

Viðauki IV



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

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

xx. maí 2014

Efnisyfirlit

1	Inngangur	3
2	Breyting á kafla 8 um heildsöluskipti	5
3	Aðrar athugasemdir	12

1 Inngangur

Í skjali þessu er að finna samantekt þeirra svara og athugasemda sem bárust vegna aukasamráðs Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) um kostnaðargreiningu fyrir aðgang að heildsöluskiptum vegna aðgangsleiðar 1 (markaður 5). Drögin voru lögð fyrir hagsmunaaðila til samráðs á heimasíðu stofnunarinnar þann 21. febrúar 2014 og lauk samráðinu þann 11. mars sl. Aukasamráðsskjalið er að finna í viðauka III.

Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við drög PFS að breytingum á frumdrögunum:

- Fjarskipti hf. – hér eftir nefnt Vodafone
- Síminn hf. – hér eftir nefnt Síminn
- Hringiðan ehf. – hér eftir nefnt Hringiðan
- Símafélagið ehf. – hér eftir nefnt Símafélagið

Ekki bárust neinar athugasemdir frá Mílu vegna aukasamráðsins en PFS sendi athugasemdir Símans til Mílu til umsagnar. Svör Mílu um athugasemdir Símans eru því tilgreindar þar sem það á við.

Hvað varðar athugasemdir Vodafone þá taldi PFS ekki ástæðu til að senda þær til umsagnar hjá Mílu þar sem sambærilegar athugasemdir Vodafone voru sendar til umsagnar Mílu í samráði í öðru máli er varðar beiðni Mílu um breytingar á viðmiðunartilboði félagsins um bitastraumsaðgang, sem fram fór á sama tíma, sbr. umfjöllun hér að neðan.

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.

Eins og nefnt er í samráðsskjali aukasamráðsins, sbr. viðauka III, sem hér um ræðir þá komu fram nýjar upplýsingar varðandi nýtingu heildsöluskipta vegna aðgangsleiðar 1 frá fyrra innanlandssamráðinu. Þar kom fram að heildsöluskiptarnir hefðu verið nýttir undir aðra þjónustu en tilgreint var í upphaflegri kostnaðargreiningu Mílu og nýting heildsöluskiptanna því önnur og meiri en lá fyrir þegar efnt var til samráðs um frumdrögin.

Í kjölfarið ákvað Míla að bjóða öðrum aðilum á markaðinum þá þjónustu sem Síminn hafði þegið af Mílu, þ.e. aðgang að heildsöluskiptunum fyrir fyrirtækjatengingar, tengingar við farsímasenda og stofntengingar. Í því sambandi lagði Míla fram, þann 21. febrúar sl., tillögu að breytingu á viðmiðunartilboði fyrirtækisins um bitastraumsaðgang þar sem tekið var tillit til þessarar nýju þjónustu og verðskrá fyrir aðgang að heildsöluskipti og xDSL búnaði, þar sem það á við. Verðskrá Mílu í viðmiðunartilboðinu tók mið af niðurstöðu PFS um breytt verð fyrir aðgang að heildsöluskiptum sem PFS hafði þá þegar kynnt fyrir Mílu og kynnt var síðan í

aukasamráðinu. Breytingin á viðmiðunartilboðinu um bitastraumsaðgang var sett í samráð samhliða aukasamráðinu varðandi kostnaðargreiningu fyrir aðgang að heildsöluskiptum vegna aðgangслейðar 1. Það mál verður unnið meðfram því máli sem hér er til umfjöllunar og markaðsgreiningum á mörkuðum 4 og 5.

2 Breyting á kafla 8 um heildsöluskipti

Vodafone nefnir að fyrirtækið sé ennþá á þeirri skoðun að heildsöluskiptir sé óþarfur og heppilegast væri að falla frá notkun hans. Aðgangsleið 1 sé eina varan sem í boði sé vegna bitastraumsaðgangs sem kalli á sérstaka fjárfestingu í fjarskiptabúnaði fyrir kaupanda svo hægt sé að veita þjónustu, sem félagi á markaði sé skylt að veita. Vodafone bendir á að slík ákvörðun PFS geti verið fordæmisgefandi á öðrum mörkuðum og að sú vegferð sé hættuleg fyrir PFS að leggja af stað í. Vodafone telur, líkt og félagið hafi áður bent á, að réttast væri að setja þann kostnað sem myndast við að afhenda þjónustuna í mánaðargjöld fyrir per áskrift, líkt og þekkist á fjarskiptamarkaði.

Afstaða PFS

Kostnaðargreining Mílu á heildsöluskiptum sem hér er til umfjöllunar kemur í kjölfar ákvörðunar nr. 38/2012 þar sem kveðið var á um notkun heildsöluskipta og gjöld þar að lútandi.

Fram kemur í frumgreiningu PFS að frá þeim tíma sem framangreind ákvörðun var birt hafi aðstæður breyst og meiri reynsla komin á notkun heildsöluskipta. PFS telur að við næstu kostnaðargreiningu vegna bitastraumsaðgangs, sem verður heildarendurskoðun á gjaldskrá Mílu, verði skoðað hvort líta beri á kostnað vegna heildsöluskipta sem hluta af heildarkostnaði aðgangskerfis félagsins og að þessi kostnaður verði þar með innifalinn í verði fyrir bitastraumsaðgang óháð því hvort einn eða fleiri aðilar óski eftir aðgangi. Þar til slík heildarendurskoðun liggur fyrir telur PFS nauðsynlegt að taka ákvörðun um verð fyrir umrædda heildsöluskipta, eins og kveðið var á um framangreindri ákvörðun PFS nr. 38/2012. Þau verð gilda þá fram að umræddri heildarendurskoðun og verða grundvöllur uppgjörs Mílu við Vodafone og aðrar aðila sem nýtt hafa sér aðgangsleið 1 þar sem umræddir heildsöluskiptar koma við sögu.

Vodafone bendir á að fram hafi komið að nýting Mílu á heildsöluskiptunum hafi verið með öðrum hætti en PFS lagði til grundvallar í ákvörðun sinni nr. 38/2012. Þar sem staðfest sé að Skipti séu að nýta heildsöluskiptana í aðra innri- og ytri þjónustu en eingöngu Aðgangsleið 1, séu horfnar allar forsendur fyrir því, að sérstök gjöld vegna heildsöluskiptisins séu sett vegna Aðgangsleiðar 1. Ómögulegt verði fyrir PFS og markaðinn að meta hvort Míla verðleggi hlutdeild í heildsöluskiptum á réttan hátt eftir mismunandi þjónustum. Það sé því að mati Vodafone útilokað að halda áfram gjalddöku fyrir heildsöluskipta vegna Aðgangsleiðar 1 ef tryggja eigi fullt jafnræði aðila á markaði.

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 myndu gilda 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.

Vodafone vísar til þess að PFS hafi tilgreint að stofnunin hafi hafið rannsókn á því hvort að háttsemi Mílu feli í sér brot á jafnræðiskvöð sem hvíli á Mílu (áður Símanum) hvað varðar þjónustuframboð í heildsölu og brot á gagnsæiskvöð með því að bjóða einum aðila upp á ákveðna þjónustu án þess að uppfæra viðmiðunartilboð áður. Vodafone telji mjög mikilvægt að stofnunin klári framangreinda rannsókn og komist að niðurstöðu um það hvort Míla hafi gerst brotlegt við fjarskiptalög. Vodafone telji einnig mikilvægt að skoðað verði hvernig innheimtu hafi verið háttáð á milli Mílu og Símans frá 1. september 2013 fyrir notkun á þeim portum sem notuð voru fyrir aðra þjónustu en Aðgangслейð 1, ásamt því að tryggja að verðskrá þeirrar þjónustu sem í boði verður í framtíðinni sé birt opinberlega. Niðurstaða PFS í því máli geti haft veruleg áhrif á önnur fyrirtæki á fjarskiptamarkaði.

Afstaða PFS

Þetta atriði fellur ekki undir kostnaðargreininguna á aðgangслейð 1 og 3 með beinum hætti en er til skoðunar í sérstöku máli hjá PFS.

Síminn gerir athugasemd við breytingu PFS varðandi verðlagningu á tengiskilum í heildsöluskiptum. PFS leggi til að kaupandi að þjónustu Mílu greiði kr. 9.218 fyrir hvert 1 Gb/s tengiskil og 14.862 kr. fyrir hvert 10 GB/s tengiskil. Verðlagning sé óháð nýtingu, þ.e. verðlagning sé eins burtséð frá því hvort 1 tengiskil af 24 væri nýtt eða öll 24. Tekjur Mílu á mánuði gætu því verið á bilinu kr. 9.218 upp í kr. 221.232 á mánuði miðað við fulla nýtingu á 1 Gb/s tengiskilum.

Þetta leiði til þess að kostnaður fjarskiptafyrirtækja við að nota búnaðinn hækki en varla í nokkru samræmi við þann kostnað sem falli til við viðbótarnotkunina. Að mati Símans hafi Míla alltaf tryggingu fyrir því að fá greitt fyrir fyrstu tengiskil í 36 mánuði.

Síminn tekur dæmi um þá óhagkvæmni sem Síminn telur að umrædd verðlagning skapi. Ef eitt fyrirtæki komi inn á búnaðinn með ein tengiskil þá kosti slíkt kr. 9.218 og fái Míla þá að lágmarki greitt kr. 331.848 í 36 mánuði auk stofngjalds. Bætist við annar aðili þá tvöfaldist tekjurnar og verða kr. 663.696 í 36 mánuði. Væru helmingur af tengiskilunum notaður þá væri kostnaður allra kaupanda um kr. 3.982.176 af þessum eina skipti eða kr. 1.327.392 hvert ár o.s.frv.

Meðalkostnaður hvors fyrirtækis um sig ef aðeins séu notuð tvö tengiskil í hverjum mánuði verði kr. 36.872 af einum skipti. Sé sambærileg tilhögun höfð á 10 skiptum þá verði kostnaður við þennan eina lið um 370 þúsund krónur á mánuði eða 4,4 milljónir króna á hverju ári. Væru bæði fyrirtækin að nota sex tengiskil á 10 heildsöluskiptum hvort þá væri kostnaður hvors þeirra um kr. 2,2 milljónir á ári eða 6,6 milljónir kr. á þremur árum. Heildartekjur vegna 10 heildsöluskipta væri því 13,2 milljónir króna miðað við þessar forsendur. Við þetta bætist síðan stofnkostnaður við tengingu vegna aðgangслейðar 1.

Síminn bendir á að tekjur Mílu og þar af leiðandi kostnaður kaupanda hækki línulega eftir því sem aukning á tengiskilum eykst. Á ákveðnum tímapunkti þá verði tekjurnar langt umfram kostnað. Þar sem kostnaðar vaxi ekki línulega með aukinni notkun þá sé eðlilegt að mati Símans að verðlagning geri það ekki heldur.

Í svari Mílu tekur Míla undir það sjónarmið að kostnaðurinn vaxi ekki línulega með aukinni nýtingu. Því eigi aukaport sem nýtt séu fyrir GSM senda eða fyrirtækjatengingar að vera ódýrari en þau sem séu nýtt vegna aðgangssleiðar 1 enda hafi verið lagt upp með þá aðferðafræði þegar kostnaðargreiningin var send PFS sl. haust. Hætta sé á því eins og Síminn bendir á að þjónustan verði lítið eða ekkert nýtt nema undir aðgangssleið 1, þar sem ekki þarf að leigja nema örfá tengiskil til að það sé hagkvæmara að setja upp sinn eigin búnað frekar en að leigja þau af Mílu. Heildsöluskiptarnir séu dýrir í innkaupum og sé það vegna þess að þeir þurfa að búa yfir ákveðnum eiginleikum til að geta sinnt því öryggishlutverki sem þeim sé ætlað, vegna aðgangssleiðar 1. Þessir eiginleikar þyrftu ekki að vera til staðar ef ekki væri fyrir aðgangssleið 1 með TV þjónustu. Það sé því rökrétt að GSM og fyrirtækjatengingar greiði lægri gjöld fyrir sína notkun, enda nýti þær tengingar ekki alla eiginleika búnaðararins.

Afstaða PFS

Síminn gerir ráð fyrir því í sínum útreikningum að mánaðarverð á portum haldist óbreytt næstu 3 árin alveg óháð því hvort nýting á portunum breytist og þar með portaverðið. Þetta eru ekki réttar forsendur því til stendur að endurskoða þessi verð árlega og gert er ráð fyrir að sá hluti kostnaðar heildsöluskiptisins sem snýr að þjónustu vegna aðgangssleiðar 1 falli inn í verð fyrir aðgangssleið 1 í næstu kostnaðargreiningu.

Síminn gerir einnig ráð fyrir því í sínum athugasemdum að viðskiptavinir Mílu séu skuldbundnir til að greiða mánaðargjald í 3 ár sem er í samræmi við tillögu Mílu að breytingu á viðmiðunartilboði um bitastraumsaðgang. PFS bendir á að stofnunin hefur ekki samþykkt tillögu Mílu um 3ja ára binditíma enda er slíkt ekki í samræmi við fyrri framkvæmd sem stofnunin hefur hingað til samþykkt í kostnaðargreiningum.

Í upphafi var lagt til að portaverðið myndi breytast með nýtingu í hverjum skipti. Míla lagðist gegn því að portaverðið myndi breytast með nýtingu og fjölda viðskiptavina í hverjum heildsöluskipti og benti á að slíkt fyrirkomulag væri mjög flókið í úrvinnslu og að villuhætta og utanumhald væri mikið. Sú aðferð hafi leitt til þess að mismunandi verð væri á hverjum stað, eftir nýtingu og fjölda viðskiptavina. Míla lagði til að miðað væri við þá nýtingu sem væri á þeim tíma sem kostnaðargreiningin væri gerð en verð yrði endurreiknað árlega til að taka tillit til breyttrar nýtingar.

Það fyrirkomulag sem PFS leggur til núna, þ.e. að deila niður kostnaði miðað við nýtingu á þeim tíma sem kostnaðargreiningin er gerð hefur tíðkast á fleiri sviðum. Það er rétt hjá Símanum að í þeim tilfellum þar sem nýting er að aukast þá er hætta á að tekjur viðkomandi fyrirtækis verði umfram kostnað en jafnframt er það þannig að þegar nýting verður lakari er hætta á að tekjur nái ekki að standa undir kostnaði.

Mánaðargjöldin eru reiknuð út frá fjárfestinga- og rekstrarkostnaði 26 skipta sem settir höfðu verið upp í september 2013 og nýtingu þeirra í janúar 2014. Meðalnýting

Þessara skipta hafði ekki aukist mikið frá september til janúar sl. eða um 1 prósentustig. Ekki er ljóst nákvæmlega hvernig nýting skiptanna á eftir að þróast og hvort nýting nýrra skipta eigi eftir að verða sambærileg þeim sem þegar hafa verið settir upp, t.d. hvort að þeir verði staðsettir utan höfuðborgarsvæðisins þar sem nýtingin er eitthvað lægri. Þess vegna er mikilvægt að kostnaður heildsöluskiptanna sé endurreiknaður árlega.

Nýting á portunum hefur afgerandi áhrif á verðlagningu þeirra og árlegri endurskoðun er ætlað að tryggja að gjaldskráin leiðréttist í samræmi við raunnýtingu porta, hvort sem nýtingin eykst eða minnkar. Hvað varðar athugasemdir Mílu varðandi val á búnaði og kostnaði vegna hans bendir PFS á að val á búnaðinum og eiginleikum hans var í höndum Símans (nú Mílu) og er tilkomið vegna kröfu Símans varðandi veitingu á aðgangsléið 1 en ekki vegna annarrar þjónustu, sbr. ákvörðun PFS nr. 38/2012.

Síminn telur það vera skynsamlegra og betur í samræmi við markmið fjarskiptalaga sem eiga að stuðla að hagkvæmum fjarskiptum, sbr. 1. gr. laganna sem og markmið samkeppnislaga sem eiga að stuðla að hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta, sbr. 1. gr. laganna, að verðlagning eftir fyrstu tengiskil séu lægri eða taki mið af eðli tengingar, ef kostur er. Ella sé hætt við því að kostnaður við notkun búnaðarins leiði til þess að hagkvæmara verði fyrir viðkomandi fyrirtæki að nota eigin búnað heldur en að kaupa þjónustu af Mílu. Í öllu falli sé það óskynsamlegt að verðleggja hver tengiskil á sama verði og þannig koma í veg fyrir að kaupendur njóti hagkvæmari nýtingar á búnaðinum. Jafnvel geti þessi verðlagning leitt til þess að þjónusta á ákveðnu sviði verði óhagkvæm, t.d. þar sem verðlagning verður mun hærri en vilji notenda til þess að greiða (e. willingness to pay) fyrir vöruna. Við slíkar aðstæður geti verðlagning á vöru leitt til þess að engin eftirspurn verði fyrir hendi. Einnig getur þetta leitt til þess að hvert og eitt fyrirtæki komi sér upp eigin búnaði sem nýtist e.t.v. verr og þar af leiðandi verði kostnaður á bak við hverja tengingu hærri en nauðsynlegt sé.

Síminn bendir á að fyrsta upplegg varðandi umrædda þjónustu hefði verið að verðlagning lækkaði með aukinni nýtingu á tengiskilunum, þ.e. að hver nýr aðili leiddi til þess að verðlagning þjónustunnar lækkaði í verði. Ef fleiri aðilar nýttu tengiskilin þá ætti það að koma öðrum aðilum einnig til góða. Síðara upplegg PFS sem nú sé verið að breyta gekk út frá því að öll tengiskil eftir fyrstu tengiskil væru á lægra verði.

Síminn telur að sú aðferðarfræði sé skynsamlegri en sú sem núna er lagt upp með, þ.e. að verðleggja hver tengiskil á sama verði enda leiðir þessi aðferðarfræði til óskilvirkni bæði í fjárfestingu og notkun. Vodafone hefur haldið því fram að sú verðlagning á tengiskilum sem PFS lagði upphaflega upp með, þ.e. mismunandi verðlagning á fyrstu tengiskilum og tengiskilum umfram eitt, gagnist aðeins Símanum. Þrátt fyrir fullyrðingar Vodafone þá hefur þetta sömu áhrif á alla aðila sem vilja nota búnaðinn í starfsemi sinni. Það að taka tillit til notkunar og eðli notkunar ætti að vera öðrum fyrirtækjum til hagsbóta ekki aðeins Símanum.

Síminn miðar við að þjónustan sem PFS fjallar um sé, eða verði, í boði fyrir alla frá þeim tíma sem endanleg ákvörðun stofnunarinnar um verðlagningu liggi fyrir. Hafi Vodafone áhuga á því að nýta fleiri tengiskil þá ætti það einnig að koma Vodafone til góða að lækka verðlagningu á hverjum tengiskilum umfram eitt. Slíkt myndi leiða til

hagkvæmari notkunar og verðlagningu á þjónustu sem Vodafone gæti keypt í stað þess að fjárfesta í eigin búnaði.

Ef heildsöluskiptir sé notaður fellur líklega til kostnaður sem verður óhjákvæmilegur, s.s. fjárfesting og uppsetning. Sá kostnaður breytist ekki þótt 1 eða 24 tengiskil séu notuð. Til þess að geta hámarkað nýtingu á búnaðinum þá verði verðlagningin að miða við að auka eftirspurn eftir þjónustunni til þess að ná inn fyrir fjárfestingunni og föstum kostnaði, þ.e. verðlagning á tengiskilum hljóti að miða við að standa straum af breytilegum kostnaði og síðan að vera þannig úr garði gerð að heildarnotkun skili fullnægjandi afkomu á tiltekni tímabili, hvort sem það sé 3 ár eða lengra tímabil. Sú tillaga sem núna liggi fyrir gangi í öfuga átt, þ.e. hún leiði til þess að draga úr hvata til þess að nota búnaðinn.

Því telji Síminn að það verði að verðleggja vöruna/þjónustuna með þeim hætti að það sé einhver hvati fyrir kaupendur að nýta hana betur. Að haga verðlagningu með þeim hætti að það sé hvati til þess að nota búnaðinn ekki eða óskynsamlega sé órökrétt og hagfræðilega rangt. Sem dæmi um verðlagningu sem sé samkeppnishvetjandi og stuðli að hagkvæmari nýtingu væri t.d. ef það væri boðið upp á magnafslætti eða stiglækkandi verð á hver tengiskil eftir því sem fleiri tengingar eru notaðar.

Í öllu falli þá verði verðlagningin að vera með þeim hætti að hún leiði ekki til neikvæðrar niðurstöðu fyrir kaupanda þjónustunnar eftir því sem viðskiptin aukast, því verði að taka tillit til stærðarhagkvæmni, þ.e. að kostnaður á hver tengiskil lækki eftir því sem nýting eykst. Er slík aðferðarfræði jákvæð fyrir seljanda og kaupanda enda geta báðir hámarkað ábata sinn með skynsamlegri nýtingu á þeim aðföngum sem nota þarf.

Í svari Mílu kemur fram að verðlagningin sé miðuð við núverandi meðalnýtingu á öllum heildsöluskiptum. Sumir skiptar verði því reknir með tapi og aðrir með hagnaði, því útreikningar miðist við heildina. Ef nýtingin aukist þá muni það endurspeglast í nýrri kostnaðargreiningu, sem framkvæma eigi árlega skv. nýjustu tillögu að markaðsgreiningu. Hins vegar flæki það reikningagerð að breyta útreikningum á verði, líkt og Síminn ýji að, í hverjum mánuði eftir því sem nýting á tengiskilum breytist. Árleg kostnaðargreining ætti að nægja að mati Mílu.

Afstaða PFS

Eins og áður sagði þá lagðist Míla gegn því fyrirkomulagi sem fyrst var lagt upp með, að portaverð heildsöluskiptanna myndi breytast með nýtingu og fjölda viðskiptavina í hverjum heildsöluskipti. Míla benti á að slíkt fyrirkomulag væri mjög flókið í úrvinnslu og að villuhætta og utanumhald væri mikið. Sú aðferð hefði leitt til þess að mismunandi verð yrði á hverjum stað, eftir nýtingu og fjölda viðskiptavina. Míla lagði til að miðað væri við þá nýtingu sem væri á þeim tíma sem kostnaðargreiningin væri gerð en verð yrði endurreiknað árlega til að taka tillit til breyttrar nýtingar.

Míla lagði jafnframt til að portaverð fyrir hvert port umfram eitt yrði lægra en fyrir fyrsta portið. Það er sú tilhögun sem PFS getur ekki fallist á í ljósi þess hvernig nýtingu skiptanna er háttað.

Meðalverð 1 Gb/s porta hjá Símanum yrði einungis um helmingur þess meðalverðs sem Vodafone myndi greiða ef miða ætti við tillögur Mílu um útreikninga á ígildum fyrir port umfram eitt. Það er því ljóst að með því fyrirkomulagi myndi ekki ríkja jafnræði milli viðskiptavina Mílu. Það fyrirkomulag sem Síminn er hér að leggja til, þ.e. að hafa port umfram eitt ódýrara, myndi fyrst og fremst nýtast Símanum vel en ólíklegt er að önnur fyrirtæki myndu hafa hag af því.

Í samráðinu kom í ljós að verið var að nota heildsöluskiptana undir fleiri þjónustur en DSL þjónustu. Kostnaði við heildsöluskiptana ber því að skipta milli þessa mismunandi þjónustuleiða og eðlilegt er að það sé gert í samræmi við nýtingu hverrar þjónustu. Ef einungis er greitt fullt verð fyrir fyrsta port í hverjum skipti myndi það valda misræmi í staðfærslu kostnaðar milli þjónustuleiða, en með því fyrirkomulagi myndi DSL þjónusta bera meiri kostnað en aðrar þjónustuleiðir, svo sem stofnnet og farsímaþjónusta. Þar með væru neytendur bitastraumsþjónustu að greiða niður aðrar þjónustur, svo sem GSM þjónustu. Ef taka ætti tillit til sjónarmiða Símans um að tengiskil umfram eitt sé ódýrara en fyrsta tengiskil og þeirra sjónarmiða að hver þjónusta beri hlutdeild í kostnaði í samræmi við nýtingu þá myndi það fela í sér verulega aukið flækjustig í verðskrá og óvissu um endurheimt kostnaðar. Með þeim breytingum á mánaðargjaldi sem PFS leggur til er kostnaði deilt jafnt á þjónustuleiðir og jafnframt er kostnaðinum deilt niður á þá sem nýta sér heildsöluskiptana í samræmi við notkun þeirra.

Síminn nefnir að í öllu falli þá verði verðlagningin að vera með þeim hætti að hún leiði ekki til neikvæðrar niðurstöðu fyrir kaupanda þjónustunnar eftir því sem viðskiptin aukast. Það fyrirkomulag varðandi mánaðargjöld heildsöluskiptanna sem PFS leggur til leiðir ekki til neikvæðrar niðurstöðu fyrir kaupanda þjónustunnar eftir því sem viðskiptin aukast þar sem mánaðargjöldin eru óháð fjölda tenginga hjá hverjum viðskiptavini Mílu.

PFS er ekki sammála Símanum að það beri að taka tillit til stærðarhagkvæmni Símans við útreikninga á mánaðargjöldum á heildsöluskiptum Mílu og að stuðla beri þannig að hvata til að kaupa aðgang að skiptunum. Ef horft er til forsögu þessa máls þá var tilgangurinn með þessum skiptum að gera það mögulegt fyrir Vodafone að fá aðgang að xDSL þjónustu Símans (nú Mílu) um aðgangssleið 1. Samkvæmt því sem fram kom af hálfu Símans á þeim tíma var heildsöluskiptirinn forsenda þess að hægt væri að veita þennan aðgang. Líta má á kostnaðurinn við heildsöluskiptinn sem aðgangshindrun að aðgangssleið 1 fyrir Vodafone og önnur fjarskiptafyrirtæki. Eins og staðan er í dag hefur Vodafone því ekki val um það hvort að þeir nýti heildsöluskiptinn eða ekki við veitingu VDSL þjónustu samkvæmt aðgangssleið 1. Að mati PFS vegur það þyngra að lágmarka kostnað við aðgang að heildsöluskiptunum vegna aðgangssleiðar 1 en að stuðla að ódýrum fyrirtækjatengingum sem hægt væri að leysa á annan hátt. Í næstu kostnaðargreiningu á bitastraumi mun hlutdeild DSL þjónustu í heildsöluskiptunum væntanlega verða tekin inn í almenn aðgangsverð bitastraums og mun þá annar aðgangur að heildsöluskiptunum verða endurskoðaður samhliða.

Síminn vekur einnig athygli á því að í fyrra samráði PFS hafi verið tekið fram að Míla tæki breytingargjald vegna ADSL yfir í VDSL en verðlagningin var ekki tilgreind. Í samráðinu núna er ekkert vísað í breytingargjalds og því væri gagnlegt ef

PFS myndi staðfesta hvort slíkt breytingargjald væri fyrirhugað eða hefði verið til umfjöllunar hjá PFS. Í öllu falli er nauðsynlegt að skýrt liggi fyrir að breyting frá ADSL í VDSL verði ekki túlkað sem stofngjald.

Afstaða PFS

Heildarendurskoðun stofn- og breytingargjalda Mílu munu verða endurskoðað í kostnaðargreiningu sem fyrirhugað er að gera í kjölfar ákvörðunar PFS á mörkuðum 4-5. Búast má við endanlegri ákvörðun í því máli á fyrsta ársfjórðungi 2015. Um er að ræða gjöld vegna heimtauga við ný tengingar, yfirtöku á xDSL þjónustu og breytingar úr ADSL í VDSL í aðgangssleiðum 1 og 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. Vegna athugasemda Vodafone varðandi yfirtöku á xDSL þjónustu (breyting á þjónustuaðila) þá lagði Míla til að í þeim tilfellum væri innheimt lægra gjald. Míla lagði til að gjald fyrir yfirtöku á xDSL þjónustu verði 1.329 kr. í samræmi við greiningu sem Míla sendi PFS árið 2011. PFS hyggst fallast á að miða við það gjald þar til ný kostnaðargreining liggur fyrir.

Vodafone fagnar tilmælum PFS um að uppgjör milli aðila vegna mismunar á bráðabirgðaverðum og endanlegum verðum samkvæmt kostnaðargreiningu fari fram innan mánaðar frá dagsetningu ákvörðunar. Vodafone telji að fullnaðaruppgjör þurfi að fara fram vegna stofngjalda á heildsöluskiptum og að miðað sé við að heildsöluskiptir falli alveg út.

Þá telur Vodafone mikilvægt að fjarskiptafélög geti leitað til PFS komi upp ágreiningur við skiptingu og að stofnunin tryggi að framvinda þess gangi vel fyrir sig og að fjarskiptafélög skaðist ekki frekar í uppgjörsferlinu.

Afstaða PFS

Það er kveðið á um það í ákvörðun PFS nr. 38/2012 að endanlegt uppgjör milli aðila vegna mismunar á bráðabirgðaverðum og endanlegum verðum samkvæmt þessari kostnaðargreiningu fara fram innan mánaðar frá dagsetningu ákvörðunarinnar. Ef ágreiningur skapast um uppgjörið geta viðkomandi fyrirtæki leitað til PFS með slíkt og mun þá PFS úrskurða í málinu.

Vodafone tekur fram að félagið sé hlynnt þeim breytingum sem stofnunin boði í sérstöku aukasamráði á kostnaðargreiningu fyrir bitastraumsaðgang samkvæmt Aðgangssleið 1 og 3. Vodafone ítreki þó að félagið telji að heildsöluskiptir sé óþarfur við veitingu þjónustunnar. Verði ekki fallið frá notkun heildsöluskipta telji Vodafone mikilvægt að skýrt komi fram að notkun þeirra sé eingöngu bundin við Aðgangssleið 1.

Afstaða PFS

Að mati PFS hefur Vodafone ekki fært nægjanleg rök fyrir því hvers vegna ætti að binda notkun heildsöluskiptanna við aðgangssleið 1. Nýting á heildsöluskiptunum hefur áhrif á mánaðarverð skiptanna og ef ekki mætti nota þá undir aðra þjónustu en aðgangssleið 1 myndi mánaðarverðið hækka. Framangreint álit Vodafone er ekki í

samræmi við fyrri málflutning Vodafone um að ekki skyldi gjaldfæra fyrir einstakar fjárfestingar í kerfishlutum heldur eingöngu þann kostnað sem hlytist af viðkomandi þjónustu.

Þó að heildsöluskiptarnir hafi verið hugsaðir fyrst og fremst fyrir aðgangssleið 1 telur PFS ekki ástæðu til að hindra það að laus port séu nýtt á annan hátt enda skili það sér í betri nýtingu viðkomandi fjárfestingar sem skili sér í lægri verðum fyrir aðgang að aðgangssleið 1.

PFS tekur að lokum fram að stofnunin er með sérstakt mál til meðferðar er varðar beiðni Mílu um breytingu á viðmiðunartilboði um bitastraumsaðgang þess efnis að unnt verði að nota heildsöluskipta fyrir aðra þjónustu en aðgangssleið 1. Ákvörðun í því máli mun væntanlega líta dagsins ljóst fljótlega eftir ákvörðun í því máli sem hér er til umfjöllunar og ákvörðun varðandi markaðsgreiningar á mörkuðum 4 og 5.

3 Aðrar athugasemdir

Hringiðan gerði athugasemd við að ekki væri lengur verðmunur milli ADSL og VDSL tenginga þar sem félagið hafi ráðstafað mismun á ADSL portum og VDSL portum í að kaupa VDSL endabúnað. Þessi búnaður sé dýrari og það taki um 12 mánuði að greiða upp kostnaðarmun á búnaðinum.

Afstaða PFS

Eins og fram kemur í afstöðu PFS við athugasemdum sem bárust í fyrra samráðinu, sjá Viðauka II, þá hefur þróun í útbreiðslu VDSL kerfisins orsakað breytingu í kostnaðaruppbyggingu ADSL og VDSL þjónustunnar. Niðurstaða útreikninga var að mjög lítill munur var á kostnaði ADSL og VDSL tenginga og því var ákveðið að jafna þessi verð. Ýmsir þættir geta haft áhrif á það hvernig kostnaði er skipt og reynt er að miða við orsakasamhengi þar sem það er mögulegt. Tekjumódel einstaka fjarskiptafyrirtækja er hins vegar ekki einn af þeim þáttum sem ráða því hvernig kostnaði er skipt.

Símafélagið sendi inn athugasemdir þar sem fram kemur hjá félaginu að um sé að ræða athugasemdir vegna afmarkaðs aukasamráðs um kostnaðargreiningu fyrir aðgang að heildsöluskiptum vegna aðgangssleiðar 1 (markaður 5) hjá Mílu. Símafélagið gerir ýmsar athugasemdir við viðauka 5 með viðmiðunartilboði Mílu um bitastraumsaðgang og þá sérstaklega varðandi tölulið 3 (Verðskrá) vegna tengiskila fyrir önnur not en fyrir aðgangssleið 1.

Afstaða PFS

PFS telur að athugasemdir Símafélagsins beinist fyrst og fremst að breytingum á viðauka 5 með viðmiðunartilboði Mílu um bitastraumsaðgang að því er varðar aðgangssleið 1 og tiltekna viðbótarþjónustu við þá leið, en PFS efndi til samráðs um breytingar á viðmiðunartilboðinu samhliða aukasamráði um kostnaðargreiningu fyrir aðgang að heildsöluskiptum. PFS hyggst af þeim sökum fjalla efnislega um athugasemdir Símafélagsins í úrvinnslu athugasemda sem fram komu í samráðinu um breytingar á viðmiðunartilboðinu.