



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

**Drög að ákvörðun um heildsölugjaldskrá fyrir
lúkningu símtala í einstökum farsímanetum
(Markaður 7)**

26. september 2013

Efnisyfirlit

1. Inngangur	3
1.1 Ákvörðun PFS nr. 3/2012	3
1.2 Ákvörðun PFS nr. 32/2012	3
1.3 Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 6/2012	4
1.4 Innanlandssamráð	6
2. Forsendur verðsamanburðar	7
3. Útreikningar á lúkningarverði	9
4. Ákvarðanir um lúkningarverð í ríkjum EES	10
5. Niðurstaða PFS.....	13
6. Viðauki A – Yfirlit yfir lúkningarverð	16
7. Viðauki B – Gengistafla	17

1. Inngangur

1.1 Ákvörðun PFS nr. 3/2012

Í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 3/2012, frá 13. janúar 2012, um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumörkuðum fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (markaður 7), voru tiltekin fyrirtæki útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði og viðeigandi kvaðir lagðar á þau. Áður en ákvörðunin var tekin voru drög að ákvörðuninni tilkynnt formlega til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). ESA gerði engar athugasemdir við greininguna eða þær kvaðir sem PFS lagði til vegna umrædds markaðar. Umrædd ákvörðun var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála af hálfu IP-fjarskipta ehf. (Tal) að því er varðar verðlækkunarferil þess fyrirtækis. Með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 2/2012 frá 25. maí 2012 var ákvörðun PFS staðfest.

Í ofangreindri ákvörðun voru Síminn hf. (Síminn), Fjarskipti ehf. (Vodafone), Nova ehf. (Nova), IMC Ísland ehf. (IMC) og IP-fjarskipti ehf. (Tal) útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á eftirfarandi mörkuðum:

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

Á öll fyrirtækin voru lagðar kvaðir um aðgang, jafnræði og eftirlit með gjaldskrá, en einnig var lögð á kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á Símann og Vodafone.

Í ofangreindri ákvörðun kom fram að kvöðin um eftirlit með gjaldskrá fyrirtækjanna gerði ráð fyrir lækkun lúkningarverðs niður í 4,0 kr., eða aðra fjárhæð sem réðist af verðsamanburði, í tveimur áföngum til 1. janúar 2013. Á gildistíma framangreindrar ákvörðunar yrði lúkningarverðið síðan árlega uppfært miðað við nýjan verðsamanburð sem lokið skyldi eigi síðar en 1. nóvember ár hvert, í fyrsta skipti þann 1. nóvember 2012. Sú niðurstaða réði verðinu frá og með áramótum þar á eftir, í fyrsta sinn 1. janúar 2013.

Í ákvörðuninni 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 2011¹. Þessi breyting á aðferðarfræði við ákvörðun lúkningarverðs var ekki skotið til úrskurðarnefndar né dómstóla.

1.2 Ákvörðun PFS nr. 32/2012

Í samræmi við ákvörðun nr. 3/2012 framkvæmdi PFS verðsamanburð til að ákvarða verð fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (markaður 7). Niðurstaða verðsamanburðarins var

¹ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 13 April 2011 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EFTA States.

birt í ákvörðun nr. 32/2012, dags. 1. nóvember 2012, um heildsölugjaldskrá fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum (markaður 7).

Við framkvæmd verðsamanburðarins tók PFS tillit til framangreindra tilmæla ESA varðandi afskipti eftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum. PFS valdi samanburðarlöndin í samræmi við 12. gr. umræddra tilmæla ESA og kom í ljós að Belgía, Bretland, Danmörk, Frakkland, Ítalía, Portúgal og Spánn höfðu tekið ákvörðun um lúkningarverð í farsímanetum sem byggðu á pure BU-LRIC líkani í samræmi við tilmælin.

Í samræmi við útkomu verðsamanburðarins var það niðurstaða PFS að heildsölugjald fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum á Íslandi skyldi vera 1,66 kr./mín. fyrir tímabilið 1. júlí 2013 til 31. desember 2013. Í frumdrögum sínum hafði PFS gert ráð fyrir að hið lækkaða verði tæki gildi frá og með 1. janúar 2013. Vegna andmæla fjarskiptafyrirtækja og til að gæta meðalhófs ákvað PFS hins vegar að fresta gildistökunni til 1. júlí 2013.

Áður en ákvörðunin var tekin voru drög að ákvörðuninni tilkynnt formlega til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). ESA gerði engar athugasemdir við þá aðferðafræði sem beitt var við framkvæmd verðsamanburðarins í hinni fyrirhuguðu ákvörðun PFS en benti PFS á að í tilskipuninni væri gert ráð fyrir að lúkningarverð samkvæmt henni væru innleidd eigi síðar en 31. desember 2012. ESA benti á að sú tímasetning sem lögð er til í tilmælunum væri sett til að hámarka ávinning neytenda af lægri lúkningarverðum.

1.3 Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 6/2012

Þann 29. nóvember 2012 kærði Nova framangreinda ákvörðun PFS nr. 32/2012 til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Nova krafðist þess að ákvörðunin yrði felld úr gildi þar sem hún gengi gegn 32. gr. laga um fjarskipti og rannsóknar- og meðalhófsreglum stjórnsýslulaga. Því var deilt um hvort heildsölugjöld fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum íslenskra fjarskiptafyrirtækja skyldu verða 1,66 kr./mín. fyrir tímabilið 1. júlí til 31. desember 2013 í stað 4 kr./mín.

Úrskurðarnefnd tók fram að hin kærða ákvörðun hefði falið í sér nánari framkvæmd ákvörðunar PFS nr. 3/2012 þar sem kveðið hefði verið á um að heildsölugjöld fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum skyldi vera 4 kr./mín. eða sú fjárhæð sem árlegur verðsamanburður leiddi í ljós, væri um aðra fjárhæð að ræða. Verðið skyldi ekki vera hærra en meðaltal þeirra EES ríkja sem byggðu á „bottom-up LRIC“ kostnaðargreiningu.

Lúkningarverð skyldi því vera 4. kr./mín. nema verðsamanburður leiddi í ljós aðra fjárhæð. Ákvörðun PFS nr. 3/2012 bæri þannig með sér að sú fjárhæð sem tiltekin væri í ákvörðuninni myndi breytast þegar verðsamanburður lægi fyrir. Horfið hefði verið frá kostnaðargreiningu Símans við útreikning lúkningarverða. Með vísan til framangreinds taldi úrskurðarnefnd að með ákvörðun PFS nr. 3/2012 hefði PFS ákveðið að endanleg ákvörðun um lúkningarverð yrði byggð á verðsamanburði og að það verð skyldi gilda ef það yrði lægra en 4. kr./mín. Jafnframt hefði þar verið tekin ákvörðun um hvaða aðferðafræði skyldi beitt við slíkan samanburð. Nova hefði ekki kært þá ákvörðun. Yrði því ekki frekar fjallað um atriði í málatilbúnaði kæranda er lytu að ákvörðun PFS um að lúkningarverð skyldu ákvörðuð á grundvelli verðsamanburðar og hvernig hann skyldi fara fram. Þeim þætti kærunnar væri því vísað frá úrskurðarnefnd.

Þá kom fram að árleg endurskoðun, sem samkvæmt ákvörðun 3/2012 skyldi miðuð við 1. nóvember ár hvert, skyldi eiga sér stað í fyrsta skipti 1. nóvember 2013, þar sem hin kærða ákvörðun PFS nr. 32/2012 gæti ekki talist ákvörðun á grundvelli árlegrar endurskoðunar.

Kærandi taldi að við verðsamanburðinn hefði PFS ekki gætt að rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga og tryggt að málið væri nægilega upplýst áður en ákvörðun um breytt og verulega lækkað lúkningarverð hefði verið tekin. Að mati úrskurðarnefndar hefðu gögn málsins borið með sér að við töku hinnar kærðu ákvörðunar hefði PFS aflað nauðsynlegra upplýsinga um lúkningarverð samkvæmt þeirri aðferð sem fyrir hefði legið að beita skyldi. Þessar upplýsingar hefðu svo legið til grundvallar meðaltalsútreikningi PFS. Það var því mat úrskurðarnefndar að rannsóknarskyldu PFS hefðu verið fullnægt við undirbúning og töku hinnar kærðu ákvörðunar.

Kærandi taldi ennfremur að PFS hefði brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga við töku hinnar kærðu ákvörðunar. Engin rök stæðu til þess að ákvarða verðið svo lágt sem raun bæri vitni frá þeim tíma sem ákvörðunin tilgreindi. Lagaskylda stæði ekki til þess.

Fram kom í niðurstöðu úrskurðarnefndar að aðeins sjö af þeim þrjátíu EES ríkjum sem til skoðunar hefðu verið í umræddum verðsamanburði hefðu ákvarðað lúkningarverð á grundvelli umræddrar aðferðarfræði þegar samanburður PFS hefði farið fram. Ákvörðun um lúkningarverð hefði því verið byggð á meðaltali þessara sjö ríkja. Ennfremur hefði komið fram í hinni kærðu ákvörðun að um helmingur ríkja á EES-svæðinu sem ákvörðuðu lúkningarverð með umræddri aðferð yrðu búin að taka upp slíka verðlagningu þann 1. júlí 2013, en líkur væru á að þau yrðu enn fleiri á þeim tímapunkti.

Úrskurðarnefnd taldi framangreindar aðstæður gefa tilefni til skoðunar á því hvort gildistaka framangreinds lúkningarverðs hefði verið tímabær með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnsýslulaga. Fram kom að af hinni kærðu ákvörðun yrði ráðið að ákvörðun um gildistöku lúkningarverðs á grundvelli verðsamanburðar hefði miðað að því að færa heildsölugjald fyrir lúkningu símtala hjá fjarskiptafyrirtækjum hér á landi sem fyrst til samræmis við tilmæli ESA um lúkningarverð svo og athugasemdir ESA. Að mati úrskurðarnefndar léki ekki vafi á lögmæti þessa markmiðs. Jafnframt að frestun gildistöku lúkningarverðs samkvæmt hinni kærðu ákvörðun hefði verið í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýslulaga að því leyti að með frestun mætti ná því markmiði sem að hefði verið stefnt með vægara móti en gildistaka 1. janúar 2013 hefði falið í sér.

Úrskurðarnefndin taldi hins vegar að við ákvörðun um það hvenær lúkningarverð samkvæmt hinni kærðu ákvörðun kæmi til framkvæmdar hefði skipt máli að á þeim tíma sem verðsamanburðurinn hefði farið fram hefðu aðeins sjö ríki af þrjátíu samanburðarríkjum ákveðið að beita umræddri kostnaðargreiningaraðferð og ákveðið lúkningarverð á grundvelli hennar, með gildistöku fyrir eða frá 1. júlí 2013. Þótt fyrir hefðu legið upplýsingar um að helmingur samanburðarríkjanna yrði búinn að taka upp verðlagningu á grundvelli þessarar aðferðar á miðju ári 2013, hefðu ákvarðanir þeirra ríkja um fjárhæð lúkningarverðs ekki legið fyrir á þeim tíma sem hin kærða ákvörðun hefði verið tekin. Ályktanir um líkur á því að enn fleiri ríki hefðu tekið slíka kostnaðargreiningaraðferð upp bættu engu við forsendur ákvörðunarinnar. Hin kærða ákvörðun hefði því aðeins byggt á meðaltali þeirra sjö samanburðarríkja sem unnt hefði verið að leggja til grundvallar.

Þá tók nefndin fram að samkvæmt upplýsingum frá júní 2013 hefðu alls 20 ríki ákveðið að byggja lúkningarverð á umræddri kostnaðargreiningaraðferð. Í fimm landanna hefðu slík verð

tekið gildi á tímabilinu 31. desember 2012 til 30. júní 2013. Til viðbótar myndi ákvörðun um að beita umræddri aðferð taka gildi í átta löndum dagana 30. júní og 1. júlí 2013. Í sjö af þessum tuttugu löndum myndu slík lúkningarverð taka gildi síðar á árinu 2013 eða á árinu 2014. Því hefðu þrettán, eða tæplega helmingur EES-ríkjanna, tekið upp umrædda kostnaðargreiningaraðferð á sama tíma og hin kærða ákvörðun kvæði á um. Ekki lögju fyrir úrskurðarnefnd upplýsingar um hvort tekin hefði verið ákvörðun um fjárhæð lúkningarverðs í þessum ríkjum og þá hver hún væri.

Í ljósi þess annars vegar, hversu mörg samanburðarríkjanna hefðu ákveðið seinni gildistöku en PFS eða ekki tekið neina ákvörðun um upptöku umræddrar kostnaðargreiningaraðferðar, og hins vegar að um íþyngjandi ákvörðun væri að ræða, taldi úrskurðarnefnd ekki augljóst að gildistaka hins nýja lúkningarverðs hefði verið nauðsynleg þann 1. júlí 2013 hér á landi. Ná hefði mátt því markmiði að samræma lúkningarverð við þau ríki sem samanburðurinn tæki til með lengri frestun á gildistöku hins nýja lúkningarverðs.

Með vísan til framangreinds hefði það verið mat úrskurðarnefndar að ekki hefði verið nauðsynlegt að láta það lúkningarverð sem ákveðið hefði verið í hinni kærðu ákvörðun gilda frá 1. júlí 2013. Lengri frestur á gildistöku lúkningarverðs hefði verið í betra samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýslulaga. Af þeim sökum væri rétt að fella úr gildi þann þátt hinnar kærðu ákvörðunar sem snéri að gildistöku hennar 1. júlí 2013. Gerði úrskurðarnefnd þá ráð fyrir að ákvörðun sem tekin yrði í kjölfar úrskurðar þessa um upphafstíma lúkningarverðs samkvæmt hinni kærðu ákvörðun gildi þar til árleg endurskoðun sem boðuð hefði verið með ákvörðun PFS nr. 3/2012 hefði farið fram og tekið gildi.

1.4 Innanlandssamráð

PFS efndi til innanlandssamráðs um frumdrög að þeirri ákvörðun sem hér er til umfjöllunar þann 22. ágúst 2013 og lauk því þann 9. september s.l. Athugasemdir bárust frá Fjarskiptum ehf. (Vodafone) og Símanum hf.

Vodafone gerði athugasemdir við að ekki væri tekið tillit til sérstakra aðstæðna á Íslandi og vísaði félagið m.a. í meðalhófsreglu stjórnsýslulaga í þessu sambandi. Vodafone óskar jafnframt eftir því að PFS finni út hvert sé raunhæft kostnaðarmat við rannsókn á séríslenskum aðstæðum og ákveði lúkningarverð út frá þeim forsendum.

PFS bendir á að athugasemdir Vodafone varða á engan hátt frumdrög PFS að ákvörðun vegna árlegrar endurskoðunar á lúkningarverðum sem hér er til umfjöllunar. Ákvörðunin varðar einungis framkvæmd þess verðsamanburðar sem kveðið var á um í ákvörðun PFS nr. 3/2012, en Vodafone kærði ekki þá ákvörðun. Aðferðafræðin við framkvæmd verðsamanburðarins er sú sama og notuð var í ákvörðun PFS nr. 32/2012 og er í samræmi við tilmæli ESA.

Ákvörðun nr. 32/2012 var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, eins og nefnt er hér að framan. Í úrskurði úrskurðarnefndar var þeim málsástæðum Nova sem snéru að aðferðafræðinni við að reikna út hámarks lúkningargjöld, þ.e. verðsamanburði, vísað frá. Þær athugasemdir Nova snérist að mestu að því að tekið yrði tillit til séríslenskrar aðstæðna. Í úrskurðinum segir m.a.:

„Með vísan til framangreinds telur úrskurðarnefnd að með ákvörðun nr. 3/2012 hafi PFS ákveðið að endanleg ákvörðun um lúkningarverð yrði byggð á verðsamanburði og að það verð skyldi gilda ef það yrði lægra en 4 kr./mín. Jafnframt var tekin ákvörðun um hvaða aðferðafræði skyldi beitt við slíkan samanburð. Kærandi kærði ekki þá ákvörðun. Verður því

ekki frekar fjallað um atriði í málatilbúnaði kæranda sem lúta að ákvörðun PFS um að lúkningarverð skuli ákvarðað á grundvelli verðsamanburðar og hvernig hann skuli fara fram. Þeim þætti kærunnar er því vísað frá úrskurðarnefndinni.“

Í sama úrskurði segir m.a. um rannsókn PFS vegna ákvörðunar PFS nr. 32/2012:

„Í ljósi framangreinds er það mat úrskurðarnefndar að rannsóknarskyldu PFS, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga, hafi verið fullnægt við undirbúning og töku hinnar kærðu ákvörðunar.“

Framangreindar athugasemdir Vodafone gefa því ekki tilefni til breytinga á fyrirhugaðri ákvörðun PFS.

Athugasemdir Símans fólust í því að félagið vísar til fyrri athugasemda sinna sem félagið sendi inn í tengslum við innanlandssamráð sem fram fór í aðdraganda ákvörðunar PFS nr. 32/2012. PFS hefur þegar svarað þeim athugasemdum í þeirri ákvörðun og vísar til þeirra.

2. Forsendur verðsamanburðar

Eins og fram kemur í ákvörðun PFS nr. 3/2012 skal PFS taka árlega 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. Í framangreindum úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 6/2012 frá 30. júní sl. var þessi aðferðarfræði staðfest. Úrskurðarnefnd felldi þó úr gildi þann hluta ákvörðunar PFS nr. 32/2012 frá 1. nóvember 2012 er varðaði gildistöku verðlækkunar sem átti að eiga sér stað þann 1. júlí sl. úr 4 kr./mín. í 1,66 kr./mín, en gerði ráð fyrir að PFS tæki ákvörðun í kjölfar úrskurðarins um upphafstíma lúkningarverðs sem gilda myndi þar til árleg endurskoðun hefði farið fram og tekið gildi.

Skilja má framangreint orðalag úrskurðarins á þann veg að nefndin hafi opnað fyrir þann möguleika að PFS tæki ákvörðun um nýjan gildistíma lúkningarverða sem gæti tekið gildi einhvern tímann á seinni helmingi ársins 2013. PFS telur hins vegar ekki forsendur til að hrófla við hinu árlega endurskoðunarferli sem liggja skal fyrir með ákvörðun eigi síðar en 1. nóvember ár hvert með gildistöku frá 1. janúar næsta árs, sbr. áðurnefnd ákvörðun PFS nr. 3/2012. Málsmeðferðartími slíkrar ákvörðunar eru nokkrir mánuðir með innanlandssamráði og samráði við ESA. Því er ekki raunhæft að mati PFS að taka auka ákvörðun áður en ákvörðun sú sem á að líta dagsins ljós eigi síðar en 1. nóvember nk. vegna verða sem gilda skulu fyrir árið 2014 verður birt. Með skjali þessu ákvarðar PFS því hámarks lúkningarverð sem gilda skulu á árinu 2014. Endanleg ákvörðun skal birt eigi síðar en 1. nóvember 2013.

Eins og fram kom hér að framan þá tók úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála ekki undir athugasemdir Nova við þá aðferðafræði sem PFS notaði við að framkvæma verðsamanburðinn skv. ákvörðun 32/2012. PFS fylgir sömu aðferðafræði við þennan verðsamanburð og gert var í síðasta verðsamanburði.

Framkvæmdastjórn ESB gaf út tilmæli varðandi afskipti eftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum í maí 2009². Framkvæmdastjórnin taldi kvaðir varðandi lúkningarverð ekki vera nægilega einsleitar í aðildarríkjum sambandsins og ákvað því að gefa

² COMMISSION RECOMMENDATION of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU.

út tilmæli sem stuðla ættu að samræmingu. ESA gaf út sambærileg tilmæli þann 13. apríl 2011³.

Meginreglan samkvæmt tilmælunum er að eftirlitsstofnanir eigi að kveða á um lúkningargjöld sem taka mið af kostnaði við lúkningu símtala í farsímanetum sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti í samræmi við kostnaðarlíkan sem byggir á langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC) aðferðinni⁴. 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 gangverðs bottom-up LRIC kostnaðarlíkan⁵, svokallað „pure LRIC“.

Viðeigandi viðbótarpjónusta (e. increment) í pure LRIC líkaninu er lúkning símtala í heildsölu. Viðeigandi viðbótarkostnaður eða brottfallinn 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 þjónustu er hætt.

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

Fjarskiptaeftirlitsstofnunum sem búa við takmörkuð aðföng (e. less well-resourced regulators) er veittur lengri aðlögunarfrestur eða til 1. júlí 2014 og jafnvel lengur ef það brýtur gegn meðalhófsreglu að þvinga slíkt stjórnvald til að innleiða pure LRIC kostnaðarlíkan, nema BEREC aðstoði það faglega og/eða fjárhagslega við gerð slíks líkans. Heimilt er 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 annari aðferð en LRIC á ekki að vera hærri en meðalverð þeirra EES-ríkja sem beita pure LRIC aðferð við útreikning lúkningargjalda í farsímanetum.

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.

PFS notfærði sér undanþágu í 12. tl. tilmæla ESA, sbr. einnig heimild í 4. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga, og framkvæmdi verðsamanburð til að ákvarða verð á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum skv. ákvörðun 32/2012, dags. 1. nóvember 2012. Ákvörðunin fór í samráð til ESA sem ekki gerði neinar athugasemdir við þá framkvæmd PFS. Eins og fram hefur komið staðfesti úrskurðarnefnd beitingu þessarar aðferðarfræði við ákvörðun lúkningargjalda en felldi þó brott þann hluta ákvörðunarinnar sem fjallaði um gildistöku lækkunar sem átti að eiga sér stað þann 1. júlí sl. vegna þess að slíkt hafi ekki verið í samræmi við meðalhóf þegar ákvörðunin var tekin þar sem of fá lönd höfðu þá beitt

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

⁴ 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.

⁵ Talað er um „bottom-up“ LRIC (BU-LRIC) líkan 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.

umræddri kostnaðargreiningaraðferð. Jafnframt lagði úrskurðarnefnd fyrir PFS að framkvæma verðsamanburð að nýju með ákvörðun. Hér með boðar PFS slíka ákvörðun.

Við val á samanburðarlöndum er miðað við fjarskiptamarkaði á EES-svæðinu, en um er að ræða 31 ríki að Íslandi meðtöldu. Frá fyrri samanburði hefur Króatía bæst við í samanburðarlöndin en Króatía gerðist aðili að Evrópusambandinu og þar með að EES þann 1. júlí 2013.

PFS hyggst 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 gjaldskráreftirliti fjarskiptaeftirlitsstofnunar viðkomandi ríkis á grundvelli kostnaðargreininga þar sem beitt er pure LRIC aðferð.
- Samanburður á verðum miðast við niðurstöðu um lúkningarverð samkvæmt útreikningum sem byggja á pure LRIC líkani sem liggja fyrir í júlí 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 meðaltal þeirra ríkja sem uppfylla ofangreind skilyrði.

3. Útreikningar á lúkningarverði

Í samræmi við ákvarðanir PFS nr. 3/2012 og 32/2012 og framangreindan úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 6/2012 hefur PFS nú tekið saman lúkningarverð á heildsölumarkaði fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum EES-ríkja til að nota í verðsamanburð⁶.

Þar sem miðað er við fyrirliggjandi verð í júlí sl. er í þessari samantekt miðað við meðalgengi viðkomandi gjaldmiðils í íslenskum krónum á öðrum ársfjórðungi 2013⁷. PFS styðst í þessu efni m.a. við framkvæmd BEREC um gengisviðmið í reglubundnum samanburðum á lúkningarverðum⁸.

Í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB og ESA varðandi afskipti eftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum og föstum netum kemur fram að ef verðsamanburður er notaður skal hann skila útkomu sem samrýmist markmiðum tilmælanna. Jafnframt kemur þar fram að útkoman má ekki að fara yfir meðaltal lúkningarverða sem hafa verið ákvörðuð af fjarskiptaeftirlitsstofnunum sem nota pure BU-LRIC kostnaðarlíkan sem grundvöll til útreiknings lúkningarverða. Samkvæmt þessu er ljóst að framkvæmdastjórnin og ESA leggja til að eingöngu séu notuð lúkningarverð sem byggja á pure BU-LRIC líkani í verðsamanburðinn.

Í samræmi við ofangreint tekur PFS eingöngu mið af samanburðarlöndum þar sem lúkningarverðið hefur verið ákvarðað með pure BU-LRIC aðferðarfræði.

⁶ Heimild: CIRCABC, Cullen International, ESA og viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstofnanir.

⁷ Miðgengi Seðlabanka Íslands, sjá viðauka B.

⁸ Sbr. BEREC BoR (11) 35 MTR Benchmark snapshot (as of July 2011).

Í 14 EES ríkjum hefur viðkomandi eftirlitsstofnun tekið ákvörðun um lúkningarverð í farsímanetum sem byggja á pure BU-LRIC líkani. Einnig hefur eftirlitsstofnunin í Hollandi tekið ákvörðun um lúkningarverð sem byggir á pure LRIC líkani en áfrýjunardómstóll felldi ákvörðun eftirlitsstofnunarinnar úr gildi og því mun PFS ekki nota niðurstöðu frá Hollandi í verðsamanburðinn. PFS hyggst nota lúkningarverðin sem þessar 14 stofnanir hafa ákvarðað sem grundvöll fyrir ákvörðun á lúkningarverði hér á landi í samræmi við það sem PFS kvað á um í framangreindri ákvörðun PFS nr. 3/2012 og úrskurðarnefnd staðfesti í framangreindum úrskurði sínum að væri rétt að gera.

Í töflu 3.1 eru þessi 14 ríki tilgreind ásamt samsvarandi lúkningarverðum í íslenskum krónum samkvæmt pure LRIC líkani. Í viðauka A má einnig finna lúkningarverðin í mynt viðkomandi ríkis.

Tafla 3.1 Yfirlit yfir þau lönd sem notuð eru í verðsamanburðinum

<i>Samanburðarlönd</i>		<i>Kostnaðar- líkan</i>	<i>Lúkning kr./mínútu</i>
BE	Belgía	Pure LRIC	1,70
UK	Bretland	Pure LRIC	1,57
BG	Búlgaría	Pure LRIC	1,61
DK	Danmörk	Pure LRIC	1,69
FR	Frakkland	Pure LRIC	1,26
GR	Grikkland	Pure LRIC	1,73
IT	Ítalía	Pure LRIC	1,54
HR	Króatía	Pure LRIC	1,31
PT	Portúgal	Pure LRIC	2,00
PL	Pólland	Pure LRIC	1,61
SK	Slóvakía	Pure LRIC	1,93
ES	Spánn	Pure LRIC	1,72
SE	Svíþjóð	Pure LRIC	1,66
CZ	Tékkland	Pure LRIC	1,65
		Meðaltal	1,64

Við ákvörðun á verði fyrir lúkningu í farsímanetum á Íslandi notar PFS hreint meðaltal ofangreindra lúkningarverða. Meðaltalið er 1,64 kr./mín (€cent 1,04).

4. Ákvarðanir um lúkningarverð í ríkjum EES

Vegna athugasemda úrskurðarnefndar í framangreindum úrskurði nr. 6/2012 vegna kæru Nova á ákvörðun PFS nr. 32/2012 hefur PFS skoðað nánar framkvæmdina í EES ríkjum m.t.t. tilmæla ESA og framkvæmdastjórnar ESB varðandi afskipti eftirlitsstofnana af lúkningarverðum í farsímanetum.

Í töflu 4.1 má sjá yfirlit yfir hvaða kostnaðarlíkon liggja til grundvallar ákvörðunar á lúkningarverðum í farsímanetum innan EES ríkjanna og hvenær verð skv. tilmælunum tóku gildi eða munu taka gildi.

Rétt er að benda á að PFS notar ekki öll ríki sem hafa ákvarðað lúkningarverð skv. tilmælunum í verðsamanburðinn. Þetta stafar af því að PTA notar eingöngu lúkningarverð sem ákvörðuð eru á grundvelli pure LRIC líkans, sbr. ofangreind 14 ríki, en ekki lúkningarverð sem byggja á verðsamanburði, þó að slíkur verðsamanburður sé í samræmi við tilmælin(merkt „BM – Pure LRIC“ í töflu 4.1).

Þar sem ekki liggur fyrir ákvörðun hjá eftirlitsstofnun um lúkningarverð í samræmi við tilmælin er í töflu 4.1 tilgreint það kostnaðarlíkan sem núverandi lúkningarverð byggir á. Einnig er í töflunni tilgreint hvenær viðkomandi eftirlitsstofnun hyggst setja lúkningarverð í samræmi við tilmælin, þar sem þær upplýsingar liggja fyrir.

Tafla 4.1 Yfirlit yfir grundvöll verðákvæðana samkvæmt tilmælum ESA

Land	Kostnaðarlíkan skv. gildandi ákvörðun	Gildistaka á verðum skv. tilmælunum
Austurríki	LRAIC ⁹	Við dags. ákv. ¹⁰
Belgía	Pure LRIC	1. jan 2013
Danmörk	Pure LRIC	1. jan 2013
Finnland	FDC ¹¹	NA ¹²
Frakkland	Pure LRIC	1. jan 2013
Þýskaland	LRIC	NA
Grikkland	Pure LRIC	1. jan 2015
Írland	BM - Pure LRIC ¹³	1. júl 2013 ¹⁴
Ítalía	Pure LRIC	1. júl 2013
Lúxemborg	BM	Áætlað jan 2014
Holland	Pure LRIC/LRIC+	1. sep 2013 ¹⁵
Noregur	LRAIC	NA
Portúgal	Pure LRIC	31. des 2012
Spánn	Pure LRIC	1. júl 2013
Svíþjóð	Pure LRIC	1. júl 2013
Bretland	Pure LRIC	1. apr 2013
Búlgaría	Pure LRIC	1. júl 2013
Krótía	Pure LRIC	1. jan 2015
Kýpur	LRIC	NA
Tékkland	Pure LRIC	1. júl 2013
Eistland	BM - Pure LRIC	1. júl 2013
Ungverjaland	LRIC	Áætlað jan 2014
Lettland	BM - Pure LRIC ¹⁶	1. apr 2013
Litháen	BM - Pure LRIC	1. apr 2013
Malta	BM	Áætlað 2013
Pólland	Pure LRIC	1. júl 2013
Rúmenía	LRIC	Áætlað 2014
Slóvakía	Pure LRIC	1. ágú 2013
Slóvenía	LRIC+	Áætlað júlí 2014
Liechtenstein	BM	NA

Samkvæmt ofangreindu er ljóst að þegar hafa 14 ríki beitt umræddri kostnaðargreiningaraðferð og 4 ríki til viðbótar hafa beitt verðsamanburði við slík ríki eins og Ísland gerir hér, samtals 18 ríki. Í 14 af þessum ríkjum höfðu umrædd verð tekið gildi þann 1. júlí sl. og bætast a.m.k. 2 við fyrir áramót. Því hafa umrædd verð tekið gildi í a.m.k. 16 ríkjum þann 1. janúar nk. þegar ráðgert er að lækkun lúkningarverða taki gildi á Íslandi. Í nokkrum ríkjum liggur fyrir að eftirlitsstofnunin hyggst fylgja tilmælunum en ekki hefur enn verið gefin út ákvörðun um verð í samræmi við það. Sem dæmi um það má nefna að í Lúxemborg hyggst viðkomandi eftirlitsstofnun ákvarða lúkningarverð í farsímanetum frá og með 1. janúar

⁹ LRAIC stendur fyrir „long run average incremental cost“.

¹⁰ Fyrirliggjandi drög að ákvörðun miða við að ný pure LRIC verð taki gildi við dagsetningu ákvörðunar.

¹¹ FDC stendur fyrir „fully distributed costs“.

¹² NA merkir að ekki liggi fyrir þessar upplýsingar.

¹³ BM stendur fyrir „benchmarking“. BM – Pure LRIC þýðir að viðkomandi ríki tekur viðmið af tilmælunum og miðar eingöngu við niðurstöður úr pure LRIC líkönum í verðsamanburðinum.

¹⁴ Írskur dómstóll hefur gert athugasemd varðandi heimild írsku eftirlitsstofnunarinnar til að nota verðsamanburð til að ákvarða lúkningarverð. Ekki liggur fyrir endanleg niðurstaða dómstólsins og því eru þau verð sem byggja á verðsamanburðinum enn í gildi á Írlandi.

¹⁵ Hollenskur áfrýjunardómstóll felldi nýverið úr gildi ákvörðun Hollensku eftirlitsstofnunarinnar og ákvarðaði í staðinn lúkningargjöld á grundvelli LRIC+ líkans.

¹⁶ Aðlagð með "top-down" líkani.

2014 á grundvelli verðsamanburðar við pure LRIC verð (0,98 €cent) og hafa drög að ákvörðun þar að lútandi farið í innanlandssamráð í Lúxemborg. Í Austurríki hefur eftirlitsstofnunin sent drög að ákvörðun til framkvæmdastjórnar ESB sem kveður á um að ný lúkningarverð í farsímanetum (0,8049 €cent) samkvæmt pure LRIC líkani taki gildi við gildistöku ákvörðunarinnar sem áætluð er á þessu ári. Á Möltu hefur eftirlitsstofnunin reiknað lúkningarverð í farsímanetum samkvæmt pure LRIC líkani (0,4 €cent) en ekki liggur þó fyrir hvenær lúkningarverð samkvæmt þeirri niðurstöðu tekur gildi. Einnig hefur eftirlitsstofnunin í Slóveníu lagt fram drög að verðákvörðun (1,05 €cent) sem miða að því að nota verðsamanburð í samræmi við tilmælin þar til niðurstaða úr pure LRIC líkani liggur fyrir í júlí 2014.

Í einstaka ríkjum getur hins vegar orðið einhver bið á því að lúkningarverð í samræmi við tilmælin taki gildi og má þar nefna Finnland, þar sem tilmælin stangast á við finnska löggjöf. Þá hafa Norðmenn þróað pure bottom-up LRIC módel og samkvæmt upplýsingum frá norsku eftirlitsstofnuninni má búast við að ákvörðun um framhaldið verði birt til samráðs í Noregi á fjórða árfjórðungi þessa árs.

Almennt hafa lúkningarverð í farsímanetum á EES svæðinu farið lækkandi á undanförunum misserum. Ef skoðuð eru þau 11 ríki þar sem ekki liggur fyrir ákvörðun hjá eftirlitsstofnuninni um lúkningarverð í samræmi við tilmælin þá eru núverandi lúkningarverð undir 4 kr./mín í meirihluta þeirra ríkja.

5. Niðurstaða PFS

Í samræmi við niðurstöðu í framangreindum verðsamanburði er það niðurstaða PFS að heildsölugjald fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum á Íslandi skuli vera **1,64 kr./mín.** fyrir tímabilið 1. janúar 2014 til 31. desember 2014. Um er að ræða hámarks heildsöluverð á mínútu án virðisaukaskatts. Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 3/2012 eiga gjöldin að vera þau sömu hjá öllum fyrirtækjunum. Núverandi lúkningarverð, 4,00 kr./mín., mun gilda áfram óbreytt út árið 2013.

Tafla 5.1 Lúkningarverð í GSM/UMTS farsímanetum

Fyrirtæki	Eining	Verð	Verð
		til 31. des 2013	1. jan. - 31. des. 2014
Síminn	kr./mín.	4,00	1,64
Vodafone	kr./mín.	4,00	1,64
Nova	kr./mín.	4,00	1,64
IMC/Alterna	kr./mín.	4,00	1,64
Tal	kr./mín.	4,00	1,64

Heimild: Póst og fjarskiptastofnun

PFS mun endurskoða ofangreint lúkningarverð árlega til samræmis við niðurstöðu verðsamanburðar PFS, sem lokið skal með ákvörðun fyrir 1. nóvember ár hvert. Slíkt verður gert án þess að PFS framkvæmi þurfi nýja markaðsgreiningu á viðkomandi markaði þar sem aðeins er um tæknilega útfærslu á tiltekinni kvöð að ræða. Slík breyting kallar þó á innanlandssamráð og samráð við ESA áður en endanleg ákvörðun um breytingu er tekin, með sama hætti og hér hefur verið gert. PFS ráðgerir ennfremur að hefja nýja heildar

markaðsgreiningu á markaði 7 á seinni hluta næsta árs. Gæti ný ákvörðun á þeim markaði litið dagsins ljós snemma árs 2015.

Ákvörðunarorð

Í samræmi við verðsamanburð sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur framkvæmt er það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að heildsölugjald fyrir lúkningu símtala í einstökum farsímanetum á Íslandi skuli vera 1,64 kr./mín. fyrir tímabilið 1. janúar 2014 til 31. desember 2014. Um er að ræða hámarks heildsöluverð á mínútu án virðisaukaskatts. Núverandi lúkningarverð, 4,00 kr./mín., mun gilda áfram óbreytt út árið 2013.

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, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 26. september 2013

Hrafnkell V. Gíslason

Óskar H. Ragnarsson

Meðfylgjandi:

Viðauki A – Yfirlit yfir lúkningarverð.

Viðauki B – Gengistafla.

6. Viðauki A – Yfirlit yfir lúkningarverð

Land	Gjaldmiðill	Aðlögun (glide-path)		Núverandi kostnaðarlíkan	Pure LRIC verð - gildistaka		Samanburðarverð ISK/mín
		Lokaverð í glide-path	Dags. lokaverðs		Dags.	Pure LRIC verð	
Austurríki	€cent	0,805	Dags. ákv.	LRAIC	Dags. ákvörðunar	Áætlað 0,805 ¹⁷	
Belgía	€cent	1,080	1. jan 2013	Pure LRIC	1. jan 2013	1,080	1,70
Danmörk	DKK	0,080	1. jan 2013	Pure LRIC	1. jan 2013	0,080	1,69
Finnland	€cent	2,800	21. des 2010	FDC	NA	NA	
Frakkland	€cent	0,800	1. jan 2013	Pure LRIC	1. jan 2013	0,800	1,26
Þýskaland	€cent	1,790	1. des 2013	LRIC	NA	NA	
Grikkland	€cent	1,099	1. jan 2015	Pure LRIC	1. jan 2015	1,099	1,73
Írland	€cent	1,040	1. júl 2013	BM - Pure LRIC	1. júl 2014	NA	
Ítalía	€cent	0,980	1. júl 2013	Pure LRIC	1. júl 2013	0,980	1,54
Lúxemborg	€cent	8,200	1. júl 2008	BM	NA	NA	
Holland	€cent	1,017	1. sep 2013	Pure LRIC/LRIC+	1. sep 2013	1,017	
Noregur	NOK	0,160	1. jan 2013	LRAIC	NA	NA	
Portúgal	€cent	1,270	31. des 2012	Pure LRIC	31. des 2012	1,270	2,00
Spánn	€cent	1,090	1. júl 2013	Pure LRIC	1. júl 2013	1,090	1,72
Svþjóð	SEK	0,900	1. júl 2013	Pure LRIC	1. júl 2013	0,090	1,66
Bretland	Pence	0,670	1. apr 2014	Pure LRIC	1. apr 2013	0,848	1,57
Búlgaría	BGN	0,019	1. jan 2015	Pure LRIC	1. júl 2013	0,020	1,61
Krótía	HRK	0,063	1. jan 2015	Pure LRIC	1. jan 2015	0,063	1,31
Kýpur	€cent	1,709	jan 2013	LRIC	NA	NA	
Tékkland	CZK	0,270	1. júl 2013	Pure LRIC	1. júl 2013	0,270	1,65
Eistland	€cent	1,290	1. júl 2013	BM - Pure LRIC	NA	NA	
Ungverjaland	HUF	7,060	1. jan 2013	LRIC	Jan 2014	NA	
Lettland	LVL	0,011	1. apr 2013	BM - Pure LRIC ¹⁸	NA	NA	
Litháen	LTL	0,036	1. apr 2013	BM - Pure LRIC	30. sep 2013	NA	
Malta	€cent	2,070	1. júl 2012	BM	Áætlað 2013	NA	
Pólland	PLN	0,043	1. júl 2013	Pure LRIC	1. júl 2013	0,043	1,61
Rúmenía	€cent	3,070	1. sep 2012	LRIC	Áætlað 2014	Áætlað 1,1	
Slóvakía	€cent	1,226	1. ágú 2013	Pure LRIC	1. ágú 2013	1,226	1,93
Slóvenía	€cent	3,240	1. jan 2013	LRIC+	Áætlað júl 2014	NA ¹⁹	
Liechtenstein	CHF (cents)	7,650	1. jan 2013	BM	NA	NA	

¹⁷ Samkvæmt niðurstöðu úr pure LRIC líkani. Ekki er búið að birta ákvörðun.

¹⁸ Aðlagð með "top-down" líkani.

¹⁹ Drög að verðákvörðun (1,05 €cent) miða að því að nota verðsamanburð í samræmi við tilmælin þar til niðurstaða úr pure LRIC líkani liggur fyrir.

7. Viðauki B – Gengistafla

Meðalgengi Seðlabanka Íslands fyrir annan ársfjórðung 2013

<i>Gjaldmiðill</i>	<i>Meðalgengi²⁰ 2. apr. - 28. jún. 2013</i>
BGN	80,51
CHF	127,91
CZK	6,10
DKK	21,12
EUR	157,47
GBP	185,04
HUF	0,53
LTL	45,61
LVL	224,67
NOK	20,68
PLN	37,49
SEK	18,39
HRK	20,84

²⁰ Miðað er við daglegt miðgengi Seðlabanka Íslands og reiknað meðaltal tímabilsins 2. apr. til 28. jún. 2013.