



Ákvörðun nr. xx/2021

**Heildsöluverð fyrir lúkningu símtala í
einstökum farsímanetum**

Málsnúmer: 2021070202

29. september 2021



Efnisyfirlit

1	Inngangur	3
2	Innanlandssamráð.....	5
3	Forsendur ákvörðunar	7
3.1	Tilmæli ESA varðandi lúkningarverð í farsímanetum og föstum netum	7
3.2	Ákvörðun PFS nr. 20/2015	9
3.3	Fyrri ákvarðanir PFS um lúkningarverð á markaði 7/2008 (markaður 2/2016) út frá verðsamanburði	10
4	Útreikningur á lúkningarverði	12
5	Niðurstaða FST	16



1 Inngangur

(1) Ákvörðunardrög þessi byggja á ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 20/2015, dags. 31. júlí 2015, um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumörkuðum fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Samkvæmt tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA)¹ frá 2016 um skilgreiningu á heildsölumörkuðum fjarskiptaþjónustu tilheyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum markaði 2.

(2) Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 20/2015, skal árlega ákvarða hámarksverð fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum með verðsamanburði.

(3) Þann 1. júlí 2021 tóku gildi lög nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu (FST). Samkvæmt lögnum hefur Fjarskiptastofa tekið við því lögbundna hlutverki að hafa umsjón með framkvæmd laga um fjarskipti nr. 81/2003. Í því fellst m.a. að hafa eftirlit með gjaldskrá fjarskiptafyrirtækja fyrir þá þjónustu þeirra sem slíkar kvaðir hafa verið lagðar á með ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar.

(4) Þá leggur Fjarskiptastofa það almennt til grundvallar að fyrri úrlausnir Póst- og fjarskiptastofnunar séu fordæmisgefandi varðandi stjórnsýsluframkvæmd Fjarskiptastofu, enda sé um að ræða framkvæmd og túlkun sömu ákvæðum fjarskiptalaga. Eins ber að líta á ákvarðanir Fjarskiptastofu sem framhald af ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar, m.a. vegna kvaða sem lagðar hafa verið á fjarskiptafyrirtæki.

(5) Breyting hefur orðið á því hvernig hámarksverð fyrir lúkningu símtala í Evrópusambandinu eru ákvörðuð. Evrópusambandið gaf út tilskipun nr. 2018/1972 (European Electronic Communications Code) þann 11. desember 2018. Tilskipunin kveður m.a. á um að hámarksverð fyrir lúkningu í fastaneti í Evrópusambandinu skuli ákvörðuð með framseldri gerð (e. delegated act). Evrópusambandið gaf síðan út umrædda gerð þann 18. desember 2020² sem kveða á um hámarksverð verð fyrir lúkningu símtala í sambandinu. Ákvæði gerðarinnar hafa hins vegar ekki öðlast gildi hér á landi³ og óvíst er hvenær það mun gerast. Þar til annað hefur verið ákveðið með lögum eða reglugerð hér á landi mun FST því fylgja ákvörðun PFS nr. 20/2015 við ákvörðun lúkningarverða í einstökum farsímanetum.

(6) FST framkvæmdi verðsamanburð til að ákvarða lúkningarverð hér á landi sem taka eiga gildi frá og með 1. janúar 2022, nema lög eða reglugerð sem kveða á um annað munu taka gildi fyrir þann tíma. FST fylgdi sömu aðferðafræði við þennan verðsamanburð og viðhöfð var í síðasta verðsamanburði á þessum markaði að teknu tilliti til þeirra breytinga sem leiða af ofangreindri tilskipun og gerðinni. FST notar niðurstöðu verðsamanburðarins til að ákvarða

¹ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 11 May 2016 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*).

² Commission Delegated Regulation (EU) 2021/654 of 18 December 2020 supplementing Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council by setting a single maximum Union-wide mobile voice termination rate and a single maximum Union-wide fixed voice termination rate.

³ Sjá <https://gagnagrunnur.ees.is/index.php/32021r0654#32021R0654>.



heildsöluverð hér á landi fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum frá 1. janúar til 31. desember 2022.

(7) Í eftirfarandi köflum er farið nánar yfir lagaforsendur, aðferðafræði og útreikninga sem leiddu til niðurstöðu FST. Texti ákvörðunardraganna lýsir fyrirhugaðri afstöðu FST sem getur tekið breytingum þar til endanleg ákvörðun er tekin, m.a. vegna athugasemda frá hagsmunaaðilum. Lesa ber orðalag draganna í því samhengi.



2 Innanlandssamráð

(8) Frumdrög að ákvörðun PFS um heildsölugjald fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum var birt til samráðs þann 10. ágúst 2021 og stóð samráðið til 31. ágúst 2021. Athugasemdir bárust frá Sýn hf. (Sýn).

(9) Í athugasemdum Sýnar er vísað í þau samrýmdu lúkningarverð sem hafa tekið gildi í ríkjum Evrópusambandsins, en ekki verið samþykkt hér á landi. Bendir Sýn á að í tilskipun (EU) 2021/654 sé miðað við að hámarksverð innan Sambandsins verði 0,2 EUR cent ekki seinna en árið 2024. Þar sé jafnframt gefið svigrúm til aðlögunar í 3 þrepum:

1. The single maximum Union-wide mobile voice termination rate shall be EUR 0,2 cent per minute.
2. By derogation from paragraph 1, providers of mobile voice termination services may apply the following maximum mobile voice termination rates:
 - (a) from 1 July 2021 to 31 December 2021, in Member States other than those mentioned in paragraph 3: EUR 0,7 cent per minute;
 - (b) from 1 January 2022 to 31 December 2022, in Member States other than those mentioned in paragraph 4: EUR 0,55 cent per minute;
 - (c) from 1 January 2023 to 31 December 2023, in Member States other than those mentioned in paragraph 5: EUR 0,4 cent per minute.

(10) Í samanburðatöflu sem Fjarskiptastofa noti séu 20 lönd af 28 löndum í aðlögunarþrepi b): 0,819 ISK sem svari til um það bil 0,55 EUR cent. Áætla megi að þessi 20 lönd hafi ekki beitt hreinni BU-LRIC aðferð við útreikninga á lúkningarverðum í farsímanetum líkt og Fjarskiptastofa telji meginforsendu til grundvallar að vali á viðmiðunarlöndum (kafli 3 í samráðsskjali, *Útreikningur á lúkningarverði*):

(45) Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 20/2015 skal leggja eftirfarandi meginforsendur til grundvallar við val á viðmiðunarlöndum og útreikning á lúkningarverðum:

1. Miðað skal við þau EES-ríki þar sem lúkningarverð markaðsráðandi fyrirtækja á viðkomandi markaði lýtur gjaldskráreftirliti fjarskiptaeftirlitsstofnunar viðkomandi ríkis á grundvelli kostnaðargreininga þar sem beitt er hreinni BU-LRIC aðferð.
2. Miðað skal við niðurstöður um lúkningarverð samkvæmt útreikningum byggðum á hreinu BU-LRIC líkani sem lágu fyrir í lok apríl 2021. Við gerð verðsamanburðarins var miðað við að fyrir lægi formleg ákvörðun hjá viðkomandi eftirlitsstofnun á þessum tíma.
3. Við ákvörðun lúkningarverðs hér á landi skal reiknað hreint meðaltal lúkningarverða sem uppfylla ofangreind skilyrði.

(11) Í ljósi þess telji Sýn ekki rétt að beita verðsamanburði líkt og venja hafi verið undanfarin ár heldur að hefja aðlögunarferli í samræmi við tilskipun Evrópusambandsins. Sýn leggi því til að frá og með 1. janúar 2022 til og með 31. desember 2022 skuli lúkningarverð vera 0,81 kr./mín. (0,55 EUR cent). Telji Sýn að með þessu verði betur gætt meðalhófs. Jafnframt að slík aðferð samræmist betur 3. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, en skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við eigi, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja.

(12) FST tekur ekki undir þau sjónarmið sem Sýn leggur fram.

(13) Í fyrsta lagi þá byggja lúkningarverðin samkvæmt gerð Evrópusambandsins á hreinu BU-LRIC líkani og því uppfylla þau verð skilyrðin sem sett voru í ákvörðun PFS nr. 20/2015. Það er



ekki skilyrði að viðkomandi eftirlitsstofnanir búi sjálf til þau kostnaðarlíkön sem notuð eru til að ákvarða verðin enda hafa flest þessara eftirlitsstofnana fengið fagaðila til að útbúa slík líkön fyrir sig í gegnum tíðina áður en ráðist var í að búa til eitt líkan fyrir Evrópska efnahagssvæðið. Það er því ljóst að lúkningarverðin sem ákvörðuð eru fyrir viðkomandi ríki eru ákvörðuð „á grundvelli kostnaðargreininga þar sem beitt er hreinni BU-LRIC aðferð“, sbr. skilyrði 1.

(14) Í örðu lagi þá er ekki lagastoð fyrir því að FST hefji aðlögunarferli í samræmi við gerð Evrópusambandsins nr. 2021/654 þar sem ákvæði gerðarinnar hafa ekki öðlast gildi hér á landi. Ný fjarskiptalög sem byggja á tilskipun Evrópusambandsins nr. 2018/1972 (European Electronic Communications Code) hafa ekki heldur tekið gildi en þau eru forsenda þess að gefin verði út reglugerð sem kveði á um að samræmdu lúkningarverðin taki gildi hér á landi. Þá hefur gerðin ekki verið tekin inn í EES-samninginn. Á meðan ekki eru í gildi lög eða reglugerð sem kveða á um annað hefur FST ekki lagalegar forsendur til að falla frá því fyrirkomulagi sem var ákvarðað með ákvörðun PFS nr. 20/2015. Reynir því ekki á hið lögbundna lagaskýringarsjónarmið sem Sýn vísar til samkvæmt 3 gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið. Hvað varðar sjónarmið Sýnar um meðalhóf gagnvart fjarskiptafyrirtækjum þá er rétt að benda á að til mótvægis því vegur sjónarmið um hag neytenda sem eiga að njóta góðs af lægri lúkningargjöldum.

(15) Með hliðsjón af ofangreindum sjónarmiðum getur FST ekki fallist á þá tillögu Sýnar að frá og með 1. janúar 2022 til og með 31. desember 2022 skuli lúkningarverð í farsíma vera 0,81 kr./mín. í stað 0,74 kr./mín. eins og lagt var til í frumdrögum FST í innanlandssamráðinu. Það er niðurstaða FST að heildsölugjald fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum á Íslandi skuli ákvörðuð út frá verðsamanburði og vera 0,74 kr./mín. fyrir tímabilið 1. janúar 2022 til 31. desember 2022.



3 Forsendur ákvörðunar

(16) FST byggir ákvörðun sína á fjarskiptalögum, fyrri ákvörðunum stofnunarinnar og tilmælum ESA um afskipti fjarskiptaeftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum frá 13. apríl 2011⁴.

(17) Samkvæmt 4. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga getur Fjarskiptastofa (áður Póst- og fjarskiptastofnun) við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst hagkvæmt rekin, tekið mið af gjaldskrám á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum fjarskiptafyrirtækisins.

(18) Í 12. tl. tilmæla ESA um afskipti fjarskiptaeftirlitsstofnana af lúkningarverðum er heimild fyrir eftirlitsstofnanir eins og FST að beita verðsamanburði til að ákvarða lúkningarverð, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

(19) Í ákvörðun PFS nr. 20/2015 er kveðið á um að PFS (nú FST) skuli árlega taka ákvörðun um hámarks lúkningarverð íslenskra fjarskiptafyrirtækja, í kjölfar verðsamanburðar við EES-ríki samkvæmt nánar tiltekinni aðferðarfræði, eigi síðar en 1. nóvember ár hvert sem gilda skulu frá og með 1. janúar árið eftir.

(20) Nánar er fjallað um þær forsendur sem liggja að baki ákvörðun þessari í eftirfarandi undirköflum.

3.1 Tilmæli ESA varðandi lúkningarverð í farsímanetum og föstum netum

(21) Framkvæmdastjórn ESB gaf út tilmæli varðandi afskipti eftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum í maí 2009⁵. Framkvæmdastjórnin taldi kvaðir varðandi lúkningarverð ekki vera nægilega einsleitar í aðildarríkjum sambandsins og ákvað því að gefa út tilmæli sem stuðla ættu að samræmingu. ESA gaf út sambærileg tilmæli þann 13. apríl 2011.

(22) Meginreglan samkvæmt tilmælunum er að eftirlitsstofnanir eigi að kveða á um lúkningargjöld sem taka mið af kostnaði við lúkningu símtala í farsímanetum og föstum netum sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti í samræmi við kostnaðarlíkan sem byggir á langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC) aðferðinni⁶. Horft er til væntrar framtíðarþróunar á grundvelli núverandi kostnaðar og miðað er við hagkvæmustu tæknilegu lausnir, s.s. næstu kynslóðar net (NGN). Um er að ræða hreint (e. pure) gangverðs bottom-up⁷ LRIC kostnaðarlíkan, svokallað hreint BU-LRIC.

⁴ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States.

⁵ COMMISSION RECOMMENDATION of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU.

⁶ Langtíma viðbótarkostnaður (e. Long-run incremental cost), þ.e. kostnaður sem bætist við eða sparast við það að tiltekin þjónusta eða starfsemi bætist við eða leggst af á þeim forsendum að allur kostnaður er breytilegur.

⁷ Talað er um „bottom-up“ líkan þegar um er að ræða útreikninga á kostnaði út frá verkfræðilegu líkani af fjarskiptaneti á viðkomandi fjarskiptamarkaði. Líkanið byggir á ímynduðu (e. hypothetical) netkerfi sem er hagkvæmt hannað og nýtir hagkvæmustu tæknilausnir sem í boði eru hverju sinni.



(23) Samkvæmt framangreindum tilmælum ESA var fjarskiptaeftirlitsstofnunum veittur almennur aðlögunarfrestur til 31. desember 2012 til að undirbúa og innleiða hreint BU-LRIC+ kostnaðarlíkan.

(24) Fjarskiptaeftirlitsstofnunum sem búa við takmörkuð aðföng (e. less well-resourced regulators) var skv. 12. gr. tilmælanna veittur lengri aðlögunarfrestur eða til 1. júlí 2014. Þá er tilgreint í þessari grein að ef það bryti gegn meðalhófsreglu að þvinga fjarskiptaeftirlitsstofnun með takmörkuð aðföng til að beita þeirri aðferð sem mælt er með í tilmælunum eftir 1. júlí 2014 geta slíkar stofnanir haldið áfram að beita annarri aðferðafræði þar til tilmælin verði endurskoðuð, nema BEREC⁸ aðstoðaði hana faglega og/eða fjárhagslega við að beita tilgreindri aðferð.

(25) FST telst til þeirra fjarskiptaeftirlitsstofnana sem búa við takmörkuð aðföng. Slíkum stofnunum er heimilt að beita t.d. verðsamanburði í stað slíkrar kostnaðargreiningaraðferðar ef sýnt er fram á að sú aðferð skili útkomu sem samrýmist markmiðum tilmælanna. Útkoma úr annarri aðferð en hreinu BU-LRIC á ekki að vera hærrí en meðalverð þeirra EES-ríkja sem beita hreinni BU-LRIC aðferð við útreikning lúkningargjalda í farsímanetum.

(26) Í kjölfar endurskoðunar á tilmælum framkvæmdastjórnarinnar var ákveðið að lúkningsverð í Evrópusambandinu yrðu ákvörðuð miðlægt. Evrópusambandið hefur gefið út tilskipun nr. 2018/1972 (European Electronic Communications Code), dags. 11. desember 2018. Tilskipunin fól í sér heildarendurskoðun á fjarskiptaregluverkinu og kveður m.a. á um að hámarksverð fyrir lúkningu símtala í Evrópusambandinu skuli ákvörðuð með framseldri gerð.

(27) Evrópusambandið gaf síðan út umrædda gerð þann 18. desember 2020⁹. Samkvæmt gerðinni skulu hámarksverð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum vera 0,2 €sent/mín. frá og með 1. janúar 2024. Fram að þeim tíma gilda tiltekin aðlögunarverð sem hámarksverð. Almennt aðlögunarverð frá 1. janúar 2022 til 31. desember 2022 er 0,55 €sent/mín. og 0,40 €sent/mín. frá 1. janúar 2023 til 31. desember 2023. Fjarskiptafyrirtækjum aðildarríkjanna er heimilt að innheimta þessi aðlögunarverð fram til 1. janúar 2024, en í nokkrum ríkjum gilda áfram hámarksverð sem eru lægri en almennu aðlögunarverðin.

(28) Í frumvarpi til laga um fjarskipti sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi var gert ráð fyrir að ráðherra myndi setja reglugerð um hámarksverð fyrir lúkningu símtala. Hins vegar var frumvarpið ekki samþykkt á þinginu. Þá hefur áður nefnd gerð ekki verið tekin upp í EES-samninginn. Því hafa ákvæði um þessi samræmdu hámarksverð fyrir lúkningu símtala í föstum netum ekki tekið gildi hér á Íslandi né í Noregi eða Liechtenstein.

(29) Þar til annað hefur verið ákveðið með lögum eða reglugerð hér á landi mun FST fylgja ákvörðun PFS nr. 20/2015 við ákvörðun lúkningsverða.

⁸ Body of European Regulators for Electronic Communications.

⁹ Commission Delegated Regulation (EU) 2021/654 of 18 December 2020 supplementing Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council by setting a single maximum Union-wide mobile voice termination rate and a single maximum Union-wide fixed voice termination rate.



3.2 Ákvörðun PFS nr. 20/2015

(30) Hvað varðar framkvæmd verðsamanburðarins sem fjallað er um hér vísar FST í ákvörðun PFS nr. 20/2015, dags. 31. júlí 2015, um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumörkuðum fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum. Ákvörðun nr. 20/2015 byggir á markaðsgreiningu sem stofnunin framkvæmdi. Heildsölumarkaður fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum er númer 2 samkvæmt tilmælum ESA¹⁰ um skilgreiningu á heildsölumörkuðum fjarskiptaþjónustu en var áður númer 7 samkvæmt eldri skilgreiningu ESA frá 2008.

(31) Í ákvörðuninni voru Síminn hf. (Síminn), Fjarskipti hf., nú Sýn hf. (Vodafone), Nova ehf. (Nova), IMC Ísland ehf. (IMC/Alterna) og 365 miðlar ehf.¹¹ (365), útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á eftirfarandi mörkuðum:

- Lúkning símtala í GSM/UMTS/LTE farsímaneti Símans
- Lúkning símtala í GSM/UMTS/LTE farsímaneti Vodafone
- Lúkning símtala í UMTS/LTE farsímaneti Nova
- Lúkning símtala í GSM farsímaneti IMC/Alterna
- Lúkning símtala í sýndarfarsímaneti 365¹²

(32) Á öll fyrirtækin voru lagðar kvaðir um aðgang, jafnræði og eftirlit með gjaldskrá. Kvöðin um eftirlit með gjaldskrá byggir á 32. gr. fjarskiptalaga.

(33) Frá því að framangreind ákvörðun var tekin hefur sú breyting orðið að ekki er lengur rekin farnetsþjónusta á neti IMC Íslands ehf. hér á landi, sbr. ákvörðun PFS nr. 6/2021. Málefni félagsins hafa verið til skoðunar af hálfu Fjarskiptastofu. Alla umfjöllun um lúkningarverð hjá IMC Íslandi ehf. verður því að skoða í því samhengi og með þeim fyrirvara að félagið hafi mögulega lagt niður fjarskiptastarfsemi hér á landi.

(34) Í ofangreindri ákvörðun kom fram að í ákvörðun PFS nr. 3/2012¹³ hafi verið horfið frá því að ákvarða lúkningarverð íslenskra farsímafyrirtækja með stoð í kostnaðargreindum verðum Símans (sem byggð voru á sögulegum kostnaði fyrirtækisins) en þess í stað mælt fyrir um verðsamanburð í samræmi við 12. gr. tilmæla ESA um afskipti fjarskiptaeftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum frá 13. apríl 2011.

(35) Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 20/2015 skulu lúkningarverð hér á landi áfram ákvarðast með verðsamanburði. Það var mat PFS að stofnunin væri að óbreyttu ekki í stakk búin til að

¹⁰ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 11 May 2016 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*).

¹¹ Fjarskipti hf. keypti eignir og rekstur 365 miðla hf. að undanskildum eignum sem varða útgáfu Fréttablaðsins og nafni Fjarskipta hf. var síðan breytt í Sýn hf.

¹² Vodafone hefur tekið við farsímarekstri 365 í kjölfar kaupa á rekstri 365 miðla hf.

¹³ Ákvörðun nr. 3/2012 um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (markaður 7).



beita BU-LRIC kostnaðargreiningaraðferð á viðkomandi markaði á næstu árum sökum skorts á fjárheimildum, starfsfólki og sérþekkingu. PFS taldi að eðlilegast væri að miða við verðsamanburð þar sem samanburður er gerður við ríki sem beita hreinni BU-LRIC aðferð samkvæmt fyrrgreindum tilmælunum ESA.

(36) Að mati FST hefur skapast fyrirsjáanlegt verklag við ákvörðun lúkningarverða með þeirri aðferðarfræði sem skapar fjarskiptafyrirtækjum stöðugra og fyrirsjáanlegra rekstrarumhverfi. Verðsamanburðurinn hefur sömuleiðis reynst hagkvæm og skilvirk leið til að ná fram þeim markmiðum um lúkningarverð sem sett eru fram í framangreindum tilmælum ESA.

(37) FST (áður PFS) skal árlega ljúka verðsamanburði með ákvörðun, í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA, eigi síðar en 1. nóvember ár hvert.

(38) FST skal leggja eftirfarandi meginforsendur til grundvallar við útreikning á lúkningarverðum þegar verðsamanburði er beitt:

- Miða skal við þau EES-ríki þar sem lúkningarverð markaðsráðandi fyrirtækja á viðkomandi markaði lýtur gjaldskráeftirliti fjarskiptaeftirlitsstofnunar viðkomandi ríkis á grundvelli kostnaðargreininga sem byggja á hreinu BU-LRIC líkani.
- Samanburður á verðum skal miðast við niðurstöðu um lúkningarverð samkvæmt útreikningum sem byggja á hreinu BU-LRIC líkani sem liggja fyrir í apríl á því ári sem verðsamanburður fer fram hverju sinni. Við gerð verðsamanburðarins skal miða við að fyrir liggi formleg ákvörðun hjá viðkomandi eftirlitsstofnun.
- Miða skal við að ákvarðað verð sé ekki hærra en einfalt meðaltal þeirra ríkja sem uppfylla ofangreind skilyrði.

(39) Ofangreind framkvæmd er í samræmi við þá framkvæmd sem PFS hefur viðhaft undanfarin ár við ákvörðun lúkningarverða með verðsamanburði á þessum markaði.

(40) FST skal því framkvæma verðsamanburð á árinu 2021, sem ljúka skal með ákvörðun eigi síðar en 1. nóvember nk., sem gilda skal sem hámarks lúkningarverð á árinu 2022. Um er að ræða hámarks heildsöluverð á mínútu án virðisaukaskatts og geta einstök farsímafyrirtæki því boðið lægri lúkningarverð kjósi þau svo, að því gefnu að kvöð um jafnræði sé uppfyllt.

3.3 Fyrri ákvarðanir PFS um lúkningarverð á markaði 7/2008 (markaður 2/2016) út frá verðsamanburði

(41) Í ákvörðun PFS nr. 3/2012, frá 13. janúar 2012, var horfið frá því að ákvarða lúkningarverð íslenskra farsímafyrirtækja með stoð í kostnaðargreindum verðum Símans (sem byggð voru á sögulegum kostnaði) en þess í stað mælt fyrir um verðsamanburð í samræmi við 12. gr. tilmæla ESA um afskipti fjarskiptaftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum frá 13. apríl 2011. Þessari breytingu á aðferðarfræði við ákvörðun lúkningarverðs var ekki skotið til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála né dómstóla.

(42) Í kjölfarið framkvæmdi PFS verðsamanburð á árunum 2012 til 2020 til að ákvarða verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum hér á landi. Niðurstöður verðsamanburðanna voru birtar



í ákvörðunum PFS, nú síðast í ákvörðun PFS nr. 11/2020, dags. 22. október 2020, um heildsölugjaldskrá fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum.

(43) Við framkvæmd þessara verðsamanburða hefur PFS tekið tillit til framangreindra tilmæla ESA varðandi afskipti eftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum. PFS hefur valið samanburðarlöndin í samræmi við 12. gr. umræddra tilmæla ESA.

(44) Í ákvörðun PFS nr. 11/2020, dags. 22. október 2020, var það niðurstaða PFS að heildsölugjald fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum á Íslandi skyldi vera 1,01 kr./mín. fyrir tímabilið 1. janúar 2021 til 31. desember 2021.

(45) Í ákvörðun þessari sem hér er til umfjöllunar er fjallað um verð sem gilda skulu á árinu 2022.



4 Útreikningur á lúkningarverði

(46) Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 20/2015, dags. 31. júlí 2015, um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumörkuðum fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum, hefur FST nú tekið saman lúkningarverð á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum EES-ríkja til að nota í verðsamanburð. Við gagnaöflum styðst PFS við upplýsingar úr CIRCABC gagnasafni Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, ECom gagnasafni ESA, skýrslum frá Cullen International og gerð Evrópusambandsins nr. 2021/654 (Commission Delegated Regulation (EU) 2021/654).

(47) Við val á samanburðarlöndum miðar FST við fjarskiptamarkaði á EES-svæðinu, en um er að ræða 30 ríki að Íslandi meðtöldu.

(48) Í ljósi þess að verið er að ákvarða verð sem gilda munu á árinu 2022 tekur FST mið af þeim verðum fyrir lúkningu símtala sem eiga að gilda á því ári þegar það liggur fyrir, en að öðru leyti er miðað við verð sem taka gildi á árinu 2021 eða voru í gildi 30. apríl 2021. Þetta er í samræmi við fyrri framkvæmd PFS við verðsamanburð á þessum markaði.

(49) Eins og fram hefur komið hér að framan hafa lúkningarverð fyrir símtöl í ríkjum Evrópusambandsins verið samræmd. Þó gilda mismunandi verð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum í ríkjunum fram til ársins 2024 þegar eitt samræmt verð fyrir lúkningu tekur gildi, þ.e. 0,2 €sent/mín.

(50) Þau EES-ríki sem standa utan Evrópusambandsins eru Noregur og Liechtenstein, auk Íslands.

(51) Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 20/2015 skal leggja eftirfarandi meginforsendur til grundvallar við val á viðmiðunarlöndum og útreikning á lúkningarverðum fyrir árið 2022:

1. Miðað skal við þau EES-ríki þar sem lúkningarverð markaðsráðandi fyrirtækja á viðkomandi markaði lýtur gjaldskráreftirliti fjarskiptaeftirlitsstofnunar viðkomandi ríkis á grundvelli kostnaðargreininga þar sem beitt er hreinni BU-LRIC aðferð.
2. Miðað skal við niðurstöður um lúkningarverð samkvæmt útreikningum byggðum á hreinu BU-LRIC líkani sem lágu fyrir í lok apríl 2021. Við gerð verðsamanburðarins var miðað við að fyrir lægi formleg ákvörðun hjá viðkomandi eftirlitsstofnun á þessum tíma.
3. Við ákvörðun lúkningarverðs hér á landi skal reiknað hreint meðaltal lúkningarverða sem uppfylla ofangreind skilyrði.

(52) FST telur að samræmda verðið samkvæmt gerð Evrópusambandsins uppfylli ofangreind skilyrði fyrir ríki sambandsins. Verðin voru ákvörðuð og birt fyrir 30. apríl 2021¹⁴ og útreikningarnir byggðu á hreinu BU-LRIC líkani. Varðandi það skilyrði að fyrir liggi formleg ákvörðun hjá viðkomandi eftirlitsstofnun þá hefur gerðin þau lagalegu áhrif að hún kemur í stað ákvörðunar slíkra eftirlitsstjórnvalda og því er það skilyrði uppfyllt að mati FST. Hvað

¹⁴ Gerðin var formlega birt þann 22. apríl 2021 í Official Journal of the European Union.



varðar síðasta skilyrðið um að reikna skuli hreint meðaltal lúkningarverða í ríkjunum þá er verið að vísa í það að hvert ríki hafi vægið einn, þ.e. ekki er tekið mið af fjölda tenginga í hverju landi.

(53) Varðandi skilyrði 2 hér að ofan, þ.e. að miða við niðurstöður um lúkningarverð samkvæmt útreikningum byggðum á hreinu BU-LRIC líkani þá hefur PFS í sínum verðsamanburðum miðað við lokaverð sem fæst úr kostnaðarlíkani en ekki tekið mið af aðlögunarverðum sem einstaka ríki settu á sínum tíma. Eins og fram hefur komið var niðurstaðan úr kostnaðarlíkaninu sem reiknaði verð fyrir lúkningu símtala í farsímaneti samkvæmt umræddri gerð 0,2 €sent/mín sem svarar til 0,30 íslenskar kr./mín. Verðið samkvæmt niðurstöðu kostnaðarlíkansins tekur þó ekki gildi fyrr en 1. janúar 2024 í ríkjum Evrópusambandsins og munu aðlögunarverð gilda í ríkjunum þangað til. Niðurstaða líkansins sem stuðst var við var töluvert lægri en meðallúkningarverð í ríkjum sambandsins og því talið rétt að notast við aðlögunarverð í samræmi við meðalhóf¹⁵. FST telur því rétt miða við þau verð sem taka gildi í hverju ríki þann 1. janúar 2022 í stað þess að miða við niðurstöðu sameiginlega kostnaðarlíkansins sem stuðst var við í útreikningum á lúkningarverðum símtala í farsíma samkvæmt gerðinni. Að mati FST ber einnig að taka tillit til meðalhófs hér á landi við ákvörðun lúkningarverða með verðsamanburði þar sem um mikla lækkun yrði að ræða ef miðað væri við niðurstöðu kostnaðarlíkansins án aðlögunar. Þá telur FST rétt að gæta að jafnræði milli íslenskrar fjarskiptafyrirtækja og fjarskiptafyrirtækja í ríkjum sambandsins og því ekki rétt að setja mun lægri lúkningargjöld hér á landi en þau verð sem tíðkast í Evrópu.

(54) Hvað varðar þau EES ríki sem standa fyrir utan Evrópusambandið þá uppfyllir niðurstaða eftirlitsstofnunarinnar í Noregi ofangreind skilyrði en ekki Liechtenstein því þar er ekki miðað við BU-LRIC líkan við ákvörðun lúkningarverða. Núgildandi lúkningarverð í Noregi er 0,032 NKR/mín. eða 0,47 íslenskar kr./mín. Ekki lá fyrir ákvörðun um lúkningarverð í Noregi fyrir árið 2022 þann 30. apríl 2021 og því miðar FST við núgildandi verð í verðsamanburðinum.

(55) Í samræmi við ofangreint miða útreikningar FST við þau lúkningarverð sem munu verða í gildi 1. janúar 2022 miðað við þær upplýsingar sem lágu fyrir þann 30. apríl 2021.

(56) Við útreikninga á lúkningarverðum er miðað við meðalgengi EUR og NKR á öðrum ársfjórðungi 2021¹⁶. FST styðst í þessu efni m.a. við framkvæmd BEREC um gengisviðmið í reglubundnum samanburðum á lúkningarverðum¹⁷.

(57) Í töflu 3.1 eru tilgreind ríkin sem tekin eru með í samanburðinn ásamt samsvarandi lúkningarverðum í íslenskum krónum samkvæmt hreinu BU-LRIC líkani.

¹⁵ Sjá lið 20 í gerð Evrópusambandsins.

¹⁶ Miðgengi Seðlabanka Íslands, sjá viðauka I.

¹⁷ Sbr. BEREC BoR (11) 35 MTR Benchmark snapshot (as of July 2011).



Tafla 3.1 Yfirlit yfir þau lönd sem notuð eru í verðsamanburðinum¹⁸

Samanburðarlönd	Lúkning 2021	Lúkning 2022	Samanburðarverð
	kr./mínútu	kr./mínútu	kr./mínútu
AT Austurríki		0,819	0,819
BE Belgía		0,819	0,819
BG Búlgaría		0,819	0,819
DK Danmörk		0,775	0,775
EE Eistland		0,819	0,819
FI Finnland		0,819	0,819
FR Frakkland		0,819	0,819
GR Grikkland		0,819	0,819
NL Holland		0,819	0,819
IE Írland		0,641	0,641
IT Ítalía		0,819	0,819
HR Króatía		0,819	0,819
CY Kýpur		0,298	0,298
LV Lettland		0,819	0,819
LT Litháen		0,819	0,819
LU Lúxemborg		0,819	0,819
MT Malta		0,596	0,596
NO Noregur	0,472		0,472
PT Portúgal		0,536	0,536
PL Pólland		0,819	0,819
RO Rúmenía		0,819	0,819
SK Slóvakía		0,819	0,819
SI Slóvenía		0,819	0,819
ES Spánn		0,819	0,819
SE Svíþjóð		0,313	0,313
CZ Tékkland		0,819	0,819
HU Ungverjaland		0,700	0,700
DE Þýskaland		0,819	0,819
Meðaltal			0,740

(58) Í töflunni hér að ofan eru samanburðarverðin sem FST miðar við tilgreind í síðasta dálkinum. Við ákvörðun á verði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum á Íslandi notar FST hreint meðaltal ofangreindra lúkningsarverða. Meðaltalið er 0,74 kr./mín, sem svarar til 0,50 €sent/mín.

(59) Niðurstaðan er mínútuverð fyrir lúkningu símtals án tengigjalds eða sundurgreiningar í dag-, nætur- eða helgartaxta.

¹⁸ Verð Evrópusambandsríkja í töflunni eru í samræmi við greinar 4(2)(b) og 4(4) í gerð Evrópusambandsins.





5 Niðurstaða FST

(60) Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 20/2015 eru lúkningarverð símtala í einstökum farsímanetum ákvörðuð út frá niðurstöðu verðsamanburðarins sem stofnunin hefur framkvæmt og lýst er hér að framan.

(61) Með verðsamanburðinum fæst meðalmínútuverð þeirra ríkja sem samanburðurinn nær til. FST notar niðurstöðu verðsamanburðarins til að ákvarða mínútuverð fyrir lúkningu símtala í farsímanetum án tengigjalds.

(62) Í samræmi við niðurstöðuna úr framangreindum verðsamanburði er það niðurstaða FST að heildsölugjald fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum á Íslandi skuli vera **0,74 kr./mín.** fyrir tímabilið 1. janúar 2022 til 31. desember 2022. Um er að ræða hámarks heildsöluverð á mínútu án virðisaukaskatts. Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 20/2015 eiga gjöldin að vera þau sömu hjá öllum fyrirtækjunum. Núverandi lúkningarverð, 1,01 kr./mín., munu gilda áfram óbreytt út árið 2021.

(63) Í eftirfarandi töflu má sjá ný lúkningarverð í farsímanetum fjarskiptafyrirtækja í samanburði við núgildandi verð:

Tafla 4.1 Lúkningarverð í farsímanetum fjarskiptafyrirtækja

<i>Fyrirtæki</i>	<i>Eining</i>	<i>Verð til 31. des 2021</i>	<i>Verð 1. jan. - 31. des. 2022</i>
Síminn	kr./mín.	1,01	0,74
Vodafone/365	kr./mín.	1,01	0,74
Nova	kr./mín.	1,01	0,74
IMC ¹⁹	kr./mín.	1,01	0,74

Heimild: Fjarskiptastofa

(64) Um 27% lækkun á lúkningargjöldum er að ræða milli ára.

(65) Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 20/2015 skal FST (áður PFS) endurskoða lúkningarverð árlega til samræmis við niðurstöðu verðsamanburðar FST, sem lokið skal með ákvörðun fyrir 1. nóvember ár hvert.

(66) Fyrirhugaðar eru breytingar á því hvernig hámarksverð fyrir lúkningu símtala á Evrópska efnahagssvæðinu eru ákvörðuð. Evrópusambandið gaf út tilskipun nr. 2018/1972 (European Electronic Communications Code) þann 11. desember 2018. Tilskipunin kveður m.a. á um að hámarksverð fyrir lúkningu í fastaneti í Evrópusambandinu skuli ákvörðuð með framseldri gerð (e. delegated act). Í frumvarpi til laga um fjarskipti sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi er gert ráð fyrir að ráðherra seti reglugerð um hámarksverð fyrir lúkningu símtala. Þar til annað

¹⁹Með fyrirvara um áhrif ákvörðunar PFS nr. 6/2021 á rekstur IMC.



hefur verið ákveðið með lögum eða reglugerð hér á landi mun FST fylgja ákvörðun PFS nr. 20/2015 við ákvörðun lúkningarverða.



Ákvörðunarorð

1. Í samræmi við verðsamanburð sem Fjarskiptastofa hefur framkvæmt skulu heildsölugjöld fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum, eins og þau eru tilgreind í ákvörðun PFS nr. 20/2015, vera 0,74 kr./mín. fyrir tímabilið 1. janúar 2022 til 31. desember 2022. Núverandi lúkningarverð, 1,01 kr. á mínútu, mun gilda áfram óbreytt til og með 31. desember 2021.
2. Um er að ræða hámarks heildsöluverð án virðisaukaskatts.
3. Ákvörðun þessi tekur gildi frá þeim degi sem hún er birt og verður í gildi þar til annað er ákveðið af Fjarskiptastofu.
4. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 20. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Fjarskiptastofu. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 20. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Samkvæmt lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu getur aðili einnig borið ákvörðun Fjarskiptastofu beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Reykjavík, 29. október 2021

Hrafnkell V. Gíslason

Hulda Ástþórsdóttir