



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Umræðuskjal

um framtíðarfyrirkomulag alþjónustu varðandi þá skyldu innan alþjónustu, að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið

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 1. apríl 2014. Þær athugasemdir sem berast verða birtar á heimasíðu Póst- og fjarskiptastofnunar. Stofnunin mun í framhaldinu yfirfara þær athugasemdir sem berast og móta í framhaldinu nýja tillögu um útfærslu þeirrar alþjónustuskyldu að útvega tengingar við almenna fjarskiptanetið.

**Póst og fjarskiptastofnun
Suðurlandsbraut 4
108 Reykjavík
Sími 510-1500**

Friðrik Pétursson, netfang: fridrik@pfs.is

Efnisyfirlit

1.	Inngangur	3
1.1	Almennt	3
1.2	Fjarskiptaáætlun fyrir Evrópu (Digital Agenda for Europe)	5
1.3	Fjarskiptaáætlun Alþingis	6
1.4	Um gjaldskráeftirlit PFS og hámarksgjaldskrá innan alþjónustu	7
1.5	Um kostnað vegna tengingar	7
1.6	Gildandi fyrirmæli og tilgangur umræðuskjals PFS	7
2.	Um nauðsyn alþjónustu	8
3.	Útnefning alþjónustuveitanda	10
4.	Það tímabil sem útnefningin tekur til	11
5.	Aðgangur að föstum aðgangsnétum (heimtaugum)	13
5.1	Yfirlit yfir þróun á markaði	13
5.2	Stofngjöld og mánaðargjöld fyrir ljósleiðaratengingar	15
5.3	Samanburður á stofngjöldum fyrir ljósleiðaratengingar og stofngjöldum rafmagns og hitaveitu	16
5.3.1	Um gjaldskrá RARIK fyrir heimtaugar í þéttbýli og byggðarkjörnum	16
5.3.2	Um gjaldskrá RARIK fyrir heimtaugar í dreifbýli	16
5.4	Alþjónusta og ljósleiðaratengingar	17
5.5	Lagning, viðhald og endurnýjun heimtauga í alþjónustu	18
5.5.1	Mismunandi útfærsla kvaða og forræði yfir netuppbyggingu	19
5.5.2	Nýlagning (e. greenfield)	20
5.5.3	Viðhald á heimtaugum (viðgerðir og bilanir)	20
5.5.4	Endurnýjun heimtauga	20
5.5.5	Skylda til þrautavara	22
5.6	Tæknilegt hlutleysi	22
5.7	Kostnaðarþátttaka og skipting kostnaðar	23
5.7.1	Almennt	23
5.7.2	Núverandi reglur um skiptingu kostnaðar	24
5.7.3	Norska leiðin	25
5.7.4	Skipting kostnaðar á milli alþjónustuveitanda, notanda og jöfnunarsjóðs alþjónustu ..	26
5.7.5	Aðrar leiðir?	27
5.7.6	Skilgreining á svæðum eftir kostnaði við uppbyggingu á tengingum	27
5.8	Skilyrði fyrir framlagi úr jöfnunarsjóði	27
5.8.1	Forsendur fyrir fyrirfram skilyrðum	27
5.8.2	Almenn skilyrði	28
5.8.3	Sérstök skilyrði	28
	Viðauki	31

1. Inngangur

1.1 Almenn

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. Sú endurskoðun alþjónustukvaða sem nú fer fram verður gerð á grundvelli laga um fjarskipti nr. 81/2003, reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1356/2007, og einnig verður horft til tilskipunar nr. 2002/22/EC um alþjónustu og réttindi notenda varðandi skýringu á einstökum ákvæðum og tilskipunar nr. 2009/136/EC, en með henni voru gerðar nokkrar breytingar á fjarskiptaregluverki Evrópusambandsins að því er varðar alþjónustu. Íslensk stjórnvöld hafa hins vegar ekki enn innleitt þessa tilskipun í íslenskan rétt.

Í 6. tl. 3. gr. laga nr. 81/2003, er skilgreining 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. 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 lágmarksþjónustu 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 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.

Þeim notendum sem helst er talið að geti farið á mis við fjarskiptaþjónustu sem við flest teljum vera sjálfsagða er yfirleitt skipt í þrjá hópa:

Í fyrsta lagi eru þeir sem hafa lágar tekjur. Gjaldskráreftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar hefur verið ætlað að kanna hvort sú staða væri að koma upp á markaðinum hér á landi að nauðsynlegt gæti verið að sett yrði þak á þá þjónustubætti sem tilheyra alþjónustu. Til þessa hefur hins vegar ekki verið talin þörf á því að stofnunin grípi til þeirra ráða að setja þak á smásöluverðlagningu alþjónustu, eins og henni er heimilt að gera.

Í öðru lagi skal huga að þeim notendum sem hafa nægar tekjur, á almennan mælikvarða, en gætu þó ekki veitt sér fjarskiptaþjónustu ef þeir þyrftu sjálfir að greiða allan þann kostnað sem til fellur við að útvega aðgang að henni. Þetta á oft við í dreifbýli þar sem fjarskiptafyrirtæki sjá sér ekki hag í lagningu heimtauga þegar litið er til hefðbundinna viðskiptasjónarmiða.

Í þriðja lagi eru um að ræða fatlaða, öryrkja eða aðra sem hafa einhverjar sérstakar þjóðfélagsþarfir. Fyrir þennan hóp skiptir verð fyrir aðgang miklu máli. Því til viðbótar getur þessi hópur þurft á sérlausnum á að halda til að geta nýtt sér fjarskiptaþjónustu til jafns við aðra. Almennt er gert ráð fyrir að markaðurinn sé ábyrgur fyrir því að allir hafi aðgang að sambærilegri fjarskiptaþjónustu þ.m.t. öryrkjar. Þetta útilokar þó ekki að yfirvöld geti gripið inn í, ef þau telja að aðgengi og þar með jafnræði notenda til fjarskiptaþjónustu sé ekki að fullu tryggt af markaðsaðilum.

1.2 Fjarskiptaáætlun fyrir Evrópu (Digital Agenda for Europe)

Innan framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins er í gildi fjarskiptaáætlun fyrir Evrópu (Digital Agenda), sem samþykkt var þann 26. ágúst 2010. Eitt af markmiðum hennar er að hvetja til uppbyggingar á næstu kynslóðar fjarskiptanetum (NGN), innan þess regluverks sem í dag gildir um fjarskipti.

Markmið Evrópu fyrir árið 2020 (Europe 2020 targets)

- að allir hafi aðgang að lágmarks (basic) háhraðaþjónustu árið 2013
- að árið 2020 hafi allir Evrópubúar aðgang að 30 Megabita-hraða
- að árið 2020 hafi 30% íbúa aðgang að 100 Megabita- hraða

Eitt af því sem huga þarf að til að þessum markmiðum verði náð er endurnýjun fjarskiptainnviða með því að hvetja til fjárfestinga í fjarskiptanetum, um það segir m.a.:

- *Lack of investment in networks*

„More needs to be done to ensure the roll-out and take-up of broadband for all, at increasing speeds, through both fixed and wireless technologies, and to facilitate investment in the new very fast open and competitive internet networks that will be the arteries of a future economy. Our action needs to be focused on providing the right incentives to stimulate private investment, complemented by carefully targeted public investments, without re-monopolising our networks, as well as improving spectrum allocation.“ (bls.6)

Í fjarskiptaáætlun Evrópusambandsins (Digital Agenda) kemur m.a. fram að sambandið telur að Evrópa þarfnist hraðara internets til að geta stutt við hagvöxt með því að skapa störf og hagsæld fyrir borgarana. Jafnframt er þörf á betri og hraðari teningum svo notendur hafi aðgang að því efni og þeirri þjónustu sem þeir þarfnast.

Bendir Evrópusambandið á að án opinberar íhlutunar sé hætt á því að einungis verði byggð upp ný net (NGN) á þéttbýlustu svæðunum og dreifbýlið verði að einhverju leyti skilið útundan. Nauðsynlegt sé því að opinberir aðilar marki sér þá stefnu að öllum verði tryggður aðgangur að háhraðatengingum án tillits til þess hvar þeir eru m.a. annars til að auðvelda aðgang að ýmissi opinberri þjónustu, s.s. heilbrigðisþjónustu, menntun og stjórnsýslu ríkja EU. Jafnframt muni bætt fjarskiptaþjónusta auka aðgengi að verslun og ýmsum menningartengdum viðburðum.

Til að ná þessum markmiðum er bent á opinbera sjóði, bæði innan hvers einstaks ríkis og þá sjóði sem eru innan Evrópusambandsins. Telur ESB að nota eigi þessa sjóði til að styrkja uppbyggingu á svæðum þar sem ekki er talið að viðskiptalegar forsendur séu fyrir fjárfestingu.

Þær aðgerðir sem Evrópusambandið telur að aðildarríkin eigi að grípa til eru m.a. eftirfarandi:

- *Develop and make operational **national broadband plans** by 2012 that meet the **coverage and speed and take-up targets** defined in Europe 2020, using public financing in line with EU competition and state aid rules, the Commission will report annually on progress as part of Digital Agenda governance.*
- *Take measures, including civil provisions, to **facilitate broadband investment**, such as making sure that civil engineering works systematically involve potential investors, clearing rights of way, mapping available passive infrastructure suitable for cabling and upgrading in-building wiring;*

- Use fully the **Structural and Rural Development Funds** that are already earmarked for investment in ICT infrastructures and services;
- Implement the **European Spectrum Policy Programme**, so as to ensure the coordinated allocation of the spectrum needed to meet the target of 100% coverage of 30mbps internet by 2020, and the **NGA Recommendation**.

1.3 Fjarskiptaáætlun Alþingis

Hér á landi hefur verið samþykkt hliðstæð fjarskiptaáætlun og sú sem stuttlega var gerð grein fyrir í kaflanum hér á undan. Þann 29. nóvember 2012 var samþykkt á Alþingi þingsályktun um tólf ára fjarskiptaáætlun fyrir árin 2011-2022, auk fjögurra ára framkvæmdaáætlun fyrir árin 2011-2014. Áætlanirnar voru unnar í innanríkisráðuneytinu með aðkomu Póst- og fjarskiptastofnunar auk vinnuhópa úr stjórnkerfinu, í umsjón verkefnisstjórnar ráðuneytisins um endurskoðun fjarskiptaáætlunar.

Í áætluninni er tekið á mun fleiri þáttum en í fyrri fjarskiptaáætlun sem gildi fyrir árin 2005-2010 og er meðal annars fjallað um póstmál, rafræn samskipti, stafræna miðlun og samspil allra þessara málaflokka.

Í fjarskiptaáætlun er lögð áhersla á að:

- a. stuðla að atvinnuuppbyggingu, bættum lífsgæðum og jákvæðri byggðaðróun,
- b. tryggja öryggi almennra fjarskiptaneta innanlands og öryggi tenginga við umheiminn,
- c. styrkja samkeppni á fjarskiptamarkaði og auka samkeppnishæfni Íslands,
- d. ná fram viðtæku samstarfi markaðarins, neytenda, opinberra stofnana og ráðuneyta um stefnumótun er varðar fjarskipti og skyld svið,
- e. ná fram hagkvæmri notkun fjármagns og hámarka jákvæð áhrif fjarskipta á hagvöxt og lífsgæði,
- f. ná fram samræmdri forgangsröðun og stefnumótun, og skal forgangsröðunin byggjast á mati á þörfum fyrir úrbætur á landinu í heild og í einstökum landshlutum.

Markmið fjarskiptaáætlunar eru sett fram í fjórum liðum:

- ... um aðgengileg og greið fjarskipti
- ... um hagkvæm og skilvirk fjarskipti
- ... um örugg fjarskipti
- ... umhverfisvæn fjarskipti

Í þingsályktun um fjögurra ára fjarskiptaáætlun er gert ráð fyrir verkefnum sem falla undir ofangreind markmið, í samræmi við þá stefnumótun sem sett er fram í fjarskiptaáætlun fyrir árin 2011-2022.

Meðal þeirra verkefna sem snúa að markmiði um aðgengileg og greið fjarskipti er að samráðsvettvangur hagsmunaaðila móti tillögur að úrbótum sem greiði fyrir endurnýjun og uppbyggingu ljósleiðarastofn- og aðgangsneta um land allt og að skilgreindur verði markaðsbrestur í fjarskiptum og leiðir stjórnvalda til úrbóta.

PFS lítur svo á að það umræðuskjal sem hér birtist, um mögulegar leiðir við útfærslu alþjónustukvaða í tengslum við endurnýjun á aðgangsneti á þeim svæðum þar sem talið verður að markaðsbrestur sé til staðar, geti að hluta til tekið á þeim markmiðum sem reifuð eru í fjarskiptaáætlun stjórnvalda.

PFS telur að með þeirri útfærslu sem hér er kynnt sé verið að greiða fyrir uppbyggingu fjarskiptainnviða á landsvísu á þeim svæðum þar sem litlar líkur eru á að fjarskiptafyrirtæki byggi upp eða endurnýji núverandi aðgangsnét á markaðsforsendum. Jafnframt telur stofnunin að slík útfærsla muni ekki raska samkeppnisstöðu fjarskiptafyrirtækjanna. Er þá einkum horft til þeirra kvaða sem t.d. hvíla á Símanum, sbr. ákvörðun PFS nr. 8/2013. um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á smásölumarkaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki.

1.4 Um gjaldskráreftirlit PFS og hámarksgjaldskrá innan alþjónustu

Að mati PFS er ekki ástæða til að fjalla um gjaldskráreftirlit, samkvæmt reglum um alþjónustu, vegna mögulegrar endurnýjunar á aðgangsnétinu. Allavega ekki í tilfalli Mílu, núverandi alþjónustuhafa, enda hvílir á fyrirtækinu t.d. kvöð um kostnaðartengd verð fyrir aðgang fjarskiptafyrirtækja að heimtaugum þess.

1.5 Um kostnað vegna tengingar

Með ákvörðun PFS nr. 25/2007 voru í fyrsta sinn sett ákveðin hámarksviðmið um kostnað alþjónustuveitanda af hverri tengingu. Miðað var við að alþjónustuveitandi bæri kostnað við nýlagningu/endurnýjun allt að 650.000 kr. Kostnaði sem fer yfir þessi mörk er heimilt að leggja á notandann. Í umræðuskjalinu sem hér er birt miðar ein tillagan að því að þessi viðmiðunarmörk verði lækkuð í kr. 500.000, sjá nánar kafla 5.7.4 og viðauka 1.

1.6 Gildandi fyrirmæli og tilgangur umræðuskjals PFS

Á undanförnum árum hafa eftirfarandi ákvarðanir verið teknar þar sem fjallað er um alþjónustu í fjarskiptum hér á landi.

Ákvörðun nr. 32/2011, sem tekur til alþjónustuskyldna Mílu og Símans sem framlengdar voru með bréfi PFS, dags. 11 desember 2012 til loka ársins 2013.

Ákvörðun PFS nr. 22/2011, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar nr. 4/2011, en þar er fjallað um alþjónustuskyldur Já upplýsingaveitna hf. Með ákvörðun PFS nr. 31/2013, voru alþjónustuskyldur Já felldar úr gildi.

Ákvörðun PFS nr. 17/2009 sem fjallar um aðgang að neyðarþjónustu og svörun neyðarsímtala.

Með ákvörðun PFS nr. 30/2013, sem var tekin að loknu samráði sem birt var þann 22. nóvember 2013 voru felldar niður allar kvaðir innan alþjónustu, að undanskilinni þeirri kvöð sem verið hefur á Mílu um að útvega aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið, sem framlengd var óbreytt til loka ársins 2014. Það umræðuskjal sem hér birtist fjallar um hvað tekur við eftir að núverandi útnefningu lýkur samkvæmt ákvörðun PFS nr. 30/2013.

Tilgangur umræðuskjalsins er m.a. að kalla eftir upplýsingum frá hlutaðeigandi aðilum í tengslum við hvernig eðlilegast sé að standa að endurnýjun aðgangsnetsins, einkum á þeim svæðum þar sem talið er að fyrirtæki fari ekki í endurnýjun á viðskiptalegum forsendum, þ.e. þar sem talið er að markaðsbrestur sé til staðar. Kallað er t.d. eftir sjónarmiðum um:

- hvernig eigi að skilgreina þau svæði þar sem talið er að markaðsbrestur sé til staðar
- mismunandi aðferðarfræði við skiptingu kostnaðar

- heimildir alþjónustuveitanda til að sleppa endurnýjun aðgangsnetsins á einstökum stöðum
- setningu fyrirfram skilgreindra viðmiðana fyrir greiðslur úr jöfnunarsjóði
- til hvaða atriða PFS beri að líta þegar metið er hvaða fyrirtæki er best til þess fallið að verða útnefnt með alþjónustuskyldu, að því er varðar tengingu við almenna fjarskiptanetið. Þá er vísað til atriða svo sem:
 - markaðshlutdeildar
 - útbreiðslu fjarskiptanetsins
 - reynslu fyrirtækisins
 - möguleika/getu til að bjóða upp á tengingar við almenna fjarskiptanetið

Póst- og fjarskiptastofnun áskilur sér rétt til að taka til skoðunar aðra þætti sem kann að verða bent á í umsagnarferlinu og sem skipt geta máli þegar metið er hvaða fjarskiptafyrirtæki er best til þess fallið að vera útnefnt með skyldu til að veita aðgang að almenna fjarskiptanetinu, sem og önnur atriði sem hagsmunaaðilar benda á í tengslum við útfærslu kvaðarinnar.

Að loknu umsagnarferlinu, og að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem berast, mun Póst- og fjarskiptastofnun efna til samráðs á ný í tengslum við boðaða ákvörðun stofnunarinnar um útnefningu nýs alþjónustuveitanda með skyldu til að veita aðgang að almenna fjarskiptanetinu, sbr. 1. mgr. 20. gr. fjarskiptalaga, sbr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 1356/2007.

Spurning 1

Ert þú sammála ofangreindum sjónarmiðum í tengslum við hugsanlega útnefningu alþjónustuveitanda með skyldu til að veita aðgang að almenna fjarskiptanetinu?

Eru einhverjir aðrir þættir sem PFS ber að líta til í útnefningarferlinu?

2. Um nauðsyn alþjónustu

Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. 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 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 starfssvæði sínu.“

Lögin kveða þannig á um að fram þurfi að fara sjálfstætt mat á ofangreindum þáttum, áður en ákvörðun er tekin um hvort rétt sé að leggja skyldu á fjarskiptafyrirtæki um að veita alþjónustu á starfssvæði sínu. Meta þarf sjálfstætt hverja tegund alþjónustu út frá þeim sjónarmiðum sem fram koma, en þau eru:

- nauðsyn þjónustunnar til að tryggja fullnægjandi fjarskiptaþjónustu
- sanngjörn kjör
- að þjónustunni verið ekki við komið ef einungis er tekið mið af viðskiptasjónarmiðum

PFS ætlar að nálgast spurninguna um nauðsyn þjónustunnar út frá tveimur þáttum. Í fyrsta lagi hvort hætta sé á að hún verði ekki veitt um allt land ef eingöngu er horft til viðskiptasjónarmiða. Í öðru lagi hvort þjónustan sem slík á rétt á sér, t.d. ef tekið er mið af eftirspurn eftir þjónustunni.

Að mati PFS er ekki ástæða til að fjalla um það sjónarmið hvort þeir þjónustubættir sem falla undir alþjónustu séu veittir á sanngjörnum kjörum, sbr. kafla 1.2.

Meta þarf sjálfstætt þær þjónustutegundir sem falla undir alþjónustu út frá ofangreindum forsendum.

Allir landsmenn eru í dag tengdir við almenna fjarskiptanetið í gegnum koparlínukerfi Mílu, sem lagt hefur verið á undanförunum áratugum. Það að allir séu tengdir í dag við almenna fjarskiptanetið þarf 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.

Auk tenginga í gegnum fjarskiptanet Mílu geta notendur einnig sumstaðar valið um aðra þjónustuveitendur, t.d. Gagnaveitu Reykjavíkur, Tengi eða aðra smærri þjónustuveitendur.

Í dreifbýli víða um land eru aðgangstengingar (heimtaugar) þeim takmörkunum háðar, að fjarskiptafyrirtæki geta ekki boðið viðskiptavinum sínum sambærilega þjónustu þar og þau geta boðið í þéttbýli. Á þetta jafnt við um þjónustu Símans, Vodafone, Tal og annarra fjarskiptafyrirtækja. Gildir þá einu hvort verið er að tala um ADSL þjónustu, VDSL, eða aðra háhraðaðþjónustu.

Þessi takmörkun á útbreiðslu á háhraðaðþjónustu helgast einkum af því að koparlínukerfi í dreifbýli býður ekki upp á að hægt sé að veita háhraðaðþjónustu. 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.

Það er 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.

Um mikilvægt byggðamál er því að ræða og æskilegast að sem flestir hagsmunaaðilar láti sig málið varða og skili inn sjónarmiðum sínum og/eða hugmyndum, um hvernig best sé að nálgast það markmið að allir íbúar landsins hafi aðgang að sambærilegri fjarskiptaþjónustu.

Endurnýjun aðgangsnettsins mun einnig auðvelda Alþingi að taka ákvörðun um hvort ástæða sé til að kveða á um lágmarkshraða á gagnaflutningsþjónustu undir merkjum alþjónustu, sbr. t.d. væntanlega innleiðingu á tilskipun ESB nr. 2009/136/EC.

3. Útnefning 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. 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.*

Í flestum ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins hefur það verið fyrrum einkaréttarhafi sem hefur verið útnefndur með alþjónustuskyldur. Önnur fjarskiptafyrirtæki gætu hugsanlega einnig óskað eftir að taka yfir allar alþjónustuskyldur eða hluta þeirra og gætu einnig hugsanlega veitt þær með lægri tilkostnaði. Þróun samkeppni á íslenska fjarskiptamarkaðinum síðan Síminn var fyrst útnefndur og síðan Míla, Síminn og Já upplýsingaveitur, gæti einnig hafa aukið möguleikann á því að alþjónusta eða hluti af henni yrði veitt af öðrum aðila en ofangreindum fyrirtækjum.

Þá getur verið að sú aðferðarfræði sem PFS gerir grein fyrir í kafla 5 opni möguleika fyrir önnur fjarskiptafyrirtæki, en núverandi alþjónustuveitanda, að taka að sér uppbyggingu á einstökum svæðum, t.d. þar sem gert er ráð fyrir að aðkoma jöfnunarsjóðs alþjónustu sé nauðsynleg til að farið verði í lagningu ljósleiðarnets á einhverju tilteknu svæði. Tengt þessu er endanlegt mat fjarskiptafyrirtækja á því hvar hægt er að endurnýja aðgangsnetið, þ.e. skipta út koparheimtaugum fyrir ljósleiðara, á markaðsforsendum með eða án kostnaðarþátttöku notenda/sveitarfélaga, sjá nánar í kafla 5.

Til samanburðar má benda á að fjarskiptasjóður, sem stofnaður var með lögum um fjarskiptasjóð nr. 132/2005, uppfærir reglulega svokallaðan staðarlista, sem hefur að geyma upplýsingar um fjölda lögheimila, sem falla undir útboð sjóðsins um háhraðateningar, sbr. samning fjarskiptasjóðs og Símans um háhraðanetteningar, dags. 25. febrúar 2009. Samkvæmt fjarskiptasjóði eru í dag um 1700 staðir/lögheimili á svæðum sem fjarskiptafyrirtæki sinna ekki á markaðsforsendum, þ.e. staðir þar sem fyrirtæki telja sig ekki geta boðið notendum háhraðateningar nema með aðkomu opinberra aðila.

Eins og áður hefur verið nefnt eru það margvíslegir þættir sem taka þarf til skoðunar þegar kemur að útnefningu fjarskiptafyrirtækis með alþjónustuskyldur. Það umræðuskjal sem hér birtist má líta á sem boð til allra fjarskiptafyrirtækja um að þau gefi sig fram og lýsi sig tilbúin til að bjóða upp á tengingar við almenna fjarskiptanetið. Ef fjarskiptafyrirtæki óskar eftir að veita þjónustu á ákveðnum svæðum, eða veita einhverja tiltekna þjónustu, verða eftirfarandi sjónarmið lögð til grundvallar við val á alþjónustuveitanda:

- 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.

PFS ráðgerir að alþjónustukvöðin gildi heildstætt fyrir landið allt fyrir utan þau svæði sem sérstaklega hafa verið undanþegin. Þeim möguleika er þó haldið opnum að önnur fyrirtæki geti boðið í uppbyggingu/endurnýjun á aðgangsneti, sbr. umfjöllun um útboð í kafla 5.8.

Ef fyrirtæki sýna áhuga með rökstuddri tillögu mun Póst- og fjarskiptastofnun útfæra ofangreind atriði frekar.

Ef ekkert fjarskiptafyrirtæki kemur með rökstudda tillögu um að byggja upp ljósleiðaranet á þeim svæðum þar sem talið er að markaðsbrestur sé til staðar, og/eða á svæðum þar sem Míla er eina fyrirtækið á markaðnum, hníga öll rök til þess að Míla verði áfram látin bera þá skyldu að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið.

Spurning 2

Ertu sammála þeim sjónarmiðum sem PFS hyggst leggja til grundvallar við val og útnefningu á alþjónustuveitanda?

Er einhver önnur leið fær til að tryggja notendum aðgang að almenna fjarskiptanetinu, en að leggja kvöð á útnefndan alþjónustuveitanda samkvæmt reglum um alþjónustu?

Ertu sammála því mati/aðferðarfræði PFS að útnefna alþjónustuveitanda eingöngu á þeim svæðum þar sem ekki ríkir samkeppni í heimtauganetinu?

4. Það tímabil sem útnefningin tekur til

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 nógildandi 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 færri fram á árinu 2014 og fjallað er um í þessu umræðuskjali.

Eins og vikið er að hér að ofan hefur Alþingi nýlega samþykkt fjarskiptaáætlun til 12 ára, ásamt framkvæmdaáætlun til fjögurra ára. Að mati PFS er eðlilegt að binda útnefningartímabilið við gildistíma framkvæmdaáætlunar, þ.e til 2018, með mögulegri framlengingu um allt að tvö ár.

Því leggur Póst- og fjarskiptastofnun til að gildistími hugsanlegra kvaða um skyldu til að veita aðgang að fjarskiptanetinu verði a.m.k. til 31. desember 2018.

Jafnframt kemur til greina að á útnefningartímabilinu verði einstakir þættir útnefningarinnar teknir upp ef forsendur breytast verulega. Á þetta einkum við um þætti eins og kostnaðarhlutdeild alþjónustuveitanda, notenda/sveitarfélaga og eftir atvikum jöfnunarsjóðs.

Spurning 3

Hvert er þitt álit á þeim atriðum sem reifuð eru hér að ofan, varðandi mat á því hver væri hæfilegur gildistími kvaðar um að veita aðgang að almenna fjarskiptanetinu, og um heimild PFS til að endurskoða einstaka útfærslur á alþjónustukvöðinni t.d. kostnaðarhlutdeild?

5. Aðgangur að föstum aðgangsnétum (heimtaugum)

5.1 Yfirlit yfir þróun á markaði

Frá því að ákvörðun PFS nr. 25/2007 var tekin, sem var látin gilda óbreytt með ákvörðun PFS nr. 32/2011, sbr. og ákvörðun PFS nr. 30/2013, hafa möguleikar fjarskiptafyrirtækja, og um leið notenda, haldið áfram að aukast hvað varðar aðgengi að fjarskiptanetinu, þar sem á sumum stöðum á landinu er hægt að velja um tengingu frá tveimur fjarskiptafyrirtækjum alþjónustuhafanum Mílu og t.d. Gagnaveitu Reykjavíkur.

Einnig hafa möguleikar notenda, að því er varðar aðgang að háhraðaðþjónustu aukist til muna með tilkomu 3G og síðan 4G þjónustu, sbr. uppboð PFS á tíðnum til að veita 4G þjónustu sem lauk með útgáfu tíðniheimilda til fjögurra fjarskiptafyrirtækja í apríl s.l. Sjá nánar um niðurstöður uppboðsins í fréttatilkynningu sem birtist á heimasíðu stofnunarinnar þann 14. mars 2013.

Hvaða áhrif ofangreind þróun hefur á alþjónustukvöð um tengingu við almenna fjarskiptanetið, s.s. hugsanleg afmörkun kvaðarinnar með tilliti til landsvæða, er enn ekki að fullu komið í ljós. Leiða má þó líkur að því að aukinn aðgangur notenda að öðrum aðgangskerfum en Mílu, t.d. aðgangskerfi Gagnaveitunnar á höfuðborgarsvæðinu, að núverandi skylda alþjónustuveitanda, í dag Mílu, um að veita aðgang að tengingu við fjarskiptanetið undir merkjum alþjónustu um allt land, sé í einhverjum tilvikum ofaukið, miðað við undirliggjandi tilgang alþjónustuhugtaksins um að tryggja þjónustu á þeim svæðum þar sem ekkert fyrirtæki myndi veita þjónustu á markaðsforsendum.

Koparnet Mílu er þó enn stærsta og úrbreiddasta aðgangsnét landsins og það net sem allir hafa möguleika til að tengjast við. Til viðbótar neti Mílu hefur verið lagt ljósleiðaranet víða um land. Ber þar helst að nefna framkvæmdir Gagnaveitu Reykjavíkur (GR) á Suður- og Vesturlandi en einnig eru önnur fyrirtæki að leggja staðbundnar ljósleiðaraheimtaugar víðsvegar á landsbyggðinni, t.d. Tengir, Gagnaveita Skagafjarðar og Fjarskiptafélag Örfæinga. Stundum eru þessi fjarskiptafyrirtæki tengd veitufyrirtækjum í viðkomandi sveitarfélögum en ekki í öllum tilvikum.

Aðgangsnét Mílu er þó í dag eina aðgangskerfið sem er landsdekkandi og er það að uppistöðu koparlínunet sem að miklu leyti var byggt upp á þeim tíma sem Landsíminn var með einkaleyfi á hvers kyns símaþjónustu. Sterk staða Mílu er þannig að miklu leyti tilkomin vegna sögu fyrirtækisins, en fram til ársins 2005 var Míla í ríkiseigu undir nafni Landssímans. Míla hefur að undanfögnu unnið að uppfærslu aðgangsnets fyrirtækisins á höfuðborgarsvæðinu og ýmsum þéttbýliskjörnum um land allt. Þjónusta fyrirtækisins ber nafnið Ljósveitan. Ljósveitan byggist upp á ljósleiðarakerfi sem er meginhluti kerfisins og liggur í götukassa, en frá götukössum er notast við koparheimtaugar sem liggja í öll hús. Með þessari uppfærslu á aðgangsnetinu eiga heimili landsins kost á auknum gangaflutningshraða sem leyfir m.a. flutning á mörgum háskerpúsjónvarpsrásum samtímis. Á heimasíðu fyrirtækisins kemur m.a. fram að háhraðanet fyrirtækisins í gegnum Ljósveituna nái nú til 65% íslenskra heimila, eða um 80 þúsund heimili. Jafnframt áætla fyrirtækið að fjölga þeim heimilum sem hafa aðgang að háhraðaneti um 15% og ná þar með til 80% heimila á landinu og gerir ráð fyrir að uppbyggingunni verði að mestu lokið fyrir lok ársins 2014. Í nýjum hverfum hefur fyrirtækið hins vegar lagt ljósleiðaranet inn í öll hús í stað hefðbundinnar koparheimtaugar.

Gangi ofangreindar áætlanir Mílu eftir má gera ráð fyrir að í lok ársins 2014 hafi um 20% heimila á landinu enn ekki aðgang að háhraðatengingum.

Eins og áður hefur komið fram, hefur *Gagnaveita Reykjavíkur*, sem er að fullu í eigu Orkuveitu Reykjavíkur, undanfarin ár lagt ljósleiðaranet á því svæði sem OR þjónar. Í ágúst 2012 höfðu um 47 þúsund heimili möguleika á að tengjast netinu. Var það mat GR að þar með væri búið að leggja heimtaugar til ríflega 70% heimila á því svæði sem GR hefur skuldbundið sig til að leggja heimtaugar til. Fyrirtækið gerir ráð fyrir að árið 2014 verði um 63 þúsund heimili tengd. Þar með verður lokið við að ljósleiðaravæða þau svæði sem GR hefur skuldbundið sig til.

Útbreiðslusvæði GR er fyrst og fremst í Reykjavík en einnig í öðrum bæjarfélögum í nágrenninu og á Suður- og Vesturlandi. Að svo stöddu taka uppbyggingaráform GR þó ekki nema að litlu leyti til stórra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu eins og Hafnarfjarðar, Garðabæjar, Kópavogs og Mosfellsbæjar. Uppbygging netsins er þess eðlis að engin skýr mörk eru á milli svæða sem eru tengd ljósleiðara og þeirra sem enn bíða.

GR selur aðgang og afkastagetu að ljósleiðaraheimtaugum og innheimtir svo gjald beint af endanotendum (þ.e. fyrirtækjum og einstaklingum), fyrir heimtaugartenginguna. Flestar heimtaugar GR eru nýttar af fyrirtækinu sjálfu fyrir eigin gagnaflutningskerfi.

Tengir er fyrirtæki sem var stofnað á Akureyri árið 2002 af Norðurorku hf., Línu-neti hf., Fjarska ehf. og Íslandssíma hf. Tilgangur fyrirtækisins er að sinna fjarskiptamálum á Eyjafjarðarsvæðinu. Stærsta verkefni Tengis hefur verið að ljósleiðaravæða öll heimili á Akureyri. Fyrirtækið býður einungis upp á heildsöluaðgang að netum sínum. Nú er yfir átta hundruð heimili tengd kerfi Tengis og alls eiga þrjú þúsund heimili kost á því að tengjast kerfi félagsins. Áætlanir gera ráð fyrir að 500-1000 nýjar íbúðir tengist til viðbótar á hverju ári. Fyrirtækið hefur einnig áform um um lagnir hvarvetna í Eyjafirðinum og á Siglufirði.

Sveitarfélög hafa einnig í vaxandi mæli látið sig varða mál sem snúa að uppbyggingu fjarskiptaþjónustu innan marka sveitarfélaganna og í sumum tilvikum stofnað sérstakt fjarskiptafyrirtæki, um lagningu aðgangsnets innan sveitarfélagsins. Meginástæðan fyrir þessari þróun er væntanlega sú að forsvarsmenn þessara sveitarfélaga telja að uppbygging á fjarskiptaneta á viðkomandi svæði hafi ekki gengið nægilega hratt fyrir sig til að mæta síauknum kröfum notenda um aukinn gagnahraða, en almennt líta sveitarstjórnir svo á að bætt fjarskipti séu grundvallarforsenda fyrir aukinni atvinnuuppbyggingu á svæðunum, s.s. í ferðarþjónustu.

Ástæða þess að fjarskiptafyrirtæki hafa ekki sinnt uppbyggingu á nýjum innviðum fjarskiptakerfa í dreifbýli er fyrst og fremst hár fjárfestingarkostnaður, sem kemur í veg fyrir að fjarskiptafyrirtæki geti reiknað sér eðlilega arðsemi af fjárfestingunni.

Á Skagaströnd mun *RARIK* leggja rör fyrir ljósleiðara í öll hús á árinu 2013, samhliða lagningu nýs dreifikerfis fyrir hitaveitu. Sveitarfélagið mun leggja til rörin og eiga þau, en lagning þeirra var í útboðslýsingu fyrrgreinds verkefnis. Ekki liggur fyrir hvenær ljósleiðari verður lagður í viðkomandi rör né heldur hver muni framkvæma það eða sjá um að reka kerfið.

Fjarskiptafélag Öræfinga hefur lagt og á ljósleiðarnet sem nær til allra bæja í Öræfasveit ásamt nokkrum bæjum á Hala í Suðursveit. Net þetta var lagt með sameiginlegu átaki íbúanna allra og var formlega tekið í notkun 3. september 2010. Um 45 viðskiptavinir eru nú tengdir

neti Fjaraskiptafélags Örfinga. Vodafone veitir umræddum íbúum fjarskiptaþjónustu um ljósleiðarann.

Í júlí 2012 hófst lagning ljósleiðarastrengs í *Skeiða- og Gnúpverjahreppi*.¹ Áætlað er að leggja strenginn heim á alla bæi í sveitarfélaginu og að veggjum allra heimila þar sem fólk er með lögheimili (sumarbústaðaeigendur geta einnig tengst gegn því að greiða heimtaug sjálfir). Verkið var framkvæmt á kostnað sveitarfélagsins og var opnað fyrir netið 12. janúar 2013. Alls búa um 500 manns í Skeiða- og Gnúpverjahreppi og eru tengingar til um 220 heimila og sumarbústaða.

Fleiri sveitarfélög hafa ákveðið að fara svipaða leið og nú nýverið auglýsti t.d. sveitarfélagið *Ölfus*, að það teldi mikilvægt að ljósleiðarakerfi verði komið upp sem fyrst í dreifbýli sveitarfélagsins, þ.e. utan Þorlákshafnar. Því vinni sveitarfélagið nú að gerð áætlunar um lagningu ljósleiðara á öll lögheimili á umræddu svæði. Vegna þessa sé óskað eftir því að þeir aðilar sem hyggjast leggja ljósleiðara eða fara í aðrar fjárfestingar til að koma að háhraðanettengingum á svæðinu á næstu þremur árum sendi sveitarfélaginu upplýsingar um það.

Það er mat PFS, að þessi þróun muni halda áfram og þeim sveitarfélögum á landinu muni fjölga, sem láta sig með beinum hætti varða aðgengi íbúa að betri fjarskiptaþjónustu.

Markmið PFS með því umræðuskjali sem hér birtist er m.a. að skapa umræðugrundvöll um hvernig best verður leyst úr vanda þeirra íbúa landsins, sem t.d. undir lok ársins 2014, munu ekki hafa aðgang að háhraðaneti í fastanetinu, en gera má ráð fyrir að það verði um 20% heimila á landinu.

5.2 Stofngjöld og mánaðargjöld fyrir ljósleiðaratengingar

Á heimasíðu Tengis á Akureyri (Tengir.is) kemur fram að grunngjald fyrir að taka inn ljósleiðara er frá 25.000, - til 251.000. Sá varnagli er þó sleginn að gjaldið geti verið herra ef

¹ Í ákvörðun ESA Case No: 72904 var það niðurstaða ESA að uppbygging aðgangsnetsins (NGA) hafi ekki farið í bága við ríkisstyrktarreglur EEA samningsins. Í fréttatilkynningu sagði m.a.: „The EFTA Surveillance Authority has found that a project to construct a Next Generation Access (NGA) broadband network in the municipality of Skeiða- and Gnúpverjahreppur, in the south of Iceland, is compatible with the state aid provisions of the EEA Agreement.

After having assessed the project, the Authority concluded that it will contribute towards offsetting a geographic and commercial disadvantage in this rural area which would not otherwise be addressed via market-based solutions in the near future. The measure is also aimed at promoting the competitive supply of innovative and high-quality NGA broadband services across the Municipality.

“When state resources are used to finance such projects, it is important to ensure thriving competition on the subsidised networks, so that citizens and local businesses can benefit from continuously improving broadband services at competitive prices.” Ms Oda Helen Sletnes, President of the EFTA Surveillance Authority, said.

In 2012, the Municipality Council of Skeiða- and Gnúpverjahreppur decided to finance the construction of an NGA fibre broadband network. The construction part of the project was tendered out. The municipality further set up a company to operate the network. All interested operators can have wholesale access to the network on equal terms.

The Authority began looking into this matter following a complaint. The assessment has shown that the design of the project and the possibilities for effective wholesale access ensure that any distortion of competition caused by the state intervention is kept to the minimum possible. sjá nánar: <http://www.eftasurv.int/media/decisions/444-13-COL.pdf>

verulegt umfang er við að tengja viðkomandi fasteign við netið. Mánaðargjald fyrir aðgang er kr. 2.950.

5.3 Samanburður á stofngjöldum fyrir ljósleiðaratengingar og stofngjöldum rafmagns og hitaveitu

Eins og vikið er að hér að ofan hefur verið gert ráð fyrir að notandi greiði hluta af endurnýjunargjaldi heimtaugar ef kostnaður fer yfir ákveðin mörk. Í þeim tillögum PFS sem settar eru fram hér á eftir er rætt um þrjár leiðir þegar kemur að kostnaðarþátttöku notenda. sbr. kafla 5.7. Þegar þær eru skoðaðar er gott að hafa til samanburðar t.d. gjaldskrá RARIK. Henni er skipt upp í tvo kafla, þ.e. þéttbýli/ byggðarkjarnar og dreifbýli. Þar er gert ráð fyrir að notendur greiði allan kostnað við lagningu rafmagnsstrengs heim að húsi.

5.3.1 Um gjaldskrá RARIK fyrir heimtaugar í þéttbýli og byggðarkjörnum

Notendur í þéttbýli og byggðarkjörnum greiða lægri tengigjöld en íbúar í dreifbýli. Gjald fyrir heimtaug er háð stærð hennar. Lágmarkstærð heimtaugar er 50 A. Þriggja fasa. Greiða notendur í þéttbýli kr. 179.000 fyrir slíka heimtaug en 260.000 fyrir heimtaug að stærðinni 80 A. Gjaldið fer síðan hækkandi í hlutfalli við stærð heimtaugar.

Þá er einnig heimilt að krefja notanda um ýmsan viðbótarkostnað, t.d. fyrir heimtaugar þar sem varanlegri gatnagerð er ólokið eða heimtaug lögð að ósk notanda við óhagstæðar aðstæður, svo sem vegna frosts í jörðu eða aurbleytu getur RARIK krafist aukagjalds fyrir viðbótarkostnað sem af hlýst.

5.3.2 Um gjaldskrá RARIK fyrir heimtaugar í dreifbýli

Notendur í dreifbýli greiða 366.000 fyrir einfasa og þriggja fasa heimtaugar af stærðinni 50 A. og 420.000 fyrir einfasa heimtaug af stærðinni 80 A.

Þá er einnig gert ráð fyrir að fari meðallengd heimtauga og lágspennudreifkerfis þeirra er tengjast samtímis á spennistöð yfir 200 m. skal greiða umframlengdargjald.

Umframlengdargjald fyrir hvern metra, á bilinu 200 m. til 400 m., er 1.892 kr. Sama gjald greiðist ef leggja þarf háspennulögn umfram 100 m. á hverja heimtaug, til og með 2000 m. Fari háspennulögn yfir 2000 m. greiðist samkvæmt tilboði.

Einnig er notandi krafinn um sérstakt grunngjald spennistöðvar, ef þörf er á sérstakri spennistöð fyrir færri en 5 heimtaugar. Gjaldið deilist á þann fjölda heimtauga sem tengjast í upphafi. Grunngjaldið er í dag 487.900 kr. og kemur það til viðbótar heimtaugargjaldi.

Sé heimtaug lögð að ósk notanda við óhagstæðar aðstæður, svo sem vegna frosts í jörðu eða aurbleytu, getur RARIK krafist aukagjalds fyrir viðbótarkostnað sem af hlýst.

Aðferðarfræði PFS, sem lýst verður hér á eftir (sjá kafla 5.5.4 og 5.7) er að því leyti sambærileg, t.d. við gjaldskrá RARIK að verið er að láta þá aðila sem valda mestum kostnaði, taka þátt í greiðslu hans að hluta.

5.4 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.²

Nánari útlistun er síðan að finna í 2. mgr., 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 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.“*

Sá almenni fyrirvari er gerður í 3. mgr. að skyldan 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 ljósleiðaratengingu 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.

Tenging við almenna fjarskiptanetið skal 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.

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. Sjá nánar kafla 5.7.2. um þær reglur sem eru í gildi í dag.

Í dag er staðan sú að allir landsmenn eru tengdir við almenna fjarskiptanetið annaðhvort með hinum hefðbundnu koparheimtaugum³ og/eða ljósleiðara. Þessi staðreynd þýðir hins vegar ekki að forsenda hafi skapast til að fella núgildandi kvöð á Mílu 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 Míla telji sig fá í öllum tilvikum tekjur upp í þann kostnað sem fyrirtækið hefur af einstökum

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

³ Í þéttbýli hefur sumstaðar verið hægt að uppfæra koparheimtaugar með VDSL-tækni.

tengingum í dreifbýli. Án kvaðar um viðhald hennar kann Míla 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.

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

Við útfærslu þeirra leiða sem hagsmunaaðilum er hér boðið að tjá sig um hefur PFS einnig horft til þess lögboðna hlutverks stofnunarinnar sem m.a. kemur fram í b. lið 2. töl. 1. mgr. 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 68/2003, um að hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta og stuðla að nýbreytni.

PFS telur að ákall notenda um bandbreiðari tengingar, sem ekki hefur verið hægt að mæta í dreifbýli hingað til, kalli á nýja nálgun varðandi 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 aðgangsneta nema með aðkomu notenda og eftir atvikum jöfnunarsjóðs alþjónustu.

PFS kallar því eftir athugasemdum og sjónarmiðum hagsmunaaðila varðandi þær mögulegu leiðir til nýrrar útfærslu sem hér verða kynntar. Í einni af þeim er m.a. kveðið á um ákveðna svæðaskiptingu þar sem alþjónustukvaðir skulu gilda og val um kostnaðarþátttöku notenda til að flýta fyrir uppbyggingu sem í sumum tilvikum má ætla að sé forsenda fyrir endurnýjun. Auk þess er sett ákveðið hámark á kostnaðarþátttöku alþjónustuveitanda, notanda og jöfnunarsjóðs.

Rétt er að taka fram að í samræmi við gildandi fjarskiptalög gengur stofnunin út frá, að þrátt fyrir þær breytingar sem hér eru lagðar til verði ekki hægt að tryggja endurnýjun allra aðgangsneta á ákveðnum svæðum. Er þá einkum verið að horfa til þess að kostnaður við endurnýjun á sumum svæðum eða við einstakar heimtaugar getur verið það mikill að það verði metið sem svo að krafa um endurnýjun geti ekki talist sanngjörn í skilningi fjarskiptaregluverksins. Þetta þýðir að til greina kemur að endurnýjun, þ.e. ljósleiðaravæðing dreifbýlis yrði hreinlega sleppt á allra dýrustu svæðunum, eða einstökum heimtaugum verði sleppt á svæði þar sem verið er að endurnýja aðgangsnetið. Á þessu stigi liggja ekki fyrir upplýsingar um fjölda þeirra heimtauga sem þetta gæti átt við um.

5.5 Lagning, viðhald og endurnýjun heimtauga í alþjónustu

PFS áformar að alþjónustuskyldum 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

- ljósleiðari til viðbótar við heimtaug
- ljósleiðari í staðinn fyrir heimtaug
- skylda til þrautarvara

5.5.1 Mismunandi útfærsla kvaða og forræði yfir netuppbyggingu

Samkvæmt framangreindu er ljóst að talsverð þróun hefur orðið á samkeppnisumhverfi með tilliti til framboðs á heimtaugum, en fleiri netrekendur koma nú að lagningu ljósleiðaraheimtauga innan síns þjónustusvæðis. Er í sumum tilvikum um að ræða netrekendur sem eru í eigu sveitarfélaga eða veitufyrirtækja sem eru í þeirra eigu. 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 hvort að þær skuli haldast efnislega óbreyttar. Við þetta mat verður að horfa til þess að stjórnvöld séu ekki að leggja íþyngjandi kvaðir á markaðsaðila að óþörfu, eða að stuðla að tvöfaldri uppbyggingu heimtauganeta. Samkvæmt frumdrögum að endurskoðaðri markaðsgreiningu á heildsölumarkaði fyrir aðgang að föstum aðgangsnetum (M4 eldri heimtaugamarkaður M11), sem var í opinberu samráði við markaðsaðila frá 7. mars til 7. maí s.l., er það fyrirhuguð niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar 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 aðgangsnetum 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 ofangreind frumdrög PFS að endurskoðaðri markaðsgreiningu má leiða líkur að því að eðlilegt sé að Míla verði áfram það fjarskiptafyrirtæki, sem ber skyldu til að útvega notendum aðgang að föstum aðgangsnetum 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 notendur/fjarskiptafyrirtæki geta keypt þjónustu af.

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. Þannig verður t.d. ekki lögð kvöð á Mílu ehf. að uppfæra heimtauganet sitt úr koparheimtaugum yfir í ljósleiðara. Í samræmi við áðurnefnd frumdrög að niðurstöðu markaðsgreiningar fyrir viðkomandi markað 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. Ekki er gert ráð fyrir að notendur geti hafnað því að taka þátt í endurnýjun heimtauganetsins, nema að hann hafi áfram kost á því að nota koparheimtaugin, ef það er ætlun Mílu að reka það kerfi á viðkomandi svæði í a.m.k. 5 ár til viðbótar.

5.5.2 Nýlagning (e. greenfield)

Það er mat Póst- og fjarskiptastofnunar að ekki sé 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 leggur ljósleiðaraheimtaugar í fyrirtæki og heimili, jafnvel þeim að kostnaðarlausu. Við slíkar kringumstæður telur PFS óþarft að viðhalda kvöð á Mílu.

Póst- og fjarskiptastofnun hyggst kalla eftir upplýsingum um uppbyggingaráform og skuldbindingar staðbundinna netrekanda um þjónustu innan síns starfssvæðis. 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 hefur Póst- og fjarskiptastofnun í hyggju að birta í sérstökum viðauka við ákvörðun um alþjónustuútnefningu þau sveitarfélög innan hvers umdæmis þar sem alþjónustuveitanda ber ekki skylda til að leggja heimtaugar þegar um er að ræða lagningu heimtaugar í ný hverfi eða nýbyggingar. Mun sama takmörkun vegna samkeppni frá öðrum netrekendum eiga við um viðhald á heimtaugum, sbr. nánar hér á eftir. Gert verður ráð fyrir því að Póst- og fjarskiptastofnun endurskoði viðaukann reglulega, a.m.k. einu sinni á ári, og bæti við eða fjarlægi af listanum þau sveitarfélög sem kvöð Mílu ehf. nær ekki til, nema að takmörkuðum hætti.

5.5.3 Viðhald á heimtaugum (viðgerðir og bilanir)

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.

5.5.4 Endurnýjun heimtauga

Líklegt er að Míla ehf. þurfi að ráðast í endurnýjun á heimtauganeti sínu á komandi árum, annað hvort sem lið í reglubundinni endurnýjun eða í tengslum við tilfallandi verkefni. Á hvaða svæðum landsins til slíkrar enduruppbyggingar getur komið og á hvaða hraða hún muni eiga sér stað er, eins og áður sagði, í höndum Mílu ehf. að ákveða. 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.

Enduruppbygging af þessu tagi, jafnvel með mismikilli kostnaðarþátttöku einstakra sveitarfélaga, þarf ekki endilega að falla undir alþjónustukvaðir Mílu ehf. Gera þarf greinarmun á því hvort verið er að leggja ljósleiðarheimtaugar til viðbótar við koparheimtaugakerfið sem starfrækt verður áfram, eða hvort koparheimtaugin verði lögð niður í staðinn þannig að nýja ljósleiðaralögnin verði eina aðgangstenging notandans við fastanetið og falli því undir merki alþjónustu. Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar ræðst þetta

af því hvort Míla hyggst reka koparheimtaugakerfið á viðkomandi svæði áfram til einhverra ára. Ef svo er verður ekki talið nauðsynlegt að þvinga notendur til kostnaðarþátttöku í endurnýjun ef hún kemur ekki alfarið í staðinn fyrir þá einu tengingu sem notandinn hefur þegar aðgang að. Ekki er þó ósennilegt að slík ákvörðun notandans geti orðið honum dýrari ef loks verður lokað fyrir koparheimtaugakerfið á viðkomandi svæði, en þá kann að vera óvíst með kostnaðarþátttöku sveitarfélags, ef slíku er til að dreifa, eða framlags úr jöfnunarsjóði alþjónustu.

Sé það á hinn bóginn ætlunin að endurnýja heimtauganetið og afleggja koparheimtauganetið um leið eða fljótlega þar á eftir, er ljóst að það reynir á alþjónustukvöðina, sem einu aðgangstenginguna sem notandinn hefur vöð 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.

Með tilliti til framangreinds sér Póst- og fjarskiptastofnun fyrir sér að kvöðin taki mið af því hvort verið sé að bæta við ljósleiðaraheimtaug, a.m.k. til 5 ára, eða hvort ljósleiðarheimtaug komi í staðinn fyrir koparheimtaug. Að teknu tilliti til ákveðins skilyrðis myndi fyrra tilfellið falla fyrir utan kvaðir en seinna tilfellið heyra undir kvaðir um alþjónustu, þ.e. skyldu til að útvega tengingu við almenna talsímanetið, og þ.m.t. kostnaðareftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar.

5.5.4.1 Ljósleiðari til viðbótar við koparheimtaug

Mílu er heimilt að uppfæra og endurnýja heimtaugar, þ.e. að leggja ljósleiðara þar sem fyrir er koparheimtaug, með kostnaðarþátttöku sveitarfélags og/eða íbúa og fyrirtækja. Forsendur kostnaðarþátttöku eru ekki háðar samþykki eða eftirliti PFS. Þetta er háð því skilyrði að koparheimtaugakerfið á viðkomandi svæði verði áfram starfrækt til a.m.k. 5 ára. Þetta gefur notanda kost á því, a.m.k. tímabundið, að njóta áfram tengingar við fastanetið án þess að leggja út í kostnað við betri gæði á þjónustu. Bent er á að aðkoma opinberra aðila er hugsanlega háð opinberum innkaupa- og ríkisstyrkjareglum. Póst- og fjarskiptastofnun hefur í hyggju að gefa út almennar leiðbeiningar til opinberra aðila varðandi helstu atriði sem þeir þurfa að hafa í huga við framkvæmdir af þessum toga, s.s. um lagaumhverfið í tengslum við ríkisstyrki við uppbygginu fjarskiptainnviða.

Hafi notandi nýtt sér valkvæðan rétt sinn til þess að hafna þátttöku í endurnýjun heimtaugar samkvæmt skilyrðum þessa skilmála ber honum skylda til að bera kostnað samkvæmt almennri reglu ef og þegar kemur að því að koparheimtaugin verður tekin úr notkun. Við slíkar kringumstæður kunna aftur á móti skilyrði hafa brostið fyrir kostnaðarþátttöku jöfnunarsjóðs og/eða fjarskiptasjóðs.

5.5.4.2 Ljósleiðari í staðinn fyrir koparheimtaug

Eigi slík 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 1.5. Er því gert ráð fyrir að um verði að ræða hámarkstengigjald sem fyrirtæki og heimili þurfa að bera.

Póst- og fjarskiptastofnun hyggst yfirfara eldri viðmið um kostnaðarþátttöku notenda, jafnvel í því augnamiði að lækka kostnaðarhlutdeild Mílu og stuðla þannig að skynsamlegri og hagkvæmri endurnýjun fjarskiptainnviða.

5.5.5 Skylda til þrautavara

Takmörkun eða aflétting á alþjónustuskyldum á landssvæðum þar sem aðrir netrekendur bjóða upp á aðgangsneta 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 uppbygginu 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.

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.

Spurning 4

Telur þú að útfærsla kvaðarinnar m.t.t. framangreindra mismunandi forsenda skynsamlega?

5.6 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 fjarskiptalögunum. Við val á alþjónustuveitanda verður því ekki horft til einherrar sérstakrar tækni að því er varðar útfærslu þjónustunnar. Enda er meginreglan sú að löggjöf, sem og þær ákvarðanir sem á henni byggja, skulu vera tæknilega hlutlaus. Aðalatriðið er að það fyrirtæki sem verður útnefnt með skyldu til að veita alþjónustu 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.

Við val á alþjónustuveitanda mun stofnunin því eingöngu horfa til þess hvort viðkomandi fyrirtæki getur veitt notandanum þjónustu, að uppfylltum ákveðnum kröfum um gæði, án tillits til þess með hvaða hætti hún er veitt. Að mati stofnunarinnar skiptir hér mestu máli að viðkomandi notendur séu tengdir við almenna fjarskiptanetið og geti nálgast þá þjónustu sem þar er veitt.

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 gervitunglaþjónusta 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 áliti 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 aðgangsnét að tilteknum gæðum geti talist staðgönguvara fyrir fastanetstenginu og að kvöðin geti fallið niður á þeim landssvæðum sem njóta slíkrar þráðlausrar tengingar. Ef til þess kæmi yrði getið um slík svæði í þeim viðauka sem takmarkar umfang alþjónustuskýldna hvað þetta varðar.

Fjöldi heimtauga sem voru í notkun hér á landi í árslok 2012 voru um 159 þúsund. Um 86% af þessum heimtaugum voru úr aðgangsneti Mílu. Það er því skoðun Póst- og fjarskiptastofnunar, að því gefnu að ekkert komi fram í samráðsferlinu sem breytir þeirri afstöðu, að Míla sé áfram best fallin til að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið sem fjarskiptafyrirtæki á markaði geta síðan leigt til að veita hefðbundna fjarskiptabjónustu s.s. talsíma- og gagnaflutningsbjónustu. Þetta álit byggist á stöðu Mílu sem eiganda fjarskiptanetsins og sterkri stöðu fyrirtækisins á markaði, en fyrirtækið er, eins og áður sagði með um 86% markaðshlutdeild á markaðinum í dag.

Spurning 5

Hvert er þitt álit á þeirri tillögu PFS hér að ofan að útnefna Mílu ehf. áfram sem alþjónustuveitanda að því er varðar tengingu við almenna fjarskiptanetið á þeim stöðum þar sem fyrirtækið er eitt á markaðnum og á þeim svæðum þar sem markaðsbrestur hamlar því að aðgangsnetið verði endurnýjað á viðskiptalegum forsendum?

Eru aðrir þættir en ofangreindir, sem rétt væri að taka til skoðunar af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar þegar kemur að útnefningu nýs alþjónustuveitanda á sviði tengingar við almenna fjarskiptanetið?

5.7 Kostnaðarþátttaka og skipting kostnaðar

5.7.1 Almenn

Núverandi aðgangsnét Mílu (núverandi alþjónustuhafa) er orðið gamalt og gera má ráð fyrir að viðhaldskostnaður aukist og þar með geti hugsanlega reynt oftar en verið hefur á núgildandi reglur um skiptingu kostnaðar. PFS telur hins vegar líklegt að ekki verði farið í endurnýjun eða uppbyggingu á þeim svæðum þar sem er markaðsbrestur, nema að skapað verði umhverfi sem hafi hvetjandi áhrif á útnefndan alþjónustuhafa til að fara í slíkar framkvæmdir. Þátttaka notenda/sveitarfélaga í kostnaði vegna endurnýjunar gæti verið eðlilegur og mikilvægur þáttur í því að farið verði í þessa uppbyggingu í framtíðinni.

Með skýrara regluverki um skiptingu kostnaðar gæti einnig skapast forsenda til þess að markaðsaðilar sjái sér hag í því að ráðast í framkvæmdir. Auk þess er sett hámark á þann kostnað sem hægt er að leggja á notanda, en í dag er ekkert slíkt þak. Jafnframt myndi þak á kostnað notenda auka gegnsæi um kostnað þeirra.

Fjarskiptalög gera 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. 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 talsímaþjónustu sem er öllum aðgengileg.“⁴

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. Í samræmi við þessi ákvæði fjarskiptalaga kemur til greina að í væntanlegri útnefningu verði settar skýrari reglur um hvernig skiptingu kostnaðar skuli háttað og/eða setja ákveðið hámark á kostnað alþjónustuveitanda, kostnað notenda og greiðsluskyldu jöfnunarsjóðs alþjónustu. Ef af verður myndi alþjónustuhafi því hafa 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.

Nokkrar leiðir koma til greina við skiptingu kostnaðar þegar kemur að lagningu/endurnýjun aðgangsnetsins á þeim svæðum þar sem talið er að markaðsbrestur sé til staðar og sýnt þykir að fjarskiptafyrirtæki muni ekki leggja ný aðgangsnét á markaðsforsendum:

- að láta núgildandi kostnaðarviðmiðið gilda áfram óbreytt
- að taka upp hliðstæða reglu og í gildi hefur verið í Noregi
- að skipta kostnaðinum eftir fyrirfram skilgreindum viðmiðunum á milli alþjónustuveitanda, notenda og jöfnunarsjóðs alþjónustu
- aðrar mögulegar leiðir sem markaðsaðilar gera tillögu um og rökstyðja

Hér á eftir verður gerð grein fyrir kostum og göllum hverar leiðar fyrir sig. Engin þeirra mun þó tryggja fullkomlega að allir notendur óháð staðsetningu muni fá núverandi heimtaug (aðgangsnét) endurnýjaða. Að mati PFS er endurnýjunin ein af forsendum þess að hægt sé að veita aukna fjarskiptaþjónustu, s.s. háhraðaþjónustu og/eða aukna sjónvarpsþjónustu í gegnum netið á þeim svæðum þar sem talið er að markaðsbrestur sé til staðar.

Þá er einnig rétt að ítreka að stofnunin lítur ekki svo á að væntanleg útnefning alþjónustuveitanda muni leysa vandamál allra landsmanna þegar kemur að bættri fjarskiptaþjónustu. Áfram munu einhverjir staðir á landinu verða undanskildir vegna mikils kostnaðar við endurnýjunina. Hvar nákvæmlega þau mörk munu liggja er erfitt að segja til um fyrirfram. Hér er gert ráð fyrir að ekki verði farið í endurnýjun á einstökum heimtaugum þar sem kostnaður kemur til með að verða yfir 3 milljónir.

5.7.2 Núverandi reglur um skiptingu kostnaðar

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.

⁴ “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.”

Hliðstæðar reglur varðandi hámarks kostnað alþjónustuveitanda hafa verið í gildi á Írlandi⁵ og á Englandi.

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 aðgangsneta sem byggt hafði verið upp á löngum tíma. Hugsanlegt er því að reglan eigi ekki eins vel við þegar verið er að tala um allsherjar endurnýjun aðgangsnetsins.

Núgildandi viðmið gerir ráð fyrir því að notandi greiði allan kostnað sem fer yfir hin skilgreindu viðmiðunarmörk.

Helsti kostur núgildandi reglu er að hún er tiltölulega einföld í framkvæmd. Gallarnir eru hins vegar helst þeir að engin efri mörk eru á kostnaðarþátttöku notenda, sem í sumum tilvikum gæti hlaupið á milljónum króna. Að óbreyttu eru því líkindi fyrir því að einstakir notendur sjái sér ekki fært að leggja út í þann kostnað sem hlýst af endurnýjun heimtaugar. Jafnræði notenda er því hugsanlega ekki nægjanlega tryggt.

Einnig má leiða að því líkur að kostnaðarviðmið núverandi alþjónustuveitanda sé of hátt, a.m.k. í þeim tilvikum þegar farið er í heildarendurnýjun aðgangsnetsins á einhverjum tilteknum svæðum. Afleiðing þess kann að vera sú að það verði metið svo að heildarbyrði Mílu við endurnýjun aðgangsnetsins vegna alþjónustukvaðar kunni að vera ósanngjörn í skilningi fjarskiptalaga ef á það myndi reyna. Þetta gæti haft þær afleiðingar að of miklar byrðar kynnu að verða lagðar á fjarskiptamarkaðinn í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu sem ólíklegt er að markaðurinn gæti staðið undir. Innan Evrópu hefur verið rætt um að eðlilegt sé að sett verði hámark á þær álögur sem hægt er að setja á fjarskiptamarkaðinn í gegnum jöfnunarsjóð alþjónustu, eða 0,5% af bókfærðri veltu fjarskiptafyrirtækja.

Líklegast er þó að óbreytt viðmiðunarmörk muni koma í veg fyrir að núverandi alþjónustuhafi sjái sér hag í því að fara í endurnýjun á aðgangsnetinu á allra dýrustu svæðunum. Afleiðing þess yrði sú að sá munur sem nú þegar er til staðar varðandi framboð fjarskiptalþjónustu á þeim svæðum þar sem markaðsbrestur ríkir muni halda áfram að vaxa ef litið er til þeirra þjónustu sem íbúum þéttbýlisins stendur til boða.

5.7.3 Norska leiðin

Í Noregi er í gildi samningur frá 1. september 2004 á milli norska samgönguráðuneytisins fyrir hönd norska ríkisins og Telenor ASA um veitingu alþjónustu. (Avtale mellom Staten v/Samferdselsdepartementet og Telenor ASA om leveringspliktige tjenester).⁶ Í samningnum er útfærð regla um kostnaðarskiptingu á milli notanda og Telenor. Reglan kveður á um að ef tenging notanda á sér stað utan hefðbundins afhendingarsvæðis (utenfor normalt leveringsområde) getur Telenor krafist notandann um viðbótarkostnaðinn. Hefðbundin afhending á tengingu hefur verið skilgreind sem 100 metrar frá næsta skilgreinda tengipunkti sem oftast er götuskápur, en getur einnig verið tækjarymi, brunnur eða annað þess háttar.

Ef sambærileg regla yrði sett hér á landi í tengslum við skyldu til að veita aðgang að almenna fjarskiptanetinu má hugsa sér tvær mögulegar útfærslur um skilyrði:

Útnefndur alþjónustuhafi ber allan kostnað af endurnýjun/nýlögnum ef eftirfarandi skilyrði er uppfyllt:

⁵ The provision of telephony services undir Universal Service Obligations, ComReg 12/71, date 29/06/2012

⁶ <http://www.npt.no/marked/ekomtjenester/regelverk/leveringspliktige-tjenester>

- vegalengd frá símsstöð/tengigrind til notanda er af tiltekinni fjarlægð eða
- fjarlægð notanda frá næsta skilgreinda tengipunkti, (götuskápur, tækjarými, brunnur o.þ.h) er ekki lengra en 100 metrar

Í þeim tilvikum þar sem fjarlægð væri lengri en skilgreind viðmiðunarmörk væri heimilt að krefja viðkomandi notanda um viðbótarkostnað.

Sá almenni fyrirvari er þó gerður að ekki er víst að netuppbygging hér á landi sé að öllu leyti sambærileg við uppbyggingu netsins í Noregi.

Kostir ofangreindrar nálgunar eru þeir að reglan er tiltölulega einföld í framkvæmd, þar sem lagt er til grundvallar hlutlæg nálgun varðandi fjarlægð frá skilgreindum punkti.

Gallar reglunnar gætu hins vegar verið þeir að jafnræði notanda væri hugsanlega ekki nægjanlega tryggt og þar með aðgengi að fjarskiptaþjónustu. Er þá einkum horft til þess að engin efri mörk eru varðandi þann kostnað sem gæti lent á notendum. En þessi kostnaður gæti í sumum tilvikum hlaupið á milljónum króna. Afleiðing þess gæti hugsanlega verið sú að endurnýjun yrði ekki eins almenn og ef kostnaðinum væri skipt á milli fleiri aðila. Samkvæmni netanna kynni því að vera í hættu. Jafnframt er lengd heimtauga farin að vera ráðandi þáttur, sem getur verið ósanngjarnt í einhverjum tilvikum gagnvart einstökum notendum.

5.7.4 Skipting kostnaðar á milli alþjónustuveitanda, notanda og jöfnunarsjóðs alþjónustu

Þriðji kosturinn sem að mati PFS kemur til greina þegar kemur að endurnýjun aðgangsnetsins á þeim svæðum þar sem talið er að markaðsbrestur ríki er að skipta kostnaðinum upp á milli alþjónustuveitanda, notanda og/eða lögaðila og jöfnunarsjóðs alþjónustu eftir fyrirfram skilgreindum viðmiðunum. Sjá nánar um útfærslu á þessari leið í **viðauka** við þetta umræðuskjal (sjá aftast í skjalinu).

Helstu kostir þessarar leiðar eru þær að mati PFS, að með henni væri jafnræði notenda betur tryggt en samkvæmt þeim leiðum sem gerð var grein fyrir hér að ofan. Horfir stofnunin þá einkum til þess að staðsetning viðkomandi notenda (heimili eða atvinnuhúsnæði) er þá ekki ráðandi þáttur um kostnaðarhlutdeild. Þá er 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 reifaðar eru hér að ofan, 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. Hvort það komi til með að reyna á kostnaðarþátttöku jöfnunarsjóðs er erfitt að segja endanlega til um á þessu stigi. En til að draga úr neikvæðum áhrifum þess á markaðinn hyggst PFS, ef þessi leið verður ofan á, setja ákveðin 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, skilyrði um opinn aðgang að netunum o.fl., sjá nánar í kafla 5.8.

5.7.5 Aðrar leiðir?

Í köflunum hér á undan hefur stofnunin reifað hugsanlegar leiðir sem hægt er að fara varðandi skiptingu kostnaðar við endurnýjun og/eða nýlagningu aðgangsnets á þeim svæðum þar sem talið verður að markaðsbrestur sé til staðar. Ekki má skilja ofangreinda framsetningu sem endanlega afstöðu stofnunarinnar um þær leiðir sem koma hugsanlega til greina. Og því er með umræðuskjali þessu óskað eftir tillögum frá hagsmunaaðilum um aðrar mögulegar útfærslur sem hefðu það að markmiði að styrkja fjarskiptaþjónustu á þeim svæðum þar sem markaðsbrestur er til staðar. Þess er óskað að allar tillögur verði rökstuddar með dæmum ef við á.

Spurning 6

Miðað við ofangreinda umfjöllun hvaða leið telur þú að sé vænlegust til að stuðla að endurnýjun á aðgangsneta á þeim svæðum þar sem talið er að markaðsbrestur sé til staðar?

Eru einhverjar aðrar leiðir sem koma til greina en þær þrjár sem PFS hefur reifað?

5.7.6 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 fyrirtækið hefur gefið út munu um 80% heimila koma til með að eiga kost á að geta keypt háhraðanetstengingar hjá sínu fjarskiptafyrirtæki í gegnum ljósnetstengingar Mílu.

Önnur leið er að miða eingöngu við kostnað við endurnýjun aðgangsnetsins. Hvernig „flokun“ einstakra sveitarfélaga komi til með að verða með tilliti til kostnaðar er hins vegar ekki hægt að segja til um með endanlegri vissu fyrirfram.

Einnig væri hægt að miða við þjónustusvæði símsstöðva Mílu. Sú tilhögun fer einnig oftast saman við mörk sveitarfélaga. Jafnræði íbúa á viðkomandi svæðum þegar kemur að kostnaðarþátttöku ætti því að vera tryggt.

5.8 Skilyrði fyrir framlagi úr jöfnunarsjóði

5.8.1 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. Gildir þá einu hvaða leið verður endanlega fyrir valinu þegar kemur að skiptingu kostnaðar við endurnýjun heimtauga úr koparheimtaugum yfir í ljósleiðaraheimtaugar.

Í leið 3 sem fjallað var um í kafla 5.7.4. var m.a. vikið að þeim möguleika að setja fyrirfram skilyrði um umsóknir um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu.

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. Þetta getur átt við þegar kostnaður fer yfir 650.000 kr. (leið 1), ef heildarlengd heimtaugar er lengri en tiltekin viðmið (leið 2) eða ef kostnaður fer yfir 800.000 kr., að meðaltali á hverja heimtaug (*kostnaður alþjónustuveitanda + framlag notenda*) (leið 3), geti það verið ósanngjörn 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 800.000 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.

5.8.2 Almenn skilyrði

Í þeim dæmum sem tekin eru hér að ofan er miðað við að allur kostnaður sem fer yfir 800.000 á hverja heimtaug (*kostnaður alþjónustuveitanda + framlag notenda*) 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 alþjónustuskyldna 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 800.000 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.

5.8.3 Sérstök skilyrði

5.8.3.1 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 endurnýju á aðgangsnétinu, 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 kostnaðarpátttöku.

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 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 500.000 kr. að meðaltali á hverja heimtaug.

5.8.3.2 Umsóknarfrestur

Umsóknir um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna framkvæmda í tengslum við endurnýjun aðgangsnetins 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 áætla að fara í endurnýjun á aðgangsneti á grundvelli umsóknar um framlag úr jöfnunarsjóði. Ef fjarskiptafyrirtæki sýna því raunhæfan áhuga að byggja upp aðgangsnet 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 búið til að taka yfir alþjónustuskylduna á viðkomandi svæði.

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

5.8.3.3 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 heildsöluáðgang. 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 fjarskiptafyrirtæki, 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 fjarskiptavirkinu 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. kvaðir á M11 (gamli heimtaugamarkaður) og þeirra draga um endurskoðun kvaða á M4 (nýi heimtaugamarkaður) sem markaðsaðilum hafa verið kynnt í opnu samráði. 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.

Spurning 7

Ert þú sammála ofangreindum skilyrðum sem reifuð eru hér að ofan varðandi umsóknir um framlög úr jöfnunarsjóði alþjónustu?

Eru einhver önnur skilyrði sem þú telur að eigi að vera sett að því er varðar umsóknir um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu?

Póst- og fjarskiptastofnun, 21. febrúar 2014

Viðauki

við umræðuskjal um framtíðarfyrirkomulag alþjónustu varðandi þá skyldu innan alþjónustu, að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið.

Nánar um skiptingu kostnaðar samkvæmt kafla 5.7.4.

Efnisyfirlit viðauka

1	Almennt.....	2
2	Kostnaðarskipting	3
2.1	Kostnaðarhluti alþjónustuveitanda (svæði 1)	3
2.2	Kostnaður notenda (svæði 2)	4
2.2.1	Eigið vinnuframlag notanda	5
2.3	Jöfnunarsjóður alþjónustu (svæði 3)	6
2.4	Staðir sem verða undanskyldir (svæði 4)	7
2.5	Hámarkskostnaðarviðmið einstakra heimtauga	7

1 Almennt

Eins og fram kemur í umræðuskjali PFS gengur ein af þeim leiðum sem þar er fjallað um út á að skipta kostnaði við endurnýjun aðgangsnetsins upp á milli alþjónustuveitanda, notanda og jöfnunarsjóðs alþjónustu. Heildarkostnaði yrði þá skipt upp á milli þessara aðila eftir fyrirfram skilgreindum viðmiðunum:

- um landfræðilega afmörkun uppbyggingar
- um fjölda tenginga sem miða skal við í útreikningum
- að miða skuli við við meðaltalskostnað
- og sett ákveðið hámark á kostnaðarhlutdeild aðila

Með tilliti til framangreinds gerir þessi tillaga ráð fyrir að uppbyggingarsvæðum verði skipt niður með tilliti til kostnaðar af endurnýjun aðgangsnetsins og settra viðmiða um kostnaðarhlutdeild þeirra aðila sem komið gætu að framkvæmdinni, þ.e. alþjónustuveitanda, notanda og eftir atvikum jöfnunarsjóðs alþjónustu.

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	300	150	80	25
Kostnaður per. heimtaug	333.333	666.667	1.250.000	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	500.000	333.333	100%	500.000	75%	500.000	40%	500.000	12,5%
Notandi	300.000			166.667	25%	300.000	24%	300.000	7,5%
Jöfnunarsjóður (JF)	500.000					450.000	36%	500.000	12,5%
Ekki skylda	*					0		2.700.000	67,5%
Kostnaður samtals		333.333	100%	666.667	100%	1.250.000	100%	4.000.000	100,0%

* Á þeim svæðum þar sem kostnaður færi yfir 1.300.000 á hverja heimtaug er ekki gert ráð fyrir að hægt verði að skylda alþjónustuveitanda til að leggja ljósleiðara samkvæmt reglum um alþjónustu.

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 2.4 um frávik 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 5.5.2. og 5.5.4. í umræðuskjali PFS 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.

2 Kostnaðarskipting

2.1 Kostnaðarhluti alþjónustuveitanda (svæði 1)

Til að flýta fyrir endurnýjun aðgangsneta á landinu öllu er í þessari tillögu 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 500.000 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 aðgangsnnetinu. Hin eldri viðmið tóku m.a. mið af endurnýjun/nýlögn 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 500.000 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 notenda 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. Hins vegar hefur PFS boðað í frumdrögum að greiningu á mörkuðum fyrir heildsöluaðgang að föstum aðgangsnnetum og breiðbandsaðgang í heildsölu, dags. 7. mars 2013, að ekki verði sett gjaldskrárkvöð á Mílu vegna ljósleiðaraheimtauga sambærileg þeirri sem í dag gildir um koparheimtaugar.

Ef miðað verður við 500.000 kr. viðmiðunarfjárhæð vegna nýlagningar ljósleiðaraheimtaugar er gert ráð fyrir að kostnaður alþjónustuveitanda, þ.e. meðaltalskostnaður upp á allt að 500.000 kr., geti verið endurheimtanlegur á áætluðum líftíma heimtaugarinnar (25-40 ár) m.v. núvirt fjárflæði, að teknu tilliti til markaðsávinninga.

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 aðgangsnet 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 aðgangsnet 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 aðgangsnneti 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 í tillögu PFS miðað við að allur kostnaður, við endurnýjun aðgangsnetsins sem fer yfir 500.000 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 sanngjarn 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“ alþjónustu veitanda.

Spurning 1

Telur þú eðlilegt að sett sé þak á hámarkskostnað alþjónustuveitanda?

Telur þú eðlilegt að þak á hámarkskostnað alþjónustuveitanda við lagningu nýs aðgangsnets (ljósleiðaranets) sé 500.000 kr. að meðaltali á hverja heimtaug? Ef ekki, hver ætti hámarkskostnaðurinn að vera, vinsamlegast rökstyðjið svarið?

Ert þú sammála þeirri nálgun PFS að allur kostnaður sem fer yfir 500.000 kr., á hverja heimtaug, að meðaltali á einhverju svæði, sé ósanngjörn byrði í skilningi 1. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga og eigi þess vegna að vera borinn af öðrum aðilum en alþjónustuhafa?

Ert þú sammála því að skipta uppbyggingunni upp m.v. mörk sveitarfélaga, þannig að meðaltalskostnaður innan sveitarfélagsins verði lagður til grundvallar. Ætti að hafa mörkin stærri, t.d. sýslu eða landsfjórðung?

2.2 Kostnaður notenda (svæði 2)

Kostnaðarhluti notenda

Gert er ráð fyrir að notendur greiði kostnað af endurnýjun tengingar sem fer yfir 500.000 kr. Það hámark er þó sett að framlag notenda geti aldrei orðið herra 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 Öräfasveit, 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. Mismunandi er hver sá kostnaður hefur verið, en hann hefur 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 sú uppbygging sem áformuð er 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, óhjákvæmilega hjá hverjum notanda fyrir sig, þ.e. sérhverju heimili eða lögaðila. Forsendur PFS gera hins vegar ráð fyrir, samkvæmt þessari tillögu um kostnaðarskiptingu, 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.

2.2.1 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 að taka að sér skurðgröft samkvæmt teikningum og tæknilegri lýsingu og skilyrðum frá alþjónustuveitanda telur PFS sanngjarnt að hann geti nýtt sér þá aðstöðu til minnka útlagðan kostnað sinn við lagningu heimtaugarinnar, að hluta eða öllu leyti.

Spurning 2

Telur þú að þau viðmiðunarmörk sem hér eru reifuð varðandi kostnaðarpátttöku notanda vera sanngjarna og eðlilega?

2.3 Jöfnunarsjóður alþjónustu (svæði 3)

Kostnaðarpátttaka jöfnunarsjóðs

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 kostnaðarpátttaka notanda 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 5.8. í umræðuskjali PFS. PFS gerir ráð fyrir að sett verið ákveðið hámark á kostnaðarpátttöku jöfnunarsjóðs og að miðað verði við 500.000 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.

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 svæðum 3 og 4 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, sbr. kafla 5.5.2., og áform alþjónustuveitanda um að ráðast í nauðsynlega endurnýjun á ljósleiðaraneti innan tiltekins sveitarfélags, sbr. kafla 5.5.4 í umræðuskjali PFS.

2.4 Staðir sem verða undanskildir (svæði 4)

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 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.

Spurning 3

Finnst þér eðlilegt að þeir sem búa á svæði 4 beri sjálfir þann kostnað við endurnýjun heimtauga, sem fer yfir þau viðmiðunarmörk sem fjallað er um í köflum 2.1 til 2.3? Ef ekki, hvernig á að fjármagna slíkar framkvæmdir?

2.5 Hámarkskostnaðarviðmið einstakra heimtauga

Í þeim tilvikum þar sem kostnaður vegna einstakrar heimtaugar á einhverju tilteknu svæði (1-4) fer yfir 3 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 3.000.000. kr. Umframkostnaður kæmi til viðbótar þeim kostnaði sem notandi skal bera undir lið 5.8.3.

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

Spurning 4

Telur þú eðlilegt að sett sé hámark á hvað einstök tenging má kosta sem fjármögnuð yrði að hluta úr jöfnunarsjóði alþjónustu, þ.e. 500.000 kr. meðaltal fyrir hverja tengingu og að heildarbyrði fjármögnunar jöfnunarsjóðs verði að hámarki 0,5% af bókfærðri veltu fjarskiptamarkaðarins?

Telur þú eðlilegt að heimilt verði að undanskilja dýrustu tengingar innan hvers svæðis, t.d. þær sem kosta yfir 3.000.000 kr. á svæðum þar sem eru færri en 200 tengingar?

Ef svo er, telur þú að það ætti að miða við önnur kostnaðar- eða fjöldamörk?