



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Boðun ákvörðunar
um skyldur Mílu ehf., innan alþjónustu, að útvega tengingu við almenna
fjarskiptanetið

Póst- og fjarskiptastofnun, 4. september 2014

Efnisyfirlit

1.	Inngangur	3
1.1	Almennt	3
1.2	Um alþjónustu	3
2.	Um nauðsyn alþjónustu og útnefning Mílu	5
3.	Inntak alþjónustukvaðar	7
3.1	Það tímabil sem útnefningin tekur til	7
3.2	Alþjónusta og ljósleiðaratengingar	7
3.3	Lagning, viðhald og endurnýjun heimtauga í alþjónustu	8
3.3.1	Mismunandi útfærsla kvaða og forræði yfir netuppbyggingu	8
3.3.2	Nýlagning (e. greenfield)	10
3.3.3	Viðhald á heimtaugum (viðgerðir og bilanir).....	10
3.3.4	Endurnýjun heimtauga	10
3.3.5	Skylda til þrautavara	11
3.4	Tæknilegt hlutleysi	11
3.5	Kostnaðarpátttaka og skipting kostnaðar	12
3.5.1	Almennt	12
3.5.2	Skipting kostnaðar á milli alþjónustuveitanda, notanda og jöfnunarsjóðs alþjónustu .	13
3.5.3	Skilgreining á svæðum eftir kostnaði við uppbyggingu á tengingum	14
3.5.4	Kostnaðarhluti alþjónustuveitanda	15
3.5.5	Kostnaður notenda	17
3.5.6	Eigið vinnuframlag notanda	18
3.5.7	Jöfnunarsjóður alþjónustu.....	18
3.5.8	Staðir sem verða undanskildir	19
3.5.9	Hámarkskostnaðarviðmið einstakra heimtauga	19
4.	Skilyrði fyrir framlagi úr jöfnunarsjóði.....	20
4.1	Forsendur fyrir fyrirfram skilyrðum.....	20
4.2	Almenn skilyrði	20
4.3	Sérstök skilyrði.....	21
4.3.1	Umsókn um jöfnunarsjóðsframlag skal vera útboðshæf	21
4.3.2	Umsóknarfrestur	21
4.3.3	Krafa um opinn aðgang að heimtaug	22
4.3.4	Kröfur um tæknilega högun nets.....	22
5.	Boðuð ákvörðunarorð	22

1. Inngangur

1.1 Almenn

Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) birti þann 21. febrúar 2014, umræðuskjal um framtíðarfyrirkomulag varðandi þá skyldu, innan alþjónustu, að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið. PFS bárust umsagnir frá eftirfarandi aðilum.

Frá fjarskiptafyrirtækjum bárust umsagnir frá:

- Míla ehf., dags. 23. apríl 2013
- Vodafone, dags. 23. apríl 2013
- IP fjarskipti (TAL), dags. 23. apríl 2014
- Tengir hf., dags. 30. apríl 2014

Frá sveitarfélögum og eða samtökum þeirra bárust umsagnir frá:

- Samband íslenskrá sveitarfélaga, dags. 23. apríl 2014
- Fjórðungssamband Vestfirðinga, dags. 23. apríl 2014
- Sveitarstjórn Dalabyggðar, dags. 16. apríl 2014

Auk þess bárust umsagnir frá:

- Byggðastofnun, dags. 11. apríl 2014
- Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga, dags. 14. apríl 2014
- Bændasamtökin, dags. 30. apríl 2014

Niðurstaða samráðs við framangreinda aðila er aðgengileg á heimasíðu PFS. Ekki er ætlunin í boðunarbréfi þessu að svara einstökum athugasemdum og ábendingum enda var eingöngu um að ræða hugmyndir og mögulegar leiðir um útfærslu alþjónustukvaðar. Hagsmunaaðilum gefst hins vegar tækifæri til að tjá sig um þá útfærslu sem hér er boðuð.

Sú boðun ákvörðunar, sem hér birtist, er unnin upp úr umræðuskjali PFS, eftir atvikum, að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem bárust stofnuninni í samráðinu.

Í samræmi við það sem PFS boðaði í umræðuskjali PFS er hin boðaða ákvörðun sett í opið samráð og öllum sem telja sig hafa hagsmuni að gæta boðið að koma með athugasemdir við hina boðuðu ákvörðun.

Frestur til að koma með athugasemdir er gefinn til 26. september 2014.

1.2 Um alþjónustu

Póst- og fjarskiptastofnun er ábyrg fyrir eftirliti með fjarskiptamarkaðinum hér á landi í samræmi við lög um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 og lög um fjarskipti nr. 81/2003.

Eitt af verkefnum Póst- og fjarskiptastofnunar er að ákvarða umfang alþjónustu hér á landi og ákveða hvaða fjarskiptafyrirtæki eru útnefnd sem alþjónustuveitandi. Í 6. tl. 3. gr. laga nr. 81/2003, er að finna 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 settur rammi 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. Hér á eftir verður gert 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 lágmarksþjónustu með þeim undantekningum sem leiðir af fjarskiptalögum.”

Ofangreindar réttarheimildir eiga rót að rekja til Evróputilskipunar 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 lágmarksþjónustu.

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. Sú kvöð gildir þó einungis til loka þessa árs, enda boðaði PFS í ákvörðuninni að heildarendurskoðun alþjónustukvaðar um aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið færi fram á árinu 2014.

Í umræðuskjali PFS var m.a. vísað til Fjarskiptaáætlunar fyrir Evrópu (Digital Agenda for Europe), dags. 26. ágúst 2010, en eitt af markmiðum hennar er að hvetja til endurnýjunar fjarskiptainnviða með því að hvetja til fjárfestinga í fjarskipanetum, sem og þingsályktunartillagna Alþingis frá 29. nóvember 2012 um tólf ára fjarskiptaáætlun fyrir árin 2011-2022, auk fjögurra ára framkvæmdaáætlun fyrir árin 2011-2014, en eitt af markmiðum þeirra er að hvetja til uppbyggingar á ljósleiðar- og aðgangsnnetum um land allt.

Í umræðuskjali PFS var m.a. vikið að því, að það væri skoðun stofnunarinnar að ef ekki verður skapað umhverfi sem brýtur upp þá kyrrstöðu sem í dag er uppi, um aðgengi dreifbýlis að fjarskiptaþjónustu, sambærilegri og í þéttbýli, að ákveðnir landshlutar muni hreinlega sitja eftir og íbúar á þeim stöðum muni ekki í framtíðinni geta nýtt sér þá möguleika sem nútíma fjarskiptaþjónusta býður upp á.

Þessi takmörkun á útbreiðslu á háhraðaþjónustu helgast einkum af því að koparlínukerfi í dreifbýli býður ekki upp á að hægt sé að veita háhraðaþjónustu. Afleiðing þess er að sveitarfélög og einstakir hagsmunaaðilar og/eða notendur sjálfir, hafa tekið sig til og lagt staðbundinn ljósleiðaranet til að koma til móts við síauknar kröfur íbúa um bætta fjarskiptaþjónustu.

Þær breytingar sem hér eru boðaðar á þeim skyldum sem hvílt hafa á alþjónustuveitanda eru m.a. ætlað að skapa hvetjandi umhverfi fyrir alþjónustuveitanda, til að endurnýja aðgangskerfi fyrirtækisins, á þeim stöðum þar sem fyrirséð er að nýjar tæknilausnir muni ekki koma til, t.d. VDSL tækni, sem myndu gera fyrirtækinu kleyft að auka afkastagetu koparlínu kerfis fyrirtækisins.

2. Um nauðsyn alþjónustu og útnefning Mílu

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.

Sú þjónusta sem fjallað er um í þessu umræðuskjali er aðgangur að almenna fjarskiptanetinu.

Í 2. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga segir eftirfarandi:

„Ef nauðsynlegt þykir til að tryggja fullnægjandi fjarskiptaþjónustu á samngjörnum 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 starfssvæði sínu.“

Allir landsmenn eru í dag tengdir við almenna fjarskiptanetið í gegnum koparlínukerfi Mílu, sem lagt hefur verið á undanförunum áratugum. Þó að allir séu tengdir í dag við almenna fjarskiptanetið þarf það ekki endilega að þýða að núverandi alþjónustuveitandi, Míla telji sig hafa hag af því út frá viðskiptasjónarmiðum að viðhalda og/eða að halda áfram að bjóða upp á tengingu við almenna fjarskiptanetið, sbr. umsókn Mílu, dags. 12. október 2012 um framlag úr jöfnunarsjóði vegna reksturs koparlínukerfis í strjálbýli. Það kann því að vera að án þeirrar skyldu sem í dag hvílir á fyrirtækinu myndi fyrirtækið út frá viðskiptasjónarmiðum, hætta að veita þjónustu á allra óhagkvæmustu stöðunum. Með ákvörðun PFS nr. 29/2013, var umsókn Mílu ehf. um 194.542.732 kr. framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna reksturs koparlínukerfis í strjálbýli fyrir árið 2013 hafnað að svo stöddu.

Allir þeir aðilar sem skiluðu inn umsögnum við umræðuskjal PFS töldu áfram vera þörf á því að útnefna fjarskiptafyrirtæki með þá skyldu innan alþjónustu, að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið. Jafnframt töldu allir aðilar, að Míla væri best til þess fallin að bera þessar skyldur.

Í umræðuskjali PFS var þeim möguleika haldið opnum að útnefna annað fjarskiptafyrirtæki en Mílu sem alþjónustuveitanda. Með tilliti til þessa voru sett fram tiltekin viðmið um val á alþjónustuveitanda, þ.e. að uppfylla þyrfti tiltekin skilyrði fyrir því að umfang, öryggi og gæði þjónustunnar yrði sú sama og verið hefur hingað til. Viðmiðin voru 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.

Í niðurstöðu samráðsins voru ekki gerðar athugasemdir við þau sjónarmið sem PFS hygðist leggja til grundvallar við útnefningu á alþjónustuveitanda og ekkert fyrirtæki lýsti yfir áhuga á því að yfirtaka þær skyldur. Var það fremur álit umsagnaraðila að réttast væri að útnefna Mílu aftur. Þegar horft er til reynslu og framkvæmdar síðustu ára, er það mat PFS, að ekkert annað fjarskiptafyrirtæki en Míla hafi yfir að ráða heildstæðu aðgangsneti yfir landið allt, að slepptum þeim svæðum sem sérstaklega verða undanskilin.

3. Inntak alþjónustukvaðar

3.1 Það tímabil sem útnefningin tekur til

Engar athugasemdir komu fram varðandi mögulegan gildistíma kvaðarinnar.

Hyggst PFS því miða við að gildistími hennar verði til 31. desember 2018. Með mögulegri framlengingu um allt að 2 ár. Sá fyrirvari er þó gerður, að einstök skilyrði sem sett eru kunna að koma til endurskoðunar, ef forsendur breytast verulega, t.d. kostnaðarhlutdeild aðila.

3.2 Alþjónusta og ljósleiðaratengingar

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 Eins og fram kemur hér að ofan hyggst PFS útnefna fjarskiptafyrirtækið Mílu, með skyldu til að veita aðgang að almennu fjarskiptaneti.

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.*
- b) Umsækjandi um tengingu fyrir lögðila 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.“*

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

Í 6. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar 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.

Þá liggur einnig fyrir að orðið er nauðsynlegt að stuðlað verði að endurnýjun aðgangsnetsins enda ljóst að íbúar einstakra landshluta njóta ekki sambærilegar fjarskiptaþjónustu og íbúar þéttbýlisins. Horfir PFS einkum til háhraða gagnaflutningsþjónustu í þessu sambandi. Sú útfærsla alþjónustu, að því er varðar tengingu við almenna fjarskiptanetið, sem hér birtist er

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

ætlað að stuðla að endurnýjun núverandi aðgangsnets á þeim stöðum sem talið er að markaðsbrestur sé til staðar.

PFS telur að ákall notenda um bandbreiðari tengingar, sem ekki hefur, að fullu, verið hægt að mæta í dreifbýli hingað til, kalli á nýja nálgun og útfærslu á alþjónustuskilyldum í uppbyggingu fjarskiptaneta utan þéttbýlis. Í þéttbýli er ódýrara að byggja upp og þróa fjarskiptaþjónustu en í dreifbýli. Þar virka markaðslögmálin betur og samkeppni ríkir, bæði í uppbyggingu neta og í þjónustu á netunum. Í dreifbýli hafa markaðslögmálin ekki virkað eins vel þegar kemur að uppbyggingu neta. Það má því e.t.v. tala um að á sumum stöðum í dreifbýlinu kunni að ríkja markaðsbrestur og að fjarskiptafyrirtæki muni ekki sjá sér hag í því að byggja upp ný aðgangsnét nema með aðkomu notenda og eftir atvikum jöfnunarsjóðs alþjónustu. Í athugasemdum Mílu við umræðuskjal PFS kom m.a. fram að fyrirtækið hygðist uppfæra núverandi koparlínukerfi með VDSL tækni til allt að 90% landsmanna. En ekki væri mögulegt að styðjast við VDSL tækni á þeim stöðum sem eftir yrðu, m.a. vegna fjarlægðar frá símsstöðum. Þetta þýðir að óbreyttu, að engar breytingar munu verða á næsta árum varðandi aðgang þeirra landsmanna sem búa fyrir utan þau svæði þar sem mögulegt er að uppfæra koparlínukerfið með VDSL tækni, t.d. háhraðaþjónustu, nema með breytingum á núverandi alþjónustukvöð Mílu. Annar möguleiki fyrir bættri fjarskiptaþjónustu fyrir íbúa sem búa á svæðum þar sem fyrirtæki eins og Míla telja sig ekki geta byggt upp á markaðsforsendum er að sveitarfélög, einstaklingar eða aðrir hagsmunaaðilar byggji upp staðbundin net eins og dæmi eru um, á þeim svæðum sem ekki hafa aðgang að háhraðanetsþjónustu.

Ljóst er að Míla uppfyllir í dag, allar þær kvaðir sem hvíla á fyrirtækinu varðandi aðgang að almenna fjarskiptanetinu með því koparlínukerfi sem fyrirtækið á og nær til allra landsmanna. Jafnframt liggur fyrir að fyrirtækið mun ekki, að óbreyttu, fara út í fjárfestingar í dreifbýli, þar sem ekki er mögulegt að uppfæra koparlínukerfið með svokallaðri VDSL tækni.

Þau nýju viðmiðunarmörk sem stofnunin hyggst setja er m.a. ætlað að stuðla að því að Míla sjái sér fært að endurnýja tengingar þar sem ekki er hægt að notast við koparheimtaugar til að veita háhraðaþjónustu. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar í kafla 3.4. um fjárhæð viðmiðunarmarkna.

3.3 Lagning, viðhald og endurnýjun heimtauga í alþjónustu

PFS áformar að alþjónustuskilyldum Mílu sé skipt upp með eftirfarandi hætti og að mismunandi skyldur og réttindi geti átt við í hverju tilviki fyrir sig:

- nýlagning heimtauga
- viðhald á heimtaugum (núverandi heimtaugum)
- endurnýjun heimtauga
- skylda til þrautarvara

3.3.1 Mismunandi útfærsla kvaða og forræði yfir netuppbyggingu

Eins og vikið er að í umræðuskjali PFS hefur orðið töluverð breyting á samkeppnisumhverfi, að því er varðar framboð og aðgang notenda og fjarskiptafyrirtækja að heimtaugum. Fyrir utan Mílu, eru t.d. Gagnaveita Reykjavíkur, Tengir á Akureyri og nokkrir minni netrekendur með starfsemi. Starfssvæði umræddra netrekenda afmarkast þá oft af landfræðilegum mörkum viðkomandi sveitarfélags.

Óhjákvæmilegt er að taka tillit til þessarar þróunar við mat á því hvort þörf sé á því að endurútnefna Mílu með kvaðir á þessu sviði og/eða hvort að þær skuli haldast efnislega óbreyttar. Við þetta mat verður að gæta að því að stjórnvöld séu ekki að leggja íþyngjandi kvaðir á markaðsaðila að óþörfu, eða að stuðla að tvöfaldri uppbyggingu heimtauganeta. Með

ákvörðun PFS nr. 21/2014 var það niðurstaða PFS að Míla ehf. njóti umtalsverðs markaðsstyrks á landinu öllu. Helgast sú niðurstaða ekki síst af því að fyrirtækið þjónustar allt landið og hefur sterka stöðu á mörgum svæðum þar sem engum öðrum netrekendum er til að dreifa. Þessi samkeppni í aðgangsnétum hefur jafnframt orðið til þess að ráðgert er að afnema verðkvaðir á heimtaugum, en það styður við sjónarmið um að aðlaga þurfi alþjónustuskyldur alþjónustuveitanda m.t.t. þess hvar samkeppni ríkir um þessa þjónustu.

Í samræmi við ofangreinda ákvörðun má leiða líkur að því að eðlilegt sé að Míla verði áfram það fjarskiptafyrirtæki, sem ber skyldu til að útvega notendum aðgang að föstum aðgangsnétum undir reglum um alþjónustu. Hins vegar er ekki þörf á að viðhalda þeirri kvöð á Mílu að skyldan nái til alls landsins, enda víða um land komnir nýir netrekendur sem bjóða upp á tengingar við almenna fjarskiptanetið. Útfærsla kvaðanna mun því taka mið af því hvort til staðar sé annar netrekandi, sem getur tengt notendur við almenna fjarskiptanetið.

Við útfærslu kvaðanna er jafnframt mikilvægt að hafa í huga að forræði yfir högun heimtauganetsins og hugsanlegri enduruppbyggingu þess er alfarið í höndum Mílu ehf. Einskorðast fyrirhugaðar kvaðir því eingöngu við að tryggja notendum sömu þjónustu og þeir búa við í dag, en gerðar ívilnandi breytingar á útfærslu kvaðanna, sem stuðla eiga að því að Míla sjái sér fært að fara í frekari uppbyggingu á aðgangsneti fyrirtækisins á þeim svæðum þar sem ekki er hægt að notast við VDSL lausnir. Af þessu leiðir að ekki verður, að óbeyttu, lögð kvöð á Mílu ehf. að uppfæra heimtauganet sitt úr koparheimtaugum yfir í ljósleiðara. Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 21/2014 verður lagt til grundvallar að kvöð Mílu ehf. um að tryggja landsmönnum öllum, einstaklingum og fyrirtækjum, aðgang að fastanetinu verði *tæknilega óháð*. Ákvörðun um endurbætur eða enduruppbyggingu á einstaka hlutum aðgangsnetsins verður þannig í höndum Mílu ehf., en ekki háð ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar eða afstöðu sveitarfélaga eða íbúa þeirra og fyrirtækja.

Hér á eftir verður fjallað nánar um útfærslu á fyrirhugaðri kvöð Mílu ehf. um að tryggja landsmönnum öllum aðgang að fjarskiptanetinu miðað við mismunandi forsendur, þ.e. hvort um er að ræða nýlagningu, viðhald (bilanir) eða enduruppbyggingu, allt eftir því hvort á umræddu svæði ríkir samkeppni um framboð á aðgangsteningum að fjarskiptanetinu.

Taki Míla ehf. á hinn bóginn ákvörðun um að endurnýja heimtaugar og leggja ljósleiðara í stað koparheimtauga munu slíkar heimtaugar falla undir alþjónustukvöðina, enda sé hún eina heimtaugin sem viðkomandi notandi á kost á. Í athugasemdum Mílu kom m.a. fram að ef fyrirtækið færi út í uppbyggingu á ljósleiðaranetum væri það grunnforsenda að samhliða uppbyggingunni yrði hægt að leggja koparlínukerfið niður á viðkomandi svæði. Af fenginni þessari afstöðu Mílu liggur fyrir, að mati PFS, að sá fyrirvari sem fram kom í umræðuskjali PFS, um að notendur gætu hugsanlega hafnað að taka þátt í endurnýjun heimtauganetsins, ef ætlun Mílu væri að reka koparlínukerfið á viðkomandi svæði í a.m.k. 5 ár, sé óþarfur, enda verulega kostnaðarsamt og þar með íþyngjandi að reka tvö aðgangskerfi, af sama fyrirtækinu á einhverju tilteknu svæði.

Hvort notendur muni í einhverjum tilvikum neita að greiða kostnaðarhlutdeild og þar með um leið hafna því að láta leggja til sín, t.d. ljósleiðara, sem gæfi möguleika á háhraðatengingum er erfitt að segja til um með einhverri vissu. Eflaust verður eitthvað um það að notendur hafni kostnaðarþátttöku. Líkindi eru þá til þess að þeir notendur sem það kjósa muni sjálfkrafa falla undir þær undantekningar, sem fram koma í 2. og 4. mgr. 19 gr. laga um fjarskipti, þar sem m.a. er talað um að alþjónustuveitandi geti hafnað því að veita alþjónustu sökum kostnaðar.

3.3.2 Nýlagning (e. greenfield)

Í þeim umsögnum, sem bárust um þetta atriði voru allir sammála því mati PFS að ekki væri þörf fyrir að viðhalda kvöð á Mílu ehf. að leggja heimtaugar í nýjum hverfum eða við nýbyggingar í þeim sveitarfélögum sem eru þjónustuð af netrekenda í eigu og/eða á vegum sveitarfélagsins eða veitufyrirtækis sem starfar innan marka þess. Hér er t.d. um að ræða sveitarfélög á borð við Reykjavík, þar sem Gagnaveitan starfar, Akureyri þar sem Tengir starfar, Örfasveit þar sem fjarskiptafélag Örfinga starfar. Í þessum sveitarfélögum starfar netrekandi á markaðsforsendum samhliða Mílu og leggja ljósleiðaraheimtaugar í fyrirtæki og heimili, jafnvel þeim að kostnaðarlausu.

Ef stofnunin telur að fyrirætlanir þessara aðila um uppbyggingu á aðgangsneti og framboð á þjónustu séu það skýrar og raunhæfar að unnt sé að leggja þær til grundvallar sem skuldbindingar af hálfu umræddra aðila er ráðgert að kvöð Mílu ehf. takmarkist að sama marki.

Samkvæmt framangreindu mun PFS birta í sérstökum viðauka við ákvörðunina þau svæði innan hvers umdæmis þar sem Mílu ber ekki skylda til að leggja heimtaugar þegar um er að ræða lagningu heimtaugar í ný hverfi eða nýbyggingar. Gert verður ráð fyrir því að Póst- og fjarskiptastofnun endurskoði viðaukann reglulega, a.m.k. einu sinni á ári, og bæti við eða fjarlægji af listanum þau sveitarfélög eða eftir atvikum svæði innan sveitarfélaga þar sem kvöð Mílu ehf. nær ekki til, nema að takmörkuðum hætti.

Póst- og fjarskiptastofnun mun kalla eftir upplýsingum um uppbyggingaráform og skuldbindingar staðbundinna netrekanda um þjónustu innan síns starfssvæðis. Gert er ráð fyrir að endanlegur listi verði birtur á heimasíðu stofnunarinnar í byrjun ársins 2015.

3.3.3 Viðhald á heimtaugum (viðgerðir og bílanir)

Í samræmi við framangreint er heldur ekki þörf á því að viðhalda kvöð á Mílu um viðhald og viðgerðir á heimtaugum til fyrirtækja og heimila, þar sem ljósleiðari hefur verið lagður til viðbótar koparheimtaug af hálfu annars netrekanda. Hafi Míla lagt ljósleiðarann til hliðar við koparheimtaugina fellur niður kvöð um viðhald á koparheimtauginni.

Míla ber eftir sem áður kvöð um viðhald á heimtaug, sé hún sú eina sem tengist fyrirtæki og/eða heimili, óháð því hvort hún er úr kopar eða ljósleiðara.

3.3.4 Endurnýjun heimtauga

Eins og fram hefur komið er frumkvæði að endurnýjun heimtauga í höndum Mílu. Í því sambandi skiptir engu máli hvort um lið í reglubundinni endurnýjun er að ræða eða í tengslum við tilfallandi verkefni. Gera má ráð fyrir að slík verkefni geti jafnframt komið til að frumkvæði einstakra sveitarfélaga, t.d. að undangengnu útboði, sem Míla ehf. ákveður að taka þátt í á markaðsforsendum.

Í athugasemdum Mílu kom m.a. fram að það væri grundvallarforsenda fyrir því að ef fyrirtækið myndi fara út í lagningu ljósleiðara á einhverjum tilteknum svæðum að fyrirtækið gæti lagt niður koparheimtauganetið.

Við lagningu ljósleiðara og niðurlagningu á koparheimtaugakerfinu mun ljósleiðartengingin vera eina aðgangstengingin sem notandinn hefur völ á. Undir slíkum kringumstæðum þarf að gæta að réttindum notandans til *alþjónustu* sem skal standa öllum til boða á viðráðanlegu verði, sbr. skilgreiningu hugtaksins samkvæmt 6. tölulið 3. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Eins og almennt hefur átt við um viðhald og viðgerðir á heimtaugum hingað til verður að telja

eðlilegt að notandinn taki þátt í kostnaði við endurnýjun heimtaugar þegar kostnaður Mílu fer upp fyrir tiltekin mörk, að tilteknu hámarki fyrir notandann. Er því ljóst að endurnýjun heimtaugar á þessum forsendum lýtur kostnaðareftirliti stofnunarinnar.

Eigi endurnýjun heimtauga sér stað á svæði þar sem Míla ber alþjónustuskyldur er útskipting á ljósleiðara í staðinn fyrir koparheimtaug háð kostnaðareftirliti stofnunarinnar samkvæmt kostnaðarviðmiðum alþjónustu, sbr. kafla 3.5. Er því gert ráð fyrir að um verði að ræða hámarkstengigjald sem fyrirtæki og heimili þurfa að bera.

Þá er einnig rétt að geta hér heimildar PFS til að setja hámarksverð varðandi það mánaðargjald, sem fjarskiptafyrirtæki taka fyrir leigu heimtaugar, sbr. 3. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti. Í því sambandi er þó rétt að taka fram að koparheimtaug og ljósleiðaraheimtaug, eru ekki sambærileg vara og því kæmi væntanlega ekki til greina, að bera saman heildsöluverð Mílu til fjarskiptafyrirtækja á koparheimtaugum og ljósleiðarheimtaugum þegar metið er hvort ástæða sé til að setja hámarksverð.

3.3.5 Skylda til þrautavara

Takmörkun eða aflétting á alþjónustuskyldum á landssvæðum þar sem aðrir netrekendur bjóða upp á aðgangsneta að fastanetinu getur aldrei verið án allra fyrirvara. Slíkt fyrirkomulag er háð því að markaðsaðilar standi við yfirlýst áform sín og skuldbindingar. Ef sú staða kemur upp að netrekandi sem lagt hefur aðgangsneta samhliða aðgangsneti alþjónustuveitanda hættir starfsemi af einhverjum ástæðum, eða sinnir ekki uppbyggingu á nýjum svæðum í samræmi við áætlanir sínar, gerir Póst- og fjarskiptastofnun ráð fyrir því að alþjónustuveitanda verði gert að mæta þeim þörfum sem kunna að skapast vegna þessa.

Komi til þessa mun útnefndum alþjónustuveitanda verða tilkynnt um skyldu til uppbyggingar og framboðs á þjónustu, með tilheyrandi breytingu á viðauka ákvörðunarinnar með tilgreiningu á þeim sveitarfélögum sem takmarkar alþjónustuskyldur fyrirtækisins, með a.m.k. 6 mánaða fyrirvara. Hins vegar er ljóst að ef samband dettur niður á stóru svæði, sem snertir marga aðila, þá gæti Míla orðið að bregðast við eins fljótt og mögulegt er.

Þar sem fyrir liggur að það kann að skapa óhagræði fyrir alþjónustuveitanda að grípa inn í og standa að uppbyggingu og framboði á þjónustu með tiltölulega stuttum fyrirvara gerir Póst- og fjarskiptastofnun ráð fyrir því að fyrirtækinu verði bættur hugsanlegur aukakostnaður vegna þessa, annað hvort í gegnum heildsölugjaldskrá alþjónustuveitanda, sbr. t.d. sú verðkvöð sem hvílir á Mílu í dag og/eða í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu.

Í flestum tilfellum ætti þó ekki að vera um verulegan aukakostnað að ræða, enda fyrirtækið nú þegar með landsdekkandi koparneta.

3.4 Tæknilegt hlutleysi

Ekki er gerð krafa um að þjónusta sem fellur undir alþjónustu samkvæmt fjarskiptalögum sé veitt með ákveðinni tækni, svo framarlega sem þjónustan uppfyllir þau lágmarksskilyrði sem fram koma í fjarskiptalögnum, ásamt þeirri afmörkun á alþjónustu sem þar er að finna.

Með hliðsjón af ofangreindu verður miðað við að Míla skuli geri allar nauðsynlegar ráðstafanir sem með sanngirni má ætlast til að fyrirtækið leggi út í, til að koma til móts við þarfir notenda þannig að aðgengi allra notenda sé tryggt.

Þrátt fyrir ofangreinda umræðu um tæknilegt hlutleysi þá má gera ráð fyrir að endurnýjun aðgangsneta í fastanetinu feli í sér útskiptingu ljósleiðara í stað koparheimtauga. Sé ekki talið

hagkvæmt að endurnýja fastanetstengingu má gera ráð fyrir að notuð sé þráðlaus tækni, sennilega 4G, „point to multipoint“ tenging eða gervitunglabjónusta í undantekningartilfellum. Miðað við núverandi ákvæði fjarskiptalaga um alþjónustu er aðgangur almennings að nettengingu bundinn við fastanetstengingu, þ.e. að hún sé veitt samhliða talsímabjónustu. Til greina kemur, að álit PFS, að binda alþjónustukvöð, um það að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið, þeim almenna fyrirvara að verði breyting á löggjöfinni, sem opnar fyrir þann möguleika að þráðlaust aðgangsnetið að tilteknum gæðum, geti talist staðgönguvara fyrir fastanetstengingu og að kvöðin geti fallið niður á þeim landssvæðum sem njóta slíkrar þráðlausrar tengingar, að uppfylltum tilteknum gæðum. Ef til þess kæmi yrði getið um slík svæði í þeim viðauka sem takmarkar umfang alþjónustuskýldna hvað þetta varðar.

3.5 Kostnaðarþátttaka og skipting kostnaðar

3.5.1 Almenn

Í athugasemdum Mílu kom m.a. fram að fyrirtækið áætlaði að með uppbyggingu VDSL tækni muni fyrirtækið ná til um 90% af heimilum landsins. Jafnframt staðfesti Míla að núverandi tækni gerði það ekki mögulegt, að nýta VDSL tækni í dreifbýli m.a. vegna fjarlægðar frá götuskápum.

Skýrari regluverki um skiptingu kostnaðar, á þeim svæðum sem markaðsbrestur er til staðar er m.a. ætlað til þess að markaðsaðilar/alþjónustuveitandi sjái sér hag í því að ráðast í framkvæmdir. Auk þess sem sett er hámark á þann kostnað sem hægt er að leggja á notanda, m.a. til að auka gegnsæi fyrir notendur ef miðað er við þær reglur sem gilda í dag.

Eins og fram kom í umræðuskjali PFS gera fjarskiptalög ráð fyrir því að eftir að skyldan hefur verið lögð á er 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. fjarskiptalaga. 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 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:

*„Aðildarríkin skulu tryggja að a.m.k. einn rekstraraðili sinni öllum eðlilegum beiðnum um tengingu við almenna talsímanetið á föstum stað og aðgangi að talsímabjónustu sem er öllum aðgengileg.“*² [undirstrikun PFS]

Í umræðuskjali PFS var boðað að í hinni væntanlegu útnefningu yrðu settar skýrari reglur um hvernig skiptingu kostnaðar skuli háttáð og/eða að sett yrði ákveðið hámark á kostnað alþjónustuveitanda, kostnað notenda og greiðsluskyldu jöfnunarsjóðs alþjónustu. Tilgangurinn var m.a. að gefa alþjónustuhafa skýrari viðmið um hvort skylt sé samkvæmt reglum um alþjónustu að fara út í endurnýjun á aðgangsneti á viðkomandi svæði og/eða endurnýja einstakar tengingar innan tiltekins svæðis.

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.”

Kynnti PFS þrjár leiðir sem mögulega kæmu til greina og óskaði jafnframt eftir tillögum um aðrar mögulegar leiðir. Af þeim umsögnum sem fram komu verður ekki dregin önnur ályktun en sú, að flestum hugnaðist svokölluð leið 3, þ.e. að skipta kostnaðinum á milli alþjónustuveitanda, notenda og jöfnunarsjóðs alþjónustu eftir fyrirframgefinni kostnaðarskiptingu.

Rétt er þó að geta þess að í þeim umsögnum sem bárust frá sveitarfélögum eða hagsmunasamtökum þeirra var bent á að ríkið þyrfti að koma að þessum málflökki og veita í hann fjármunum í gegnum fjárlög. Eðli málsins samkvæmt getur PFS ekki tekið neina afstöðu til þess hvort rétt sé að ríkið komi að þessum málaflokki, með beinum fjárframlögum, enda fjárveitingarvaldið í höndum Alþingis.

3.5.2 Skipting kostnaðar á milli alþjónustuveitanda, notanda og jöfnunarsjóðs alþjónustu

Eins og fram kom hér að ofan voru flestar umsagnir á þá leið, að þar sem markaðsbrestur hamlaði endurnýjun aðgangsneta væri eðlilegt að skipta kostnaðinum upp á milli alþjónustuveitanda, notenda og/eða lögaðila og jöfnunarsjóðs alþjónustu eftir fyrirfram skilgreindum viðmiðunum. Hins vegar voru ólík sjónarmið um hvað væri eðlileg skipting kostnaðar.

Í umfjöllun um þær leiðir sem kæmu til greina kom m.a. fram af hálfu PFS, að með henni væri jafnræði notenda betur tryggt en samkvæmt öðrum leiðum sem lýst var í umræðuskjalinu. Horfði þá stofnunin einkum til þess að staðsetning viðkomandi notenda (heimili eða atvinnuhúsnæði) væri þá ekki ráðandi þáttur um kostnaðarhlutdeild. Einnig væri hún betur til þess fallin, en hinar tvær, að skapa grundvöll undir aukna fjárfestingu í innviðum fjarskiptaneta, sem markaðurinn í heild mun njóta góðs af í auknum möguleikum á framboði á fjarskiptaþjónustu. Með þessari leið væri einnig tryggður ákveðin fyrirsjáanleiki og gegnsæi varðandi þann kostnað sem notendum væri gert að greiða sem og varðandi þær álögur sem hugsanlega gætu fallið á jöfnunarsjóð alþjónustu.

Helstu gallar þessa fyrirkomulags eru þær að það kann að vera flókið í framkvæmd. Á sama hátt gerir þessi aðferð, líkt og og þær leiðir sem voru reifaðar í umræðuskjalinu, ráð fyrir því að það kunni að koma til þess að greitt verði úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna uppbyggingar á þeim svæðum þar sem kostnaðarhlutdeild notenda dugir ekki til. Með því er verið að leggja einhverjar álögur á markaðinn. Til að draga úr neikvæðum áhrifum þess á markaðinn voru reifuð sjónarmið um skilyrði fyrir þátttöku jöfnunarsjóðs, s.s. að sækja skuli fyrirfram um framlag úr sjóðnum, hámark varðandi þær álögur sem hægt er að setja á markaðinn og skilyrði um opinn aðgang að netunum.

PFS getur hins vegar tekið undir með umsagnaraðilum, þ.e. Mílu og Tengi, en bæði fyrirtækin hafa mikla reynslu og þekkingu þegar kemur að lagningu aðgangsneta, að þau viðmiðunarmörk sem nefnd voru í dæmaskyni um skiptingu kostnaðar, sérstaklega að því er varðar kostnaðarhlutdeild alþjónustuveitanda, séu of há, og þá um leið ekki líkleg til að hvetja Mílu til að fara út í fjárfestingar í innviðum fjarskiptaneta í dreifbýli. Það er því mat PFS að nauðsynlegt sé að lækka þau viðmiðunarmörk sem nefnd voru í umræðuskjali PFS til þess að auknar líkur séu á því að forsendur geti skapast um jafnan aðgang allra landsmanna að háhraðagagnaflutningsþjónustu. Til að samræmis sé gætt er einnig miðað við að framlag jöfnunarsjóðs á hverja tengingu verði einnig lækkað. PFS gerir sér grein fyrir því að þetta mun hugsanlega þýða að fleiri staðir á landinu munu falla undir svæði 4, þ.e. þar sem kostnaðarhlutdeild Mílu, notenda og jöfnunarsjóðs muni ekki duga til, til að farið verði í uppbyggingu. Á hinn bóginn er alveg ljóst að of há kostnaðarhlutdeild Mílu mun einfaldlega

þýða að fyrirtækið mun ekki sjá sér fært að fara í nauðsynlega endurnýjun á þeim svæðum þar sem talið er að markaðsbrestur sé til staðar.

3.5.3 Skilgreining á svæðum eftir kostnaði við uppbyggingu á tengingum

Að mati PFS er að einhverju leyti óljóst hvernig skiptingu landsins í markaðssvæði og svæði þar sem talið er að markaðsbrestur ríki er háttað. Líklegt er þó að Míla muni fyrst um sinn við endurnýjun aðgangsneta einkum horfa til svæða þar sem mögulegt er að notast við VDSL tækni til að uppfæra aðgangsnetið í næstu kynslóðar net (NGA). Í þeim tilvikum þar sem Míla hefur getað beitt svokallaðri VDSL lausn (Ljósveitan), eiga notendur kost á allt að 50 Mb/s tengingu. Samkvæmt því sem fram kemur í umsögn Mílu munu um 90% heimila koma til með að eiga kost á að geta keypt háhraðanetstengingar hjá sínu fjarskiptafyrirtæki í gegnum ljósnetstengingar Mílu.

Ef áætlanir Mílu ganga eftir munu þá verða um 10% heimila landsins sem ekki eiga þá kost á háhraðabjónustu í nánustu framtíð. Þannig þarf að grípa þarf til einhverja sérlausna ef raunhæft á að vera að koma þessum heimilum upp aðgangstengingum sem bera háhraðabjónustu.

Í umræðuskjali PFS voru nefnd tvö viðmið sem hugsanlega væri hægt að styðjast við sem útgangspunkt þegar fundið væri út hvort um markaðsbrest væri um að ræða á svæðinu eða ekki. Að ganga út frá kostnaði og eða að miða við þjónustusvæði símsstöðva Mílu. Jafnframt tiltók PFS, að erfitt gæti verið að segja til um hvernig „flokkun“ einstakra sveitarfélaga kynni að verða.

Í þeim umsögnum sem bárust var ekki að finna nein önnur sjónarmið sem hægt væri að styðjast við þegar metið er hvort á viðkomandi svæði sé markaðsbrestur.

Það er því mat PFS, m.a. með hliðsjón af forræði Mílu á uppbyggingu og þar með endurnýjun aðgangsnets fyrirtækisins, að eðlilegast sé að Míla komi til með að veita upplýsingar um hvar á landinu þau 10% heimila eru sem ekki falla undir þau uppbyggingaráform sem fyrirtækið hefur nú upplýst um að ekki sé mögulegt að uppfæra núverandi koparlínukerfi. Enda skiptir hér mestu máli, út frá sjónarhóli PFS, að sett séu ákveðin viðmiðunarmörk um kostnaðarhlutdeild hvers og eins.

Þau viðmiðunarmörk sem áformað er að setja um kostnaðarhlutdeild aðila sem komið gætu að framkvæmdinni, þ.e. alþjónustuveitanda, notenda og eftir atvikum jöfnunarsjóðs alþjónustu eru sett fram í töflunni hér að neðan.

Mynd nr. 1 - Dæmi um kostnað á hverja heimtaug á tilteknum svæðum

	Svæði 1 (Þéttbýli)	Svæði 2 (Þéttbýlt dreifbýli)	Svæði 3 (Dreifbýli)	Svæði 4 (Strjálbýli)
Heildarkostnaður	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000
Fjöldi heimtauga	350	170	120	25
Kostnaður per. heimtaug	285.714	588.235	833.333	4.000.000

Mynd nr. 2 - Dæmi um skiptingu kostnaðar á milli aðila

Hámarkskostnaður á hvern aðila	Svæði 1	%	Svæði 2	%	Svæði 3	%	Svæði 4	%
Alþjónustuveitandi	300.000	285.714 100%	300.000	51%	300.000	36%	300.000	7,5%
Notandi	300.000		288.235	49%	300.000	36%	300.000	7,5%
Jöfnunarsjóður (JF)	300.000				233.333	28%	300.000	7,5%
Ekki skylda							3.100.000	77,5%
Kostnaður samtals	285.714	100%	588.235	100%	833.333	100%	4.000.000	100,0%

Í eftirfarandi köflum verður nánar fjallað um forsendur fyrir kostnaðarhlutdeild hvers aðila.

Tekið skal fram að kostnaður við hverja heimtaug miðast við allar heimtaugar innan stjórnsýslumarka sveitarfélags, mögulega að slepptum þeim heimtaugum sem sérstaklega er heimilt að undanskilja, sbr. kafla 3.5.9 um frávík hér að neðan. Miðað við mismunandi samsetningu byggðar innan sveitarfélaga, þ.e. hlutfall dreifbýlis samanborið við þéttbýliskjarna, getur því verið mismunandi hvar einstök sveitarfélög geta lent samkvæmt töflunni, en það ræðst af meðalkostnaði við hverja heimtaug innan sveitarfélagsins. Samkvæmt þessu er ávallt gert ráð fyrir að framkvæmd við nýlagningu eða endurnýjun heimtauga, sbr. kaflar 3.3.2. og 3.3.4. hér að framan nái til allra heimtauga innan sveitarfélags, en að alþjónustuveitandi geti óskað eftir samþykki PFS fyrir því að afmarka þrengra framkvæmdasvæði innan tiltekins sveitarfélags. Þegar um er að ræða nýlagningu eða endurnýjun heimtauga þykir eðlilegt að allir íbúar innan sveitarfélags sitji við sama borð hvað varðar aðgang að nýjum tengingum, þó svo að framkvæmdatími kunni að verða áfangaskiptur að einhverju leyti.

Í athugasemdum Mílu kom m.a. fram sú skoðun að félagið teldi að miða ætti við kostnað fyrir sérhverja heimtaug, en ekki meðaltalskostnað á uppbyggingarsvæðinu/framkvæmdarsvæðinu. PFS telur hins vegar mikilvægt að gengið verði út frá heildarkostnaði við útskiptingu koparheimtaugar fyrir ljósleiðaraheimtaug þegar kostnaður er metinn og honum þar með skipt eftir fyrirfram skilgreindum viðmiðum á alla aðila. Óraunhæft er að endurheimta raunkostnað hjá notanda fyrir sérhverja heimtaug. Ekki verður séð að meðaltalsútreikningar hvað þetta varðar gangi gegn hagsmunum Mílu.

3.5.4 Kostnaðarhluti alþjónustuveitanda

Til að flýta fyrir endurnýjun aðgangsneti á landinu öllu er gert ráð fyrir að lækkuð verði þau viðmið sem stuðst hefur verið við varðandi mat á því hvað telst sanngjörn beiðni um aðgang að almenna talsímanetinu. Í dag eru þessi viðmiðunarmörk 650.000 kr., sbr. ákvörðun PFS nr. 30/2013. Hér er miðað við að viðmiðunarmörkin varðandi kostnað alþjónustuveitanda verði sett við 300.000 kr. á hverja tengingu. Rökin fyrir því að núverandi viðmiðunarmörk skuli lækkuð eru fyrst og fremst þau að gera það fýsilegra fyrir netrekendur að ráðast í skipulagða allsherjar endurnýjun á aðgangsnetinu. Hin eldri viðmið tóku m.a. mið af endurnýjun/nýlögð einstakrar heimtaugar, sem bætist við aðgangsnet sem að meginhluta var byggt upp í skjóli einokunar. Sanngirnirök gagnvart væntanlegum alþjónustuhafa mæla því með því að

viðmiðunarmörkin verði lækkuð auk þess sem miðað verður við meðaltalskostnað á einhverju tilteknu svæði. Gert er því ráð fyrir að alþjónustuhafinn, beri allan kostnað af endurnýjun/nýlagningu á þeim svæðum þar sem meðaltalskostnaðurinn fer ekki yfir 300.000 kr. á hverja tengingu. Gera má ráð fyrir að í langflestum tilfellum eigi þessi mörk við og ekki eigi að koma til þess nema í undantekningartilfellum að reynt geti á kostnaðarþátttöku notanda og eftir atvikum jöfnunarsjóðs.

Sá kostnaður sem Míla hefur af því að tengja hvern notanda um koparheimtaugar, endurspeglast í heildsölugjaldskrá fyrirtækisins sem birt er í viðmiðunartilboði fyrirtækisins um opinn aðgang að heimtaugum (RUO). Gjaldskráin byggir á meðalverði allra koparheimtauga á landinu öllu. Kostnaður við hverja tengingu getur verið frá nokkrum þúsundum og upp í nokkrar milljónir. Þetta þýðir í raun að þeir sem búa á þeim svæðum þar sem ódýrt er að tengja hvern notanda eru í raun að niðurgreiða þann kostnað sem til fellur á þeim stöðum þar sem dýrast er að tengja hvern notanda. Í ákvörðun PFS nr. 21/2014 er ekki sett gjaldskrárkvöð á Mílu vegna ljósleiðaraheimtauga (markaður 4) sambærilegri þeirri sem í dag gildir um koparheimtaugar. Sama á við um gjaldskrá bitastraums yfir ljósleiðaraheimtaugar (markaður 5), en Míla hefur nýlega yfirtekið bitastraumskerfi Símans. Míla mun því hafa rýmri heimildir til að verðleggja þær ljósleiðaraheimtaugar sem fyrirtækið kemur til með að leggja í framtíðinni, auk bitastraumspjónustu yfir heimtaugarnar. Í ákvörðun PFS nr. 21/2014 var hins vegar lögð kvöð á Mílu að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að ljósleiðaraheimtaug eða að bitastrumi sem fluttur er um ljósleiðaraheimtaug, njóti sömu skilmála, þ.m.t. verða, og gilda fyrir tengda aðila eða samstarfsaðila Mílu.

Ef miðað verður við 300.000 kr. viðmiðunarfjárhæð vegna nýlagningar ljósleiðaraheimtaugar er gert ráð fyrir að kostnaður alþjónustuveitanda, þ.e. meðaltalskostnaður upp á allt að 300.000 kr., geti verið endurheimtanlegur á áætluðum líftíma ljósleiðara, skurða, röra, o.fl. (25-40 ár), m.v. núvirt fjárflæði.

Til grundvallar á framangreindum mörkum stofnkostnaðar Mílu er horft til tekna af eftirfarandi þáttum við endurheimtu fjárfestingar heimtaugarinnar að teknu tillit til fjárfestingar- og rekstrarkostnaðar, svo og ávöxtunarkröfu af bundnu fjármagni:

- Heimtaugaleiga.
- Bitastraumspjónusta, skv. aðgangssleiðum 1-3.
- Fjarskiptapjónusta sem veitt er þjónustuveitendum um heimtaug Mílu eða með bitastraumspjónustu félagsins, s.s. vegna internet-, síma- og sjónvarpspjónustu.

Með því að setja slíkt hámark er komið í veg fyrir að alþjónustuhafi verði fyrir ósanngjörnum kostnaði vegna aðgangsnetsins sem litlar eða engar líkur eru til að komi til baka í gegnum selda þjónustu, enda gera fjarskiptalög eins og áður sagði ráð fyrir því að hægt sé hafna nýlagningu/endurnýjun vegna kostnaðar. Ef endurnýja á aðgangsnét á þeim svæðum þar sem meðaltalskostnaður færi yfir sett viðmiðunarmörk yrði því að koma til viðbótarfjármögnun frá öðrum aðilum.

Þá liggur einnig fyrir að hin hefðbundnu aðgangsnét munu í framtíðinni njóta samkeppni frá öðrum fjarskiptanetum, t.d. 4G þjónustu. Of íþyngjandi kvaðir í tengslum við útfærslu á alþjónustuskyldum kynnu einnig að veikja samkeppnisstöðu alþjónustuhafa og/eða koma í veg fyrir að að farið sé í nauðsynlega endurnýjun á aðgangsneti fyrirtækisins í dreifbýli, en ákvarðanataka um að fara út í slíkar framkvæmdir er á forræði alþjónustuhafa hverju sinni.

Í því dæmi sem hér er sett upp, í samræmi við reglur fjarskiptaregluverksins um útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu, er miðað við að allur kostnaður, við endurnýjun aðgangsnetsins sem fer yfir 300.000 að meðaltali á hverja heimtaug sé „ósanngjörn byrði“ í skilningi 1. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga og því þurfi að koma til viðbótarfjármögnun. Þetta þýðir að inn í kostnaðarhlutdeild alþjónustuveitandans er reiknað ákveðið óhagræði sem sanngjarnt þykir að hann beri sjálfur, enda sé verkið af þeirri stærðargráðu m.t.t. heildarveltu alþjónustuveitanda, að skilyrði um ósanngjarna byrði séu uppfyllt, „eigin byrði“ alþjónustuveitanda.

3.5.5 Kostnaður notenda

Kostnaðarhluti notenda

Gert er ráð fyrir að notendur greiði kostnað af endurnýjun tengingar sem fer yfir 300.000 kr. Tekið skal fram að hér er ekki um kvöð að ræða heldur er það á ábyrgð notanda að ákveða hvort að hann vilji taka þátt í framkvæmdinni.

Það hámark er þó sett að framlag notenda geti aldrei orðið hærra en 300.000 kr. stofngjald. Í þeim tilvikum sem kostnaður við endurnýjun fer yfir viðmiðunarmörkin er gert ráð fyrir að allir notendur greiði sama viðbótargjald sem er þá meðaltalsgjald. Með þeirri tilhögun fæst ákveðið gagnsæi auk þess sem jafnræði notenda á viðkomandi svæði er tryggt. Hámarksverðið er í takt við önnur stofngjöld hjá veitufyrirtækjum, t.d. rafmagn, vatn og hitaveitu. Sjá nánar umfjöllun í kafla 5.3. í umræðuskjali PFS.

Þá er einnig rétt að geta þess að kostnaður notenda er svipaður og verið hefur í þeim uppbyggingum á ljósleiðarneti sem átt hafa sér stað á nokkrum stöðum á landinu, með aðkomu sveitarfélaga, t.d. í Örfasveit, en þar var gert ráð fyrir ívið meiri kostnaðarþátttöku notanda eða að upphæð 500.000 kr. fyrir hvert býli.

Aðkoma sveitarfélags

Hvað varðar kostnaðarþátttöku notenda verður að horfa til þess að sum sveitarfélög hafa átt frumkvæði að því, í samstarfi við netrekendur og í sumum tilfellum við veitufyrirtæki, að ljósleiðaravæða heimtauganetið innan sinna sveitarfélagsmarka. Hafa þau þá tekið að sér að greiða hlut notenda fyrir hverja tengingu að hluta eða öllu leyti. Mismunandi er hver sá kostnaður hefur verið, en hann hefur t.d. verið frá 625.000 kr. og upp í 1.610.000 að meðaltali fyrir hverja heimtaug. Sem dæmi um framkvæmdir af þessu tagi er hægt að nefna uppbyggingu á ljósleiðarneti í Skeiða- og Gnúpverjahreppi og uppbygging sem fer fram í Hvalfjarðarsveit og Skagabyggð. Tekið skal fram að útfærslan varðandi kostnaðarþátttöku sveitarfélags getur verið mismunandi og haft áhrif á endanlegan kostnað sveitarfélags af framkvæmdinni, t.d. eftir því hvort sveitarfélagið hyggst eiga og reka heimtauganetið sjálft eða reyna ná samkomulagi um að netrekandi kaupi það, t.d. með kaupleigusamningi.

Í þeim tilvikum sem sveitarfélög ákveða að taka þátt í kostnaði við uppbyggingu ljósleiðarheimtauga dregst hann frá kostnaði notenda, að hluta til eða öllu leyti, eftir því hversu miklum fjármunum sveitarfélagið er tilbúið að ráðstafa í verkefnið. Ekki er hægt að útiloka að sveitarfélag sé tilbúið að greiða meira en sem nemur fyrirhuguðum hámarkskostnaði notenda, fremur en að verkefnið njóti hugsanlegra fjárframlaga úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Ástæða þessa gæti t.d. verið að flýta fyrir framkvæmdum.

Ef sveitarfélag er ekki tilbúið til að ráðstafa úr sameiginlegum sjóðum sínum til uppbyggingar á fjarskiptainnviðum í þágu næstu kynslóðar neta, lendir sá kostnaður, að óbreyttu og óhjákvæmilega hjá hverjum notanda fyrir sig, þ.e. sérhverju heimili eða lögaðila. Forsendur PFS gera hins vegar ráð fyrir, að sett verði ákveðið þak á kostnað notenda áður en komið geti til framlaga úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Það er ákveðin breyting til hagsbóta fyrir notendur

frá því sem nú er þar sem að notandi þarf nú að greiða allan kostnað við viðhald/viðgerð eða nýlagningu á heimtaug sem fer umfram 650.000 kr.

Í þeim tilvikum þar sem sveitarfélög hafa þegar farið í uppbyggingu á ljósleiðarnetum innan sveitarfélagsins eða hafa uppi áætlanir um að fara í slíkar framkvæmdir er skipting kostnaðar með eftirfarandi hætti:

Dæmi um þátttöku sveitarfélaga í ljósleiðaravæðingu í dreifbýli

Sveitarfélag	Fjöldi tenginga	Heildar-kostnaður	Hlutfall sveitarfélags	Hlutfall notenda	Hlutfall 3ja aðila
Öræfasveit	48	100%	17%	57%	26%
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	200	100%	90%	10%	0%
Skagabyggð ¹	48	100%	49%	0%	51%
Hvalfjarðarsveit ¹	190	100%	96%	4%	0%
Skútustaðahreppur ¹	100	100%	50 - 66%	7 - 10%	27 - 40%

¹ Heildarkostnaður miðast við áætlun.

Í dæminu hér að ofan telst þriðji aðili fjarskiptafyrirtæki og/eða annar lögaðili sem hefur sértæka hagsmuni af því að ráðist verði í uppbyggingu á viðkomandi svæði.

Hvort að sveitarfélög ákveði að stíga inn í og koma að framkvæmdum innan stjórnsýslumarka sinna verður hins vegar alfarið ákvörðun hvers sveitarfélags fyrir sig.

3.5.6 Eigið vinnuframlag notanda

Póst- og fjarskiptastofnun telur ekki rétt að útiloka það að notendur geti í sumum tilvikum lækkað kostnað við tengingu heimtaugar með eigin vinnuframlagi, að hluta eða öllu leyti. Ætti þetta fyrst og fremst við í þeim tilvikum þegar um er að ræða heimtaugar að lögbýlum í sveitum, þar sem vegalengd heimtaugar að stofnneti getur verið töluverður. Telji notandi sig hafa tækjakost og næga þekkingu og færni til þess t.d. að taka að sér skurðgröft samkvæmt teikningum og tæknilegri lýsingu og skilyrðum frá Mílu telur PFS sanngjarnt að hann geti nýtt sér þá aðstöðu til minnka útlagðan kostnað sinn við lagningu heimtaugarinnar, að hluta eða öllu leyti.

3.5.7 Jöfnunarsjóður alþjónustu

Samkvæmt lögum um fjarskipti getur fjarskiptafyrirtæki sem ber alþjónustuskyldur sótt um framlag úr jöfnunarsjóði, sbr. 1. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003, sbr. 3. gr. laga nr. 78/2005.

„Ef fjarskiptafyrirtæki telur að alþjónusta sem því er gert skylt að veita, sbr. 20. gr., sé rekin með tapi og því ósanngjörn byrði á fyrirtækinu getur það sótt um til Póst- og fjarskiptastofnunar að því verði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir. Við útreikninga á kostnaði við alþjónustu skal m.a. taka mið af markaðsávinningi af því að veita þjónustuna. Nánar skal kveðið á um útreikninga á kostnaði við alþjónustu í reglugerð um alþjónustu, sbr. 20. gr.“

PFS álitur að í fámennari og dreifðari byggðum landsins kunni að skapast forsendur fyrir því að alþjónustuveitandi geti sótt um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Hefur þá kostnaðarþátttaka notenda ekki dugað til að fjármagna framkvæmdina að fullu og getur þá komið til þess að alþjónustuveitandi eigi rétt á framlagi úr jöfnunarsjóði alþjónustu fyrir því sem upp á vantar, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, sbr. kafla 4. hér á eftir. PFS gerir ráð fyrir að sett verið ákveðið hámark á kostnaðarþátttöku jöfnunarsjóðs og að miðað verði við 300.000 kr. að meðaltali á hverja heimtaug. Um sömu krónutölu er að ræða og gert er ráð fyrir að alþjónustuveitandi beri sjálfur.

Bættir innviðir fjarskipta um land allt ættu með þessum stuðningi markaðarins í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu að koma sér vel fyrir öll fjarskiptafyrirtæki á markaðinum, þar sem möguleikar skapast til að veita þeim notendum sem hingað til hafa ekki getað nýtt sér alla þá fjarskiptaþjónustu sem í boði er aukna þjónustu. Auk þess getur aukin ljósleiðaravæðing í dreifbýli stutt við uppbyggingu ljósleiðaratengda sendistaða fyrir farþjónustu, t.d. 4G., sem eykur þá möguleika þeirra aðila sem reka farsímanet að byggja upp víðtækari þjónustu en er í dag.

Varðandi þá spurningu hvað séu eðlilegar og sanngjarnar byrðar sem lagðar eru á fjarskiptamarkaðinn í heild í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu telur PFS rétt að horfa til þess viðmiðs sem framkvæmdarstjórn ESB áætla að setja um hámark jöfnunargjalds, sem talið er eðlilegt að fjarskiptamarkaðurinn geti borið vegna alþjónustu, en í umræðum á vettvangi Evrópusambandsins hefur verið miðað við að hægt sé að leggja á jöfnunargjald sem nemur allt að 0,5% af bókfærðri veltu fjarskiptafyrirtækja. Ef miðað er við veltu fjarskiptamarkaðarins í dag má áætla að allt að 200 milljónir gætu komið inn á ári í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu til að standa straum af kostnaði við endurnýjun aðgangsneta á þeim svæðum á landinu þar sem talið er að markaðsbrestur ríki.

Með því að setja slíkt hámark um álagningu jöfnunargjalds á fjarskiptafyrirtæki telur PFS að með því sé komið í veg fyrir að álagning jöfnunargjalds raski samkeppnistöðu fyrirtækja á markaði og/eða íþyngi þeim um of. Ekki hefur verið gerð greining á því hver fjárþörf alþjónustusjóðs yrði samkvæmt þessu, en sennilegt er að dreifa þyrfti framkvæmdum á þeim svæðum þar sem kostnaðarþátttaka notenda dugir ekki til á nokkur ár.

Rétt er að ítreka í þessu sambandi að þegar rætt er um möguleika til kostnaðarþátttöku jöfnunarsjóðs alþjónustu vegna lagningu ljósleiðaraheimtauga er ekki átt við viðhald eða viðgerð á einstökum tengingum, heldur þegar um er að ræða nýlagningu á ljósleiðurum á tilteknu svæði eða áform alþjónustuveitanda um að ráðast í nauðsynlega endurnýjun á ljósleiðaraneti innan tiltekins sveitarfélags.

3.5.8 Staðir sem verða undanskildir

Eins og fram kemur hér að ofan verður sett hámark á greiðsluþátttöku jöfnunarsjóðs þegar kemur að endurnýjun aðgangsnetsins. Af því leiðir að aðkoma jöfnunarsjóðs mun væntanlega ekki duga í öllum tilvikum þegar kemur að endurnýjun núverandi aðgangsnets og þar með jöfnun aðgangs allra landsmanna að fjarskiptaþjónustu á fámennustu, afskekktustu og strjálbýlustu svæðum landsins. Auk þess eru, eins og fram kemur hér að ofan, takmörk fyrir því hversu miklar byrðar fjarskiptamarkaðurinn í heild sinni getur borið í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu.

3.5.9 Hámarkskostnaðarviðmið einstakra heimtauga

Í þeim tilvikum þar sem kostnaður vegna einstakrar heimtaugar á einhverju tilteknu svæði fer yfir 2 milljónir er gert ráð fyrir að heimilt sé að sleppa þeirri tilteknu heimtaug. Það skilyrði

verður þó sett að fjöldi heimtauga á viðkomandi svæði sé undir 200. Viðkomandi notanda er þó heimilt að greiða kostnað sem fer umfram 2.000.000. kr. Umframkostnaður kæmi til viðbótar þeim kostnaði sem notandi skal bera undir lið 3.5.5.

Þeir notendur sem þetta á við um verða því að búa við óbreytt ástand að því er varðar gæði fjarskiptabjónustu, t.d. gagnaflutningshraða, kjósi þeir ekki að greiða tengingu sjálfir og önnur úrræði standi þeim ekki til boða, t.d. 4G.

4. Skilyrði fyrir framlagi úr jöfnunarsjóði

4.1 Forsendur fyrir fyrirfram skilyrðum

Eins og vikið er að hér að ofan telur PFS nauðsynlegt að stuðlað sé að uppbyggingu og endurnýjun aðgangsnetsins um land allt með því að ýta undir útskiptingu koparheimtauga yfir í ljósleiðaraheimtaugar. Á þessu stigi er að einhverju leyti óljóst hvar markaðsaðilar telja sig geta byggt upp á markaðsforsendum, með eða án kostnaðarþátttöku notenda.

Í þeim umsögnum sem bárust voru ekki gerðar athugasemdir við að sett yrðu fyrirfram skilyrði varðandi umsóknir úr jöfnunarsjóði alþjónustu. PFS telur að þegar um er að ræða ráðstöfun fjár úr alþjónustusjóði þurfi að leggja til grundvallar þær meginreglur sem gilda um meðferð ríkisstyrkja samkvæmt EES samningunum.

Eins og vikið er að hér að framan gerir PFS ráð fyrir því að á sumum svæðum geti kostnaður við lagningu nýs aðgangsnets verið það mikil að kostnaðarþátttaka notenda/sveitarfélags, til viðbótar við þann kostnað sem t.d. Míla ber í dag, dugi ekki til þess að forsendur skapist fyrir endurnýjun aðgangsnetsins.

Þetta þýðir að ef á annað borð á að endurnýja aðgangsnetið á þeim stöðum þar sem kostnaður fer yfir ákveðin mörk þá verður það ekki gert nema að jöfnunarsjóður alþjónustu komi að fjármögnun verkefnisins. Með öðrum orðum að um geti verið að ræða ósanngjarna byrði í skilningi 1. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga og af þeim sökum geti fallið greiðsluskylda á jöfnunarsjóð alþjónustu.

Telur PFS það vera mun gagnsærra fyrir stjórnsýslu á þessu sviði og til hagsbóta fyrir markaðsaðila almennt að ekki komi „bakreikningur“ frá alþjónustuveitanda, eins og dæmi eru um, vegna framkvæmda sem hann hefur ráðist í til að uppfylla þær alþjónustuskyldur sem á honum hvíla. Mun skynsamlegra er að marka fyrirfram ákveðnar forsendur og skilyrði fyrir framlögum úr jöfnunarsjóði. Séu slík skilyrði sett fram með almennum hætti opnar það einnig fyrir þann möguleika að þjónusta á einhverjum tilteknum svæðum verði hreinlega boðin út og hagstæðustu tilboða leitað, fyrir þá uppbyggingu sem umsókn um alþjónustuframlag lýtur að. Ef ekkert fjarskiptafyrirtæki sýnir því raunhæfan áhuga að byggja upp aðgangsnét á umræddu svæði mun kostnaður umfram 600.000 kr., lenda á jöfnunarsjóði að teknu tilliti til þeirra takmarkana sem fjallað er um í kafla 2.3. í viðauka I. um takmörkun á greiðsluskyldu jöfnunarsjóðs.

4.2 Almenn skilyrði

Í þeim dæmum sem tekin eru hér að ofan er miðað við að allur kostnaður sem fer yfir 600.000 á hverja heimtaug (*kostnaður alþjónustuveitanda + framlag notanda*) sé orðin það mikill að það geti talist ósanngjarnt að alþjónustuveitandi þurfi einn að bera þann umframkostnað og geti því óskað eftir því að fá hann bættan úr jöfnunarsjóði, samkvæmt reglum um alþjónustu, sbr. 21. gr. fjarskiptalaga.

Í þessu sambandi er þó mikilvægt að hafa í huga að tap eða kostnaður alþjónustuveitanda við framkvæmd þeirra alþjónustuskilyldna sem á honum hvíla þurfa að fela í sér *ósanngjarna* byrði til þess að uppfylla skilyrði fyrir fjárframlögum úr jöfnunarsjóði. Því er ekki víst að óverulegar framkvæmdir af hálfu alþjónustuveitanda á óarðbærum svæðum, þó svo að kostnaður vegna þeirra fari umfram 600.000 kr. á hverja heimtaug, verði taldar fela í sér það mikla byrði á alþjónustuveitanda, út frá heildarveltu hans og fjárhag, að hún væri ósanngjörn í skilningi 21. gr. fjarskiptalaga og reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1356/2007.

4.3 Sérstök skilyrði

4.3.1 Umsókn um jöfnunarsjóðsframlag skal vera útboðshæf

Til að tryggja jafnræði aðila á fjarskiptamarkaði gerir PFS ráð fyrir því að sett verði það skilyrði um framlag úr jöfnunarsjóði vegna framkvæmda við endurnýjun á aðgangsnnetinu, að liggja þurfi fyrir útboðshæf lýsing á framkvæmdinni, sem alþjónustuhafi skal leggja til. Í þeirri kröfu felst að umsækjandi verður að gera grein fyrir helstu forsendum fyrirhugaðrar framkvæmdar eins og ætlunin væri að bjóða hana út. Þannig þyrfti umsækjandi að afmarka uppbygginguna landfræðilega, leggja fram uppdrátt á korti, tilgreina fjölda tenginga og sundurliða áætlaðan kostnað eftir mismunandi verkþáttum, fjölda vinnustunda og efniskaupum o.s.frv., samkvæmt nánari forskrift Póst- og fjarskiptastofnunar þar að lútandi.

Alþjónustuveitandi skal upplýsa um fyrirhugaða uppbyggingu með a.m.k. 6 mánaða fyrirvara, ef hann telur að kostnaðurinn verði umfram þau viðmiðunarmörk sem ákveðin kunna að verða, þ.e. umfram kostnað alþjónustuveitanda og kostnaðarhlutdeild notenda. Ef kostnaðaráætlun er innan marka er nægjanlegt að upplýsa notanda um fyrirhugaða endurnýjun, auk þess sem afla skal skuldbindandi samþykkis viðkomandi notanda um kostnaðarþátttöku.

Póst- og fjarskiptastofnun metur það síðan í framhaldinu, eftir að slík tilkynning berst, hvort tilefni sé til þess að kanna hvort einhver aðili hafi áhuga á að byggja upp á svæðinu á sömu forsendum og alþjónustuhafi en á ódýrari hátt en kostnaðaráætlun alþjónustuveitanda hljóðar upp á. Ef svo er ekki verður miðað við að kostnaður umfram fasta kostnaðarhlutdeild alþjónustuhafa að viðbættu framlagi notenda verði greitt úr jöfnunarsjóði alþjónustu, allt að 300.000 kr. að meðaltali á hverja heimtaug.

4.3.2 Umsóknarfrestur

Umsóknir um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna framkvæmda í tengslum við endurnýjun aðgangsnetsins skulu hafa borist fyrir 15. október ár hvert vegna framkvæmda sem áætlaðar eru á næstkomandi almanaksári, sbr. 11. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 1365/2007. PFS mun í framhaldinu birta umsóknina á heimasíðu sinni, að undanskildum þeim viðskiptaupplýsingum sem njóta trúnaðar samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003. Öðrum aðilum á markaði mun þannig verða gefinn hæfilegur frestur til að koma með athugasemdir við umsókn alþjónustuveitanda og/eða eftir atvikum upplýsa stofnunina um hvort þeir hafi áhuga á að byggja upp hliðstætt fjarskiptanet á því svæði þar sem alþjónustuveitandi áætlar að fara í endurnýjun á aðgangsnneti á grundvelli umsóknar um framlag úr jöfnunarsjóði. Ef fjarskiptafyrirtæki sýna því raunhæfan áhuga að byggja upp aðgangsnnet á svæðinu mun PFS horfa til þeirra skilyrða sem fram koma í kafla 3 í umræðuskjali PFS, þegar metið verður hvort viðkomandi fyrirtæki sé í stakk búíð til að taka yfir alþjónustuskilylduna á viðkomandi svæði.

Ef ekkert fjarskiptafyrirtæki sýnir því raunhæfan áhuga að byggja upp aðgangsnét á viðkomandi svæði mun umsókn alþjónustuveitanda fara í hefðbundna málsmeðferð innan stofnunarinnar í samræmi við ákvæði 21. gr. fjarskiptalaga.

4.3.3 Krafa um opinn aðgang að heimtaug

Eðlilegt er að fjarskiptanet sem reist eru með fjárstuðningi úr jöfnunarsjóði alþjónustu sem fjármagnaður er með skattálögum á markaðsaðila (e. sector funds), séu undirorpin skilyrði um opinn heildsöluaðgang. Er slík krafa í samræmi við almenn skilyrði fyrir lögmæti ríkisstyrkja samkvæmt EES-reglum. Í þessu felst annars vegar að tryggja skuli eftir fremsta megni að tæknilegt hlutleysi gildi um slík fjarskiptavirki, þannig að þau útiloki ekki að óþörfu tiltekna þjónustu eða tæknilega staðla, og hins vegar að gætt skuli að því að tryggja öllum markaðsaðilum aðgengi og afnot af aðgangsnétinu á jafnræðisgrundvelli.

Fyrir núverandi alþjónustuveitanda, þ.e. Mílu ehf., skiptir þetta e.t.v. ekki svo miklu máli, þar sem á fyrirtækinu hvílir nú þegar kvöð um skiptan aðgang að heimtaug, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2014. Hins vegar gæti skilyrði um opinn aðgang í tengslum við fjármögnun úr jöfnunarsjóði alþjónustu haft áhrif á fýsileika þess fyrir aðra markaðsaðila að ganga inn í möguleg uppbyggingaráform alþjónustuveitandans, sem boðin væru út samkvæmt opnu útboðsferli. Væri þá hugsanlega um að ræða aðila sem að öllu jöfnu eru ekki háðir kvöðum um að veita opinn aðgang að sínum netum.

4.3.4 Kröfur um tæknilega högun nets

PFS telur mikilvægt að uppbygging neta fyrir opinbert fé (framlagi frá markaðsaðilum) að hún fari fram á hagkvæman og skilvirkan hátt. Með þessu er einkum átt við að hagkvæmt sé að samtengja slík net við önnur samskonar net og stofnnet. Þess vegna er mikilvægt að fylgt sé viðurkenndum stöðlum um uppbyggingu á ljósleiðaraneti. Við tæknilega högun slíks nets má hafa hliðsjón af leiðbeiningum PFS um uppbyggingu ljósleiðaraneta, sem nú eru í samráði við hagsmunaaðila, sbr. tilkynning á heimasíðu PFS, dags. 14. ágúst 2014 s.s. um samtengingu og staðla.

5. Boðuð ákvörðunarorð

Í boðunarbréfi þessu telur PFS mikilvægt að afmarka fyrirhugaða alþjónustukvöð Mílu með skýrum hætti. Með tilliti til þessa þykir rétt að birta fyrirhuguð ákvörðunarorð og gefa öllum hagsmunaaðilum tækifæri til að gera athugasemdir við þau, sbr. eftirfarandi:

„1. Fyrirvari um tæknilegt hlutleysi

Eftirfarandi kvaðir eru settar fram með fyrirvara um tæknilegt hlutleysi, þ.e. að Míla ehf. geti stuðst við aðrar tæknilegar lausnir en tengingu með fastan nettengipunkt, ef breytingar verða á löggjöf.

2. Skylda til að útvega aðgang að tengingu

Míla ehf. skal útvega aðgang 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, í eftirfarandi tilvikum:

- *Nýlagningu heimtauga*
- *Viðhaldi heimtauga*
- *Endurnýjun heimtauga*

Við nýlagningu og endurnýjun heimtauga skal framkvæmdin taka til allra tenginga innan sveitarfélagsmarka, sbr. þó lið 5. Mílu er heimilt að fengnu samþykki PFS að afmarka þrengra framkvæmdarsvæði innan hvers sveitarfélags.

3. Landfræðileg afmörkun

Útnefningin nær til landsins alls með þeirri undatekningu að Mílu er ekki skylt að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið í gegnum nettengipunkt, þar sem annað fjarskiptafyrirtæki hefur byggt upp háhraðanet (ljósleiðaranet), samhliða fjarskiptaneti Mílu, sbr. viðauka 1.

4. Skylda til þrautavara

Á Mílu hvílir þó sú skylda til þrautavara, að bjóða upp á tengingu við almenna fjarskiptanetið, ef það fjarskiptafyrirtæki, sem bauð upp á tengingu hættir af einhverjum ástæðum starfsemi, enda sé fyrirtækinu bættur upp sá kostnaður, sem fyrirtækið verður fyrir, enda sé hann bersýnilega ósanngjarn.

5. Skipting kostnaðarhlutdeildar

Skipting kostnaðarhlutdeilda hvers og eins aðila er þrepaskiptur og skal vera með eftirfarandi hætti:

- Míla skal bera upphafskostnað af hverri tengingu upp að allt að 300.000 kr.
- Notandi/greiðandi heimtaugar skal bera kostnað frá 300.000 til 600.000 kr.
- Jöfnunarsjóður alþjónustu skal bera kostnað frá 600.000 til 900.000 kr.

Kostnaður samkvæmt framangreindu er meðaltalskostnaður við hverja heimtaug. Út úr slíkum meðaltalsútreikningum er Mílu heimilt að sleppa dýrustu tengingunum, þ.e. tengingum sem kosta meira en 2 milljónir kr. í þeim tilvikum þar sem fjöldi tenginga er undir 200 talsins.

Póst- og fjarskiptastofnun mun endurskoða kostnaðarhlutdeild hvers og eins á útnefningartímabilinu fyrir 1. janúar 2017.

6. Skilyrði fyrir úthlutun úr jöfnunarsjóði alþjónustu

Ef forsendur eru til framlags úr jöfnunarsjóði alþjónustu skal sækja um það áður en framkvæmd á sér stað. Eftirfarandi skilyrði munu gilda fyrir úthlutun úr jöfnunarsjóði alþjónustu:

- Umsókn skal vera útboðshæf
- Veita skal opinn aðgang að netinu
- Uppbygging og tæknileg högun nets skal styðjast við viðurkennda staðla

7. Útnefningartímabil

Útnefningartímabil þeirra alþjónustukvaða sem lagðar eru á Mílu ehf. gilda frá og með 1. janúar 2015 til og með 31. desember 2018. Heimilt er að framlengja útnefningartímabilið til 31. desember 2020, með tilkynningu til Mílu þar að lútandi.

8. Áskilnaður um breytingar

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