



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. xx/2016

**Heildsölugjaldskrá fyrir upphaf og
lúkningu símtala í föstum almennum
talsímanetum**

xx. október 2016

EFNISYFIRLIT

Bls.

1	Inngangur	3
2	Innanlandssamráð	4
3	Forsendur ákvörðunar	6
3.1	Tilmæli framkvæmdastjórnar ESB og ESA varðandi lúkningarverð í farsímanetum og föstum netum	6
3.2	Ákvörðun PFS nr. 36/2012	7
3.2.1	Upphaf símtala í fastaneti (markaður 2/2008)	8
3.2.2	Lúkning símtala í fastaneti (markaður 1)	8
3.3	Ákvörðun PFS nr. 19/2015 um heildsölugjaldskrá fyrir upphaf og lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum	10
4	Útreikningar á verði fyrir upphaf símtala í fastaneti (markaður 2/2008)	11
5	Útreikningar á verði fyrir lúkningu símtala í fastaneti (markaður 1)	14
6	Niðurstaða PFS	16
6.1	Upphaf símtala í fastaneti (markaður 2/2008)	16
6.2	Lúkning símtala í fastaneti (markaður 1)	16

1 Inngangur

Ákvörðunardrög þessi byggja á ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 36/2012 um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumörkuðum fyrir upphaf og lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum. Samkvæmt nýlegum tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA)¹ um skilgreiningu á heildsölumörkuðum fjarskiptaþjónustu tilheyrir lúkning símtala í einstökum föstum almennum talsímanetum nú markaði 1 en var áður númer 3 samkvæmt eldri skilgreiningu ESA frá 2008. Heildsölumarkaður fyrir upphaf símtala í föstu almennu talsímaneti var númer 2 í eldri skilgreiningu ESA frá 2008 (markaður 2/2008) en hann er ekki lengur á lista yfir fyrirfram skilgreinda markaði. PFS er nú að greina framangreinda markaði að nýju og má búast við því að innanlandssamráð vegna þeirra fari fram í september og að endanleg ákvörðun í málunum liggi fyrir í lok yfirstandandi árs. Þá kemur í ljós hvort markaður fyrir upphaf símtala í föstu almennu talsímaneti (markaður 2/2008) muni áfram vera kvaðasettur hér á landi þrátt fyrir að sá markaður sé ekki lengur í hinum nýju tilmælum um viðkomandi markaði.

Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 36/2012, sem gildir þar til PFS hefur tekið nýja ákvörðun í lok yfirstandandi árs, skal ákvarða gjaldskrá fyrir upphaf og lúkningu símtala í fastanetum með verðsamanburði. PFS hefur nú framkvæmt verðsamanburð til að ákvarða þessi verð. PFS fylgdi sömu aðferðafræði við þennan verðsamanburð og viðhöfð var í síðasta verðsamanburði á þessum mörkuðum að teknu tilliti til athugasemdar sem barst frá ESA vegna verðsamanburðar PFS á markaði fyrir lúkningu símtala í farsímanetum. PFS hyggst nota niðurstöðu verðsamanburðarins til að ákvarða heildsöluverð hér á landi fyrir upphaf og lúkningu símtala í fastanetum frá 1. janúar til 31. desember 2017.

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

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 Innanlandssamráð

PFS efndi til innanlandssamráðs um frumdrög að þessari ákvörðun þann 11. ágúst 2016 og lauk því þann 1. september sl. Athugasemdir bárust frá Símanum hf. (Síminn).

Síminn gerði athugasemd við endurskoðun á gjaldskrá Símans fyrir upphaf símtala í talsímanetum. Síminn krefst þess að PFS falli frá fyrirhugaðri ákvörðun og haldi verðlagningu óbreyttri þar til stofnunin hafi endurskoðað þær kvaðir sem lagðar voru á fyrirtækið með ákvörðun PFS nr. 36/2012.

Síminn bendir á að drög PFS feli í sér verðlækkun sem sé grundvölluð á því að breytingar á gengi hafi átt sér stað. Síminn telur að um sé að ræða ómálefnalega ákvörðun þar sem kostnaður Símans vegna reksturs talsíma sé í mjög litlum tengslum við gengisþróun, heldur sé um innlendan kostnað að ræða að langmestu leyti eða [...]². Því séu ekki lögmæt skilyrði sem mæla fyrir um að það sem Síminn innheimtir verði lækkað. Þá hafi Síminn einnig ítrekað bent PFS á að svigrúm Símans til þess að innheimta fyrir þjónustuna séu verulega skert.

Síminn telur að núverandi kvaðir séu þannig úr garði gerðar að þær stangist beinlínis á við 1. gr. fjarskiptalaga þar sem skýrlega komi fram að markmið laganna sé að tryggja hagkvæm fjarskipti. Fyrirhuguð ákvörðun PFS feli í sér enn frekari skerðingu á möguleikum Símans til þess að innheimta sanngjarnt endurgjald fyrir þjónustuna. Þetta leiði til aukinnar óhagkvæmni sem sé í andstöðu við markmið laganna og því ólögmætt. PFS geti a.m.k. ekki rökstutt hvernig ákvörðunin samræmist 1. gr. fjarskiptalaga og þaðan af síður hvernig breytingar á gengi réttlætir að gjaldið lækki. Síminn minnir á að umtalsverðar kostnaðarhækkningar hafi átt sér stað á tímabilinu, einkum launahækkningar.

Þá bendir Síminn á að ákvörðun nr. 36/2012 hafi legið fyrir í desember árið 2012. Í ákvörðuninni og undirliggjandi gögnum sé litið til þróunar á næstu 2-3 árum. Greiningin hafi verið unnin árið 2012 á grundvelli gagna sem þá lágu fyrir vegna ársins 2011. Ljóst væri að PFS hefði átt að ljúka nýrri markaðsgreiningu 2014 og hafa lokið ákvörðun árið 2015 í síðasta lagi. Staðan væri hins vegar sú að núna væru liðin meira en fimm ár frá því að fyrri greining var unnin. Þó að PFS sé að fara í innanlandssamráð fljótlega vegna markaðsgreiningar á þessum markaði þá sé það 1-2 árum of seint. Fjölmörg ríki hafi aflétt kvöðum og í mörgum tilfellum hafi aflétting kvaða haft jákvæð áhrif á samkeppni. Síminn telur að ef til vill megi færa rök fyrir því að álagðar kvaðir dragi úr samkeppni, sérstaklega þegar meira en 5 ár líða á milli markaðsgreininga. Síminn telur að PFS hefði frekar átt að nýta tímann til þess að fylgja tímamma um markaðsgreiningu í stað þess að taka nýja ákvörðun um verðlækkun. Sé tilefni til þess að leggja á kvaðir þá telji Síminn í öllu falli að hægt væri að ná markmiðum fjarskiptalaga með skynsamlegri og hagkvæmari hætti með öðrum kvöðum.

PFS bendir á að athugasemdir Símans varða á engan hátt þau ákvörðunardrög PFS sem lögð voru fram í innanlandssamráð vegna árlegrar endurskoðunar á verðum fyrir upphaf og lúkningu símtala í föstum talsímanetum sem hér er til umfjöllunar. Ákvörðunardrögin varða einungis framkvæmd þess verðsamanburðar sem kveðið var á um í ákvörðun PFS nr. 36/2012. Í þeirri

² Fellt brott vegna trúnaðar.

Ákvörðun kemur skýrt fram að PFS beri að framkvæma verðsamanburð árlega til að ákvarða verð fyrir upphaf og lúkningu símtala í talsímanetum. Með ákvörðun nr. 36/2012 var horfið frá því að ákvarða upphaf og lúkningu símtala í fastanetinu með stoð í kostnaðargreindum verðum Símans (sem byggð voru á sögulegum kostnaði fyrirtækisins) en þess í stað mælt fyrir um verðsamanburð. Þessari breytingu á aðferðarfræði við ákvörðun verða fyrir upphaf og lúkningu símtala var ekki skotið til úrskurðarnefndar né dómstóla. Jafnframt gerði ESA engar athugasemdir við greiningu og niðurstöður PFS. PFS sér því ekki að ástæða sé til að falla frá því sem kveðið er á um í ákvörðun PFS nr. 36/2012 og er stofnunin því í raun aðeins að framfylgja þeirri ákvörðun með þessum ákvörðunardrögum. PFS telur að stofnunin hafi beitt meðalhófi við innleiðingu hins nýja fyrirkomulags um verðsamanburð við ákvörðun upphafsverðs eins og skýrt kemur fram í ákvörðun PFS nr. 19/2015 um heildsölugjaldskrá fyrir upphaf og lúkningu símtala í fastanetinu þar sem fyrst þá var verðsamanburðinum beitt á viðkomandi markaði.

Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 36/2012 eru verðin fyrir upphaf og lúkningu símtala í fastaneti því ekki lengur ákvörðuð á grundvelli kostnaðar Símans, en í staðinn er horft til niðurstöðu kostnaðarlíkana sem reikna kostnað fastanets sem er hannað og rekið á hagkvæman hátt og miðar við þann búnað sem er boði á þeim tíma sem líkönin eru gerð. Með því að notast við nýja tækni geta fyrirtæki oft lækkað rekstrarkostnað sinn, þ.m.t. launakostnað, en auk þess hefur þróunin víða verið sú að kostnaður vegna búnaðar hefur farið lækkandi. Það kemur skýrt fram í ákvörðun PFS nr. 36/2012 hvaða gengi skuli miða við og er PFS einfaldlega að framfylgja því þegar notast er við meðalgengi á öðrum ársfjórðungi 2016 eins og kemur fram í ákvörðunardrögum. Þróun gengis hefur mikil áhrif á kostnað hér á landi m.a. á innkaupsverð búnaðar og því er eðlilegt að tekið sé tillit til gengisþróunar.

Að mati PFS leikur ekki vafi á því að verðkvöð sú sem lögð var á Símann í ákvörðun PFS nr. 36/2012 eigi sér stoð í fjarskiptalögum. Samkvæmt 4. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst hagkvæmt rekin, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningar- aðferðir sem eru óháðar aðferðum fjarskiptafyrirtækisins. Eins og áður segir þá er með þessum ákvörðunardrögum eingöngu verið að framfylgja ákvörðun PFS nr. 36/2012 og því er lögmæti hennar ekki til umfjöllunar hér.

Eins og kom fram í ábendingu Símans þá er ákvörðun PFS nr. 36/2012 frá því í desember 2012 og eru því 3 ár og 10 mánuðir liðnir frá því að ákvörðunin var birt. PFS hefur undanfarin ár fylgst með þróun á markaðinum t.d. í gegnum gagnasöfnun sem gerð er á 6 mánaða fresti og hefur á grundvelli þess metið þörfina á endurskoðun. PFS er í þann mund að birta frumdrög að nýrri greiningu á viðkomandi talsímamörkuðum til innanlandssamráðs, en vinna við hana hófst í upphafi árs og byggir m.a. á tölfræðigögnum frá 2015. Því er nokkuð ljóst að ekki hafa liðið meira en 5 ár á milli greininga á mörkuðunum eins og Síminn fullyrðir, hvort sem litið er til gagnavinnslu eða dagsetningu ákvörðunar.

Ef að niðurstaða greiningar PFS á markaði 2/2008 sem PFS er nú að vinna að sýnir að markaðurinn standist ekki þriggja skilyrða prófið munu gildandi kvaðir verða afnumdar. Við afnám kvaða þarf hins vegar gefa markaðsaðilum viðeigandi aðlögunartíma. Á þeim tíma myndu þá gilda þau verð fyrir upphaf símtala sem nú eru ákvörðuð.

3 Forsendur ákvörðunar

PFS byggir ákvörðun sína á fjarskiptalögum, fyrri ákvörðunum stofnunarinnar og tilmælum framkvæmdastjórnar ESB og ESA um afskipti fjarskiptaeftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum frá 13. apríl 2011³.

Samkvæmt 4. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst hagkvæmt rekin, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum fjarskiptafyrirtækisins.

Í 12. tl. tilmæla framkvæmdastjórnar ESB og ESA um afskipti fjarskiptaftirlitsstofnana af lúkningarverðum er heimild fyrir eftirlitsstofnanir eins og PFS að beita verðsamanburði til að ákvarða lúkningarverð, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Í ákvörðun PFS nr. 36/2012 er kveðið á um að PFS skuli árlega taka ákvörðun um hámarksverð fyrir upphaf og lúkningu símtala í fastaneti, í kjölfar verðsamanburðar við EES-ríki samkvæmt nánar tiltekinni aðferðarfræði.

Til að skapa fyrirsjáanleika hefur PFS notað sömu aðferðafræði við verðsamanburðinn og gert var í ákvörðun PFS nr. 19/2015 um heildsölugjaldskrá fyrir upphaf og lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum. PFS tekur þó mið af athugasemdum sem ESA hefur gert við ákvörðunardrög stofnunarinnar. Í athugasemdum sínum við drögum að ákvörðun PFS nr. 28/2015, „Heildsölugjaldskrá fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (Markaður 7)“, dags. 30. október 2015 benti ESA á að við framkvæmd verðsamanburðar skuli, þar sem það á við, horfa til framtíðar og notast við lúkningarverð sem gilda munu á gildistíma þeirra lúkningarverða sem boðuð eru samkvæmt ákvörðunardrögunum.

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

3.1 Tilmæli framkvæmdastjórnar ESB og ESA varðandi lúkningarverð í farsímanetum og föstum netum

Framkvæmdastjórn ESB gaf út tilmæli varðandi afskipti eftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum í maí 2009⁴. 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.

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

³ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States.

⁴ COMMISSION RECOMMENDATION of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU.

viðbótarkostnaðar (LRIC) aðferðinni⁵. Horft er til væntrar framtíðarþróunar á grundvelli núverandi kostnaðar og miðað er við hagkvæmstu tæknilegu lausnir, s.s. næstu kynslóðar net (NGN). Um er að ræða hreint (e. pure) gangverðs bottom-up⁶ LRIC kostnaðarlíkan, svokallað hreint BU-LRIC.

Viðeigandi viðbótarþjónusta (e. increment) í hreinu BU-LRIC líkani er lúkning símtala í heildsölu. Viðeigandi viðbótarkostnaður eða umflýjanlegur kostnaður (e. avoidable costs) vegna heildsöluþjónustu fyrir lúkningu símtala er mismunur milli heildarkostnaðar netrekanda sem veitir fulla heildsöluþjónustu og heildarkostnaðar sama netrekanda án lúkningar heildsöluþjónustu til þriðja aðila. Með öðrum orðum, eingöngu er reiknaður sá kostnaður vegna lúkningar sem fellur niður ef viðkomandi þjónusta er hætt.

Samkvæmt framangreindum tilmælum ESA var fjarskiptaeftirlitsstofnunum veittur almennur aðlögunarfrestur til 31. desember 2012 til að undirbúa og innleiða hreint LRIC kostnaðarlíkan.

Fjarskiptaeftirlitsstofnunum sem búa við takmörkuð aðföng (e. less well-resourced regulators) var skv. 12. gr. tilmælanna veittur lengri aðlögunarfrestur eða til 1. júlí 2014 og jafnvel lengur ef það bryti gegn meðalhófsreglu að þvinga slíkt stjórnvald til að innleiða hreint BU-LRIC kostnaðarlíkan, nema BEREC aðstoðaði það faglega og/eða fjárhagslega við gerð slíks líkans.

PFS telst til þeirra fjarskiptaftirlitsstofnana sem búa við takmörkuð aðföng. Slíkum stofnunum er heimilt að beita t.d. verðsamanburði frá og með 1. janúar 2013 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 hærri en meðalverð þeirra EES-ríkja sem beita hreinni BU-LRIC aðferð við útreikning lúkningargjalda í farsímanetum.

Samkvæmt þessu er ljóst að framkvæmdastjórnin og ESA leggja til að eingöngu séu notuð lúkningarverð sem byggja á hreinu BU-LRIC líkani í verðsamanburðinn.

Í samræmi við ofangreint tekur PFS eingöngu mið af samanburðarlöndum þar sem lúkningarverðið hefur verið ákvarðað með hreinni BU-LRIC aðferðarfræði við ákvörðun lúkningarverða hér á landi.

3.2 Ákvörðun PFS nr. 36/2012

PFS tók ákvörðun nr. 36/2012 þann 14. desember 2012, um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumörkuðum fyrir upphaf og lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum.

⁵ Langtíma viðbótarkostnaður (e. Long-run incremental cost, LRIC), 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.

⁶ 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 hagkvæmstu tæknilausnir sem í boði eru hverju sinni.

3.2.1 Upphaf símtala í fastaneti (markaður 2/2008)

Með hliðsjón af skilgreiningu og greiningu á samkeppni á heildsölumarkaði fyrir upphaf símtala í fastaneti (markaður 2/2008) og í samræmi við 2. mgr. 17. gr. sbr. 18. gr. fjarskiptalaga ákvað PFS að útnefna Símann hf. (Síminn) með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

PFS lagði eftirfarandi heildsölukvaðir á Símann:

- Kvöð um að veita aðgang
- Kvöð um jafnræði
- Kvöð um gagnsæi
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

Í kvöð um eftirlit með gjaldskrá var tilgreint að hámarksverð fyrir upphaf símtala yrði ákvarðað með verðsamanburði samkvæmt heimild í 4. mgr. 32. gr. laga um fjarskipti.

Þá kom fram að við val á sambærilegum samkeppnismörkuðum myndi PFS miða við fjarskiptamarkaði á EES-svæðinu. Eftirfarandi meginforsendur voru settar til viðmiðunar við val á samanburðarlöndum og útreikning á upphafi símtala í fastaneti þegar verðsamanburði (e. benchmark) væri beitt:

- Miða skyldi við þau EES-ríki þar sem upphafsverð fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði lyti gjaldskráreftirliti fjarskiptaeftirlitsstofnunar viðkomandi ríkis á grundvelli kostnaðargreininga þar sem beitt væri „bottom-up“ (BU) LRIC aðferðafræði.
- Samanburður á verðum skyldi miðast við niðurstöðu um upphafsverð samkvæmt útreikningum sem byggðu á BU-LRIC líkani⁷ sem lægi fyrir á þeim tíma sem verðsamanburður færi fram hverju sinni.
- Miða skyldi við verð fyrir skiptistöðvar (single transit).
- Miða skyldi við mínútuverð á 3ja mínútna símtali.
- Miða skyldi við meðalgengi í viðkomandi ársfjórðungi.
- Miða skyldi við að ákvarðað verð væri ekki hærra en hreint meðaltal þeirra ríkja sem uppfylltu ofangreind skilyrði á viðmiðunartímanum.

Þá kom fram að PFS myndi árlega á gildistíma ákvörðunarinnar endurtaka verðsamanburð með ofangreindum forsendum og ákvarða hámark upphafsgjalda Símans sem taka ætti gildi frá og með 1. janúar ár hvert í samræmi við niðurstöður verðsamanburðarins. Að jafnaði skyldi nota öll þau ríki í verðsamanburðinn sem uppfylltu ofangreind skilyrði. PFS setti hins vegar það skilyrði að það yrði að lágmarki að hafa fimm samanburðarríki sem grundvöll verðákvörðunar með verðsamanburði.

3.2.2 Lúkning símtala í fastaneti (markaður 1)

Með hliðsjón af skilgreiningu og greiningu á samkeppni á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í fastaneti (markaður 1 eða markaður 3/2008) og í samræmi við 2. mgr. 17. gr. sbr. 18.

⁷ Um getur verið að ræða gangverðs bottom-up LRIC, LRIC+, LRAIC eða LRAIC+ líkan.

gr. fjarskiptalaga ákvað PFS að útnefna Símann, Fjarskipti ehf. (Vodafone), Nova ehf. (Nova), Símafélagið ehf. (Símafélagið) og Hringdu ehf. (Hringdu) með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

PFS lagði eftirfarandi heildsölukvaðir á fjarskiptafyrirtækin:

- Kvöð um að veita aðgang var lögð á Símann, Vodafone, Nova, Símafélagið og Hringdu
- Kvöð um jafnræði var lögð á Símann, Vodafone, Nova, Símafélagið og Hringdu
- Kvöð um gagnsæi var lögð á Símann
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað var lögð á Símann og Vodafone
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá var lögð á Símann, Vodafone, Nova, Símafélagið og Hringdu

Í kvöð um eftirlit með gjaldskrá var tilgreint að hámarksverð fyrir lúkningu símtala yrði ákvarðað með verðsamanburði samkvæmt heimild í 4. mgr. 32. gr. laga um fjarskipti.

Í ákvörðuninni kom fram að við val á sambærilegum samkeppnismörkuðum bæri að miða við fjarskiptamarkaði á EES-svæðinu. Eftirfarandi meginforsendur voru settar til viðmiðunar við val á samanburðarlöndum og útreikning á lúkningu símtala í fastaneti þegar verðsamanburði (e. benchmark) væri beitt:

- Miða skyldi við þau EES-ríki þar sem lúkningarverð fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði lyti gjaldskrárefirliti fjarskiptaefirlitsstofnunar viðkomandi ríkis á grundvelli kostnaðargreininga þar sem beitt væri hreinni LRIC aðferð.
- Samanburður á verðum skyldi miðast við niðurstöður um lúkningarverð samkvæmt útreikningum sem byggðu á hreinu LRIC líkani sem lægi fyrir á þeim tíma sem verðsamanburður færi fram hverju sinni.
- Miða skyldi við verð fyrir skiptistöðvar (single transit).
- Miða skyldi við mínútuverð á 3ja mínútna símtali.
- Miða skyldi við meðalgengi viðkomandi ársfjórðungs.
- Miða skyldi við að ákvarðað verð væri ekki hærra en hreint meðaltal þeirra ríkja sem uppfylltu ofangreind skilyrði á viðmiðunartíma.

Þá kom fram að PFS myndi árlega á gildistíma ákvörðunarinnar endurtaka verðsamanburð með ofangreindum forsendum og ákvarða hámark lúkningargjalda sem taka ætti gildi frá og með 1. janúar ár hvert í samræmi við niðurstöður verðsamanburðarins. PFS myndi birta niðurstöður úr samanburðinum eigi síðar en 1. nóvember ár hvert með ákvörðun (vegna verða sem gilda munu frá og með 1. janúar árið eftir), í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA. Að jafnaði ætti að nota öll þau ríki í verðsamanburðinn sem uppfylltu ofangreind skilyrði. PFS setti hins vegar það skilyrði að það yrði að lágmarki að hafa fimm samanburðarríki sem grundvöll verðákvörðunar með verðsamanburði.

Með þessu var horfið frá því að ákvarða lúkningarverð 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 fjarskiptaefirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum frá 13. apríl 2011⁸.

Í samræmi við tilmæli ESA mælti PFS fyrir um samhverf lúkningargjöld í ákvörðun sinni nr. 36/2012 og að hámarks lúkningargjöld hjá Símafélaginu, Nova og Hringdu yrðu þau sömu og lúkningargjöld Símans. Samkvæmt ákvörðuninni skyldu hámarkslúkningarverð vera 0,63 kr. á mínútu, ásamt 0,62 kr. tengigjaldi á hvert símtal, hjá Símafélaginu, Nova og Hringdu. Hin samhverfu lúkningarverð tóku gildi frá og með 1. mars 2013 og giltu þar til ný lúkningarverð voru ákvörðuð af PFS með verðsamanburði sbr. ákvörðun PFS nr. 19/2015 um heildsölugjaldskrá fyrir upphaf og lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum.

3.3 Ákvörðun PFS nr. 19/2015 um heildsölugjaldskrá fyrir upphaf og lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum.

Í upphafi árs 2015 framkvæmdi PFS verðsamanburð í samræmi við ákvörðun PFS nr. 36/2012.

Niðurstaða verðsamanburðarins var sett fram í ákvörðun PFS nr. 19/2015, dags. 30. júlí 2015, þar sem kveðið var á um að niðurstaða verðsamanburðarins sem stofnunin framkvæmdi yrði grundvöllur hámarksverða fyrir upphaf og lúkningu símtala í fastanetinu.

Samkvæmt ákvörðuninni er heildsölugjald fyrir upphaf símtala í fastaneti Símans að hámarki 0,56 kr./mín. Þá var kveðið á um að heildsölugjald fyrir lúkningu símtala í fastaneti hjá Símanum, Vodafone, Nova, Símafélaginu og Hringdu yrði að hámarki 0,16 kr./mín. Tengigjöld sem voru í gildi á þessum tíma voru felld brott frá og með 1. janúar 2016. Framangreind verð gilda út árið 2016. Ákvörðuninni var ekki skotið til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála né dómstóla.

⁸ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States.

4 Útreikningar á verði fyrir upphaf símtala í fastaneti (markaður 2/2008)

Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 36/2012 leggur stofnunin eftirfarandi meginforsendur til grundvallar við útreikning á verði fyrir upphaf símtals í þessum verðsamanburði:

- Miðað er við þau EES-ríki þar sem upphafsverð fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði lýtur gjaldskráreftirliti fjarskiptaeftirlitsstofnunar viðkomandi ríkis.
- Samanburður á verðum miðast við niðurstöðu um verð fyrir upphaf símtala samkvæmt útreikningum sem byggja á „bottom-up“ LRIC, LRIC+, LRAIC eða LRAIC+ líkani sem lágu fyrir í júní 2016.
- Miðað er við verð fyrir skiptistöðvar (single transit) þar sem það á við.
- Miðað er við mínútuverð á 3ja mínútna símtali.
- Miðað er við meðalgengi á öðrum ársfjórðungi 2016.⁹
- Miðað er við að fyrir liggi formleg ákvörðun hjá viðkomandi eftirlitsstofnun.
- Miðað er við að ákvarðað verð sé ekki hærra en hreint meðaltal þeirra ríkja sem uppfylla ofangreind skilyrði á viðmiðunartíma.

Niðurstaðan er mínútuverð fyrir upphaf símtals án tengigjalds eða sundurgreiningar í dag-, nætur- eða helgartaða.

Sömu viðmið eru notuð og í síðasta verðsamanburði við ákvörðun viðmiðunarríkja en þá uppfylltu 9 lönd þessi skilyrði, þ.e. Danmörk, Ítalía, Króatía, Malta, Noregur, Slóvakía, Svíþjóð, Tékkland og Þýskaland.

ESA hefur frá síðasta verðsamanburði endurskoðað tilmæli sín um fyrirfram skilgreinda vöru- og þjónustumarkaði á sviði fjarskipta til samræmis við sambærileg tilmæli framkvæmdastjórnar ESB frá 2014. Heildsölumarkaður fyrir upphaf símtala í fastaneti tilheyrir ekki lengur þeim mörkuðum sem eru fyrirfram skilgreindir og því þurfa ríki að framkvæma þriggja skilyrða próf¹⁰ (e. the three-criteria test) í greiningum sínum á þessum markaði. Eins og áður greinir er PFS að endurskoða markaðsgreiningu sína á þessum markaði og ætti niðurstaðan að liggja fyrir í lok yfirstandandi árs. Nokkur ríki hafa endurskoðað aðstæður á þessum markaði undanfarið ár og í einhverjum ríkjum hefur verið ákveðið að fella niður markaðinn. Í kjölfarið mun því kvöðum verða aflétt á markaðinum í viðkomandi ríkjum. Af þeim ríkjum sem uppfylltu ofangreind skilyrði til þátttöku í síðasta verðsamanburði tilheyra Malta, Noregur, Slóvakía og Tékkland þeim ríkjum þar sem ákveðið hefur verið að fella niður markaðinn. PFS telur þó ekki tímabært að fjarlægja þessi ríki úr samanburðinum nú enda stendur eftir sú staðreynd að gildandi verð fyrir upphaf símtala í þessum ríkjum var ákvarðað af viðkomandi eftirlitsstofnun og reiknað út frá BU-LRIC líkani¹¹ auk þess sem í sumum tilfellum var gefinn aðlögunarfrestur til að létta af kvöðum á markaðinum¹². Samkvæmt þeim upplýsingum sem PFS hefur undir

⁹ Miðgengi Seðlabanka Íslands, sjá viðauka I.

¹⁰ Nánar er fjallað um þriggja skilyrða prófið í tilmælunum.

¹¹ LRIC, LRIC+, LRAIC eða LRAIC+ líkani.

¹² Sem dæmi má nefna að í Noregi rennur þessi frestur út 1. janúar 2017.

höndum hafa ákvarðanir um að fella niður markaðina í þessum löndum ekki enn leitt til verðbreytinga hjá fyrirtækjum sem áður höfðu verði útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði og verð ákvörðuð með LRIC aðferð af viðkomandi eftirlitsstofnun.

Frá síðasta verðsamanburði hefur Lúxemborg ákvarðað verð fyrir upphaf símtala í fastaneti út frá BU-LRAIC+ líkani og því hefur sú niðurstaða bæst við verðsamanburðinn. Þau ríki sem PFS tekur með í verðsamanburðinn eru því nú 10, þ.e. Danmörk, Ítalía¹³, Króatía, Lúxemborg, Malta, Noregur, Slóvakía, Svíþjóð, Tékkland og Þýskaland.

Ljóst er að verðsamanburður sem samanstæði af verðupplýsingum frá einungis 6 ríkjum gæti byggt á veikum grunni. Ber þá að horfa til þess að í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 6/2012 var ákvörðun PFS um verðlækkun á lúkningarverðum í farsíma seinkað þar sem aðeins var byggt á samanburði við 7 ríki. Vísaði nefndin til meðalhófs, sérstaklega m.t.t. þess að um mjög bratta verðlækkun hefði verið að ræða. Ef ofangreind 4 ríki sem hafa ákveðið að fella niður kvaðir á umræddum markaði fyrir upphaf símtala í fastanetum yrðu ekki með í verðsamanburðinum að þessu sinni myndi niðurstaða slíks verðsamanburðar einmitt leiða til mjög brattrar lækkunar verða eða um 40%.

Við gagnaöflum styðst PFS við upplýsingar úr CIRCABC gagnasafni Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, ECom gagnasafni ESA og skýrslum frá Cullen International¹⁴ sem og upplýsingar sem finna má á heimasíðu viðkomandi fjarskiptaftirlitsstofnana.

Í ljósi þess að verið er að ákvarða verð sem gilda munu á árinu 2017 skoðaði PFS hvort fyrir lægju verð fyrir upphaf símtala sem gilda munu á því ári. Þetta er í samræmi við ábendingu frá ESA um að notast við lúkningarverð sem gilda munu á gildistíma þeirra verða sem boðuð eru. Að mati PFS ber þó eingöngu að miða við endanleg verð og ekki taka inn í verðsamanburðinn þau verð sem eftir er að uppfæra miðað við verðbólgu eða aðra þætti. Ekkert af ríkjunum í verðsamanburðinum hafa ákvarðað ný verð fyrir árið 2017.

Því er að þessu sinni eingöngu miðað við verð sem taka gildi á árinu 2016 eða voru í gildi í júní 2016.

Eftirfarandi tafla sýnir verð (umreiknað í íslenskar krónur) fyrir upphaf símtala í föstu almennu talsímaneti í viðkomandi ríkjum:

¹³ Í Ítalíu er TSLRIC líkan (Total Service Long Run Incremental Cost) notað en það svarar til LRAIC líkans og er þess vegna tekið með í samanburðinn.

¹⁴ Cullen International hefur einnig veitt nánari upplýsingar sem ekki koma fram í skýrslum þeirra.

<i>Land</i>	<i>Kostnaðar- líkan</i>	<i>Upphaf kr./mínútu</i>
Danmörk	BU-LRAIC	0,37
Ítalía	BU-LRAIC	0,20
Króatía	BU-LRAIC+	0,13
Lúxemborg	BU-LRAIC+	0,61
Malta	BU-LRAIC+	0,37
Noregur	BU-LRAIC+	0,49
Slóvakía	BU-LRIC+	0,48
Svíþjóð	BU-LRIC	0,24
Tékkland	BU-LRIC+	1,60
Þýskaland	BU-LRAIC+	0,49
Meðaltal		0,50

Í þeim löndum sem samanburðurinn nær til var eingöngu um að ræða mínútugjöld án sérstakra tengigjalda en með ákvörðun PFS nr. 19/2015 voru tengigjöld felld niður. Einnig er í meirihluta ríkjanna ekki lengur mismunandi gjald fyrir dagtaxta og nætur- og helgartaxta.¹⁵

Samkvæmt ofangreindu er hreint meðaltal upphafsverða í þessum ríkjum **0,50 kr./mín.** sem svarar til 0,36 €sent/mín.

Núverandi gjald er 0,56 kr./mín. og er því um 11% lækkun að ræða í íslenskum krónum. Lækkunin stafar að mestu leyti af þróun á gengi gjaldmiðla.

¹⁵ Þar sem fyrir liggur mínútuverð eða meðalmínútuverð m.t.t. umferðar þá er það notað í samanburðinn en að öðrum kosti er notað hreint meðaltal þeirra taxta sem liggja fyrir.

5 Útreikningar á verði fyrir lúkningu símtala í fastaneti (markaður 1)

Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 36/2012 leggur stofnunin eftirfarandi meginforsendur til grundvallar við útreikning á verði fyrir lúkningu símtals í þessum verðsamanburði:

- Miðað er við þau EES-ríki þar sem lúkningarverð fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði lýtur gjaldskráreftirliti fjarskiptaeftirlitsstofnunar viðkomandi ríkis á grundvelli kostnaðargreininga þar sem beitt er hreinni LRIC aðferð.
- Samanburður á verðum miðast við niðurstöður um lúkningarverð samkvæmt útreikningum sem byggja á hreinu BU-LRIC líkani sem lágu fyrir í júní 2016.
- Miðað er við verð fyrir skiptistöðvar (single transit) þar sem það á við.
- Miðað er við mínútuverð á 3ja mínútna símtali.
- Miðað er við meðalgengi á öðrum ársfjórðungi 2016.
- Miðað er við að fyrir liggi formleg ákvörðun hjá viðkomandi eftirlitsstofnun.
- Miðað er við að ákvarðað verð sé ekki hærra en hreint meðaltal þeirra ríkja sem uppfylla ofangreind skilyrði á viðmiðunartíma.

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

Samtals höfðu 20 ríki tekið ákvörðun um verð út frá hreinu BU-LRIC líkani í júní á þessu ári. Þessi ríki eru Austurríki, Bretland, Búlgaría, Danmörk, Frakkland, Grikkland, Írland, Ítalía, Króatía, Litháen, Lúxemborg, Malta, Noregur, Rúmenía, Slóvakía, Slóvenía, Spánn, Svíþjóð, Tékkland og Ungverjaland. Í Frakklandi, Írlandi og Bretlandi eru ekki reiknuð lúkningarverð fyrir skiptistöðvar út frá hreinu BU-LRIC líkani og því er þau ríki undanskilin í verðsamanburðinum.

Við gagnaöflum styðst PFS við upplýsingar úr CIRCABC gagnasafni Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, ECom gagnasafni ESA, skýrslum frá Cullen International¹⁶ og verðsamanburði¹⁷ BEREC¹⁸ sem og upplýsingar sem finna má á heimasíðu viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstofnana.

Í ljósi þess að verið er að ákvarða verð sem gilda munu á árinu 2017 skoðaði PFS hvort fyrir lægi verð fyrir lúkningu símtala sem gilda munu á því ári. Þetta er í samræmi við ábendingu frá ESA um að notast við lúkningarverð sem gilda munu á gildistíma þeirra verða sem boðuð eru. Að mati PFS ber þó eingöngu að miða við endanleg verð og ekki taka inn í verðsamanburðinn þau verð sem eftir er að uppfæra miðað við verðbólgu eða aðra þætti.

¹⁶ Cullen International hefur einnig veitt nánari upplýsingar sem ekki koma fram í skýrslum þeirra.

¹⁷ „Termination rates at European level“ January 2016, BoR (16) 90.

¹⁸ Body of European Regulators for Electronic Communications.

PFS miðar því við niðurstöðu um verð fyrir lúkningu símtala sem gilda eiga á árinu 2017 þegar það liggur fyrir en að öðru leyti er miðað við verð sem taka gildi á árinu 2016 eða voru í gildi í júní 2016.

Eftirfarandi tafla sýnir verð (umreiknað í íslenskar krónur) fyrir lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum samkvæmt hreinu BU-LRIC líkani í viðkomandi ríkjum:

<i>Land</i>	<i>Lúkning 2016 kr./mínútu</i>	<i>Lúkning 2017 kr./mínútu</i>	<i>Samanburðarverð kr./mínútu</i>
Austurríki	0,17		0,17
Búlgaría	0,36		0,36
Danmörk	0,08		0,08
Grikkland	0,09	0,08	0,08
Ítalía	0,06		0,06
Króatía	0,09		0,09
Litháen	0,18		0,18
Lúxemborg	0,20		0,20
Malta	0,06		0,06
Noregur	0,09	0,09	0,09
Rúmenía	0,20		0,20
Slóvakía	0,17		0,17
Slóvenía	0,12		0,12
Spánn	0,11		0,11
Svíþjóð	0,10		0,10
Tékkland	0,15		0,15
Ungverjaland	0,18		0,18
Meðaltal	0,14		0,14

Í þeim löndum sem samanburðurinn nær til var eingöngu um að ræða mínútugjöld án sérstakra tengigjalda en með ákvörðun PFS nr. 19/2015 voru tengigjöld felld niður hér á landi. Í flestum ríkjunum í samanburðinum er ekki lengur mismunandi gjald fyrir dagtaxta og nætur- og helgartaxta.¹⁹

Samkvæmt ofangreindu er hreint meðaltal lúkningarverða í þessum ríkjum **0,14 kr./mín.** sem svarar til 0,10 €sent/mín.

Núverandi gjald fyrir lúkningu símtala í fastaneti er 0,16 kr./mín. (0,10 €sent) og er því um 12,5% lækkun að ræða í íslenskum krónum sem að mestu stafar af þróun á gengi gjaldmiðla, en meðalverð í €sentum er óbreytt á milli ára.

¹⁹ Þar sem fyrir liggur mínútuverð eða meðalmínútuverð m.t.t. umferðar þá er það notað í samanburðinn en að öðrum kosti er notað hreint meðaltal þeirra taxta sem liggja fyrir.

6 Niðurstaða PFS

Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 36/2012 eru upphafs- og lúkningarverð símtala í föstum almennum talsímanetum ákvörðuð út frá niðurstöðu verðsamanburðarins sem stofnunin hefur framkvæmt og lýst er hér að framan.

Með verðsamanburðinum fæst meðalmínútuverð þeirra ríkja sem samanburðurinn nær til. PFS notar niðurstöðu verðsamanburðarins til að ákvarða mínútuverð fyrir upphaf og lúkningu símtala í fastaneti án tengigjalds.

6.1 Upphaf símtala í fastaneti (markaður 2/2008)

Hámarksverð Símans fyrir upphaf símtala eru nú 0,56 kr./mín., samkvæmt ákvörðun PFS nr. 19/2015, og gilda þau verð til loka ársins 2016.

Í samræmi við niðurstöðuna í framangreindum verðsamanburði er það niðurstaða PFS að heildsölugjald fyrir upphaf símtala í föstu talsímaneti Símans skuli vera að hámarki **0,50 kr./mín.** fyrir tímabilið 1. janúar 2017 til 31. desember 2017. Um er að ræða heildsöluverð á mínútu án virðisaukaskatts.

6.2 Lúkning símtala í fastaneti (markaður 1)

Hámarksverð Símans, Vodafone, Nova, Símafélagsins og Hringdu fyrir lúkningu símtala eru nú 0,16 kr./mín., samkvæmt ákvörðun PFS nr. 19/2015, og gilda þau verð til loka ársins 2016.

Í samræmi við niðurstöðuna í framangreindum verðsamanburði er það niðurstaða PFS að heildsölugjald fyrir lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum á Íslandi skuli vera **0,14 kr./mín.** fyrir tímabilið 1. janúar 2017 til 31. desember 2017. Um er að ræða heildsöluverð á mínútu án virðisaukaskatts.

Ákvörðunarorð

Í samræmi við verðsamanburð sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur framkvæmt skulu heildsölugjöld fyrir upphaf símtala í föstu talsímaneti Símans vera 0,50 kr./mín. fyrir tímabilið 1. janúar 2017 til 31. desember 2017. Núverandi upphafsverð, 0,56 kr. á mínútu, mun gilda áfram óbreytt til og með 31. desember 2016.

Heildsölugjöld fyrir lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum á Íslandi skulu vera 0,14 kr./mín. fyrir tímabilið 1. janúar 2017 til 31. desember 2017. Núverandi lúkningarverð, 0,16 kr. á mínútu, mun gilda áfram óbreytt til og með 31. desember 2016.

Um er að ræða hámarks heildsöluverð án virðisaukaskatts.

Ákvörðun þessi tekur gildi frá þeim degi sem hún er birt og verður í gildi þar til annað er ákveðið af Póst- og fjarskiptastofnun.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, xx. október 2016

Hrafnkell V. Gíslason

Óskar Þórðarson

Viðauki I: Gengistafla.