



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Forsendur alþjónustuútnefningar

Hér með er óskað viðbragða allra hlutaðeigandi aðila á því umræðuskjali sem hér birtist. Allar athugasemdir skulu vísa í viðeigandi kafla og númer spurningar. Ef aðili hefur athugasemdir sem ekki eiga heima undir einhverjum ákveðnum kafla í skjalinu, skal halda þeim aðskildum frá öðrum athugasemdum. Senda skal athugasemdir með almennum pósti og/eða tölvupósti á neðangreindan aðila fyrir 24. febrúar 2016. Þær athugasemdir sem berast verða birtar á heimasíðu Póst- og fjarskiptastofnunar. Stofnunin mun í framhaldinu yfirfara þær athugasemdir sem berast og í framhaldinu taka ákvörðun um útnefningu alþjónustuveitanda við að útvega tengingar við almenna fjarskipanetið.

Póst- og fjarskiptastofnun

Suðurlandsbraut 4

108 Reykjavík

Sími 510-1500

Guðmunda Á. Geirsdóttir, netfang: gudmunda@pfs.is

1 Efnisyfirlit

1.	Almennt	3
2.	Markmið fjarskiptalaga.....	4
3.	Forsendur við útnefningu og val á alþjónustuveitanda.....	6
4.	Inntak alþjónustukvaðar	8
2		8
4.1	Fyrirhuguð alþjónustukvöð	8
4.1.1	Tenging við fastanet	8
4.1.2	Alþjónustubyrði	9
4.1.3	Landfræðileg afmörkun	10
4.1.4	Útnefningartímabil	11
4.1.5	Spurningar	12
5	Leiðbeiningar og samráðsfrestur.....	12
5.1	Umsagnir umsagnaraðila	12
5.2	Birting umsagna.....	12
5.3	Frestur til samráðs.....	13

1. Almenn

Kvöð um að útvega tengingu við almenna talsímanetið hefur lengi hvílt á fjarskiptafyrirtækinu Mílu ehf. og þar á undan á Símanum hf. og forverum þess fyrirtækis. Sú aðgreining sem felst í því að útvega annars vegar tengingu við almenna talsímanetið og hins vegar kvöð um að veita talsíma- og lágmarksgagnaflutningsþjónustu yfir tenginguna má rekja allt aftur til ársins 2007, en kvöð, sambærileg þeirri sem síðast var lögð á fyrirtækið, var sett á Mílu ehf. með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 25/2007.

Þar áður voru allar alþjónustukvaðir, þ.m.t. kvöð um upplýsingaþjónustu um símanúmer og útgáfa símaskrár, á hendi Símans hf. og forverum þess fyrirtækis. Hefur kvöð um að veita aðgang að almenna talsímanetinu æ síðan verið endurnýjuð, sbr. ákvarðanir nr. 32/2011 og 30/2013, án þess að þær hafi verið kærðar af hálfu Mílu ehf. Á öðrum sviðum alþjónustu hafa kvaðir verið felldar niður, s.s. um að veita talsímaþjónustu-, gagnaflutningsþjónustu, reka almenningssíma og þjónustu við notendur með sérstaka þjóðfélagsþarfir, sbr. ákvörðun nr. 30/2013 og um að veita upplýsingaþjónustu um símanúmer og útgáfu símaskrár, sbr. ákvörðun nr. 31/2013.

Með ákvörðun PFS nr. 40/2014, frá 23. desember 2014, var Míla á ný útnefnd með alþjónustukvöð um að útvega aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið, að undangengnu samráði við hagsmunaaðila. Ákvörðunin var að þessu sinni útfærð með töluvert breyttum hætti frá því sem verið hafði, en tilgangurinn með því var að skapa jákvæðari skilyrði fyrir alþjónustuveitandann til að viðhalda og endurnýja aðgangsnett sitt. Í þessu fólst m.a. að mælt var fyrir um lægri eigin byrði alþjónustuveitanda, dregið var úr landfræðilegu umfangi kvaðarinnar, mælt var fyrir um málsmeðferð og fyrirframgefna kostnaðarskiptingu varðandi framlög úr alþjónustusjóði svo dæmi séu tekin. Var við útfærslu þessa m.a. verið að horfa til markmiða fjarskiptaáætlunar Alþingis um að auka aðgengi landsmanna að háhraða gagnaflutningsþjónustu.

Míla ehf. vildi hins vegar ekki una þeirri niðurstöðu og útfærslu sem ákvörðun PFS nr. 40/2014 tiltók og kærði ákvörðunina til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála þann 19. janúar 2015. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála felldi svo úr gildi ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 40/2014 með úrskurði sínum í máli nr. 3/2015, frá 26. janúar 2016. Komst úrskurðarnefnd að þeirri niðurstöðu að ákvörðun PFS nr. 40/2014 hafi verið of stefnumótandi og þannig hafi efni hennar skort nægilega skýra og ótvíræða lagastoð. Taka forsendur nýrrar alþjónustuútnefningar mið af þessum sjónarmiðum úrskurðarnefndar.

Þrátt fyrir framangreint má þó ljóst vera af úrskurði úrskurðarnefndar að nefndin dregur ekki í efa þá heimild stofnunarinnar um að leggja kvöð á Mílu ehf. með hliðstæðum hætti og gert var í ákvörðun PFS nr. 30/2013 sbr. eftirfarandi orðalag nefndarinnar:

„Úrskurðarnefnd gerir hvorki athugasemdir við lagaheimildir PFS til að taka ákvörðun þar að lútandi sbr. ákvörðun PFS nr. 30/2013, né við þann undirbúning að ákvörðunartöku sem fólst í útgáfu umræðuskjals og samráðsferli í framhaldi af því.“

Í ljósi framangreinds liggur fyrir Póst- og fjarskiptastofnun að taka nýja ákvörðun um alþjónustuútnefningu. Leitast PFS því nú við að útfæra kvöðina með eins einföldum og skýrum hætti og kostur er. Þannig er útfærslan að fyrirmynd fyrri alþjónustukvaða sem hvíldu

ágreiningarlaust á Mílu á árunum 2007-2014 og umræðuskjal þetta liður í því ákvörðunarferli stofnunarinnar.

2. Markmið fjarskiptalaga

Með lögum nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, er stofnuninni falið það hlutverk að hafa umsjón með framkvæmd fjarskipta- og póstmála eftir því sem mælt er fyrir um í þeim lögum og öðrum. Í fjarskiptalögum er skýrt kveðið á um hvert markmið laganna er, en það er að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti hér á landi, efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaði auk þess sem íslenska ríkinu ber að tryggja eftir því sem unnt er að öllum landsmönnum bjóðist aðgangur að fjarskiptaþjónustu sbr. 1. gr. fjarskiptalaga.

Eru stofnuninni falin ýmis verkefni til þess að ofangreind markmið fjarskiptalaga nái fram að ganga s.s. að stuðla að samkeppni á sviði póst- og fjarskiptaþjónustu, hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta, stuðla að nýbreytni og tryggja að heildstæði og öryggi almennra fjarskiptaneta sé viðhaldið. Þá er tiltekið í 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna að stofnuninni beri að gæta hagsmuna almennings með því m.a. að vinna að því að allir landsmenn eigi aðgang að alþjónustu. Til að uppfylla þetta verkefni sem stofnuninni er með lögum falið fellur það í hlut hennar að ákvarða umfang alþjónustu hér á landi og ákveða hvaða fjarskiptafyrirtæki eru útnefnd sem alþjónustuveitandi.

Í 6. tölul. 3. gr. fjarskiptalaga er að finna eftirfarandi skilgreiningu á alþjónustu. Þar segir:

„Alþjónusta: Afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir eru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra.“

Í IV. kafla fjarskiptalaga sem ber yfirskriftina “Um alþjónustu og sértæka fjarskiptaþjónustu” er nánar kveðið á um þá þætti fjarskiptaþjónustu sem teljast skulu til alþjónustu, svo sem um rétt notenda til alþjónustu í 19. gr., skyldu til að veita alþjónustu í 20. gr., fjárframlög til alþjónustu í 21. gr. og jöfnunargjald í 22. gr. Verður hér gerð grein fyrir ofangreindum lagagreinum eftir því sem ástæða er til.

Í 19. gr. laga um fjarskipti er fjallað um rétt til alþjónustu. Þar segir:

“Allir notendur skulu eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu, með þeim undantekningum sem greinir í 2. og 4. mgr.“ Ef nauðsynlegt þykir til að tryggja fullnægjandi fjarskiptaþjónustu á sanngjörnum kjörum og þeirri þjónustu verður ekki við komið ef einungis er tekið mið af viðskiptasjónarmiðum getur Póst- og fjarskiptastofnun mælt svo fyrir að fjarskiptafyrirtæki sem rekur almennt fjarskiptanet eða fjarskiptaþjónustu skuli veita alþjónustu á starfsvæði sínu. Póst- og fjarskiptastofnun getur í sérstökum tilfellum veitt þjónustuveitanda undanþágu frá þessu ákvæði.

Til alþjónustu teljast m.a. talsímaþjónusta, handvirk þjónusta og þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir og gagnaflutningsþjónusta með 128 Kb/s flutningsgetu. Póst- og fjarskiptastofnun skal enn fremur tryggja að notendur hafi aðgang að a.m.k. einni símaskrá með öllum símanúmerum og upplýsingaþjónustu um öll símanúmer. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um að setja upp og starfrækja almenningssíma og getur ákveðið staðsetningu þeirra.

Sjái fjarskiptafyrirtæki sér ekki fært að veita tilteknum aðila alþjónustu skv. 1. mgr., svo sem vegna fjarlægðar, kostnaðar eða annars óhagræðis, skal ágreiningur um synjun borin undir Póst- og fjarskiptastofnun til úrskurðar.

Póst- og fjarskiptastofnun getur ákveðið lágmarksgæði alþjónustu”

Samkvæmt 3. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti setur innanríkisráðherra reglugerð um alþjónustu. Núgildandi reglugerð er nr. 1356/2007. Í 3. gr. hennar er eftirfarandi ákvæði um tilgang alþjónustu:

“Megintilgangur með alþjónustu er að tryggja jafnvægi milli markaðar, sem opnaður hefur verið fyrir samkeppni, og almenningsþarfa fyrir lágmarksfjarskiptaþjónustu með ákveðnum gæðum og á verði sem miðað við aðstæður í þjóðfélaginu telst viðráðanlegt. Þannig að allir notendur óháð staðsetningu hafa aðgang að slíkri lágmarkspjónustu með þeim undantekningum sem leiðir af fjarskiptalögum.”

Ofangreindar réttarheimildir eiga rót að rekja til tilskipunar nr. 2002/22/EB um alþjónustu og réttindi notenda. Um er að ræða ákveðnar samfélagslegar skyldur sem ætlast er til að lagðar séu á eitt eða fleiri fyrirtæki sem veita fjarskiptaþjónustu, ef þörf er á. Markmiðið er að þeir þættir sem eru innifaldir í hugtakinu alþjónusta séu aðgengilegir fyrir alla notendur. Alþjónustan er þannig nokkurs konar öryggisnet að því er varðar aðgang allra notenda að ákveðinni fyrirfram skilgreindri lágmarkspjónustu.

Til að tryggja framboð alþjónustu hefur PFS vald til að leggja kvaðir á fyrirtæki um að veita slíka nánar tilgreinda þjónustu. En þótt PFS sé veitt vald til að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki á markaði til að veita alþjónustu er það grundvallarforsenda, sem taka verður mið af við mat á því hvort PFS grípi til slíkra íþyngjandi aðgerða, að þjónustunni verði ekki komið á ef einungis er tekið mið af viðskiptasjónarmiðum, sbr. 2. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga sbr. 1. mgr. 5. gr. alþjónustureglugerðarinnar. Er það því ein forsenda fyrir álagningu kvaða á fyrirtæki að ákveðinn markaðsbrestur sé fyrir hendi við veitingu hlutaðeigandi alþjónustu. Þetta sjónarmið speglast jafnframt í athugasemdum sem fram komu við frumvarp til núverandi fjarskiptalaga, en þar segir um 19. gr. að ef samkeppni er talin tryggja nægilegt framboð á fjarskiptaþjónustu til allra getur verið óþarfi að leggja á sérstakar kvaðir um framboð þjónustu.

Með ákvörðunum PFS nr. 30/2013 og 31/2013 voru allar kvaðir á íslenska fjarskiptamarkaðinum, í tengslum við alþjónustu felldar niður, nema kvöð á Mílu um að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið. Var það mat PFS að ekkert annað fjarskiptafyrirtæki gæti tryggt aðgang allra landsmanna að heimtaug við fastanetið. Sú kvöð samkvæmt þeirri ákvörðun gildi þó einungis til lok árs 2013, enda hafði stofnunin boðað í þeirri ákvörðun að heildarendurskoðun alþjónustukvaðar um aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið færi fram á árinu 2014. Sú heildarendurskoðun fór fram og niðurstaða þess var ákvörðun PFS nr. 40/2014, sem fjallað var um hér að framan og var ógilt af hálfu úrskurðarnefndar fjarskipta- og

póstmála með úrskurði nr. 3/2016 þann 26. janúar 2016. Í ljósi þess er nú engin alþjónustukvöð í gildi og af þeim sökum er umræðuskjal þetta sett fram.

Spurning 1

Er það í samræmi við markmið fjarskiptalaga og inntak alþjónustu að viðhalda alþjónustukvöð um tengingu við fastanetið?

3. Forsendur við útnefningu og val á alþjónustuveitanda

Fjarskiptalögin gera ráð fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun geti falið einu eða fleiri fjarskiptafyrirtækjum að bjóða alþjónustu, á ákveðnum svæðum eða eftir þjónustutegundum.

Af 1. mgr. 20. gr. fjarskiptalaga má ráða að ekki má fyrirfram útiloka neitt fjarskiptafyrirtæki frá því að vera útnefnt sem alþjónustuveitandi. Því er mikilvægt að viðhafa opið samráð um útnefningu alþjónustuveitanda. Í 8. gr. tilskipunar um alþjónustu og réttindi notenda er eftirfarandi ákvæði um málsmeðferð við útnefningu alþjónustuveitanda:

- 1. „Aðildarríkjunum er heimilt að tilnefna eitt eða fleiri fyrirtæki til að veita alþjónustu eins og tilgreint er í 4., 5., 6., og 7. gr. og, eftir því sem við á, 2. mgr. 9. gr. þannig að hún nái til alls innlenda yfirráðasvæðisins. Aðildarríkjunum er heimilt að tilnefna mismunandi fyrirtæki eða fyrirtækjahópa til að veita mismunandi þætti alþjónustu og/eða veita þjónustu á mismunandi hlutum innlenda yfirráðasvæðisins.*
- 2. Þegar aðildarríkin tilnefna fyrirtæki til að taka á sig alþjónustuskyldur á öllu yfirráðasvæði sínu eða hluta þess skulu þau gera það með aðferðum sem eru skilvirkar, hlutlægar, gagnsæjar og án mismunar þar sem engin fyrirtæki eru fyrirfram útilokuð frá því að fá tilnefningu. Slíkar tilnefningaraðferðir skulu tryggja að alþjónusta sé veitt með hagkvæmum hætti og má nota sem leið til að ákvarða hreinan kostnað við alþjónustuskyldur í samræmi við 12. gr.”*

Á árinu 2014 birti Póst- og fjarskiptastofnun umræðuskjal á vef stofnunarinnar sem var undanfari ákvörðunar PFS nr. 40/2014 þar sem fram komu ákveðin viðmið sem horfa þyrfti til við val á alþjónustuveitanda. Voru viðmið þessi sett fram í ljósi þess að þeim möguleika var haldið opnum um að útnefna annað fjarskiptafyrirtæki en Mílu sem alþjónustuveitanda en sú aðferðafræði sem að var stefnt og ákvörðun PFS fjallaði um, opnaði einmitt fyrir þennan möguleika með það að markmið að stuðla að frekari uppbyggingu. Umrædd viðmið, þrátt fyrir ógildingu ákvörðunar 40/2014, eiga enn við að mati PFS, en um er að ræða grunnforsendur sem þarf að uppfylla svo umfang, öryggi og gæði þjónustunnar haldist það sama og verið hefur hingað til. Þessi viðmið eru eftirfarandi:

- Lýsing á tæknilegri getu og reynslu við að veita þá þjónustu sem um er að ræða
- Lýsing á því hvernig þjónustunni, eins og henni er lýst í þessu samráðsskjali, verður hagað, þar með talið verð og hvernig hún verður veitt

- Aðferð við tengingu, meðferð bilana, aðferð við upplýsingagjöf til notenda og meðferð kvartana
- Hvernig fyrirtækið hyggst haga uppbyggingu eða áframhaldandi uppbyggingu á viðkomandi svæði
- Að þjónustan verði rekin og/eða byggð upp með hagkvæmum hætti
- Að uppbygging og högun heimtauganetsins fylgi viðurkenndum aðferðum
- Skuldbindingar fyrir samfellu og heildstæði þjónustunnar
- Skuldbinding um að þjónustan verði veitt á öllu þjónustusvæði núverandi alþjónustuveitanda.

Þegar horft er til viðmiða þessara sem og þeirra svara sem bárust frá hagsmunaaðilum vegna samráðs á árinu 2014, er það mat Póst- og fjarskiptastofnunar að ekkert annað fjarskiptafyrirtæki en Míla uppfylli framangreind viðmið um heildstætt fjarskiptanet sem tengir alla landsmenn við fastanetið.

Spurning 2

Eru viðmiðin sem lögð eru til grundvallar við val á alþjónustuveitenda fullnægjandi?

Spurning 3

Ef svo, er það viðhlítandi mat PFS að Míla sé eini aðilinn á fjarskiptamarkaði sem geti uppfyllt viðmiðin?

4. Inntak alþjónustukvaðar

Í kafla þessum verður fjallað um hvað felst í þeirri alþjónustukvöð sem stofnunin hyggst leggja á með ákvörðun þar um. Í kafla 4.1. má sjá alþjónustukvöðina orðrétta, en í undirköflunum 4.1.1 til 4.1.4 verður farið nánar í hvern lið fyrir sig, til frekari skýringa og upplýsinga.

4.1 Fyrirhuguð alþjónustukvöð

Skylda til að útvega aðgang að tengingu

[...] skal útvega og viðhalda aðgangi að tengingu við almenna fjarskiptanetið um nettengipunkt, sbr. 1. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu, nr. 1356/2007, sbr. 3. mgr. 19. gr., sbr. 1. mgr. 20. gr. fjarskiptalaga nr. 83/2003 og bera við það kostnað innan þeirra marka sem nemur ósanngjarnri byrði, en þó að hámarki 650.000 kr. (án vsk.) fyrir hverja heimtaug.

Ef áætlaður kostnaður er meiri en 650.000 kr. (án vsk.) skal [...] verða við beiðnum um aðgang, ef umsækjandi samþykkir að greiða þann kostnað sem er umfram 650.000 kr., auk almenns stofngjalds samkvæmt gjaldskrá alþjónustuveitandans.

Landfræðileg afmörkun

Útnefningin nær til landsins alls.

Útnefningartímabil

Útnefning þessi gildir frá birtingu ákvörðunar til og með 31. desember 2016. Heimilt er að framlengja útnefningartímabilið til 31. desember 2017 með tilkynningu stofnunarinnar til [...] þar að lútandi.

Áskilnaður um breytingar

Póst- og fjarskiptastofnun áskilur sér rétt til að taka ákvörðunina upp á ný, ef forsendur breytast verulega, t.d. með nýrri lagasetningu og/eða breytingar á reglugerð um alþjónustu nr. 1356/2007.

4.1.1 Tenging við fastanet

Í 1. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1356/2007, er fjallað um að PFS skuli skylda a.m.k. eitt fjarskiptafyrirtæki til að verða við öllum sanngjörnum umsóknum um aðgang að almennu fjarskiptaneti um nettengipunkt.¹ Í 2. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar er að finna nánari útlistun á skyldum og réttindum alþjónustuhafa og notenda., en þar segir:

„Fjarskiptafyrirtæki sem skylt er að veita aðgang að almenna fjarskiptanetinu skal verða við beiðni umsækjanda um tengingu ef lögn er fyrir hendi á þeim stað þar sem tengingar er óskað. Einnig skal verða við beiðni umsækjanda um tengingu, þó að leggja þurfi línu, ef eitt af eftirfarandi skilyrðum hefur verið uppfyllt:

a) Umsækjandi um tengingu fyrir heimili hefur sýnt fram á að hann á lögheimili á viðkomandi stað og gefið út yfirlýsingu um að hann hyggist eiga þar fasta búsetu í a.m.k. eitt ár eftir að umsókn er lögð inn.

¹ Í 8. tölul. 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar er nettengipunktur skilgreindur á eftirfarandi hátt: „Efnislegur tengipunktur þar sem áskrifanda er veittur aðgangur að almennu fjarskiptaneti.“

b) Umsækjandi um tengingu fyrir lögaðila hefur sýnt fram á að hann sé löglega skrásettur á þeim stað, þar sem óskað er eftir tengingu og gefið út yfirlýsingu um starfsemi þar í a.m.k. 1 ár eftir að umsókn er lögð inn.

c) Umsækjandi hefur sýnt fram á að sími er nauðsynlegur á viðkomandi stað til að tryggja öryggi almennings.“

Með orðalagi kvaðarinnar í fyrstu málsgrein, um að útvega og viðhalda aðgangi að tengingu er átt við að núverandi tengingum sé viðhaldið, með viðgerðum eða eftir atvikum útskiptingu einstakra tenginga vegna bilana eða skemmda, og nýlagningu tenginga í nýjum húsbyggingum og/eða hverfum. Með þeirri útnefningu sem hér um ræðir er því ekki átt við að almenn endurnýjun á heimtaugum á viðskiptalegum grundvelli falli undir kvöðina.

Sá almenni fyrirvari er gerður í 3. mgr. að skylda alþjónustuveitanda um að útvega tengingu taki ekki til svæða þar sem ekki er gert ráð fyrir fastri búsetu, svo sem sumarbústaðasvæði eða frístundabyggð. Þó að skylda alþjónustuveitanda til að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið sé að meginreglu bundin við lögheimili þá útilokar það að sjálfsögðu ekki að eigendur frístundahúsa geti fengið aðgang að tengingu á þeim stöðum sem farið verður í uppbyggingu. Eigendur frístundahúsa geta hins vegar ekki gert kröfu til þess að alþjónustuveitandi, eða eftir atvikum jöfnunarsjóður alþjónustu, greiði þann kostnað sem til fellur heldur þurfa þeir að greiða allan kostnað sjálfir.

Samkvæmt núgildandi lögum skal tenging við almenna fjarskiptanetið gera notanda kleift að hringja og taka á móti innanlands- og útlandasímtölum, senda og móttaka faxsendingar og veita aðgang að almennum gagnaflutningi með að lágmarki 128 Kb/s flutningsgetu.

Ber að geta þess í þessu sambandi að koparnet Mílu er stærsta og útbreiddasta aðgangsnét landsins og það net sem allir hafa möguleika til að tengjast við. Aðgangsnét Mílu er því enn í dag eina aðgangskerfið sem er landsdekkandi.

4.1.2 Alþjónustubyrði

Í 6. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu er kveðið á um heimild PFS við útnefningu alþjónustuveitanda að stofnunin geti ákveðið almennt viðmið um hámarkskostnað tengingar sem alþjónustuveitandi getur tekið mið af við afgreiðslu umsókna.

Í dag er staðan sú að allir landsmenn eru tengdir við almenna fjarskiptanetið annaðhvort með hinum hefðbundnu koparheimtaugum og/eða ljósleiðara. Þessi staðreynd þýðir hins vegar ekki að forsenda hafi skapast til að fella alþjónustukvöð niður með þeim rökum einum að allir notendur séu í dag tengdir við almenna talsímanetið. Helgast sú skoðun einkum af því að það liggur fyrir að þrátt fyrir að búið sé að tengja alla notendur er ekki sjálfgefið að sá er veitt hefur alþjónustu telji sig fá í öllum tilvikum tekjur upp í þann kostnað sem fyrirtækið hefur af einstökum tengingum í dreifbýli. Án kvaðar um viðhald hennar kann viðkomandi því að sjá sér hag í því að loka fyrir einstakar tengingar á allra óhagkvæmustu svæðunum. Slík hefur raunin t.d. orðið í Svíþjóð eftir að útnefning TeliaSonera, sem alþjónustuveitanda var felld úr gildi af dómstólum þar í landi.

Fjarskiptalög gera ráð fyrir því að eftir að alþjónustuskylda hefur verið lögð á sé hægt í einstökum tilvikum að veita alþjónustuhafa undanþágu frá því að þjóna einstökum notendum. Þannig getur Póst- og fjarskiptastofnun í sérstökum tilfellum veitt þjónustuveitanda undanþágu frá alþjónustu, sbr. 2. mgr. 19. gr. Einnig er tiltekið í 4. mgr. 19. gr. að fjarskiptafyrirtæki geti

neitað að veita alþjónustu, svo sem vegna fjarlægðar, kostnaðar eða annars óhagræðis. Skýra verður þó ofangreindar undantekningar með hliðsjón af því orðalagi sem fram kemur í 1. mgr. 4. gr. tilskipunar um alþjónustu nr. 2002/22/EC, en þar segir:

„Aðildarrikin skulu tryggja að a.m.k. einn rekstraraðili sinni öllum eðlilegum beiðnum um tengingu við almenna talsímanetið á föstum stað og aðgangi að talsímaþjónustu sem er öllum aðgengileg.”²

Eins og fram kemur hér að ofan er réttur til alþjónustu ekki án undantekninga, og eitt af þeim atriðum sem líta ber til er kostnaður við að veita þjónustuna.

Með ákvörðun PFS nr. 25/2007, sbr. einnig ákvörðun PFS nr. 30/2013 var m.a. kveðið á um að hámarkskostnaður sem rétt þætti að alþjónustuhafi bæri vegna nýlagningar væri kr. 650.000 (án vsk.) á hverja tengingu. Sama viðmið var sett varðandi endurnýjun á þeim tengingum sem fyrir voru. Á þessa skyldu Mílu reyndi í ákvörðun PFS nr. 9/2011, þar sem Mílu var ekki skylt að bera þann kostnað við nýlagningu tengingar, sem fór yfir 650.000. kr.

Við setningu þessarar viðmiðunarreglu var einkum horft til þess að verið var að setja viðmið sem tóku mið af lagningu og/eða viðhaldi einstakrar tengingar sem bættist við aðgangsnet sem byggt hafði verið upp á löngum tíma. Umrædd viðmið gerðu ráð fyrir því að notandi greiddi allan kostnað sem færi yfir hin skilgreindu viðmiðunarmörk, öðru nafni hámarksviðmið. Til að skapa gagnsæi og festu telur PFS mikilvægt, sér í lagi í ljósi þess að ákvörðun PFS nr. 40/2014 hefur verið felld úr gildi, að setja hámark á alþjónustubyrði og að sú upphæð skuli taka mið af kostnaðarviðmiði fyrri kvaða, þ.e. 650.000 kr. fyrir hverja heimtaug.

Alþjónustubyrðin liggur því innan marka 650.000 kr. Með tilvísun í hugtakið *ósanngjörn byrði* í orðalagi fyrirhugaðrar kvaðar er verið að vísa til þeirrar aðferðarfræði sem gildir um útreikning á framlagi til alþjónustu, en nánar er fjallað um framlög til alþjónustu og þau skilyrði sem þarf að uppfylla svo umsókn sé gild í 11. gr. reglugerðar um alþjónustu. Með þessari útfærslu kvaðarinnar er alþjónustubyrði alþjónustuveitandans ekki bundin við ákveðna fyrirfram gefna upphæð, heldur takmarkast byrðin við þá upphæð sem er innan marka *ósanngjarnrar byrði*. Enn sem fyrr segir, til tryggingar og fyrirsjáanleika fyrir alþjónustuveitandann, er þó kveðið á um tiltekið hámark byrðinnar, þ.e. hinu 650.000 kr. þaki á hverja einstöku heimtaug. Samkvæmt þessu mun ekki reyna á útreikning á alþjónustubyrði alþjónustuveitanda nema umsókn berist um framlag úr jöfnunarsjóði eða í þeim tilvikum sem ágreiningur skapast vegna kostnaðarþátttöku af hálfu alþjónustuveitanda í einstökum framkvæmdum.

4.1.3 Landfræðileg afmörkun

Í ákvörðun PFS nr. 40/2014 sem var, líkt og fyrr segir, útfærð með töluvert breyttum hætti frá því sem verið hafði, var farin sú leið að miða útfærslu landfræðilegu kvaðarinnar á Mílu eftir því hvort annar netrekandi væri til staðar sem gæti tengt notendur við almenna fjarskiptanetið. Útfærsla kvaðarinnar, um að tryggja landsmönnum öllum aðgang að fjarskiptanetinu, miðaðist þannig við mismunandi forsendur, þ.e.a.s. hvort um væri að ræða nýlagningu, viðhald (bilanir) eða enduruppbyggingu, allt eftir því hvort á umræddu svæði ríkti samkeppni um framboð á aðgangstengingum að fjarskiptanetinu. Tilgangur þessa var sem fyrr segir að skapa jákvæðari skilyrði fyrir alþjónustuveitandann til að viðhalda og endurnýja aðgangsnet sitt. Í úrskurði

² “Member States shall ensure that all reasonable request for connection at a fixed location to the public telephone network and for access to publicly available telephone services at a fixed location are met by at least one undertaking.”

úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála taldi nefndin engan vafa leika á valdheimildum stofnunarinnar til að leggja alþjónustukvöð á fjarskiptafyrirtæki um að útvega notendum tengingu við almenna fjarskiptanetið um nettengipunkt. Hin fyrrnefnda takmörkun á umfangi landfræðilegrar afmörkunar var hins vegar felld úr gildi af hálfu nefndarinnar þar sem viðauki um þau svæði sem alþjónustuveitanda bæri ekki skylda til að leggja heimtaugar, var ekki birtur samhliða ákvörðuninni en nefndin taldi það verulegan annmarka á meginreglu stjórnsýsluréttar um skýrleika stjórnvaldsákvarðana. Telur PFS því ekki færa leið að takmarka landfræðilegt umfang alþjónustukvaðarinnar með þeim hætti sem gert var í fyrri ákvörðun.

Þá ber að horfa til þess að samkvæmt 1. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga skulu allir notendur eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu, með þeirri undantekningu sem greinir í 2. og 4. mgr. laganna. Alþjónusta er því lögum samkvæmt í eðli sínu landsdekkandi. Sú spurning hvort raunveruleg þörf sé á því að alþjónustukvöð nái til landsins í heild sinni á að mati PFS enn fullan rétt á sér, sérstaklega í ljósi þess að nýir netrekendur, sem bjóða upp á tengingar við almenna fjarskiptanetið, eru starfandi víða um land. Í því sambandi þarf hins vegar að horfa til fleiri þátta en eingöngu þess hvort annar og/eða aðrir netrekendur séu til staðar, en þar vegur strjálbýli landsins og skortur á samkeppni og markaðsforsendum þungt. Áður en alþjónustukvöð er felld niður á tilteknum svæðum þarf hins vegar að vera hafið yfir allan vafa að þeir staðir yrðu í raun þjónustaðir. Því jafnvel þótt allir séu tengdir við almenna fjarskiptanetið í dag þá þarf það ekki að þýða að viðkomandi alþjónustuveitandi telji sig hafa hag af því út frá viðskiptasjónarmiðum að viðhalda og/eða að halda áfram að bjóða upp á tengingu við almenna fjarskiptanetið. Geta hin sömu sjónarmið átt við um aðra netrekendur á tilteknum strjálbýlum svæðum. Án alþjónustuskyldu gæti viðkomandi aðili því, út frá viðskiptasjónarmiðum, hætt að veita þjónustu á allra óhagkvæmustu stöðunum með þeim afleiðingum að tilteknir notendur yrðu sambandslausir.

Með hliðsjón af framangreindu er ráðgert að útnefningin nái til landsins í heild sinni.

4.1.4 Útnefningartímabil

Lög um fjarskipti nr. 81/2003, gefa engar leiðbeiningar um til hve langs tíma á að útnefna alþjónustuveitanda. Við útgáfu rekstrarleyfis Landsíma Íslands hf., þann 30. júlí 1998 var miðað við 10 ár, óháð tegund alþjónustu. Þá miðaði PFS í ákvörðun sinni nr. 25/2007 að útnefningartímabilið yrði 5 ár með mögulegri framlengingu um eitt ár. Við ákvörðun PFS nr. 30/2013 var miðað við að núgildandi alþjónustukvaðir Mílu myndu gilda til 31. júní 2014, með mögulegri framlengingu til 31. desember 2014. Hinn stutti gildistími tók mið af þeirri heildarendurskoðun alþjónustukvaðar um aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið, sem PFS tilkynnti að færi fram á árinu 2014. Þá kvað ákvörðun PFS nr. 40/2014, sem felld hefur verið úr gildi, á um að útnefningartímabilið skyldi taka mið af fjögurra ára gildistíma framkvæmdaáætlunar Alþingis þ.e til ársins 2018, með mögulegri framlengingu um allt að tvö ár.

PFS telur mikilvægt nú þegar kemur að því að ákvarða gildistíma alþjónustukvaðarinnar að útnefningartímabilið sé tiltölulega stutt, en að mati PFS er ekki ólíklegt að taka þurfi útfærslu alþjónustu í heild sinni til ítarlegrar skoðunar til lengri tíma litið. Ástæða þessarar afstöðu stofnunarinnar er tvíþætt. Annars vegar byggir það á skýrslu starfshóps innanríkisráðuneytisins um alþjónustu í fjarskiptum og útbreiðslu háhraða nettenginga, [Ísland-ljóstengt](#), þar sem m.a. eru lagðar til tilteknar lagabreytingar. Hins vegar telur PFS að útnefningartímabilið skuli

jafnframt taka mið af tilkynningu Símans hf. um útfösun á PSTN kerfinu, en slík aðgerð er líkleg til þess að hafa áhrif á forsendur útnefningar alþjónustukvaðar.

Með hliðsjón af framangreindu telur PFS rétt að ákvarða útnefningartímabil til frekar skamms tíma, þ.e. að alþjónustukvaðar skuli gilda frá birtingu hinnar fyrirhugaðrar ákvörðunar til og með 31. desember 2016. Heimilt skuli þó vera að framlengja útnefningartímabilið til 31. desember 2017 með tilkynningu stofnunarinnar til alþjónustuveitanda.

4.1.5 Spurningar

Spurning 4

Er nauðsynlegt að leggja kvöð á Mílu um tengingu við fastanetið til að tryggja aðgang landsmanna að talsímaþjónustu og lágmarks gagnaflutningsþjónustu?

Spurning 5

Er rétt að láta alþjónustukvöðina ná til landsins í heild sinni? Ef ekki, hvaða fyrirkomulag á að gilda um takmörkun á landfræðilegu umfangi alþjónustukvaðarinnar?

Spurning 6

Er útfærsla alþjónustukvaðarinnar sem lýst er hér að framan í kafla 4 með þeim hætti að hún nái markmiði sínu?

Spurning 7

Ef svo er ekki, með hvaða hætti á að breyta útfærslu alþjónustukvaðarinnar svo hún nái markmiði sínu?

5 Leiðbeiningar og samráðsfrestur

5.1 Umsagnir umsagnaraðila

Póst- og fjarskiptastofnun fer fram á að umsagnaraðilar skipti umsögn sinni í tvennt. Annars vegar í almennan hluta þar sem fram komi almennar athugasemdir ef einhverjar eru og hins vegar sérstakan hluta þar sem spurningum nr. 1-7, er fram koma í samráðaskjalinu, er svarað í tölusettri röð.

5.2 Birting umsagna

Stofnunin vill upplýsa umsagnaraðila um að Póst- og fjarskiptastofnun hyggst birta umsagnir umsagnaraðila á heimasíðu stofnunarinnar að loknu samráði að því undanskildu að bent sé á

tiltekin atriði í umsögn sem farið er fram á trúnað um sbr. 9. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 en sú beiðni skal vera rökstudd.

5.3 Frestur til samráðs

Frestur til þess að skila inn athugasemdum við umræðuskjal þetta eru tvær vikur eða til og með **24. febrúar n.k.** Senda skal athugasemdir með almennum pósti og/eða í tölvupósti á gudmunda@pfs.is.