



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Aukasamráð um

**Endurskoðun á heildsölugjaldskrá Mílu fyrir
koparheimtaugar
(Markaður 4)**

Skjal númer	2014120057
Dagsetning	26. apríl 2016

Hér með er óskað viðbragða allra hlutaðeigandi aðila við þeim frumdrögum sem hér liggja fyrir. Allar athugasemdir skulu gerðar með greinanlegum hætti þar sem vísað er í númer skjalsins og þá liði sem um ræðir. Senda skal athugasemdir með pósti eða með tölvupósti á neðangreinda aðila eigi síðar en **16. maí 2016**.

**Póst og fjarskiptastofnun
Suðurlandsbraut 4
108 Reykjavík**

Sími 510-1500

Hulda Ástþórsdóttir, netfang: hulda@pfs.is

26. apríl 2016

EFNISYFIRLIT

Bls.

1	Inngangur	3
2	Breyting á uppbyggingu gjaldskrár samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2014	5
3	Athugasemdir úr samráði vegna uppbyggingar gjaldskrár	8
3.1	Míla.....	8
3.2	Vodafone	9
3.3	365	10
3.4	Síminn.....	11
3.4.1	Gjald fyrir neðra tíðnisvið eingöngu	11
3.4.2	Áhrif breyttrar gjaldskrár á gjald fyrir bitastraumsaðgang.....	13
3.4.3	Gjald fyrir aðgang að hluta heimtaugar.....	14
3.5	Hringiðan	15
4	Fyrirhuguð breyting á gjaldskrá Mílu	16
5	Breytingar á ákvörðunardrögum PFS	19

1 Inngangur

Verðskrá Mílu ehf. fyrir aðgang að koparheimtaugum og tengigrindum sem hér er til umfjöllunar byggir á þeim kvöðum sem lagðar voru á fyrirtækið með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 21/2014.

Þær vörur sem verðskrá Mílu nær til tilheyra markaði fyrir heildsöluaðgang að föstum aðgangsnetum sem er markaður nr. 4 samkvæmt tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá árinu 2008.

Fyrirhuguð ákvörðun PFS um heildsölugjaldskrá fyrir aðgang að koparheimtaugum og tengigrindum var birt til samráðs hér á landi þann 23. desember 2015 og rann samráðsfrestur út þann 29. janúar sl.

Ákvörðunardrögin byggðu á kostnaðargreiningu Mílu frá 27. mars 2015 ásamt þeim uppfærslum sem fyrirtækið hafði lagt fram, síðast þann 4. desember 2015.

Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin:

- Míla ehf. – hér eftir nefnt Míla
- Snerpa ehf. – hér eftir nefnt Snerpa
- Fjarskipti hf. – hér eftir nefnt Vodafone
- Síminn hf. – hér eftir nefnt Síminn
- 365 Miðlar hf. – hér eftir nefnt 365
- Hringiðan ehf. – hér eftir nefnt Hringiðan

Athugasemdir aðila skiptust í megindráttum í fjóra þætti, þ.e. uppbyggingu gjaldskrár fyrir koparheimtaugar, kostnað Mílu, verð fyrir stofngjöld og aðgang að tengigrindum og gildistöku á gjaldskránni, auk þess sem Síminn gerði athugasemd við að verðkvöð væri viðhaldið á Mílu.

Míla, Vodafone, Síminn, 365 og Hringiðan gerðu athugasemd við þá breytingu á uppbyggingu gjaldskrár sem birtist í ákvörðunardrögunum. Breyting þessi var ákvörðuð af PFS með ákvörðun stofnunarinnar nr. 21/2014, dags. 13.08.2014, um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir aðgang að heimtaugum (M4) og bitastraumi (M5). Míla var eina fjarskiptafyrirtækið sem gerði athugasemd við þessa breytingu þegar drög að ákvörðun nr. 21/2014 fóru í innanlandssamráð á sínum tíma. PFS útskýrði í grófum dráttum í því samráði hver áhrif breytinga yrðu á verð fyrir aðgang að heimtaugum og var það í samræmi við það sem kom í ljós í umræddum ákvörðunardrögum. Hins vegar voru í ákvörðuninni ekki birtir nákvæmir útreikningar á því hvernig þessi breytta uppbygging myndi skila sér niður á einstaka liði í gjaldskrá Mílu. Einnig lágu ekki fyrir áhrif þess að greina á milli heimtaugar og hluta heimtaugar, þ.e. heimtaugar í götuskáp.

Auk þessa var á það bent í athugasemdum fjarskiptafyrirtækja að Síminn hefur tilkynnt fjarskiptafyrirtækjum um áform fyrirtækisins um að leggja niður PSTN-símkerfi sitt á næstu árum og skipta því út fyrir VoIP talsímakerfi. Þetta mun hafa það í för með sér að mikil breyting verður á nýtingu koparheimtauga, því neðra tíðnisvið heimtaugarinnar hefur verið nýtt undir þessa þjónustu.



Vegna þeirra athugasemda sem bárust um breytta uppbyggingu á gjaldskránni auk breyttra aðstæðna frá því ákvörðun PFS nr. 21/2014 var birt hyggst PFS gera breytingu á uppbyggingu verðskrár Mílu fyrir koparheimtaugar. Markmiðið með þessari breytingu er að einfalda gjaldskrána og gera heimtaugagjöld gagnsærri, auk þess að taka mið af þeirri breytingu sem orðið hefur á sl. misserum í innheimtu þjónustuveitenda á sérstöku aðgangs- eða línugjaldi vegna heimtauga. Ennfremur að mæta þeirri tækniþróun sem fyrirhuguð er á talsímamarkaðnum.

Samráð þetta er takmarkað við þá þætti kostnaðargreiningar Mílu sem snúa að uppbyggingu á gjaldskrá fyrir aðgang að heimtaugum og stofngjald. Önnur sjónarmið sem fram komu í athugasemdum fjarskiptafyrirtækja eru ekki tilgreind nánar í þessu samráði og verða tekin til umfjöllunar í endanlegri ákvörðun PFS.

Í köflunum hér á eftir verður gerð grein fyrir þeirri breytingu á gjaldskrá sem lögð var til í fyrra samráðinu, þeim sjónarmiðum sem fram komu varðandi uppbyggingu á gjaldskránni og stofngjöld og fyrirhugaðri breytingu á gjaldskrá fyrir aðgang að heimtaugum og stofngjöldum.

2 Breyting á uppbyggingu gjaldskrár samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2014

Með ákvörðun PFS nr. 21/2014, dags. 13. ágúst 2014, útnefndi PFS Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir heildsöluaðgang að föstum aðgangsnétum (Markaður 4) og markaði fyrir breiðbandsaðgang í heildsölu (Markaður 5). Í ljósi þeirra útnefningar voru lagðar kvaðir á Mílu, m.a. kvöð um eftirlit með gjaldskrá fyrirtækisins.

Samkvæmt ákvörðuninni skildi sundurliðun á mánaðarlegri leigu fyrir aðgang að koparheimtaug, vera eftirfarandi:

- Fullur aðgangur¹. Innifelur bæði aðgang að neðra og efra tíðnisviði heimtaugarinnar (grunnaðgangur).
- Skiptur aðgangur². Aðgangur fjarskiptafyrirtækis að efri hluta tíðnisviðs heimtaugarinnar með DSL eða samsvarandi tækni, en aðgangur að neðra tíðnisviði heimtaugarinnar er nýttur af öðru fjarskiptafyrirtæki á sama tíma fyrir talsímaþjónustu.
- Aðgangur að neðra tíðnisviði eingöngu. Aðgangur fjarskiptafyrirtækis að neðra tíðnisviði heimtaugarinnar eingöngu fyrir talsímaþjónustu, en efra tíðnisvið er ekki í notkun á sama tíma.
- Aðgangur að efra tíðnisviði eingöngu (strípað DSL)³. Aðgangur fjarskiptafyrirtækis að efra tíðnisviði heimtaugarinnar fyrir xDSL þjónustu, en neðra tíðnisviðið er ekki í notkun á sama tíma.
- Aðgangur að aðstöðu, sem tengist aðgangi að koparheimtaugum, s.s. aðstöðu í símsstöðum og tækjarýmum.

Einnig kom fram í umræddri ákvörðun að þegar aðgangur að koparheimtaug skiptist á milli tveggja mismunandi fjarskiptafyrirtækja skyldi sá greiða gjald fyrir skiptan aðgang sem hefði aðgang að efra tíðnisviði heimtaugarinnar en hinn skyldi greiða gjald fyrir aðgang að neðra tíðnisviðinu sem væri gjaldið fyrir fullan aðgang að frádregnu gjaldi fyrir skiptan aðgang. Ef aðeins neðra tíðnisviðið væri notað („talsími eingöngu“) bæri að greiða eins og fyrir fullan aðgang. Sama gildi ef aðeins efra tíðnisviðið væri notað („strípað DSL“).

Áður taldist aðgangur að neðra tíðnisviði vera grunnaðgangur en ekki fullur aðgangur og því var um breytingu að ræða hvað það varðar. Þetta fól í sér að ávallt yrði greitt fullt verð fyrir heimtaug í notkun óháð því hvernig hún væri nýtt, en ekki mismunandi verð eftir því hvort neðra eða efra tíðnisviðið væri í notkun eins og nú er. Fullur aðgangur skildi því vera 1 línuígildi í stað 1,33 áður.

PFS ákvað jafnframt að gera breytingu á forsendum um verðlagningu á neðra tíðnisviði heimtaugar annars vegar og efra tíðnisviði hins vegar. Eldra fyrirkomulagið miðaðist við að verðlagning efra tíðnisviðs (fyrir xDSL þjónustur) reiknaðist sem 33% álag á verð fyrir neðra tíðnisvið (grunnverð) eða sem samsvaraði því að efra tíðnisvið bæri 25% kostnaðarhlutdeild í leigugjaldi fyrir fullan aðgang. Í kostnaðargreiningum Mílu hefur ekki verið talið mögulegt að aðgreina kostnað sem tilkominn er vegna efra tíðnisviðs annars vegar og neðra tíðnisviðs hins vegar. Skiptireglan á kostnaði milli neðra og efra tíðnisviðs var frá árinu 2000, þegar DSL

¹ „Fully unbundled loop“.

² „Shared unbundled loop“.

³ „naked DSL“.

væðing var í burðarliðnum. Frá þeim tíma hefur nýting efra tíðnisviðsins stórukist og var staðan orðin þannig að af um 2/3 af koparheimtaugum í notkun var efra tíðnisviðið nýtt fyrir xDSL þjónustu samhliða talsímaþjónustu eða án hennar.

PFS ákvað því að endurskoða skiptingu kostnaðar á milli efra og neðra tíðnisviðs heimtaugar, þ.e. í tilfelli skipts aðgangs. Að mati PFS skyldi byggja skiptingu leigugjalds á heildarnýtingu þeirra á koparheimtaugum Mílu hverju sinni, sem væri í samræmi við almenna framkvæmd í kostnaðargreiningum sem byggðu á sögulegum kostnaði. Aðgangsverð skyldu því reiknuð með þeim hætti að deila heildarfjölda leigðra aðgangna að neðra og efra tíðnisviði heimtauga upp í heimfærðan kostnað ásamt hæfilegum hagnaði vegna viðkomandi heimtauga. Miðað við fyrirliggjandi upplýsingar á þeim tíma þá taldi stofnunin rétt að miða við að neðra tíðnisviðið bæri 60% af kostnaði heimtaugar og efra tíðnisviðið 40% og tæki gjaldskráin mið af því. Framangreint þýddi í raun að efra og neðra tíðnisvið skiptu með sér kostnaði í samræmi við nýtingu heimtauga.

Í ákvörðuninni kom fram að búast mætti við eftirfarandi áhrifum á gjaldskrá fyrir heimtaugaleigu:

- Heildsölugjald fyrir fullan aðgang myndi lækka.
- Heildsölugjald fyrir efra tíðnisvið (DSL) myndi hækka, þegar neðra tíðnisvið væri nýtt samhliða.
- Heildsölugjald fyrir neðra tíðnisvið myndi lækka þegar efra tíðnisvið væri nýtt samhliða.
- Heildsölugjald þegar neðra tíðnisvið væri eingöngu nýtt myndi hækka.
- Heildsölugjald fyrir strípað DSL myndi lækka

Ef þessar breytingar væru skoðaðar út frá sjónarhóli endanotandans þá myndi verð lækka til notandans ef efra og neðra tíðnisviðið væru bæði í notkun eða ef efra tíðnisviðið væru eingöngu í notkun. Meirihluti notenda væru í þessum hópi og því myndi verðið lækka hjá meirihluta notenda. Þeir notendur sem nýta eingöngu neðra tíðnisviðið myndu hins vegar verða fyrir hækkun.

Ofangreint byggði á því að verðbreytingar myndu skila sér til endanotenda og miðað við óbreyttan heildarkostnað.

Eins og fram kom í fyrra samráðinu þá var meðalhækkun á heimtaugagjaldskránni 11% en sú hækkun skilaði sér á misjafnan hátt í gjaldskráliði. Mesta hækkunin hefði orðið hjá þeim sem leigja aðgang að neðra tíðnisviði eingöngu en mesta lækkunin hefði orðið í skiptum aðgangi að neðra tíðnisviði.

Taflan hér að neðan sýnir verðhækkunina sem boðuð var í fyrra samráðinu og hvernig fyrirhuguð breyting á gjaldskránni hefði haft mismunandi áhrif á einstaka gjaldskrárliði.



Aðgangur	Ígildi nú	Ný verð	Ígildi eldri aðferð	Ný verð eldri aðferð	Hækkun/ lækkun v. breytinga	Verð áður eldri aðferð
Fullur aðgangur	1,00	1.495	1,33	1.537	-42	1.386
Aðgangur að neðra tíðnisvið eingöngu	1,00	1.495	1,00	1.155	340	1.042
Aðgangur að efra tíðnisvið eingöngu	1,00	1.495	1,33	1.537	-42	1.386
Heimtaug - efra tíðnisvið (skiptur aðgangur)	0,40	598	0,33	381	217	344
Heimtaug - neðra tíðnisvið (skiptur aðgangur)	0,60	897	1,00	1.155	-258	1.042
Heimtaug að götuskáp - fullur aðgangur	0,85	1.271	1,33	1.537	-266	1.386
Heimtaug að götuskáp - efra tíðnisvið (skiptur aðgangur)	0,34	508	0,33	381	127	344
Heimtaug að götuskáp - neðra tíðnisvið (skiptur aðgangur)	0,51	762	1,00	1.155	-393	1.042

3 Athugasemdir úr samráði vegna uppbyggingar gjaldskrár

3.1 Míla

Míla gerði athugasemd við uppbyggingu á nýrri verðskrá.

Að mati Mílu er hætta á að verðskráin leiði til hækkunar almennt fyrir neytendur umfram kostnað. Hætta sé á að lækkun á heildsöluverði vegna breyttrar nýtingar heimtaugar skili sér ekki til neytenda. Í öðru lagi auki þessi uppbygging á verðskrá mjög flækjustig á markaði. Miklar hreyfingar séu á heimtaug á milli fyrirtækja og þetta þýði miklar breytingar á gjaldalyklum hjá Mílu og án efa einnig hjá viðskiptavinum Mílu. Mjög flókið og dýrt sé tæknilega að leysa þetta. Gagnvart viðskiptavinum verði mjög erfitt að fylgjast með breytingum og bregðast við breyttri gjaldtöku þegar verið sé að flytja heimtaugar á milli fyrirtækja. Míla bendir á að fjöldi tilkynninga sem þurfi að senda vegna breytinga á notkun endanotanda á heimtaug auki líkur á að eitthvað misfarist í samskiptum milli aðila (endanotandi, ISPI, Míla) með tilheyrandi hættu á tekjuleka milli endanotenda og fjarskiptafyrirtækis.

Í þriðja lagi geti verið mjög erfitt fyrir fjarskiptafyrirtæki að sannreyna gjaldtöku Mílu því það geti verið erfitt að sjá hvort annað tíðnisviðið sé í notkun hjá öðru fjarskiptafyrirtæki. Breytingar á heimtaugum séu fjölmargar í hverjum mánuði og líklegt að aðilar á markaði verði að eyða miklum fjármunum í að aðlaga kerfi sín til að geta fylgst með kostnaði sínum og varpað á neytendur þegar breytingar verða.

Míla telji að núverandi uppbygging verðskrár sé mun betri en sú sem PFS ákvað í markaðsgreiningunni. Núverandi fyrirkomulag hafi verið notað frá upphafi og fjarskiptafyrirtæki séu með kerfi sín byggð upp samkvæmt því. Míla telji ekki skynsamlegt að breyta núverandi uppbyggingu á þennan hátt, sérstaklega í ljósi þess að miklar breytingar séu um þessar mundir á notkun heimtauga þar sem neytendur séu óðum að hverfa úr hefðbundinni talsímaþjónustu og fjarskiptafyrirtæki eru að beina framboði sínu í átt að IP þjónustu. Rétt sé að benda á að í dag séu einungis tveir af viðskiptavinum Mílu að bjóða POTS þjónustu þar sem þróunin sé yfir í IP-tækni.

Athugasemd PFS

Míla telur að breyting sem var boðuð í fyrra samráðinu flæki gjaldskrána mikið og að núverandi uppbyggingu verðskrár sé betri kostur. PFS getur tekið undir með Mílu að sú breyting á gjaldskrá sem kveðið var á um í ákvörðun PFS nr. 21/2014 geti valdið auknu flækjustigi við að innheimta aðgangsgjöldin.

Nokkrar athugasemdir Mílu sem nefndar eru hér að ofan eiga þó einnig við um núverandi gjaldskrá. Í núverandi kerfi getur einnig verið erfitt fyrir fjarskiptafyrirtæki að sannreyna gjaldtöku Mílu því það getur verið erfitt að sjá hvort annað tíðnisviðið sé í notkun hjá öðru fjarskiptafyrirtæki. Ef fjarskiptafyrirtæki leigir svokallað „strípað DSL“ og greiðir þar af leiðandi fyrir fullan aðgang að heimtaug en annað fyrirtæki tekur síðan yfir neðra tíðnisviðið þá breytist það gjald sem fjarskiptafyrirtækinu ber að greiða. Fjarskiptafyrirtæki hafa leyst þetta með því að innheimta línugjald/aðgangsgjald til neytenda.

Í framhaldi af athugasemdum Mílu og annarra aðila leggur PFS, í þessu samráði, fram endurskoðaða gjaldskrá fyrir aðgang að heimtaugum. Til að mæta sjónarmiðum um einfaldari og gagnsærri gjaldskrá telur PFS þó ekki rétt að horfa til baka og halda áfram með núverandi uppbyggingu gjaldskrár í ljósi þeirra breytinga sem framundan eru vegna fyrirhugaðrar

niðurlagningar á PSTN kerfi Símans. Þess í stað hyggst stofnunin kveða á um að ávallt verði innheimt fullt heimtaugagjald fyrir aðgang að heimtaug óháð notkun heimtaugarinnar. Þá hyggst PFS kveða á um að gjald fyrir aðgang að efra tíðnisviði heimtaugar verði aðskilið frá gjaldi fyrir aðgang að bitastraumi og gjald fyrir efra og neðra tíðnisvið verði sameinað í eitt heimtaugagjald. Mílu hefur verið gefinn kostur á að tjá sig um þessa fyrirhuguðu breytingu og gerði ekki athugasemd við hana.

3.2 Vodafone

Vodafone telur það mikilvægt að kostnaði vegna heimtaugar sé skipt upp með þeim hætti sem nú sé gert í ákvörðun PFS. Einnig sé mjög jákvætt að hægt sé að kaupa „heimtaug að götuskáp“ (e. sub loop) og að allur vafi sé tekinn af varðandi það hvað sú leið feli í sér, þ.e.a.s. koparheimtaug frá notanda að götuskáp, þar sem DSLAM búnaður Mílu sé staðsettur.

Vodafone bendir á að það komi fram í kafla 2.8.1. í kostnaðargreiningu Mílu að breytingar á gjaldskrá leiði til þess að verð fyrir aðgangssleið 1 og 3 muni hækka verulega.

Vodafone bendir einnig á að félagið kaupi í dag efra tíðnisvið frá símsstöð í eigin DSLAM búnað fyrir kr. 345,- sem skiptan aðgang. Miðað við fyrirhugaðar hækkunir mun verð hækka frá „Heimtaug í götuskáp – efra tíðnisvið“ úr kr. 345 í kr. 508,- eða um 47%. Vodafone fær ekki séð hvernig sú hækkun getur verið réttlætanager þar sem að um sé að ræða styttri vegalengd frá götuskáp til notanda en frá símsstöð til notanda. Þar af leiðandi ætti hækkun ekki að verða og ætti ekki að geta haft áhrif á hækkun á aðgangssleið 1. Vodafone fengi ekki skilið þessar forsendur. Óskaði Vodafone því eftir frekari rökstuðningi fyrir þeim og teldi að kostnaður við aðgangssleið 1 ætti að lækka til samræmis við lækkun fyrir aðgang að heimtaug í götuskáp.

Vodafone telur að þær hækkunir sem verið er að boða fyrir efra og neðra tíðnisvið fyrir skiptan aðgang séu ekki réttlætanager þar sem að aðilar eigi að greiða jafnan kostnað fyrir aðganginn.

Athugasemd PFS

Vodafone óskar eftir skýringum á því hvers vegna heimtaug í götuskáp hækkar og er skýringin sú að með þeirri breytingu sem PFS ákvað var kostnaðarhlutdeild efra tíðnisviðsins augin úr 25% í 40%. Þar að auki hækkaði gjaldskráin almennt um 11% vegna hækkunar kostnaðar frá síðustu verðákvörðun. Í drögunum sem lögð voru fram í samráðinu var lagt upp með að verð fyrir heimtaug að götuskáp væri 85% af heimtaug í símsstöð en vegna aukinnar kostnaðarhlutdeildar og hækkunar kostnaðar hafði það ekki í för með sér lækkun á gjaldi fyrir heimtaug í götuskáp.

Hvað varðar athugasemd Vodafone um að aðilar eigi að greiða jafnan kostnað fyrir aðganginn þá myndi slík skipting þýða enn meiri hækkun á gjaldi fyrir efra tíðnisviðið þar sem í samráðsdrögunum var gert ráð fyrir að efra tíðnisviðið tæki á sig 40% kostnaðar.

Eins og fram kemur hér að ofan þá hyggst PFS gera breytingu á uppbyggingu gjaldskrár vegna athugasemda fjarskiptafyrirtækja og breyttra aðstæðna, m.a. vegna áforma Símans um að leggja niður PSTN kerfi sitt. Breytingin mun fela það í sér að heimtaugaverðið verði aðskilið frá aðgangsgjaldi í aðgangssleið 1 og 3. Það mun hafa í för með sér einfaldari og gagnsærri gjaldskrá.

Hvað varðar aðgangskvöð um að hægt sé að kaupa heimtaug að götuskáp þá vill PFS í því sambandi benda á að ekki er um breytingu á aðgangi að ræða. Míla hefur veitt aðgang að heimtaug í götuskápum þar sem hægt hefur verið að koma því við og eftirspurn verið eftir þeim aðgangi. Hins vegar hefur verið greitt sama gjald fyrir heimtaug að götuskáp og heimtaug að

símstöð. Í mörgum götuskápum er ekki mögulegt að bjóða öðrum fjarskiptafyrirtækjum aðgang, t.d. vegna plássleysis eða vigrunar.

Í ákvörðun PFS nr. 21/2014 er kveðið á um að þar sem erfiðleikum er bundið að veita fleiri en einum VDSL rekanda aðgang að götuskápum skuli leysa aðgangskvöðina með opnum sýndaraðgangi (VULA).

3.3 365

365 telur að þær verðbreytingar sem boðaðar eru á útreikningi leiguverðs séu illa rökstuddar og með öllu ógagnsæjar. Sé þannig gert ráð fyrir 73% hækkun á leigu á efra tíðnisviði, án þess að sú verðbreyting sé rökstudd sérstaklega eða skýrð á nokkurn hátt. Slík niðurstaða kæmi sér afar illa fyrir 365, enda hafi félagið hingað til leigt aðgang að efra sviðinu í gegnum aðgangsleið 1 og 3.

Þá gerir 365 athugasemd við framsetningu upplýsinga í drögum PFS, en þær upplýsingar sem komi fram er varða útreikning leiguverðs séu óljósar. Á bls. 21 í drögunum PFS að kostnaðargreiningu segi:

„Þá kom fram hjá Mílu að þau fjarskiptafyrirtæki sem leigi efra tíðnisviðið eingöngu greiði 73% hærri verð en áður. Aðgangskerfi Mílu leigi efra tíðnisviðið eingöngu og það leiði til þess að verð fyrir aðgangsleið 1 og 3 muni hækka verulega vegna þessarar breytingar. Á móti greiði fjarskiptafyrirtæki 14% lægra verð fyrir neðra tíðnisviðið en það þurfi ávallt að greiða þegar efra tíðnisviðið sé leigt. Leiga á neðra tíðnisviðið eingöngu hækki um 43%.“

Af ofangreindri umfjöllun verði ekki ráðið hvað aðgangsleið 1 muni kosta eftir breytingar. 365 sé því ókleift að gera sér fyllilega grein fyrir áhrifum nýrrar verðskrár Mílu eða skila fullnægjandi athugasemdum vegna hennar. Sé þess beiðst af PFS að frekara ljósi verði varpað á framangreindar breytingar.

Óumdeilt sé að mun minni eftirspurn sé eftir nýtingu neðra tíðnisviðs í dag en áður fyrr. Nú þegar notkun heimasíma sé mun minni en áður, neyði Míla samt sem áður netveitur til að greiða gjald fyrir notkun á neðra tíðnisviðinu, óháð notkun og óháð áhuga þeirra á því.

365 telji afar nauðsynlegt að viðskiptavinir Mílu fái að velja hvort þeir kaupi aðgang að neðra tíðnisviði, efra tíðnisviði eða báðum tíðnisviðum. Það sé mat 365 að Mílu sé ekki stætt á að innheimta sérstakt gjald að neinu leyti fyrir neðra tíðnisvið sé það ekki notað. Það sé einfaldlega í fullkomnu ósamræmi við öll markaðslögmál og hindri því eðlilega verðþróun fjarskiptaþjónustu, bæði hvað varðar heimasíma og gagnaflutningsþjónustu.

Núverandi fyrirkomulag bjóði þannig hættunni heim og auðveldi verulega óeðlilega tilfærslu á rekstrarkostnaði til samkeppnisaðila Símans. Í því samhengi vakti 365 athygli á bréfi sem fyrirtækinu barst frá Símanum sama dag, þar sem tilkynnt var um áform Símans um að leggja niður PSTN símkerfi sitt á næstu árum. 365 benti á að þau áform falli augljóslega einstaklega vel að breyttri verðskrá Mílu, en framangreind sameiginleg áform Símans og Mílu hafi augljóslega verið í undirbúningi í þó nokkurn tíma. Áform félaganna muni leiða til verulegrar tekjuaukningar fyrir Símann og Mílu. Áform Mílu um verðskrárbreytingar verði að skoða ítarlega í þessu ljósi, enda verði samkeppnisaðilum Símans og Mílu að óbreyttu þröngvað til að greiða mun hærri gjöld en áður.

Í ljósi fárra röksemda fyrir boðuðum breytingum á leiguverðum Mílu, telji 365 augljóst að þær ráðist eingöngu af hentistefnu og sameiginlegum ráðahag Símans og Mílu við verðlagningu, en ekki raunverulegri kostnaðaraukningu Mílu við að veita þjónustuna.

Svör Mílu við athugasemdum 365

Míla vísar í þá skoðun 365 að eðlilegt sé að viðskiptavinir fái að velja hvort þeir kaupi aðgang að efra tíðnisviði eða því neðra og að ef fyrirtæki þurfi aðeins á efra tíðnisviðinu að halda sé óeðlilegt að það verði einnig að leigja neðra tíðnisvið. Míla bendir á að ekki skipti öllu hvort efra tíðnisvið eða neðra tíðnisvið sé notað. Um sé að ræða leigu á heimtaug og byggir kostnaðargreiningin á leigu á heimtaug. PFS hafi breytt uppbyggingu verðskrár á þann veg að það sé í raun greitt eitt gjald fyrir hverja heimtaug. Séu tveir aðilar um heimtaugina skiptist leiguverðið á milli þeirra, annars ekki.

Míla bendir á að 365 vísi í bréf Símans um niðurlagningu á PSTN-símkerfi Símans. Láti 365 í það skína að þetta muni leiða til verulegrar tekjuaukningar fyrir Símann og Mílu. Míla bendir á að þessi fyrirætlan Símans hefur engin áhrif á tekjur Mílu, enda muni þá leiga á efra tíðnisviðinu hækka á móti. Engar viðræður hafi átt sér stað á milli Símans og Mílu varðandi niðurlagningu á PSTN-símkerfinu og hafi Míla fengið tilkynningu frá Símanum um niðurlagningu á símkerfinu á sama tíma og aðrir aðilar á markaði. Þá sé rétt að benda á að þessi nýja uppbygging á verðskrá hafi verið ákvörðun PFS en ekki Mílu og Síminn hafi fengið upplýsingar um þá uppbyggingu á sama tíma og öll önnur fjarskiptafyrirtæki á landinu.

Athugasemd PFS

Eins og að framan segir þá stafaði hækkun á gjaldi fyrir aðgang að efra tíðnisviðinu að hluta til af því að ákveðið var með ákvörðun PFS nr. 21/2014 að efra tíðnisviðið myndi bera meiri kostnað en áður hafði verið kveðið á um í samræmi við aukna nýtingu á efra tíðnisviðinu. Einnig var almenn hækkun á kostnaði heimtaugakerfisins. Með þeim breytingum sem lagðar eru til í þessu samráði þá verður innheimt eitt heimtaugagjald óháð nýtingu heimtaugarinnar. Heimtaugagjaldið mun byggja á meðalkostnaði í heimtaugakerfinu óháð nýtingu hverrar heimtaugar eða hvort heimtaugin endi í götuskáp eða símstöð.

3.4 Síminn

3.4.1 Gjald fyrir neðra tíðnisvið eingöngu

Síminn bendir á að í dag sé reglan sú að aðili sem greiði eingöngu fyrir talsíma, og noti þar með aðeins neðra tíðnisvið, greiði grunnverð heimtaugar sem sé kr. 1.042. Noti aðili hins vegar eingöngu efra tíðnisviðið þá greiði viðkomandi fyrir allan aðganginn eða kr. 1.386. Verðlagning þess aðila sem sé aðeins með talsímaþjónustu sé því óháð notkun á efra tíðnisviði, þ.e. internetþjónustu eða IPTV. Þessi breyting sem PFS leggi til feli í sér að kostnaður vegna talsíma eingöngu hækki um 40% og fer í 1.495. Síminn sjái ekki neinn rökstuðning eða réttlætingu fyrir þessari breytingu og hvaða ástæða réttlætir að aðili í dag sem geri engar breytingar á sinni þjónustu þurfi eftir breytingu að sjá fram á 40% hækkun. Að mati Símans sé það ljóst að kostnaðurinn hafi ekki hækkað svo þessu nemi heldur sé þessi hækkun alfarið á ábyrgð PFS vegna óskiljanlegra breytinga stofnunarinnar á núverandi framkvæmd.

Þá verði einnig ómögulegt fyrir þann aðila sem veiti talsímaþjónustu að halda einhverri skynsemi í verðlagningu sinni. Dæmi má taka af notanda sem greiðir talsíma til fjarskiptafyrirtækis A og internet til fjarskiptafyrirtækis B. Í hvert skipti sem viðkomandi myndi hætta með internetþjónustu þá leiði það til þess að fyrirtæki A þyrfti alltaf að breyta verðlagningu á línugjaldi eða talsímaþjónustu, ef viðkomandi fjarskiptafyrirtæki selji línugjald og talsímaþjónustu saman. Í dag þurfi þetta ekki. Aðili sem greiði línugjald í dag greiðir alltaf sama verð. Hætti hann með talsíma eða internet þá greiðir hann sama línugjald eftir breytingar.



Þótt það séu ekki margir einstaklingar sem kaupi talsíma eingöngu þá sé það enn nokkur fjöldi. Þessi breyting muni hafa bein áhrif á þennan viðskiptavinahóp sem í flestum tilfellum séu einstaklingar af eldri kynslóð. Þessi breyting PFS muni hafa bein áhrif á kjör þeirra. Það er Símanum óskiljanlegt hvers vegna PFS vilji hækka verðið á þjónustu hjá þessum aðilum um 40%.

Síminn gerir þá kröfu að PFS falli frá þeirri breytingu á hækka grunnverð heimitaugar úr 1.042 kr. í 1.495 kr.

Þá telur Síminn einnig ljóst að umrædd breyting sé ekki studd með viðhlítandi ákvæði í fjarskiptalögum. PFS er heimilt að leggja á kvöð um gjaldskrá eða kostnaðarbókhald en ekki að ákveða hvernig þjónustan eigi að vera framkvæmd. Í samráðinu segði að PFS hafi ákveðið að gera breytingu á forsendum um verðlagningu á neðra tíðnisviði heimitaugar annars vegar og efra tíðnisviði hins vegar. Síminn telur hins vegar að PFS hafi ekki lagaheimild til þess að gera breytingar á forsendum um verðlagningu.

Síminn telur að PFS ætti að fara varlega í að grípa inn í rekstur fyrirtækja án þess að hafa skýra og ótvíræða lagaheimild, sérstaklega þegar litið er til nýlegra dóma og úrskurða úrskurðarnefndar.

Athugasemd PFS

Eins og Síminn bendir á þá er notendum mismunað í verði í núverandi fyrirkomulagi eftir því hvort þeir nýti eingöngu efra tíðnisvið heimitaugar eða eingöngu neðra tíðnisviðið heimitaugar. Þeir sem nýta efra tíðnisviðið eingöngu þurfa að greiða gjald fyrir fullan aðgang en þeir sem nýta neðra tíðnisviðið eingöngu þurfa hins vegar að greiða mun lægra gjald, eða fyrir svokallaðan grunnaðgang. Ekki hefur hins vegar verið hægt að aðgreina kostnað vegna þessarar mismunandi notkunar á heimitauginni og því er ekki hægt að sýna fram á að kostnaður við að nýta eingöngu neðra tíðnisviðið sé lægri en kostnaður við að nýta eingöngu efra tíðnisviðið. Þessi munur á gjaldi á sér frekar sögulega skýringu og var þetta fyrirkomulag ákveðið í byrjun xDSL væðingarinnar þegar nýting á efra tíðnisviðinu var rétt að byrja. Fyrirkomulag gjaldskrár hefur hins vegar ekki breyst þó að nýting á heimitauginni hafi breyst í tímanna rás. PFS lagði því til í samráði í aðdraganda ákvörðunar PFS nr. 21/2014 að þessu yrði breytt þannig að alltaf yrði innheimt fyrir heimitaugina í heild, óháð notkun. Því myndi aðgangur að neðra tíðnisviðinu eingöngu (eingöngu talsími) teljast fullur aðgangur á sama hátt og aðgangur að efra tíðnisviðinu eingöngu (eingöngu gagnasamband). Síminn hafði tækifæri eins og önnur fjarskiptafyrirtæki til þess að gera athugasemd við drög PFS en lagði hins vegar ekki fram neinar athugasemdir við þetta breytta fyrirkomulag þegar tækifæri bauðst.

Í ljósi athugasemda sem borist hafa í samráði þessu og breyttra forsendna frá ákvörðun PFS nr. 21/2014 hyggst stofnunin leggja til breytingu á uppbyggingu á gjaldskrá Mílu fyrir aðgang að heimitaugum, eins og útskýrt verður nánar í kafla 4 hér að neðan. PFS hefur borið tillögur stofnunarinnar undir Mílu og gerir fyrirtækið ekki athugasemd við fyrirhugaða breytingu.

PFS hyggst viðhalda fyrri ákvörðun um að ávallt skuli innheimt fyrir alla heimitaugina óháð nýtingu heimitaugarinnar. Ígildi heimitaugar í útreikningum á heimitaugagjaldi verður því alltaf 1 í stað mismunandi ígilda eftir nýtingu heimitaugarinnar. Slíkt fyrirkomulag stuðlar að einfaldari og gagnsærri gjaldskrá fyrir heimitaugaleigu, auk þess sem engin málefnaleg rök í tengslum við uppbyggingu kostnaðarbókhalds Mílu kalli á hið eldra ígildisfyrirkomulag.

Einnig stuðlar hið nýja fyrirkomulag varðandi ígildi heimitaugar að því að tekjur Mílu séu í samræmi við kostnað fyrirtækisins þegar PSTN kerfi Símans verður lagt niður eins og nú er áformað. Gera má ráð fyrir því að þegar PSTN kerfið verði lagt niður þá verði talsímaþjónusta



veitt um efra tíðnisvið heimitaugarinnar með VoIP þjónustu. Þá mun hluti þeirra neytenda sem eingöngu eru með talsíma (sem í dag fer um neðra tíðnisvið heimitaugar) nýta VoIP þjónustu um efra tíðnisvið heimitaugarinnar. Samkvæmt óbreyttri uppbyggingu á gjaldskrá myndi það þýða breytingu úr grunnaðgangi að heimitaug (1 línuígildi) í fullan aðgang (1,33 línuígildi). Slíkt myndi þýða auknar tekjur Mílu af hverri heimitaug án þess að samsvarandi kostnaður hlytist af.

Miðað við óbreytt fyrirkomulag á uppbyggingu gjaldskrár, eins og Síminn leggur til, þá yrði grunnverð fyrir heimitaug 1.155 kr. og fullur aðgangur að heimitaug myndi hækka í 1.537 kr., sjá kafla 2 hér að ofan. Því myndi gjald fyrir talsímaaðgang (eingöngu neðra tíðnisvið) hækka úr 1.042 kr. í 1.155 kr. Ef neytandinn myndi svo nýta talsímaþjónustu áfram með VoIP þjónustu um koparheimtaug (fullur aðgangur að heimitaug) við niðurlagningu á PSTN kerfi Símans myndi aðgangurinn að heimitauginni hækka úr 1.155 kr. í 1.537 kr. Samtals yrði því hækkunin 47%, fyrst þegar kostnaðarhækkun Mílu tæki gildi og síðan þegar Síminn myndi leggja niður PSTN aðganginn. Með þeirri breytingu sem PFS leggur nú til mun þessi aðgangur að heimitaug (eingöngu neðra tíðnisviðið) hækka úr 1.042 kr. í 1.444 kr. sem er um 39% hækkun. Þegar upp er staðið mun þetta fyrirkomulag koma betur út fyrir neytendur, til lengri tíma lítið, þegar horft er til þeirra breytinga sem framundan eru.

Hvað varðar fullyrðingu Símans um að PFS hafi ekki lagaheimild til að ákvarða gjaldskrá Mílu þá bendir PFS á skýra lagaheimild í 32. gr. fjarskiptalaga, sem kvöð um eftirlit með gjaldskrá á viðkomandi markaði byggir á. Tilvísun Símans til nýlegra dóma og úrskurða úrskurðarnefndar á ekki við hér þar sem þar er vísað til laga um pósthjónustu en ekki fjarskiptalaga. Hafa þær úrlausnir því ekki fordæmisgildi hér enda eru ákvæði í framangreindum lögum mjög ólík varðandi eftirlit PFS með gjaldskrá, þar sem heimildir PFS til íhlutunar í gjaldskrár fjarskiptafyrirtækja í markaðsráðandi stöðu eru mun víðtækara og ótvíræðari en gagnvart póstrekendum.

3.4.2 Áhrif breyttrar gjaldskrár á gjald fyrir bitastraumsaðgang

Síminn telur að sú breyting sem PFS lagði til hafi áhrif á verðlagningu á öllum öðrum þjónustubáttum sem til skoðunar eru í greiningu PFS.

Síminn skilur heldur ekki hvers vegna PFS tekur ekki þá markaði saman sem tengjast til þess að fjarskiptafyrirtæki þurfa ekki að vera með ítrekaðar breytingar á verðlagningu á sömu þjónustu. Verðlagning á Interneti sé ekki aðeins háð efra tíðnisviðinu heldur einnig verðlagningu á bitastraumsaðgangi. Því sé augljóst að sameina hefði átt kostnaðargreiningar vegna bitastraumsaðgangs og heimitaugaðgangs, í öllu falli að láta breytingar taka gildi á sama tíma.

Síminn bendir á að fyrirhuguð verðskrábreytingin gerir fjarskiptafyrirtækjum nánast ómögulegt að auglýsa skýrt og einfalt verð til eigin viðskiptavina. Þótt núverandi fyrirkomulag gæti verið betra þá leiðir breytingin sem PFS leggur til að fjarskiptafyrirtæki verða t.d. að að auglýsa mörg mismunandi verð á talsíma fyrir nákvæmlega sömu þjónustu. Þótt núverandi fyrirkomulag sé ekki æskilegt þá væri sú breytingin sem PFS lagði til öllu verri.

Síminn vill minna á að PFS ber skylda til þess að tryggja að verð fyrir sundurgreindan aðgang að heimitaugum stuðli að réttlátri og sjálfbærri samkeppni. Þessi breyting geri það einfaldlega ekki.

Síminn hefur leitast við að einfalda vöruframboð og verðlagningu á þjónustu félagsins. Helsta vandamálið sem Síminn hefur staðið frammi fyrir er að félagið selur þjónustu sína yfir nokkur

mismunandi kerfi (Mílu, Tengi og o.s.frv.) og getur því ekki auglýst eitt einfalt verð í auglýsingum nema að hafa fyrirvara um línugjald.

Athugasemd PFS

Í ljósi athugasemda í því samráði sem lauk þann 29. janúar sl. og breyttra forsenda frá því að PFS tók ákvörðun nr. 21/2014 hyggst stofnunin leggja til breytingu á því fyrirkomulagi sem lagt var upp með, eins og nánar verður útskýrt í kafla 4 hér að neðan. Við þá breytingu mun gjald fyrir efra tíðnisviðið ekki verða innifalið í gjaldi fyrir bitastraumsaðgang. Þar sem eingöngu verður um eitt aðgangsgjald fyrir heimtaug að ræða geta fjarskiptafyrirtæki endurheimt gjaldið fyrir aðgang að heimtaug til neytenda í formi línugjalds/aðgangsgjalds aðskilið frá gjaldi fyrir Internet ef þau kjósa að gera það. Sú tilhögun er í fullu samræmi við þá framkvæmd sem þróast hefur hjá Símanum og öðrum þjónustuveitendum á undanförunum árum.

3.4.3 Gjald fyrir aðgang að hluta heimtaugar

Fram kom hjá Símanum að fyrirtækið selji þjónustu yfir nokkur kerfi en í öllum tilfellum sé tiltekið og fyrirsjáanlegt verð fyrir þjónustuna á hverju kerfi. Þessi breyting leiði til þess að ekki aðeins verði mismunandi verð milli kerfa, heldur einnig verði mismunandi verð eftir því hvar viðkomandi sé staðsettur á sama kerfi og mismunandi verð á línugjaldi eftir því hvort Internet og talsími sé notaður eða bara annað hvort. Í dag sé línugjaldið (grunnverð heimtaugar) alltaf það sama en verð fyrir efra tíðnisvið innifalið í Internetþjónustu og því sé hægt að vera með einfaldleika í framsetningu. Núna verði einnig mismunandi verð á Internetþjónustu eftir því hvar notandinn sé staðsettur á kerfinu. Slíkt gangi augljóslega ekki upp.

Það blasi við að það verði flókið að útskýra fyrir neytendum hvernig verðlagningu sé háttáð og hvers vegna einstaklingur A borgi annað verð en einstaklingur B, bara eftir því hvort tenging hans sé í götuskáp eða ekki, sérstaklega eigi þetta við um talsímaþjónustu sem sé í eðli sínu einföld og óskiljanlegt hvers vegna það ættu að vera tvö mismunandi verð.

Að mati Símans er óhjákvæmilegt að leggja til grundvallar eitt verð líkt og gert sé í dag, óháð því hvort um sé að ræða aðgang að götuskáp eða ekki.

Það sé ljóst að Síminn muni ekki sjá sér fært að vera með tvöfalda verðlagningu gagnvart endanotenda eftir því hvort tenging sé að götuskáp eða ekki.

Síminn telur í reynd að það sé óhjákvæmilegt að verðlagning fyrir heimtaug sé einsleitari og sambærileg því sem þekkist hjá öðrum fyrirtækjum, s.s. Gangaveitunni, Tengi o.s.frv.

Að mati Símans vanti alfarið að tekið sé tillit til aukins kostnaðar sem þetta leiði til við færslu viðskiptavina milli fyrirtækja og verulegs kostnaðar við umsýslu á verðlagningu. Það blasi við að PFS hafi ekkert kannað hvaða kostnaður fylgi auknu flækjustigi hjá þeim sem kaupa þjónustu Mílu við það eitt að halda utan um mismunandi kostnað og tryggja að innheimt sé rétt gjald af hverjum viðskiptavini. Það vanti einfaldlega alla hugsun um hvernig það eigi að útfæra jafn flókið módel og PFS leggur til án þess að það eigi að leiða til kostnaðarhækkana.

Síminn telur að aukið flækjustig leiði til margvíslegra ófyrirséðra aukaverkana sem muni á endanum eingöngu bitna á neytendum. Verðlagning verði flókin, markaðsskilaboð verði flókin og kostnaður vegna umsýslu muni hækka.

Athugasemd PFS

Þar sem heimtaugar í talsímaþjónustu ná alla jafna að símsstöð er flækjustigið langt frá því eins mikið og Síminn vill vera láta. Hvað varðar efra tíðnisviðið þá stóð það ekki til að innheimta

mismunandi verð fyrir bitastraumsaðgang eftir því hvort undirliggjandi heimtaug væri í götuskáp eða símsstöð.

Vegna athugasemda Símans um að PFS hafi ekki kannað hvaða afleiðingar breytt uppbygging gjaldskrár hefði þá vill PFS benda á að Símanum gafst tækifæri til að gera grein fyrir sínum sjónarmiðum í samráði vegna ákvörðunar PFS nr. 21/2014 en Síminn gerði engar athugasemdir við þetta atriði þegar tækifæri gafst.

Hins vegar leggur PFS til í þessu samráði að gerð verði breyting á uppbyggingu gjaldskrár fyrir heimtaugar sem verður mun einfaldari og tekur mið af breyttum forsendum og þeim athugasemdum sem hafa borist. Til að þessi breyting nái fram að ganga hyggst PFS falla frá því að gerður verði greinarmunur á gjaldi fyrir heimtaug í götuskáp annars vegar og símsstöð hins vegar, enda hefur Míla ekki lagt fram kostnaðarleg rök fyrir kostnaðarskiptingu sem birtist í línuígildum sem félagið lagði til.

Nú er ljóst að yfirgnæfandi meirihluta heimtauga í götuskápa eru seldar í innandeildasölu hjá Mílu og önnur fjarskiptafyrirtæki hafa ekki verið að kaupa þessa vöru nema í mjög litlum mæli. Útbreiðsla á VDSL hefur aukist mikið. Míla hefur einnig innleitt vigrun víða þar sem VDSL er í boði en það kemur í veg fyrir að hægt sé að veita aðgang að heimtaug í götuskáp.

Aðstæður hafa því breyst nokkuð frá því PFS lagði til að Mílu yrði gert að bjóða sérstakt verð fyrir aðgang að heimtaug í götuskáp með ákvörðun PFS nr. 21/2014. PFS metur það svo að töluvert hagræði geti verið af því að einfalda gjaldskrá heimtauga sem vegur upp á móti hugsanlegu óhagræði sem það kann að valda einstaka fyrirtækjum að fallið verði frá sérstöku gjaldi fyrir heimtaug að götuskáp.

3.5 Hringiðan

Hringiðan óskaði eftir frekari rökstuðningi PFS fyrir breyttri áherslu á neðra og efra tíðnisvið og fyrirhuguðum breytingum á gjaldskránni. Fram kom að í þessu fælist umtalsverð verðhækkun á aðgangssleið 1 og 3 í netþjónustu án þess að það væri rökstutt frekar. Að mati Hringiðunnar væri verðlagning á aðgangssleið 1 og 3 þegar allt of há. Að mati Hringiðunnar ætti að gera breytingarnar með hagsmuni eigandans (Símans) í huga algerlega án þess að bera málið undir aðra sem seldu þjónustu Mílu og ættu að greiða hækkanirnar.

Athugasemd PFS

Eins og fram hefur komið hér að ofan hyggst PFS gera breytingu á gjaldskrá fyrir heimtaugaleigu í ljósi athugasemda sem bárust og breyttra aðstæðna. PFS bendir hins vegar á að það hafi komið fram í athugasemdum Símans að ekki var verið að gera þessar breytingar með hagsmuni Símans sérstaklega að leiðarljósi.

4 Fyrirhuguð breyting á gjaldskrá Mílu

Eins og fram kemur í kafla 2 hér að ofan þá var kveðið á um breytta uppbyggingu á gjaldskrá fyrir aðgang að efra og neðra tíðnisviði koparheimtauga í ákvörðun PFS nr. 21/2014.

Í lok mars 2015 lagði Míla fram kostnaðargreiningu vegna aðgangs að koparheimtaugum í samræmi við ákvörðun PFS nr. 21/2014. PFS átti í samskiptum við Mílu vegna greiningarinnar fram í desember 2015 þegar Míla lagði fram lokauppfærslu á kostnaðargreiningunni og var það sú greining sem ákvörðunardrög PFS byggðu á. Ákvörðunardrögin fóru í samráð 23. desember 2015 og stóð samráðið til 29. janúar 2016.

Að teknu tilliti til hækkunar undirliggjandi rekstrar- og fjárfestingakostnaðar heimtaugakerfisins og fækkunar á heimtaugum þá var meðalhækkun gjaldskrárliða um 11% frá síðustu verðákvörðun. Vegna breytinga á uppbyggingu gjaldskrár þá var niðurstaðan sú að sumir liðir gjaldskrár hækkuðu á meðan aðrir liðir lækkuðu.

Eins og fram hefur komið hér að framan þá bárust PFS athugasemdir frá sex fjarskiptafyrirtækjum, þar af gerðu fimm fjarskiptafyrirtæki athugasemd við þá breytingu á uppbyggingu gjaldskrár sem kveðið var á um í ákvörðun PFS nr. 21/2014.

Þau atriði sem helst voru gerðar athugasemdir við var að gjaldskráin yrði of flókin og ógagnsæ gagnvart neytendum. Auk þess var andstaða við hækkun á kostnaðarhlutdeild í efra tíðnisviði sem myndi skila sér í hærri gjaldi fyrir bitastraumsaðgang. Jafnframt var andstaða við mikla hækkun hjá þeim sem eingöngu nýta neðra tíðnisviðið.

Auk þeirra sjónarmiða sem fram komu í athugasemdum fjarskiptafyrirtækja þarf m.a. að taka tillit til þess að með gjaldskránni fái Míla til baka þann kostnað sem fyrirtækið hefur sannanlega lagt fram til að geta boðið þá þjónustu sem Mílu ber að veita í samræmi við þær kvaðir sem lagðar hafa verið á fyrirtækið.

Stuðla þarf að því að uppbygging gjaldskrárinnar leiði til þess að kostnaður sem verður til við hagkvæman rekstur endurheimtist ásamt hæfilegum hagnaði en jafnframt að endurheimtur verði ekki umfram það sem áætlað er.

Í dag er fyrirkomulagið þannig að greitt er grunngjald að fjárhæð 1.042 kr. fyrir aðgang að neðra tíðnisviði heimtaugar sem nýtt er fyrir talsíma. Ef hins vegar einungis efra tíðnisviðið er nýtt þá er mánaðargjaldið 1.386 kr. Einnig ef bæði efra og neðra tíðnisviðið er nýtt þá greiðist samtals 1.386 kr. fyrir alla heimtaugina. Í því tilfelli telst efra tíðnisviðið vera skiptur aðgangur og það fyrirtæki sem kaupir slíkan aðgang greiðir 344 kr. Eins og staðan er í dag er það oftast Aðgangskerfi⁴ Mílu sem er kaupandi á aðgangi að efra tíðnisviðinu en ekki önnur fjarskiptafyrirtæki, þ.e. um er að ræða innri sölu Mílu. Þetta gjald birtist því sem kostnaður í útreikningi á aðgangsgjaldi fyrir bitastraumsaðgang gegnum aðgangsleið 1 og 3 á markaði 5. Míla innheimtir hins vegar grunngjaldið fyrir neðra tíðnisviðið beint til fjarskiptafyrirtækja og ef neðra tíðnisviðið er nýtt þá er það fyrirtækið sem veitir talsímaþjónustu sem greiðir grunngjaldið. Ef hins vegar neðra tíðnisviðið er ekki nýtt þá er það fyrirtækið sem veitir internetþjónustu sem greiðir grunngjaldið.

Það má því segja að grunngjaldið fylgi talsímanum eins og fyrirkomulagið er í dag. Ef notandi hættir hins vegar að kaupa talsímaþjónustu (PSTN) en kaupir enn internetþjónustu þá flyst grunngjaldið yfir á þá þjónustu. Ef sitt hvor aðilinn veitir talsímaþjónustu og internetþjónustu

⁴ Deild Mílu sem m.a. selur bitastraumsaðgang.



Þá þarf Míla að færa gjaldið yfir á internetþjónustuaðilann þegar þetta gerist og er það þá internetþjónustuaðilinn sem innheimtir það til notandans í stað talsímaþjónustuaðilans.

Í dag eru fjarskiptafyrirtæki að innheimta sérstakt línugjald/aðgangsgjald/heimtaugagjald til neytenda og hefur það fylgt talsímanum eins og grunngjald Mílu (neðra tíðnisvið heimaugar). PFS hefur kannað þetta gjald hjá Símanum, Vodafone, Símafélaginu, Hringdu, Hringiðunni og 365 og er það frá 1.900 til 2.987 kr. á mánuði með virðisaukaskatti. Misjafnt er milli fjarskiptafyrirtækjanna hvað er innifalið í þessu gjaldi umfram grunngjald Mílu.

Önnur fjarskiptafyrirtæki sem bjóða aðgang að ljósleiðaraheimtaugum, svo sem Gagnaveita Reykjavíkur, innheimta gjarnan heimaugagjöld beint til neytenda en Míla veitir hins vegar eingöngu heildsöluþjónustu.

Nú liggur fyrir að Síminn hyggst leggja niður PSTN kerfi sitt smám saman á næstu 1 til 4 árum skv. tilkynningu frá Símanum til fjarskiptafyrirtækja dags. 29. janúar 2016. Við það mun símaþjónustan færast úr hefðbundinni talsímaþjónustu yfir í símaþjónustu með IP samskiptahætti (VoIP). Sú þjónusta mun verða veitt um ljósleiðara eða kopar (xDSL) og smám saman mun leiga á neðra tíðnisviðinu fyrir talsímaþjónustu leggjast af en samkvæmt áætlun Símans verður búið að leggja niður PSTN kerfið í lok 2020.

Til að koma til móts við breyttar aðstæður og athugasemdir fjarskiptafyrirtækja hyggst PFS því mæla fyrir um að gjaldskrá fyrir heimaugaleigu verði einfölduð verulega. Innheimt verði eitt heimaugagjald óháð nýtingu þess og hvort heimaugin endar í götuskáp eða símstöð.

Ekki verður þá lengur sérstakt gjald fyrir efra og neðra tíðnisviðið og gjaldið fyrir efra tíðnisviðið verður því ekki lengur innifalið í gjaldi fyrir bitastraum í aðgangssleið 1 til 3. Núverandi gjald fyrir aðgangssleið 1 til 3 þarf því að endurreikna í samræmi við það.

Til að þessi breyting nái fram að ganga hyggst PFS falla frá því að gerður verði greinarmunur á gjaldi fyrir heimaug í götuskáp annars vegar og símstöð hins vegar.

Nú er ljóst að yfirgnæfandi meirihluti heimauga í götuskápa eru seldar til Aðgangskerfa Mílu og önnur fjarskiptafyrirtæki hafa ekki verið að kaupa þessa vöru nema í mjög litlum mæli. Útbreiðsla á VDSL hefur aukist mikið jafnframt því sem ljósleiðaraheimtaugum fer fjölgandi. Míla hefur einnig innleitt vigrun víða þar sem VDSL er í boði en það kemur í veg fyrir að hægt sé að veita aðgang að heimaug í götuskáp. Í staðinn mun Míla veita VULA aðgang eða annan bitastraumsaðgang. PFS telur ólíklegt að eftirspurn eftir heimaug í götuskáp frá öðrum fjarskiptafyrirtækjum eigi eftir að aukast í ljósi þróunar á heimaugamarkaði undanfarin misseri.

Aðstæður hafa því breyst nokkuð frá því PFS lagði til að Mílu yrði gert að bjóða sérstakt verð fyrir aðgang að heimaug í götuskáp með ákvörðun PFS nr. 21/2014. PFS metur það svo að töluvert hagræði geti verið af því að einfalda gjaldskrá heimauga sem vegur upp á móti hugsanlegu óhagræði sem það kann að valda einstaka fyrirtæki að fallið verði frá sérstöku gjaldi fyrir heimaug að götuskáp. Auk þess hefur Míla ekki sýnt fram á kostnaðarleg rök fyrir því að lægra línuígildi gildi fyrir heimaug í götuskáp en í símstöð. Það línuígildi sem Míla studdist við á sínum tíma var byggt á samanburði við önnur lönd.

Þá hyggst PFS leggja til að heimaugagjaldið (fyrir alla heimaugina) fylgi neðra tíðnisviðinu, þ.e. að sá aðili sem veiti talsímaþjónustu greiði heimaugagjaldið til Mílu. Fjarskiptafyrirtækin geta þá innheimt heimaugagjaldið hjá notendum þjónustunnar í formi sérstaks línu- eða aðgangsgjalds. Það er í samræmi við þá framkvæmd sem er í dag og mun því valda minnstri röskun.



Í þeim tilfellum þar sem neytandinn er ekki að kaupa talsímaþjónustu þ.e. eingöngu efra tíðnisviðið er nýtt, þá mun sá aðili sem veitir internetþjónustu greiða heimtaugagjaldið til Mílu á sama hátt og gert er með grunngjald af heimtaug í dag. Internetþjónustuveitandinn getur þá innheimt heimtaugagjaldið sem línu- eða aðgangsgjald hjá notanda þjónustunnar.

5 Breytingar á ákvörðunardrögum PFS

Í samræmi við ofangreint hyggst PFS gera eftirfarandi breytingar á neðangreindum köflum í ákvörðunardrögum PFS sem lögð voru fram í samráð þann 23. desember 2015. Í ljósi athugasemda við hækkun á stofngjöldum ákvað Míla að falla frá hækkunarbeiðni á stofngjöldum.

Kafla 2.5 verður eftirfarandi:

„2.5 Stofngjöld

Samkvæmt endurskoðaðri kostnaðargreiningu Mílu dags. 30. mars 2016 er ekki gert ráð fyrir hækkun á stofngjöldum og munu þau því haldast óbreytt 3.166 kr. Áætlaðar árstekjur af stofngjöldum eru [...] ⁵ kr. Sú upphæð kemur til frádráttar á kostnaðargrunninum sem notaður er til útreikninga á mánaðargjaldi fyrir aðgang að koparheimtaugum.

PFS gerir ekki athugasemd við óskir Mílu um óbreytt stofngjald.“

Kafla 2.7 verður eftirfarandi:

„2.7 Línufjöldi

Aðgangsgjaldi að heimtaug er ekki lengur skipt upp í efra og neðra tíðnisvið og ekki er lengur gert ráð fyrir mismunandi gjaldi eftir því hvort heimtaugin sé í götuskáp eða símsstöð. Því er ekki lengur þörf á að reikna með mismunandi ígildum heimtaugar. Þess í stað er í útreikningum á mánaðargjöldum miðað við heildarfjölda leigðra heimtauga. Fjöldi heimtauga í lok 2014 var [...]“

Kafla 2.8 verður eftirfarandi:

„2.8 Útreikningur leiguverðs

2.8.1 Kostnaðargreining Mílu

Í kostnaðargreiningu Mílu, dags. 27. mars 2015, kemur eftirfarandi fram varðandi kostnað vegna birgða:

„Eins og fram hefur komið miðast frádráttur vegna stofngjalda og aðgangs að tengigrindum við verðið eins og það er reiknað í þessari kostnaðargreiningu.

Kostnaður vegna birgða miðast við birgðastöðu efnis og búnaðar fyrir koparkerfið í árslok 2014 margfaldaðri með WACC hlutfalli Mílu.

Birgðastaðan nam [...] kr. í árslok 2014.“

Í uppfærðri kostnaðargreiningu Mílu, dags. 30. mars 2016, er eftirfarandi tafla sem sýnir heildarkostnað við koparkerfi Mílu að frádregnum tekjum af stofngjöldum, tengigrindum og öðrum einskiptistekjum: [...]

Niðurstaða Mílu er að kostnaður koparheimtauga sem innheimtist með mánaðargjöldum sé um [...] kr. Í samræmi við það að fjöldi heimtauga sé [...] er því mánaðargjald fyrir aðgang að heimtaug **1.444 kr.**

⁵ Upplýsingar felldar brott vegna trúnaðar. Það sama á við um upplýsingar sem fram koma í hornklofum hér að aftan.

2.8.2 Afstaða PFS

Afstaða PFS byggir á því kostnaðarlíkani sem Míla lagði fram þann 30. mars 2016. Líkanið var uppfært í nokkur skipti við meðferð kostnaðargreiningarinnar hjá PFS og er líkanið frá 30. mars lokaniðurstaða Mílu.

Meginforsendur uppfærðs kostnaðarlíkans Mílu eru eftirfarandi:

- Rekstrarkostnaður er grundvallaður á rekstri ársins 2014.
- Fjárfestingar voru framreiknaðar með byggingarvístölu til meðalverðlags ársins 2014.
- Einingarfjöldi er miðaður við fjölda leigðra heimtauga í árslok 2014.
- Ávöxtunarkrafa fjármagns (WACC) er 7,4%.

Í samræmi við það sem fram kemur hér að ofan samþykkir PFS niðurstöðu Mílu um rekstrarkostnað, árgreiðslur fjárfestinga, stofngjöld, mánaðargjöld vegna aðgangs að tengigrindum og línuígildi samkvæmt uppfærðri kostnaðargreiningu Mílu, dags. 30. mars 2016.

Míla reiknar út að kostnaður vegna fjárbindingar í birgðum árið 2014 sé [...] kr. miðað við 7,4% ávöxtunarkröfu. Birgðastaðan hjá Mílu var [...] kr. í árslok 2014. PFS vísar í úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 4/2009, dags. 15. janúar 2010, varðandi kostnaðargreiningu fyrir opinn aðgang að koparheimtaugum. Í úrskurðarorðum er mælt fyrir um að PFS taki tillit til fjárbindingar Mílu í veltufjármunum sem nemi meðalstöðu birgða sem tilheyra rekstri og uppbyggingu aðgangsnetsins. Samkvæmt tölvupósti frá Mílu dags. 9. desember sl. var meðalstaða birgða [...] kr. Samkvæmt því er kostnaður vegna fjárbindingar í birgðum [...] kr. fyrir árið 2014.

Eftirfarandi tafla sem sýnir heildarkostnað við koparkerfi Mílu að frádregnum tekjum af stofngjöldum, tengigrindum og öðrum einskiptistekjum: [...]

Samkvæmt þessu er árlegur kostnaður fyrirtækisins, að meðtöldum hæfilegum hagnaði, sem endurheimtist með mánaðargjöldum fyrir aðgang að heimtaugum um [...] kr. Til samanburðar var þessi kostnaður tæpir [...] kr. árið 2012 og er því um [...] hækkun að ræða. [...]

Eins og kemur fram í kafla 2.7 hér að ofan var fjöldi heimtauga, [...] í desember 2014. Samkvæmt því er mánaðargjald fyrir aðgang að heimtaug **1.444 kr.** Um er að ræða fullan aðgang að heimtaug enda verður ekki annað í boði. Fullur aðgangur að heimtaug kostar nú 1.386 kr. og því er um að ræða um 4% hækkun. Hins vegar er um að ræða þó nokkra hækkun á grunnaðgangi að heimtaug, þ.e. neðra tíðnisviði eingöngu en það kostar nú 1.042 kr. og hækkar um 39%. Þess má geta í þessu samhengi að þessi aðgangur, þ.e. eingöngu talsímaaðgangur, hefur farið fækkandi með árunum og er ekki stór hluti af leigðum heimtaugum í dag. Þá mun slíkur aðgangur nánast leggjast af þegar PSTN kerfi Símans verður lagt niður en Síminn gerir ráð fyrir að útfösun á því hefjist í apríl 2017 og verði lokið á árinu 2020. Síminn er með langstærsta PSTN kerfið hér á landi og líklegt að PSTN símsstöðvar annarra fjarskiptafyrirtækja muni leggjast af í kjölfarið.

Ekki verður lengur sérstakt gjald fyrir efra og neðra tíðnisviðið og gjaldið fyrir efra tíðnisviðið verður því ekki lengur innifalið í gjaldi fyrir aðgangsleið 1 til 3. Núverandi gjald fyrir aðgangsleið 1 til 3 þarf því að endurreikna í samræmi við það. Gjaldið fyrir aðgang að heimtaug mun innheimtast eins og nú er innheimt fyrir neðra tíðnisvið heimtaugar. Sé neðra tíðnisvið heimtaugar hins vegar ekki notað greiðir sá sem nýtir efra tíðnisviðið fyrir heimtaugina, þ.e. internetþjónustuaðilinn.“

Kafla 2.9 verður eftirfarandi:

„2.9 Niðurstaða PFS

Í ákvörðun nr. 21/2014 lagði PFS kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá vegna heildsöluaðgangs að föstum koparaðgangsnæti fyrirtækisins ásamt tengdri aðstöðu, með heimild í 32. gr. fjarskiptalaga. Í samræmi við 4. mgr. 32. gr. sömu laga, var kveðið á um að gjaldskráin fyrir viðkomandi aðgang sem veittur er um koparheimtaugar skyldi vera kostnaðarviðmiðuð að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Í samræmi við ákvörðun PFS lagði Míla fram kostnaðargreiningu fyrir aðgang að koparheimtaugum og tengigrindum Mílu þann 27. mars 2015. Kostnaðargreiningin var byggð á sögulegum kostnaði ársins 2014.

Eins og kemur fram hér að framan hefur PFS skoðað hvort niðurstaða Mílu um mánaðarverð fyrir fullan aðgang að koparheimtaugum sé innan þess verðbils sem tilgreint var í ákvörðun PFS nr. 21/2014. Í ljós kom að niðurstaða Mílu var innan þess verðsbil og því byggir niðurstaða PFS um verð fyrir aðgang að koparheimtaugum á kostnaðargreiningu Mílu.

Við meðferð kostnaðargreiningarinnar hjá PFS var kostnaðarlíkan Mílu uppfært í nokkur skipti og samþykkir PFS þá niðurstöðu sem fram kemur í kostnaðarlíkani frá 30. mars sl. sem sýnir lokaniðurstöðu Mílu.

Í samræmi við þær forsendur sem fjallað er um hér að framan samþykkir PFS þá niðurstöðu Mílu að mánaðargjald fyrir aðgang að koparheimtaug skuli vera **1.444 kr.** án vsk. óháð því hvort um sé að ræða aðgang að sírstöð eða götuskáp. Þá mun stofngjald heimtauga haldast óbreytt 3.166 kr. en aðgangur að tengigrind verður 1.104 kr./mán. fyrir hverjar 100 línur.

Reiknað er með að heildartekjur Mílu vegna mánaðargjalda af koparheimtaugum hækki um 10,9% miðað við hina nýju gjaldskrá í samræmi við hækkun kostnaðar Mílu og fækkun heimtauga.

Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2014 nær gjaldskrárkvöð Mílu einnig til ljóslína í götuskáp. Míla hefur lagt fram kostnaðargreiningu á ljóslínum í götuskáp með kostnaðargreiningu á ljóslínum til fyrirtækja á markaði 6 og er sú greining til meðferðar hjá PFS.“