



Póst og fjarskiptastofnun

Friðrik Pétursson, netfang: fridrik@pfs.is

Suðurlandsbraut 4

108 Reykjavík

Húsavík 14. apríl 2014

Efni: Athugasemdir við umræðuskjal um framtíðarfyrirkomulag alþjónustu varðandi þá skyldu innan alþjónustu, að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið

Athugasemdir við umræðuskjalið almennt

Í upphafi er gerð almennt og alvarlegt athugasemd við þá nálgun sem beitt er í þessu umræðuskjali. Annars vegar er talað nokkuð um þá mismunun sem hluti landsmanna býr við í dag hvað varðar aðgengi að nútíma fjarskiptum og gagnaflutningum og að um sé að ræða mikilvægt byggðamál. Hins vegar er í skjalinu nánast ekkert að finna sem breytt getur þeirri stöðu. Öll nálgun varðandi raunverulega jöfnun aðstöðu er mjög íhaldssöm og kostnaði vegna uppbyggingar á þeim svæðum þar sem markaðsbrestur er fyrir hendi er að verulegu leiti varpað á notendur þar. Í ljósi þess að flestir virðast sammála um að nútíma fjarskipti og gagnaflutningar séu mikilvægur hluti innviða hvers samfélags er það óásættanlegt að ríkisstofnun sem m.a. hefur það lögbundna hlutverk að gæta hagsmuna almennings, m.a. með því að vinna að því að allir landsmenn hafi aðgang að alþjónustu, hafi þá sýn að mismuna þegnum sínum eins gróflega og lesa má úr þessu umræðuskjali, þegar að kostnaði við að tengjast almenna fjarskiptanetinu kemur.

Þá er ástæða til að gera alvarlega athugasemd við það að PFS skuli reikna með því að þær nauðvarnaraðgerðir sem einstök sveitarfélög hafa gripið til að undanförunu til að koma á ásættanlegum tengingum við almenna fjarskiptanetið, séu teknar sem dæmi um mögulega framtíðarútfærslu þessara mála. Hér er um að ræða grunninnviði samfélagsins og það því í verkahring þess alls að takast á við uppbygginguna líkt og á við um vegakerfið í landinu.

Í ljósi niðurstöðu ESA í máli nr. 72904 varðandi uppbyggingu ljósleiðaranets í Skeiða- og Gnúpverjahreppi og vísað er til í umræðuskjalinu, er ljóst að ekkert ætti að vera því til fyrirstöðu að ráðstafa opinberu fé til uppbyggingar og tenginga við almenna fjarskiptanetið á þeim svæðum þar sem markaðsbrestur er til staðar. Skilgreining þeirra svæði ætti heldur ekki að vera snúin þar sem fyrir ætti að liggja hvar fleiri en einn þjónustuveitandi bíður upp á tengingar á markaðslegum forsendum. Í því sambandi þarf sérstaklega að greina aðstæður þar sem fyrirtæki sveitarfélaga, sveitarfélögin sjálf eða staðbundin fyrirtæki hafa ráðist í viðkomandi uppbyggingu. Leiða má líkur að

Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga hf.

Garðarsbraut 5 • 640 Húsavík

Sími: 464 0415 • Veffang: www.atthing.is



Því að þar geti verið um samfélagslegt verkefni að ræða frekar en að um sé að ræða starfsemi á markaðslegum forsendum. Þau svæði ættu því skv. skilgreiningu að falla undir alþjónustukvöð.

Athugasemdir við einstaka hluta umræðuskjalsins:

Til að skýrt sé við hvað er verið að gera athugasemdir vísa kaflanúmer og heiti í skjalinu hér að neðan til samsvarandi númera og kaflaheita í umræðuskjalinu sjálfu.

1. Inngangur

1.1 Almennt

Þó það snúi ekki að innihaldi umræðuskjalsins sem slíks er ekki hægt að láta hjá líða að vekja athygli á lágmarksákvæði fjarskiptalaganna hvað varðar gagnaflutningsþjónustu þar sem gert er ráð fyrir 128 Kb/s flutningsgetu. Má það furðu sæta að þessi mörk hafi ekki verið endurskilgreind í lögnum í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á þessu sviði á undanförunum árum. Í ljósi þeirra verkefna sem skilgreind eru á sviði PFS í lögum um stofnunin verður að telja eðlilegt að hún hafi frumkvæði að breytingum á þessum skilgreiningum.

1.2 Fjarskiptáætlun Alþingis

Nokkuð er vitnað til fjarskiptáætlunar 2011-2022 en þó ekki þessa markmiðs „Öllum landsmönnum verði tryggð jöfn aðstaða til að tileinka sér möguleika upplýsingatækninnar.“ Þetta verður þó að teljast skýr stefnumótum stjórnvalda um að ekki eigi að mismuna landsmönnum freklega þegar kemur að gjaldtöku fyrir aðgang að almenna fjarskipatnetinu, eins og umræðuskjalið ber með sér.

2. Um nauðsyn alþjónustu

Það mat PFS að ekki sé ástæða til að fjalla um það hvort þjónustupættir sem falla undir alþjónustu séu veittir á sanngjörnum kjörum, er óskiljanlegt eins og það er sett fram. Ekki síst í ljósi þess að það er megin þema umræðuskjalsins að mismuna þegnum verulega í þeim kjörum sem þeim eiga að bjóðast við að tengjast almenna fjarskipanetinu.

3. Útnefning alþjónustuveitanda

Þar sem vitnað er til lista fjarskiptasjóðs um lögheimili sem ekki er sinnt á markaðsforsendum, eru hér ítrekaðar athugasemdir sem áður hafa verið gerðar við viðkomandi aðila þess efnis að það eru miklu fleiri heimili sem falla undir þessa skilgreiningu. Sjóðurinn með tilstilli stjórnvalda á sínum tíma einfaldlega ákvað að skilgreina öll svæði sem höfðu einhverja þjónustu, sem oftast var veitt af samfélagslegum áhuga en ekki á markaðslegum forsendum, út fyrir verksvið sitt.

Að þessu sögðu eru ekki gerðar athugasemdir við þau sjónarmið sem reifurð eru í þessum kafla varðandi val og útnefningu á alþjónustuveitanda.

4. Það tímabil sem útnefningin tekur til

Tekið er undir þau sjónarmið sem fram koma í þessum kafla og eðlilegt að miða útnefningartímabilið við gildistíma fjögurra ára framkvæmdaáætlunar fjarskiptaáætlunar hverju sinni. Þó er gerð athugasemd við það að skilgreina sveitarfélög sem mögulegan kostnaðaraðila þar sem þetta er ekki á verksviði þeirra, heldur ber að fjármagna þetta af sameiginlegum sjóðum landsmanna að því marki sem alþjónustuveitandi og eftir atvikum notendur og jöfnunarsjóður bera ekki allan kostnaðinn, eins og rök hafa verið færð fyrir fyrir í þessum athugasemdum.

5. Aðgangur að föstum aðgangsnetum (heimtaugum)

5.1 Yfirlit yfir þróun á markaði

Í þessum kafla er lýst þeirri óheillaþróun sem átt hefur sér stað undanfarin ár og PFS virðist gera ráð fyrir að halda muni áfram. Sé aftur horft til verkefna stofnunarinnar, eins og þau eru skilgreind í lögum, væri eðlilegra að stofnunin hefði metnað til þess að setja fram markmið og aðgerðaáætlun sem tryggði skilvirkni og jafnræði á þeim svæðum þar sem markaðsbrestur er, í stað þess að horfa aðgerðalaus á þá óhagkvæmu og brotakenndu uppbyggingu sem er að eiga sér stað.

5.3 Samanburður á stofngjöldum fyrir ljósleiðaratengingar og stofngjöldum rafmagns og hitaveitu

Sá samanburður sem gerður er við gjaldskrá RARIK er um margt villandi fyrir utan það að hún er langt frá því að vera sjálf yfir gagnrýni hafin og því ekkert viðmið um það hvernig byggja beri upp gjaldskrár fyrir aðgengi að grunninnviðum samfélagsins.

Þau efnisatriði sem rétt er að benda á þessu sambandi eru m.a.:

- Gjaldskrá RARIK gerir ráð fyrir að notendur í þéttbýli greiði stofngjald sem er rétt um helmingur af stofngjaldi í dreifbýli. Skv. því sem fram kemur í viðauka með umræðuskjali PFS er ekki gert ráð fyrir neinu stofngjaldi notenda í þéttbýli. Þetta veldur því að stofngjald notenda í dreif- og strjálbýli verður hærra að breyttu breytanda.
- Í gjaldskrá RARIK er gert ráð fyrir að við endurnýjun/stækkun heimtaugar dragist fyrri heimtaugagjald frá. Því er ekki til að dreifa í hugmyndum PSF en eðlilegt hlýtur að vera að líta á það verkefni sem hér er til umfjöllunar sem uppfærslu heimtauga og rétt að skilgreina verð á núverandi tengingu og draga það frá gjaldinu, enda var sú tenging lögð af ríkisstofnun og greidd úr sameiginlegum sjóðum á sínum tíma.

5.4 Alþjónusta og ljósleiðaratengingar

Tekið er undir sjónarmið þess efnis að nauðsynlegt er að skilgreina alþjónustukvöðina það vítt að tryggt sé að alþjónustuveitandi viðhaldi og reki einstakar tengingar. Hins vegar þarf einnig að skilgreina þá lágmarksflutningsgetu sem fall a skal undir alþjónustukvöðina hverju sinni. Sú skilgreiningin sem í gildi er núna (128 Kb/s) er löngu úrelt og það verður að byggja í

lagaumgjörðina feril sem tryggir að PFS hafi það hlutverk að uppfæra þessa lágmarksflutningsgetu á hverjum tíma.

Lagst er gegn því að mismuna þeim svæðum þar sem alþjónustukvaðir gilda. Út frá þeirri megin hugsun að um sé að ræða grunninnviði nútíma samfélags er sú krafa gerð að allir sitji við sama borð og samfélagið í heild tryggi þá skilgreindu lágmarksþjónustu sem í gildi skal vera á hverjum tíma. Sú hugmynd að svæðaskipta og gera ráð fyrir vali um kostnaðarþátttöku notenda mun viðhalda því misrétti og skipulagsleysi sem verið hefur í þessum málum með tilheyrandi viðbótar kostnaði fyrir samfélagið allt.

5.5 Lagning, viðhald og endurnýjun heimtauga í alþjónustu

Við ákvörðun um alþjónustukvöð er ekki nægjanlegt að miða hana eingöngu við að tryggja notendum sömu þjónustu og þeir eru með í dag (bls. 19). Hér þarf enn og aftur að skilgreina hver lágmarksþjónustan/flutningsgetan eigi að vera og setja alþjónustukvöðina í samræmi við það. Hins vegar er tekið undir það að kvöðin verði tæknilega óháð.

Við ákvörðun um hvaða svæði falli undir alþjónustukvöð er hæpið að ætla í öllum tilfellum að miða við stjórnsýslumörk sveitarfélaga (bls. 20). Með sameiningu þeirra á undanförunum árum hafa mörg þeirra stækkað þannig landfræðilega að aðstæður innan þeirra eru mjög mismunandi þegar að þessum málum kemur. Nægir þar að nefna Norðurþing með Húsavík innan borðs annars vegar og svo dreifbýli við Öxarfjörð og á Sléttu hins vegar.

Þar sem fullyrt er að þeir netrekendur sem upp eru taldir á bls. 20 starfi allir á markaðsforsendum, er þeirri spurningu varpað til PFS hvernig stofnunin og út frá hvaða forsendum, meti hvort svo sé?

Á bls. 22 er það boðað að lækka kostnaðarhlutdeild Mílu/alþjónustuveitanda og hækka þá um leið kostnaðarhlutdeild notenda, í þeim tilgangi að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri endurnýjun fjarskiptainnviða. Þetta skýtur vægast sagt skökku við þar sem fyrir liggur að lang öflugasta aðgerðin til að ná þessum markmiðum væri að byggja EITT GRUNNET FJARSKIPTA í stað þess að á sumum svæðum landsins hefur nú þegar verið fjárfest í mörgum slíkum á meðan aðrir hluta landsins búa við algerlega óásættanlega stöðu í þessum efnum. Kostnaðurinn af þessari offjárfestingu lendir að lokum hjá notendum/almennungi í landinu. Því á svo að fylgja eftir með því að neita þeim sem búa á dreifbýlli svæðunum um þjónustuna og/eða krefja þá svo hárra tengigjalda að þeir geta ekki staðið undir því.

5.6 Tæknilegt hlutleysi

Tekið er undir þau sjónarmið sem fram eru sett um tæknilegt hlutleysi en hvatt til þess að á grundvelli lögbundins hlutverks PFS sem ráðgefandi aðila gagnvart stjórnvöldum, komi stofnunin þeim sjónarmiðum á framfæri að lögum verði breytt þannig að alþjónustukvöðin verði gerð tæknilega óháð. Slíkt óháði þarf þó að vera undir eftirliti stofnunarinnar til að

tryggja að aðrar lausnir en fastlínutengingar standist þær kröfur sem gera þarf til grunnsambandsins, en þekkt er að þráðlausar tengingar eru t.a.m. viðkvæmar fyrir ýmsum veðurskilyrðum.

Að þessu sögðu er tekið undir það sjónarmið PFS að Míla ehf. verði áfram útnefnd sem alþjónustuveitandi.

5.7. Kostnaðarþátttaka og skipting kostnaðar

Í fljótu bragði virðist sú leið sem reifuð er í kafla 5.7.4 vera vænlegust þar sem hana mætti útfæra til að ná því markmiði að jafna stöðu landsmanna hvað varðar tengingu við almenna fjarskiptanetið. Til að svo megi verða þarf þó að nálgast málið með allt öðrum hætti en gert er í umræðuskjalinu og útfært er í viðaukanum.

Megin atriðið er að gera þarf ráð fyrir miklu meiri jöfnun en gert er í umræðuskjalinu, hvort sem hún kemur úr jöfnunarsjóði eða beint af fjárlögum. Í því sambandi er rétt að minna á að gjaldið í jöfnunarsjóð var lækkað úr 0,65% af bókfærðri veltu fjarskiptafyrirtækja í 0,1% með lagabreytingu árið 2009. Rétt væri að hækka þetta gjald að nýju þannig að jöfnunarsjóðurinn geti staðið undir nafni. Með því vinnst það að kostnaðarþátttaka notenda á alþjónustusvæðum gæti lækkað verulega jafnhliða því að ekki væru lagðar óhóflegar kröfur á alþjónustuveitandann. Enn og aftur kemur að því megin sjónarmiði hvort litið er á tenginguna við almenna fjarskiptanetið sem grunnþjónustu sem allir landsmenn eigi jafnan rétt á eða ekki.

5.8 Skilyrði fyrir framlagi úr jöfnunarsjóði

Almennt er tekið undir þau sjónarmið sem reifuð eru varðandi skilyrði fyrir framlögum úr jöfnunarsjóði. Að því sögðu er þó mikilvægt að málsmeðferð verði með þeim hætti að tryggt sé að þær brýnu framkvæmdir sem ráðast þarf í dragist ekki vegna formsatriða eða mögulegra kærufæra.

Viðauki

1. Almenn

Ítrekuð eru áður fram komin sjónarmið varðandi kostnaðarþátttöku notenda eftir svæðum. Jafnframt er ítrekuð sú afstaða að ekki sé eðlilegt að svæðisskipta þeim hlutum landsins þar sem markaðsbrestur er skilgreindur, heldur beri að tryggja að allir sem þar búa hljóti sambærilega úrlausn. Verði hins vegar um einhverja svæðisskiptingu að ræða er alls ekki sjálfgefið að miða hana við sveitarfélagamörk, eins og rökstutt var fyrr í þessum athugasemdum.

2. Kostnaðarskipting

Tekið er undir það að skynsamlegt kann að vera að setja þak á kostnaðarhluta alþjónustuveitanda til að örva hann til endurnýjunar aðgangsneta á þeim svæðum sem



markaðsbrestur er til staðar. Hvert þakið eiga að vera telur umsagnaraðili sig ekki hafa forsendur til að meta.

Ítrekuð eru áður fram komin sjónarmið um svæðaskiptingu þess hluta landsins þar sem markaðsbrestur er skilgreindur.

Eins og áður hefur komið fram er það mat umsagnaraðila að umræðuskjalið geri ráð fyrir ósanngjörnum og í mörgum tilfellum óraunhæfum kostnaðarhluta notenda við tengingar. Þær verði einfaldlega ekki að veruleika eigi að leggja þær byrðar á einstök heimili/notendur. Þá er einnig lagst gegn því að gert sé ráð fyrir að sveitarfélögin taki á sig kostnað vegna nauðsynlegrar uppbyggingar. Í því sambandi eru ítrekuð sjónarmið um að uppbygging kerfisins sé hluti grunninnviða samfélagsins og því á hendi þess sem heildar að kosta uppbyggingu þess.

Í þeim fái tilfellum sem kostnaður við tengingar svæða eða einstakra notenda víkur verulega frá almennum meðalkostnaði, s.s. vegna mikilla fjarlægða, ber að meta hvert tilfelli fyrir sig og leita sértækrar fjármögnunar á fjárlögum til að kosta það sem ekki verður lagt á alþjónustuveitanda, notanda og jöfnunarsjóð.

Að lokum skal sérstaklega tekið fram að umsagnaraðili fagnar því að PFS skuli sína það frumkvæði að efna til þessarar þörfu umræðu og þannig freista þess að rjúfa þá kyrrstöðu og óheillaþróun sem hefur verið að eiga sér stað í málaflokknum að undanfögnu. Hins vegar er það jafnframt skoðun hans að stofnunin eigi að taka sér stöðu til varnar jafnræði landsmanna varðandi það viðfangsefni að tryggja þeim tengingar við almenna fjarskiptanetið.

F.h. Atvinnuþróunarfélags Pingeyinga

Reinhard Reynisson, framkvæmdastjóri