



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 6/2013 vegna kostnaðargreiningar á umsýslugjaldi fyrir númera- og þjónustuf lutning

I.

Upphaf máls

Þessa ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) má rekja til fyrri ákvarðana PFS. Annars vegar ákvörðunar PFS nr. 9/2012, vegna ágreinings um umsýslugjald númera- og þjónustuf lutnings og hins vegar ákvörðunar PFS nr. 20/2012, um bráðabirgðaákvörðun vegna kvörtunar Símans hf. um gjaldtöku Hringdu ehf. fyrir númeraf lutninga.

Ákvörðun nr. 9/2012 má upphaflega rekja til þess að PFS barst erindi frá Hringdu ehf. (Hringdu) þar sem m.a. var óskað eftir því við PFS að stofnunin framkvæmdi kostnaðarmat á númeraf lutningum á Íslandi. Komu ennfremur fram sjónarmið af hálfu félagsins um að sú framkvæmd sem viðhöfð væri varðandi gjaldheimtu vegna númeraf lutnings væri óeðlileg enda fæli hún í sér aðgangshindrun inn á markaðinn, ýtti undir soun á númerum auk þess sem stakir númeraf lutningar hefðu ekki beinan kostnað í för með sér.

PFS þótti ljóst af gögnum málsins að ekki væri uppi ágreiningur á milli aðila máls um það hvort framkvæma þyrfti að nýju kostnaðargreiningu á númera- og þjónustuf lutningum. Stofnunin taldi hins vegar að þeir útreikningar, sem lagðir höfðu verið fram af hálfu málsaðila, gætu ekki verið grundvöllur breytinga á gjaldskrá viðkomandi félaga þar sem samræma þyrfti forsendur og framkvæmd kostnaðargreininga, svo að PFS væri kleift að leggja mat á kostnað við númeraf lutninga á Íslandi. Benti PFS á að stofnunin hygðist beita sér fyrir því að gjaldtaka fyrir númeraf lutning milli fjarskiptafyrirtækja yrði kostnaðargreind á næstu mánuðum með samræmdum hætti, en þar til niðurstaða úr þeirri kostnaðargreiningu lægi fyrir teldi PFS rétt að núverandi gjaldskrá félaganna gildi óbreytt.

Ákvörðun PFS nr. 20/2012, um bráðabirgðaákvörðun vegna kvörtunar Símans hf. um gjaldtöku Hringdu ehf. fyrir númeraf lutninga, varðaði kvörtun Símans á fyrirhugaðri hækkun Hringdu á númeraf lutningsgjaldi. Taldi stofnunin að breytingar á umræddu gjaldi, þá sér í lagi ef einhliða hækkunir sem þessar næðu fram að ganga, gætu haft í för með sér ójafnvægi á markaði og jafnvel verið til þess fallið að hindra neytendur í því að flytja sig á milli fjarskiptafyrirtækja. Að mati PFS þótti ljóst að of hátt gjald fjarskiptafyrirtækja vegna númera- og þjónustuf lutnings neytenda yrði ótvírætt hindrun í vegi þeirra að því er varðar frelsi neytenda til að færa númer og þjónustu og skipta um þjónustuveitenda og þar með bryti það gegn 52. gr. fjarskiptalaga og reglum um númera- og þjónustuf lutning nr. 617/2010.

Taldi stofnunin fjárhagslega hagsmuni annarra fjarskiptafyrirtækja ekki síður skipta máli í þessu sambandi, ef af fyrirhugaðri hækkun yrði, s.s. í þeim tilvikum sem fyrirtæki kysi að greiða umrætt gjald fyrir nýja viðskiptavinum sína. Vísaði PFS í því sambandi m.a. til þess að ef fyrirhuguð verðhækkun Hringdu á markaði næði fram að ganga yrðu fyrrgreindir fjárhagslegu hagsmunir fyrirtækjanna þar með bundnir við það að þurfa hugsanlega að ofgreiða númeraf lutningsgjöld. Að mati PFS, var ekki loku fyrir það skotið að viðkomandi og

fyrirhuguð hækkun þess fjarskiptafyrirtækis sem ákvörðunin beindist að, væri umfram þann kostnað sem af númera- og þjónustuflytningi leiðir.

Af þeim sökum var það niðurstaða stofnunarinnar í ákvörðun PFS nr. 20/2012 að gjöld fjarskiptafyrirtækja á íslenskum markaði, vegna númera- og þjónustuflytninga skyldu taka mið af því gjaldi sem ákvarðað var árið 2000, og skyldi haldast óbreytt þar til ný kostnaðargreining hefði farið fram, með samræmdum hætti.

Hvað varðar lagagrundvöll stofnunarinnar að því er varðar framkvæmd slíkrar kostnaðargreiningar þá segir í 2. mgr. 52. gr. fjarskiptalaga að Póst- og fjarskiptastofnun skuli tryggja að gjöld fyrir númeraflutning taki mið af kostnaði ásamt hæfilegri álagningu. Er stofnuninni enn fremur veitt heimild með 3. mgr. ákvæðisins að setja nánari reglur um númeraflutning, sbr. reglur nr. 617/2010, um númera- og þjónustuflytning í almennum fjarskiptanetum. Er þar í V. kafla reglnanna fjallað nánar um greiðslu númeragjalds, ráðstöfunarrétt yfir númeri, kostnað vegna flytninga o.fl., en 19. gr. þeirra kveður einmitt á um kostnað af kerfisaðgerðum og umsýslugjald. Í 2. mgr. 19. gr. er mælt fyrir um að gjald fyrir umskráningu vegna númeraflutninga skuli nema þeirri fjárhæð sem það kostar fjarskiptafyrirtæki að flytja númerið en verði ágreiningur um gjaldið skal Póst- og fjarskiptastofnun skera úr ágreiningi.

Líkt og ofangreindar ákvarðanir sem fjallað var stuttlega um hér að ofan, bera með sér, þá hefur slíkur ágreiningur komið upp á milli fjarskiptafyrirtækja, auk þess sem gjaldið hefur staðið óbreytt í 12 ár, þrátt fyrir ýmsar breytingar, hvort heldur sem þær tengjast t.a.m. tæknilegum atriðum og þætti mannlegrar íhlutunar að því er varðar flytninginn sjálfan sem og þróun verðlags á því tímabili sem núverandi gjaldskrá hefur verið í gildi.

Með hliðsjón af ofangreindu óskaði PFS eftir upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjum sem veita þessa þjónustu um kostnað og aðra þætti varðandi númera- og þjónustuflytning.

II. Bréfaskipti

2.1.

Bréf Póst- og fjarskiptastofnunar til fjarskiptafyrirtækja á tal- og farsímamarkaði
Í samræmi við ofangreindar ákvarðanir PFS nr. 9/2012 og nr. 20/2012, sendi stofnunin bréf dags. 2. nóvember 2012 til eftirfarandi aðila á fjarskiptamarkaðinum:

Fjarskipti hf. (Vodafone)

Hringdu ehf.

IMC Ísland ehf./Alterna (IMC)

IP fjarskipti ehf.

Nova ehf.

Símafélagið ehf. (Símafélagið)

Síminn hf. (Síminn)

Í umræddu bréfi óskaði PFS eftir því við fjarskiptafyrirtækin að þau framkvæmdu kostnaðargreiningu þar sem eftirfarandi forsendur og upplýsingar kæmu fram, vegna ársins 2011:

1. Lýsing á verklagi innan fyrirtækisins að því er varðar númera- og þjónustuflytning frá fyrirtækinu.
2. Hvaða kerfishlutar upplýsingakerfa kæmu að þessari vinnu, til viðbótar við HÍN.

3. Lýsing á hinum mannlega þætti vinnunnar við númera- og þjónustuf lutning. Óskað var m.a. eftir því að vinnan væri brotin niður á einstaka verkþætti sem þarf að framkvæma til að veita viðkomandi þjónustu, þar með talið:
 - móttaka beiðna
 - utanumhald
 - vöktun og eftirlit með númeraflutningsferlinu
 - aðra verkþætti sem falla undir þjónustuna (tilgreina nánar).Fyrir hvern verkþátt þurfti m.a. að tilgreina:
 - hversu margar klukkustundir fóru í verkþáttinn á árinu 2011
 - hvernig vinnan skiptist niður á stök númer og innvalsseríur.
4. Óskað var eftir að fram kæmu upplýsingar um kostnaðarverð vinnuþáttar (laun og launatengd gjöld) fyrir hvern verkþátt, bæði heildarkostnað og á klukkustund.
5. Óskað var eftir upplýsingum um kostnað við að framkvæma númeraflutning frá fyrirtækinu á síðasta ári, reiknað út frá liðum þrjú og fjögur hér að ofan sem og annan kostnað sem kynni að falla til og væri ekki reiknaður samkvæmt tímagjaldi.
6. Fjöldi númeraflutninga frá fyrirtækinu á síðasta ári, skipt niður í stök númer annars vegar og innvalsseríur hins vegar.
7. Einingarverð fyrir umsýslu vegna númera- og þjónustuf lutning stakra númera og innvalssería.

Í bréfi PFS var einnig tekið fram að eingöngu væri heimilt að heimfæra kostnað við umsýslu vegna númera- og þjónustuf lutnings, ef viðkomandi kostnaður myndi falla niður ef flutningurinn ætti sér ekki stað, m.ö.o. brottfallinn kostnaður (e. avoidable cost). Kostnaður vegna búnaðar og kerfa sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefði lagt út í væri áfram til staðar þó svo að númeraflutningar ætti sér ekki stað og teldist þar af leiðandi ekki til kostnaðar við umsýslu vegna númera- og þjónustuf lutnings.

Þar var jafnframt tilgreint að eftirfarandi kostnaður teldist ekki til kostnaðar við umsýslu vegna númera- og þjónustuf lutnings:

- Kostnaður sem hlytist af kerfisaðgerðum til þess að gera númera- og þjónustuf lutning mögulegan. Kerfisaðgerðir væru að öllu jöfnu einhvers konar aðgerðir sem fyrirtækin þyrftu að framkvæma í upphafi starfsemi sinnar, eða t.d. við endurnýjun búnaðar, og því ekki um endurtekinn kostnað að ræða.
- Kostnaður sem hefði hvort eð er hlotist vegna uppsagnar á númeri.
- Kostnaður vegna móttöku á númeri.

Var fjarskiptafyrirtækjunum veittur frestur til 30. nóvember 2012, til þess að afhenda stofnuninni umbeðnar upplýsingar.

2.2.

Svör fjarskiptafyrirtækja

PFS bárust alls svör frá fjórum fjarskiptafyrirtækjum af þeim sjö sem stofnunin sendi bréf til. Öll þau fyrirtæki lögðu fram upplýsingar í samræmi við fyrrgreinda liði 1 til 6, sem taldir voru upp í bréfi PFS dags. 2. nóvember, þó ekki hafi komið fram allar þær upplýsingar sem PFS óskaði eftir.

Tvö fyrirtæki lögðu fram áætlaða skiptingu á vinnuframlagi vegna stakra númera og innvalssería. Hjá hinum fyrirtækjunum var ekki um slíka skiptingu að ræða eða ekki lagt mat á skiptinguna.

Í lið 4 var óskað eftir upplýsingum um kostnaðarverð vinnuþáttar (laun og launatengd gjöld) fyrir hvern verkþátt, bæði heildarkostnað og á klukkustund. Öll fjögur fyrirtækin lögðu fram upplýsingar um kostnaðarverð vinnuþáttar á hverja klukkustund. Hins vegar kom ekki fram hjá neinu fyrirtæki nánari útlistun á því hvernig sú upphæð var fengin út frá heildarlaunakostnaði.

Öll fjögur fyrirtækin reiknuðu ennfremur árlegan heildarkostnað út frá fjölda tíma og tímajaldi. Var annar kostnaður ekki tilgreindur.

Að því er varðar lið 7 í fyrrgreindu bréfi PFS, þá reiknuðu tvö fyrirtæki einingarverð fyrir umsýslu vegna númera- og þjónustuflytning stakra númera og innvalssería, út frá þeim upplýsingum sem fram komu í liðum 3 til 6. Hin tvö fyrirtækin gáfu hins vegar eingöngu upp núverandi einingarverð fyrirtækjanna.

Við úrvinnslu gagna kallaði PFS eftir frekari upplýsingum frá einstaka fyrirtækjum og stóðu þau samskipti fram til seinni hluta mars 2013.

2.3.

Upplýsingar frá HÍN

Til að staðfesta þær upplýsingar sem bárust um fjölda númeraflutninga óskaði PFS eftir upplýsingum frá HÍN (Hið íslenska númeraflutningsfélag ehf.), um fjölda númeraflutninga til og frá fyrirtækjum innan HÍN fyrir árið 2011, með bréfi dags. 29. janúar 2013.

Þann 5. febrúar s.l., barst PFS svar frá HÍN í tölvupósti þar sem var að finna meðfylgjandi skjal með umbeðnum upplýsingum.

Í eftirfarandi töflu er samantekt úr þeim tölum sem bárust frá HÍN:

Fjöldi beiðna um númeraflutning frá fjarskiptafyrirtækjum árið 2011

Fyrirtæki	Landlína		Farsími	Beiðnir
	Stök númer	Seríur	Stök númer	samtals
Síminn	6.255	112	16.062	22.429
Vodafone	3.833	95	18.991	22.919
IMC			562	562
IP fjarskipti/Tal	1.203		4.121	5.324
NOVA	19	30	4.952	5.001
Símafélagið (SIP)	71	9		80
Hringdu	312			312
Samtals	11.693	246	44.688	56.627

Við samanburð kom í ljós að í sumum tilfellum gætti misræmis milli upplýsinga frá HÍN og þeirra upplýsinga sem borist höfðu PFS frá fjarskiptafyrirtækjunum vegna kostnaðargreiningarinnar. PFS hyggst því byggja á tölum um númeraflutning frá HÍN í kostnaðargreiningu þessari.

III.

Samandregin niðurstaða úr kostnaðargreiningu númeraflutningsgjalds

3.1.

Fjöldi vinnustunda vegna númeraflutninga á árinu 2011

Fjöldi vinnustunda vegna númeraflutninga var mjög mismunandi milli fyrirtækja sem rekja má til þess að fjöldi beiðna hjá fjarskiptafyrirtækjunum er mjög mismunandi. Fjöldi vinnustunda á hverja beiðni var frá 0,055 til 3,75 klukkustundir.

3.2.

Skipting vinnuliðar á stök númer og innvalsseríur

Mismunandi var hvernig fyrirtækin ákvörðuðu skiptingu vinnu niður á stök númer og innvalsseríur. Annars vegar var skipting vinnuframlags milli stakra númera og innvalssería áætlað út frá vinnuframlagi, í klukkustundum talið, á hvern þátt þjónustunnar. Hins vegar var lagt mat á það hvað það tæki langan tíma að afgreiða eina beiðni um flutning á stöku númeri sem hlutfall af tíma sem það tæki að afgreiða eina beiðni um flutning á innvalsseríu. Síðan var fjöldi númeraflutninga á stökum númerum og innvalsseríum notað til reikna hlutfall vinnuframlags fyrir hvora þjónustu.

Niðurstaðan var sú að 7-12% vinnuframlags, sem hlutfall af heildarvinnuframlagi, var vegna vinnu við innvalsseríur og 88-93% var vegna vinnu við stök númer.

3.3.

Kostnaður á hverja flutningsbeiðni

Út frá þeim upplýsingum sem bærust var hægt að reikna meðalkostnað á hverja beiðni um númeraflutning hjá hverju fyrirtæki. Kostnaður á hverja flutningsbeiðni var frá rúmlega 190 kr. upp í tæplega 12.000 kr. Þessi mikli mismunur stafar aðallega af þrem þáttum:

- Kostnaði vinnuliðar.
- Fjöldi númeraflutninga. Hluti kostnaðar er óháður fjölda númera og því er kostnaður á hverja beiðni hærri þegar um er að ræða fáar beiðnir á ári.
- Mismunandi starfsemi. Þegar lýsingar á ferlum númeraflutnings eru skoðaðar kemur í ljós að meiri sjálfvirkni er í flutningi farsímanúmera en fastlínunúmera hjá fyrirtækjunum. Kostnaðurinn er því háður hlutfalli flutninga á fastlínunúmerum af heildarnúmeraflutningi hjá viðkomandi fyrirtæki.

3.4.

Kostnaðarverð vinnuþátta

Mikill munur var milli fyrirtækja á kostnaði vinnuþátta en forsendur fyrir útreikningum á vinnuþáttum út frá launakostnaði voru ekki gefnar upp. Sum fyrirtæki voru með mismunandi taxa eftir vinnuliðum og var skiptingin í þeim tilfellum í megindráttum í tvo taxa.

Að meðaltali var 69% af vinnustundum gjaldfærðar á lægri taxa en 31% á hærri taxa.

Tímagjald vegna vinnu við númeraflutning var frá u.þ.b. 2.800,- kr./klst. til u.þ.b. 10.200,- kr./klst. Meðaltímagjald var reiknað hjá þeim fyrirtækjum sem voru með tvo taxta, út frá hlutfalli fjölda vinnustunda á mismunandi töxtum. Að teknu tilliti til þessara meðalgjalda þá lá tímagjaldið á bilinu frá u.þ.b. 3.100,- kr./klst. til u.þ.b. 7.800,-. Meðaltal þessara gjalda, vegið út frá fjölda númeraflutninga, er 5.470. kr.

Þar sem forsendur útreikninga á kostnaði vinnuþáttar var óljós, að mati PFS, ákvað PFS að kanna kostnað vinnuþáttarins út frá aðgengilegum upplýsingum, til að hafa til hliðsjónar. Stuðst var við niðurstöður kjarakannanna¹ til að áætla kostnaðarverð vinnuþáttar. Miðað var við ákveðnar forsendur um launatengd gjöld, orlof, frídaga o.fl. Ákveðið var að miða við tvo taxta og áætla meðalverð út frá ofangreindri skiptingu vinnuþátta, þ.e. 69% á lægri taxta en 31% á hærri taxta. Niðurstaða þessa útreikninga var að meðalkostnaður vinnustundar væri 5.491, kr./klst. sem er sambærilegt við ofangreint meðalverð fjarskiptafyrirtækjanna

PFS miðar því við vegið meðaltal kostnaðarverðs vinnuþátta út frá þeim kostnaðartölum sem fyrirtækin lögðu fram, þ.e. 5.470,- kr.

3.5.

Umsýslugjald vegna númeraflutnings á stökum númerum og innvalsseríum

Eins og fram kemur hér að framan voru það eingöngu tvö fyrirtæki sem lögðu mat á skiptingu vinnuframlags milli stakra númera og innvalssería. Því miðast útreikningar á númeraflutningsgjaldinu við þær upplýsingar sem bárust frá þeim varðandi þetta atriði.

Út frá áætlun fyrirtækjanna um hlutfall vinnuframlags stakra númera og innvalssería og heildarfjölda vinnustunda, voru fundnar áætlaðar vinnustundir á ári, skipt niður á vinnu við stök númer og innvalsseríur. Notaðar voru upplýsingar frá HÍN, um fjölda númeraflutninga, til þess að reikna út fjölda vinnustunda fyrir hverja beiðni um stök númer annars vegar og innvalsseríur hins vegar. Meðaltal vinnustunda á hverja beiðni var:

Stök númer 0,08 klst. (4,8 mínútur)

Innvalsseríur 1,6 klst.

Samkvæmt ofangreindu er miðað við kostnaðarverð vinnuþátta upp á 5.470,- kr./klst. og því er það niðurstaða PFS að umsýslugjaldið vegna númeraflutnings verði eftirfarandi:

Stök númer **440,- kr./beiðni**

Innvalsseríur **8.750,- kr./beiðni**

Ofangreind verð eru án vsk.

¹ Stuðst var við kjarakönnun Verkfræðingafélags Íslands (http://www.vfi.is/media/kjaramal/kjarakonnun_vfi_2012.pdf) og Rafiðnaðarsambands Íslands (http://www.rafis.is/images/pdf-flettir/Capacent_Konnun_2012/index.html).

IV.

Samandregin niðurstaða

Þann 8. maí s.l., sendi stofnunin bréf til þeirra fjarskiptafyrirtækja sem talin voru upp hér að framan, þar sem gerð var grein fyrir fyrirhugaðri ákvörðun stofnunarinnar vegna kostnaðargreiningar á umsýslugjaldi fyrir númera- og þjónustuflytning og forsendur og grundvöllur greiningarinnar gerð skil. Var félögunum gefinn kostur á því að andmæla fyrirhugaðri ákvörðun stofnunarinnar en svarfrestur var veittur til og með 27. maí s.l. Engin andmæli né athugasemdir bárust hins vegar stofnuninni.

Að teknu tilliti til þess sem hér að framan greinir þá er það því niðurstaða PFS að umsýslugjald vegna númeraflutnings verði 440,- kr./beiðni og 8.750,- kr./beiðni fyrir innvalsseríur. Er það enn fremur niðurstaða PFS að hin nýju verð skuli taka gildi þann 1. september n.k.

Ákvörðunartexti

Að undangenginni kostnaðargreiningu PFS, miðað við kostnaðarverð vinnuþátta upp á 5.470,- kr./klst. skal umsýslugjald vegna númeraflutnings, án vsk., vera eftirfarandi:

Stök númer 440,- kr./beiðni

Innvalsseríur 8.750,- kr./beiðni

Hin nýju umsýslugjöld vegna númeraflutnings skulu taka gildi þann 1. september n.k.

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 var 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. 39/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 11. júní, 2013

Hrafnkell V. Gíslason, forstjóri

Guðmunda Áslaug Geirsdóttir