



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 31/2017 um útnefningu Mílu ehf. með skyldu til að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið, innan reglna um alþjónustu

(mál nr. 2017040163)

Reykjavík. 29.12.2017

I. Almennt

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

Þar áður voru allar alþjónustukvaðir, þ.m.t. kvöð um upplýsingaþjónustu um símanúmer og útgáfa símaskrár, á hendi Símans hf. og forverum þess fyrirtækis. Hefur kvöð um að veita aðgang að almenna talsímanetinu æ síðan verið endurnýjuð og nú síðast með ákvörðun nr. 4/2016. Á öðrum sviðum alþjónustu hafa kvaðir verið felldar niður, s.s. um að veita talsímaþjónustu-, gagnaflutningsþjónustu, reka almenningssíma og þjónustu við notendur með sérstaka þjóðfélagsþarfir, sbr. ákvörðun nr. 30/2013 og um að veita upplýsingaþjónustu um símanúmer og útgáfu símaskrár, sbr. ákvörðun nr. 31/2013. PFS birti þann 23. nóvember 2017 samráðsskjal um forsendur, sem og þau viðmið sem stofnunin hugðist leggja til grundvallar við fyrirhugaða útnefningu fyrirtækis með alþjónustuskyldu til að útvega tengingar við almenna fjarskiptanetið. Frestur til að koma að athugasemdum var veittur til 8. desember 2017. Engar athugasemdir bárust frá hagsmunaaðilum.

Verður nú gerð grein fyrir niðurstöðu Póst- og fjarskiptastofnunar að því er varðar forsendur fyrir útnefningu alþjónustuveitanda og vali stofnunarinnar á Mílu sem alþjónustuveitanda.

II. Markmið fjarskiptalaga

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Póst- og fjarskiptastofnun getur ákveðið lágmarksgæði alþjónustu”

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

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

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

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

Með ákvörðunum PFS nr. 30/2013 og 31/2013 voru allar kvaðir á íslenska fjarskiptamarkaðinum, í tengslum við alþjónustu felldar niður, nema kvöð á Mílu um að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið. Var það mat PFS að ekkert annað fjarskiptafyrirtæki gæti tryggt aðgang allra landsmanna að heimtaug við fastanetið. Núgildandi ákvörðun er nr. 4/2016 með gildistíma til 31. desember 2017. Þó að mikil uppbygging hafi átt sér stað á ljósleiðaranetum víðs vegar um landið, á vegum einkaaðila og/eða sveitarfélaga, með eða án stuðnings fjarskiptasjóðs, telur PFS samt sem áður að þær aðstæður séu enn til staðar á markaðinum að nauðsynlegt sé að viðhalda núverandi kvöð á Mílu um aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið. Stofnunin telur hins vegar rétt að haldið verði áfram á þeirri braut að skylda Mílu verði aðeins fyrir hendi á þeim stöðum það sem slíkt er nauðsynlegt. Með því ætti félaginu að vera unnt, ef það svo kýs, að hætta að viðhalda aðgangsnnetinu á þeim stöðum þar sem notendur eru sannanlega ekki að nýta sér fjarskiptaþjónustu fyrirtækisins að því marki sem rekstrarforsendur leyfa.

III.

Forsendur við útnefningu og val á alþjónustuveitanda

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

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

1. „Aðildarríkjunum er heimilt að tilnefna eitt eða fleiri fyrirtæki til að veita alþjónustu eins og tilgreint er í 4., 5., 6., og 7. gr. og, eftir því sem við á, 2. mgr. 9. gr. þannig að hún nái til alls innlenda yfirráðasvæðisins. Aðildarríkjunum er heimilt að tilnefna mismunandi fyrirtæki eða fyrirtækjahópa til að veita mismunandi þætti alþjónustu og/eða veita þjónustu á mismunandi hlutum innlenda yfirráðasvæðisins.

2. Þegar aðildarríkin tilnefna fyrirtæki til að taka á sig alþjónustuskuldur 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 alþjónustuskuldur í samræmi við 12. gr.”

Við val á alþjónustuveitanda er stuðst við sömu viðmið og áður hefur verið stuðst við, sbr. t.d. ákvörðun PFS nr. 40/2016 þegar ákvörðun hefur verið tekin um hvaða fjarskiptafyrirtæki er hvað best til þess fallið að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið.

Þessi viðmið eru eftirfarandi:

- Lýsing á tæknilegri getu og reynslu við að veita þá þjónustu sem um er að ræða
- Lýsing á því hvernig þjónustunni, eins og henni er lýst í þessu samráðsskjali, verður hagað, þar með talið verð og hvernig hún verður veitt
- Aðferð við tengingu, meðferð bilana, aðferð við upplýsingagjöf til notenda og meðferð kvartana
- Hvernig fyrirtækið hyggst haga uppbyggingu eða áframhaldandi uppbyggingu á viðkomandi svæði
- Að þjónustan verði rekin og/eða byggð upp með hagkvæmum hætti
- Að uppbygging og högun heimtauganetsins fylgi viðurkenndum aðferðum
- Skuldbindingar fyrir samfellu og heildstæði þjónustunnar
- Skuldbinding um að þjónustan verði veitt á öllu þjónustusvæði núverandi alþjónustuveitanda.

Engar athugasemdir bárust frá hagsmunaaðilum varðandi þau sjónarmiði sem PFS hugðist leggja til grundvallar við ákvörðunartöku um útnefningu nýs alþjónustuveitanda í því samráði sem birt var á heimasíðu stofnunarinnar þann 23. nóvember 2017. Stofnunin mun því leggja þau til grundvallar ákvarðanatöku um útnefningu nýs alþjónustuveitanda.

Þá er það mat PFS að ekkert annað fjarskiptafyrirtæki en Míla uppfylli framangreind viðmið um heildstætt fjarskiptanet sem tengir alla landsmenn við fastanetið. Stofnunin mun því viðhalda núverandi kvöð á Mílu með lítilsháttar breytingum sem miða að því kvöðin verður fellt niður á þeim svæðum þar sem byggt hefur verið upp annað aðgangsnét, sjá nánar í kafla IV þar sem nánar er gert grein fyrir einstökum atriðum kvaðarinnar.

IV. Alþjónustukvöð

Í þessum kafla ákvörðunarinnar verður fjallað um hvað felst í þeirri alþjónustukvöð sem stofnunin leggur á Mílu. Í kafla 4.1.1 er fjallað um megininntak kvaðarinnar sem er skyldan til að útvega tengingu við fastanetið. Í kafla 4.1.2 er fjallað um mögulegan kostnað af skyldunni. Í kafla 4.1.3 um framlög úr jöfnunarsjóði. Í kafla 4.1.4 er fjallað um landfræðilega afmörkun. Í kafla 4.1.5 um tilkynningarskyldu og að síðustu er fjallað um útnefningartímabil kvaðarinnar í kafla 4.1.6.

4.1. Inntak alþjónustukvaðar

4.1.1. Tenging við fastanet

Í 1. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1356/2007, er fjallað um að PFS skuli skylda a.m.k. eitt fjarskiptafyrirtæki til að verða við öllum sanngjörnum umsóknum um

aðgang að almennu fjarskiptaneti um nettengipunkt.¹ Í 2. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar er að finna nánari útlistun á skyldum og réttindum alþjónustuhafa og notenda, en þar segir:

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

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

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

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

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

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

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

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

Með hliðsjón af ofangreindu leggur PFS eftirfarandi kvöð á Mílu:

Skylda til að útvega aðgang að tengingu

Míla skal útvega og viðhalda aðgangi að tengingu við almenna fjarskiptanetið um nettengipunkt, sbr. 1. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu, nr. 1356/2007, sbr. 3. mgr. 19. gr., sbr. 1. mgr. 20. gr. fjarskiptalaga nr. 83/2003 og bera við það kostnað

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

innan þeirra marka sem nemur ósanngjarnri byrði, en þó að hámarki 650.000 kr. (án vsk.) fyrir hverja heimtaug.

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

4.1.2. Alþjónustubyrði

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

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

Fjarskiptalög gera ráð fyrir því að eftir að alþjónustuskylda hefur verið lögð á sé hægt í einstökum tilvikum að veita alþjónustuhafa undanþágu frá því að þjóna einstökum notendum. Þannig getur Póst- og fjarskiptastofnun í sérstökum tilfellum veitt þjónustuveitanda undanþágu frá alþjónustu, sbr. 2. mgr. 19. gr. Einnig er tiltekið í 4. mgr. 19. gr. að fjarskiptafyrirtæki geti neitað að veita alþjónustu, svo sem vegna fjarlægðar, kostnaðar eða annars óhagræðis. Skýra verður þó ofangreindar undantekningar með hliðsjón af því orðalagi sem fram kemur í 1. mgr. 4. gr. tilskipunar um alþjónustu nr. 2002/22/EC, en þar segir:

„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.”²

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

Með ákvörðun PFS nr. 25/2007, sbr. einnig ákvörðun PFS nr. 4/2016 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 ákvörðunum PFS nr. 9/2011 og 5/2016, þar sem Mílu var ekki skylt að bera kostnað við tengingu umfram 650.000. kr.

Við setningu þessarar viðmiðunarreglu var einkum horft til þess að verið var að setja viðmið sem tóku mið af lagningu og/eða viðhaldi einstakrar tengingar sem bættist við aðgangsnet sem

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

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

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

4.1.3. Framlög úr jöfnunarsjóði

Míla hefur sótt um framlag úr jöfnunarsjóði fyrir árið 2017, sbr. ákvörðun PFS nr. 8/2017, frávísun á umsókn Mílu um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Í ákvörðuninni er að finna leiðbeiningar fyrir væntanlegan alþjónustuveitanda um hvernig umsóknir um framlög úr jöfnunarsjóði eigi að vera úr garði gerðar til að hægt sé fyrir PFS að ákvarða framlag úr sjóðnum, í samræmi við lög þar um. Í framhaldi af frávísun stofnunarinnar hafa átt sér stað fundir á milli PFS og Mílu varðandi næstu skref í málinu. Með bréfi, dags. 15. desember 2017 skilaði Míla síðan inn endurnýjaðri umsókn fyrir rekstrarárið 2017.

Jafnframt hefur Míla sótt um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu fyrir rekstrarárið 2018. Sá almenni fyrirvari er gerður í hinni nýju umsókn að Míla áskilur sér rétt að skila inn endanlegum útreikningum á kostnaði fyrirtækisins vegna alþjónustu á árinu 2018, í samræmi við endanlega niðurstöðu vegna mögulegs framlags vegna ársins 2017. Óvíst er hvenær endanleg hvenær endanleg niðurstaða PFS gæti legið fyrir um mögulegt framlag til handa Mílu.

Að mati PFS er óheppilegt fyrir alla aðila á markaði að óvissa sé um mögulegan kostnað sem kann að falla á jöfnunarsjóð alþjónustu og þar með markaðinn í heild. Þessi óvissa ætti þó ekki að koma í veg fyrir að hægt sé að taka ákvörðun um hvort viðhalda eigi kvöðinni og/eða hversu víðtæk hún eigi að vera.

4.1.4. Landfræðileg afmörkun

Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga skulu allir notendur eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu, með þeirri undantekningu sem greinir í 2. og 4. mgr. laganna. Alþjónusta er því lögum samkvæmt í eðli sínu landsdekkandi. Sú spurning hvort raunveruleg þörf sé á því að alþjónustukvöð nái til landsins í heild sinni á að mati PFS enn fullan rétt á sér, sérstaklega í ljósi þess að nýir netrekendur, sem bjóða upp á tengingar við almenna fjarskiptanetið, eru starfandi víða um land. Í því sambandi þarf hins vegar að horfa til fleiri þátta en eingöngu þess hvort annar og/eða aðrir netrekendur séu til staðar, en þar vegur strjálbýli landsins og skortur á samkeppni og markaðsforsendum þungt. Áður en alþjónustukvöð er felld niður á tilteknum svæðum þarf hins vegar að vera hafið yfir allan vafa að þeir staðir yrðu í raun þjónustaðir. Því

jafnvel þótt allir séu tengdir við almenna fjarskiptanetið í dag þá þarf það ekki að þýða að viðkomandi alþjónustuveitandi telji sig hafa hag af því út frá viðskiptasjónarmiðum að viðhalda og/eða að halda áfram að bjóða upp á tengingu við almenna fjarskiptanetið. Geta hin sömu sjónarmið átt við um aðra netrekendur á tilteknum strjálbýlum svæðum. Án alþjónustuskyldu gæti viðkomandi aðili því, út frá viðskiptasjónarmiðum, hætt að veita þjónustu á allra óhagkvæmustu stöðunum með þeim afleiðingum að tilteknir notendur yrðu sambandslausir.

Með ákvörðun PFS nr. 4/2016, var Mílu gefin heimild til að sækja um takmörkun á landfræðilegu umfangi alþjónustukvaðarinnar í þeim sveitarfélögum þar sem byggt hefur verið upp annað aðgangsnét í fastanetinu sem standi öllum lögheimilum og vinnustöðum til boða í viðkomandi sveitarfélagi. Á grundvelli þessarar heimildar var kvöðin felld niður í sjö sveitarfélögum, sjá nánar ákvörðun PFS nr. 11/2017.

Þann 21. júní 2017 efndi PFS til samráðs með markaðsaðilum í tengslum við endurskoðun á alþjónustuskyldum Mílu. Samráðið var einkum hugsað til þess að fá fram sjónarmið hagsmunaaðila um hversu víðtæk kvöð um alþjónustu ætti að vera, þ.e. landsdekkandi eða svæðisbundin. Í dag eru tvö fyrirtæki, Gagnaveitan hf. og Tengir hf., sem lagt hafa ný aðgangsnét í samkeppni við Mílu. Gagnaveitan á Höfuðborgarsvæðinu og svæðunum þar í kring, en Tengir á Akureyri á svæðunum þar í kring. Jafnframt hafa sveitarfélög, víða um land, lagt ljósleiðaranet með eða án stuðnings fjarskiptasjóðs. Er því nú svo komið að stór hópur notenda hefur orðið val um við hvaða aðgangsnét þeir eru tengdir. Af þessum sökum var orðið brýnt að kannað yrði hversu víðtæk alþjónustuskyldan þyrfti að vera.

Stofnunin tók því saman nokkur almenn skilyrði sem horft yrði til við ákvörðunartöku um hvort tilefni væri til þess að aflétta alþjónustukvöð Mílu í tilteknum sveitarfélögum. Skilyrðunum var ætlað að auðvelda PFS mat á því hvort markaðslegar aðstæður í tilteknu sveitarfélagi væru með þeim hætti að raunhæft framboð annars fjarskiptafyrirtækis á heimtaugum stæði lögheimilum og vinnustöðum til boða, þrátt fyrir að Míla myndi mögulega hætta þjónustu, þannig að almennt aðgengi að grunneti fjarskipta væri tryggt.

Skilyrðin voru 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 fyrirliggjandi og nýjum lögheimilum og vinnustöðum með heilsárs búsetu/atvinnustarfsemi í sveitarfélaginu að fá tengingu við hið staðbundna ljósleiðaranet gegn einskiptis 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.*

Landfræðileg afmörkun á alþjónustukvöð verður því með þeim hætti að Míla geti fengið henni aflétt, í einstökum sveitarfélögum, með tilkynningu þess efnis í stað umsóknar, séu forsendur fyrir því samkvæmt framangreindum skilyrðum. Við þessa breyttu aðferðarfræði er ljóst að skilyrði samkvæmt 3. og 4. tölul. eru ekki á forræði Mílu að uppfylla. PFS leggur því til grundvallar að Míla geti losnað undan alþjónustukvöð ef skilyrði samkvæmt 1. og 2. tölul. eru fyrir hendi. Eftir sem áður varðar skilyrði samkvæmt 3 tölul. óhjákvæmilega forsendu fyrir mati á því hvort aðgangur að lágmarksbáttum fjarskipta séu fyrir hendi í viðkomandi sveitarfélagi. PFS telur hins vegar ekki þörf á því að meta þessa forsendu fyrirfram, heldur meta hana í hverju tilviki fyrir sig, komi upp þær aðstæður sem fjallað er um í 3. tölul.

Þá tók PFS fram í umræddu samráðsskjali að ekki væri um bindandi skilyrði að ræða heldur viðmið sem höfð yrðu til viðmiðunar um ákvarðanatöku. Enn fremur var það tiltekið að það væri 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 hámarkskostnað. Í dag er sá kostnaður 650.000 kr. fyrir hverja heimtaug.

Engar athugasemdir komu fram í samráði PFS sem breyttu þeirri nálgun sem stofnunin kynnti í umræddu samráði, sjá nánar samantekt athugasemda, sem birt voru 18. ágúst 2017.³

Með hliðsjón af framangreindu nær útnefningin til landsins í heild sinni, með eftirfarandi landfræðilegum undantekningum:

1. Þau sveitarfélög sem fjallað var um í ákvörðun PFS nr. 11/2017, eru undanskilin.⁴
2. Ef aðstæður eru orðnar með þeim hætti að það eigi undir hin almennu skilyrði sem vikið er að hér að ofan þá séu forsendur kvaðarinnar ekki lengur til staðar. Undir þeim kringumstæðum sé Mílu heimilt að tilkynna PFS að félagið beri ekki lengur alþjónustukvöð í viðkomandi sveitarfélagi. Geri PFS ekki athugasemd við slíka tilkynningu innan tveggja mánaða telst niðurfelling alþjónustukvaðar samkvæmt henni hafa verið samþykkt.

4.1.5. Tilkynningarfrestur

Í þeim tilvikum þar sem Míla hyggst hætta að veita fjarskiptaþjónustu undir formerkjum alþjónustu, eftir að hafa sent PFS tilkynningu um losun alþjónustukvaðar, ber fyrirtækinu að tilkynna viðsejendum sínum um fyrirætlun sína með a.m.k. með 6. mánaða fyrirvara, ef fyrirtækið hyggst loka aðgangnetinu á viðkomandi svæði í framhaldi af tilkynningunni.

4.1.6. Útnefningartímabil

Lög um fjarskipti nr. 81/2003, gefa engar leiðbeiningar um til hve langs tíma á að útnefna alþjónustuveitanda. Við útgáfu rekstrarleyfis Landsíma Íslands hf., þann 30. júlí 1998 var miðað við 10 ár, óháð tegund alþjónustu. Þá miðaði PFS í ákvörðun sinni nr. 25/2007 að útnefningartímabilið yrði 5 ár með mögulegri framlengingu um eitt ár. Við ákvörðun PFS nr. 30/2013 var miðað við að nágildandi alþjónustukvaðir Mílu myndu gilda til 31. júní 2014, með mögulegri framlengingu til 31. desember 2014. Hinn stutti gildistími tók mið af þeirri

³ <https://www.pfs.is/um-pfs/frettir/frett/2017/08/18/Vidmid-um-landfraedilegt-umfang-althjonustu-i-fjarskiptum-Nidurstada-samrads/>

⁴ https://www.pfs.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/akvardanir-PFS/Akv_PFS_nr.11_2017_Afmorkun-a-althjonustuskyldu-Milu.pdf

heildarendurskoðun alþjónustukvaðar um aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið, sem PFS tilkynnti að færi fram á árinu 2014. Þá kvað ákvörðun PFS nr. 40/2014, sem felld hefur verið úr gildi, á um að útnefningartímabilið skyldi taka mið af fjögurra ára gildistíma framkvæmdaáætlunar Alþingis þ.e til ársins 2018, með mögulegri framlengingu um allt að tvö ár.

Eins og vikið er að hér að ofan fór fram sérstakt samráð sumarið 2017 um almenn skilyrði, sem horfa skyldi til við mat á því hvort forsendur séu til að fella alþjónustuskilyrðu niður og þar með landfræðilega afmörkun á umfangi alþjónustukvaðar. Markmiðið með skilyrðunum er m.a. að tryggja það að kvöð um alþjónustu gildi aðeins þar sem hennar er þörf og þar með að takmarka landfræðilegt umfang skyldunnar eftir því sem kostur er. Ef skilyrðin eru til staðar er gert ráð fyrir því að kvöð um alþjónustu falli sjálfkrafa niður í því sveitarfélagi.

Af þessu leiðir að ekki er ástæða til að endurskoða útnefninguna eins oft og hefur verið gert á undanförunum árum, enda innbyggt í útnefninguna að kvöðin á aðeins að vera gild á þeim svæðum þar sem markaðsaðstæður eru með þeim hætti, að inngríp PFS, er nauðsynlegt til að tryggja notendum þá lágmarksþjónustu, sem talin verður þörf fyrir á markaðnum á hverjum tíma.

Sá fyrirvari verður þó gerður að ef breyting verður á fjarskiptalögum í tengslum við útfærslu á alþjónustu þá kann að vera ástæða til að endurskoða útnefninguna með hliðsjón af hinu breyta lagaumhverfi. Í þessu sambandi er vísað til tillögu að frumvarp til breytinga á alþjónustu sem samgönguráðuneytið efndi til samráðs um fyrr á árinu.

Það er ljóst að útfærsla kvaðarinnar gefur svigrúm til að láta gildistíma útnefningar vara nokkuð lengur en ákveðið var í síðustu útnefningum, enda afmarkast umfang kvaðarinnar eingöngu við þau sveitarfélög þar sem ekki eru fyrir hendi forsendur til að aflétta kvöðinni, samkvæmt tilteknum skilyrðum sem um það gilda. Á hinn bóginn er ljóst að að uppi eru áform um að breyta lagaumhverfi alþjónustu, sbr. þær tillögur sem samgönguráðuneytið hefur lagt fram. Þá ber einnig að horfa til þess að Síminn hf. hefur tilkynnt um fyrirætlanir að leggja niður PSTN kerfið (rásaskipta talsímakerfið) í áföngum til ársins 2020 og taka þess í stað upp netsímakerfi (VoIP). Líklegt að slík tækniuppfærsla geti haft áhrif á þjónustuframboð til tiltekinna notenda sem að óbreyttu myndu verða af þjónustubáttum innan alþjónustu sem þeir búa nú við. Að mati PFS er viðbúið að endurskoða þurfi bæði forsendur og inntak alþjónustu við þær aðstæður.

Með hliðsjón af framangreindu telur PFS rétt að ákvarða útnefningartímabil eingöngu til meðallangs tíma og meta markaðslegar aðstæður og forsendur áframhaldandi alþjónustuútnefningar á árinu 2020, þegar niðurlagningu PTSN kerfisins verður lokið eða lengra komið en í dag. Samkvæmt þessu verður alþjónustukvöðin í gildi til 31. desember 2020, en að heimilt sé að framlengja henni með tilkynningu til alþjónustuveitanda um tvö ár eða til 31. desember 2022.

V.

Sjónarmið Mílu og afstaða PFS til þeirra

PFS sendi Mílu drög að fyrirhugaðri ákvörðun með tölvupósti, dags. 12. desember 2017, þar sem fyrirtækinu var gefinn kostur á að koma með athugasemdir. Athugasemdir fyrirtækisins bárust með bréfi, dags. 22. desember 2017. Að mati PFS er að miklu leyti um að ræða samskonar sjónarmið og komu fram í samráði PFS um tiltekin skilyrði fyrir svæðisbundinni niðurfellingu alþjónustukvaðar sem fram fór s.l. sumar. PFS tók saman afstöðu sína til

sjónarmiða Mílu sem fram komu í umræddu samráði og birti niðurstöðuskjal þar að lútandi.⁵ Í ljósi þess hve skammur tími er liðinn frá umræddu samráði mun PFS vísa til þeirra svara sem þá komu fram, eftir því sem við á, enda ekki orðið neinar forsendubreytingar frá þeim tíma sem hafa áhrif á þau svör sem þá voru gefin.

5.1. Almennar forsendur fyrir útnefningu

5.1.1. Sjónarmið Mílu

Í umsögn Mílu er stuttlega fjallað um almennar forsendur útnefningar m.a. um staðgöngu þráðlausrar tækni. Í umsögninni segir um þetta:

„Eins og rakið hefur verið í boðaðri ákvörðun PFS hefur Míla borið alþjónustuskuldur frá árinu 2007 og er nú eina fyrirtækið á markaði sem ber slíkar skyldur í dag. Míla hefur áður bent á að 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. Almenna reglan er sú að kvaðir eiga að vera óháðar tækni og því ekki rétt að takmarka kvaðir við þræði. Eins og PFS hefur bent á í svari sínu vegna samráðs um viðmið til landfræðilegrar afmörkunar á alþjónustu í fjarskiptum, heimila óbreytt fjarskiptalög ekki að þráðlaus fjarskiptaþjónusta komi í stað talsímaþjónustu um fastan tengipunkt. Kynnt hafa verið áform um lagabreytingar sem miða að því að gera alþjónustu tæknilega hlutlausa. Um leið og slík lagabreyting verður samþykkt á Alþingi mun Míla gera þá kröfu að Póst- og fjarskiptastofnun að endurskoði alþjónustukvaðir með tilliti til þeirra breytinga.“

5.1.2. Afstaða PFS

PFS tekur undir með Mílu að þörf sé á lagabreytingu til endurskoðunar á inntaki og umfangi alþjónustu. Hefur samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið kynnt frumvarp þess efnis sem PFS telur mæta þeim sjónarmiðum sem Míla heldur fram. Að óbreyttum lögum er á hinn bóginn óhjákvæmilegt annað en að tilnefna Mílu sem alþjónustuveitanda, enda er forsenda fyrir tilteknum þjónustuþáttum innan alþjónustu bundinn við að til staðar sé fastlínutenging. Skiptir þá ekki máli hvort að umræddur þjónustuþáttur innan alþjónustu sé veittur á grundvelli kvaðar

⁵https://www.pfs.is/library/Skrar/Frettaskrar/Nidurstada_samrads_vidmid_til%20landfraedilegrar_afmorkuna_r_a_althjonustu_i_fjarskiptum%20.pdf

eða á markaðsforsendum. Að öðru leyti vísast til afstöðu PFS sem birtist í niðurstöðu samráðs um viðmið um landfræðilegt umfang alþjónustu í fjarskiptum, dags. 18. ágúst 2017.

5.2. Landfræðileg skipting

5.2.1. Sjónarmið Mílu

Í umsögn Mílu er að finna sjónarmið er varða landfræðilega skiptingu alþjónustukvaðarinnar m.a. í tengslum við fjárfestingu annarra aðila í aðgangsnétum sem og um mikilvægi þess að gera greinarmun á þéttbýli og dreifbýli. Um þessi atriði segir Míla m.a.:

„Míla ítrekar að 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 í boði gegnum farnet sem uppfyllir að mati Mílu markmið kvaðanna. Míla ítrekar því að þetta verði tekið inn í matið við að fella niður alþjónustukvöð á tilteknum svæðum.

Míla ítrekar að það sé nauðsynlegt að gera greinarmun á þéttbýli og dreifbýli og telur að PFS geti vel sett viðmið um það hvað telst vera þéttbýli annars vegar og dreifbýli hins vegar. 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 gagnaflutning, hvort sem það er á ljósleiðaraneti GR eða gegnum a.m.k. tvö farnet. Það rennir stöðum undir að alþjónustukvöð á þessu svæði er algerlega óþörf og úrelt.

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.“

5.2.2. Sjónarmið PFS

PFS telur að með ákvörðun þessari sé verið að koma verulega til móts við sjónarmið Mílu varðandi landfræðilega afmörkun á alþjónustukvöðinni. Séu tiltekin skilyrði uppfyllt er það í reynd undir Mílu komið að létta kvöðinni af fyrirtækinu með því að senda PFS tilkynningu þar um. Hugsunin að baki þessum skilyrðum er einmitt sú að koma í veg fyrir að Mílu sé skylt að veita þjónustu á svæðum þar sem annar aðili hefur byggt upp samkeppnishæft aðgangsnét. Í umfjöllun PFS vegna samráðs um almenn skilyrði um svæðisbundna afléttingu á alþjónustukvöð Mílu sagði stofnunin eftirfarandi um þessi sömu sjónarmið:

„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.“

PFS telur rétt að bregðast við hvað varðar athugasemdir Mílu um að viðmið um tengihlutfall sé ekki réttur mælikvarði um raunverulegri stöðu varðandi þjónustu á netinu. Þegar tengihlutfall er komið niður fyrir 50% af staðföngum innan sveitafélags er það mat PFS að það sé haldbær vísbinding um að til staðar sé valkostur um annað aðgangsnét í fastlínukerfinu innan sveitafélagsins sem er í stakk búið að veita þjónustu í samkeppni við Mílu. Reglan er auk þess hugsuð til hagsbóta fyrir Mílu og er einföld og skilvirk í framkvæmd og til þess ætluð að lækka rekstrarkostnað koparkerfisins innan alþjónustu.

Þá telur Míla mikilvægt að gera greinarmun á þéttbýli og dreifbýli hvað varðar landfræðilega afmörkun á alþjónustukvöðinni. PFS hefur þegar fjallað um þetta sjónarmið Mílu í samráðinu sem fram fór í sumar. Um þetta sagði stofnunin m.a. þetta:

„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 dreifibýli, hvað þá strjálbýli. Í þéttbýli eru lögheimili og vinnustaðir oftast í það mikilli nálægð við símstöð að það gefur möguleika á xDSL þjónustu, eða það sem nefnt hefur verið Ljósnet Mílu. Almennt er þessu ekki þannig farið víða í dreifibýli. Það eru þessar aðstæður sem m.a. hafa átt þátt í því að drífa áfram uppbygginu á ljósleiðaranetum í dreifibýli. 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 dreifibýli.

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. 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 tiltekinna þéttbýliskjarna í sveitarfélögum sem hafa að öðru leyti verið ljósleiðaravædd.“

Í þeim athugasemdum sem Míla sendi nú inn til PFS vegna hinnar fyrirhuguðu útnefningar PFS kom ekkert nýtt fram sem var til þess fallið að breyta ofangreindri afstöðu stofnunarinnar.

5.3. Samkeppni

5.3.1. Sjónarmið Mílu

Í athugasemdum sínum vísar Míla einnig að því breytta samkeppnisumhverfi sem nú ríkir með uppbygginu staðbundinna neta á vegum sveitarfélaga og annarra aðila, sbr. eftirfarandi:

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. Ljósleiðarnet 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 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.

5.3.2. Sjóarmið PFS

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 grunnnet Mílu. Afleiðing af þessari þróun verður annars vegar að draga úr landfræðilegu umfangi alþjónustu líkt og þessi ákvörðun PFS opnar á með mun skýrari hætti en fyrri útnefningar 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.

5.4. Athugasemdir varðandi fyrirhuguð ákvörðunarorð

5.4.1. Skylda til að útvega tengingu

5.4.1.1. Sjóarmið Mílu

Í umsögn Mílu vegna hinnar fyrirhuguðu ákvörðunarorða ákvörðunar á hendur félaginu er m.a. vikið að því að félagið telur að markmið alþjónustu muni ekki nást með því að leggja eingöngu kvöð á Mílu þar sem enginn er skyldugur til að veita þjónustu yfir tenginguna til endanotenda. Jafnframt telur fyrirtækið að óþarft sé að leggja kvöð á Mílu þar sem fyrirhuguð breyting á lagaumhverfi muni í náinni framtíð leiða til þess að alþjónusta verði ekki lengur bundin við þráðbundna þjónustu. Farsímanet muni þá uppfylla þarfir um talsímaþjónustu og aðgang að nothæfri internetþjónustu

5.4.1.2. Sjóarmið PFS

PFS er ekki kunnugt um að það sé vandamál á markaðinum að ekkert fjarskiptafyrirtæki sé skyldugt til að veita þjónustu í gegnum heimtaug Mílu. Á sínum tíma var talið að samkeppni væri á þessum tiltekna markaði og því ekki talin þörf á að leggja á sérstaka alþjónustukvöð. Kvöð um að til staðar sé tenging við almenna fjarskiptanetið er á hinn bóginn forsendan fyrir því að unnt sé veita tiltekna þjónustuþætti innan alþjónustu, hvort sem þeir eru veittir á grundvelli kvaðar eða á markaðsforsendum. Röksemdir Mílu geta því ekki leitt til þess að almennt sé hægt að fella niður kvöð um að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið, heldur ber að skoða skilyrði fyrir því svæðisbundið í samræmi við sveitarfélagamörk.

Hvað varðar mögulega lagabreytingu og áhrif hennar á mögulega útnefningu þá hefur hún ekki gengið í gegn og því ekki mögulegt að taka tillit til hennar við þessa útnefningu. Skýrt kemur hins vegar fram í lokalið ákvörðunar PFS að stofnunin áskilur sér rétt til að taka ákvörðunina upp ef breyting verður á lagaumhverfi alþjónustu.

5.4.2. Landfræðileg afmörkun

5.4.2.1. Sjóarmið Mílu

Míla ítrekar að verði alþjónustukvöð á annað borð lögð á verði hún ekki látin lá til alls landsins heldur beri að tilgreina þau svæði sem undanskilin eru alþjónustu og að lágmarki beri að undanskilja höfuðborgarsvæðið. Ekki sé því nægjanlegt að undanskilja eingöngu þau sveitarfélög sem tilgreind eru í ákvörðun PFS nr. 11/2017. Jafnframt telur fyrirtækið að skilyrði þess að félagið megi tilkynna um að það beri ekki lengur alþjónustuskyldur séu of ströng.

5.4.2.2. Sjóarmið PFS

PFS telur að á meðan alþjónustukvöðin er bundin við fastanetstengingar samkvæmt lögum um fjarskipti sé full ástæða til að viðhalda núverandi kvöð, enda í einhverjum tilvikum eina tengingin sem notendur eiga kost á. PFS telur ekki þörf á því að undanskilja með póstífum hætti öll þau sveitarfélög þar sem ekki er þörf á því að leggja alþjónustukvöð á Mílu. Sett hafa verið almenn og negatíf skilyrði fyrir því að fá kvöðina fellda niður svæðisbundið eftir sveitarfélagamörkum. Öll sveitafélög sem falla undir skilyrðin er hægt að undanskilja frá alþjónustukvöð og því óþarft að telja þau upp sérstaklega.

Þau tölfræðilegu gögn sem lögð eru til grundvallar við mat á skilyrðunum eru að mestu leyti í förum Mílu og er félaginu því í lófa lagið að víkja sér undan alþjónustukvöð í þeim sveitarfélögum þar sem skilyrðin eru uppfyllt. Í einhverjum tilvikum gæti Mílu skort upplýsingar um útbreiðslu um hið staðbundna net, sbr. a.-lið í tölulið 2.2. í ákvörðunarorðum, en þá getur félagið hæglega nálgast þær hjá PFS. Telji Míla t.d. að skilyrði séu fyrir því að fella niður alþjónustuskyldur á félaginu í Reykjavík eða í öðrum sveitafélögum á höfuðborgarsvæðinu getur félagið tilkynnt PFS um að það beri ekki alþjónustuskyldur í þeim, enda sé sýnt fram á að viðeigandi skilyrði séu uppfyllt.

VI.

Útnefning alþjónustuveitanda og álagning alþjónustukvaða

Í samræmi við framangreindar forsendur og að teknu tilliti til athugasemda Mílu útnefni PFS félagið sem alþjónustuveitanda og leggur á það alþjónustukvöð í samræmi við ákvörðunarorð, sbr. 2. og 3. mgr. 19. gr., sbr. 1. mgr. 20. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

Ákvörðunarorð

1. Skylda til að útvega aðgang að tengingu

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

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

2. Landfræðileg afmörkun

Útnefningin nær til landsins alls, með þeim undantekningum sem fram koma í eftirfarandi töluliðum.

- 2.1. Sveitarfélög sem tilgreind eru í ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 11/2017 um afmörkun á alþjónustuskyldum Mílu ehf.
- 2.2 Mílu er heimilt að tilkynna Póst- og fjarskiptastofnun um að félagið beri ekki lengur skylda til að veita alþjónustu innan tiltekins sveitarfélags, ef eftirfarandi skilyrði eru uppfyllt:
 - a. Hið staðbundna net í sveitarfélagi hefur a.m.k. 90% útbreiðslu til lögheimila og vinnustaða með heilsárs atvinnustarfsemi innan þess.
 - b. Tengihlutfall staðfanga (lögheimili/vinnustaðir) við net Mílu ehf. innan sveitarfélagsins er komið undir 50%.

Ef Póst- og fjarskiptastofnun gerir ekki athugasemd við tilkynninguna innan tveggja mánaða frá móttöku hennar frá Mílu telst hún samþykkt.

3. Tilkynningarskylda

Ef Míla hyggst hætta að veita fjarskiptaþjónustu undir formerkjum alþjónustu ber fyrirtækinu að tilkynna viðsemjendum sínum um fyrirætlun sína með a.m.k. 6. mánaða fyrirvara, ef fyrirtækið hyggst loka aðgangsnnetinu í viðkomandi sveitarfélagi.

4. Útnefningartímabil

Útnefning þessi gildir frá birtingu ákvörðunar til og með 31. desember 2020. Heimilt er að framlengja útnefningartímabilið til 31. desember 2022 með tilkynningu stofnunarinnar til Mílu þar að lútandi.

5. Áskilnaður um breytingar

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

Reykjavík, 29. desember 2017

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson