



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Niðurstaða samráðs

um viðmið til landfræðilegrar afmörkunar á alþjónustu í fjarskiptum

1. Inngangur

Um næstu áramót fellur úr gildi ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 4/2016 um útnefningu Mílu ehf. (Míla) með alþjónustukvöð um að útvega og viðhalda tengingu við almenna fjarskiptanetið.

Í ljósi þess að fleiri fyrirtæki og sveitarfélög eru farin að leggja aðgangsnét þarf m.a. að kanna hvort tilefni er til að aflétta þessari kvöð í tilteknum sveitarfélögum.

PFS hefur tekið saman almenn skilyrði sem ætlunin er að hafa til hliðsjónar við mat á því hvort forsendur séu til þess að aflétta alþjónustukvöð Mílu svæðisbundið. Um er að ræða eftirfarandi atriði:

1. Hið staðbundna net hefur a.m.k. 90% útbreiðslu til lögheimila og vinnustaða með heilsárs atvinnustarfsemi í sveitarfélaginu.
2. Tengihlutfall staðfanga (lögheimili/vinnustaðir) við Mílu ehf. innan sveitarfélagsins er komið undir 50%.
3. Í þeim tilvikum sem Míla ehf. eða eitthvað annað fjarskiptafyrirtæki hyggist ekki útvega tengingu bjóðist öllum fyrirliggjandi og nýjum lögheimilum og vinnustöðum með heilsárs búsetu/atvinnustarfsemi í sveitarfélaginu að fá tengingu við hið staðbundna ljósleiðaranet gegn einskíptis tengigjaldi sem er ekki hærra en 350.000 kr., enda er kostnaður við lagningu heimtaugarinnar ekki umfram 1.000.000 kr.
4. Tölur um kostnað í lið 3. uppfærast í upphafi hvers árs í samræmi við verðlagspróun.

Þann 21. júní s.l. var efnt til opins samráðs við markaðsaðila og annarra hagsmunaaðila um þessi viðmið sem skyldu vera stefnumótandi varðandi þær meginforsendur sem PFS hyggðist leggja til grundvallar við ákvörðun um landfræðilega afmörkun á umfangi á alþjónustukvöð Mílu.

Tveir aðilar skiluðu inn umsögn, þ.e. annars vegar Míla og hins vegar Símafélagið ehf. (Símafélagið). Texti úr umsögnum aðila er birtur orðréttur í viðeigandi köflum niðurstöðuskjals þessa ásamt afstöðu PFS til sjónarmiða umsagnaraðila. Texti umsagnaraðila hefur þó í einhverjum tilvikum verið færður til svo að það þjóni betur framsetningu samráðsskjalsins.

2. Almennar athugasemdir

2.1. Sjóarmið Mílu

Við mat á því hvort nauðsynlegt sé að leggja á kvaðir þarf að vera skýrt hvert markmið kvaðar er. Núverandi kvöð um að Míla útvegi og viðhaldi tengingu við almenna fjarskiptanetið er ætlað að tryggja þráðbundna tengingu sem dugir til að flytja talsíma og 128 kb/s gagnaflutning. Hins vegar hvílir engin kvöð á neinum að bjóða þjónustu yfir þessa tengingu og Síminn sem veitir talsímaþjónustu í POTS hefur tilkynnt opinberlega að sú þjónusta verði lögð niður. Þessum markmiðum alþjónustu er að mati Mílu hægt að ná fram með öðrum hætti en þráðbundinni tengingu, þ.e. með farnetum. Í því sambandi bendir Míla á að í gögnum er fylgja samrunatilkynningu Fjarskipta hf. og 365 miðla hf. er því haldið fram að farnet séu í dag staðgönguvara fyrir fastlínutengingar. Þannig telja þeir sem sjá um að koma þjónustunni til endanotenda að líta eigi á farnet sem staðgönguvöru fyrir fastanet. Míla getur fallist á að þegar kemur að kvöðum fyrir talsíma og 128kb/s gagnaflutning geta farnet leyst þessar þarfir og uppbygging með farnetum geti verið mun hagkvæmari en þráðbundnar lausnir. Í ljósi þess hvaða þjónustu ætlað er að veita endanotanda um hina kvaðabundnu tengingu telur Míla að taka verði farnet inn sem hluta þess staðbundna nets sem veitir íbúum aðgangsnetsþjónustu. Almenna reglan er sú að kvaðir eiga að vera óháðar tækni og því ekki rétt að takmarka kvaðir við þræði.

[...]

Að mati Mílu er alþjónustukvöð úrelt og óþörf til að ná fram markmiði um alþjónustu. Því markmiði má ná með farnetum, sem endanotendur hafa ríkan aðgang að. Míla telur að huga verði að því hvernig hagsmunir notenda í nýju umhverfi verða tryggðir gagnvart eigendum innviða, sérstaklega þar sem eingöngu eitt ljósleiðaranet hefur verið byggt upp í skjóli ríkisaðstoðar. Ljóst er að eignarhald innviða sem mun þjóna íbúum til framtíðar verður fjölþætt. Að mati Mílu þarf að tryggja neytendavernd svo að verðlagning grunnþjónustu sé ekki verulega ójöfn eins og hún er í dag. Jafnframt þarf að huga að því að kerfi sem hafa „de facto“ einokun séu opin öllum á jafnræðisgrundvelli. Þá ber að huga að því að regluverkið leiði ekki til óhagkvæmrar uppbyggingar þar sem að notendur greiði hátt gjald fyrir aðgengi að grunnþjónustu. Að lokum telur Míla brýnt að fella niður alþjónustukvaðir þar sem samkeppni ríkir í innviðum, s.s. á höfuðborgarsvæðinu og annars staðar þar sem annað net hefur verið byggt upp við hlið nets Mílu.

Í skjali PFS boðað víðtækara samráð og telur Míla brýna nauðsyn bera til þess og áskilur sér allan rétt í því sambandi.

2.2. Afstaða PFS

Engin kvöð um að veita talsímaþjónustu

Míla bendir á að ekki sé fyrir hendi kvöð um að veita talsímaþjónustu eða gagnaflutningsþjónustu með hraða upp á 128 Kb/s. Það er rétt að kvöð um að veita umrædda þjónustu var felld niður með ákvörðun PFS nr. 30/2013. Það var mat PFS að framboð á þessum þjónustum væri tryggð á samkeppnisforsendum, að því gefnu að tenging við grunnnetið væri til staðar. Því var kvöðinni á Mílu að útvega slíka tengingu viðhaldið.

Þetta breytir þó ekki því að talsímaþjónusta eða gagnaflutningsþjónusta með hraða upp á 128 Kb/s. telst vera alþjónusta sem skal standa öllum notendum til boða á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra. Í þessu felst að PFS þyrfti að grípa til aðgerða til að tryggja framboð á þjónustunni ef sú staða kæmi upp að almennt væri dregið úr framboði hennar þrátt

fyrir að eftirspurn af hálfu notenda væri ennþá til staðar. Því er ekki hægt að fella niður kvöð Mílu, um að útvega tengingu við fastanetið eða draga úr landfræðilegu umfangi hennar, á þeim forsendum að engin kvöð sé um að veita talsímaþjónustu eða gagnaflutningsþjónustu með hraða upp á 128 Kb/s.

Hægt að veita alþjónustu í farnetum / Alþjónusta úrelt

Míla vísar til þess að hægt sé að veita þá þjónustubætti sem alþjónusta mæli fyrir um með farnetslausnum. PFS tekur undir að það sé tæknilega mögulegt. Hins vegar þarf óhjákvæmilega að horfa til þeirra lagaákvæða sem gilda um alþjónustu. Í 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga eru taldir upp þeir þjónustubættir fjarskipta sem falla undir alþjónustu. Þar er tiltekið að talsímaþjónusta teljist til alþjónustu, en þar er um að ræða talsímasamband um fastan tengipunkt, sbr. 2. tölulið 3. gr. laganna. Því getur þráðlaus fjarskiptaþjónusta ekki komið í stað alþjónustu að óbreyttum lögum. Þessi skilningur hefur verið staðfestur af úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, sbr. mál nr. 4/2016. Í því máli fór kærandi m.a. fram á að honum yrði útvegað farsímasamband í stað fastanetstengingar sem hann hafði ekki aðgang að vegna fjarlægðar frá símsstöð og kostnaði við að útvega slíka tengingu. Í úrskurðinum var komist svo að orði um þessa kröfu: „Úrskurðarnefnd telur ljóst samkvæmt framangreindu, að þráðlaus fjarskiptaþjónusta sú sem kærandi krefst falli ekki undir alþjónustu í skilningi fjarskiptalaga.“

Með hraðri tækniþróun undanfarin ár og stórauðslu útbreiðslu farneta, þ.m.t. á strjálbýlum og afskekktum svæðum, getur komið til álita, að mati PFS, að gera alþjónustu tæknilega hlutlausa með viðeigandi lagabreytingum. Í því sambandi bendir PFS á skýrslu stafshóps, sem Innanríkisráðherra skipaði m.a. til að endurskoða lagaumhverfi alþjónustu, frá mars 2015, en þar kemur m.a. fram tillaga um að gera alþjónustu tæknilega hlutlausa þannig að mögulegt verði að skilgreina staðgönguvörur fyrir tiltekna þjónustubætti alþjónustu. Þess má geta að nú hefur samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið [kynnt frumvarp](#) til breytinga á ákvæðum fjarskiptalaga um alþjónustu sem ætlað er að hrinda tillögum vinnuhópsins til framkvæmda. Að áliti PFS eru umræddar breytingar í þá veru sem Míla kallar eftir í umsögn sinni.

Samkvæmt framangreindu þarf PFS að byggja sína ákvarðanatöku á grundvelli þeirra laga sem í gildi eru. Því getur PFS ekki, að óbreyttum lögum, horft til þess við mótun alþjónustukvaðar að tæknilega væri hægt að veita þjónustuna í þráðlausum fjarskiptanetum.

Fjölþætt eignarhald á fjarskiptainnviðum og neytendavernd

PFS tekur undir sjónarmið Mílu um að eignarhald á fjarskiptainnviðum sé orðið fjölþætt og að sú þróun muni halda áfram á næstu árum. Þessi þróun þarf á hinn bóginn ekki að hafa slæm áhrif á neytendavernd, a.m.k. ekki hvað varðar verðlagningu fyrir aðgang að grunnneti. Verðskrá fyrir opinn heildsöluaðgang að ríkisstyrktum fjarskiptanetum er háð gjaldskráreftirliti PFS, en meðal þess sem hefur áhrif á kostnaðargrundvöll í verðskrá eru mánaðarleg heimtaugagjöld notenda. Þar sem gjaldskrá fyrir opinn heildsöluaðgang skal kostnaðargreind á grundvelli verðasamanburðar hefur PFS aflað upplýsinga um mánaðarleg heimtaugagjöld í staðbundnum netum. Sú skoðun hefur ekki leitt í ljós verulegan mun milli mismunandi staðbundinna neta hvað þetta varðar. Virðist útgangspunkturinn vera sá að verð fyrir aðganginn skuli vera sambærilegur við það verðlag sem almennt tíðkast á samkeppnismarkaði. PFS getur því ekki tekið undir þá skoðun Mílu að verðlagning fyrir aðgang að heimtaugum sé ójöfn í dag.

Hvað varðar hin nýju staðbundnu net þarf hins vegar að huga að neytendavernd í víðara samhengi, t.d. varðandi afgreiðslutíma þjónustupantana, viðbragðstíma vegna bilana o.s.frv. Um er að ræða þau atriði sem falla undir gæðaviðmið alþjónustu.

3. Landfræðileg afmörkun alþjónustukvaðar

3.1. Sjónarmið Mílu

Með tilkomu fjárfestinga annarra aðila í aðgangsnetslausnum á ákveðnum svæðum, bæði einkaaðila og opinberra og svæðistengdum opinberum stuðningi í dreifbýli telur Míla óhjákvæmilegt að líta svæðisbundið á kvaðir. Míla telur það ekki geta verið eðlilega og sanngjarna byrði að vera skyldað til að veita alþjónustu á sama tíma og ríki, sveitarfélög og aðrir opinberir aðilar s.s. Orkuveita Reykjavíkur hf. leggja verulegt fjármagn í stuðning á kerfi við hlið þess sem bundið er kvöðum. Míla er þannig í þeirri stöðu að verða innan kvaða að fjárfesta í dýrum lausnum með mjög stuttan líftíma á sama stað og hið opinbera er að styðja aðra til uppbyggingar til framtíðar. Innan kvaða þarf Míla að viðhalda neti og tengdri aðstöðu sem augljóst er að lögð verður niður innan fárra ára. Með minnkandi notkun og lækkandi tekjum hækkar rekstrarkostnaður koparkerfisins og tengdrar aðstöðu á hvern notanda. Halda verður áfram rekstri miðlægs tækjabúnaðar og aðstöðu þrátt fyrir fækkun notenda. Rekstrarkostnaður fellur alfarið á Mílu. Þetta á sérstaklega við um dreifbýli og fámenna staði sem nú þegar eru reknir með verulegur tapi. Tengihlutfall er því ekki réttur mælikvarði á afléttingu kvaða, sérstaklega í ljósi þess að víðast er önnur tenging er í boði gegnum farnet sem uppfyllir að mati Mílu markmið kvaðanna.

Hvað varðar landfræðilega skiptingu telur Míla nauðsynlegt að gera greinarmun á þéttbýli og dreifbýli. Einnig telur Míla nauðsynlegt að höfuðborgarsvæðið sé tekið sérstaklega frá þar sem að þar hefur Gagnaveita Reykjavíkur (“GR”) lagt ljósleiðaranet til heimila auk þess sem að þjónusta farnets þar er mjög góð. Allir notendur þar hafa því annað val til að uppfylla þörf um talsíma og 128k gagnaflytning, hvort sem það er á ljósleiðaraneti GR eða gegnum a.m.k. tvö farnet. Jafnframt bendir Míla á að Evrópusambandið hefur í auknum mæli verið að mæla fyrir um að horft sé til landfræðilegar skiptingar á markaði 3a og 3b.

3.2. Afstaða PFS

Þörf á landfræðilegri afmörkun

Það er rétt sem fram kemur í umsögn Mílu að mikil uppbygging á staðbundnum ljósleiðaranetum hefur átt sér stað víðsvegar um landið á undanförunum árum. Valkostur um að kaupa tengingu frá öðrum aðila en Mílu þarf þó ekki að þýða að virk samkeppni sé fyrir hendi á viðkomandi markaði. Á hinn bóginn geta slíkar aðstæður haft áhrif á forsendur fyrir áframhaldandi rekstri á eldra koparheimtauganeti Mílu og réttlæta svæðisbundna afléttingu á kvöð um að útvega slíkar tengingar. Í ákvörðun PFS nr. 4/2016 var þessi þróun fyrirséð og því búið svo um hnútana að Míla gæti sótt um að fá alþjónustukvöðina fellda niður svæðisbundið, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Samráð þetta lýtur að þeim viðmiðum sem PFS hyggst almennt leggja til grundavallar við mat á því hvort umrædd skilyrði séu uppfyllt.

Greinarmunur á þéttbýli og dreifbýli

Míla telur að gera þurfi greinarmun á þéttbýli og dreifibýli við landfræðilega afmörkun á alþjónustukvöð. Það er rétt að það er ákveðinn munur á aðstæðum og framboði tenginga eftir því hvort um er að ræða þéttbýli eða dreifbýli, hvað þá strjálbýli. Í þéttbýli eru lögheimili og vinnustaðir oftast í það mikilli nálægð við símsstöð að það gefur möguleika á xDSL þjónustu, eða það sem nefnt hefur verið Ljósnet Mílu. Almennt er þessu ekki þannig farið víða í dreifbýli. Það eru þessar aðstæður sem m.a. hafa átt þátt í því að drífa áfram uppbygginu á ljósleiðaranetum í dreifbýli. Í sumum sveitarfélögum, þar sem byggð hafa verið upp staðbundin

Ljósleiðaranet, hafa þéttbýliskjarnar ekki verið teknir með, þar sem aðgangur að háhraðaneti er þegar í boði með xDSL tækni.

Því gæti, með réttu, verið tilefni til að taka þéttbýliskjarna sérstaklega út við landfræðilega afmörkun á alþjónustukvöð, t.d. með þeim hætti að kvöðinni væri ekki aflétt í þéttbýliskjörnum þar sem eingöngu stæði til boða tenging frá Mílu. PFS telur þó ekki rétt að afmarka alþjónustu eftir skilgreiningum á þéttbýli og dreifbýli. Í fyrsta lagi ber að horfa til þess inntak alþjónustu er réttur notandans, þ.e. tilteknir þjónustubættir sem skulu standa notendum til boða óháð staðsetningu. Því væri almennt ekki rétt að gera greinarmun á því hvort að notandi byggji í þéttbýli eða dreifbýli m.t.t. til réttar hans til aðgangs að alþjónustu. Í öðru lagi liggja mörk þéttbýlis og dreifbýlis ekki fyrir með jafn skýrum og skuldbindandi hætti og á við um sveitarfélagamörk sem hafa gildi að lögum. Í skýrslu Hagstofu Íslands 2012 er að finna umfjöllun stofnunarinnar um mismunandi skilgreiningar á þéttbýli og skorts á einni samræmdri og skuldbindandi skilgreiningu sem stjórnsýslulegt hugtak.¹ Því gæti verið erfitt að taka afstöðu til markatilvika um hvort tiltekin lögheimili og/eða vinnustaðir falla innan þéttbýlis eða dreifbýlis. Ljóst er að PFS hefur enga sérþekkingu eða lagaheimild til að skera úr um mörk þéttbýlis og dreifbýlis. Hins vegar liggja mörk sveitarfélaga fyrir með skýrum hætti og telur PFS að leggja beri þau til grundvallar varðandi landfræðilega afmörkun á alþjónustu. Í þriðja lagi er landfræðilegt umfang þéttbýlis, eins og það hugtak er skilgreint af Hagstofu Íslands, nokkuð þrengra en sem nemur mögulegu tæknilegu útbreiðslusvæði xDSL þjónustu. Þannig gætu tiltekin staðföng verið utan landfræðilegrar afmörkunar á alþjónustu, þ.e. að vera utan þéttbýlis, þrátt fyrir að vera innan tæknilegs þjónustusvæðis xDSL þjónustu og hafa aðgang að henni. PFS telur því óheppilegt að draga landfræðileg mörk alþjónustu eftir skilgreiningu á þéttbýli.

Þrátt fyrir að tiltekin staðbundin ljósleiðarnet kunni að ná út fyrir tiltekin sveitarfélagamörk, eins eða fleiri sveitarfélaga, þykir PFS það engu að síður rétt að miða landfræðilega afmörkun á alþjónustukvöð við sveitarfélagamörk. Horfir PFS þá m.a. til þess að það er ívilnandi fyrir Mílu, þ.e. að vera ekki sett í þá stöðu að þurfa útvega tengingar innan tiltekinnna þéttbýliskjarna í sveitarfélögum sem hafa að öðru leyti verið ljósleiðaravædd.

4. Samkeppni og aðgangur að öðrum netum

4.1. Sjónarmið Mílu

Samkeppni á aðgangsnetsmarkaði hefur aukist verulega á síðustu árum. GR, Tengir, sveitarfélög og fleiri aðilar bjóða nú staðbundnar lausnir á stórum hluta aðgangsnetsmarkaðar. Til viðbótar hafa farnet tekið til sín hluta aðgangsnetsmarkaðar. Kvaðir eru hamlandi í samkeppni. Ljósleiðaranet í dreifbýli sem styrkt eru af opinberum aðilum (bæði ríki og sveitarfélögum) mun auka verulega taprekstur nets Mílu á fámennum svæðum. Að sama skapi fækka fjárfestingar GR, Tengis og fleiri smærri aðila í þéttbýli viðskiptavinum á neti Mílu. Fjárhagsleg geta kerfis Mílu í heild til að standa undir rekstri minnkar því stöðugt. Á næstu árum munu DSL kerfi geta uppfyllt þarfir um hraða og geta keppt á markaði í þéttbýli út

¹ Endurskilgreining Hagstofu Íslands á þéttbýlisstöðum og byggðakjörnum frá febrúar 2012. Í kafla 3.4. í skýrslu Hagstofu Íslands segir eftirfarandi: „Af ofangreindri upptalningu sést að þéttbýli sem stjórnsýslulegt hugtak er aðlagð að þörfum hvernar stofnunar eða stjórnsýsluverkefnis fyrir sig. Það er að mörgu leyti æskilegt að hugtakið þéttbýli eigi sér eina ákveðna skilgreiningu sem hægt er að vísa í og tengja við í mismunandi samhengi. Slíkt myndi auka samræmi á milli hinna ýmsu stjórnsýsluverkefna og gera auðveldar að safna tölfræðilegum upplýsingum um sambærileg svæði. Það getur hins vegar verið torsótt að ná fullkomnu samræmi, enda eru þarfir mismunandi og skilgreiningarnar lagaðar að því. Samræmd skilgreining innan íslenskrar stjórnsýslu mun auk þess ekki endilega hafa áhrif á skilgreiningar Hagstofu, sem einnig þarf að huga að því að skilgreiningar hennar séu samanburðarhæfar á alþjóðavettvangi.“

frá tæknilegu sjónarmiði. Með núverandi verðkvöð og stöðugt óhagkvæmari rekstri, sérstaklega í dreifbýli og fámenni munu DSL kerfi illa geta keppt á forsendum markaðslögmála. Míla telur því mikilvægt að verðkvöð sé aflétt svo hægt sé að verja verðmæti þessara innviða á markaði þannig að tilvist þeirra auki á valkosti neytenda og efli samkeppni..

4.2. Sjónarmið Símafélagsins

Fastanetstengingar [þurfa að vera til staðar] sem standi öllum lögheimilum og fyrirtækjum til boða. Mikilvægt er við þessa endurskoðun að hafa í huga að tilgangur reglugerðar nr. 1356/2007 minnki ekki og að bæði aðgengi að tengingum sé til staðar samkvæmt reglugerðinni en einnig að tryggja að jafnvægi sé til staðar á milli markaða á verði sem telst viðráðanlegt í samræmi við 3. gr. reglugerðar nr. 1356/2007 um tilgang alþjónustu.

Míla hefur boðið öllum fjarskiptafélögum upp á sömu gjaldskrá og aðgengi að aðgangsnæti sem tryggir að öll fjarskiptafélög geta boðið lögheimilum og vinnustöðum þjónustu sína og tryggir að samkeppni og viðráðanleg verð. Með uppbyggingu á nýjum aðgangsnæti og hugsanlegri afléttingu alþjónustukvaðar á Mílu er mikilvægt að tryggja að öll aðgangsnæti verði aðgengileg öllum fjarskiptafyrirtækjum á sama verði til að tryggja samkeppni á fjarskiptamarkaði neytendum til hagsbóta. Að öðrum kosti er hætta er á að eigendur nýrra aðgangsnæta komist í einnotkunaraðstöðu gagnvart fjarskiptaframboði með því að stunda smásölu til lögheimila og fyrirtækja sjálfir eða með því að semja við eitt fjarskiptafyrirtæki á öðrum verðum eða þjónustu heldur en stendur öðrum til boða.

4.3. Afstaða PFS

Um samkeppni frá öðrum netum

Í umsögn Mílu eru rakin áhrif á rekstrarforsendur grunnnets Mílu vegna uppbyggingar á staðbundnum netum víðsvegar um landið. PFS getur tekið undir að tilkoma fleiri samkeppnisaðila heimtaugamarkaði geti haft neikvæð áhrif á rekstrarforsendur landsdekkandi grunnnets Mílu. Afleiðing af þessari þróun verður annars vegar að draga úr landfræðilegu umfangi alþjónustu og hins vegar að yfirfara kostnaðargrundvöll og gjaldskrármál sem taka til þessara fjarskiptainnviða. Hvað varðar síðar atriðið, m.a. með vísan í athugasemd Mílu um að fella eigi niður verðkvöð, að þá verður það tekið til skoðunar í framhaldi af markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og 3b (heimtauga- og bitastraumsmarkaðir) sem hafin er hjá PFS.

Um aðgang að öðrum netum

Alþjónusta í fjarskiptum varðar lágmarksréttindi notenda. Því eru ekki forsendur til þess að leysa möguleg samkeppnisvandamál á heildsölustigi, s.s. aðgang fjarskiptafyrirtækja að fjarskiptainnviðum, með álagningu og útfærslu á alþjónustukvöðum.

Að þessu sögðu er rétt að geta þess að á undanförunum árum hefur hvílt kvöð á Mílu um að veita aðgang að heimtauga- og stofnneti sínu, að því gefnu að um sé að ræða sanngjarna aðgangsbeiðni. Hvað varðar aðgang að staðbundnum ljósleiðarnæti, sem byggð hafa verið upp af sveitarfélögum með opinberum stuðningi, að þá á það heldur ekki að vera vandmál. Þar sem slík fjarskiptanet eru byggð með ríkisstuðningi eru þau bundin kvöð um opin heildsöluaðgang. Í slíkum aðgangi felst að fjarskiptafyrirtæki eiga að geta veitt þjónustu á netinu eða fengið aðgang óvirkum nethlutum (e. dark fibre). Veita skal eins djúpan aðgang að netinu og tæknilega er unnt og verðskrá fyrir aðganginn er háð gjaldskrárefirliti af hálfu PFS.

5. Um einstök viðmið

5.1. Umfang staðbundna netsins

5.1.1. Sjónarmið Mílu

Míla telur að hér þurfi að taka tillit til farneta þar sem þau uppfylla þarfir um talsímaþjónustu og 128k gagnaflutning. Einnig að skilyrðið taki til annarra valkosta samtals en ekki að það þurfi að vera eitt staðbundið net sem nær 90% útbreiðslu eins og virðist mega ráða af orðalagi PFS. Einnig þarf að mati Mílu að skilgreina hvað felst í staðbundnu neti. eru þar sveitarfélagamörk sem liggja til grundvallar eða er það eitthvað annað s.s. miðlægur tengipunktur fyrir svæði eða eitthvað enn annað? Hér þarf einnig að greina á milli dreifbýlis og þéttbýli.

5.1.2. Afstaða PFS

Viðmið um umfangs nets

Viðmið um umfang staðbundins nets tekur mið af landfræðilegri afmörkun sveitarfélags í heild sinni. Því er prósentutala um útbreiðslu netsins ákvörðuð tiltölulega há, þar sem þéttbýliskjarnar eru taldir með. Eins og áður hefur verið rakið er vandkvæðum bundið að taka þéttbýliskjarna út úr hlutfallstöllum um umfang tenginga. Jafnvel þó svo að hægt væri að ákveða slík mörk í sveitarfélögum í hverju tilviki fyrir sig væri hætt við því að viðmið um umfang hins staðbundna nets þyrfti þá að vera breytilegt, þar sem hlutfall lögheimila og vinnustaða sem eru innan þéttbýliskjarna geta verið mjög mismunandi frá einu sveitarfélagi til annars.

Hvað er staðbundið net?

Það er rétt hjá Mílu að þetta mikilvæga hugtak er ekki sérstaklega skilgreint. PFS telur þó ekki vera sérstaka þörf á nákvæmri skilgreiningu á hugtakinu. Hér er fyrst og fremst um að ræða ljósleiðaranet (heimtaugar og stofnstrengir) sem byggð hafa upp í sveitarfélögum á undanförunum árum. Staðbundið net í þessum skilningi getur bæði verið í eigu fjarskiptafyrirtækis eða sveitarfélags. Komi upp vafi um hvað teljist vera staðbundið net sem veitt getur neti Mílu staðgöngu verður að skoða slík vafaatriði í hverju tilviki fyrir sig. Almenn ætti þetta ekki að valda vandkvæðum.

Telja saman samanlagt umfang annarra neta

Míla telur rétt að telja saman samanlagt umfang annarra neta. Það var ekki ætlun PFS að leggja einungis til grundvallar umfang eins nets innan sveitarfélags. Aðstæður eru þó oftast með þeim hætti, í sveitarfélögum sem byggt hafa upp ljósleiðaranet, að eingöngu er til að dreifa einu slíku neti sem veitt getur neti Mílu staðgöngu. Séu fyrir hendi fleiri en eitt næstu kynslóðar net, í eigu annars aðila en Mílu, telur PFS rétt að leggja til grundvallar samanlagt umfang þeirra, að því gefnu að þau séu tæknileg fær um að veita neti Mílu staðgöngu.

5.2. Tengihlutfall við heimtauganet Mílu

5.2.1. Sjónarmið Mílu

Hér er rétt að hafa í huga að notendur geta verið tengdir fleiri en einu aðgangsneti. Ýmsir velja að halda símalínu áfram jafnvel þótt önnur tenging s.s. ljósnet eða ljósleiðari sé í boði með VOIP þjónustumöguleika. Einnig velja mjög margir að halda í símalínu, jafnvel þótt þeir séu með fulla farnetsþjónustu á heimilinu. Þetta val notenda um aðgang á ekki að fela í sér að leggja beri kvöð á Mílu um aðgang sem þeir hafa nú þegar með öðrum hætti. Míla telur því rangt að miða við tengihlutfall við net Mílu. Réttara væri að miða við hlutfall annarra tenginga. Hér verður einnig að huga að svæðamörkum. Greina þarf á milli dreifibýlis og þéttbýlis þar

sem þéttbýli getur hlutfallslega haft mikil áhrif á hverju svæði. Loks telur Míla að nóg sé að annar valkostur sé í boði, óháð tengifjölda þegar búið er að byggja upp annað net sem notandi hefur val um til þess að afnema megi alþjónustukvöð á Mílu.

5.2.2. Afstaða PFS

Þetta viðmið snýr ekki að aðstæðum notanda, þ.e. hvort að hann hafi valkost um aðra tengingu eða hvort að hann kjósi að halda tengingu við Mílu, jafnvel þó svo að hann noti fyrst og fremst ljósleiðaratengingu staðbundins nets. Könnun á því hvort að notandi hefur valkost um aðra tengingu snertir viðmið um umfang hins staðbundna nets, sbr. viðmið samkvæmt 1. tölulið.

Þetta viðmið lýtur aftur á móti að því að leggja mat á rekstrargrundvöll á neti Mílu í sveitarfélagi þar sem byggt hefur verið upp staðbundið ljósleiðaranet. Hér er því verið að kanna nokkurs konar markaðshlutdeild Mílu í heimtaugum á viðkomandi svæði. Hins vegar taldi PFS ekki rétt að nota hugtakið markaðshlutdeild, þar sem það hefur víðtækari skírskotun heldur en felst í tölfræði um hlutfall tenginga við heimtaukerfi Mílu. Því er talað um tengihlutfall. Það er álit PFS að það geti ekki talist sanngjarnt að viðhalda kvöð á Mílu um að útvega tengingu við almenna grunnetið, ef tengihlutfall við kerfi Mílu er komið undir 50% af staðföngum innan tiltekens sveitarfélags. Þegar svo háttar til verður almennt ekki álitnið að fjarskiptafyrirtæki sé ráðandi aðili á markaði.

Sé það rétt hjá Mílu, sem að PFS dregur í sjálfu sér ekki í efa, að sumir notendur kjósi að viðhalda tengingu við Mílu samhliða því að nota ljósleiðaratengingu, t.d. til að geta notað heimasímann, að þá kunna rekstrarforsendur fyrir neti Mílu að vera í reynd lakari, heldur en tölfræði um tengihlutfall gefur til kynna ein og sér.

5.3. Tengiframboð staðbundna netsins

5.3.1. Sjónarmið Mílu

Þriðja skilyrðið sem PFS leggur til í samráðsskjali sínu er illskiljanlegt að mati Mílu og fjórða skilyrðið er svo tengt því skilyrði. Ekki er ljóst af orðalaginu hver skuli bera kvöð um að veita tengingu við hið staðbundna ljósleiðaranet. Er hér verið að leggja kvöð á þá sem hafa lagt ljósleiðara á viðkomandi svæði? Í einhverjum tilfellum eru það fleiri en einn aðili. Míla telur einnig að sú fjárhæð sem lagt er til að alþjónustuhafi beri þ.e. 650.000 kr. sé allt of há tala. Bent skal á að í öðrum löndum telst mun lægri fjárhæð vera yfir viðmiðum um ósanngjarna byrði. Má nefna að í Evrópu hafa þessi viðmið vera að lækka umtalsvert frá því fyrstu töluleg viðmið voru sett. Hvað sem öðru líður telur Míla þessi skilyrði þurfi verulegra skýringa við áður en ítarlegri athugasemdir verða gerðar og áskilur sér allan rétt.

5.3.2. Afstaða PFS

Tengiframboð staðbundna netsins

Míla telur þetta skilyrði illskiljanlegt og óljóst að hvaða aðila þetta það beinist. PFS telur því vera tilefni til að útskýra nánar tilgang og efni þessa viðmiðs. Þetta viðmið beinist að staðbundna netinu og afstöðu eigenda þess til að veita nýjum notendum aðgang að netinu, ef ekkert fjarskiptafyrirtæki hyggst útvega tengingar í nýbyggingum (einstaka húsum eða í nýjum hverfum). Eins og sjá má af orðalagi viðmiðsins er gert ráð fyrir að slíkur aðgangur stæði notendum til boða á sambærilegum kjörum og notendum á netinu stóð upphaflega til boða. Sé það afstaða eiganda staðbundna netsins að stækka ekki umfang netsins eftir því sem byggð þróast í sveitarfélaginu kann það að hafa áhrif á forsendur þess hvort hægt sé að aflétta alþjónustukvöðinni. Undir slíkum kringumstæðum gæti niðurstaðan mögulega einnig orðið sú að alþjónustukvöðin yrði yfirfærð á eiganda staðbundna netsins.

Alþjónustukvöð um að útvega tengingu við almenna grunnnetið verður ekki aflétt, að óbreyttum lögum, ef afleiðingar þess yrðu að fjöldi heimila og vinnustaða, sem í dag hafa aðgang að því, myndu missa samband.

Eigin byrði alþjónustuveitanda

Í umsögn Mílu er vikið að eigin byrði alþjónustuveitanda við koma upp og viðhalda heimtaug, þ.e. 650.000 kr. fyrir hverja heimtaug. Telur Míla á að þessi byrði sé of há og að hún sé lægri í öðrum Evrópulöndum og hafi farið lækkandi.

Hér er um að ræða atriði sem er hluti af þeirri efnislegu alþjónustukvöð sem hvílir á Mílu, en varðar ekki landfræðilegt umfang hennar. PFS telur sjálfsagt að yfirfara þetta kostnaðarviðmið þegar kemur að því að meta hvort endurnýja eigi alþjónustukvaðir á Mílu fyrir lok þessa árs. Á það skal þó bent að umrædd upphæð byrðarinnar, þ.e. 650.000 kr., var ákvörðuð fyrir 10 árum síðan eða með ákvörðun árinu 2007. Síðan þá hefur hún verið óbreytt að krónutölu og hefur því byrðin lækkað að raungildi vegna þeirra verðlagsbreytinga sem orðið hafa síðan þá.

5.4. Vísitölubinding

5.4.1. Sjónarmið

[Engin efnisleg sjónarmið komu fram um þetta atriði.]

5.4.2. Afstaða PFS

Tilgangur þessa skilyrðis er að tryggja að viðmiðunarfjárhæðir fylgi þróun verðlags. PFS telur ekki tilefni til frekari athugasemda varðandi þennan lið.

6. Niðurstaða samráðsins

Að áliti PFS hefur samráð þetta verið gagnlegt og gefið stofnuninni tækifæri til þess að meta almennar forsendur fyrir afléttingu alþjónustukvaðar út frá athugasemdum og ábendingum markaðsaðila, eikum núverandi alþjónustuveitanda, þ.e. Mílu.

Sjónarmið Mílu varpa ljósi á að það er að ýmsu að hyggja þegar að kemur að því að meta almennar forsendur fyrir því að aflétta alþjónustukvöðinni svæðisbundið, t.d. hvað teljist vera staðbundið net og að rétt sé að telja samanlagt umfang þeirra neta sem geta veitt neti Mílu staðgöngu. Jafnframt gafst stofnuninni kostur á því að útskýra nánar það skilyrði sem snýr að eigindum staðbundinna neta.

Eftir að hafa rýnt fram komin sjónarmið í samráðinu og tekið rökstudda afstöðu til þeirra telur PFS ekki vera tilefni til að breyta þeim almennu viðmiðum sem stofnunin hyggst leggja til grundvallar varðandi mat á því hvort rétt sé að aflétta alþjónustukvöð Mílu svæðisbundið. Umrædd viðmið verða því eftirfarandi:

1. Hið staðbundna net hefur a.m.k. 90% útbreiðslu til lögheimila og vinnustaða með heilsárs atvinnustarfsemi í sveitarfélaginu.
2. Tengihlutfall staðfanga (lögheimili/vinnustaðir) við Mílu ehf. innan sveitarfélagsins er komið undir 50%.
3. Í þeim tilvikum sem Míla ehf. eða eitthvað annað fjarskiptafyrirtæki hyggist ekki útvega tengingu bjóðist öllum fyrirbyggjandi og nýjum lögheimilum og

vinnustöðum með heilsárs búsetu/atvinnustarfsemi í sveitarfélaginu að fá tengingu við hið staðbundna ljósleiðaranet gegn einskíptis tengigjaldi sem er ekki hærra en 350.000 kr., enda er kostnaður við lagningu heimtaugarinnar ekki umfram 1.000.000 kr.

4. Tölur um kostnað í lið 3. uppfærast í upphafi hvers árs í samræmi við verðlagsþróun.

Tekið skal fram að ekki væri um bindandi skilyrði að ræða heldur viðmið sem höfð verða til hliðsjónar við ákvarðanatöku. Eftir sem áður gætu komið upp tilvik um sveitarfélög sem þyrfti að skoða og meta sérstaklega. Enn fremur verður það ekki skilyrði fyrir afléttingu alþjónustukvaðar í sveitarfélagi að öll lögheimili og vinnustaðir njóti áfram tengingar, enda hefur alþjónusta aldrei verið fortakslaus, þ.e. um hana hafa alltaf gilt viðmið um hámarks kostnað. Í dag er sá kostnaður 650.000 kr. fyrir hverja heimtaug.

7. Frekara samráð um framtíð alþjónustu

Eins og fram kemur í inngangi rennur núgildandi alþjónustukvöð út í lok þessa árs. Því er ljóst að fyrir PFS liggur að taka ákvörðun um hvort nauðsynlegt sé að viðhalda alþjónustukvöð um að útvega tengingu við almenna grunnnetið. Komi til þess telur PFS rétt að slík kvöð verði einungis lögð á í þeim sveitarfélögum þar sem hennar er þörf.

Með öðrum orðum skuli stefnt að því að takmarka landfræðilegt umfang alþjónustukvaðar eftir því sem kostur er. Við mat á forsendum þess og um útfærslu á mögulegri alþjónustukvöð hvað þetta varðar er mikilvægt að viðhafa víðtækt og gott samráð við alla hagsmunaaðila í málinu. Stefnt er að því að slíkt samráð geti hafist í haust og að því verði lokið með hæfilegum fyrirvara fyrir árslok.