



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 19/2011 um viðmiðunartilboð og kostnaðargreiningu Símans á mörkuðum 1 og 2

I. Almennt

Mál þetta varðar í fyrsta lagi ágreining um tiltekin atriði uppfærðu viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta frá 12. september 2010 að því er varðar aðgang fjarskiptafyrirtækja að talsímalínu hjá Símanum á heildsölustigi í formi eins heildstæðs reiknings fyrir bæði aðgangslínu að almenna talsímanetinu og símnotkun (markaðir 1 og 2). Þá varðar málið kostnaðargreiningu Símans á umræddum mörkuðum frá 21. mars 2011. Fyrst og fremst er um að ræða ágreining um gjaldtöku Símans og skiptingu kostnaðar í tengslum við ofangreindan aðgang. Ennfremur varðar málið ákvæði sem Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) lagði til að bætt yrði við ofangreint viðmiðunartilboð og stuðla átti að því að viðsemjendur Símans uppfylltu lágmarkskröfur um öryggi fjarskiptaneta sinna áður en til samtengingar við Símann kæmi.

II. Málavextir

2.1 Bréf PFS til Símans, dags. 24. september 2009

Með bréfi PFS til Símans, dags. 24. september 2009, var þess óskað að félagið afhenti stofnuninni viðmiðunartilboð fyrir fastanetssvið sitt, þ.m.t. fyrir heildsölu á aðgangslínum að almennu talsímaneti og aðrar tengdar lausnir í tengslum við heildstæða reikningagerð (e. single billing) í samræmi við ákvörðun PFS nr. 30/2008 (markaðir 1-6). Viðmiðunartilboðið skyldi vera nægilega sundurgreint og innihalda verð og skilmála um þjónustustig, ásamt ítarlegri lýsingu á lausn fyrir þjónustuveitendur með fast forval sem vildu gera viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning fyrir bæði aðgengi og símnotkun (FFER). Síminn skyldi m.a. gera grein fyrir verkferlum og nauðsynlegri samhæfingu kerfa í tengslum við umræddan aðgang.

2.2 Svar Símanum, dags. 25. september 2009

Svar barst frá Símanum með tölvupósti, dags. 25. september 2009. Fram kom að viðauki 1a (verðskrá) með viðmiðunartilboði um samtengingu talsímaneta hefði verið birtur á heimasíðu Símanum þann 15. júlí 2009 og tekið gildi 1. ágúst s.á. eins og viðmiðunartilboðið sjálf. Álagðar kvaðir hefðu því verið uppfylltar þann 15. júlí 2009.

2.3 Tölvupóstur PFS til Símanum, dags. 28. september 2009

Í tölvupósti PFS til Símanum, dags. 28. september 2009, kom fram að stofnunin sæi að svo stöddu ekki ástæðu til að efna til samráðs um umrætt viðmiðunartilboð. Hins vegar vænti stofnunin þess að Síminn gerði breytingar á tilboðinu hvað varðaði lýsingu á lausn Símanum fyrir þjónustuveitendur með fast forval sem vildu gera viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning. Væri þá horft til þess að lýsing á verkferlum og samhæfing reikningakerfa væri forsenda þess að unnt væri að veita umrædda þjónustu í formi fasts forvals. PFS myndi fylgjast með framvindu mála í væntanlegum samningaviðræðum Símanum og Vodafone um skilmála umræddrar þjónustu.

2.4 Svar Símanum, dags. 27. nóvember 2009

Í bréfi Símanum til PFS, dags. 27. nóvember 2009, kom fram að á fundi PFS með félögnum hefði verið ákveðið að starfsmenn félaganna myndu skoða sameiginlega hugsanlegar lausnir sem gæfu möguleika á einum reikningi til viðskiptavinar í föstu forvali. Félögin hefðu síðan skoðað þessi mál sitt í hvoru lagi og átt sameiginlega fundi þar sem viðhorf og áherslur hefðu skýrst frekar og sameiginleg sýn mótast. Ekki væri þó enn búið að leysa öll tæknileg atriði. Hvað Vodafone varðaði væri t.d. um að ræða lausnir á sérþjónustum eins og hringiflutningum og númerabirtingu. Jafnframt þyrfti PFS að huga að því hvort gildandi reglur um fast forval nr. 280/2002 rúmuðu þá lausn sem að væri stefnt. Að hálfu Símanum væri því fullur vilji til að leysa þetta mál farsælega.

2.5 Bréf Vodafone til PFS, dags. 1. desember 2009

Með bréfi Vodafone til PFS, dags. 1. desember 2009, kom fram að á fundi félaganna þann 5. nóvember s.l. hefði verið fjallað um mögulega útfærslu heildstæðs reiknings vegna fasts forvals. Síminn hefði lagt áherslu á tvær útfærslur. Annars vegar núverandi útfærslu samkvæmt reglum nr. 280/2002 um forval og fast forval og hins vegar nýja úrfærslu á heildstæðum reikningi. Í nýju leiðinni myndi Síminn vísa öllum númerum í föstu forval, þ.m.t. stutt-númerum (nema 112) til Vodafone. Tilteknar sérþjónustur þyrftu að vera á númerunum í kerfum Símanum, m.a. númerabirting, númeraleynd, 3ja manna tal, símtalavíxl og hringiflutningur. Þessi leið myndi gera Vodafone kleift að halda alfarið utan um viðskiptasambandið við notendur fasts forvals en Síminn myndi áfram rukka heimtaugargjöld af Vodafone. Óskað væri eftir umsögn PFS hvort breyta þyrfti reglum PFS nr. 280/2002 áður en viðræður varðandi tæknilega útfærslu gætu hafist.

2.6 Svarbréf PFS til Vodafone, dags. 17. desember 2009

Í svarbréfi PFS til Vodafone, dags. 17. desember 2009, kom fram að hér reyndi einkum á ákvæði reglna nr. 280/2002 um að símtöl í neyðarnúmerið 112 og þriggja og fjögurra tölustafa

stuttnúmer væru undanþegin föstu forvali. Sú skylda hvíldi á Símanum samkvæmt fjarskiptalögum að bjóða bæði forval og fast forval. Í ákvörðun PFS nr. 30/2008 kæmi fram að Síminn skyldi bjóða upp á lausn þar sem þjónustuveitendur með fast forval gætu gert viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning. PFS liti svo á að umrætt ákvæði reglna um forval og fast forval stæði ekki í vegi fyrir því að sú sameiginlega lausn sem fyrirtækin virtust vera að ná saman um kæmi til framkvæmda. Væri það einkum vegna þess að í ákvæðinu væri ekki kveðið á um skýrt bann við því að símtöl í stuttnúmer gætu verið hluti af föstu forvali ef það væri tæknilega mögulegt og um það samið milli aðila.

2.7 Yfirlýsing félaganna um útfærslu á heildstæðum reikningi, dags. 15. janúar 2010

Í sameiginlegri yfirlýsingu Símans og Vodafone, dags. 15. janúar 2010, kom fram að á fundi félaganna þann 8. janúar hefði verið fjallað um hvernig staðið skyldi að útfærslu heildstæðs reiknings eins og kveðið væri á um í umræddri ákvörðun. Fyrirtækin væru sammála um að stofna vinnuhópa um verkefnið, þar sem kortlagt yrði hvaða breytingar þyrfti að gera í kerfum og ferlum fyrirtækjanna þannig að Vodafone gæti sent út einn heildstæðan reikning.

2.8 Bréf Símans til PFS, dags. 15. febrúar 2010

Með bréfi Símans til PFS, dags. 15. febrúar 2010, var vísað til fundar PFS með fulltrúum Símans og Vodafone þann 23. september 2009 um málið. Þar hefði komið fram að kvaðir þær sem lagðar hefðu verið á Símann í ákvörðun PFS nr. 30/2008 hefðu m.a. falið í sér að félagið skyldi hætta að senda reikninga til þeirra viðskiptavina í föstu forvali hjá Vodafone sem staðfestu samþykki sitt fyrir því að fara yfir í þessa nýju þjónustu (FFER). Fulltrúar Símans hefðu greint frá því að félagið hefði þegar gert breytingar á viðmiðunartilboði um samtengingar talsímaneta til samræmis við umrædda kvöð. Auk þess þyrfti frekari undirbúning og samvinnu milli hlutaðeigandi félaga um ferla og nánari útfærslu þjónustunnar. Núgildandi reglur um forval og fast forval gerðu ekki ráð fyrir þeirri framkvæmd sem Vodafone óskaði eftir og kvöð PFS mælti fyrir um varðandi einn reikning. Ekki væri gert ráð fyrir að umferð stuttnúmera væri beint til símsstöðvar viðsemjenda með sama hætti og annari umferð. Undir þetta hefði verið tekið af fulltrúa PFS á fundinum en jafnframt bent á að hægt væri að breyta umræddum reglum til samræmis við þá framkvæmd sem kvöðin gerði ráð fyrir.

Ennfremur kom fram að félagið ynni með Vodafone að útfærslu umræddrar þjónustu á grundvelli þeirra kvaða sem á Símanum hvíldu. Þó Síminn hefði leitað lausna og unnið að þessu verkefni eftir bestu getu væri ekki af hálfu félagsins litið á að FFER verkefnið sem frjálsa samninga milli félaganna. Til að ekki skapaðist fordæmi um aðra framkvæmd á föstu forvali en þá sem styddist við gildandi reglur hverju sinni teldi Síminn nauðsynlegt að reglunum yrði breytt til samræmis við þá lausn sem unnið væri að milli Símans og Vodafone, áður en hún kæmi til framkvæmda. Þannig skapaðist ekki fordæmi fyrir óskum annarra fjarskiptafélaga um sérstakar útfærslur á föstu forvali sem Símanum bæri að útfæra.

Að lokum kom fram að Síminn hefði í hyggju að innheimta eðlileg þjónustugjöld vegna kostnaðar félagsins af því að undirbúa og veita umrædda þjónustu, þannig að umræddur kostnaður félli ekki á viðskiptavinum Símans.

2.9 Tillögur Símans um tilhögun FFER, dags. 18. mars 2010

Síminn kynnti Vodafone tillögur sínar varðandi tilhögun FFER þann 18. mars 2010. Fram kom að um væri að ræða tillögur ferlahóps Símans um þjónustubeiðnir vegna FFER. FFER væri þjónusta sem heildsala Símans ætti að veita þjónustuveitendum til viðbótar við fast forval (FF). Lagt væri til að innleiðing FFER yrði gerð í tveimur áföngum. Fyrri áfanginn varðaði POTS (sjálfvirkt afgreiddar beiðnir) og sá síðari ISDN (handvirkt afgreiddar beiðnir). Innvöl skyldu undanskilin. Heildsala Símans stefndi að því að koma upp rafrænu beiðnakerfi vegna beiðna um FF og FFER. Þjónustubeiðnir yrðu stofnaðar hjá heildsölu Símans með því að þjónustuveitandi kallaði á vefþjónustu sem Síminn útbyggi.

Í tillögunum var að finna ferlalyásingar varðandi FF og FFER og fleiri atriði, eins og uppsagnir, aftengingu númers, númeraskipti, geymslu, númeraflutning og nýtengingu. Þá var getið um gjaldtöku fyrir ýmis viðvik samkvæmt heildsölugjaldskrá Símans, ásamt kostnaðarmati varðandi innleiðingu tillagnanna. Kostnaðurinn var metinn á kr. [...] ¹ varðandi POTS. Hann samanstæði af liðunum „vefþjónusta og beiðnagrunnur“, „virkjunarferill“ og „vefviðmót á beiðnagrunn“. Kostnaðurinn var metinn á kr. [...] varðandi ISDN sem samanstæði af sömu kostnaðarliðum. Í tillögunum kom sérstaklega fram að þær skilgreiningar á beiðnakerfi sem fram kæmu í tillögunum væru fyrstu drög og fælu ekki í sér skuldbindingu af hálfu Símans um að beiðnakerfið yrði útfært með þeim hætti sem þar væri lýst.

2.10 Kvörtun Vodafone vegna meints brots Símans, dags. 3. maí 2010

Með bréfi Vodafone, dags. 3. maí s.l., barst PFS kvörtun félagsins vegna meints brots Símans á ákvörðun PFS nr. 30/2008. Meðal kvaða sem lagðar hefðu verið á Símann var kvöð um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að almennu talsímaneti og tengdri þjónustu á heildsölustigi. Meðal annars skyldi Síminn bjóða upp á lausn þar sem þjónustuveitendur með fast forval gætu gert viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning. Framangreind kvöð væri mjög mikilvæg og hefði Vodafone lengi barist fyrir því að viðskiptavinir félagsins í föstu forvali frá Símanum þyrftu ekki að fá tvo reikninga enda um verulega samkeppnishindrun að ræða. Strax eftir að ofangreind ákvörðun tók gildi hefði Vodafone óskað eftir að Síminn uppfyllti framangreinda skyldu.

Síminn hefði svarað þeirri beiðni með tillögu, dags. 18. mars 2010. Þar væri gert ráð fyrir að Vodafone greiddi fyrir þær breytingar sem Síminn þyrfti að gera á afgreiðslukerfi sínu til að uppfylla framangreinda kvöð. Vodafone gæti ekki sætt sig við að vera gert að greiða fyrir umræddar breytingar enda kæmi ekkert fram í umræddri ákvörðun PFS um að þjónustuveitendur með fast forval skyldu greiða fyrir þær. Umrædd tillaga Símans væri óásættanleg og ekki í samræmi við framangreinda kvöð. Að auki væri það algjörlega óviðunandi hversu langan tíma það hefði tekið fyrir Símann að svara beiðni Vodafone. Félagið gerði þá kröfu að PFS brygðist tafarlaust við framangreindu broti Símans og tryggði Vodafone þau eðlilegu réttindi að geta sent viðskiptavinum sínum heildstæðan reikning fyrir þjónustuna.

¹ Fellt brott vegna trúnaðar. Það sama á við um upplýsingar sem felldar hafa verið brott innan hornklofa hér síðar í skjalinu.

2.11 Bréf PFS til Símans, dags. 15. júní 2010

Með bréfi PFS til Símans, dags. 15. júní 2010, tilkynnti stofnunin félaginu næstu skref í málinu. Í fyrsta lagi hefði PFS í hyggju að birta drög að endurskoðuðum reglum um forval og fast forval til samráðs, þar sem Síminn og Vodafone virtust ekki ætla að ná samkomulagi um umræddan aðgang. PFS hefði í hyggju að bæta úr þeim atriðum sem ágreiningur væri um í ofangreindum reglum, m.a. varðandi FFER og stuttnúmer. Í öðru lagi skyldi Síminn gera ráðstafanir til að uppfylla FFER aðgangskvöð þá sem lögð hefði verið á félagið í umræddri ákvörðun. Skyldi umræddur aðgangur standa fjarskiptafyrirtækjum til boða eigi síðar en 1. ágúst 2010. Síminn gæti ekki borið fyrir sig gjaldtökuákvæði sem PFS hefði ekki lagt blessun sína á í kjölfar kostnaðargreiningar til að synja eða tefja fyrir slíkum aðgangi. Síminn yrði að veita aðganginn með fyrirvara um niðurstöðu kostnaðargreiningar varðandi mögulega gjaldtöku. Umsækjendur um aðgang þyrftu því ekkert að greiða fyrir en niðurstaða PFS lægi fyrir um slíka kostnaðargreiningu.

Að lokum óskaði PFS eftir því að Síminn birti og afhenti PFS viðmiðunartilboð á mörkuðum 1 og 2 eigi síðar en 1. júlí 2010 til að uppfylla kvöð um gagnsæi í ákvörðun PFS nr. 30/2010. Nánar tiltekið skyldi Síminn birta opinberlega viðmiðunartilboð fyrir fastanetssímasvið sitt, þ.m.t. forval og fast forval og heildsölu á aðgangslínum að almennu talsímaneti og aðrar tengdar lausnir í tengslum við heildstæða reikningsgerð. Viðmiðunartilboðið skyldi m.a. fela í sér verð og skilmála um þjónustustig. Þar skyldu m.a. koma fram atriði eins og tegund þjónustu, gjaldtaka, gæði þjónustu og tæknileg útfærsla. Síminn þyrfti að gera sérstakt viðmiðunartilboð varðandi ofangreind atriði eða bæta þeim við gildandi viðmiðunartilboð um samtengingu talsímaneta með fullnægjandi hætti. Lýsing á verkferlum og samhæfingu reikningakerfa væri forsenda fyrir því að unnt væri að veita ofangreinda heildsöluþjónustu.

2.12 Bréf Símans til PFS, dags. 23. júní 2010

Í bréfi Símans til PFS, dags. 23. júní 2010, kom fram að félagið ynni að útfærslu á hinni nýju þjónustu. Hefði sú vinna tekið mið af kvöðum PFS, óskum Vodafone um útfærslu þjónustunnar, auk eðlilegra tækni- og hagkvæmnisjónarmiða. Við þróun verkefnisins virtist unnt að einfalda ferlið nokkuð með því að breyta núverandi framkvæmd á hefðbundnu föstu forvali (FF) í átt að því sem gilda myndi um FFER. Umrædd breyting fæli í sér að allri umferð í FF (þ.m.t. umferð í stuttnúmer önnur en 112) væri beint að neti viðsemjanda sem annaðist þá innheimtu fyrir alla umferðina. Þessi útfærsla á FF og FFER leiddi jafnframt til þess að viðsemjandi yrði að sjá um læsingar til samræmis við óskir viðskiptavinar. Síminn vænti þess að PFS styddi þá útfærslu sem hér væri lýst og þrengdi ekki möguleika á slíkri útfærslu á FF í nýjum reglum um forval og fast forval.

2.13 Samráð PFS um nýjar reglur um forval og fast forval - 30. júní 2010

Þann 30. júní 2010 efndi PFS til samráðs um nýjar reglur um forval og fast forval í ljósi ofangreinds ágreinings. Þær breytingar sem boðaðar voru á reglum nr. 280/2002 fólst fyrst og fremst í því að bæta við ákvæðum um fast forval með einum heildstæðum reikningi. Ennfremur voru boðaðar þær breytingar að símtöl í þriggja og fjögurra tölustafa stuttnúmer, önnur en 112, skyldu ekki lengur undanþegin föstu forvali og þjónustuveitendur skyldu bera ábyrgð á að læsingar væru í samræmi við óskir áskrifenda. Að lokum voru gerðar töluverðar breytingar og

viðbætur á ákvæði er fjallaði um kostnað af kerfisaðgerðum, m.a. að því er varðaði FFER. Athugasemdir bárust frá Vodafone og Símanum og snéru fyrst og fremst að ákvæði 12. gr. reglnanna varðandi kostnað af kerfisaðgerðum.

2.14 Tölvupóstur PFS til Símans, dags. 2. júlí 2010

Í tölvupósti, dags. 2. júlí 2010, veitti PFS Símanum aukinn frest til að birta umrætt viðmiðunartilboð og hefja veitingu umræddrar þjónustu. Símanum var veittur frestur í einn mánuð frá því að nýjar reglur PFS um forval og fast forval birtust í Stjórnartíðindum. Viðmiðunartilboðið færi síðan í samráð til markaðsaðila en það ætti ekki að koma í veg fyrir að Síminn hæfi veitingu þjónustunnar.

2.15 Nýjar reglur PFS um forval og fast forval í talsímanetum frá 9. ágúst 2010

Þann 9. ágúst 2010 birtust í Stjórnartíðindum nýjar reglur um forval og fast forval nr. 655/2010. Reglurnar voru að meginstefnu til sambærilegar ofangreindum drögum sem samráð var haft um.

2.16 Uppfært viðmiðunartilboð Símans, dags. 12. september 2010

Þann 12. september 2010 birti Síminn uppfært viðmiðunartilboð um samtengingu talsímaneta á heimasiðu sinni. Um er að ræða útgáfu 3.5 sem leysti af hólmi fyrra viðmiðunartilboð frá 1. júní 2009.

2.17 Tölvupóstur PFS til Símans, dags. 20. september 2010

Í tölvupósti PFS til Símans, dags. 20. september 2010, fór stofnunin fram á að félagið gerði grein fyrir öllum breytingum sem gerðar hefðu verið frá fyrra viðmiðunartilboði. Æskilegt væri að skýringar fylgdu á umræddum breytingum þar sem þurfa þætti.

2.18 Bréf Símans til PFS, dags. 1. október 2010

Með bréfi Símans til PFS, dags. 1. október 2010, barst stofnuninni svar félagsins við fyrirspurn stofnunarinnar frá 20. september s.l. Meðfylgjandi var hið uppfærða viðmiðunartilboð þar sem allar breytingar frá fyrra viðmiðunartilboði voru sérstaklega auðkenndar.

2.19 Samráð vegna viðmiðunartilboðs Símans – 6. október 2010

Þann 6. október 2010 efndi PFS til samráðs um fyrirhugaðar breytingar á viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta. Fram kom að þær breytingar sem til stæði að gera og samráð væri haft um væru tvenns konar. Annars vegar um þær breytingar sem Síminn hefði lagt til varðandi FFER og hins vegar um breytingu sem PFS legði til að gerð yrði og stuðla ætti að því að viðsemjendur Símans uppfylltu lágmarkskröfur um öryggi fjarskiptaneta sinna áður en til samtengingar kæmi. Athugasemdir við ofangreint samráð bárust frá fjórum fjarskiptafyrirtækjum, þ.e. Símanum, Vodafone, Nova og SIP (nú Símafélagið ehf.). Í köflum IV-XI hér að neðan verður gerð grein fyrir umræddum athugasemdum.

2.20 Bréf PFS til Símans, dags. 3. nóvember 2010

Með bréfi, dags. 3. nóvember 2010, veitti PFS Símanum færi á að tjá sig um framkomnar athugasemdir Vodafone, Nova og SIP.

2.21 Bréf Símans til PFS, dags. 26. nóvember 2010

Með bréfi Símans til PFS, dags. 26. nóvember 2010, barst stofnuninni umsögn félagsins við ofangreindum athugasemdum. Í köflum IV-XI hér að neðan verður gerð grein fyrir athugasemdum Símans.

2.22 Beiðni PFS um kostnaðargreiningu Símans, dags. 11. febrúar 2011

Í bréfi PFS til Símans, dags. 11. febrúar s.l., fór PFS þess á leit að félagið afhenti stofnuninni kostnaðargreiningu á gjaldskrá vegna annars vegar breytingargjalda undir tölulíðum 4.3 (FF) og 4.4 (FFER) og hins vegar vegna afgreiðslugjalda undir tölulíð 4.6 (Aðrar þjónustuleiðir vegna FFER).

2.23 Kostnaðargreining Símans, dags. 21. mars 2011

Með bréfi Símans til PFS, dags. 21. mars s.l., barst stofnuninni kostnaðargreining vegna umbeðinna liða gjaldskrárinnar. Fram kom að verð sem tilgreind hefðu verið í viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta (RIO), dags. 12. september 2010, byggðu á kostnaðargreiningu frá því í september 2003 fyrir fast forval. Meðfylgjandi væru endurskoðuð verð miðað við raunkostnað árið 2010 og fjárfestingu sem lagt hefði verið í árið 2010 til að hægt yrði að bjóða upp á FFER þjónustuna. Síminn hefði áður upplýst PFS um þá fjárfestingu sem nauðsynlegt hefði verið að leggja út í til að hægt yrði að bjóða þá þjónustu.

Þá kom fram að gert væri ráð fyrir að kostnaður við almennan rekstur þjónustunnar FF, hvort heldur sem um væri að ræða sjálfgefið FF eða FFER væri innifalinn í kostnaði við mínútuverð á mörkuðum 8-10. Hér væri því eingöngu verið að kostnaðargreina þann viðbótarkostnað sem rétt væri að aðgreina og heimfæra beint á þjónustuna FF. Allar fjárhæðir væru án virðisaukaskatts. Nánari grein verður gerð fyrir ofangreindri kostnaðargreiningu Símans í umfjöllun um sérhverja kostnaðartegund í köflum IV-XI hér að neðan.

2.24 Boðunarbréf PFS, dags. 13. apríl 2011

Með bréfi PFS til Símans, dags. 13. apríl 2011, tilkynnti stofnunin Símanum um fyrirhugaða ákvörðun sína í málinu. Nánari grein verður gerð fyrir ofangreindri boðun PFS í umfjöllun um sérhverja kostnaðartegund í köflum IV-XI hér að neðan.

2.25 Andmælabréf Símans, dags. 9. maí 2011

Með bréfi Símans til PFS, dags. 9. maí 2011, barst stofnuninni andmæli Símans við hinni boðuðu ákvörðun. Nánari grein verður gerð fyrir andmælum Símans í umfjöllun um sérhverja kostnaðartegund í köflum IV-XI hér að neðan.

III. *Ákvörðun PFS nr. 30/2010*

3.1 Almenn

Með ákvörðun PFS nr. 30/2008, frá 5. desember 2008, var Síminn útnefndur með umtalsverðan markaðsstyrk á smásölumörkuðum fyrir aðgang að almennu talsímaneti (markaðir 1-2) og almenna talsímaþjónustu á fastaneti (markaðir 3-6). Við greiningu á umræddum mörkuðum komst PFS að þeirri niðurstöðu að samkeppni væri ekki nægjanlega virk vegna sterkrar stöðu Símans á umræddum mörkuðum og tengdum mörkuðum. PFS lagði því heildsöluþing á Símann á mörkuðum 1 og 2 með það að markmiði að auka samkeppni, skapa skilyrði fyrir mögulega innkomu sjálfstæðra þjónustuaðila og tryggja hagsmuni neytenda.

PFS komst að þeirri niðurstöðu að samkeppni ríkti ekki á aðgangsmörkuðum í talsíma og að erfitt væri að koma á fót sambærilegum talsímanetum. Þess vegna þótti nauðsynlegt að þjónustuveitendur fengju aðgang að uppsettum línunum og kerfum Símans í þeim tilgangi að notendur gætu hagnast á samkeppninni. Lagðar voru heildsöluþing á félagið með það fyrir augum að veita öðrum þjónustuveitendum fullnægjandi aðgang að heildsölustigi þannig að hægt væri að bjóða bæði aðgang og símtalaþjónustu á uppsettum línunum þess kerfis sem til staðar væri.

Í athugasemdum ESA við drög að ofangreindri ákvörðun var skorað á PFS að fylgjast náið með þróun viðkomandi smásölumarkaða til að ganga úr skugga um að þær heildsöluþing sem PFS hefði í hyggju að leggja á Símann skiluðu tilætluðum árangri, þar sem PFS hygðist ekki leggja smásöluþing á Símann. Þá minnti ESA PFS á að stofnunin þyrfti að skerast þegar í stað í leikinn með viðeigandi hætti ef vart yrði við samkeppnishamlandi hegðun á viðkomandi mörkuðum.

3.2 Samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum

Í ofangreindri ákvörðun var samkeppnisvandamálum á umræddum smásölumörkuðum lýst. Fram kom að markaðsráðandi fyrirtæki á heildsölumarkaði gæti t.d. neitað aðgangi eða hafnað viðskiptum við fyrirtæki sem væri í samkeppni við smásölurekstur þess. Slíkt gæti lokað markaði eða leitt til þess að kostnaður keppinautana hækkaði. Hindrun á aðgangi gæti einnig komið fram í annarri mynd en beinni höfnun, t.d. með ósanngjörnum viðskiptaskilyrðum og verðum. Þar sem Síminn byggir við umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir upphaf símtala á heildsölumarkaði hefði fyrirtækið mikinn hvata til að synja þeim þjónustuveitendum um aðgengi sem byðu samkeppnishæft verð á smásölustigi. Þannig gæti fyrirtækið að mestu losað sig við samkeppni á viðkomandi smásölumörkuðum. Það gæti svo leitt til hækkaðs verðlags og aukinnar arðsemi Símans. Synjun á aðgangi væri því eitt helsta vandamálið sem komið gæti upp í sambandi við samkeppni á markaði fyrir talsímaþjónustu.

Smásöludeild Símans gæti einnig hagnast á langdregnum viðræðum á heildsölustigi sem snéru að kynningu á nýjum þjónustubáttum. Þá teldi PFS að of hátt verðlag gæti orðið vandamál á mörkuðum 1 og 2 varðandi aðgang. Almennt væri viðurkennt að ef markaðsráðandi aðili væri skyldugur til þess að veita aðgang en hefði frjálsar hendur með að verðleggja hann, væri líklegt að hann myndi setja upp verð sem væri hærra en sá undirliggjandi kostnaður sem væri af

umræddri þjónustu. Slík verðlagning fyrir aðgang myndi skila fyrirtækinu óeðlilega miklum hagnaði á kostnað samfélagsins. Helstu vandamál á umræddum smásölumörkuðum væru því synjun á aðgangi á heildsölustigi, tafir á afgreiðslu og of hátt verð. PFS hefði greint samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum sem leysa þyrfti með því að leggja á viðeigandi kvaðir. Stofnunin væri á þeirri skoðun að samkeppni á viðkomandi mörkuðum gæti orðið mun virkari ef skapaðar yrðu betri aðstæður fyrir þjónustusamkeppni, sem væntanlega kæmi til með að skila árangri í því að bæta þjónustu á viðkomandi mörkuðum og lækka gjöld til endanotenda.

3.3 Forval og fast forval

Fram kom að Síminn hefði umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum hvað varðaði möguleika á tengingum við almenna talsímakerfið og staðbundna notkun þess. Þess vegna væri ótvírætt að sú skylda hvíldi áfram á Símanum skv. 53. gr. fjarskiptalaga að bjóða forval og fast forval. PFS legði einnig til nokkrar aðrar kvaðir sem viðbót við þessa kvöð, t.d. kvöð um heildsöluaðgengi að tengingum, jafnræði, gangsæi og eftirlit með gjaldskrá. Kvöð um framboð á forvali og föstu forvali hefði verið í gildi í nokkur ár. Síminn hefði sett upp nauðsynlegan búnað til að veita þá þjónustu og tæki gjald fyrir þjónustuna sem tryggði arð af fjárfestingunni. Ekki yrði séð að það væri íþyngjandi að viðhalda þessari kvöð.

3.4 Aðgangskvöð – Leiga á talsímalínu á heildsölustigi

Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga gæti PFS mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk yrði við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um opinn aðgang að fjarskiptanetum, nethlutum og tengdri aðstöðu. Í 2. mgr. 28. gr. væri að finna lista yfir skyldur sem leggja mætti til grundvallar aðgangskvöð og þar kæmi fram í b-lið að leggja mætti þá kvöð á fyrirtæki að það byði ákveðna þjónustu í heildsölu sem þriðji aðili endurseldi. Í frumvarpsathugasemdom kæmi m.a. fram að slíkt gæti falist í að selja tengingu við talsímanetið í heildsölu til fyrirtækis sem væri með viðskiptavinum í föstu forvali. PFS lagði þá kvöð á Símann að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um aðgang að almennu talsímaneti og tengdri þjónustu á heildsölustigi. Kvöðin er orðuð svo:

„Síminn skal bjóða upp á lausn þar sem þjónustuveitendur með fast forval geta gert viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning (single billing) fyrir bæði aðgengi og símnotkun, burtséð frá því hvort Síminn býður sínum viðskiptavinum þessa þjónustu eða ekki. Hér gæti verið um að ræða heildsölulausn á línuleigu eða aðra sambærilega lausn sem hægt er að gera einn heildstæðan reikning fyrir. Þannig gætu nýir þjónustuaðilar fengið aðgang að vöru sem gerir þeim ekki aðeins kleift að bjóða talsímaþjónustu í formi forvals eða fasts forvals heldur gætu þeir einnig fengið uppsettar línur hjá Símanum. Þetta gerir þeim kleift að bjóða viðskiptavinum sínum þjónustuna sem eina heildstæða vöru.“

Fram kom að kvöð þessi væri lögð á til að auðvelda mótun sjálfbærrar samkeppni á aðgangsmörkuðum og hvetja aðra þjónustuveitendur til þess að koma inn á talsíma markaðinn og keppa á smásölumarkaði án þess að koma sér sjálfir upp símanetum. PFS teldi að hagur neytenda myndi batna með innkomu fleiri aðila á síma markaðinn. Nýjar aðgangskvaðir kæmu til með að styrkja forval og fast forval sem valkost fjarskiptafyrirtækja til að hasla sér völl á þessum mörkuðum. Að lokum kom fram í umfjöllun um áhrif kvaða að kvöð um aðgang væri nokkur byrði á Símanum en hún væri nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni gæti átt sér stað á mörkuðunum. Kvöðin hefði í för með sér nokkurn kostnað og fyrirhöfn fyrir Símann, en

á móti kæmi að Síminn fengi eðlilegt endurgjald fyrir aðganginn og kvöðin gæti leitt til betri nýtingar á þeim búnaði sem Síminn hefði fjárfest í.

3.5 Jafnræðiskvöð

Fram kom að þegar fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild væri einnig lóðrétt samþættur þjónustuveitandi gæti verið til staðar hvati til að veita heildsöluþjónustu á kjörum sem mismunuðu í þágu eigin smásölustarfsemi þannig að áhrif hefði á samkeppnina. Einkum væri til staðar hvati til að gera samkeppnisaðilum hærri reikninga fyrir heildsöluþjónustu heldur en reiknuð væri inn í eigin smásölustarfsemi. Þetta yki kostnað keppinauta og gæfi Símanum ósanngjarnt forskot í samkeppninni. Þá væri jafnræðisreglunni einnig beitt gagnvart öðrum atriðum en verðum, t.d. þeirri hegðun að slá aðgangsbeiðnum viljandi á frest.

Í framhaldi af heildsöluleigu á línnum og heildstæðri reikningagerð myndu aðrir þjónustuaðilar byrja að nýta sér þær uppsettu línur sem Síminn byði nú upp á í þeim tilgangi að veita viðskiptavinum þjónustu sem væri sambærileg við þá sem Síminn veitti beint. PFS væri þeirrar skoðunar að kvöð um jafnræði gæfi öðrum þjónustuveitendum sömu möguleika og smásöludeild Símans til að kaupa aðgang að uppsettum línnum í heildsölu. Þær upplýsingar og sú þjónusta sem tengdist þessari nýju þjónustu af hálfu Símans ætti þar að auki að vera áþekk því sem í boði væri hjá þjónustuveitanda á smásölustigi. Því lagði PFS jafnræðiskvöð á Símann, bæði hvað varðaði verð og aðrar forsendur og bæði gagnvart ytri starfsemi og á milli innri og ytri starfsemi.

3.6 Gagnsæiskvöð - Viðmiðunartilboð

Fram kom að birting viðmiðunartilboðs gæfi öllum markaðsaðilum kost á að sjá hvað væri í boði og tryggði að fyrirtæki yrðu ekki krafín um greiðslu fyrir þjónustu og aðstöðu sem væri þeim ekki nauðsynleg. Mikilvægt væri að fjarskiptafyrirtæki hefðu skýr vinnuferli við að styðjast varðandi kaup á umræddri heildsöluþjónustu. Því væri eðlilegt og réttlætánlegt að setja Símanum kvaðir um gagnsæi, m.a. til þess að sýna fram á að fyrirtækið veitti öðrum þjónustuveitendum sömu þjónustu og smásöluarmur félagsins nyti. Því lagði PFS kvöð á Símann um gagnsæi og að útbúa og birta opinberlega viðmiðunartilboð fyrir fastanetssímasvið sitt, þ.m.t. forval og fast forval. Síminn skyldi einnig birta viðmiðunartilboð fyrir heildsölu á aðgangslínnum að almennu talsímaneti og aðrar tengdar lausnir í tengslum við heildstæða reikningagerð. Viðmiðunartilboðið skyldi m.a. fela í sér verð og skilmála um þjónustustig og innihalda nægjanlega ítarlega lýsingu á skilyrðum þannig að sá sem óskaði eftir aðgangi gæti auðveldlega áttað sig á stöðu sinni.

3.7 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald

PFS lagði kvöð á Símann um eftirlit með gjaldskrá fyrir heildsöluaðgang að talsímanetinu, m.a. heildsölu á línnum og aðrar lausnir varðandi heildstæða reikningagerð og fast forval. Síminn skyldi gera kostnaðarlíkan til útreikninga, eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunarinnar. PFS lagði ennfremur kvöð á Símann um kostnaðarbókhald. Síminn skyldi eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunarinnar afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu.

IV.

Niðurstaða PFS varðandi öryggisákvæði

4.1 Samráð um öryggisákvæði

Þann 6. október 2010 efndi PFS til samráðs um fyrirhugaðar breytingar á viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta. PFS lagði til að eftirfarandi ákvæði yrði bætt í viðmiðunartilboðið sem yrði að 9. gr. þess:

„Síminn getur krafist þess að viðsemjandi uppfylli lágmarkskröfur um öryggi, samkvæmt reglum Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 1221/2007 um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum og nr. 1222/2007 um virkni almennra fjarskiptaneta, áður en samtengingu neta verði komið á. Í því felst m.a. að viðsemjandi skuli skjalfesta öryggisskipulag sitt í samræmi við 7. gr. reglna nr. 1221/2007 og setja sér öryggisstefnu, útbúa áhættumat og gera viðeigandi lýsingu á öryggisráðstöfunum að því er varðar samtengingu neta, sem og hann viðhaldi órofinni slóð sönnunargagna sem nýst gætu vegna öryggisatburða. Síminn áskilur sér rétt til þess að leita álits Póst- og fjarskiptastofnunar á því hvort öryggisskipulag viðsemjanda teljist fullnægjandi.“

Rökstuðningur PFS fyrir ofangreindri breytingu var sá að í ljósi markmiða um að tryggja öryggi og heildstæði neta, þ.m.t. að fyrirbyggja ólögmeta misnotkun fjarskipta í hagnaðarskyni, þótti stofnuninni rétt að Síminn gæti gert þá kröfu til viðsemjanda síns að hann uppfyllti lágmarkskröfur um öryggi að því er varðaði samtengingu neta. Væri þá horft til þess að skortur á fullnægjandi öryggi hjá viðsemjanda gæti dregið úr viðnámsþrótti öryggisvarna í kerfum Símans, auk annarra fjarskiptafyrirtækja sem hefðu samtengingu við hann, og þannig stuðlað almennt að veikingu á öryggi almennra fjarskiptaneta hér á landi.

4.2 Athugasemdir hagsmunaaðila

Síminn

Í bréfi Símans, dags. 22. október 2010, kom fram að félagið teldi umrætt öryggisákvæði til bóta og væri sammála því að það kæmi inn í uppfært viðmiðunartilboð. PFS hefði lagt til að ákvæðið yrði að 9. gr. viðmiðunartilboðsins. Ákvæðið gæti einnig komið inn sem grein 3.9 (Öryggiskröfur) og núverandi grein 3.9 (Takmörkun samtengiumferðar) yrði grein 3.10.

SIP

Í bréfi SIP, dags. 5. nóvember 2010, kom fram að samkvæmt markmiðsákvæðum reglna PFS nr. 1221/2007 og 1222/2007 væri markmið reglnanna m.a. að auka neytendavernd á fjarskiptamarkaði og treysta stöðir upplýsingarsamfélagsins. Þeir hagsmunir sem reglurnar ættu að vernda væru hagsmunir neytenda og þeir almannahagsmunir sem tengdust öruggum og samfelldum rekstri fjarskiptaneta, en ekki hagsmunir fjarskiptafyrirtækjanna sjálfra.

Samkvæmt tillögum PFS að breytingu á viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta bættist við ákvæði þar sem Síminn gæti krafist þess að viðsemjandi uppfyllti lágmarkskröfur um öryggi samkvæmt ofangreindum reglum PFS áður en samtengingu neta yrði komið á. Að mati SIP myndi slík heimild til handa Símanum gefa ranglega til kynna að kröfur um öryggi samkvæmt umræddum reglum stæðu í tengslum við hagsmuni og réttindi Símans sjálfs. Ljóst væri hins vegar að ofangreindar reglur væru settar til verndar hagsmunum neytenda og hins opinbera og væru hluti af því regluverki sem fjarskiptafyrirtæki þyrftu að starfa eftir

hvort heldur þau gerðu samtengisamning við Símann eða ekki. Það væri því hvorki á forræði Símans né annarra fjarskiptafyrirtækja að gera kröfur um að samkeppnisaðilar uppfylltu skilyrði reglnanna. Slíkt væri eingöngu á forræði PFS.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 væri markmið laganna m.a. að tryggja virka samkeppni á fjarskiptamarkaði. Samkvæmt 3. mgr. 24. gr. sömu laga skyldi PFS gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir takmarkanir sem hindruðu fyrirtæki í að gera samtengisamninga sín á milli. Að mati SIP fæli orðalag tillögu PFS í sér óþarfa takmörkun á gerð samtengisamninga við Símann. Fyrir lægi að öllum fjarskiptafyrirtækjum væri skylt að starfa í samræmi við umræddar reglur án sérstakrar kröfu Símans þar að lútandi og að PFS gegndi því lögbundna hlutverki að hafa eftirlit með framkvæmd reglnanna án aðkomu Símans. Jafnframt væri ljóst að teldi Síminn misbresti á því að viðsemjendur félagsins uppfylltu kröfur reglnanna væri þeim jafnan heimilt að kæra slíkt til PFS.

Að ofangreindu virtu mæltist SIP til þess að orðalagi í tillögum PFS yrði breytt til að koma í veg fyrir þann misskilning að það væri á forræði Símans að krefjast þess að viðsemjendur félagsins færu að lögum. Eðlilegra væri að mati SIP að Síminn áskildi sér rétt til að hafna samtengingu við aðila sem fyrir lægi samkvæmt ákvörðun PFS að uppfylltu ekki almenn skilyrði laga og reglna um rekstur fjarskiptafyrirtækja.

Nova

Í bréfi Nova, dags. 1. nóvember 2010, kom fram að í umræddu viðmiðunartilboði Símans væru nú þegar ákvæði um „tæknilega skilmála og hæfi“ í grein 3.8. Þar væri tekið fram að viðsemjandi skyldi uppfylla almennar öryggiskröfur, ásamt því að uppfylla kröfur um færni, viðurkenningar staðla og samhæfni neta. Tekið væri fram í síðustu málsgrein að Síminn gæti hafnað samtengingu að öllu leyti eða að hluta væri þessum skilyrðum ekki fullnægt. Ákvæðið væri mjög skýrt og ekki færi á milli mála að það ætti við um þær öryggiskröfur sem við ættu á hverjum tíma, s.s. um þær reglur sem PFS tiltæki í textatillögu sinni. Því teldi Nova enga þörf vera á því að PFS hlutaðist til um nýtt ákvæði sem innihéldi að grunni til það sem þegar væri tiltekið í grein 3.8. Þá teldi Nova afar óeðlilegt að PFS hlutaðist til um að Síminn væri settur í einhvers konar eftirlitshlutverk um eftirfylgni varðandi tilteknar reglur PFS og féluginu þannig fært beint vald til þess að hlutast til um og hnýsast í trúnaðargögn samkeppnisaðila sinna. Í tilviki Nova væri bent á að ekki kæmi til greina að afhenda Símanum slík gögn varðandi Nova.

Vodafone

Í bréfi Vodafone, dags. 1. nóvember 2010, kom fram að félagið gerði ekki athugasemdir við ákvæði það sem PFS legði til. Það væri sanngjörn krafa gagnvart fjarskiptafyrirtækjum að þau tryggðu sig eins vel og þau gætu áður en talsímanet væru samtengd. Fjarskiptafyrirtæki gæti ekki krafist öryggis af hálfu annarra fjarskiptafyrirtækja ef það gætti ekki öryggis hjá sjálfu sér.

4.3 Athugasemdir Símans

Í bréfi Símans, dags. 26. nóvember 2010, komu fram athugasemdir félagsins við ofangreindum kröfum og sjónarmiðum markaðsaðila. Síminn taldi mjög mikilvægt að tryggt yrði að öryggismál samtengiaðila hans væru í góðu lagi og styddi almennt þá viðleitni PFS að styrkja þann grundvöll. Það væri hins vegar rétt að það væri ekki hlutverk Símans að meta eða leggja

dóm á stöðu slíkra mála hjá viðsemjendum sínum, heldur væri það verkefni PFS. Síminn teldi umrædda tillögu PFS almennt til bóta á viðmiðunartilboði sínu, en teldi eðlilegt og rétt að það væri PFS sem alfarið legði mat á stöðu þessara mála hjá fjarskiptafélögum að eigin frumkvæði eða í framhaldi af rökstuddri ósk þar um. Síminn teldi því eðlilegt að við undirbúning samtengisamninga við Símann væri það hluti þess ferlis að PFS legði mat á stöðu öryggismála hjá viðsemjanda áður en hægt yrði að ganga frá samtengisamningi við Símann.

4.4 Fyrirhuguð ákvörðun PFS

Með bréfi, dags. 13. apríl 2011, tilkynnti PFS Símanum um fyrirhugaða ákvörðun sína. Fram kom að í ljósi andstöðu fjarskiptafyrirtækja hefði PFS í hyggju að draga til baka tillögu um að Síminn bætti umræddu öryggisákvæði við viðmiðunartilboð sitt um samtengingu talsímaneta. Þess í stað hygðist PFS mæla fyrir um breytingu á ákvæði greinar 3.8 í viðmiðunartilboðinu sem bæri heitið „Tæknilegir skilmálar og hæfi“.

Þá kom fram að mikilvægt væri að hafa í huga að ákvæði reglna PFS nr. 1221/2007 um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum og reglna PFS nr. 1222/2007 um virkni almennra fjarskiptaneta hefðu að geyma lágmarkskröfur um öryggi fjarskiptaneta og vernd upplýsinga í slíkum netum. Markmið reglnanna væri að auka neytendavernd og treysta stöðir upplýsingasamfélagsins.

Í reglum PFS nr. 1221/2007 um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum væri kveðið á um þær ráðstafanir sem PFS teldi nauðsynlegt að fjarskiptafyrirtækin gerðu til að tryggja vernd umferðar og upplýsinga í almennum fjarskiptanetum, s.s. leynd upplýsinga, lögmætan aðgang að þeim, tiltækileika þeirra og réttleika. Reglurnar næðu því til net- og upplýsingaöryggis í fjarskiptanetum, þ.e. hinum eiginlegu fjarskiptanetum svo og upplýsingakerfum sem þau styddust við og tengdust. Samkvæmt reglunum skyldu fjarskiptafyrirtæki gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja vernd almennrar fjarskiptaþjónustu og fjarskiptaneta sem þau rækju, m.a. verja upplýsingar sem um þau færu gegn ólöglegri eyðileggingu, glötun, breytingum fyrir slysi eða óleyfilegum aðgangi. Þessar ráðstafanir skyldu tryggja hæfilegt öryggisstig miðað við þá áhættu sem um væri að ræða. Fjarskiptafyrirtæki skyldu tryggja að viðskiptavinir þeirra nytu verndar gagnvart hlustun, hlerun, geymslu eða annars konar hindrun eða vöktun fjarskipta. Fjarskiptafyrirtæki skyldu útbúa og viðhalda skjalfestri lýsingu á stjórnkerfi sem tryggði upplýsingaöryggi í fjarskiptaþjónustu og fjarskiptanetum í formi öryggisstefnu, áhættumats og öryggisráðstafana og viðhafa innra eftirlit til að tryggja að unnið væri í samræmi við öryggisstefnu og öryggisskipulag.

Í reglum PFS nr. 1222/2007 um virkni almennra fjarskiptaneta væri kveðið á um þær ráðstafanir sem PFS teldi nauðsynlegt að fjarskiptafyrirtækin gerðu til að tryggja samfelldan rekstur almennra fjarskiptaneta, s.s. burðargetu og stjórn þeirra, aukaleiðir, neyðaráætlun og ytra umhverfi. Reglurnar næðu til virkni fjarskiptaneta, þ.e. til hinna eiginlegu fjarskiptaneta, svo og upplýsingakerfa sem þau styddust við og tengdust. Fjarskiptafyrirtæki skyldu gera neyðaráætlun sem byggði á niðurstöðu áhættumats og viðhafa innra eftirlit sem m.a. fylgdist með virkni neyðaráætlunar. Þá skyldi fjarskiptafyrirtæki nýta sér áhrifagreiningu og áhættumat til að draga úr öllum stærri veikleikum og veilum í innviðum sínum. Gerðar skyldu ráðstafanir til að tryggja samfelldan og órofinn rekstur almennra fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu. Í

fjarskiptanetum skyldi almennt nota viðurkenndan búnað og viðhafa skipulega og góða nethögun er auðveldaði virkni og skilvirka stjórn netanna.

Í 16. gr. reglna nr. 1221/2007 væri kveðið á um að fjarskiptafyrirtæki skyldi afhenda PFS allar upplýsingar um skipulag upplýsingaöryggis hvenær sem stofnunin óskaði eftir því. Einnig gæti stofnunin óskað eftir nánari skýringum og gögnum um einstök öryggisatvik sem upp gætu komið í starfsemi fjarskiptafyrirtækja. Samkvæmt 27. gr. reglna nr. 1222/2007 sendi PFS út spurningalista sem fjarskiptafyrirtæki skyldu svara innan tilskilins frests. Eftirlitsmenn PFS boðuðu síðan komu sína í viðkomandi fjarskiptafyrirtæki ef svo bæri undir. Fjarskiptafyrirtæki skyldu láta PFS í té allar nauðsynlegar upplýsingar hvenær sem stofnunin óskaði eftir þeim. Samkvæmt 17. gr. reglna nr. 1221/2007 og 29. gr. reglna nr. 1222/2007 væri PFS heimilt að prófa öryggi upplýsinga í fjarskiptanetum og prófa virkni fjarskiptaneta og gera úttektir á því hvort farið væri eftir reglunum, að eigin frumkvæði eða samkvæmt ábendingum. PFS gæti ákveðið að fela sjálfstætt starfandi sérfræðingi að annast framkvæmd úttektar.

Fjarskiptafyrirtæki ættu að uppfylla kröfur ofangreindra reglna um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum og virkni almennra fjarskiptaneta þegar við samtengingu fjarskiptaneta sinna við önnur fjarskiptanet. Reglunum væri m.a. ætlað að tryggja öryggi og heildstæði fjarskiptaneta, þ.m.t. að fyrirbyggja ólögmetna misnotkun fjarskipta í hagnaðarskyni. Skortur á fullnægjandi öryggi hjá einu fjarskiptafyrirtæki gæti dregið úr viðnámsþrótti öryggisvarna annarra fjarskiptafyrirtækja sem hefðu sín öryggismál á hreinu og þannig stuðlað almennt að veikingu á öryggi almennra fjarskiptaneta hér á landi.

Eins og fram kæmi í ofangreindum reglum væri það á ábyrgð viðkomandi fjarskiptafyrirtækis að framkvæma ofangreindar öryggisráðstafanir. PFS hefði svo eftirlit með því að farið væri að reglunum. Ef ágreiningur kæmi upp á milli fjarskiptafyrirtækja um slík öryggismál væri það á endanum ávallt á forræði PFS að skera þar úr um. Í kafla 3.8 í umræddu viðmiðunartilboði Símans hefði um langt skeið verið ákvæði um tæknilega skilmála og hæfi. Þar segði:

„Fjarskiptabúnaður skal vera með viðurkenningu um að uppfylla almenna staðla um fjarskiptabúnað. Tækniskilmálar sem búnaður þarf að uppfylla er samkvæmt viðauka 2.

Til að sannreyna samhæfni búnaðar í samtengipunkti er farið eftir skilmálum í viðauka 4.

Símanum er heimilt að krefjast þess að viðsemjandi leggi fram gögn er staðfesti, að þeir sem eigi að sjá um viðhald og rekstur búnaðar sem getur haft áhrif á fjarskiptabúnað gagnaðila hafi til að bera nauðsynlega tæknilega færnei og uppfylli almennar öryggiskröfur.

Nú uppfyllir viðsemjandi ekki skilyrði skv. 1.-3. mgr. og getur Síminn þá hafnað samtengingu við viðsemjanda að öllu leyti eða að hluta.“

Fram kom að PFS teldi að ofangreind grein 3.8 í viðmiðunartilboðinu fæli í sér heimild til handa Símanum sem gengi töluvert lengra en PFS hafði í huga til að tryggja tæknilegt öryggi fjarskiptanets viðsemjanda við samtengingu, sérstaklega þegar mið væri tekið af heimild Símans til að hafna samtengingu að öllu leyti eða að hluta ef ákvæði greinarinnar væru ekki uppfyllt að mati Símans. Ákvæðið mælti þó aðeins fyrir um öryggi fjarskiptabúnaðar og tæknilegt hæfi starfsmanna fjarskiptafyrirtækja en ekki um öryggi fjarskiptaneta og vernd upplýsinga í þeim. Því hefði PFS í hyggju að bæta við ákvæði um öryggi fjarskiptaneta og vernd upplýsinga í þeim í 4. mgr. greinarinnar. Ákvæðið ætti ekki að færa Símanum veigamikild eftirlitshlutverk gagnvart viðsemjendum eða kveða á um viðamikla

upplýsingaskyldu viðsemjenda gagnvart Símanum því slík úrræði væru fyrst og fremst á hendi PFS samkvæmt fjarskiptalögum og framangreindum reglum.

Hins vegar legði PFS til að gildandi ákvæði 4. mgr. greinar 3.8 yrði að 5. mgr. og að settur yrði varnagli þar sem Símanum væri heimilað að synja um samtengingu að hluta eða öllu leyti ef viðsemjandi færi ekki að ákvæðum umræddar greinar. PFS legði til að Síminn gæti einungis synjað um samtengingu að veittu samþykki PFS, sem stofnunin myndi ekki veita nema að undangenginni úttekt á öryggi fjarskiptanets viðkomandi viðsemjanda Símans. Þetta væri mikilvægt þar sem halda þyrfti í heiðri þá meginreglu sem fram kæmi í 24. gr. fjarskiptalaga um rétt og skyldu til samtengingar.

Að öllu ofangreindu virtu hefði PFS í hyggju að mæla fyrir um breytingu á grein 3.8 í viðmiðunartilboði Símans sem orðaðist þá svo:

3.8 Kröfur til búnaðar, hæfi starfsmanna og öryggi fjarskiptaneta

Fjarskiptabúnaður skal vera með viðurkenningu um að uppfylla almenna staðla um fjarskiptabúnað. Tækniskilmálar sem búnaður þarf að uppfylla er samkvæmt viðauka 2.

Til að sannreyna samhæfni búnaðar í samtengipunkti er farið eftir skilmálum í viðauka 4.

Símanum er heimilt að krefjast þess að viðsemjandi leggi fram gögn er staðfesti, að þeir sem eigi að sjá um viðhald og rekstur búnaðar sem getur haft áhrif á fjarskiptabúnað gagnaðila hafi til að bera nauðsynlega tæknilega færni og uppfylli almennar öryggiskröfur.

Síminn getur krafist þess að viðsemjandi uppfylli lágmarkskröfur um öryggi fjarskiptaneta, samkvæmt reglum Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 1221/2007 um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum og nr. 1222/2007 um virkni almennra fjarskiptaneta.

Nú uppfyllir viðsemjandi ekki skilyrði skv. 1.-4. mgr. og getur Síminn þá, að fengnu samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar, hafnað samtengingu við viðsemjanda að öllu leyti eða að hluta.

4.5 Andmæli Símans

Með bréfi, dags. 9. maí 2011, barst PFS andmælabréf Símans vegna hinnar boðuðu ákvörðunar. Fram kom að Síminn gerði ekki athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar PFS á grein 3.8 í viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta, þar sem bætt væri við nýrri 4. mgr. um öryggi fjarskiptaneta og vernd upplýsinga í þeim.

4.6 Niðurstaða PFS

Þar sem Síminn andmælir ekki hinni boðuðu breytingu á grein 3.8 í viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta verður hinni boðuðu breytingu hér með hrint í framkvæmd með vísan til rökstuðnings þess sem fram kemur í kafla 4.4 hér að ofan. Síminn skal uppfæra viðmiðunartilboð sitt með tilliti til ofangreinds eigi síðar en 1. ágúst 2011 og birta á heimasíðu félagsins. Grein 3.8 í viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta skal því orðast með þeim hætti sem fram kemur í kafla 4.4 hér að ofan.

V.

Niðurstaða PFS um innleiðingarkostnað vegna FFER

5.1 Viðmiðunartilboð Símans um samtengingu talsímaneta

Þann 12. september 2010 birti Síminn uppfært viðmiðunartilboð sitt fyrir samtengingu talsímaneta (útgáfa 3.5) ásamt viðeigandi viðaukum. Uppfærslan snéri að innleiðingu Símans á FFER þjónustu þeirri sem PFS kvað á um í ákvörðun sinni nr. 30/2010. Í kafla 1.7 í viðmiðunartilboðinu er nú að finna eftirfarandi skilgreiningu á umræddri þjónustu:

„Fast forval – einn heildstæður reikningur (FFER): Heildsölulausn sem innifelur að allri símaumferð (annarri en í 112) er beint til viðsemjanda (þjónustuveitanda), án þess að nota þurfi forskeyti viðkomandi viðsemjanda. Þjónustan innifelur einnig að Síminn býður aðgangslínur, sem gerir viðsemjanda fært að senda viðskiptavinum einn heildstæðan reikning fyrir bæði aðgengi og símnotkun. Gjaldtaka Símans beinist hins vegar að viðsemjanda.“

Ákvæði kafla 2.4.5 um „FFER“ í viðauka 3a (Þjónusta samnings) með ofangreindu viðmiðunartilboði hljóðar svo:

Lýsing á þjónustunni

Þjónustan felur í sér aðgang notenda Símans í fastaneti að neti viðsemjanda án þess að notandi þurfi að veita á undan ákveðið forskeyti. Allri umferð, þ.m.t. umferð í 3ja og 4ra stafa númer (önnur en 112) er beint að neti viðsemjanda. Þessi þjónusta gerir þjónustuveitendum (viðsemjendum Símans með FFER) fært að gera viðskiptavinum einn heildstæðan reikning, bæði fyrir aðgengi og símnotkun, en gjaldtaka Símans beinist að viðsemjanda.

- Lokun fyrir hringingar notenda í ákveðin númer er á ábyrgð viðsemjanda (þ.m.t. m.a. lokunarlisti fyrir 118).
- Viðsemjandi annast alla innheimtu hjá viðskiptavinum.
- Viðsemjandi annast alla bilanapjónustu og 1. stigs þjónustu gagnvart viðskiptavinum.
- Síminn veitir viðsemjanda 2. stigs bilanapjónustu, en hins vegar enga beina þjónustu við viðskiptavinum (notendur FFER).

Gjaldtaka Símans

Síminn innheimtir hjá viðsemjanda skv. verðskrá í viðauka 1 m.a. fyrir:

- Aðgangstengingu (mínútuverð og tengigjald).
- Aðgang að símsstöð (POTS eða ISDN pr. port) og neðra tíðnisvið heimtaugar.
- Mánaðarleg tengigjöld vegna móttöku og umsýslu FFER beiðna (líkt og gildir um FF).

Jafnframt er innheimt fyrir afgreiðslu annarra þjónustubeiðna vegna FFER, svo sem vegna númeraskipta, geymslu, flutninga, númeraflutninga og nýtenginga, skv. gildandi verðskrá.

Innleiðingarkostnaður – einn heildstæður reikningur

Viðsemjandi greiðir Símanum kostnað vegna vinnu við undirbúning og uppsetningu á FFER-þjónustu á kerfi Símans, sem gerir viðsemjanda kleift að senda einn heildstæðan reikning. Viðsemjandi ber sjálfur kostnað af undirbúningi/breytingum á eigin ferlum og kerfum (sjá nánar Viðauka 1, gr. 4.7).

Móttaka pantana

Síminn veitir aðgang að sjálfvirkri vefþjónustu þar sem hægt verður að:

- Pantabreytingar á Föstu forvali (FF) í Fast forval – einn heildstæður reikningur (FFER).
- Gera fyrirspurnir um stöðu beiðna.
- Þjónustuveitandi getur skoðað afstemmingarskýrslur fyrir sína viðskiptavinum í FFER.

Aðrar þjónustubeiðnir í tengslum við FFER skal senda á netfangið: FFER-heildsala@siminn.is þar til annað verður ákveðið.

Ákvæði kafla 4.7 um „innleiðingarkostnað á FFER“ í viðauka 1a (verðskrá) með ofangreindu viðmiðunartilboði hljóðar svo:

„Viðsemjandi greiðir Símanum kostnað vegna vinnu við undirbúning og uppsetningu á FFER-þjónustu á kerfi Símans, sem gerir viðsemjanda kleift að senda einn heildstæðan reikning. Viðsemjandi ber sjálfur kostnað af undirbúningi/breytingum á eigin ferlum og kerfum.

Heildarkostnaður við frumgerð þjónustunnar er áætlaður u.þ.b. kr. 3,5 millj. (POTS og ISDN-stök númer).“

5.2 Reglur PFS um forval og fast forval nr. 655/2010

Þann 9. ágúst 2010 setti PFS nýjar reglur um forval og fast forval í talsímanetum nr. 655/2010, sem leystu af hólmi reglur um sama efni nr. 280/2002. Samkvæmt 1. gr. er reglunum ætlað að veita áskrifendum fjarskiptafyrirtækis sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk í tengingum við almenna talsímanetið möguleika á að fá aðgang að þjónustu allra samtengdra fyrirtækja sem veita almenna fjarskiptaþjónustu. Slíkur aðgangur getur verið í formi forvals, fasts forvals (FF) eða fasts forvals með einum heildstæðum reikningi (FFER). FFER er skilgreint í 3. tölul. 2. gr. reglnanna sem sérstök þjónustuleið á föstu forvali þar sem þjónustuveitendur fasts forvals gera viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning fyrir bæði aðgengi og símnotkun. Fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk sendir þá ekki áskrifanda reikning fyrir aðgengi.

Í 11. gr. áðurgildandi reglna um forval og fast forval nr. 280/2002 var að finna ákvæði um kostnað vegna fasts forvals. Hljóðaði það svo:

„Hver rekstrarleyfishafi skal bera kostnað af uppsetningu á forvali í kerfi sínu.

Hver rekstrarleyfishafi skal bera kostnað af breytingum á símakerfi hans sem hlýst af því að gera fast forval mögulegt.

Kostnað sem rekstrarleyfishafi hefur af því að skrá í símstöðvakerfi sín forskeyti þjónustuveitanda í fast forval skal hinn síðarnefndi bera. Kostnað sem rekstrarleyfishafi hefur af því að skrá í kerfi sín fast forval hvers einstaks áskrifanda skal þjónustuveitandi bera. Póst- og fjarskiptastofnun skal tryggja að gjöld séu í samræmi við tilkostnað rekstrarleyfishafa.“

Í 12. gr. núgildandi reglna um forval og fast forval nr. 655/2010 er að finna ákvæði er varðar kostnað af kerfisaðgerðum o.fl. Ákvæðið hljóðar svo:

„Fjarskiptafyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk í tengingum við almenna fasta talsímanetið skal bera kostnað af uppsetningu á forvali í kerfi sínu.

Fjarskiptafyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk í tengingum við almenna fasta talsímanetið skal bera kostnað af breytingum á símakerfi hans sem hlýst af því að gera fast forval mögulegt. Það sama á við um kostnað fyrirtækisins við að gera öðrum þjónustuveitendum fasts forvals mögulegt að geta gert viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning, nema kostnaðargreining sem Póst- og fjarskiptastofnun samþykkir gefi til kynna að kostnaður fyrirtækisins sé meiri en það sem sparast við að þurfa ekki að hafa samskipti við umrædda áskrifendur. Ef kostnaður er meiri en umræddur sparnaður er heimilt að skipta honum á milli fyrirtækja og annarra þjónustuveitenda í hlutfalli við fjölda áskrifenda. Smásöludeild fyrirtækisins skal taka þátt í kostnaðinum í samræmi við fjölda sinna áskrifenda.

Kostnað sem fjarskiptafyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk í tengingum við almenna fasta talsímanetið hefur af því að skrá í símstöðvakerfi sín forskeyti þjónustuveitanda í fast forval skal hinn síðarnefndi bera. Kostnað sem fjarskiptafyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk í tengingum við almenna fasta talsímanetið hefur af því að skrá í kerfi sín fast forval hvers einstaks áskrifanda skal þjónustuveitandi bera.

fyrir Símann að notendur hættu að nýta sér FF eða aðra sambærilega þjónustu smásöluunar og færu yfir í FFER. Þvert á móti hyrfti sú framlegð sem FF þjónustan ætti að gefa. Jafnframt yrði til verulegur kostnaður við gerð FFER sem óeðlilegt væri að Síminn bæri, þar sem engir áskrifendur myndu verða að þessari þjónustu hjá smásölu Símans.

Vodafone

Í bréfi Vodafone, dags. 1. nóvember 2010, kom fram að Síminn hefði í bréfi sínu, dags. 22. október 2010, sett fram nýjar tölur varðandi kostnað við innleiðingarferli FFER. Ástæðuna segði Síminn vera að ekki hefði verið tekið tillit til þátta sem snéru að greiningarvinnu og verkefnastjórnun ásamt því að vinna við fyrsta áfanga hefði verið vanáætluð. Verð vegna innleiðingarferlisins hefði hækkað úr tæpum [...] kr. í rétt tæpar [...] kr. sem Síminn færi fram á að önnur fjarskiptafyrirtæki, sem hefðu í hyggju að nýta sér FFER, greiddu í hlutfalli við fjölda áskrifenda, skv. 2. mgr. 12. gr. reglna nr. 655/2010.

Í kvörtun sinni til PFS, dags. 3. maí 2010, hefði Vodafone getið þess að félagið gæti ekki sætt sig við að vera gert að greiða fyrir umræddar breytingar vegna innleiðingarferlisins þar sem félagið teldi að í upprunalegri ákvörðun PFS nr. 30/2008 hefði hvergi verið kveðið á um þá skyldu. Með bréfi PFS, dags. 15. júní s.l., og með setningu reglna nr. 655/2010 um forval og fast forval, hefði stofnunin hins vegar fallist á gjaldtökuheimild, þar sem tekið væri fram að Síminn gæti borið fyrir sig gjaldtökuákvæði sem PFS hefði samþykkt. Vodafone teldi þessa heimild vera í andstöðu við markmið reglnanna, þar sem kveðið væri á um skilvirkan aðgang, aukna neytendavernd og að koma í veg fyrir óþarfa tafir á veitingu þjónustunnar. Sú staðreynd að PFS hefði heimilað fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að krefjast greiðslna vegna innleiðingarferlis, skv. 12. gr. reglnanna, sem PFS hefði ákveðið að væri hluti af skyldum þess fyrirtækis myndi líklega hafa þau áhrif að fjarskiptafyrirtæki kæmu ekki til með að nýta sér umrædda þjónustu.

Í dag væri staðreyndin sú að smásala Símans sendi út einn reikning til sinna viðskiptavina. Það væri því óumdeilt að sú þjónusta væri nú þegar til staðar en einungis fyrir viðskiptavinum Símans. Það væri því brot á jafnræðisreglu að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk gæti fengið að gefa út einn reikning en önnur ekki nema að borga tæplega [...] kr. fyrir það. Í 2. mgr. 1. gr. fjarskiptalaga væri kveðið á um að eitt af markmiðum fjarskiptalaganna væri að efla samkeppni á markaði. Af þeim sökum teldi Vodafone að það þyrfti að horfa til þessara atriða þegar ákvörðun yrði tekin.

Vodafone teldi heimild til gjaldtöku vegna innleiðingarferlis vera byggð á röngum forsendum. Vodafone velti upp svipuðu dæmi þar sem sett yrði kvöð á Vodafone um að dreifa dagskrá RÚV í gegnum VOD hjá sér og þyrfti að gera útfærslubreytingar samhliða því. Ættu þá viðskiptavinir RÚV að greiða kostnaðinn vegna þessa útfærsluatriðis? Vodafone teldi svo ekki vera. Um væri að ræða þjónustu sem Vodafone væri skylt að veita og þar af leiðandi bæri félaginu að verða við þeirri beiðni á sinn kostnað. Sama ætti að gilda varðandi innleiðingarferli Símans. Þar af leiðandi væri sá innleiðingarkostnaður sem Síminn krefðist að fá greiddan í andstöðu við markmið laganna og því ætti að fella hann brott úr viðmiðunartilboðinu.

Þegar Síminn hefði lokið við innleiðingarferlið á FFER myndu fjarskiptafyrirtæki ekki geta nýtt sér þá þjónustu strax. Hvert og eitt fjarskiptafyrirtæki þyrfti að leggja í kostnað við

undirbúning og breytingar á eigin ferlum og kerfum til að geta tekið FFER þjónustu í notkun. Vodafone hefði gert kostnaðargreiningu varðandi innleiðingu á FFER þar sem umræddur kostnaður væri áætlaður tæpar [...] kr., sbr. neðangreinda töflu³:

Síminn gerði þá kröfu að viðsemjendur bæru sjálfir kostnað af undirbúningi og breytingum á eigin ferlum og kerfum. Teldi Vodafone þessa kröfu furðulega, þar sem Síminn krefðist þess að fá sinn kostnað greiddan af öðrum fjarskiptafélögum en krefðist þess að þau bæru sinn eigin kostnað sjálf. Vodafone teldi það í samræmi við lög og reglur að hvert og eitt fyrirtæki gerði kerfi sín og ferla hæfa til að taka nýja þjónustu í notkun. Þar af leiðandi væri Vodafone hlynnt kröfu Símans um að viðsemjandi Símans bæri sjálfur kostnað af undirbúningi og breytingum á eigin ferlum og kerfum en væri alfarið á móti greiðslu kostnaðar Símans við innleiðingu á umræddri þjónustu, sem Vodafone teldi að fæli að stórum hluta í sér uppbyggingu á kerfi Símans til að taka umrædda þjónustu í notkun.

Í 12. gr. reglna nr. 655/2010 væri kveðið á um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í tengingum við almenna fasta talsímanetið skyldi bera kostnað af breytingum á símakerfi sínu sem hlytist af því að gera fast forval mögulegt. Það sama ætti við um kostnað fyrirtækisins við að gera öðrum þjónustuveitendum fasts forvals mögulegt að geta gert viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning. Umrædd regla væri meginreglan varðandi kostnað við innleiðingu FFER og teldi Vodafone að PFS ætti að fara eftir henni. Undantekningin frá henni væri ef kostnaðargreining sem PFS samþykkti gæfi til kynna að kostnaður fyrirtækisins væri meiri en það sem sparaðist við að þurfa ekki að hafa samskipti við umrædda áskrifendur. Ef kostnaðurinn væri meiri en umræddur sparnaður væri heimilt að skipta honum á milli fyrirtækisins og annarra þjónustuveitenda í hlutfalli við fjölda áskrifenda. Kæmi til slíks bæri Símanum þ.a.l. að taka þátt í umræddum kostnaði sem hlyti að deilast niður á fjarskiptafyrirtækin eftir fjölda áskrifenda. Það hlyti að fylgja því sparnaður fyrir þjónustuaðila að senda þjónustukaupa einungis einn reikning fyrir heimtaugargjaldi í staðinn fyrir að senda á hvern og einn viðskiptavin. Þjónustukaupi myndi alltaf greiða fyrir heimtaugina og þar af leiðandi myndi engin framlegð hverfa.

Allt frá upphafi þessa máls hefði krafa Vodafone verið sú að Síminn virti ákvörðun PFS nr. 30/2008. Yrði Síminn við því ætti Vodafone að geta fengið einn reikning sendan fyrir því heimtaugargjaldi sem Vodafone greiddi til Símans í stað tæplega [...] reikninga. Vodafone krefðist þess að PFS skyldaði Símann til að framfylgja kvöðinni og gera þjónustuna mögulega og hætti að leita allra leiða til að fá sem mestan ágóða út úr innleiðingu þjónustunnar. Sá kostnaður sem Vodafone stæði frammi fyrir við það eitt að nýta sér FFER þjónustu Símans

³ Upplýsingar í töflu felldar brott vegna trúnaðar.

væri tæplega [...] kr. Þessi kostnaður væri að mati Vodafone allt of mikill fyrir þjónustu sem aðili væri skyldaður til að veita til að auka samkeppni á markaði og auka neytendavernd.

Nova

Í bréfi Nova, dags. 1. nóvember 2010, kom fram að í hinu uppfærða viðmiðunartilboði Símans væru að finna verð sem viðsejendur skyldu greiða fyrir FFER. Nova gerði ráð fyrir því að PFS rýndi umrædda verðskrá með tilliti til þess hvort verðlagning Símans stæðist eða samrýmdist gjöldum fyrir sambærilegar þjónustur á heildsölustigi. Nova teldi að umræddur innleiðingarkostnaður stæðist ekki skoðun. Það gæti ekki staðist að Símanum væri stætt á því að krefjast greiðslu frá samkeppnisaðilum fyrir öllum innri kostnaði félagsins við það að veita FFER. Byggist Nova við því að PFS hafnaði Símanum alfarið um að setja á þetta gjald, sem félagið hefði nú þar að auki tvöfaldað. Einnig yrði ekki séð hvernig ætti að skipta þessum kostnaði réttlátlega milli fjarskiptarekenda, nema þá hugsanlega þannig að deila kostnaði sem PFS hefði samþykkt með heildarfjölda POTS/ISDN númera á Íslandi. Fastlínunet Símans myndi þá að sjálfsögðu taka stærsta skerfinn af þeim kostnaði.

5.5 Athugasemdir Símans við kröfur og sjónarmið Vodafone og Nova

Athugasemdir við kröfur og sjónarmið Vodafone

Í bréfi Símans, dags. 26. nóvember 2010, komu fram athugasemdir félagsins við ofangreindum kröfum og sjónarmiðum Vodafone. Fram kom að í innleiðingarferlinu hefði Síminn þurft að útbúa nýjan aðgang fyrir önnur fjarskiptafyrirtæki svo þau gætu haft samskipti vegna FFER notenda sinna. Ennfremur að gera breytingar á úrvinnslu gjaldfærsluupplýsinga úr símkerfum svo þessir viðskiptavinir yrðu ekki gjaldfærðir beint af Símanum heldur í gegnum þriðja aðila. Útfærsla FFER væri eðlisbreyting á stöðu viðskiptavinar í kerfi Símans. Hann ætti ekki lengur rétt á að hafa samband við Símann vegna tengingar sinnar þar sem hann væri ekki lengur viðskiptavinir Símans í smásölu og þyrfti starfsfólk félagsins að vísa þessu fólki frá. Starfsfólkið væri með ýmis kerfi sem sæju um notendur og þau þyrfti að aðlaga til að tryggja að þjónustufulltrúar hefðu ekki aðgang að FFER notendum þó þeir væru tengdir í kerfum Símans. FFER kallaði þannig á margvíslegar breytingar, s.s. hugbúnaðarvinnu og tæknilegar útfærslur í kerfum félagsins sem eðlilega væru kostnaðarsamar.

Vodafone hefði bent á að ekki hefði verið tilgreind kostnaðarskipting vegna FFER í ákvörðun PFS nr. 30/2008. Síminn gæti ekki fallist á að það takmarkaði á einhvern hátt heimild PFS til að setja reglur um kostnaðarskiptinguna eins og stofnunin hefði gert með 12. gr. reglna nr. 655/2010.

Þá hefði Vodafone talið það í samræmi við lög og reglur að sérhvert fyrirtæki gerði ferla sína og kerfi hæf til að taka nýja þjónustu í notkun og væri mótfallið því að taka þátt í greiðslu kostnaðar Símans af innleiðingu FFER þjónustu. Síminn gæti ekki fallist á að eðlilegt væri að önnur fjarskiptafyrirtæki gerðu kröfu um að Síminn útbyggi tilteknar þjónustur að þeirra óskum, sem jafnvel eins og FFER gagnaðist Símanum ekki, en síðan ætti félagið sjálft að bera kostnaðinn. Því hefði verið eðlilegt að PFS setti inn ákvæði varðandi kostnaðarskiptinguna í 12. gr. reglna nr. 655/2010. Annað yrði að skoðast sem verulega ósanngjörn og íþyngjandi kvöð á Símann.

Vodafone teldi það brot á jafnræðisreglu að Síminn gæti gefið út einn reikning en önnur fjarskiptafyrirtæki ekki nema taka þátt í kostnaði sem af því leiddi. Rökstuðningur Vodafone hvað þetta varðaði yrði að teljast nokkuð langsóttur. Félagið kysi eðlilega að byggja ekki upp og reka eigin símstöðvar út um land heldur nýta sér fremur verulega hagkvæmari kosti sem fælust í föstu forvali hjá Símanum. Jafnframt hefði Vodafone gert kröfu um að Síminn útfærði FFER þjónustu til viðbótar við hefðbundið fast forval, þó ljóst væri að það væri aðeins til hagsbóta fyrir Vodafone og aðra þjónustuveitendur í sömu stöðu en alls ekki Símann eða viðskiptavininn hans. Þrátt fyrir það leyfði Vodafone sér að halda því fram að eðlilegt væri að almennir viðskiptavinir Símans, sem ekki nýttu sér þessa þjónustu, bæru kostnaðinn af því að gera þjónustuna mögulega. Ef orðið yrði við þessari kröfu væri Síminn þar með að brjóta samkeppnislög og jafnræðisreglu með því að láta eina þjónustu niðurgreiða aðra. Slíkt væri bannað og teldi Síminn málflutning Vodafone fráleitan. Teldi Vodafone að reglur PFS um forval og fast forval brytu gegn tilgreindum lagabókstaf ætti félagið að beina því til stofnunarinnar, en Síminn gæti ekki borið hallann af því.

Áhugavert væri að hugleiða kostnaðarhagræði Vodafone af því að þurfa ekki að kosta til uppbyggingar eigin símstöðva út um land, en geta þó veitt þar talsímabjónustu. Virtist þá harla léttvægar þær kostnaðartölur sem Vodafone kvartaði yfir vegna útfærslu FFER þjónustunnar. Í viðskiptum hefði það almennt verið talið fyrirtækjum hagfellt að vera í beinu reikningssambandi við viðskiptavininn sína. Af hálfu Vodafone hefði það verið fast sótt að rjúfa umrætt samband Símans við viðskiptavininn í FF á kerfi Símans og væri þar væntanlega kominn grunnur kröfunnar um FFER. Það væri því nokkuð sérkennilegt ef Vodafone sæi eingöngu sparnað Símans af útsendingu reikninga í umræddri breytingu, en ekki þann missi viðskiptasambands smásölu Símans við notendur á kerfi Símans og þá framlegð sem því fylgdi. Ljóst væri að slíkt viðskiptasamband væri hverju fyrirtæki verðmætt og skaðaði augljóslega hagsmuni Símans að missa það.

Síminn teldi engan sparnað fólgin í því fyrir smásölu Símans að þurfa ekki að veita fyrsta stigs þjónustu til þeirra viðskiptavina sem kysu að færa sig úr FF yfir í FFER þjónustu. Við þá breytingu féllu niður tekjur og framlegð smásölnunnar af þessum viðskiptavinum, en jafnframt kostnaður af fyrsta stigs þjónustu við þá. Ekki yrði séð að neitt hagræði fælist í þessari breytingu fyrir Símann. Síminn teldi ljóst að taka þyrfti tillit til allra þessara þátta í kostnaðargreiningu, þegar metin yrðu heildaráhrif af innleiðingu FFER hjá Símanum, sbr. 2. mgr. 12. gr. reglna PFS nr. 655/2010.

Athugasemdir við kröfur og sjónarmið Nova

Í bréfi Símans, dags. 26. nóvember 2010, komu ennfremur fram athugasemdir félagsins við ofangreindum kröfum og sjónarmiðum Nova. Fram kom að FFER þjónustan væri til komin vegna óska þjónustuveitenda og kvaða sem settar hefðu verið á Símann til að auðvelda öðrum fjarskiptafyrirtækjum samkeppni á fastlínunumarkaði og spara þeim þar með verulegan kostnað við uppbyggingu og rekstur eigin símstöðva út um land. Síminn myndi ekki nýta þessa þjónustu og viðskiptavinir félagsins ekki tengjast með FFER tengingum. Í þessu ljósi væri það mjög sérkennilegt sjónarmið ef Nova teldi það sanngjarnt og eðlilegt að Síminn skyldi bera allan kostnað sinn af því að undirbúa og útfæra FFER þjónustuna að ósk þjónustuveitenda. Að mati Símans væri það réttlætismál að þeir sem nýttu umrædda þjónustu bæru þann kostnað sem Síminn hefði lagt út fyrir við útfærslu þjónustunnar.

5.6 Beiðni PFS um kostnaðargreiningu

Í bréfi PFS til Símans, dags. 11. febrúar 2011, fór PFS þess á leit að félagið afhenti stofnuninni kostnaðargreiningu vegna tiltekinna liða í gjaldskrá félagsins. Annars vegar vegna breytingargjalda í töluliðum 4.3 (FF) og 4.4 (FFER) í verðskránni og hins vegar vegna afgreiðslugjalda í tölulið 4.6 (Aðrar þjónustuleiðir vegna FFER).

5.7 Kostnaðargreining Símans

Með bréfi Símans til PFS, dags. 21. mars s.l., barst stofnuninni kostnaðargreining vegna umbeðinna liða gjaldskrárinnar, en nánar verður fjallað um þá liði í köflum VI., VII. og IX hér að neðan. Fram kom að verð sem tilgreind hefðu verið í viðmiðunartilboðinu frá 12. september 2010 hefðu byggst á kostnaðargreiningu fyrir fast forval frá 2003. Meðfylgjandi væru endurskoðuð verð miðað við raunkostnað ársins 2010 og fjárfestingu sem lagt hefði verið í á því ári til að hægt yrði að bjóða upp á FFER þjónustuna. Síminn hefði á fyrri stigum málsins upplýst PFS um þá fjárfestingu sem nauðsynlegt hefði verið að leggja út í. Gert væri ráð fyrir að kostnaður við almennan rekstur FF og FFER þjónustunnar væri innifalinn í kostnaði við mínútuverð á mörkuðum 8-10. Hér væri því eingöngu verið að kostnaðargreina þann viðbótarkostnað sem rétt væri að aðgreina og heimfæra beint á FF og FFER þjónustuna.

Þrátt fyrir að PFS hafi ekki óskað eftir kostnaðargreiningu á lið 4.7 í verðskránni (Innleiðingarkostnaður FFER), þar sem hún hafði borist PFS á fyrri stigum málsins, afhenti Síminn PFS engu að síður kostnaðargreiningu á umræddum lið sem byggði á nýjum forsendum. Fram kom í máli Símans að samþykkti PFS aðferðarfræði og verðlagningu þá sem kostnaðargreiningin byggðist á myndi liður 4.7 í verðskránni falla út þar sem kostnaður við innleiðingu á FFER þjónustunni yrði innheimtur með tengigjaldi. Hér í framhaldinu verður gerð grein fyrir hinni nýju nálgun Símans varðandi kostnaðargreiningu á innleiðingarkostnaði FFER.

Fram kom að kostnaður Símans vegna FFER samanstæði af vinnu við afgreiðslu beiðna og fjárfestingu sem leggja þyrfti út í til að hægt yrði að bjóða þjónustuna. Afgreiðsla beiðna um FFER væri unnin af starfsmönnum heildsölu. Gert væri ráð fyrir að afgreiðsla á hverri beiðni tæki að meðaltali 10 mínútur, en þær tækju almennt aðeins lengri tíma í vinnslu en þær 8 mínútur sem afgreiðsla sjálfgefins FF tæki. Tímagjald þeirra starfsmanna sem ynnu verkið væri 6.604 kr., sem væri í samræmi við verðskrá fyrir vinnu og þjónustu hjá Símanum. Fjárfesting vegna FFER þjónustunnar samanstæði af raunfjárfestingu ársins 2010 við fyrri áfanga auk áætlaðrar fjárfestingar við seinni áfanga sem áætlað væri að lyki í apríl 2011. Í fyrri áfanga verkefnisins sem lokið hefði haustið 2010 hefðu helstu verkþættir verið þessir:

- Samráð og þarfagreining varðandi útfærslu þjónustunnar.
- Skipulagning, greining og verkefnastýring.
- Vefþjónustur og beiðnagrunnur.
- Virkjunarferill.
- Vefviðmót á beiðnagrunn.
- Undirbúningur í kerfum Símans, aðgreining og skil gagnvart smásöluhluta Símans.

5.8 Fyrirhuguð ákvörðun PFS

5.8.1 Almennt

Með bréfi, dags. 13. apríl 2011, tilkynnti PFS Símanum um fyrirhugaða ákvörðun í málinu. Fram kom að mikilvægt væri að hafa í huga að FFER þjónustan væri tilkomin vegna kvaða sem PFS hefði sett á Símann í ákvörðun sinni nr. 30/2008 til að auðvelda öðrum fjarskiptafyrirtækjum samkeppni á fastlínnumarkaði og spara þeim þar með verulegan kostnað við uppbyggingu og rekstur eigin símstöðva. Kvöðin um eftirlit með gjaldskrá hvíldi því eingöngu á Símanum sem markaðsráðandi aðila á talsímamarkaði. Þar af leiðandi hefðu hugleiðingar Símans um kostnaðarhagræði Vodafone af því að þurfa ekki að kosta til uppbyggingar eigin símstöðva ekki áhrif á þá kostnaðargreiningu sem hér væri til umfjöllunar.

Þá bæri að geta þess að meginregla 2. mgr. 12. gr. reglna nr. 655/2010 um forval og fast forval í talsímanetum væri sú að Síminn bæri sjálfur kostnað af breytingum í símkerfi sínu sem hlytust af því að gera FFER mögulegt. Undantekning frá þeirri meginreglu væri sú aðstaða þar sem kostnaðargreining gæfi til kynna að kostnaður Símans væri meiri en það sem félagið sparaði við að þurfa ekki að hafa bein eða óbein samskipti við þá áskrifendur sem væru í FFER hjá öðrum þjónustuveitendum. Meginregla þessi væri í samræmi við þá meginreglu fjarskiptaréttar að hvert og eitt fjarskiptafyrirtæki bæri sinn kerfiskostnað sem hlytist af samtengingu fjarskiptaneta. Varðandi FFER þá bæru þeir þjónustuveitendur sem óskuðu eftir þjónustunni kostnað þann sem til félli við breytingar og aðlögun á kerfum þeirra til að gera þjónustuna mögulega.

Þá kom fram að í framhaldinu færi PFS yfir forsendur kostnaðargreiningar Símans á „innleiðingarkostnaði“, sem nú væri í formi tengigjalds fyrir hvern notanda (liður 4.7 í verðskránni). Hafa bæri í huga að almennur rekstur FF og FFER þjónustunnar væri innifalinn í kostnaði við mínútuverð á mörkuðum 8-10, en yfirferð PFS á kostnaðargreiningu Símans á þeim mörkuðum stæði nú yfir. Telja yrði að þær tekjur ættu að dekkja kostnað Símans við uppbyggingu kerfa og hugbúnaðar til að félagið gæti boðið umrædda þjónustu. Félagið yrði því að sýna fyrirhyggju við framþróun og uppbyggingu umræddra kerfa sinna. Að því loknu myndi PFS leggja mat á það hvort ofangreind undantekningarregla ætti við, þ.e. hvort kostnaður Símans af umræddri innleiðingu FFER þjónustunnar væri hærri en það sem félagið sparaði við að losna við samskipti við umrædda áskrifendur.

Þegar heildarmat væri lagt á FF og FFER þjónustu Símans þyrfti að hafa í huga hagræði félagsins af betri nýtingu talsímanetsins vegna hlutdeildar áskrifenda með FF og FFER og umferðar henni tengdri. Aðgangs- og notkunargjöld Símans af þessum áskrifendum væru talsverð, en undirliggjandi kostnaður talsímanetsins væri að stórum hluta fastur kostnaður.

5.8.2 Fjárfesting Símans vegna FFER

PFS gerði grein fyrir ákvæði 2. mgr. 12. gr. reglna nr. 665/2010 um forval og fast forval í talsímanetum. Þá kom fram að PFS gerði á þessu stigi ekki athugasemdir við mat Símans á fjárfestingu þeirri sem nauðsynleg væri til að koma á FFER fyrirkomulagi, en Síminn mæti stofnkostnaðinn [...] kr. Hins vegar benti PFS á hina miklu breytingu sem orðið hefði á áætlun Símans á umræddum kostnaði frá því sem fram hefði komið í viðmiðunartilboðinu sem kynnt hefði verið þann 12. september 2010. Þar hefði áætlaður stofnkostnaður numið [...] kr. Því væri

um að ræða [...] % hækkun frá upphaflegri áætlun eða sem næmi tæplega [...] kr. í þessu tilfelli. PFS teldi nauðsynlegt að kostnaðargreiningar Símans sem settar væru fram í drögum að verðskrá félagsins byggðu á traustari grunni en í þessu tilfelli, þar sem slíkar breytingar gætu raskað verulega forsendum þeirra aðila sem hefðu í hyggju að hefja viðskipti á grundvelli þeirra upplýsinga sem fram kæmu í viðmiðunartilboðum og/eða verðskrá Símans. Það ætti sérstaklega við í þessu tilviki þar sem Síminn hefði haft mjög rúman tíma til að kostnaðargreina umrædda þjónustuliði. Slík háttsemi væri til þess fallin að tefja innleiðingu þeirra kvaða sem PFS hefði lagt á Símann með ákvörðun nr. 30/2008 í desember 2008.

PFS teldi eðlilegt að miða við [...] ára líftíma umræddrar fjárfestingar, en það væri almennt lágmarksviðmið fyrir hugbúnað og reikningskerfi í fjarskiptaþjónustu. PFS samþykkti notkun Símans á [...] % ávöxtunarkröfu (WACC) í þessum útreikningum, en ekki lægi fyrir mat stofnunarinnar á WACC prósentu Símans fyrir árið 2010. Í samræmi við framangreinda útreikninga Símans, með þeim breytingum sem PFS hygðist gera, væri það niðurstaða stofnunarinnar að árgreiðsla vegna stofnkostnaðar FFER næmi [...] kr. á ári. Árlegur kostnaður vegna fjárfestinga í FFER næmi því um [...] % af árlegum heildartekjum Símans vegna FF áskrifenda í talsímaneti félagsins. PFS væri ósammála þeim forsendum sem Síminn gæfi sér varðandi þann fjölda áskrifenda sem lagður væri til grundvallar í útreikningi á tengigjaldi, en á það atriði reyndi ekki að svo stöddu þar sem ekki væru forsendur fyrir því að reikna með kostnaði vegna stofnfjárfestingar í tengigjaldi (innleiðingarkostnað), sbr. það sem fram kæmi í næsta kafla.

5.8.3 Sparnaður Símans við að sleppa við samskipti við áskrifendur í FFER

Þá kom fram í boðunarbréfi PFS að stofnunin teldi árlegan sparnað Símans töluverðan af því að sleppa við að hafa bein samskipti við þúsundir áskrifenda sem færðir yrðu úr FF í FFER eða kæmu nýir inn í FFER þjónustu Símans. Að mati PFS gæti slíkur sparnaður numið um 5-7% af heildartekjum FF þjónustu vegna þeirra viðskiptavina sem nýttu sér þessa þjónustu Símans í dag. Um varfærið mat væri að ræða. Kostnaður sem sparaðist hjá Símanum samanstæði m.a af eftirfarandi þáttum:

- Afskriftum viðskiptakrafna
- Reikningakerfi og innheimtu, þ.m.t. sundurliðun og útsendingu reikninga (bæði bréflega og rafrænt)
- Bilanþjónustu og annarri fyrsta stigs þjónustu
- Hlutdeild í sameiginlegum kostnaði

Síminn hefði andmælt því að nokkur sparnaður fylgi því fyrir félagið að áskrifendur annarra fjarskiptafyrirtækja flyttu sig úr FF í FFER. Slíkt hefði bæði í för með sér tekjur og gjöld hjá smásölu Símans að veita umræddum viðskiptavinum ýmsa þjónustu, eins og t.d. fyrsta stigs þjónustu, sem kæmi til með að falla niður við yfirfærslu þeirra í FFER. Því hyrfi sú framlegð sem reikna hefði átt inn í verð FF þjónustunnar. Slíkt viðskiptasamband væri hverju fyrirtæki verðmætt og skaðaði augljóslega hagsmuni Símans að missa það. Þá væri óeðlilegt að mati Símans að félagið bæri þann kostnað sem myndaðist við gerð FFER, þar sem engir áskrifendur myndu verða af þessari þjónustu hjá smásölu Símans.

Varðandi ofangreind andmæli Símans hefði PFS tekið það fram að hugsunin að baki umræddri FFER aðgangskvöð í ákvörðun PFS nr. 30/2008 hefði beinlínis verið sú að rjúfa það viðskiptasamband sem smásala Símans hafði haft við viðskiptavini annarra fjarskiptafyrirtæki í talsímaþjónustu. Kvöðin væri því á heildsölustigi. Ljóst væri að ýmis kostnaður félli til hjá markaðsráðandi aðila við að uppfylla kvaðir og/eða að slíkur aðili gæti orðið fyrir tekjuskerðingu. Síminn yrði að setta sig við slíkt, hvort sem umrætt viðskiptasamband hefði almennt verið verðmætt eða ekki. Augljóst væri að verulegur sparnaður fylgdi því fyrir Símann að senda þjónustukaupa (fjarskiptafyrirtæki) einn reikning fyrir heimtaugargjaldi í staðinn fyrir að senda reikning á sérhvern viðskiptavin hans. Það sama ætti við um ýmsa þjónustu sem Síminn losnaði við að veita umræddum viðskiptavinum. Síminn hefði ekki sýnt fram á meinta minnkandi framlegð við að losna við að hafa samband við umrædda FFER viðskiptavini á smásölustigi. Þjónustukaupi myndi ávallt greiða heimtaugargjald viðkomandi viðskiptavinar, ásamt álagi til Símans, og því myndi framlegð Símans (eða Símasamstæðunnar) ekki minnka að mati PFS. Ábyrgð á þjónustu við viðskiptavini og áhættan af vanskilum færðist frá Símanum til viðkomandi þjónustukaupa.

Smásala Símans sendi í dag út einn reikning fyrir talsímaþjónustu og aðgang að talsímanetinu og hefði gert það um langt árabil. Því væri ljóst að Síminn hefði við uppbyggingu og framþróun kerfa sinna aðeins haft sína hagsmuni í huga. Síminn gæti því ekki nú, þegar kveðið væri á um jafnræði viðskiptavina allra fjarskiptafyrirtækja hvað þetta varðaði, undanskilið smásöluviðskiptavini sína frá kostnaðarþátttöku við innleiðingu á FFER.

Í samræmi við umsögn Vodafone, stærsta viðskiptavinar Símans í FF þjónustu, væri ljóst að nánast öll viðskipti þess félags við Símann myndu færast yfir í FFER ef stofnkostnaður vegna FFER þjónustunnar stæði því ekki í vegi eins og verið hefði. PFS gerði því ráð fyrir að flestir núverandi áskrifenda Vodafone sem þjónað hefði verið með FF yrðu fluttir yfir í FFER, en um væri að ræða um [...] áskrifendur í árslok 2010. Miðað við framangreint næmi sparnaður Símans vegna ofangreindra þátta um [...] kr. á ársgrundvelli og væri það varlega áætlað. Á móti kæmi að árlegur kostnaður vegna stofnfjárfestingar næmi um [...] kr. Því væri kostnaður bersýnilega ekki umfram það sem sparaðist að mati PFS og reyndi því ekki á ákvæði 3. másl. 2. mgr. 12. gr. reglna nr. 665/2010 um útteilingu kostnaðar umfram sparnað á milli fjarskiptafyrirtækja, þ.m.t Símans.

Ennfremur benti PFS á að Síminn hefði lengst af lagt [...] % álag á heimtaugaverð Mílu eða sem næmi [...] % af heildar mánaðargjaldi á hvert port fyrir POTS og ISDN tengingar. Í dag væri álagningin [...] % eða sem næmi [...] % af heildarmánaðargjaldi fyrir heimtaug. Mánaðargjaldið í lið 4.4 í verðskrá Símans samanstæði af leigugjaldi fyrir hvert port (neðra tíðnisvið heimtaugar) svo og álagningu á heimtaugarverð. Álagning Símans miðað við núverandi fjölda áskrifenda í FF næmi um [...] kr. á ársgrundvelli m.v. [...] % álagningu. Framangreint gæfi vísbendingu um mat Símans á þeim kostnaði sem fylgdi FF þjónustu félagsins og reikna mætti með að sparaðist að stórum hluta ef áskrifendur færðust yfir í FFER þjónustuna.

Í þessu sambandi væri rétt að hafa í huga að kostnaður þeirra viðskiptavina sem hygðust nýta sér FFER þjónustu Símans yrði ekki hærri en sem næmi hlutfalli þeirra af heildarfjölda allra áskrifenda í talsímaneti Símans í samræmi við 3. másl. 2. mgr. 12. gr. reglna nr. 665/2010. Sem dæmi mætti nefna að ef allir FF áskrifendur Vodafone færðust yfir í FFER þá yrði það um

[...] % af heildarfjölda áskrifenda í talsímaneti Símans, sem þýddi um [...] kr. kostnaðarhlutdeild á ári vegna FFER stofnfjárfestingar fyrir framangreindra FF áskrifendur í heild.

PFS teldi rétt að sömu forsendur yrðu lagðar til grundvallar við nýskráningar FFER og FF. Stofnunin hefði því í hyggju að ákvarða tengigjald (stofngjald) fyrir hverja tengingu í FF og FFER 881 kr. Sama tengigjald skyldi einnig innheimt þegar sjálfgefnu FF væri breytt í FFER og þegar FFER væri breytt í FF. Ef viðsemjandi sem væri í FF þjónustu Símans óskaði eftir yfirfærslu úr FF í FFER fyrir fleiri en 100 númer í einu lagi skyldi veittur 50% afsláttur af tengigjaldi hverrar tengingar, þ.e. tengigjald yrði þá 440 kr. á hverja breytingu. Sama gildi ef um nýskráningu í FFER væri að ræða (stofngjald).

5.9 Andmæli Símans

Með bréfi, dags. 9. maí 2011, bárust PFS andmæli Símans við hinni boðuðu ákvörðun. Fram kom að Síminn teldi PFS ofmeta sparnað félagsins af því að losna við samskipti við áskrifendur sem færðust í FFER þjónustuna. PFS héldi því m.a. fram að umræddur sparnaður jafnaði að fullu út innleiðingarkostnað Símans vegna FFER. Síminn gerði verulega fyrirvara um réttmæti slíkra ályktana og fullyrðinga stofnunarinnar. Ljóst væri að ekki lægi enn fyrir hvernig upptaka FFER þjónustunnar yrði og því á þessu stigi ekki hægt að fullyrða um endanlega niðurstöðu um tap eða hagnað Símans af innleiðingu hennar.

Þá gerði Síminn athugasemdir við fyrirhugaða ákvörðun PFS um að smásöludeild Símans bæri að taka þátt í kostnaðarskiptingu vegna innleiðingar á FFER með vísan til lokamálsliðar 2. mgr. 12. gr. reglna PFS nr. 655/2010 um forval og fast forval. Síminn vakti athygli á ákvæðum 3. og 6. tölul. 2. gr. (skilgreining á hugtökunum „FFER“ og „áskrifandi“) og 12. gr. (kostnaður af kerfisaðgerðum o.fl.) ofangreindra reglna. Síminn teldi niðurstöðu PFS varðandi ofangreint atriði ekki í samræmi við tilvitnað ákvæði þar sem smásöludeild Símans hefði enga áskrifendur að FFER þjónustu og ekki fyrirsjáanlegt að svo yrði. Í lok ákvæðisins segði að smásöludeild fyrirtækisins skyldi taka þátt í kostnaðinum í samræmi við fjölda áskrifenda sinna. Túlkun PFS á umræddu ákvæði fæli það í sér að þeir áskrifendur sem þar væri vísað til væru ekki áskrifendur að sömu þjónustu og að kostnaður við innleiðingu FFER ætti að dreifast á áskrifendur að öðrum þjónustum hjá smásölu Símans. Teldist þessi túlkun harla langsótt og stæðist hún ekki. Ljóst væri að heildsala Símans hefði engin tók á eða heimildir til að innheimta umræddan kostnað hjá smásölu Símans, sbr. almennt viðurkenndar reglur um bókhaldslegan aðskilnað heildsölu og smásölu. Ljóst væri því að heildsala Símans þyrfti að fá aðrar tekjur til að mæta kostnaði við innleiðingu FFER. Þá bryti þessi túlkun gegn jafnræði og kynni að vera andstæð 11. gr. samkeppnislaga þar sem stofnunin mælti fyrir um að ein þjónusta þar sem PFS teldi Símann vera með umtalsverðan markaðsstyrk í skilningi samkeppnisréttar niðurgreiddi þjónustu á öðrum markaði. Slík háttsemi kynni að brjóta gegn samkeppnislögum. Þannig virtist það ætlun PFS að smásöluhluti Símans, og þar með áskrifendur að öðrum þjónustum en FFER, ættu að niðurgreiða kostnað við að koma á FFER þjónustu, sem þeir nýttu þó alls ekki.

Að lokum kom fram að PFS hefði ekki gert athugasemdir við þær upplýsingar frá Símanum að afgreiðsla tengibeidna um FFER tæki að meðaltali heldur lengri tíma en afgreiðsla á FF beiðni, þ.e. annars vegar 10 mín. varðandi beiðni fyrir FFER (þ.e. 1.101 kr. hver tenging) á móti 8 mín. arðandi beiðni fyrir FF (þ.e. 881 kr. hver tenging). Samt sem áður hefði PFS komist að þeirri

niðurstöðu að rétt væri að innheimta sama tengigjald hvort sem um væri að ræða tengingu í FF eða FFER þjónustu. Stofnunin hefði síðan lagt til tengigjald að fjárhæð 881 kr., sem miðaðist þá við 8 mín. afgreiðslutíma FF beiðna. Síminn teldi ljóst að mjög mikill meirihluti þeirra tenginga sem vænta mætti í fast forval yrðu beiðnir um FFER, en beiðnir um FF yrðu óverulegur hluti heildarbeiðni fjöldans. Í ljósi þess teldi Síminn það órökrétt að þegar PFS hefði í hyggju að einfalda verðskrána með einu samræmdu tengigjaldi, að þá væri miðað við tengigjald fyrir FF en ekki FFER, sem þó yrði að öllum líkindum yfirgnæfandi hluti umræddra tengibeidna.

5.10 Niðurstaða PFS varðandi innleiðingarkostnað FFER

5.10.1 Almennt

Mikilvægt er að hafa í huga að FFER þjónustan er tilkomin vegna kvaða sem PFS setti á Símann í ákvörðun sinni nr. 30/2008 með það fyrir augum að auðvelda öðrum fjarskiptafyrirtækjum samkeppni á fastlínnumarkaði og spara þeim þar með verulegan kostnað við uppbyggingu og rekstur eigin símsstöðva. Kvöðin um eftirlit með gjaldskrá hvílir eingöngu á Símanum sem markaðsráðandi aðila á talsímamörkuðum. Þar af leiðandi hafa hugleiðingar Símans um kostnaðarhagræði Vodafone af því að þurfa ekki að kosta til uppbyggingar eigin símsstöðva ekki áhrif á þá kostnaðargreiningu sem hér er til umfjöllunar.

Þess ber að geta að meginregla 2. mgr. 12. gr. reglna nr. 655/2010 um forval og fast forval í talsímanetum er sú að Síminn beri sjálfur kostnað af breytingum á símkerfi sínu sem hljótast af því að gera FFER mögulegt. Undantekning frá þeirri meginreglu er sú aðstaða þar sem kostnaðargreining gefur til kynna að kostnaður Símans sé meiri en það sem félagið sparar við að þurfa ekki að hafa bein eða óbein samskipti við þá áskrifendur sem eru í FFER hjá öðrum þjónustuveitendum. Ofangreind meginregla er í samræmi við þá meginreglu fjarskiptaréttar að hvert og eitt fjarskiptafyrirtæki beri sinn kerfiskostnað í tengslum við samtengingu fjarskiptaneta. Á sama hátt bera þjónustuveitendur þeir sem óska eftir FFER þjónustu hjá Símanum þann kostnað sem til fellur við breytingar og aðlögun á þeirra kerfum til að gera þjónustuna mögulega.

Hér að neðan mun PFS fara yfir forsendur kostnaðargreiningar Símans á svokölluðum „innleiðingarkostnaði“ Símans, sem á síðari stigum málsins er í formi tengigjalds yfir hvern notanda en var í upphafi í formi eingreiðslu (liður 4.7 í verðskránni). Hafa ber í huga að almennur rekstur FF og FFER þjónustunnar er innifalinn í kostnaði við mínútuverð á mörkuðum 8-10, en yfirferð PFS á kostnaðargreiningu Símans á þeim mörkuðum lauk með ákvörðun PFS nr. 15/2011. Telja verður að þær tekjur eigi að dekka kostnað Símans við uppbyggingu kerfa og hugbúnaðar til að félagið geti boðið umrædda þjónustu. Félagið hefði því þurft að sýna fyrirhyggju við framþróun og uppbyggingu umræddra kerfa sinna á síðustu árum. Að því loknu mun PFS leggja mat á það hvort ofangreind undantekningarregla eigi við, þ.e. hvort kostnaður Símans af umræddri innleiðingu FFER þjónustunnar sé hærri en það sem félagið sparar við að losna við samskipti við umrædda áskrifendur. Að því loknu mun PFS fjalla um önnur gjöld sem tengjast FF og FFER og fram koma í liðum 4.3 – 4.6 í verðskránni.

Þegar heildarmat er lagt á FF og FFER þjónustu Símans þarf að hafa í huga hagræði félagsins af betri nýtingu talsímanetsins vegna hlutdeildar áskrifenda með FF og FFER og umferðar

henni tengdri. Aðgangs- og notkunargjöld Símanes að þessum áskrifendum eru talsverð, en undirliggjandi kostnaður talsímanetsins er að stórum hluta í formi fasts kostnaðar.

5.10.2 Fjárfesting Símanes vegna FFER

Í 2. mgr. 12. gr. reglna nr. 665/2010 um forval og fast forval í talsímanetum segir:

„Fjarskipta­fyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk í tengingum við almenna fasta talsímanetið skal bera kostnað af breytingum á símakerfi hans sem hlýst af því að gera fast forval mögulegt. Það sama á við um kostnað fyrirtækisins við að gera öðrum þjónustuveitendum fasts forvals mögulegt að geta gert viðskiptavinum sínum einn heildstæðan reikning, nema kostnaðargreining sem Póst- og fjarskiptastofnun samþykkir gefi til kynna að kostnaður fyrirtækisins sé meiri en það sem sparast við að þurfa ekki að hafa samskipti við umrædda áskrifendur. Ef kostnaður er meiri en umræddur sparnaður er heimilt að skipta honum á milli fyrirtækisins og annarra þjónustuveitenda í hlutfalli við fjölda áskrifenda. Smásöludeild fyrirtækisins skal taka þátt í kostnaðinum í samræmi við fjölda sinna áskrifenda.“

PFS gerir ekki athugasemdir við mat Símanes á þeirri fjárfestingu sem félagið taldi nauðsynlega til að koma á FFER fyrirkomulagi. Að mati Símanes nemur stofnkostnaðurinn kr. [...]. Hins vegar bendir PFS á hina miklu breytingu sem orðið hefur á áætlun Símanes á umræddum kostnaði frá því sem fram kom í lið 4.7 í verðskrá með viðmiðunartilboði Símanes um samtengingu talsímaneta frá 12. sept. 2010. Þar nam áætlaður stofnkostnaður [...] kr. Því er um að ræða [...]% hækkun frá upphaflegri áætlun eða sem nemur tæplega [...] kr. í þessu tilfalli. PFS telur nauðsynlegt að kostnaðargreiningar Símanes sem settar eru fram í drögum að verðskrá félagsins byggi á traustari grunni en í þessu tilfalli, þar sem slíkar breytingar geta raskað verulega forsendum þeirra aðila sem hyggjast hefja viðskipti á grundvelli þeirra upplýsinga sem fram koma í viðmiðunartilboðum og/eða verðskrá Símanes. Það á sérstaklega við í þessu tilfalli þar sem Síminn hefur haft mjög rúman tíma til að kostnaðargreina umrædda þjónustuliði. Slík háttsemi er til þess fallin að tefja innleiðingu þeirra kvaða sem PFS lagði á Símann með ákvörðun sinni nr. 30/2008.

PFS telur eðlilegt að miða við [...] ára líftíma umræddrar fjárfestingar, en það er almennt lágmarks­viðmið fyrir hugbúnað og reikningskerfi í fjarskiptaþjónustu. PFS samþykkir notkun Símanes á [...] % ávöxtunarkröfu (WACC) í þessum útreikningum, en ekki liggur fyrir mat stofnunarinnar á WACC prósentu Símanes fyrir árið 2010. Í samræmi við framangreinda útreikninga Símanes, með breytingum þeim sem PFS gerir, er það niðurstaða stofnunarinnar að árgreiðsla vegna stofnkostnaðar FFER nemi [...] kr. á ári. Árlegur kostnaður vegna fjárfestinga í FFER nemur því um [...] % af árlegum heildartekjum Símanes vegna FF áskrifenda í talsímakerfi félagsins. PFS er þó ósammála þeim forsendum sem Síminn gefur sér varðandi þann fjölda áskrifenda sem lagður er til grundvallar í útreikningi á tengigjaldi. Á það atriði reynir þó ekki að svo stöddu þar sem ekki eru forsendur fyrir því að reikna með kostnaði vegna stofnfjárfestingar í tengigjaldi (innleiðingarkostnað), sbr. það sem fram kemur í næsta kafla hér að neðan.

5.10.3 Sparnaður Símanes við að sleppa við samskipti við áskrifendur í FFER

PFS telur árlegan sparnað Símanes töluverðan af því að sleppa við að hafa bein samskipti við þúsundir áskrifenda sem færðir yrðu úr FF í FFER eða kæmu nýir inn í FFER þjónustu Símanes. Að mati PFS getur slíkur sparnaður numið um [...] % af heildartekjum FF þjónustu vegna

þeirra viðskiptavina sem nýta sér þessa þjónustu Símanum í dag. PFS tekur fram að um varfærið mat er að ræða. Sparnaðurinn er því mun meiri en kostnaðurinn sem er um [...]% af heildartekjunum. Sökum þessa telur PFS ekki ástæðu til að fara út í viðamikla greiningu á umræddum sparnaði. Í andmælabréfi sínu frá 9. maí s.l. taldi Síminn PFS ofmeta umræddan sparnað án þess að rökstyðja það betur eða leggja fram gögn úr rekstri sínum því til stuðnings.

Kostnaður sem sparast hjá Símanum samanstendur m.a af eftirfarandi þáttum:

- Afskriftum viðskiptakrafna ([...]%) af heildartekjum).
- Reikningakerfi og innheimtu, þ.m.t. sundurliðun og útsendingu reikninga, bæði bréflega og rafrænt ([...]%) af heildartekjum).
- Bilanþjónustu og annarri fyrsta stigs þjónustu ([...]%) af heildartekjum).
- Hlutdeild í sameiginlegum kostnaði o.fl. ([...]%) heildartekjum).

Eins og að ofan greinir hefur Síminn andmælt því við meðferð málsins að nokkur sparnaður fylgdi því fyrir félagið að áskrifendur annarra fjarskiptafyrirtækja flyttu sig úr FF hjá Símanum í FFER. Það hefði bæði í för með sér tekjur og gjöld hjá smásölu Símanum að veita umræddum viðskiptavinum ýmsa þjónustu, eins og t.d. fyrsta stigs þjónustu, sem kæmi til með að falla niður við yfirfærslu þeirra í FFER. Því hyrfti sú framlegð sem reikna hefði átt inn í verð FF þjónustunnar. Slíkt viðskiptasamband væri hverju fyrirtæki verðmætt og skaðaði augljóslega hagsmuni Símanum að missa það. Þá væri óeðlilegt að mati Símanum að félagið bæri þann kostnað sem myndast við gerð FFER, þar sem engir áskrifendur myndu verða af þessari þjónustu hjá smásölu Símanum. Að láta smásölu Símanum taka þátt í kostnaðinum kynni auk þess að brjóta í bága við viðurkenndar reglur um bókhaldslegan aðskilnað heilsölu og smásölu, jafnræðisreglu og 11. gr. samkeppnislaga um misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

Varðandi ofangreind andmæli Símanum er mikilvægt að hafa í huga að hugsunin að baki umræddri FFER aðgangskvöð í ákvörðun PFS nr. 30/2008 var beinlínis sú að rjúfa það viðskiptasamband sem smásala Símanum hafði við viðskiptavini annarra fjarskiptafyrirtækja í talsímaþjónustu. Kvöðin er því á heildsölustigi. Ljóst er að ýmis kostnaður fellur til hjá markaðsráðandi aðila við að uppfylla kvaðir eða að slíkur aðili geti orðið fyrir tekjuskerðingu. Síminn verður að setta sig við slíkt, hvort sem slíkt viðskiptasamband sé almennt verðmætt eða ekki. Síminn hefur þó ekki útskýrt nánar í hverju slík verðmæti felast. Augljóst er að verulegur sparnaður fylgir því fyrir Símann að senda þjónustuveitanda einn reikning fyrir heimtaugargjaldi og sérþjónustum í staðinn fyrir að senda reikning á sérhvern viðskiptavin hans. Það sama á við um ýmsa þjónustu sem Síminn losnar við að veita umræddum viðskiptavinum. Síminn hefur ekki sýnt fram á meinta minnkandi framlegð við að losna við að hafa samband við umrædda FFER viðskiptavini á smásölustigi. Þjónustuveitandi mun ávallt greiða Símanum heimtaugargjald viðkomandi viðskiptavinar ásamt álagi, auk gjalda fyrir ýmsa sérþjónustu. Því mun framlegð Símanum (eða Símasamstæðunnar) ekki minnka að mati PFS. Ábyrgð á þjónustu við viðskiptavini og áhættan af vanskilum færast frá Símanum til viðkomandi þjónustukaupa.

Smásala Símanum sendir í dag út einn reikning fyrir talsímaþjónustu og aðgang að talsímanetinu og hefur gert það um langt árabíl. Því er ljóst að Síminn hefur við uppbyggingu og framþróun kerfa sinna aðeins haft sína hagsmuni í huga. Síminn getur því ekki nú, þegar kveðið er á um jafnræði viðskiptavina allra fjarskiptafyrirtækja hvað þetta varðar, undanskilið

smásöluviðskiptavini sína frá kostnaðarþátttöku við innleiðingu á FFER. Umrædd kvöð var ekki síst lögð á til þess að jafna stöðu þjónustuveitenda að þessu leyti. Því má líta svo á að smásala Símans sé í sömu stöðu og umræddir þjónustuveitendur að þessu leyti og beri að taka þátt í umræddum kostnaði. Þegar af þessari ástæðu brýtur þetta fyrirkomulag ekki í bága við eðlilega framkvæmd aðskilnaðar heildsölu og smásölu, jafnræðisreglu né 11. gr. samkeppnislaga. Þar fyrir utan reynir ekki á umrædda kostnaðarskiptingu í máli þessu þar sem niðurstaðan er sú að sparnaður Símans af því að losna við að hafa samskipti við áskrifendur rými brott kröfu félagsins um innleiðingarkostnað með stoð í 2. mgr. 12. gr. reglna nr. 655/2010.

Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að kostnaður þeirra viðskiptavina sem hyggjast nýta sér FFER þjónustu Símans verður ekki hærri en sem nemur hlutfalli þeirra af heildarfjölda allra árskrifenda á talsímaneti Símans í samræmi við 3. málsl. 2. mgr. 12. gr. reglna nr. 665/2010. Sem dæmi mætti nefna að ef allir FF áskrifendur Vodafone færðust yfir í FFER þá væri það um [...] % af heildarfjölda áskrifenda á talsímaneti Símans, sem þýddi um [...] kr. kostnaðarhlutdeild á ári vegna FFER stofnfjárfestingar fyrir framangreindra FF áskrifendur í heild.

Í samræmi við umsögn stærsta viðskiptavinar Símans í FF þjónustu, Vodafone, er ljóst að nánast öll þau viðskipti myndu færast yfir í FFER ef stofnkostnaður vegna FFER þjónustunnar stæði því ekki í vegi eins og verið hefði. PFS gerir því ráð fyrir að flestir núverandi áskrifenda Vodafone sem þjónað er með FF verði fluttir yfir í FFER, en um var að ræða um 4500 áskrifendur í árslok 2010. Miðað við framangreint nemur sparnaður Símans vegna ofangreindra þátta um [...] kr. á ársgrundvelli og er það varlega áætlað. Á móti kemur að árlegur kostnaður vegna stofnfjárfestingar nemur um [...] eins og áður hefur komið fram. Því er kostnaður bersýnilega ekki umfram það sem sparast að mati PFS og reynir því ekki á ákvæði 3. málsl. 2. mgr. 12. gr. reglna nr. 665/2010 um útteilingu kostnaðar umfram sparnað á milli fjarskiptafyrirtækja, þ.m.t. Símans.

Ennfremur bendir PFS á að Síminn lagði lengst af lagt [...] % álag á heimtaugaverð Mílu eða sem nemur [...] % af heildar mánaðargjaldi á hvert port fyrir POTS og ISDN tengingar. Í dag er álagningin [...] % eða sem nemur [...] % af heildarmánaðargjaldi fyrir heimtaug. Mánaðargjaldið í lið 4.4 í verðskrá Símans samanstendur af leigugjaldi fyrir hvert port (neðra tíðnisvið heimtaugar) svo og álagningu á heimtaugarverð. Álagning Símans miðað við núverandi fjölda áskrifenda í FF nemur um [...] kr. á ársgrundvelli m.v. [...] % álagningu. Framangreint gefur vísbendingu um mat Símans á þeim kostnaði sem fylgir FF þjónustu félagsins og reikna má með að sparist að stórum hluta ef áskrifendur færast yfir í FFER þjónustuna.

Í boðunarbréfi sínu taldi PFS rétt að miða við að sömu forsendur yrðu lagðar til grundvallar við nýskráningar FFER og FF, sbr. kafla VI og VII hér að neðan. PFS hefði því í hyggju að ákvarða tengigjald (stofngjald) fyrir hverja tengingu í FF og FFER að fjárhæð 881 kr. Sama tengigjald skyldi einnig innheimt þegar sjálfgefnu FF væri breytt í FFER og þegar FFER væri breytt í FF. Ef viðsemjandi sem væri í FF þjónustu Símans óskaði eftir yfirfærslu úr FF í FFER fyrir fleiri en 100 númer í einu lagi skyldi veittur 50% afsláttur af tengigjaldi hvernar tengingar, þ.e. tengigjald verður þá 440 kr. á hverja breytingu. Sama gildi ef um nýskráningu í FFER væri að ræða (stofngjald).

Í andmælabréfi sínu, dags. 9. maí s.l., gerði Síminn athugasemdir við þennan þátt hinnar boðuðu ákvörðunar PFS. Fram kom að PFS hefði ekki gert athugasemdir við að afgreiðsla á sérhverri FF beiðni tæki að meðaltali 8 mínútur en afgreiðsla á FFER beiðni 10 mínútur. Samt sem áður hefði PFS komist að þeirri niðurstöðu að rétt væri að innheimta sama tengigjald fyrir báðar þjónusturnar og miða þá við 8 mínútur eða 881 kr. Síminn teldi hins vegar ljóst að mikill meirihluti þeirra tenginga sem vænta mætti í fast forval yrðu beiðnir um FFER. Því væri órökrétt, þegar PFS hefði í hyggju að einfalda verðskrána með einu samræmdu gjaldi, að miða við lægri tímamörkin. Eðlilegt væri að miða við 10 mínútur og þá yrði gjaldið kr. 1.101 kr.

Það er rétt hjá Símanum að PFS stefnir að einu samræmdu gjaldi til að einfalda verðskrána. Það er ennfremur rétt hjá Símanum að ósanngjarnt geti verið að miða við lægri tímamörkin varðandi viðvik sem þessi. Ekki liggur fyrir hver skiptingin verður á milli fjölda FF og FFER tenginga. Það er ennfremur ósanngjarnt að miða verðið við efri tímamörkin. PFS telur því að svo stöddu að eðlilegast sé að miða við 9 mínútna meðaltímalengd við viðvik þessi. Þar sem tímagjaldið er kr. 6.604 kr. skal gjaldið því nema kr. 991 kr. Það skal tekið fram að PFS hefur ekki framkvæmt rannsókn til að staðfesta þann tíma sem Síminn gefur upp. PFS hefur þó ekki ástæðu til að ætla að uppgefin tímalengd viðvika sem þessara sé óeðlileg af hálfu Símans. Kjósi Síminn svo getur PFS framkvæmt nákvæma skoðun á tímalengd umræddra viðvika. Á meðan það hefur ekki verið gert skal 991 kr. meðalgjald gilda bæði fyrir skráningu í FF og FFER. Að öðru leyti skal það gilda sem fram kom í boðun PFS, m.a. að 50% afsláttur skuli veittur af tengigjaldi hvernar tengingar þegar óskað er eftir yfirfærslu fleiri en 100 tenginga í einu. Þá verður verðið kr. 495 á tengingu. Síminn mótmælti ekki umræddum afsláttarkjörum í andmælabréfi sínu.

VI.

Niðurstaða PFS varðandi gjald fyrir sjálfgefið fast forval

6.1 Viðmiðunartilboð Símans um samtengingu talsímaneta

Ákvæði kafla 4.3 um gjald fyrir sjálfgefið fast forval (FF) í viðauka 1a (verðskrá) með viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta frá 12. september 2010 hljóðar svo:

Tegund þjónustu	Tengigjald
Fast forval innanlands	616 kr./breytingu
Fast forval utanlands	616 kr./breytingu
Fast forval innanlands og til útlanda í sömu beiðni	616 kr./breytingu
Flýtingjald	200 kr./breytingu

6.2 Athugasemdir hagsmunaaðila í kjölfar samráðs

Vodafone

Fram kom í máli Vodafone að í kafla 4.3 í verðskránni hefði Síminn tekið út mánaðargjald fyrir FF. Vodafone hefði hug á að vita hver ástæðan væri fyrir því og hvort Síminn hefði í hyggju að innheimta umrætt gjald á annan hátt en með sýnilegum mánaðargjöldum.

6.3 Athugasemdir Símans við kröfur og sjónarmið Vodafone

Í athugasemdum Símans kom fram að félagið innheimti sjálft fastagjald af sjálfvirku föstu forvali. Engin breyting væri á þessu með hinu nýja viðmiðunartilboði enda væri kvöð á Símanum að veita jafnframt áfram forval og fast forval, auk FFER, sbr. ákvörðun PFS nr. 30/2010. Fullkomlega eðlilegt væri því að viðskipti Símans sjálfs við eigin viðskiptavini kæmu ekki fram í samningi við þriðja aðila.

6.4 Kostnaðargreining Símans

Í kostnaðargreiningu Símans kom fram að afgreiðsla beiðna við að veita FF væri unnin af starfsmönnum í sölu. Gert væri ráð fyrir að afgreiðsla á hverri beiðni tæki að meðaltali 8 mínútur. Tímagjald þeirra starfsmanna sem ynnu verkið væri 6.604 kr. Tímagjald væri samkvæmt verðskrá fyrir vinnu og þjónustu hjá Símanum sem gildi fyrir þjónustu innan Símans. Ekki væri gert ráð fyrir neinni fjárbindingu við að veita þjónustuna og því væri eingöngu um að ræða kostnað vegna viðkomandi starfsmanns.

Kostnaður við að afgreiða hverja beiðni fyrir sjálfgefið FF væri því kr. 881 kr. sem væri tengigjald samkvæmt lið 4.3 í verðskránni. Það hækkaði því úr 616 kr. eins og gert hefði verið ráð fyrir í viðmiðunartilboðinu frá 12. september 2010. Sama verð gildi fyrir FF innanlands og til útlanda. Flýtigjald yrði óbreytt, 200 kr. á hverja tengingu.

6.5 Fyrirhuguð ákvörðun PFS

Í fyrirhugaðri ákvörðun PFS frá 13. apríl s.l. kom fram að í 3. mgr. 12. gr. reglna PFS nr. 655/2010 um forval og fast forval í talsímanetum væri að finna eftirfarandi ákvæði:

„Kostnað sem fjarskiptafyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk í tengingum við almenna fasta talsímanetið hefur af því að skrá í símstöðvakerfi sín forskeyti þjónustuveitanda í fast forval skal hinn síðarnefndi bera. Kostnað sem fjarskiptafyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk í tengingum við almenna fasta talsímanetið hefur af því að skrá í kerfi sín fast forval hvers einstaks áskrifanda skal þjónustuveitandi bera.“

Síminn hefði reiknað út kostnað við skráningu út frá tímamælingu fyrir hverja skráningu fyrir sig og væri það niðurstaða félagsins að meðaltími væri 8 mínútur á hverja skráningu. Jafnframt miðaði Síminn við að kostnaður félagsins á hverja skráningarklukkustund væri 6.604 kr. PFS gerði ekki athugasemdir við framangreinda forsendu Símans fyrir verðútreikningi á skráningu í símstöðvarkerfi félagsins. Tengigjald fyrir fast forval yrði samkvæmt framangreindu 881 kr. á hverja breytingu í stað 616 kr. í núgildandi verðskrá. Um væri að ræða 43% hækkun vinnuliðar en á sama tíma hefði launavísitala hækkað um 60%. Núgildandi verð byggði á kostnaðargreiningu frá því í september 2003. Þar sem eingöngu væri um vinnulið að ræða, þar sem takmarkaðir möguleikar væru til hagræðingar varðandi einstakar skráningar, væri það mat PFS að hækkunin væri innan eðlilegra marka.

Að lokum kom fram að PFS legði því til að skráningargjald fyrir hverja tengingu í FF og FFER yrði 881 kr. Tengigjald væri einnig innheimt þegar sjálfgefnu FF væri breytt í FFER og FFER væri breytt í sjálfgefið FF. Ef um væri að ræða magnflutning, þ.e. yfir 100 númer frá hverjum þjónustukaupa í einni beiðni, skyldi veittur 50% afsláttur af tengigjaldi og væri gjaldið þá 440 kr. á hverja breytingu.

6.6 Andmæli Símans

Í andmælabréfi sínu, dags. 9. maí s.l., gerði Síminn athugasemdir við þennan þátt hinnar boðuðu ákvörðunar PFS. Fram kom að PFS hefði ekki gert athugasemdir við að afgreiðsla á sérhverri FF beiðni tæki að meðaltali 8 mínútur en afgreiðsla á FFER beiðni 10 mínútur. Samt sem áður hefði PFS komist að þeirri niðurstöðu að rétt væri að innheimta sama tengigjald fyrir báðar þjónusturnar og miða þá við 8 mínútur eða 881 kr. Síminn teldi hins vegar ljóst að mikill meirihluti þeirra tenginga sem vænta mætti í fast forval yrðu beiðnir um FFER. Því væri órökrétt, þegar PFS hefði í hyggju að einfalda verðskrána með einu samræmdu gjaldi, að miða við lægri tímamörkin. Eðlilegt væri að miða við 10 mínútur og þá yrði gjaldið kr. 1.101 kr.

6.7 Niðurstæða PFS varðandi gjald fyrir FF

Í samræmi við niðurstöðu og rökstuðning PFS í kafla V hér að framan ákvarðast gjald fyrir FF og FFER kr. 991. Um er að ræða ca. 60% hækkun vinnuliðar er mjög svipað og launavísitala hefur hækkað frá árinu 2003 þegar síðast kostnaðargreining var framkvæmd. Þar sem eingöngu er um vinnulið að ræða, þar sem takmarkaðir möguleikar eru til hagræðingar varðandi einstakar skráningar, er það mat PFS að hækkunin sé innan eðlilegra marka.

PFS leggur því til að skráningargjald fyrir hverja tengingu í FF og FFER verði 991 kr. Tengigjald er einnig innheimt þegar sjálfgefnu FF er breytt í FFER og FFER er breytt í sjálfgefið FF. Ef um er að ræða magnflutning, þ.e. yfir 100 númer frá hverjum þjónustukaupa í einni beiðni, skal veittur 50% afsláttur af tengigjaldi og er gjaldið þá 495 kr. á hverja breytingu.

VII.

Niðurstæða PFS varðandi tengigjald fyrir FFER

7.1 Viðmiðunartilboð Símans um samtengingu talsímaneta

Ákvæði kafla 4.4 um tengigjald fyrir FFER í viðauka 1a (verðskrá) með ofangreindu viðmiðunartilboði Símans hljóðar svo:

Tegund þjónustu	Mánaðar- og tengigjöld
Aðgangur að sírstöð – POTS (pr. port í stöð) og neðra tíðnisviði heimtaugar	1.253 kr./mán.
Aðgangur að sírstöð – ISDN-grunntenging (pr. port í stöð og neðra tíðnisviði heimtaugar)	1.429 kr./mán.
Fast forval (FF) breytt í FFER	616 kr./breytingu
POTS eða ISDN breytt í FFER	616 kr./breytingu
FFER breytt í Fast forval (FF)	616 kr./breytingu
Breyting á sérþjónustum	616 kr./breytingu
Flýttigjald	200 kr./breytingu

7.2 Reglur PFS um forval og fast forval nr. 655/2010

Í 3. mgr. 12. gr. reglna PFS nr. 655/2010 um forval og fast forval er að finna ákvæði er varðar kostnað af kerfisaðgerðum o.fl. Ákvæði hljóðar svo:

„Kostnað sem fjarskiptafyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk í tengingum við almenna fasta talsímanetið hefur af því að skrá í sínstöðvakerfi sín forskeyti þjónustuveitanda í fast forval skal hinn síðarnefndi bera. Kostnað sem fjarskiptafyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk í tengingum við almenna fasta talsímanetið hefur af því að skrá í kerfi sín fast forval hvers einstaks áskrifanda skal þjónustuveitandi bera.“

7.3 Ákvæði 53. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003

Í 3. mgr. 53. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 er að finna ákvæði varðandi gjöld fyrir aðgang og samtengingu sem tengjast framboði á forvali, föstu forvali og föstu forvali með heildstæðri reikningagerð. Ákvæði umræddrar 53. gr. fjarskiptalaga hljóðar svo:

„Póst- og fjarskiptastofnun skal tryggja að gjöld fyrir aðgang og samtengingu sem tengjast framboði á forvali og föstu forvali taki mið af kostnaði ásamt hæfilegri álagningu.“

7.4 Athugasemdir hagsmunaaðila í kjölfar samráðs

Vodafone

Ásamt því að krefjast greiðslu fyrir innleiðingarferlið ætlaði Síminn að krefjast 616 kr. fyrir hvern viðskiptavin sem fluttur yrði úr FF yfir í FFER. Þegar FF þjónustan hefði verið virkjuð fyrir Vodafone hefði félagið greitt 616 kr. fyrir hvert númer sem flutt hefði verið yfir í þá þjónustu. Hygðist Vodafone flytja það númer yfir í FFER þyrfti félagið að greiða aðrar 616 kr. eða samtals 1.232 kr. til Símans fyrir flutninga á milli þjónustutegunda. Vodafone væri með tæplega [...] númer í FF sem áhugi væri fyrir að flytja yfir í FFER og myndi því kostnaðurinn við það eitt og sér í heildina nema [...] kr. fyrir félagið. Vodafone velti því fyrir sér hvort Síminn hefði heimild til að krefjast greiðslu vegna breytinga úr FF í FFER, þ.e. hvort einhver raunverulegur kostnaður væri við það. Einnig hvernig staðið væri að því þegar nýtt númer væri skráð í FFER þjónustu. Þyrfti Vodafone að skrá öll ný númer fyrst yfir í FF og síðan yfir í FFER og þannig greiða 1.232 kr. fyrir hvert númer? Nauðsynlegt væri að svara þessum spurningum áður en viðmiðunartilboðið yrði samþykkt. Þessi kostnaður væri of hár og jafnvel óréttmætur. Það væri því krafa Vodafone að hann yrði ekki heimilaður.

Nova

Fram kom að í hinu uppfærða viðmiðunartilboði Símans væri að finna verð sem viðsemjendur skyldu greiða fyrir FFER. Nova gerði ráð fyrir því að PFS rýndi umrædda verðskrá með tilliti til þess hvort verðlagning Símans stæðist eða samrýmdist gjöldum fyrir sambærilegar þjónustur á heildsölustigi. Við fyrstu athugun teldi Nova að þrjú atriði í verðskránni stæðust ekki skoðun. Eitt að þeim væri gjald fyrir breytingu á FF í FFER. Ljóst væri að FFER væri sú þjónusta sem þjónustuveitendur hefðu óskað eftir hjá heildsölu Símans en ekki FF. Loksins þegar FFER væri að verða að veruleika, fyrir tilstilli PFS, ætlaði Síminn að innheimta sérstakt gjald fyrir að færa þá sem væru í FF yfir í FFER. Þessu hafnaði Nova alfarið.

7.5 Athugasemdir Símans við kröfur og sjónarmið Vodafone og Nova

Athugasemdir við kröfur og sjónarmið Vodafone

Vodafone hefði gert athugasemdir við tengigjald fyrir FFER og látið að því liggja að kostnaður við að tengja númer úr FF yfir í FFER væri 1.232 kr. en ekki 616 kr. eins og skýrt kæmi þó fram í umræddri verðskrá sem væri í samræmi við 3. mgr. 12. gr. reglna nr. 655/2010. Um væri að ræða sama gjald og verið hefði í gildi í mörg ár fyrir tengingu á notendum í fast forval eða 616 kr. á hverja breytingu. Með einhverjum undarlegum hætti reyndi Vodafone að koma því inn að gjaldið væri nú tvöfalt hærra. Væri það annars vegar með því að gefa sér þá forsendu að fyrst þyrfti að tengja númer yfir í FF áður en hægt væri að tengja það í FFER. Sú væri ekki raunin heldur væri eins og skýrt kæmi fram í verðskránni sama gjald fyrir breytingu úr FF, POTS eða ISDN, yfir í FFER. Það að Vodafone hefði nýtt sér FF þjónustu í mörg ár, þar sem í upphafi hefði verið greitt tengigjald fyrir þá þjónustu, leiddi ekki til þeirrar niðurstöðu að gjaldið fyrir FFER væri tvöfalt hærra heldur væri verið að greiða tengigjald fyrir mismunandi þjónustu sem afhent væri á sitt hvorum tímanum.

Athugasemdir við kröfur og sjónarmið Nova

Síminn gæti ekki fallist á ofangreinda röksemdafærslu Nova. FF þjónustan hefði verið við lýði í mörg ár og hefði notið verulegrar útbreiðslu til hagsbóta fyrir viðsejendur Símans og nokkur þúsund viðskiptavinum þeirra. Það að ný forvalsþjónusta, FFER, hefði nú verið undirbúin sem Nova hugnaðist betur, gæti ekki verið rökstuðningur fyrir því að fella skyldi niður tengigjald nýju þjónustunnar við flutning úr FF í FFER. Jafnframt væri ljóst að Nova hefði óskað eftir því að tengja númer í FF þjónustu og að sú vinna hefði verið framkvæmd.

7.6 Kostnaðargreining Símans

Í kostnaðargreiningu Símans kom fram að áætlað væri að „breyting á sérþjónustum“ í lið 4.4 í verðskránni tæki sama tíma og sjálfgefið forval (FF) sem tilgreint væri í lið 4.3 í verðskránni og tímagjald starfsmanna væri hið sama. Ekki væri gert ráð fyrir neinni fjárbindingu við að veita þjónustuna og því væri eingöngu um að ræða kostnað vegna viðkomandi starfsmanns. Flýtigjald yrði ennþá óbreytt í 200 kr. fyrir hverja breytingu. Þá kom fram að verð fyrir aðgang að símsstöð bæði vegna POTS og ISDN myndi verða endurskoðað samhliða þessari kostnaðargreiningu, þar sem hluti af kostnaðarverðinu væri vegna aðgangs að símsstöðvarportum.

7.7. Fyrirhuguð ákvörðun PFS

Í fyrirhugaðri ákvörðun PFS frá 13. apríl s.l. kom fram að Síminn hefði reiknað út kostnað við „breytingu á sérþjónustum“ í lið 4.4 í verðskránni út frá tímamælingu fyrir hverja skráningu fyrir sig og var það niðurstaða félagsins að meðaltími væri 8 mínútur á hverja skráningu. Jafnframt miðaði Síminn við að kostnaður félagsins á hverja skráningarklukkustund væri 6.604 kr. PFS gerði ekki athugasemdir við framangreinda forsendu Símans fyrir verðútreikningi á skráningu í símsstöðvarkerfi félagsins vegna breytingargjalda í FFER. Breytingargjöld yrðu samkvæmt framangreindu 881 kr. á hverja breytingu í stað 616 kr. í núgildandi verðskrá. Um væri að ræða 43% hækkun vinnuliðar en á sama tíma hefði launavísitala hækkað um 60%. Núgildandi verð byggðu á kostnaðargreiningu frá því í september 2003. Þar sem eingöngu væri um vinnulið að ræða, þar sem takmarkaðir möguleikar væru til hagræðingar varðandi einstakar skráningar, væri það mat PFS að hækkunin væri innan eðlilegra marka.

PFS legði því til að skráningargjald fyrir hverja tengingu í FFER yrði 881 kr. Tengigjald væri einnig innheimt þegar sjálfgefnu FF væri breytt í FFER og FFER væri breytt í sjálfgefið FF. Ef

um væri að ræða magnflutning, þ.e. yfir 100 númer frá hverjum þjónustukaupa í einni beiðni, skyldi veittur 50% afsláttur af tengigjaldi og væri gjaldið þá 440 kr. á hverja breytingu. Kostnaðargreining á aðgangsgjaldi (pr. port) sem fram kæmi í lið 4.4 í verðskránni væri í vinnslu hjá Símanum í tengslum við kostnaðargreiningu á mörkuðum 8-10.

7.8 Andmæli Símans

Í andmælabréfi sínu, dags. 9. maí s.l., gerði Síminn athugasemdir við þennan þátt hinnar boðuðu ákvörðunar PFS. Fram kom að PFS hefði ekki gert athugasemdir við að afgangsgjald á sérhverri FF beiðni tæki að meðaltali 8 mínútur en afgangsgjald á FFER beiðni 10 mínútur. Samt sem áður hefði PFS komist að þeirri niðurstöðu að rétt væri að innheimta sama tengigjald fyrir báðar þjónusturnar og miða þá við 8 mínútur eða 881 kr. Síminn teldi hins vegar ljóst að mikill meirihluti þeirra tenginga sem vænta mætti í fast forval yrðu beiðnir um FFER. Því væri órökrétt, þegar PFS hefði í hyggju að einfalda verðskránni með einu samræmdu gjaldi, að miða við lægri tímamörkin. Eðlilegt væri að miða við 10 mínútur og þá yrði gjaldið kr. 1.101 kr.

7.9 Niðurstaða PFS varðandi tengigjald fyrir FFER

Í samræmi við niðurstöðu og rökstuðning PFS í kafla V og VI hér að framan ákvarðast gjald fyrir FF og FFER kr. 991. Eðlilegt er að það sama gildi um liðinn „Breyting á sérþjónustum“. Um er að ræða ca. 60% hækkun vinnuliðar er mjög svipað og launavísitala hefur hækkað frá árinu 2003 þegar síðast kostnaðargreining var framkvæmd. Þar sem eingöngu er um vinnulið að ræða, þar sem takmarkaðir möguleikar eru til hagræðingar varðandi einstakar skráningar, er það mat PFS að hækkunin sé innan eðlilegra marka.

PFS leggur því til að skráningargjald fyrir hverja tengingu í FF og FFER verði 991 kr. Það sama á við um breytingu á sérþjónustum. Tengigjald er einnig innheimt þegar sjálfgefnu FF er breytt í FFER og FFER er breytt í sjálfgefið FF. Ef um er að ræða magnflutning, þ.e. yfir 100 númer frá hverjum þjónustukaupa í einni beiðni, skal veittur 50% afsláttur af tengigjaldi og er gjaldið þá 495 kr. á hverja breytingu.

Kostnaðargreining á aðgangsgjaldi (pr. port) sem fram kemur í lið 4.4 í verðskránni er í vinnslu hjá Símanum og er niðurstöðu að vænta fljótlega. Verða þau verð uppfærð þegar niðurstaða PFS liggur fyrir í því máli.

VIII.

Niðurstaða PFS varðandi gjald fyrir aðgang að sérþjónustu í FF eða FFER

8.1 Viðmiðunartilboð Símans um samtengingu talsímaneta

Ákvæði kafla 4.5 um gjald fyrir aðgang að sérþjónustu í FF og FFER í viðauka 1a (verðskrá) með ofangreindu viðmiðunartilboði hljóðar svo:

„Fyrir aðgang notenda í föstu forvali (FF) eða föstu forvali – einn heildstæður reikningur (FFER) í fastanetinu, að sérþjónustum (sbr. viðauka 3), greiðast kr. 100.000/mán. fyrir hver byrjuð 2.500 númer með sama forvalskóða. (Sjá einnig breytingagjald skv. gr. 4.4)“

Ákvæðið er óbreytt nema að það tekur nú einnig til FFER, þannig að fjárhæð gjaldsins og viðmiðunartala þess er óbreytt. Umrædd sérþjónusta sem hér er vísað til er talin upp í kafla 2.4.4 í viðauka 3a (Þjónusta samnings). M.a. er um að ræða númerabirtingu, hringiflutning, þriggja manna tal, símtalspöntun, skammval, símtalsbið, vakningu, lokun fyrir úthringingum og lokun vegna skulda.

8.2 Athugasemdir hagsmunaaðila í kjölfar samráðs

Vodafone

Fram kom í máli Vodafone að Síminn hefði í hyggju að rukka fyrir aðgang að sérþjónustu. Í kafla 4.5 í verðskránni kæmi fram að fyrir aðgang notenda í FF eða FFER í fastanetinu að sérþjónustum (sbr. viðauka 3) skyldi greiða kr. 100.000 á mánuði fyrir hver byrjuð 2.500 númer með sama forvalskóða. Vodafone teldi að þar sem þessi kostnaður væri einungis fyrir númerið 112 væri þessi kostnaður fráleitur og ætti að lækka hann verulega. Kostnaðurinn kæmi til með að falla beint á neytendur. Af þeim sökum legðist Vodafone alfarið gegn þessum kostnaði og krefðist þess að hann yrði felldur brott úr viðmiðunartilboðinu.

Nova

Í máli Nova kom fram að Síminn gerði kröfu um 100.000 kr. gjald á mánuði fyrir aðgang að sérþjónustum. Nova teldi að þetta gjald stæðist enga skoðun og hlyti að vera innifalið í mánaðargjaldinu, kr. 1.253, sem áður hefði verið 219 kr. fyrir port í stöð og 1.034 kr. fyrir línuna. Engin rök væru fyrir því að Síminn hefði sérstakan kostnað af sérþjónustum, umfram það sem þegar væri innheimt með öðrum FF/FFER gjöldum.

8.3 Athugasemdir Símans við kröfur og sjónarmið Vodafone og Nova

Athugasemdir við kröfur og sjónarmið Vodafone

Í umfjöllun Vodafone um aðgang að sérþjónustum væri því haldið fram að aðgangur að sérþjónustum Símans, sem Vodafone óskaði eftir að Síminn legði til, væri eingöngu vegna símanúmersins 112. Um væri að ræða gjald sem verið hefði við lýði um árabíl varðandi FF og snérist um þær þjónustur sem skilgreindar væru í viðauka 3a (Þjónusta samnings) í kafla 2.4.4 (Aðgangur að sérþjónustu vegna FF og FFER). Vodafone hefði sjálf lagt áherslu á að sérþjónustur yrðu afgreiddar af Símanum og því undarlegt að félagið setti fram umræddar athugasemdir. Þetta mál snérist um möguleika almennra notenda sem nýttu sér FF eða FFER á kerfi Símans til að nýta sérþjónustur sem þar væru í boði, en alls ekki um neyðarnúmerið 112. Síminn hafnaði því alfarið þessum málflutningi.

Athugasemdir við kröfur og sjónarmið Nova

Sérþjónustu sem boðið væri upp á með FFER, s.s. númerabirting og hringiflutningur, þyrfti Síminn að hafa til reiðu og afgreiða fyrir hvern og einn notanda. Því væri fyllilega eðlilegt að greitt væri fyrir þennan möguleika sérstaklega. Umrætt gjald hefði verið skilgreint í viðmiðunartilboði Símans um árabíl fyrir FF og væri því í fullu samræmi við það sem yfirfarið og samþykkt hefði verið í fyrri samráðsferlum PFS um viðmiðunartilboð Símans.

8.4 Fyrirhuguð ákvörðun PFS

Í boðunarbréfi PFS frá 13. apríl s.l. kom fram að á síðustu árum hefði PFS borist fjölmargar kvartanir frá minni fjarskiptafyrirtækjum og aðilum sem hefðu haft í hyggju að koma inn á talsímamarkaðinn yfir þeirri gjaldtöku sem hér um ræddi. Tekið hefði verið fram að gjaldið væri mjög ósanngjarnt gagnvart þeim sem væru að hefja innreið sína á viðkomandi markað þar sem 100.000 kr. væru innheimtar fyrir aðgang að sérþjónustum í FF og FFER, hvort sem viðskiptavinirnir væru örfáir eða 2.500. PFS væri sammála því að gjald sem þetta skapaði og/eða viðhaldi aðgangshindrun á viðkomandi markað. Því legði PFS til breytingar á umræddu gjaldi.

PFS legði til að gjaldtöku þessari yrði breytt á þann veg að 40 kr. yrðu innheimtar fyrir aðgang að sérþjónustum í FF og FFER á mánuði fyrir hvert númer án tillits til fjölda þeirra. Með því yrði gjaldtakan mun gagnsærri og sanngjarnari. Teldi Síminn að umrædd fjárhæð dekkjaði ekki þann kostnað sem til félli hjá félaginu við veitingu umræddrar sérþjónustu væri félaginu heimilt að leggja kostnaðargreiningu þar að lútandi fyrir PFS til yfirferðar.

8.5 Andmæli Símans

Með bréfi, dags. 9. maí 2011, gerði Síminn athugasemdir við fyrirhugaða ákvörðun PFS. Fram kom að PFS legði til breytingu á gjaldtöku Símans fyrir sérþjónustur, en lýsti sig reiðbúna til að endurskoða þá afstöðu í ljósi kostnaðargreiningar sem Síminn legði fram. Fram kom að Síminn áskildi sér rétt til að skila inn kostnaðargreiningu vegna lækkunar á gjaldtöku fyrir sérþjónustur sem PFS áformaði með fyrirhugaðri ákvörðun sinni.

8.6 Niðurstaða PFS varðandi gjald fyrir aðgang að sérþjónustu

Á síðustu árum hafa PFS borist fjölmargar kvartanir frá minni fjarskiptafyrirtækjum og aðilum sem hafa haft í hyggju að koma inn á talsímamarkaðinn yfir þeirri gjaldtöku sem hér um ræðir. Tekið hefur verið fram að gjaldið sé mjög ósanngjarnt gagnvart þeim sem eru að hefja innreið sína á viðkomandi markað þar sem 100.000 kr. eru innheimtar fyrir aðgang að sérþjónustum í FF og FFER, hvort sem viðskiptavinirnir eru örfáir eða 2.500. PFS er sammála því að gjald sem þetta skapi og/eða viðhaldi aðgangshindrun á viðkomandi markað. Því leggur PFS til breytingar á umræddu gjaldi.

PFS leggur til að gjaldtöku þessari verði breytt á þann veg að 40 kr. verði innheimtar fyrir aðgang að sérþjónustum í FF og FFER á mánuði fyrir hvert númer án tillits til fjölda þeirra. Með því verður gjaldtakan mun gagnsærri og sanngjarnari. Telji Síminn að umrædd fjárhæð dekki ekki þann kostnað sem til fellur hjá félaginu við veitingu umræddrar sérþjónustu er félaginu heimilt að leggja kostnaðargreiningu þar að lútandi fyrir PFS til yfirferðar. Síminn hefur áskilið sér rétt til að kostnaðargreina umrætt gjald. Þar til slík kostnaðargreining hefur verið samþykkt af PFS skal 40 kr. gjaldið fyrir hvert númer.

IX.

Niðurstaða PFS varðandi gjald fyrir aðrar þjónustubeiðnir í FFER

9.1 Viðmiðunartilboð Símans um samtengingu talsímaneta

Ákvæði kafla 4.6 um gjald fyrir aðrar þjónustubeiðnir í FFER í viðauka 1a (verðskrá) með ofangreindu viðmiðunartilboði hljóðar svo:

Lýsing	Verð
Nýtenging	2.339 kr.
Flutningur á heimasíma	2.339 kr.
Geymsla á síma (allt að 24 mán.)	1.774 kr.
Endurtenging á sama stað	1.304 kr.
Númeraskipti	1.533 kr.

9.2 Athugasemdir hagsmunaaðila í kjölfar samráðs

Vodafone

Í máli Vodafone kom fram að Síminn hefði einnig í hyggju að rukka fyrir „aðrar þjónustubeiðnir“. Kafli 4.6 í verðskránni kæmi nýr inn í viðmiðunartilboðið og væri því hrein og klár kostnaðaraukning. Í honum væri tekið fram að viðsemjandi ætti að greiða fyrir afgreiðslu annarra þjónustubeiðna vegna FFER. Samkvæmt nýsamþykktri verðskrá fyrir bitastraumsaðgang væri ekki innheimt fyrir nýskráningu, flutning á heimasíma né endurtengingar á sama stað líkt og Síminn krefðist nú í viðmiðunartilboði um samtengingu talsímaneta. Þar sem innheimta þessara kostnaðarliða væri ekki í samræmi við nýlegt viðmiðunartilboð um bitastraumsaðgang væri ekki heimild fyrir þeim kostnaði sem liður 4.6 gerði ráð fyrir. Af þeim sökum legðist Vodafone alfarið gegn þessum kostnaði og krefðist þess að hann yrði felldur brott úr viðmiðunartilboðinu.

9.3 Athugasemdir Símans við kröfur og sjónarmið Vodafone

Í verðskrá fyrir bitastraumsaðgang væru ekki sambærilegir liðir fyrir nýskráningu, flutning á heimasíma né endurtengingar á sama stað. Meðal þeirra kvaða sem PFS hefði lagt á Símann með ákvörðun nr. 30/2008 hefði verið að leggja til uppsettar línur í heildsölu fyrir FFER. Því hefði Síminn sett inn í viðmiðunartilboðið viðeigandi kostnaðarliði í samræmi við gildandi verðskrá fyrir umrædda þjónustubætti. Samanburður við viðmiðunartilboð um bitastraumsaðgang ætti því ekki við hvað þetta varðaði.

9.4 Kostnaðargreining Símans

Fram kom að kostnaður vegna annarra þjónustubeiðna sem afgreiddar væru samhliða beiðni um FFER væri tvíþættur. Annars vegar greiðsla til Mílu fyrir stofn- og breytingagjöld fyrir viðkomandi þjónustu og hins vegar vinna starfsmanna Símans. Kostnaður frá Mílu væri samkvæmt viðmiðunartilboði um opinn aðgang að heimtaugum en vinna starfsmanna Símans væri reiknuð samkvæmt sömu forsendum og hér að framan, þ.e. metið væri áætlaður tími við að afgreiða beiðni og það margfaldað með verði á tíma samkvæmt verðskrá.

Sundurliðun kostnaðar við liði undir töluvið 4.6 (Aðrar þjónustubeiðnir vegna FFER):

	Míla	Míla	Síminn	Síminn	Samtals
	Verð	Fjöldi mín.	Ein.verð	Vinnuliður	Nýtt verð
Nýtenging	2.950 kr.	8,0	6.604 kr.	881 kr.	3.831 kr.

Flutningur á heimasíma	2.040 kr.	8,0	6.604 kr.	881 kr.	2.921 kr.
Geymsla á síma	0 kr.	8,0	6.604 kr.	881 kr.	881 kr.
Endurtenging á sama stað	2.950 kr.	8,0	6.604 kr.	881 kr.	3.831 kr.
Númeraskipti	2.950 kr.	8,0	6.604 kr.	881 kr.	3.831 kr.

Þjónustubeiðnir	Núverandi verð	Nýtt verð	Breyting
Nýttenging	2.339 kr.	3.831 kr.	63,8%
Flutningur á heimasíma	2.339 kr.	2.921 kr.	24,9%
Geymsla á síma	1.774 kr.	881 kr.	-50,4%
Endurtenging á sama stað	1.304 kr.	3.831 kr.	193,8%
Númeraskipti	1.533 kr.	3.831 kr.	149,9%

Tekið var fram að ástæðan fyrir miklum breytingum á ofangreindum liðum væri að nú væri verð fyrir þá bein afleiðing af verðskrá Mílu en ljóst væri að fyrri verð hefðu ekki tekið breytingum samhliða breytingum á viðmiðunartilboði Mílu. Yrðu breytingar á viðmiðunartilboði Mílu myndu því ofangreind verð breytast til samræmis við það.

9.5 Fyrirhuguð ákvörðun PFS

Í boðunarbréfi PFS frá 13. apríl s.l. kom fram að PFS hefði í hyggju að samþykkja framangreinda tillögu Símans um breytingar á verðum fyrir „aðrar þjónustubeiðnir fyrir FFER“ með tilliti til framkominna skýringa félagsins.

9.6 Niðurstaða PFS varðandi gjald fyrir aðrar þjónustubeiðnir í FFER

PFS samþykkir framangreinda tillögu Símans um breytingar á verðum fyrir „aðrar þjónustubeiðnir fyrir FFER“ með tilliti til ofangreindra skýringa félagsins.

X.

Niðurstaða PFS varðandi gjald fyrir númeraflutning

10.1 Viðmiðunartilboð Símans um samtengingu talsímaneta

Í kafla 5 í viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta er kveðið á um að fyrir númeraflutning á númerum í talsímanetum Símans til annarra fjarskiptafyrirtækja skuli greiða samkvæmt neðangreindri töflu:

Tegund þjónustu	Verð
Númeraflutningur á stökum símanúmerum*	550 kr./númer
Númeraflutningur innval 10 númera röð, ein eða fleiri	14.500 kr.
Númeraflutningur innval 100 númera röð, ein eða fleiri	14.500 kr.
Uppfletting í númeragranni fyrir innkomandi umferð/kerfi ef Viðsemjandi notar ekki númeragrann fyrir númeraflutning Lágmarksgjald á mánuði	0,10 kr./uppfl. 50.000 kr.

* Ef um er að ræða númeraflutning á staðbundnu símanúmeri þarf að greiða gjald skv. viðmiðunartilboði fyrir opinn aðgang að heimtaugum (sjá verðskrá Mílu)

10.2 Kostnaðargreining Símans

Í kostnaðargreiningu Símans kemur fram að undir þessum lið væri tekið á kostnaði sem Síminn innheimti þegar númer væru afhent öðru fjarskiptafyrirtæki. Hér þyrfti að bæta við gjaldalið sem tæki á því þegar númer væru flutt frá öðru fjarskiptafyrirtæki og sett í FF hjá Símanum. Þá innheimti viðkomandi fjarskiptafyrirtæki gjald vegna afhendingar á númeri sem nauðsynlegt væri að viðsemjandi í FF greiddi fyrir. Lagt væri til að hér yrði eftirfarandi ákvæði bætt við 5 kafla:

„Þegar númer eru flutt frá öðru fjarskiptafyrirtæki til Símans vegna fasts forvals greiðir viðsemjandi fyrir flutning á númeri til Símans skv. verðskrá viðkomandi fjarskiptafyrirtækis.“

10.3 Fyrirhuguð ákvörðun PFS

Í boðunarbréfi PFS frá 13. apríl s.l. kom fram að PFS hefði í hyggju að samþykkja framangreinda tillögu Símans um ofangreinda textabreytingu varðandi númeraflutning með tilliti til skýringa félagsins.

10.4 Niðurstaða PFS varðandi gjald fyrir númerflutning

PFS samþykkir framangreinda tillögu Símans um ofangreinda textabreytingu varðandi númeraflutning með tilliti til skýringa félagsins.

XI.

Niðurstaða PFS varðandi virðisaukaskatt

11.1 Viðmiðunartilboð Símans um samtengingu talsímaneta

Ákvæði kafla 4.2.2 í viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta kveður á um að verð séu tilgreind í íslenskum krónum án virðisaukaskatts.

11.2 Athugasemdir hagsmunaaðila

Vodafone gerði athugasemdir við það að viðmiðunartilboð Símans gæfi ekki til kynna hvort verð sem tilgreind væru í verðskrá væru með virðisaukaskatti eða ekki.

11.3 Athugasemdir Símans

Í athugasemdum Símans kom fram að í 4. kafla viðmiðunartilboðsins væri fjallað um verð og breytingar á verðskrá. Þar væri í grein 4.2.2 tekið fram að verð væru tilgreind í íslenskum krónum og án virðisaukaskatts.

11.4 Fyrirhuguð ákvörðun PFS

Í boðunarbréfi PFS frá 13. apríl s.l. kom fram að ljóst væri að verð þau sem kveðið væri á um í verðskrá þeirri sem fylgdi umræddu viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta væru án virðisaukaskatts. Virðisaukaskattur eins og hann væri á hverjum tíma bættist því við umrædd verð.

11.5 Niðurstaða PFS

Samkvæmt ofangreindu er ljóst að verð þau sem kveðið er á um í verðskrá þeirri sem fylgir umræddu viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta eru án virðisaukaskatts. Virðisaukaskattur eins og hann er á hverjum tíma bætist því við umrædd verð.

Ákvörðunarorð

Póst- og fjarskiptastofnun samþykkir þær breytingar sem gerðar eru á viðmiðunartilboði Símans hf. um samtengingu talsímaneta, útgáfu 3.5-B, dags. 12. september 2010, með þeim breytingum sem mælt er fyrir um í viðauka við ákvörðun þessa. Umræddar breytingar taka gildi frá og með 1. ágúst 2011.

Síminn skal uppfæra viðmiðunartilboðið í samræmi við fyrirmæli Póst- og fjarskiptastofnunar samkvæmt ákvörðun þessari og birta það á aðgengilegan hátt á vefsíðu sinni.

Ákvörðun þessi er kæranleg 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, 9. júní 2011

f.h. forstjóra, Björn Geirsson

Óskar H. Ragnarsson

Viðauki

Við ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 19/2011

Fyrirmæli um breytingar

Póst- og fjarskiptastofnun mælir fyrir um eftirfarandi breytingar á viðmiðunartilboði Símans um samtengingu talsímaneta, útg. 3.5-B, sem tekur gildi frá og með 1. ágúst 2011. Að öðru leyti skal umrætt viðmiðunartilboð og viðauka þess vera óbreyttir.

Ákvæði 3.8 orðist svo:

„3.8 Kröfur til búnaðar, hæfi starfsmanna og öryggi fjarskiptaneta

Fjarskiptabúnaður skal vera með viðurkenningu um að uppfylla almenna staðla um fjarskiptabúnað. Tækniskilmálar sem búnaður þarf að uppfylla er samkvæmt viðauka 2.

Til að sannreyna samhæfni búnaðar í samtengipunkti er farið eftir skilmálum í viðauka 4.

Símanum er heimilt að krefjast þess að viðsemjandi leggi fram gögn er staðfesti, að þeir sem eigi að sjá um viðhald og rekstur búnaðar sem getur haft áhrif á fjarskiptabúnað gagnaðila hafi til að bera nauðsynlega tæknilega færni og uppfylli almennar öryggiskröfur.

Síminn getur krafist þess að viðsemjandi uppfylli lágmarkskröfur um öryggi fjarskiptaneta, samkvæmt reglum Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 1221/2007 um vernd upplýsinga í almennum fjarskiptanetum og nr. 1222/2007 um virkni almennra fjarskiptaneta.

Nú uppfyllir viðsemjandi ekki skilyrði skv. 1.-4. mgr. og getur Síminn þá, að fengnu samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar, hafnað samtengingu við viðsemjanda að öllu leyti eða að hluta.“

Ákvæði 4.3 í viðauka 1a orðist svo:

„Fast forval (FF-sjálfgefið forval)**

Fyrir afgreiðslu forvals í fastaneti greiðist samkvæmt neðansögðu:

Tegund þjónustu	Tengigjald
Fast forval innanlands	991 kr./breytingu
Fast forval utanlands	991 kr./breytingu
Fast forval innanlands og til útlanda í sömu beiðni	991 kr./breytingu
Magngjald fyrir 100 teningar eða meira í einu	495 kr./breytingu
Flýtigjald	200 kr./breytingu

* Flýtigjald skal greiðast ef óskað er sérstaklega eftir hraðari afgreiðslu en 2 virkir dagar.

** Auk ofangreindra gjalda innheimtir Síminn hjá viðsemjanda skv. gjaldskrá fyrir hringingar viðskiptavina m.a. í skamnnúmer (3ja og 4ra stafa númer) 900-númer og fyrir afnot af sérþjónustum.“

Ákvæði 4.4 í viðauka 1a orðist svo:

„Fast forval – einn heildstæður reikningur (FFER)**

Fyrir FFER í fastaneti greiðist samkvæmt neðansögðu:

Tegund þjónustu	Mánaðar- og tengigjöld
Aðgangur að símsstöð – POTS (pr. port í stöð) og neðra tíðnisviði heimtaugar	1.253 kr./mán.
Aðgangur að símsstöð – ISDN-grunntenging (pr. port í stöð og neðra tíðnisviði heimtaugar)	1.429 kr./mán.
Fast forval (FF) breytt í FFER	991 kr./breytingu
POTS eða ISDN breytt í FFER	991 kr./breytingu
FFER breytt í Fast forval (FF)	991 kr./breytingu
Breyting á sérþjónustum	991 kr./breytingu
Magngjald fyrir 100 teningar eða meira í einu	495 kr./breytingu
Flýtigjald	200 kr./breytingu

* Flýtigjald skal greiðast ef óskað er sérstaklega eftir hraðari afgreiðslu en 2 virkir dagar.

** Auk ofangreindra gjalda innheimtir Síminn hjá viðsemjanda skv. gjaldskrá fyrir hringingar viðskiptavina m.a. í skamnnúmer (3ja og 4ra stafa númer) 900-númer og fyrir afnot af sérþjónustum.“

Ákvæði 4.5 í viðauka 1a orðist svo:

„Aðgangur að sérþjónustu

„Fyrir aðgang notenda í föstu forvali (FF) eða föstu forvali – einn heildstæður reikningur (FFER) í fastanetinu, að sérþjónustum (sbr. viðauka 3), greiðast kr. 40 á mánuði fyrir hvert númer. (Sjá einnig breytingagjald skv. gr. 4.4)“

Ákvæði 4.6 í viðauka 1a orðist svo:

„Aðrar þjónustubeiðnir vegna FFER

Viðsemjandi greiðir jafnframt fyrir afgreiðslu annarra þjónustubeiðna vegna FFER:

Lýsing	Verð
Nýtenging	3.831 kr.
Flutningur á heimasíma	2.921 kr.
Geymsla á síma (allt að 24 mán.)	881 kr.
Endurtenging á sama stað	3.831 kr.
Númeraskipti	3.831 kr.

Ákvæði 4.7 í viðauka 1a fellur brott

Ákvæði 5 í viðauka 1a – Eftirfarandi texti bætist við ákvæðið:

„Þegar númer eru flutt frá öðru fjarskiptafyrirtæki til Símans vegna fasts forvals greiðir viðsemjandi fyrir flutning á númeri til Símans skv. verðskrá viðkomandi fjarskiptafyrirtækis.“

Ákvæði 2.4.5 í viðauka 3 a orðist svo:

„Lýsing á þjónustunni

Þjónustan felur í sér aðgang notenda Símans í fastaneti að neti viðsemjenda án þess að notandi þurfi að veita á undan ákveðið forskeyti. Allri umferð, þ.m.t. umferð í 3ja og 4ra stafa númer (önnur en 112) er beint að neti viðsemjanda. Þessi þjónusta gerir þjónustuveitendum (viðsemjendum Símans með FFER) fært að gera viðskiptavinum einn heildstæðan reikning, bæði fyrir aðgengi og símnotkun, en gjaldtaka Símans beinist að viðsemjanda.

- Lokun fyrir hringingar notenda í ákveðin númer er á ábyrgð viðsejanda (þ.m.t. m.a. lokunarlisti fyrir 118).
- Viðsejandi annast alla innheimtu hjá viðskiptavinum.
- Viðsejandi annast alla bilanaþjónustu og 1. stigs þjónustu gagnvart viðskiptavinum.
- Síminn veitir viðsejanda 2. stigs bilanaþjónustu, en hins vegar enga beina þjónustu við viðskiptavini (notendur FFER).

Gjaldtaka Símans

Síminn innheimtir hjá viðsejanda skv. verðskrá í viðauka 1 m.a. fyrir:

- Aðgangstengingu (mínútuverð og tengigjald).
- Aðgang að símsstöð (POTS eða ISDN pr. port) og neðra tíðnisvið heimtaugar.
- Mánaðarleg tengigjöld vegna móttöku og umsýslu FFER beiðna (líkt og gildir um FF).

Jafnframt er innheimt fyrir afgreiðslu annarra þjónustubeiðna vegna FFER, svo sem vegna númeraskipta, geymslu, flutninga, númeraflutninga og ný tenginga, skv. gildandi verðskrá.

Móttaka pantana

Síminn veitir aðgang að sjálfvirkri vefþjónustu þar sem hægt verður að:

- Pantabreytingar á Föstu forvali (FF) í Fast forval – einn heildstæður reikningur (FFER).
- Gera fyrirspurnir um stöðu beiðna.
- Þjónustuveitandi getur skoðað afstemmingarskýrslur fyrir sína viðskiptavini í FFER.

Aðrar þjónustubeiðnir í tengslum við FFER skal senda á netfangið: FFER-heildsala@siminn.is þar til annað verður ákveðið.“