

Viðauki II



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

**Niðurstöður úr samráði PFS um drög að ákvörðun
varðandi kostnaðargreiningu fyrir
bitastraumsaðgang samkvæmt aðgangsléið 1 og 3**

xx. maí 2014

Efnisyfirlit

1	Inngangur	3
2	Kostnaðargreining vegna aðgansleiðar 1 og 3	4
2.1	STAÐFÆRSLA KOSTNAÐAR	4
2.2	MÁNAÐARVERÐ FYRIR AÐGANG SAMKVÆMT AÐGANGSLEIÐ 1 OG 3	5
2.3	MARGVARP OG VOIP	7
2.4	AÐRAR ATHUGASEMDIR	11
3	Heildsöluskiptir	14
3.1	SKIPTING KOSTNAÐAR	14
3.2	KOSTNAÐUR HEILDSÖLUSKIPTA SEM HLUTI AF AÐGANGSVERÐUM SAMKVÆMT LEIÐ 1	17
4	Samanburður við sambærilega þjónustu	18
5	Samanburður heildsölu- og smásöluverða	19

1 Inngangur

Í þessu skjali er að finna samantekt þeirra svara og athugasemda sem bárust vegna samráðs Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) um frumdrög ákvörðunar varðandi kostnaðargreiningu fyrir bitastraumsaðgang samkvæmt aðgangssleið 1 og 3. Frumdrögin voru lögð fyrir hagsmunaaðila til samráðs á heimasíðu stofnunarinnar þann 20. desember 2013 og lauk samráðinu þann 13. janúar sl.

Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin:

- IP-fjarskipti ehf. – hér eftir nefnt Tal
- Gagnaveita Reykjavíkur ehf. – hér eftir nefnt GR
- Fjarskipti hf. – hér eftir nefnt Vodafone

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 vegna aðgangssleðar 1 og 3

2.1 Staðfærsla kostnaðar

Tal tók undir þau rök Mílu í kafla 7.1.3 að byggja eigi skiptingu kostnaðar á leigulínum á sögulegum kostnaði en ekki á spám PFS um framtíðarkostnað. Að mati Tals sé þetta mikilvægt sökum þess að ekki sé vitað hver þessi kostnaður verði en rök hafa verið færð fyrir því að framtíðarkostnaður vegna VDSL geti orðið minni en PFS gerir ráð fyrir. Þá telur Tal einnig mikilvægt að gæta samræmis og velta ekki ADSL kostnaði yfir á VDSL þar sem ADSL þjónustan hefur ekki verið látin taka á sig hlutdeild í sérgreindum kostnaði vegna VDSL. Þá telur Tal að í ljósi meðalhófsreglunnar beri að beita eins nákvæmum aðferðum og kostur sé hverju sinni, enda óeðlilegt að VDSL þjónusta þurfi að bera kostnað sem ekki tilheyrir þjónustunni þegar mögulegt sé að gera nákvæmari skiptingu. Tal bendir einnig á að verði breytingar á kostnaði þegar fram líða stundir sé hægt að gera nýja kostnaðargreiningu og þá ákveða að hækka gjaldið í aðgangssleð 3 út frá staðreyndargögnum. Tal ítrekar að félagið telur að verðlagning eigi að byggjast á raunkostnaði og leggur til að kostnaður verði endurskoðaður á 12 mánaða fresti. Það sé mikilvægt að PFS standi vörð um að verðlagning á framangreindum aðgangssleðum sé aldrei hærri en kostnaður vegna þeirra geri ráð fyrir.

Afstaða PFS

Eins og fram kom í kafla 7.2 í samráðsskjalinu þá er PFS ekki sammála athugasemd Mílu um að stofnunin sé að líta til framtíðarkostnaðar og telur því athugasemd Tals byggjast á misskilningi. Við útreikning á kostnaði xDSL þjónustu er miðað við sögulegan kostnað innan xDSL þjónustu Mílu/Símans frá árinu 2012 en ekki áætlun um kostnað. Athugasemd Mílu varðandi kostnað vegna gagnaflutnings (Backhaul distance og Core distance) snérist um skiptireglu við staðfærslu kostnaðar á milli VDSL og ADSL þjónustu. Ekki er um það að ræða að kostnaður Mílu/Símans vegna baknets hafi verið færður á VDSL þjónustu annars vegar og ADSL þjónustu hins vegar (enda væri slíkt erfitt í framkvæmd) og því er orsakasambengið milli kostnaðar og mismunandi xDSL þjónustu ekki fullkomlega ljóst. Sú staðfærsla á kostnaði milli VDSL og ADSL þjónustu sem Síminn/Míla lagði til byggði á reiknireglu og því er ekki hægt að segja að um sannanlega skiptingu á kostnaði hafi verið að ræða milli þessara þjónustupátta. Stór hluti kostnaðar var staðfærður á ADSL þjónustu á grundvelli skiptingar á þjónustu milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðar og síðan skiptingu notenda eftir staðsetningu og tegund þjónustu. Við ákvörðun á reiknireglu við að staðfæra kostnað koma oft til greina margir þættir sem hafa áhrif á kostnað. Sú reikniregla sem notuð var tók sem dæmi ekki tillit til mismunandi bandbreiddar VDSL og ADSL þjónustu, en líkur eru á að VDSL þjónusta nýti bandbreidd umfram ADSL þjónusta. Í tilfellum eins og þessum þar sem orsakasambengið á milli einstakra vöru/þjónustu og kostnaðar er ekki að fullu ljóst er það matsatriði hvaða skiptiregla henti best hverju sinni.

Við útreikninga á kostnaði vegna bitastraumsaðgangs telur PFS að kostnaður vegna gagnaflutnings skuli staðfærður án tillits til þess hvort um ADSL eða VDSL þjónustu

sé að ræða. PFS lítur svo á að í raun sé um þróun á bitastraumskerfi með xDSL tækni að ræða hvað þetta varðar, frekar en að um sé að ræða tvenns konar tæknilausnir við flutning bitastraums.

PFS var einnig að horfa til þess að skapa ákveðinn fyrirsjáanleika í verði á meðan á uppbyggingu á VDSL þjónustu stendur. Sú skipting sem lögð var til hefði skapað óvissu um þróun á verði ADSL og VDSL þjónustu þar sem hún var háð fjölda og staðsetningu notenda hverju sinni sem nýttu sér ADSL þjónustu annars vegar og VDSL þjónustu hins vegar.

Tal telur að verðlagning eigi að byggjast á raunkostnaði og leggur til að kostnaður verði endurskoðaður á 12 mánaða fresti. PFS gerir ekki athugasemd við þetta enda byggir núverandi kostnaðargreining á raunkostnaði. Jafnframt leggur PFS til að gjaldskráin verði endurskoðuð árlega hér eftir, eins og fram kom í samráðsskjalinu.

2.2 Mánaðarverð fyrir aðgang samkvæmt aðgangssleið 1 og 3

Vodafone telur að verðmunurinn á milli aðgangssleiðar 1 og aðgangssleiðar 3 sé of lítill. Annað hvort sé kostnaður fyrir aðgangssleið 1 of hár eða kostnaður fyrir aðgangssleið 3 of lár.

Kostnaður fyrir Aðgangssleið 1 sé kr. 912,- skv. kostnaðargreiningu en hafi verið kr. 701,-. Hækkun á umræddu gjaldi sé því rúmlega kr. 200,-. Vodafone óskar eftir upplýsingum um ástæðuna fyrir hækkuninni og hvað réttlæti þá hækkun sem boðuð er. Vodafone bendir á að það hljóti að teljast frekar óheppilegt að umrædd hækkun komi til framkvæmda á sama tímapunkti og þjónustunni sé sýndur áhugi.

Afstaða PFS

Kostnaðarmunur á aðgangssleið 1 og 3 byggir að mestu leyti á kostnaði baknets Mílu sem er innifalinn í aðgangssleið 3 en ekki aðgangssleið 1. Vodafone færir engin haldbær rök fyrir þeirri skoðun sinni að munur á verði á milli aðgangssleiðanna sé of lítill.

Skýringin á því hvers vegna verð per port (ADSL) fyrir aðgangssleið 1 hækkar úr 701 kr. í 912 kr. er sú að um er að ræða verð sem byggir á kostnaðargrunni 2007 annars vegar og ársins 2012 hins vegar. Meginskýringin er hækkun á heimtaugaleigu á tímabilinu og hækkun fjárfestingarkostnaðar vegna falls íslensku krónunnar.¹

Vodafone bendir á að á undanförunum árum þar sem VDSL hafi verið í boði hafi verið fyrir VDSL verið mun lægra en verð fyrir ADSL. Ástæður þess voru skv. útskýringum Símans að kostnaðurinn væri lægri þar sem VDSL væri einungis á höfuðborgarsvæðinu. Líkt og PFS kemur inn á var það skilyrði skv. ákvörðun PFS nr. 8/2008 að verð skyldu miða við meðalverð fyrir landið allt en ekki einungis höfuðborgarsvæðið. Sú háttsemi Símans að reikna verð út frá kostnaði á

¹ Heimtaugaleiga hækkaði um 21% á milli árána 2007 og 2013. Meðalgengi EUR 2007 var um 88 Íkr., en var um 161 Íkr. á árinu 2012. Vísitala neysluverðs hækkaði um 45% á sama tíma.

höfuðborgarsvæðinu sé því brot gegn ákvörðun nr. 8/2008 og feli í sér undirverðlagningu á markaði sem hafi haft veruleg áhrif á þróun markaðarins.

Færi Vodafone þess á leit við PFS að skoðað verði sérstaklega verðlagning félagsins með tillits til þessa. Sérstaklega hvað varði kostnað á VDSL porti gagnvart ADSL porti. Hver sé ástæða þess að kostnaður fyrir VDSL port sé hærri en kostnaður fyrir ADSL port? Telji Vodafone mikilvægt að slíkt sé upplýst af hálfu Mílu.

Í ljósi umfjöllunar PFS um verðhækkun á VDSL tengingum um aðgangssleið 3 í kafla 9.2.5 telji Vodafone rétt að fá úr því skorið hvort að VDSL tengingar um aðgangssleið 3 hafi verið niðurgreiddar á því tímabili er Vodafone stóð ekki til boða að nýta umrædda tengingar. Vodafone óski því eftir því að PFS skoði það með ígrunduðum hætti hvort að slíkt hafi átt sér stað á því tímabili.

Afstaða PFS

Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 8/2008 skal verð byggt á sögulegum kostnaði (raunkostnaði) ásamt hæfilegum hagnaði og sama verð skuli gilda þar sem viðkomandi þjónusta er í boði hvar sem er á landinu. Engin kvöð er hins vegar um að bjóða viðkomandi þjónustu um allt land.

Verðlagning Mílu (áður Símans) á aðgangssleið 3 í VDSL tók mið af þeim kostnaði sem heimfærður var á VDSL þjónustu félagsins á því útbreiðslusvæði þar sem þjónustan var í boði á grundvelli sögulegs raunkostnaðar í samræmi við kvöð þess efnis.

Endurskoðuð kostnaðargreining vegna VDSL þjónustu Mílu sem hér er til umfjöllunar tekur mið af breyttum veruleika þar sem þjónustan er nú boðin á öllum helstu þéttbýlisstöðum landsins og þeim raunkostnaði sem slíkt aukið framboð á þjónustu orsakar.

Hafa ber jafnframt í huga að nokkur ár eru á milli framangreindra kostnaðargreininga með tilheyrandi breytingum á kostnaðarforsendum, magni o.fl., auk þess sem þróun útbreiðslu VDSL kerfisins hefur orsakað breytingu í kostnaðaruppyggingu.

Með vísan til framangreinds telur PFS að fullyrðing Vodafone um undirverðlagningu eigi ekki við rök að styðjast.

Kostnaðarmunur á milli VDSL og ADSL porta skv. aðgangssleið 1 felst í mun á fjárfestingu í DSLAM búnaði. Hins vegar er munurinn ekki mikill og nýrri búnaður er bæði ADSL og VDSL hæfur.

Á þeim stöðum þar sem VDSL aðgangur skv. aðgangssleið 3 hefur staðið til boða hefur Vodafone boðist slíkur aðgangur með sama hætti og ADSL aðgangur. Vegna tilvísunar Vodafone í texta PFS varðandi hækkun VDSL skv. aðgangssleið 3 borið saman við ljósleiðaraheimtaugar GR, þá ítrekar PFS að verðhækkunin byggist á breytingu á forsendum kostnaðargreiningarinnar, en ekki leiðréttingu á meintri undirverðlagningu.

2.3 Margvarp og VoIP

Vodafone gerir athugasemd við að ekki sé hægt að fá virkjaðar VoIP og margvarps þjónustur á þær DSL tengingar sem keyptar séu á aðgangssleið 3 á sama hátt og í aðgangssleið 1. Vodafone fari þess á leit við PFS að bætt verði úr því og verð fyrir VoIP og margvarp verði gefin upp fyrir slíka þjónustu yfir aðgangssleið 3.

Afstaða PFS

Kostnaðargreining Mílu (Síminn áður) sem hér er til umfjöllunar á heildsöluskiptum kemur í kjölfar ákvörðunar nr. 38/2012 þar sem kveðið var á um notkun heildsöluskipta og gjöld þar að lútandi, ásamt því að ákvarða aðgangsverð vegna aðgangssleiðar 1 í xDSL, þ.m.t. VDSL með margvarps- og VoIP möguleikum á kostnaðargreindum verðum. Hvað varðar virkjun VoIP og margvarpsaðgangs vegna aðgangssleiðar 3 þá er það ekki til umfjöllunar í þeirri kostnaðargreiningu sem hér er til umfjöllunar.

PFS hefur framkvæmt markaðsgreiningu á markaði 5 og er innanlandssamráðum vegna þeirrar markaðsgreiningar lokið, en vænta má endanlegrar ákvörðunar PFS í því máli samhliða endanlegri ákvörðun PFS í því máli sem hér er til umfjöllunar á vordögum 2014. Fyrirhugað er að ráðast í heildstæða kostnaðargreiningu á xDSL bitastraumsþjónustu Mílu í kjölfar framangreindrar markaðsgreiningar og mun sú greining jafnframt taka mið af VoIP og margvarpsþjónustu í samræmi við álagðar kvaðir. Skal þeirri greiningu lokið af hálfu Mílu eigi síðar en 6 mánuðum eftir birtingu fyrirhugaðrar ákvörðunar PFS. PFS mun í kjölfar þess yfirfara kostnaðargreininguna, efna til innanlandssamráðs og samráðs við ESA og gera nauðsynlegar breytingar áður en ný verð taka gildi. Búast má við endanlegri ákvörðun um þá kostnaðargreiningu á fyrsta ársfjórðungi 2015.

Ef PFS hefði ákveðið að fella inn í þessa kostnaðargreiningu alla mögulega þjónustu á markaði 5, hefði ákvörðun PFS í þessu máli frestast um marga mánuði. Það hefði haft í för með sér seinkun á uppgjöri sem kveðið er á um vegna þeirra bráðabirgðaverða sem sett voru með ákvörðun PFS nr. 38/2012. Slík töf myndi koma sér illa fyrir bæði Vodafone og Mílu og myndi auka líkurnar á háum bakreikningi.

Vodafone gerir athugasemd við að kostnaður vegna margvarpsþjónustu sé deilt niður á fjölda DSLAM og bandvidd fyrir margvarp. Vodafone telji að betra væri að kostnaðinum sé deilt niður á hvern notanda líkt og með VoIP kostnað.

Að mati Vodafone sé það heppilegra að hafa sama kostnaðarmódel fyrir báðar þjónustur. Vodafone telji að kostnaðarmódel fyrir margvarp verði mjög óljóst með þessum hætti og verði til þess fallið að valda miklum vandræðum við veitingu þjónustunnar. Vodafone leggi því til að innheimt verði fyrir hvern notanda en ekki hvert Mb/s fyrir margvarps þjónustur. Sú aðgerð muni skila sér í minna flækjustigi og einfaldara heildsölu- og smásölumódeli.

Afstaða PFS

Við útreikninga á gjaldi fyrir margvarpsþjónustu er tekið tillit til bandbreiddar og er það í samræmi við eðli þjónustunnar. Í kjölfar athugasemda Vodafone hefur Míla útfært nánar útreikninga á bandbreidd fyrir margvarp, sbr. svör hér að neðan.

Vodafone telur að ekki sé ljóst hvernig greina eigi fjölda þess DSLAM búnaðar sem innheimta á fyrir. Vodafone og önnur félög séu hugsanlega einungis að nýta sér brot af þeim uppsetta DSLAM búnaði á hverju símsstöðvarsvæði sem um ræði og því geti verið mjög erfitt að finna út hver raunverulegur kostnaður þeirra fjarskiptafyrirtækja eigi að vera. Vodafone hafi ekki aðgang inn í símsstöðvar og geti þar af leiðandi ekki fengið upplýsingar um þann fjölda DSLAM búnaðar sem sé í hverri símsstöð. Það orsaki það að Vodafone geti aldrei lagt mat á réttmæti reikninga fyrir umrædda þjónustu.

Afstaða PFS

Skráning Mílu á því hvar viðskiptavinir Vodafone eru tengdir liggur fyrir á hverjum tíma og leggur PFS áherslu á að félagið hafi gagnsæi og rekjanleika að leiðarljósi við gerð reikninga til þjónustuveitenda hverju sinni. Komi í ljós misbrestur í gerð reikninga þá mun PFS bregðast við með viðeigandi hætti.

Í kjölfar athugasemda Vodafone hefur Míla útfært nánar útreikninga á bandbreidd fyrir margvarp, sbr. svör hér að neðan.

Vodafone telur að hlutfallsleg nýting xDSL porta í hverri símsstöð endurspegli ekki hlutfallslegan kostnað félaganna. Vodafone rökstyður þetta með því að taka dæmi um fyrirkomulag í Múlastöð.

Dæmi Vodafone miðar við að 1.000 notendur séu á kerfum Símans en 100 á kerfum Vodafone, IP-DSLAM séu 20 talsins í símsstöðinni og margvarp Símans inn á heildsöluskriptum sé 500 Mb/s en 400 Mb/s hjá Vodafone. Heildarkostnaður Símans væri þá 136.300 kr. eða 136 kr. per notanda á meðan heildarkostnaður Vodafone væri 109.040 kr. eða 1.090 kr. per notanda.

Vodafone telji að mikil ósanngirni felist í því að innheimta kostnað með þeim hætti sem lagt sé upp með í kostnaðargreiningunni.

Vodafone geti ekki séð að beinn kostnaður hljótist af notkun margvarps þjónustu umfram það sem þegar sé greitt fyrir í mánaðargjöldum fyrir hvert port. Hvergi hafi Síminn gert grein fyrir þeim kostnaði eða fært rök fyrir honum. Ljóst sé að það fyrirkomulag sem Síminn leggi til halli verulega á Vodafone og sé ekki til þess ætlað að skapa jafnræði milli aðila á markaði.

Vodafone telji að gagnsæi sé tryggt með þeim hætti að hvert port beri kostnað vegna margvarps þjónustu og leggi Vodafone því áherslu á að PFS fái nákvæmari upplýsingar um fyrirhugaða gjaldtöku vegna margvarps. Sú niðurstaða sem þar fáiist

varpi mjög skýrri mynd á það hvernig og hversu miklar tekjur Síminn hafi séð fyrir sér að fá fyrir þessa þjónustu.

Rökin fyrir að kostnaður verði pr. DSLAM eigi ekki við að mati Vodafone þar sem umferðin sem komi inn á heildsöluskiptinn geti í mesta lagi orðið að hámarki sú sama og fari frá heildsöluskipti að DSLAM. Því geti Vodafone ekki séð að fjöldi DSLAM skipti máli við kostnaðarútreikning á margvarpi.

Vodafone velti því fyrir sér hvort PFS hafi séð fyrir sér að með þessu fyrirkomulagi hafi heildsöluskiptir innkomu vegna margvarps upp á kr. 200.000,- á mánuði utan þess að greitt sé fyrir hvert port í rekstri. Hvort þetta sé eitthvað sem PFS telji réttlætanlegt.

Afstaða PFS

Í kjölfar athugasemda Vodafone hefur Míla útfært nánar útreikninga á bandbreidd fyrir margvarp og það dæmi sem Vodafone tekur á því ekki lengur við.

Í útreikningum sínum miðar Míla við fjölda myndlykla (e. set-top box) sem er áætlaður út frá fjölda viðskiptavina þeirra fjarskiptafyrirtækja sem kaupa margvarpsþjónustu Mílu. Bandvíddarþörfin er síðan áætluð út frá fjölda myndlykla (m.v. viðskiptavini) á hverjum DSLAM.

Eftirfarandi tafla sýnir áætlaða bandvíddarþörf m.v. fjölda myndlykla:

Fjöldi myndlykla	Gagnamagn Mb/s
1 - 9	50
10 - 29	130
30 - 49	160
50 - 99	240
100 - 199	360
200 - 399	560
400 -	600

Í útreikningum á mánaðarverði fyrir margvarp er áætluð gagnamagnsþörf á hverjum DSLAM fyrir hvert fjarskiptafyrirtæki samkvæmt ofangreindri töflu. Út frá því er fundinn fjöldi DSLAM-a fyrir hvert þrep gagnamagns (fjöldi DSLAM-a með 50 Mb/s, fjöldi með 130 Mb/s o.s.frv.) og síðan er fjöldi DSLAM-a margfaldaður með gagnamagni og einingaverði til að fá mánaðarverð fyrir hvert fjarskiptafyrirtæki.

Ljóst er að í dreifingu myndefnis með margvarpstækni (e. multicast) gætir stærðarhagkvæmni eðli máls samkvæmt. Fjöldi rása hefur áhrif á það hámarksgagnamagn sem sent er og þegar því magni er náð bætist ekki við gagnamagnið í hverjum DSLAM þó fjöldi viðskiptavina aukist. Einnig er það svo að ef tveir viðskiptavinir (á sama DSLAM) eru að horfa á sömu rás þá er eingöngu sendur einn gagnastraumur fyrir viðkomandi rás og því vex gagnamagnið ekki í beinu hlutfalli við fjölda viðskiptavina.

Míla hefur lagt fyrir PFS útreikninga á mánaðargjaldi fyrir Vodafone og Símann í samræmi við útfærslu Mílu á bandvíddarútreikningunum. Þar kemur fram að Síminn nýtur einhvern stærðarhagkvæmni og er því með lægri kostnað á hvern notenda. Það er hins langt því frá að vera sá munur sem útreikningar Vodafone gefa til kynna, þar sem kostnaður Vodafone per notanda var reiknaður áttfaldur kostnaður Símans.

Vodafone óskar eftir því að PFS kynni sér hvernig margvarp Símans hafi verið innheimt sl. sjö ár, eða á sama tímabili og önnur fjarskiptafélög hafi verið áskrifendur á interneti og borið uppi kostnað vegna þess. Kostnaðargreining á umræddu gjaldi ætti skv. öllu að liggja fyrir. Sjái Vodafone ekkert því til fyrirstöðu að þau verð verði gerð opinber.

Afstaða PFS

PFS hyggst taka framangreind atriði til skoðunar sem Vodafone nefnir í ofangreindum athugasemdum fyrirtækisins í framangreindri heildarendurskoðun á gjaldskrá Mílu fyrir bitastraumsaðgang sem framkvæmd verður næsta vetur. Ekki eru hins vegar forsendur til að taka málið fyrir í þeirri kostnaðargreiningu sem hér er til umfjöllunar.

Vodafone bendir á að ekki sé tekið fram í gjaldskrá fyrir VoIP þjónustu yfir Aðgangsleið 1, við hvaða bandvídd sé verið að miða. Mikilvægt sé að slíkar upplýsingar komi fram í gjaldskrá ásamt því hvort að QoS sé innifalið í verðinu. Vodafone telji mjög mikilvægt að QoS varan sé innifalin í umræddri þjónustu.

Vodafone bendir á að ekki sé boðið upp á aukabjónustur í kostnaðargreiningunni, svo sem VLAN eða QoS uppsetningu. Mikilvægt sé að öllum aðilum bjóðist sömu möguleikar hvað þessar þjónustur varðar.

Vodafone hafi spurst fyrir um kostnað vegna þessara þátta með fyrirspurnum til Símans en þeim fyrirspurnum hafi ekki verið svarað.

Afstaða PFS

Ljóst er að nauðsynleg bandbreidd vegna VoIP þjónustu er hlutfallslega mjög lítil, en hins vegar gerir slík þjónusta forgangskröfur um gæði (QoS).

Eins og fram hefur komið er sú kostnaðargreining sem um ræðir ekki heilstæð greining á öllum þáttum sem tengjast bitastraumsaðgangi heldur þær þjónustur sem hafa langmest vægi og ákvörðun PFS nr. 38/2012 snertir með beinum hætti. Á þetta sérstaklega við um afleiddar þjónustur eins og IPTV og VoIP. Eins og áður hefur komið fram er fyrirhugað að gera þeim þjónustuþáttum sem Vodafone nefnir nánari skil í þeirri kostnaðargreiningu sem boðuð er á markaði 5.

Eins og nefnt var hér að framan, þá hefði ákvörðun PFS í þessu máli frestast um marga mánuði ef PFS hefði ákveðið að fella inn í þessa kostnaðargreiningu alla mögulega þjónustu á markaði 5. Það hefði haft í för með sér seinkun á uppgjöri sem kveðið er á um vegna þeirra bráðabirgðaverða sem sett voru með ákvörðun PFS nr. 38/2012. Slík töf myndi koma sér illa fyrir bæði Vodafone og Mílu og myndi auka líkurnar á háum bakreikningi.

PFS bendir jafnframt á að nauðsynlegt getur verið fyrir Vodafone að framsenda áður sent erindi til Símans til Mílu.

2.4 Aðrar athugasemdir

Vodafone vísar í kafla 9.2.1 í kostnaðargreiningunni, þar sem fram komi að Míla muni innheimta stofngjald fyrir heimtaugar við nýttengingar ásamt því að innheimta breytingargjald fyrir breytingar úr ADSL í VDSL í Aðgangssleið 1 og 3. Gjaldið skuli vera kr. 3.166,-.

Vodafone bendir á að slík gjöld hafi aldrei verið innheimt fyrir aðgangssleið 3. Óski Vodafone eftir skýringu á þessari breyttri tilhögun og hvaða tilvik það séu sem réttlæti álagningu umrædds gjalds umfram það sem áður var. Umræddar breytingar geti ekki talist annað en veruleg hækkun á umræddri þjónustu og ljóst að viðbrögð við hækkunum sem þessum séu óhjákvæmilega að ýta þeim út í verðlagið sem bitnar á viðskiptavinum fjarskiptafélaganna.

Kostnaður við breytingu á VDSL þjónustu frá Símanum yfir til Vodafone eða annarra fjarskiptafélaga felur að mati Vodafone ekki í sér sama kostnað og stofnun nýttengingar. Breyting á VDSL þjónustu feli í sér einfalda kerfislega aðgerð sem sé af allt öðrum meiði en stofnun nýttengingar.

Afstaða PFS

PFS bar þessa athugasemd Vodafone undir Mílu. Í svari Mílu segir:

„Breyting úr ADSL í VDSL:

xDSL þjónustan greiðir koparheimtaugum 3.166 kr. fyrir hverja tengingu inn í götuskáp. Ef fjarskiptafyrirtæki óskar eftir yfirfærslu í VDSL er innheimt stofngjald. Gjaldið fellur þá á xDSL þjónustuna. Þegar fjarskiptafyrirtæki óskar eftir yfirfærslu er innheimt stofngjald, enda er þjónustan búin að greiða það til þeirrar afkomueiningar (koparheimtaugar) sem sér um tengingu í götuskáp. Míla telur því rétt að innheimta þetta gjald til þess að þjónustan standi undir kostnaði.

Hins vegar getur Míla fallist á það að panti viðskiptavinnur ADSL á VDSL hæfum búnaði og tilkynnið jafnframt að hann vilji breyta þjónustunni í VDSL innan 60 daga verði ekki innheimt stofngjald vegna breytingarinnar.

Yfirtaka á xDSL þjónustu

Varðandi yfirtöku á xDSL þjónustu (breyting á þjónustuaðila) er ekki þörf á breytingu á tengigrind. Í þeim tilfellum getur Míla fallist á að innheimta lægra gjald. Það er hins vegar fyrir hendi umsýsla og skráning í kerfum og því eðlilegt að greitt sé fyrir það. Í greiningu sem Míla sendi PFS árið 2011 kom fram að þessi hluti vinnunnar var 1.329 kr. Míla leggur til að gjald fyrir þessa þjónustu verði 1.329 kr. í stað 3.166 kr. enda er þar um sambærilega vinnu að ræða.

Ástæðan fyrir því að Síminn innheimti ekki stofngjald vegna AL3 er einfaldlega sú að það láðist að gera ráð fyrir þessum kostnaði í greiningu.“

Stofn- og breytingargjöld munu verða endurskoðað í kostnaðargreiningu þeirri sem fyrirhugað er að gera næsta vetur í kjölfar ákvörðunar PFS á mörkuðum 4-5. Um er að ræða gjöld vegna heimtauga við nýttengingar, yfirtöku á xDSL þjónustu og breytingar úr ADSL í VDSL í aðgangsléiðum 1 til 3.

Þar til niðurstaða þeirrar kostnaðargreiningar liggur fyrir mun núverandi gjald 3.166 kr. gilda um breytingu úr ADSL í VDSL, en gjaldið er í samræmi við ákvörðun PFS nr. 30/2011. PFS fellst á þá tillögu Mílu að gjald fyrir yfirtöku á xDSL þjónustu verði 1.329 kr. þar til ný kostnaðargreining liggur fyrir.

Vodafone bendir á að félaginu sé ekki kunnugt um að Míla hafi gefið upp þau einingaverð sem nefnd séu í kafla 7.1.1.1 fyrir „Access and MDF“. Þar komi fram að verðin séu reiknuð út frá verðskrá Mílu. Vodafone telji því ólíklegt að Síminn hafi getað nýtt sér þessi verð við gerð verðskrár fyrir þjónustuna. Hafi slíkum upplýsingum verið komið til Símans án þess að aðrir aðilar á markaði hafi verið upplýstir þurfi að skoða það sem mismunun á milli félaga á markaði sem feli í sér brot á jafnræðisreglu á fjarskiptamarkaði.

Afstaða PFS

Í viðmiðunartilboði Mílu fyrir opinn aðgang að heimtaugum, Viðauka 1a, kafla 7 „Verðskrá“, eru birt verð fyrir aðgang að heimtaug í götuskáp (tl. 7.4)². Í viðmiðunartilboði Mílu fyrir leigulínur, Viðauka 2b, kafla 1 „Verðskrá“, eru birt verð fyrir ljóslínur í götuskáp (tl. 1.5)³.

Vodafone gerir athugasemd vegna eftirfarandi setningar í kostnaðargreiningunni um aðgangsléið 3 um að fjarskiptafélögum hafi staðið til boða að tengjast beint við BRAS Mílu:

„Eftir flutning með ATM/IP á stofnlínuneti Mílu að tengipunkti annars fjarskiptafyrirtækis við BRAS Mílu.“

Slík þjónusta hafi aldrei verið í boði fyrir Vodafone eða félagið verið upplýst um slíkt. Vodafone telji að sú þjónusta gæti mögulega nýst félaginu. Sé sú staða uppi að hægt sé að tengjast beint óski Vodafone eftir upplýsingum um hvar slíkar tengingar eru mögulegar og hvernig ber að nálgast þá þjónustu.

Afstaða PFS

Í ákvörðun PFS nr. 8/2008 segir m.a. um aðgangsléið 3:

²http://mila.is/servlet/file/Vi%C3%83%C2%B0auki+1a+1.a%C3%8C%C2%81g.2013b.pdf?ITEM_ENT_ID=20845&COLLSPEC_ENT_ID=2

³http://mila.is/servlet/file/Leiguli%C3%8C%C2%81nur_vi%C3%83%C2%B0auki_2b_230114.pdf?ITEM_ENT_ID=20851&COLLSPEC_ENT_ID=2

„Eftir flutning með ATM/IP á stofnlínuneti Símans⁴ að tengipunkti annars fjarskiptafyrirtækis við síðarnefnda netið. (Leið 3)“.

Verðskrá Mílu segir um aðgangssleið 3:

„Eftir flutning með ATM/IP á stofnlínuneti Mílu að tengipunkti annars fjarskiptafyrirtækis við BRAS Símans.“

Jafnframt kemur eftirfarandi fram í verðskrá Mílu:

„Við aðgangssleið 3 getur þurft að setja upp viðbótarbúnað, til tengingar við BRAS. Sá búnaður er ekki innifalinn í mánaðargjaldi skv. verðskrá í gr. 1.1. Auk ofangreinds kostnaðar ber viðsemjandi kostnað af tengingu við BRAS. Bandbreidd um kjarnanet er samnýtt með öðrum þjónustum og því ekki tryggð.“

Ekki verður annað séð af framansögðu en að Vodafone bjóðist að tengjast beint inn á BRAS Símans óski félagið eftir því og greiði aukakostnað vegna þess ef um slíkt er að ræða. Í drögum PFS var ritað „BRAS Mílu“ en raunin er sú að BRAS fluttist ekki til Mílu þegar bita straumþjónustan fluttist til Mílu í kjölfar sáttarinnar, heldur fylgdi IP-MPLS þjónustu Símans.

Vodafone vísar í undirmálgrein í kostnaðargreiningunni og telur að þar sé verið að tilkynna ákvörðun um hækkun á verði fyrir talsíma. Þar sé boðuð hækkun á talsíma úr kr. 959,- í kr. 1.386,- en ekkert frekar sé rætt um þá hækkun. Telur Vodafone mikilvægt að umræddri hækkun sé gerð góð skil og hún rökstudd með ítarlegum hætti.

Afstaða PFS

PFS gerir ráð fyrir að Vodafone sé að vitna í undirmálgrein á bls. 48 í drögnum þar sem PFS vitnar í gjaldskrá Mílu fyrir heimtaugaleigu þegar neðra tíðnisvið er eingöngu nýtt. Texti undirmálgreinarinnar var ekki réttur og mun PFS gera viðeigandi leiðréttingu á textanum. Áréttað skal að í undirmálgreininni felst ekki boðun um hækkun á leiguverði Mílu fyrir neðra tíðnisvið heimtaugar úr 959 kr. í 1.386 kr. eins og Vodafone ályktar, enda ákvörðun um gjaldskrá heimtaugar ekki til umfjöllunar í þessari kostnaðargreiningu.

Vodafone bendir á að í umfjöllun um meginreglur kostnaðargreiningaraðferðarinnar, kafla 9.2.9, sé ekki tekið á þeim kostnaði sem geti fallið á fjarskiptafélög ef t.d. Hringdu ákveði að kaupa Aðgangssleið 3 af Mílu en IPTV eða VoIP af öðrum fjarskiptafélögum. Vodafone telji mikilvægt að allur slíkur kostnaður sem falli á þau fjarskiptafélög sé tilgreindur í kostnaðargreiningunni. Slíkar upplýsingar séu mjög mikilvægar varðandi ákvörðun fjarskiptafélaga um afhendingu á slíkri þjónustu.

⁴ Kvöðin hefur nú flust frá Símanum yfir til Mílu í kjölfar yfirtöku Mílu á bitastraumskerfi Símans í samræmi við sátt Skipta og Samkeppniseftirlitsins.

Afstaða PFS

Eins og fram hefur komið er sú kostnaðargreining sem um ræðir ekki heilstæð greining á öllum þáttum sem tengjast bitastraumsaðgangi heldur þær þjónustur sem hafa langmest vægi og ákvörðun PFS nr. 38/2012 snertir með beinum hætti. Á þetta sérstaklega við um afleiddar þjónustur eins og IPTV og VoIP.

Í kafla 9.2.9 er fjallað um þær meginreglur sem gilda skulu við næstu endurskoðun á kostnaðargreiningu á þjónustu Mílu á markaði 5. Fyrirhugað er að gera þessum þáttum nánari skil í þeirri kostnaðargreiningu sem boðuð er á markaði 5 og mun PFS taka athugasemdir Vodafone til skoðunar þegar sú vinna hefst.

Ef PFS hefði ákveðið að fella inn í þessa kostnaðargreiningu alla mögulega þjónustu á markaði 5, hefði ákvörðun PFS í þessu máli frestast um marga mánuði. Það hefði haft í för með sér seinkun á uppgjöri sem kveðið er á um vegna þeirra bráðabirgðaverða sem sett voru með ákvörðun PFS nr. 38/2012. Slík töf myndi koma sér illa fyrir bæði Vodafone og Mílu og myndi auka líkurnar á háum bakreikningi.

Vodafone óskar eftir því að veittar verði upplýsingar um hvaða verð séu á SHDSL og GPON þjónustum í kostnaðargreiningunni.

Afstaða PFS

Kostnaði vegna SHDSL og GPON tenginga er haldið aðgreindum frá kostnaði vegna annarrar þjónustu í kostnaðargreiningunni, en einingarverð voru ekki reiknuð að þessu sinni þar sem megináhersla var lögð á þær þjónustur sem ákvörðun PFS nr. 38/2012 snerti með beinum hætti. Hafa ber í huga að ekki er kvöð um eftirlit PFS með gjaldskrá GPON þjónustu Mílu. Hins vegar er ljóst að verð fyrir SHDSL tengingar verða endurskoðuð í samræmi við fyrirhugaða ákvörðun PFS um eftirlit með gjaldskrá xDSL tenginga á markaði 5.

3 Heildsöluskiptir

3.1 Skipting kostnaðar

Vodafone vísar í ákvörðun PFS nr. 38/2012 um aðgangssleið 1 en þar komi fram að kostnaði vegna heildsöluskipta væri dreift á milli fyrirtækjanna þannig að Síminn tæki þátt í kostnaði til móts við Vodafone.

Það sé ljóst að mati Vodafone að eftir sátt Skipta við Samkeppniefirlitið séu þrír aðilar að nýta sér heildsöluskiptinn frá 1. september 2013, þ.e. Síminn, Míla og Vodafone. Kostnaður heildsöluskiptanna hafi átt að greiðast hlutfallslega eftir fjölda aðila sem nýttu sér heildsöluskiptinn. Vodafone bendir á að þrátt fyrir að nýr aðili sé farinn að nýta sér umrædda þjónustu hafi félagið ekki orðið vart við að mánaðargjald vegna fjárfestingar- og rekstrarkostnaðar hafi lækkað.

Stofnkostnaður heildsöluskipta sé hugsaður út frá tveimur aðilum og er hann 220.000,- kr. á hvorn aðila. Að mati Vodafone eigi stofnkostnaðurinn að vera 146.700,- kr. á hvern aðila, í ljósi þess að þrír aðilar nýti heildsöluskiptana.

Afstaða PFS

Í ljósi þeirra upplýsinga sem bárust í innanlandssamráðinu hefur PFS breytt útreikningi á stofnkostnaði heildsöluskipta og var sú breyting lögð fram í aukasamráði. Varðandi þann fjölda sem nýtir heildsöluskiptana þá sendi PFS fyrirspurn til Mílu vegna athugasemda Vodafone. Í svari Mílu kemur fram að eingöngu tveir aðilar séu að nýta skiptinn fyrir aðgangssleið 1. Þar sem IP/MPLS netið fluttist ekki til Mílu fara viðskiptavinir Mílu sem eru í aðgangssleið 3 í gegnum tengingar Símans.

Vodafone telur að skýra þurfi við hvaða þjónustuveitingu sé heimilt að nota heildsöluskipti. Ákvörðun PFS nr. 38/2012 fjalli um ágreining Vodafone og Símans vegna afhendingar á Aðgangssleið 1 og sé samkomulag milli félaga um að nýta heildsöluskipti til að afhenda slíka þjónustu. Heildsöluskiptar hafi orðið hluti af afhendingu á Aðgangssleið 1 og ekki hugsaðir fyrir aðrar þjónustur. Af þeim sökum sé öll nálgun varðandi hlutfallslega lækkun kostnaðar tengd við nýja aðila sem nýti sér umrædda þjónustu, s.s. Aðgangssleið 1, en ekki heildarnýtingu á heildsöluskiptum. Vodafone hafi eftir vettvangsskoðun í símsstöðum sterkan grun um að félög Skiptasamstæðunnar nýti heildsöluskiptinn við veitingu á annarri þjónustu en Aðgangssleið 1. Vodafone óskar eftir því að PFS kynni sér hvort að svo sé.

Sé sú staða uppi að félög Skiptasamstæðunnar séu að nýta sér heildsöluskipta við veitingu á annarri þjónustu sé tvennt sem þurfi að skoða að mati Vodafone. Annars vegar að Vodafone hafi ekki verið tilkynnt í hvaða þjónustur sé hægt að nýta heildsöluskiptinn og hins vegar að skipting kostnaðar ætti ekki að skiptast eftir fjölda aðila sem nýta sér Aðgangssleið 1 heldur heildarnotkun á skiptinum.

Afstaða PFS

PFS er sammála því að heildsöluskiptar voru eingöngu hugsaðir fyrir aðgangssleið 1, sbr. ákvörðun PFS nr. 38/2012.

Gögn sem PFS hafði undir höndum bentu ekki til þess að heildsöluskiptarnir væru notaðir í annað en aðgangssleið 1.

Í framhaldi af athugasemd Vodafone leitaði PFS sérstaklega eftir staðfestingu Mílu á hvernig nýtingu heildsöluskipta væri háttáð m.t.t. annarrar þjónustu en skv. aðgangssleið 1. Í ljós kom að heildsöluskiptarnir eru notaðir fyrir fleira en tengingar vegna aðgangssleiðar 1. Míla staðfesti að kostnaðargreining fyrirtækisins haustið 2013 hefði ekki verið byggð á réttum forsendum þar sem fjöldi tenginga hefði ekki verið réttur, fyrirtækjatengingar hefðu ekki verið taldar með í listanum yfir fjölda tenginga. Um væri að ræða fyrirtækjatengingar hjá Símanum, tengingar við farsímasenda Símans og stofntengingar við IP net Símans.

Í kjölfar þeirra nýju upplýsinga sem bárust í innanlandssamráðinu voru mánaðargjöld heildsöluskipta endurreiknuð og niðurstaðan birt í aukasamráði, sbr. viðauka III. Niðurstöður aukasamráðs birtast svo í viðauka IV.

Þess má geta að PFS er með til meðferðar mál er varðar beiðni Mílu um samþykki PFS fyrir breytingu á viðmiðunartilboði félagsins um bitastraumsaðgang þar sem gert er ráð fyrir framangreindum auknum notkunarmöguleikum heildsöluskiptanna.

Innanlandssamráð hefur farið fram í því máli og er reiknað með endanlegri ákvörðun í því máli, að undangengnu samráði við ESA, fljótlega eftir ákvörðun í því máli sem hér er til umfjöllunar og ákvörðun á mörkuðum 4 og 5. Meðan málið er til umfjöllunar hefur PFS beint þeim tilmælum til Mílu að veita Símanum ekki frekari tengingar til annarra nota en Aðgangsleiðar 1. Það sama á við um aðra aðila.

Vodafone bendir á að í kostnaðargreiningunni sé nefnt að fyrir hvert tengiskil umfram eitt leggi PFS til að ígildið verði 30% af fyrstu tengiskilum þannig að ígildi 1 Gb/s tengiskila umfram eitt verði 0,3 en ígildi 10 Gb/s tengiskila umfram eitt verði 0,48. Vodafone leggur til að áður en reiknireglur í kringum fjölda tengiskila séu ákveðnar þurfi að svara eftirfarandi spurningu: „Við hvaða aðstæður eru tengiskil fleiri en eitt?“ Hvert tengiskil sé annað hvort hægt að nota sem tengingu við DSLAM eða Aðgangsleið 1. Vodafone sjái ekki með hvaða hætti tengiskil geti verið fleiri en eitt.

Vodafone gerir athugasemd við þá tilhögun sem félög Skiptasamstæðunnar leggja fram um kostnað á tengiskil umfram eitt. Vodafone bendir á að sú leið sé „sérsniðin að þörfum“ Símans þar sem Síminn muni tengjast fleiri en einu tengiskili, t.d. þar sem Síminn sjái fram á að vera með beinar fyrirtækjatengingar á ljósleiðara eða sendatengingar. Fyrirkomulag varðandi lækkanði kostnað við hver tengiskil sé því hugsað með þeim hætti að sá kostnaður sem Vodafone eða önnur fjarskiptafélög greiði sé í raun niðurgreiðsla á aðgangsbúnaði fyrir Símann.

Það komi Vodafone verulega á óvart að heildsöluskiptirinn skuli vera notaður með þessum hætti en ekki einungis fyrir þá aðila sem hyggjast nýta sér Aðgangsleið 1, líkt og ákvörðun nr. 38/2012 virðist gera ráð fyrir, heldur einnig fyrir beintengingar við hvern DSLAM. Vodafone bendi á að DSLAM-ar væru raðtengdir ef heildsöluskiptisins nyti ekki við. Vodafone veltir því fyrir sér hvort að heildsöluskiptir sé nú þegar órjúfanlegur hluti af aðgangslausninni? Sé það niðurstaða PFS þurfi að horfa á kostnaðargreininguna út frá því sjónarmiði.

Afstaða PFS

Í samræmi við fyrirhugaða ákvörðun PFS sem birtist í aukasamráðinu munu mánaðargjöld fyrir viðbótartengiskil verða verðlögð á sama verði og fyrstu tengiskil, sbr. nánari umfjöllun í viðauka III og IV.

Vodafone óskar eftir því að fá upplýsingar um útfærslu á því þegar fyrstu tengiskil eru 1 Gb/s en síðara er 10 Gb/s, varðandi reiknireglu fyrir tengiskil, séu þau fleiri en eitt.

Vodafone óskar einnig eftir upplýsingum um hver sé ástæðan fyrir því að rekstrargjald fyrir hvert tengiskil sem kemur á eftir því fyrsta sé 30% lægra þar sem Vodafone þarf að leggja út skv. kostnaðargreiningu fyrir uppsetningu, frágangi og skilgreiningu á fyrstu tengiskilum. Þar sem stofnkostnaðurinn hefur verið greiddur, sem ætti að réttlæta hærra rekstrargjald sér Vodafone ekki rökin fyrir hærra rekstargjaldi. Hærra rekstrargjald ætti hugsanlega rétt á sér ef umræddur stofnkostnaður væri innifalinn í mánaðarverði.

Afstaða PFS

Í samræmi við fyrirhugaða ákvörðun PFS sem birtist í aukasamráðinu munu mánaðargjöld fyrir viðbótartengiskil verða verðlögð á sama verði og fyrstu tengiskil. Mánaðargjöldin eru reiknuð út frá fjárfestingar- og rekstrarkostnaði heildsöluskiptanna og miðast við núverandi nýtingu á heildsöluskiptunum.

Vodafone telur að fyrirkomulag varðandi kostnað við uppsetningu á heildsöluskipti þegar ekki náist samkomulag um tímasetningu uppsetningar sé ekki réttmætt. Þá verði hvor aðili fyrir sig að greiða fyrir uppsetningu, útselda vinnu og útlagðan kostnað. Í nokkrum tilfellum hafi Míla tilkynnt Vodafone um fyrirhugaða uppsetningu á xDSL kerfi á stöðum þar sem Vodafone hafi ekki haft stofntengingu. Vodafone hafi því ekki haft möguleika á að nýta umrædda þjónustu. Vodafone myndi þar af leiðandi ekki taka þátt í þeim kostnaði á þeim tímapunkti og þyrfti seinna, þegar félagið gæti nýtt sér þjónustuna, að greiða þennan kostnað. Réttara væri að mati Vodafone að félagið myndi greiða hlutfallslega í samræmi við önnur ákvæði í kostnaðargreiningunni.

Afstaða PFS

Stofnkostnaðurinn er reiknaður miðað við þær forsendur að heildsöluskiptirinn sé settur upp og tengdur fyrir alla aðila í einu. Ef svo væri ekki myndi stofngjaldið hækka. Þess vegna getur komið til viðbótarkostnaðar ef ekki næst samkomulag um uppsetningu.

Ekki er nauðsynlegt að setja upp heildsöluskipti nema að óskað sé eftir tengingu samkvæmt aðgangssleið 1 á viðkomandi stað og ljóst sé að þörf sé fyrir slíkan skipti af tæknilegum ástæðum að mati Mílu. PFS gerir ráð fyrir því að Vodafone sé ekki að óska eftir tengingu nema að fyrirtækið hyggist nýta sér tenginguna innan eðlilegs frests, að öðrum kosti gæti komið upp sú staða að heildsöluskiptir væri settur upp að óþörfu.

3.2 Kostnaður heildsöluskipta sem hluti af aðgangsverðum samkvæmt leið 1

Vodafone leggur til að PFS felli kostnað vegna heildsöluskipta inn í kostnaðarlíkanið fyrir aðgangssleið 1 í þessari kostnaðargreiningu í stað þess að það sé gert í næstu endurskoðun á kostnaðargreiningu fyrir bitastraumsaðgang. Vodafone telur að slíkt fyrirkomulag sé meira í samræmi við það sem fyrir er á markaðnum. Það er mat Vodafone að Mílu beri að afhenda ákveðnar þjónustur en leiðin sem sé valin sé alfarið á forræði Mílu. Míla verðleggi slíka þjónustu og eigi félagið að taka tillit til alls kostnaðar í mánaðarlegum verðum. Þessu til stuðnings bendir Vodafone á að við afhendingu á aðgangssleið 3 hafi heildsöluskiptar verið notaðir og hafi kostnaður vegna þessa heildsöluskipta verið felldur inn í mánaðargjöld fyrir þá þjónustu.

Afstaða PFS

Meginforsenda þess að helstu þættir í gjaldskrá fyrir bitastraumsaðgang eru endurskoðaðir eða verðlagðir í fyrsta sinn í þessari kostnaðargreiningu er ákvörðun PFS nr. 38/2012. Þar er m.a. kveðið á um að kostnaðargreina stofnkostnað, svo og fjárfestingar- og rekstrarkostnað og ákvarða nýja verðskrá á þeim grundvelli fyrir

heildsöluskipta og aðgangsverð sem giltu frá og með 1. febrúar 2013. Hin nýja verðskrá skyldi m.a. notuð í uppgjöri á viðskiptum á milli Símans (nú Míla) og Vodafone. Á þeim grundvelli, auk óvissu um þróun á notkun heildsöluskipta telur PFS ekki forsvaranlegt að breyta uppbyggingu verðskrárinnar á þessu stigi en stefna þess í stað á breytingu, sem Vodafone telur jákvæða, í næstu kostnaðargreiningu.

PFS bendir á að kostnaður vegna heildsöluskipta hefur ekki verið felldur inn í verð fyrir bitastraumsaðgang skv. aðgangssleið 3.

PFS mun í næstu kostnaðargreiningu taka til sérstakrar skoðunar samspil heildsöluskipta og aðgangssleiða 1 til 3 við mat á útteilingu kostnaðar á einstakar þjónustur.

4 Samanburður við sambærilega þjónustu

GR fellst ekki á þá fullyrðingu PFS að breyting sú sem PFS kynnir á aðgangssleið 1 geti ekki haft áhrif á eða hindrað frekari uppbyggingu á aðgangi yfir ljósleiðaraheimtaugar. GR nefnir að sé kostnaður vegna alls rekstrar og fjárfestinga ekki rétt til talinn, geti það leitt til undirverðlagningar sem geti hamlað frekari fjárfestingum samkeppnisaðila í næstu kynslóðar aðgangsnétum.

PFS hafi borið hin nýju bitastraumsverð Mílu saman við verðskrá GR fyrir bitastraumsaðgang yfir ljósleiðaraheimtaugar. Ekki komi fram nákvæmlega hvað sé verið að bera saman enda sé fyrirkomulag verðlagningar hjá Mílu og GR ólíkt og þau verð sem fram komi í verðskrár ekki samanburðarhæf nema með hliðsjón af þeirri þjónustu sem um ræðir.

GR óskar eftir því að þessi niðurstaða verði endurskoðuð. Verði ekki á það fallist óski GR eftir því að stofnunin rökstyðji þessa fullyrðingu frekar í endanlegu skjali.

Afstaða PFS

GR vísar í þá breytingu sem niðurstaða PFS hefur í för með sér og lýsir áhyggjum sínum yfir því að kostnaður vegna alls rekstrar og fjárfestinga sé ekki rétt til talinn sem gæti leitt til undirverðlagningar á aðgangssleið 1. VDSL þjónusta samkvæmt aðgangssleið 1 lækkaði frá þeim bráðabirgðaverðum sem birt voru í janúar 2013 en rétt er að benda á að þetta voru bráðabirgðaverð og því ljóst að þau gætu tekið einhverjum breytingum.

Það kostnaðarlíkan sem PFS hafði til meðferðar við ákvörðun aðgangsverða samkvæmt aðgangssleið 1 og 3 byggir á gögnum úr bókhaldi Mílu/Símans og er tekið tillit til alls rekstrar- og fjárfestingarkostnaðar. Niðurstaða PFS byggir á þeim forsendum að bókhaldsgögnin séu rétt en komi annað í ljós hefur PFS áskilið sér rétt til að breyta niðurstöðunni. Bráðabirgðaverðin sem birt voru í janúar 2013 byggðu á sömu grunn gögnum en sú lækkan sem varð á bráðabirgðaverði fyrir VDSL þjónustu samkvæmt aðgangssleið 1 kom til að mestu vegna leiðréttingar og breytingar á staðfærslu kostnaðar í kostnaðarlíkaninu sem PFS taldi nauðsynlegar. Þess ber að geta í þessu sambandi að PFS ber að horfa til þess að eingöngu sé endurheimtur kostnaður sem verður til með hagkvæmum rekstri. Eftir þessar breytingar var munurinn á milli

kostnaðar VDSL og ADSL þjónustu mjög lítill og því samþykkti PFS að hafa sama verð fyrir VDSL og ADSL þjónustu samkvæmt aðgangsléið 1.

Í aðgangsléið 3 bætast við þjónustubættir⁵ og sá kostnaður sem þeim fylgir. Eins og PFS nefnir í kafla 9.2.5 í drögum er VDSL aðgangur samkvæmt léið 3 næst því að teljast sambærilegur við þann aðgang sem GR veitir, þó ekki sé alveg um sambærilega þjónustu að ræða. Af þeim ástæðum kaus PFS að bera saman verð á aðgangsléið 3 við aðgangsgjald GR sem hver notandi greiðir. Hins vegar getur þessi samanburður aldrei orðið nákvæmur þar sem fjarskiptafélögin greiða einnig gjald til GR sem er mismunandi eftir þeirri þjónustu sem keypt er og kjörum hvers fjarskiptafélags hjá GR. Það eru fleiri þættir sem gera þennan samanburð erfiðan því ekki er um alveg sömu þjónustu að ræða. Að mati PFS gefur þessi samanburður hins vegar ekki til kynna að niðurstaðan úr kostnaðarlíkani Mílu/Símans sem byggir á bókhaldsgögnum gefi allt of há eða allt of lág aðgangsverð.

Verð fyrir bitastraumsaðgang samkvæmt léið 3 er samkvæmt niðurstöðu kostnaðargreiningarinnar 1.367,- kr. og í því er innifalinn aðgangur að efra tíðnisviði koparheimtaugar. Til samanburðar er greitt fyrir bitastraum um ljósleiðara GR með aðgangsgjaldi GR 2.080,- kr. án vsk. sem notandi greiðir beint til GR auk kostnaðar fyrir bitastraumsþjónustu sem veitt er um ljósleiðarann og fjarskiptafyrirtæki greiða GR (innifalið í bitastraumsþjónustu sem notandinn greiðir fjarskiptafyrirtækinu). Ef eingöngu er horft til bitastraumsþjónustu þá er verð GR hærra en verðið fyrir bitastraumsaðgang samkvæmt léið 3. Aðgangsgjald GR felur hins vegar í sér m.a. möguleika á VoIP þjónustu en notendur sem kaupa VDSL bitastraumsþjónustu þurfa að greiða 1.042 kr. án vsk. fyrir aðgang að neðra tíðnisviði ef það er ekki nýtt fyrir talþjónustu á viðkomandi heimtaug. Ef tekið er tillit til þessa verður aðgangsverðið fyrir VDSL þjónustu ásamt neðra tíðnisviði samtals 2.409,- kr. Þegar neðra tíðnisviði hefur verið bætt við eru verðin nær því að vera sambærileg en það fer eftir þeim kostnaði sem fjarskiptafélögin greiða fyrir þá þjónustu sem veitt er um ljósleiðarann. Það er margt sem gerir þennan samanburð erfiðan en að mati PFS er þó hægt að álykta sem svo að þessi samanburður gefi til kynna að niðurstaða kostnaðargreiningarinnar sé í samræmi við þá þjónustu sem í boði er hjá GR.

5 Samanburður heildsölu- og smásöluverða

GR telur að sá verðsamanburður sem settur er fram á mynd 9.3 gefi ekki rétta mynd af samanburði á verðlagningu á þjónustu um ljósleiðara og VDSL. Þarna sé undanskilið heimtaugagjald Mílu og aðgangsgjald GR eða annarra rekstraraðila ljósleiðaraneta. Þessi gjöld séu ekki vegna sambærilegrar þjónustu og því ekki samanburðarhæf. PFS berir því að setja verðsamanburðinn fram með öðrum hætti enda gefi hann ekki raunhæfa mynd af því verði sem neytendur greiða.

Afstaða PFS

Umrædd mynd sýnir smásöluverð á neytendamarkaði fyrir internetþjónustu um mismunandi aðgangsneta, ADSL, VDSL og ljósleiðara, með mismunandi inniföldu

⁵ Sjá kafla 7.1.3 í drögum PFS.

gagnamagni. Það sem myndinni er fyrst og fremst ætlað að sýna er að smásöluverð slíkrar þjónustu fer að meginhluta eftir því gagnamagni sem innifalið er í mánaðargjaldi þjónustunnar. Afkastageta tengingarinnar eða tækni sem undir henni liggur hefur ekki afgerandi áhrif á verðlagningu til notenda.

Hins vegar sýnir hún einnig að internettengingar um ljósleiðara eru oftast lítillega ódýrari en tengingar um ADSL eða VDSL að gefnu svipuðu inniföldu gagnamagni.

Einnig sýnir myndin að smærri fyrirtæki bjóða almennt lægri verð en stóru aðilarnir á neytendamarkaði, þrátt fyrir meiri stærðarhagkvæmni þeirra síðarnefndu. Gefur það til kynna svigrúm til samkeppni í verðlagningu á neytendamarkaði.

Aðgangsgjald eins og GR innheimtir opnar fyrir möguleikann á heimasíma, internetþjónustu og sjónvarpsþjónustu. Það gefur ekki rétta mynd í verðsamanburði þjónustuleiða að leggja aðgangsgjaldið allt á eina þjónustu, t.d. internetþjónustuna. Einnig er ekki ljóst hvernig best væri að skipta aðgangsgjaldinu niður á hverja þjónustu, því sumir neytendur nota aðeins einn þessara þriggja þjónustubátta, aðrir tvo og enn aðrir alla þrjá.

Aðgangsgjald Mílu, þ.e. heimtaugaleigan, skiptist í annars vegar efra tíðnisvið og hins vegar neðra tíðnisvið. Í tilfellum ADSL og VDSL tenginga er kostnaður þjónustuaðila vegna efra tíðnisviðs innifalið í smásöluverði eins og það gjald sem GR innheimtir hjá þjónustuaðilum vegna internetþjónustu. Heimtaugaleiga Mílu vegna neðra tíðnisviðs sem Míla innheimtir hjá þjónustuaðilum talsímaþjónustu er annaðhvort innfalin í smásöluverði sem óskiptur hluti mánaðargjalds talsímaþjónustunnar eða kemur fram sem sérstakt línugjald á reikningi talsímaþjónustunnar.

Það er eingöngu í tilfellum þar sem viðskiptavinur er ekki í viðskiptum við talsímaþjónustu sem Míla innheimtir óskipta heimtaugaleigu af þjónustuaðila xDSL þjónustunnar og slíkur aðili rukkar þá viðskiptavin sinn um neðra tíðnisviðið sem „númerslaust DSL“, línugjald eða hvaða nafni sem það nefnist í verðskrá fyrirtækjanna.

Tilgangur myndarinnar er reifaður hér að ofan. Hún sýnir hvaða verð eru sett fram gagnvart neytendum sem verð fyrir internetþjónustu. Tilgangur hennar er ekki að draga fram hver heildarkostnaður neytenda er. Skýrir fyrirvarar og ítarleg útskýring fylgir í texta frumdraganna. PFS telur því ekki ástæðu til að breyta myndinni, en mun setja fram með skýrari hætti fyrirvara við myndina vegna athugasemdar GR.