

Viðauki III



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Aukasamráð

**Um tiltekna breytingar á frumdrögum að ákvörðun varðandi
kostnaðargreiningu fyrir bitastraumsaðgang samkvæmt
aðgangslíð 1 og 3**

Skjal númer	2013030079
Dagsetning	21. febrúar 2014

Hér með er óskað viðbragða allra hlutaðeigandi aðila við þeim drögum sem hér liggja fyrir. Allar athugasemdir skulu gerðar með greinanlegum hætti þar sem vísað er í númer skjalsins og þá liði sem um ræðir. Senda skal athugasemdir með pósti eða með tölvupósti á neðangreindan aðila eigi síðar en **7. mars 2014**.

Póst- og fjarskiptastofnun

Suðurlandsbraut 4

108 Reykjavík

Sími 510-1500

Hulda Ástþórsdóttir, netfang: hulda@pfs.is

EFNISYFIRLIT

Bls.

1. Inngangur	3
2. Breyting á kafla 8 um heildsöluskipti	5
3. Breyting á köflum 9.2.2 og 9.2.3 vegna breyttrar gjaldskrár fyrir heildsöluskipta.....	15

1. Inngangur

Frumdrög að ákvörðun varðandi kostnaðargreiningu fyrir bitastraumsaðgang samkvæmt aðgangssleið 1 og 3 fóru í innanlandssamráð þann 20. desember 2013 og stóð samráðið til 13. janúar 2014. Kostnaðargreiningin kom í kjölfar ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar (hér eftir PFS) nr. 38/2012 um aðgangssleið 1 sem byggir á ákvörðun PFS nr. 8/2008 um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir breiðbandsaðgang.

Í samráðinu gerði Vodafone athugasemd varðandi notkun á heildsöluskiptum sem settir voru upp til að veita aðgang samkvæmt aðgangssleið 1 í samræmi við ákvörðun PFS nr. 38/2012. Vodafone taldi að félög Skiptasamstæðunnar nýttu heildsöluskiptinn við veitingu á annarri þjónustu en vegna aðgangssleiðar 1. Vodafone óskaði eftir því að PFS myndi kynna sér hvernig nýting skiptanna væri og að tillit væri tekið til nýtingarinnar við skiptingu kostnaðar.

Í kjölfarið sendi PFS fyrirspurn til Mílu varðandi nýtingu á heildsöluskiptunum.

Í svari Mílu, dags 4. febrúar 2014, kom fram að heildsöluskiptarnir væru 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.

Með svari Mílu fylgdi uppfærð kostnaðargreining fyrir heildsöluskiptana þar sem tekið var tillit til fyrirtækjatenginga og annarra tenginga og reiknuð út ný verð fyrir tengiskil. Í útreikningum sínum miðar Míla við að fyrirtækjatengingarnar séu viðbótartengiskil hjá Símanum og hafi sama ígildi og 1 Gb/s viðbótartengiskil höfðu í frumdrögum PFS.

Þessar nýju upplýsingar um nýtingu heildsöluskiptanna breyta í grundvallaratriðum þeim forsendum sem PFS lagði til grundvallar við mat sitt á útreikningum Mílu og þeirri niðurstöðu sem birt var í innanlandssamráðinu. PFS lítur það alvarlegum augum, að ekki hafi verið gerð grein fyrir þessari staðreynd í kostnaðargreiningu Mílu (og Símans) þar sem um grundvallar breytingu er að ræða á notkun heildsöluskiptanna sem ekki er í samræmi við ákvörðun PFS nr. 38/2012.

PFS hefur nú farið yfir þær nýju upplýsingar sem bárust í samráðinu og hyggst í kjölfarið breyta þeim drögum að gjaldskrá fyrir heildsöluskipta sem birt voru í innanlandssamráðinu. Með breytingunum er leitast við að taka tillit til mismunandi nýtingu á heildsöluskiptunum, bæði hvað varðar viðskiptavinum Mílu og þjónustuleiðir.

Þessi breyting hefur eingöngu áhrif á niðurstöðu kostnaðargreiningar vegna heildsöluskiptisins en ekki kostnaðargreiningar vegna bitastraumsaðgangs samkvæmt aðgangsléið 1 og 3. Þetta samráð varðar því einöngu þann hluta frumdraganna sem snýr að heildsöluskiptinum og nær til eftirfarandi kafla í frumgreiningunni:

- 8. Heildsöluskiptir
- 9.2.2 Gjaldskrá fyrir heildsöluskipti vegna aðgangsléiðar 1
- 9.2.3 Uppgjör vegna bráðabirgðaverða

2. Breyting á kafla 8 um heildsöluskipti

Eftir breytingu verður kafla 8 á eftirfarandi hátt:

8. Heildsöluskiptir

Í ákvörðun nr. 38/2012 um aðgangsléið 1 hjá Símanum var m.a. deilt um hvort heildsöluskiptir væri nauðsynlegur til að Síminn gæti veitt VDSL aðgang skv. aðgangsléið 1 og var niðurstaðan sú að svo skildi vera.

Við meðferð þess máls hjá PFS lagði Síminn fram kostnaðaráætlun, þann 10. desember 2012, til að ákvarða gjöld vegna fjárfestingar, uppsetningar og reksturs á heildsöluskiptinum. Þessi kostnaðaráætlun lá til grundvallar útreiknings á bráðabirgðastofngjaldi og -mánaðargjaldi, vegna fjárfestingar- og rekstrarkostnaðar, eins og fram kemur í ákvörðuninni.

Með ákvörðuninni voru sett bráðabirgðaverð fyrir aðgang að heildsöluskiptum vegna aðgangsléiðar 1. Samkvæmt bráðabirgðagjaldskránni skildi greitt stofngjald að upphæð 250.000 kr. fyrir hvern uppsettan heildsöluskipti og mánaðargjald vegna fjárfestingar- og rekstrarkostnaðar 14.777 kr. fyrir 1 Gb/s og 18.538 kr. fyrir 10 Gb/s. Þá var tilgreint að umrædd mánaðargjöld skyldu lækka hlutfallslega við tilkomu nýs aðila í umrædda þjónustu, skv. nánari fyrirmælum í ákvörðun PFS um kostnaðargreind verð Símans. Í ákvörðuninni var jafnframt tilgreint að bráðabirgðaverðin skyldu gilda þar til PFS hefði samþykkt kostnaðargreind verð Símans. Símanum bæri að skila PFS kostnaðargreindum verðum eigi síðar en 1. febrúar 2013. Þegar PFS hefði samþykkt hin kostnaðargreindu verð Símans bæri félögunum að gera upp mögulegan mismun á þeim verðum og ofangreindum bráðabirgðaverðum. Uppgjörinu skyldi lokið innan mánaðar frá því að kostnaðargreind verð hefði verið samþykkt af PFS.

Í tölvupósti þann 29. ágúst 2013 óskaði PFS eftir því að Síminn legði fram rauntölur um kostnað vegna heildsöluskipta sem þegar hefðu verið keyptir og settir upp.

Eins og áður hefur komið fram þá fluttist rekstur bitastraumskerfis Símans til Mílu þann 1. september 2013 og þar með reksturinn á heildsöluskiptunum.

8.1 Kostnaðargreining Mílu vegna heildsöluskipta

Þann 9. október 2013 lagði Míla fram kostnaðargreiningu vegna heildsöluskipta. Greining Mílu miðaði við upplýsingar um kostnað þeirra 26 heildsöluskipta sem settir höfðu verið upp þegar Míla tók við rekstri bitastraumskerfisins í september 2013.

Míla lagði til að aðferðafræðinni við útreikninga á gjöldum vegna heildsöluskipta yrði breytt, frá þeirri tilhögun sem hefur verið viðhöfð í kjölfar ákvörðunar nr. 38/2012, til að einfalda framkvæmd.

Míla lagði til að verð fyrir port (tengiskil) umfram eitt yrði lægra en fyrstu portin. Míla rökstuddi þessa tillögu á eftirfarandi hátt:

„Ástæða þess að Míla telur eðlilegt að verð fyrir tengiskil umfram eitt verði lægra en fyrstu tengiskilin er sú að fjárfestingin er nánast sú sama fyrir Mílu hvort sem ein tengiskil eða fleiri eru notuð.

Á hverjum heildsöluskipti eru 24 x1Gb/s tengiskil og 2x10Gb/s. Einnig er hægt að bæta við búnaði í skiptinn sem bætir við 2x10Gb/s tengiskilum en um leið fækkar 1Gb/s tengiskilum um tvö. Hvert tengiskil er annað hvort hægt að nota sem tengingu við DSLAM eða Aðgangsleiðar 1 þjónustuveitanda. Í dag er Míla að öllu jöfnu að nota 1 eða 2x1Gb/s tengiskil fyrir hvern DSLAM. Í stórum stöðvum eru 5-15 DSLAMar en í litlum stöðvum 1-2 DSLAMar. Í stærri stöðvum eru því á bilinu 10-20 port í notkun til að tengja DSLAMa. Hugsunin er þá að Aðgangsleiðar 1 þjónustuveitur muni nota 10Gb/s tengiskil í þeim en 1-2Gb/s í minni stöðvum.

Ef tengiskilum er bætt við í heildsöluskipti er það að öllu jöfnu lítil viðbótarkostnaður í búnaði, sérstaklega ef um 1 Gb/s tengiskil er að ræða, svo framarlega sem ekki þarf að fjárfesta í nýjum búnaði.

Míla telur því sanngjarnt að hafa hærra gjald fyrir fyrstu tengiskilin en mun lægra fyrir næstu á eftir. Míla reiknar ígildisfjölda með svipaðri aðferðarfræði og í gerð leigulínuverðskrár, þannig að strax í upphafi er tekið tillit til núverandi tenginga á skiptunum. Þá leggur Míla til að verðið verði endurskoðað árlega með tilliti til nýtingar, þannig að viðskiptavinir njóti góðs af því ef fleiri viðskiptavinir tengist inn á skiptanna eða fleiri tengiskil verði nýtt. Rétt er að benda á að þessi aðferðarfræði getur leitt til þess að Míla verði tímabundið með undir kostnaði ef nýtingin verður óhagstæð og öfugt.“

Míla lagði til að verð fyrir port umfram það fyrsta frá viðskiptavini yrði [...] % af verði fyrir fyrstu portin ef um 1 Gb/s væri að ræða og [...] % ef um 10 Gb/s port væri að ræða. Míla útskýrir það í greiningunni:

„Við mat á hlutfallinu tekur Míla mið af því að fleiri tengiskil eru möguleg í 1 Gb/s því eðlilegt að þau séu ódýrari en 10 Gb/s. Verð fyrir 10 Gb/s tekur mið af því að mun færri 10 Gb/s tengiskil eru möguleg, eða aðeins fjögur. Auk þess sem Míla þarf að leggja í viðbótarfjárfestingu rúmlega [...] kr. fyrir þriðju og fjórðu tengiskilin.“

Einnig taldi Míla rétt að breyta verðskránni þannig að reiknað yrði fast mánaðargjald án tillits til fjölda þeirra sem tengjast á heildsöluskiptinn. Í dag væru [...] aðilar tengdir inn á skiptana. Verðskráin samkvæmt ákvörðun PFS væri að mati Mílu mjög flókin í úrvinnslu. Hún gerði það að verkum að Míla endaði með mismunandi verð á hverjum stað, eftir nýtingu og fjölda viðskiptavina.

Míla lagði til að notuð yrðu portaígildi við útreikninga á mánaðargjaldi portanna þannig að port umfram það fyrsta frá viðskiptavini yrðu [...] ígildi ef um 1 Gb/s port væri að ræða og [...] ef um 10 Gb/s port væri að ræða. Samkvæmt kostnaðargreiningu Mílu sem fyrirtækið lagði fram þann 18. október 2013, skiluðu þessir útreikningar á portaígildum eftirfarandi mánaðargjöldum:

	1 Gb/s	10 Gb/s
Fyrstu port.....	[...]	[...]
Port umfram eitt....	[...]	[...]

Í bréfi PFS til Mílu, dags. 26. nóvember 2013, lagði stofnunin til breytingar á tillögu Mílu að útreikningum á ígildum porta. Að mati PFS var ekki tekið nægjanlega mikið tillit til mismunandi afkastagetu/álags 1 Gb/s og 10 Gb/s porta í útfærslunni sem Míla lagði til.

PFS lagði til að fyrstu 1 Gb/s portin væru grunnviðmið með ígildi 1 en að ígildi fyrstu 10 Gb/s porta væri 1,6. PFS hafði til hliðsjónar í þessu sambandi þá aðferðafræði sem beitt var við ákvörðun ígilda fyrir stofnlínur í kostnaðarlíkani sem Analysis Mason vann fyrir Mílu, sbr. ákvörðun PFS nr. 14/2011. Samkvæmt þeirri aðferðafræði væri gjaldið fyrir fyrsta 10 Gb/s portið reiknað samkvæmt eftirfarandi formúlu:

$$\text{Gjald}_{10 \text{ Gb/s}} = \text{Gjald}_{1 \text{ Gb/s}} \times \left(\frac{10 \text{ Gb/s}}{1 \text{ Gb/s}} \right)^{\text{veldisstuðull}}$$

Veldisstuðullinn gæti verið mismunandi og samkvæmt athugun sem PFS gerði á sínum tíma var hann á bilinu frá 0,2 til 1,0. Ef miðað væri við veldisstuðulinn 0,2 þá yrði ígildið 1,6 samkvæmt ofangreindri formúlu en ef miðað væri við veldisstuðulinn [...] sem notað var fyrir stærri sambönd leigulína þá yrði ígildið [...].

Eins og áður segir lagði PFS til að notað væri ígildið 1,6 en við valið var tekið tillit til þess að hækkun á 10 Gb/s portum frá núverandi verði yrði stillt í hóf.

Fyrir port umfram eitt lagði PFS til að ígildið væri 30% af fyrstu portum þannig að ígildi 1 Gb/s porta umfram eitt yrði 0,3 en ígildi 10 Gb/s porta umfram eitt yrði 0,48. Í samanburði við tillögu Mílu hafði þessi breyting þau áhrif að verð fyrir fyrstu 1 Gb/s port [...] og verð fyrir fyrstu 10 Gb/s port [...], einnig hækkaði verðið á viðbótarportum.

Míla gerði ekki athugasemd við þessa tilhögun á útreikningi ígilda.

Í greiningu Mílu kemur fram að fjárfest hafi verið í [...] heildsöluskiptum undir xDSL. Settir hafi verið upp 26 heildsöluskiptar¹ og því séu samtals [...] heildsöluskiptar á lager. Fjöldi porta sem tengd hafa verið í þeim heildsöluskiptum væru [...].

Míla gerði ráð fyrir stofngjaldi sem samanstóð af kostnaði við uppsetningu heildsöluskiptis, frágangi hans og skilgreiningum á DSLAM VLAN stillingum.

Samkvæmt kostnaðargreiningu Mílu er uppsetningarkostnaður þeirra 26 heildsöluskipta sem settir voru upp af Símanum um [...] kr. og er því meðaluppsetningarkostnaður á hverjum skipti um [...] kr. Langstærsti hluti uppsetningarkostnaðar er vinnulaun, Míla áætlað að sá kostnaður sé um [...] kr. Skráður vinnukostnaður samkvæmt SAP kerfi Símans nam tæpum

¹ Á þeim tíma sem greiningin miðar við, þ.e. í september 2013.

[...] kr. en samkvæmt Mílu þá var vinnan skráð á dagvinnutaxta þó svo að stór hluti vinnunnar hafi farið fram í næturvinnu. Þá hafi hluti vinnunnar verið skráður beint á rekstur og sé því ekki talinn með. Til að taka tillit til þessara vankanta á skráningu vinnutíma leggur Míla [...] álag á dagvinnuna. Míla telur að allar líkur séu á því að þessi kostnaður sé vanáætlaður.

Að mati Mílu skiptir það litlu máli hvort það sé eitt eða fleiri port sem þurfi að setja upp. Mesti kostnaðurinn fari í að setja upp sjálfan skiptinn, ferðakostnað og skipulagningu. Því telji Míla eðlilegast að skipta stofngjaldinu jafnt milli þeirra viðskiptavina sem óska eftir tengingu.

Míla miðar við tvo notendur á hverjum heilsöluskipti og samkvæmt því var uppsetningarkostnaðurinn reiknaður 220.000 kr.² á hvern notanda.

Míla lagði til að stofngjöld fyrir heilsöluskipta yrði hærra úti á landi, í greiningu Mílu segir:

„Flestir heilsöluskiptarnir hafa verið settir upp á höfuðborgarsvæðinu. Mun dýrara er að setja upp heilsöluskipti utan höfuðborgarsvæðisins. Míla telur því eðlilegt að stofngjald verði hærra úti á landi. Greiða þarf dagpeninga, ferðakostnaður út á land er eðlilega hærri en á höfuðborgarsvæðinu. Míla telur að viðbótarkostnaður geti verið frá [...] kr. við uppsetningu skipta á landsbyggðinni. Þessi fjárhæð miðast við [...]“

Í greiningu Mílu segir einnig varðandi stofngjöld:

„Stofngjöld miðast við að heilsöluskiptirinn sé settur upp og tengdur fyrir alla aðila í einu. Náist ekki samkomulag um tímasetningu uppsetningar verður hvor aðili fyrir sig að greiða fyrir uppsetningu eftir útseldri vinnu og útlögðum kostnaði.

Míla telur eðlilegt að kostnaður við breytingar og viðbótartengiskil verði innheimt samkvæmt útseldri vinnu, enda er sú vinna mjög breytileg. Oft óska viðskiptavinir eftir því að vinnan sé framkvæmd á næturnar og það er kostnaðarauki.“

Í greiningu Mílu kemur fram að fjárfestingarkostnaður Símans vegna grunnbúnaðar í 26 heilsöluskiptum hafi verið um [...] millj. kr. Viðbótarfjárfesting vegna 10 Gb/s búnaðar hafi verið um [...] millj. kr. og fjárfestingarkostnaður því samtals um [...] millj. kr. Míla gerir ekki ráð fyrir kostnaði vegna fjárbindingar af heilsöluskiptum á lager í útreikningunum.

Árgjald af fjárfestingunni var reiknað miðað við 5 ára líftíma búnaðar og 8,0% WACC hlutfall í samræmi við niðurstöðu PFS um WACC Mílu fyrir árið 2012.

Í kostnaðargreiningu Mílu byggir rekstrarkostnaðurinn að einhverju leyti á áætlun þar sem ekki er komin reynsla á það hver rekstrarkostnaður við heilsöluskipta er. Samkvæmt kostnaðargreiningunni skiptist rekstrarkostnaðurinn í meginatriðum í kostnað við þjónustusamning við framleiðanda búnaðar, hýsingu í símsstöðvum og viðhald. Míla gerði ráð fyrir sama rekstrarkostnaði hvort sem um væri að ræða 1 Gb/s eða 10 Gb/s og skipti kostnaðinum niður á ígildisport.

Míla miðaði við eftirfarandi forsendur við áætlun rekstrarkostnaðar:

² Náundað að næsta tugþúsundi.

- Árlegur rekstrarkostnaður vegna þjónustusamnings sé [...] % af stofnverði grunnbúnaðar. Keyptir hafa verið [...] heildsöluskiptar og reiknast heildarkostnaður vegna þjónustusamninga út frá þeim.
- Þátttaka heildsöluskipta í hýsingu sé um [...] % af leiguverði eins skáps (heildsöluskiptar eru yfirleitt geymdir í skápum með öðrum búnaði).
- Viðhald við hvern heildsöluskipti sé að meðaltali um [...].

Í bréfi PFS til Mílu, dags. 26. nóvember 2013, lagði PFS til lækkun á rekstrarkostnaði heildsöluskiptanna í kostnaðargreiningunni sem nam áætluðum kostnaði við þjónustusamning óuppsettra skipta.

PFS taldi ekki rétt að taka tillit til heildsöluskipta á lager þegar rekstrarkostnaður væri áætlaður, auk þess sem kostnaður við þjónustusamningana væri áætluð tala.

Míla gerði ekki athugasemd við þessa lækkun á rekstrarkostnaði.

Árlegur rekstrarkostnaður 26 heildsöluskipta er, miðað við ofangreindar forsendur, um [...] kr.

Miðað við þessar forsendur reiknast fjárfestingar- og rekstrarkostnaður á mánuði 13.184 kr. per ígildi. Þegar búið er að taka tillit til ígilda porta yrði mánaðarverð 1 Gb/s porta 13.184 kr. og mánaðarverð 10 Gb/s porta 21.095 kr. Miðað við að mánaðarverð fyrir hvert port umfram eitt sé 30% af mánaðarverði fyrir fyrstu portin yrðu mánaðarverðin eins og sýnt er í eftirfarandi töflu:

Port	1 Gb/s	10 Gb/s
Fyrstu port	13.184	21.095
Port umfram eitt	3.955	6.328

Drög að ákvörðun vegna kostnaðargreiningarinnar í samræmi við ofangreint fóru í innanlandssamráð þann 20. desember 2013 og stóð samráðið til 13. janúar 2014.

Í samráðinu gerði Vodafone athugasemd við notkunina á heildsöluskiptunum. Vodafone taldi að félög Skiptasamstæðunnar nýttu heildsöluskiptinn við veitingu á annarri þjónustu en aðgangsléiðar 1. Vodafone óskaði eftir því að PFS myndi kynna sér hvernig nýting skiptanna væri og að tillit væri tekið til nýtingar við skiptingu kostnaðar.

Í kjölfarið sendi PFS fyrirspurn til Mílu varðandi nýtinguna á heildsöluskiptunum.

Í svari Mílu, dags 4. febrúar 2014, kom fram að heildsöluskiptarnir væru notaðir fyrir fleira en tengingar vegna aðgangsléiðar 1. Til staðar væru fyrirtækjatengingar til viðskiptavina Símans ásamt tengingum við farsímasenda Símans og stofntengingar við IP net Símans.

Míla staðfesti að kostnaðargreining Mílu 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. Í september 2013 hefðu [...] fyrirtækjatengingar

verið tengdar inn á [...] heildsöluskipta, en um væri að ræða fyrirtækjatengingar hjá Símanum, tengingar við farsímasenda Símans og stofntengingar við IP net Símans. Tengingarnar væru allar 1 Gb/s tengingar. Míla benti á í þessu sambandi að fyrirtækið taldi sig hafa fengið tæmandi lista yfir fjölda tenginga, en þar sem fyrirtækjatengingar hefðu verið skráðar í öðru kerfi, hafi fyrirtækið ekki fengið allar upplýsingar. Því hafi verið um að ræða misskilning við öflun gagnanna.

Með svari Mílu fylgdi uppfærð kostnaðargreining fyrir heildsöluskiptana þar sem tekið var tillit til fyrirtækjatenginga og reiknuð út ný verð fyrir port. Í útreikningum sínum miðar Míla við að fyrirtækjatengingarnar séu viðbótarport hjá Símanum og hafi því ígildið 0,3. Hin uppfærða kostnaðargreining Mílu skilaði grunnleiguverði [...] kr. í stað 13.184 kr. á mánuði og önnur leiguverð breyttust samsvarandi. Heildarfjöldi ígilda samkvæmt uppfærðri kostnaðargreiningu Mílu var [...]. Míla lagði til að stofngjald fyrir aðgang að heildsöluskipti yrði óbreytt 220.000 kr. fyrir hvern viðsemjanda sem tengdist honum.

8.2 Afstaða PFS

PFS hefur yfirfarið forsendur og útreikninga Mílu á stofn- og mánaðargjöldum vegna heildsöluskipta sem að hluta til eru byggðir á reynslutölum við uppsetningu, fjárfestingu og rekstur á 26 skiptum á árinu 2013. Í sumum tilfellum liggja þó ekki fyrir nákvæmar skráningar á þeim kostnaði sem fallið hefur til og því er niðurstaðan jafnframt byggð á áætlun Mílu um kostnað.

Eins og fram kom hér að framan þá komu fram nýjar upplýsingar varðandi nýtingu heildsöluskiptanna í innanlandssamráðinu. Í ljós hefur komið að heildsöluskiptarnir eru nýttir undir aðra þjónustu en tilgreint var í upphaflegri kostnaðargreiningu Mílu og nýting heildsöluskiptanna því önnur og meiri en talið var. Þessar upplýsingar breyta í grundvallaratriðum þeim forsendum sem PFS lagði til grundvallar við mat sitt á útreikningum Mílu og þeirri niðurstöðu sem birt var í innanlandssamráðinu. PFS lítur það alvarlegum augum, að ekki hafi verið gerð grein fyrir þessari staðreynd í kostnaðargreiningu Mílu (og Símans) þar sem um grundvallar breytingu er að ræða á notkun heildsöluskiptanna sem ekki er í samræmi við ákvörðun PFS nr. 38/2012. PFS hefur jafnframt hafið rannsókn á því hvort framangreind háttsemi Mílu feli í sér brot á jafnræðiskvöð sem hvílir á Mílu (áður Símanum) hvað varðar þjónustuframboð í heildsölu og brot á gagnsæiskvöð með því að bjóða einum aðila upp á slíka þjónustu án þess að uppfæra viðmiðunartilboð áður til samræmis við umrædda breytingu.

Að mati PFS kallar þessar breyttu forsendur á heildarendurskoðun á gjaldskrá Mílu fyrir aðgang að framangreindum heildsöluskiptum.

8.2.1 Notkun ígilda við staðfærslu kostnaðar

Míla lagði til að notuð væru ígildi við ákvörðun á mánaðarverðum fyrir port. Eins og kom fram hér að framan þá lagði PFS til að 1 Gb/s portin væru grunnviðmið með ígildi 1 en að ígildi 10 Gb/s porta væri 1,6. Míla gerði ekki athugasemd við þá tillögu PFS.

Míla lagði til að port umfram eitt hefðu lægra ígildi en fyrstu port hjá hverjum notanda. Tillaga Mílu um að verð fyrir port umfram eitt sé lægra byggði á því að fjárfestingin væri nánast sú sama hvort sem eitt eða fleiri port væru notuð. Kostnaðurinn við að fjölga portum væri mjög lítill samanborið við kostnaðinn við heildsöluskiptinn sjálfan.

Í drögum að ákvörðun sem birt voru í innanlandssamráðinu kom fram að ígildi porta umfram eitt væri 30% af ígildi fyrstu porta, þannig að ígildi 1 Gb/s porta umfram eitt væri 0,3 og ígildi 10 Gb/s porta umfram eitt væri 0,48.

Vodafone gerði athugasemd við það fyrirkomulag að nota lægra ígildi fyrir port umfram eitt, í bréfi Vodafone segir:

„Vodafone bendir á að sú leið sem félög Skiptasamstæðunnar leggja fram um kostnað á tengiskil umfram eitt er sérsniðin að þörfum Símans þar sem þeir munu tengjast fleiri en einum tengiskilum, t.d. þar sem Síminn sér fram á að vera með beinar fyrirtækjatengingar á ljósleiðara eða sendatengingar. Fyrirkomulag varðandi lakkandi kostnað við hver tengiskil er því hugsuð með þeim hætti að sá kostnaður sem Vodafone eða önnur fjarskiptafélög greiða er í raun niðurgreiðsla á aðgangsbúnaði fyrir Símann. Gerir Vodafone athugasemdir við þessa tilhögun.“

Í framhaldi af fyrirspurn PFS til Mílu vegna athugasemda Vodafone lagði Míla fram uppfærða kostnaðargreiningu vegna heildsöluskipta, dags. 4. febrúar 2014. Þar kom fram sú tillaga Mílu að port fyrir fyrirtækjatengingar hefði ígildið 0,3 eins og gert var ráð fyrir vegna aðgangслейðar 1, þar sem verið væri að nota 1 Gb/s portin fyrir þessar tengingar.

PFS er sammála Vodafone um það að þessi tilhögun á ígildum kemur mun betur út fyrir Símann en Vodafone eins og notkunin er í dag, sérstaklega þegar horft er til fjölda þeirra fyrirtækjatenginga sem settar hafa verið upp. Miðað við þessa tillögu Mílu, yrði meðalverð 1 Gb/s porta hjá Símanum einungis um helmingur þess meðalverðs sem Vodafone myndi greiða. Það er því ljóst að með þessu fyrirkomulagi ríkir ekki jafnræði milli viðskiptavina Mílu. Einnig veldur þetta fyrirkomulag misræmi í staðfærslu kostnaðar milli þjónustuleiða, en með þessu fyrirkomulagi er DSL þjónusta að bera meiri kostnað en aðrar þjónustuleiðir, svo sem stofnnet og farsímaþjónusta.

Ekki er lengur um það að ræða að heildsöluskiptarnir séu eingöngu nýttir fyrir aðgangслейð 1 eins og upphaflega var gert ráð fyrir heldur er um fjölþætta notkun að ræða svo sem fyrirtækjatengingar hjá Símanum, tengingar við farsímasenda Símans og stofntengingar við IP net Símans. Miðað við þessar breyttu nýtingu heildsöluskiptanna þá telur PFS ekki forsendur fyrir því að port umfram eitt hafi lægra ígildi en fyrstu portin.

PFS hyggst þess vegna falla frá þeirri tilhögun sem lagt var upp með í fyrri drögum að ákvörðun og þess í stað munu viðbótarport bera sama kostnað og fyrstu portin. PFS hyggst samt sem áður nota ígildi þannig að 10 Gb/s port hafi ígildi 1,6 en 1 Gb/s port hafi ígildi 1.

Miðað við nýjustu upplýsingar frá Mílu um fjölda porta í notkun í þeim 26 heildsöluskiptum sem kostnaðargreiningin tekur til þá var fjöldi 1 Gb/s porta [...] og fjöldi 10 Gb/s porta var [...]. Heildarfjöldi ígilda samkvæmt þessu er því [...].

8.2.2 Stofngjald heildsöluskipta

Ákvörðun PFS nr. 38/2012 varðaði ágreining milli Símans og Vodafone um aðgangssleið 1 og var notkun heildsöluskipta hluti af lausn á þeim ágreiningi. Það hvernig bráðabirgðaverð voru ákvörðuð tók mið af þeim upplýsingum sem lágu fyrir á þeim tíma og að verið væri að nýta þessa skipta í aðgangssleið 1.

Í ljósi þeirra upplýsinga sem fram komu í samráðinu hyggst PFS falla frá fyrri fyrirkomulagi við útreikninga á stofngjaldi vegna uppsetningakostnaðar á heildsöluskiptunum. Nú er ljóst að skiptarnir eru ekki eingöngu nýttir við veitingu xDSL þjónustu samkvæmt aðgangssleið 1, eins og lagt var upp með í byrjun, heldur eru skiptarnir nýttir einnig fyrir aðrar þjónustur. Taka þarf tillit til slíks við staðfærslu kostnaðar á mismunandi þjónustur og á það einnig við um uppsetningarkostnaðinn eins og annan kostnað. Einnig þarf að taka tillit til þess, sem nú er ljóst, að nýting þeirra aðila sem tengjast heildsöluskiptinum er mjög mismikil og sá munur er mun meiri en fyrir lá þegar fyrirhuguð ákvörðun PFS fór í samráð. Vodafone er eingöngu að nýta [...] port í hverjum skipti á meðan Síminn er að nýta allt að [...] port. PFS telur því ekki lengur vera forsendur fyrir því að uppsetningakostnaðinum sé í heild sinni deilt niður á þá aðila sem nú eru tengdir, án þess að taka tillit til þessarar breyttu nýtingar.

Samkvæmt greiningu Mílu þá samanstendur stofngjaldið af þrem meginþáttum, þ.e. uppsetningu heildsöluskipta, frágangi á honum og skilgreiningum á DSLAM VLAN stillingum. Í ákvörðun PFS nr. 38/2012 var ákveðið að kostnaður vegna þessa yrði greiddur með stofngjaldi en rétt er að benda á að öll gjöld sem þar voru tilgreind voru ákvörðuð til bráðabirgða. PFS telur hins vegar að réttari skipting á kostnaði náist með því að færa uppsetningu og frágang á heildsöluskiptum sem fjárfestingarkostnað sem síðan sé deilt niður á port. Með því er kostnaðinum deilt niður á viðkomandi þjónustur og viðskiptavinum í samræmi við nýtingu. Með slíku fyrirkomulagi mun kostnaðurinn endurheimtast í gegnum mánaðargjöld eins og annar fjárfestingarkostnaður.

Eftir stendur kostnaður við stillingar og tengingar á portum sem eru háðar óskum hvers viðskiptavinar og því undir hvaða þjónustu portin eru notuð. Míla hefur bent á að vinna við tengingar og stillingar fyrir aðgangssleið 1 sé mun viðameiri en þegar um sé að ræða fyrirtækjatengingar. Í því ljósi getur PFS fallist á að þessi kostnaður sé innheimtur með stofngjaldi sem greitt sé þegar heildsöluskiptir er settur upp.

Heildarkostnaður við uppsetningu 26 heildsöluskipta er [...] kr., þar af er vinnuliður upp á [...] kr. Ekki liggur hins vegar fyrir hjá Mílu hvernig þessi kostnaður skiptist á milli vinnu við uppsetningu og frágang á skiptunum annars vegar og stillingar og tengingar á portum hins vegar. Í þeirri áætlun sem Síminn lagði fram við ákvörðun bráðabirgðaverða var áætlað að um helmingur vinnuliðar færi í stillingar og tengingar. PFS hyggst taka mið af þeirri skiptingu og

kostnaður við stillingar og tengingar á portum er því áætlaður sem helmingur af vinnuliðnum, eða um [...] kr. Stofngjald á hvern viðsemjanda fyrir aðgang að heildsöluskipti vegna aðgangsleiðar 1 verður því 93.000 kr.³

Míla leggur til að stofngjald vegna uppsetningar á viðbótarportum verði innheimt samkvæmt útseldri vinnu, enda sé sú vinna mjög breytileg. PFS leggst ekki á þessu stigi gegn því fyrirkomulagi enda sé það gert í samræmi við gildandi kvaðir varðandi þessa þjónustu þannig að fullt jafnræði gildi milli þeirra aðila sem nýta sér þjónustuna.

8.2.3 Mánaðargjöld vegna aðgangs að heildsöluskiptum

Fjárfestingarkostnaður vegna þeirra 26 heildsöluskipta sem settir hafa verið upp er um [...] kr. með kostnaði við uppsetningu og frágang á heildsöluskiptunum.

Eins og kom fram í kafla 8.1 lagði PFS til lækku á rekstrarkostnaði heildsöluskiptanna sem nam áætluðum kostnaði við þjónustusamning óuppsettra skipta. PFS telur ekki rétt að taka tillit til heildsöluskipta á lager þegar rekstrarkostnaður er áætlaður, auk þess sem kostnaður við þjónustusamningana er áætluð tala. Míla gerði ekki athugasemd við þessa lækku á rekstrarkostnaði.

Árlegur rekstrarkostnaður 26 heildsöluskipta er, miðað við ofangreindar forsendur, um [...] kr.

PFS bar áætlaðan rekstrarkostnað heildsöluskiptanna saman við rekstrarkostnað DSLAM búnaðar⁴ þar sem að mörgu leyti er um sambærilegan rekstur að ræða. PFS telur að framangreindur samanburður gefi ekki tilefni til frekari athugasemda við forsendur Mílu varðandi rekstrarkostnað.

Í töflu 8.1 hér að neðan má sjá skiptingu á fjárfestingar- og rekstrarkostnaði þeirra [...] skipta sem kostnaðargreiningin tekur til ásamt útreikningum á mánaðargjaldi per ígildisport.

³Námundað að næsta þúsundi. [...]

⁴Rekstrarkostnaður sem hlutfall af fjárfestingarkostnaði (með uppsetningu) milli DSLAM búnaðar og heildsöluskiptisins.

Tafla 8.1 Útreikningar á mánaðargjaldi per ígildi

Fjárfestingarkostnaður	
Grunnbúnaður	[...]
10 Gb/s búnaður	[...]
Uppsetning	[...]
Samtals fjárfestingarkostnaður	[...]
Líftími búnaðar í árum	5
WACC	8%
Árgreiðsla af fjárfestingu	[...]
Rekstrarkostnaður	
Þjónustusamningur	[...]
Hýsing og rafmagn	[...]
Annar rekstur og rekstrareftirlit	[...]
Samtals rekstrarkostnaður	[...]
Fjárfestingar- og rekstrarkostnaður	[...]
Fjöldi ígilda	[...]
Mánaðargjald per ígildi	9.289

Mánaðargjald á hvert ígildi lækkar úr 13.184 kr. samkvæmt frumdrögum PFS í 9.289 kr. Ástæða lækkunarinnar er töluvert meiri nýting á heildsöluskiptunum en áður var gert ráð fyrir og breyting á reikniaðferð. Mánaðargjald 1 Gb/s porta verður því 9.289 kr. og 10 Gb/s porta verður 14.862 kr.

Tafla 8.2 Mánaðargjöld fyrir aðgang að heildsöluskipti

Port	Mánaðargjald á hvert port
1 Gb/s	9.289
10 Gb/s	14.862

3. Breyting á köflum 9.2.2 og 9.2.3 vegna breyttrar gjaldskrár fyrir heildsöluskipta

Eftir breytingu verða kaflar 9.2.2 og 9.2.3 á eftirfarandi hátt:

9.2.2 Gjaldskrá fyrir heildsöluskipti vegna aðgangsleiðar 1

Að teknu tilliti til þeirra breytinga sem PFS gerir á kostnaðargreiningu Mílu eru kostnaðargreind verð fyrir heildsöluskipta eftirfarandi:

Aðgangur að heildsöluskipti

Stofngjald vegna aðgangsleiðar 1	93.000 kr.
----------------------------------	------------

Stofngjaldið samanstendur af kostnaði við stillingu og tengingu á fyrsta porti í hverjum heildsöluskipti vegna aðgangsleiðar 1. Stofngjald vegna hvers ports umfram fyrsta er innheimt skv. verskrá Mílu um útselda vinnu og þjónustu.

Gjald vegna kostnaðar við stillingu og tengingu á portum sem nýtt eru fyrir aðra þjónustu en aðgangsleið 1 er innheimt skv. verskrá Mílu um útselda vinnu og þjónustu.

Mánaðargjald

Port	Mánaðargjald á hvert port
1 Gb/s	9.289
10 Gb/s	14.862

Mánaðargjaldið samanstendur af fjárfestingar- og rekstrarkostnaði heildsöluskiptis.

9.2.3 Uppgjör vegna bráðabirgðaverða

Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 38/2012 skal endanlegt uppgjör milli aðila vegna mismunar á bráðabirgðaverðum og endanlegum verðum samkvæmt þessari kostnaðargreiningu fara fram innan mánaðar frá dagsetningu þessarar ákvörðunar. Í eftirfarandi töflu eru tilgreind bráðabirgðaverðin ásamt verðum skv. þessari kostnaðargreiningu og þeim gildistíma sem miða skal við í uppgjöri milli aðila.

Tafla 9.1 Gildistími verðskrár vegna uppgjörs

<i>Þjónustuliður</i>	<i>Bráðabirgðaverð</i>	<i>Verð 1. febrúar til 31. júlí 2013</i>	<i>Verð frá og með 1. ágúst 2013</i>
Tenging aðgang sleið 1 (efra tíðnisvið heimtaugar)	Mánaðarverð á einingu	Mánaðarverð á einingu	Mánaðarverð á einingu
ADSL aðgangshluti nets pr. notandi	911 kr.	885 kr.	912 kr.
VDSL aðgangshluti nets pr. notandi	1.093 kr.	885 kr.	912 kr.
Margvarp, aðgang sleið 1	Mánaðarverð fyrir 1 Mb/s	Mánaðarverð fyrir 1 Mb/s	Mánaðarverð fyrir 1 Mb/s
Frátekin bandvídd fyrir hvert Mb/s pr. DSLAM	12,51 kr.	13,63 kr.	13,63 kr.
VoIP, aðgang sleið 1	Mánaðarverð á einingu	Mánaðarverð á einingu	Mánaðarverð á einingu
VoIP virkni pr. notenda (EUDP)	50,00 kr.	55,85 kr.	55,85 kr.
Heildsöluskiptir í aðgang sleið 1	Verð á einingu	Verð á einingu	Verð á einingu
Stofngjald	250.000 kr.	93.000 kr.	93.000 kr.
Aðgangur að heildsöluskipti	Mánaðarverð	Mánaðarverð pr. port	Mánaðarverð pr. port
1 Gb/s port	14.777 kr.	9.289 kr.	9.289 kr.
10 Gb/s port	18.538 kr.	14.862 kr.	14.862 kr.