

Viðauki II



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

**Niðurstöður úr samráði PFS um drög að
ákvörðun PFS um heildsölugjaldskrá fyrir
upphaf og lúkningu símtala í föstum almennum
talsímanetum (markaðir 2 og 3)**

15. júní 2015



EFNISYFIRLIT

Bls.

1. Inngangur	3
2. Gildistími nýrrar gjaldskrár.....	4
3. Afkoma Símans á heildsölustigi	5
4. Niðurfelling á tengigjaldi	8
5. Áhrif sérstakra aðstæðna hér á landi á verð fyrir upphaf símtals.....	9
6. Bókhaldslegur aðskilnaður.....	12



1. Inngangur

Í þessu skjali er að finna samantekt þeirra athugasemda sem bárust vegna samráðs Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) um frumdrög ákvörðunar varðandi heildsölugjaldskrá fyrir upphaf og lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum. Frumdrögin voru lögð fyrir hagsmunaaðila til samráðs á heimasíðu stofnunarinnar þann 31. mars 2015 og lauk samráðinu þann 5. maí sl.

Athugasemdir bárust frá 365 miðlum ehf. (365) og Símanum hf. (Síminn).

Leitast hefur verið við að greina allar þær athugasemdir sem máli skiptu og svara þeim. Í lok umfjöllunar um hverja athugasemd er stutt samantekt um afstöðu PFS.

2. Gildistími nýrrar gjaldskrár

365 vísar í ákvörðunardrögin þar sem fram kemur að gildistöku nýrrar gjaldskrár skuli frestað til 1. janúar 2016.

365 fagnar þeim breytingum sem fyrirhugaðar eru. Í ljósi þess að fyrrgreindar breytingar muni hins vegar ekki eiga sér stað fyrr en að liðnum sjö mánuðum, vekur 365 sérstaka athygli á því að verulega langur tími hafi þegar liðið frá því að ofangreindar hugmyndir voru fyrst kynntar. Telur 365 því að sá frestur sem gert sé ráð fyrir í dag sé of langur og að ekki sé ástæða til að veita viðkomandi fjarskiptafélögum svo rúman frest. Þá telur 365 að lengi hafi verið þörf á lækkun umræddra gjalda.

Enda þótt 365 telji ekki þörf á að mótmæla framangreindum fresti sérstaklega, er engu að síður afar brýnt að fyrirætlunum PFS verði þá ekki frestað frekar og að verðbreytingarnar taki sannarlega gildi eigi síðar en þann 1. janúar á næsta ári.

Afstaða PFS

Athugasemdir 365 styðja fyrirhugaða ákvörðun PFS. Í ákvörðunardrögunum eru raktar ástæður þess að ákvörðun um nýja heildsölugjaldskrá fyrir upphaf og lúkningu símtala í föstum almennum talsímanetum út frá verðsamanburði hefur seinkað miðað við það sem fram kom í ákvörðun PFS nr. 36/2012. Eins og kemur fram í kafla 1.2 í ákvörðunardrögunum þá voru það ytri aðstæður sem réðu þar mestu um.

Varðandi þá athugasemd 365 að of langur frestur sé gefinn umræddum fjarskiptafyrirtækjum til að lækka umrædd gjöld, þ.e. til næstu áramóta, tekur PFS það fram að slíkar verðbreytingar taka yfirleitt gildi um áramót. PFS hefur þó í undantekningartilvikum mælt fyrir um að slíkar verðbreytingar taki gildi um mitt ár. Ljóst er að endanleg ákvörðun í því máli sem hér er til umfjöllunar lítur ekki dagsins ljós fyrr en í fyrsta lagi um miðjan júlí, þar sem ekki er gert ráð fyrir að formlegt samráð við ESA hefjist fyrr en um miðjan júní. Að mati PFS er algjört lágmark að veita fjarskiptafyrirtækjum 2-3 mánaða aðlögunarfrest að slíkum verðlækkunum frá birtingu endanlegrar ákvörðunar. Eins og áður segir telur PFS ekki eðlilegt að slíkar verðbreytingar taki gildi nema í ársbyrjun eða í undantekningartilvikum á miðju ári.

PFS getur verið sammála 365 um að fresturinn sem gefinn er sé nokkuð ríflegur í ljósi þess að langt er um liðið síðan ákveðið var að beita verðsamanburði. Þær upplýsingar sem PFS byggir á í verðsamanburðinum hafa, að minnsta kosti að hluta til, legið fyrir um nokkurt skeið. Ekki er þó unnt að ætlast til að hin minni fjarskiptafyrirtæki hafi haft aðstöðu til að fylgjast náið með þróuninni í Evrópu. PFS hyggst ekki seinka gildistöku umfram næstu áramót.

3. Afkoma Símans á heildsölustigi

Síminn bendir á að nánast allir þættir vegna heildsölu á talsíma séu ákveðnir af PFS. Með lækkun á upphafsgjöldum og niðurfellingu tengigjalda muni afkoma á heildsölustigi verða neikvæð.

Það verði að líta til þess hvort fyrirtækjum í umræddum ríkjum sé heimilt að innheimta önnur gjöld. Síminn bendir á að PFS hafnaði því að Símanum yrði gert heimilt að leggja á árgjald vegna FFER þjónustunnar.

Síminn telur því að fyrirhuguð ákvörðun um að lækka gjald fyrir upphaf símtals og fella niður tengigjald, sem leiði til þess að afkoma Símans af heildsölu talsíma verði neikvæð, miðað við núverandi aðstæður, skorti lagastoð. Síminn vekur athygli á að um er að ræða 33% lækkun á verði fyrir 3 mínútna símtal. Síminn nefnir að kostnaður fyrirtækisins hafi ekki lækkað um 33% á sama tímabili og því sé augljóst að fyrirhuguð ákvörðun fari í bága við meðalhófsreglu stjórnsýslulaga.

Þá óskar Síminn eftir því að aðferðafræði við kostnaðargreiningu á markaði 1 verði endurskoðuð í ljósi fyrirhugaðra breytinga á markaði 2 og 3. Að lágmarki þurfi að tryggja að heildsala Símans á talsíma sé rekin með þeim hætti að þjónustan geti skilað jákvæðri afkomu.

Afstaða PFS

Í ákvörðun PFS nr. 36/2012 var ákveðin sú aðferðafræði sem PFS hefur nú beitt við að ákvarða verð fyrir upphaf símtala.

Ákvörðunin hafði að geyma nákvæma lýsingu á aðferðafræði þeirri sem liggja skyldi til grundvallar við framkvæmd verðsamanburðarins. PFS fær ekki séð hvernig hægt væri að taka tillit til kostnaðar Símans við framkvæmd verðsamanburðar. Ef taka á tillit til kostnaðar Símans er það eingöngu gert með greiningu á kostnaði félagsins en í ákvörðun PFS nr. 36/2012 var einmitt fallið frá þeirri aðferðafræði og ákveðið að miða í staðinn við verðsamanburð þegar verð fyrir upphaf símtala væru ákvörðuð.

Ákvörðun PFS nr. 36/2012 var ekki áfrýjað af Símanum né öðru fjarskiptafyrirtæki og stendur því óhögguð. Samkvæmt 4. mgr. 32. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 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. Fullyrðing Símans um að PFS skorti lagastoð til að ákvarða gjöld fyrir upphaf símtala út frá verðsamanburði sem framkvæmdur var á þann hátt sem mælt var fyrir um í ákvörðun PFS nr. 36/2012 á því ekki við rök að styðjast.

PFS er því með þessum ákvörðunardrögum að framfylgja ákvörðun stofnunarinnar frá 2012 og hefur Síminn fengið tækifæri til að andmæla þeirri ákvörðun, auk þess sem fyrirtækið hefur fengið ríflegan tíma til aðlögunar að breyttri framkvæmd. Því er fullyrðing Símans um að stofnunin sé að brjóta meðalhóf stjórnsýslulaga ekki rétt. PFS ber að framfylgja ákvörðun stofnunarinnar nr. 36/2012 og með þessum drögum að ákvörðun er PFS að uppfylla þær skyldur sínar gagnvart öllum aðilum á þessum markaði. Þess ber svo að geta að PFS hyggst hefja nýja

greiningu á mörkuðum 1-3 í haust og má búast við að þeirri vinnu verði lokið með ákvörðun snemma næsta á næsta ári. Síminn hefur þá að sjálfsögðu færi á að gera athugasemdir við þá tilhögun verðkvaðar sem þá verður gerð tillaga um.

Í ákvörðun PFS nr. 36/2012, Viðauka A, kafla 7.6.1.5 „Kvöð um eftirlit með gjaldskrá“ kemur eftirfarandi fram:

„PFS telur að upphafsgjöld skuli taka mið af kostnaði sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti og því eigi gjöldin að vera samsvarandi hjá öllum fyrirtækjum. Við greiningu á kostnaði við upphaf símtala telur PFS rétt að notuð sé aðferð langtíma viðbótarkostnaðar,¹ þ.e. gangverðs bottom-up LRIC líkan (BU-LRIC)². Bera má bottom-up líkanið saman við top-down líkan til lagfæringar. Miða á við hagkvæmt hannað net og þar með hagkvæmustu tæknilegu lausnir sem eru í boði á gildistíma ákvörðunar. Það þýðir að miða á við næstu kynslóðar net (NGN) í miðlægum hluta netsins.“

Seinna í kaflanum kemur eftirfarandi fram:

„PFS telur að vegna mikils kostnaðar við innleiðingu gangverðs BU-LRIC kostnaðarlíkans og langs undirbúningstíma sé á þessu stigi ekki rétt að taka upp slíka aðferð á þessum markaði hér á landi. Það gæti skapað PFS og viðkomandi fjarskiptafyrirtæki óhæfilega mikinn kostnað. Stofnunin er mjög smá í evrópsku samhengi og þar af leiðandi eru fjárveitingar til PFS mun takmarkaðri en gengur og gerist. Reynslan á EES-svæðinu hefur sýnt að kostnaður við gerð BU-LRIC líkana hleypur á tugum milljóna króna fyrir hvert líkan og hverja uppfærslu. Ekki þykir rétt að svo stöddu að mæla fyrir um slíkt þar sem kostnaðaraukinn myndi að líkindum á endanum lenda á neytendum í formi hærri gjalda. Þess í stað hyggst PFS mæla fyrir um að notast sé við verðsamanburð (benchmark) sem byggir á BU-LRIC kostnaðarverðum við ákvörðun upphafsverðs.“

Samkvæmt þessu skal miða við kostnað sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti og ef talsímanet Símans er ekki hagkvæmt uppbyggt þá er hugsanlegt að kostnaður við rekstur þess geti orðið umfram það sem gerist í talsímanetum sem byggja á hagkvæmustu tæknilegu lausnunum.

Í verðsamanburði PFS er miðað við útkomu úr BU-LRIC líkönum³ sem byggja á hagkvæmt hönnuðu talsímakerfi þar sem hagkvæmustu tæknilegu lausnir sem eru í boði eru nýttar. Ekki er gert ráð fyrir því að markaðsráðandi fjarskiptafyrirtæki fái endurheimtan kostnað sem stafar af óhagræði í netkerfi sínu þar sem slíkt myndi ekki stuðla að hagkvæmri fjárfestingu á fjarskiptamarkaðinum. Með hliðsjón af sjónarmiðum um meðalhóf tók PFS ekki með í verðsamanburðinn niðurstöður úr hreinum (pure) BU-LRIC líkönum⁴ við útreikning á gjaldi

¹ 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.

² Talað er um „bottom-up“ LRIC líkan (BU-LRIC) þegar um er að ræða kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þjónustu á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti á viðkomandi fjarskiptamarkaði.

³ Í samanburðinn voru tekin með niðurstöður úr bottom-up LRIC, LRAIC, LRIC+ og LRAIC+ líkönum.

⁴ Í hreinum BU-LRIC líkönum er eingöngu tekið tillit til umflýjanlegs kostnaðar (e. avoidable costs) en ekki er gert ráð fyrir fullri hlutdeild í sameiginlegum kostnaði.

fyrir upphaf símtala, en slík líkön eru frekar ætluð til að reikna lúkningarverð. Tvö ríki hafa notað hreint BU-LRIC líkan til að ákvarða gjöld fyrir upphaf símtala í föstum talsímanetum en PFS ákvað að taka þau ekki með í verðsamanburðinn.

Gert er ráð fyrir því í hinu evrópska fjarskiptaregluverki að eingöngu kostnaður sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti sé endurheimtur með þeim gjöldum sem ákvörðuð eru af eftirlitsstofnunum.

Síminn fullyrðir að afkoma Símans af heildsölu talsíma verði neikvæð með þessari lækkun á gjöldum fyrir upphaf símtala. Rökstuðningur Símans er að kostnaður félagsins hafi ekki lækkað að sama skapi og hin fyrirhugaða lækkun gjalda fyrir upphaf símtala gerir ráð fyrir. Síminn hefur hins vegar ekki lagt fram frekari upplýsingar til að sýna fram á sannleiksgildi fullyrðinga sinna um neikvæða afkomu á heildsölustigi. Hin fyrirhugaða niðurstaða úr verðsamanburðinum sýnir að núverandi verð Símans eru hærri en samanburðarverð sem ákvörðuð eru á grundvelli hagkvæmt hannaðra fjarskiptaneta. Núverandi verð byggja aftur á móti á kostnaðargreiningu Símans en í þeirri kostnaðargreiningu var notað líkan sem byggði á sögulegum kostnaði (HCA) þar sem allur kostnaður var heimfærður á viðkomandi þjónustu (FAC).

Hvað varðar ábendingu Símans vegna samspils kostnaðargreiningar á markaði 1 og verðlagningar á mörkuðum 2 og 3, þá byggir verðlagning á markaði 1 á kvöð um eftirlit með gjaldskrá í samræmi við ákvörðun PFS nr. 8/2013 um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á smásölumarkaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki. Við endurskoðun á markaðsgreiningum á markaði 1, 2 og 3, sem hefjast næsta haust og munu væntanlega ljúka á árinu 2016, mun PFS hafa ábendingu Símans í huga verði gjaldskrárkvöð viðhaldið. Við vinnslu þess máls er Símanum að sjálfsögðu heimilt að ítreka og rökstyðja þetta sjónarmið sitt nánar.

4. Niðurfelling á tengigjaldi

Síminn gerir athugasemd við þá fyrirætlan PFS að leggja niður tengigjald. Að mati Símans er rökstuðningur PFS fyrir því að fella niður tengigjald ófullnægjandi. Það eitt að önnur fyrirtæki erlendis leggi ekki slíkt gjald á er að mati Símans ekki nægjanleg rök, enda hafi ekkert verið rannsakað hvers vegna tengigjöld eru ekki lögð á erlendis.

Afstaða PFS

PFS telur að með því að fella niður tengigjald verði gjaldskráin einfaldari og gagnsærri.

Verðsamanburðurinn skilar niðurstöðu sem er mínútugjald án tengigjalds þar sem viðmiðunarlöndin sem notuð eru í samanburðinn eru næstum öll eingöngu að innheimta mínútuverð. Í þeim viðmiðunarríkjum sem notuð eru í verðsamanburðinn á gjaldi fyrir upphaf símtala er ekkert ríki með tengigjald. Í þeim viðmiðunarríkjum sem notuð eru í verðsamanburðinn á lúkningargjaldi er eitt ríki af 15 með tengigjald og í því tilfelli er meðalmínútugjald reiknað út frá 3ja mínútna símtali.

Það eru engin kostnaðarleg rök fyrir því að viðhalda tengigjaldi. Hugsanlega hefði PFS getað reiknað tengigjald og mínútugjald sem hefði skilað sama meðalmínútugjaldi fyrir 3ja mínútna samtal og verðsamanburðurinn gerði. Ef PFS hefði farið þá leið að viðhalda tengigjaldi þá hefði tengigjaldið orðið lægra en núverandi tengigjald og einnig hefði mínútugjaldið orðið lægra en það sem stofnunin leggur til í þessum ákvörðunardrögum. PFS fær ekki séð að slíkt hefði verið til bóta þar sem meðalverð símtals⁵ yrði það sama og telur að það myndi eingöngu flækja gjaldskrána.

⁵ Meðallengd símtala skv. síðustu tölfræðiupplýsingum er 3 mínútur.

5. Áhrif sérstakra aðstæðna hér á landi á verð fyrir upphaf símtals

Síminn bendir á að þau lönd sem PFS lítur til séu ekki sambanburðarhæf hvað Ísland varðar. Í tilfelli Símans séu notendur umtalsvert færri en í öðrum löndum EES en landið sé engu að síður umtalsvert stærra en mörg af ríkjum innan EES. Því sé augljóst að stærðarhagkvæmni sé ekki fyrir hendi í sama mæli og t.d. í Þýskalandi og Ítalíu sem eru hluti af samanburðarlöndum.

Síminn lagði fram eftirfarandi töflu, máli sínu til stuðnings:

Land	Fjöldi	Stærð	Fjöldi/km ²
Ísland	325.671	103.001	3,2
Danmörk	5.655.750	42.916	131,8
Ítalía	60.782.668	301.338	201,7
Króatía	4.284.889	56.594	75,7
Malta	446.547	316	1.413
Noregur	5.136.700	385.178	13,3
Slóvakía	5.415.949	49.035	110,5
Svíþjóð	9.716.962	449.964	21,6
Tékkland	10.513.209	78.866	133,3
Þýskaland	80.716.000	357.168	226

Síminn vekur athygli á því að ríkið sem kemst næst Íslandi sé Noregur sem sé þó með fjórfalt fleiri íbúa á hvern km² en Ísland. Það land sem komist Íslandi næst í stærð lands sé Tékkland en þar séu 133 íbúar á hvern km². Í Tékklandi er upphafsgjaldið engu að síður 1,73 krónur. Síminn telur því að taka verði tillit til stærðar lands og fjölda íbúa enda hafi það áhrif á stærðarhagkvæmni.

Afstaða PFS

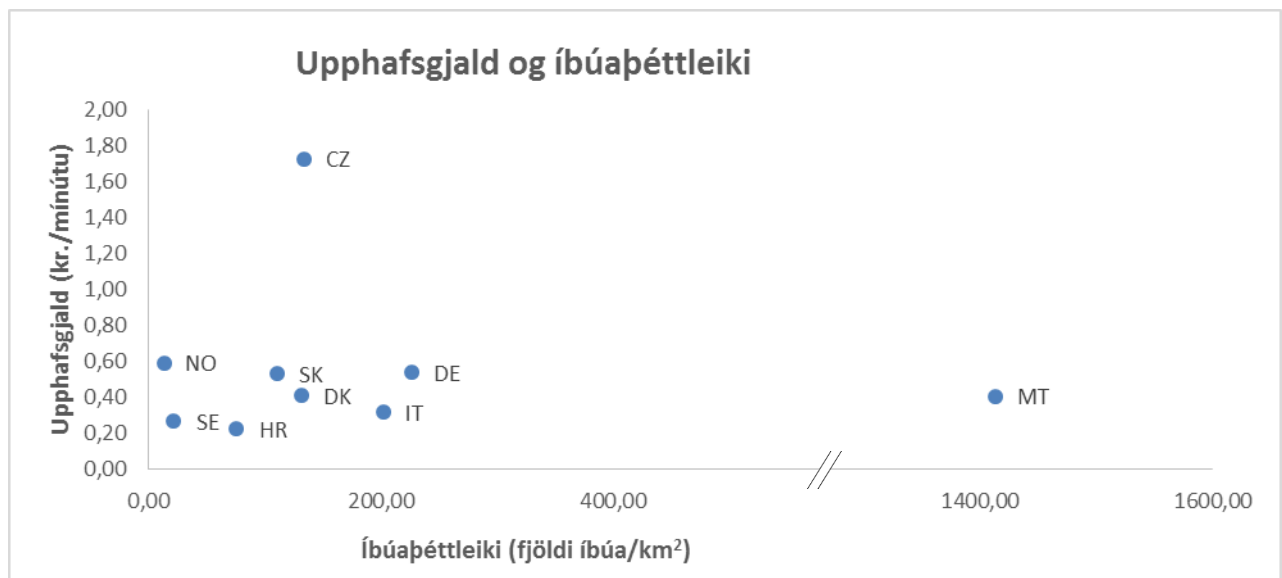
Eins og áður segir þá var í ákvörðun PFS nr. 36/2012 ákveðin sú aðferðafræði sem PFS hefur nú beitt við að ákvarða verð fyrir upphaf símtala.

Ákvörðunin hafði að geyma nákvæma lýsingu á aðferðafræði þeirri sem liggja skyldi til grundvallar við framkvæmd verðsamanburðarins og ekki var tilgreint í þeirri lýsingu að ríki skildu valin eftir íbúaþéttleika.

Í töflunni hér að neðan má sjá upplýsingar um íbúaþéttleika og gjald fyrir upphaf símtala í þeim ríkjum sem verðsamanburðurinn nær til.

Nafn ríkis	Stærð í km ²	Íbúafjöldi	Fjöldi íbúa/km ²	Upphaf kr./mínútu
Danmörk	42.916	5.655.750	131,79	0,41
Ítalía	301.338	60.782.668	201,71	0,32
Króatía	56.594	4.284.889	75,71	0,22
Malta	316	446.547	1413,12	0,41
Noregur	385.178	5.136.700	13,34	0,59
Slóvakía	49.035	5.415.949	110,45	0,53
Svíþjóð	450.295	9.760.142	21,67	0,27
Tékkland	78.866	10.538.275	133,62	1,73
Þýskaland	357.168	80.716.000	225,99	0,54

Út frá þessum upplýsingum er ekkert sem bendir til að mínútugjald fyrir upphaf símtala sé háð íbúapétteleika. Þetta sést betur ef myndin hér að neðan er skoðuð.



Að undanskildu Tékklandi eru gjöldin á bilinu 0,2 til 0,6 kr./mínútu alveg óháð íbúapétteleika. Tékkland er með hærri gjöld en það er ekki hægt að sjá að það stafi af íbúapétteleika þar sem fimm ríki eru með lægri íbúapétteleika og lægri mínútugjöld.

Það sama á við ef fjöldi íbúa er skoðaður, það er ekki hægt að sjá að mínútugjöldin fari minnkandi með fjölda íbúa enda eru kerfin skalanleg miðað við fjölda notenda. Auk þess segir flatarmálið ekki alla söguna, á Íslandi búa aðeins um 6% íbúa utan þéttbýlis. Stærsti hluti landsins er óbyggður og þar með er ekki verið að bjóða þessa þjónustu á nema broti af þeim 103.001 km² sem Ísland nær yfir.

Það eru ýmis atriði sem geta haft áhrif á kostnað fjarSKIPTAFYRIRTÆKJA við að veita viðkomandi þjónustu. PFS telur ekki vera forsendur fyrir því að taka eitt atriði sem hugsanlega gæti haft áhrif á þennan kostnað og ákvarða út frá því annað verð fyrir upphaf símtala en niðurstaða verðsamanburðarins gefur. Slík nálgun væri ekki í samræmi við ákvörðun PFS nr. 36/2012 þar



sem skýrt kemur fram að verð fyrir upphaf símtala skuli ákvörðuð með verðsamanburði og einnig hvernig sá verðsamanburður skuli framkvæmdur. Eins og áður greinir gerði Síminn engan ágreining á sínum tíma um að þessi leið skyldi farin við ákvörðun hámarksverða.



6. Bókhaldslegur aðskilnaður

Síminn bendir á að í fyrirhugaðri ákvörðun PFS á markaði 7 séu felldar niður kvaðir um bókhaldslegan aðskilnað þar sem um verðsamanburð við samburðarlönd er að ræða. Síminn telur eðlilegt að kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á markaði 2 og 3 verði einnig felld niður til samræmis.

Afstaða PFS

PFS mun skoða þetta við næstu endurskoðun á markaðsgreiningu á mörkuðum 2 og 3 næsta vetur. PFS bendir þó á að Síminn geti ekki vænst þess að tekið sé tillit til kostnaðar fyrirtækisins á þessum mörkuðum og á sama tíma verði felld niður kvöð um bókhaldslegan aðskilnað fyrirtækisins.