

Viðauki I



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

**Niðurstöður úr samráði PFS um
endurskoðun á heildsölugjaldskrá Mílu
fyrir koparheimtaugar**

27. apríl 2017

Efnisyfirlit

1.	Inngangur	3
2.	Kostnaðargreining Mílu	4
2.1	Uppbygging gjaldskrár	4
2.2	Kostnaður Mílu.....	16
2.3	Stofngjöld og aðgangur að tengigrind	22
2.4	Gildistaka á nýrri gjaldskrá.....	25
3.	Forsendur fyrir kvöðum	26
4.	Athugasemdir úr aukasamráði	28

1. Inngangur

Í þessu skjali er að finna samantekt þeirra svara og athugasemda sem bárust vegna samráðs Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) um drög að ákvörðun varðandi endurskoðun á heildsölugjaldskrá Mílu fyrir koparheimtaugar.

Frumdrög voru lögð fyrir hagsmunaaðila til samráðs á heimasíðu stofnunarinnar þann 23. desember 2015 og lauk samráðinu þann 29. janúar sl.

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

Ákveðið var að efna til aukasamráðs um breytingar á drögunum hvað varðar uppbyggingu gjaldskrár Mílu. Breytingatillögur PFS fóru í samráð þann 26. apríl og stóð samráðið til 16. maí sl. Samráðið var takmarkað við þá þætti kostnaðargreiningar Mílu sem snéru að uppbyggingu á gjaldskrá fyrir aðgang að heimtaugum og stofngjaldi.

Athugasemd barst frá Símafélaginu í aukasamráðinu.

Kostnaðarlíkan Mílu var síðan uppfært miðað við rekstrartölur ársins 2016 sem leiddi til breytinga á ákvörðunardrögum PFS í samræmi við niðurstöður úr kostnaðarlíkaninu. PFS efndi því til viðbótar samráðs um þessa niðurstöðu þann 31. mars 2017 og stóð samráðið til 19 apríl 2017. Engar athugasemdir bárust PFS í því samráði.

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

2. Kostnaðargreining Mílu

2.1 Uppbygging gjaldskrár

Míla gerir athugasemd við uppbyggingu á nýrri verðskrá. Míla bendir á að fyrirtækið hafi gert athugasemdir við breytingar á uppbyggingu á verðskrá Mílu í samráði vegna ákvörðunar PFS nr. 21/2014, dags. 13. ágúst 2014, um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir aðgang að heimtaugum (M4) og bitastraumi (M5). Breytingarnar feli í sér að í stað þess að greitt sé sérstaklega fyrir efra og neðra tíðnisvið muni fyrirtæki skipta gjaldinu á milli sín sé eitt fyrirtæki með efra tíðnisviðið og annað með neðra tíðnisviðið.

Að mati Mílu er í fyrsta lagi 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.

Afstaða PFS

Míla telur að breyting sem var boðuð í fyrra samráðinu flæki gjaldskrána mikið og að núverandi uppbygging 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 leigi 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.

Vegna þeirra athugasemda sem bárust um fyrirhugaða uppbyggingu á gjaldskránni auk breyttra aðstæðna frá því ákvörðun PFS nr. 21/2014 var birt ákvað PFS gera breytingu á uppbyggingu gjaldskrár Mílu fyrir koparheimtaugar og leggja fyrir hagsmunaaðila í aukasamráði. Markmiðið með breytingunni var að einfalda gjaldskrána og gera heimtaugagjöld gagnsærri í samræmi við þær ábendingar sem bárust. Auk þess var tekið mið af þeirri breytingu sem orðið hefur á sl. misserum í innheimtu þjónustuveitenda á sérstöku aðgangs- eða línugjaldi vegna heimtauga. Með breytingunum var ennfremur verið að mæta þeirri tækniþróun sem fyrirhuguð er á talsímamarkaðnum.

Eins og fram kemur hér að framan þá fóru breytingatillögur PFS í samráð þann 26. apríl og stóð samráðið til 16. maí sl. Samráðið var takmarkað við þá þætti kostnaðargreiningar Mílu sem snéru að uppbyggingu á gjaldskrá fyrir aðgang að heimtaugum og stofngjaldi.

Auk þeirra sjónarmiða sem fram komu í athugasemdum fjarskiptafyrirtækja þarf m.a. að taka tillit til þess 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 áætlaðan kostnað.

Nú 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 Aðgangskerfi¹ Mílu sem er kaupandi á aðgangi að efra tíðnisviðinu, þ.e. oftast er um 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

¹ 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 í smásölu sérstakt gjald til neytenda sem kallast ýmist línugjald, aðgangsgjald eða heimtaugagjald og hefur það fylgt talsímanum eins og grunngjald Mílu (neðra tíðnisvið heimtaugar). PFS kannaði þetta gjald hjá Símanum, Vodafone, Símafélaginu, Hringdu, Hringiðunni og 365 og það frá 1.900 til 2.987 kr.² á mánuði með virðisaukaskatti. Misjafnt var milli fjarskiptafyrirtækjanna hvað var innifalið í þessu gjaldi umfram grunngjald Mílu.

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

Nú liggur fyrir að Síminn hyggst leggja niður PSTN kerfi sitt smám saman á næstu 3 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 ákvað PFS því mæla fyrir um að gjaldskrá fyrir heimtaugaleigu yrði einfölduð verulega. Innheimt verði eitt heimtaugagjald óháð nýtingu þess og hvort heimtaugin 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 næði fram að ganga ákvað PFS falla frá þeirri fyrirhuguðu breytingu að gerður yrði greinarmunur á gjaldi fyrir heimtaug í götuskáp annars vegar og símstöð hins vegar. Því verður fyrirkomulagið hvað þetta varðar eins og það er í dag.

Nú er ljóst að yfirgnæfandi meirihluti heimtauga í götuskápa eru leigðar til Aðgangskerfa Mílu og önnur fjarskiptafyrirtæki hafa ekki verið að kaupa þessa vöru nema í 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 heimtaug í götuskáp. Í staðinn mun Míla veita VULA aðgang eða annan bitastraumsaðgang. PFS telur ólíklegt að eftirspurn eftir heimtaug í götuskáp frá öðrum fjarskiptafyrirtækjum eigi eftir að aukast í ljósi þróunar á heimtaugamarkaði undanfarin misseri.

² Þessi verð miða við það sem auglýst var á heimasíðu viðkomandi fyrirtækja á þeim tíma sem PFS efndi til aukasamráðsins.

Aðstæður hafa því breyst talsvert 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 fyrirtæki að ekki verði tekið upp sérstakt gjaldi fyrir heimtaug að götuskáp. Auk þess hefur Míla ekki sýnt fram á kostnaðarleg rök fyrir því að lægra línuígildi gildi fyrir heimtaug í götuskáp en í símsstöð. Það línuígildi sem Míla lagði til að yrði notað var byggt á samanburði við önnur lönd en miðað við þróun á innviðum hér á landi þá er í raun alls óvíst að kostnaður við heimtaug í götuskáp sé minni en kostnaður við heimtaug í símsstöð.

Þá hyggst PFS leggja til að heimtaugagjaldið (fyrir alla heimtaugina) fylgi neðra tíðnisviðinu, þ.e. að sá aðili sem veiti talsímabjónustu (PSTN bjónustu) greiði heimtaugagjaldið til Mílu. FjarSKIPTAFYRIRTÆKIN geta þá innheimt heimtaugagjaldið hjá notendum bjónustunnar 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 talsímabjónustu, þ.e. eingöngu efra tíðnisviðið er nýtt, þá mun sá aðili sem veitir internetbjónustu greiða heimtaugagjaldið til Mílu á sama hátt og gert er með grunngjald af heimtaug í dag. Internetbjónustuveitandinn getur þá innheimt heimtaugagjaldið sem línu- eða aðgangsgjald hjá notanda bjónustunnar.

Ef heimtaugin er hvorki nýtt til að veita internetbjónustu né PSTN bjónustu þá mun sá aðili sem veitir IPTV bjónustu greiða heimtaugagjaldið og ef eingöngu er veitt VoIP bjónusta um heimtaugina þá mun sá aðili greiða heimtaugagjaldið. Með öðrum orðum þá er röð þeirrar bjónustu sem mun bera heimtaugagjaldið eftirfarandi: PSTN, Internet, IP-TV og VoIP.

Míla hefur ekki gert athugasemd við þessa breytingu og einungis Símafélagið lagði fram athugasemd í aukasamráðinu. Símafélagið var almennt jákvætt gagnvart því að fyrirkomulagi við innheimtu línugjalds væri einfaldað með þeim hætti sem PFS lagði til.

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 aðgangsleið 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 hækkanir 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 réttlætanleg 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 sé að boða fyrir efra og neðra tíðnisvið fyrir skiptan aðgang séu ekki réttlætanlegar þar sem að aðilar eigi að greiða jafnan kostnað fyrir aðganginn.

Svör Mílu

Míla vísar í athugasemdir Vodafone við ríflegri hækkun á verðskrá Mílu. Míla bendir á að kostnaðargreiningin byggi á rauntölum úr bókhaldi. Ástæða þess að nokkrir liðir innan verðskrárinnar hækki verulega sé sú að PFS hafi ákveðið aðra uppbyggingu á verðskrá og sé afleiðingin sú að ákveðnar vörur hækki verulega og aðrar lækki.

Hvað varði athugasemd Vodafone við verð á efra tíðnisviði vísar Míla í að PFS hafi ákveðið uppbyggingu verðskrár sem hafi leitt til þess að verð fyrir efra tíðnisvið heimtauga hækki mikið. Afleiðingin sé sú að efra tíðnisvið heimtaugar í götuskáp muni kosta meira en efra tíðnisvið kosti í dag. Míla bendi auk þess á jöfn skipting eins og Vodafone leggi til myndi hækka verð fyrir efra tíðnisvið enn frekar þar sem í nýju verðskránni sé miðað við 40/60 skiptingu.

Afstaða PFS

Vodafone óskaði eftir skýringum á því hvers vegna heimtaug í götuskáp hefði hækkað í fyrri drögum PFS og er skýringin sú að með þeirri breytingu sem kveðið var á um í ákvörðun PFS nr. 21/2014 var kostnaðarhlutdeild efra tíðnisviðsins aukin 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 fyrsta 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.

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 símsstöð. 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).

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% hærra 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 verðskrár 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 Símanum 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 Símanum og Mílu við verðlagningu, en ekki raunverulegri kostnaðaraukningu Mílu við að veita þjónustuna.

Svör Mílu

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 heimtauginu skiptist leiguverðið á milli þeirra, annars ekki. Míla sé þó enn á þeirri skoðun að núverandi fyrirkomulag væri betra, þ.e. að grunngjaldið væri neðra tíðnisviðið og síðan væri greitt viðbótargjald fyrir það efra. Ef neðra tíðnisviðið væri ekki í notkun þyrfti sá sem leigir það efra að taka yfir leiguna á neðra tíðnisviðinu.

Míla bendir á að 365 vísi í bréf Símanum um niðurlagningu á PSTN-símkerfi Símanum. Láti 365 í það skína að þetta muni leiða til verulegrar tekjuaukningar fyrir Símann og Mílu. Míla bendir á að þessi fyrirætlan Símanum hefur engin áhrif á tekjur Mílu, enda muni þá leiga á efra tíðnisviðinu hækka á móti. Engar viðræður hafi átt sér stað á milli Símanum 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.

Míla harmar aðdróttanir 365 í garð Mílu og Símanum er fram koma í athugasemdum þess og vísar þeim alfarið á bug sem röngum og órökstuddum. Bendir Míla á að þessar aðdróttanir eru mjög alvarlegar enda er Mílu og Símanum ekki heimilt að hafa samráð um verðskrár. Skorar Míla á 365 að draga þær til baka.

Afstaða 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. Það var að frumkvæði PFS sem þessi breyting var gerð og því ekki um sameiginlegan ráðahag Símanum og Mílu að ræða.

Samkvæmt nýjum ákvörðunardrögum verður innheimt eitt heimtaugagjald óháð nýtingu heimtaugarinnar. Heimtaugagjaldið mun byggja á meðalkostnaði í heimtaugakerfinu óháð nýtingu hvernar heimtaugar eða hvort heimtaugin endi í götuskáp eða símstöð.

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 megi taka af notanda sem greiði 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 greiði alltaf sama verð. Hætti hann með talsíma eða internet þá greiði 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 sé Símanum óskiljanlegt hvers vegna PFS vilji hækka verðið á þjónustu hjá þessum aðilum um 40%.

Síminn geri þá kröfu að PFS falli frá þeirri breytingu að hækka grunnverð heimtaugar 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 sé heimilt að leggja á kvöð um gjaldskrá eða kostnaðarbókhalld 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 heimtaugar annars vegar og efra tíðnisviði hins vegar. Síminn telji hins vegar að PFS hafi ekki lagaheimild til þess að gera breytingar á forsendum um verðlagningu.

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

Afstaða PFS

Eins og Síminn bendir á þá er notendum mismunað í verði í núverandi fyrirkomulagi eftir því hvort þeir nýti eingöngu efra tíðnisvið heimtaugar eða eingöngu neðra tíðnisviðið heimtaugar.

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 heimtauginni 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 heimtauginni 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 heimtaugina 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 bárust í fyrra innanlandssamráðinu vegna þessarar kostnaðargreiningar og breyttra forsendna frá ákvörðun PFS nr. 21/2014 hefur stofnunin nú lagt til breytingu á uppbyggingu á gjaldskrá Mílu fyrir aðgang að heimtaugum, eins og útskýrt er nánar hér að ofan. PFS bar tillögur stofnunarinnar undir Mílu og gerir fyrirtækið ekki athugasemd við fyrirhugaða breytingu. Þá hefur kostnaðargreiningin einnig verið uppfærð miðað við rekstrartölur ársins 2016. Niðurstaðan er að verð fyrir aðgang að heimtaug mun verða 1.406 kr./mán.

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

Einnig stuðlar hið nýja fyrirkomulag varðandi ígildi heimtaugar 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 heimtaugarinnar með VoIP þjónustu ef koparheimtaug verði á annað borð nýtt fyrir þessa þjónustu. Þá mun hluti þeirra neytenda sem eingöngu eru með talsíma (sem í dag fer um neðra tíðnisvið heimtaugar) nýta VoIP þjónustu um efra tíðnisvið heimtaugarinnar. Samkvæmt óbreyttri uppbyggingu á gjaldskrá myndi það þýða breytingu úr grunnaðgangi að heimtaug (1 línúígildi) í fullan aðgang (1,33 línúígildi). Slíkt myndi þýða auknar tekjur Mílu af hverri heimtaug án þess að samsvarandi kostnaður hlytist af.

Miðað við óbreytt fyrirkomulag á uppbyggingu gjaldskrár, eins og Síminn leggur til, þá yrði gjaldið fyrir fullan aðgang að heimtaug hærra en með þeim breytingum á uppbyggingu gjaldskrárinnar sem fyrirhugaðar eru, sjá kafla 1.1 í ákvörðunardrögunum. Að mati PFS kemur það fyrirkomulag sem PFS leggur nú til betur út fyrir neytendur, til lengri tíma litið, þegar horft er til þeirra breytinga sem framundan eru með niðurlagningu á PSTN kerfinu.

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 sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk eru mun víðtækara og ótvíræðari en gagnvart póstrekendum.

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 skilji ekki heldur hvers vegna PFS taki ekki þá markaði saman sem tengjast til þess að fjarskiptafyrirtæki þurfi 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 heimtaugaðgangs, í öllu falli að láta breytingar taka gildi á sama tíma.

Síminn bendi á að fyrirhuguð verðskrárbreyting geri fjarskiptafyrirtækjum nánast ómögulegt að auglýsa skýrt og einfalt verð til eigin viðskiptavina. Þótt núverandi fyrirkomulag gæti verið betra þá leiði breytingin sem PFS leggur til að fjarskiptafyrirtæki verði að t.d. að auglýsa 6 mörg mismunandi verð á talsíma fyrir nákvæmlega sömu þjónustu. Þótt núverandi fyrirkomulag sé ekki æskilegt þá sé breytingin öllu verri.

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

Síminn hafi leitast við að einfalda vöruframboð og verðlagningu á þjónustu félagsins. Helsta vandamálið sem Síminn hafi staðið frammi fyrir sé að félagið selji þjónustu sína yfir nokkur mismunandi kerfi (Mílu, Tengi og o.s.frv.) og geti því ekki auglýst eitt einfalt verð í auglýsingum nema að hafa fyrirvara um línugjald.

Afstaða PFS

PFS vísar í þær skýringar sem koma fram hér að framan og þær breytingar sem gerðar voru á ákvörðunardrögunum. 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.

Drög að ákvörðun um kostnaðargreiningu á bitastraumsaðgangi Mílu hefur verið birt til samráðs hér á landi og þar sem þessi breyting á gjaldskrá fyrir heimtaugaleigu hefur bein áhrif á bitastraumskostnað munu verð fyrir aðgang að heimtaugum taka gildi á sama tíma og ný verð fyrir bitastraumsaðgang.

Síminn bendir á að í dag selji fyrirtækið 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 er 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 er 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 ætti að vera tvö mismunandi verð.

Að mati Símans sé 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 telji 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 afleiðingar aukið flækjustig valdi miklum kostnaði hjá þeim sem kaupi 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 leggi 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. Verðlagningu verði flókin, markaðsskilaboð verði flókin, kostnaður vegna umsýslu muni hækka.

Afstaða 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.

Í núverandi ákvörðunardrögum er lagt til 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 meirihluta heimtauga í götuskápa eru seldar í innri sölu hjá Mílu og önnur fjarskiptafyrirtæki hafa ekki verið að kaupa þessa vöru nema í litlu 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 þeirri fyrirhuguðu breytingu að gerður yrði greinarmunur á gjaldi fyrir heimtaug í götuskáp annars vegar og símsstöð hins vegar. Því verður fyrirkomulagið hvað þetta varðar eins og það er í dag.

Hringiðan óskar 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 hækkarnar.

Afstaða PFS

PFS vísar í þær skýringar sem koma fram hér að framan og þær breytingar sem gerðar hafa verið á ákvörðunardrögunum. PFS bendir hins vegar á að eins og komi fram í athugasemdum Símans þá voru þær breytingar sem kveðið var á um í ákvörðun PFS nr. 12/2014 ekki gerðar með hagsmuni Símans sérstaklega að leiðarljósi.

2.2 Kostnaður Mílu

Snerpa bendir á að þar sem sundurliðanir á kostnaði Mílu vegna reksturs koparlínukerfisins séu fjarlægðar sé einungis hægt að geta sér til um hvað Míla hafi talið til sem kostnað.

Þó sé fjallað um kostnað vegna við línubilana. Línubílanir geti verið af ýmsum toga, t.d. „náttúrulegar“ bílanir, t.d. leki inn á jarðstreng sem þurfi að greina og grafa upp og gera við eða að lína uppfylli ekki lengur þarfir og þarf að skipta um hluta hennar til að hægt sé að nota hana. Línubílanir getur einnig orðið vegna tjóns, þ.e. strengur er slitinn af jarðverktaka eða ekið er á götukassa. Snerpa bendir á að umtalsverður hluti línubilana verði vegna tjóna. Grundvallarmunur sé á þessum bilunum og öðrum þar sem tjónið fæst yfirleitt bætt að fullu, annaðhvort af þeim sem olli tjóninu eða tryggingafélagi viðkomandi. Yfirleitt er viðgerðarvinna unnin skv. útseldri vinnu þannig að Míla fær þá einnig til baka álagningu á sína vinnu eða vinnu undirverktaka. Séu tjón tekin með í kostnaðarreikningum Mílu verður því að tilgreina bætt tjón tekjumegin í kostnaðarbókhaldi.

Þá bendir Snerpa á að Míla virðist ekki hafa neinar kvaðir hvað varðar verð fyrir útselda vinnu, t.d. hönnunarvinnu, strengjalagnir innanhúss eða tengingar á tengigrind í tímavinnu og hafi algert sjálfðæmi um hvaða verð sé innheimt fyrir slíkt. Það megi velta því fyrir sér hvort ástæða sé fyrir PFS að skoða hvort tilefni sé til þess að setja slíkar kvaðir.

Svör Mílu

Snerpa vekur athygli á því á að tekjur vegna tjóna verði að koma til frádráttar kostnaði við línubílanir. Tekjur vegna tjóna eru bókaðar á deildina Grunnkerfi (860060) og þar er kostnaður vegna þessara tjóna einnig færður. Hvorki tekjur og gjöld eru því bókaðar beint á kostnað við koparheimtaugar. Hins vegar er hagnaði eða tapi Grunnkerfa deilt á afkomueiningar í lok hvers mánaðar og er þá 80% afkomunnar deilt á koparheimtaugar enda vinna starfsmenn deildarinnar nánast eingöngu við koparnetið. Því er svo hægt að bæta við að fullyrðing Snerpu um að bílanir vegna tjóna sé umtalsverður hluti línubilana á ekki við rök að styðjast. Þvert á móti er kostnaður vegna tjóna lítið hlutfall af kostnaði við línubílanir almennt auk þess sem ekki fást öll tjón bætt.

Snerpa veltir því fyrir sér hvort ástæða sé fyrir PFS að leggja á kvaðir varðandi útselda vinnu Mílu. Míla bendir hér á að það er ekki hluti af regluverki fjarsskipta (Evrópusambandið), né styðst slíkt við heimild í íslenskum lögum að leggja kvaðir á útselda vinnu.

Afstaða PFS

PFS vísar í svör Mílu vegna þessa athugasemda Snerpu varðandi kostnað vegna tjóns. Hvað varðar verð fyrir útselda vinnu þá er það rétt að PFS ákvarðar ekki gjaldskrá Mílu fyrir útselda vinnu né hefur áform um það í fyrirsjáanlegri framtíð.

Snerpa telur ekki ljóst yfir hvað fjárfestingin nær sem tilgreind er á bls. 15 „Sundurliðun fjárfestingar vegna ljósnetsvæðingar í aðgangsneti“. Snerpa vekur athygli á því að skv. ákvörðun nr. 21/2014 beri Mílu að veita fjarskiptafyrirtækjum VULA aðgang í aðgangsnnetinu ef það hefur verið nýtt þannig af aðgangskerfum Mílu (ljósnetsvætt) að önnur fjarskiptafyrirtæki eigi ekki möguleika á að koma upp eigin aðgangskerfum á netinu. Skal sá aðgangur vera sambærilegur við að viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefði sett upp eigið aðgangskerfi (sýndarnetsaðgangur).

Að mati Snerpu þá væri eðlilegt að viðmiðunartilboð á M4 ætti einnig við um VULA-aðgang fjarskiptafyrirtækja ef Míla telji eðlilegt að taka inn fjárfestingar vegna aðgangskerfa sinna (götuskápavæðingar). Þessi kostnaður komi þá einungis inn í verðlagningu þess hluta en ekki á heimtaugar. Sömuleiðis væri eðlilegt að ef fjarskiptafyrirtæki eigi þess ekki kost að setja upp eigið aðgangskerfi vegna kvaða á markaði 4 og geti þar af leiðandi ekki leigt heimtaugar nema með sk. sýndarnetsaðgangi (VULA), að kveðið sé á um verð fyrir slíkan aðgang í viðmiðunartilboði á M4, þ.e. því viðmiðunartilboði sem sé hér til umfjöllunar.

Eigi liðurinn hinsvegar einungis við um innri kostnað aðgangskerfa Mílu, sem ættu eins og önnur fjarskiptafyrirtæki að bera kostnað af sínum tengingum á tengigrind, sbr. hér ofar, þá væri ekki hægt að tilgreina slíkan kostnað sem kostnað við fjárfestingar eða rekstur í aðgangsnnetinu, þar sem slíkur kostnaður verði til vegna starfsemi Mílu á markaði 5.

Tekið hafi verið út áætlaður líftími fjárfestinga tengdum ljósnetsvæðingu og sé því ekki hægt að leggja mat á hvort hann sé rétt eða eðlilega reiknaður. Auk þess sé engin leið að leggja mat á hvort umfang kostnaðar sé eðlilegt né hvort kostnaðurinn tilheyri yfirleitt markaði 4.

Snerpa bendir á að í mörgum tilfellum þurfi að stækka götuskápa til að koma fyrir DSLAM-búnaði í götuskápum (götuskápavæðing). Vakni þá spurning um hvort þessi kostnaður tilheyri aðgangsnneti (M4) eða aðgangskerfum (M5). Ljóst sé að ef fjarskiptafyrirtæki eins og t.d. Snerpa þyrfti að koma fyrir götuskáp við hlið annars í eigu Mílu sem ekki hefði pláss fyrir búnað, þá myndi kostnaður vegna stækkunar eða auka skáps lenda alfarið á Snerpu. Þess vegna væri eðlilegt að kostnaður vegna götuskápavæðingar falli á aðgangskerfi (M5) en sé ekki tekinn með í kostnaði vegna aðgangsnetsins (M4) nema þá sérstaklega vegna VULA-aðgangs. Einfaldast væri trúlega að falli tiltekið hverfi undir VULA-kvöð, skuli allir, þ.m.t. aðgangskerfi Mílu gjaldfærð um VULA-aðgang frá aðgangsnneti en aðgangskerfi Mílu gætu síðan gjaldfært fjárfestingar- og viðhaldskostnað vegna slíkra skápa (og eingöngu vegna þeirra) aftur til baka yfir á aðgangsnnetið.

Svör Mílu

Snerpa gerir athugasemdir varðandi VULA. Þegar hafi verið lagðar kvaðir á Mílu að bjóða VULA og sé sú kvöð lögð á markað 4. Lausnin hafi þó ekki verið leyst tæknilega og sé því ekki hægt að ákvarða verð fyrr en þeirri vinnu væri lokið. Míla bendi á að VULA lausnin feli í sér heimtaug og xDSL búnað sambærilegan og Aðgangsleið 1. Lausnin ætti hins vegar að vera dýrari þar sem Míla þurfi að gera ákveðnar tæknilegar breytingar til að

gera lausnina aðgengilega. Heimtaugin verði því eðlilega hluti af verði fyrir VULA. VULA sé í raun lausn sem boðin sé á markaði 5 þótt kvaðirnar séu lagðar á markað 4.

Rétt sé að benda á að Aðgangskerfi Mílu greiði fyrir aðgang að tengigrindum og heimtaugaum rétt eins og aðrir viðskiptavinir Aðgangsnetisins.

Snerpa velti fyrir sér hvort kostnaður við stækkun á götuskápum ætti að tilheyra markaði 4 eða markaði 5. Götuskápar séu hluti af Aðgangsneti Mílu og því verði kostnaður við stækkun skápa að tilheyra markaði 4. Í götuskápum séu koparheimtaugar tengdar saman á tengigrindum. Tilgangurinn með stækkun skápa sé að fylgja eðlilegri þróun á fjarskiptamarkaði þar sem krafan sé aukin bandbreidd og að auki nota tækifærið og endurnýja skápa sem komnir séu á enda líftíma. Til þess að auka líftíma koparkerfisins sé að mati Mílu nauðsynlegt að breyta og endurnýja skápa. Aðgangskerfi Mílu greiði fyrir aðgang að götuskápnum með leigu á tengigrind í skápunum. Ákveðið var að hafa sama verð fyrir leigu á tengigrind í götuskápum og í símsstöð en nýting þeirra í götuskápum er miklu lélegri en í símsstöð.

Útreiknað verð fyrir tengigrindur byggist að stórum hluta á kostnað við hýsingu en færa mætti rök fyrir því að verð fyrir hýsingu í götuskáp ætti að vera lægra en í símsstöð. Það hafi því verið mat Mílu að í stað þess að láta greiða sérstaklega fyrir VDSL búnað í hverjum götuskáp yrði greitt sama verð fyrir tengigrindurnar í götuskáp og símsstöð. Aðgangskerfi séu með þessu móti að greiða töluverðar fjárhæðir fyrir aðgang að götuskáp. Annar möguleiki væri að búa til verð fyrir hýsingu á búnaði í götuskáp og lækka á móti verð fyrir aðgang að tengigrind.

Það sé fráleitt að láta Aðgangskerfi Mílu greiða VULA verð til Aðgangsnetisins enda sé stór hluti kostnaðar við VULA kostnaður sem tilheyrir Aðgangskerfinu t.d. allur xDSL búnaður Mílu.

Afstaða PFS

PFS vísar í svör Mílu vegna athugasemda Snerpu. PFS gerir ekki athugasemd við skiptingu kostnaðar vegna götuskápavæðingar Mílu.

Eins og fram kemur hjá Mílu þá er VULA skilgreind sem vara á markaði 5 (nú markaður 3b). Frá því að athugasemdir Snerpu bárust hefur gjaldskrá fyrir VULA farið í samráð og mun ný gjaldskrá taka gildi á sama tíma og gjaldskrá fyrir aðgang að koparheimtaugum. Tækniskilgreiningar fyrir VULA hafa þegar farið í samráð og PFS mun fljótlega taka ákvörðun varðandi viðmiðunartilboð á bitastraumsaðgangi, þ.m.t. VULA aðgangi.

365 bendir á að þær upplýsingar sem PFS styðjist við og séu forsendur mats stofnunarinnar á rekstrarkostnaði Mílu séu bundnar trúnaði. Ekki sé að finna neinar upplýsingar í skjalinu sem varpi ljósi á raunverulegan rekstrarkostnað Mílu vegna heimtauga.

365 geti því augljóslega ekki metið neinar þær forsendur sem varði rekstrarkostnað. Þar sem rekstrarkostnaður Mílu ráði eðli máls samkvæmt verulegu um niðurstöðu kostnaðargreiningar PFS, þjóni samráð um kostnaðargreininguna takmörkuðum tilgangi. Í ljósi þess að Míla sé í einokunarstöðu á aðgangi að koparheimtaugum verði ekki með nokkru móti séð að svo víðtækur trúnaður um rekstrarkostnað félagsins þjóni nokkrum tilgangi, enda verði ekki séð að unnt sé að nýta þær upplýsingar sem felldar hafi verið brott, í samkeppnislegum tilgangi, enda enginn aðili á fjarskiptamarkaði í slíkri stöðu.

365 minnir á að samkvæmt 2. ml. 1. mgr 32. gr. laga nr. 81/2003 um fjarskipti, skuli gjöld fyrir aðgang að heimtaugum og aðstöðu byggjast á kostnaði, þ.m.t. eðlilegri arðsemi af bundnu fjármagni. Í ljósi þess að engar upplýsingar sé að finna um raunverulegan kostnað Mílu í samráðsskjalinu, sé 365 ómögulegt að meta það hvort sú sé raunin hér og sé þar með ókleift að gæta hagsmuna sinna vegna boðaðra verðhækkana, þ.m.t. að meta það hvort rétt hafi verið staðið að verki við kostnaðargreininguna, enda þótt það hafi sannarlega verið tilgangur samráðsferlisins.

Þá bendi 365 á að umfjöllun í samráðsskjali PFS um fjárfestingarkostnað Mílu, sé sama marki brennd og umfjöllun um rekstrarkostnað félagsins, enda sé þar engar upplýsingar að finna um það hvaða kostnað Míla beri af fjárfestingum, eða nokkrar upplýsingar um líftíma fjárfestinga.

Er þeirri aðferð sem viðhöfð sé við samráðsferlið því mótmælt með hliðsjón af framangreindu. Sé þess krafist af 365 að veittar verði ítarlegri og greinarbetri upplýsingar um það hvernig kostnaður Mílu sé fundinn og til kominn, til þess að samráðsferlið þjóni þeim tilgangi að afla málefnalegra athugasemda frá hagsmunaaðilum.

Svör Mílu

Míla vísar í athugasemdir 365 um að ekki séu birtir útreikningar á rekstrarkostnaði Mílu og af þeim sökum geti félagið ekki lagt mat á forsendur sem varða rekstrarkostnað. Krefjist félagið að veittar verði ítarlegri og greinarbetri upplýsingar um það hvernig kostnaður Mílu sé „fundinn og til kominn, til þess að samráðsferlið þjónir þeim tilgangi að afla málefnalegra athugasemda frá hagsmunaaðilum.“

Míla mótmælir kröfu 365. Tilgangur samráðsferlisins sé að aðilar á markaði geti gert athugasemdir við uppbyggingu verðskrár Mílu en ekki að aðilar á fjarskiptamarkaði geti rýnt í kostnaðarbókhald Mílu. Kostnaðargreiningar Mílu hafi að geyma viðskiptalegar upplýsingar sem eðlilegt sé að leynt fari. Fjarskiptafyrirtæki á Íslandi hafi ekki haft það fyrir vana sinn að opna bókhald sitt opinberlega og því væri það fráleitt að gera þá kröfu á Mílu. Míla starfi á samkeppnismarkaði og sé í samkeppni við önnur fyrirtæki. 365 fullyrði að Míla sé í einokunaraðstöðu á koparheimtaugamarkaði. Í því sambandi sé rétt að benda á að þessi markaður hafi verið skilgreindur óháð tækni, þ.e. kopar og ljós og ljóst sé að mikil og hörð samkeppni sé á heimtaugamarkaði.

Afstaða PFS

Það er meginregla 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að aðili máls eigi rétt á því að kynna sér skjöl og önnur gögn er mál varða. Í 17. gr. sömu laga getur að líta ákvæði er leggur skorður við umræddum upplýsingarétti málsaðila. Þar segir m.a. að þegar sérstaklega standi á sé stjórnvaldi heimilt að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum. Með einkahagsmunum er hér m.a. átt við fjárhagsmálefni fyrirtækja, s.s. upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu eða aðra mikilvæga viðskiptahagsmuni. Þess má geta að í 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er einnig fjallað um takmörkun á upplýsingarétti vegna einkahagsmuna. Þar segir að óheimilt sé að veita almenningi aðgang að gögnum er varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja. Í skýringum í greinargerð með umræddu ákvæði kemur fram að þannig sé óheimilt að veita upplýsingar um atvinnu-, framleiðslu- eða viðskiptaleyndamál eða viðkvæmar upplýsingar um rekstrar- eða samkeppnisstöðu og aðra mikilvæga viðskiptahagsmuni. Svipuð sjónarmið koma svo fram í ákvæði 2. mgr. 9. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun þar sem segir að ákvörðun PFS skuli birta opinberlega með fyrirvara um kröfu um viðskiptaleynd.

Í ákvörðun PFS nr. 11/2010 tók PFS afstöðu til álitamáls er varðaði birtingu upplýsinga í tengslum við kostnaðargreiningu Símans á bitastraumsmarkaði. Síminn krafðist þess að einungis ákvörðunarorð ákvörðunarinnar yrðu birt en að aðrir hlutar ákvörðunarinnar skyldu njóta trúnaðar. PFS hafnaði þessari viðtæku beiðni um trúnað og lagði sjálfstætt mat á hina ýmsu þætti kostnaðargreiningarákvörðunarinnar. Var niðurstaða PFS sú að samþykkja trúnað gagnvart töluvert viðamiklum upplýsingum. Var þar fyrst og fremst um að ræða ýmsar tölulegar upplýsingar og forsendur sem hafa að geyma innsýn í viðskiptaáætlanir félagsins. PFS hefur haldið sig við þetta verklaga síðan. Ljóst er að mati PFS að viðamiklar upplýsingar úr bókhaldi og viðskiptaáætlunum fjarskiptafyrirtækja eiga ekkert erindi til samkeppnisaðila eða almennings. PFS telur að hagsmunaaðilar geti gert athugasemdir við þá aðferðafræði sem notuð er við kostnaðargreininguna og áttað sig á þeim þáttum sem kostnaðargreiningin byggist á, þótt þeir hafi ekki aðgang að tölulegum upplýsingum eða öðrum viðkæmum forsendum greiningarinnar sem stafa beint úr bókhaldi viðkomandi fyrirtækis.

Að ofangreindu virtu ber PFS að taka tillit til þess sem eðlilegt er að leynt skuli fara um viðskipti og rekstur viðkomandi aðila enda væri það mjög íþyngjandi fyrir fjarskiptafyrirtæki ef stofnunin færi að birta viðkvæmar upplýsingar úr bókhaldi þess. Vissulega hefur það takmarkandi áhrif á þá þætti sem geta komið til skoðunar í samráðinu en samráðið getur þrátt fyrir það verið mjög gagnlegt við meðferð mála hjá stofnuninni eins og margoft hefur sýnt sig, m.a. í því máli sem hér er til meðferðar þar sem PFS hyggst breyta um aðferðafræði í kjölfar athugasemda markaðsaðila.

365 bendir á að í ljósi takmarkaðra upplýsinga geti 365 aðeins litið til birtra ársreikninga Mílu og Símans hf. Enda þótt rekstrarafkoma Símans vegna ársins 2015 hafi ekki enn verið birt, megi
--

samt sem áður vekja athygli á því að rekstrartekjur Mílu hafi verið alls 6,1 milljarður króna á árinu 2014 og hækkuðu þá um 11,7% frá árinu áður. Þá hafi rekstrarhagnaður Mílu vegna ársins 2014 fyrir skatta og fjármagnsliði verið 1,4 milljarðar króna. Engin ástæða sé til að ætla að tekjur eða hagnaður hafi minnkað á árinu 2015. Enda þótt 365 geti ekki metið það hvort rekstrarkostnaður Mílu réttlæti þær breytingar sem að sé stefnt nú, sbr. áðurgreint, skuli það samt sem áður nefnt að rekstur félagsins virðist síður en svo þarfnast þess að verðskrárhækkanir skili félaginu tekjuaukningu vegna heimtauga um tæp 11%, eins og útlit er fyrir. Ef boðaðar gjaldskrárbreytingar taki í raun og veru mið af raunverulegum breytingum á kostnaði Mílu, sé félaginu frekar þörf á að hagræða í eigin rekstri, í stað þess að velta þeim kostnaði yfir á smásölu. Í þessu samhengi skal bent á að engu breytir fyrir Símasamstæðuna hvort hagnaðurinn verði til í heildsölu eða smásölu, enda renni sá hagnaður allur í sama vasa. Eðli máls samkvæmt breyti það hins vegar öllu fyrir þá aðila sem aðeins selja aðgang að heimtaugum í smásölu. Miðað við þær rekstrartölur sem 365 hafi aðgang að í dag um rekstur Mílu, sem og þær ályktanir sem draga megí af áhrifum boðaðra verðhækkana á rekstur félagsins og afkomu, virðist frekar verulegt svigrúm til að lækka verð á heimtaugum, í stað þess að hækka það. Í ljósi þess að aðeins einn aðili á fjarskiptamarkaði njóti góðs af verðhækkunum Mílu, sé afar nauðsynlegt að stíga varlega til jarðar í þeim efnum. Með hliðsjón af þeim upplýsingum um rekstur Mílu sem séu tiltækar 365, sé það mat félagsins að svo verði ekki gert, verði boðaðar verðhækkanir að veruleika.

Afstaða PFS

PFS hefur yfirfarið kostnaðargreiningu Mílu og hefur stofnunin samþykkt kostnaðargreininguna með þeim breytingum sem stofnunin fór fram á við þá yfirferð. Reiknað er með að heildartekjur Mílu vegna mánaðargjalda af koparheimtaugum hækki um 5,3% miðað við nýjustu uppfærslu á kostnaðargreiningu Mílu.

PFS telur að með þeirri breytingu sem gerð var á uppbyggingu gjaldskrárinnar í fyrra aukasamráðinu hafi náðst að samræma flest þau sjónarmið sem komu fram í athugasemdum markaðsaðila.

Hvað varðar aukinn kostnað Mílu af hverri heimtaug þá bendir PFS á að heimtaugum í notkun hefur farið fækkandi milli ára og þar sem kostnaður heimtauga er að stórum hluta fastur þá leiðir það óhjákvæmilega til hækkana á einingakostnaði í kostnaðarlíkani sem byggir á sögulegum kostnaði. Einnig skal á það bent að of lág gjöld fyrir heimtaugaleigu geta grafið undan útbreiðslu á ljósleiðaraheimtaugum.

Vodafone bendir á að við lestur frumdraganna sé mikið að trúnaðarupplýsingum varðandi útreikninga sem liggja til grundvallar þeirri hækkun sem PFS fellst á. Vodafone geti því ekki lagt mat á þann útreikning sem þar sé að baki. [...]³

³ Fellt brott vegna trúnaðar.

Líkt og sjá megi af niðurstöðukafla ákvörðunar fellst PFS á verðskrá Mílu og samþykki því þær verulegu hækkunir sem Míla fari fram á. Vodafone telur mikilvægt að skoðað sé á nýjan leik hvort að sú ríflega hækkun sem samþykkt sé ekki úr hófi gengin til að standa undir rekstri á umræddu kerfi og hæfilegum hagnaði af rekstri þess.

Afstaða PFS

Hvað varðar trúnað í samráðsskjalinu og kostnað Mílu þá vísar PFS í það sem fram kemur hér að framan. Uppfærsla á kostnaðargreiningu Mílu skilaði minni meðalhækkun en það sem tilgreint var í upphaflegu ákvörðunardrögum og því ætti kostnaður Vodafone vegna hækkunarinnar verða minni en Vodafone tilgreindi í athugasemdum sínum.

2.3 Stofngjöld og aðgangur að tengigrind

Vodafone mótmælir hækkunum á stofngjaldi og telur að rökstuðningur hækkunar réttlæti þær ekki. Að mati Vodafone sé ekkert í gögnunum sem gefi til kynna þörf á umræddri hækkun. Aftur á móti sé það mat Vodafone að þar sem umsýslukostnaður, tenging í götuskáp, skráningar o.fl., hafi minnkað og í sumum tilfellum lagst af ætti kostnaður að lækka frekar en hækka.

Þá mótmælir Vodafone hækkunum á tengigrind og telur að rökstuðningur hækkunar réttlæti þær ekki. Þrátt fyrir að hækkun hafi ekki átt sér stað frá 2011 sé ekkert í gögnunum að mati Vodafone sem gefi til kynna þörf á umræddri hækkun. Hækkunin sem átti sér stað 2011 hafi einnig verið mjög há og átt sér engar stoðir að mati Vodafone.

Svör Mílu

Míla vísar í mótmæli Vodafone við hækkun á tengigrind og stofngjöldum og þá skoðun Vodafone að rökstuðningur hækkunar réttlæti þær ekki. Míla bendir á að kostnaður koparheimtaugakerfisins samanstandi m.a. af rekstri koparheimtauga, götuskápa og tengigrinda. Ef leiga fyrir aðgang að tengigrindum lækki leiði það til hækkunar á leiguverði heimtauga. Það sama eigi við um stofngjöld, ef þau væru lægri yrði leiguverð hærra.

Þá kemur fram hjá Mílu að útreiknað verð fyrir stofngjöld byggji á kostnaði við tengingar á árinu 2015 og hækki um 10% frá núverandi verði sem hafi verið sett 2011. Á sama tíma hafi launavísitala hækkað um 20% en kostnaður við tengingar byggji að langstærstum hluta á vinnu. Miðað við það hafi raunkostnaður við tengingar heimtauga lækkað. Míla bendir á að kostnaður Mílu við tengingar geti verið mjög mismunandi og því megi ekki miða eingöngu við höfuðborgarsvæðið þar sem tengingar séu mun kostnaðarminni en úti á landi. Í raun séu tekjur á hagkvæmum svæðum s.s. höfuðborgarsvæðinu að greiða niður kostnað á landsbyggðinni. Í mörgum tilfellum þurfi að fara langar leiðir til að tengja jafnvel aðeins eina heimtaug og geti kostnaður hlaupið á tugum þúsunda. Míla hafi óskað eftir því að skipta heimtaugakerfinu í landsbyggð og höfuðborgarsvæðið en ekki fengið í gegn. Því muni koparheimtaugar á höfuðborgarsvæðinu verða að greiða niður koparheimtaugar úti á landi.

Að lokum kemur fram hjá Mílu að í ljósi athugasemda um hækkun stofngjalda sé fyrirtækið tilbúið að falla frá þeirri hækkun.

Afstaða PFS

Við meðferð þessarar kostnaðargreiningar gerði PFS athugasemd við útreikninga Mílu á verði fyrir tengigrindur. Í ljósi þess hversu erfitt er að aðgreina þennan kostnað samþykkti PFS hækkun sem er í samræmi við þróun á verði fyrir aðgang að heimtaugum. Eins og Míla bendir á þá hefur þetta ekki áhrif á heildarkostnað heimtaugakerfisins heldur er þetta spurning um hvernig kostnaðinum er skipt.

Í samræmi við athugasemdir frá markaðsaðilum samþykkti Míla að falla frá hækkun á stofngjöldum og tekið var tillit til þess þegar mánaðargjöld fyrir aðgang að heimtaugum voru endurreiknuð.

Snerpa bendir á að kostnaður við tengigrindur geti t.d. verið af eftirfarnandi ástæðum:

- Endurnýjun tengigrindar vegna úreltra tengilista.
- Stækkun vegna nýrra jarðstrengja í símstöðvarbyggingu/tækjahúsi.
- Endurnýjun/smíði tengigrindar vegna flutnings eða uppsetningu í nýju húsnæði.
- Stækkun vegna hýsingar fjarskiptafyrirtækja (xDSL-sæti fyrir DSLAM og Licur-sæti fyrir símstöðvar).

Snerpa bendir á að umtalsverður hluti (allt að þriðjungur) tengigrinda sé undir xDSL-sæti og Licur-sæti. Kostnað við uppsetningu og rekstur þessara sæta innheimti Míla beint af fjarskiptafyrirtækjunum. Ef fjarskiptafyrirtæki vilji fjölga línunum í hýsingu frá tengigrind beri viðkomandi fjarskiptafyrirtæki allan kostnað af slíku eftir reikningi frá Mílu, þ.e. greitt sé fyrir hönnun, uppsetningu strengja, tengiefni á tengigrind og vinnu við að tengja strengina á grind. Í einhverjum tilfellum hafi Míla heimilað fjarskiptafyrirtækjunum að leggja strengi að grind og leggja til tengiefni en ávallt krafist þess að öll vinna við tengingar (þ.m.t. frágangur strengja fjarskiptafyrirtækjanna) væri unnin af starfsmönnum Mílu og væri það gert eftir reikningi (útseld vinna + kostnaður s.s. akstur).

Að auki innheimtir aðgangsnét Mílu síðan rekstrarkostnað af þessum hluta tengigrindar til fjarskiptafyrirtækjanna og aðgangskerfa Mílu.

Að mati Snerpu sé mikilvægt að gengið sé úr skugga um að þessi hluti tengigrinda sé ekki meðtalinn sem kostnaður hjá Mílu vegna tengigrinda enda sé hann ekki greiddur af Mílu. Sé það gert, þarf að tilgreina allar tekjur vegna tenginga og efnissölu til fjarskiptafyrirtækja tekjumegin í kostnaðarbókhaldinu.

Svör Mílu

Tekjur af vinnu á tengigrindum fyrir önnur fjarskiptafyrirtæki eru dregnar frá kostnaði við heimtaugar. Vísar Míla þar í kostnaðarlíkan sem sent var PFS en frádrátturinn er í liðnum „Frádráttur vegna annarra tekna“. Eingöngu línuhlið tengigrindar séu innifalin í kostnaðargreiningunni fyrir koparheimtaugar enda séu tekjur af þeim hluta tengigrinda sem nýttar séu af fjarskiptafyrirtækjum og Aðgangskerfum Mílu (undir xDSL) dregnar frá kostnaði.

Afstaða PFS

PFS vísar í svör Mílu varðandi skiptingu kostnaðar. PFS hefur samþykkt þá aðferðafræði að kostnaður vegna tengigrinda sé tekinn með í heildarkostnaði heimtaugakerfisins og að á móti því séu tekjur af tengigrindum dregnar frá heildarkostnaði áður en mánaðarverð heimtauga er ákvarðað.

365 bendir á að við kostnaðargreiningu PFS virðist gengið út frá því að stofngjöld gætu numið allt að 3.783 kr., eingöngu á grundvelli þróunar launavísitölu. Þeirri aðferð sé mótmælt, enda þurfi mun fleiri þættir en þróun launavísitölu í landinu að ráða því hversu há verðhækkun ætti að teljast innan eðlilegra marka. Verði þar að koma til skoðunar raunkostnaður og raunveruleg skoðun á því hvort sá kostnaður sé eðlilegur og réttlætanlegur. Af kafla 2.5 að dæma virðist Míla aðeins hafa lagt fram yfirlit yfir kostnað vegna starfsmanna við að taka á móti pöntun, úthluta og skrá, sem og vinnu samstarfsaðila við upptengingar, en deila má um það hversu mikið gildi slíkt yfirlit á að hafa.

Hvað varði fyrirhugaða hækkun á stofngjöldum telji 365 afar óheppilegt að slík hækkun sé í farvatninu, enda nú þegar verulegur kostnaður sem fylgi því ef viðskiptavinir færi sig um set. Þá skuli bent á að innheimta stofngjalda dragi verulega úr hvata viðskiptavina til að skipta um dreifiveitu. Til að stuðla að jafnvægi á markaði sé því ljóst að mun æskilegra væri ef sá kostnaður sem innheimtur væri með stofngjöldum færðist inn í mánaðargjöld, í stað núverandi fyrirkomulags. Í þessu samhengi skuli vakin sérstök athygli á því að engin stofngjöld séu innheimt hjá Gagnaveitu Reykjavíkur.

Svör Mílu

Varðandi athugasemdir um stofngjöld vísast í athugasemdir við umsögn Vodafone hér að ofan. Rétt er þó að benda á að útreiknuð stofngjöld voru 3.491 kr. en ekki 3.783 eins og skilja má af umsögn 365.

Afstaða PFS

PFS vísar í það sem fram kemur hér að ofan og þá niðurstöðu að stofngjöld verði óbreytt.

2.4 Gildistaka á nýrri gjaldskrá

Míla bendir á að nái þessi ákvörðun fram að ganga verði það að gerast samhliða ákvörðun um bitastraumsaðgang þar sem veruleg breyting verður á kostnaði bitastraums með þessari verðskrá. Að öðrum kosti verður að heimila Mílu að hækka verð fyrir Aðgangssleið 1 og 3 um sömu krónutölu og hækkun á skiptum aðgangi verður. Míla þurfi að gera miklar tæknilegar breytingar í kerfum sínum nái ákvörðunin fram að ganga. Þar sem um dýrar breytingar sé að ræða þurfi Míla að geta brugðist við þegar endanleg niðurstaða sé komin. Það sé því krafa Mílu að Míla fái ákveðinn tímaramma og stjórnir því hvenær innan hans verðskráin taki gildi eftir ákvörðun.

Afstaða PFS

PFS mun fresta gildistöku þessarar ákvörðunar svo að gjald fyrir aðgang að heimtaug taki gildi á sama tíma og gjöld fyrir bitastraumsaðgang.

Síminn telur óhjákvæmilegt að í ljósi þess að um verulega og flókna breytingu sé að ræða að PFS fresti gildistöku ákvörðunar í a.m.k. 12 mánuði að lágmarki til þess að gefa fjarskiptafyrirtækjum möguleika á því að undirbúa eigin kerfi og viðmót til þess að unnt sé að bregðast við þessari breytingu. Síminn ítreki þó að breytingin hafi alvarleg og mjög neikvæð áhrif á kostnað fjarskiptafyrirtækja. Það sé nákvæmlega engin málefnaleg ástæða fyrir þessari breytingu, það eina sem breytingin muni leiða til sé kostnaðarhækkun vegna aukins umsýslukostnaðar að viðbættum þeim kostnaði sem kemur til vegna verðhækkana. Breytingin muni ekki efla samkeppni og gangi gegn markmiði fjarskiptalaga.

Afstaða PFS

PFS vísar í það sem fram hefur komið hér að framan hvað varðar þær breytingar sem gerðar hafa verið á ákvörðunardrögunum og gildistöku.

Hringiðan bendir á að það þurfi góðan fyrirvara á verðhækkun í netþjónustu Mílu svo hægt sé að bregðast við þeim.

Afstaða PFS

PFS vísar í það sem fram hefur komið hér að framan hvað varðar þær breytingar sem gerðar hafa verið á ákvörðunardrögunum og gildistöku.

3. Forsendur fyrir kvöðum

Síminn bendir á að ákvörðun nr. 21/2014 hafi verið birt 13. ágúst 2014 og telur að ekki sé grundvöllur á að viðhalda kvöðum á umræddum markaði sérstaklega í ljósi þess að nú sé komið árið 2016 og í raun þrjú ár síðan markaðsgreining hafi verið gerð, þar sem ákvörðunin hafi verið tekin á grundvelli markaðsupplýsa frá árinu 2013. Frekar væri tilefni til þess að endurskoða hvort kvaðirnar væru nauðsynlegar.

Samkvæmt upplýsingum frá Gagnaveitur Reykjavíkur þá nái aðgangsnét félagsins til rúmlega 60 þúsund heimila í byrjun árs 2015 og átti samkvæmt áætlun að vera komið upp í 70 þúsund heimili í lok árs 2015. Fjöldi íbúða á höfuðborgarsvæðinu séu rúmlega 80 þúsund og því verði útbreiðsla GR væntanlega komin í 90% í lok þess árs sem núna sé hafið. Í ljósi þess að fyrirhugað ákvörðun muni ekki taka gildi á næstunni þar sem eftir á að fara með drögin í samráð til ESA þá blasir við að þegar ákvörðunin verði endanlega birt sé líklegt að aðgangsnét GR muni hafa náð útbreiðslu á nær öllu höfuðborgarsvæðinu.

Síminn telji einnig að forsendur fyrir því að viðhalda kvöðum séu brostnar með sömu rökum og PFS lagði til grundvallar í ákvörðun nr. 37/2015 (Breytingar á 800 tíðniheimild) og því sé í raun verið að leggja á kvaðir og íþyngja öllum fjarskiptafyrirtækjum verulega. Síminn leggi áherslu á að verðlagning til fjarskiptafyrirtækja verði að vera eins einföld og kostur sé til þess að þau eigi auðveldara með að greina eigin kostnað og þannig halda eigin verðlagningu einfaldari.

Með þeim hætti sé unnt að einfalda verðskrá gagnvart notendum sem geri verðsamanburð þeirra auðveldari, sem leiði síðan aftur til aukinnar samkeppni. Breyting PFS gangi gegn þessu markmiði.

Með fyrirhugaðri útfærslu á verðskrá fyrir koparheimtaugar þá muni fyrirspurnum til fjarskiptafyrirtækja fjölga. Það sérkennilega við þetta fyrirkomulag sé að það virki þannig að þegar viðskiptavinur segir upp þjónustu hjá fjarskiptafyrirtæki A og þá hækki áskrift hans hjá fjarskiptafyrirtæki B. Þetta fyrirkomulag geti ekki þótt eðlilegt.

Það sé ljóst að ný útfærsla á verðskrá fyrir heimtaugar kalli á flóknari ferla. Síminn telji mikilvægt að horft sé til þess að einfalda frekar ferla á milli fjarskiptafyrirtækja, flóknir og þungir ferlar séu kostnaðarsamir og geti virkað sem aðgangshindrun fyrir ný fjarskiptafyrirtæki. Þetta sé engum til hagsbóta og bitni á þjónustuupplifun viðskiptavina. Rétt væri að gæta betur að samræmi í ferlum og fyrirkomulagi almennt á markaði fremur en flækja það. Núverandi fyrirkomulag sé ekki einfalt en þó einfaldara en það sem fyrirhugað sé af PFS.

Síminn skorar á PFS að láta af fyrirhugaðri verðbreytingu og falla frá því að gera breytingar á verðlagningu heimtaugar. Það sé ljóst að miðað við þá tillögu sem PFS leggi til grundvallar að ómögulegt sé að tryggja að framkvæmdin muni ekki hafa neikvæðar afleiðingar fyrir fjarskiptafyrirtæki og neytendur. Síminn telji frekar þörf á því að endurskoða þörfina fyrir

kvaðir. Síminn telji að tilvist GR og útbreiðsla ætti að vera nægilegt tilefni til þess að sjá að virk samkeppni sé fyllilega til staðar, a.m.k. á höfuðborgarsvæðinu.

Afstaða PFS

PFS vísar í þær skýringar sem koma fram hér að framan og þær breytingar sem gerðar voru á ákvörðunardrögunum. Eins og komið hefur fram þá er fyrirkomulagið nú þegar þannig að þegar viðskiptavinur segir upp þjónustu hjá fjarskiptafyrirtæki A, þá hækki áskrift hans hjá fjarskiptafyrirtæki B.

Þá bendir PFS á að það er Míla en ekki Síminn sem verðkvöðin beinist að og því er afar einkennilegt að Síminn sé að tjá sig í þessu samráði um þær kvaðir sem lagðar eru á Mílu.

Eins og kom fram í ábendingu Símans þá er ákvörðun PFS nr. 21/2014 frá því í ágúst 2014 og því eru rúmlega 2 ár frá því að ákvörðunin var birt. PFS hefur undanfarin ár fylgst með þróun á markaðinum t.d. í gegnum gagnasöfnun sem gerð er á 6 mánaða fresti og hefur á grundvelli þess metið þörfina á endurskoðun. Að mati PFS hafa ekki verið það stórtækar breytingar á markaðinum að það hafi kallað á endurskoðun á markaðinum á síðasta ári. Fyrirtæki innan Símasamstæðunnar hafa margoft áður gert kröfu um að PFS fari ekki eftir gildandi markaðsgreiningum eða felli þær brott. Símanum ætti að vera orðið fullljóst að markaðsgreiningar PFS gilda fullum fetum þar til ný fullburða markaðsgreining hefur verið framkvæmd. PFS getur með öðrum orðum ekki fellt niður kvaðir eða breytt þeim nema með nýrri ákvörðun sem byggist á markaðsgreiningu viðkomandi markaðar. PFS mun hefja nýja greiningu á markaði 3a og 3b (áður markaðir 3a og 3b) á þessu ári.

PFS telur ennfremur skjóta skökku við að Síminn, sem er móðurfélag Mílu, skuli leggja til afnám kvaða á Mílu, í ljósi þess að samkvæmt sátt Samkeppniseftirlitsins og Símasamstæðunnar á að ríkja aðskilnaður á milli stjórnar Símans og Mílu og Míla á að starfa sjálfstætt án þess að gæta sérstaklega að hag samstæðunnar. Eðlilegra hefði verið að Míla legði þessa kröfu fram en ekki Síminn.

4. Athugasemdir úr aukasamráði

Eingöngu barst athugasemd frá Símafélaginu í aukasamráðinu.

Símafélagið lýsti þeirri skoðun sinna að það væri almennt jákvætt að fyrirkomulag innheimtu línugjalds væri einfaldað og sérstaklega jákvætt að fyrirhugað innheimtumódel hafi verið endurskoðað og einfaldað með þeim hætti sem PFS hafi lagt til. Slíkt væri til þess fallið að einfalda allt utanumhald og framsetningu gagnvart endanotanda.

Hins vegar þyrfti að skýra nánar hvernig fyrirkomulagið yrði á innheimtu heimtaugargjalds í þeim tilvikum þar sem ekki væri veitt talsímaþjónusta um heimtaugina. Samkvæmt eftirfarandi málsgrein megji skilja það þannig að sá aðili sem veiti Internetþjónustu greiði gjaldið:

„Þá hyggst PFS leggja til að heimtaugagjaldið (fyrir alla heimtaugina) fylgi neðra tíðnisviðinu, þ.e. að sá aðili sem veiti talsímaþjónustu greiði heimtaugagjaldið til Mílu. Fjarskiptafyrirtækin geta þá innheimt heimtaugagjaldið 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.“

Nú sé það hins vegar svo að þjónusta á efra tíðnisviði skiptist í Sjónvarpsþjónustu (IPTV), Internet og talsíma yfir Internet (VoIP) og ekki óalgengt að sú þjónusta sé veitt af sitt hvorum aðilanum, jafnvel þremur mismunandi aðilum þegar búið verður að leggja PSTN þjónustu af og meiri samkeppni skapast um VoIP þjónustu til einstaklinga. Í því tilfelli gætu komið upp tilvik þar sem notandi kaupir ekki internetþjónustu en kaupir engu að síður VoIP og IPTV. Í þeim tilvikum þá þurfi að vera skýrt hvaða aðili greiði línugjaldið, hvort það skiptist milli aðila o.s.frv.

Einnig þurfi að skýra hvernig mismunandi fjarskiptafélög fái aðgang að VLANi til að veita tiltekna þjónustu yfir efra tíðnisvið heimtauga þegar mismunandi aðilar veiti þjónustu en einn þeirra greiði línugjaldið. Sá sem veiti internetþjónustuna megji ekki hindra aðra í að veita VoIP eða IPTV þjónustu. Einnig gæti þurft að skerpa á því að aðilum sem veiti IPTV þjónustu væri skylt að selja hana eina og sér og/eða bjóða hana í heildsölu/endursölu (án aðgangshindrana).

Með þessu nýja fyrirkomulagi megji síðan reikna með að Míla fái hlutfallslega meiri tekjur enda verði nú alltaf greitt fyrir allt tíðnisviðið óháð notkun. Því megji velta fyrir sér hvort ekki sé tilefni til lækkunar á línugjaldinu (a.m.k. fyrst um sinn) frekar en að leggja á 4-39% hækkun sem hlýtur að teljast ansi mikil hækkun með hliðsjón af almennri verðlagsþróun og muni skila sér beint út í verðlagið.

Svör Mílu

Míla vísar í athugasemdir Símafélagsins um að skýra verði betur út hvað aðili greiði fyrir heimtaugina þegar fleiri en einn aðili sé að bjóða þjónustu á sömu heimtauginni. Símafélagið telji að upp geti komið tilvik þar sem notandi kaupir ekki internetþjónustu en kaupir engu að síður VoIP og IPTV. Því sé til að svara að þegar ekki sé um að ræða PSTN þjónustu á heimtaug skal sá sem býður internetþjónustuna greiða heimtaugina. Eftir það sé röðin IPTV og síðan VoIP. Röðin ræðst af fjölda hvernar þjónustu sem Míla hefur í dag. Vert sé þó að benda á að ekki sé í boði að sleppa að greiða grunnþjónustugjaldið fyrir tengingu hvort sem internetið sé nýtt eða ekki.

Þá vísar Míla í þá ábendingu Símafélagsins að einnig þurfi að skýra hvernig mismunandi fjarskiptafélög fái aðgang að VLANi til að veita tiltekna þjónustu yfir efra tíðnisviðið þegar mismunandi aðilar veiti þjónustu en einn greiði línugjaldið. Einnig telji Símafélagið að það geti þurft að skerpa á því að aðilum sem veita IPTV þjónustu sé skylt að selja hana eina og sér og/eða bjóða hana í heildsölu. Míla sér ekki hvernig þetta mál tengist kostnaðargreiningu á markaði 4 enda sé þetta annars vegar mál sem snýr að Símanum og hins vegar mál sem tengist markaði 5. Þó sé vert að benda á að samkvæmt upplýsingum Mílu þá sé Síminn þegar að selja sjónvarpsþjónustu sína í heildsölu þ.a. Míla geti ekki séð annað en að það sem Símafélagið sé að óska eftir sé þegar í boði. Einnig bendi Míla á að samkvæmt núverandi viðmiðunartilboði séu engar hindranir af hálfu Mílu að mismunandi fyrirtæki geti boðið mismunandi þjónustu yfir sömu línu svo framarlega sem þau komi sér saman um útfærslu á því í endabúnaði eins og gert sé þegar í sambandi við IPTV.

Varðandi hugleiðingar um tekjur Mílu vísar fyrirtækið í kostnaðargreininguna þar sem tekið sé tillit til þessa breytta fyrirkomulags.

Afstaða PFS

PFS fagnar því að Símafélagið telji þá breytingu sem lögð var til í aukasamráðinu sé til bóta.

Einnig er PFS sammála því að rétt sé að skýra betur hvernig gjaldtöku skuli háttað ef notandi heimtaugar kaupir hvorki talsímaþjónustu né internetþjónustu og hefur PFS því bætt við ofangreindum skýringum Mílu í ákvörðunardrögin.