markaðssókn á íslenskan fjarskiptamarkað í apríl 2010, og umsvif þess hér á landi höfðu verið mjög lítil fram á árið 2009 þegar félagið gerði reikisamning við Símann. Ekki hvíla umfangsmiklar uppbyggingarkvaðir á fyrirtækinu skv. núgildandi tíðniheimild sem gildir til 14. febrúar 2012. Félagið gerði reikisamning við Símann þann 26. nóvember 2009 og stefnir að uppbyggingu og fjárfestingu í farsímakerfi sínu hér á landi. Samkvæmt framangreindum reikisamningi hefur IMC heimild til að framselja réttindi og skyldur sínar samkvæmt umræddum samningi til systurfélgs síns, Alterna. Alterna hóf í apríl 2010 markaðssókn á íslenskan farsímamarkað með tilheyrandi auglýsingaherferð og opnun verslunar. PFS lítur á IMC og Alterna sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar. Framselji IMC réttindi sín og/eða skyldur samkvæmt reikisamningi við Símann fylgja þær kvaðir sem lagðar verða á IMC í ákvörðun þessari yfir til Alterna. Þrátt fyrir að umsvif IMC á íslenskum farsímamarkaði hafi lengst af verið lítil eru til staðar sömu afgerandi aðgangshindranirnar og hjá öðrum netrekendum. Fyrirtækið er því með 100% hlutdeild í sínu neti og verður það í nánustu framtíð. Lúkningarverð fyrirtækisins hafa verið í hærri kantinum og höfðu ekki breyst að ráði frá upphafi þar til ákvörðun PFS nr. 18/2010 leit dagsins ljós, nema gagnvart Símanum. Þegar ofangreindur reikisamningur var gerður var lúkningarverð félagsins 13 kr. gagnvart öðrum en Símanum, en 7,49 kr. gagnvart Símanum vegna símtala sem áttu sér upphaf í talsímaneti og/eða NMT neti Símans. Hinsvegar voru símtöl úr farsímaneti Símans sem enda í kerfi IMC verðlögð eins og um væri að ræða innankerfissímtöl í farsímaneti Símans, þ.e. upphaf og endir símtals er verðlagður á 6,53 kr. í ofangreindum reikisamning félaganna. PFS telur að slík mismunun standist ekki jafnræðiskvöðina þegar endanleg ákvörðun hefur verið tekin ef munurinn er ekki byggður á hlutlægum forsendum.⁵⁰ Reynslan sýnir að fyrirtæki sem koma ný inn á markaðinn verða ekki að beygja sig fyrir styrk kaupenda og hafa þau getað viðhaldið hærri verðum en viðsemjendur þeirra þrátt fyrir smæð sína. IMC/Alterna hefur verið með farsímastarfsemi á Íslandi í rúm 10 ár og þó að sú starfsemi hafi fram til þessa verið fremur smá í sniðum verður að telja fyrirtækið með starfandi fyrirtækjum á lúkningarmarkaði, enda hyggst félagið starfa hér á landi áfram í nánustu framtíð, sbr. t.d. nýlega umsókn um endurnýjaða tíðniheimild og ofangreinda markaðssókn. Að öllu þessu virtu virtu ályktar PFS að IMC/Alterna geti að verulegu leyti starfað á viðkomandi markaði án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina á lúkningarmarkaði og neytenda. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að IMC/Alterna sé með umtalsverðan markaðsstyrk fyrir lúkningu símtala í eigin GSM neti.

⁵⁰ Í bréfi Símans til PFS, dags. 11. mars 2011, sagði Síminn að um misskilning væri að ræða varðandi lúkningarverð frá talsímaneti og NMT farsímaneti Símans. PFS er með mál þetta til skoðunar og er ákvörðunar að vænta um áramótin 2011/2012.

4.6.5 IP-fjarskipti (Tal)

151. Tal er með um 4,8% markaðshlutdeild ef miðað er við fjölda viðskiptavina. Tal var fyrst og fremst endursöluaðili hjá Vodafone en í byrjun árs 2010 gerði Tal samning um sýndarnetsaðgang við Símann og þann 24. ágúst 2010 var tilkynnt um að Síminn myndi annast umflutning samtengiumferðar frá öðrum fjarskiptafyrirtækjum til símsstöðvar Tals. Tal gerði síðan sýndarnetssamning við Vodafone í desember 2010. Einnig var tilgreind verðskrá félagsins sem hefur að geyma mun hærri lúkningarverð en Síminn, Vodafone, Nova og IMC/Alternna innheimta, eða 12,5 kr. á móti 5,5 kr. hjá Símanum og Vodafone (4,5 kr. frá 1. janúar 2012) og 8,3 kr. hjá Nova og IMC/Alternna (6,3 kr. frá 1. janúar 2012). Auk þess innheimtir Tal 0,6 kr. tengigjald á hvert símtal, en hin fyrirtækin innheimta ekki slíkt gjald í samræmi við ákvörðun PFS nr. 18/2010. Nú hefur stærsti hluti viðskiptavina IP-fjarskipta (Tal) verið fluttur á sýndarnetið (ca. 80%) og mun sú þróun væntanlega halda áfram á næstu mánuðum. Lækkun lúkningarverða Símans, Vodafone, Nova og IMC/Alternna þann 1. september 2010 og um áramótin 2010/2011 hefur ekki leitt til lækkunar lúkningarverða hjá IP-fjarskiptum (Tal). Því telur PFS nauðsynlegt að leggja verðkvöð á félagið til að lækka lúkningarverð þess og samræma það lúkningarverðum annarra farsímafyrirtækja. Að öllu ofangreindu virtu ályktar PFS að IP-fjarskipti (Tal) geti að verulegu leyti starfað á viðkomandi markaði án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina á lúkningarmarkaði og neytenda. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að IP-fjarskipti (Tal) sé með umtalsverðan markaðsstyrk fyrir lúkningu símtala í eigin sýndarneti.

4.7 Niðurstaða

152. Með hliðsjón af framangreindri markaðsgreiningu hyggst PFS útnefna Símann, Vodafone, Nova, IMC og IP-fjarskipti (Tal) með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum fyrir lúkningu símtala í eigin farsímanetum.

5.0 Álagning kvaða

5.1 Almenn um kvaðir

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

154. Í 27. gr. fjarskiptalaga segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk sé PFS heimilt að leggja á það kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald eins og með þarf í þeim tilgangi að efla virka samkeppni.⁵¹ Kvöðum þessum er nánar lýst í 28.–32. gr. laganna.

155. Við val á kvöðum sem beita á til að leysa skilgreind samkeppnisvandamál þarf að hafa nokkrar grundvallarreglur að leiðarljósi.⁵² Allar álagðar kvaðir skulu taka mið af eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls og vera sniðnar að því að leysa það. Þær skulu vera gagnsæjar, réttlætanlegar, rökstuddar og í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu innri markaðar og standa vörð um hagsmuni notenda. Kvaðir mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er og ekki má leggja þyngri byrðar á fyrirtækin en nauðsynlegt þykir.

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

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

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

⁵¹ Sjá einnig 9. – 14. gr. aðgangstilskipunar.

⁵² Sjá 8. gr. rammatilskipunar.

5.2 Samkeppnisvandamál

5.2.1 Almennt um vandamál á sviði samkeppni

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

5.2.2 Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum

160. 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 lúkningar símtala þar sem þeir verða að teljast ónæmir fyrir hækkun lúkningarverðs vegna símtala í eigin farsíma.

161. Farsímafyrirtæki eru með einokun á lúkningu símtala í eigin net og geta því boðið þjónustu sína að verulegu leyti án þess að taka tillit til viðskiptavina og keppinauta. Þessi einokunarstaða farsímafyrirtækjanna gerir þeim kleift að krefjast hærra lúkningarverðs en hægt væri ef til staðar væri samkeppnislegur þrýstingur. Að mati PFS eru nokkur atriði sem benda sérstaklega til að farsímafyrirtækin öll fimm séu að krefjast of hás lúkningarverðs. Í fyrsta lagi þá bendir nýleg kostnaðargreining Símans sem PFS staðfesti með ákvörðun nr. 9/2010 í apríl 2010 til þess að kostnaðar við lúkningu hjá fyrirtæki hér á landi sem er rekið á hagkvæman hátt sé mun lægri en núgildandi lúkningarverð gefa til kynna. Í öðru lagi eru lúkningarverð félagana há í samanburði við verð fyrir innankertifis símtöl.

162. Flest samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum tengjast lúkningarverði á símtölum í farsímanet. 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 mun hærri verð þeirra miðað við símtöl innan sama farsímanets. Að mati PFS er það m.a. afleiðing af því fyrirkomulagi sem er á greiðslu fyrir lúkningu símtals eða CPP reglunni, þar sem aðrir en eigin notendur greiða kostnaðinn, og lítilli verðvitund neytenda. Kostnaðinum er velt yfir á þá notendur sem eru tengdir öðrum farsíma- eða fastlínunetum.

163. 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.

164. Að mati PFS virðist verðaðgreiningu vera beitt gagnvart utanaðkomandi umferð með því að verðleggja lúkningu símtala úr öðrum netum mun hærra en innan sama nets. Of há lúkningarverð geta einnig haft áhrif á innkomu nýrra þjónustuaðila á farsímamarkaðinn, 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.

165. Í raun hafa engar breytingar orðið á uppbyggingu markaðarins síðan fyrri greiningar á honum fóru fram. Þrátt fyrir að nú séu til staðar fleiri fyrirtæki sem bjóða lúkningu símtala í farsímanetum, er samt sem áður aðeins eitt fyrirtæki á hverjum markaði fyrir sig. Engar tækninýjungar eru komnar fram á markaðnum sem gera mögulegt að keppa á lúkningarmarkaði innan einstaks nets. Vandamál tengd verðlagningu eru enn til staðar og verð hafa aðeins lækkað að ráði í þeim tilvikum sem PFS hefur gripið inn í. PFS telur því að enn séu öll þau vandamál til staðar sem greind voru á markaðnum á árunum 2006 og 2010 og því sé skylt að grípa til úrræða og leggja á viðeigandi kvaðir samkvæmt ákvæðum laga um fjarskipti.

5.3 Gildandi kvaðir

5.3.1 Kvaðir sem lagðar voru á með ákvörðun PFS nr. 18/2010 frá 16. júlí 2010

166. Með ákvörðun frá 16. júlí 2010 um álagningu kvaða í kjölfar greiningar á markaði 7 fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum lagði PFS á eftirfarandi kvaðir.

5.3.1.1 Kvaðir á GSM/UMTS net Símans, Vodafone, Nova og IMC/Alterna

Kvöð um að veita aðgang að GSM/UMTS farsímaneti vegna lúkningar símtala

167. Lagðar voru þær skyldur á Símann, Vodafone, Nova og IMC/Alterna að semja um samtengingu við fjarskiptafyrirtæki sem bjóða almenna fjarskiptabjónustu eða fjarskiptanet og bjóða upp á lúkningu símtala í GSM/UMTS farsímanetum sínum. Samtengisamningum skyldi lokið án tafar og eigi síðar en innan eins mánaðar frá því að óskað var eftir þeim. Bæði fyrirtækin skyldu gefa öðrum fjarskiptafyrirtækjum kost á að tengjast eigin farsímanetum beint og það skyldi ekki gert að skilyrði að farsímaumferð færi fyrst í gegnum fastanet fyrirtækjanna.

Kvöð um gagnsæi

168. Með ákvörðun PFS nr. 18/2010 var felld niður kvöð um gagnsæi á Símann og Vodafone frá 20. júlí 2006. PFS taldi að kvöðina ekki nauðsynlega miðað við ríkjandi samkeppnisumhverfi og taldi að 24. gr. fjarskiptalaga og ofangreind aðgangskvöð væri fullnægjandi til að knýja á um gerð samtengisamninga á viðkomandi markaði án ástæðulauss dráttar. Þó svo fyrirtækin þyrftu ekki að birta viðmiðunartilboð opinberlega þyrftu þau að upplýsa fjarskiptafyrirtæki sem óskaði samtengingar um öll þau atriði sem nauðsynleg væru til að gerð samtengisamnings tæki ekki óeðlilega langan tíma. Það drægi einnig úr þörf fyrir gagnsæiskvöðina á viðkomandi markaði að samtenging hefði hingað til farið fram um talsímanet Símans og Vodafone en farsímanet hefðu ekki verið tengd beint. Sá möguleiki væri þó áfram fyrir hendi að farsímanetsrekandi óskaði beinnar samtengingar við farsímanet annars farsímanetsrekanda. Allar nauðsynlegar upplýsingar, sem ella kæmu fram í viðmiðunartilboði, skyldu þá vera uppi á borðum við samningaviðræður slíkra aðila. Þá væru hámarkslúkningarverð fest með verðaðlögum þannig að gagnsæi varðandi verð væri tryggt. Að sama skapi lagði PFS ekki gagnsæiskvöð á Nova né IMC/Alterna.

Kvöð um jafnræði

169. Lögð var sú kvöð á Símann, Vodafone, Nova og IMC/Alternu að gæta jafnræðis við gerð samninga um lúkningu símtala í GSM/UMTS farsímanetum þeirra. Félögin skyldu veita öllum kaupendum á lúkningu símtala í heildsölu, þ.m.t. eigin deildum, þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum og gæðum. Aðgang að netinu skyldi veita innan sambærilegs tíma. Félögin skyldu haga starfsemi sinni með þeim hætti að meðferð upplýsinga sem fram kæmu við gerð og framkvæmd samtengissamninga væri í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga. Óheimilt væri að afhenda öðrum upplýsingar um viðskipti við önnur fyrirtæki um lúkningu símtala, þ.á.m. öðrum deildum fyrirtækisins, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

170. Lögð var kvöð á Símann og Vodafone um bókhaldslegan aðskilnað vegna GSM/UMTS farsímaneta. Aðgreining í bókhaldi skyldi háttað með tilliti til tekna, kostnaðar, eigna og skulda fyrir farsímaþjónustu á heildsölu- og smásölustigi. Símanum og Vodafone bæri að afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir heildsölu- og smásöluþjónustu farsímaneta ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki væri hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði.

Kvöð um eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald

171. Lögð var kvöð á Símann, Vodafone, Nova og IMC/Alternu um að lækka lúkningarverð í GSM/UMTS farsímanet sín í 4,0 kr., eða þá fjárhæð sem ný kostnaðargreining kann að leiða til, fyrir 1. janúar 2013. Jafnframt skyldu öll tengigjöld falla niður. Lúkningarverð byggðu á kostnaðargreiningu Símans sem PFS samþykkti með ákvörðun sinni nr. 9/2010. Fram kom að PFS myndi árlega yfirfara kostnaðargreiningu Símans og uppfæra verðaðlögunina til samræmis við niðurstöðu hennar hverju sinni í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA Þá var lögð kvöð á Símann um kostnaðarbókhald. Síminn skyldi skila kostnaðargreiningu fyrir 1. júlí ár hvert, miðað við rekstrartölur næstliðins árs, í fyrsta skipti fyrir 1. júlí 2011.

5.3.1.2 Kvaðir á NMT farsímanet Símans

Kvöð um að veita aðgang að NMT farsímaneti vegna lúkningar símtala

172. Lagðar voru skyldur á Símann um að semja um samtengingu við fjarskiptafyrirtæki sem bjóða almenna fjarskiptaþjónustu eða fjarskiptanet og bjóða upp á lúkningu símtala í NMT farsímaneti sínu. Síminn lokaði NMT kerfi sínu þann 1. september 2010 og því stendur umrædd þjónusta ekki lengur til boða. PFS hefur því í hyggju að fella niður kvaðir á Símann varðandi NMT kerfið.

Kvöð um jafnræði

173. Lögð var kvöð á Símann um að gæta jafnræðis við gerð samninga um lúkningu símtala í NMT farsímaneti félagsins.

Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

174. Lögð var sú skylda á Símann að bjóða ekki hærri verð fyrir lúkningu á símtölum í NMT farsímanet en væru í gildi skv. gjaldskrá þann 31. desember 2005.

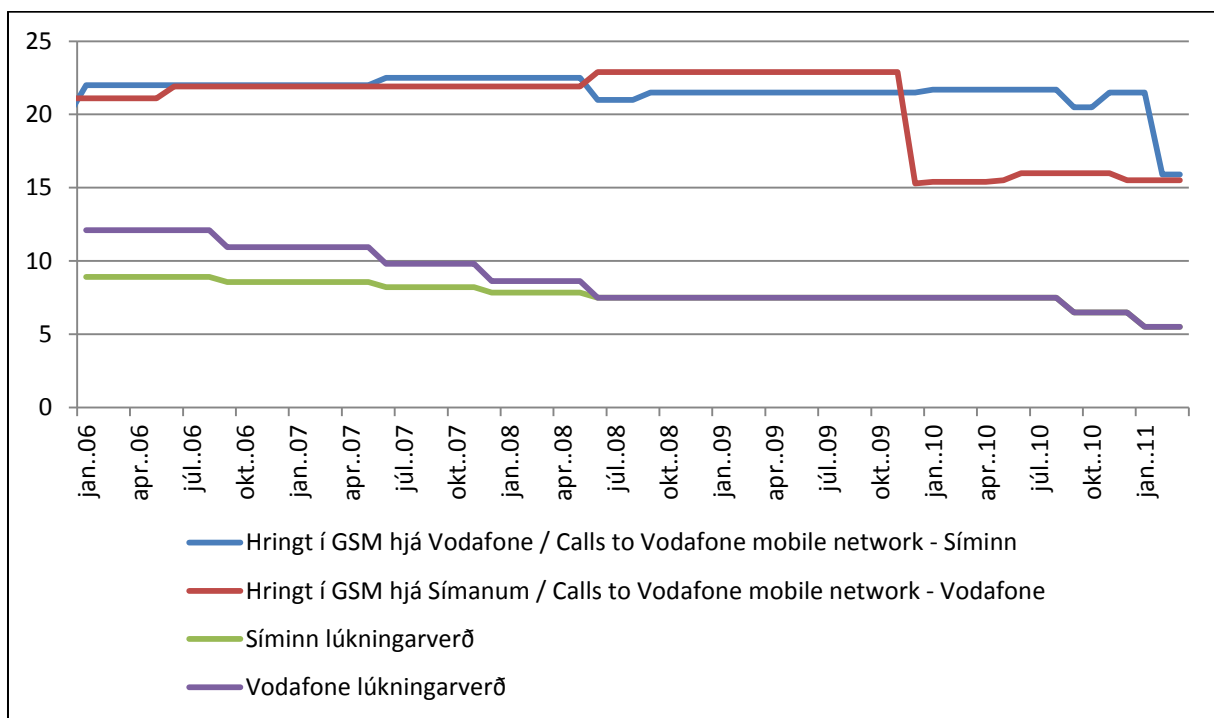
5.3.2 Áhrif gildandi kvaða

175. Gildandi kvaðir hafa eðli málsins samkvæmt haft bein áhrif á lúkningarverð Símans, Vodafone, Nova og IMC/Alternu enda var kveðið á um lækkan lúkningarverða í GSM/UMTS

netum þeirra. Kvaðirnar hafa ekki haft nein áhrif á lúkningarverð umfram það sem beinlínis var kveðið á um. Félögin hafa ekki lækkað verð sín umfram það sem skylt var, þrátt fyrir að kostnaðargreining Símans bendi nú til þess að kostnaður við lúkningu sé töluvert lægri en þau verð sem ákveðin voru gefa til kynna.⁵³ Lækkun lúkningarverða félaganna hefur ekki orðið öðrum fyrirtækjum hvatning til að lækka sín lúkningarverð, eins og IP-fjarskiptum (Tal) sem hóf að innheimta lúkningargjöld haustið 2010.

176. Lækkun og jöfnun lúkningarverða félaganna hefur að nokkru marki haft áhrif til jöfnunar á smásöluverðum fyrir hringingar í farsímanet þeirra. Þetta má sjá í breyttum áskriftarleiðum allra farsímafyrirtækja, en nýverið hafa þau verið að bjóða áskriftir með sama mínútuverði í öll kerfi. Þó eru enn til áskriftarleiðir þar sem að verð innan kerfis eru önnur og lægri en verð milli kerfa.

Mynd 5.1 Þróun smásöluverða og lúkningarverða Símans og Vodafone⁵⁴



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

177. Fyrirtæki hafa ekki nýtt sér þá kvöð sem lögð var á félögin að bjóða upp á tengingu beint við farsímanetin. Öll símtöl úr öðrum netum fara því fyrst um fastanet fyrirtækjanna og veldur það auka kostnaði vegna flutningsgjalda (e. transit). Nova hefur þó óskað eftir beinni samtengingu farsímanets félagsins við farsímanet Símans og Vodafone en ella að losna við flutningsgjöld. Ágreiningur reis á milli Nova og Símans um þetta atriði sem lauk með sátt á milli aðila í mars 2011. Sáttinn gekk út á það að Símanum væri heimilt að skilgreina samtengiskil farsímanets síns í talsímaneti sínu gegn því að hætta innheimtu flutningsgjalda. Símanir innheimtir því eftir það einungis flutningsgjöld þegar um er að ræða umflutning símtals úr neti eins netrekanda í net þriðja aðila.

⁵³ Niðurstaða kostnaðargreiningar Símans sem PFS staðfesti með tilteknum breytingum með ákvörðun nr. 9/2010 frá apríl s.l. er sú að lúkningarverð skuli vera 4 kr.

⁵⁴ Miðað er við almenna verðskrá félaganna. Öll verð eru með vsk.

178. Við lækkingun lúkningarverða verða farsímafyrirtæki fyrir ákveðnum tekjumissi. Erfitt er þó að segja hver áhrif þess eru á afkomu þeirra, enda eru margir aðrir þættir sem spila þar inn í. Ef lækkingun lúkningarverða er beitt á alla markaðsaðila þá dregur það jafnframt úr kostnaði við kaup á lúkningarþjónustu og því er ekki hægt að slá því föstu að lækkingun lúkningarverða sé íþyngjandi þegar á heildina er litið. Lækkingun lúkningarverða verður til þess að kostnaður og tekjur í farsímaþjónustu myndast á gagnsærri hátt en áður og betri grundvöllur skapast fyrir verðsamkeppni á farsímaþjónustu. Leiði lækkingun lúkningarverða til lægri smásöluverða fyrir farsímaþjónustu kann notkun slíkrar þjónustu að aukast og þar með tekjur farsímafyrirtækjanna. PFS telur að lækkingun þurfi lúkningarverð enn frekar og að koma öllum fyrirtækjum sem eru með umtalsverðan markaðsstyrk í sínu neti undir gjaldskrárefirlit til þess að ná fram fullum áhrifum þessarar kvaðar. Þetta kann að leiða til þess að einhver farsímafélaganna þurfi að breyta verðstefnu sinni þegar lúkningarverð lækka.

5.4 Tillögur að kvöðum

179. PFS hefur á grundvelli markaðsgreiningar komist að þeirri niðurstöðu að leggja beri kvaðir á Símann, Vodafone, Nova, IMC/Alterna og IP-fjarskipti (Tal) á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Í þessum kafla verður skilgreint og kynnt nánar innihald þeirra kvaða sem PFS hefur í hyggju að leggja á.

5.4.1 Kvöð um að veita aðgang

180. 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 kemur fram að krefjast megi þess af fjarskiptafyrirtækjum að þau samtengi net eða netaðstöðu.

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

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

182. PFS hefur lagt mat á hvort skyldan um aðgang sé tæknilega og fjárhagslega raunhæf og einnig hvort það sé raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðsþróun og eðli aðgangs sem hér um ræðir. PFS telur það vel framkvæmanlegt fyrir öll farsímafyrirtækin að veita þann aðgang sem tillaga er um, og forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu. PFS telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á þjónustu.

183. 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 ófrávíkjanleg 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 PFS setji ákveðna skilmála um tilhögun aðgangs.

184. 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 barst PFS kvörtun frá Nova í desember 2010 þess efnis að IP-fjarskipti (Tal) drægi á langinn gerð samtengisamninga á milli félaganna. Þann 11. mars 2011 undirrituðu félögin samtengisamning. Þá gerði Tal samtengisamning við Vodafone í desember 2010. Einnig eru til dæmi frá fyrri tíð um að gerð samtengisamninga hafi tekið óþarflega langan tíma og að samningaviðræður hafi gengið erfiðlega. 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, eða að samningaviðræður rótgrónari aðila tefjist, hyggst PFS mæla fyrir um að samtengisamningum skuli lokið án tafar og eigi síðar en innan tveggja mánaða 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.

185. 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 bæði í GSM og UMTS netum sínum í samræmi við 24. gr. laga um fjarskipti sbr. og g-lið 2. mgr. 28. gr. s.l. Það sama á við um Vodafone, Nova og IMC/Alterna. IP-fjarskipti (Tal) skal bera sömu skyldu varðandi sýndarnet sitt.

186. Samningum skal lokið án tafar og eigi síðar en innan eins mánaðar frá því að óskað var eftir þeim. Fjarskiptafélög sem bæði reka farsíma- og fastlínunet skulu gefa viðsemjendum kost á að tengjast farsímanetunum beint og það skal ekki gert að skilyrði að farsímaumferð fari fyrst í gegnum fastanet fyrirtækjanna.

187. PFS afnumdi kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs á Símann og Vodafone með ákvörðun sinni nr. 18/2010 þar sem stofnunin fékk ekki séð að sú kvöð væri nauðsynleg miðað við ríkjandi samkeppnisumhverfi. Væri það í samræmi við meðalhóf að leggja ekki á fleiri kvaðir en nauðsynlegar væru til að leysa viðkomandi samkeppnisvandamál. PFS taldi að 24. gr. fjarskiptalaga og ofangreind aðgangskvöð væri fullnægjandi til að knýja á um gerð samtengisamninga á viðkomandi markaði án ástæðulauss dráttar. Þó svo fyrirtækin þyrftu ekki að birta viðmiðunartilboð opinberlega þyrftu þau að upplýsa fjarskiptafyrirtæki sem óskaði samtengingar um öll þau atriði sem nauðsynleg væru til að gerð samtengisamnings tæki ekki lengri tíma en getið væri um hér að ofan. Það drægi einnig úr þörf fyrir gagnsæiskvöðina á viðkomandi markaði að samtenging hefði hingað til farið fram um talsímanet Símans og Vodafone en farsímanet hefðu ekki verið tengd beint. Sá möguleiki væri þó áfram fyrir hendi að farsímanetsrekandi óskaði beinnar samtengingar við farsímanet annars farsímanetsrekanda. Allar nauðsynlegar upplýsingar, sem ella kæmu fram í viðmiðunartilboði, skyldu þá vera uppi á borðum við samningaviðræður slíkra aðila. Þá mætti benda á að

hámarksverð yrðu fest með verðaðlögun þannig að gagnsæi varðandi verð væri tryggt. PFS telur að aðstæður á viðkomandi markaði hafi ekki breyst að þessu leyti og hyggst því ekki leggja til gagnsæiskvöð á félögin.

188. Með sömu rökum og fram kom hér að ofan ákvað PFS að leggja ekki kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs á Nova IMC/Alterna í ofangreinda ákvörðun. PFS telur að aðstæður á viðkomandi markaði hafi ekki breyst að þessu leyti og hyggst því ekki leggja til gagnsæiskvöð á félögin. Það sama á við um IP-fjarskipti (Tal).

5.4.2 Kvöð um jafnræði

189. Samkvæmt 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 samskonar viðskiptum og veiti þjónustu og upplýsingar með sömu skilmálum og sömu gæðum og það veitir eigin þjónustudeildum, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

190. 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 t.d. haft hvata til að selja óskyldum aðilum lúkningu á hærra verði en sínum eigin deildum eða mismunað milli óskyldra aðila. 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 aðskilda neta.

191. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggt 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, nema hugsanlega IP-fjarskiptum (Tal) sem nú þegar mismunar aðilum varðandi lúkningarverð.⁵⁵ Jafnræðiskvöðin felur ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrðin heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

192. PFS gerir athugasemdir við það að smásöluverð fyrir umferð í farsímanet úr öðrum netum eru almennt mun hærri en fyrir innannetssímtöl. Lág innannetsgjöld og há gjöld fyrir utanaðkomandi umferð geta veitt farsímafyrirtæki með mikinn fjölda notenda samkeppnislega yfirburði yfir minni net þegar aflu á nýrra viðskiptavina eða halda viðskiptavinum, þar sem flestir kjósa að vera innan þess kerfis sem er stærst til að forðast dýr utankerfissímtöl. Slíkar aðferðir geta jafngilt hindrun fyrir ný fjarskiptafyrirtæki þar sem þau verða að keppa við lægri innannetsgjöld. Þetta þýðir að ný fyrirtæki þurfa að viðhafa töluvert hærri lúkningargjöld en hið stóra félag og bjóða upp á ódýrari eða jafnvel ókeypis innankerfissímtöl. Því er mikilvægt að markaðsráðandi fyrirtæki á smásölumarkaði misnoti ekki markaðsráðandi stöðu sína á smásölumarkaðinum með óeðlilegri verðlagningu. Með slíkri hegðun getur hið

⁵⁵ Lúkningarverð IP-fjarskipta (Tal) til annarra en Símans er 12,5 kr. skv. verðskrá en samkvæmt sýndarnetssamningi IP-fjarskipta (Tal) og Símans frá 8. janúar 2010 er lúkningarverð IP-fjarskipta (Tal) 7,49 kr. fyrir Símann.

markaðsráðandi fyrirtæki þvingað hin nýju í óarðbæran og ósjálfbæran rekstur. Því er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið láti slíkt ekki viðgangast ef það metur það svo að tiltekið félag sé með markaðsráðandi stöðu á smásölumarkaði. Ef heildsöluverð fyrir lúkningu eru hærri fyrir utanaðkomandi umferð en innannets getur það leitt til verðþrýstings (price/margin squeeze).

193. Jafnræðiskvöð var sett á Símann og Vodafone í markaðsgreiningu á viðkomandi markaði sem lauk á árinu 2006 að því er varðaði verð fyrir lúkningu í eigin farsímaneti vegna símtala úr sama farsímaneti, öðrum farsímanetum eða fastanetum. Í markaðsgreiningu þeirri sem lauk með ákvörðun PFS nr. 18/2010 aflétti stofnunin jafnræðiskvöðinni varðandi innankerfissímtöl þar sem eðlilegra þótti að Samkeppniseftirlitið hefði eftirlit með slíku vandamáli á smásölumarkaði sem beindist fyrst og fremst að hegðun markaðsráðandi fyrirtækis varðandi verðlagningu smásöluafurða. Jafnframt væri óeðlilegt að slík jafnræðiskvöð á heildsölustigi takmarkaði frelsi fyrirtækja sem ekki væru markaðsráðandi á smásölustigi til að verðleggja smásöluafurðir sínar eins og best hentaði hverju sinni. Einnig var það skoðun PFS að umrætt vandamál kæmi til með að minnka því lægri sem lúkningarverð yrðu. Þá taldi PFS að niðurstöður í nýlegri kostnaðargreiningu Símans sýndi að verðlagning fyrir upphaf og lúkningu símtala innankerfis og fyrir upphaf og lúkningu símtala milli farsímaneta væri svipuð. Því skipti jafnræðiskvöðin minna máli en í fyrri markaðsgreiningu þegar verðlagning lúkningar milli farsímaneta í heildsölu hefði verið hærri en smásöluverð fyrir innankerfissímtöl hjá Símanum og Vodafone. Eins og fram hefði komið í fyrri markaðsgreiningu var það mat PFS að símtöl með upphaf og lúkningu í sama farsímaneti væru niðurgreidd á meðan verðaðgreiningu væri beitt gagnvart utanaðkomandi umferð með því að verðleggja lúkningu símtala úr öðrum netum herra en innannets. Fyrirliggjandi kostnaðargreining Símans benti til að ekki væri um niðurgreiðslu að ræða á innankerfissímtölum. Það væri þó ennþá mat PFS að verðaðgreiningu væri beitt gagnvart utankerfissímtölum. PFS telur að staðan á markaðinum hafi ekki breyst að þessu leyti og leggur því áfram til að jafnræðiskvöðin nái ekki til innankerfissímtala.

194. Jafnframt telur PFS að aðgreining í lúkningarverðum sem gerð er í skjóli ógagnsæis á markaði og lítils kaupendastyrks vegna CPP reglunnar sé ekki einkenni samkeppnismarkaðar. Að mati PFS er ofangreind verðaðgreining afleiðing þess að farsímafyirtæki eru með einokun á lúkningu símtala í eigin neti og geta starfað án þess að taka tillit til keppninauta, viðskiptavina og neytenda. Í ljósi þess og þar til annað kemur fram telur PFS rétt að mæla fyrir um jafnræði hvað varðar verð fyrir lúkningu í eigin farsímaneti vegna símtala úr öðrum farsímanetum eða fastanetum.

195. Kvöð um jafnræði hvílir nú þegar á Símanum, Vodafone, Nova og IMC/Alterni á grundvelli fyrri ákvörðunar um kvaðir á viðkomandi markaði. Í ljósi þess að jafnræðiskvöðin er nú þegar til staðar hjá viðkomandi félögum má telja að það sé ekki mjög íþyngjandi fyrir þau félög að bera þessa kvöð áfram. PFS telur nauðsynlegt að viðhalda jafnræðiskvöðinni til að tryggja að félögin mismuni ekki þeim aðilum sem þeir selja lúkningu símtala. Er þá sérstaklega horft til þess að félögin mismuni ekki í verðlagningu lúkningar innan verðþaksins sem kveðið er á um í kvöðinni um eftirlit með gjaldskrá. PFS telur enn fremur nauðsynlegt að IP-fjarskipti (Tal) beri sambærilega kvöð til þess að skapa jafnvægi á markaðnum og tryggja að jöfnun lúkningarverða, sbr. kafla 5.4.4, hafi tilætluð áhrif.

196. Með hliðsjón af 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda jafnræðiskvöð á Símann, Vodafone, IMC/Alterni og Nova vegna GSM/UMTS neta þeirra, vegna lúkningar símtala í umrædd farsímanet úr öðrum farsímanetum og fastanetum og jafnframt leggja sömu kvöð á IP-fjarskipti (Tal) um að það gæti jafnræðis við gerð samninga um lúkningu símtala í

viðkomandi neti sínu. Sé mismunun fyrir hendi þegar ákvörðun þessi er tekin, sem ekki er byggður á hlutlægum forsendum, skal viðkomandi fyrirtæki án tafar koma samningsmálum sínum í það horf að ekki sé um mismunun að ræða. Sé það ekki gert getur viðkomandi fyrirtæki ekki innheimt hærra lúkningargjald en það sem það innheimtir sem lægsta lúkningargjald. Fyrirtækin skulu veita öllum kaupendum á lúkningu símtala í heildsölu 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 samtengissamninga 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.

5.4.3 Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu

197. Samkvæmt 31. gr. fjarskiptalaga er heimilt að leggja á kvöð um bókhaldslega aðgreiningu. Bókhaldsleg aðgreining stuðlar að því að upplýsa um mögulega misbresti á markaði og dregur fram í dagsljósið hvort jafnræðis sé gætt. Þessi kvöð styður við aukið gagnsæi vegna þess að hún varpar ljósi bæði á heildsöluverð og innra verðlag fyrirtækisins sjálfs. PFS álitur að nauðsynlegt sé að koma á kvöðum um bókhaldslega aðgreiningu til þess að auðvelda stofnuninni að kanna hvort reglum sé framfylgt og lítur svo á að þetta sé forsenda skilvirkra kvaða um gagnsæi og jafnræði.

198. Samkvæmt ofangreindu ákvæði 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.

199. 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.

200. Ef heildsala er aðskilin frá smásölu er hægt að meta afkomu m.t.t. þess hvort verðlagning á heildsöluþjónustu sé rétt, hvort dæmi séu um víxl niðurgreiðslur og hvort allir njóti jafnræðis varðandi verð og skilmála. Kvöðin um bókhaldslegan aðskilnað gerir mögulegt að greina raunkostnað við lúkningu á símtölum. Bókhaldslegur aðskilnaður er einnig mikilvægur til að auka traust á að heildsöluverð séu byggð á kostnaði.

201. 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 lúkningarverð.

202. Síminn og Vodafone bera kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á viðkomandi markaði síðan síðasta markaðsgreining fór fram í júlí 2010. Í ljósi þess verður að telja að það skapi

þeim ekki mikinn kostnað eða óhagræði að viðhalda þeim aðskilnaði.

203. Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á Símanum og Vodafone vegna farsímaneta. Aðskilnaði skal haga með þeim hætti sem lýst er hér á eftir.

204. 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.

205. 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 Vodafone. Í reglugerð nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja er kveðið nánar um framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði.

206. Aðgreiningu í bókhaldi skal háttáð með tilliti til tekna, kostnaðar, eigna og skulda fyrir farsímaþjónustu á heildsölu- og smásölustigi. Símanum 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.

207. PFS telur ekki þörf á að mæla fyrir um bókhaldslegan aðskilnað hjá Nova, IMC/Alterna og IP-fjarskiptum (Tal). Þessi fyrirtæki reka ekki eins margþætta starfsemi og Síminn og Vodafone og ekki af sömu stærðargráðu. Því er ekki sama hætta á mismunun í verðlagningu þegar selt er milli deilda innan sama fyrirtækis. Það er því ekki nauðsynlegt að taka bókhald Nova, IMC/Alterna og IP-fjarskipta (Tal) til sérstakrar skoðunar við ákvörðun lúkningarverðs. Að sjálfsögðu er umræddum fyrirtækjum heimilt að aðskilja bókhald sitt ef þau kjósa svo og afhenda PFS.

5.4.4 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

5.4.4.1 Almenn

208. Samkvæmt 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs þegar markaðsgreining gefur til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk krefjist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítil munur sé á heildsölu- og smásöluverði. Eins og fram kom í umfjöllun um samkeppnisvandamál þá telur PFS að öll fyrirtæki sem bjóða lúkningu símtala í farsímaneti geti haft hvata til að krefjast of hárra gjalda ef ekki er haft eftirlit með gjaldskrá fyrirtækisins.

209. 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. Það er álit PFS að kostnaður

vegna símtala milli neta réttlæti ekki þann mun á verði þeirra miðað við símtöl innan sama farsímanets. 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 af því að lúkningsverð fyrir símtöl milli farsímaneta séu hærri en kostnaður gefi tilefni til. Einnig er umtalsverður munur á lúkningsverðum þeirra fyrirtækja sem lúta verðlagseftirliti og IP-fjarskipta (Tal) sem ekki ber slíka kvöð. PFS telur óæskilegt að slíkur munur verði viðvarandi. Hann vinnur gegn hagsmunum neytenda og dregur úr gagnsæi á markaðinum.

210. PFS telur samkvæmt ofangreindu að fátt sé til staðar sem geti haft áhrif til lækkunar á lúkningsverði og því sé nauðsynlegt að stjórna verðlagningu lúknings símtala í viðkomandi farsímanetum. Reynslan hér á landi jafnt sem erlendis sýnir að samkeppni hefur ekki nægt til að lækka lúkningsverð til samræmis við raunverulegan kostnað við að veita lúkningu og nær allar eftirlitsstofnanir í Evrópu hafa lagt á kvaðir til lækkunar á lúkningsverðum. Að mati PFS er ekki nægilegt að leggja eingöngu á kvöð um aðgang og jafnræði til að taka á samkeppnisvandamálum sem felast í verðlagningu.

211. PFS telur að viðhalda verði kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Símann, Vodafone, Nova og IMC/Alternu. PFS telur í ljósi kostnaðargreiningar sem nýlega hefur farið fram hjá Símanum⁵⁶ og með tilliti til lækkunar lúkningsverða annars staðar í Evrópu að viðhalda verði verðlagskvöð á Símann, Vodafone, Nova og IMC/Alternu og leggja slíka kvöð á Tal. PFS hyggst viðhalda því verðlækkunarferli að mestu leyti sem mælt var fyrir um í ákvörðun PFS nr. 18/2010 á viðkomandi markaði og bæta Tali inn í það. Samkvæmt þeirri ákvörðun áttu lúkningsverð ofangreindra fyrirtækja nema 4 kr. þann 1. janúar 2013, eða annarri fjárhæð sem kynni að leiða af niðurstöðu uppfærðrar kostnaðargreiningar Símans sem PFS hefði samþykkt. Samkvæmt þeirri ákvörðun bæri Símanum að skila PFS slíkum kostnaðargreiningum fyrir 1. júlí 2011 og 2012. Jafnframt teldi PFS nauðsynlegt að öll fyrirtæki sem byðu lúkningu í farsímanetum þyrftu að lúta verðstýringu, enda hefði ekki orðið vart við hvata til eðlilegrar verðmyndunar þar sem kvaðir væru ekki til staðar. Ennfremur þyrfti að stefna að jöfnun lúkningsgjalda til þess að stuðla að jafnvægi og gagnsæi á markaðnum. Við val á leiðum við eftirlit með gjaldskrá hefði PFS m.a. litið til sameiginlegrar afstöðu ERG varðandi lúkningsverð frá febrúar 2008, tilmæla ESB um kvaðir varðandi lúkningsverð frá maí 2009 og ákvarðana sem systurstofnanir á EES svæðinu hefðu tekið varðandi lúkningu í farsímanetum. Í frumdrögum PFS frá 18. mars 2011 hafði stofnunin í hyggju að miða lúkningsverð áfram við þá aðferðarfræði sem tilgreind var í ákvörðun PFS nr. 18/2010. Í aukasamráði sem PFS efndi til þann 27. október 2011 lagði stofnunin til að horfið yrði frá kostnaðargreiningu Símans sem viðmið fyrir lúkningsverð frá og með 1. janúar 2013 en þess í stað yrði stuðst við verðsamráð eins og nánari grein verður gerð í kafla 5.4.4.6 hér að neðan.

5.4.4.2 Sameiginleg afstaða ERG

212. ERG, samtök fjarskiptaeftirlitsstofnana í Evrópu, gáfu út sameiginlega afstöðu varðandi lúkningsverð þann 28. febrúar 2008.⁵⁷ Í niðurstöðum varðandi lúkningsverð í farsíma kemur m.a. fram að samtökin telja að ef mismunandi verð séu leyfð til langs tíma þá hvetji það til óhagkvæmni í rekstri farsímafyrirtækja og komi niður á samkeppni. Fjarskiptaeftirlitsstofnun sem leyfir ósamhverf verð í of langan tíma hvetur því til

⁵⁶ Sbr. ákvörðun PFS nr. 9/2010 frá 16. apríl 2010.

⁵⁷ Sbr. ERG's Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates ((ERG (07) 83 final 080312). ERG hefur nú runnið inn í nýja stofnun, Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC).

óhagkvæmrar innkomu aðila á fjarskiptamarkað. Talið er að gjöld skuli að jafnaði vera samhverf, en ósamhverf gjöld geti verið réttlætanleg í sumum tilfellum í tiltekinn tíma og þá aðeins ef gildar ástæður eru til staðar sem réttlæta slíkt. Samhverf verð eru talin auka hagkvæmni, fjárfestingu og nýsköpun og að lokum velferð þjóða, en geta leitt til þess að óhagkvæmt rekið fjarskiptafyrirtæki þurfi að leggja upp laupana.

213. Meðal þess sem réttlætt geti mun á verðum sé munur á tíðniheimildum og smæð nýrra fyrirtækja. Það geti verið í þágu samkeppni til lengri tíma litið að leyfa nýjum fyrirtækjum að hafa hærri gjöld í takmarkaðan tíma.

214. Mismunur í kostnaði getur verið af völdum mismunandi tíðniheimilda. Þannig telur ERG að fyrirtæki sem aðeins hefur 1800 tíðnir búi við hærri kostnað en fyrirtæki sem er með 900 tíðnir, þar sem 900 sendar draga lengra og ná betur inn í byggingar. Verð tíðniheimilda er hins vegar sjaldnast talið réttlæta mismunandi lúkningarverð.

215. ERG telur mismunandi kostnað vegna mismunandi tíðniheimilda geta varað svo lengi sem kostnaðarmunurinn er til staðar en bendir á leiðir fyrir eftirlitsstofnanir til þess að jafna aðstöðu fyrirtækja varðandi tíðninotkun. Bent er á ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar, Case IT/2007/0659, þar sem viðurkennt var að tíðniheimildir gætu leitt til mismunar í verði.

216. ERG telur að verðmuni vegna innkomu nýrra fyrirtækja ætti að eyða út á tilteknum aðlögunartíma (e. glidepath). Mjög mismunandi er milli ríkja hversu langan aðlögunartíma fyrirtæki hafa fengið og hversu mikill munur á gjöldum hefur viðgengist. ERG telur að hærri lúkningargjöld fyrir ný fyrirtæki ætti aðeins að leyfa til þess að dekkja raunverulegan aukakostnað en ekki til þess að niðurgreiða aðra þjónustu fyrirtækisins.

217. Ný fyrirtæki ná ekki stærðarhagkvæmni strax og það getur réttlætt mun á gjöldum í einhvern tíma. Ekki er þó hægt að miða við kostnað á einingu í upphafi rekstrar því það gæfi allt of há verð. Finna verður sanngjarnan mun á lúkningarverðum. Við mat á lengd aðlögunartíma ætti að taka tillit til:

- hvenær fyrirtæki kom inn á markað
- hversu mettaður markaðurinn er
- hreyfanleika viðskiptavina
- hlutdeild sem vænta má að fyrirtæki geti náð
- samkeppnisstöðu á markaðnum

5.4.4.3 Tilmæli framkvæmdastjórnar ESB og ESA um kvaðir varðandi lúkningarverð

218. Framkvæmdastjórn ESB gaf út tilmæli varðandi afskipti eftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum í maí 2009⁵⁸; Framkvæmdastjórnin taldi kvaðir varðandi lúkningarverð ekki vera nægilega einsleitar í aðildarríkjum sambandsins og ákvað því að gefa út tilmæli sem stuðla eiga að samræmingu. Tilmæli framkvæmdastjórnar ESB byggja að verulegu leyti á ofangreindu skjali ERG frá 2008. ESA gaf út sambærileg tilmæli þann 13. apríl 2011⁵⁹.

219. Meginreglan samkvæmt tilmælunum er að eftirlitsstofnanir eigi að kveða á um gjöld sem taka mið af kostnaði fyrirtækis sem er rekið á hagkvæman hátt og því eigi gjöldin að vera

⁵⁸ COMMISSION RECOMMENDATION of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU.

⁵⁹ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States.

samsvarandi hjá öllum fyrirtækjum, þ.e. samhverf gjöld (e. symmetry). Við greiningu á kostnaði við lúkningu er mælt með því að notað sé gangverðs bottom-up⁶⁰ LRIC módel. Bera má bottom-up módelið saman við top-down⁶¹ módel til lagfæringar. Miða á við hagkvæmstu tæknilegu lausnir sem eru í boði á gildistíma ákvörðunar. Það þýðir að miða á við næstu kynslóðar net (NGN) í miðlægum hluta og blöndu af 2G og 3G í aðgangsneti. Ef eftirlitsstofnun hefur ekki tök á því vegna smæðar og/eða skorts á fjármagni að innleiða LRIC þá getur hún notað aðra aðferð, sbr. m.a. verðsamanburð. Ef sýnt er fram á að sú aðferð skili útkomu sem samrýmist markmiðum tilmællanna þá má fresta innleiðingu LRIC til 1. júlí 2014. Við ákveðnar aðstæður er hægt að fresta því enn frekar. Útkoma úr annarri aðferð en LRIC ætti ekki að fara yfir meðaltal lúkningarverða ríkja sem nota BU-LRIC.

220. Öll frávik frá meginreglunni um jöfn lúkningargjöld ættu að byggjast á aðstæðum sem viðkomandi fyrirtæki ræður ekki við, svo sem ójafnar tíðniheimildir. Ef nýtt farsímafyrirtæki er svo lítið að það nær ekki fullri hagkvæmni í rekstri og ber þess vegna hærri einingakostnað og sýnt hefur verið fram á hindranir í vegi innkomu og vaxtar á smásölumarkaði, er talið réttlæt看anlegt að viðhalda hærri verðum hjá nýja fyrirtækinu í allt að fjögur ár frá innkomu á markaðinn.

221. Ný fyrirtæki fá aðlögunartíma til að lækka gjöld sín niður í sömu tölu og önnur fyrirtæki eru með vegna hærri einingarkostnaðar þar til lágmarks stærðarhagkvæmni er náð. Ekki er gert ráð fyrir lengri aðlögunartíma en fjórum árum frá því ný fyrirtæki koma inn á markað, nema eitthvað sérstakt og varanlegt valdi kostnaðarauka, s.s. mismunandi tíðniheimildir. Í samræmi við sameiginlega afstöðu ERG þá eru fjögurra ára tímamörkin byggð á því mati að á farsímamarkaði megi gera ráð fyrir að það taki 3-4 ár frá innkomu á markað að ná 15-20% markaðshlutdeild og ná þar með lágmarks stærðarhagkvæmni.

222. Tilmælin hafa ekki áhrif á ákvarðanir sem teknar voru fyrir útgáfu þeirra, en allar eftirlitsstofnanir eiga að vera búnar að innleiða samhverf verð eigi síðar en 31. desember 2012, að teknu tilliti til ofangreindra atriða sem leitt geta til mismununar á verði.

223. Eins og að ofan greinir hefur ESA gefið út samsvarandi tilmæli og framkvæmdastjórn ESB varðandi lúkningargjöld sem gilda eiga á EES-svæðinu. Þess ber þó að geta að slík tilmæli ESA hafa ekki bein réttaráhrif hér á landi né eru þau bindandi gerðir.⁶²

224. Þrátt fyrir ofangreint hyggst PFS taka fullt mið af umræddum tilmælum ESA um lúkningarverð. PFS hyggst m.a. kveða á um jöfn lúkningarverð og að miða beri lúkningarverð við kostnað hagkvæmt rekens netrekanda á EES-svæðinu með verðsamanburði. Hins vegar hyggst PFS ekki kveða á um kostnaðargreining skuli byggð á gangverðs bottom-up LRIC módeli, þar sem slíkt er mjög kostnaðarsamt fyrir fjarskiptafyrirtækin og PFS, sem er mjög lítil eftirlitsstofnun í evrópsku samhengi, ásamt því sem slíkar aðferðir eru tímafrekar og krefjast mikils undirbúnings. PFS hyggst mæla fyrir um það að IP-fjarskipti (Tal) lækki lúkningarverð sín í tveimur þrepum þar til þau eru orðin jöfn verðum annarra fyrirtækja á viðkomandi markaði þann 1. janúar 2013.

⁶⁰ The costing tool related to bottom-up models produces cost references coming from *costs elaborated through an engineering network model*, which is a *hypothetical mobile network*.

⁶¹ The costing tool related to top-down accounting data produces cost references, which do correspond to direct references to *accounting records and asset registers*, and are based on *real existing mobile networks* and historical/current data.

⁶² Hér má vísa til úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 1/2009, dags. 22. maí 2009, er fjallaði um kærú Símans vegna markaðsgreiningar PFS á heildsölumarkaði fyrir flutning símtala í föstum almennum talsímanetum (markaður 10). Þar reyndi á tilmæli framkvæmdastjórnar ESB og ESA um viðkomandi markaði.

5.4.4.4 Samantekt um aðferðir á EES svæðinu

225. Í skjali sem ERG gaf út árið 2008⁶³ var fjallað um stöðu lúkningargjalda í aðildarríkjunum. Þar kom fram að samhverf gjöld væru við lýði í 7 ríkjum; Tékklandi, Eistlandi, Litháen, Luxemburg, Möltu, Póllandi, Slóvakíu og Svíþjóð. Í tólf ríkjum væri aðlögun (e. glidepath) í gangi sem stefndi í samhverf gjöld innan fárra ára. Í Portúgal, Ítalíu, Spáni og Bretlandi væri einu fyrirtæki heimilað að hafa 10-20% hærri gjöld við lok aðlögunartímabils. Síðan þá hefðu fleiri ríki kveðið á um samhverf gjöld og því væri ljóst að það væri meginreglan að samhverf lúkningargjöld væru við lýði eða yrðu við lýði innan skamms í flestum ef ekki öllum löndum ESB.

226. Í skýrslu Evrópsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (BEREC)⁶⁴ um samræmingu lúkningargjalda frá árinu 2010 kom fram að samhverf lúkningargjöld voru við lýði í 10 ríkjum af 28 ESB/EES ríkjum; Austurríki, Tékklandi, Eistlandi, Finnlandi, Grikklandi, Ungverjalandi, Litháen, Möltu, Portúgal og Svíþjóð. Þá höfðu 9 ríki til við bótár þegar ákveðið þann tímamark sem verðsamræmi skyldi náð (almennt ekki seinna en 1. janúar 2013) og 7 ríki þar fyrir utan ákveðið að fara í slíka vegferð. Aðeins 2 ríki innan ESB/EES höfðu ekki áformað að ná slíku verðsamræmi í nánustu framtíð. Ísland og Luxemborg tóku ekki þátt í könnun þeirri sem skýrslan er byggð á. Ljóst er samkvæmt skýrslunni að þróunin í átt að verðsamræmi er á fullri ferð innan Evrópu og verður orðin að veruleika í langflestum ríkjum þann 1. janúar 2013.

227. Samkvæmt samanteknum upplýsingum í ofangreindu ERG skjali frá 2008 um verðsstýringaraðferðir innan EES höfðu 13 ríki innleitt LRIC, 6 byggðu á samanburði, 4 notuðu sögulegan kostnað og í 7 ríkjum var aðferðin óskilgreind. Langflest ríkin höfðu aðlögunartíma við lækkingun gjalda (e. glidepath). Af ofangreindu og þróuninni síðan 2008 má ráða að meginlínur innan EES varðandi verðstýringu eru eftirfarandi:

- LRIC er sú aðferð sem mælt er með, en leyfilegt getur verið að nota aðrar aðferðir, þ.á.m. að byggja á verðsamanburði. Ríkin skulu byggja á LRIC aðferð eigi síðar en 1. júlí 2014 og notast við hreint gangverðslíkan. Þó er gert ráð fyrir að eftirlitsstjórnvöld sem hafa yfir takmörkuðum auðlindum⁶⁵ að ræða geti notast við aðrar aðferðir en LRIC umfram ofangreint tímamark á gildistíma tilmælanna.
- Stefna á að samhverfum lúkningargjöldum, en munur á lúkningargjöldum getur verið réttlætanagerur vegna raunverulegs munar á kostnaði vegna lágrar hlutdeildar tímabundið eða vegna mismunandi tíðniheimilda eins lengi og sá munur varir.
- Fyrirtækjum er leyft að lækka verð í áföngum niður í það verð sem stefnt er að.
- Ný fyrirtæki fá aðlögunartíma til að lækka gjöld sín niður í sömu fjárhæð og önnur fyrirtæki eru með. Þessi tími er nokkuð mismunandi milli ríkja í samræmi við aðstæður í hverju og einu ríki og almennt ekki lengri en fjögur ár frá innkomu fyrirtækis á markað.

⁶³ ERG (08) 45 Symmetry MTR/FTR Action Plan (final 081113). ERG er nú BEREC.

⁶⁴ Sjá BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications) Action plan to achieve conformity with ERG Common position on symmetry of termination rates, BoR (10) 31.

⁶⁵ Í 12. gr. tilmælanna segir m.a.: „Where it would be objectively disproportionate for those NRA's with limited resources to apply the recommended cost methodology after this date, such NRA's may continue to apply an alternative methodology up to the date for review of this Recommendation, unless the body established for cooperation among NRA's and the European Commission and the Authority, including its related working groups, provides sufficient practical and guidance to overcome this limitation of resources and, in particular, the cost of implementing the recommended methodology.“

5.4.4.5 Samkeppnisumhverfið á Íslandi

228. Að mati PFS er sanngjarnt að ný fyrirtæki⁶⁶ fái hæfilegan aðlögunartíma til að lækka lúkningargjöld sín niður í sömu upphæð og önnur fyrirtæki sem starfað hafa lengi á markaðinum, vegna hærri einingarkostnaðar, þar til lágmarks stærðarhagkvæmni er náð. Að öðrum kosti er ekki líklegt að nýir aðilar hafi raunhæfa möguleika á að koma inn á markaðinn miðað við núverandi fyrirkomulag heildsöluverðlagningar milli neta.

229. Mjög hefur hægt á fjölgun farsímanotenda á íslenska markaðinum og skýr merki eru um að markaðurinn sé að ná mettnarstigi, enda er fjöldi áskrifta orðinn meiri en fjöldi íbúa. Alls voru skráð 338 þús. virk farsímakort um mitt ár 2011⁶⁷, og hafði fækkað um 3.000 á hálfu ári, en á sama tíma voru íbúar landsins 318 þús.⁶⁸ Slíkar aðstæður fela í sér mikla fjárhagslega áhættu fyrir nýjan aðila þar sem kostnaðarsamt og erfitt er að ná þeim fjölda viðskiptavina sem tryggir viðunandi rekstrarhæfni til lengri tíma. Á þetta sérstaklega við um aðila sem hyggst byggja upp eigið farsímanet frá grunni, en síður um sýndarnetsaðila þar sem fjárfesting er mun minni.

230. Lengst af voru ekki í boði raunhæfir möguleikar fyrir nýja aðila að koma inn á farsímamarkaðinn án þess að byggja upp eigið farsímanet. Bæði voru vandmál með aðgengi að fyrirliggjandi farsímanetum, t.d. varðandi reiki, sýndarnetsaðgang og endursöluaðgang, og háa verðlagningu á heildsölustigi.⁶⁹ Því er mikilvægt fyrir aðila sem lagt hafa í slíka uppbyggingu að þeir fái eðlilegan aðlögunartíma þar til stærðarhagkvæmni er náð. Þá er einnig eðlilegt að sýndarnetsaðili fái einhvern aðlögunartíma sem getur þó augljóslega ekki verið í líkingu við þann sem netrekandi fær, þar sem fjárfesting sýndarnetsaðila er aðeins lítill hluti af kostnaði við uppbyggingu farsímakerfis frá grunni.

231. Ljóst er að Síminn, Vodafone, Nova og IMC/Alterna hafa á undanförunum árum verðlagt lúkningu símtala í heildsölu umfram kostnað. Það sama má segja um Tal frá því að félagið hóf starfsemi á viðkomandi markaði haustið 2010. Fyrirtækin beita á sama tíma þeirri verðstefnu að verðleggja innannets símtöl í smásölu mun lægra en símtöl milli neta, án þess að geta sýnt fram á að heildsöluverð réttlæti slíkan verðmismun, en á síðustu mánuðum hafa fyrirtækin þó sett fram áskriftarleiðir með sama mínútuverði í öll net. Auk þess flétta stærstu félögin saman ýmiss konar þjónustu, sérstaklega á fyrirtækjamarkaði. Framangreint gerir það að verkum að nýir aðilar sem eingöngu bjóða upp á farsímaþjónustu þurfa að teygja sig mjög langt í tilboðum til að laða til sín viðskiptavinum félaganna með tilheyrandi kostnaði.

232. Á íslenska markaðinum eru í dag 5 þjónustuveitendur (4 netrekendur og einn sýndarnetsaðili) og takmörkunum er háð hve mikill hreyfanleiki viðskiptavina í raun er. Gera má þó ráð fyrir að hreyfanleiki viðskiptavina hafi aukist verulega frá þeim tíma er aðeins Síminn og Vodafone störfuðu á viðkomandi markaði. Á þetta sérstaklega við eftir að Nova og IMC/Alterna komu á markaðinn. Tal hefur verið á smásölumarkaði fyrir farsímaþjónustu í

⁶⁶ Með nýju fyrirtæki er hér átt við IP-fjarskipti (Tal) sem kom inn á viðkomandi lúkningarmarkað haustið 2010. Félagið er þó nokkurra ára gamalt sem smásöluaðili á fjarskiptamarkaði, m.a. á farsímamarkaði, og hefur um nokkurra ára skeið verið með endursölusamning við Vodafone. Félagið tengdist Vodafone eignarböndum þar til Samkeppniseftirlitið fyrirskipaði að þau skyldu rofin með ákvörðun á árinu 2009. Ekki er því hægt að segja að IP-fjarskipti (Tal) sé nýr aðili á fjarskiptamarkaði þótt það sé nýr aðili á viðkomandi heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum eftir að félagið gerði sýndarnetssamning við Símann og hóf að innheimta lúkningargjöld haustið 2010.

⁶⁷ Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

⁶⁸ <http://hagstofan.is>

⁶⁹ Þetta hefur horft til betri vegar eftir að PFS samþykkti viðmiðunartilboð og kostnaðargreiningu Símans varðandi reiki, endursöluaðgang og sýndarnetsaðgang á árunum 2009 og 2010.

nokkur ár. Þá má gera ráð fyrir að hreyfanleiki viðskiptavina sé mestur hjá yngsta aldurshópnum en minni hjá eldri viðskiptavinum og viðskiptavinum sem vilja hafa alla fjarskiptabjónustu hjá einum aðila. Erfitt getur verið fyrir nýjan aðila að ná þeirri markaðshlutdeild og þar með þeim fjölda viðskiptavina sem stendur undir fjárfestingu og rekstri á sama tíma og lagt er út í verulegan markaðskostnað á upphafsárum rekstrar til að ná til sín viðskiptavinum frá samkeppnisaðilum. Ljóst er þó að sýndarnetsaðili þarf ekki jafnmarga viðskiptavini og netrekandi til að standa undir slíkum kostnaði.

233. Íslenski markaðurinn er mjög smár í alþjóðlegu samhengi sem gerir það að verkum að fjarskiptanetsrekendur þurfa að hafa náð verulegri markaðshlutdeild (20% eða meira) til að ná lágmarks stærðarhagkvæmni. Mikil fjárfesting og hár fastakostnaður gerir það að verkum að rekstur getur verið mjög óhagkvæmur á fyrstu árum nýs aðila á markaði. PFS telur ekki raunhæft að netrekendur nái lágmarks stærðarhagkvæmni og viðunandi arðsemi á skemmri tíma en 4-5 árum frá innkomu á markað. Sýndarnetsaðili ætti að þurfa mun skemmri tíma en það.

5.4.4.6 Tillögur PFS varðandi kvaðir um eftirlit með gjaldskrá

234. Eins og áður segir telur PFS þörf á því að viðhalda kvöð um eftirlit með gjaldskrá fyrir lúkningu í farsímanetum. Ennfremur telur PFS að leggja þurfi umrædda kvöð á IP-fjarskipti (Tal) vegna lúkningar í sýndarneti félagsins og jafna þannig lúkningarverð fyrirtækja á markaðnum.

235. PFS telur að vegna smæðar markaðarins og mikils kostnaðar og fyrirhafnar sem myndi skapast bæði hjá markaðsaðilum og PFS ef ráðist væri í gerð gangverðs bottom-up⁷⁰ LRIC líkans, þá sé að svo stöddu ekki rétt að mæla fyrir um gerð slíks móðels. Þá telur PFS ekki rétt að byggja áfram á sögulegum kostnaði Símans í samræmi við LRAIC⁷¹ aðferðina (top-down model⁷²) eins og gert var í greiningunni frá júlí 2010. Eins og nánari grein verður gerð fyrir hér að neðan mun PFS mæla fyrir um að lúkningarverð hér á landi skuli ákvarðast með hliðsjón af verðsamaburði.

236. Síminn lagði samkvæmt tilmælum PFS fram kostnaðargreiningu á lúkningu símtala í blönduðu GSM/UMTS neti sínu á árinu 2009. Kostnaðargreiningin byggði á sögulegum kostnaði til að setja inn gildi í líkan sem gert er í samræmi við LRAIC aðferðina. Í beitingu á LRAIC aðferðinni er langtíma meðaltals viðbótarkostnaður reiknaður sem beinn meðaltals einingarkostnaður, og til viðbótar er sameiginlegum kostnaði dreift með hlutfallslega jöfnu álagi á einingar (e. EPMU⁷³). Er framangreind útfærsla auðkennd sem LRAIC+. PFS yfirfór ofangreinda kostnaðargreiningu Símans varðandi lúkningu símtala í farsímaneti félagsins, sbr. ákvörðun PFS nr. 9/2010 um kostnaðargreiningu á heildsöluverðum Símans fyrir lúkningu símtala í GSM og UMTS farsímanetum frá 16. apríl 2010. Teldi stofnunin að greining Símans, sem hljóðaði upp á að lúkningarverð skyldi vera 3,98 kr./mín. að teknu tilliti til þeirra breytinga sem PFS gerði, gæfi rétta mynd af því hver kostnaður væri við lúkningu í farsímaneti sem rekið væri á hagkvæman hátt. Niðurstaða PFS var að það lúkningarverð sem

⁷⁰ The costing tool related to bottom-up models produces cost references coming from costs elaborated through an engineering network model, which is a hypothetical mobile network.

⁷¹ LRAIC: Langtíma meðaltals viðbótarkostnaður (e. Long-run average incremental cost). Kostnaður sem bætist við eða sparast við það að tiltekin starfsemi bætist við eða leggst af á þeim forsendum að allur kostnaður er breytilegur.

⁷² The costing tool related to top down accounting data produces cost references, which do correspond to direct references to accounting records and asset registers, and are based on real existing mobile networks and historical/current data.

⁷³ Skammstöfun fyrir enska heitið: Equi-proportional common cost.

stefna skyldi að á næstu árum væri 4,0 kr./mín. með hliðsjón af niðurstöðu kostnaðargreiningar Símans og að teknu tilliti til breytinga PFS. Sú niðurstaða PFS að miða við verðið 4,0 kr. væri innan þess verðbils sem stofnunin hefði kynnt í frumdrögum að markaðsgreiningu þeirri sem lauk með ákvörðun PFS nr. 18/2010 þann 16. júlí 2010, þ.e. 4,0-4,5 kr./mín.

237. Þá kom fram í ofangreindri ákvörðun PFS nr. 18/2010 að stofnunin myndi árlega yfirfara nýja kostnaðargreiningu Símans og uppfæra verðaðlögunina til samræmis við niðurstöðu hennar hverju sinni í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA. Síminn skyldi afhenda PFS uppfærða kostnaðargreiningu fyrir 1. júlí 2011 og svo aftur fyrir 1. júlí 2012. Þar sem líklegt væri að verð breyttust í kjölfar hinna árlegu endurskoðana væri ómögulegt að segja nákvæmlega til um það hver endanleg niðurstaða yrði þar sem verðaðlögunin myndi ekki nálgast endanleg verð í verðaðlöguninni fyrr en um áramótin 2012/2013.

238. PFS gerði í ofangreindri ákvörðun samanburð á lúkningarverði Símans sem byggðist á sögulegum kostnaði við kostnaðarverð sem fengin voru út með LRIC útreikningum í öðrum Evrópulöndum. Kostnaðarverð Símans reyndist með þeim lágstu í þeim samanburði. Framangreint studdi niðurstöðu PFS um að farsímanet Símans teldist hagkvæmt rekið og gæti þar með talist traust viðmið fyrir verðaðlögun (e. glidepath) á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum á Íslandi.

239. Þar sem almennt var talið að öll fyrirtæki ættu að geta náð sömu hagræðingu í rekstri, væri eðlilegt að stefna að því að öll fyrirtækin byðu ofangreint verð á lúkningu, með fyrirvara um breytingu á því í kjölfar nýrrar kostnaðargreiningar, eftir tiltekinn tíma, en PFS hygðist endurskoða lúkningarverð árlega á grundvelli kostnaðargreiningar hverju sinni. Eins og að ofan greinir hyggst PFS horfa frá því að byggja lúkningarverð á uppfærðri kostnaðargreiningu Símans eftir 31. desember 2012 en miða fremur við verðsamanburð. PFS telur að slík top-down kostnaðargreining sé ekki fullnægjandi þegar til lengdar lætur og eins og að framan greinir telur PFS að BU-LRIC aðferð sé of íþyngjandi fyrir hinn smáa markað hér á landi. Kostnaður við innleiðingu slíkra líkana yrði alltof hár fyrir hin smáu íslensku farsímafyrirtæki og fjárhag lítillar stofnunar eins og PFS er.

240. Þrátt fyrir ítrekuð tilmæli PFS í aðdraganda ofangreindrar ákvörðunar PFS nr. 18/2010 skilaði Vodafone ekki kostnaðargreiningu fyrir lúkningu í farsímaneti sínu. Í ofangreindri ákvörðun taldi PFS að hvorki Símanum né Vodafone hefði verið skylt að leggja fram slíka kostnaðargreiningu í fyrstu ákvörðun sinni á viðkomandi markaði frá árinu 2006. Það var álit PFS í ákvörðun nr. 18/2010 að þar sem Síminn og Vodafone væru með sambærilegt magn lúkningarumferðar úr öðrum netum og stærð farsímaneta félaganna væri svipuð, yrði lúkningarverð Vodafone áfram þau sömu og hjá Símanum hverju sinni. Að sjálfsögðu kæmi til greina að miða lúkningaverð við kostnaðargreind verð hjá öðru farsímafyrirtæki en Símanum ef sú kostnaðargreining gæfi lægri verð en kostnaðargreining Símans. Það net sem rekið væri með lágstum tilkostnaði hverju sinni væri því það hagkvæma rekna net sem miða bæri við. PFS er ennþá á þeirri skoðun.

241. Þar sem um umtalsverða lækkun var að ræða fyrir öll fyrirtækin á markaðnum með ofangreindri ákvörðun PFS nr. 18/2010 þótti PFS eðlilegt að lækkunin færi fram í áföngum og að fullu verðsamræmi yrði náð á tæpum þremur árum, þ.e. um áramótin 2012/2013. PFS var í frumdrögum frá mars 2011 ennþá á þeirri skoðun varðandi þau fyrirtæki sem um ræddi í ofangreindri ákvörðun, auk þess sem stofnunin taldi rétt að IP-fjarskipti (Tal) færðist undir þann verðaðlögunarferil sem mælt var fyrir um varðandi Nova og IMC/Alterna í umræddri

ákvörðun frá og með 1. september 2011. Lúkningarverð allra fimm farsímafyrirtækjanna á íslenskum markaði yrðu þá þau jöfn þann 1. janúar 2013. Eins og fram hefur komið hér að framan tafðist mál þetta um hálf tveggja ár vegna fyrirhugaðs samruna Tals og Vodafone sem SE hafnaði síðan í byrjun október s.l. PFS þykir því eðlilegt að Tali sé veittur hæfilegur frestur til að lækka verð sín niður í verð annarra farsímafyrirtækja, eða til 1. janúar 2013. Nánari rökstuðningur verður færður fram fyrir fyrirhugaðri gjaldskrárvöð á IP-fjarskipti (Tal) hér að neðan.

242. Vodafone varð til við sameiningu Tals,⁷⁴ sem hóf rekstur árið 1998, og Íslandssíma sem hóf GSM rekstur árið 2001. Engar kvaðir voru á Vodafone fyrir en 2003, fyrirtækið þurfti ekki að lækka gjöld sín fyrir en 2006 og jafnræði í gjöldum milli Símans og Vodafone komst ekki á fyrir en 2008. Vodafone fékk því a.m.k. 7 ára aðlögunartíma frá innkomu á markaðinn. Í fyrstu ákvörðun PFS um lúkningarverð í júlí 2006 var ákveðin 38% lækkun á gjöldum Vodafone og 16% hjá Símanum með verðaðlögun á tveggja ára tímabili, sem lauk með því að lúkningarverð félaganna urðu þau sömu frá og með 1. júní 2008. Þar sem um svipaða hlutfallslega lækkun var að ræða hjá félögunum í ákvörðun PFS nr. 18/2010 þá taldi PFS eðlilegt að lækka verð Símans og Vodafone samhliða niður í niðurstöðutöluna 4 kr., eða þá fjárhæð sem uppfærð kostnaðargreining kynni að segja til um, á tæpum þremur árum. PFS hyggst ekki hrófla við aðlögunarferli Símans og Vodafone í markaðsgreiningu þessari, að öðru leyti en því að það verð sem við tekur þann 1. janúar 2013 mun byggjast á verðsamanburði en ekki uppfærðri kostnaðargreiningu Símans.

243. Eins og fram kom í ákvörðun PFS nr. 18/2010 taldi PFS að ekki væri réttlætanlegt að munur á gjöldum Símans og Vodafone annars vegar og Nova og IMC/Alterna hins vegar yrði viðvarandi. Þess vegna hefði verið lagt til að öll fyrirtækin enduðu með sama verð í lok aðlögunartímabilsins. Fram kom að Nova hefði tíðniheimildir á öllum sömu tíðnisviðum og Síminn og Vodafone. Munur á tíðniheimildum gæti því ekki réttlætt viðvarandi mun á lúkningarverði. Ef miðað væri við að lækkun gjalda færi fram á tímabilinu frá 1. september 2010 til 1. janúar 2013 þá yrðu liðin 5 ár frá því að Nova kom inn á markaðinn og þar með væri liðinn sá aðlögunartími sem PFS teldi eðlilegan með tilliti til aðstæðna hér á landi og framangreint álit ERG og tilmæla framkvæmdastjórnar ESB að teknu tilliti til íslenskra aðstæðna⁷⁵. Markaðshlutdeild Nova benti til að ekki væri óraunhæft að reikna með að félagið næði 20% markaðshlutdeild miðað við fjölda viðskiptavina á tímabilinu og þar með lágmarks stærðarhagkvæmni fyrir farsímanetsrekanda að mati PFS. Hins vegar væri markaðshlutdeild Nova mun lægri miðað við tekjur af eigin viðskiptavinum en miðað við fjölda viðskiptavina eða fjölda mínútna. Félagið þyrfti því tíma til að auka tekjur sínar af eigin viðskiptavinum á sama tíma og lúningartekjur lækkuðu í þrepum. PFS hyggst ekki hrófla við aðlögunarfasa Nova í markaðsgreiningu þessari, að öðru leyti en því að það verð sem við tekur þann 1. janúar 2013 mun byggjast á verðsamanburði en ekki uppfærðri kostnaðargreiningu Símans.

244. Þá kom fram í ákvörðun PFS nr. 18/2010 að IMC hefði takmarkaðri tíðniheimildir en hin fyrirtækin, en á móti kæmi að fyrirtækið hefði haft 9 ár á markaðnum til þess að hagnýta sér réttindi þau sem að tíðniheimildin tryggði því varðandi alþjóðlega starfsemi félagsins og hefði þannig aflað félaginu tekna. Auk þess væri net félagsins héraðs mjög einfalt í uppbyggingu með aðeins einni sendi í hverju sveitarfélagi á mjög takmörkuðu útbreiðslusvæði. Félagið hefði gert reikisamning við Símann og stefndi að uppbyggingu og fjárfestingu í farsímakerfi sínu á næstu árum. Systurfélag IMC, Alterna, hefði hafið

⁷⁴ Hér er átt við Tal hið elda sem á ekkert skylt við fyrirtækið IP-fjarskipti ehf. (Tal) sem fjallað er um í greiningu þessari.

⁷⁵ Tilmæli ESA um lúkningarverð höfðu ekki verið sett þegar umrædd ákvörðun var tekin á árinu 2010.

markaðssókn á íslenskan farsímamarkað í apríl 2010. Því væri erfiðara að spá fyrir um þróun markaðshlutdeildar IMC en Nova, en miðað við forsendur í ofangreindum reikisamningi stefndi IMC/Alterni að töluverðri markaðshlutdeild á næstu 2-3 árum. Þrátt fyrir að IMC hefði verið á íslenskum farsímamarkaði frá árinu 2000, reyndar lengst af óvirkt í samkeppni á innanlandsmarkaði, væri með nokkrum hætti unnt að halda því fram að félagið væri nýliði á markaðnum. En með hliðsjón að forsögu félagsins teldi PFS ekki unnt að réttlæta lengri aðlögunarfrest fyrir IMC/Alterni að jöfnum lúkningarverðum en til 1. janúar 2013. Það þótti styðja þessa niðurstöðu að IMC hefði mun viðaminni útbreiðslukröfur og kæmist þ.a.l. af með minna kerfi en Nova. Reikisamningur IMC og Símans þótti fremur minna á sýndarnetsaðgang en að um eiginlega uppbyggingu eigin kerfis, með tilheyrandi fjárfestingu, væri að ræða. Þetta þýddi einnig að IMC gæti náð stærðarhagkvæmni fyrr og með mun minni markaðshlutdeild en ef um netrekanda væri að ræða, þar sem kostnaður félagsins væri að mestu leyti breytilegur. Þetta væri Nova ekki mögulegt vegna víðtækra útbreiðslukvaða í tíðniheimild félagsins. PFS hyggst ekki hrófla við aðlögunarfasa IMC/Alterni í markaðsgreiningu þessari, að öðru leyti en því að það verð sem við tekur þann 1. janúar 2013 mun byggjast á verðsamanburði en ekki uppfærðri kostnaðargreiningu Símans..

245. IP-fjarskipti (Tal) hefur verið starfandi á íslenskum farsímamarkaði síðan árið 2006 fyrst sem Ódýra símafélagið undir vörumerkinu Sko⁷⁶ og síðar undir nafninu Tal eftir að Sko sameinaðist IP-fjarskiptum (Hive)⁷⁷ á árinu 2008. Tal var lengstum í meirihlutaeigu Teymis hf., móðurfélags, Vodafone, en með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá árinu 2009 var Teymi gert að selja sinn hlut innan tiltekinna tímamarka. Nýir eigendur komu að Tali vorið 2010 og frá þeim tíma hefur félagið verið óháð öðrum fjarskiptafyrirtækjum. Í maí 2011 barst Samkeppniseftirlitinu (SE) tilkynning frá Tali og Vodafone um fyrirhugaðan samruna félaganna. Með ákvörðun í byrjun október s.l. ógilti SE hinn fyrirhugaða samruna. Þó svo að Tal hafi fyrst og fremst verið endursöluaðili fram til haustsins 2010 þá hefur fyrirtækið verið starfandi á farsímamarkaðinum í hátt í 5 ár og getur því tæpast talist nýliði á þeim markaði. Fyrirtækið var komið með um 5% markaðshlutdeild á farsímamarkaði í árslok 2009 og var því með töluvert stóran viðskiptamannahóp þegar félagið hóf sýndarnetsrekstur haustið 2010. Um mitt ár 2011 nam markaðshlutdeild félagsins svo 4,8%. Einnig ber að geta þess að Tal hyggst ekki byggja upp eigið farsímanet frá grunni með tilheyrandi kostnaði, heldur er um sýndarnetsaðgang að ræða, þar sem félagið hefur samið um aðgang að radíóhluta farsímakerfis Símans. Því getur fyrirtækið náð stærðarhagkvæmni fyrr og með mun minni markaðshlutdeild en ef um fullgildan netrekanda væri að ræða.

246. Þann 8. janúar 2010 gerðu IP-fjarskipti (Tal) og Síminn með sér kaupleigusamning⁷⁸ um farsímasímstöð og rekstur hennar. Ekki er um slíka fjárfestingu eða fjárbindingu að ræða að hún réttlæti álíka langan aðlögunartíma og þau fyrirtæki sem komið hafa upp eigin fjarskiptaneti frá grunni hafa fengið hingað til.⁷⁹ PFS hefur lagt mat á áætlað kostnaðarverð á lúkningu hjá fyrirtækinu m.a. á grundvelli gagna frá fyrirtækinu um fjárfestingar- og

⁷⁶ Sko var lággjalda endursöluaðili á þjónustu Vodafone og í eigu sama aðila og Vodafone, þ.e. Teymis hf.

⁷⁷ Hive var nokkurra ára gamalt fyrirtæki sem fyrst og fremst bauð upp á háhraða gagnaflutningstengingar og internetþjónustu.

⁷⁸ Um er að ræða kaupleigusamning með kauprétti í lok leigutímans sem er [...].

⁷⁹ Þetta er í samræmi við framkvæmdina hjá fjarskiptaeftirlitstofnunum í Evrópu. Sem dæmi má nefna Noreg, sbr. ákvörðun NPT frá 27. september 2010 á viðkomandi markaði. Þar fær netrekstraraðilinn Network Norway mun lengri aðlögunartíma en t.d. sýndarnetsaðilar TDC og Ventelo. Sjá einnig umfjöllun á bls. 27-28 í umræddri ákvörðun þar sem skýrt kemur fram að sýndarnetsaðilar skuli fá mun skemmri aðlögunartíma en netrekendur. ESA gerði ekki athugasemdir við þetta mat NPT. Ennfremur má benda á ákvörðun NPT frá 15. júní 2011 þar sem nýtt sýndarnetsfyrirtæki, Lycamobile, var fært nánast samstundis niður í lúkningarverð þess fyrirtækis sem sýndarnetið var hýst hjá.

rekstrarkostnað vegna símsstöðvar og sýndarnets fyrirtækisins og kostnaðargreiningar á farsímaneti Símans sem hýsir sýndarnet Tals. Niðurstaða PFS er að ekki séu forsendur fyrir því að Tal innheimti hærra lúkningarverð en sem nemur áætluðu hámarks kostnaðarverði fyrirtækisins sem er um 5 kr./mín ásamt 0,5 kr./mín álagi umfram áætlað kostnaðarverð eða alls 5,5 kr./mín í samræmi við heimild netrekandans Símans sem hýsir sýndarnet fyrirtækisins um slíkt álag á sama tíma að eðlilegum aðlögunartíma liðnum eða frá 1. mars 2012. Að mati PFS ber Tali enn um sinn hærri kostnað af sýndarneti sínu en Síminn af farsímaneti sínu sem hýsir sýndarnet Tals. Á móti er kostnaður Tals að mestu breytilegur og því áhætta félagsins í lágmarki. Tal hefur að mati PFS möguleika á að lækka kostnað vegna símtala og ná sambærilegri hagkvæmni og netrekendur njóta, t.d. með aukinni nýtingu símsstöðvar sinnar. Auk þess er þróunin í Evrópu, sbr. m.a. framangreinda sameiginlega afstöðu ERG (nú BEREC) og tilmæli framkvæmdastjórnar ESB og ESA, á þá leið að stytta aðlögunartíma nýrra aðila. Í samræmi við ofangreint hyggst PFS mæla fyrir um fyrstu lökkun lúkningarverða hjá Tali sem taki gildi þann 1. mars 2012, þar sem félagið er ennþá í uppbyggingarferli. Uppbyggingarferill sýndarnetsaðila er mun styttri en hjá netrekanda.

247. Þegar Tal þarf að lækka lúkningarverð sín þann 1. mars 2012 hefur það starfað í um eitt og hálf ár á viðkomandi markaði sem sýndarnetsaðili⁸⁰ með lúkningarverðið 12,5 kr./mín. (og í raun 12,7 kr. með upphafsgjaldi m.v. 3ja mínútna símtal) sem er mun hærra en verð annarra farsímafyrirtækja og langt umfram þann kostnað sem fyrirtækið greiðir Símanum við lúkningu símtala annarra netrekenda í sýndarneti Tals. Því telur PFS rétt að lúkningarverð IP-fjarskipta (Tal) lækki í 5,5 kr./mín. þann 1. mars 2012, ásamt því sem upphafsgjald fellur niður frá þeim tíma, og fylgi síðan lökkunarferli annarra farsímafyrirtækja við verðlagningu á lúkningu símtala í sýndarnet félagsins þannig að lúkningarverð félagsins lækki í 4 kr./mín. þann 1. janúar 2013, eða þá fjárhæð sem verðsamanburður PFS á árinu 2012 mun leiða til. Þá skulu tengigjöld jafnframt falla niður frá og með 1. mars 2012. Þann 1. janúar 2013 skulu lúkningarverð allra farsímafyrirtækjanna fimm verða jöfn í 4 kr./mín. eða þeirri fjárhæð sem verðsamanburður PFS á árinu 2012 leiðir til. PFS telur eðlilegt að lúkningarverð sýndarnetsaðila séu í samræmi við lúkningarverð þess netrekenda sem hann hefur samið við eftir að aðlögunartíminn er liðinn nema augljóst tímabundið kostnaðaróhagræði fylgi rekstri sýndarnetsaðilans.⁸¹

248. PFS hyggst því leggja kvöð um eftirlit með gjaldskrá á IP-fjarskipti (Tal) og viðhalda þeirri kvöð á Símann, Vodafone, Nova og IMC/Alterná. PFS telur að verðkvöðin minnki aðgangshindranir á viðkomandi markað þar sem nýir aðilar þurfa þá að greiða lægri lúkningargjöld til þeirra farsímafyrirtækja sem fyrir eru á markaðnum. PFS tekur það fram að eftir því sem lúkningarverð lækka er minni möguleiki á að PFS heimili nýjum aðilum að innheimta hærra lúkningargjöld en þau sem PFS hefur kveðið á um, sérstaklega eftir 1. janúar 2013. Kvöðin felur í sér að lúkningarverð í GSM og UMTS farsímanetum og sýndarnetum lækkar niður í 4 kr. á mínútu, eða þá fjárhæð sem verðsamanburður PFS á árinu 2012 kann að leiða til, hjá öllum fyrirtækjunum eins og fram kemur í töflu 5.1. Taflan byggist á lokaverðinu 4,0 kr. en PFS ítrekar að það verð sem á að taka gildi þann 1. janúar 2013 getur breyst í kjölfar verðsamanburðarins. PFS mun svo framkvæma verðsamanburð að nýju á árinu 2013 sem gilda skal sem verðið frá og með 1. janúar 2014 og svo koll af kalli á gildistíma ákvörðunar þessarar. Öll lúkningarverð eru lækkuð í stíglækkandi áföngum og samhliða er hlutfallslegur mismunur á milli lúkningarverða minnkaður. Um er að ræða hámarks

⁸⁰ Félagið hefur þó starfað á farsíma markaði frá árinu 2006, lengst af sem endursöluaðili á kerfi Vodafone.

⁸¹ Þetta er í samræmi við niðurstöðu NPT á bls. 40-41 í ofangreindri ákvörðun.

heildsöluverð á mínútu⁸² án virðisaukaskatts og geta einstök farsímafyrirtæki því boðið lægri lúkningarverð fyrr en þar kemur fram kjósi þau svo, en þurfa að sjálfsögðu að gæta að jafnræðiskvöðinni og mismuna ekki á milli fyrirtækja á óhlutlægum forsendum. Tengigjald IP-fjarskipta (Tal) 0,6 kr. lækkar í 0 kr. þann 1. mars 2012.

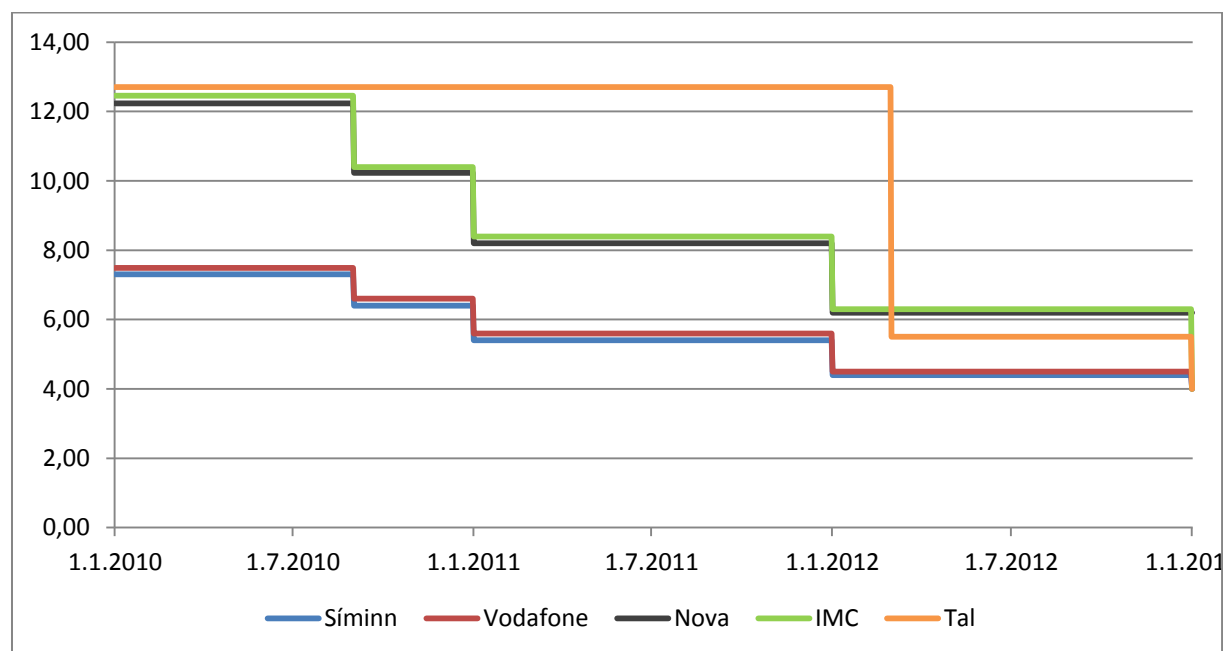
Tafla 5.1 Lækkun lúkningarverða í GSM/UMTS farsímanetum fram til 1. janúar 2013

Fyrirtæki	Eining	Núverandi verð	Verð frá 1.1.2012	Verð frá 1.3.2012	Verð frá 1.1.2013
Síminn	kr./mín.	5,5	4,5	4,5	4,0
Vodafone	kr./mín.	5,5	4,5	4,5	4,0
Nova	kr./mín.	8,3	6,3	6,3	4,0
IMC/Alterna	kr./mín.	8,3	6,3	6,3	4,0
IP-fjarskipti (Tal)	kr./mín.	12,7*	12,7*	5,5	4,0

* Verð miðast við 3 mínútna símtal. Mínútuverð 12,5 kr. og tengigjald 0,6 kr.

Heimild: Póst og fjarskiptastofnun

Mynd 5.2 Lækkun lúkningarverða í GSM/UMTS farsímanetum fram til 1. janúar 2013⁸³



Heimild: Póst og fjarskiptastofnun

249. PFS mun á árunum 2012, 2013 og jafnvel 2014 uppfæra verðaðlögunina (e. glidepath) til samræmis við árlega niðurstöðu verðaðlögunar PFS sem lokið skal með ákvörðun fyrir 1. nóvember ár hvert. Slíkt verður gert án þess að PFS framkvæmi nýja markaðsgreiningu á viðkomandi markaði þar sem aðeins er um tæknilega framkvæmd á tiltekinni kvöð að ræða.

⁸²Við reikningsgerð er heildartími á hverju uppgjörstímabili reiknaður sem summan af skráðum umferðarsekúndum allra símtala þar sem innheimt er fyrir lúkningu, umreiknuðum í mínútur.

⁸³Inn í núverandi verðum Nova og IMC er tekið tillit til tengigjalds sem reiknað er miðað við 2 mín. símtal.

Slík breyting kallar þó á innanlandssamráð og samráð við ESA áður en endanleg ákvörðun um breytingu er tekin.

250. Þann 27. október s.l. efndi PFS til afmarkaðs aukasamráðs á viðkomandi markaði sem stóð til 14. nóvember s.l. Fram kom m.a. að þann 13. apríl 2011, eftir að frumdrög PFS á viðkomandi markaði fóru í innanlandssamráð, hefði ESA birt tilmæli um kvaðir varðandi lúkningarverð. Þar væri kveðið á um ýmis atriði sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir skyldu hafa í huga við útfærslu kvaðar um eftirlit með gjaldskrá, þ.m.t. útreikning á lúkningarverðum. Þar kæmi fram að kostnaðargreining vegna lúkningargjalda skyldi gerð á grundvelli LRIC aðgerðar og miðað við að gert væri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þjónustu á grundvelli þess kostnaðar sem yrði til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti og hagkvæmt rekinni þjónustu á farsímamarkaði. Um væri að ræða bottom-up LRIC líkan og horft væri til væntrar framtíðarþróunar á grundvelli núverandi kostnaðar, þar sem miðað væri við hagkvæmustu tæknilegu lausnir sem væru í boði á gildistíma ákvörðunar. Heimilt væri að bera líkanið saman við top-down líkan til aðlögunar. Lúkningarverð skyldi eingöngu grundvallast á þeim kostnaði sem til félli hjá fjarskiptafyrirtæki við framkvæmd lúkningarinnar.

251. Samkvæmt framangreindum tilmælum ESA er fjarskiptaeftirlitsstofnunum veittur almennur aðlögunarfrestur til 31. desember 2012 til að undirbúa og innleiða LRIC kostnaðarlíkan. Farsímafélögin hafa sama frest til að aðlaga viðskiptaáætlanir sínar að slíkri kostnaðargreiningaraðferð. Fjarskiptaeftirlitsstofnunum sem búa við takmörkuð aðföng (e. less well-resourced regulators) er veittur lengri aðlögunarfrestur eða til 1. júlí 2014 og jafnvel lengur ef það brýtur gegn meðalhófsreglu að þvinga slíkt stjórnvald til að taka upp slíka kostnaðargreiningaraðferðir, nema BEREC aðstoði það faglega og/eða fjárhagslega við gerð slíks líkans. Heimilt er að beita t.d. verðsamanburði í stað LRIC kostnaðargreiningaraðferðarinnar og skal verð ekki vera hærra en meðalverð þeirra EES-ríkja sem beita LRIC aðferð við útreikning lúkningargjalda í farsíma.

252. Fram kom í aukasamráðsskjali PFS að reynslan á EES-svæðinu hefði sýnt að kostnaður við gerð LRIC líkana hlupi á tugum milljóna króna fyrir hvert líkan og hverja uppfærslu. Gera þyrfti líkan fyrir íslenska farsímamarkaðinn með tilheyrandi kostnaði fyrir markaðsaðila. Ekki þætti rétt að svo stöddu að mæla fyrir um slíkt þar sem kostnaðaraukinn myndi að líkindum á endanum lenda á neytendum í formi hærri gjalda. PFS hefði því í hyggju að notfæra sér þá undanþágu í 12. gr. tilmæla ESA sem lýst væri hér að ofan, sbr. einnig heimild í 4. mgr. 12. gr. fjarskiptalaga, og mæla fyrir um kostnaðargreiningaraðferð á viðkomandi markaði sem byggði á verðsamanburði. Að mati PFS yrði stofnunin að óbreyttu ekki í stakk búin til að beita BU-LRIC kostnaðargreiningaraðferð á viðkomandi markaði á næstu árum sökum skorts á fjárheimildum, starfsfólki og sérþekkingu. Einnig mætti benda á smæð íslenska farsímamarkaðarins í þessu sambandi. Þá teldi PFS ekki rétt að byggja kostnaðargreiningar á viðkomandi markaði á LRIC aðferð sem byggði á sögulegum kostnaði fjarskiptafyrirtækis (top-down model) á næstum árum þar sem slík aðferðarfræði væri ekki í samræmi við ofangreind tilmæli ESA, auk þess sem óréttlátt kynni að reynast að Síminn, eitt fyrirtækja, bæri að framkvæma og uppfæra kostnaðargreiningar með öllum þeim kostnaði sem þeim fylgdi, m.a. dýrri erlendri ráðgjöf. Eðlilegra væri að miða við verðsamanburð þar sem samanburður væri gerður við ríki sem beittu bottom-up LRIC aðferðarfræðinni. Af þessu leiddi að PFS hefði í hyggju að fella niður þær kvaðir á Símann sem mælt var fyrir um í frumdrögunum um færslu kostnaðarbókhalds og árlega uppfærslu kostnaðargreiningar. Kostnaðargreining Símans sem PFS samþykkti með ákvörðun nr. 9/2010 myndi áfram vera grundvöllur verðaðlögunar út árið 2012. PFS myndi framkvæma verðsamanburð árlega sem vera skyldi grundvöllur hámarks lúkningarverða frá og með 1. janúar 2013. PFS skyldi árlega ljúka verðsamanburði með ákvörðun, í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA, eigi

síðar en 1. nóvember ár hvert. Skyldi fyrsta verðsamanburði því lokið eigi síðar en 1. nóvember 2012 vegna verða sem gilda myndu frá og með 1. janúar 2013.

253. Eins og að ofan greinir hyggst PFS beita verðsamanburði, í samræmi við heimild stofnunarinnar í 4. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga og 12. gr. ofangreindra tilmæla ESA. Samkvæmt ofangreindu lagaákvæði getur PFS við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst hagkvæmt rekin, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum fjarskiptafyrirtækisins. Við val á sambærilegum samkeppnismörkuðum ber í samræmi við ofangreind tilmæli ESA miða við fjarskiptamarkaði á EES-svæðinu, en um er að ræða 30 ríki að Íslandi meðtöldu. Eftirlitsstofnanir á EES-svæðinu viðhafa eftirlit með gjaldskrá markaðsráðandi fyrirtækja í hverju landi fyrir sig vegna lúkningarverða í farsímaþjónustu og eru verð oftast ákveðin á grundvelli kostnaðargreininga. PFS hyggst leggja eftirfarandi forsendur til grundvallar við val á sambærilegum samkeppnismörkuðum fyrir verðsamanburð á lúkningarverðum farsímaþjónstu:

- Miða skal við þau EES-ríki þar sem lúkningarverð markaðsráðandi fyrirækja á viðkomandi mörkuðum lýtur gjaldskráeftirliti fjarskiptæftirlitsstofnunar viðkomandi ríkis á grundvelli kostnaðargreininga.
- Kostnaðargreining skal gerð á grundvelli LRIC aðferðar og miðað við að gert sé kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þjónustu á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti og hagkvæmt rekinni þjónustu á farsíamarkaði. Um er að ræða bottom-up LRIC líkan og horft er til væntrar framtíðarþróunar á grundvelli núverandi kostnaðar, þar sem miðað er við hagkvæmstu tæknilegu lausnir sem eru í boði á gildistíma ákvörðunar, s.s. næstu kynslóðar net (NGN), svokallað FL-LRIC líkan. Heimilt er að bera líkanið saman við top-down LRIC líkan til aðlögunar.
- Miða skal við að ákvarðað verð sé ekki hærra en meðaltal þeirra ríkja sem uppfylla ofangreind skilyrði.

254. Framangreint byggist m.a. á því að lúkningargjöld hafa farið lækkandi á undanföllum árum í helstu viðmiðunarlöndunum og fyrirsjáanlegt er að sú þróun muni halda áfram á næstu árum. Nú þegar liggja fyrir ákvarðanir um verðaðlögun í ýmsum löndum á grundvelli kostnaðargreininga, auk þess sem ljóst er að innleiðing hreinna LRIC líkana í samræmi við tilmæli framkvæmdastjórnar ESB og ESA mun væntanlega leiða til verulegra lækkana á lúkningarverðum á næstu árum. PFS hyggst leggja eftirfarandi forsendur til grundvallar við ákvörðun lúkningarverða með verðsamanburði á gildistíma ákvörðunar þessarar sem er allt að 3 ár:

- Samanburði á verðum miðað við 1. júlí þess árs sem verðsamanburður fer fram hverju sinni, en taka skal tillit til þeirra verðaðlagana sem eru í gildi á þeim tímamarki. Borin verða saman verð fyrir 3ja mínútna símtal.
- Miðað er við meðalgengi viðkomandi gjaldmiðils í íslenskum krónum á öðrum ársfjórðungi þess árs sem verðsamanburður fer fram skv. miðgengi Seðlabanka Íslands á því tímabili. Er það gert vegna þess að byggt er á núverandi kostnaði og hagkvæmstu tæknilegu lausnum í þeim verðútreikningum samkvæmt FL-LRIC aðferð sem lögð er til grundvallar í verðsamanburði PFS. Framangreint er einnig í samræmi við leiðbeiningar BEREC um gengisviðmið í reglubundnum samantektum á

lúkningarverðum. PFS áskilur sér rétt til að endurskoða forsendur gengisviðmiðs ef verulegt frávik frá núverandi gengi hefur myndast þegar árleg endurskoðun fer fram.

255. Ef engin fylgni verður milli þróunar heildsölu- og smásöluverðs á líftíma þeirrar markaðsgreiningar sem hér er til umfjöllunar, þrátt fyrir verulega lækkun lúkningargjalda, telur PFS einsýnt að stofnunin þurfi að beita smásölukvöðum sbr. 2. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga.

5.4.5 Kostnaðarbókhald

256. Í frumdrögum sínum áformaði PFS að leggja kvöð á Símann um færslu kostnaðarbókhalds. Í samræmi við ofangreinda umfjöllun hyggst PFS nú styðjast við verðsamanburð við ákvörðun lúkningarverða frá og með 1. janúar 2013. Er því ekki þörf á að leggja kvöð um færslu kostnaðarbókhalds á Símann og hyggst aflétta þeirri kvöð á Símann.

5.5 Mat á áhrifum kvaða

257. Leggja þarf mat á það hvort íþyngjandi áhrif þeirra kvaða sem PFS hyggst leggja á fyrirtækin eða viðhalda á viðkomandi markaði séu hæfileg í ljósi þeirra markmiða sem stefnt er að. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á eða viðhalda eru á heildina litið nokkur byrði fyrir fyrirtækin. Hins vegar telur PFS þær í samræmi við meðalhóf og ekki fela í sér meiri byrðar en nauðsynlegt er. PFS ákvað t.d. í ákvörðun sinni nr. 18/2010 að fella niður kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs og jafnræðiskvöðina varðandi innankerfissímtöl þar sem stofnunin telur þær ekki nauðsynlegar lengur. PFS hyggst ekki leggja til að þær kvaðir verði lagðar á að nýju. Kvaðirnar eru að öðru leyti í líkingu við þær kvaðir sem gilt hafa á viðkomandi markaði, en hluti kvaðanna er nú lagður á nýtt fyrirtæki á markaðnum, enda hefur komið í ljós að sömu samkeppnisvandamál tengjast þeim aðila á viðkomandi heildsölumarkaði og hinum sem fyrir voru á markaðnum.

258. Eins og að framan er rakið telur PFS nauðsynlegt að leggja umræddar kvaðir á fyrirtæki á viðkomandi markaði. Þar sem aðrar kvaðir henta ekki betur til að ná tilætluðum árangri telur PFS að með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni sé ekki um óeðlilega kröfu að ræða.

5.5.1 Nauðsyn þess að leggja á viðkomandi kvaðir

259. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja á þær kvaðir sem hefur verið lýst hér að framan. Kvaðirnar eru til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 81/2003 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti. Í ljósi þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru, sterkrar stöðu hvers fyrirtækis á viðkomandi markaði í sínu neti telur PFS nauðsynlegt að leggja allar framangreindar kvaðir á farsímafyrirtækin til að stuðla að aukinni samkeppni og tryggja hagsmuni neytenda. PFS telur hverja einstaka kvöð nauðsynlega og við skoðun PFS á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnst önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum.

260. Kvöð um aðgang að lúkningu á heildsölustigi er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á farsímamarkaði. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að framan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang að lúkningu símtala.

261. Kvöð um jafnræði að því er varðar lúkningu símtala frá öðrum farsímanetum og

fastanetum er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á farsíma- eða fastanetsmarkaði geti keppt á jafnréttisgrundvelli. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa lúkningu í farsímanetum fái sambærilega þjónustu og verð og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast mismunun.

262. PFS telur nauðsynlegt að mæla fyrir um bókhaldslegan aðskilnað hjá þeim fyrirtækjum sem eru með margþætta starfsemi og mikla markaðshlutdeild, m.a. af þeirri ástæðu að hægt sé að fylgjast með því að jafnræðis sé gætt varðandi gjaldtöku af eigin smásöludeildum annars vegar og óskyldum fyrirtækjum hins vegar.

263. PFS er þeirrar skoðunar að kvöð um eftirlit með gjaldskrá sé algerlega nauðsynleg enda hefur það sýnt sig að farsímafyrirtæki hafa engan hvata til að bjóða lúkningarverð sem byggjast á kostnaði með hæfilegri álagningu að eigin frumkvæði. PFS telur að þau verð sem eru boðin í dag séu enn of há, hvort sem miðað er við mikinn verðmun á innan- og utankerfissímtölum eða kostnaðargreiningu þá sem farið hefur fram á lúkningu hjá Símanum. Verð hjá IP-fjarskiptum (Tal) eru t.a.m. augljóslega of há miðað við verð annarra fyrirtækja, þ.e. 12,5 kr. (12,7 kr. með upphafsgjaldi) miðað við 5,5-8,3 kr. til 31. desember 2011 og 4,5 og 6,3 kr. frá 1. janúar 2012. PFS telur að kvöð um eftirlit með gjaldskrá muni leiða til hagkvæmari rekstrar á farsímanetum sem muni að endingu leiða til lægra verðs til neytenda.

5.5.2 Áhrif kvaða

264. Leggja þarf mat á það hvort íþyngjandi áhrif þeirra kvaða sem PFS hyggst leggja á fyrirtækin á viðkomandi markaði séu hæfileg í ljósi þeirra markmiða sem stefnt er að. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á fyrirtækin eða viðhalda eru á heildina litið nokkur byrði. Hins vegar telur PFS þær í samræmi við meðalhóf og ekki fela í sér meiri byrðar en nauðsynlegt er til að þær nái markmiðum sínum. Kvaðirnar eru að mörgu leyti í líkingu við þær kvaðir sem gilt hafa á viðkomandi markaði en gagnsæiskvöð og kvöð um birtingu viðmiðunartilboðs var aflétt með ákvörðun PFS nr. 18/2010. Einnig jafnræðiskvöðinni að því er varðar innankerfissímtöl. Með afnámi gagnsæiskvaðarinnar féll einnig brott sú kvöð á Símann og Vodafone að birta opinberlega bókhaldsupplýsingar um afkomu í farsímanetum. Auk þess var hluti kvaðanna lagður á ný fyrirtæki á markaðnum, þ.e. Nova og IMC/Alterná. Með greiningu þessari hyggst PFS leggja hluta kvaðanna á nýtt fyrirtæki, þ.e. IP-fjarskipti (Tal)

265. Eins og að framan er rakið telur PFS nauðsynlegt að leggja umræddar kvaðir á farsímafyrirtækin eða viðhalda þeim. Þar sem aðrar kvaðir henta ekki betur til að ná tilætluðum árangri telur PFS að með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni sé ekki um óeðlilega kröfu að ræða.

266. Kvöð um aðgang er óveruleg byrði á fyrirtækin en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á viðkomandi mörkuðum. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Það er í raun nauðsynlegt fyrir farsímafyrirtæki að bjóða upp á samtengingu við önnur net til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu sem felst í því að geta haft símasamband við hvaða notanda sem er. Slík samtenging er í raun skylda samkvæmt 24. gr. fjarskiptalaga. Kvöðin á fyrst og fremst að tryggja að fyrirtækin mismuni ekki við gerð samtengisamninga og tefji ekki innkomu nýrra fyrirtækja með því að draga samningaviðræður á langinn. Það getur ekki talist íþyngjandi að afgreiða alla viðsemjendur um samtengingu á viðunandi hátt. Með samtengingu við önnur net fá fyrirtækin betri nýtingu á þeim fjarskiptabúnaði sem þau hafa fjárfest í.

267. PFS álitur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi, enda verður ekki séð að hún

hafi sérstakan kostnað eða fyrirhöfn í för með sér í sjálfu sér. Þar að auki er jafnræðiskvöðin takmörkuð við lúkningu símtala sem stafa frá öðrum farsímanetum eða fastanetum en ekki innankerfissímtöl.

268. PFS telur að kvöðin um bókhaldslegan aðskilnað sé ekki of íþyngjandi miðað við tilgang hennar, enda er það eðlilegur hluti af starfsemi fyrirtækis nú til dags að aðgreina kostnað við framleiðslu/rekstur á mismunandi vörum eða þjónustum sem fyrirtækið selur. Síminn og Vodafone hafa nú þegar aðskilið bókhald og PFS hyggst ekki að svo stöddu leggja þessa kvöð á minni fyrirtækin á markaðnum.

269. PFS telur að kvöð um kostnaðareftirlit sé nokkuð íþyngjandi. Augljóst er að fyrirtækin munu öll verða af ákveðnum tekjum vegna þessarar kvaðar en á móti kemur að þau spara eitthvað á móti með lækkandi lúkningargjöldum samkeppnisaðilanna. PFS telur þó að í ljósi þess hversu nauðsynleg kvöðin er til að leysa úr samkeppnisvandamálum, eins og lýst var hér að framan, sé hún ekki íþyngjandi úr hófi fram. PFS telur að það verð sem kveðið er á um í fyrirhugaðri kvöð, gefi við lok verðaðlögunarferilsins þann 31. desember 2012 rétta mynd af kostnaði við lúkningu hjá fyrirtæki sem rekið er á hagkvæman hátt og þar af leiðandi sé fyrirtækjunum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þjónustuna ef þau haga rekstri sínum með hagkvæmum hætti. Í ákvörðun PFS nr. 18/2010 var veittur nokkuð rúmur aðlögunartími að hinni nýju verðlagningu eftir félögum. Það er mat PFS að fyrirhugaður aðlögunartími IP-fjarskipta (Tal) sé hæfilegur miðað við að félagið er ekki nýtt af nálinni á farsíma markaði og að um sýndarnetsaðila er að ræða sem ekki þarf að leggja út í eins umfangsmiklar fjárfestingar og farsímafyrirtæki sem byggir net sitt upp frá grunni. Verður að telja að á þeim tíma geti félagið aðlagð rekstur sinn, kostnað og tekjur að þessu nýja fyrirkomulagi.

270. Greining á kostnaði hefur þegar farið fram hjá Símanum og þarf Síminn að svo stöddu ekki að viðhalda þeim kostnaðargreiningaraðferðum sem fyrirtækið er búið að innleiða. Þess er ekki heldur krafist að önnur fyrirtæki á markaðnum geri sérstaka kostnaðargreiningu. PFS mun þess í stað framkvæma verðaðlögun árlega. Kvöð um kostnaðargreiningu er því á heildina litið ekki verulega íþyngjandi fyrir fyrirtækin á viðkomandi markaði.

271. Kvaðirnar munu að mati PFS ekki hamla uppbyggingu hagkvæmra farsímaneta þar sem verðlagning á lúkningu símtala mun byggja á meðaltalskostnaði hagkvæms rekis farsímanets í Evrópu og gera ráð fyrir eðlilegum arði af fjárfestingum. Eftirlit með gjaldskrá ætti því ekki að draga úr vilja til hagkvæmra fjárfestinga til lengri tíma litið.

272. Að mati PFS eru framangreindar kvaðir eðlilegar og nauðsynlegar til að stuðla að virkri samkeppni og ættu ekki að teljast óþarflega íþyngjandi. PFS telur að kvaðirnar séu í þágu samkeppni til lengri tíma litið og séu til þess fallnar að auka þjónustuframboð á markaði fyrir farsímaþjónustu og fjarskiptamarkaðnum í heild.