

**Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar
vegna
erindis Landssíma Íslands hf. um frumkostnaðargreiningu í fjarskiptanetum Og
fjarskipta hf.**

**I.
Erindið**

Með bréfi, Landssíma Íslands hf. (Síminn) til Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), dags. 17. nóvember 2003, var þess krafist að PFS hlutaðist þegar í stað til um að fram fari frumkostnaðargreining í fjarskiptanetum Og fjarskipta hf. (Vodafone), jafnt í farsímaneti sem fastaneti, og að stofnunin ákvarði um samtengingjöld Vodafone í framhaldinu.

Þess var jafnframt krafist að PFS veitti Vodafone ekki rýmri frest en tvo mánuði til að skila slíkri kostnaðargreiningu, yrði töf á skilum Vodafone á frumkostnaðargreiningu var þess krafist, að PFS tæki um það ákvörðun, að full gagnkvæmni skyldi ríkja í samtengingjöldum þar til niðurstöður frumkostnaðargreiningar lægju fyrir. Til vara var þess krafist, við sömu aðstæður, að PFS drægi verulega úr þeim verðmun sem nú er á lúkningargjöldum Símans og Vodafone.

**II.
Málsmeðferð og málsástæður**

Málsástæður Símans:

Kvöð um kostnaðartengd verð

Um rök fyrir kröfu sinni vísaði Síminn í úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála frá 21. október 2003, þar sem segir orðrétt:¹

“Telur úrskurðarnefnd þessa ákvörðun vera til þess fallna að efla virka samkeppni og þjóna hagsmunum neytenda enda fylgi útnefningunni kvöð um kostnaðartengd endagjöld”. Taldi Síminn að frá úrskurðardegi ætti Vodafone að miða lúkningargjöld við kostnað og jafnframt að skyldan tæki til endagjalda í öllum netum sem

¹ Með úrskurði nefndarinnar nr. 3/2003, var Og fjarskipti hf. úrskurðað með umtalsverða markaðshlutdeild á samtengingarmarkaði.

samtengissamningar taka til enda tæki útnefningin til samtengingarmarkaðarins í heild sinni.

Frestur

Sem rök fyrir þeim fresti sem Síminn taldi að hæfilegt væri að veita Vodafone vísaði Síminn í bréf PFS frá 5. febrúar 2003, þar sem Símanum var gert að skila inn kostnaðarútreikningum ásamt rökstuðningi fyrir lúkningu símtala í farsímaneti sínu, sem skilað var 10. apríl 2003.

Gagnkvæm endagjöld

Í upphafi voru gagnkvæm endagjöld í samtengissamningum fyrirtækjanna. Nú þegar Vodafone hefur verið útnefnt með umtalsverða markaðshlutdeild á samtengimarkaðinum þygi Símanum eðlilegt að farið verði til fyrra horfs, dragi Vodafone á langinn að skila frumkostnaðargreiningu.

Þá bendir Síminn á að full gagnkvæmni sé í lúkningargjöldum fimm Evrópuríkja (Danmörk, Þýskaland, Holland, Portúgal og Lúxemborg).

Varakrafa

Varakröfu sína rökstyður Síminn með þeim orðum að PFS hafi úttalað sig um að 50% verðmunur á endagjöldum sé “óæskilegur”, sbr. ákvörðun PFS frá 15. júlí 2003. Ef frumkostnaðargreining dregst á langinn, hafi PFS engin málefnaleg rök fyrir að grípa ekki til aðgerða og knýja fram leiðréttingu á þessum mikla verðmun. PFS geti því þar til frumkostnaðargreining liggja fyrir mælt fyrir um að ekki skuli vera meiri en 10% verðmunur á endagjöldum fyrirtækjanna, hvort heldur sem um er að ræða fastanetið eða farsímanetið.

Erindi Símans var sent Vodafone til umsagnar, með bréfi, dags. 25. nóvember 2003. Engar athugasemdir bárust frá Vodafone. Með bréfi, dags. 27. janúar 2004, óskaði PFS eftir því að Vodafone skilaði inn kostnaðarútreikningum ásamt rökstuðningi fyrir þeim gjöldum sem fyrirtækið tekur fyrir lúkningu símtala inn í farsímanet sitt. Í sama bréfi var því jafnframt hafnað að skilja bæri úrskurð úrskurðarnefndar, með þeim hætti að hann tæki einnig til fastanets Vodafone eins og Síminn hélt fram.

Málsástæður Vodafone

Með bréfi, dags. 15. febrúar 2004, hafnaði Vodafone því að á þeim hvíldi sú kvöð samkvæmt úrskurði úrskurðarnefndar að skila inn umbeðnum upplýsingum. Nokkrar bréfaskriftir urðu á milli PFS og Vodafone um ágreiningsefnið, sbr. bréf PFS, dags. 19. febrúar 2004, bréf Vodafone, dags. 26. febrúar 2004, og bréf PFS, dags. 10. mars 2004. Með bréfi, dags. 31. mars 2004, kærði Vodafone til úrskurðarnefndar, þá ákvörðun PFS að með úrskurði nefndarinnar frá 21. október 2003; hafi stofnast kvöð um kostnaðartengd lúkningargjöld í farsímaneti Vodafone og krafðist þess að ákvörðun PFS yrði felld úr gildi. Með úrskurði nefndarinnar, dags. 14. júní 2004, (*mál nr. 4/2004*) var því hafnað að fella ákvörðun PFS frá 10. mars 2004, úr gildi. Áður hafði verið hafnað að fresta réttaráhrifum ákvörðunarinnar, sbr. úrskurð nefndarinnar, dags. 7. apríl 2004 (*mál nr. 2/2004*).

Með ódagsettu bréfi, sem barst PFS þann 23. mars 2004, óskaði Vodafone eftir fresti til að skila inn upplýsingum um frumkostnaðargreiningu og vísaði til bréfs PFS frá 27. janúar 2003. PFS svaraði með bréfi, dags. 24. mars 2004, þar sem fram kom að áður

en afstaða yrði tekin til beiðinnar væri óskað eftir fundi með Vodafone þar sem fyrirtækið gerði grein fyrir hvað gert hefði verið fram að þeim tíma varðandi frumkostnaðargreiningu á farsímaneti fyrirtækisins. Fundurinn var haldinn þann 31. mars 2004, og upplýsti Vodafone þar um stöðuna á verkefninu. Þann 1. apríl 2004, barst síðan frekari rökstuðningur fyrir þeim fresti sem Vodafone taldi sig þurfa til að ljúka greiningunni. Með bréfi, dags. 6. apríl 2004, lýsti PFS því yfir að ekki yrði tekin afstaða til frestbeiðinnar fyrr en úrskurður úrskurðarnefndar vegna kæru Vodafone frá 31. mars 2004, til úrskurðarnefndar, um frestun réttaráhrifa lægi fyrir. Úrskurður úrskurðarnefndar lá fyrir þann 7. apríl 2004 (*mál nr. 2/2004*), þar sem kröfu Vodafone um frestun réttaráhrifa á ákvörðun PFS um skil á umbeðnum gögnum var hafnað. Með bréfi, dags. 6. maí 2004, veitti PFS umbeðinn frest til að skila inn upplýsingum vegna kostnaðargreiningar, en áður hafði því verið lýst yfir að Vodafone fengi frekari frest til að skila umbeðnum gögnum. Vegna ýmissa ástæðna var þó ekki gengið frá því formlega fyrir en 6. maí 2004. Í bréfinu voru eftirtaldar ástæður m.a. tíundaðar sem rök fyrir auknum fresti:

“Í ljósi þess að hér er um vinnu að ræða sem Og fjarskipti hafa litla sem enga reynslu af í samanburði við t.d. Landssíma Íslands hf. þar sem kvöð um kostnaðartengd lúkningargjöld í farsímaneti Og fjarskipta er tiltölulega ný, þeirra álitaefna sem upp hafa komið á þeim fundum sem haldnir hafa verið um meðferð einstakra kostnaðarliða, erfiðleika fyrirtækisins við að ná út úr upplýsingakerfum sínum þeim kostnaði sem til hefur fallið og telst til lúkningargjalda og er tilkominn vegna sameiningar á þeim upplýsingakerfum sem áður tilheyrðu Tal, Íslandssíma og Halló, telur stofnunin að hæfilegur frestur til að skila inn umbeðnum gögnum sé til 20. júní n.k.”

III. Niðurstaða

Krafa um frumkostnaðargreiningu

Mánudaginn 21. júní 2004, barst PFS frumkostnaðargreining Vodafone ásamt rökstuðningi fyrir þeim gjöldum sem fyrirtækið tekur fyrir lúkningu símtala í farsímaneti sínu. Miðað er við raunkostnað (historical cost). Viðmiðunarár er 2003 sem er fyrsta reikningsár Vodafone eftir að félögin Tal, Íslandssími og Halló frjáls fjarskipti sameinuðust undir því nafni.

Á fundi þann 29. júní 2004, sem haldinn var til að fara yfir frumkostnaðargreiningu Vodafone, gerði PFS nokkrar athugasemdir við aðferðarfræði Vodafone sem lutu flestar að því að samræma aðferðarfræðina eins og hægt var við sambærilega útreikninga af hálfu Símans sem skilað var inn til PFS þann 10. apríl 2003², auk þess sem bent var á kostnaðarliði sem að mati PFS ættu ekki að falla undir lúkningargjöld. Með bréfi, dags. 5. júlí 2004, skilaði Vodafone inn á ný kostnaðarútreikningum, þar sem fallist var á þær breytingar sem PFS hafði lagt til, auk þess sem teknir höfðu verið út liðir sem PFS hafði áður gert athugasemdir við. Eftir þær breytingar telur PFS að ekki séu efni til að gera frekari athugasemdir að svo stöddu við kostnaðargrunn Vodafone, án þess um leið að taka til nánari skoðunar þær forsendur sem Síminn lagði til grundvallar fyrir því lúkningargjaldi sem fyrirtækið tekur í sínu farsímaneti.

² Í byrjun árs 2003 var Símanum gert að skila rökstuðningi fyrir lúkningargjöldum í farsímaneti sínu. Niðurstaðan úr þeirri frumgreiningu Símans var að kostnaðarverðið væri kr. 8,92. Á grundvelli þessarar niðurstöðu Símans tók PFS ákvörðun þann 23. apríl 2003 og gerði Símanum að lækka lúkningargjöldin frá og með 1. júní 2003, án þess þó að taka neina afstöðu til þeirra forsenda sem Síminn gaf sér fyrir niðurstöðinni eða einstakra kostnaðarliða.

Samkvæmt þessu er niðurstaðan úr frumkostnaðargreiningu Vodafone eftirfarandi:³

1. Rekstrarkostnaður

| | |
|-------------------------|-------|
| Rekstur kerfa og nets | [...] |
| Annar rekstrarkostnaður | [...] |
| [...] | [...] |
| Samtals | [...] |

2. Fjárfestingarkostnaður

| | |
|----------------|-------|
| [...] | [...] |
| [...] | [...] |
| [...] | [...] |
| Samtals | [...] |

Samtals kostnaður [...]

Fjöldi mínútna [...]

Verð/mínútu [...]

3. Einingaverð

| | |
|--------------|-------|
| [...] | [...] |
| [...] | [...] |
| 12,92 | |

Á þeim fundum sem haldnir voru með Vodafone þar sem fyrirtækið gerði grein fyrir gangi þeirrar frumkostnaðargreiningar sem fram fór af hálfu fyrirtækisins var leitast við af hálfu PFS að tryggja þrennt. Í fyrsta lagi að sams konar aðferðarfræði væri viðhöfð og almennt hefði verið beitt hér á landi við útreikninga á þeim gjöldum fyrir aðgang og þjónustu sem fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild ber að veita á kostnaðarverði. Í öðru lagi að tryggja að inn í lúkningargjöldunum séu ekki kostnaðarliðir sem eðli málsins samkvæmt eiga ekki heima þar. Í þriðja lagi varð ekki hjá því komist, til að jafnræðis væri gætt, að taka að einhverju leyti tillit til þeirrar útfærslu á aðferðarfræði sem Síminn viðhafði við útreikninga á lúkningargjöldum í sínu farsímaneti og skilað var inn til PFS þann 10. apríl 2003. En niðurstaða Símans var að þeirra kostnaður væri 8,92 krónur.

Að mati PFS eru ýmsir þættir sem geta skýrt þennan mun á lúkningargjöldum Vodafone og Símans. Í fyrsta lagi sú stærðarhagkvæmni sem næst í rekstri Símans. Í öðru lagi þá hefur Vodafone gengið í gegnum kostnaðarsaman samruna. Í tölum Vodafone er sameiningarkostnaður sem til féll og flokkast undir sameiningu kerfa og neta og í þriðja lagi eru færri mínútur í kerfi Vodafone.

³ Fellt út vegna trúnaðar.

Með hliðsjón af ofangreindu virðist það gjald sem Vodafone tekur í dag fyrir lúkningu símtala endurspeglast í þeim kostnaði sem fyrirtækið ber og telja má til lúkningu símtala í farsímaneti fyrirtækisins, ef miðað er við sögulegan kostnað.

Í ljósi þessarar niðurstöðu er einnig rétt að fara nokkrum almennum orðum um þau lúkningargjöld sem Síminn annars vegar tekur og svo Vodafone hins vegar og þá í samanburði við sambærileg gjöld annars staðar í Evrópu. IRG (Independent Regulators Group) birti þann 23. apríl 2004, upplýsingar yfir lúkningargjöld (MTR) í löndum Evrópu. Niðurstöðu þeirrar samantektar má sjá á neðangreindri töflu:

| Land | Meðal MTR fyrir hvert land (m.v. 31. janúar 2004) kr./mín. | | |
|--------------|--|-----------------------|-----------|
| | Dagtaxti | Kvöld- og helgartaxti | Meðalverð |
| Noregur | 7,90 | 7,90 | 7,90 |
| Kýpur | 8,21 | 8,21 | 8,21 |
| Litháen | 12,22 | 6,24 | 9,23 |
| Tékkland | 9,79 | 9,79 | 9,79 |
| Írland | 11,80 | 8,84 | 10,32 |
| Svíþjóð | 10,90 | 9,38 | 10,39 |
| Ísland | 10,98 | 10,17 | 10,57 |
| Danmörk | 13,99 | 7,17 | 10,58 |
| Bretland | 15,37 | 6,00 | 10,68 |
| Slóvakía | 11,35 | 9,59 | 10,94 |
| Póland | 13,81 | 8,45 | 11,13 |
| Letland | 11,31 | 11,31 | 11,31 |
| Austurríki | 11,35 | 11,35 | 11,35 |
| Finnland | 11,42 | 11,42 | 11,42 |
| Spánn | 14,75 | 8,02 | 11,88 |
| Ungverjaland | 14,39 | 8,02 | 12,22 |
| Luxemborg | 13,28 | 11,51 | 12,39 |
| Belgía | 14,49 | 10,14 | 12,51 |
| Þýskaland | 13,32 | 13,32 | 13,32 |
| Frakkland | 14,19 | 11,81 | 13,59 |
| Slóvenía | 18,59 | 8,85 | 13,72 |
| Ítalía | 15,54 | 12,16 | 13,91 |
| Holland | 14,36 | 14,36 | 14,36 |
| Malta | 15,60 | 15,60 | 15,60 |
| Grikkland | 15,93 | 15,93 | 15,93 |
| Eistland | 16,44 | 16,44 | 16,44 |

| | | | |
|----------|-------|-------|-------|
| Portúgal | 20,92 | 15,47 | 19,53 |
| Sviss | 19,66 | 19,66 | 19,66 |

M.v. miðgengi á EUR skv. Seðlabanka Íslands þann 06.07.04.

Þær forsendur sem lagðar voru til grundvallar voru eftirfarandi:

- 1) Viðmiðunarverðin taka til lúkningargjalda vegna samtengingu símtala frá fastaneti yfir í farsímanet.
- 2) Til að öðlast samanburðahæf viðmið þá er notast við meðaltal 3ja mínútna símtala. Tengigjöld eru fundin út með staðlaðri aðferðarfræði.
- 3) Umferðartölur (símtöl og fjöldi mínútna) og hlutfall álagstíma og tímabila utan álagstíma (peak/off peak) vantar frá sumum löndunum. Hjá þeim löndum sem ekki tilgreindu þessi tímabil í sínum gjaldskráum er notast við gildið 1 (50/50).
- 4) Meðaltal lúkningargjalda í farsímakerfum hvers lands hefur verið fundið út með því að bæta við og margfalda meðaltal lúkningargjalda með markaðshlutdeild, mælda í hlutfalli við áskrifendur (en þó með það í huga að “ áskrifendur “ geta verið skilgreindir með mismunandi hætti).
- 5) Lúkningargjöldin voru í gildi 31. janúar 2004.⁴

Af þessu má sjá að Ísland er í sjöunda sæti ef litið er til meðaltalskostnaðar yfir lúkningargjöld í hverju landi fyrir sig. Ef hins vegar staða Símans og Vodafone er skoðuð sérstaklega kemur í ljós að lúkningargjöld Símans eru þau þriðju lægstu ef horft er til meðaltalskostnaðar í hverju landi, en lúkningargjöld Vodafone eru hins vegar í sextánda sæti, ef tekið er mið af ofangreindri samantekt.

Þá er einnig rétt að benda hér á, að sá munur sem er á lúkningargjöldum farsímafyrirtækjanna hér á landi er ekki einsdæmi í Evrópu, t.d. í Noregi er meiri munur en hér á landi á þeim lúkningargjöldum sem Netcom er með í samanburði við Telenor. Þar líkt og hér á landi eru aðeins tvö farsímafyrirtæki á markaðnum og bæði með umtalsverða markaðshlutdeild á samtengingarmarkaðnum.

Krafa um gagnkvæm lúkningargjöld eða að verulega verði dregið úr þeim verðmun sem nú er á lúkningargjöldum fyrirtækjanna

Í ljósi þess, að Vodafone hefur skilað inn frumkostnaðargreiningu á þeim lúkningargjöldum sem fyrirtækið tekur í dag er ekki ástæða til að taka varakröfur Símans til efnismeðferðar.

IV.

Ákvörðunarorð

Það er niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar í þessu máli, að Og fjarskipti hf. hafi sýnt fram á, að sá kostnaðargrunnur (sögulegur kostnaður) sem gjaldskrá fyrir lúkningu símtala inn í farsímanet fyrirtækisins er byggð á, geti staðist ef tekið er mið af þeirri aðferðarfræði sem tækt var að beita. Í ljósi þessa gerir Póst- og fjarskiptastofnun ekki athugasemdir við núgildandi gjaldskrá fyrirtækisins.

⁴ <http://irgis.anacom.pt/admin/attachs/385.pdf>

Póst- og fjarskiptastofnun áskilur sér rétt til að endurskoða ákvörðun þessa í kjölfarið á niðurstöðu markaðsgreiningar sem nú stendur yfir á grundvelli nýrrar fjarskiptalöggjafar og í framhaldi af því taka ákvörðun um aðrar kvaðir og/eða kostnaðargreiningaraðferðir sem viðhafa skal við útreikninga á lúkningargjöldum.

Póst- og fjarskiptastofnun, 15. júlí 2004