

**Viðauki A**



**PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN**

**- Markaðsgreining -**

**Heildsölumarkaður fyrir aðgang og upphaf símtala í  
almennum farsímanetum  
(Markaður 15)**

**30. mars 2012**

## Efnisyfirlit

1.0	Inngangur .....	6
1.1	Almennt .....	6
1.2	Fjarskiptalöggjöf.....	6
1.3	Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS .....	8
1.4	Almennt um markaðsskilgreiningu .....	9
1.4.1	Afmörkun vöru- og þjónustumarkaða.....	9
1.4.2	Afmörkun landfræðilegs markaðar .....	9
1.4.3	Skilyrði þess að skilgreina aðra markaði.....	10
2.0	Skilgreining á þjónustumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum .....	11
2.1	Skilgreining í tilmælum ESA .....	11
2.2	Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði .....	11
2.2.1	Almennt.....	11
2.2.2	Aðgangur og upphaf símtala í fastaneti.....	14
2.2.3	Símtöl með IP tækni (VoIP).....	15
2.2.4	Aðgreining milli fyrirtækja og einstaklinga.....	16
2.2.5	Símakort og áskrift .....	16
2.2.6	Stuttskilaboð (SMS) .....	16
2.2.7	Önnur gagnaflutningsþjónusta .....	17
2.2.8	Alþjóðlegt reiki .....	18
2.2.9	Þriðju kynslóðar farsímaþjónusta.....	18
2.2.10	Fjórðu kynslóðar farsímaþjónusta.....	19
2.2.11	NMT 450.....	19
2.3	Niðurstaða varðandi skilgreiningu á þjónustumarkaði.....	19
3.0	Skilgreining á landfræðilegum markaði.....	21
4.0	Mat á skilyrðum þess að leggja megi á kvaðir á viðkomandi markaði (Þriggja skilyrða prófið) 24	
4.1	Almennt .....	24
4.2	Um framkvæmd þriggja skilyrða prófsins.....	25
4.3	Skilyrði 1: Miklar og varanlegar aðgangshindranir.....	26
4.3.1	Almennt um aðgangshindranir .....	26
4.3.2	Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera.....	26
4.3.3	Óafturkræfur kostnaður .....	27
4.3.4	Stærðar- og breiddarhagkvæmni .....	28
4.3.5	Tæknilegir yfirburðir.....	29
4.3.6	Aðgengi að fjármagni.....	29
4.3.7	Hindranir í þróun dreifi- og sölukerfa .....	30
4.3.8	Lóðrétt samþætting.....	30
4.3.9	Breidd framboðs.....	31
4.3.10	Samantekt aðgangshindrana.....	32
4.4	Skilyrði 2: Markaðurinn sýnir ekki tilhneigingu í átt að samkeppni.....	33
4.5	Aðstæður á Íslandi .....	34
4.5.1	Þróun markaðshlutdeildar .....	34
4.5.2	Verðþróun og hegðun við verðlagningu.....	42
4.5.3	Hegðun á markaði og hvati til samkeppni.....	43
4.5.4	Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera.....	44
4.5.5	Vöruaðgreining og samþætting þjónustu .....	44
4.5.6	Vaxtarhindranir .....	45
4.5.7	Möguleg samkeppni .....	45

4.5.8	Samþjöppun á markaði.....	46
4.5.9	Niðurstöður.....	47
5.0	Brottfall kvaða.....	49
5.1	Almennt .....	49
5.2	Núgildandi kvaðir .....	49
5.3	Áhrif gildandi kvaða.....	51
5.4	Fyrirhuguð ákvörðun um brottfall kvaða og aðlögunartíma .....	52

## Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum, en um er að ræða markað númer 15 í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2004 sem nú eru fallin úr gildi. Markaðsgreiningin er grundvöllur ákvörðunar um það hvort leggja skuli á, viðhalda, breyta eða fella niður sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk.

Fyrri greining á þessum markaði ásamt ákvörðun um kvaðir var birt þann 5. febrúar 2007. Í þeirri greiningu komst PFS að þeirri niðurstöðu að um tvo þjónustumarkaði væri að ræða. Annars vegar markaður fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanetum og hins vegar í NMT farsímanetum. Niðurstaða greiningarinnar 2007 var að Síminn væri með umtalsverðan markaðsstyrk, bæði á GSM og NMT markaðnum.

Á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanetum voru lagðar kvaðir á Símann um:

Aðgang.

Jafnræði.

Gagnsæi.

Bókhaldslegan aðskilnað.

Eftirlit með gjaldskrá, sem fólst í „smásölu mínus“ verðlagningu fyrir sýndarnet og endursölu til bráðabirgða þar til kostnaðargreining Símans sem byggjast skyldi á sögulegum kostnaði liti dagsins ljós. Byggt skyldi á sögulegum kostnaði við verðlagningu reiknaðgangs.

Á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanetum voru lagðar kvaðir á Símann um:

Endursöluaðgang.

Jafnræði.

Gagnsæi.

Eftirlit með gjaldskrá, sem fólst í „smásölu mínus“ verðlagningu.

Síðan fyrri greining á markaðnum fór fram hefur 3G (UMTS) þjónusta komið til sögunnar. Það er niðurstaða PFS að sú þjónusta tilheyri sama markaði og GSM þjónusta.

Sú breyting hefur einnig orðið að NMT kerfið var lagt niður 1. september 2010. Sá markaður er því ekki lengur til staðar og þær kvaðir sem á honum giltu féllu því sjálfkrafa niður samkvæmt eðli máls.

PFS hefur nú framkvæmt nýja greiningu á þessum markaði. Þar sem markaðurinn er ekki lengur í tilmælum ESA þurfti að framkvæma mat á því hvort hann uppfyllti enn þau skilyrði sem þarf til þess að til greina komi að beita fyrirfram kvöðum (þriggja skilyrða prófið). Skilyrðin sem markaðurinn þarf að uppfylla eru í fyrsta lagi að um sé að ræða miklar og viðvarandi aðgangshindranir, í öðru lagi að markaðurinn stefni ekki í átt að virkri samkeppni og í þriðja lagi að beiting almennra reglna samkeppnisréttar myndi ekki nægja ein og sér til að bæta úr þar sem markaðurinn hefur brugðist. Það er fyrirhuguð niðurstaða PFS að markaðurinn uppfyllti fyrsta skilyrðið, sem er að miklar og viðvarandi aðgangshindranir eru til staðar. Hins vegar telur PFS að markaðurinn stefni nú í átt að virkri samkeppni og því sé

annað skilyrðið ekki uppfyllt. Af þeim sökum er ekki þörf á að taka til skoðunar þriðja skilyrðið varðandi almennar reglur samkeppnisréttarins.

Vegna þess að markaðurinn uppfyllir ekki lengur öll skilyrði sem kveðið er á um í tilmælum ESA hyggst PFS afnema þær kvaðir sem lagðar voru á Símann með ákvörðun PFS 5. febrúar 2007. PFS lítur svo á að kvaðir á NMT markaðnum hafi fallið niður þegar starfrækslu NMT netsins var hætt, enda var ómögulegt að uppfylla þær upp frá því. Kvaðir á GSM hluta markaðarins sem lagðar voru á með ákvörðun PFS 5. febrúar 2007 eru enn í gildi. Fyrir liggur að fella þær úr gildi vegna fyrrnefndrar niðurstöðu varðandi stöðu markaðarins. Þar sem önnur fjarskiptafyrirtæki eru nú í heildsöluviðskiptum við Símann sem grundvallast a.m.k. að hluta til á gildandi kvöðum telur PFS ljóst að hæfilegan aðlögunartíma þurfi þar til kvaðirnar falla úr gildi. PFS hefur því í hyggju að kveða á um að kvöð um aðgang falli brott 12 mánuðum eftir að ákvörðun PFS á grundvelli þessarar markaðsgreiningar verður birt, en aðrar kvaðir falli brott 6 mánuðum eftir birtingu ákvörðunarinnar.

PFS mun áfram fylgjast náið með framvindu mála á þessum markaði og ef til þess kemur að aðstæður breytist verulega mun stofnunin taka til athugunar hvort gera þurfi nýja greiningu á honum.

## 1.0 Inngangur

### 1.1 Almenn

1. Skjal þetta inniheldur greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum (markaður 15, miðað við eldri töluröðun markaða frá 2004). PFS birti greiningu á þessum markaði ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk þann 5. febrúar 2007. 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.

2. Þetta skjal byggir á drögum sem lögð voru fram til samráðs með bréfi, dags. 30. ágúst 2011, þar sem Samkeppniseftirlitinu, fjarskiptafyrirtækjum og öðrum sem eiga hagsmuna að gæta var boðið að gera athugasemdir við markaðsgreininguna. Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir: Samkeppniseftirlitið, Fjarskipti ehf. (Vodafone), IP-fjarskipti ehf. (Tal), Nova ehf., Símafélagið ehf. og Síminn hf. Grein er gerð fyrir ofangreindum athugasemdum og afstöðu PFS til þeirra í sérstöku skjali (viðauka B). Markaðsgreiningin var uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina, auk þess sem tölfræði var uppfærð til samræmis við nýjustu tölur. Drögin voru send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, þann 20. febrúar s.l. Þann 20. mars 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. Markaðsgreiningar skiptast í nokkra megin hluta. Byrjað er á því að skilgreina viðkomandi þjónustumarkað og landfræðilega afmörkun hans. Þá er framkvæmt mat á skilyrðum þess að leggja megi á kvaðir á viðkomandi markaði (þriggja skilyrða prófið) í samræmi við tilmæli ESA. Ef markaðurinn uppfyllir þau skilyrði er gerð greining á því hvort samkeppni 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 sífelldri 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.<sup>1</sup> Fjarskiptalöggjöf ESB er ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir

---

<sup>1</sup> Um er að ræða eftirtaldar 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), tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/21/EB frá 7. mars 2002 um sameiginlegan ramma stjórnsýslu um fjarskiptanet og þjónustu (rammatilskipun) og 4) tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002 um alþjónustu og réttindi notenda í sambandi við fjarskiptanet og þjónustu (alþjónustutilskipun). Tilskipanir Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/140/EB (sem breytir ramma- og heimildartilskipunum) og 2009/136/EB (sem breytir alþjónustu- og

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

6. Í V. kafla laga um fjarskipti er sú skylda lögð 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. Samkvæmt 7. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun ber PFS að hafa samráð við ESA og aðrar fjarskiptaeftirlitsstofnanir á EES svæðinu um skilgreiningu markaða, markaðsgreiningu og ákvörðun um kvaðir.

7. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreininguna. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk<sup>2</sup> og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði.<sup>3</sup> Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar<sup>4</sup> (hér eftir kallaðar “leiðbeiningarnar”) og tilmæli<sup>5</sup> (hér eftir kölluð “tilmælin”) og hefur PFS bæði leiðbeiningar og tilmæli ESA og framkvæmdastjórnarinnar til hliðsjónar við framkvæmd markaðsgreiningar. Jafnframt er höfð hliðsjón af skýrslum Samtaka evrópskra fjarskiptaftirlitsstofnana (ERG<sup>6</sup>) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni<sup>7</sup>, um framkvæmd þriggja skilyrða prófsins<sup>8</sup>, um landfræðilega afmörkun markaða<sup>9</sup>, um reynslu af

---

persónuverndartilskipununum), frá 25. nóvember 2009, hafa ekki formlega verið lögleiddar hér á landi. Búast má við því að það verði gert á vorþingi 2012.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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)}

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Skammstöfun fyrir “European Regulatory Group of National Regulatory Authorities”.

<sup>7</sup> *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](http://erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf)

<sup>8</sup> ERG Report on Guidance on the application of the Three Criteria Test, júní 2008, ERG (08) 21.

markaðsgreiningum<sup>10</sup> og um umskipti frá sértækum reglum yfir í almennar samkeppnisreglur á fjarskiptamörkuðum.<sup>11</sup>

8. Í nágildandi tilmælum um viðkomandi markaði hafa verið skilgreindir fyrirfram 7 fjarskiptamarkaðir sem PFS, í samræmi við gildandi fjarskiptalög og skuldbindingar Íslands skv. EES samningnum, er skylt að greina. Fjarskiptalöggjöfin gerir jafnframt ráð fyrir því að PFS skilgreini þessa markaði í samræmi við þær aðstæður sem ríkja á Íslandi. Í því sambandi getur komið til að markaðsskilgreining PFS verði frábrugðin þeirri sem gert er ráð fyrir í tilmælunum. PFS er jafnframt heimilt að rannsaka alla viðeigandi fjarskiptamarkaði vegna markaðsgreiningarinnar, hvort sem þeir eru taldir upp í tilmælunum eða ekki. Í fyrri tilmælum ESA frá 2004 voru skilgreindir 18 markaðir og þar á meðal var heildsölumarkaður fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum. Þennan markað er ekki að finna í nágildandi tilmælum og því þarf að taka til sérstakrar skoðunar í ljósi aðstæðna hér á landi hvort hann fullnægi ennþá skilyrðum til að á honum verði beitt kvöðum samkvæmt VII. kafla laga um fjarskipti.

9. Samgönguráðherra hefur gefið út reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, nr. 741/2009, með stöð í 3. mgr. 18. gr. og 75. gr. laga um fjarskipti. Reglugerðin gildir um málsmeðferð og helstu viðmið sem byggja skal á við skilgreiningu fjarskiptamarkaða, greiningu á viðkomandi mörkuðum, ákvörðun um útnefningu fyrirtækis eða fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og ákvörðun um kvaðir, skv. lögum um fjarskipti nr. 81/2003. Reglugerðin byggir á ofangreindum EES gerðum, tilmælum og leiðbeiningum.

### 1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

10. Eins og fram kemur í kynningarriti PFS um markaðsgreiningu má skipta framkvæmd markaðsgreiningar í þrjá áfanga:<sup>12</sup>

- 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.

11. Varðandi þennan markað sem ekki er lengur í tilmælum ESA bætist við sá áfangi að meta hvort markaðurinn uppfylli enn skilyrði þess að leggja megi fyrirfram kvaðir á fyrirtæki (þriggja skilyrða prófið). Skjal þetta hefur að geyma niðurstöður PFS úr öllum viðeigandi áföngum.

12. Vinna við þessa greiningu hófst með því að sendir voru spurningalistar til markaðsaðila þann 13. febrúar 2009. Svör við þeim spurningalistum eru notuð í þessari greiningu en unnið hefur verið úr þeim þannig að svör einstakra aðila verða ekki rakin til þeirra. Stofnunin hefur safnað upplýsingum, m.a tölfraði, og átt óformleg samtöl við markaðsaðila. Tölfraði, þ.á.m. um farsímamarkað, er safnað frá öllum markaðsaðilum á 6

<sup>9</sup> *ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) - October 2008* ERG (08) 20 final CP Geog Aspects 081016

<sup>10</sup> *ERG Report on Experiences with Market Definition, Market Analysis and Applied Remedies* ERG (05) 51

<sup>11</sup> *ERG Report on Transition from sector-specific regulation to competition law*, ERG (09) 40

<sup>12</sup> Kynningarrit PFS um markaðsgreiningu. Síðast uppfært í ágúst 2009. [http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit\\_um\\_markaðsgreiningu\\_ágúst\\_2009\(1\).pdf](http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markaðsgreiningu_ágúst_2009(1).pdf)



mánaða fresti. Þá safnar PFS og skráir upplýsingar um allar breytingar á gjaldskráum jafnóðum og þær koma fram.

13. Frumdrög að markaðsgreiningu voru kynnt Samkeppniseftirlitinu og hagsmunaaðilum með bréfi, dags. 30. ágúst 2011 og þeim boðið að gera athugasemdir. PFS hefur nú unnið úr framkomnum athugasemdum og gerir grein fyrir þeim í sérstöku skjali (viðauka B). Markaðsgreiningin var uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina. Markaðsgreiningin ásamt drögum að ákvörðun varðandi kvaðir á viðkomandi markaði verður nú send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Geri ESA ekki athugasemdir við markaðsgreininguna og drög að ákvörðun PFS verður ákvörðunin birt hlutaðeigandi fyrirtækjum.

#### **1.4 Almenn um markaðsskilgreiningu**

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

##### **1.4.1 Afmörkun vöru- og þjónustumarkaða**

15. 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.

16. 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).<sup>13</sup> Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga hefur minni þýðingu og tengist fremur mati á mögulegri samkeppni.

##### **1.4.2 Afmörkun landfræðilegs markaðar**

17. 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

---

<sup>13</sup> Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar, kafla 3.1.

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 talin ná yfir fleiri en eitt ríki hafa evrópsku eftirlitsstofnanirnar samstarf um skilgreiningu ásamt framkvæmdastjórn ESB og ESA ef við á.

18. 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.<sup>14</sup>

### 1.4.3 Skilyrði þess að skilgreina aðra markaði

19. PFS getur skilgreint aðra markaði en þá sem eru í tilmælum ESA, t.d. vegna sérstakra aðstæðna hér á landi. Í þeim tilvikum skal hafa samráð við ESA. Þegar skilgreina á aðra markaði þurfa eftirfarandi skilyrði að vera uppfyllt svo hægt sé að leggja á þá kvaðir:

- Hindranir eru á því að komast inn á markaðinn.
- Markaðurinn hefur ekki eiginleika til að þar sé virk samkeppni.
- Almennar samkeppnisreglur duga ekki til að afnema hindranir eða efla samkeppni.

---

<sup>14</sup> Fjallað er um afmörkun landfræðilegra markaða í kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum, einnig í COMMISSION NOTICE on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law. (OJ C372 9/12/1997) og ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) - October 2008 ERG (08) 20 final CP Geog Aspects 081016.

## 2.0 Skilgreining á þjónustumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum

### 2.1 Skilgreining í tilmælum ESA

20. Í eldri tilmælum ESA frá 14. júlí 2004 er viðkomandi markaður skilgreindur á eftirfarandi hátt:

“Aðgangur og upphaf símtala í almennum farsímanetum”<sup>15</sup>

21. Í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2003 um viðkomandi markaði, sem samsvara tilmælum ESA frá 2004, sagði að aðgangur og upphaf símtala í farsímanetum væru vanalega seld saman af fyrirtæki sem rekur farsímanet og því væru báðir þessir þjónustubættir taldir til sama þjónustumarkaðar. Aðgangur og upphaf símtala í alþjóðlegu reiki er ekki talinn tilheyra þessum markaði, né heldur lúkning símtala. Gerður er greinarmunur á símtölum annars vegar og SMS skilaboðum og öðrum gagnaflutningi um farsímanet hins vegar, en ekki er skilgreindur sérstakur markaður fyrir síðarnefndu þjónusturnar. Ekki er skýrt nánar í tilmælunum hvort munur sé gerður á stafrænum og hliðrænum farsímanetum eða mismunandi tæknilausnum yfir höfuð. Ekki er heldur fjallað um það hvaða form aðgangs geta fallið undir þennan markað. Framkvæmdastjórnin taldi verulegar aðgangshindranir vera á markaðnum, en jafnframt að samkeppni sem almennt væri til staðar á smásölumarkaði gæti gefið vísbendingar um að markaðurinn ætti ekki að sæta fyrirfram kvöðum.

22. Þegar framkvæmdastjórnin endurskoðaði tilmæli sín árið 2007 var það niðurstaða hennar að þessi markaður stefndi í átt að virkri samkeppni í meirihluta ríkja á EES svæðinu. Þess vegna var ákveðið að fella hann brott úr tilmælunum. ESA gaf út samsvarandi tilmæli árið 2008 þar sem þessi markaður var ekki lengur talinn með viðkomandi mörkuðum.

23. Þrátt fyrir að markaður þessi sé ekki lengur hluti af tilmælum ESA er nauðsynlegt að taka hann til skoðunar að nýju þar sem á honum gilda kvaðir sem PFS lagði á með ákvörðun dags. 5. febrúar 2007. Skoða þarf hvort aðstæður séu þannig hér á landi að réttlætjanlegt sé að hafa afskipti af þessum markaði og ákveða þarf hvort kvaðir eigi að gilda áfram í breyttri eða óbreyttir mynd eða hvort fella eigi þær niður. Eins og í fyrri greiningu á þessum markaði byggir PFS á þeirri skilgreiningu á markaðnum sem fram kom í tilmælum ESA frá 2004.

### 2.2 Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði

#### 2.2.1 Almenn

24. PFS mun í þessum hluta skilgreina markað fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímaneti í samræmi við tilmæli ESA frá 2004. Markaðurinn verður skilgreindur með hliðsjón af íslenskum aðstæðum.

25. Í greiningu sinni á markaði 15, sem birt var í endanlegri útgáfu þann 5. febrúar 2007, skilgreindi PFS markað fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum. Sú skilgreining byggði á skilgreiningu í þágildandi tilmælum ESA, með tilliti til skýringa með þágildandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB. PFS telur að fyrri skilgreining á markaðnum eigi ennþá við. Umfjöllun um skilgreiningu og afmörkun markaðarins hér á eftir er því mjög

---

<sup>15</sup> Access and call origination on public mobile telephone networks.

hliðstæð því sem var í fyrri greiningu. PFS telur þó að skoða þurfi hvort breytingar hafi orðið á aðstæðum á markaði hér á landi, þ.á.m. varðandi þjónustuframboð, sem kallað geta á breytingar á skilgreiningunni eða hvort komin sé fram þjónusta sem byggir á nýrri tækni sem falli undir skilgreiningu á markaðnum.

26. Í samræmi við tilmælin og niðurstöður framkvæmdastjórnar er viðkomandi markaður heildsölumarkaður. Fjögur fyrirtæki starfrækja farsímanet á þessum markaði, þ.e. Síminn hf., FjarSKIPTI ehf. (Vodafone), Nova ehf. og IMC Ísland ehf. Þrjú fyrst nefndu fyrirtækin eru lóðrétt starfandi fyrirtæki, þ.e. reka eigið farsímanet og eru einnig þjónustuveitendur á smásölumarkaði, en systurfyrirtæki IMC, Alterna, er þjónustuveitandi þess á smásölustigi. Þar af leiðandi nær viðkomandi markaður einnig yfir innri sölu þeirra, þ.e. sölu frá heildsölu- til smásöluhluta þeirra. Á farsímamarkaði starfar einnig fyrirtækið IP fjarSKIPTI ehf. (TAL) sem er hvort tveggja endursali þjónustu og sýndarnetsaðili og hefur það gert heildsölusamninga við Vodafone og Símann. Ennfremur hefur fyrirtækið Símafélagið gert samninga um endursölu á farsímaþjónustu við Vodafone og IMC, en hlutdeild þess er mjög lítil á farsímamarkaði enda er megináhersla fyrirtækisins á fastlínufjarSKIPTI.

27. Þó gerður sé skýr greinarmunur á milli heildsölu- og smásölumarkaðs á grundvelli þeirra viðskipta sem þar eiga sér stað er nauðsynlegt að taka til greina möguleg tengsl milli þessara tveggja markaða sem geta leitt til samkeppnislegs aðhalds. Þar af leiðandi er mikilvægt að skoða einnig samkeppnissskilyrði á smásölustigi þegar verið er að skilgreina heildsölumarkað þar sem eftirspurn á heildsölustigi á rætur að rekja til eftirspurnar á smásölustigi. Heildsölumarkaður hefur myndast á allra síðustu árum þar sem tveir sjálfstæðir kaupendur (TAL og Símafélagið), sem ekki hafa yfir að ráða þráðlausu neti, endurselja þjónustu netrekanda.<sup>16</sup> Það sama má að verulegu leyti segja um IMC/Alterna sem hefur aðeins yfir að ráða mjög takmörkuðu þráðlausu dreifikerfi enn sem komið er, en kaupir viðamikla reiki- og/eða sýndarnetsþjónustu hjá Símanum. Önnur farsímafyrirtæki að Símanum undanskildum<sup>17</sup> kaupa aðgang að netum annarra að einhverju leyti, þó þau reki sín eigin farsímanet. Allir fjórir netrekendurnir hafa veitt aðgang að netum sínum.

28. Frá sjónarhorni neytenda má líta á aðgang að farsímanetum sem möguleikann til að hringja úr farsíma og taka á móti símtölum og til að senda og taka á móti SMS og MMS skeytum og hafa aðgang að gagnaflutningi. Því má telja líklegt að neytendur líti ekki svo á að staðgang sé á milli aðgangs og upphafs símtala í farsímaneti, heldur að þessar þjónustur séu hvorri annari til fyllingar án þess þó að geta verið sjálfstæðar. Á heildsölustigi má telja að þjónustuaðilar vilji almennan aðgang að farsímanetinu og möguleikann á upphafi símtala til að geta boðið neytendum þetta saman. Það má því telja að samræmi sé milli eftirspurnar á smásölu- og heildsölustigi. Aðgangur og upphaf símtala er venjulega boðið saman í pakka hvort heldur er á heildsölu- eða smásölustigi.

29. PFS skoðaði samt sem áður hvort grundvöllur væri fyrir að skilgreina aðgang að farsímanetum á smásölustigi sem sérstakan markað. Aðgangur að netinu er venjulega innifalinn í smásölugjaldinu. Ef notendur eru með eftirágreiddar farsímaáskriftir skiptist mánaðarlegur reikningur í mánaðargjald og kostnað fyrir hvert símtal. Fyrirtækin á viðkomandi markaði bjóða upp á margs konar mismunandi pakkatilboð, áskriftarleidir og

---

<sup>16</sup> TAL er bæði með sýndarnetssamning við Símann og endursölusamning við Vodafone. Meirihluti viðskiptavina Tals eru nú á sýndarneti félagsins sem hýst er hjá Símanum en töluverður fjöldi er þó ennþá á kerfum Vodafone.

<sup>17</sup> Síminn kaupir að vísu reiki af Vodafone á vissum stöðum á landsbyggðinni, svokallað þjóðvegareiki, en Vodafone byggði upp senda á tilteknum afskekktum stöðum í kjölfar samnings við FjarSKIPTI.

afslætti í valin símanúmer (vinanúmer). Við skoðun á áskriftum, tilboðum og afsláttarleiðum sem í boði eru kemur í ljós að aðgangur og símtöl eru í öllum tilvikum boðin saman á smásölumarkaði og er aðgangur ekki nægilega aðgreindur frá annarri farsímaþjónustu á smásölustigi til að hægt sé skilgreina hann sem sérstakan þjónustumarkað.

30. Framboð á tegundum aðgangs og upphafs símtala á heildsölustigi getur verið með ýmsum hætti, en innanlands reiki hefur lengst af verið algengasta formið. Tal og Símafélagið stunda nú endursölu á þjónustu sem þau kaupa af Vodafone. Eina dæmið um samning um eiginlegan sýndarnetsaðgang er á milli Tal og Símans. Tal og Vodafone hafa þó undirritað sýndarnetsamning sem þó hefur ekki komið til framkvæmda. Þó er spurning hvort reikisamningur Símans og IMC sé í eðli sínu fremur sýndarnetsamningur en reikisamningur. Nánari rannsókn á því þykir ekki skipta máli varðandi markaðsgreiningu þessa, en PFS er með þann samning til skoðunar í sérstöku máli varðandi mögulegt brot Símans og IMC á jafnræðiskvöð á markaði 7 varðandi lúkningu símtala.

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

32. Þörf kaupenda (þjónustuaðila) á heildsölustigi er misjöfn og fer aðallega eftir því hvort og hversu umfangsmikið kerfi þeir eiga sjálfir. Þrátt fyrir það telur PFS ekki nauðsynlegt að skilgreina markaðinn eftir mismunandi aðgangsjónustu á heildsölustigi, þar sem telja má að framboðsstaðanga sé á milli þeirra. Sérhver farsímanetsrekandi sem býður upp á þjónustu fyrir upphaf símtala til þjónustuaðila með óbeinan aðgang getur, ef aðstæður eru fyrir hendi, skipt án mikillar fyrirhafnar yfir í að veita sýndarnetsfyrirtæki (MVNO) aðgang og öfugt.

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

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

35. Sú heildsöluþjónusta sem hér er til skoðunar nær yfir ýmis konar þjónustu sem farsímanetsrekandi getur veitt öðrum fyrirtækjum og/eða sjálfum sér. Algengustu form aðgangsjónustu á heildsölustigi eru eftirfarandi:

- Upphaf símtals með óbeinum aðgangi – veitir farsímafyrirtækjum möguleika á að veita talsímaþjónustu með t.d. forvali eða föstu forvali. Óbeinn aðgangur veitir farsímanotendum möguleika á að nota önnur farsímafyrirtæki en það sem þeir eru með áskrift hjá. Þessi þjónusta einskorðast við ákveðin símtöl eða flokk símtala (t.d. útlandasímtöl). Farsímafyrirtækin geta boðið viðskiptavinum sínum upp á forval og er þá slegið inn númer frá 1000 til 1100 áður en slegið er inn það númer sem hringja á í. Síminn og Vodafone bjóða viðskiptavinum sínum forvalsjónustu vegna símtala til

útlanda sem eru ódýrari en hin hefðbundna þjónusta.

- Upphaf símtala með aðgangi – veitir sýndarnetsfyrirtækjum (MVNO<sup>18</sup>) möguleika á að bjóða farsímaþjónustu í smásölu. Sýndarnetsaðgangi er unnt að skipta í nokkur stig sem miðast við það hversu mikill aðgangur að innviðum fjarskiptanetsins er veittur til heildsölu. Þannig má kalla efsta stigið „hreint sýndarnet“ (Pure MVNO) og yrði tæknileg útfærsla þess að verulegu leyti svipuð eða hin sama og er fyrir reiki innanlands, nema að sýndarnetsaðilinn rekur alls ekkert dreifikerfi. Slíkur sýndarnetsaðili getur samið sjálfur um reiki og samtengingu. Önnur stig sýndarnets eru svo þau að þjónustuaðilinn rekur eigin þjónustukerfi sem veita honum aukna möguleika til að auðkenna þjónustu sína betur frá „móðurveitunni“, svo sem eigið gjaldtökukerfi og jafnvel eigin talhólf, SMS/MMS og ýmis sérþjónustukerfi til aukinnar aðgreiningar. Slíkur þjónustuaðili semur ekki um reiki en getur í sumum tilvikum samið um samtengingu. Lúkning símtals innankerfis, sem með upphafi símtals myndar innankerfissímtal, er innifalið í þeirri aðgangspjónustu sem sýndarnetsfyrirtæki kaupir af rekstraraðila farsímanetsins.
- Endursala með aðgangi - veitir þjónustuaðila möguleika á að endurselja farsímaþjónustu. Hann kaupir annað hvort mínútur eða flutningsgetu af farsímanetsrekanda með afslætti sem veitir honum möguleika á tekjum. Slíkur þjónustuaðili hefur takmarkaða möguleika á að bjóða önnur verð en farsímanetsrekandinn þar sem verðið byggir á verðskrá þess síðarnefnda. Þegar um er að ræða hreina endursölu undir sjálfstæðu vörumerki, býr þjónustuaðilinn ekki yfir neinum sjálfstæðum innviðum farsímakerfis, en selur þó þjónustu undir eigin og sjálfstæðu vörumerki og kaupir nánast alla stoðþjónustu í heildsölu. Lúkning símtals innankerfis, sem með upphafi símtals myndar innankerfissímtal, er innifalið í þeirri aðgangspjónustu sem endursali kaupir af rekstraraðila farsímanetsins.
- Innanlands reiki - er sú tegund heildsöluþjónustu sem þekktust er hér á landi í farsímanetum. Þar er um að ræða að farsímafyrirtæki A skilgreinir í miðstöð (MSC) að notendur farsímafyrirtækis B í sama landi skuli fá aðgang að ákveðnum og sérmerktum sendistöðvum í farsímakerfi A. Aðgangur er þá leyfður fyrir IMSI númeraraðir farsímakerfis B, en aðeins á ákveðnum svæðum. Þegar notendur farsímakerfis B ferðast innan þessara svæða farsímakerfis A er innkoma þeirra á svæðið leyfð og upplýsingar um tengingu þeirra inn á svæðið send til farsímakerfis B. Að þessum skilyrðum uppfylltum er allri símaumferð, hvort sem er til eða frá notanda B innan dreifikerfis A, beint til/frá miðstöð B um sérstakar reiki samtengileiðir milli A og B, sem uppgjör fyrirtækjanna vegna þessara viðskipta byggir jafnframt á. Aðgangi að innanlandsreiki fylgir bæði upphaf og lúkning símtals fyrir viðskiptavin farsímafyrirtækis B í dæminu sem er tekið.
- Sala innan fyrirtækis – sala á aðgangi og upphafi símtala frá heildsölu til smásölu innan sama fyrirtækis. Smásöludeild er að jafnaði hliðstæð endursölu í upptalningunni hér að framan.

### 2.2.2 Aðgangur og upphaf símtala í fastaneti

36. Telja verður að það sé takmörkuð staðganga í eftirspurn milli notkunar á farsíma og fastlínusíma. Helstu ástæður þess eru ólíkir eiginleikar og mismunandi verðlagning. Jafnvel

---

<sup>18</sup> Mobile Virtual Network Operator.

þótt fastlínu- og farsímakerfi bjóði tæknilega upp á sambærilega þjónustu býður fastlínukerfið ekki upp á þann hreyfanleika sem farsímakerfið býður upp á. Auk þess eru fastlínusímtöl mun ódýrari en símtöl úr farsíma. Þetta tvennt bendir til þess að farsíma- og fastlínusímaþjónusta tilheyri ekki sama þjónustumarkaði.

37. Hins vegar er þess virði að skoða hvort hækkun á verði símtala úr farsímum gæti leitt til þess að notendur skiptu yfir í fastlínusíma. Verð símtals úr einum fastlínusíma í annan er umtalsvert lægra en verð símtals úr einum farsíma í annan. Minni munur er á verði símtals úr fastlínusíma í farsíma og farsíma í fastlínusíma. Verð fyrir einnar mínútu símtal úr farsíma í farsíma er allt frá rúmlega tvöfalt hærra í það að vera tæplega fjórum sinnum hærra miðað við einnar mínútu símtal úr fastlínusíma í fastlínusíma sem er einnig vísbending um að þetta séu tveir aðskyldir markaðir.

38. Það er einnig lítil möguleiki á staðgöngu framboðsmegin á heildsölustigi þar sem fastanetsrekendur geta ekki skipt yfir í að bjóða farsímaþjónustu nema með verulegum tilkostnaði, auk þess sem það væri tímafrekt. Það eru því töluverðar aðgangshindranir fólgnar í stofnkostnaði í tengslum við uppbyggingu á farsímaneti.

39. Það er mat PFS að verðmunurinn á notkun farsíma og fastlínusíma og takmarkaður möguleiki fastanetsrekenda til að skipta yfir í að bjóða farsímaþjónustu bendi til að aðgangur og upphaf símtala í fastaneti séu ekki hluti af þeim markaði sem hér er til skoðunar og er það í samræmi við niðurstöður framkvæmdastjórnar ESB og ESA.

### 2.2.3 Símtöl með IP tækni (VoIP)

40. Notkun á VoIP þjónustu á Internetinu hefur aukist mjög, sérstaklega í tengslum við millilanda símtöl. Að auki getur internettengd tölva, fartölva, lófatölva eða jafnvel farsími sem tengist internetinu keyrt hugbúnað sem tengir tækið við VoIP símstöð sem úthlutar því símanúmeri. Einnig eru til sérstakir internetsímar, þ.e. tæki sem tengjast við internetið með netsnúru eða Wi-Fi og hefur annað hvort innbyggt símtöl eða tengja má hefðbundið fastlínusímtæki við það. Þessir internetsímar tengjast VoIP símstöð og fá símanúmer frá henni.

Símtöl með IP tækni fara fram á mismunandi hátt, t.d :

- Úr tölvu í tölvu.
- Úr tölvu í símanúmer (VoIP númer, fastlínu eða farsíma).
- Úr símanúmeri (VoIP númer, fastlínu eða farsíma) í tölvu.
- Úr símanúmeri í símanúmer.

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

42. Eðlilegt er að velja því fyrir sér hvort VoIP símtöl séu hluti af viðkomandi markaði og geti komið í stað símtala úr farsíma ef verð fyrir þau myndu hækka. Það sem helst mælir gegn því er hreyfanleikinn sem farsíminn býður upp á, sérstaklega ef það er borið saman við hringingar úr tölvu. Notkun tölvu er einnig mun óhentugri og krefst umsýslu með hugbúnað. Ef hringt er með internetsíma þarf hann að tengjast við nettengingu svo hægt sé að hringja,

sem einnig þarfnast umsýslu neytandans. Wi-Fi tengjanlegir farsímar eru enn ekki í almennri útbreiðslu og krefjast einnig umsýslu neytandans við stillingar og rekstur hugbúnaðar. Hægt er að nota 3G síma til að tengjast internetinu og framkvæma IP símtöl, en í dag er ennþá innan við helmingur notenda með 3G símkort hér á landi. Flestar gerði 3G síma krefjast einhverrar umsýslu með hugbúnað og stillingar til þess að hægt sé að nota IP símaþjónustu.

43. Eins og staðan er í dag telur PFS að ekki sé staðganga á milli símtala með VoIP og símtala úr farsíma, hvorki á smásölu- né heildsölustigi. Helstu ástæður þess eru að VoIP hefur ekki náð verulegri útbreiðslu og er enn í þróun. Notkun VoIP krefst umsýslu neytandans með hugbúnað og er því töluverður munur á þjónustunni og hefðbundinni símaþjónustu sem er einfaldari í meðförum. Hér á landi er VoIP þjónustan fyrst og fremst notuð til að hringja milli landa. Það eru því enn margar hindranir á því að raunveruleg staðganga sé fyrir hendi.

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

#### **2.2.4 Aðgreining milli fyrirtækja og einstaklinga**

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

46. Með hliðsjón af framangreindu hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að bæði þjónusta ætluð einstaklingum/heimilum og fyrirtækjum sé á viðkomandi markaði.

#### **2.2.5 Símakort og áskrift**

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

#### **2.2.6 Stuttskilaboð (SMS)**

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

49. PFS sér fyrir að í sumum tilvikum geti SMS komið í stað símtals. Sérstaklega fyrir styttri símtöl sem ekki þurfa nauðsynlega að eiga sér stað á ákveðnum tíma. Á móti kemur að möguleiki er á að sendingu seinki, fjöldi tákna í sendingu er takmarkaður og vísbendingar eru um að markaðurinn líti á SMS frekar sem viðbót en staðgönguþjónustu fyrir símtöl. Ákveðnir notendahópar geta litið svo á að SMS komi að hluta til í stað símtala. Þessi hópur er samt í



minnihluta að mati PFS og flestir líta á SMS sem viðbótarþjónustu. Hins vegar er SMS þjónusta alltaf seld með annarri farsímaþjónustu en aldrei ein og sér. Í ljósi þess er eðlilegt að líta svo á að SMS teljist til viðkomandi markaðs fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímaneti.

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

### 2.2.7 Önnur gagnaflutningsþjónusta

51. Auk tals og SMS er hægt að nota aðgang að farsímaneti til að nálgast aðra gagnaflutningsþjónustu byggða á mismunandi tæknilausnum svo sem GPRS, EDGE eða UMTS. PFS hefur ekki kannað það sérstaklega hvort einhver staðanga er til staðar hjá endanotendum milli símtala og SMS annars vegar og annarrar gagnaflutningsþjónustu hins vegar. PFS dregur þó í efa að svo sé og telur að notendur líti á þessa þjónustu frekar sem viðbót en staðgönguþjónustu fyrir símtöl.

52. Helsta nýjungin í gagnaflutningi í farsíma frá því að síðasta greining var framkvæmd er innleiðing UMTS þjónustu. Tölfræðisöfnun PFS sýnir að virk UMTS kort eru um 43% af öllum farsímakortum í notkun um mitt ár 2011. Heildargagnamagn sem sótt er í gegnum farsímanet hefur vaxið umtalsvert og varð meira en tvöföldun á gagnamagni milli árana 2009 og 2010, auk þess sem þessi þróun hélt áfram á fyrri helmingi ársins 2011.<sup>19</sup>

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

54. Það er mat PFS að viðkomandi markaður á heildsölustigi innihaldi einnig gagnaflutningsþjónustu. Samkeppnisskilyrði eru þau sömu og þessar þjónustur eru í flestum tilfellum seldar saman. Í því sambandi má benda á að í samningum um innanlandsreiki eru ákvæði um aðgang að gagnaflutningsþjónustu.

55. Gagnaflutningsþjónusta um farsímanet er þó ekki alltaf seld sem hluti af hefðbundinni farsímaáskrift. Hægt er að kaupa sérstaka áskrift sem innifelur eingöngu gagnaflutning um farsímanet og er þá endabúnaður notandans netlykill en ekki farsími. Slíkar áskriftir voru 10% af öllum áskriftum í farsímanetum um mitt ár 2011. PFS telur þessa þjónustu ekki vera staðgönguþjónustu gagnvart hefðbundinni farsímaþjónustu nema að mjög litlu leyti, sbr.

<sup>19</sup> Tölfræðisöfnun Póst- og fjarskiptastofnunnar

umfjöllun um IP símtöl. Þjónustan er heldur ekki hluti af þeim pakka sem venjulega er seldur með farsímaáskrift. Þessari þjónustu er ætlað að keppa við xDSL þjónustu og þjóna svæðum þar sem ekki eru til staðar aðrar háhraðatengingar. PFS telur því rétt að undanskilja þann hluta gagnaumferðar um farsímanet sem seld er sérstaklega í gagnaflutningsáskrift og fer ekki um hefðbundin símtæki.

56. Í ljósi framangreinds telur PFS eðlilegt að líta svo á að gagnaflutningsþjónusta um farsímanet, að undanskilinni sérstakri gagnaflutningsáskrift, teljist til viðkomandi markaðar fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímaneti.

### **2.2.8 Alþjóðlegt reiki**

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

58. Í smásölu er aðgangur að alþjóðlegu reiki venjulega seldur með áskrift að talþjónustu. Eftirspurn eftir alþjóðlegu reiki á heildsölustigi er hjá erlendum farsímanetsrekendum. Staðgangann eftirspurnarmegin er hins vegar lítil þar sem um er að ræða viðskipti sem eiga sér stað erlendis og möguleikinn á að hafa áhrif á þau er takmarkaður. Sú staðreynd að samningar um alþjóðlegt reiki eru einungis gerðir milli netrekenda, en ekki við sýndarnetsfyrirtæki (MVNO) eða endursöluaðila takmarkar staðgöngu á heildsölustigi bæði framboðs- og eftirspurnarmegin. Aðgangur að fastlínuneti getur heldur ekki komið í stað alþjóðlegs reikis þar sem slíkur aðgangur getur m.a. ekki tryggt þann hreyfanleika sem farsímanetið býður upp á. Með hliðsjón af framangreindu og í samræmi við tilmæli ESA er niðurstaða PFS sú að alþjóðlegt reiki sé sérstakur markaður á heildsölustigi, en ekki hluti af markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum sem hér er til skoðunar.

### **2.2.9 Þriðju kynslóðar farsímaþjónusta**

59. Frá því að síðasta markaðsgreining var gerð er 3G þjónusta komin á markað hér á landi. Síminn og Nova byggðu upp sín eigin 3G net og Vodafone og Nova hafa gert með sér samstarfssamning um gagnkvæm afnot af netum hvors annars. Þar með geta viðskiptavinir Nova haft aðgang að 2G þjónustu utan þjónustusvæðis Nova og viðskiptavinir Vodafone nýtt sér 3G net Nova. Þau 3G net sem byggð hafa verið hér nota svokallaða UMTS tækni.

60. Með UMTS tækninni hefur ekki orðið til nýtt kerfi og ný þjónusta eins og varð þegar GSM var innleitt á markaðinn og tók við af NMT. Ný handtæki geta tengst bæði GSM og UMTS netum og viðskiptavinur verður að öllu jöfnu ekki var við hvaða net og tækni hann er að nota, nema þegar um háhraðagagnaflutning er að ræða. Frá viðskiptavininum séð hafa bæst við nýir möguleikar í þjónustunni, en ekki er um alger umskipti að ræða eins og var með breytingu úr NMT yfir í GSM á sínum tíma.

61. Verð símtala í smásölu, áskriftarkjör, skilmálar og markaðssetning GSM og UMTS þjónustu aðgreinir ekki þessi kerfi eða tækni. Viðskiptavinir með UMTS áskrift og UMTS

handtæki nota GSM netið á þeim svæðum þar sem UMTS næst ekki. Símtöl milli viðskiptavina þar sem annar er á UMTS og hinn á GSM neti eru framkvæmd án þess að viðskiptavinir finni fyrir því að þeir eru á sitt hvoru netinu.

62. Enginn munur er á aðgangi á heildsölustigi að símtölum í GSM og UMTS netum, hvorki í skilmálum eða verðum.

63. Það er mat PFS að 3G net og þjónusta á þeim tilheyri þeim markaði sem hér er til skoðunar. Veiting þjónustu á UMTS neti er svo samþætt eldri GSM þjónustu að ekki verður skilið þar á milli.

### **2.2.10 Fjórðu kynslóðar farsímaþjónusta**

64. Nýverið hefur ný tækni LTE (Long Term Evolution) eða svokölluð 4G tækni verið kynnt til sögunnar. Helsti munurinn á 4G og fyrri kynslóðum farsímakerfa er að afköst 4G kerfisins hvað gagnamagn varðar eru mun meiri. Enn er einhver tími í að 4G kerfi verði almennt enda skortur á símtækjum og tölvum sem styðja tæknina.

65. Ekki hefur verið úthlutað tíðniheimildum auk þess sem uppbygging hefur ekki farið af stað hér á landi. Hinsvegar hafa farsímanetrekendur hafið undirbúning á innleiðingu 4G tækni. Nova hefur haft tilraunaleyfi til 6 mánaða frá 1. ágúst 2011 og hefur verið með prófanir að undanfögnu. Síminn fékk tilraunaleyfi 15. desember 2011 og einnig hefur Vodafone sótt um tilraunaleyfi.

### **2.2.11 NMT 450**

66. NMT 450 var eina hliðræna farsímanetið á Íslandi og var það starfrækt af Símanum frá 1986. NMT náði til nær allra landsmanna og var aðgengilegt á hálendinu og hafsvæðinu umhverfis landið. NMT 450 netinu var lokað 1. september 2010. Í fyrri greiningu PFS frá árinu 2007 var NMT þjónusta talin vera á öðrum þjónustumarkaði en GSM þjónusta. Þessi markaður er ekki lengur til þar sem þjónustan er ekki í boði og verður því ekki greindur hér.

## **2.3 Niðurstaða varðandi skilgreiningu á þjónustumarkaði**

67. Það er mat PFS að viðkomandi þjónustumarkaður sé í samræmi við tilmæli ESA frá 2004 og niðurstöður framkvæmdastjórnar ESB í skýringum með tilmælum hennar frá 2003. Nægjanleg staðgangur fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum finnst hvorki í eftirspurn né framboði á smásölu- eða heildsölumarkaði til að hún hafi áhrif á þá niðurstöðu. Á smásölustigi virðast heldur ekki vera aðrir raunverulegir valkostir fyrir notendur sem gætu veitt aðhald í verðlagningu á aðgangi og upphafi símtala í farsímaneti.

68. Viðkomandi þjónustumarkaður fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum GSM/UMTS farsímanetum á heildsölustigi samanstendur af:

- allri þjónustu fyrir aðgang og upphaf símtala í GSM/UMTS farsímanetum sem veitt er eða hægt er að veita,
- aðgangi að GSM/UMTS með fyrirfram greiddum kortum og mánaðarlegri áskrift,
- aðgangi fyrir einstaklinga/heimili og fyrirtæki,
- aðgangi að SMS þjónustu,

- aðgangi að annarri gagnaflutningsþjónustu, að undanskildum sérstökum gagnaflutningsáskriftum.

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

- aðgangur og upphaf símtala í fastaneti,
- símtöl með IP tækni (VoIP),
- lúkning símtala í farsímanetum,
- lúkning á SMS í GSM farsímanetum,
- alþjóðlegt reiki,
- sérstakar gagnaflutningsáskriftir um farsímanet.

### 3.0 Skilgreining á landfræðilegum markaði

70. 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 markað<sup>20</sup>.

71. Farsímanetin sem eru notuð til aðgangs og upphafs símtala eru landfræðilega afmörkuð við Ísland. Ísland er það lögsagnarumdæmi sem lögin um fjarskipti nr. 81/2003 gilda um. Almenn starfsheimild fjarskiptafyrirtækja nær til landsins alls og tíðniheimildir fyrir farsímaþjónustu gera það einnig.<sup>21</sup> Í dag nær farsímanet Símans um allt land eða til um 98% landsmanna og Vodafone getur einnig veitt farsímaþjónustu til um 98% landsmanna, að mestu um eigið net og með samnýtingu á 3G sendum Nova, en þess utan með reikisamningum við Símann varðandi þjóðvegareiki. Farsímanet Nova nær til höfuðborgarsvæðisins og suðvesturhorn landsins, auk flestra þéttbýlissvæða á landsbyggðinni. Nova er einnig með samninga við bæði Símann og Vodafone um aðgengi að GSM þjónustu þeirra. Farsímanet IMC Ísland er minna en hinna og er fyrirtækið í dag með radíósenda á eftirfarandi stöðum: Akureyri, Egilsstöðum, Eskifirði, Neskaupsstað, Reyðarfirði, Sauðárkróki, Húsavík, Höfn og Ísafirði. IMC Ísland gerði alþjóðlegan reikisamning við Vodafone fyrir nokkrum árum sem veitir notendum IMC möguleika á að reika erlendis. Í lok nóvember 2009 gerði IMC Ísland samning um innanlandsreiki<sup>22</sup> sem veitir því aðgang að farsímaneti Símans um allt land. IMC fékk þann 14. febrúar 2012 útgefið tíðnileyfi til 10 ára og hefur lýst yfir hugmyndum sínum um að breiða farsímanet sitt frekar út hér á landi.

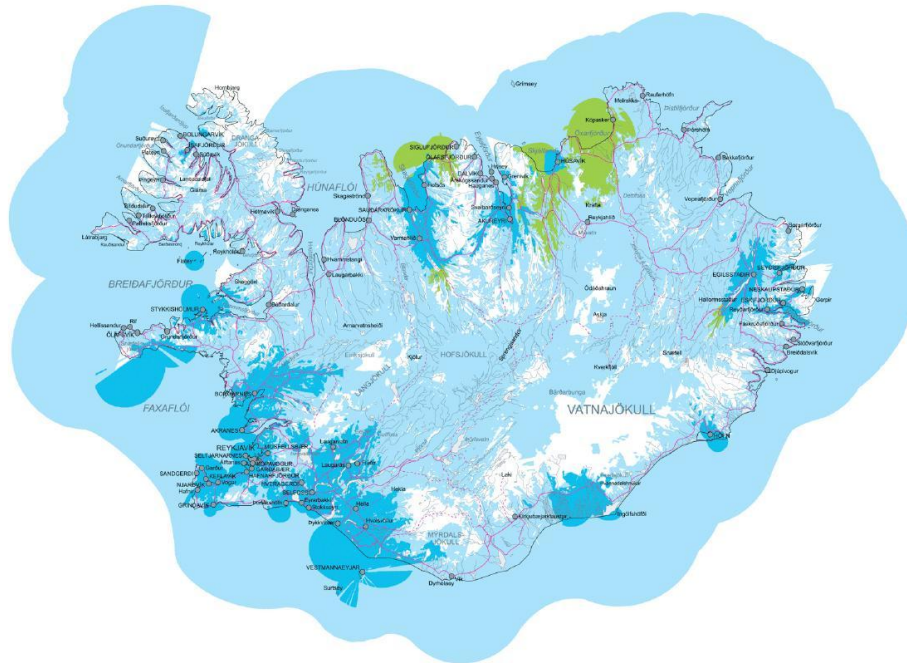
72. Á eftirfarandi myndum er útbreiðsla allra farsímaneta á landinu sýnd, að undanskildu neti IMC Ísland, en PFS hefur ekki undir höndum myndræna framsetningu á dekkun þess nets.

<sup>20</sup> Sjá kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum.

<sup>21</sup> Tíðniheimild IMC, sem renna átti úr gildi í júní 2010 en var framlengd til bráðabirgða fram til 14. febrúar 2012, er þó bundin við tiltekið landssvæði. Þann 14. febrúar 2012 var félaginu veitt tíðnileyfi til 10 ára sem nær til landsins alls að frátöldu Suðvestur- og Suðurlandi.

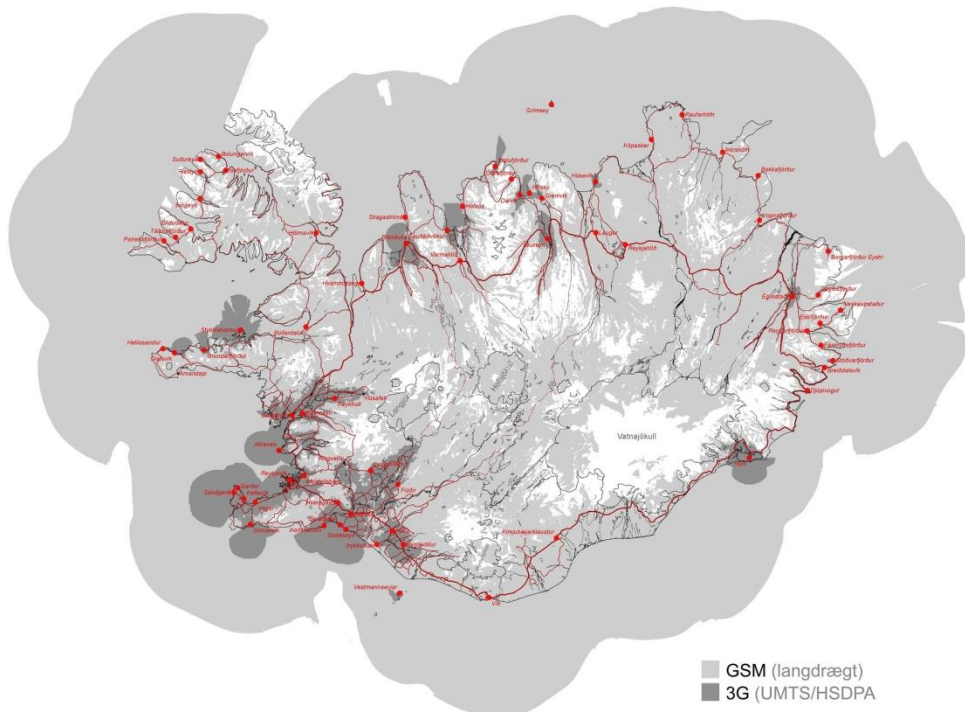
<sup>22</sup> Samningurinn ber þess þó fremur merki um að vera sýndarnetssamningur en reikisamningur.

**Mynd 3.1 Útbreiðsla farsímanets Símans**  
 GSM ljósblátt, 3G 2100 dökkblátt, 3G 900 grænt



Heimild: Síminn

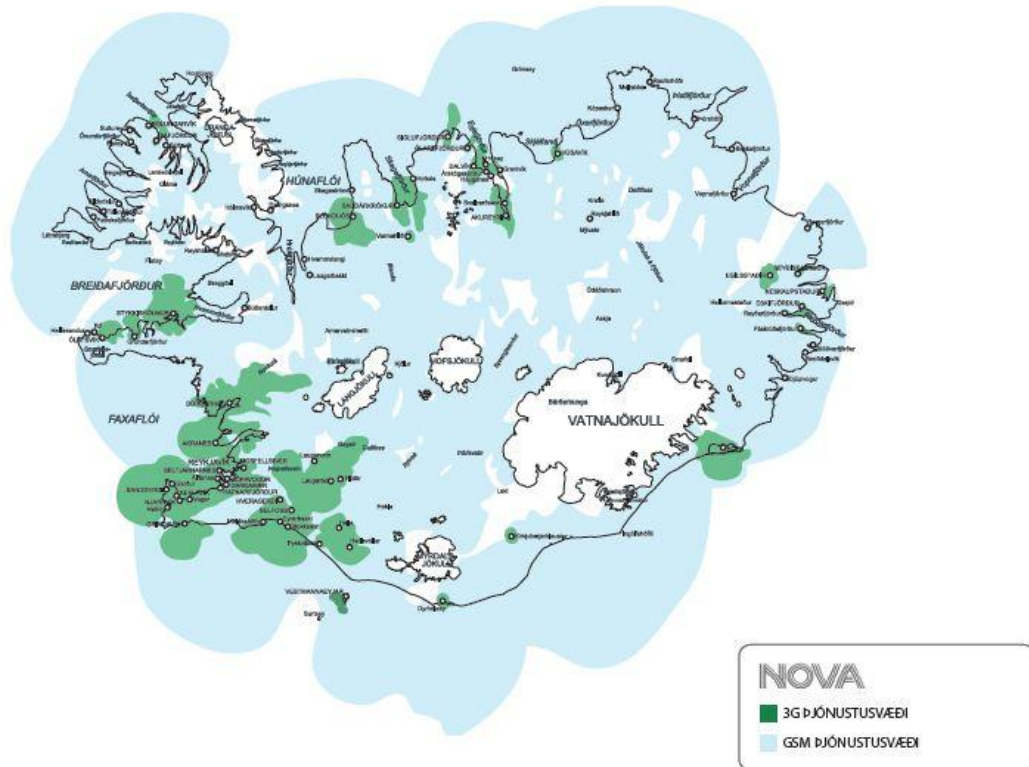
**Mynd 3.2 Útbreiðsla farsímanets Vodafone**



Heimild: Vodafone

### Mynd 3.3 Útbreiðsla farsímanets Nova

3G svæði eigin nets Nova grænlitað og aðgengi að 2G netum Vodafone og Símans gblálituð



Heimild: Nova

73. Telja verður að samkeppnisskilyrði fyrir aðgang að farsímanetum og uppruna símtala í farsímanetum séu í grundvallaratriðum þau sömu fyrir allt landið. Þjónustan er alls staðar hliðstæð á landinu, hvað varðar talflutning, en nokkur munur getur verið á gagnaflutningsþjónustu eftir landssvæðum.

74. Verð eru ekki breytileg eftir því hvar á landinu notandinn er staddur, hvorki í heildsölu né smásölu. Samkvæmt reikiverðskrá Símans fer mismunur á gjöldum eftir fjölda senda sem viðsemjandi fær aðgang að, en ekki eftir landssvæðum.<sup>23</sup>

75. PFS telur engar vísbendingar um að landið skiptist í mismunandi markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum og telur því ekki þörf á að framkvæma ítarlegri rannsókn á því.<sup>24</sup>

76. 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 aðgang og upphaf símtala í einstökum farsímanetum sé landið allt.

<sup>23</sup> Sjá viðmiðunartilboð um innanlandsreiki, viðauka 1. [http://www.siminn.is/servlet/file/Vidmidunartilbod-um-innanlandsreiki-utg1-08082008.pdf?ITEM\\_ENT\\_ID=75782&COLLSPEC\\_ENT\\_ID=8&version\\_id=1](http://www.siminn.is/servlet/file/Vidmidunartilbod-um-innanlandsreiki-utg1-08082008.pdf?ITEM_ENT_ID=75782&COLLSPEC_ENT_ID=8&version_id=1)

<sup>24</sup> Samkvæmt ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) – frá október 2008 er aðeins þörf á ítarlegri rannsókn á landfræðilegum markaði ef frumathugun gefur til kynna að landið gæti skiptst í mismunandi markaðssvæði.

## 4.0 Mat á skilyrðum þess að leggja megi á kvaðir á viðkomandi markaði (Þriggja skilyrða prófið)

### 4.1 Almenn

77. Samkvæmt 16. og 17. gr. laga um fjarskipti skal skilgreining og greining markaða fara fram í samræmi við skuldbindingar skv. EES samningnum. Í reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 741/2009 er innleidd sú aðferðafræði sem lýst er í tilmælum ESA um viðkomandi markaði og leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningu. Í reglugerðinni er að finna upptalningu á þeim mörkuðum sem ESA skilgreinir í tilmælum sínum og í 4. gr. reglugerðarinnar er fjallað um þau skilyrði sem markaðir þurfa að uppfylla svo að til greina komi að beita kvöðum skv. VII. kafla laga um fjarskipti.

78. Markaður fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum hefur verið felldur af lista í tilmælum ESA yfir þá markaði sem fyrirfram eru taldir skorta samkeppni. Þrátt fyrir að markaðurinn sé ekki lengur í tilmælum ESA leiðir það þó ekki sjálfkrafa til þess að möguleikar á inngripum stjórnvalda séu ekki fyrir hendi á Íslandi. Taka þarf markaðinn til skoðunar að nýju þar sem PFS hefur þegar lagt kvaðir á fyrirtæki á markaðnum og ákveða þarf hvort þær eigi að gilda áfram, í breyttu eða óbreyttu formi, eða falla niður, sbr. 4. mgr. 4. gr. reglugerðar 741/2009. Aðstæður kunna að vera slíkar hér á landi að markaðurinn uppfylli skilyrði til þess að lagðar verði á kvaðir, þó svo að það hafi almennt ekki verið talið eiga við í aðildarríkjum EES þegar tilmælin voru endurskoðuð. Í 21. og 22. tl. aðfararorða tilmæla ESA frá 2008 er fjallað um tilvik þar sem eftirlitsstofnanir kunna að hafa ástæðu til að víkja frá tilmælunum. Þar kemur m.a. fram að ef markaður sem var í tilmælunum frá 2004 er ekki í nýju tilmælunum getur fjarskiptaeftirlitsstofnun tekið til skoðunar hvort hann uppfylli ennþá skilyrði fyrir fyrirfram kvöðum miðað við aðstæður í viðkomandi landi.

79. Þetta þýðir að ef PFS telur að aðstæður séu þannig hér á landi að staðan á einhverjum þeirra markaða sem fallið hafa úr tilmælunum sé frábrugðin því sem almennt gerist á EES svæðinu, þannig að aðgönguhindranir séu enn verulegar, samkeppni ekki fyrirsjáanleg í nánustu framtíð og að almennar samkeppnisreglur dugi ekki til þess að leysa vanda markaðarins, þá getur PFS óskað eftir samþykki ESA fyrir því að taka viðkomandi markað til skoðunar með það fyrir augum að taka ákvörðun varðandi kvaðir. PFS getur lagt fyrir ESA í einu lagi, mat á því hvort markaðurinn uppfylli skilyrðin þrjú,<sup>25</sup> greiningu á markaðnum og lýsingu á fyrirhuguðum kvöðum.

80. Við mat á því hvort markaður uppfylli enn skilyrði þess að til greina komi að beita fyrirfram (ex ante) kvöðum gagnvart fyrirtækjum á markaðnum,<sup>26</sup> skal beita sömu aðferðafræði og beitt var þegar markaðir voru valdir í tilmælin. Skilyrðin þrjú sem viðkomandi markaðir þurfa að uppfylla eru eftirfarandi:<sup>27</sup>

- 1) Að um sé að ræða miklar og viðvarandi aðgangshindranir, hvort sem þær eiga sér skipulagslegar, lagalegar eða stjórnsýslulegar orsakir. Horfa þarf til þess hvort unnt

<sup>25</sup> Þriggja skilyrða prófið (e. Three criteria test).

<sup>26</sup> Sjá 6., 7. og 15. gr. rammatilskipunar, 6. og 22. tl. aðfararorða tilmæla ESA um viðkomandi markaði frá 2008, kafla 2.2. og 2.3 í skýringum (Explanatory Memorandum) með til mælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá 2007 og 4. gr. reglugerðar um markaðsgreiningu á sviði fjarskipta nr 741/2009.

<sup>27</sup> ERG hefur gefið út skjal þar sem nánar er fjallað um mat á þessum skilyrðum; ERG Report on guidance on the application of the three criteria test - ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604.



sé að yfirvinna slíkar hindranir á tímabilinu sem miðað er við, með tilliti til þess hvað fjarskiptamarkaðir eru sveigjanlegir.

- a. Aðgangshindranir varðandi skipulag eða formgerð markaðar geta t.d. tengst umfangi fjarskiptanets, óafturkræfum kostnaði og yfirráðum yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp.
  - b. Lagalegar eða stjórnsýslulegar hindranir geta t.d. tengst tíðniúthlutunum.
- 2) Að ekki sé að vænta virkrar samkeppni á tímabilinu sem miðað er við. Í tengslum við þetta þarf meðal annars að rannsaka samkeppnisskilyrðin sem að ríkja innan aðgangshindrananna.
- 3) Að beiting gildandi samkeppnisréttar myndi ekki nægja ein og sér til að bæta úr þar sem markaðurinn hefur brugðist. Eftirfarandi atriði geta bent til þess:
- a. Ef umfangsmiklar aðgerðir þarf til að leiðrétta markaðsbrest.
  - b. Ef hafa þarf afskipti tiltölulega oft og án tafa.
  - c. Ef sérstakar aðgerðir þarf til þess að skapa lagalegan fyrirsjáanleika.

81. Eftirfarandi er athugun PFS á því hvort þessi skilyrði eigi við um markað fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum, í ljósi aðstæðna hér á landi. Við þá athugun hefur PFS m.a. stuðst við skýrslu ERG um framkvæmd þriggja skilyrða prófsins.<sup>28</sup>

#### 4.2 Um framkvæmd þriggja skilyrða prófsins

82. Almennt má telja að þegar metið er hvort markaðir sem voru í fyrri tilmælum ESA frá 2004, en ekki hinum nýrri frá 2008, fullnægi enn skilyrðum fyrir beitingu fyrirfram kvaða þá séu sönnunarkröfur vægari en á markaði sem aldrei hefur verið hluti af tilmælunum, þar sem staðbundnar aðstæður geta enn verið svipaðar þeim sem voru fyrir hendi við gildistöku tilmælanna 2004. Sönnunarbyrði þess að markaður uppfylli skilyrðin þrjú er að minnsta kosti ekki þyngri en sönnunarbyrði í greiningu á umtalsverðum markaðsstyrk<sup>29</sup>.

83. Að auki gildir það í grundvallaratriðum að eftirlitsstofnanir þurfa að sýna af hverju atriðin í skýringum<sup>30</sup> með tilmælum framkvæmdastjórnarinnar frá 2007, sem rökstuddu brottfall markaðar 15, eigi ekki við í staðbundnum aðstæðum viðkomandi lands og þar með séu aðstæður á markaði líkari þeim sem þær voru 2003.<sup>31</sup>

84. Í eftirfarandi köflum verða skoðuð þau skilyrði sem lýst er í kafla 4.1 og fjallað um hvernig ofangreind tilmæli ESA falla að íslenskum aðstæðum með hliðsjón af markaðsaðstæðum hér á landi eins og þær eru nú á viðkomandi markaði. Þar sem það á við verður farið yfir helstu atriði rökstuðnings þess að markaður fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum var felldur út úr tilmælum framkvæmdastjórnar ESB og ESA frá 2007 og 2008. Það atriði sem réði mestu um ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar og síðar ESA um að fella

<sup>28</sup> ERG Report on Guidance on the application of the Three Criteria Test, Júní 2008, ERG (08) 21.

<sup>29</sup> ERG Report on Guidance on the application of the Three Criteria Test, Júní 2008, ERG (08) 21 – bls. 5 og 17.

<sup>30</sup> Explanatory Note accompanying the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation, SEC(2007) 1483 final.

[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomms/doc/library/proposals/exp\\_note\\_markets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/proposals/exp_note_markets_en.pdf)

<sup>31</sup> ERG Report on Guidance on the application of the Three Criteria Test, Júní 2008, ERG (08) 21 – bls. 18.

þennan markað út úr tilmælunum, var að í meirihluta aðildarríkja hafði greinst virk samkeppni á þessum markaði. Í skýringum með tilmælunum er gerð grein fyrir því að framkvæmdastjórnin telur að almennt sé fyrsta skilyrðið, varðandi verulegar og viðvarandi aðgangshindranir, fyrir hendi. Síðan er fjallað um skilyrði númer tvö, þ.e. að virk samkeppni sé ekki fyrirsjáanleg á næstunni. Þar kemst framkvæmdastjórnin að þeirri niðurstöðu að markaðurinn uppfylli ekki viðkomandi skilyrði og eigi því að falla af listanum í tilmælunum. Þriðja skilyrðið varðandi almennar samkeppnisreglur er því ekki tekið til sérstakrar skoðunar í skýringum framkvæmdastjórnarinnar.

### **4.3 Skilyrði 1: Miklar og varanlegar aðgangshindranir**

#### **4.3.1 Almenn um aðgangshindranir**

85. Fyrsta skilyrðið sem þarf að vera fyrir hendi til þess að ástæða geti talist til að hafa afskipti af markaði með fyrirfram kvöðum skv. fjarskiptalögum er að miklar og viðvarandi aðgangshindranir séu í vegi fyrir innkomu á viðkomandi markað.

86. Hér á landi eru ekki til staðar afgerandi lagalegar aðgangshindranir fyrir ný fjarskiptafyrirtæki. Ekki þarf sérstakt leyfi til þess að veita fjarskiptapjónustu og til staðar eru lausar tíðnir sem hægt er að úthluta til nýrra fyrirtækja. Þau sitja þó ekki við sama borð og eldri fyrirtæki að því leyti að ekki er hægt að fá úthlutað 900MHz tíðnum á meðan núgildandi leyfi eru í gildi. Það leiðir til þess að uppbygging neta verður dýrari en ella þar sem 1800 og 2000 MHz kerfi eru skammdrægari og þurfa fleiri senda. Ekki hefur enn orðið vart við mikla erfiðleika við að fá heimild skipulagsyfirvalda og fasteignareigenda til uppsetningar á sendum, en umræða um takmarkanir á því er vissulega til staðar. Á heildina litið geta lagalegar hindranir ekki talist afgerandi að svo stöddu.

87. Þær aðgangshindranir sem PFS telur að skipti mestu máli á viðkomandi markaði og þurfi að skoða sérstaklega tengjast helst markaðsaðstæðum fákeppnismarkaðar þar sem tveir stórir aðilar eru fyrir (Síminn og Vodafone) og sá þriðji nokkuð stór (Nova). Almenn verður að telja erfiðara fyrir nýtt fyrirtæki að hasla sér völl í samkeppni við fáa stóra aðila, en í samkeppni við marga litla. Þau atriði sem PFS hefur tekið til skoðunar í því sambandi eru yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera, óafturkræfur kostnaður, stærðar- og breiddarhagkvæmni, aðgangur að fjármagni, þróað sölu- og dreifikerfi, tæknilegir yfirburðir, breidd framboðs og lóðrétt samþætting.

#### **4.3.2 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera**

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

89. Dreifð byggð á Íslandi gerir það mjög dýrt að koma sér upp farsímaneti sem nær til alls landsins. Notendur gera þá kröfu að hægt sé að ná sambandi nánast hvar sem er og líklega er útilokað að ná miklum árangri á farsímamarkaði án þess að geta boðið upp á stórt þjónustusvæði. Það er því nauðsynlegt að byggja upp eða fá aðgang að landsdekkandi neti til þess að geta keppt af alvöru á þessum markaði. Þau fyrirtæki sem lengst hafa verið á markaðnum, þ.e. Síminn og Vodafone, hafa komið sér upp netum með mikla útbreiðslu. Síminn hóf uppbyggingu farsímanets fyrir meira en tveimur áratugum síðan og Vodafone, og forveri þess, hefur verið að byggja sitt net upp í rúman áratug. Þessi net ná nú til nánast allra byggðra svæða og verulegs hluta landsins í heild, auk miðanna í kringum landið. Nova sem

verið hefur á markaðnum í fjögur ár hefur einungis byggt upp 3G net á höfuðborgarsvæðinu og á nokkrum þéttbýlissvæðum landsins og hefur netið takmarkaða landfræðilega útbreiðslu. Tíðniheimild Nova gerir ekki ráð fyrir uppbyggingu landsdekkandi nets. Nova hefur hins vegar gert samning við Vodafone um aðgang að 2G neti Vodafone. IMC hefur starfrækt landfræðilega takmarkað farsímanet sem nær til nokkurra kaupstaða á norðan- og austanverðu landinu. Íslenskir viðskiptavinir félagsins hafa verið örfáir á þeim 10 árum sem félagið hefur starfað hér á landi. Systurfélag IMC, Alterna, hóf í apríl 2010 sölu á almennri farsímaþjónustu, en hefur ekki verið áberandi á markaðnum undanfarna mánuði og er með afar lága markaðshlutdeild eða undir 1%.

90. Síminn er eina farsímafyrirtækið sem byggt hefur upp landsdekkandi 3G net. Síminn ræður einnig yfir langdrægu 3G neti sem getur þjónustað viðskiptavini á hafsvæðum umhverfis Ísland sem og víða í dreifbýli. Síminn hefur auk þess byggt upp háhraðanet í dreifbýli í samvinnu við Fjarskiptasjóð sem að mestu leyti byggir á 3G tækninni. Hið langdræga net Símans hefur m.a. komið í stað NMT nets Símans, sem lagt var niður í september 2010, og veitir fyrirtækinu samkeppnislegt forskot þar sem að það getur boðið upp á háhraða gagnaflutning samhliða talþjónustu á mun víðtækara svæði en keppinautar þess.

91. Í ljósi reynslunnar verður það að teljast nánast útilokað fyrir ný fyrirtæki að byggja upp landsdekkandi farsímanet á fáum árum. Það hefur sýnt sig að slík uppbygging tekur mörg ár og það eru einnig takmörk fyrir því hvað markaðurinn ber miklar fjárfestingar í farsímanetum í dreifbýli. Ekki er líklegt að ný fyrirtæki geti náð góðum árangri á markaðnum ef þau geta aðeins boðið þjónustu á takmörkuðu landsvæði. Ef aðgangur að þeim netum sem búið er að byggja upp er ekki í boði þá verður innkoma fleiri fyrirtækja á markaðinn erfið. PFS telur því einsýnt að yfirráð yfir aðstöðu skapi afgerandi aðgangshindrun á viðkomandi þjónustumarkaði hér á landi.

### 4.3.3 Óafturkræfur kostnaður

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

93. Kostnaður, t.d. vegna markaðssetningar, er almennt mestur í upphafi rekstrar. Ef nýr aðili á að ná til sín umtalsverðum hluta viðskiptavina þeirra fyrirtækja sem fyrir eru, þarf hann væntanlega mikla og dýra markaðssetningu. Á farsímamarkaði gæti það m.a. falist í niðurgreiðslu á símtækjum. Slíkur kostnaður getur í grundvallaratriðum verið metinn sem óafturkræfur.

94. Óafturkræfur kostnaður getur legið í fjárfestingum í fjarskiptabúnaði og viðskiptakostnaði tengdum markaðssetningu og þá sérstaklega hjá ungum félögum sem eru að ná fótfestu á markaði. Telja má að óafturkræfur kostnaður sé líklegur til að vera hár á Íslandi vegna landfræðilegra aðstæðna og dreifingar byggðar. Vegna stærðar sinnar og langrar rekstrarsögu verður að telja að Síminn sérstaklega og Vodafone í einhverjum mæli séu í betri aðstöðu en yngri og minni fyrirtæki til þess að taka á sig óafturkræfan (sokkinn) kostnað.

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

#### 4.3.4 Stærðar- og breiddarhagkvæmni

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

97. Bæði rekstur Símans og Vodafone felur í sér stærðarhagkvæmni. Kostnaður beggja félaganna við rekstur GSM farsímanetsins er að stórum hluta fastur kostnaður sem felst í uppbyggingu fjarskiptanets og búnaðar. Stærð Símans og Vodafone á fjarskiptamarkaði gerir þau líklegri til að njóta stærðarhagkvæmni en önnur fyrirtæki. Þetta á að nokkru leyti einnig við um Nova. Ný fyrirtæki sem koma inn á markaðinn þyrftu umtalsverðar fjárfestingar í netum, sérstaklega ef ekki byðist aðgangur að netum annarra. Í upphafi rekstrar hafa fyrirtæki tiltölulega fáa notendur og selja ekki mikið af mínútum og þar sem fastur kostnaður er hár er kostnaður á selda einingu mikið hærri en hjá fyrirtækjum sem komin eru með mikinn fjölda viðskiptavina.

98. Smæð íslenska fjarskiptamarkaðarins er líkleg til að setja fyrirtækjum þröngar skorður út frá sjónarhóli stærðarhagkvæmni. Þó tækniþróun fjarskiptabúnaðar sé töluverð er búnaður af "carrier grade" gæðum ætíð kostnaðarsamur og gerður fyrir rekstur af töluverðu umfangi. Því virðist ólíklegt að rekstraraðilum farsímaneta fjölgi frá því sem nú er, þ.e. Síminn, Vodafone, Nova og IMC,<sup>32</sup> nema umtalsverðar breytingar verði á fjárfestingarþörfum slíks rekstrar.

99. Ekki verður séð að slíkar breytingar hafi orðið á viðkomandi markaði að forsendur stærðarhagkvæmni hafi breyst verulega frá því sem var þegar fyrri greining á markaðnum var birt árið 2007. Aðgangshindranir hafa ekki farið minnkandi að ráði út frá þessum sjónarhóli.

100. Breiddarhagkvæmni felst í því að ódýrara er að framleiða tvær eða fleiri vörur saman heldur en í sitt hvoru lagi. Lægri kostnaður fellur til við samnýtingu aðfanga við framleiðslu. Gott dæmi um þetta má nefna nýtingu á fjarskiptaneti til að framleiða ólíka fjarskiptakosti til endanotenda. Breiddarhagkvæmni getur virkað bæði sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila og sem forskot á markaði gagnvart samkeppnisaðilum. Annað dæmi er samnýting ýmissar þjónustu við viðskiptavini, t.d. rekstur þjónustuvers og upplýsingakerfa. Þá nýtast söluleiðir saman eins og sölumenn, útibú og auglýsingar með sama vörumerki.

101. Hér á landi háttar svo til að tvö stærstu fyrirtækin á farsímamarkaðnum reka einnig alhliða fjarskiptabjónustu ásamt efnisveitum sem selja hljóð- og myndefni á fjarskiptanetum fyrirtækjanna. Síminn tilheyrir samstæðu (Skiptasamstæðan) sem á stærstan hlut af fjarskiptanetum í landinu, m.a. farsímanet og fastlínunet. Síminn og systurfélagið Míla eiga einnig meirihluta símsstöðva, leigulína og heimtauga í landinu. Þessi yferráð Símans yfir margs

---

<sup>32</sup> Net IMC er enn sem komið er takmarkað við nokkra kaupstaði á norðan- og austanverðum landinu. Netið hefur til þessa lítið verið notað og íslenskir viðskiptavinir félagsins hafa verið örfáir í þau rúmu 10 ár sem félagið hefur starfað. Félagið gerði hins vegar í árslok 2009 reikisamning við Símann og hóf í apríl mánuði 2010 markaðssókn á íslenskum farsímamarkaði undir merkjum systurfélags síns Alterna Tel ehf. Félagið hefur sótt um endurnýjað langtíma tíðnileyfi og hefur kynnt hugmyndir sínar um uppbyggingu farsímanets síns hér á landi. Þann 14. febrúar 2012 úthlutaði PFS félaginu tíðnileyfi til 10 ára.

konar netum og þjónustu hafa í för með sér ákveðna hagkvæmni sem gerir honum kleift að lækka rekstrarkostnað farsímaþjónustu félagsins. Síminn nýtir sér einnig samvirkni milli 2G og 3G farsímaneta.

102. Umfang reksturs Vodafone á fjarskiptasviði er ekki jafn mikið og hjá Skiptasamstæðunni en er þó verulegt og hefur aukist á síðastliðnum árum. Vodafone rekur fastlínu- og farsímakerfi en félagið er þó háð Skiptasamstæðunni m.a. um leigu á heimtaugum og leigulínum.<sup>33</sup> Vodafone nýtur nokkurrar breiddarhagkvæmni sem er þó að líkindum ekki jafn mikil og hjá Skiptasamstæðunni sem hefur fleiri tegundir neta og þjónustu undir sínum hatti.

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

104. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að veruleg breiddarhagkvæmni sé á viðkomandi markaði sem hefur í för með sér umtalsverða aðgangshindrun.

#### 4.3.5 Tæknilegir yfirburðir

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

106. Þó að þekking í uppbyggingu og rekstri farsímakerfa sé víða fánleg, t.d. hjá birgjum búnaðar, verður að telja þekkingu sem er til staðar innanhúss í fyrirtæki hagkvæmari og auðnýttari en þá sem er aðkeypt. Löng reynsla af markaðnum, sérstaklega hjá Símanum, en þó einnig hjá Vodafone, er líkleg til að skapa þeim auðveldari aðgang að tæknilegri þekkingu en hjá nýrri fyrirtækjum í farsímaþjónustu eins og Nova og TAL, eða litlu fyrirtæki eins og IMC.

107. Tæknilegir yfirburðir veita rótgrónum fyrirtækjum á markaðnum nokkuð forskot í samkeppni en geta tæplega talist afgerandi aðgangshindrun einir og sér. Sem viðbót við aðra þætti má þó segja að þessi þáttur styrki stöðu stærstu fyrirtækjanna á markaðnum og geri innkomu nýrra aðila erfiðari.

#### 4.3.6 Aðgengi að fjármagni

108. Aðgangur að fjármagni getur haft afgerandi áhrif á möguleika fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Þetta á sérstaklega við á mörkuðum sem krefjast mikillar fjárfestingar í upphafi. Munur á milli fyrirtækja varðandi aðgang að fjármagni getur verið aðgangshindrun. Fjárhagslega stöndug fyrirtæki með góðan aðgang að fjármagni standa, að öðru óbreyttu, betur að vígi og geta frekar varið sig gegn samkeppni en sambærileg fyrirtæki sem hafa ekki jafn góðan aðgang að fjármagni. Góður aðgangur að fjármagni getur bæði falið í sér aðgangshindrun og verið vísbending um markaðsstyrk.

---

<sup>33</sup> Vodafone er ekki eins háð vöruframboði Skiptasamstæðunnar nú og áður fyrr, m.a. vegna þess að Gagnaveita Reykjavíkur og aðrir staðbundnir aðilar hafa lagt ljósleiðara í hús í tilteknum hverfum og jafnvel í heilum bæjarfélögum. Slík ljósleiðaranet eru opin þjónustuveitendum eins og Vodafone. Þá hefur Vodafone leigt einn ljósleiðaraþráð af NATO sem liggur hringinn í kringum landið. Því er Vodafone ekki eins háð leigulínuframboði Mílu og áður var.

109. Það er mjög fjármagnsfrek og áhættusöm framkvæmd að byggja upp jafn útbreitt farsímanet og Síminn, Vodafone og Nova eiga. Fyrirtækin eru búin að fjármagna uppbyggingu sinna neta. Það er því verulega aðgangshamlandi ef ný fyrirtæki hafa ekki góðan aðgang að fjármagni til sams konar uppbyggingar.

110. Mjög sérstakar aðstæður eru á fjármálamörkuðum um þessar mundir. Alþjóðleg fjármálakreppa hefur verið ríkjandi undanfarin misseri og fjármálakreppa hér á landi hefur verið sérstaklega erfið og haft áhrif á allt atvinnulíf í landinu. Telja má víst að aðgangur að fjármagni hafi þrengst hjá öllum fyrirtækjum á viðkomandi markaði og þessi þáttur gefi einstökum fyrirtækjum á markaðnum ekki það forskot í samkeppni sem áður var. Hins vegar er ljóst að fjármagn til nýfjárfestinga í netum er torfengnara nú en áður og getur það verið veruleg aðgangshindrun að markaði sem þessum þar sem innkoma kallar á umtalsverðar fjárfestingar. Áhrif kreppunnar munu væntanlega minnka þegar fram í sækir, en líklegt er að hún muni hafa áhrif til hins verra á möguleika nýrra fyrirtækja til innkomu á markaðinn næstu árin.

#### **4.3.7 Hindranir í þróun dreifi- og sölukerfa**

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

112. Sala á farsímaþjónustu fer fram eftir mörgum leiðum. Farsímafyrirtæki eru með sína eigin sölustaði þar sem símtæki og farsímaþjónusta eru seld, símtæki og þjónusta eru seld á internetinu og hægt er að kaupa farsímakort í ýmsum verslunum s.s. matvöruverslunum, söluturnum og bensinstöðvum. Þau fyrirtæki sem eru fyrir á markaðnum eru búin að koma sér upp sínum eigin sölustöðum, netverslun og söluaðilum. Það felur í sér kostnað og tekur tíma að koma sér upp slíkri aðstöðu og það veitir starfandi fyrirtækjum á markaðnum ákveðið forskot, en ekki verður séð að hér sé um afgerandi aðgangshindrun að ræða, enda geta ný fyrirtæki einbeitt sér að dreifingu á fáum stöðum þar sem íbúafjöldi er mestur.

#### **4.3.8 Lóðrétt samþætting**

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

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

115. Lóðrétt samþætting innan samstæðunnar sem Síminn tilheyrir nær lengra en hjá öðrum markaðsaðilum, enda ræður systurfélagið Míla yfir ýmsum þáttum sem nauðsynlegir eru við rekstur farsímanets, s.s. leigulínum, möstrum og tengdri aðstöðu. Kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi mörkuðum draga þó úr áhrifum þessarar samþættingar. Á árinu 2007 var að mestu leyti skilið á milli rekstrar neta og þjónustu með stofnun Mílu á sínum tíma. Grunnetið var fært til Mílu en farsímanetið var áfram hjá Símanum. Samnýting

fyrirtækjanna á aðstöðu og stoðþjónustu hefur hins vegar aukist nýlega með skipulags og hagræðingaraðgerðum innan samstæðunnar. Aðgerðir þessar voru kynntar með fréttatilkynningu 29. september 2011 en í henni segir m.a. að horft verði til samlegðaráhrifa milli dótturfélaga Skipta, starfsemi Mílu verði flutt í höfuðstöðvar Skipta og Símans og ný staða framkvæmdastjóra tæknimála á að stuðla að samræmingu tæknimála innan samstæðunnar. PFS telur þetta merki um að Síminn geti notið góðs af tengslum við Mílu. Hins vegar eru þessar hagræðingar- og sparnaðaraðgerðir einnig merki um að styrkur samstæðunnar hefur farið minnkandi á undanförunum árum.

116. Þau fyrirtæki sem eru fyrir á markaðnum hafa stuðlað að því að viðhalda lóðréttri samþættingu og hafa lengst af ekki verið viljug til þess að hleypa aðilum að farsímamarkaðnum sem hafa viljað einbeita sér að smásöluhlutanum í stað mikillar netuppbyggingar, en sem dæmi um það má nefna að ekkert óháð fyrirtæki hafði gert samning um endursölu- eða sýndarnetsaðgang við neteiganda áður en kvaðir voru settar á árið 2007. Aðeins eru starfandi tvö sjálfstæð fyrirtæki á smásöluarkaðnum sem ekki reka sitt eigið net, þ.e. Tal og Símafélagið ehf. Uppruna fyrsta samnings Tals um endursölu má rekja til þess tíma sem Vodafone hafði yfirráð yfir félaginu.<sup>34</sup> Alterna er einnig smásöluvyrirtæki en það fyrirtæki myndar eina efnahagslega einingu með IMC sem rekur farsímanet að hluta til, en rekur þjónustu sína að mestu á neti Símans. Í seinni tíð hefur mátt merkja meiri vilja til þess að semja um aðgang að farsímanetum og hafa Síminn og Vodafone t.d. bæði leitast við að fá Tal í viðskipti til sín eins og nánar verður fjallað um í kafla 4.4.

117. Staða starfandi farsímafyrirtækja á smásöluarkaði farsímaþjónustu styrkir stöðu þeirra á heildsöluarkaði. Mikill fjöldi viðskiptavina stærstu farsímafyrirtækjanna veitir þeim forskot í samkeppni og gerir innkomu nýrra fyrirtækja í netrekstri erfiðari, þar sem þau verða með mikilli fyrirhöfn að ná umtalsverðum notendafjölda inn á sín net til þess að fjárfesting í þeim geti staðið undir sér.

118. PFS telur að lóðrétta samþætting feli í sér aðgangshindrun að viðkomandi markaði.

### 4.3.9 Breidd framboðs

119. Líklegt má telja að til þess að neytendur meti nýjan aðila sem raunhæfan valkost þurfi slíkur aðili að koma inn á markaðinn með fullt framboð af þjónustumöguleikum. Þetta eykur áhættu við að koma inn á markaðinn vegna aukinna fjárfestinga við uppbyggingu kerfa, kynningarstarf er flóknara og kostnaðarsamara og líkur eru á að lengri tíma taki að komast á markað frá því að fjárfestingar hefjast vegna flóknari innleiðingar. Meðal þess sem farsímafyrirtæki þarf að hafa í boði er aðgangur að ýmis konar efni og aðgangur að alþjóðlegu reiki. Umtalsverður tími og fjármunir fara í gerð slíkra samninga.

120. Framboð á annarri fjarskiptaþjónustu, s.s. internettengingu, sjónvarpi og fastlínusíma,

---

<sup>34</sup> Samkvæmt ákvörðun Samkeppniseftirlitsins (SE) nr. 27/2009 frá 2. júlí 2009 var gerð sátt á milli stofnunarinnar annars vegar og Teymis hf. og Og fjarskipta ehf. (Vodafone) hins vegar vegna brots félaganna á ákvörðun SE nr. 36/2008 (samruni Teymis og IP-fjarskipta ehf. (áður Hive nú Tal) og 10. gr. samkeppnislaga (ólögmætt samráð). Teymi er móðurfélag Vodafone og fékk félagið heimild SE til að kaupa 51% hlut í Hive (nú Tal) á árinu 2008 með skilyrðum. Með ákvörðun SE nr. 27/2009 féllust Teymi og Vodafone á að hlíta tilteknum fyrirmælum sem ætlað er að tryggja virka samkeppni á fjarskiptamarkaði. M.a. skyldi 5 ára einkaréttarsamningur á milli Vodafone og Tals um að Tal skyldi aðeins kaupa aðgang að farsímakerfi Vodafone falla niður. Þá var Teymi gert að selja hlut sinn í Tali innan tiltekins frests. Tilkynnt var um sölu IP-fjarskipta til Auðar I fjárfestingarsjóðs þann 22. júní 2010. Öll eigendatengsl voru því verið rofin á milli Vodafone og Tals. Í maí 2011 tilkynntu Vodafone og Tal um fyrirhugaðan samruna félaganna til SE. Með ákvörðun SE í október 2011 ógilti stofnunin hinn fyrirhugaða samruna.

gera fyrirtæki meira aðlaðandi í augum neytenda sem gætu þá keypt allt á einum stað. Hafa kannanir sem PFS hefur látið gera sýnt að viðskiptavinir vilja síður kaupa þjónustu af mörgum aðilum, þ.e. vilja vera með allt hjá einum aðila.<sup>35</sup> Þetta á fyrst og fremst við um þá viðskiptavini sem að kaupa fleiri en eina þjónustu af fjarskiptafyrirtæki, svo sem síma, sjónvarp og internet. Þau fyrirtæki sem bjóða einungis upp á farsímaþjónustu hafa ekki möguleika á að bjóða viðskiptavinum sínum upp á alhliða fjarskiptaþjónustu. Sú markaðshlutdeild sem Nova hefur náð, en fyrirtækið rekur aðeins farsímanet, hefur byggst á markaðssókn og frítíloðum til yngri notenda eða þeirra sem ólíklegri má telja til að nýta sér fullt þjónustuframboð fjarskiptafyrirtækis. Ljóst er því að nýir aðilar á markaði, sem einbeita sér aðeins að farsímaþjónustu, eiga ekki sama aðgang að öllum viðskiptavinahópum og þeir sem bjóða upp á breiðara þjónustuframboð.

121. Að mati PFS er nauðsyn á breiðu þjónustuframboði aðgangshindrun. Það hefur sýnt sig að stór hluti viðskiptavina leitast við að vera með allt á sama stað og er því ekki viljugur til að fara með hluta viðskipta sinna til annarra nema annað fylgi með og/eða á grundvelli sérstakra afsláttartilboða.

#### 4.3.10 Samantekt aðgangshindrana

122. Þegar innkoma á markað hefur í för með sér hátt hlutfall sokkings kostnaðar af heildarkostnaði uppbyggingar nýs rekstrar er það aðgönguhindrun í sjálfu sér, því ef innkoma á markað mistekst geta eigendur ekki náð nema í besta falli litlum hluta þess kostnaðar til baka þegar rekstri er hætt. Hátt hlutfall sokkings kostnaðar er því áhættuaukning fyrir þá sem inn á markaðinn vilja koma og hefur ákveðinn fælingarmátt frá því að hefja samkeppni við þá sem fyrir eru á markaði. Þetta á sérstaklega við um þá sem hyggja á uppbyggingu eigin nets. Allur kostnaður við markaðsstarf og kynningu á nýju fyrirtæki er til dæmis sokkinn, því ekki er hægt að fá kostnaðinn til baka verði starfsemi þess hætt.

123. Getu eins aðila til að taka á sig sokkinn kostnað umfram aðra er sá þáttur rekstrarins sem skekkir samkeppnisstöðu hvað mest, því slíkur aðili stendur frammi fyrir minni áhættu en hinir.

124. Með hliðsjón af framangreindri umfjöllun má álykta að það séu verulegar aðgangshindranir fyrir ný fyrirtæki að koma inn á farsímaþjónuð. Eins og fram hefur komið eru það einungis Síminn, Vodafone og Nova sem eru með teljandi starfsemi á viðkomandi heildsölumarkaði.<sup>36</sup> Í því sambandi má benda á að ekki er skortur á tíðnileyfum til úthlutunar á Íslandi eins og er í sumum stærri Evrópulöndum, en smæð markaðarins hér á landi hamlar því að fleiri net verði byggð upp. Það á t.d. eftir að koma í ljós hvort uppbyggingaráform IMC verði að veruleika. Telja má að aðgangur að starfandi farsímanetum, t.d. í formi innanlands reikis, endursölu, sýndarnets, samhýsingar og samnýtingar geti verið mikilvægur þáttur í þá átt að draga úr aðgangshindrunum á farsímaþjónuð.

125. Ljóst er að það er verulega hár óafturkræfur kostnaður samfara því að byggja upp farsímanet með viðunandi dreifingu hér á landi. Uppbyggingu farsímaneta á Íslandi þarf að skoða með hliðsjón af fámenni og metnun farsímaþjónuðarins.

126. Erfitt er fyrir ný fyrirtæki að koma sér upp aðstöðu með sömu útbreiðslu og Síminn og Vodafone og jafnframt er erfitt fyrir fyrirtæki að koma inn á markaðinn ef þau hafa ekki

<sup>35</sup> Könnun Capacent Gallup fyrir PFS maí 2010.

<sup>36</sup> Starfsemi IMC á Íslandi hefur nánast ekki verið til staðar fram að þessu. Félagið hefur þó tilkynnt um fyrirhugaða markaðssókn á íslenskum farsímaþjónuðum og uppbyggingu nets síns á næstu misserum.



aðgang að neti sem gerir þeim kleift að veita þjónustu alls staðar á landinu. Staða Símans er að því leyti sterkari en Vodafone að Síminn hefur byggt upp landsdekkandi og langdrægt 3G net en Vodafone er einungis með 2G net. Eins og er hefur Vodafone aðgang að 3G neti Nova en það net er mun takarkaðra landfræðilega en hið landsdekkandi 3G net Símans.

127. Stærðarhagkvæmni er til staðar á viðkomandi markaði sem getur virkað bæði sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila og samkeppnisforskot fyrir starfandi fyrirtæki. Telja verður að bæði Vodafone og Nova hafi liðið fyrir að koma seinna inn á farsímamarkaðinn en Síminn. Síminn hefur lengst af notið góðs af meiri breidd í starfsemi sinni og umfangi undanfarin ár.

128. Sterk staða Skiptasamstæðunnar á öðrum mörkuðum, sérstaklega fastlínumarkaði og mörkuðum fyrir heimaugar og leigulínur, skapar Símanum sérstöðu og getur falið í sér aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki sem vilja koma inn á farsímamarkað þar sem þau þurfa í flestum tilvikum að semja við Símann eða systurfélag þess, Mílu, um aðgang að netum og aðstöðu.

129. Nauðsyn á breiðu þjónustuframboði er aðgangshindrun. Stór hluti viðskiptavina leitast eftir því að vera með allt á sama stað og alhliða þjónusta er nauðsynleg til að ná til þeirra. Aðilar sem að eingöngu bjóða farsímaþjónustu eiga því takmarkaðri möguleika til að höfða til allra viðskiptavina. Önnur atriði, s.s. aðgangur að fjármagni og tæknilegir yfirburðir gera innkomu á markað erfiðari þó þau feli ekki í sér afgerandi aðgangshindrun hvert fyrir sig.

130. Þegar litið er á ofangreind atriði í heild sinni telur PFS að verulegar aðgangshindranir séu á farsímamarkaði. Þetta er í samræmi við niðurstöðu framkvæmdastjórnar ESB og ESA í tilmælunum um viðkomandi markaði, en í skýringum framkvæmdastjórnarinnar með þeim kom fram að framkvæmdastjórnin taldi að almennt væri þetta fyrsta skilyrði, varðandi verulegar og viðvarandi aðgangshindranir, fyrir hendi.

131. Varðandi aðgangshindranir fjallar framkvæmdastjórnin aðallega um tvö atriði. Fyrst er fjallað um takmarkað framboð á tíðnileyfum. Það atriði er ekki eins takmarkandi þáttur hér á landi og víða annars staðar, þar sem enn er til töluvert af ónotuðum farsímatíðnum. Hins vegar er erfiðleikum háð að úthluta nýjum fyrirtækjum algerlega sambærilegum tíðnileyfum og þeim fyrirtækjum sem stærst eru á markaðnum vegna þess að nær öllum 900 tíðnum hefur þegar verið úthlutað.

132. Annað atriði sem framkvæmdastjórnin fjallar um sem aðgangshindrun er fjöldi farsímaneta sem viðkomandi landsmarkaður getur borið í efnahagslegu tilliti, sem takmarkast af því að tiltekinn notendafjöldi þarf til að ná lágmarks stærðarhagkvæmni. Þetta atriði á sérstaklega vel við hér á landi þar sem íbúafjöldi er með því lægsta sem þekktist á EES svæðinu.

#### **4.4 Skilyrði 2: Markaðurinn sýnir ekki tilhneigingu í átt að samkeppni**

133. Annað skilyrðið sem þarf að vera fyrir hendi er að virkrar samkeppni sé ekki að vænta á því tímabili sem miðað er við, en vanalega er gert ráð fyrir að markaðsgreining taki til næstu tveggja til þriggja ára. Skoða þarf hvort virk samkeppni gæti þrífist á markaðnum ef kvaðir á markaðsráðandi aðila væru ekki til staðar. Þau atriði sem PFS telur rétt að taka til skoðunar til þess að leggja mat á möguleika á virkri samkeppni eru eftirfarandi:

- Þróun markaðshlutdeildar
- Verðþróun og hegðun við verðlagningu

- Hegðun á markaði og hvati til samkeppni
- Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera
- Vöruaðgreining og samþætting þjónustu
- Vaxtarhindranir
- Möguleg samkeppni
- Samþjöppun á markaði

#### 4.5 Aðstæður á Íslandi

134. Á Íslandi eru fjögur fyrirtæki sem teljast vera netrekendur og þjónustuframléiðendur á heildsölustigi. Þau eru þó misjöfn eins og áður hefur komið fram. Síminn rekur landsdekkandi GSM og UMTS net og nær UMTS netið yfir mest allt landið og miðin. Vodafone rekur GSM kerfi sem að nær til mest alls landsins og miðana í kring. Nova rekur UMTS kerfi sem að nær til þéttbýlisstaða, og þar af leiðandi flest allra íbúa landsins, en net þess nær ekki yfir landfræðilega stórt svæði. IMC Ísland er með lítið kerfi sem nær til fáeinna smærri bæja landsins og fer þjónusta fyrirtækisins nær alfarið fram á neti Símans. Við þetta má bæta að IP-fjarskipti (Tal) er með samninga um sýndarnetsaðgang að farsímaneti Símans og endursöluaðgang að neti Vodafone. Fyrirtækið Símafélagið ehf. endurselur farsímaþjónustu á smásölustigi en rekur ekki net eða nethluta í þeirri starfsemi.

##### 4.5.1 Þróun markaðshlutdeildar

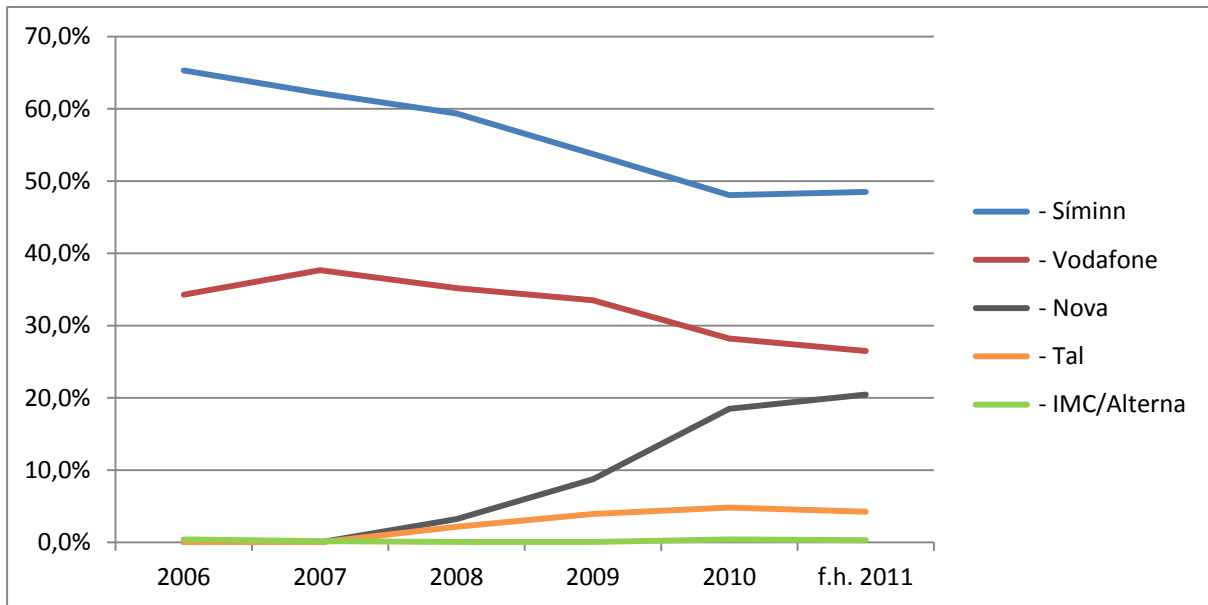
135. Fyrsta atriðið sem vert er að skoða þegar metið er hvort markaður stefni í átt að virkri samkeppni er hlutdeild fyrirtækja á markaðnum. Viðvarandi há hlutdeild eins fyrirtækis getur bent til þess að það sé með umtalsverðan markaðsstyrk og því sé ekki virk samkeppni á markaðnum. Farsíma markaðurinn hér á landi hefur lengst af einkennst af fákeppni og hefur Síminn verið með mestu hlutdeildina á markaðnum frá upphafi. Hlutdeild á markaðnum getur verið metin út frá tekjum fyrirtækja af farsímarekstri, mínútufjölda símtala úr farsímum og fjölda viðskiptavina. Þegar metin er staða farsímanetrekenda á heildsölumarkaði þá er markaðshlutdeild þeirra almennt metin út frá fjölda viðskiptavina og fjölda upphafsminútna.

##### Smásölumarkaður

136. Að mati PFS er nauðsynlegt að mæla markaðshlutdeild bæði í fjölda viðskiptavina og tekjum til að fá sem besta mynd af stöðu félaga á smásölumarkaði. Staða Símans er enn með þeim hætti að markaðshlutdeild fyrirtækisins er meiri en annarra fyrirtækja á markaðnum. Markaðshlutdeild Símans fer þó stöðugt lækkandi, bæði á sviði tekna og fjölda viðskiptavina.

137. Á eftirfarandi mynd sést þróun markaðshlutdeildar miðað við smásölutekjur frá síðustu markaðsgreiningu. Inn í smásölutekjum eru tekjur af símtölum og tengdri þjónustu eins og SMS og gagnaflutningi.

**Mynd 4.1 Smásölutekjur farsímarekstrar skipt á fyrirtæki 2005 – 30. júní 2011**



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

138. Á ofangreindri mynd um þróun markaðshlutdeildar á smásölumarkaði m.v. tekjur sést að í stað tveggja fyrirtækja á markaðnum í árslok 2005, Síminn og Vodafone, voru fimm fyrirtæki á markaðnum um mitt ár 2011, Síminn, Vodafone, Nova, Tal og Alterna. Tal hóf starfsemi á árinu 2006 sem félagið Sko sem var í eigu Vodafone og var lággjaldafélag. Sko rann svo saman við IP-fjarskipti (sem þá notaði vörumerkið Hive og veitti gagnaflutningsþjónustu) á árinu 2008 og var í meirihlutaeigu eigenda Vodafone þar til félagið var selt árið 2010 að kröfu Samkeppniseftirlitsins<sup>37</sup>. Nova hóf starfsemi í árslok 2007, en félagið hefur byggt upp 3G net sem nær nú til u.þ.b. 90% landsmanna, fyrst og fremst í þéttbýli. Nýr þjónustuveitandi á smásölumarkaði, þ.e. Símafélagið, hóf nýlega endursölu á farsímaþjónustu, en hlutdeild fyrirtækisins var ekki mælanleg um mitt ár 2011.

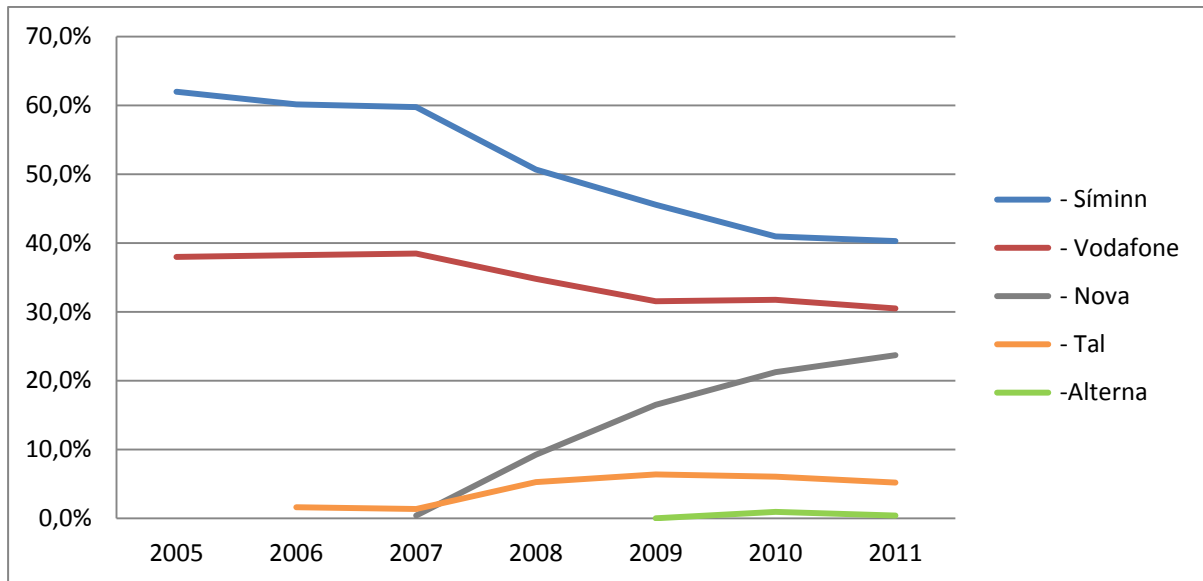
139. Smásölutekjur Símans voru [45-50]<sup>38</sup>% af tekjum markaðarins um mitt ár 2011, en voru [65-70]% á árinu 2005. Hlutdeild Símans í tekjum hefur því lækkað um [15-20] prósentustig á þessu fimm og hálfis árs tímabili. Megin breytingin varð á árunum 2008 og 2009 eftir að Nova kom inn á markaðinn, auk þess sem árangur Tals hefur einnig áhrif til lækkunar á markaðshlutdeild Símans. Hlutdeild Vodafone hefur lækkað úr [30-35]% árið 2005 í um [25-30]% um mitt ár 2011. Lækkun hlutdeildar Vodafone má að mestu rekja til innkomu Nova. Nova hóf starfsemi í árslok 2007 og hefur markaðshlutdeild fyrirtækisins vaxið hratt síðan þá og var um [20-25]% um mitt ár 2011 miðað við smásölutekjur.

140. Á mynd 4.2 sést þróun markaðshlutdeildar miðað við fjölda viðskiptavina í smásölu, þ.e. fastra áskrifta og fyrirfram greiddra símkorta, frá árslok 2005 fram á mitt ár 2011.

<sup>37</sup> Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 27/2009, frá 2. júlí 2009. Í maí 2011 tilkynntu Tal og Vodafone Samkeppniseftirlitinu (SE) um fyrirhugaðan samruna félaganna. Með ákvörðun SE nr. 31/2011 frá 5. október s.l. hafnaði sú stofnun að samþykkja hinn fyrirhugaða samruna.

<sup>38</sup> Vikmörk vegna trúnaðar. Það sama á við um hornklofa í framhaldinu.

**Mynd 4.2 Þróun í fjölda viðskiptavina, 2005 – 30. júní 2011**



**Heimild:** Póst- og fjarskiptastofnun

141. Síminn var með 62% markaðshlutdeild í lok ársins 2005, hvað fjölda viðskiptavina varðar. Hlutdeild Símans hélst nokkuð stöðug til ársins 2007 og var þá um 60%. Við innkomu Nova á markaðinn í lok árs 2007 lækkaði hlutdeild Símans töluvert og um mitt ár er hlutdeild Símans komin niður í 40,3%. Lækkun Símans nemur því um tæplega 22 prósentustigum á fimm og hálfis árs tímabili, þar af 20 prósentustigum frá árslokum 2007.

142. Vodafone tapar einnig hlutdeild á sama tíma, en markaðshlutdeild félagsins lækkar úr 38% í árslok 2005 í 30,5% um mitt ár 2011. Hafa ber í huga að fyrrum systurfyrirtæki Vodafone, Tal, var með 5,2% markaðshlutdeild um mitt ár 2011 og því hélt samstæða þessara fyrirtækja samtals nær óbreyttri hlutdeild á tímabilinu. Tal komst í eigu annarra aðila á árinu 2010 og hefur flutt mestan hluta farsímaþjónustu sinnar yfir á kerfi Símans. Í maí 2011 var gerður samningur um kaup Vodafone á öllu hlutafé í Tal með fyrirvara um samþykki Samkeppniseftirlitsins (SE), en með ákvörðun SE nr. 31/2011 frá 5. október s.l. ógilti SE þennan samruna og eru félögin því ótengd í dag.

143. Innkoma Nova á markaðinn hefur haft mikil áhrif á stöðu þeirra fyrirtækja sem fyrir voru á markaðnum. Í mitt ár 2011 var markaðshlutdeild Nova komin í 23,7% miðað við fjölda viðskiptavina, en félagið hafði þá verið á markaðinum í þrjú og hálf ár.

144. Markaðshlutdeild Símans er hærri ef horft er til smásölutekna en ef miðað við fjölda viðskiptavina. Þessi munur hefur aukist talsvert frá 2005 fram á mitt ár 2011 eða frá því að vera [0-5] prósentustig í það að vera [5-10] prósentustig, en Síminn er með hærri meðaltekjur á viðskiptavin en önnur farsímafyrirtæki, og þá sérstaklega borið saman við Nova og Tal. Framangreint getur bent til þess að Síminn hafi misst hlutdeild sína í yngri aldurshópum, en þeir eru almennt hreyfanlegri og næmari fyrir tilboðum en eldri viðskiptavinir sem hafa ekki eins verðteygna eftirspurn og yngri notendur. Hinsvegar hefur staða Símans á fyrirtækjamarkaði haldist sterk.

145. Í ljósi þess að fremur lítil raunveruleg heildsala hefur átt sér stað á undanförunum árum á viðkomandi markaði hér á landi þar til nú á allra síðustu misserum, er nauðsynlegt að leggja mat á markaðshlutdeild fyrirtækja á viðkomandi markaði út frá stöðu þeirra á

smásöllumarkaði. PFS lítur svo á að markaðshlutdeild á smásölustigi sé vísbending um markaðsstyrk fyrirtækja á heildsölustigi.

146. Í reglulegri tölfraeðisöfnun PFS fyrir fyrri hluta ársins 2011 kom í ljós, að markaðshlutdeild Símans út frá fjölda mínútna í smásölu úr farsímum hefur einnig lækkað á árinu, þ.e. úr 40,9% í 39,1%<sup>39</sup>.

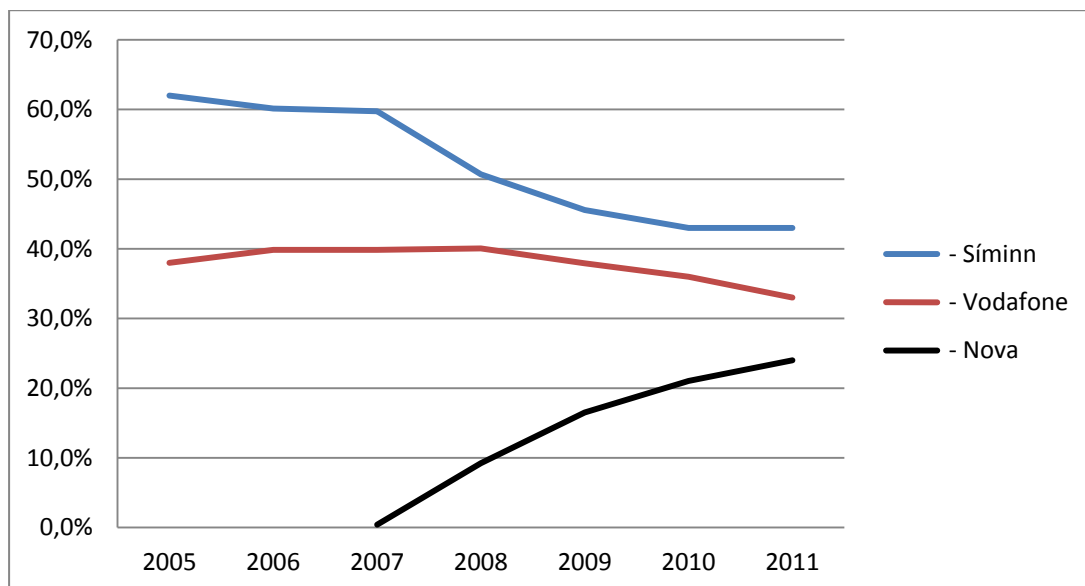
### **Heildsöllumarkaður**

147. Þegar metin er staða fyrirtækja á heildsöllumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum þá telur PFS að markaðshlutdeild þeirra miðað við fjölda viðskiptavina og fjölda upphafsmínútna gefi besta mynd af stöðu þeirra. Ekki er raunhæft að meta tekjur í heildsölu út frá þeim upplýsingum sem liggja fyrir, enda fyrirkomulag breytilegt milli fyrirtækja og útreikningar háðir óvissu vegna innri sölu farsímanetrekenda.

148. Á markaðinum starfa þrjú virkir netrekendur. Þar af eru tvö farsímanet með landsdekkandi útbreiðslu, Síminn og Vodafone, en net Nova er með útbreiðslu sem nær til u.þ.b. 90% landsmanna. IMC er skráður netrekandi en í ljósi þess hversu örsmátt net fyrirtækisins er þá er starfsemi IMC/Alterná nánast hliðstæð sýndarnetsfyrirtæki. PFS lítur á Vodafone og Tal sem eina fyrirtækjasamstæðu fram til júní 2010 þar sem félögin voru í meirihlutaeigu sama eiganda á tímabilinu og því ekki hægt að líta á Tal sem sjálfstæðan endursöluaðila. Fram til júní 2010 starfaði því enginn sjálfstæður endursölu- eða sýndarnetsaðili á farsímamarkaði, nema ef vera mætti IMC/Alterná sem hóf markaðssókn á farsímamarkað í apríl 2010 og Símafélagið sem gerði endursölusamning við Vodafone á árinu 2009 en markaðshlutdeild þess er enn óveruleg.

149. Á mynd 4.3 sést þróun markaðshlutdeildar á heildsöllumarkaði miðað við fjölda viðskiptavina á einstökum farsímanetum frá síðustu markaðsgreiningu og fram á mitt ár 2011. Inni á neti Símans eru viðskiptavinir Alterná og stærsti hluti viðskiptavina Tals (fyrir árið 2010 og fyrri hluta ársins 2011).

**Mynd 4.3 Þróun í fjölda viðskiptavina á einstökum farsímanetum, 2005 - 30. júní 2011**



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

<sup>39</sup> Sjá Tölfraeði um íslenska fjarskiptamarkaðinn á fyrri helmingi ársins 2011, Tafla 15.

150. Á ofangreindri mynd sést að fram að innkomu Nova á markaðinn þá var afar lítil hreyfing, en Vodafone og Síminn voru þá ein á markaðinum. Með innkomu Nova urðu miklar breytingar á markaðinum og þjónustuframboði, sérstaklega með fríum símtölum innankerfis og auknum gagnaflutningi með 3G tækni. Eitthvað virðist hafa dregið úr hækkun markaðshlutdeildar Nova en markaðshlutdeild Símans heldur áfram að lækka.

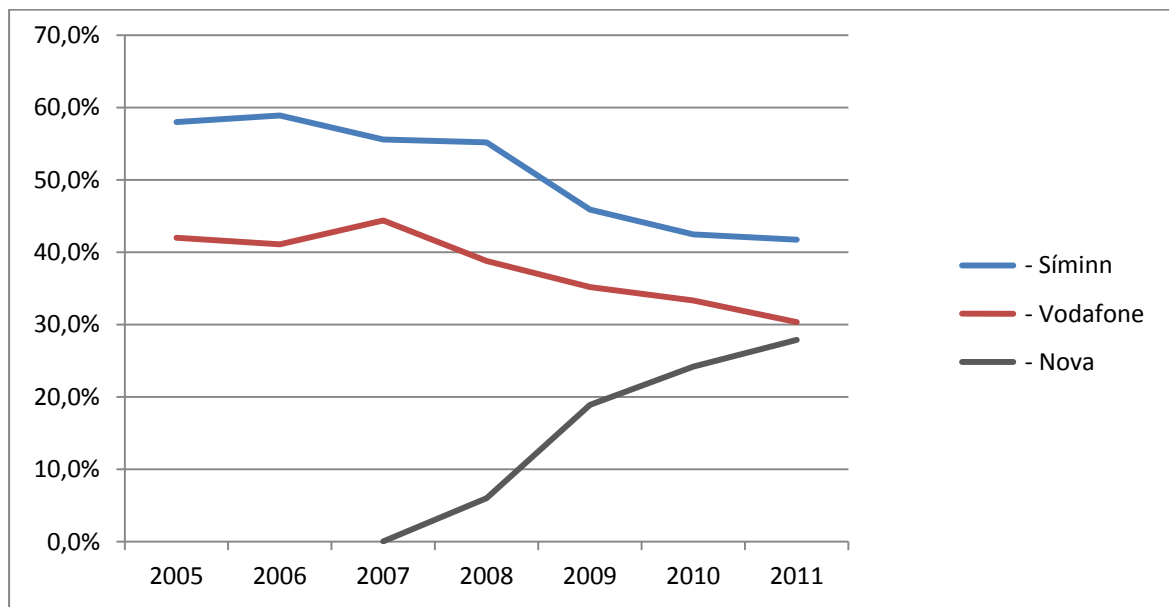
151. Frá árslokum 2005 hefur markaðshlutdeild Símans miðað við fjölda viðskiptavina lækkað úr 62% í um 43% um mitt ár 2011. Lækkunin nemur 19 prósentustigum á fimm og hálfu ári. Meginskýringin er innkoma þriðja netrekandans, Nova, en frá árslokum 2007 fram á mitt ár 2011 lækkaði markaðshlutdeild Símans um 17 prósentustig. Nánast einu aðgangsviðskipti heildsölu Símans framan af tímabilinu voru við smásölu félagsins, en viðskiptavinir Tals voru í einhverjum mæli færðir inn á kerfi Símans á síðustu mánuðum ársins 2010 og svo af meiri krafti á árinu 2011 í samræmi við sýndarnetssamning félaganna og viðskiptavinir IMC/Alterna ennfremur frá apríl 2010 í samræmi við reikisamning félaganna.

152. Á því tímabili sem hér er tekið til viðmiðunar hefur markaðshlutdeild Vodafone miðað við fjölda notenda minnkað, úr 38% árið 2005 niður í 33% um mitt ár 2011, en á árunum 2007-2008 var markaðshlutdeildin um 40%. Frá innkomu Nova inn á markaðinn minnkaði markaðshlutdeild Vodafone um rúm 5 prósentustig, en líklegt má telja að tilkoma Tal hafi framan af haft áhrif á þá átt að Vodafone hélt hlutdeild sinni að mestu á heildsölustigi. Síðastliðið ár hefur þó mikill hluti viðskiptavina Tals verið færður af farsímakerfi Vodafone yfir á kerfi Símans.

153. Nova tók til starfa seint á árinu 2007 og taldist markaðshlutdeild þess vart mælanleg á því ári. Nova hefur stækkað ört á fyrrgreindum tíma og var markaðshlutdeild þess komin í tæplega 24% um mitt ár 2011 miðað við fjölda viðskiptavina.

154. Á mynd 4.4 sést þróun markaðshlutdeildar miðað við fjölda upphafsmínútna úr einstökum farsímanetum frá síðustu markaðsgreiningu fram á mitt ár 2011. Inni á neti Símans eru viðskiptavinir Alterna og hluti viðskiptavina Tals (fyrir árið 2010 og fyrri hluta ársins 2011).

**Mynd 4.4 Heildarmínútur úr farsímanetum skipt á fjarskiptanet, 2005 – 30. júní 2011**



155. Nokkur munur er á markaðshlutdeild fyrirtækjanna eftir því hvort notast er við heildarmínútur eða fjölda viðskiptavina. Sá munur skýrist að mestu leyti af því að fyrirtækin hafa boðið frímínútur innan kerfis í mismunandi mæli. Hins vegar hefur þróunin verið svipuð á síðustu árum hvort sem litið er til þróunar á fjölda viðskiptavina eða fjölda mínútna, en stöðugt dregur saman með farsímanetrekendum.

156. Síminn var í árslok 2007 með 56% markaðshlutdeild miðað við fjölda mínútna en í um mitt ár 2011 var markaðshlutdeild fyrirtækisins komin í 42% og hafði því fallið um 14 prósentustig á tímabilinu. Skýrast breytingar á markaðshlutdeildinni að mestu af innkomu Nova á markaðinn.

157. Hlutdeild Vodafone hefur einnig minnkað talsvert eða úr 46% í lok árs 2007 í 30% um mitt ár 2011 eða um 16 prósentustig. Markaðshlutdeild Tals er talin með Vodafone fram að seinni hluta ársins 2010 enda var Tal alfarið inni á neti Vodafone þangað til.

158. Nova hóf starfsemi í árslok 2007 og hafði um mitt ár 2011 náð tæplega 28% markaðshlutdeild miðað við fjölda mínútna. Það er umtalsvert hærra hlutfall en ef miðað er við fjölda viðskiptavina og sérstaklega ef horft er til markaðshlutdeildar fyrirtækisins miðað við tekjur í smásölu. Skýrist það að mestu leyti með því að Nova hefur lagt mikla áherslu á tilboð sem innifela frí símtöl innan nets, sem hefur staðið öllum viðskiptavinum þeirra til boða án tillits til áskriftarleiða.

159. Fjöldi mínútna símtala úr farsímum hefur aukist umtalsvert undanfarin ár og virðist þróunin halda áfram þó aðeins dragi úr fjölguninni á árinu 2011. Er sú þróun án efa komin að miklu leyti til vegna hinna ýmsu frímínútnatilboða sem símafyrirtækin bjóða en einnig er þetta þróun sem á sér stað í nágrannalöndunum þar sem menn nota fastlínusíma í minni mæli en áður. Með frímínútnatilboðum geta viðskiptavinir hringt í ákveðna vini innan kerfis án þess að vera rukkaðir fyrir mínútugjald.

160. Ef litið er á þróun síðustu ára hafa Nova og Tal komið inn á markaðinn og innan þeirra eru nú nálægt þriðjungur allra mínútna miðað við stöðuna um mitt ár 2011. Hefur það því haft veruleg áhrifað á þróun samkeppninnar á farsímamarkaði. Vegna þess hversu mikil fjölgun varð í heildarmínútum með innkomu Nova og Tals á markaðinn þá má leiða að því líkur að hluti heildarmínútufjölda þessara fyrirtækja sé viðbót við markaðinn en ekki tekin frá öðrum fyrirtækjum á markaði. Má þar nefna að talsvert stökk var í heildarmínútufjölda árið 2008 þegar að Nova kom á markaðinn og bauð ótakmörkuð símtöl innan kerfis.

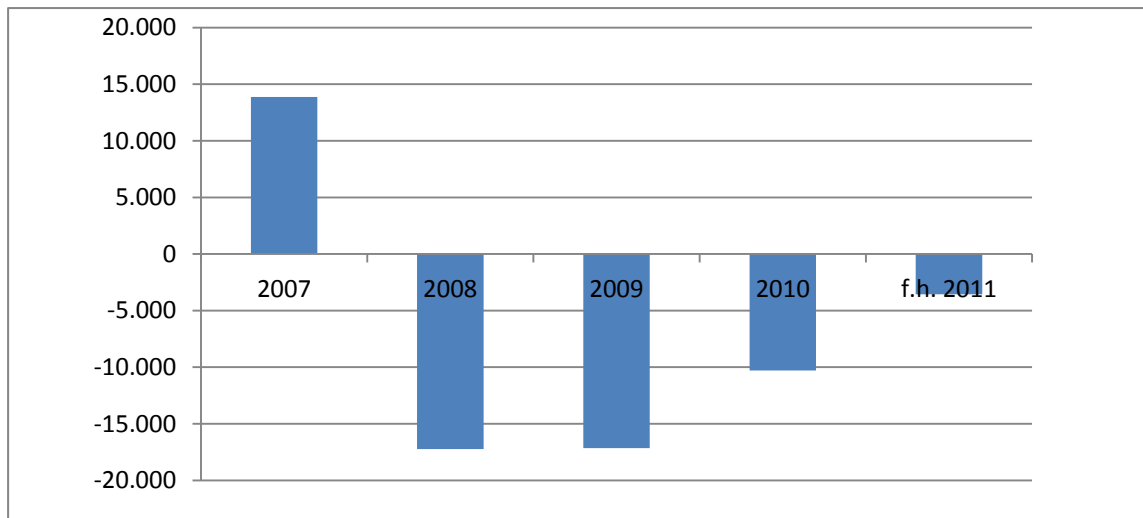
161. Telja má að markaðshlutdeild netrekenda mæld í fjölda viðskiptavina gefi betri mynd af markaðsstyrk fyrirtækis en markaðshlutdeild eftir mínútum á framangreindu tímabili. Ástæða þess er að meiri notkun að meðaltali getur m.a. átt rætur sínar að rekja til kjara notenda í formi frímínútna í einstök númer, aldursdreifingu þeirra o.þ.h., sem skekkir mat á styrkleika viðkomandi fyrirtækja á markaði. Þó að mínútum fjölgi á neti fyrirtækis þarf það ekki að skila sér í auknum markaðsstyrk ef því fylgir ekki samsvarandi fjölgun notenda og tekna.

162. Mikilvægt er að hafa í huga að þróun markaðshlutdeildar á síðastliðnum árum skýrist fyrst og fremst af innkomu nýs netrekanda, en ekki með þróun sem kemur til vegna opunar á heildsöluaðgangi að farsímanetum. Ekki er raunhæft að gera ráð fyrir nýjum netrekendum á næstunni vegna smæðar markaðarins og vegna þess að þrjú stór net eru nú þegar fyrir á

markaðinum. Mjög kostnaðarsamt er að byggja upp landsdekkandi farsímanet og ljóst að aðgangur að fjármagni verður að öllum líkindum ekki fyrir hendi á næstu árum til að fjármagna slíka uppbyggingu. Þróun í hlutdeild á heildsölumarkaði mun því fyrst og fremst ráðast af því hvernig Símanum, Vodafone og Nova reiðir af í samkeppni, þ.á.m. í samkeppni um viðskipti sýndarnets- og endursöluaðila.

163. Síminn brást við harðnandi samkeppni m.a. með nýrri áskriftarleið sem nefnist „Ring“ á árinu 2009. Jafnframt gerði Síminn samninga við Tal og IMC um heildsöluaðgang á árunum 2009 og 2010. Þrátt fyrir þessar aðgerðir Símans hefur fyrirtækinu ekki tekist að snúa þróun markaðshlutdeildar við og hefur viðskiptavinum fækkað umtalsvert frá árinu 2007 og þeim heldur áfram að fækka skv. nýjustu tölum, þrátt fyrir stækkun markaðarins á sama tíma.

**Mynd 4.5 Þróun í fjölda viðskiptavina í smásölu hjá Símanum 2007 – 30. júní 2011**



**Heimild:** Póst- og fjarskiptastofnun

164. Samningur Símans og IMC frá nóvember 2009 er til þriggja ára. Alterna, sem er systurfyrirtæki IMC og í raun þjónustuveitandi fyrirtækisins á smásölumarkaði, hefur þar með aðgang að landsdekkandi neti í gegnum þennan samning.

165. Með samningi Tals við Símann frá janúar 2010 um sýndarnetsaðgang og sölu Tals í júní 2010 til óháðs aðila, hafa skapast forsendur fyrir því að viðskipti Tals færast frá Vodafone til Símans að hluta eða öllu leyti. Í október 2011 höfðu [...] % af viðskiptavinum Tals verið færðir yfir á sýndarnetið sem hýst er hjá Símanum. Tal var með rúmlega 5% markaðshlutdeild um mitt ár 2011 miðað við fjölda áskrifenda. Enn er óvíst hversu stór hluti verður á kerfi Símans og hversu stór hluti verður hjá Vodafone, en eins og að ofan greinir er mikill meirihluti viðskiptavina Tals kominn á kerfi Símans og líklegt er að sú þróun haldi eitthvað áfram þótt erfitt geti verið að fá alla viðskiptavini til að skipta um símkort.

166. Samningur milli Símans og Tals er til þriggja ára rétt eins og samningur Símans við IMC. Gert er m.a. ráð fyrir því að Tal geti haft aðgang að háhraða gagnaflutningi og að Síminn annist umflutning samtengiumferðar til farsímastöðvar Tals.

167. Síminn hefur styrkt sig með tæknilegum og útbreiðsluyfirburðum á langdrægu 3G neti sínu sem samkeppnisaðilar geta að öllum líkindum ekki jafnað á næstu misserum. Í því samhengi má nefna sjóáskrift Símans sem er 3G þjónusta með háhraða gagnaflutningi á miðunum við Ísland og eingöngu er í boði hjá Símanum. Ætla mætti að þetta gæti aflað



Símanum aukinna viðskipta en þess hefur þó enn ekki gætt í þeim hlutdeildartölum sem aflað hefur verið.

### **Samandregið um þróun markaðshlutdeildar**

168. Þróun markaðshlutdeildar á síðustu árum hefur verið í þá átt að stærri félögin þrjú eru að nálgast hvort annað. Sér í lagi hefur markaðshlutdeild Símans lækkað og markaðshlutdeild Nova hækkað. Hlutdeild Vodafone hefur nokkurn veginn staðið í stað. Haldi þessi þróun áfram mun enn draga saman með þessum fyrirtækjum á næstu misserum.

169. Samningar Símans við Tal og IMC/Alternu um aðgang að farsímanetinu hafa enn sem komið er ekki haft afgerandi áhrif á þróun hlutdeildar hjá Símanum. Alternu hafði aðeins náð um 1% hlutdeild í lok árs 2010 og misst um helming þeirrar hlutdeildar um mitt ár 2011 og er fyrirtækið ekki áberandi í markaðssetningu um þessar mundir. Þann 14. febrúar 2012 fékk IMC tíðnileyfi sitt framlengt til 10 ára. Gerðar voru þær útbreiðslukröfur að kerfi félagsins skyldi ná til 10% landsmanna utan Suðvestur- og Suðurlands innan tveggja ára. Meirihluti viðskiptavina Tals hefur færst yfir á net Símans á árinu 2011 eftir fremur hæga byrjun haustið 2010. Þessir samningar hafa ekki náð að snúa við þeirri þróun sem á sér stað í markaðshlutdeild á markaðnum m.v. mitt ár 2011.

170. PFS gerir ekki ráð fyrir að miklar sviptingar verði á farsímamarkaðinum á næstu misserum vegna innkomu nýrra aðila eins og þegar Nova kom inn á markaðinn í lok árs 2007. Ekki er fyrirsjáanlegt að nýir netrekendur komi inn á markaðinn á gildistíma greiningarinnar, en helst má vænta áhrifa af innkomu aðila sem byggja á aðgangi að núverandi farsímanetum. Slík áhrif munu þó verða mun vægari en þegar þriðji netrekandinn kom á markaðinn.

171. Markaðshlutdeild Símans hefur farið stöðugt lækkandi síðustu 5 og hálf ár og ekki er séð fyrir endann á þeirri þróun. Hlutdeild Símans var [45-50]% mæld í tekjum á smásölumarkaði um mitt ár 2011, en samkvæmt öllum viðmiðum sem skoðuð voru, var markaðshlutdeild undir 50%. Miðað við fjölda viðskiptavina á smásölumarkaði var markaðshlutdeild Símans komin í um 40% um mitt ár 2011, sem er svipað meðaltali markaðshlutdeildar innan ESB hjá fyrrum markaðsráðandi fyrirtækjum, þar sem talið var að virk samkeppni væri til staðar á viðkomandi markaði.

172. Ekki eru lengur löglíkur fyrir markaðsyferráðum Símans á þessum markaði með tilliti til hlutdeildar einnar og sér þar sem hún er komin niður fyrir 50% og í um 40% á sumum mælikvörðum. Hlutdeild yfir 40% getur bent til markaðsyferráða, en það veltur nokkuð á stærð keppinauta á markaðnum ásamt þróun markaðshlutdeildar. Það viðmið sem PFS telur að gefi réttasta mynd á viðkomandi markaði, þ.e. heildsölustigið, er fjöldi notenda á hverju neti, en samkvæmt því viðmiði er markaðshlutdeild Símans um 43%. Bilið milli hlutdeildar Símans og helstu keppinauta minnkar sífellt og tveir helstu keppinautar Símans hafa nú hlutdeild upp á 24% og 33%. Auk þess eru komin til sögunnar tvö önnur fyrirtæki sem eru að mestu kaupendur á heildsölumarkaðnum, en hafa samtals nokkurra prósentustiga hlutdeild á smásölumarkaðnum. Engar augljósar vísbendingar eru um að þessi þróun komi til með að stöðvast eða snúast við á næstunni. Því eru ákveðnar líkur fyrir því að hlutdeild Símans fari niður fyrir 40% á næstu 2-3 árum, en þó er líklegast að Síminn verði enn með hæstu hlutdeildina í lok þess tímabils ef litið er til hraða þróunarinnar undanfarin misseri. Þegar á allt þetta er litið telur PFS að þróun markaðshlutdeildar bendi til þess að markaðurinn stefni í átt til virkrar samkeppni.

#### 4.5.2 Verðþróun og hegðun við verðlagningu

173. Í smásölu hefur mínútuverð í almennri gjaldskrá ekki lækkað mikið á síðustu árum.<sup>40</sup> Hinsvegar er ljóst að um raunverðslækkun er að ræða þegar horft er til þróunar verðlags á undanförunum árum en verðlag hefur hækkað um fjórtíu prósent frá árinu 2007.

174. Markaður hér einkennist öðru fremur af ýmsum vana- og pakkatilboðum sem erfitt er að átta sig á og eru illa samanburðarhæf á milli fyrirtækja. Á þetta bæði við um einstaklings- og fyrirtækjamarkaðinn. Þannig hafa mínútuverð ekki breyst umtalsvert en í stað þess er helsta birtingarmynd samkeppninnar pakkatilboð þar sem föst áskrift er hærri en ef um almenna áskrift væri að ræða en í staðinn fá viðskiptavinir ýmsar fléttur af inniföldum mínútum eða „vinum“ sem hægt er að hringja í án mínútuverðs.

175. Þegar Nova kom á markaðinn þá bauð það viðskiptum sínum að hringja án mínútuverðs í hvern þann sem að var einnig í viðskiptum hjá Nova. Má leiða líkur að því að þetta hafi verið og sé grunnurinn að mikilli aukningu markaðshlutdeildar Nova á undanförunum árum. Því þó svo ekki sé hægt að gera samanburð sem nær yfir flest tilvik þá er hægt að fullyrða að tilboð Nova var mjög hagstætt fyrir stóran hóp viðskiptavina og mun meiri en lítil en marktæk lækkun fyrir þá.

176. Síminn býður nú, ásamt fleiri fyrirtækjum, upp á þjónustu þar sem símtöl innan kerfis eru frí. Vegna þess hversu stór viðskiptavinahópur Símans er hefði mátt búast við því að þessi þjónustuleið sem Síminn kallar Ring myndi laða að fleiri viðskiptavini. Þessi þjónusta hefur þó ekki orðið til þess að stöðva lækkun á hlutdeild Símans. Ring hefur ekki verið áberandi í kynningarefni Símans að undanförunu.

177. PFS hefur nú lagt á kvaðir um að lúkningagjöld milli fyrirtækja verði lækkuð og jöfnuð í áföngum á 3 ára tímabili<sup>41</sup>. Mun það hafa þau áhrif að erfiðara verður fyrir fyrirtæki að fá tekjur að stórum hluta frá viðskiptavinum annarra fyrirtækja. Ennfremur gerir PFS ráð fyrir því að jöfnum og lækkun lúkningagjalda skili sér í lægri og samanburðarhæfari smásöluverðum.

178. Síminn hefur hingað til ekki verið að bjóða ódýrustu leiðirnar. Nýrri og minni fyrirtæki hafa farið þá leið og skv. reiknivél PFS þá eru Nova og Alterna almennt að bjóða ódýrustu grunnáskriftirnar.

179. Heildsölumarkaður í farsímaþjónustu er tiltölulega nýr á Íslandi enda voru engir endursölu- eða sýndarnetssamningar til milli ótengdra aðila fyrr en árið 2009 eftir að kvöðum um slíkt hafði verið komið á. Verð á aðgangssamningum hjá Símanum hafa lækkað að undanförunu, fyrst og fremst, vegna kvaða sem PFS hefur sett á fyrirtækið<sup>42</sup> um að verð byggji á kostnaðargreiningu.

<sup>40</sup> Tölfræðisöfnun Póst- og fjarskiptastofnunnar.

<sup>41</sup> Ákvörðun PFS nr. 18/2010 (markaður 7). Á árinu 2011 vann PFS að endurskoðun markaðs 7 vegna innkomu Tals á lúkningarmarkað. Í desember 2011 sendi PFS Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) drög að umræddri markaðsgreiningu til samráðs. Þar er ekki mælt fyrir um breytingu á lengd verðaðlögunarferils þess sem PFS mælti fyrir um í ákvörðun PFS nr. 18/2010. Lúkningarverð allra félaganna verða því jöfn þann 1. janúar 2013. Með ákvörðun PFS nr. 3/2012, frá 13. janúar 2012, leit dagsins ljós ný ákvörðun á markaði 7 þar sem Tal var útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og viðeigandi kvaðir lagðar á félagið, m.a. kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Skal lúkningarverð Tals verða jafnt lúkningarverðum annarra farsímafyrirtækja þann 1. janúar 2013.

<sup>42</sup> Ákvarðanir PFS nr. 4/2007, 19 og 20/2009 og 8/2010 (markaður 15).

180. Þó svo að mínútuverð á smásölumarkaði hafi ekki lækkað að nafnvirði undanfarin ár má telja að tilboð sem fela í sér umtalsvert magn af gjaldfrjálsum mínútum og aukin gjaldfrjáls innannetssímtöl bendi til þess að samkeppni sé til staðar á smásölumarkaði fyrir farsímaþjónustu. Hvað varðar heildsölumarkað hefur gjaldskrá Símans lækkað en þar eiga kvaðir hlut að máli. Önnur heildsöluverð á markaðnum liggja ekki ljós fyrir en líklegt er að Vodafone og Síminn séu að einhverju marki farin að keppa í verðum á heildsölumarkaði í baráttu um þá endursöluaðila sem eru á markaðinum eða kunna að koma inn á hann. Sérstaklega hefur verið áberandi hvernig fyrirtækin hafa barist um að fá Tal í viðskipti til sín.

181. Almennt má segja að samkeppni á markaðnum hafi leitt til raunlækkunar verða á smásölumarkaði á undanförunum árum. Framangreint birtist í formi tilboða á smásölumarkaði og samningsumleitanna við endursöluaðila.

### 4.5.3 Hegðun á markaði og hvati til samkeppni

182. Takmarkið sem stefnt er að á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar, er að fyrirtæki á markaðnum gangi til samninga um aðgang að farsímanetum á viðskiptalegum forsendum. Það þýðir að þau fyrirtæki sem að reka eigin net hleypi öðrum að þeim, gegn gjaldi, með það að markmiði að fá greitt fyrir kostnað við að halda úti neti ásamt hagnaði. Það sem hefur hins vegar verið möguleg samkeppnishindrun er að netrekendur hafa iðulega einnig verið smásalar á símaþjónustu. Hefur því brugðið við að hagsmunir smásölnnar hafi skyggt á eðlilegan markað og farsímanetin verið lokuð væntanlegum kaupendum. Hafa fyrirtæki þannig viljað reka smásöluna án mikillar samkeppni og fórnað þar með mögulegum tekjum frá heildsölu vegna aðgangs að eigin neti.

183. Með ákvörðun PFS nr. 4/2007 var Símanum gert að birta viðmiðunartilboð um aðgang að neti sínu. PFS samþykkti þann 26. nóvember 2009 núverandi viðmiðunartilboð Símans fyrir endursölu- og sýndarnetsaðgang.<sup>43</sup> Kostnaðargreining Símans var svo samþykkt af PFS þann 16. apríl 2010.<sup>44</sup> Framangreint hefur reynst tímafrekt í framkvæmd, en þróunin hefur orðið til hins betra síðastliðin ár, og þá sérstaklega eftir að PFS tók framangreindar ákvarðanir sem greiddu verulega fyrir samkeppni.

184. Síminn hefur gert samning um sýndarnetsaðgang við Tal, dags. 8. janúar 2010. Sá samningur komst endanlega til framkvæmda í lok ágúst 2010 þegar Tal hóf að innheimta lúkningagjöld. Einnig gerði Síminn reikisamning við IMC, dags. 26. nóvember 2009, þar sem verð eru byggð á kostnaðargreiningu. IMC er með mjög lítið net og IMC/Alterna starfa því í raun sem sýndarnetsaðili á neti Símans. Fram að þeim tíma hafði ekkert fyrirtæki gert endursölu- eða sýndarnetsamning við netrekanda ef frá eru taldir endursölusamningar Tals við Vodafone á árunum 2006–2009, en Tal var þá í meirihlutaeigu Teymis sem jafnframt var eigandi Vodafone, og endursölusamningur Símans og Tals frá desember 2008 sem aldrei komst til framkvæmda

185. Vodafone gerði í september 2009 samning við fyrirtækið Símafélagið ehf. um endursöluaðgang að neti sínu. Þetta er fyrsti samningurinn af þessu tagi sem Vodafone gerir við óskýlt fyrirtæki. Símafélagið gerði einnig endursölusamning við IMC með samþykki Símans í nóvember 2010.

186. Vodafone og Síminn hafa tekist á um viðskipti Tals á undanförunum árum. Þegar Tal tengdist Vodafone eignarböndum var gerður endursölusamningur milli fyrirtækjanna. Síminn

<sup>43</sup> Ákvarðanir PFS nr. 19/2009 og nr. 20/2009.

<sup>44</sup> Ákvörðun PFS nr. 8/2010.

gerði síðan sýndarnetssamning við Tal í janúar 2010 og freistaði þess þar með að fá viðskipti Tals yfir á sitt net. Í desember 2010 gerði Vodafone einnig sýndarnetssamning við Tal, sem koma átti í stað eldri endursölusamnings.<sup>45</sup> Viðskiptavinir Tals eru bæði á netum Vodafone og Símans í dag, en í október 2011 voru um [...]% þeirra á kerfum Símans.

187. Auk ofangreindra samninga eru til staðar samningar um reiki á afmörkuðum svæðum og samningur um gagnkvæma samnýtingu Vodafone og Nova á sendum hvors annars. Fram hefur komið hjá Nova að fyrirtækið sé tilbúið að bjóða þjónustuaðilum heildsöluaðgang að farsímaneti sínu.

188. PFS telur að kvaðir sem settar voru á Símann hafi skapað samkeppnislegan þrýsting á að Síminn og aðrir netrekendur opnuðu fyrir aðgang að sínum netum. Nú eru einnig komnir fleiri þjónustuveitendur inn á markaðinn ásamt fleiri netrekendum og það leiðir til þess að netrekendur eru farnir að keppa um viðskipti við þjónustuveitendur.

#### 4.5.4 Yferráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera

189. Fjallað var um þetta atriði í kaflanum um aðgangshindranir hér að framan og er vísað til þess sem þar segir. Niðurstaðan úr þeirri umfjöllun var sú að yferráð ríkjandi fyrirtækja á markaðnum yfir umfangsmiklum fjarskiptanetum fælu í sér aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki. Ekki eru líkur á að þetta breytist á næstu árum og mun það hafa hamlandi áhrif á virka samkeppni í nánustu framtíð.

#### 4.5.5 Vöruaðgreining og samþætting þjónustu

190. Vöruaðgreining er stefna sem að fyrirtæki nota til að sýna neytendum fram á mismun á milli þeirra vöru og annarra. Vöruaðgreining getur átt sér stað bæði á heildsölu- og smásölumarkaði. Ef viðskiptavinir upplifa mikinn mun á vörum þá getur það lagt grunninn að mikilli viðskiptatrygð.

191. Síminn hefur verið starfandi lengst allra símafyrirtækja og á rætur sínar að rekja til stofnunar Landssíma Íslands árið 1906. Lengst af var fyrirtækið í eigu ríkisins og með einokunaraðstöðu á markaðnum. Síminn og tengd fyrirtæki hafa enn yfir að ráða því neti af heimtaugum, símstöðum og innviðum sem byggt var upp á undanförunum áratugum og getur það nýst farsímakerfi þeirra óbeint. Það má segja að Síminn sé yfir 100 ára gamalt vörumerki. Vegna þessa og þess að Síminn býður alhliðaþjónustu hvar sem er á landinu hefur fyrirtækið alnánd (e. ubiquity)<sup>46</sup> á markaðnum.

192. Á heildsölumarkaði þá geta þrjár aðilar selt aðgang að sínum farsímanetum: Síminn, Vodafone og Nova. Eru net þau sem þessi fyrirtæki hafa yfir að ráða nokkuð mismunandi að gerð og útbreiðslu.

193. Síminn er eina fyrirtækið sem rekur bæði GSM og UMTS net og nær úrbreiðslan nokkurn vegin yfir landið allt sem og miðin. Vodafone rekur GSM net sem að hefur mikla útbreiðslu um landið og miðin og Nova rekur UMTS net sem að nær til u.þ.b. 90% íbúa landsins, en er þó fyrst og fremst í þéttbýli. Því er nokkur munur á landfræðilegri útbreiðslu UMTS nets Símans og Nova, sem telja verður að styrki markaðsstöðu Símans en þó verður

<sup>45</sup> Sýndarnetssamningur Vodafone og Tals hefur enn ekki verið virkjaður og því er endursölusamningur enn í gildi.

<sup>46</sup> Alnánd felst í því að fyrirtæki býður fjarskiptaþjónustu alls staðar á ákveðnu svæði eða á landinu öllu. Þeir sem stofna ný heimili eða fyrirtæki eru þannig líklegri til að velja þann aðila þegar kemur að því að velja fyrirtæki til að veita fjarskiptaþjónustu heldur en samkeppnisaðila sem ekki er í sömu stöðu.

að hafa í huga að UMTS net Nova fer stöðugt stækkandi.

194. Mismunandi tilboð og áskriftarleiðir geta verið notuð af fyrirtækjum til að aðgreina þau frá öðrum. Hérlendis eru svokölluð vinatilboð og frítt í eigin kerfi mest áberandi. Nova byrjaði með frítt í eigin kerfi og má ætla að það hafi náð ákveðnu forskoti meðal ákveðins hóps viðskiptavina, einkum yngri viðskiptavina. Síðar fylgdu önnur fyrirtæki fordæmi Nova, m.a. hóf Síminn að bjóða sambærilegar áskriftarleiðir undir vörumerkinu Ring í árslok 2009, en það hefur ekki verið áberandi í auglýsingum Símans síðustu mánuði.

195. Fyrir ný fyrirtæki getur verið erfiðleikum háð að bjóða sambærileg tilboð og þau fyrirtæki sem eru búin að koma sér fyrir á markaðnum. Það kemur m.a. til af því að ný fyrirtæki þurfa að kaupa mikið af heildsöluþjónustu frá stærri fyrirtækjum og hafa því ekki sama svigrúm til samsetningar á þjónustuleiðum og í verðlagningu eins og þau hefðu ef þjónustan væri öll veitt á þeirra eigin neti. Þá bjóða Síminn og Vodafone uppá á alhliða fjarskiptaþjónustu fyrir fyrirtæki og heimili. Á fyrirtækjamarkaði er freistandi að leita tilboða hjá fjarskiptafyrirtækjum í heildar fjarskipaþjónustu. Slíkt getur gert nýjum farsímarekendum sem ekki bjóða upp á ákveðinn þátt, t.d. talsímaþjónustu og/eða internetþjónustu erfitt fyrir. Sömu sjónarmið gilda um einstaklingsmarkað, aðallega um stærri heimili sem leita eftir heildarþjónustu. Þetta hefur þó ekki komið í veg fyrir vöxt Nova sem stöðugt hefur aukið hlutdeild sína frá innkomu á farsímamarkaðinn og er nú með rúmlega 20% hlutdeild í fjölda viðskiptavina.

196. Í ljósi þess að hlutdeild Símans fer stöðugt lækkandi og hlutdeild Nova fer stöðugt hækkandi, þá telur PFS óhætt að álykta að breidd í þjónustuframboði sé ekki afgerandi þáttur í þróun samkeppni á farsímamarkaði, hvorki á smásölu né heildsölustigi.

#### **4.5.6 Vaxtarhindranir**

197. Markaður með mikla vaxtarmöguleika er mun meira aðlaðandi fyrir nýja aðila að koma inná en markaður sem að er þroskaður eða mettaður. Fyrirtæki sem að koma ný inn á mettaðan markað geta ekki aflað sér viðskiptavina án þess að ná þeim frá öðrum, sem bæði er erfitt og kostnaðarsamt.

198. Tölur sýna að verulega hefur dregið úr vexti markaðarins hérlendis og eru farsímakort nú orðin u.þ.b. jafnmörg íbúum landsins. Íbúum landsins hefur einnig fækkað á milli árána 2009-2010 og var sú fækkun 0,4%<sup>47</sup>. Það er því óhætt að segja að farsímamarkaður hérlendis er að nálgast metnun. Vöxtur hefur hins vegar haldið áfram í fjölda mínútna sem fara um farsímanetin. Það er að hluta til tilkomið vegna tilboða um gjaldfrjálsar mínútur, en einnig vegna þess að fleiri notendur kjósa að nota farsíma í stað fastasíma. Einhverjir möguleikar eru í vexti á notkun á ýmissi tengdri fjarskiptaþjónustu, eins og gagnaflutningsþjónustu, og virðisaukandi þjónustu.

199. Vaxtarhorfur á næstu 2 til 3 árum benda ekki til þess að markaðurinn eigi eftir að laða til sín mikla samkeppni frá nýjum aðilum sem tilbúnir eru til að byggja upp eigin net.

#### **4.5.7 Möguleg samkeppni**

200. Eins og fjallað var um hér að framan eru miklar og viðvarandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði. Við það bætist svo að ástand á fjármálamörkuðum er erfitt og svo virðist sem að dregið hafi úr vexti fjarskiptamarkaðarins. Minnkar þetta enn frekar líkur á

<sup>47</sup> <http://hagstofan.is/Pages/95?NewsID=5026> (08.09.2010)

nýrri samkeppni á heildsölustigi hérlendis.

201. PFS sér um að veita fyrirtækjum tíðniheimildir og nú eru 4 fyrirtæki starfandi með eigið farsímanet á GSM/UMTS sviðinu. Fyrirtækin eru þó með mjög mismunandi útbreiðslu og tæknilega uppbyggingu<sup>48</sup>. Þar sem að reikna má með því að netrekandi þurfi um 20-25% markaðshlutdeild hér á landi til þess að ná nauðsynlegri stærðarhagkvæmni er ólíklegt að íslenski markaðurinn beri fleiri netrekendur en nú eru þegar fyrir hendi. Möguleikar nýrra aðila á innkomu á farsímamarkað eru því nær eingöngu á sviði endursölu eða sýndarnetsrekstrar.

202. Heildsölumarkaður er enn frekar óþroskaður, þótt framfarir hafi átt sér stað síðan í lok árs 2009. Í dag eru þrír þjónustuveitendur sem byggja starfsemi sína á heildsölusamningi við netrekendur. Samanlögð markaðshlutdeild þessara þjónustuveitenda er um [5-10]% óháð því hvaða mælikvarði er notaður. Þrátt fyrir að hlutdeild viðkomandi fyrirtækja sé ekki há þá eru netrekendur farnir að sækjast eftir viðskiptum þeirra.

203. Ef heildsölukaupendur eru margir á markaði og ef þeir hafa umtalsverða markaðshlutdeild er erfiðara fyrir netrekendur að halda verði til þeirra háu eða neita að versla við þá. Ef netrekandi krefðist gjalds umfram eðlilegs hagnaðar af aðstöðu sinni þá væru fyrir hendi aðstæður fyrir nýjan netrekanda að koma sér inná markaðinn þar sem væntanlegir kaupendur væru það stórir og fjölmennir að stærðarhagkvæmni, sem nauðsynleg er, væri raunhæfur kostur. Hérlendis eru aðstæður erfiðari, að því leyti að annars vegar er sú markaðshlutdeild sem netrekendur þurfa hærri en víðast annars staðar vegna fámennis og landfræðilegra aðstæðna og hins vegar vegna þess að markaðsstyrkur væntanlegra kaupenda er minni en víðast hvar í Evrópu. Sú ógn sem netrekendum stafar af innkomu nýs aðila á markaðinn er því fremur lítil eins og sakir standa.

204. PFS telur að líkur á umtalsverðri nýrri samkeppni á netrekendamarkaðinum séu fremur litlar á næstu 2 til 3 árum.

#### 4.5.8 Samþjöppun á markaði

205. Þrátt fyrir að markaðshlutdeild Símans hafi lækkað á árunum 2009 fram á mitt ár 2011, sérstaklega miðað við fjölda mínútna og viðskiptavina, og að nýr aðili hafi komið inn á markaðinn frá því að síðasta greining var gerð, þá er samþjöppun á markaðnum enn nokkur. HHI-stuðullinn<sup>49</sup> er notaður til þess að mæla samþjöppun á markaði og virkar þannig að hlutdeildir hvers fyrirtækis á markaði í öðru veldi eru lagðar saman. Miðað við að þrír netrekendur séu á markaði og að markaðshlutdeild þeirra sé jöfn þá er stuðulinn 0,33. Samþjöppun miðað við fjölda viðskiptavina á heildsölustigi árið 2010 er 0,35 á íslenska markaðinum.

206. Sé samþjöppun á íslenskum markaði borin saman við markaði í nágrannalöndunum, kemur í ljós að samþjöppun á norska markaðnum árið 2009 var 0,46 (þar er talið að Telenor sé ennþá með umtalsverðan markaðsstyrk), en var 0,35 á danska markaðnum árið 2005 þegar

---

<sup>48</sup> Eitt þeirra er IMC Ísland sem að hefur starfað frá árinu 2000. Starfsemi félagsins hér landi var nánast engin fram til ársins 2010 þegar kynnti fyrirætlanir um uppbyggingu farsímanets síns á Íslandi og setti á laggirnar systurfélagið Alterna og hóf markaðssókn. Tíðnileyfi félagsins var framlengt til 10 ára þann 14. febrúar 2012. Félagið hefur lýst hugmyndum sínum um frekari útbreiðslu netsins.

<sup>49</sup> Herfindahl-Hirschman Index. Gildi stuðulsins liggur á milli 0-1. Eftir því sem gildi hans er hærra telst samþjöppun á markaðinum meiri. Sé útkoman undir 0,1 er ekki talin ástæða til að hafast nokkuð að. Sé útkoman á bilinu 0,1 til 0,18 er um miðlungssamþjöppun í gangi og yfir 0,18 er veruleg samþjöppun.

hann var metinn sem virkur samkeppnismarkaður af dönskum fjarskiptayfirvöldum.

207. HHI stuðullinn hefur jafnt og þétt farið lækkandi á íslenska markaðinum síðan árið 2008 og er nú að nálgast fræðileg mörk miðað við að þrír farsímanetrekendur séu á viðkomandi heildsölumarkaði. Hins vegar bendir stuðullinn til þess að samþjöppun á markaði sé nokkuð mikil samkvæmt eðli málsins og verði það á gildistíma þessarar greiningar þótt líkur séu til þess að hún lækki nokkuð.

#### 4.5.9 Niðurstöður

208. Árangursrík innkoma Nova á markaðinn í lok árs 2007 er mesta breytingin sem orðið hefur á markaðnum frá því að síðasta greining var framkvæmd.

209. Síminn hefur enn stærstu markaðshlutdeildina, hvort heldur sem er á smásölu- eða heildsölumarkaðinum, en hún fer enn lækkandi og töluvert hefur dregið saman með þremur stærstu fyrirtækjun á markaðnum. Markaðshlutdeild Símans er nú svipuð og er að meðaltali innan ESB hjá fyrrum markaðsráðandi fyrirtækjum, þar sem talið er að virk samkeppni ríki.

210. Á Íslandi eru nú starfrækt þrjú farsímanet sem ná til meirihluta landsmanna. Þar af eru tvö landsdekkandi net, hjá Símanum sem er með GSM/UMTS net og Vodafone sem er með GSM net. Útbreiðsla nets Vodafone hefur aukist umtalsvert á síðustu árum. Nova er með UMTS net sem að nær til u.þ.b. 90% landsmanna, en hefur engu að síður takmarkaða landfræðilega útbreiðslu. Fjórða netið er net IMC sem er með mjög litla útbreiðslu enn sem komið er, en fyrirtækið er hins vegar með reikisamning við Símann um allt land. Augljóslega eru bæði net Símans og Vodafone valkostir fyrir sjálfstæða þjónustuveitendur sem vilja semja um aðgang. Hugsanlega væri hægt að reka smásölufyrirtæki sem hefði aðgang að neti Nova með eða án samninga um innanlandsreiki yfir á önnur net þar sem net Nova nær ekki til. Sú staða er því komin upp að þjónustuveitur sem reka farsímaþjónustu á smásölustigi, eða hyggjast gera það, geta leitað til þriggja fyrirtækja varðandi aðgang. Einnig er sá möguleiki í stöðunni að semja við IMC varðandi reiki yfir í net Símans samanber endursölusamning Símafélagsins við IMC.

211. PFS telur að sú tregða til að semja um aðgang, sem ríkjandi var á markaðnum framan af, sé á undanhaldi. Eftir að sýndarnets- og endursöluaðlar komust inn á markaðinn hefur orðið vart við að netrekendur keppi um að fá þá í viðskipti. Þetta á sérstaklega við um Tal sem náð hefur hlutdeild á smásölumarkaði sem vert er að keppast um. Tal var upphaflega með endursölusamning við Vodafone, en gerði síðan sýndarnetssamning við Símann og Vodafone á árinu 2010.

212. Öðrum fyrirtækjum hafa einnig verið boðnir aðgangssamningar. Síminn gerði samning við IMC í lok árs 2009 og Vodafone gerði samning við Símafélagið. IMC gerði einnig samning við Símafélagið með samþykki Símans. Það er því sýnilegt að meira líf er á heildsölumarkaðnum en verið hefur. Að hluta til eru þessir samningar til komnir vegna aðgangskvaða sem lagðar voru á Símann árið 2007. Þeir eru þó ekki eingöngu grundvallaðir á kvöðunum, enda hefur Vodafone gert samninga þrátt fyrir að engar kvaðir hvíli á fyrirtækinu á þessum markaði og samningar sem Síminn hefur gert ganga að sumu leyti lengra en kvaðirnar segja til um. Eftir að sjálfstæðir þjónustuveitendur komust inn á markaðinn er til staðar hvati hjá netrekendum til þess að fá þá í viðskipti til sín fremur en að þeir fari til keppninauta enda augljós hagur fyrir netrekendur að nýta þá umfram afkastagetu sem til staðar er í netkerfum þeirra. Þetta getur bent til þess að ekki þurfi lengur að stýra aðgangi að farsímanetum með kvöðum.

213. Samþjöppun á íslenskum farsímamarkaði fer minnkandi en er ennþá umtalsverð skv. HHI stuðlinum. Gert er ráð fyrir því að enn muni draga úr samþjöppun á markaðnum á komandi árum. HHI stendur nú í 0,35 en það er t.d. sama gildið var í Danmörku þegar ákveðið var að aflétta kvöðum þar árið 2005.

214. Með tilliti til framangreindra þátta telur PFS allar líkur á því að styrkur Símans fari minnkandi á gildistíma þessarar greiningar og þar með stefni markaðurinn í átt að virkri samkeppni. Þar með telur PFS að markaðurinn uppfylli ekki skilyrði númer 2 sem vera þarf fyrir hendi til þess að beiting kvaða komi til greina.

215. Þar sem öll þau þrjú skilyrði sem fjallað var um í kafla 4.1. þurfa að vera uppfyllt til þess að beita megi kvöðum, og viðkomandi markaður uppfyllir ekki lengur skilyrði númer 2 að mati PFS, þá er óþarft að taka til skoðunar skilyrði númer 3 varðandi beitingu almennra samkeppnisreglna og enn fremur er óþarft að framkvæma frekari greiningu á samkeppnisstöðu á markaðnum. Í eftirfarandi köflum verður því eingöngu fjallað um þær kvaðir sem í gildi eru á markaðnum og með hvaða hætti PFS hyggst aflétta þeim.

216. PFS telur samt sem áður þörf á því að fylgjast áfram náið með markaðnum og er tilbúin að taka til skoðunar hvort gera þurfi aðra greiningu ef að aðstæður á markaði breytast verulega til hins verra vegna breytts skipulags markaðarins eða hegðunar netrekenda.



## 5.0 Brottfall kvaða

### 5.1 Almenn

217. Þar sem niðurstaða PFS, eftir mat á aðstæðum á viðkomandi markaði, er sú að hann stefni átt að virkri samkeppni innan þess tímaramma sem hér er til skoðunar, þá eru ekki lengur skilyrði til staðar til þess að fyrirfram kvöðum skv. fjarskiptalögum verði beitt gagnvart fyrirtækjum á markaðnum. Því liggur beint við að fella niður þær kvaðir sem lagðar voru á Símann með ákvörðun PFS nr. 4/2007 þann 5. febrúar 2007. PFS hyggst fella niður gildandi kvaðir á viðkomandi markaði eftir því sem nánar greinir í eftirfarandi köflum.

218. PFS lítur svo á að kvaðir á NMT markaðnum hafi fallið úr gildi sökum ómöguleika þegar starfrækslu NMT netsins var hætt þann 1. september 2010 og því er óþarfi að taka sérstaka ákvörðun um brottfall þeirra.

219. Kvaðir varðandi aðgang að GSM neti Símans eru hins vegar enn í gildi og er nauðsynlegt að taka ákvörðun um með hvaða hætti þær falla niður.

### 5.2 Núgildandi kvaðir

220. Með ákvörðun sem birt var í kjölfar markaðsgreiningar þann 5. febrúar 2007 voru eftirtaldar kvaðir lagðar á Símann á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum GSM farsímanetum.

#### a) Kvöð um að veita aðgang að GSM farsímaneti

Sú kvöð var lögð á Símann að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að GSM farsímaneti og þjónustu á heildsölustigi. Síminn skyldi m.a. verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um:

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

Síminn skyldi veita aðgang að öllum GSM farsímastöðvum sem sanngjarnt og eðlilegt væri að veita aðgang að, án tillits til þess hvenær þær voru teknar í notkun. Samningum um aðgang og upphaf símtala í GSM farsímanet Símans skyldi ljúka innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa. Ef Síminn hafnaði beiðni um aðgang þá skyldi félagið gefa umsækjandanum skriflega og rökstudda ástæðu fyrir höfnuninni. Heildsöluaðgang sem Síminn hefði þegar veitt að GSM farsímaneti sínu mætti ekki draga til baka.

#### b) Kvöð um jafnræði

Kvöð var lögð á Símann um jafnræði bæði hvað varðaði verð og önnur skilyrði. Jafnræðiskvöðin skyldi gilda fyrir allar tegundir af heildsöluaðgangi, þ.á.m. innanlandsreiki, endursölu, sýndarnet, samhýsingu og samnýtingu. Sú deild Símans sem sæi um veitingu aðgangs skyldi vera aðgreind frá öðrum deildum fyrirtækisins og skyldi veita öllum sambærilega þjónustu. Miðlun upplýsinga frá deildinni skyldi vera með sambærilegum hætti til óskyldra aðila og til annarra deilda fyrirtækisins. Meðferð upplýsinga sem Síminn öðlaðist við gerð samninga um aðgang skyldi vera í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga.

**c) Kvöð um gagnsæi**

Kvöð var lögð á Símann um gagnsæi og að útbúa og birta viðmiðunartilboð fyrir innanlands reiki, endursölu og sýndarnet og birta upplýsingar um einkenni netsins, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun, verðskrá og bókhaldsupplýsingar fyrir GSM farsímasvið sitt.

**d) Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað**

Kvöð var lögð á Símann um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skyldi fela í sér að lágmarki að annars vegar heildsala og hins vegar smásala GSM farsímasviðs yrði bókhaldslega aðskilin frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Símans og verð innan fyrirtækisins skyldi vera gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Síminn skyldi aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, fjármuni og fjármagn fyrir GSM farsímanet sitt. Síminn skyldi afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir heildsölu og smásölu ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki væri hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Ofangreind yfirlit þyrfti að berast stofnuninni fyrir 1. apríl ár hvert fyrir árið á undan.

**e) Kvöð um eftirlit með gjaldskrá**

Kvöð var lögð á Símann um eftirlit með gjaldskrá. Síminn skyldi birta aðgangsverð fyrir endursölu, sýndarnet og innanlands reiki. Verð fyrir aðgang til endursölu og fyrir sýndarnet skyldi reiknaður með smásölu mínus aðferðinni fyrst um sinn. Smásala mínus skyldi vera að lágmarki 35% miðað við hreinan sýndarnetsaðgang og að lágmarki 25% fyrir endursöluaðgang. Prósentan skyldi svo vera breytileg eftir því hversu mikill aðgangur að innviðum farsímanetsins væri keyptur. Að svo stöddu lagði PFS ekki skyldur á Símann að kostnaðargreina verð fyrir aðgang fyrir innanlandsreiki og samnýtingu og samhýsingu. PFS áskildi sér hins vegar rétt til að leggja skyldu á Símann um að kostnaðargreina verð fyrir innanlands reiki og samnýtingu og samhýsingu, ef frjálsir samningar tækjust ekki. PFS áskildi sér rétt til að leggja þá skyldu á Símann að kostnaðargreina aðgangsverð í samræmi við LRIC aðferðafræðina eða aðra kostnaðargreiningaraðferð sem PFS teldi henta best ef í ljós kæmi að ákvörðun verðs samkvæmt smásölu mínus aðferðinni bæri ekki fullnægjandi árangur. Til að fylgjast með breytingum á heildsölugjaldskrá setti PFS það skilyrði að öll ný heildsöluverð Símans og breytingar á þeim væru tilkynnt til PFS. Ný heildsöluverð öðluðust ekki gildi nema með fyrirfram samþykki PFS. Væri heildsölugjaldskrá byggð á smásölugjaldskrá Símans væri nauðsynlegt að gjaldskrárnar breyttist samtímis.

221. Eftirfarandi kvaðir voru lagðar á Símann á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum NMT farsímanetum.

**a) Kvöð um að veita aðgang að NMT farsímaneti**

Kvöð var lögð á Símann um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang til endursölu á NMT þjónustu. Samningum skyldi ljúka innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa.

**b) Kvöð um jafnræði**

Kvöð var lögð á Símann um jafnræði bæði hvað varðaði verð og önnur skilyrði.

**c) Kvöð um gagnsæi**

Kvöð var lögð á Símann um gagnsæi og fyrirtækið var skyldað til að birta upplýsingar um endursöluverð á NMT þjónustu.

**d) Kvöð um eftirlit með gjaldskrá**

Kvöð var lögð á Símann um eftirlit með gjaldskrá. Síminn skyldi veita heildsöluáðgang að NMT farsímaþjónustu til endursölu. Aðgangsverðið skyldi reikna skv. smásöluverð mínus aðferðinni. Kæmu aðilar sér ekki saman um verð fyrir aðgang að NMT farsímanetinu áskildi PFS sér rétt til að ákveða þau með smásölu mínus aðferðinni.

222. Þar sem NMT þjónustan hefur verið aflögð og markaður fyrir aðgang og upphaf símtala í NMT farsímanetum er ekki lengur til hér á landi, þá hafa þessar kvaðir ekkert gildi lengur. PFS lítur svo á að þær falli sjálfkrafa niður samkvæmt eðli málsins.

### 5.3 Áhrif gildandi kvaða

223. Þær kvaðir sem lagðar voru á árið 2007 sköpuðu möguleika á raunverulegum heildsölumarkaði og innkomu þjónustuaðila á smásölustigi. Þær hafa einnig sett reiknaðgang í fastari skorður og auðveldað fyrirtækjum með lítil net að semja um innanlandsreiki.

224. Þrjú fyrirtæki sem starfa eingöngu eða nær eingöngu á smásölustigi eru komin inn á markaðinn eftir að ákvörðun PFS nr. 4/2007 var birt. Þetta eru Tal sem hefur gert aðgangssamninga við bæði Vodafone og Símann, IMC/Alterna sem hefur gert samning við Símann og Símafélagið sem gerði samning við Vodafone og IMC. Telja má að þær kvaðir sem lagðar voru á hafi komið af stað þeirri þróun sem orðið hefur á markaðnum í þá átt að netrekendur eru nú viljugri til þess að gera samninga um aðgang. Fram til ársins 2009 voru engir aðgangssamningar gerðir nema við skyld fyrirtæki og svo reikisamningar samkvæmt lögbundinni skyldu. Þegar framkvæmd kvaða gagnvart Símanum var komin í fastar skorður á árinu 2009 var það ekki aðeins Síminn sem samdi um aðgang að neti sínu heldur einnig Vodafone sem ber engar kvaðir á þessum markaði.

225. Þegar sýndarnets- og endursöluaðilar eru komnir inn á markaðinn hafa netrekendur hvata til þess að bjóða þeim aðgang fremur en að hætta á að þeir fari með viðskipti sín til keppinautanna á heildsölumarkaðnum. Til marks um það eru þær sviptingar sem verið hafa í kringum Tal. Fyrirtækið gerði í upphafi samning við Vodafone á þeim tíma sem Vodafone hafði ráðandi hlut í félaginu. Tal gerði síðar samning við Símann um sýndarnetsaðgang og var þar með kominn vísir að samkeppni á heildsölumarkaði í fyrsta sinn. Í maí 2011 gerði Vodafone svo samrunasamkomulag við Tal, en eins og áður segir heimilaði Samkeppniseftirlitið ekki þann samruna og Tal er því enn í dag sjálfstæður kaupandi á viðkomandi markaði. Það er því ljóst að báðir stærstu netrekendurnir hafa mikinn áhuga á viðskiptum Tals. Önnur sýndarnets- eða endursölufyrirtæki eru ennþá mjög smá í sniðum, en hafa samt sem áður getað fengið aðgangssamninga ýmist byggða á kvöðum eða á viðskiptalegum forsendum. Þess ber einnig að geta að árið 2007 sömdu Vodafone og Nova um gagnkvæm afnot af farsímasendum félaganna.

226. Síminn birti viðmiðunartilboð fyrir endursöluáðgang, sýndarnetsaðgang og innanlandsreiki á farsímanetum sem PFS samþykkti á árunum 2008 og 2009 með tilteknum breytingum. Önnur fyrirtæki hafa ekki birt slík tilboð. Síminn hefur lækkað verð á aðgangi í samræmi við kostnaðargreiningu sem samþykkt var af hálfu PFS snemma árs 2010. Eftir það tók þróun heildsölumarkaðarins mikið stökk.

227. Þjónustuveitendum á smásöllumarkaði hefur fjölgað um fjóra eftir að kvaðir voru lagðar á Símann á þessum markaði árið 2007. Einn þeirra, Nova, rekur eigið net að hluta og bætir við útbreiðslusvæðið með reikisamningi við Vodafone, hin fyrirtækin Tal, IMC/Alterna og Símafélagið eru nánast eingöngu þjónustuveitendur á smásöllumarkaði, þótt IMC/Alterna innheimti lúkningargjöld sem netrekandi og sýndarnetsaðili að hluta og Tal sem sýndarnetsaðili.

228. Fjölgun þjónustuaðila hefur ekki leitt til verðstríðs eða merkjanlegra lækkana á einingaverðum á smásöllumarkaði, en ljóst er að verð hafa lækkað að raungildi ef horft er til verðlagsþróunar á sama tíma. Keppt hefur verið á grundvelli flókinna tilboða þar sem frímínútur innan kerfis hafa verið aðalatriðið, auk ímyndar og tengdrar þjónustu svo sem hljóð- og myndefnis, en almennar verðskrár hafa ekki lækkað. Á heildsöllumarkaði hefur verðskrá lækkað í samræmi við kvöð um kostnaðarviðmið, en ætla má að Símann og Vodafone hafa einnig verið að keppast um þjónustuveitendur á smásöllumarkaði með tilboðum til þeirra um betri kjör.

229. PFS telur að kvaðir á viðkomandi markaði hafi þjónað tilgangi sínum að svo stöddu og á meðan þrjú raunverulegir netrekendur eru starfandi á markaðnum og alls sex fyrirtæki á smásölustigi þá muni markaðurinn stefna í átt að virkri samkeppni án þess að aðgangi að netunum sé stýrt með kvöðum. Hins vegar getur verið þörf á að taka markaðinn til skoðunar að nýju með skömmum fyrirvara ef markaðsaðilum fækkar eða netrekendur loka fyrir aðgang eða hækka verðlagningu aðgangs svo að aðgangur sé í raun ekki í boði lengur. Þá getur komið til þess að Samkeppniseftirlitið skoði samræmda synjun aðgangs netrekenda með tilliti til þess hvort um ólögmeitt samráð geti verið að ræða.

#### 5.4 Fyrirhuguð ákvörðun um brottfall kvaða og aðlögunartíma

230. Eins og fyrr segir hyggst PFS taka ákvörðun í kjölfar þessarar greiningar um að kvaðir sem lagðar voru á Símann á heildsöllumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í farsíma, með ákvörðun nr. 4/2007 frá 5. febrúar 2007, falli niður.

231. Í 3. mgr. 16. gr. rammatilskipunarinnar 2002/21/EB og í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2007<sup>50</sup> kemur fram að þegar kvaðir eru felldar niður skal gefa þeim aðilum sem ákvörðunin hefur áhrif á hæfilegan tíma til aðlögunar. Sams konar ákvæði er að finna í 6. mgr. 9. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar nr. 741/2009 en þar segir: *Taki Póst- og fjarskiptastofnun ákvörðun um að fella niður kvaðir sem verið hafa í gildi, skal það tilkynnt þeim sem ákvörðunin hefur áhrif á með hæfilegum fyrirvara áður en viðkomandi ákvörðun kemur til framkvæmdar.* PFS telur eðlilegt og skylt að fylgja þessari reglu.

232. Þeir aðilar sem ákvörðun um niðurfellingu kvaða hefur fyrst og fremst áhrif á eru þau fyrirtæki sem eru í viðskiptum við Símann á grundvelli gildandi kvaða. Niðurfelling kvaða getur einnig haft óbein áhrif á aðra aðila sem eru á markaðnum eða tengjast honum.

233. Þau fyrirtæki sem í dag eru með aðgangssamninga við Símann á viðkomandi markaði eru Tal sem er með sýndarnetssamning, IMC/Alterna sem er með svokallaðan reikisamning sem er nokkurs konar sýndarnetssamningur þar sem net IMC er örsmátt og ennfremur eru Vodafone og Nova með reikisamninga á örfáum svæðum. Símafélagið er með samning við Vodafone og IMC, en IMC byggir að mestu á afnotum af neti Símans. Þá er Tal ennfremur með endursölusamning við Vodafone og sýndarnetssamning að auki, sem enn hefur ekki komist til framkvæmda.

---

<sup>50</sup> Sjá bls. 50 í skýringunum.

234. Niðurfelling kvaða getur kallað á að endurskoða þurfi gildandi samninga að einhverju leyti eða gera nýja. Einhverjir þjónustuveitendur á smásöllumarkaði gætu þurft eða viljað skipta um þjónustuveitendur á heildsöllumarkaði vegna breyttra aðstæðna. Þeir aðilar sem eru með samninga um innanlandreiki munu hugsanlega telja heppilegt að bæta við net sitt á þessum tímavarki. Ekki er víst að til nokkurra af þessum aðgerðum þurfi að koma en ef svo verður að einhverju leyti getur verið þörf á umtalsverðum fresti til aðlögunar.

235. PFS telur mikilvægast að aðgangur sé tryggður yfir tímabil sem örugglega ætti að nægja til aðlögunar. PFS hefur því í hyggju að kveða á um að kvöð á Símann um að veita aðgang falli niður að liðnum 12 mánuðum frá birtingu ákvörðunar í kjölfar þessarar greiningar.

236. PFS telur að óhætt sé að hafa styttri aðlögunartíma varðandi aðrar kvaðir, sem hafa ekki eins afgerandi áhrif á smásöluaðila sem þegar eru með samninga við Símann. PFS hyggst því fella úr gildi aðrar kvaðir en aðgangskvöðina, á þessum markaði, sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar.

237. Tekið skal fram að aflétting kvaðar um bókhaldslegan aðskilnað á þessum markaði afléttir ekki samsvarandi kvöð sem hvílir á Símanum á markaði fyrir lúkningu símtala í farsímaneti sínu (Markaður 7)