



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

**Ákvörðun**  
**nr. 40/2014**  
um að útnefna Mílu ehf. með alþjónustukvöð

## Efnisyfirlit

1.	Inngangur .....	4
1.1	Almennt .....	4
1.2	Um alþjónustu .....	4
2.	Um nauðsyn alþjónustu og útnefning Mílu .....	6
3.	Inntak alþjónustukvaðar .....	8
3.1	Það tímabil sem útnefningin tekur til .....	8
3.2	Alþjónusta og ljósleiðaratengingar .....	8
3.3	Lagning, viðhald og endurnýjun heimtauga í alþjónustu .....	9
3.3.1	Mismunandi útfærsla kvaða og forræði yfir netuppbyggingu .....	9
3.3.2	Nýlagning (e. greenfield) .....	11
3.3.3	Viðhald á heimtaugum (viðgerðir og bilanir).....	12
3.3.4	Endurnýjun heimtauga .....	12
3.3.5	Skylda til þrautavara .....	12
3.4	Tæknilegt hlutleysi .....	13
3.5	Kostnaðarpátttaka og skipting kostnaðar .....	13
3.5.1	Almennt .....	13
3.5.2	Skipting kostnaðar á milli alþjónustuveitanda, notanda og jöfnunarsjóðs alþjónustu .	15
3.5.3	Skilgreining á svæðum eftir kostnaði við uppbyggingu á tengingum .....	16
3.5.4	Kostnaðarluti alþjónustuveitanda .....	18
3.5.5	Kostnaður notanda .....	19
3.5.6	Eigið vinnuframlag notanda .....	20
3.5.7	Jöfnunarsjóður alþjónustu.....	21
3.5.8	Staðir sem verða undanskildir .....	22
3.5.9	Hámarkskostnaðarviðmið einstakra heimtauga .....	22
4.	Skilyrði fyrir framlagi úr jöfnunarsjóði.....	22
4.1	Forsendur fyrir fyrirfram skilyrðum.....	22
4.2	Almenn skilyrði .....	23
4.3	Sérstök skilyrði.....	23
4.3.1	Umsókn skal vera útboðshæf – tengsl við önnur útboð .....	23
4.3.2	Umsóknarfrestur .....	24
4.3.3	Krafa um opinn aðgang að heimtaug .....	24
4.3.4	Kröfur um tæknilega högun nets.....	25
5.	Afstaða til sjónarmiða aðila .....	25
5.1	Athugasemdir Mílu .....	25
5.1.1	Lagaumhverfi alþjónustu – inntak og umfang alþjónustukvaðar .....	25
5.1.2	Ákvörðunina skortir skýrleika .....	28

5.1.3	Ákvörðunin er verulega íþyngjandi fyrir alþjónustuveitanda.....	29
5.1.4	Samspil boðaðrar ákvörðunar PFS við markaði 4 og 5.....	31
5.1.5	Samkeppni frá öðrum kerfum .....	32
5.1.6	Svæðisskipting miðað við mörk sveitarfélaga .....	33
5.1.7	Jöfnunarsjóður alþjónustu.....	33
5.1.8	Óbreyttur réttur til alþjónustu .....	34
5.1.9	Markmið ákvörðunarinnar .....	34
5.1.10	Samantekt athugasemda Mílu .....	35
5.2	Athugasemdir Byggðastofnunar.....	37
5.2.1	Almennt.....	37
5.2.2	Einstaka athugasemdir .....	37
5.3	Athugasemdir Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga.....	39
5.3.1	Almennt .....	39
5.3.2	Einstaka athugasemdir .....	39
6.	Samantekt helstu breytinga .....	40
	<i>Ákvörðunarorð</i> .....	40

# 1. Inngangur

## 1.1 Almenn

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

### *Fjarskiptafyrirtæki*

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

### *Sveitarfélögum og samtök þeirra*

- Samband íslenskrá sveitarfélaga, dags. 23. apríl 2014
- Fjórðungssamband Vestfirðinga, dags. 23. apríl 2014
- Sveitarstjórn Dalabyggðar, dags. 16. apríl 2014
- Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga, dags. 14. apríl 2014

### *Öðrum*

- Byggðastofnun, dags. 11. apríl 2014
- Bændasamtökin, dags. 30. apríl 2014

Niðurstaða samráðs við framangreinda aðila er aðgengileg á heimasíðu PFS, sbr. tilkynning á heimasíðu stofnunarinnar, dags. 2. september 2014.

Með bréfi, dags. 4. september 2014, var Mílu ehf. (hér eftir Míla) send boðun ákvörðunar um skyldu félagsins innan alþjónustu, að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið, sbr. 1. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 1356/2007, sbr. 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga nr. 83/2003.

Hin boðaða ákvörðun gagnvart Mílu var einnig birt á heimasíðu PFS þann 5. september 2014 og öllum hagsmunaaðilum boðið að koma með athugasemdir.

Athugasemdir bárust frá Mílu, Byggðastofn og Atvinnuþróunarfélagi Þingeyinga og verður þeim gerð skil í kafla 5, ásamt afstöðu PFS til þeirra.

## 1.2 Um alþjónustu

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

Eitt af verkefnum Póst- og fjarskiptastofnunar er að ákvarða umfang alþjónustu hér á landi og ákveða hvaða fjarskiptafyrirtæki eru útnefnd sem alþjónustuveitandi. Í 6. tl. 3. gr. laga nr. 81/2003, er að finna skilgreiningu á alþjónustu. Þar segir:

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

Í IV. kafla fjarskiptalaga, sem ber yfirskriftina “Um alþjónustu og sértæka fjarskiptaþjónustu”, er settur rammi um þá þætti fjarskiptaþjónustu sem teljast skulu til alþjónustu, svo sem um rétt notenda til alþjónustu í 19. gr., skyldu til að veita alþjónustu í 20. gr., fjárframlög til alþjónustu í 21. gr. og jöfnunargjald í 22. gr. Hér á eftir verður gert grein fyrir ofangreindum lagagreinum eftir því sem ástæða þykir 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. Efnauðsynlegt 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 fjarskiptaþjónusta 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 fjarskiptaþjónustu um að setja upp og starfrækja almenningssíma og getur ákveðið staðsetningu þeirra.*

*Sjái fjarskiptaþjónusta 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 lágmarks fjarskiptaþjónustu 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 fjarskiptastarfsemi sem falla undir 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, eins og það er orðað í 2. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga, sbr. 1. mgr. 5. gr. alþjónustureglugerðarinnar. Er það því ein forsenda fyrir álagningu kvaða á fyrirtæki að ákveðinn markaðsbrestur sé fyrir hendi við veitingu hlutaðeigandi alþjónustu. Þetta sjónarmið speglast jafnframt í athugasemdum sem fram komu við frumvarp til núverandi fjarskiptalaga, en þar segir um 19. gr. að ef samkeppni er talin tryggja nægilegt framboð á fjarskiptaþjónustu til allra getur verið óþarfi að leggja á sérstakar kvaðir um framboð þjónustu.

Með ákvörðunum PFS nr. 30/2013 og 31/2013 voru allar kvaðir á íslenska fjarskiptamarkaðinum, í tengslum við alþjónustu felldar niður, nema kvöð á Mílu um að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið. Sú kvöð gildir þó einungis til loka þessa árs, enda boðaði PFS í ákvörðuninni að heildarendurskoðun alþjónustukvaðar um aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið færi fram á árinu 2014.

Eitt af markmiðum fjarskiptaáætlunar fyrir Evrópu (Digital Agenda for Europe), dags. 26. ágúst 2010, er að hvetja til endurnýjunar fjarskiptainnviða með því að hvetja til fjárfestinga í fjarskipanetum. Sama markmið kemur fram í þingsályktunartillögu Alþingis frá 29. nóvember 2012 um tólf ára fjarskiptaáætlun fyrir árin 2011-2022, auk fjögurra ára framkvæmdaáætlun fyrir árin 2011-2014, þ.e. að hvetja til uppbyggingar á ljósleiðar- og aðgangsnetum um land allt.

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 fyrirsjáanlegri framtíð geta nýtt sér þá möguleika sem nútíma fjarskiptaþjónusta býður upp á.

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

Þær breytingar sem gera þarf á þeim skyldum, sem hvílt hafa á Mílu, eru m.a. ætlað að skapa hvetjandi umhverfi fyrir alþjónustuveitanda, til að endurnýja aðgangskerfi fyrirtækisins, á þeim stöðum þar sem fyrirséð er að nýjar tæknilausnir muni ekki koma til, t.d. VDSL tækni, sem myndu gera fyrirtækinu kleyft að auka afkastagetu koparlínu kerfis fyrirtækisins. Míla mun hins vegar, eftir sem áður, hafa fullt forræði á því hvort og hvar fyrirtækið kemur til með endurnýja aðgangsnetið með ljósleiðara, þar sem ekki er hægt að styðjast við VDSL tækni.

## **2. Um nauðsyn alþjónustu og útnefning Mílu**

Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga skulu allir notendur eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu, með þeirri undantekningu sem greinir í 2. og 4. mgr. laganna.

Sú þjónusta sem fjallað er um í ákvörðun þessari 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.“*

Allir landsmenn eru í dag tengdir við almenna fjarskiptanetið í gegnum koparlínukerfi Mílu, sem lagt hefur verið á undanförnum áratugum. Þó að allir séu tengdir í dag við almenna fjarskiptanetið þarf það ekki endilega að þýða að núverandi alþjónustuveitandi, Míla, telji sig hafa hag af því út frá viðskiptasjónarmiðum að viðhalda og/eða að halda áfram að bjóða upp á tengingu við almenna fjarskiptanetið, sbr. ákvörðun PFS nr. 29/2013. 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 óhagkvæmstu stöðunum.

Allir þeir aðilar sem skiluðu inn umsögnum við umræðuskjal PFS töldu áfram vera þörf á því að útnefna fjarskiptafyrirtæki með þá skyldu innan alþjónustu, að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið. Jafnframt töldu allir aðilar að Míla væri best til þess fallin að bera þessar skyldur. Engar athugasemdir voru heldur gerðar, hvað þetta varðar, við hina boðuðu ákvörðun gagnvart Mílu.

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

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

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

verði áfram útnefnt með skyldu til að veita aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið, að undanskildum þeim svæðum sem verða sérstaklega tilgreind.

### 3. Inntak alþjónustukvaðar

#### 3.1 Það tímabil sem útnefningin tekur til

Engar athugasemdir komu fram varðandi mögulegan gildistíma kvaðarinnar.

Gildistími álagðrar kvaðar á Mílu verður því til 31. desember 2018. Með mögulegri framlengingu um allt að 2 ár með tilkynningu til Mílu þar að lútandi. Sá fyrirvari er þó gerður, að einstök skilyrði sem sett eru kunna að koma til endurskoðunar, ef forsendur breytast verulega, t.d. vegna reynslu af kostnaðarhlutdeild aðila eða lagabreytinga.

#### 3.2 Alþjónusta og ljósleiðaratengingar

Í 1. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1356/2007, er fjallað um að PFS skuli skylda a.m.k. eitt fjarskiptafyrirtæki til að verða við öllum sanngjörnum umsóknum um aðgang að almennu fjarskiptaneti um nettengipunkt<sup>1</sup> og mun fjarskiptafyrirtækið Míla bera þessa skyldu.

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 lögadila hefur sýnt fram á að hann sé löglega skrásettur á þeim stað, þar sem óskað er eftir tengingu og gefið út yfirlýsingu um starfsemi þar í a.m.k. 1 ár eftir að umsókn er lögð inn.*
- c) *Umsækjandi hefur sýnt fram á að sími er nauðsynlegur á viðkomandi stað til að tryggja öryggi almennings.“*

Samkvæmt núgildandi lögum skal tenging við almenna fjarskiptanetið gera notanda kleyft að hringja og taka á móti innanlands- og útlandasímtölum, senda og móttaka 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.

---

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



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.

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

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

Þau nýju viðmiðunarmörk sem sett eru fram í ákvörðun þessari er m.a. ætlað að stuðla að því að Míla geti séð sér fært að endurnýja tengingar þar sem ekki er hægt að notast við koparheimtaugar til að veita háhraðaþjónustu. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar í kafla 3.5. um fjárhæð viðmiðunarmarka.

### **3.3 Lagning, viðhald og endurnýjun heimtauga í alþjónustu**

Alþjónustuskuldum Mílu er skipt upp með eftirfarandi hætti og að mismunandi skyldur og réttindi geti átt við í hverju tilviki fyrir sig:

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

#### **3.3.1 Mismunandi útfærsla kvaða og forræði yfir netuppbyggingu**

Eins og vikið er að í umræðuskjali PFS hefur orðið töluverð breyting á samkeppnisumhverfi, að því er varðar framboð og aðgang notenda og fjarskiptafyrirtækja að heimtaugum. Fyrir utan Mílu, eru t.d. Gagnaveita Reykjavíkur, Tengir á Akureyri og nokkrir minni netrekendur

með starfsemi svæðisbundið um landið. Starfssvæði umræddra netrekenda afmarkast þá oft af landfræðilegum mörkum viðkomandi sveitarfélags.

Óhjákvæmilegt er að taka tillit til þessarar þróunar við mat á því hvort þörf sé á því að endurútnefna Mílu með kvaðir á þessu sviði og/eða hvort að þær skuli haldast efnislega óbreyttar. Við þetta mat verður að gæta að því að stjórnvöld séu ekki að leggja íþyngjandi kvaðir á markaðsaðila að óþörfu, eða að stuðla með beinum hætti að tvöfaldri uppbyggingu heimtauganeta. Með ákvörðun PFS nr. 21/2014 var það niðurstaða PFS að Míla ehf. njóti umtalsverðs markaðsstyrks á landinu öllu. Helgast sú niðurstaða ekki síst af því að fyrirtækið þjónustar allt landið og hefur sterka stöðu á mörgum svæðum þar sem engum öðrum netrekendum er til að dreifa. Þessi samkeppni í aðgangsnæti hefur jafnframt orðið til þess að ráðgert er að afnema verðkvaðir á heimtaugum, en það styður við sjónarmið um að aðlaga þurfi alþjónustuskyldur alþjónustuveitanda m.t.t. þess hvar samkeppni ríkir um þessa þjónustu.

Í samræmi við ofangreinda ákvörðun er eðlilegt að Míla verði áfram það fjarskiptafyrirtæki, sem ber skyldu til að útvega notendum aðgang að föstum aðgangsnæti 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 tekur því mið af því hvort til staðar sé annar netrekandi, sem getur tengt notendur við almenna fjarskiptanetið.

Við útfærslu kvaðanna er jafnframt mikilvægt að hafa í huga að forræði yfir högun heimtauganetsins og hugsanlegri enduruppbyggingu þess er alfarið í höndum Mílu ehf. Einskörðast fyrirhugaðar kvaðir því eingöngu við að tryggja notendum sömu þjónustu og þeir búa við í dag, en gerðar ívilnandi breytingar á útfærslu kvaðanna, sem stuðla eiga að því að Míla geti séð sér fært að fara í frekari uppbyggingu á aðgangsnæti fyrirtækisins á þeim svæðum þar sem ekki er hægt að notast við VDSL lausnir. Af þessu leiðir að ekki verður, að óbreyttu, lögð kvöð á Mílu ehf. að uppfæra heimtauganet sitt úr koparheimtaugum yfir í ljósleiðara. Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 21/2014 verður lagt til grundvallar að kvöð Mílu ehf. um að tryggja landsmönnum öllum, einstaklingum og fyrirtækjum, aðgang að fastanætinu verði *tæknilega óháð*. Ákvörðun um endurbætur eða enduruppbyggingu á einstaka hlutum aðgangsnetsins verður þannig áfram í höndum Mílu ehf., en ekki háð ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar eða afstöðu sveitarfélaga eða íbúa þeirra og fyrirtækja. Þær reglur um kostnaðarskiptingu sem leiða af þessari ákvörðun eiga hins vegar að gera það frekar fýsilegt fyrir Mílu, að fara í uppbyggingu á ljósleiðaranæti þar sem ekki er mögulegt að styðjast við VDSL- tækni.

Hér á eftir verður fjallað nánar um útfærslu á kvöð Mílu ehf. um að tryggja landsmönnum öllum aðgang að fjarskiptanætinu 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 fjarskiptanætinu.

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.

Hvort notendur muni í einhverjum tilvikum neita að greiða kostnaðarhlutdeild og þar með um leið hafna því að láta leggja til sín, t.d. ljósleiðara, sem gæfi möguleika á háhraðatengingum er erfitt að segja til um með einhverri vissu. Eflaust verður eitthvað um það að notendur hafni

kostnaðarþátttöku. Líkindi eru þá til þess að þeir notendur sem það kjósa muni sjálfkrafa falla undir þær undantekningar, sem fram koma í 2. og 4. mgr. 19 gr. laga um fjarskipti, þar sem m.a. er talað um að alþjónustuveitandi geti hafnað því að veita alþjónustu sökum kostnaðar. Ein af afleiðingum þess að Míla fari í uppbyggingu á ljósleiðaraneti á einhverjum tilteknum svæðum gæti því orðið sú að einstaka notendur sem hingað til hafa haft aðgang að fastanetsþjónustu myndu ekki lengur eiga þess kost, ef þeir taka þá ákvörðun að neita að taka þátt í þeim kostnaði sem til fellur.

Í athugasemdum Mílu, sem nánar verður gerð grein fyrir hér á eftir, er m.a. vikið að vandkvæðum og kostnaði sem fyrirtækið getur orðið fyrir vegna umsýslu við viðskiptavinum sína ef ákveðið verður að endurnýja aðgangsnetið á einhverjum tilteknum svæðum.

PFS getur tekið undir með Mílu að það geti komið til einhverrar umsýslu við viðskiptavinum fyrirtækisins ef tekin verður ákvörðun um endurnýjun. Til að einfalda þetta ferli mun PFS gera eyðublað sem Míla getur stuðst við þegar aflað verður skuldbindandi samþykkis frá viðkomandi notanda, um kostnaðarþátttöku ef farið verður í útskiptingu á núverandi aðgangsneti. Nákvæm skráning á þeim sem taka þátt í kostnaði við uppbygginguna myndi einnig nýtast til utanumhalds varðandi kostnaðarþátttöku jöfnunarsjóðs þegar kostnaður á hverja tengingu fer upp í það viðmið sem miðað er við. Með nákvæmri skráningu um þátttöku notanda er þannig hægt að ná betur utan um þann kostnað sem kann að falla á jöfnunarsjóð alþjónustu og einnig þann kostnað sem mögulega gæti farið yfir 750.000 kr. mörkin þar sem nauðsynlegt væri að opinberir aðila, t.d. ríkið myndu leggja til fjármuni ef ætlunin væri að endurnýja aðgangsnetið á þeim svæðum.

### **3.3.2 Nýlagning (e. greenfield)**

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

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

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

Póst- og fjarskiptastofnun mun kalla eftir upplýsingum um uppbyggingaráform og skuldbindingar staðbundinna netrekanda um þjónustu innan síns starfssvæðis. Gert er ráð fyrir að endanlegur listi verði birtur á heimasíðu stofnunarinnar eigi síðar en 30. júní 2015 og mun hann jafnframt teljast viðauki við ákvörðun þessa.

### 3.3.3 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 einnig 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, með þeirri undantekningu sem leiðir af kafla 3.5.5., þ.e. ef notandi hafnar að taka þátt í kostnaði vegna útskiptingar á koparheimtauganeti fyrir ljósleiðaranet. Í þeim tilvikum er ekki gert ráð fyrir að Míla sé skylt að viðhalda koparheimtauginni.

### 3.3.4 Endurnýjun heimtauga

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

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

Við lagningu ljósleiðara og niðurlagningu á koparheimtaugakerfinu mun ljósleiðartengingin vera eina aðgangstengingin sem notandinn hefur völ á. Undir slíkum kringumstæðum þarf að gæta að réttindum notandans til *alþjónustu* sem skal standa öllum til boða á viðráðanlegu verði, sbr. skilgreiningu hugtaksins samkvæmt 6. tölulið 3. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Eins og almennt hefur átt við um viðhald og viðgerðir á heimtaugum hingað til verður að telja eðlilegt að notandinn taki þátt í kostnaði við endurnýjun heimtaugar þegar kostnaður Mílu fer upp fyrir tiltekin mörk, að tilteknu hámarki fyrir notandann. Er því ljóst að endurnýjun heimtaugar á þessum forsendum lýtur kostnaðareftirliti stofnunarinnar.

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

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

### 3.3.5 Skylda til þrautavara

Takmörkun eða aflétting á alþjónustuskyldum á landssvæðum þar sem aðrir netrekendur bjóða upp á aðgangsnet að fastanetinu getur aldrei verið án allra fyrirvara. Slíkt fyrirkomulag er háð því að markaðsaðilar standi við yfirlýst áform sín og skuldbindingar og að allir notendur innan svæðisins séu tengdir eða standi raunverulega til boða að fá tengingu innan hæfilegra tímamarka og innan þeirra kostnaðarviðmiða sem gilda um notendur. Ef sú staða

kemur upp að netrekandi, sem lagt hefur aðgangsneta samhliða aðgangsneti alþjónustuveitanda hættir starfsemi af einhverjum ástæðum, eða sinnir ekki uppbyggingu á nýjum svæðum í samræmi við áætlanir sínar, gerir Póst- og fjarskiptastofnun ráð fyrir því að alþjónustuveitanda verði gert að mæta þeim þörfum sem kunna að skapast vegna þessa.

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

Þar sem fyrir liggur að það kann að skapa óhagræði og kostnað 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 með framlagi úr jöfnunarsjóði alþjónustu.

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

### **3.4 Tæknilegt hlutleysi**

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

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

Þrátt fyrir ofangreinda umræðu um tæknilegt hlutleysi þá má gera ráð fyrir að endurnýjun aðgangsneta í fastanetinu feli í sér útskiptingu ljósleiðara í stað koparheimtauga. Sé ekki talið hagkvæmt að endurnýja fastanetstengingu væri hugsanlegt að notast við þráðlausa tækni, sennilega 4G, „point to multipoint“ tenging eða gervitunglaþjónusta í undantekningartilfellum. Miðað við núverandi ákvæði fjarskiptalaga um alþjónustu er aðgangur almennings að nettengingu hins vegar bundinn við fastanetstengingu, þ.e. að hún sé veitt samhliða talsímabjónustu.

Með tilliti til framangreinds telur PFS það hyggilegt 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 aðgangsneta tilteknum gæðum, geti talist staðgönguvara fyrir fastanetstenginu, að kvöðin geti fallið niður á þeim landssvæðum sem njóta slíkrar þráðlausrar tengingar, að uppfylltum tilteknum gæðum. Ef til þess kæmi yrði getið um slík svæði í þeim viðauka sem takmarkar landfræðilegt umfang alþjónustuskyldna.

### **3.5 Kostnaðarþátttaka og skipting kostnaðar**

#### **3.5.1 Almenn**

Í athugasemdum Mílu, við umræðuskjal PFS, kom m.a. fram að fyrirtækið áætlaði að með uppbyggingu VDSL tækni muni fyrirtækið ná til um 90% af heimilum landsins. Jafnframt

staðfesti Míla að núverandi tækni gerði það ekki mögulegt, að nýta VDSL tækni í dreifbýli utan byggðakjarna m.a. vegna fjarlægðar frá götuskápum.

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

Eins og fram kom í umræðuskjali PFS gera fjarskiptalög ráð fyrir því að eftir að skyldan hefur verið lögð á 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. fjarskiptalaga. Einnig er tiltekið í 4. mgr. 19. gr. að fjarskiptafyrirtæki geti neitað að veita alþjónustu, svo sem vegna fjarlægðar, kostnaðar eða annars óhagræðis.

Skýra verður ofangreindar undantekningar með hliðsjón af því orðalagi sem fram kemur í 1. mgr. 4. gr. tilskipunar um alþjónustu nr. 2002/22/EC, en þar segir:

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

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

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

Rétt er þó að geta þess að í þeim umsögnum sem bárust frá sveitarfélögum eða hagsmunasamtökum þeirra var bent á að ríkið þyrfti að koma að þessum málflokki og veita í hann fjármunum í gegnum fjárlög. Míla vísaði einnig til þess að ríkið þyrfti að koma með fjármagn inn í málaflokkinn ef ætlunin væri að ná þeim markmiðum sem fram koma í fjarskiptaáætlun. Eðli málsins samkvæmt getur PFS ekki tekið neina afstöðu til þess hvort rétt sé að ríkið komi að þessum málaflokki, með beinum fjárframlögum, enda fjárveitingarvaldið í höndum Alþingis. Hins vegar má benda á að nú er að störfum vinnuhópur á vegum innanríkisráðuneytið, sem falið hefur verið það hlutverk að koma með tillögur um hvernig hægt sé að ná því markmiði fjarskiptaáætlunar að allir landsmenn hafi aðgang að háhraðanetsþjónustu á næstu árum, m.a. með því að yfirfara inntak alþjónustu.

---

<sup>2</sup> “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.”

### 3.5.2 Skipting kostnaðar á milli alþjónustuveitanda, notanda og jöfnunarsjóðs alþjónustu

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

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

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

Í boðun ákvörðunar gagnavart Mílu var tekið undir með umsagnaraðilum, þ.e. Mílu og Tengi, en bæði fyrirtækin hafa mikla reynslu og þekkingu þegar kemur að lagningu aðgangsneta, að þau viðmiðunarmörk sem nefnd voru í dæmaskyni í umræðuskjalinu um skiptingu kostnaðar, sérstaklega að því er varðar kostnaðarhlutdeild alþjónustuveitanda, séu of há, og þá um leið ekki líkleg til að hvetja Mílu til að fara út í fjárfestingar í innviðum fjarskiptaneta í dreifbýli. Það var því mat PFS að nauðsynlegt væri í hinni boðuðu ákvörðun að lækka þau viðmiðunarmörk sem nefnd voru í umræðuskjali PFS til þess að auka líkur á því að forsendur geti skapast um jafnan aðgang allra landsmanna að háhraðagagnaflutningsþjónustu. Til að samræmis var þess gætt er einnig miðað við að framlag jöfnunarsjóðs á hverja tengingu sé einnig lækkað. Nú eftir að hafa yfirfarið andmæli Mílu ehf. telur PFS vera tilefni til þess að koma enn frekar til móts við athugasemdir félagsins, jafnframt að gættum sjónarmiðum um meðalhóf, að lækka kostnaðarhlutdeild Mílu enn frekar eða niður í 250.000 kr. Hlutdeild notanda og mögulegs framlags úr jöfnunarsjóði alþjónustu lækka að sama skapi.

PFS gerir sér grein fyrir því að þetta mun hugsanlega þýða að fleiri staðir á landinu munu falla undir svæði 4, þ.e. þar sem kostnaðarhlutdeild Mílu, notanda og jöfnunarsjóðs muni ekki duga til svo að farið verði í uppbyggingu. Á hinn bóginn er alveg ljóst að of há kostnaðarhlutdeild Mílu mun einfaldlega þýða að fyrirtækið mun ekki sjá sér fært að fara í nauðsynlega endurnýjun á þeim svæðum þar sem talið er að markaðsbrestur sé til staðar. PFS getur hins vegar ekki fallist á að nauðsynlegt sé að fara með viðmiðunarmörkin eins langt niður og Míla telur nauðsynlegt í athugasemdum sínum við boðun ákvörðunar PFS gagnavart fyrirtækinu og telur að þær forsendur sem Míla gefur sér séu að einhverju leyti byggðar á misskilningi, sjá

nánar í kafla 5. þar sem er að finna afstöðu PFS til þeirra sjónarmiða sem fram komu í umsagnarferli við hina boðuðu ákvörðun.

### **3.5.3 Skilgreining á svæðum eftir kostnaði við uppbyggingu á tengingum**

Að mati PFS er að einhverju leyti óljóst hvernig skiptingu landsins í markaðssvæði og svæði þar sem talið er að markaðsbrestur ríki er háttað. Líklegt er þó að Míla muni fyrst um sinn við mögulega endurnýjun aðgangsneta sinna 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, eins og sakir standa, allt að 50 Mb/s tengingu. Samkvæmt því sem fram kemur í umsögn Mílu munu um 90% heimila koma til með að eiga kost á að geta keypt háhraðanetstengingar hjá sínu fjarskiptafyrirtæki í gegnum ljósnetstengingar Mílu.

Ef áætlanir Mílu ganga eftir munu þá verða um 10% heimila landsins sem ekki eiga þá kost á háhraðabjónustu í nánustu framtíð. Þessi tala er þó eitthvað lægri, sbr. þau staðbundnu ljósleiðaranet sem lögð hafa verið víðsvegar um landið. Nauðsynlegt er því að gripið sé til einhverja sérlausna ef raunhæft á að vera að koma þeim heimilum, sem í dag falla utan við mögulegt VDSL- uppbyggingarsvæði Mílu og/eða eiga ekki kost á öðrum lausnum sem bera háhraðabjónustu.

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

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

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

Þau viðmiðunarmörk sem taka munu gildi marka kostnaðarhlutdeild þeirra aðila sem komið gætu að framkvæmdinni, þ.e. alþjónustuveitanda, notenda og eftir atvikum jöfnunarsjóðs alþjónustu eru sett fram í töflunni hér að neðan.



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

	Svæði 1 (Þéttbýli)	Svæði 2 (Þéttbýlt dreifbýli)	Svæði 3 (Dreifbýli)	Svæði 4 (Strjálbýli)
Heildarkostnaður	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000
Fjöldi heimtauga	410	210	135	25
Kostnaður per. heimtaug	243.902	476.190	740.741	3.000.000

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

Hámarkskostnaður á hvern aðila	Svæði 1	%	Svæði 2	%	Svæði 3	%	Svæði 4	%	
Alþjónustuveitandi	250.000	243.902	100%	250.000	53%	250.000	34%	250.000	8%
Notandi	250.000			226.190	47%	250.000	34%	250.000	8%
Jöfnunarsjóður (JF)	250.000					240.741	33%	250.000	8%
Ekki skylda								2.250.000	75%
Kostnaður samtals	243.902	100%	476.190	100%	740.741	100%	3.000.000	100%	

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

Í þeirri boðun ákvörðunar sem birt var Mílu var miðað við að kostnaður við hverja heimtaug miðaðist við allar heimtaugar innan stjórnarsýslumarka sveitarfélags, mögulega að slepptum þeim heimtaugum sem sérstaklega er heimilt að undanskilja, sbr. kafla 3.5.9 um frávik hér að neðan. Í athugasemdum Mílu eru gerðar athugasemdir við þessa umfjöllun hvað varðar forsendur meðaltalsútreikninga. PFS getur fallist á með Mílu, að það geti verið ósanngjarnt að taka mið af öllum heimtaugum innan stjórnarsýslumarka sveitarfélagsins þegar meðaltalskostnaður við heimtaug er reiknaður. Til að taka af allan vafa um þetta þá telur PFS eðlilegast að miðað sé við uppbyggingarkostnað á þeim svæðum þar sem nauðsynlegt er að leggja ljósleiðara til að bæta aðgang íbúa að fjarskiptateningum. Inn í meðaltalsútreikninga yrði þannig t.d. ekki reiknaður kostnaður við lagningu heimtauga í þéttbýliskjörnum, samkvæmt skilgreiningu Hagstofu Íslands, sem m.a. gerir ráð fyrir 200 íbúum og að hámarki 200 metrum á milli húsa.<sup>3</sup> Við núverandi aðstæður er gert ráð fyrir að sama regla gildi varðandi svæði sem búa við eða munu búa við VDSL-þjónustu, þ.e. heimilt er að sleppa þeim úr meðaltalsútreikningum.

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, með þeirri takmörkun sem að framan greinir. Samkvæmt þessu er ávallt gert ráð fyrir að framkvæmd við nýlagningu eða endurnýjun heimtauga, sbr. kaflar 3.3.2. og 3.3.4. hér að framan, nái til allra heimtauga innan sveitarfélags, en að alþjónustuveitandi geti óskað eftir samþykki PFS fyrir því að afmarka þrengra framkvæmdasvæði innan tiltekins sveitarfélags. Þegar um er að ræða nýlagningu eða endurnýjun heimtauga þykir eðlilegt að allir íbúar innan sveitarfélags sitji við sama borð hvað varðar aðgang að nýjum tengingum, þó svo að framkvæmdatími kunni að verða áfangaskiptur að einhverju leyti.

Áfram verður hins vegar miðað við heildarkostnað við útskiptingu koparheimtaugar fyrir ljósleiðaraheimtaug þegar kostnaður er metinn og honum þar með skipt eftir fyrirfram skilgreindum viðmiðum á alla aðila. Óraunhæft er að endurheimta raunkostnað hjá notanda

<sup>3</sup> <http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=13604>

fyrir sérhverja heimtaug. Ekki verður séð að meðaltalsútreikningar hvað þetta varðar gangi gegn hagsmunum Mílu.

### 3.5.4 Kostnaðarhluti alþjónustuveitanda

Til að flýta fyrir endurnýjun aðgangsneta á landinu öllu eru lækkuð 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 250.000 kr. á hverja tengingu. Rökin fyrir því að núverandi viðmiðunarmörk skuli lækkuð eru fyrst og fremst þau að gera það fýsilegra fyrir alþjónustuveitanda að ráðast í skipulagða allsherjar endurnýjun á aðgangsnnetinu. Hin eldri viðmið tóku m.a. mið af endurnýjun/nýlagn einstakrar heimtaugar, sem bætist við aðgangsnnet sem að meginhluta var byggt upp í skjóli einokunar. Sanngirnirök gagnvart 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 250.000 kr. á hverja tengingu. Gera má ráð fyrir að í langflestum tilfellum eigi þessi mörk við á landsvísu og ekki eigi að koma til þess nema í undantekningartilfellum að reynt geti á kostnaðarþátttöku notanda og eftir atvikum jöfnunarsjóðs.

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

Ef miðað er við 250.000 kr. viðmiðunarfjárhæð vegna nýlagningar ljósleiðaraheimtaugar er gert ráð fyrir að kostnaður alþjónustuveitanda, þ.e. meðaltalskostnaður upp á allt að 250.000 kr., geti verið endurheimtanlegur á áætluðum líftíma ljósleiðara, skurða, röra, o.fl. (25-30 ár), m.v. núvirt fjárflæði.

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

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

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 tilbaka í gegnum seldu þjónustu, enda gera fjarskiptalög eins og áður sagði ráð fyrir því að hægt sé hafna nýlagningu/endurnýjun vegna kostnaðar. Ef endurnýja á aðgangsneta 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 aðgangsneta munu í framtíðinni njóta samkeppni frá öðrum fjarskiptanetum, t.d. 4G þjónustu. Of íþyngjandi kvaðir í tengslum við útfærslu á alþjónustuskuldum kynnu einnig að veikja samkeppnisstöðu alþjónustuhafa og/eða koma í veg fyrir að að farið sé í nauðsynlega endurnýjun á aðgangsneta fyrirtekisins í dreifbýli, en ákvarðanatöku um að fara út í slíkar framkvæmdir er á forræði alþjónustuhafa hverju sinni.

Í því dæmi sem hér er sett upp, í samræmi við reglur fjarskiptaregluverksins um útreikninga á kostnaði vegna alþjónustu, er miðað við að allur kostnaður, við endurnýjun aðgangsnetsins sem fer yfir 250.000 að landsmeðaltali á hverja heimtaug geti talist „ósanngjörn byrði“ í skilningi 1. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga og því þurfi að koma til viðbótarfjármögnun. Þetta þýðir að inn í kostnaðarhlutdeild alþjónustuveitandans er reiknað ákveðið óhagræði sem sanngjarnt þykir að hann beri sjálfur, enda sé verið af þeirri stærðargráðu m.t.t. heildarveltu alþjónustuveitanda, að skilyrði um ósanngjarna byrði séu uppfyllt, „eigin byrði“ alþjónustuveitanda. Tekið skal fram að hér er um að ræða byrði vegna hlutdeildar í uppbyggingarkostnaði, en ekki vegna reksturs heimtauganets á óarðbærum svæðum.

### **3.5.5 Kostnaður notenda**

#### *Kostnaðarhluti notenda*

Notendur munu greiða kostnað af endurnýjun tengingar sem fer yfir 250.000 kr. Tekið skal fram að hér er ekki um kvöð að ræða heldur er það á valdi notanda að ákveða hvort að hann vilji taka þátt í framkvæmdinni eða ekki.

Það hámark er þó sett að framlag notenda getur aldrei orðið herra en 250.000 kr. stofngjald. Í þeim tilvikum sem kostnaður við endurnýjun fer yfir viðmiðunarmörkin á tilteknu svæði er gert ráð fyrir að allir notendur innan þess 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 um það í kafla 5.3. í umræðuskjali PFS.

Þá er einnig rétt að geta þess að kostnaður notenda er hér svipaður og verið hefur í þeim uppbyggingum á ljósleiðarneta sem átt hafa sér stað á nokkrum stöðum á landinu, með aðkomu sveitarfélaga, t.d. í Örafasveit, en þar var gert ráð fyrir því meiri kostnaðarþátttöku notanda, en þeir báru alls um 57% af kostnaði uppbyggingarinnar.

#### *Aðkoma sveitarfélags*

Hvað varðar kostnaðarþátttöku notenda verður að horfa til þess að sum sveitarfélög hafa átt frumkvæði að því, í samstarfi við netrekendur og í sumum tilfellum við veitufyrirtæki, að ljósleiðaravæða heimtauganetið innan sinna sveitarfélagsmarka. Hafa þau þá tekið að sér að greiða hlut notenda fyrir hverja tengingu að hluta eða öllu leyti. Mismunandi er hver sá kostnaður hefur verið, en samkvæmt upplýsingum PFS hefur hann t.d. verið frá 625.000 kr. og upp í 1.610.000 að meðaltali fyrir hverja heimtaug. Sem dæmi um framkvæmdir af þessu tagi er hægt að nefna uppbyggingu á ljósleiðarneta í Skeiða- og Gnúpverjahreppi og uppbygging sem fer fram í Hvalfjarðarsveit og Skagabyggð. Tekið skal fram að útfærslan

varðandi kostnaðarþátttöku sveitarfélags getur verið mismunandi og haft áhrif á endanlegan kostnað sveitarfélags af framkvæmdinni, t.d. eftir því hvort sveitarfélagið hyggst eiga og reka heimtauganetið sjálft eða reyna ná samkomulagi um að netrekandi kaupi það, t.d. með kaupleigusamningi.

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

Ef sveitarfélag er ekki tilbúið til að ráðstafa úr sameiginlegum sjóðum sínum til uppbyggingar á fjarskiptainnvíðum í þágu næstu kynslóðar neta, lendir sá kostnaður, að óbreyttu og óhjákvæmilega hjá hverjum notanda fyrir sig, þ.e. sérhverju heimili eða lögaðila. Forsendur PFS gera hins vegar ráð fyrir, að sett verði ákveðið þak á kostnað notenda áður en komið geti til framlaga úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Það er ákveðin breyting til hagsbóta fyrir notendur frá því sem nú er þar sem að notandi þarf nú að greiða allan kostnað við viðhald/viðgerð eða nýlagningu á heimtaug sem fer umfram 650.000 kr.

Í þeim tilvikum þar sem sveitarfélög hafa þegar farið í uppbyggingu á ljósleiðarnetum innan sveitarfélagsins eða hafa uppi áætlanir um að fara í slíkar framkvæmdir hefur skipting kostnaðar verið 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 <sup>1</sup>	48	100%	49%	0%	51%
Hvalfjarðarsveit <sup>1</sup>	190	100%	96%	4%	0%
Skútustaðahreppur <sup>1</sup>	100	100%	50 - 66%	7 - 10%	27 - 40%

<sup>1</sup> Heildarkostnaður miðast við áætlun.

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

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

#### **3.5.6 Eigið vinnuframlag notanda**

Póst- og fjarskiptastofnun telur ekki rétt að útiloka það að notendur geti í sumum tilvikum lækkað kostnað við tengingu heimtaugar með eigin vinnuframlagi, að hluta eða öllu leyti. Ætti þetta fyrst og fremst við í þeim tilvikum þegar um er að ræða heimtaugar að lögbýlum í

sveitum, þar sem vegalengd heimtaugar að stofnneti getur verið töluverður. Telji notandi sig hafa tækjakost og næga þekkingu og færni til þess t.d. að taka að sér jarðvegsvinnu, samkvæmt teikningum og tæknilegri lýsingu og skilyrðum frá Mílu, telur PFS sanngjarnt að hann geti nýtt sér þá aðstöðu til minnka útlagðan kostnað sinn við lagningu heimtaugarinnar, að hluta eða öllu leyti.

### 3.5.7 Jöfnunarsjóður alþjónustu

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

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

PFS álitur að í fámennari og dreifðari byggðum landsins kunni að skapast forsendur fyrir því að alþjónustuveitandi geti sótt um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Hefur þá kostnaðarþátttaka notenda ekki dugað til að fjármagna framkvæmdina að fullu og getur þá komið til þess að alþjónustuveitandi eigi rétt á framlagi úr jöfnunarsjóði alþjónustu fyrir því sem upp á vantar, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, sbr. kafla 4. hér á eftir. PFS gerir ráð fyrir að það gildi ákveðið hámark á kostnaðarþátttöku jöfnunarsjóðs og að miðað verði við 250.000 kr. að meðaltali á hverja heimtaug. Um sömu krónutölu er að ræða og gert er ráð fyrir að alþjónustuveitandi beri sjálfur.

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

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

Með því að setja slíkt hámark um álagningu jöfnunargjalds á fjarskiptafyrirtæki telur PFS að með því sé komið í veg fyrir að álagning jöfnunargjalds raski samkeppnistöðu fyrirtækja á markaði og/eða íþyngi þeim um of. Ekki hefur verið gerð greining á því hver fjárþörf

alþjónustusjóðs yrði samkvæmt þessu, en sennilegt er að dreifa þyrfti framkvæmdum á þeim svæðum þar sem kostnaðarþátttaka notenda dugir ekki til yfir á nokkur ár.

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

### **3.5.8 Staðir sem verða undanskildir**

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

### **3.5.9 Hámarkskostnaðarviðmið einstakra heimtauga**

Í þeim tilvikum þar sem kostnaður vegna einstakrar heimtaugar á einhverju tilteknu svæði fer 2.000.000 kr. umfram þær 750.000 sem alþjónustuhafi, notandi og jöfnunarsjóður bera, 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 150. Viðkomandi notanda er þó heimilt að greiða kostnað sem fer umfram 2.750.000. kr. Umframkostnaður kæmi til viðbótar þeim kostnaði sem notandi skal bera undir lið 3.5.5. Gert er ráð fyrir að umrætt hámarkskostnaðarviðmið verði tekið tekið til endurskoðunar eigi síðar en 1. janúar 2017.

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 og/eða að opinberir aðilar greiði það sem upp á vantar, t.d. í gegnum fjárlög ríkisins.

## **4. Skilyrði fyrir framlagi úr jöfnunarsjóði**

### **4.1 Forsendur fyrir fyrirfram skilyrðum**

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

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

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

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

Telur PFS það vera mun gagnsærra fyrir stjórnslu 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 500.000 kr., að hámarki 250.000 kr. lenda á jöfnunarsjóði alþjónustu.

## 4.2 Almenn skilyrði

Í þeim dæmum sem tekin eru hér að ofan er miðað við að allur kostnaður sem fer yfir 500.000 á hverja heimtaug (*kostnaður alþjónustuveitanda + framlag notanda*) sé orðin það mikill að það geti talist ósanngjarn 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 500.000 kr. á hverja heimtaug, verði taldar fela í sér það mikla byrði á alþjónustuveitanda, út frá heildarveltu hans og fjárhag, að hún væri ósanngjörn í skilningi 21. gr. fjarskiptalaga og reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1356/2007.

## 4.3 Sérstök skilyrði

### 4.3.1 Umsókn skal vera útboðshæf – tengsl við önnur útboð

Til að tryggja jafnræði aðila á fjarskiptamarkaði gerir PFS ráð fyrir því að sett verði það skilyrði um framlag úr jöfnunarsjóði vegna framkvæmda við endurnýjun á 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 notanda. Ef kostnaðaráætlun er innan marka er nægjanlegt að upplýsa notanda um fyrirhugaða endurnýjun, auk þess sem afla skal skuldbindandi samþykkis viðkomandi notanda um kostnaðarþátttöku.

Póst- og fjarskiptastofnun metur það síðan í framhaldinu, eftir að slík tilkynning berst, hvort tilefni sé til þess að kanna hvort einhver aðili hafi áhuga á að byggja upp á svæðinu á sömu forsendum og alþjónustuhafi. Ef svo er ekki verður miðað við að kostnaður umfram fasta kostnaðarhlutdeild alþjónustuhafa að viðbættu framlagi notenda verði greitt úr jöfnunarsjóði alþjónustu, samkvæmt kostnaðaráætlun alþjónustuveitanda, allt að 250.000 kr. að meðaltali á hverja heimtaug. Komi fram áhugi annarra um að gera tilboð í fyrirhugaða framkvæmd alþjónustuveitanda er ráðgert að framkvæmdin verði boðin út með því skilyrði að þjóði einhver aðili betur en alþjónustuveitandi skuldbindi hann sig til að yfirtaka alþjónustuskyldur alþjónustuveitanda á þeim svæðum sem um ræðir, auk þess að uppfylla þær gæðakröfur sem um alþjónustu gilda. Slík svæði, líklegast sveitarfélög, yrði síðan bætt við viðaukann, við ákvörðun þess, sem markar landfræðilega afmörkun á alþjónustuskyldum Mílu.

Þá er ljóst að framkvæmdir um endurnýjun eða nýlagningu heimtauga kunna að verða boðnar út á vegum annarra aðila, s.s. ríkis, sveitarfélaga eða einkaaðila. Við slíkar kringumstæður telur PFS eðlilegt að alþjónustuveitanda sé heimilt, auk annarra þjóðenda, að reikna inn í tilboð sitt framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu, að hámarki 250.000 kr. fyrir hverja heimtaug, að fengnu fyrirfram samþykki PFS fyrir því, enda telji stofnunin það þjóna markmiðum alþjónustu og skilmálar útboðsins séu með þeim hætti að þjóðendur, aðrir en alþjónustuveitandi, skuldbindi sig til þess að yfirtaka alþjónustuskyldur alþjónustuveitanda sé tilboði þeirra tekið. Kæmi til þess yrði að sama skapi getið um takmarkanir á alþjónustuumfangi Mílu í viðauka við ákvörðun þessa.

#### **4.3.2 Umsóknarfrestur**

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

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

#### **4.3.3 Krafa um opinn aðgang að heimtaug**

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



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

#### **4.3.4 Kröfur um tæknilega högun nets**

PFS telur mikilvægt að uppbygging neta fyrir opinbert fé (framlagi frá markaðsaðilum) að hún fari fram á hagkvæman og skilvirknan hátt. Með þessu er einkum átt við að hagkvæmt sé að samtengja slík net við önnur samskonar net og stofnnet. Þess vegna er mikilvægt að fylgt sé viðurkenndum stöðlum um uppbyggingu á ljósleiðaraneti. Við tæknilega högun slíks nets, s.s. um samtengingu og staðla o.fl., má hafa hliðsjón af leiðbeiningum PFS um uppbyggingu ljósleiðaraneta og ríkisaðstoðarreglur EES, sem gefnar voru út í október 2014, sbr. frétt á heimasíðu PFS, dags. 19. nóvember 2014.

## **5. Afstaða til sjónarmiða aðila**

Með tilkynningu á heimasíðu PFS, dags. 5. september 2014 boðaði stofnunin ákvörðun gegn Mílu og bauð öllum hagsmunaaðilum að skila inn athugasemdum. Alls bárust stofnuninni athugasemdir frá þremur aðilum, þ.e. Mílu, Byggðastofnun og Atvinnuþróunarfélagi Þingeyinga. Hér fyrir neðan verður gerð grein fyrir þeim athugasemdum sem stofnunin telur hafa þýðingu í málinu og afstöðu PFS til þeirra. PFS telur þannig ekki vera þörf á því að fjalla um athugasemdir sem eru ítrekaðar frá fyrra samráði stofnunarinnar um umræðuskjalið frá því febrúar s.l., eða aðrar athugasemdir sem hafa ekki bein tengsl við forsendur og lagagrundvöll hinnar boðuðu ákvörðunar. Þá skal tekið fram að PFS lítur ekki á Byggðastofnun og Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga sem beina aðila að þessu máli, sem eigi einstaklegra og lögvarinna hagsmuni af niðurstöðu þessa máls, þótt PFS sjái ástæðu til að fjalla um athugasemdir þeirra í þágu upplýstrar umræðu um málefni alþjónustu.

### **5.1 Athugasemdir Mílu**

Með bréfi, dags. 27. október 2014, bárust PFS athugasemdir Mílu við hina boðuðu ákvörðun stofnunar.

#### **5.1.1 Lagaumhverfi alþjónustu – inntak og umfang alþjónustukvaðar**

Lagaumhverfi alþjónustu hér á landi lýsir Míla með eftirfarandi hætti:

„Samkvæmt núgildandi lögum skal tenging við almenna fjarskiptanetið gera notenda kleift að njóta almennrar talsímaþjónustu auk gagnaflytninga að lágmarki 128 kb/s flytningasetu. Um alþjónustu er fjallað á nokkrum stöðum í lögum nr. 81/2003 um fjarskipti. Í 6. tl. 3. gr. fjarskiptalaga er alþjónusta skilgreind sem „afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðaðir eru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra“ Í 19. gr. fjarskiptalaga er fjallað um réttinn til alþjónustu. Samkvæmt 19. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 felur réttur til alþjónustu í sér að allir notendur skulu eiga rétt á alþjónustu óháð staðsetningu, með þeim undantekningum sem þar er getið og í 3. mgr. eru taldar upp tegundir alþjónustu. Samkvæmt 3. mgr. 20. gr. skal sama

gjaldskrá gilda fyrir alþjónustu alls staðar á landinu og þar kemur enn fremur fram að innanríkisráðherra setur 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 lágmarksfjarskiptalþjónustu með ákveðnum gæðum og á verði sem miðað við aðstæður í þjóðfélaginu telst viðráðanlegt. Þannig að allir notendur óháð staðsetningu hafi aðgang að slíkri lágmarksþjónustu með þeim undantekningum sem leiðir af fjarskiptalögum.*“ Þessu hefur ekki verið breytt af hálfu löggjafans. Ákvæði fjarskiptalaga er varða alþjónustu byggja á Evróputilskipunum nr. 2002/22/EB um alþjónustu og réttindi notenda. Um er að ræða tiltekin lágmarksréttindi sem ætlað er að tryggja í þágu samfélagslegra sjónarmiða. Löggjafinn hefur svo tekið afstöðu til þess í lögum hvert inntak alþjónustu er sbr. tilgreind ákvæði um tegundir alþjónustu. Útvíkkun á inntaki og umfangi alþjónustu er ekki á valdsviði Póst- og fjarskiptastofnunar heldur er eingöngu á færi löggjafans. Ástæða þess að svo mjög er fjallað um þetta hér er sú að svo virðist sem PFS telji að ákvörðunin leggi ekki skyldu á alþjónustuveitanda að uppfæra kerfi sitt og sé ákvörðunin því í raun ívilnandi þar sem hún eigi að stuðla að því að alþjónustuveitandi sjái sér það fært. Hins vegar er ekkert fjallað um samspil réttar til alþjónustu og skyldu til að veita hana. Sé kerfið uppfært með þessum hætti undir formerkjum alþjónustu þá hlýtur rétturinn til alþjónustu að fylgja og jafnræðisregla stjórnarsýslulaganna leiðir þá til þess að allir hljóta að eiga sama rétt til þjónustunnar. Að mati Mílu er það ófyrirsjáanlegt til hvers þetta réttarástand kann að leiða.

Míla telur að miðað við hversu umfangsmiklar breytingar eru hugaðar á fyrirkomulagi alþjónustukvaðar, þess hversu flókin útfærslan er, hversu ófyrirsjáanlegar afleiðingar eru af ákvörðuninni fyrir þann sem ákvörðunin beinist að og því að verulega skortir á að lagastoð sé næg telur Míla að PFS beri að endurskoða boðaða ákvörðun. Að öðrum kosti getur það leitt til þess að ákvörðunin verði talin ógildanleg af æðra stjórnvaldi eða dómstólum þar sem gera verður þær kröfur til ákvörðunar stjórnvalda að hún eigi sér stoð í lögum og sé skýr og ótvíræð, þannig að sá sem ákvörðunin beinist að geri sér grein fyrir því hver skylda hans er. Þá getur ákvörðunin eins og hún er boðið valdið verulegum misskilningi meðal notenda um það hver rétt til alþjónustu er samkvæmt hinni boðuðu ákvörðun. Getur það leitt til mikils ágreinings og málareksturs gagnavart alþjónustuveitanda með tilheyrandi kostnaði og álitshnekki fyrir alþjónustuveitanda.

Þá dregur Míla það verulega í efa að það fyrirkomulag sem boðað er í ákvörðuninni um fjármögnun nái því markmiði sem stefnt er að. Svo virðist sem fyrirkomulaginu sé ætlað að ná fram markmiðum Alþingis um háhraðavæðingu til allra landsmanna án þess að nokkurt framlag komi frá ríkinu. Þess í stað eiga alþjónustuveitandi, notendur og fyrirtæki á fjarskiptamörkuðum að standa straum af þeim kostnaði (með framlagi í jöfnunarsjóð alþjónustu). Þrátt fyrir það mun fyrirkomulagið ekki leiða til þess að unnt verði að veita stærstum hluta þar sem markaðsbrestur er þjónustu á grundvelli þess. Þá er öll áhætta lögð á alþjónustuveitanda sem á samkvæmt boðaðri ákvörðun alltaf að reiða fram 300.000 kr. á hverja tengingu samkvæmt svæðaskiptingu sem einnig er óljós að mati Mílu. Míla telur yfirgnæfandi líkur á því að kostnaður fyrirtækisins á þessum

svæðum sé að meðaltali langt yfir 300.000 kr. Samkvæmt útreikningum Mílu getur reksturinn aldrei staðið undir slíku fjárfestingarframlagi, nema að aðgangur að heimtaug verði verðlagður með allt öðrum hætti en almennt gerist. Það er því verið að leggja til að alþjónustuveitandi leggi út í beinan taprekstur án fyrirsjáanlegs möguleika á því að fá slíkan taprekstur bættan, þar sem alþjónustusjóður getur ekki bæði staðið undir þátttöku í fjárfestingunni og bætt þann taprekstur sem viðvarandi verður af þessum heimtaugum.“

#### *Afstaða PFS*

Ofangreind sjónarmið Mílu gefa tilefni til eftirfarandi athugasemda og skýringa af hálfu PFS.

Í fyrsta lagi hafnar PFS þeirri lögskýringu Mílu að ákvörðun PFS skorti lagastoð og sé af þeim sökum ógildanleg. Heimild PFS til að leggja á kvöð um aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið um nettengipunkt er alveg skýr og ótvíræð, sbr. 1. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu, nr. 1356/2007, sbr. 3. mgr. 19. gr., sbr. 1. mgr. 20. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003. Engar kvaðir eru lagðar á fyrirtækið umfram þær sem hafa hvílt á fyrirtækinu allt frá árinu 2005. Þá eru engar skyldur eða kvaðir lagðar á Mílu um að endurnýja heimtauganetið sitt eða skipta út koparheimtaugum í staðinn fyrir ljósleiðaraheimtaugar. Til að taka af allan vafa um þetta hefur PFS ákveðið að bæta við sérstökum lið í ákvörðunarorðum þess efnis að Míla ehf. hafi fullt forræði á því hvort og hvar fyrirtækið endurnýjar aðgangsnetið með ljósleiðara.

Skýrt kom fram í umræðuskjali PFS, sem birt var þann 21. febrúar s.l., sem og í hinni boðuðu ákvörðun, að Míla uppfyllir núgildandi kvöð um tengingu allra landsmanna við almenna fjarskiptanetið og að með því eru þau lágmarksréttindi sem Míla vísar til tryggð. Hins vegar er það mat PFS að núgildandi kostnaðarviðmið um hlutdeild Mílu við lagningu hvernar heimtaugar fyrir sig kunni að koma í veg fyrir að fyrirtækið geti farið út í „*eðlilega*“ endurnýjun á aðgangskerfi fyrirtækisins, kjósi fyrirtækið að gera það, þar sem ekki er hægt að styðjast við VDSL tækni til að bæta þá þjónustu sem notendum, einkum í dreifbýli, kann að standa til boða.

Hvað varðar tilvísun félagsins til jafnræðisreglu stjórnsýslulaga og að allir notendur eigi rétt til sömu þjónustu þá telur PFS, að ákvörðunin gangi ekki gegn þeim sjónarmiðum sem Míla vísar þarna til. Skylda Mílu er að útvega tengingu, ekki að veita tiltekinn hraða á þeirri tengingu. Fyrirtækið hefur val um að útvega ljósleiðartengingu eða kopartengingu, t.d. má benda á að fyrirtækið leggur í dag ljósleiðara í ný hverfi sbr. tilkynning á heimasíðu félagsins. Fráleitt er halda því fram í þessu samhengi að sú ákvörðun fyrirtækisins skapi einhvern rétt fyrir þá notendur sem í dag eru tengdir með koparheimtaug, að krefjast ljósleiðarheimtaugar í staðinn. Að mati PFS felur ákvörðun stofnunarinnar á engan hátt í sér eitthvað ófyrirsjáanlegt réttarástand hvað þetta varðar, enda forræði á uppbyggingu netsins og tilhögun að öðru leyti í höndum Mílu, eins og hingað til hefur verið.

Markmið PFS er eins og fram kom í umræðuskjali PFS og hinni boðuðu ákvörðun gagnvart Mílu, er að rjúfa þá kyrrstöðu sem að mati PFS hefur verið á aðgangi íbúa dreifbýlisins, að nútíma fjarskiptaþjónustu. Hins vegar er það rétt hjá Mílu, að það markmið getur farið saman við markmið stjórnvalda í fjarskiptaáætlun um aðgang allra landsmanna að háhraðaneti.

Þá fær PFS ekki séð að það sé óeðlilegt á nokkurn hátt, út frá lögum um fjarskipti, að alþjónustuveitandi, notandi og eftir atvikum jöfnunarsjóður alþjónustu greiði fyrir hugsanlega endurnýjun aðgangsnetsins, innan þeirra marka, sem ákvörðun PFS kveður á um. Skýrt kemur fram í ákvörðuninni að sett eru takmörk á endurnýjun aðgangsnetsins með þeirri

aðferðarfræði sem fjallað er um í ákvörðuninni. Einnig má vísa til þess að í fjárlögum fyrir árið 2015 er kveðið á um 300. milljón kr. framlag frá ríkinu sem m.a. er ætlað til uppbyggingar á ljósleiðaranetum hér á landi. Gera má ráð fyrir að þeir fjármunir muni m.a. verða nýttir til framkvæmda þar sem ekki er talið hagkvæmt að byggja upp net á markaðsforsendum, með eða án þátttöku Mílu.

Um afstöðu PFS til sjónarmiða Mílu um svæðisskiptingu, verðlagningu heimtaugar og kostnað fyrirtækisins á þeim svæðum þar sem hugsanlega verður lagður ljósleiðari vísast til umfjöllunar í kafla 3.5.3., um svæðisskiptingu, þar sem stofnunin fellst á sjónarmið Mílu, varðandi óskýrleika forsendna um meðaltalsútreikninga, og mælir fyrir um tilteknar úrbætur, auk kafla 3.5.4., um kostnaðarhlutdeild alþjónustuveitanda, þar sem PFS ákveður að lækka hlutdeild Mílu enn frekar frá hinni boðuðu ákvörðun eða niður í 250.000 kr. Varðandi þær athugasemdir er varðar kostnaðarhlutdeild Mílu og efasemdir um að sá kostnaður verði endurheimtanlegur vísast til afstöðu PFS í kafla 5.1.3.

PFS telur að með að með framangreindum svörum og skýringum sem jafnframt svarað athugasemdum Mílu sem fram koma í kafla II. í bréfi félagsins og fjalla um inntak og umfang boðaðrar alþjónustukvaðar.

### **5.1.2 Ákvörðunina skortir skýrleika**

Míla telur að boðuð ákvörðun, auk þess að skorta lagastoð, að skorti hana skýrleika. Um sé að ræða verulega matskennda ákvörðun. Útfærslan sé háð ýmis konar forsendum sem erfitt er að greina. Dæmi um það er svæðaskipting og tilhögun um verðlagningu á þjónustunni þar sem eitt af meginatriðum í rétti til alþjónustu er að þjónustan skuli vera á viðráðanlegum kjörum og í samræmi við það sem almennt gerist. Þetta leiðir til þess að þeir sem telja sig eiga rétt á alþjónustu á grundvelli þessa munu telja að þjónustan megi ekki kosta meira en gildir annars staðar, þ.m.t. á svæðum þar sem ódýrara er að veita þjónustuna þótt þau falli ekki sem slík undir alþjónustusvæði samkvæmt boðaðri ákvörðun. Þá sé engan vegin ljóst hvernig fer um óafskrifaðan fjárfestingarkostnað í koparneti Mílu sem þegar hefur verið lagt út á grundvelli gildandi alþjónustukvaða. Míla mun geta staðið fyrir verulegu óbættu tapi vegna þessa ef farið verður eftir þeirri útfærslu sem lögð er til í hinni boðuðu ákvörðun. Þá sé ekkert fjallað um það hvernig innheimta á framlag notenda og sveitarfélög og samskipti við þau skuli háttáð.

#### *Afstaða PFS*

PFS hafnar því að ákvörðunin sé á einhvern hátt óskýr, sérstaklega ef tekið er mið af því umfjöllunarefni sem verið er að fjalla um. Forræði Mílu er t.d. óumdeilt, kveðið er á um kostnaðarskiptingu á milli aðila, sett hámark á þann kostnað sem talinn er geta verið sanngjarn og eðlilegur í þessu samhengi. Um svæðaskiptingu vísast sérstaklega til kafla 3.5.3. PFS telur ekki fært að leggja til grundvallar bollaleggingar Mílu um að kostnaðarskiptingin kunni, af hálfu notenda, að vera talin óskýr eða á einhvern hátt ósanngjörn. Minnt er á það að PFS er með ákvörðun þessari að setja tiltekið þak á kostnaðarhlutdeild notanda, en samkvæmt gildandi kvöðum ber notandi allan kostnað umfram 650.000 kr. kostnað, ef um viðgerð eða endurnýjun heimtaugar væri að ræða.

Hvað varðar verðlagningu á ljósleiðaraheimtaugum er vísað til ákvörðunar PFS nr. 21/2014 þar sem skýrt kemur fram að Mílu er heimilt að verðleggja ljósleiðarheimtaugar fyrirtækisins með öðrum hætti en hefðbundnar koparheimtaugar. Samkvæmt þessari ákvörðun, kjósi fyrirtækið að gera svo, gæti Míla verið með aðra gjaldskrá til fjarskiptafyrirtækja fyrir ljósleiðarheimtaugar, án þess að ákvæði fjarskiptalaga um gjaldskrá fyrir alþjónustu séu brotinn enda er þar eðli málsins samkvæmt verið að fjalla um smásöluverð til notenda.

Hvað varðar sjónarmið Mílu um óbætt tap vegna fjárfestingar í koparheimtauganetinu verður að gera ráð fyrir að félagið sé búið að afskrifa að mestu þær fjárfestingar í koparheimtaugum sem farið hefur verið í á grundvelli alþjónustukvaða. Núverandi verðlagning koparheimtaugar byggir m.a. á 20 ára líftíma og er meðalverð reiknað fyrir landið allt á grundvelli heildar fjárfestingar- og rekstrarkostnaðar. Í því fellst eðli málsins samkvæmt að tap á óhagkvæmum svæðum er jafnað með hagnaði af hagkvæmum svæðum. Ekki verður séð að umfang útskiptingar Mílu á koparheimtaugum yfir í ljósleiðaraheimtaugar á svæðum þar sem koparheimtaugar duga ekki fyrir háhraðaþjónustu raski verðmyndun koparheimtauga með þeim hætti að fyrirbyggjandi fjárfesting fái ekki endurheimt, jafnvel þó að rekstur ljósleiðaraheimtaugar, sem eru mun hagkvæmari í rekstri, skili ekki framlagi til koparkerfisins. Hafa ber jafnframt í huga í þessu sambandi að verðlagning koparheimtauga er enn tiltölulega hógvæð miðað við ljósleiðaraheimtaugar á markaðinum og að ekki er gjaldskrárvöð á Mílu vegna ljósleiðaraheimtauga (markaður 4) sem þýðir að svigrúm Mílu eykst í verðlagningu þar sem byggt er á kostnaði viðkomandi svæðis og viðmið verða önnur sambærileg svæðisbundin aðgangsnét en ekki landsmeðaltal.

Vegna athugasemda Mílu um samskipti við notendur þá hyggst PFS útbúa staðlað eyðublað, í samstarfi við Mílu, sem notendur þurfa að undirrita, þar sem m.a. verður fjallað um samþykki notenda á kostnaðarþátttöku, innheimtu á framlagi og önnur atriði. Stefnt er að því að það liggi fyrir á fyrsta ársfjórðungi ársins 2015.

### **5.1.3 Ákvörðunin er verulega íþyngjandi fyrir alþjónustuveitanda**

Í bréfi Mílu kemur fram að félagið telji framlag alþjónustuveitanda allt of hátt og algerlega óásættanlegt að miðað sé við að Míla greiði alltaf 300.000 að meðaltali fyrir hverja heimtaug. Fyrirsjáanlegt er að þjónustan verði rekin með tapi og það tap, jafnvel þótt það yrði viðurkennt af hálfu PFS sem ósanngjörn byrði, fæst ekki bætt þar sem jöfnunarsjóður alþjónustu hefur ekki bolmagn til að bæta slíkt tap miðað við þær forsendur sem gilda um tekjustofna sjóðsins. Í hinni boðuðu ákvörðun er miðað við að 300.000 kr. framlag alþjónustuveitanda geti verið endurheimtanlegt á áætluðum líftíma ljósleiðara. Þær tekjur sem eiga að standa straum af kostnaði eru heimtaugaleiga, bitastraumsþjónusta og fjarskiptaþjónusta sem veitt er um heimtaug/bitastraum s.s. vegna internet- síma og sjónvarpsþjónustu. Hvað varðar fyrstu tvo þættina þá er ljóst að rekstur hins virka hluta heimtaugarinnar þarf í sjálfu sér að standa undir sér en ekki ætlað að standa undir fjárfestingu af hinum óvirka hluta (ljósleiðara) sökum kvaða um bókhaldslegan aðskilnað en Mílu er ekki heimilt að láta eina þjónustu niðurgreiða aðra. Auk þess er ljóst að ekki er á svæðum þar sem markaðsbrestur ríkir hvort eð er nánast öruggt að tap er á þeirri þjónustu. Þá er því alfarið vísað á bug að Míla sem er rekið sem sérstakt fyrirtæki innan samstæðu geti notið góðs af mögulegum ágóða annars félags í samstæðunni þar sem strangar reglur gilda um bókhaldslegan aðskilnað ríkja á milli fyrirtækjanna. Auk þess geta öll fjarskiptafyrirtæki tengd sem ódengd samstæðu Skipta veitt þjónustu á jafnræðisgrundvelli um þessa heimtaug og verður ekki með nokkru móti hægt að reikna ávinning af slíkri starfsemi inn í fjárfestingu Mílu í ljósleiðaraheimtaug. Þá má nefna að Míla mun þurfa að leggja í verulegan kostnað vegna beinna samskipta við notendur þar sem fyrirtækið þarf að sannfæra viðkomandi um að leggja fram 300.000 kr. innheimta og standa í ýmis konar samningagerð og umsýslu. Eins og bent hefur verið á er óljóst hvernig á að standa að samskiptum við notendur en leiða má að því líkur að Míla þurfi að taka þau að sér. Bent skal á að Míla starfar ekki á smásölumarkaði og er því almenna reglan sú að samskipti við endanotenda fara í gegnum þjónustuveitanda sem keypt hefur aðgang hjá Mílu á heildsölustig. Þá hefur Míla engar forsendur til þess að ábyrgjast að nokkur fjarskiptaþjónusta s.s. internetþjónusta, talsími eða sjónvarpsþjónusta

verði yfirhöfuð veitt um heimtaugina enda hvílir engin alþjónustukvöð á öðrum fjarskiptafyrirtækjum hvað slíka þjónustu varðar.

#### *Afstaða PFS*

PFS getur ekki fallist á framangreindar forsendur Mílu og telur að í einhverjum tilvikum geti verið um misskilning að ræða. Þannig er t.d. ekki gert ráð fyrir því að Míla greiði alltaf 300.000 kr. að meðaltali fyrir hverja heimtaug, upphæðin gæti verið lægri á hverja tengingu á einhverjum svæðum. Gert er ráð fyrir að Míla greiði allt að 300.000 kr. að meðaltali fyrir hverja heimtaug eða 250.000 kr. eins og nú hefur verið ákveðið að lækka upphæðina í. Hlutdeild Mílu getur því verið breytileg innan þessa marka, eftir því hver heildakostnaður við framkvæmd deilist niður á margar tengingar. PFS telur að taflan í kafla 3.5.3. varpi skýru ljósi á þetta.

PFS leggur áherslu á að Míla hefur frjálst val um að leggja nýjar ljósheimtaugar í stað fyrirbyggjandi heimtauga og er auk þess ekki bundin af verðkvöð á ljósleiðaraheimtaugum (markaður 4). Verðlagning getur því tekið mið af svæðisbundnum aðstæðum, þar sem byggt er á kostnaði viðkomandi svæðis og viðmið eru önnur sambærileg svæðisbundin aðgangsnét en ekki landsmeðaltal.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga getur fjarskiptafyrirtæki sótt um það til PFS að því verði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald ef það telur að alþjónusta sem því er gert skylt að veita sé rekin með tapi og því ósanngjörn byrði á fyrirtækinu. Við útreikninga á kostnaði við alþjónustu skal m.a. taka mið af markaðsávinningi af því að veita þjónustuna. PFS telur að með hinu nýja fyrirkomulagi séu leikreglur skýrari en áður um þátttöku annarra en alþjónustuveitanda í uppbyggingu heimtauganets. Hvað varðar getu jöfnunarsjóðs alþjónustu til að bæta byrði Mílu ef hún telst ósanngjörn þá er ljóst miðað við. núverandi lagaramma að hægt er að tryggja sjóðnum nægjanlegar tekjur til að mæta slíkum útgjöldum.

PFS hefur ákveðið að lækka hámarks fjárhæð alþjónustuveitanda úr allt að 300.000 kr. að meðaltali í allt að 250.000 kr. að meðaltali vegna gagnrýni Mílu um að viðmiðið væri of hátt. PFS bendir á að byrði Mílu er umtalsvert minni en í núverandi alþjónustukvöð sem kveður á um allt að 650.000 kr. kostnað alþjónustuveitanda á einstaka nýlagningar heimtaugar. Félaginu er í sjálfsvald sett hvort það kýs að fara í að skipta út núverandi koparheimtaugum yfir í ljósleiðaraheimtaugar eða með annarri tækni og telur PFS að með framangreindu viðmiði um kostnaðarþátttöku sé gengið eins langt og mögulegt er í að lágmarka það hámarksviðmið sem Mílu er gert skylt að bera kjósi félagið að skipta út núverandi heimtaugum á einstökum svæðum þar sem félagið ber alþjónustuskyldu.

Hvað varðar bókhaldlegan aðskilnað og hugsanlega niðurgreiðslu einnar þjónustu á annarri innan Skiptasamstæðunnar þá bendir PFS á eftirfarandi: Bókhaldslegur aðskilnaður er forsenda þess að hægt sé að meta alþjónustubyrði á grundvelli lóðrétt samþætts reksturs innan samstæðunnar, en kemur alls ekki í veg fyrir að byrðin sé metin. Mat á alþjónustubyrði felur ekki í sér mat á því hvort um niðurgreiðslu einnar þjónustu á annarri, heldur er um heildstætt mat að ræða á kostnaði og/eða ávinningi alþjónustuveitanda af viðkomandi alþjónustukvöð, en gengið er út frá því að hver þjónusta beri sinn fjárfestingar- og rekstrarkostnað í samræmi við niðurstöðu kostnaðargreiningar. M.ö.o. þá er lagt mat á þann heildarávinning eða –tap sem fjárfesting í heimtaug og rekstur hennar skapar hjá samstæðunni sem Míla tilheyrir í samanburði við að veita ekki viðkomandi heimtaugaþjónustu (umflýjanlegur kostnaður og brottfallnar tekjur). Jafnframt þarf að hafa í huga að þegar lagt er mat á ávinning skal markaðsávinningur einnig metinn.

Í ákvörðun PFS nr. 29/2013 komst stofnunin að niðurstöðu um hvernig meta skuli ósanngjarna byrði Mílu vegna alþjónustukvaðar um heimtaugar. Þar kom fram að nettókostnað Mílu skuli reikna þannig út að fyrst ber að ákvarða kostnað heimtaugar hjá Mílu, og síðan heimtaugaleigutekjur Mílu og framlegð af annarri þjónustu innan Skiptasamstæðunnar yfir tenginguna í heildsölu og smásölu og markaðsávinningur er dreginn frá. Sé einhver nettókostnaður fyrir hendi eftir þessa útreikninga skal síðan meta hvort sá kostnaður sem eftir stendur teljist ósanngjörn byrði á Mílu og Skiptasamstæðuna. Ljóst er að Míla getur ekki tryggt ákveðin viðskipti á heimtaug eða hverjir nýta hana. Hins vegar kemur það ekki í veg fyrir að hægt sé að kostnaðargreina fjárfestingu og rekstur heimtaugar, ásamt því að leggja mat á þá þjónustu sem veitt er á viðkomandi heimtaug. Á sama hátt og ekki hvílir alþjónustuskylða á þjónustuveitendum þá er ekki alþjónustuskylða á Mílu að endurnýja koparheimtaugar með ljósleiðaraheimtaugum.

Framangreindum skiptireglum í fjárfestingu í ljósleiðaraheimtaugum er m.a. ætlað að vernda hagsmunum alþjónustuveitanda m.t.t. hámarkskostnaðar og virka þar með sem hvati til fjárfestingar í háhraðaneti en ekki sem ný byrði á félaginu. PFS vísar að öðru leyti á kafla 3.5 varðandi umfjöllun um kostnaðarhlutdeild Mílu.

#### **5.1.4 Samspil boðaðrar ákvörðunar PFS við markaði 4 og 5**

Míla bendir á að samkvæmt ákvörðun PFS á markaði 4 og 5 þá er landið allt einn markaður. Það leiðir til þess að verð fyrir heimtaugaleigu skal vera hið sama um allt land. Undantekning er vissulega þar sem um er að ræða aðgang að ljósleiðaraheimtaug en þar er ekki fyrirfram verðkvöð á Mílu. Hins vegar er fólgið í hinni boðuðu ákvörðun að ef Míla kys að leggja niður koparkerfið þá færist alþjónustukvöðin yfir á það kerfi sem kemur í staðinn. Af því leiðir að hætt er við að notandi mun telja sig eiga rétt á því að fá þjónustuna á sama eða sambærilegu verði og gildir um aðra heimtaugaleigu alþjónustuveitanda þótt um sé að ræða þjónustu sem veitt er utan þess svæðis sem telst alþjónustusvæði samkvæmt hinni boðuðu ákvörðun.

#### *Afstaða PFS*

PFS telur að umfjöllun Mílu um samspil alþjónustu og ákvörðunar stofnunarinnar í kjölfar markaðsgreininga á mörkuðum 4 og 5 byggji ekki á réttum skilningi. Vissulega gilda kvaðir samkvæmt ákvörðun nr. 21/2014 fyrir landið allt, auk þess sem búið er að fella niður verðkvöð á ljósleiðaraheimtaug. Þetta gefur Mílu færi á því að verðleggja ljósleiðaraheimtaugina á hærra verði en koparheimtaugina og byggja á öðrum kostnaðarforsendum og taka tilliti til annars konar tekjumóðels. PFS telur að líklegt að Míla sé að rugla saman umfjöllun í ákvörðun þessari, sbr. kafla 3.3.4., um að ef koparheimtaug er skipt út fyrir ljósleiðaraheimtaug að þá falli sú heimtaug undir alþjónustu, þ.m.t. um kostnaðarviðmið, enda sé hún eina tenging notanda við fastanetið. Hér er átt við kostnaðarpátttöku notanda, sbr. setninguna: „Er því gert ráð fyrir að um verði að ræða hámarkstengigjald sem fyrirtæki og heimili þurfa að bera.“ Þannig er ekki verið að tala um gjaldskrárefirlit með smásöluverðum gagnvart notanda. Heimtaugagjöld Mílu eru lögð á samkvæmt heildsölugjaldskrá sem tekur til þeirra fjarskiptafyrirtækja sem leigja heimtaugina, og er hún, eins og áður segir, ekki háð verðkvöð, ef um ljósleiðaraheimtaug er að ræða. Þá er enn og aftur ekki hægt að leggja til grundvallar hugleiðingar Mílu um hvaða réttindi notendur munu hugsanlega telja sig eiga rétt á, sérstaklega ekki ef slíkar hugleiðingar byggja ekki á réttum forsendum.

### 5.1.5 Samkeppni frá öðrum kerfum

Í athugasemdum sínum bendir Míla á að ljóst sé samkeppni frá öðrum kerfum er veitt geta háhraðanetsþjónustu sé yfirvofandi. Þegar sé verið að breiða út 4G net sem munu ná til 99,9% landsmanna. Örar framfarir séu á þessu sviði og reynslan sýni að verð fyrir þjónustuna muni fara lækkandi og fleiri þjónustukostir verða í boði yfir það net. Það sé því engan vegin rétt að miða afskriftartíma við líftíma ljósleiðara enda er sá líftími mjög langur en þrátt fyrir það getur þjónusta um ljósleiðarheimtaug orðið úrelt löngu áður en líftími ljósleiðara líkur. Reikna þurfi mun styttri afskriftartíma af ljósleiðaranum miðað við þá áhættu sem stafar af mögulegum staðgöngukerfum. Auk þess þarf að taka tillit til búferlaflutninga af viðkomandi svæðum en á undaförnum áratugum hefur verið viðvarandi brottflutningur af strjálbýlissvæðum á Íslandi.

#### *Afstaða PFS*

PFS telur að með þessum athugasemdum sínum sé Míla að lýsa þeim áskornum og þeirri óvissu sem netrekendur standa almennt frammi fyrir þegar örar tækniframfarir eru fyrirsjáanlegar. Erfitt getur verið að meta hvaða áhrif ein tækni hefur á framþróun annarrar tækni, en það ræðst af margbreytilegum þáttum, s.s. framboð á þjónustu, hverjar væntingar og kröfur notenda verða. PFS telur að Míla búi nú þegar við þessar aðstæður óháð ákvörðun þessari. Það er aftur á móti mat PFS að með þeim breytingum sem verða á alþjónustukvöðum Mílu með þessari ákvörðun sé á ákveðinn hátt verið að bæta stöðu Mílu, m.t.t. þeirrar þróunar sem er að verða, þ.e. verið er að lækka þá byrði sem hvílt hefur á fyrirtækinu varðandi kostnaðarþátttöku í viðhaldi, endurnýjun og nýlagningar heimtaugar. Ætti sú breyting að vera til þess fallin að gera Mílu betur í stakk búna til viðhalda og endurnýja heimtauganet sitt á næstu árum til að mæta þeirri samkeppni sem framundan er.

Hvað varðar það sjónarmið Mílu, að vegna óvissu um hvaða tækni verði ráðandi í framtíðinni, þegar horft er tiltölulega langt fram í tímann, sé verið að miða við of langan afskriftartíma, að þá telur PFS það ekki vera varhugavert að miða við nokkuð langan afskriftartíma ljósleiðaraheimtaugar, eða 25-30 ár, þótt ekki sé endilega verið að miða við raunverulegan líftíma hennar. Er þá horft til þess að afkastageta þráðlausrar tækni er enn sem komið er, og verður áfram um fyrirsjáanlega framtíð, bundin álagstakmörkunum, auk þess sem kostnaður við að mæta sífellt aukinni þörf fyrir bandbreidd, til að anna þeim þjónustum sem eftirspurn er eftir, verður fyrirsjáanlega ávallt meiri í þráðlausum netum, sbr. aukin tíðninotkun, fjölgun senda og sendistaða o.s.frv., heldur en aukning á hraða í ljósleiðaranetum.

Burtséð frá þessu bendir PFS á að verðkvöð á ljósleiðaraheimtaug hefur verið felld niður og er það því á forræði Mílu að ákveða kostnaðarforsendur gjaldskrár, þ.m.t. afskriftartíma ljósleiðaraheimtaugar. Gildir það óháð því hvort PFS hafi lagt til grundvallar ákveðnar forsendur varðandi kostnaðarhlutdeild Mílu. Sjái fyrirtækið sér ekki fært að haga gjaldskrá sinni til samræmis við þær forsendur má að sjálfsögðu búast við því að Míla ráðist ekki í endurnýjun heimtauga í stórum stíl á næstu árum. Reynslan verður að leiða þetta í ljós. Það er á hinn bóginn álit PFS að Mílu sé fyllilega fært að endurheimta slíkan stofnkostnað innan sanngjarnra og hæfilegra tímamarka. Af þessum sökum telur PFS ekki vera tilefni til að fallast sjónarmið Mílu um óvissu og rekstraráhættu samkvæmt framangreindu. Þá er heldur ekki hægt að leggja til grundvallar áætlanir um breytt byggðamynstur í landinu til næstu ára eða áratuga þegar lögð er á kvöð um alþjónustu samkvæmt ákvörðun þessari, auk þess sem minnt er á að kvöðin er eingöngu lögð á til fjögurra ára og er ekki að búast við stórfelldri búseturöskun hér á landi innan þeirra tímamarka.



### 5.1.6 Svæðisskipting miðað við mörk sveitarfélaga

Þá telur Míla að samkvæmt ákvörðuninni sé mjög óljóst hvað átt sé við með *sveitarfélagi* og hvar mörk milli þeirra liggja. Veldur það mikilli áhættu á margs konar ágreiningi um túlkun á efni ákvörðunarinnar. Til þess að lágmarkskrafa um skýrleika ákvörðunarinnar nái fram að ganga verður að skilgreina þessi mörk með óyggjandi hætti. Þá er í þessu fólgin sú hætta að Míla sem alþjónustuveitandi verði ætíð að byggja upp heilu sveitarfélögin en aðrir sem ekki hafa þessa kvöð munu geta valið út hagkvæmustu svæðin innan sveitarfélags og byggt þar upp án allra kvaða um heildaruppbyggingu.

#### *Afstaða PFS*

PFS fær ekki séð hvað sé óskýrt við hugtakið *sveitarfélag* og hvar mörk þeirra liggja. Ekki þarf annað en að líta til sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 til að fá glögga mynd af því hvað sveitarfélag teljist vera. Þá eru staðarmörk sveitarfélaga staðfest af ráðherra og þau birt í Stjórnartíðindum, auk þess sem þau eru aðgengileg viðbót á myndrænu formi í öllum helstu landupplýsingakerfum sem unnið er með innan fjarskiptageirans. PFS fær því ekki séð hvað sé óljóst í þessum efnum.

Þá skal það ítrekað að ekki er verið að setja það sem skilyrði að Mílu láti framkvæmdir taka til allra tenginga innan sveitarfélags. Annars vegar getur Míla leitað eftir samþykki PFS við að afmarka sérstakt framkvæmdarsvæði innan sveitarfélags, auk þess sem félaginu er heimilt að sleppa dýrustu tenginum samkvæmt ákveðnum viðmiðunarreglum, sbr. kafla 3.5.9.

### 5.1.7 Jöfnunarsjóður alþjónustu

Samkvæmt álitu Mílu virðist ákvörðunin gera ráð fyrir að jöfnunarsjóður alþjónustu leggi til ákveðið fjárframlag. Það sé að sjálfsögðu háð því að umsókn fullnægi lagaskilyrðum um úthlutun úr sjóðnum sem ítarlega eru tilgreind í 21. gr. fjarskiptalaga. Samkvæmt orðanna hljóðan sé eingöngu úthlutað vegna alþjónustu sem fyrirtækinu sé skylt að veita. Ef sá skilningur sem PFS virðist leggja í sína eigin boðuðu ákvörðun þá er uppfærsla kerfisins ekki skylda. Þar af leiðandi verður ekki séð að heimilt sé að úthluta úr sjóðnum á grundvelli núgildandi laga. Þetta er atriði sem verður að skoða og skilgreina betur.

#### *Afstaða PFS*

Eins og fram kemur hér að ofan ber Mílu skylda til að útvega tengingu samkvæmt reglum um alþjónustu. Fyrirtækið gæti í dag tekið þá ákvörðun, á grundvelli núgildandi útnefningar að endurnýja hana, enda hefur fyrirtækið forræði á allri ákvarðanatöku sem lýtur að hönnun og fyrirkomulagi sem og viðhaldi netsins. Ákvörðun PFS er eingöngu til þess fallin að ef Míla ákveður að skipta út aðgangsnetinu, þar sem ekki er mögulegt að bjóða upp á VDSL- tækni, þá er búið að setja gagnsæ skilyrði, sem horfa skal til, t.d. um stærð framkvæmdar, kostnaðarskiptingu á milli aðila, sem og viðbótarskilyrði sem tengjast úthlutun úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Ef umsókn Mílu uppfyllir þessi skilyrði þá mun fyrirtækið fá úthlutun úr sjóðnum í samræmi við 21. gr. fjarskiptalaga.

Samkvæmt framangreindu getur Míla kosið að viðhalda tengingum notenda við fastanetið, þ.e. kvöð sem félaginu er skylt að uppfylla, með því að endurnýja heimtaugar. Slíkar framkvæmdir eru styrkhæfar úr jöfnunarsjóði alþjónustu að þeim skilyrðum uppfylltum sem um hann gilda. Hafi einhver óvissa ríkt um þetta, að álitu Mílu, telur PFS að búið sé að eyða öllum vafa um það með skýringum þessum.

### 5.1.8 Óbreyttur réttur til alþjónustu

Míla telur að skýra verði með óhyggjandi hætti hvernig fara á að í þeim tilvikum þegar alþjónustuveitandi er eingöngu að veita aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið á grundvelli nágildandi laga um alþjónustu. Það er þegar ekki er verið að ráðast í uppbyggingu með því fyrirkomulagi sem gert er ráð fyrir í boðaðri ákvörðun. Ekki er kveðið á um það í ákvörðuninni með óyggjandi hætti. Þó kemur fram að tryggja eigi notendum sömu þjónustu og þeir búa við í dag, ásamt því að lækka eigi viðmiðunarmörk um framlag alþjónustuveitanda. Míla hefur skilið það svo á fundum með PFS að í slíkum tilvikum beri Mílu að leggja heimtaug með þeim takmörkunum að sé heimtaugin dýrari en 300.000. kr. geti Míla hafnað þeirri beiðni á grundvelli kostnaðar nema að umsækjandi greiði umframkostnað. Ákvörðunin er hins vegar óskýr hvað þetta varðar að mati Mílu og þarf að tryggja að enginn ágreiningur verði um túlkun á því hverjar skyldur alþjónustuveitanda eru þar með réttur notenda samanber einnig umfjöllun hér að framan.

#### *Afstaða PFS*

Míla verður áfram að veita notendum tengingu við almenna fjarskiptanetið á grundvelli nágildandi laga eftir að ákvörðun þessi er tekin. Engar lagabreytingar á alþjónustu liggja nú fyrir, svo að PFS viti til, auk þess sem ekki er verið að gera neinar eðlisbreytingar á skyldum Mílu samkvæmt ákvörðun þessari. Því er það ekki ljóst, að mati PFS, hvað þurfi að skýra með óyggjandi hætti varðandi þau tilvik þar sem Míla veitir eingöngu tengingu við almenna fjarskiptanetið. Sú skylda er til staðar í dag og verður það áfram með ákvörðun þessari. Ekki er verið að gera kröfu til þess að Míla veiti þjónustu ofan á heimtauginni eða uppfæra hana í ljósleiðaraheimtaug. Þetta hefur margsinnis komið fram og þarfnast ekki frekari umfjöllunar.

Hvað varðar þann kostnað sem Mílu verðu skylt að bera, varðandi viðgerð, endurnýjun eða nýlagningu heimtaugar að þá gildir 250.000 kr. hámark, en kostnaður umfram það er borinn af öðrum. Ekki frekar en samkvæmt nágildandi kvöð verður Mílu skylt að framkvæma viðhald eða leggja heimtaug ef kostnaður umfram 250.000 fæst ekki greiddur. Líkt og fram kemur í lokamálgrein kafla 5.1.2. hyggst PFS útbúa staðlað eyðublað fyrir skuldbindingu notanda um kostnaðarþáttöku. Notkun þess eyðublaðs, ásamt því verklagi sem Míla kemur til með að þurfa að þróa vegna mögulegra framkvæmda, á að tryggja Míla bíði ekki tjóns af því að fara í framkvæmd án þess að fá greitt fyrir kostnað umfram 250.000 kr.

### 5.1.9 Markmið ákvörðunarinnar

Míla telur að af hinni boðuðu ákvörðun megi ráða að markmið hennar sé að hvetja til fjárfestinga í bandbreiðum aðgangsnétum þar sem slíkt væri ekki gerlegt á viðskiptalegum grundvelli. Þá megi ráða að PFS telji að ákvörðunin sé ívilnandi og eigi að hvetja til fjárfestinga.

Míla telur að markmið ákvörðunarinnar um að allir landsmenn eigi kost á tengingum við almenna fjarskiptanetið sem gefur kost á háhraðatengingum sé gott og gilt. Hins vegar er útfærslan með þeim hætti að hún nær ekki markmiði sínu þar sem hvati til fjárfestingar er í raun enginn. Fyrirsjáanlegt er að þau 10% þar sem talið er að markaðsbrestur ríki eru að meðaltali dýrustu tengingarnar og því mun hver tenging kosta mun meira en þær 900.000 kr. sem gert er ráð fyrir að hægt sé að fjármagna með þessu móti. Míla getur bent sem dæmi um það útboð á vegum Snæfellsnesbæjar þar sem raunkostnaður hveirar tengingar var mun hærri. Það eina sem virðist nokkurn veginn öruggt er að alþjónustuveitandi mun aldrei geta fjárfest 300.000 á hverja heimtaug án þess að reksturinn verði rekinn með tapi. Byggir það meðal annars á því að samkvæmt 3. gr. reglugerðar um alþjónustu skal verð fyrir alþjónustu vera á viðráðanlegu verði miðað við aðstæður í þjóðfélaginu.

### *Afstaða PFS*

PFS gerir sér fulla grein fyrir því að markmið stjórnvalda um að allir landsmenn eigi kost á háhraðanetstengingu við almenna fastanetið verður ekki náð með alþjónustu eingöngu. Sést það t.d. greinlega í töflu sem sett er upp varðandi kostnaðarskiptingu í kafla 3.5.3, en þar er beinlínis gert er ráð fyrir því að sum sveitarfélög kunni að falla í flokk svæðis 4, þar sem samanlagt framlag alþjónustuveitanda, notanda og mögulega alþjónustusjóðs að upphæð 750.000 kr. dugar ekki til að fjármagna framkvæmdina. Hins vegar er það álit PFS að með ákvörðun þessari, um lækkun kostnaðarbyrði Mílu og með fyrirfram gefnum forsendum um aðkomu alþjónustusjóðs, sé verið að stuðla að því, enn frekar en verið hefur, að Míla kunni að sjá sér hag í því að endurnýja heimtauganet sitt, í sumum sveitarfélögum, kjósi félagið að gera það.

Hvað varðar mögulega óarðbærni af slíkum framkvæmdum að þá er um sama misskilning að ræða og fjallað var um í svörum PFS í kafla 5.1.4. Sú krafa alþjónustu um að hún skuli vera á viðráðanlegu verði tekur til kostnaðarþátttöku notandans varðandi viðgerð, endurnýjun eða nýlagningu heimtaugar, þ.e. 250.000 kr. kostnaðarhlutdeild hans. Míla veitir ekki þjónustu á heimtauginni og því ná gjaldskráreftirlitsheimildir PFS í smásölu, sbr. 2. mgr. 20. gr. fjarskiptalaga, ekki til félagsins. Heimtaugagjöld eru innheimt með heildsölugjaldskrá gagnvart öðrum fjarskiptafyrirtækjum og hefur verðkvöð, hvað varðar ljósleiðaraheimtaug, verið felld niður. Tilvísun í 3. gr. reglugerðar nr. 1356/2007 um alþjónustu hefur því enga þýðingu hvað þetta varðar.

#### **5.1.10 Samantekt athugasemda Mílu**

Eins og fram hefur komið andmælir Míla boðaðri ákvörðun á grundvelli þess að ákvörðunin skortir lagastoð hvað var umfang og inntak alþjónustunnar. Míla telur mikla hættu á að ákvörðunin sé í raun útvíkkun á umfangi alþjónustu þar sem alþjónustukvöð virðist nú einnig ná yfir aðgang að neti sem veitt getur háhraðalþjónustu. Að mati Mílu leiðir það til þess að til réttur alþjónustu verði talinn ná til tengingar við fjarskiptanet sem getur borið slíka þjónustu.

Þá telur Míla að ákvörðunin sé íþyngjandi varðandi það að alþjónustuveitandi beri alltaf að leggja fram 300.000 kr. vegna hverrar heimtaugar en á litla möguleika á því að ná þeirri fjárfestingu til baka miðað við þær forsendur og sjónarmið sem gilda um verð fyrir alþjónustu. Við það fer allur hvati til fjárfestingar að mati Mílu og leiðir til þess eitt og sér að ákvörðunin nær ekki boðuðu markmiði sínu. Þá hefur Míla bent á að í fæstum tilvikum muni sú fjárhæð sem gert er ráð fyrir að unnt sé að afla með því að alþjónustuveitandi, notandi/áskrifandi og jöfnunarsjóður leggi fram nægi til þess að greiða heimtaugarnar. Eru þó ekki taldar með allra dýrustu heimtaugarnar sem unnt er að undanskilja samkvæmt boðaðri ákvörðun. Það er því ljóst að ríkið mun alltaf þurfa að fylla inn í myndina og þá munu taka við flóknar reglur um ríkisaðstoð.

Þá telur Míla ákvörðunina ekki uppfylla þær kröfur sem gera verður til skýrleika ákvörðunar að stjórnarsýslurétti eins og rakið hefur verið hér að framan. Það er óásættanlegt að þeim sem ákvörðunin beinist að sé ekki ljóst hver skyldan er og að þeir sem rétt eiga á alþjónustu geta verið í vafa um inntak þess réttar. Slík réttaróvissa er ólíðandi og leiðir af sér ágreining.

Þá telur Míla verulegan vafa leika á því hvort heimilt sé að óbreyttum lögum að ráðstafa fé úr jöfnunarsjóði alþjónustu með þeim hætti sem hér er boðað. Þeir aðilar sem greiða í sjóðinn munu hafa hagsmuni af því að láta á það reyna og verður ekki litið fram hjá því.

Með vísun til alls framangreinds telur Míla að ákvörðunin sé ekki tæk sem grundvöllur endanlegrar ákvörðunar um alþjónustuskyldur. Hins vegar getur Míla fallist á að nágildandi alþjónustukvaðir verði framlengdar á Mílu þar sem markaðsbrestur er. Kvöð um alþjónustu verði hins vegar felld niður á þeim svæðum sem önnur fjarskiptanet eru til staðar og að kostnaðarviðmið haldist óbreytt og með sömu forsendum og í nágildandi kvöðum.

Míla er að sjálfsögðu reiðubúin til frekari skoðunar en telur að skýra verði allt lagaumhverfi og ígrunda alla þætti vel áður en endanleg ákvörðun er tekin í málinu.

#### *Afstaða PFS*

PFS getur ekki útvíkkað inntak alþjónustu með stjórnvaldsákvörðun. Það að minnst sé á ljósleiðara í ákvörðuninni, sem mögulegan valkost fyrir Mílu, hvað varðar endurnýjun eða nýlagningu heimtaugar, þýðir ekki að verið sé að leggja þá kvöð á Mílu að leggja ljósleiðaraheimtaug. Kvöðin lýtur að því að Míla þurfi að útvega tengingu við almenna fastanetið og er lagastoð fyrir þeirri skyldu alveg skýr, sbr. 1. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 1356/2007, sbr. 3. mgr. 19. gr., sbr. og 1. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Sú kvöð er tæknilega óháð og getur Míla því uppfyllt hana með því að leggja koparheimtaug, telji félagið það vera hagkvæmast.

Ljóst er að Míla telur að kostnaðarhlutdeild félagsins, þ.e. að hámarki 300.000 kr., fyrir viðgerð, endurnýjun og nýlagningu heimtaugar, vera of háá og að slík fjárfesting muni ekki skila sér tilbaka innan hæfilegs tíma. Tekið skal strax fram að PFS hefur í endanlegri ákvörðun ákveðið að lækka þessa byrði enn frekar eða niður í 250.000 kr. Þá telur PFS að verðlagningarforsendur Mílu byggji að einhverju leyti á misskilningi. Það liggur ljóst fyrir að Míla er ekki lengur bundin verðkvöð þegar ljósleiðaraheimtaug á í hlut. Ekki þýðir því að miða við nágildandi heimtaugagjöld fyrir koparheimtaug, auk þess sem útfæra má tekjugrunn og viðskiptamódel varðandi ljósleiðaraheimtaugar með öðrum hætti. Yfir þetta var farið í svörum PFS í kafla 5.1.3. hér að framan.

Hvað varðar athugasemdir Mílu um óskýrleika ákvörðunarinnar virðast þær að mati PFS byggjast annars vegar á misskilningi, um samspil ákvörðunarinnar við kvaðir á markaði 4-5, og hins vegar á vangaveltum um væntingar notenda, þ.e. um að þeir munu hugsanlega telja sig eiga rétt á ljósleiðaraheimtaug. PFS hefur, hér að framan, ítarlega farið yfir þau atriði sem Míla telur ríkja óvissu um og gefið viðeigandi skýringar og leiðbeiningar. Þá er ekki hægt að leggja til grundvallar hugleiðingar Mílu um mögulegar væntingar notenda, sem engin stoð er fyrir í lögum eða ákvörðun þessari.

Ábending Mílu um að ekki sé lagastoð fyrir ráðstöfun fjár úr jöfnunarsjóði alþjónustu með hætti sem gert sé ráð fyrir í ákvörðuninni á, að mati PFS, ekki við rök að styðjast. Ekki er verið að mæla fyrir um ráðstöfun fjár úr alþjónustu með ákvörðun þessari, heldur er framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu háð umsókn alþjónustuveitanda. Skyldan sem á alþjónustuveita hvílir um að viðhalda tenginu notenda við fastanetið nær jafnframt til ákvörðunar hans um að gera ráðstafanir um endurnýjun þess.

Samkvæmt öllu framansögðu getur PFS ekki fallist á sjónarmið Mílu um að ákvörðunina skorti viðhlítandi lagastoð eða sé óskýr og valdi óvissu um réttindi aðila.

## 5.2 Athugasemdir Byggðastofnunar

### 5.2.1 Almenn

Í bréfi sínu, dags. 22. september 2014, ítrekar Byggðastofnun athugasemdir sínar um að uppbygging fjarskiptainnviða sé ekki hluti af lögboðnum verkefnum sveitarfélaga. Að mati stofnunarinnar er fyrirhuguð kostnaðarþátttaka notenda of hár. Þá bendir stofnunin á veikleika þess að ekki liggi fyrir greining á stöðu fjarskipta á landinu öll, sbr. eftirfarandi orð:

„Enn fremur eru þeir veikleikar í umgjörð og reifun málsins að ekki liggur fyrir nákvæm greining á stöðu fjarskipta, né heldur yfirlit yfir áætlaðan kostnað við að koma fjarskiptamálum í viðunandi horf og því er erfitt að byggja upp regluverk sem tekur á vanda þeirra landshluta sem setið hafa eftir í þróun fjarskipta, af fullri alvöru. Meðal annars er af þessum sökum tæplega að vænta ákvörðunar fjárveitingarvaldsins um framlög til aðgerða á komandi misserum, en Byggðastofnun telur, í ljósi þróunar í fjarskiptamálum undanfarin ár, ólíklegt að markaðsráðstafanir sem boðuð ákvörðun byggir á, þar með talin framlög úr jöfnunarsjóði, dugi til sem hvatning til aðgerða á erfiðustu svæðunum.“

#### *Afstaða PFS*

PFS gerir ekki athugasemd við það sjónarmið Byggðastofnunar að uppbygging fjarskiptainnviða sé ekki meðal lögboðinna verkefna sveitarfélaga. Hins vegar verður ekki horft framhjá því að sum sveitarfélög hafa látið sig þessi mál varða og tekið þátt í kostnaði við uppbyggingu fjarskiptainnviða. Með þessari ákvörðun er verið að koma á skipulagi á kostnaðarhlutdeild þeirra aðila sem, samkvæmt gildandi regluverki, taka þátt í að bera kostnaðinn af tengingu heimtaugar. Er þá óhjákvæmilegt að taka afstöðu til þess hvernig hugsanlegt framlag frá sveitarfélagi myndi falla að því skipulagi. Er gert ráð fyrir að það geti komið í staðinn fyrir hlut notanda, en PFS hefur ákveðið að lækka þann kostnaðarhlut niður í 250.000 kr.

Hvað varðar ábendingar Byggðastofnunar um veikleika þeirrar umgjörðar sem unnið er innan að þá tekur PFS að fullu undir þau sjónarmið og telur afar mikilvægt að greina heildstætt stöðu fjarskipta hér á landi. Að mati PFS er slík greining forsenda þess að hægt sé að ráðstafa opinberu fé til slíkra framkvæmda umfram þá uppbyggingu sem á sér stað á markaðsforsendum, en PFS er jafnframt sammála að markmiði um aðgengi allra landsmanna að háhraðajónustu verði ekki náð á grundvelli alþjónustu eingöngu. Hins vegar er skortur á umræddri greiningu ekki forsenda fyrir þeirri alþjónustukvöð sem ákvörðunin mælir fyrir um. Hún byggist á núgildandi regluverki og óbreyttu inntaki alþjónustu. Ekki er því verið að leggja byrðar á alþjónustuveitanda sem ekki eru þegar fyrir hendi í dag og möguleg ráðstöfun fjár úr jöfnunarsjóði alþjónustu er, eftir sem áður, háð umsókn frá alþjónustuveitanda þar að lútandi.

### 5.2.2 Einstaka athugasemdir

#### *Fyrirvari um tæknilegt hlutleysi*

Byggðastofnun telur að undir þessum lið ákvörðunarorðanna ætti PFS að nýta sér heimild í 5. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga, sem heimilar stofnuninni að mæla fyrir um lágmarksgæði alþjónustu, og kveða á um meiri gagnaflutningshraða í alþjónustu, sem nú er 128 Kb/s

### *Afstaða PFS*

Lágmarkshraði gagnaflytningaþjónustu, þ.e. 128 Kb/s, er í dag bundinn í lög, sbr. 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga. PFS getur ekki breytt því á grundvelli 5. mgr. 19. gr. laganna, en tilgangur heimildar um að setja lágmarkskröfur um gæði alþjónustu lýtur ekki að því að auka mögulega lágmarkshraðann, heldur hvernig eigi að mæla, tryggja og viðhalda þeim hraða sem löggjafinn hefur skilgreint sem lágmarkshraða.

### *Skylda til að útvega aðgang að tengingu*

Í ljósi þess að uppbygging fjarskiptainniða eru ekki meðal lögbundinna verkefna sveitarfélaga, sem eru misjöfn að stærð og gerð, auk fjárhagslegra burða, að ekki eigi skilgreina uppbyggingarsvæði eftir sveitarfélögum, heldur fremur eftir svæðum sem eiga samleið landfræðilega og framkvæmdalega.

### *Afstaða PFS*

PFS telur að ekki verði horft framhjá því að sveitarfélög eru tiltekin stjórnskipulagseining sem fer með skipulagsvald innan skilgreinds landsvæðis, auk þess sem kjörnir fulltrúar allra íbúa innan þess geta farið með fyrisvar fyrir þeirra hönd.

Reynslan hefur sýnt, sbr. umfjöllun í kafla 3.5.5 hér að framan, að sveitarfélög hafa látið sig þessi mál varða og tekið þátt í uppbyggingu fjarskiptainniða innan sinna stjórnsýslumarka. Eftir því sem PFS veit best er það gert með þeim formerkjum að öllum íbúum sveitarfélagsins gefist kostur á ljósleiðaratengingu. PFS telur að samfélagslegt markmið af því tagi sé í anda alþjónustu og eigi því að ganga út frá því, að öllu óbreyttu, að allir íbúar innan sama sveitarfélags njóti sama réttar, eftir því sem kostur er.

Hins vegar telur PFS ekki rétt að útiloka að önnur svæðisskipting geti verið skynsamlegri og hagfelldari til uppbyggingar. Því er gert ráð fyrir því að alþjónustuveitandi geti, með samþykki PFS, afmarkað þrengra framkvæmdarsvæði innan hvers sveitafélags. Því er hægt að hugsa sér að framkvæmdarsvæði geti náð til eins, tveggja eða fleiri sveitafélaga, að hluta eða öllu leyti. Það er á hinn bóginn óraunhæft og að mati PFS ekki til framdráttar greiðri uppbyggingu fjarskiptainniða að PFS fari að skilgreina tiltekin landsvæði fyrir markaðsaðila sem stofnunin telur að eigi samleið landfræðilega og framkvæmdarlega.

### *Skipting kostnaðarhlutdeildar*

Byggðastofnun telur að fyrirhuguð kostnaðarhlutdeild notenda sé of há og leggur til að hún verði lækkuð verulega. Hvað varðar dýrustu tengingarnar, sem ráðgert er að megi sleppa, að þá leggur Byggðastofnun til að miðað verði við hærri heildarkostnað og að viðmiðið um 200 tengingar lækkað verulega.

### *Afstaða PFS*

PFS hefur þegar tekið ákvörðun um lækka kostnaðarhlutdeild notenda talsvert eða niður í 250.000 kr. Hvað varðar forsendur fyrir því að hækka viðmið um hámarks kostnað vegna tenginga sem megi sleppa og lækka viðmiðunartölu um fjölda tenginga verulega að þá telur PFS að ekki standi forsendur til þess að hrófla verulega við þessum tölum. Ef sett verða of ströng skilyrði fyrir því að megi sleppa tengingum má búast við því að heildakostnaður framkvæmda geti orðið töluvert meiri og þannig orðið til þess að ekkert verði af framkvæmdum. Ekki má gleyma því að það er á forræði alþjónustuveitanda að taka ákvörðun um mögulega endurnýjun heimitauga. Ef þessi mörk eru of há má búast við því að alþjónustuveitandi sjái sér ekki hag í því að ráðast í framkvæmdir, auk þess sem að slíkur kostnaður getur jafnframt orðið jöfnunarsjóði alþjónustu ofviða, enda eru honum sett takmörk

hvað varðar mögulega fjármögnun. Hins vegar telur PFS, við nánari skoðun, sbr. kafla 3.5.9, að vegna heimildar til að sleppa dýrustu tengingum skuli miða við tengingar sem kosta 2.750.000 kr. í þeim tilvikum sem heildarfjöldi tenginga er innan við 150 talsins.

### 5.3 Athugasemdir Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga

#### 5.3.1 Almenn

Í athugasemdum Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga er lýst yfir vonbrigðum með það að PFS hafi ekki tekið mark á athugasemdum félagsins úr samráðinu um umræðuskjalið og áþekkra athugasemda annarra umsagnaraðila, en þær lúta að eftirfarandi:

„Þessar athugasemdir lúta allar að því að jafna stöðu dreif- og þéttbýlis þegar kemur að aðgengi og kostnaði við almenna fjarskiptanetið og að hið opinbera beiti sér fyrir slíkri jöfnun. Hins vegar virðist stofnunin hafa skilning á þeim sjónarmiðum fjarskiptafyrirtækjanna að ekki megi leggja á alþjónustuveitanda of ríka kostnaðarhlutdeild ásamt því að stofnunin virðist hafa miklar áhyggjur af því að of miklar byrðar séu lagðar á markaðinn með því að hækka hlutdeild jöfnunarsjóðs alþjónustu.“

#### *Afstaða PFS*

PFS telur að hér hljóti að gæta misskilnings um hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar og það regluverk sem gildir um jöfnunarsjóð alþjónustu. Það er ekki hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar að jafna aðstöðumun á milli dreifbýlis og þéttbýlis umfram það sem leiðir af ákvæðum fjarskiptalaga. Þá er með ákvörðun þessari ekki að verið að ráðstafa fjárframlagi frá hinu opinbera, heldur er verið að leggja byrðar á markaðinn. Ef þessar byrðar eru gerðar of þungar er hætt við því að alþjónustuveitandi sjái sér ekki hag í því að ráðast í mögulega endurnýjun á heimaugakerfi sínu. Jafnframt væri þá hætt við því að kostnaðurinn yrði jöfnunarsjóði alþjónustu ofviða, en ákveðin hámarksviðmið gilda um fjármögnun hans. Af þessum sökum væri því hætt við því að það myndi draga úr framkvæmdum í dreifbýlinu frekar en hitt. Þá getur PFS ekki, að óbreyttum lögum um inntak alþjónustu, lagt kvaðir á alþjónustuveitanda um að leggja ljósleiðaraheimtaugar.

#### 5.3.2 Einstaka athugasemdir

##### *Um gagnaflutningshraða í alþjónustu*

Félagið gagnrýnir að PFS skuli ekki beita sér fyrir aukningu á gagnaflutningshraða innan alþjónustu sem nú er 128 Kb/s.

#### *Afstaða PFS*

PFS er fyllilega ljóst að sá hraði sem í dag gildir sem lágmarkshraði innan alþjónustu er ekki í samræmi við þarfir og aðstæður á markaði. Einmitt af þessum sökum framlengdi PFS ekki kvöð á Símanum hf. um að veita internetþjónustu með 128 Kb/s gagnaflutningshraða, sbr. ákvörðun nr. 30/2013. Það er á hinn bóginn ekki á valdi PFS að ákveða hærri gagnaflutningshraða í alþjónustu en þann sem nú er bundinn í lög samkvæmt 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga.

##### *Um markaðsbrest*

Félagið bendir á að í umfjöllun PFS sé ekki rétt að líta á uppbyggingu fjarskiptainnviða sem fer fram á vegum sveitarfélaga sem framkvæmdir á markaðsforsendum. Því sé um að ræða

markaðsbrest á öllum þeim svæðum sem markaðsaðilar hafi ekki farið í uppbyggingu á eigin forsendum.

#### *Afstaða PFS*

PFS tekur undir sjónarmið Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga.

#### *Um jöfnunarsjóð alþjónustu*

Vísað er til hlutverks PFS um að meta fjárþörf jöfnunarsjóðs. Miðað við núverandi gjaldhlutfall sé ljóst að ekki sé ætlunin að veita frekari fjárframlög úr jöfnunarsjóði til uppbyggingar fjarskiptainnið.

#### *Afstaða PFS*

Hér er um misskilning að ræða varðandi eðli jöfnunarsjóðs alþjónustu. Ekki er um að ræða úthlutunarsjóð í hefðbundnum skilningi, þar sem að stjórnvöldum, PFS, er frjálst að úthluta fé til skilgreindra verkefna í þágu bættra fjarskipta. Um er að ræða endurgjaldssjóð vegna óarðbærra framkvæmda sem alþjónustuveitanda er gert að ráðast í, ef kostnaðurinn er talinn fela í sér ósanngjarna byrði. Gjaldhlutfallið er þannig ákvarðað eftir að umsókn frá alþjónustuveitanda um endurgjald er komin fram og hún samþykkt. Eins og staðan er núna, að óbreyttum fjarskiptalögum um inntak alþjónustu, telst núverandi alþjónustuveitandi uppfylla þær alþjónustukvaðir sem á honum hvíla og því ekki fyrir séð að það komi til úthlutunar vegna kvaða um uppbyggingu.

## **6. Samantekt helstu breytinga**

Að mati PFS gefa athugasemdir umsagnaraðila ekki tilefni til verulegra efnislegra breytinga á boðaðri ákvörðun stofnunarinnar. Eftir að hafa rýnt athugasemdirnar gaumgæfilega telur PFS þó vera ástæðu til þess að gera tilteknar breytingar. Annars vegar að taka af allan vafa um að ekki sé verið að leggja kvöð á Mílu um að hefja framkvæmdir og að forræði á högun netsins sé á hendi fyrirtækisins, sbr. lið nr. 1. í ákvörðunarorðum, og hins vegar að útskýra nánar forsendur meðaltalsútreikninga, sbr. lið nr. 6. í ákvörðunarorðum. Enn fremur er ákveðið að lækka kostnaðarhlutdeild þeirra aðila sem kom að greiðslu kostnaðar við endurnýjun og nýlagningu heimtauga, þ.e. alþjónustuveitanda, notanda og mögulega jöfnunarsjóðs alþjónustu, en hámarkskostnaður hvers og eins lækkar úr 300.000 kr. niður í kr. 250.000 kr., sbr. lið nr. 6. í ákvörðunarorðum. Aðrar breytingar eru minniháttar og felast í eftirfarandi:

- Kveðið er skýrar á um að hámarkskostnaður vegna heimildar til að sleppa dýrustu heimtaugum skuli vera 2.750.000 kr. og viðmið um fjölda heimtauga er lækkað niður í 150.
- Hámarkskostnaðarviðmið einstakra heimtauga er tekið með í endurskoðun á kostnaðarhlutdeild aðila sem fram skuli fara eigi síðar en 1. janúar 2017.
- Frestur PFS til að leggja fram viðauka um landfræðilega afmörkun á alþjónustuskyldum Mílu er lengdur til 30. júní 2015.

#### *Ákvörðunarorð*

**Með vísan til 1. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 1356/2007, sbr. 3. mgr. 19. gr., sbr. og 1. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, er lögð kvöð á Mílu ehf. um að**



útvega notendum tengingu við almenna fjarskiptanetið um nettengipunkt með þeim skilyrðum og takmörkunum sem á eftir greinir.

#### 1. Forræði á högun nets

Míla ehf. hefur forræði á því hvort og hvar fyrirtækið endurnýjar aðgangsnetið með ljósleiðara.

#### 2. Fyrirvari um tæknilegt hlutleysi

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

#### 3. Skylda til að útvega aðgang að tengingu

Míla ehf. skal útvega aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið um nettengipunkt, sbr. 1. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu, nr. 1356/2007, sbr. 3. mgr. 19. gr., sbr. 1. mgr. 20. gr. fjarskiptalaga nr. 83/2003, í eftirfarandi tilvikum:

- Nýlagningu heimtauga
- Viðhaldi heimtauga
- Endurnýjun heimtauga

Við nýlagningu og endurnýjun heimtauga skal framkvæmdin taka til allra tenginga innan sveitarfélagsmarka, sbr. þó lið 4. Mílu er heimilt að fengnu samþykki PFS að afmarka þrengra framkvæmdarsvæði innan hvers sveitarfélags.

#### 4. Landfræðileg afmörkun

Útnefningin nær til landsins alls með þeirri undantekningu að Mílu er ekki skylt að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið í gegnum nettengipunkt, þar sem annað fjarskiptafyrirtæki hefur byggt upp háhraðanet (ljósleiðaranet), samhliða fjarskiptaneti Mílu, sbr. viðauka við ákvörðunina sem birtur verður eigi síðar en 30. júní 2015.

#### 5. Skylda til þrautavara

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

#### 6. Skipting kostnaðarhlutdeildar og hámarkskostnaðarviðmið

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

- Míla skal bera upphafskostnað af hverri tengingu upp að allt að 250.000 kr.
- Notandi/greiðandi heimtaugar skal bera kostnað frá 250.000 til 500.000 kr.
- Jöfnunarsjóður alþjónustu skal bera kostnað frá 500.000 til 750.000 kr.

Kostnaður samkvæmt framangreindu er meðaltalskostnaður við hverja heimtaug. Út úr slíkum meðaltalsútreikningum er Mílu heimilt að sleppa dýrustu tengingunum, þ.e. tengingum sem kosta meira en 2.750.000 kr. í þeim tilvikum þar sem fjöldi tenginga er undir 150 talsins. Inn í meðaltalsútreikninga er ekki reiknaður kostnaður við lagningu

heimtauga í þéttbýliskjörnum, samkvæmt skilgreiningu Hagstofu Íslands á hugtakinu þéttbýli. Það sama á við um svæði sem hafa verið VDSL vædd eða verða það.

Póst- og fjarskiptastofnun mun endurskoða kostnaðarhlutdeild hvers og eins aðila á útnefningartímabilinu, auk hámarkskostnaðarviðmiðs einstakra heimtauga, fyrir 1. janúar 2017.

#### 7. Skilyrði fyrir úthlutun úr jöfnunarsjóði alþjónustu

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

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

#### 8. Útnefningartímabil

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

#### 9. Áskilnaður um breytingar

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

#### 10. Kæruheimild

Ákvörðun þessi er kæranleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmál.

*Reykjavík, 23. desember 2014*

---

Hrafnkell V. Gíslason

---

Björn Geirsson