

Viðauki A



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

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

16. júlí 2010

Efnisyfirlit

1.0	Inngangur	7
1.1	Almennt	7
1.2	Fjarskiptalöggjöf	7
1.3	Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS	9
1.4	Um markaðsskilgreiningu	9
1.4.1	Almennt	9
1.4.2	Afmörkun vöru- og þjónustumarkaða	10
1.4.3	Afmörkun landfræðilegs markaðar	10
1.4.4	Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði	10
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	19
2.2.3	Þróun framboðs	20
2.3	Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði	21
2.3.1	Inngangur	21
2.3.2	Mat á staðgöngu í eftirspurn á smásölustigi	22
2.3.2.1	Viðbrögð þess sem hringir við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun	22
2.3.2.2	Viðbrögð móttakanda símtals við lítilli en marktækri og varanlegri verðhækkun	25
2.3.3	Mat á staðgöngu í eftirspurn á heildsölustigi	25
2.3.4	Niðurstöður um staðgöngu í eftirspurn	26
2.3.5	Mat á staðgöngu í framboði á smásölustigi	26
2.3.6	Mat á staðgöngu í framboði á heildsölustigi	26
2.3.7	Niðurstöður um staðgöngu í framboði	26
2.3.8	Nánar um markaðsskilgreiningu	27
2.3.9	SMS (smáskilaboð)	27
2.3.10	Þriðju kynslóðar farsímaþjónusta	28
2.4	Niðurstaða varðandi skilgreiningu á þjónustumarkaði	29
3.0	Skilgreining á landfræðilegum markaði	30
4.0	Greining á markaði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum (markaður 7)	32
4.1	Inngangur	32
4.2	Markaðshlutdeild	32
4.3	Aðgangshindranir	32
4.4	Kaupendastyrkur	33
4.5	Verðþróun	35
4.6	Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk	38
4.6.1	Síminn	40
4.6.2	Vodafone	40
4.6.3	Nova	40
4.6.4	IMC	40
4.7	Niðurstaða	41
5.0	Álagning kvaða	42
5.1	Almennt um kvaðir	42
5.2	Samkeppnisvandamál	43

5.2.1	Almennt um vandamál á sviði samkeppni	43
5.2.2	Vandamál á sviði samkeppni á markaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum	43
5.3	Gildandi kvaðir	44
5.3.1	Kvaðir sem lagðar voru á 20. júlí 2006	44
5.3.1.1	Kvaðir á GSM net Símans og Vodafone	44
5.3.1.2	Kvaðir á NMT farsímanet Símans	45
5.3.2	Áhrif gildandi kvaða	45
5.4	Tillögur að kvöðum	47
5.4.1	Kvöð um að veita aðgang	47
5.4.2	Kvöð um jafnræði	49
5.4.3	Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu	51
5.4.4	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	52
5.4.4.1	Almennt	52
5.4.4.2	Sameiginleg afstaða ERG	53
5.4.4.3	Tilmæli ESB um kvaðir varðandi lúkningarverð	54
5.4.4.4	Samantekt um aðferðir á EES svæðinu	55
5.4.4.5	Samkeppnisumhverfið á Íslandi	56
5.4.4.6	Tillögur PFS varðandi kvaðir um eftirlit með gjaldskrá	57
5.4.5	Kostnaðarbókhald	61
5.5	Mat á áhrifum kvaða	62
5.5.1	Nauðsyn þess að leggja á viðkomandi kvaðir	62
5.5.2	Áhrif kvaða	63

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 eða fella niður sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk.

Greining á þessum markaði var áður gerð árið 2006.¹ Niðurstaða þeirrar greiningar var að Símann og Vodafone væru með umtalsverðan markaðsstyrk í sínum farsímanetum. Kvaðir sem lagðar voru á varðandi GSM net fyrirtækjanna voru eftirfarandi:

- Kvöð um aðgang.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um gagnsæi, þ.m.t. birting viðmiðunartilboðs.
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Kvöðin byggðist á verðsamanburði við sambærilega markaði erlendis og var fyrirtækjunum gert að lækka verð sín í fjórum þrepum á tveimur árum niður í 7,49 kr. á mínútu.

Á Símann voru lagðar eftirfarandi kvaðir vegna NMT nets:

- Kvöð um aðgang.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá sem fólst í því að bannað var að hækka þágildandi gjaldskrá.

PFS hefur nú framkvæmt nýja greiningu á viðkomandi markaði. Fleiri fyrirtæki bjóða nú lúkningu í farsímanetum en árið 2006. Fyrirtækið Nova hóf rekstur UMTS (3G) nets í desember 2007, auk þess sem fyrirtækið IMC/Alterna sem haft hefur tíðniheimild frá árinu 2000 kemur nú til skoðunar en það fyrirtæki var ekki talað hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði í fyrir greiningu þrátt fyrir að bjóða upp á lúkningu í eigin neti. IMC/Alterna hyggst byggja farsímanet sitt upp á næstu misserum og hefur gert reikisamning við Símann. Systurfélag IMC, Alterna, hefur hafið mikla markaðssókn á íslenskum farsímamarkaði með tilheyrandi auglýsingaherferð og opnun verslunar.

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 þjónustu hófst árið 2007 en tilkoma hennar 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

¹ Markaðurinn var þá nr. 16 í tilmælum ESA. Í núgildandi tilmælum frá 5. nóvember 2008 er markaðurinn nr. 7 en skilgreining hans er óbreytt.

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 UMTS, GSM 900 og 1800 og NMT 450. Því hyggst PFS skilgreina eftirfarandi þjónustumarkaði:

- Lúkning símtala í GSM/UMTS farsímaneti Símans.
- Lúkning símtala í NMT farsímaneti Símans.
- Lúkning símtala í GSM/UMTS farsímaneti Vodafone.
- Lúkning símtala í UMTS farsímaneti Nova.
- Lúkning símtala í GSM farsímaneti IMC Ísland/Alterna.

PFS lítur svo á að landfræðilegur markaður fyrir lok símtala í einstökum farsímanetum sé landið allt.

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 og IMC Ísland/Alterna 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 nýleg kostnaðargreining Símans og sú staðreynd að utankerfissímtöl eru miklu 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 gjaldkrá, sem felur í sér lækkun lúkningarverðs niður í 4 kr., eða aðra fjárhæð sem ræðst af uppfærðri kostnaðargreiningu Símans, í fjórum áföngum fram til 1. janúar 2013. Verðið er fundið með kostnaðarlíkani í samræmi við LRAIC² aðferðina þar sem byggt er á sögulegum kostnaði (top-down model).
- Kvöð um kostnaðarbókhald.

Kvaðir á Símann vegna NMT nets:

- Kvöð um aðgang.
- Kvöð um jafnræði.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá sem felst í banni við hækkun gjaldskrár.

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 uppfærðri kostnaðargreiningu Símans, í fjórum áföngum fram til 1. janúar 2013.

Kvaðir á Nova og IMC/Alterná:

- 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 uppfærðri kostnaðargreiningu Símans, í fjórum áföngum fram til 1. janúar 2013.

² 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.

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 markaði³ ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk þann 20. júlí 2006. Gert er ráð fyrir að markaðsgreiningar séu endurteknar með hæfilegu millibili til þess að fylgjast með því hvort breytingar verði á aðstæðum á markaði. PFS telur nú tímabært að endurskoða fyrri greiningu og birtir því þessi drög að nýrri greiningu til umsagnar.

2. Þetta skjal byggir á drögum sem lögð voru fram til samráðs með bréfi, dags. 5. október 2009, þar sem fjarskiptafyrirtækjum og öðrum sem eiga hagsmuna að gæta var boðið að gera athugasemdir við markaðsgreininguna og niðurstöður. Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin: Samkeppniseftirlitið, Síminn hf., Og fjarskipti ehf. (Vodafone), Nova ehf. og IMC Ísland ehf. (IMC/Alterna). Þann 18. febrúar 2010 efndi PFS til afmarkaðs aukasamráðs vegna tveggja efnislegra breytinga sem stofnunin hafði í hyggju að breyta frá frumdrögum. Athugasemdir bárust frá Samkeppniseftirlitinu, Símanum, Nova og IMC/Alterna. Grein er gerð fyrir ofangreindum athugasemdum og afstöðu PFS til þeirra í viðauka B með ákvörðun þessari. Greining á markaði 7 var uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina, auk þess sem öll tölfræði var uppfærð í samræmi 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 14. júní s.l. Þann 14. júlí 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. 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.

4. 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.

1.2 Fjarskiptalöggjöf

5. Lög um fjarskipti nr. 81/2003, innleiða tilskipanir Evrópusambandsins (ESB) um fjarskipti.⁴ Fjarskiptalöggjöf ESB er ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir

³ Markaður þessi er sá sami og var nr. 16 í tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA um viðkomandi markaði frá 16. júní 2004, sjá nánar umfjöllun í kafla 2.

⁴ 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 stjórnarsýslu um fjarskiptanet og þjónustu

fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur.

6. 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.

7. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreininguna. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk⁵ og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði.⁶ Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar⁷ (hér eftir kallaðar “leiðbeiningarnar”) og tilmæli⁸ (hér eftir kölluð “tilmælin”) og mun PFS hafa bæði leiðbeiningar og tilmæli ESA og framkvæmdastjórnarinnar til hliðsjónar við framkvæmd markaðsgreiningar. Jafnframt verður höfð hliðsjón af skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana (ERG⁹) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni.¹⁰

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

(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).

⁵ 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.

⁶ 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)}

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Skammstöfun fyrir “European Regulatory Group of National Regulatory Authorities”.

¹⁰ 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.

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

9. Eins og fram kom í kynningarriti PFS um markaðsgreiningu má skipta framkvæmd markaðsgreiningar í þrjá áfanga:¹¹

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

10. Skjal þetta hefur að geyma niðurstöður PFS úr öllum þremur áföngunum. Þessar niðurstöður byggja á drögum PFS að greiningu á viðkomandi markaði sem lögð voru fram til samráðs með bréfi, dags. 5. október s.l. Þær athugasemdir hafa verið teknar saman og er þeim svarað í viðauka B. Þá hefur greining á viðkomandi markaði verið uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina, auk þess sem öll tölfræði hefur verið uppfærð í samræmi við nýjustu tölur frá árslokum 2009. 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 athugasemdir við drögin að ákvörðuninni er hún birt hlutaðeigandi fyrirtækjum og öðrum.

11. Gagnaöflun fyrir greiningu þessa fór fram með þeim hætti að PFS sendi út spurningalista til fyrirtækja sem hafa tíðniheimild fyrir farsímaþjónustu þann 13. febrúar 2009. Stofnunin hefur einnig safnað upplýsingum, m.a tölfræði, og átt óformleg 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 gjaldskráum jafnóðum og þær koma fram.

1.4 Um markaðsskilgreiningu

1.4.1 Almenn

12. 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

¹¹ 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_markadsgreiningu_ágúst_2009\(1\).pdf](http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markadsgreiningu_ágúst_2009(1).pdf)

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

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

14. 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 tiltekins fyrirtækis geta breytt framleiðslu sinni þannig að þeirra vara falli innan þess markaðar sem vara hins tiltekna fyrirtækis er á (framboðsstaðganga).¹² Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga hefur minni þýðingu og tengist fremur mati á mögulegri samkeppni.

1.4.3 Afmörkun landfræðilegs markaðar

15. 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.

16. 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.¹³

1.4.4 Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði

17. PFS getur skilgreint aðra markaði en þá sem eru í tilmælum ESA, t.d. vegna sérstakra

¹² Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar, kafla 3.1.

¹³ 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.

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.

2.0 Lýsing og skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði

2.1 Skilgreining í tilmælum ESA

18. 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.¹⁴

19. Í skýringum framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum hennar frá 2007,¹⁵ 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.

20. 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.

21. 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 hátað 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.

22. 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.

23. 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.

24. 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

¹⁴ Sjá tilmæli Eftirlitsstofnunar EFTA frá 5. nóvember 2008 um viðkomandi vöru- og þjónustumarkaði, 7. tölul. viðauka.

¹⁵ 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.

25. 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).

26. 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.

27. 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.

28. 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).

29. 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.

30. 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 staðgang 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.

31. 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

32. Á Íslandi í dag eru starfandi fjögur fyrirtæki sem reka farsímanet. Það eru Síminn hf., Og fjarskipti ehf. (Vodafone), Nova ehf. og IMC Ísland ehf. Fyrirtækið IceCell ehf. fékk tíðniheimild árið 2007, en hefur ekki enn hafið uppbyggingu nets og var svipt tíðnileyfi með

ákvörðun PFS nr. 5/2010 frá 11. mars s.l.¹⁶ Eitt fyrirtæki, IP-fjarskipti ehf. (Tal), selur farsímaþjónustu í smásölu en rekur ekki sitt eigið net.

33. Tíðniheimildir fyrirtækjanna eru nokkuð mismunandi, en þau þrjú stærstu Síminn, Vodafone og Nova hafa í dag öll fengið tíðniheimildir á þeim þremur tíðnisviðunum 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 hefur að auki heimild til notkunar á tíðnum fyrir NMT þjónustu.

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 MHz	1998	35MHz	2007
Vodafone	30 MHz	2001	49,6 MHz	2000	35MHz	2007
Nova	10 MHz	2007	14,8 MHz	2009	35MHz	2007
IMC Ísland			5,6 MHz	2000		

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

34. Síminn hefur veitt farsímaþjónustu frá árinu 1986, þegar NMT farsímaþjónustu var hleypt af stokkunum. Síminn er eina fyrirtækið sem veitir og hefur leyfi fyrir NMT þjónustu. NMT netið nær til allra landsmanna og það er aðgengilegt á hálendi landsins og hafsvæðinu umhverfis það. Síminn hóf að veita GSM farsímaþjónustu árið 1994 og hefur byggt upp eigið dreifikerfi fyrir GSM þjónustu sem nær til um 98% landsmanna. Síminn hefur tíðniheimild fyrir GSM þjónustu bæði á 900 og 1800 tíðnisviðinu. Árið 2007 fékk Síminn tíðniheimild fyrir UMTS farsímaþjónustu og hóf uppbyggingu UMTS nets. 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.¹⁷

35. Vodafone var stofnað árið 2003 með samruna Halló! Frjálsra fjarskipta, Íslandssíma hf. og Tals hf. Áður veittu Íslandssími og Tal GSM farsímaþjónustu, þar af Tal frá árinu 1998. Vodafone veitir GSM farsímaþjónustu sem nær til um 98% landsmanna, að mestu leyti um eigið dreifikerfi, en þess utan með reikisamningum við Símann. Vodafone hefur frá upphafi haft tíðniheimildir á 900 og 1800 tíðnisviðunum. Vodafone fékk UMTS tíðniheimild árið 2007 og býður upp á UMTS þjónustu, en samnýtir UMTS net með Nova.

36. Nova fékk tíðniheimild fyrir UMTS þjónustu í lok mars 2007 og hóf að veita farsímaþjónustu stuttu fyrir árslok það sama ár. Nova býður eingöngu þriðju kynslóðar farsímaþjónustu. Vodafone og Nova hafa gert með sér samning um gagnkvæma samnýtingu

¹⁶ Umræddri ákvörðun PFS hefur verið skotið til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála en niðurstaða liggur ekki fyrir.

¹⁷ Sjá yfirlit yfir markaðsgreiningar á vefsíðu PFS:

http://www.pfs.is/default.aspx?cat_id=11&module_id=210&element_id=1691

kerfa, sem er útfærð 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.

37. IMC Ísland ehf. 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 rennur úr gildi þann 27. júní 2010 en félagið hefur sótt um áframhaldandi tíðniheimild og er sú umsókn til vinnslu hjá PFS um þessar mundir. Rekstur IMC hefur fram að þessu aðallega byggst á alþjóðlegri reikþjónustu fyrir erlenda notendur og hefur fyrirtækið hingað til lagt 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 hafa verið afar fáir. Í fyrri greiningu PFS á viðkomandi markaði var það mat PFS að farsímanet IMC væri enn 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 ljósti 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 horfir nú til betri vegar. Félagið hefur tilkynnt um mikla uppbyggingu og fjárfsetingu í farsímaneti sínu á Íslandi og gerði reikisamning við Símann þann 26. nóvember 2009 um aðgang að dreifikerfi þess félags. Samkvæmt ofangreindum reikisamningi getur IMS 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 og opnun verslunar, eftir nokkurra mánaða prófanir. Samkvæmt ofangreindum reikisamningi gera áætlanir ráð fyrir að IMC/Alterna¹⁸ nái verulegri markaðshlutdeild á íslenskum farsímamarkaði á næstu árum. Ljóst er því að staða IMC hefur breyst verulega frá síðustu markaðsgreiningu.

38. Fyrirtækið IceCell ehf. fékk tíðniheimild á GSM1800 tíðnisviðinu í lok júní 2007. Eins og áður segir hefur fyrirtækið ekki enn hafið uppbyggingu á farsímaneti og hefur ekki boðið upp á neina fjarskiptastarfsemi hér á landi enn sem komið er. Þegar PFS birti frumdrögin í október s.l. var óvíst hvort eða hvenær fyrirtækið myndi byggja upp farsímanet og var því ekki hægt að telja það með fyrirtækjum á viðkomandi markaði að svo stöddu. PFS taldi heldur ekki líklegt að fyrirtækið yrði orðið fyrirferðarmikið á lúkningarmarkaði á áætluðum gildistíma þessarar greiningar jafnvel þó að uppbygging nets myndi hefjast á næstunni. PFS taldi því ekki ástæðu til þess að taka stöðu IceCell til sérstaktar greiningar á þessari stundu. Með ákvörðun nr. 5/2010 frá 11. mars s.l. svipti PFS IceCell tíðniheimild sinni vegna brota á skilyrðum heimildarinnar, m.a. varðandi útbreiðslukröfur. Þeirri ákvörðun hefur nú verið skotið til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála en niðurstaða liggur ekki fyrir. PFS telur enn minni ástæðu nú en þegar frumdrögin voru birt að taka stöðu félagsins til sérstakrar skoðunar í markaðsgreiningu þessari.

39. Eins og fram hefur komið rekur Síminn bæði NMT 450 farsímanet og GSM/UMTS farsímanet. NMT farsímanetið er eina hliðræna farsímanetið á Íslandi. NMT netið dekkar nánast allt landið og miðin umhverfis landið. NMT netið býður upp á takmarkaðri þjónustu en

¹⁸ PFS lítur á félögin sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar.

GSM farsímanetið og býður til að mynda ekki upp á þann möguleika að senda SMS skilaboð. NMT síminn býður hins vegar upp á sama hreyfanleika og GSM síminn. NMT netið er samtengt fastlínu- og GSM farsímanetunum og býður upp á lúkningu símtala hvort sem er úr farsíma eða fastlínusíma. Það hefur staðið til um nokkurn tíma að hætta starfrækslu NMT kerfisins þar sem tæknin er að verða úrelt og erfitt er að halda kerfinu við. Tíðniheimild Símans var framlengd til eins árs á árinu 2009 eða til ársloka 2009 með möguleika á framlengingu síðar. Nú hefur NMT tíðniheimild Símans verið framlengd til 1. september 2010 og ekki liggur neitt fyrir um frekari framlengingu.

40. Í fyrri greiningu PFS á markaðnum voru NMT, GSM900 og GSM1800 farsímanet öll talin falla undir viðkomandi markað. Síðan sú greining var gerð hefur UMTS þjónusta bæst við þjónustuframboðið hér á landi. PFS telur að sú þjónusta falli einnig undir viðkomandi markað, eins og nánar verður gerð grein fyrir hér á eftir.

41. Ef miðað er við skilgreiningu ESA 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 farsíamarkaðnum eins og reyndar á flestum þjónustumörkuðum í fjarskiptum. Markaðshlutdeild Símans hefur þó farið nokkuð minnkandi á farsíamarkaðnum frá því að síðasta markaðsgreining var framkvæmd. Hlutdeild Símans í tekjum á smásölumarkaði¹⁹ hefur minnkað úr [60-65%]²⁰ árið 2007 niður í [50-55%]²¹ árið 2009. Hlutdeild Vodafone hefur minnkað nokkuð á sama tíma eða úr [35-40%]²² 2007 niður í [30-35%]²³ árið 2009. Þess ber að geta að IP fjarskipti ehf. (Tal)²⁴ sem var með [0-5%]²⁵ hlutdeild árið 2009 er ekki með eigið net og starfar eingöngu sem endursali.²⁶ Fyrirtækið hefur gert endursölusamninga við Vodafone og Símann, en kaupir heildsöluþjónustu eingöngu af Vodafone eins og er²⁷. Nova sem hóf starfsemi í lok árs 2007 hefur náð [5-10%]²⁸ hlutdeild á sama tíma miðað við smásölutekjur á farsíamarkaði.

¹⁹ Hér er um að ræða heildartekjur að frádregnum samtengitekjum (s.s. lúkningartekjum).

²⁰ Vikmörk vegna trúnaðar.

²¹ Vikmörk vegna trúnaðar.

²² Vikmörk vegna trúnaðar.

²³ Vikmörk vegna trúnaðar.

²⁴ Á einnig við um SKO fram á árið 2008 en þá sameinuðust Tal og SKO.

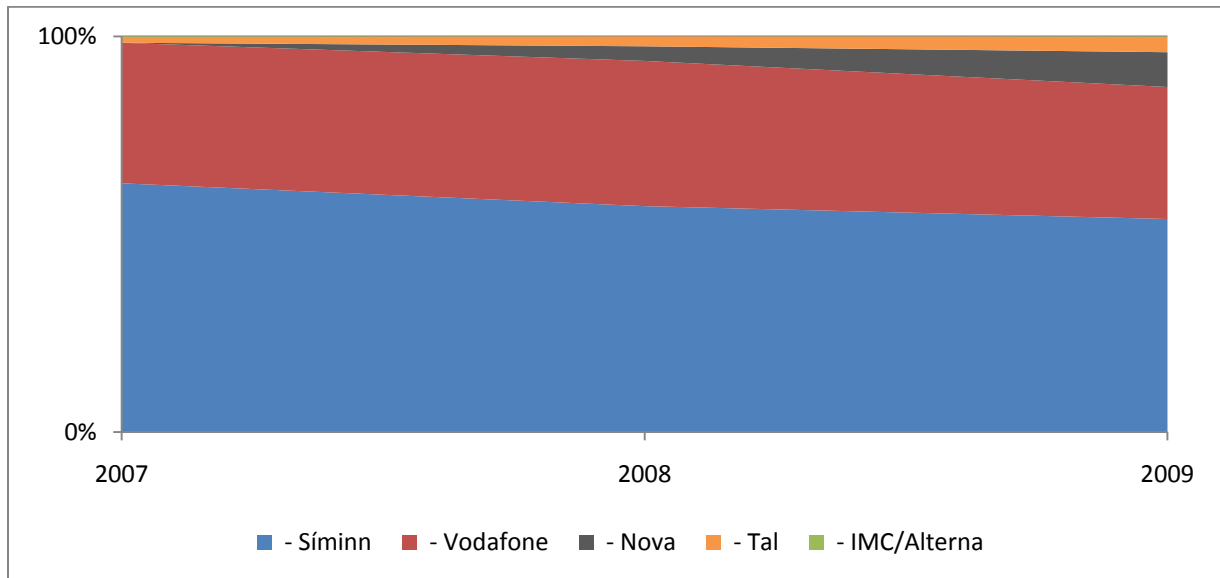
²⁵ Vikmörk vegna trúnaðar.

²⁶ Service Provider.

²⁷ IP fjarskipti ehf. er í eigu Teymis hf., móðurfélags Og fjarskipta ehf. (Vodafone), að 51% hluta. Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, dags. 2. júlí 2009, var Teymi hf. gert skylt að selja frá sér eignarhlut sinn í Tali innan tiltekinna tímamarka.

²⁸ Vikmörk vegna trúnaðar.

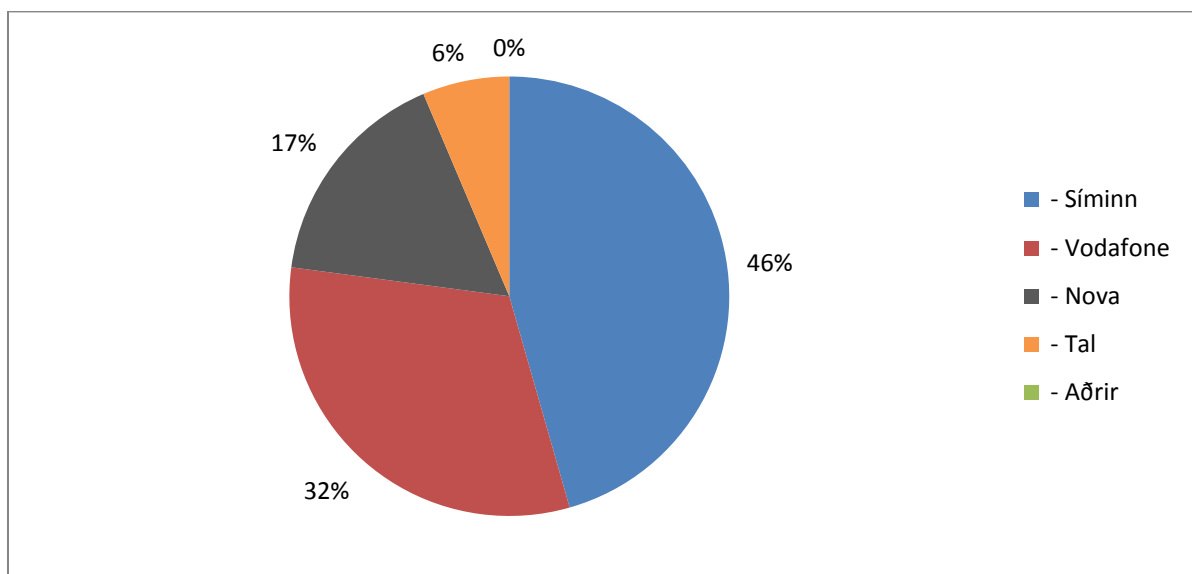
Mynd 2.1 Markaðshlutdeild - þróun smásölutekna á farsímamarkaði, 2007 - 2009²⁹



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

42. Nokkur breyting hefur orðið á fjölda viðskiptavina 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. Mynd 2.2 sýnir skiptingu milli símafélaga miðað við fjölda viðskiptavina. Í árslok 2009 var Síminn með 46% hlutdeild, Vodafone með um 32% og Nova með 17%. Aðrir voru með minna.

Mynd 2.2 Markaðshlutdeild - fjöldi viðskiptavina GSM/UMTS á árinu 2009



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

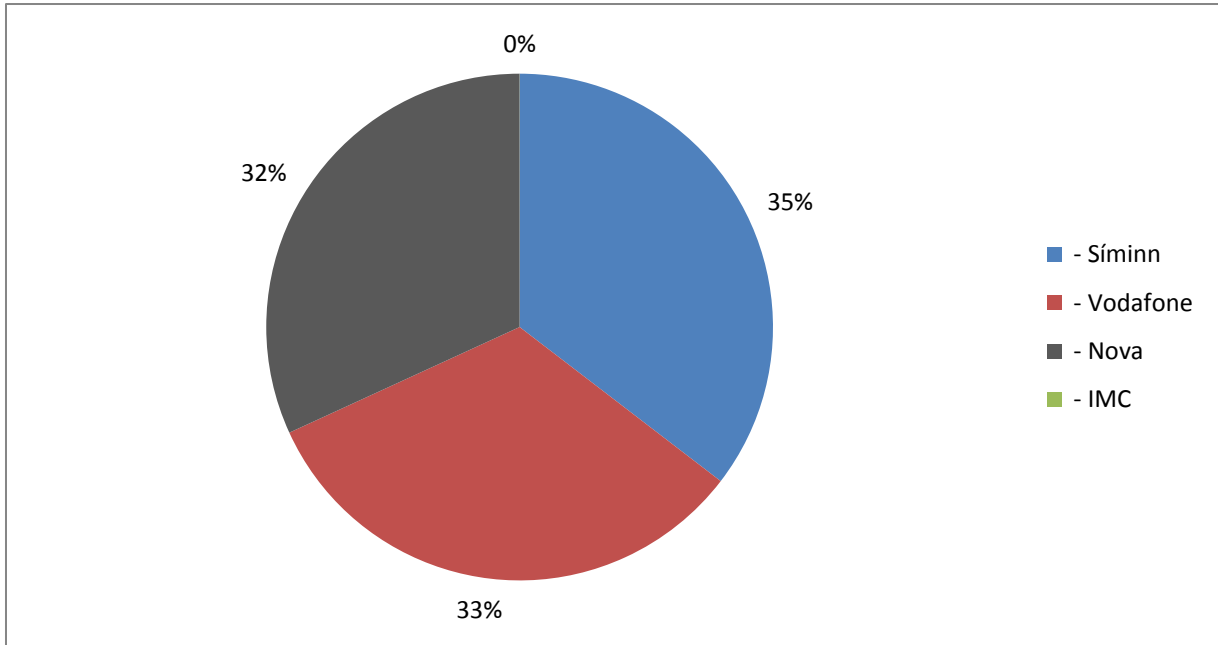
43. Ef hins vegar er litið á markað fyrir lúkningu sérstaklega þá voru heildartekjur markaðarins rúmlega 2,2 milljarðar króna árið 2009³⁰. Skiptust tekjur mjög jafnt á milli

²⁹ Vikmörk vegna trúnaðar.

³⁰ Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

stærstu fyrirtækjanna þriggja (mynd 2.3). Síminn var með stærstan hluta teknanna eða um 35% sem er þó ekki mikið stærri hlutdeild en Vodafone sem var með 34% og Nova sem var með 32%. En eins og sést á mynd 2.4 þá er talsverður munur á heildarmínútum innan hvers kerfis.

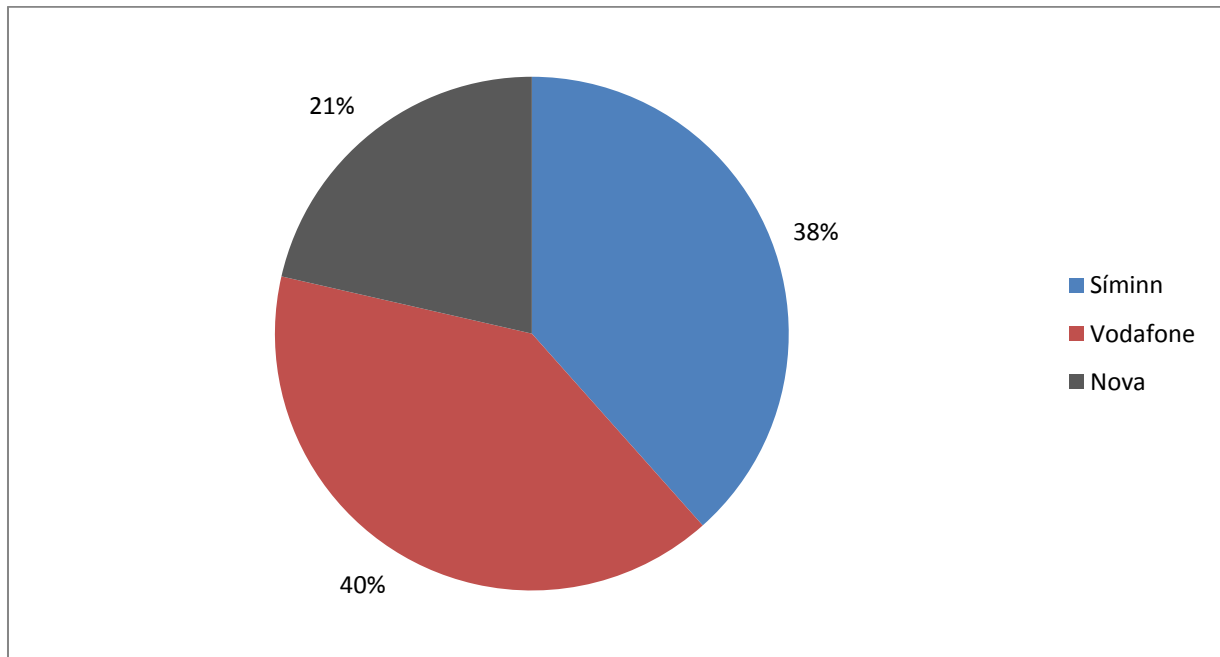
Mynd 2.3 Markaðshlutdeild - lúkningartekjur GSM/UMTS á árinu 2009 (ytri sala)



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

44. Hlutdeild Símans af heildar lúkningarmínútum hefur minnkað úr 54% í 38% á árunum 2006 til 2009. Markaðshlutdeild Vodafone jókst hinsvegar stöðugt til ársins 2009 og er núna stærri en markaðshlutdeild Símans. Innkoma Nova á markaðinn á árinu 2008 veldur því að magn hjá Símanum og Vodafone minnkar á milli árána 2007 og 2009 þrátt fyrir að magn umferðar í heild aukist á milli framangreindra ára. Markaðshlutdeild Nova er hærri ef miðað er við tekjur, en ekki umferð, vegna mun hærri lúkningarverða en hjá Símanum og Vodafone. 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 hyggst beita sér fyrir jöfnun (e. symmetry) á lúkningarverðum á næstu 2-3 árum. 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 árinu 2009

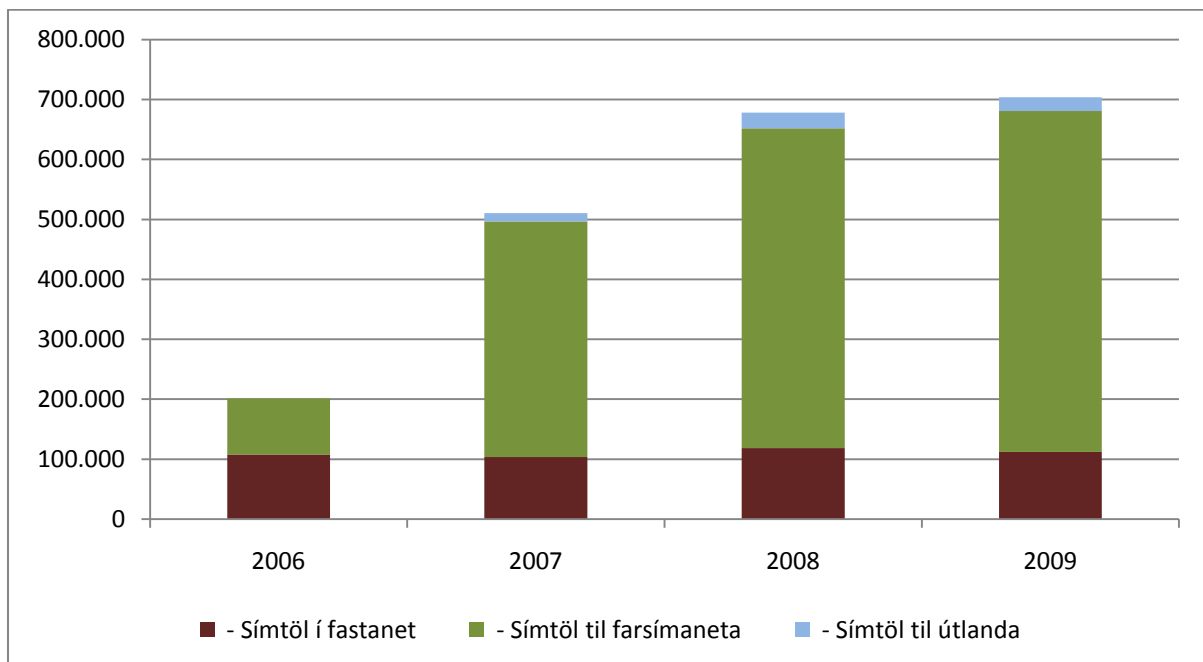


Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

2.2.2 Þróun eftirspurnar

45. Eins og fram kemur fram í mynd 2.6 hefur notendafjöldi í farsímaþjónustu aukist stöðugt fram til ársloka 2009. Fjöldi mínútna í farsímanetum hefur einnig aukist að sama skapi síðustu ár, þó eitthvað hafi dregið úr því 2009, og á mynd 2.5 má sjá aukningu í mínútufjölda milli árana 2006-2009.

Mynd 2.5 Fjöldi mínútna úr GSM/UMTS farsíma, 2006 – 2009



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

46. Aukning í tekjum 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.

Tafla 2.2 Heildartekjur eftir fjarskiptastarfsemi, 2006 – 2009

Í lok árs / End of	2006	2007	2008	2009
Í milljónum króna / In millions of krónur				
Samtals / Total	33.082	39.665	42.616	43.140
- Fastanetið / Fixed network	7.713	12.270	13.870	12.941
- Farsímarekstur / Mobile network	15.473	16.250	16.795	16.728
- Gagnafl. og Internet þjón.	7.017	7.086	6.968	7.566
- Aðrar tekjur / Other income	2.879	4.059	4.984	5.905

Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

47. 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 á fyrstu mánuðum ársins 2009 fluttu fleiri frá landinu og færri til landsins en undanfarin ár.³¹ Það er því alls óvíst að forsendur séu fyrir frekari vexti á næstu misserum.

48. Notkun NMT þjónustu hefur dregist mjög saman frá árinu 2006. Ástæður þess eru að líkindum m.a. lítið framboð af símtækjum, takmarkaðir notkunarmöguleikar og fréttir af yfirvofandi lokun þjónustunnar. Önnur ástæða er án vafa stóraukin útbreiðsla GSM þjónustu með tilkomu langdrægari senda. Áskriftafjöldi í NMT þjónustu hefur dregist saman úr 19.489 árið 2006 niður í 9.783 árið 2009.³²

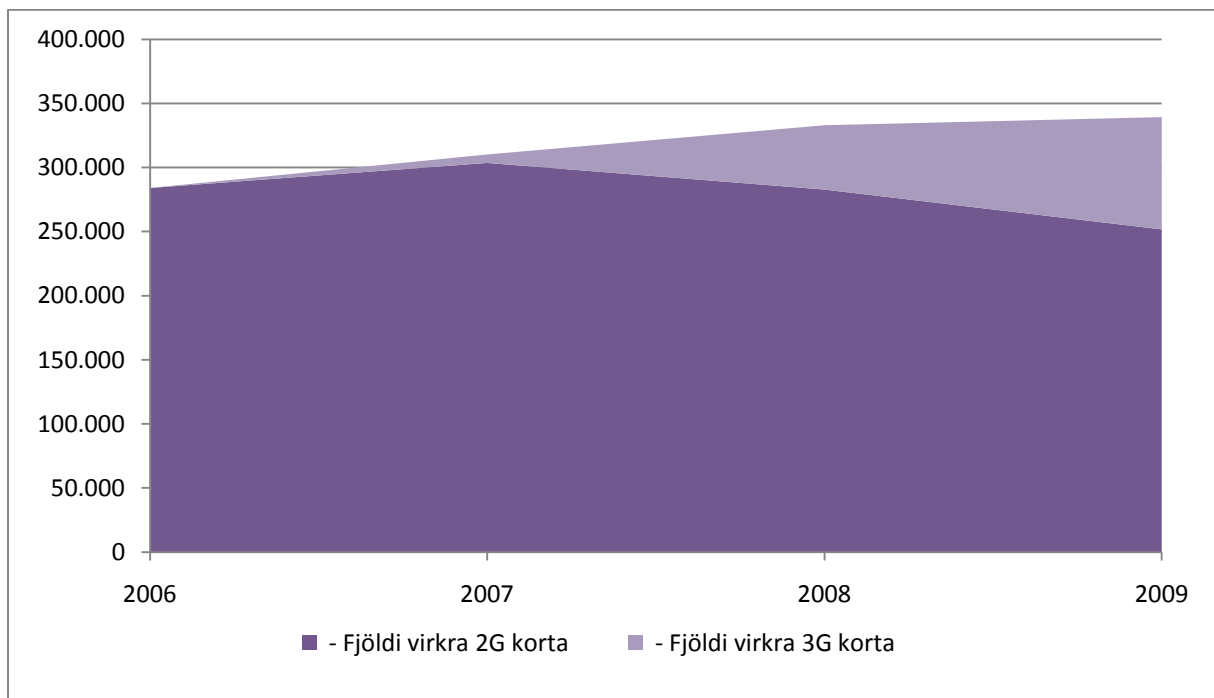
2.2.3 Þróun framboðs

49. Eins og fram kom í kafla 2.2.1 hefur farsímafyrirtækjum fjölgað síðan síðasta greining var gerð á markaðnum árið 2006. Önnur breyting á farsíma markaðnum 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 2006-2009.

³¹ Sjá fréttatilkynningu Hagstofu Íslands nr. 141/2009 21. ágúst 2009: <http://www.hagstofa.is/Pages/95?NewsID=4018>

³² Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

Mynd 2.6 Fjöldi virkra símkorta á GSM og UMTS farsímaneti, 2006 – 2009



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

50. 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.

51. 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

52. Í greiningu sinni á markaði 16, sem birt var í endanlegri útgáfu þann 20. júlí 2006, skilgreindi PFS markað fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Sú skilgreining byggði á skilgreiningu í þágildandi tilmælum ESA, með tilliti til skýringa með þágildandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB. Eins og fram kemur í kafla 2.1 hér að framan er skilgreining þessa markaðar óbreytt í nýjum tilmælum ESA. Ný 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 greiningu, en tekur tillit til framboðs á nýrri þjónustu og tilkomu nýrra aðila á markaðinn.

53. 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 farsímafyrtæki þess notanda sem hringir hefur ekki aðra kosti en að kaupa lúkningu af farsímafyrtæki þess notanda sem hringt er í. Í öðru lagi að gjaldið fyrir lúkningu er sett af því farsímafyrtæki sem veitir hana og eins og fyrirkomulaginu er háttáð í dag hafa notendur þess fyrirtækis yfirleitt lítinn áhuga á að hafa áhrif á gjaldið því þeir greiða ekki fyrir lúkningu á símtölum til sjálfs síns heldur er það sá sem hringir sem greiðir fyrir lúkninguna (CPP reglan).

54. 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

55. 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

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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

60. 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

61. 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 herra 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 staðgöngupjónustu 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

62. 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

63. 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.

64. 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.

65. 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 lúkningsverðs). 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 lúkningsverð 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.

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

Samantekt og niðurstöður

67. 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.

68. 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 lúkningsverðum 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 lúkningsverðum 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

69. 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.

70. 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.

71. 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 móttækur 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.

72. Í þessu sambandi má nefna að Nova hefur náð um 17% markaðshlutdeild miðað við fjölda viðskiptavina á tiltölulega skömmum tíma, eða frá desember 2007 til ársloka 2009. Viðskiptavinir fyrirtækisins virðast ekki setja það fyrir sig að lúkningargjöld í neti Nova eru verulega hærri heldur en hjá Símanum og Vodafone.

73. 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

74. 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 farsímafyrtæki þess notanda sem óskað er að hringja í. Í ljósi þess er það

mat PFS að staðgöngubjónusta sé ekki til staðar á heildsölustigi.

75. 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 fyirtækjaáskrift. Hér er gengið út frá því að mínútagjaldið sé lægra fyrir fyirtæki en einstaklinga. PFS telur þó líklegt að í slíku tilvikum 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.

76. Einnig er þekkt sú aðferð að fjarskiptafyirtæki beina farsímaumferð um annan þjónustuveitanda (re-routing eða refiling), til þess að forðast það að greiða hærri lúkningarverð. Komið hafa upp tilvik hér á landi þar sem farsímaumferð frá einu fyirtæki til annars hefur farið í gegnum erlend fjarskiptafyirtæki 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

77. 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

78. 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 fyirtæki m.a. að hafa aðgang að þeim upplýsingum sem eru á SIM korti þess sem hringt er í.

79. 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

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

81. 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

82. 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 verkaðsskilgreiningu

83. Með hliðjón af framangreindu eru ekki til staðar í framboði- eða eftirspurn önnur samskiptaform sem ættu að vera tekin með í viðkomandi verkaðsskilgreiningu. 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)

84. 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

85. 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.

86. 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.

87. 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.

88. 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

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

lúkningarverð í framkvæmd, þar sem ekki er til staðar nægjanleg verðvitund hjá notendum og gagnsæi í verðum.

89. 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.

90. 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 samtali 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.

91. Töluverður munur er á lúkningu á samtali og SMS sem bendir til að þetta tilheyrir ekki sama markaði. SMS þjónusta er 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 samtali úr farsíma er enn fremur 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.

92. Einnig er tæknilegur munur á samtali 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.

93. Það er mat PFS að aðstæður á markaði hafi ekki breyst hvað SMS varðar síðan fyrri greining á viðkomandi markaði var framkvæmd og telur stofnunin því að eftir sem áður sé ekki nægjanleg staðganga milli lúkningar á samtali 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

94. Frá því að síðasta greining fór fram á lúkningarmarkaðnum 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.

95. PFS telur að lúkning símtala með UMTS tækni tilheyrir 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.

2.4 Niðurstaða varðandi skilgreiningu á þjónustumarkaði

96. 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.

97. Viðkomandi þjónustumarkaður nær því yfir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Þau farsímanet sem hér falla undir eru UMTS, GSM 900 og 1800 og NMT 450. 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.

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

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

3.0 Skilgreining á landfræðilegum markaði

99. 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 markað³⁴.

100. Farsímanetin sem eru notuð fyrir lúkningu símtala eru landfræðilega afmörkuð við Ísland. Ísland er það lögsagnarumdæmi sem löggin 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 reikisamningum við Símann. Farsímanet Nova nær til höfuðborgarsvæðisins og suðvesturhorn landsins, auk norðanverðs Snæfellsnes, Eyjafjarðar og Húsavíkur. Farsímanet IMC 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 hefur auk þess gert alþjóðlegan reikisamning við Vodafone og innlendan reikisamning við Símann³⁵ sem veitir notendum IMC möguleika á að reika í farsímaneti Símans og Vodafone. Farsímakerfi IMC, dags. 27. júní 2000, er takmarkað landfræðilega og nær til nokkurra þéttbýliskjarna á norðan- og austanverðu landinu. Tíðniheimild IMC rennur úr gildi þann 27. júní n.k. en félagið hefur sótt um áframhaldandi leyfi og er málið til vinnslu hjá PFS. 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.

101. 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.

102. 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 farsímafyrirtækis. 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.

103. PFS telur engar vísbendingar um að landið skiptist í mismunandi markaði fyrir

³⁴ Sjá kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum.

³⁵ IMC gerði reikisamning við Símann þann 26. nóvember s.l. Samkvæmt honum getur IMC framselt réttindi sín og skyldur samkvæmt samningnum til systurfélags síns, Alterna, sem hafið hefur mikla markaðssókn á íslenskan farsíamarkað. Sú markaðssókn hófst með auglýsingaherferð og opnun verslunar í apríl 2010, eftir nokkurra mánaða prófanir.

lúkningu í farsímanetum og telur því ekki þörf á að framkvæma ítarlegri rannsókn á því.³⁶

104. 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. Þetta á einnig við um net IMC þar sem félagið hefur undirritað umfangsmikinn reikisamnings við Símann, félaginu hefur staðið landsekkandi tíðniheimild til boða frá árinu 2007 og takmörkuð tíðniheimild félagsins er að renna úr gildi og PFS mun að öllum líkindum ekki gefa út slíkar takmarkaðar heimildir að nýju.

³⁶ 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

105. 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.

106. 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

107. 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.

108. 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.

109. 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

110. 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.

111. 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.

112. 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.

113. 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.

114. 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

115. 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.

116. 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.

117. 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.

118. 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.

119. Það er enn fremur hægt að halda því fram að kaupendur geti notað heildsöluverð fyrir lúkningu sem samningsvopn, 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 lúkningarverð nema með samþykki eftirlitsstofnanna sem í mörgum tilvikum hafa mælt fyrir um kostnaðargreiningu á þessum verðum. Síminn gæti t.d. ekki hækkað verð fyrir lúkningu símtala í fastanet né farsímanet sín án samþykkis PFS og það sama á við um verð fyrir lúkningu símtala í fastanet og farsímanet Vodafone.

120. Síminn er stærsti kaupandinn að lúkningu bæði hvað varðar farsíma- og fastlínusímtöl og Vodafone er einnig stór kaupandi að lúkningarþjónustu Símans. Síminn hefur haft langstærstu hlutdeildina á símamarkaði frá því að samkeppni hófst og hann hafði enn 46% markaðshlutdeild í fjölda farsíma viðskiptavina í lok árs 2009 og [50-55%]³⁷ markaðshlutdeild miðað við tekjur í smásölu og yfir 70% af áskriftum fyrir fastlínusíma á sama tíma. Þrátt fyrir stærð og markaðshlutdeild Símans lækkaði Vodafone ekki lúkningargjöld sín til samræmis við Símann fyrir en fyrirtækið var knúið til þess í kjölfar ákvörðunar PFS frá 20. júlí 2006 (M16).

121. Nova sem verið hefur á markaðnum síðan í árslok 2007 hefur sett upp lúkningarverð sem er töluvert hærra en lúkningarverð Símans og Vodafone. Nova hefur ekki enn sem komið er verið úrskurðað með umtalsverðan markaðsstyrk og hefur því ekki lotið kvöðum um verðlagningu. Nova hefur ekki séð sig knúið til að lækka lúkningarverð sitt ef frá er talin 4% lækkun þann 1. júní 2008 (úr 12,5 kr í 12,0 kr.), en mínútuverð Nova að teknu tilliti til tengijalds er nú um 64% hærra en verð Símans og Vodafone.

122. Lítið hefur reynt á styrk IMC og hugsanlegan kaupendastyrk viðsemjenda fyrirtækisins á lúkningarmarkaði. Telja má þó líkur á því að kaupendastyrkur myndi ekki hafa afgerandi áhrif á verðlagningu IMC nú þegar félagið er farið að beita sér að innanlandsmarkaðnum. Reynslan hefur sýnt að fyrirtæki sem koma ný inn á farsímamarkaðinn virðast ekki vera undir þrýstingi um að lækka lúkningagjöld sín, ef ekki koma til afskipti PFS, sbr. það sem fyrr segir um Vodafone og Nova.

123. Samningsstyrkur 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 samningsstyrk en fáir stórir. Þó er PFS á þeirri skoðun að möguleikar stórra viðskiptavina séu takmarkaðir og ekki nægjanlegir til að hafa áhrif á lúkningarverð.

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

³⁷ Vikmörk vegna trúnaðar.

4.5 Verðþróun

125. 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.

126. Í upphafi samkeppni á farsíma markaði árið 1998 voru Tal³⁸ og Síminn með jöfn lúkningsverð, en meðalverð dag- og kvöldtaxta var þá 12,43 kr. á mínútu. Árið 2000 lækkuðu fyrirtækin bæði lúkningsverð 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 lúkningsverð 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 verðlækkanir urðu ekki hjá þessum fyrirtækjum fyrr en PFS tók ákvarðanir um lækkun gjalda.

127. 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.

128. Nova kom inn á markaðinn í árslok 2007 með lúkningsverð 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.³⁹ 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 hófst markaðsgreining sú sem hér er til umfjöllunar í desember það ár. Engar breytingar hafa orðið á lúkningsverði Nova eftir þetta.

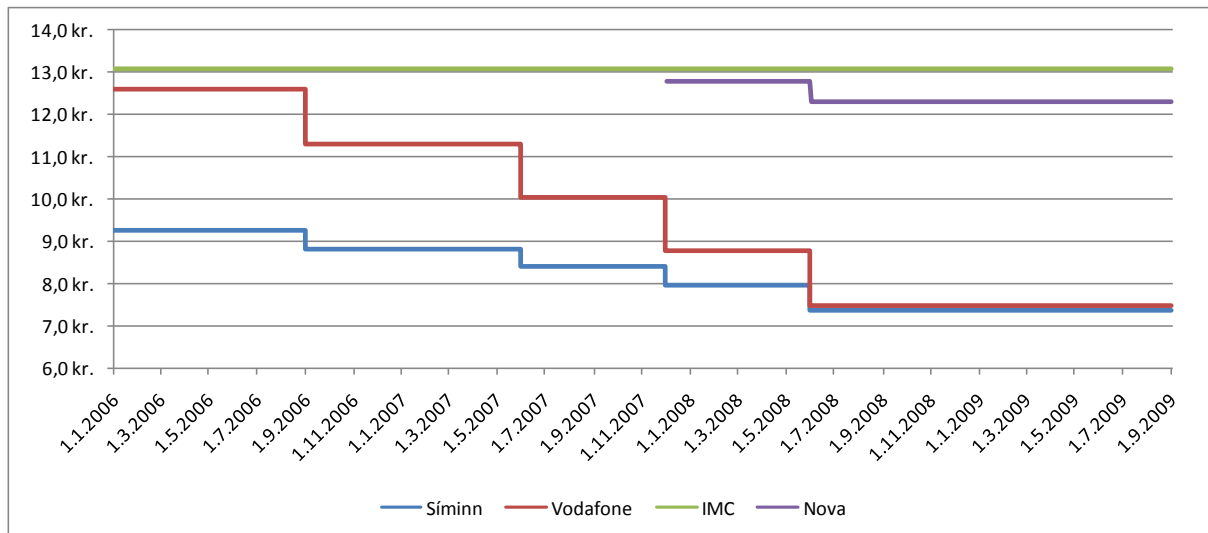
129. Lúkningsverð IMC Íslands ehf. voru lengst af þannig að dagtaxti var 13,5 kr./mín., kvöldtaxti 12 kr./mín. og tengigjald 0,70 kr./símtal, en þessi verð voru óbreytt frá upphafi þar til félagið gerði reikisamning við Símann í nóvember 2009. Samkvæmt samtengiverðskrá IMC í maí 2010 er lúkningsverð félagsins 12 kr. gagnvart öðrum en Símanum. Lúkningsverð gagnvart Símanum er 7,49 kr. vegna símtala sem eiga sér upphaf í talsímaneti og/eða NMT neti Símans. Hinsvegar eru símtöl úr farsímaneti Símans sem enda í kerfi IMC

³⁸ Þ.e. Tal hf. sem síðar sameinaðist Íslandssíma hf. og er í dag Og fjarskipti ehf. (Vodafone).

³⁹ Eftirfarandi kemur m.a. fram í ofangreindri ákvörðun: „Niðurstæða 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 ósanngjörn 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.“

verðlögð eins og um sé að ræða innankerfissímtöl í farsímaneti Símans, þ.e. upphaf og endir símtals er verðlagður á 6,53 kr. í ofangreindum reikisamning félaganna. Ekki hefur verið mikið fjallað um þá verðlagningu sem lengstum gildi hjá IMC enda hefur verið um sáralitla umferð að ræða sem endar í neti IMC. Það stendur nú til bóta eftir að IMC/Alterna hóf mikla markaðssókn á íslenskan farsímamarkað í apríl s.l. PFS telur líklegt að IMC geti viðhaldið hærra verði en viðsemjendur þess, enda hafa ný fyrirtæki á markaðnum hér á landi undantekningalaust haldið uppi háum lúkningarverðum þar til PFS hefur gripið inn í. Þetta virðist nú staðfest, a.m.k. lúkningarverðin gagnvart öðrum en Símanum.

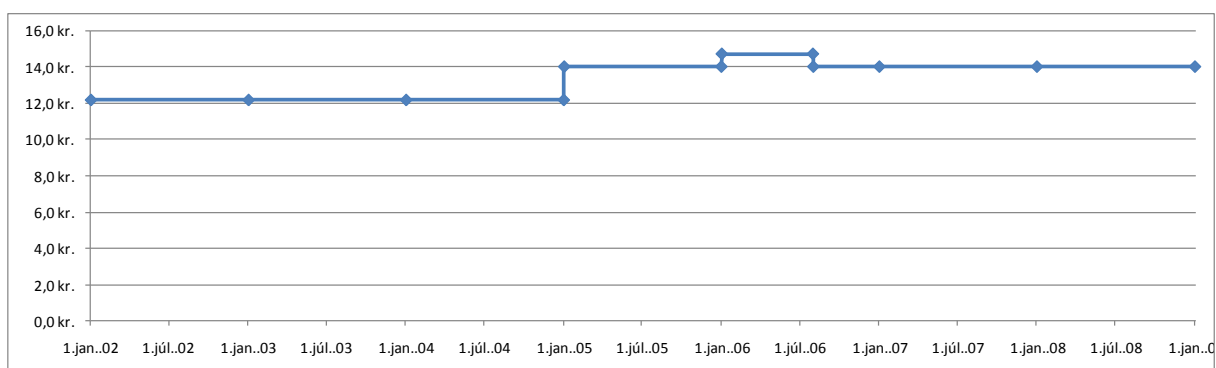
Mynd 4.1 *Þróun lúkningarverða farsímafyrirtækja, 2006 - 2009*⁴⁰



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

130. Lúkningarverð í NMT neti Símans hefur hækkað lítllega frá árinu 2000 þar til hækkanir voru bannaðar með ákvörðun PFS frá 20. júlí 2006. Í upphafi árs 2000 voru gjöldin 0,47 kr. tengigjald, 12,86 kr. á mínútu á dagtaxta og 11,39 kr. á mínútu á kvöldtaxta. Í nóvember árið 2000 var sú breytingin gerð að tengigjald hækkaði í 0,68 kr., dagtaxti lækkaði í 12,5 kr. á mínútu og kvöldtaxti í 11,25 kr. á mínútu. Árið 2005 hækkuðu mínútugjöldin í 14,4 kr. á dagtaxta og 13 kr. á kvöldtaxta. Þann 1. janúar 2006 hækkaði Síminn kvöldtaxta í 14,40 kr. sem lækkaði aftur í 13 kr. þegar ákvörðun um markað 16 tók gildi í júlí 2006 þar sem hækkanir voru bannaðar frá árslokum 2005.

Mynd 4.2 *Lúkningarverð fyrir símtal í NMT farsímanet Símans*⁴¹



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

⁴⁰ Miðað er við mínútuverð og tengigjald sem reiknað er miðað við 2 mín. símtal þar sem það á við.

⁴¹ Miðað er við mínútuverð 50% dagtaxti / 50% kvöldtaxti og tengigjald er reiknað miðað við 2 mín. símtal.

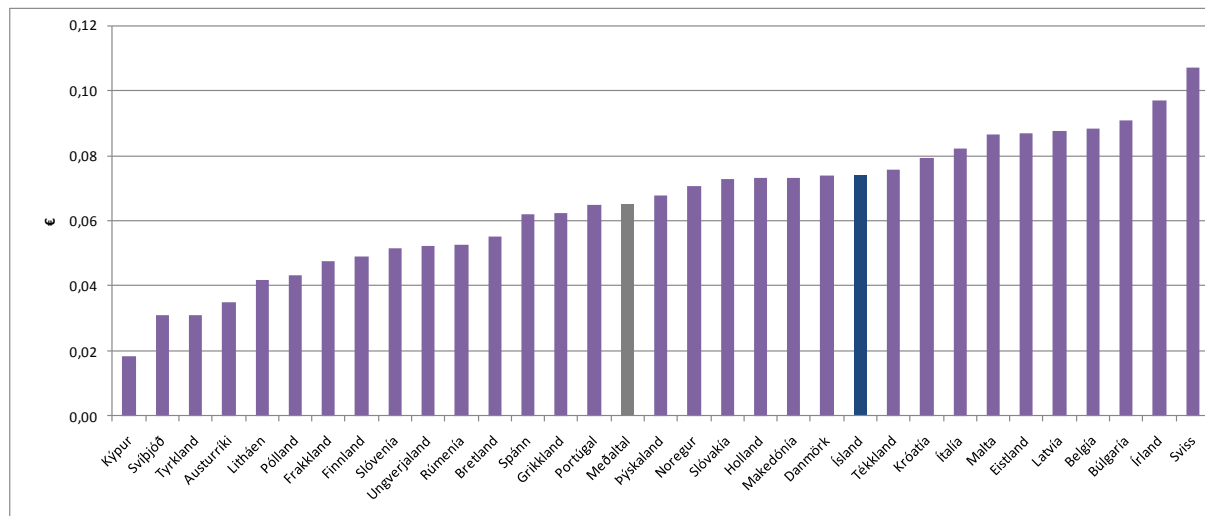
131. Eins og að framan greinir fellur kostnaður vegna lúkningu símtala milli farsímaneta hér á landi á þann sem hringir og er það fyrirkomulag með sama hætti víða erlendis. Í Bandaríkjunum og nokkrum öðrum löndum er þetta fyrirkomulag þó með öðrum hætti en þar innheimta farsímanetsrekendur af sínum eigin áskrifendum kostnað af lúkningu símtala úr öðru neti (Receiving-Party-Pay eða RPP). Athuganir á lúkningargjöldum hafa leitt í ljós að þau eru hærri þar sem fyrirkomulag á innheimtu er CPP (Calling-Party-Pay) í samanburði við RPP⁴². Talið er að rekja megi hærri lúkningargjöld vegna CPP til skorts á samkeppnislegum hvata hjá farsímanetsrekendum og minni verðvitundar hjá notendum um hvort eða hversu mikill kostnaður fylgir lúkningu símtala í öðru farsímaneti. Þá staðhæfa sumir hagfræðingar að há lúkningargjöld séu notuð til að niðurgreiða búnað til eigin notenda og kostnað við að afla viðskiptavina og að þau séu ekki í samræmi við kostnað í flestum löndum.

132. Mynd 4.3 sýnir samanburð á lúkningarverðum milli landa. Um er að ræða meðalverð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum í Evrópu. Verðið inniheldur tengigjald og er miðað við að meðalsímtal vari í 3 mínútur. Um er að ræða vegið meðaltal á verðum farsímafyrirtækja í hverju landi og er stuðst við markaðshlutdeild miðað við fjölda viðskiptavina með farsímaáskriftir og fyrirfram greidd kort. Ísland er í 22. sæti af 32 Evrópuríkjum í þessum samanburði, en var í 15. sæti af 30 í hliðstæðum samanburði árið 2006 þegar síðasta markaðsgreining fór fram. Í samanburðinum kemur einnig fram að lúkningargjöld á Íslandi eru fyrir ofan meðaltal⁴³.

⁴² Sjá Crandall og Sidak; Josha Gans, Sephan King, og Julian Wright, *Wireless Communications, Handbook of Telecommunications Economics* (Martin Cave et. Al eds., North-Holland Volume 2) (2004); Chris Doyle og Jennifer C. Smith, Regulation Initiative Working Paper No. 21: *Marketstructure in Mobile Telecoms: Qualified Indirect Access and the Receiver Pays Principle* (maí 1999), fáanlegt á <http://ssrn.com/abstract=321420>.

⁴³ Verð í íslenskum krónum umreiknað í EUR miðað er við 5 ára meðalgengi Seðlabanka Íslands, 1 EUR = 110,71 kr.. Samanburður PFS við önnur lönd er einungis til að upplýsinga, en er ekki grundvöllur ákvörðunar um lúkningarverð. Í kafla 4.5 um verðþróun er PFS að gera samanburð á þróun lúkningarverða á milli árána 2006 og 2009. Borin er saman staða Íslands miðað við önnur Evrópulönd frá fyrstu markaðsgreiningu á viðkomandi markaði sem birt var á árinu 2006 og sömu forsendur notaðar við útreikning á verðum og meðalgengis fyrir umrædd ár, þ.e. fimm ára meðalgengi. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála gerði ekki athugasemdir við þá nálgun PFS í úrskurði sínum á viðkomandi markaði. Þá gerir það ójafnvægi sem verið hefur á gengi íslensku krónunnar á s.l. árum það að verkum að samanburður við erlend verð er mjög erfiður. Auk þess þarf að skoða í hverju tilfelli fyrir sig hvers eðlis slíkur samanburður er og í hvaða samhengi hann er. Verðsamanburður var notaður til að ákvarða lúkningarverð í fyrri markaðsgreiningu á viðkomandi markaði en því er ekki að heilsa nú þar sem stuðst er við kostnaðargreiningu Símans. Með því að nota fimm ára meðalgengi telur PFS að réttari mynd fái af samanburði framleiðsluverða þar sem stofn fjárfestinga sem krafist er til að inna af hendi viðkomandi þjónustu hefur að jafnaði byggst upp á löngum tíma, auk þess sem stór hluti af rekstrarkostnaði er innlendur kostnaður.

Mynd 4.3 Meðallúkningarverð í Evrópu 1. janúar 2010



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

133. PFS telur að margt bendi til að verð fyrir lúkningu símtala í GSM farsímanetum íslenskra fyrirtækja sé hærra en kostnaður gefur tilefni til. Fyrst og fremst staðfestir nýleg kostnaðargreining Símans þetta.⁴⁴ Auk þess verður að telja að tvöfalt hærra smásöluverð fyrir símtal 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 fyrir greinir. Símtöl með upphaf og lúkningu í sama farsímaneti virðast ekki 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 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.

134. Það er mat PFS í ljósi reynslu síðasta áratuginn að farsímafyrirtæki 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. 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

135. 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 undanfarin ár og horft fram á við til komandi mánaða.

136. Í 1. mgr. 18. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 kemur eftirfarandi fram: *Fyrirtæki telst*

⁴⁴ PFS samþykkti kostnaðargreiningu Símans varðandi lúkningu símtala í farsímanetum félagsins með ákvörðun nr. 9/2010 frá því í apríl s.á.

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.

137. 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.

138. 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.

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

140. Öll fyrirtækin eru með 100% markaðshlutdeild á lúkningu símtala í eigin farsímaneti, Síminn í GSM/UMTS og NMT farsímanetum sínum, Vodafone í GSM farsímaneti sínu og í UMTS þjónustu sem veitt er yfir senda Nova, Nova í UMTS neti sínu og IMC í GSM neti 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.

141. 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

142. Síminn 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 og farsímamarkaði almennt bendir til þess að fyrirtækið geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppninauta, viðskiptavina og neytenda. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í eigin farsímanetum, þ.e. GSM/ UMTS neti og NMT neti.

4.6.2 Vodafone

143. 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.

4.6.3 Nova

144. 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 hefur haft frjálssar hendur með ákvörðun lúkningagjalda og hefur sett upp umtalsvert hærra verð en það verð sem Síminn og Vodafone voru skylduð til að bjóða í kjölfar fyrstu umferðar markaðsgreiningar á viðkomandi markaði. Kaupendastyrkur Símans og Vodafone er ekki nægur til að þrýsta verði Nova niður og það bendir til þess að fyrirtækið geti starfað á viðeigandi markaði án þess að taka tillit til keppninauta, 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

145. IMC Ísland er minnsta fyrirtækið á viðkomandi markaði enn sem komið er. Fyrirtækið hefur hingað til haft örfáa innlenda notendur og umsvif þess hér á landi hafa á allan hátt verið mjög lítil fram á árið 2009, enda hafa ekki hvílt umfangsmiklar uppbyggingarkvaðir á fyrirtækinu skv. nógildandi tíðniheimild. Félagið gerði reikisamning við Símann þann 26. nóvember s.l. 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 s.l. 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. Lúkningsverð fyrirtækisins hafa verið í hærri kantinum og hafa ekki breyst að ráði frá upphafi, nema nú gagnvart Símanum.

Lúkningarverð félagsins er 12 kr. gagnvart öðrum en Símanum, en 7,49 kr. gagnvart Símanum vegna símtala sem eiga sér upphaf í talsímaneti og/eða NMT neti Símans. Hinsvegar eru símtöl úr farsímaneti Símans sem enda í kerfi IMC verðlögð eins og um sé 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. 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 hefur verið með farsímastarfsemi á Íslandi í tæp 10 ár og þó að sú starfsemi hafi fram til þessa verið 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 ályktar PFS að IMC 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 sé með umtalsverðan markaðsstyrk fyrir lúkningu símtala í eigin GSM neti.

4.7 Niðurstaða

146. Með hliðsjón af framangreindri markaðsgreiningu hyggst PFS útnefna Símann, Vodafone, Nova og IMC með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum fyrir lúkningu símtala í eigin farsímanetum.

5.0 Álagning kvaða

5.1 Almenn um kvaðir

147. 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.

148. 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.⁴⁵ Kvöðum þessum er nánar lýst í 28.–32. gr. laganna.

149. Við val á kvöðum sem beita á til að leysa skilgreind samkeppnisvandamál þarf að hafa nokkrar grundvallarreglur að leiðarljósi.⁴⁶ 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.

150. 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.

151. 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.

152. 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.

⁴⁵ Sjá einnig 9. – 14. gr. aðgangstilskipunar.

⁴⁶ Sjá 8. gr. rammatilskipunar.

5.2 Samkeppnisvandamál

5.2.1 Almennt um vandamál á sviði samkeppni

153. 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

154. 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.

155. 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 fjögur séu að krefjast of hás lúkningarverðs. Í fyrsta lagi þá bendir nýleg kostnaðargreining Símans sem PFS staðfesti með ákvörðun nr. 9/2010 í apríl s.l. 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 innankerfis símtöl. Þá má geta þess að Ísland er ekki í hópi þeirra Evrópulanda sem eru með lægstu meðallúkningarverðin sbr. mynd 4.3 og mgr. 132.

156. 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 u.þ.b. tvöföldun 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 símtals eða CPP reglunni, þar sem að aðrir en eigin notendur greiða kostnaðinn, og lítilli verðvitund neytenda. Kostnaðinum er velt yfir á þá notendur sem eru tengdir öðrum farsíma- eða fastlínunetum.

157. 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.

158. 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.

159. Í raun hafa engar breytingar orðið á uppbyggingu markaðarins síðan fyrri greining á honum fór fram. Þrátt fyrir að nú séu til staðar fleiri fyrirtæki sem bjóða lúkningu farsímasímtala, 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 árið 2006 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 20. júlí 2006

160. Með ákvörðun frá 20. júlí 2006 um álagningu kvaða í kjölfar greiningar á markaði nr. 16 fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum lagði PFS á eftirfarandi kvaðir.

5.3.1.1 Kvaðir á GSM net Símans og Vodafone

Kvöð um að veita aðgang að GSM farsímaneti vegna lúkningar símtala

161. Lagðar voru þær skyldur á Símann og Vodafone að semja um samtengingu við fjarskiptafyrirtæki sem bjóða almenna fjarskiptaþjónustu eða fjarskiptanet og bjóða upp á lúkningu símtala í GSM 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

162. Lagðar voru skyldur á Símann og Vodafone um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs. Fyrirtækin skyldu birta verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum sínum ásamt upplýsingum um þær tæknilegu kröfur sem gerðar væru til samtengingar. Fyrirtækin skyldu einnig birta opinberlega bókhaldsupplýsingar um afkomu í GSM farsímaneti í samvinnu við PFS. Ennfremur að birta viðmiðunartilboð um samtengingu. Samtengisamninga fyrir öll farsímanet bæri að senda PFS eigi síðar en viku eftir undirritun þeirra.

Kvöð um jafnræði

163. Lögð var sú kvöð á Símann og Vodafone að gæta jafnræðis við gerð samninga um lúkningu símtala í GSM farsímanetum sínum. 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

164. Lögð var kvöð á Símann og Vodafone um bókhaldslegan aðskilnað vegna GSM farsímaneta. Aðgreining í bókhaldi skyldi háttað með tilliti til tekna, kostnaðar, eigna og skulda fyrir farsímaþjónustu á heildsölu- og smásölustigi. Síminn skyldi einnig aðgreina á milli GSM og NMT farsímaneta. 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

165. Lögð var kvöð á Símann og Vodafone um að lækka lúkningarverð í GSM farsímanet sín í 7,49 kr. fyrir 1. júní 2008 og skyldu félögin bjóða aðeins eitt verð fyrir lúkningu símtals hvort sem um dag, kvöld eða helgi væri að ræða. Jafnframt skyldi tengigjald félaganna lækka með jöfnu millibili, í fjórum þrepum, þar til það félli niður fyrir 1. júní 2008. Verðið væri fundið út með samanburði lúkningarverða á sambærilegum mörkuðum erlendis og notað væri meðaltal þeirra þriggja lægstu.

5.3.1.2 Kvaðir á NMT farsímanet Símans

Kvöð um að veita aðgang að NMT farsímaneti vegna lúkningar símtala

166. 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. Samtengissamningum skyldi lokið innan eins mánaðar frá því að óskað væri eftir þeim. Síminn skyldi gefa kost á að tengjast eigin farsímaneti beint og það skyldi ekki gert að skilyrði að farsímaumferð færi fyrst í gegnum fastanet fyrirtækisins.

Kvöð um jafnræði

167. Lögð var kvöð á Símann um að gæta jafnræðis við gerð samninga um lúkningu símtala í NMT farsímaneti félagsins. Síminn skyldi 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. Síminn skyldi 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 eftirlit með gjaldskrá

168. 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, þ.e. 14,4 kr. á dagtaxta og 13 kr. á kvöldtaxta og 0,68 kr. tengigjald.

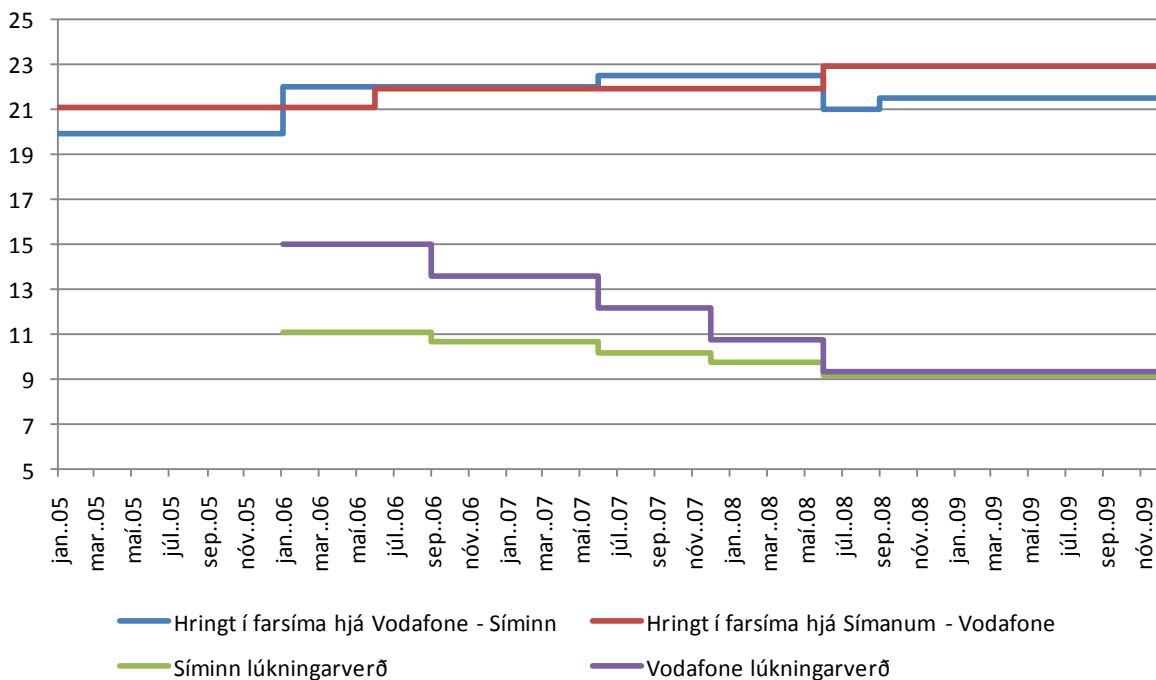
5.3.2 Áhrif gildandi kvaða

169. Gildandi kvaðir hafa eðli málsins samkvæmt haft bein áhrif á lúkningarverð Símans og Vodafone, enda var kveðið á um lækkun lúkningarverða í GSM netum og bann við hækkunum í NMT netinu. Kvaðirnar hafa ekki haft nein áhrif á lúkningarverð umfram það sem beinlínis var kveðið á um. Hvorki Síminn né Vodafone hafa 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.⁴⁷ Lækkun lúkningarverða hjá Símanum og Vodafone hefur ekki orðið öðrum fyrirtækjum hvatning til að lækka sín lúkningarverð.

170. Lækkun og jöfnun lúkningarverða hjá Símanum og Vodafone hefur að nokkru marki haft áhrif til jöfnunar á smásöluverðum fyrir hringingar í farsímanet þeirra. Þó er enn í sumum tilvikum munur á verði símtala úr öðrum netum inn í fyrrnefnd net. Til dæmis er dýrara að hringja úr fastaneti Símans inn í farsímanet Vodafone heldur en í farsímanet Símans. Samsvarandi munur er ef hringt er úr fastaneti Vodafone yfir í farsímanet Símans. Sumar áskriftaleiðir farsímafyrirtækjanna bjóða þó upp á eitt verð inn í öll farsímanet utan Nova sem að hefur mun hærri lúkningagjöld eins og áður hefur komið fram. Símtöl innan sama farsímanets eru enn almennt mikið ódýrari en símtöl milli neta. Ekki er merkjanlegt að smásöluverð hafi almennt lækkað samhliða lækkun heildsöluverða og í sumum tilvikum hafa þau hækkað og er það áhyggjuefni að mati PFS. Þó má eflaust halda því fram að verð hafi lækkað að raunvirði sé mið tekið af verðbólgu síðustu ára. 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 smásöluverðum sbr. 2. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga⁴⁸.

Mynd 5.1 Þróun smásöluverða og lúkningarverða Símans og Vodafone



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun. Miðað er við almenna verðskrá félaganna. Öll verð eru með vsk.

⁴⁷ 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. Það er verulega lægra en þær 7,49 kr. sem Síminn og Vodafone innheimta í dag og miklu lægra en lúkningargjöld Nova og IMC.

⁴⁸ Í 2. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga segir: „Telji Póst- og fjarskiptastofnun í kjölfar markaðsgreiningar skv. 17. gr. að heildsöluverðir eða ráðstafanir varðandi forval og fast forval muni ekki skila tilætluðum árangri við að efla virka samkeppni og tryggja hagsmuni notenda fjarskiptaþjónustu er stofnuninni heimilt að leggja smásöluverðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.“ Þá kemur fram í ákvæðinu að slíkar kvaðir geta m.a. falist í að setja þak á smásöluverð, banni við mismunun milli notenda og banni við að binda mismunandi tegundir fjarskiptaþjónustu í einn heildarpakka (e. bundling) skaði það samkeppni.

171. Fyrirtæki hafa ekki nýtt sér þá kvöð sem lögð var á Símann og Vodafone 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).

172. Við lækkun 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 lækkun 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 lækkun lúkningarverða sé íþyngjandi þegar á heildina er litið. Lækkun lúkningarverða verður til þess að kostnaður og tekjur í farsímaþjónustu myndast á gagnsærri hátt en áður og betri grundvöllur skapast fyrir verðsamkeppni á farsíma markaðnum. Leiði lækkingar gjöld til lægri smásöluverða fyrir farsímaþjónustu kann notkun slíkrar þjónustu að aukast og þar með tekjur farsímafyrirtækjanna. PFS telur að lækka 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 lúkningar gjöld lækka.

5.4 Tillögur að kvöðum

173. PFS hefur á grundvelli markaðsgreiningar komist að þeirri niðurstöðu að leggja beri kvaðir á Símann, Vodafone, Nova og IMC 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

174. 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.

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

- 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.

176. 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 lítið, og til þess fallnar að auka framboð á þjónustu.

177. 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 ófrávikjanleg 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.

178. PFS telur að ekki hafi orðið vart við teljandi vandkvæði við gerð samtengisamninga og ekki er vitað til þess að fjarskiptafyrirtæki hafi verið neitað um samtengingu. Þó eru til dæmi 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 hyggst PFS mæla fyrir um að samtengisamningum skuli lokið án tafar og eigi síðar en innan eins mánaðar frá því að óskað var eftir þeim. Náist ekki samkomulag getur aðili óskað þess að PFS ákveði hvort samtengisamningur skuli gerður og með hvaða skilmálum.

179. 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/ UMTS og NMT neti sínu í samræmi við 24. gr. laga um fjarskipti sbr. og g-lið 2. mgr. 28. gr. s.l. Vodafone, Nova og IMC beri sömu skyldu varðandi farsímanet sín.

180. Samningum skal lokið án tafar og eigi síðar en innan eins mánaðar frá því að óskað var eftir þeim. Síminn og Vodafone 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.

181. PFS hyggst afnema kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs á Símann og Vodafone þar sem stofnunin fær ekki séð að sú kvöð sé nauðsynleg miðað við samkeppnisumhverfið í dag. Er það í samræmi við meðalhóf að leggja ekki á fleiri kvaðir en nauðsynlegar eru til að leysa viðkomandi samkeppnisvandamál. PFS telur að 24. gr. fjarskiptalaga og aðgangskvöð sú sem hér hefur verið lýst sé fullnægjandi til að knýja á um gerð samtengisamninga á viðkomandi markaði án ástæðulauss dráttar. Þó svo fyrirtækin þurfi ekki að birta viðmiðunartilboð opinberlega þurfa þau að upplýsa fjarskiptafyrirtæki sem óskar samtengingar um öll þau atriði sem nauðsynleg eru til að gerð samtengisamnings taki ekki lengri tíma en getið er um hér að ofan. Það dregur einnig úr þörf fyrir gagnsæiskvöðina á viðkomandi markaði að samtenging hefur hingað til farið fram um talsímanet Símans og Vodafone en farsímanet hafa ekki verið tengd beint. Sá möguleiki er þó áfram fyrir hendi að farsímanetsrekandi óski beinnar samtengingar við farsímanet annars farsímanetsrekanda.

Allar nauðsynlegar upplýsingar, sem ella kæmu fram í viðmiðunartilboði, skulu þá vera uppi á borðum við samningaviðræður slíkra aðila. Þá má benda á að hámarksverð verða fest með verðaðlögun þannig að gagnsæi varðandi verð er tryggt.

182. Með sömu rökum og fram koma hér að ofan verður kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs ekki lögð á Nova og IMC.

5.4.2 Kvöð um jafnræði

183. 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.

184. 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 aðskyldra neta.

185. 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 IMC sem nú þegar mismunar aðilum varðandi lúkningarverð.⁴⁹ Jafnræðiskvöðin felur ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrðin heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

186. PFS gerir athugasemdir við það að smásöluverð fyrir umferð í farsímanet úr öðrum netum eru almennt miklu hærra en fyrir innannetssímtöl. Lág innannetsgjöld og há gjöld fyrir utanaðkomandi umferð geta veitt farsímafyrirtæki með mikinn fjölda notenda samkeppnislega yfirburði yfir minni net þegar afla 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 hærra 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 markaðsráðandi fyrirtæki þvingað hin nýju í óarðbæran og ósjálfbæran rekstur. Því er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið láti slíkt ekki viðgangast. Ef heildsöluverð fyrir lúkningu eru hærra fyrir utanaðkomandi umferð en innannets getur það leitt til verðþrýstings

⁴⁹ Lúkningarverð IMC til annarra en Símans er 12 kr. Samkvæmt reikisamningi IMC og Símans frá 26. nóvember 2009 er lúkningarverð IMC 7,49 kr. fyrir Símann.

(price/margin squeeze).

187. Jafnræðiskvöð var sett á Símann og Vodafone í fyrri markaðsgreiningu á viðkomandi markaði að því er varðar verð fyrir lúkningu í eigin farsímaneti vegna símtala úr sama farsímaneti, öðrum farsímanetum eða fastanetum. PFS hyggst aflétta jafnræðiskvöðinni varðandi innankerfissímtöl þar sem eðlilegra þykir að Samkeppniseftirlitið hafi eftirlit með slíku vandamáli á smásölumarkaði sem beinist fyrst og fremst að hegðun markaðsráðandi fyrirtækis varðandi verðlagningu smásöluafurða. Jafnframt er óeðlilegt að slík jafnræðiskvöð á heildsölustigi takmarki frelsi fyrirtækja sem ekki eru markaðsráðandi á smásölustigi til að verðleggja smásöluafurðir sínar eins og bent hentar hverju sinni. Einnig er það skoðun PFS að umrætt vandamál komi til með að minnka því lægri sem lúkningarverð verða eins og stofnunin stefnir að í markaðsgreiningu þessari. Þá telur PFS að niðurstöður í nýlegri kostnaðargreiningu Símans sýni að verðlagning fyrir upphaf og lúkningu símtala innankerfis og fyrir upphaf og lúkningu símtala milli farsímaneta sé svipuð. Því skipti jafnræðiskvöðin nú minna máli en í fyrri markaðsgreiningu þegar verðlagning lúkningar milli farsímaneta í heildsölu var hærri en smásöluverð fyrir innankerfissímtöl hjá Símanum og Vodafone. Eins og fram kom í málsgrein 181 í fyrri markaðsgreiningu var það mat PFS að símtöl með upphaf og lúkningu í sama farsímaneti væru niðurgreidd á meðan verðaðgreiningu væri beitt gagnvart utankomandi umferð með því að verðleggja lúkningu símtala úr öðrum netum herra en innannets. Fyrirliggjandi kostnaðargreining Símans bendir til að ekki sé um niðurgreiðslu að ræða á innankerfissímtölum. Það er þó ennþá mat PFS að verðaðgreiningu sé beitt gagnvart utankomandi símtölum.

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

189. Kvöð um jafnræði hvílir nú þegar á Símanum og Vodafone á grundvelli fyrri ákvörðunar um kvaðir á viðkomandi markaði. Í ljósi þess, og þar sem jafnræðiskvöðin mun nú ekki ná til innankerfissímtala, má telja að það sé ekki mjög íþyngjandi fyrir þau félög að bera þessa kvöð áfram. PFS telur nauðsynlegt að viðhalda jafnræðiskvöðinni að öðru leyti 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 hin fyrirtækin á markaðnum, þ.e.a.s Nova og IMC, beri sambærilega kvöð til þess að skapa jafnvægi á markaðnum og tryggja að jöfnun lúkningarverða, sbr. kafla 5.4.4, hafi tilætluð áhrif.

190. Með hliðsjón af 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda jafnræðiskvöð á Símann, vegna GSM og NMT neta og UMTS nets að auki, og Vodafone, vegna GSM nets og UMTS nets að auki, vegna lúkningar símtala í umrædd farsímanet úr öðrum farsímanetum og fastanetum og jafnframt leggja sömu kvöð á Nova og IMC um að þau gæti jafnræðis við gerð samninga um lúkningu símtala í viðkomandi netum sínum. Sé mismunur 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 mismunur að ræða. Sé það ekki gert getur viðkomandi fyrirtæki ekki innheimt herra 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

191. Samkvæmt 31. gr. fjarskiptalaga er heimilt að leggja á kvöð um bókhaldslega aðgreiningu. Bókhaldsleg aðgreining stuðlar að því að upplýsa um mögulega misbrestir 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.

192. 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.

193. 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.

194. 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.

195. 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.

196. Síminn og Vodafone bera kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á viðkomandi markaði síðan síðasta markaðsgreining fór fram árið 2006. Í ljósi þess verður að telja að það skapi þeim ekki mikinn kostnað eða óhagræði að viðhalda þeim aðskilnaði.

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

198. 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.

199. 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. 960/2001 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja er kveðið nánar um framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði.

200. Aðgreiningu í bókhaldi skal háttað með tilliti til tekna, kostnaðar, eigna og skulda fyrir farsímaþjónustu á heildsölu- og smásölustigi. Síminn skal einnig aðgreina á milli GSM og NMT farsímaneta. Símanum og 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.

201. Varðandi NMT net Símans þá telur PFS að ekki sé nauðsynlegt að leggja á kvöð um bókhaldslegan aðskilnað. Eins og fjallað var um í kafla 2.2. er óljóst hvort heimild Símans til reksturs NMT kerfisins verði framlengd eftir að núgildandi lokafrestur til lokunar kerfisins rennur úr gildi þann 1. september 2010. Flest bendir því til þess að NMT þjónustan muni leggjast af á þeim tímapunkti og að við muni taka stafræn farsímaþjónusta. Því telur PFS ekki nauðsynlegt að mæla fyrir um bókhaldslegan aðskilnað vegna NMT netsins.

202. PFS telur ekki þörf á að mæla fyrir um bókhaldslegan aðskilnað hjá Nova og IMC. Þessi fyrirtæki reka ekki eins margþætta starfsemi og Síminn og Vodafone. Því er ekki sama hætta á mismunun í verðlagningu þegar selt er milli deilda innan sama fyrirtækis. Eins og fram kemur í kafla 5.4.4. hyggst PFS hafa kostnaðargreiningu hjá Símanum til hliðsjónar við ákvörðun lúkningsverðs hjá öllum fyrirtækjunum á markaðnum. Það er því ekki nauðsynlegt að taka bókhald Nova og IMC til sérstakrar skoðunar við ákvörðun lúkningsverðs. 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 Almennt

203. 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.

204. PFS telur að skilyrði framangreinds ákvæðis séu fyrir hendi á þessum markaði.

Samkeppnisvandamál á markaðinum tengjast helst yfirverðlagningu á símtölum sem eiga sér uppruna í öðrum netum en þeim sem lúkning þeirra fer fram í. Heildsöluverð á lúkningu símtala eru t.d. oft hærri en smásöluverð á mínútum vegna símtala innan sama farsímanets. Það er álit PFS að kostnaður vegna símtala milli neta réttlæti ekki u.þ.b. tvöföldun á verði þeirra miðað við símtöl innan sama farsímanets. 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 lúkningarverð fyrir símtöl milli farsímaneta séu hærri en kostnaður gefi tilefni til. Einnig er umtalsverður munur á lúkningarverðum þeirra fyrirtækja sem lúta verðeftirliti og hinna sem ekki bera slíka kvöð. PFS telur óæskilegt að slíkur munur verði viðvarandi. Hann vinnur gegn hagsmunum neytenda og dregur úr gagnsæi á markaðinum.

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

206. PFS telur að viðhalda verði kvöð um eftirlit með gjaldskrá hjá Símanum og Vodafone. PFS telur í ljósi kostnaðargreiningar sem nýlega hefur farið fram hjá Símanum og með tilliti til lækkunar lúkningarverða annars staðar í Evrópu að lækka þurfi verð ennþá frekar en gert hefur verið. Jafnframt telur PFS nauðsynlegt að öll fyrirtæki sem bjóða lúkningu í farsímanetum þurfi að lúta verðstýringu, enda hefur ekki orðið vart við hvata til eðlilegrar verðmyndunar þar sem kvaðir eru ekki til staðar. Ennfremur þarf að stefna að jöfnun lúkningargjalda til þess að stuðla að jafnvægi og gagnsæi á markaðnum. Við val á leiðum við eftirlit með gjaldskrá hefur PFS m.a. litið til sameiginlegrar afstöðu ERG varðandi lúkningarverð frá febrúar 2008, tilmæli ESB um kvaðir varðandi lúkningarverð frá maí 2009 og ákvarðana sem systurstofnanir á EES svæðinu hafa tekið varðandi lúkningu í farsímanetum.

5.4.4.2 Sameiginleg afstaða ERG

207. ERG, samtök fjarskiptaeftirlitsstofnana í Evrópu, gáfu út sameiginlega afstöðu varðandi lúkningarverð þann 28. febrúar 2008; *ERG's Common Position on symmetry of fixed call termination rates and symmetry of mobile call termination rates ((ERG (07) 83 final 080312)*. Í niðurstöðum varðandi lúkningarverð í farsíma kemur m.a. fram að samtökin telja að ef mismunandi verð eru leyfð til langs tíma þá hvetji það til óhagkvæmni í rekstri farsímafyrirtækja og komi niður á samkeppni. Talið er að gjöld skuli að jafnaði vera samhverf, en ósamhverf gjöld geti verið réttlætunleg í sumum tilfellum í tiltekinn tíma og þá aðeins ef gildar ástæður eru til staðar sem réttlæta slíkt.

208. 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 lítið að leyfa nýjum fyrirtækjum að hafa hærri gjöld í takmarkaðan tíma.

209. 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.

210. 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.

211. ERG telur að verðmismuni 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.

212. 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 ESB um kvaðir varðandi lúkningarverð

213. Framkvæmdastjórn ESB gaf út tilmæli varðandi afskipti eftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum í maí 2009; *COMMISSION RECOMMENDATION of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU*. Framkvæmdastjórnin taldi kvaðir varðandi lúkningarverð ekki vera nægilega einsleitar í aðildarríkjum sambandsins og ákvað því að gefa út tilmæli sem stuðla eiga að samræmingu. ESA hefur ekki enn gefið út sambærileg tilmæli. Tilmæli framkvæmdastjórnar ESB byggja að verulegu leyti á ofangreindu skjali ERG frá 2008.

214. Meginreglan samkvæmt tilmælunum er að eftirlitsstofnanir eigi að kveða á um gjöld sem miða við kostnað fyrirtækis sem er rekið á hagkvæman hátt og því eigi gjöldin að vera 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-up⁵⁰ LRIC módel. Bera má bottom-up módelið saman við top-down⁵¹ módel til lagfæringar. Miða á við hagkvæmustu 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 aðgangneti. Ef eftirlitsstofnun hefur ekki tök á því vegna smæðar eða skorts á fjármagni að innleiða LRIC þá getur hún notað aðra aðferð. Ef sýnt er fram á að sú aðferð skili útkomu sem samrýmist markmiðum tilmælanna 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 LRIC.

⁵⁰ 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*.

⁵¹ 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.

215. 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 réttlætjanlegt að viðhalda hærri verðum hjá nýja fyrirtækinu í allt að fjögur ár frá innkomu á markaðinn.

216. 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.

217. 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.

218. ESA hefur ekki ennþá gefið út samsvarandi tilmæli sem gilda eiga á EES-svæðinu, en þau eru í undirbúningi. PFS, eða aðrar fjarskiptaeftirlitsstofnanir í EFTA, hafa ekki fengið að tjá sig um fyrirhuguð tilmæli, m.a. varðandi umræddan hámarksfrest. Ekki er því útilokað að fyrirhuguð tilmæli ESA verði frábrugðin tilmælum framkvæmdastjórnar ESB að einhverju leyti. Auk þess hafa slík tilmæli ESA ekki bein réttaráhrif né eru þau bindandi gerðir. Því síður hafa tilmæli framkvæmdastjórnar ESB sem hafa ekki verið tekin upp í EES-samninginn bein réttaráhrif hér á landi né eru þau bindandi fyrir PFS.⁵²

219. Þrátt fyrir ofangreint hyggst PFS taka mið af umræddum tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um lúkningsverð að svo miklu leyti sem þau falla að íslenskum aðstæðum á viðkomandi lúkningsarmörkuðum. PFS hyggst m.a. kveða á um jöfn lúkningsverð og að miða beri lúkningsverð við kostnað hagkvæmt rekens netrekanda. Hins vegar hyggst PFS ekki að svo stöddu kveða á um kostnaðargreining skuli byggð á gangverðs bottom-up LRIC módeli, þar sem slíkt er mjög kostnaðarsamt fyrir fjarskiptafyrirtækin og PFS, ásamt því sem slíkar aðferðir eru tímafreakar og krefjast mikils undirbúnings. Þá telur PFS að hinn fjögurra ára hámarksaðlögunarfrestur gagnvart Nova sé full knappur miðað við samkeppnisaðstæður á íslenskum farsímamarkaði. Þess vegna hyggst PFS miða við að félagið fái 5 ára aðlögunarfrest sem rennur út um áramótin 2012/2013, eins og gert er ráð fyrir í tilmælunum. IMC skal einnig jafna lúkningsverð sín í þrepum þar til þau eru orðin jöfn verðum annarra fyrirtækja á sama tíma. Varðandi rökstuðning fyrir aðlögunarfresti Nova og IMC má vísa til umfjöllunar hér á eftir og ítarlegrar umfjöllunar í kafla 7.3.4 í viðauka B.

5.4.4.4 Samantekt um aðferðir á EES svæðinu

220. Í skjali sem ERG gaf út árið 2008 ERG (08) 45 Symmetry MTR/FTR Action Plan (final 081113) er fjallað um stöðu lúkningsgjalda í aðildarríkjunum. Þar kemur fram að samhverf gjöld eru í gildi í sjö ríkjum; Tékklandi, Eistlandi, Litháen, Luxemburg, Möltu,

⁵² Hér má vísa til úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 1/2009, dags. 22. maí 2009, er fjallaði um kæru 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. Einnig má benda á ítarlegri umfjöllun PFS um þetta í kafla 7.3.4 í viðauka B þar sem PFS svarar athugasemdum Símans.

Póllandi, Slóvakíu og Svíþjóð. Í tólf ríkjum er aðlögun (e. glidepath) í gangi sem stefnir í samhverf gjöld innan fárra ára. Á Ítalíu, Portúgal, Spáni og Bretlandi er einu fyrirtæki heimilað að hafa 10-20% hærri gjöld við lok aðlögunartímabils. Síðan þá hafa fleiri ríki kveðið á um samhverf gjöld og því er ljóst að það er meginreglan að samhverf lúkningargjöld eru við lýði eða verða við lýði innan skamms í flestum ef ekki öllum löndum ESB.

221. 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:

- að LRIC er sú aðferð sem mælt er með, en leyfilegt getur verið tímabundið að nota aðrar aðferðir, þ.á.m. að byggja á sögulegum kostnaði. Öll ríki skulu byggja á LRIC aðferð eigi síðar en 1. júlí 2014 og notist við hreint gangverðs líkan.
- stefna á að samhverfum lúkningargjöldum, en munur á lúkningargjöldum getur verið réttlætanlegur 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 tölu og önnur fyrirtæki eru með. Þessi tími er nokkuð mismunandi milli ríkja í samræmi við aðstæður í hverju og einu ríki en stefnt verður að 4 ára hámarkstíma.

5.4.4.5 Samkeppnisumhverfið á Íslandi

222. Að mati PFS er sanngjarnt að ný fyrirtæki⁵³ fái hæfilegan aðlögunartíma til að lækka gjöld 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 heilðsöluverðlagningar milli neta.

223. Mjög hefur hægt á fjölgun farsímanotenda á íslenska markaðinum og skýr merki eru um að markaðurinn sé að ná mettunarstigi, enda er fjöldi áskrifta orðinn meiri en fjöldi íbúa. 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.

224. Lengst af hafa ekki verið í boði raunhæfir möguleikar fyrir nýja aðila að koma inn á farsímamarkaðinn án þess að byggja upp eigið farsímanet. Bæði hefur verið vandmál með aðgengi að fyrirbyggjandi farsímanetum, t.d. varðandi reiki, sýndarnetsaðgang og endursöluaðgang, og verðlagning á heilðsölustigi hefur verið há.⁵⁴ Því er mikilvægt fyrir aðila sem lagt hafa í slíka uppbyggingu að þeir fái eðlilegan aðlögunartíma þar til stærðarhagkvæmni er náð.

⁵³ Með nýjum fyrirtækjum er hér átt við Nova og IMC/Alternia. Nova hóf rekstur í desember 2007. Að mati PFS má flokka IMC/Alternia sem nýtt fyrirtæki í þeirri merkingu að félagið hóf ekki starfsemi innanlands að neinu ráði fyrir en á árinu 2009 þótt IMC hafi fengið tíðniheimild á árinu 2000. Þetta á að sjálfsögðu einnig við um önnur ný farsímafélög sem kunna að hefja starfsemi á íslenskum farsímamarkaði.

⁵⁴ Þetta horfir nú til betri vegar þar sem PFS hefur nýlega samþykkt viðmiðunartilboð og kostnaðargreiningu Símans varðandi reiki, endursöluaðgang og sýndarnetsaðgang.

225. Ljóst er að Síminn og Vodafone hafa á undanförunum árum verðlagt lúkningu símtala í heildsölu umfram kostnað. 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. Auk þess flétta félögin saman ýmiss konar þjónustu, sérstaklega á fyrirtækjamarkaði. Framangreint gerir það að verkum að nýir aðilar sem eingöngu bjóða upp á farsímabjónustu þurfa að teygja sig mjög langt í tilboðum til að laða til sín viðskiptavinum félögunna með tilheyrandi kostnaði.

226. Á íslenska markaðinum eru í dag 5 þjónustveitendur (þar af 4 netrekendur) og takmörkunum 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 kom á markaðinn og ekki síður nú þegar IMC/Alterna kom á markaðinn í apríl á þessu ári. Þá má gera ráð fyrir að hreyfanleiki viðskiptavina sé mestur hjá yngsta aldurshópnum en minni hjá eldri viðskiptavinum og viðskiptavinum sem vilja hafa alla fjarskiptaþjónustu 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.

227. Íslenski markaðurinn er mjög smár í alþjóðlegu samhengi sem gerir það að verkum að fyrirtæki 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 fyrirtæki nái lágmarks stærðarhagkvæmni og viðunandi arðsemi á skemmri tíma en 4-5 árum frá innkomu á markað.

5.4.4.6 Tillögur PFS varðandi kvaðir um eftirlit með gjaldskrá

228. 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 þau fyrirtæki sem hún hefur ekki enn verið lögð á og að jafna þurfi lúkningarverð fyrirtækja á markaðnum.

229. 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-up⁵⁵ LRIC líkans, þá sé að svo stöddu ekki rétt að mæla fyrir um gerð slíks módel. Þessi í stað skuli byggt á sögulegum kostnaði í þeim tilgangi að setja inn gildi í líkan sem gert er í samræmi við LRAIC⁵⁶ aðferðina (top-down model⁵⁷). Jafnframt telur PFS að farsímanet Símans sé eina netið hér á landi sem geti endurspeglad raunkostnað við lúkningu símtala í blönduðu GSM/UMTS neti sem er með landsdekkandi útbreiðslu.

230. Síminn hefur samkvæmt tilmælum PFS lagt fram kostnaðargreiningu á lúkningu símtala í blönduðu GSM/UMTS neti sínu. Kostnaðargreiningin byggir 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

⁵⁵ 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**.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

einingarkostnaður, og til viðbótar er sameiginlegum kostnaði dreift með hlutfallslega jöfnu álagi á einingar (e. EPMU⁵⁸). Er framangreind útfærsla auðkennd sem LRAIC+. PFS hefur nú yfirfarið kostnaðargreiningu Símans varðandi lúkningu símtala í farsímaneti félagsins, sbr. ákvörðun PFS nr. 9/2010 varðandi kostnaðargreiningu á heildsöluverðum Símans fyrir lúkningu símtala í GSM og UMTS farsímanetum frá 16. apríl 2010. Telur stofnunin að greining Símans, sem hljóðar upp á að lúkningarverð skuli vera 3,98 kr./mín. að teknu tilliti til þeirra breytinga sem PFS hefur gert, gefi rétta mynd af því hver kostnaður er við lúkningu í farsímaneti sem rekið er á hagkvæman hátt. Niðurstaða PFS er að það lúkningarverð sem stefna skuli að á næstu árum sé 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. er innan þess verðbils sem stofnunin kynnti í frumdrögum þessarar markaðsgreiningar í október 2009, þ.e. 4,0-4,5 kr./mín.

231. PFS mun árlega yfirfara nýja kostnaðargreiningu Símans og uppfæra verðaðlögunina til samræmis við niðurstöðu hennar hverju sinni í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA. Þar sem líklegt er að verð breytist í kjölfar hinna árlegu endurskoðana er ómögulegt á þessari stundu að segja nákvæmlega til um það hver endanleg niðurstaða verður þar sem verðaðlögunin nálgast ekki endanleg verð í verðaðlöguninni fyrr en eftir tæp 3 ár.

232. PFS hefur gert samanburð á lúkningarverði Símans sem byggist á sögulegum kostnaði við kostnaðarverð sem fengin eru út með LRIC útreikningum í öðrum Evrópulöndum. Kostnaðarverð Símans eru með þeim lægstu í þeim samanburði. Framangreint styður niðurstöðu PFS um að farsímanet Símans teljist hagkvæmt rekið og geti þar með talist traust viðmið fyrir verðaðlögun (e. glidepath) á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum á Íslandi.

233. Þar sem almennt er talið að öll fyrirtæki eigi að geta náð sömu hagræðingu í rekstri, er eðlilegt að stefna að því að öll fyrirtækin bjóði ofangreint verð á lúkningu, með fyrirvara um breytingu á því í kjölfar nýrrar kostnaðargreiningar, eftir tiltekinn tíma, en PFS hyggst endurskoða lúkningarverð árlega á grundvelli kostnaðargreiningar hverju sinni eins og áður greinir.

234. Þrátt fyrir ítrekuð tilmæli PFS skilaði Vodafone ekki inn kostnaðargreiningu fyrir lúkningu í sínu farsímaneti. PFS telur í samræmi við kvaðir á markaði 16 að hvorki Símanum né Vodafone hafi verið skylt að leggja fram slíka kostnaðargreiningu. Það er álit PFS, að þar sem Síminn og Vodafone eru með sambærilegt magn lúkningarumferðar úr öðrum netum og stærð farsímaneta félaganna er svipuð, verði lúkningarverð Vodafone áfram þau sömu og hjá Símanum hverju sinni. Að sjálfsögðu kemur til greina að miða lúkningaverð við kostnaðargreind verð hjá öðru farsímafyrirtæki en Símanum ef sú kostnaðargreining gefur lægri verð en kostnaðargreining Símans. Það net sem rekið er með lægstum tilkostnaði hverju sinni er því það hagkvæma rekna net sem miða ber við.

235. Þar sem um umtalsverða lækkun er að ræða fyrir öll fyrirtækin á markaðnum þykir PFS eðlilegt að lækkunin fari fram í áföngum og að fullu verðsamræmi verði náð á tæpum þremur árum, þ.e. um áramótin 2012/2013.

236. Vodafone varð til við sameiningu Tals sem hóf rekstur árið 1998 og Íslandssíma sem hóf GSM rekstur árið 2001. Engar kvaðir voru á Vodafone fyrr en 2003, fyrirtækið þurfti ekki að lækka gjöld sín fyrr en 2006 og jafnræði í gjöldum milli Símans og Vodafone komst ekki á

⁵⁸ Skammstöfun fyrir enska heitið: Equi-proportional common cost.

fyrir en 2008. Vodafone fékk því a.m.k. 7 ára aðlögunartíma frá innkomu á markaðinn. Í síðustu 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 er að ræða hjá félögunum nú þá telur PFS eðlilegt að lækka verð Símans og Vodafone samhliða niður í niðurstöðutöluna 4 kr., eða þá fjárhæð sem uppfærð kostnaðargreining kann að segja til um, á tæpum þremur árum.

237. PFS telur að ekki sé réttlætanlegt að munur á gjöldum Símans og Vodafone annars vegar og Nova og IMC hins vegar verði viðvarandi. Þess vegna er lagt til að öll fyrirtækin endi með sama verð í lok aðlögunartímabilsins. Nova hefur í dag tíðniheimildir á öllum sömu tíðnisviðum og Síminn og Vodafone. Munur á tíðniheimildum getur því ekki réttlætt viðvarandi mun á lúkningarverði. Ef miðað er við að lækkun gjalda fari fram á tímabilinu frá 1. september 2010 til 1. janúar 2013 þá verða liðin 5 ár frá því að Nova kom inn á markaðinn og þar með er liðinn sá aðlögunartími sem PFS metur eðlilegan með tilliti til aðstæðna hér á landi, sbr. kafla 5.4.4.5 hér að framan, og framangreint álit ERG og tilmæli framkvæmdastjórnar ESB að teknu tilliti til íslenskra aðstæðna. Núverandi markaðshlutdeild Nova bendir til að ekki sé óraunhæft að reikna með að félagið nái 20% markaðshlutdeild miðað við fjölda viðskiptavina á tímabilinu og þar með lágmarks stærðarhagkvæmni að mati PFS. Hins vegar er markaðshlutdeild Nova mun lægri miðað við tekjur af eigin viðskiptavinum en miðað við fjölda viðskiptavina eða fjölda mínútna. Félagið þarf því tíma til að auka tekjur sínar af eigin viðskiptavinum á sama tíma og lúkningartekjur lækka í skrefum.

238. IMC hefur takmarkaðri tíðniheimildir en hin fyrirtækin, en á móti kemur að fyrirtækið hefur nú haft 9 ár á markaðnum til þess að hagnýta sér réttindi þau sem að tíðniheimildin tryggir þeim varðandi alþjóðlega starfsemi félagsins og hefur þannig aflað félaginu tekna. Auk þess er net félagsins hérlendis mjög einfalt í uppbyggingu með aðeins einni sendi í hverju sveitarfélagi á mjög takmörkuðu útbreiðslusvæði. Félagið hefur gert reikisamning við Símann og stefnir að uppbyggingu og fjárfestingu í farsímakerfi sínu á næstu árum. Systurfélag IMC, Alterna, hóf markaðssókn á íslenskan farsímamarkað í apríl s.l. Því er erfiðara að spá fyrir um þróun markaðshlutdeildar IMC en Nova, en miðað við forsendur í ofangreindum reikisamningi stefnir IMC/Alterna að töluverðri markaðshlutdeild á næstu 2-3 árum. Þrátt fyrir að IMC hafi verið á íslenskum farsímamarkaði frá árinu 2000, reyndar að mestu leyti óvirkur fram að þessu, er með nokkrum hætti unnt að halda því fram að félagið sé nýliði á markaðnum. En með hliðsjón að forsögu félagsins telur PFS ekki unnt að réttlæta lengri aðlögunarfrest fyrir IMC/Alterna að jöfnum lúkningarverðum en til 1. janúar 2013. Það þykir styðja þessa niðurstöðu að IMC hefur mun viðaminni útbreiðslukröfur og kemst þ.a.l. af með minna kerfi en Nova. Ofangreindur reikisamningur IMC og Símans þykir fremur minna á sýndarnetsaðgang en að um eiginlega uppbyggingu eigin kerfis, með tilheyrandi fjárfestingu, sé að ræða. Þetta þýðir einnig að IMC getur náð stærðarhagkvæmni fyrir og með mun minni markaðshlutdeild en ef að um netrekanda væri að ræða, þar sem kostnaður félagsins er að mestu leyti breytilegur. Þetta var Nova ekki mögulegt vegna víðtækra útbreiðslukvaða í tíðniheimild félagsins.⁵⁹

239. PFS hyggst leggja kvöð á Símann, Vodafone, Nova og IMC um eftirlit með gjaldskrá. Kvöðin felur í sér að lúkningarverð í GSM og UMTS farsímanetum lækkar niður í 4 kr. á mínútu, eða þá fjárhæð sem ný kostnaðargreining 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 þau verð

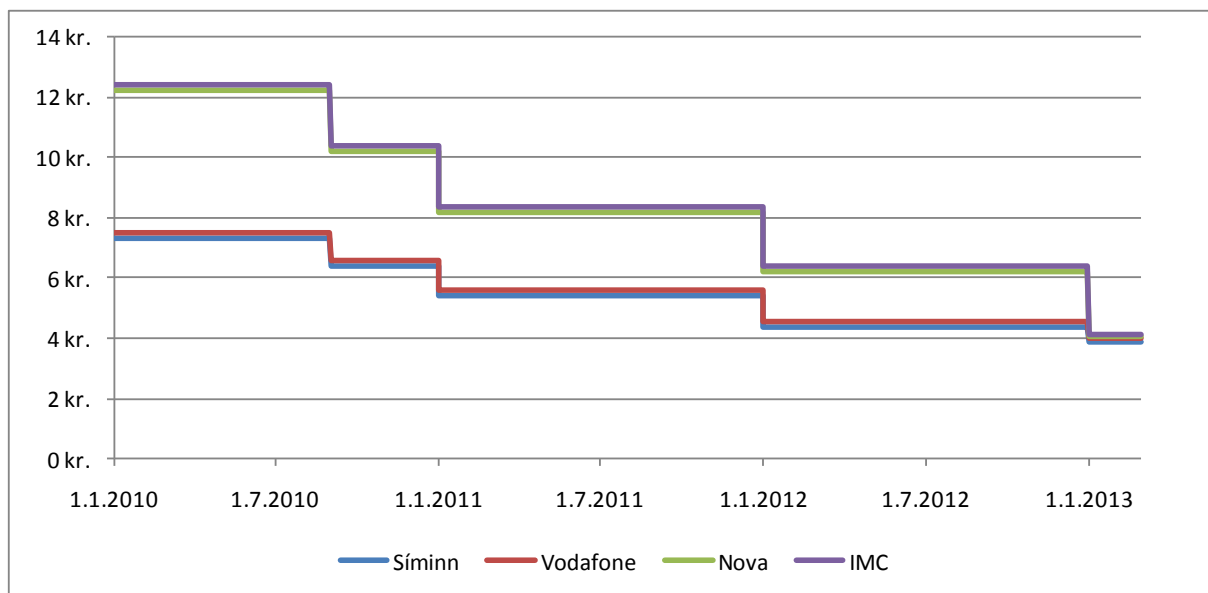
⁵⁹ Ítarlegan rökstuðning fyrir lengd verðaðlögunartímabilsins gagnvart Nova og IMC er að finna í kafla 7.3.4 í viðauka B.

geti breyst í kjölfar kostnaðargreininga. Öll lúkningarverð eru lækkuð í stíglækkandi áföngum og samhliða er hlutfallslegur mismunur á milli lúkningarverða minnkaður. Um er að ræða hámarks heildsöluverð á mínútu⁶⁰ án virðisaukaskatts og geta einstök farsímafyrirtæki því boðið lægri lúkningarverð fyrr en þar kemur fram kjósi þau svo, en þurfa að sjálfsgöðu að gæta að jafnræðiskvöðinni og mismuna ekki á milli fyrirtækja á óhlutlægum forsendum. Tengigjald Nova 0,6 kr. og IMC 0,7 kr. lækkar jafnframt í 0 kr. við fyrstu lækkun þann 1. september 2010.

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

Fyrirtæki	Eining	Verð frá ákvörðun	Verð frá 1.9.2010	Verð frá 1.1.2011	Verð frá 1.1.2012	Verð frá 1.1.2013
Síminn	kr./mín.	7,49	6,5	5,5	4,5	4,0
Vodafone	kr./mín.	7,49	6,5	5,5	4,5	4,0
Nova	kr./mín.	12,0	10,3	8,3	6,3	4,0
IMC/Alterna	kr./mín.	12,0 ⁶¹	10,3	8,3	6,3	4,0

Mynd 5.2 Lækkun lúkningarverða í GSM/UMTS farsímanetum fram til 1. janúar 2013⁶²



Heimild. Póst og fjarskiptastofnun

⁶⁰Við reikningsgerð er heildartími á hverju uppgjörstímabili reiknaður sem summan af skráðum umferðarsekúndum allra símtala þar sem innheimt er fyrir lúkningu, umreiknuðum í mínútur.

⁶¹Lúkningarverð IMC er 12 kr. gagnvart öðrum en Símanum. Lúkningarverð gagnvart Símanum er 7,49 kr. vegna símtala sem eiga sér upphaf í talsímaneti og/eða NMT neti Símans, en símtöl úr farsímaneti Símans sem enda í kerfi IMC eru verðlagð eins og um sé að ræða innankerfissímtöl í farsímaneti Símans, þ.e. upphaf og lúkning símtals er verðlagður á 6,53 kr.

⁶²Inn í núverandi verðum Nova og IMC er tekið tillit til tengigjalds sem reiknað er miðað við 2 mín. símtal.

240. Ef verulegar breytingar verða sannanlega á kostnaði við hagkvæmt rekið farsímanet á ofangreindu tímabili eða ef lúkningargjöld hér á landi verða verulega hærrí en gjöld á sambærilegum mörkuðum, áskilur PFS sér rétt til þess að endurskoða þessa verðákvörðun áður en áætlaður gildistími hennar er liðinn. PFS mun árlega meta framgreind atriði á gildistíma ákvörðunarinnar og uppfæra verðaðlögunina (e. glidepath) í samræmi við uppfærða kostnaðargreiningu. 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. Slík breyting kallar þó á innanlandssamráð og fullt samráð við ESA áður en endanleg ákvörðun um breytingu er tekin.

241. Þegar lúkningsverð er kostnaðargreint skal gera kostnaðarlíkan í samræmi við LRAIC aðferðina. Heimilt er að byggja á sögulegum kostnaði í þeim tilgangi að setja inn gildi í LRAIC líkanið fyrir viðkomandi þjónustu.

242. 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.

243. Í ljósi fyrirsjáanlegra endaloka NMT kerfisins þann 1. september 2010 og smæðar NMT markaðarins, þá telur PFS ekki rétt að krefjast þess að lagt sé út í vinnu við kostnaðargreiningu á lúkningsverði í NMT netinu. Ekki er hægt að beita samanburði við önnur lönd þar sem NMT þjónusta hefur verið aflögð í flestum Evrópuríkjum. Kvöð um jafnræði getur haft nokkur áhrif á verðlagningu í NMT þar sem aðrar deildir Símanum þurfa einnig að kaupa lúkningu í NMT netinu. Þó svo að jafnræði eitt og sér sé að öllu jöfnu ekki trygging fyrir viðunandi lúkningsverði þá telur PFS rétt að ganga ekki lengra í þessu tilviki til þess að íþyngja ekki rekstri kerfisins um of. Af þessum ástæðum hyggst PFS viðhalda þeirri kvöð á Símanum að bjóða ekki hærrí lúkningsverð í NMT farsímanet en þau sem voru í gildi þann 31. desember 2005, þ.e. 14,4 kr. á dagtaxta og 13 kr. á kvöldtaxta og 0,68 kr. tengigjald.

5.4.5 Kostnaðarbókhald

244. Kostnaðarbókhald er nauðsynlegt þegar kvöð um eftirlit með gjaldskrá hefur verið lögð á og byggja á verð á kostnaðargreiningu. Þar sem PFS hefur í hyggju að ákveða lúkningsverð með hliðsjón af greiningu kostnaðar hjá Símanum (nema annar farsímarekandi sýnir fram á hagkvæmara rekið net) hyggst stofnunin leggja kvöð um kostnaðarbókhald á fyrirtækið og að Síminn skili PFS kostnaðargreiningu fyrir 1. júlí ár hvert, miðað við rekstartölur næstliðins árs. Síminn ber að skila kostnaðargreiningu næst fyrir 1. júlí 2011. Kvöð um kostnaðarbókhald styður við kvaðir um að gjaldskrá taki mið af kostnaði og er nauðsynleg við framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði og getur stutt eftirlit með jafnræði.

245. Til að Síminn geti sýnt fram á að gjaldskrá taki mið af kostnaði er nauðsynlegt að koma á fót kostnaðarbókhaldi sem fangar, ber kennsl á, metur og dreifir viðkomandi kostnaði á þær þjónustur eða vörur í samræmi við viðurkenndar reglur, þ.e. orsakasamhengi.

246. Síminn hefur þegar afhent PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu varðandi lúkningu símtala í farsímaneti og birt helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar eru til að úthluta kostnaði. Símanum ber að viðhalda þessu kostnaðarbókhaldi í samræmi við fyrirmæli PFS. Síminn skal skila til PFS skýrslu frá óháðum endurskoðunaraðila um að samræmi sé milli lýsingar Símanum til PFS hvernig kostnaði er skipt og útfærslu í kostnaðarbókhaldskerfi félagsins.

247. Síminn hefur útfært LRAIC kostnaðarlíkan, sem byggir á sögulegum kostnaði við útreikninga á kostnaði fyrir lúkningu (top-down model), sem lagt hefur verið fyrir PFS. PFS telur að vegna kostnaðar og mikillar fyrirhafnar sem myndi skapast bæði hjá Símanum og PFS ef ráðist væri í gerð hreins LRIC líkans (bottom-up model), þá sé að svo stöddu ekki rétt að mæla fyrir um gerð slíks móðels. Leyfilegt verði því að byggja á sögulegum kostnaði í þeim tilgangi að setja inn gildi í líkanið. Ef þær aðferðir sem PFS hyggst nú mæla fyrir um varðandi verðstýringu skila ekki fullnægjandi árangri og lúkningarverð hér á landi verða á næstu misserum há miðað við verð á sambærilegum mörkuðum þá áskilur PFS sér rétt til þess að krefjast þess að gert verði LRIC líkan (bottom-up model) áður en áætlaður gildistími ákvörðunar á viðkomandi markaði er liðinn.

248. PFS telur að ekki sé þörf á að önnur fyrirtæki beri kvöð um kostnaðarbókhald fyrir lúkningu símtala í farsímanet. Ástæður þess að Síminn er valinn til þess að viðhafa kostnaðarbókhald og skila PFS kostnaðargreiningu eru m.a. þær að Síminn hefur þegar framkvæmt slíka greiningu og því er kvöðin ekki mjög íþyngjandi fyrir fyrirtækið, auk þess sem um er að ræða stærsta fyrirtækið á markaðnum með lengsta rekstrarsögu sem er því líklegast til að geta náð fram hagræðingu í rekstri á lúkningarþjónustu. PFS hyggst því ekki leggja kvöð á önnur fyrirtæki um kostnaðarbókhald. Þeim er hins vegar frjálst að færa slíkt bókhald og leggja kostnaðargreiningar sínar fyrir PFS ef þau telja slíkt nauðsynlegt til að gefa rétta mynd af kostnaði sínum. PFS leggur þó áherslu á að lúkningargjöld eiga að miðast við fyrirtæki sem rekið er á hagkvæmastan hátt og því er ekki hægt að taka tillit til óhagkvæmni í rekstri nema sérstakar aðstæður séu fyrir hendi og þá í takmarkaðan tíma.

249. PFS telur að án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald gæti Síminn og önnur fyrirtæki á markaðnum hugsanlega verðlagt sína þjónustu á viðkomandi markaði yfir kostnaði og haft óeðlilega lítinn mun á heildsölu- og smásöluverðum sem myndi hafa slæmar afleiðingar fyrir samkeppnisaðila og notendur. Án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald gæti PFS því ekki tryggt að verð taki mið af kostnaði og komið í veg fyrir vandamál af þessu tagi. PFS hyggst því leggja kvöð á Símann um kostnaðarbókhald fyrir lúkning símtala.

5.5 Mat á áhrifum kvaða

250. 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 eru á heildina lítið nokkur byrði fyrir fyrirtækin. Hins vegar telur PFS þær í samræmi við meðalhóf og ekki fela í sér meiri byrðar en nauðsynlegt er. PFS hefur t.d. ákveðið að fella niður kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs og jafnræðiskvöðina varðandi innankerfissímtöl þar sem stofnunin telur þær ekki nauðsynlegar á þessu stigi. Kvaðirnar eru að öðru leyti í líkingu við þær kvaðir sem gilt hafa á viðkomandi markaði, en hluti kvaðanna er nú lagður á ný fyrirtæki á markaðnum, enda hefur komið í ljós að sömu samkeppnisvandamál tengjast þeim á viðkomandi heildsölumarkaði og hinum sem fyrir voru á markaðnum.

251. 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

252. 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 finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum.

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

254. 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.

255. PFS telur nauðsynlegt að mæla fyrir um bókhaldslegan aðskilnað hjá þeim fyrirtækjum sem eru með margþætta starfsemi, m.a. af þeirri ástæðu að það er nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að greina kostnað af rekstri farsímanets með fullnægjandi hætti. PFS telur ekki hægt að notast við önnur vægari úrræði ef byggja á kostnaðargreiningu á sögulegum kostnaði. Að auki er kvöðin nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að fylgjast með því að jafnræðis sé gætt varðandi gjaldtöku af eigin smásöludeildum annars vegar og óskyldum fyrirtækjum hins vegar.

256. 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 of há, hvort sem miðað er við mikinn verðmun á innan- og utankerfissímtölum eða kostnaðargreiningu þá sem farið hefur fram á lúkningu hjá Símanum. 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

257. 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 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. Kvaðirnar eru að mörgu leyti í líkingu við þær kvaðir sem gilt hafa á viðkomandi markaði en gagnsæiskvöð og kvöð um birtingu viðmiðunartilboðs er aflétt. Einnig jafnræðiskvöðinni að því er varðar innankerfissímtöl. Með afnámi gagnsæiskvaðarinnar fellur einnig brott sú kvöð á Símann og Vodafone að birta opinberlega bókhaldsupplýsingar um afkomu í farsímanetum. Auk þess er hluti kvaðanna lagður á ný fyrirtæki á markaðnum.

258. Eins og að framan er rakið telur PFS nauðsynlegt að leggja umræddar kvaðir á farsímafyrirtækin. 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.

259. 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.

260. 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 hefur jafnræðiskvöðin verið takmörkuð við lúkningu símtala sem stafa frá öðrum farsímanetum eða fastanetum en ekki innankerfissímtöl.

261. 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.

262. 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 á þessari stundu 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. Veittur er nokkuð rúmur aðlögunartími að hinni nýju verðlagningu eftir félögum og verður að telja að á þeim tíma geti þau aðlagð rekstur sinn, kostnað og tekjur að þessu nýja fyrirkomulagi.

263. Greining á kostnaði hefur þegar farið fram hjá Símanum og þarf Síminn að svo stöddu aðeins að viðhalda þeim kostnaðargreiningaraðferðum sem fyrirtækið er búíð að innleiða. Þess er ekki krafist að önnur fyrirtæki á markaðnum geri sérstaka kostnaðargreiningu. Kvöð um kostnaðargreiningu er því á heildina litið ekki verulega íþyngjandi fyrir fyrirtækin á viðkomandi markaði.

264. Kvaðirnar munu ekki hamla uppbyggingu hagkvæmra farsímaneta þar sem verðlagning á lúkningu símtala mun byggja á kostnaði 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.

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.