



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 4/2016 um útnefningu Mílu ehf. með alþjónustukvöð

1. Almenn

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

Þar áður voru allar alþjónustukvaðir, þ.m.t. kvöð um upplýsingaþjónustu um símanúmer og útgáfa símaskrár, á hendi Símans hf. og forverum þess fyrirtækis. Hefur kvöð um að veita aðgang að almenna talsímanetinu æ síðan verið endurnýjuð, sbr. ákvarðanir nr. 32/2011 og 30/2013, án þess að þær hafi verið kærðar af hálfu Mílu ehf. Á öðrum sviðum alþjónustu hafa kvaðir verið felldar niður, s.s. um að veita talsímaþjónustu-, gagnaflutningsþjónustu, reka almenningssíma og þjónustu við notendur með sérstaka þjóðfélagsþarfir, sbr. ákvörðun nr. 30/2013 og um að veita upplýsingaþjónustu um símanúmer og útgáfu símaskrár, sbr. ákvörðun nr. 31/2013.

Með ákvörðun PFS nr. 40/2014, frá 23. desember 2014, var Míla á ný útnefnd með alþjónustukvöð um að útvega aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið, að undangengnu samráði við hagsmunaaðila. Ákvörðunin var að þessu sinni útfærð með töluvert breyttum hætti frá því sem verið hafði, en tilgangurinn með því var að skapa jákvæðari skilyrði fyrir alþjónustuveitandann til að viðhalda og endurnýja aðgangsneta sitt. Í þessu fólst m.a. að mælt var fyrir um lægri eigin byrði alþjónustuveitanda, dregið var úr landfræðilegu umfangi kvaðarinnar, mælt var fyrir um málsmeðferð og fyrirframgefna kostnaðarskiptingu varðandi framlög úr alþjónustusjóði svo dæmi séu tekin. Var við útfærslu þessa m.a. verið að horfa til markmiða fjarskiptaáætlunar Alþingis um að auka aðgengi landsmanna að háhraða gagnaflutningsþjónustu.

Míla ehf. vildi hins vegar ekki una þeirri niðurstöðu og útfærslu sem ákvörðun PFS nr. 40/2014 tiltók og kærði ákvörðunina til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála þann 19. janúar 2015. Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála felldi svo úr gildi ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 40/2014 með úrskurði sínum í máli nr. 3/2015, frá 26. janúar 2016. Komst úrskurðarnefnd að þeirri niðurstöðu að ákvörðun PFS nr. 40/2014 hafi verið of stefnumótandi og þannig hafi efni hennar skort nægilega skýra og ótvíræða lagastoð. Taka forsendur nýrrar alþjónustuútnefningar mið af þessum sjónarmiðum úrskurðarnefndar.

Þrátt fyrir framangreint má þó ljóst vera af úrskurði úrskurðarnefndar að nefndin dregur ekki í efa þá heimild stofnunarinnar um að leggja kvöð á Mílu ehf. með hliðstæðum hætti og gert var í ákvörðun PFS nr. 30/2013 sbr. eftirfarandi orðalag nefndarinnar:

„Úrskurðarnefnd gerir hvorki athugasemdir við lagaheimildir PFS til að taka ákvörðun þar að lútandi sbr. ákvörðun PFS nr. 30/2013, né við þann undirbúning að ákvörðunartöku sem fólst í útgáfu umræðuskjals og samráðsferli í framhaldi af því.“

Í ljósi framangreinds lá fyrir Póst- og fjarskiptastofnun að taka nýja ákvörðun um alþjónustuútnefningu. Þann 10. febrúar 2016 birti stofnunin frétt á heimasíðu PFS þar sem kallað var eftir samráði við hagsmunaaðila til undirbúnings töku á ákvörðun um útnefningu fyrirtækis með alþjónustuskyldu til að útvega tengingar við almenna fjarskiptanetið. Frestur til að koma að athugasemdum var veittur til 24. febrúar 2016 en alls bárust stofnuninni athugasemdir frá fjórum aðilum. Þessir aðilar voru Síminn hf., Fjarskipti hf., Míla ehf. og Tengir ehf.

Ákvörðun þessi er byggð á samráðsskjali því er stofnunin birti þann 10. febrúar 2016 að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem bárust. Í ákvörðun þessari verður fjallað um útnefninguna og gerð grein fyrir forsendum við útnefningu og val á Mílu sem alþjónustuveitanda. Að öðu leyti er vísað til viðauka 1 við ákvörðunina en þar er að finna allar athugasemdir er stofnuninni bárust frá fyrrgreindum umsagnaraðilum og afstöðu PFS gagnvart þeim athugasemdum. Þá vill PFS koma því á framfæri að skoða ber afstöðu PFS til athugasemda Mílu sem birtist í viðauka 1, sem svör stofnunarinnar við andmælum félagsins. Með tilliti til framangreinds er viðaukinn þannig órjúfanlegur hluti af ákvörðun þessari.

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

2. Forsendur við útnefningu og val á Mílu sem alþjónustuveitanda

Lög um fjarskipti nr. 81/2003 gera ráð fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun geti falið einu eða fleiri fjarskiptafyrirtækjum að bjóða alþjónustu, á ákveðnum svæðum eða eftir þjónustutegundum.

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

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

2. Þegar aðildarríkin tilnefna fyrirtæki til að taka á sig alþjónustuskyldur á öllu yfirráðasvæði sínu eða hluta þess skulu þau gera það með aðferðum sem eru skilvirkar, hlutlægar, gagnsæjar og án mismunar þar sem engin fyrirtæki eru fyrirfram útilokuð frá því að fá tilnefningu. Slíkar tilnefningaraðferðir skulu tryggja að alþjónusta sé veitt með hagkvæmum hætti og má nota sem leið til að ákvarða hreinan kostnað við alþjónustuskyldur í samræmi við 12. gr.”

Á árinu 2014 birti Póst- og fjarskiptastofnun umræðuskjal á vef stofnunarinnar sem var undanfari ákvörðunar PFS nr. 40/2014 þar sem fram komu ákveðin viðmið sem horfa þyrfti til við val á alþjónustuveitanda. Voru viðmið þessi sett fram í ljósi þess að þeim möguleika var haldið opnum um að útnefna annað fjarskiptafyrirtæki en Mílu sem alþjónustuveitanda en sú aðferðafræði, sem að var stefnt og ákvörðun PFS fjallaði um, opnaði einmitt fyrir þennan möguleika með það að markmið að stuðla að frekari uppbyggingu. Umrædd viðmið, þrátt fyrir ógildingu ákvörðunar 40/2014, eiga enn við að mati PFS, en um er að ræða grunnforsendur sem þarf að uppfylla svo umfang, öryggi og gæði þjónustunnar haldist það sama og verið hefur hingað til. Þessi viðmið eru eftirfarandi:

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

Í samráðinu kom fram að það væri mat stofnunarinnar með tilliti til ofangreindra viðmiða að Míla væri eina fjarskiptafyrirtækið á fjarskiptamarkaði sem uppfyllti framangreind viðmið um heildstætt fjarskiptanet sem tengi alla landsmenn við fastanetið.

Þrátt fyrir ógildingu á ákvörðun nr. 40/2014 þá telur PFS umræddar forsendur enn eiga við en að mati PFS eru viðmið þessi grunnforsendur sem nauðsynlegt er að uppfylla svo umfang, öryggi og gæði þjónustunnar haldist það sama og verið hefur hingað til. Þegar horft er til framangreindra viðmiða, þeirra umsagna sem bárust frá umsagnaraðilum vegna samráðs á árinu 2014, sem og þess samráðs sem fram fór nú í febrúarmánuði 2016 er það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að ekkert annað fjarskiptafyrirtæki en Míla uppfylli framangreind viðmið um heildstætt fjarskiptanet sem tengir alla landsmenn við fastanetið.

Hvað varðar rétt almennings til alþjónustu að þá er ekki eingöngu um að ræða rétt til aðgangs að hinu almenna fjarskiptaneti, heldur þarf fjarskiptaþjónustan, sem fellur undir alþjónustu, að uppfylla ríkar kröfur um gæði, s.s. um upptíma þjónustunnar og viðbragðstíma viðgerða vegna bilana.¹ Því er ekki nóg að horfa til þess að hvort að heimili eða vinnustaður hafi aðgang að annarri heimtaug þegar metið er hvort þörf sé á að viðhalda kvöð Mílu um að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið.

¹ Póst- og fjarskiptastofnun getur sett lágmarkskröfur um gæði í alþjónustu sbr. 5. gr. 19. gr. fjarskiptalaga. Þær kröfur gilda eingöngu í neti þess sem hana veitir. Umræddar lágmarkskröfur má sjá hér: [Lágmarkskröfur til alþjónustu](#).

3. Alþjónustukvöð

Í þessum kafla ákvörðunarinnar verður fjallað um inntak alþjónustukvaðarinnar, þ.e.a.s. hvað felst í þeirri kvöð sem stofnunin leggur á Míla með ákvörðun þessari. Í kafla 3.1. má sjá alþjónustukvöðina orðrétta en í undirköflunum 3.1.1 til 3.1.4 verður hver liður útskýrður nánar.

3.1 Alþjónustukvöð

Skylda til að útvega aðgang að tengingu

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

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

Landfræðileg afmörkun

Útnefningin á alþjónustukvöðinni nær til landsins alls. PFS getur þó fallist á að tilefni geti verið til þess að kanna hvort grundvöllur sé fyrir alþjónustukvöð í tilteknum sveitarfélögum landsins og svæðum sem uppfylla ákveðin skilyrði. Grundvallarforsenda og skilyrði fyrir slíkri athugun er að til staðar sé annað aðgangsnét fyrir fastanetstengingar sem standi öllum lögheimilum og vinnustöðum til boða.² Takmörkun á umfangi alþjónustukvaðar getur því komið til skoðunar hjá tilgreindum sveitarfélögum og svæðum að undangenginni umsókn þar um, en þá aðeins að því gefnu að skilyrði um annað aðgangsnét fyrir fastanetstengingar sé til staðar sem standi öllum lögheimilum og vinnustöðum til boða. Mögulegt er að þessi staða sé uppi í eftirfarandi sveitarfélögum:

- Ásahreppur
- Helgafellssveit
- Hvalfjarðasveit
- Reykjavík
- Seltjarnarnes
- Skeiða- og Gnúpverjahreppur
- Skútustaðahreppur
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Mýrdalssveit

Þá vill PFS koma því á framfæri að ef það kemur til þess að Míla sækir um takmörkun á landfræðilegu umfangi alþjónustukvaðarinnar sem PFS samþykkir telur stofnunin vera tilefni til þess að taka fram, til að eyða öllum vafa, að þar með afsalar félagið sér rétti til að sækja um mögulegt framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna starfsemi á viðkomandi svæði, t.d. vegna viðhalds eða nýlagningar á heimtaugum, ákveði félagið engu að síður að starfa áfram á því svæði þrátt fyrir afléttingu kvaðar þar um.

² Hér er um að ræða vinnustaði þar sem fram fer heilsárs atvinnustarfsemi.

Útnefningartímabil

Útnefning þessi gildir frá birtingu ákvörðunar til og með 31. desember 2016. Heimilt er að framlengja útnefningartímabilið til 31. desember 2017 með tilkynningu stofnunarinnar til Mílu ehf. þar að lútandi.

Áskilnaður um breytingar

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

3.1.1 Tenging við fastanet

Í 1. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1356/2007, er fjallað um að PFS skuli skylda a.m.k. eitt fjarskiptafyrirtæki til að verða við öllum sanngjörnum umsóknum um aðgang að almennu fjarskiptaneti um nettengipunkt.³ Í 2. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar er að finna nánari útlitun á skyldum og réttindum alþjónustuhafa og notenda., en þar segir:

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

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

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

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

³ Í 8. tölul. 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar er nettengipunktur skilgreindur á eftirfarandi hátt: „Efnislegur tengipunktur þar sem áskrifanda er veittur aðgangur að almennu fjarskiptaneti.“

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

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

3.1.2 Alþjónustubrýði

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

Í dag er staðan sú að allir landsmenn eru tengdir við almenna fjarskiptanetið annaðhvort með hinum hefðbundnu koparheimtaugum og/eða ljósleiðara. Að mati PFS geta þau rök, þ.e. að allir notendur séu í dag þegar tengdir við almenna fjarskiptanetið eða sú staðreynd að annar og/eða aðrir netrekendur séu til staðar, þó ekki verið eina forsenda þess að álagning alþjónustukvaðar verði með öllu talin óþörf. Þannig getur hæglega skapast sú staða án kvaðar, að fjarskiptafyrirtæki sjái sér hag í því að loka fyrir einstakar tengingar á allra óhagkvæmstu svæðunum, t.a.m. ef sá er veitt hefur alþjónustu telur sig ekki fá tekjur í öllum tilvikum upp í þann kostnað sem fyrirtækið hefur af einstökum tengingum í dreifbýli. Slíkt gerðist í Svíþjóð eftir að dómstóll felldi úr gildi þá alþjónustukvöð sem hvíldi á TeliaSonera um að útvega tenginu við fastanetið. Engin ástæða er til að ætla að slíkt geti ekki gerst hér á landi.

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

„Aðildarríkin skulu tryggja að a.m.k. einn rekstraraðili sinni öllum eðlilegum beiðnum um tengingu við almenna talsímanetið á föstum stað og aðgangi að talsímaþjónustu sem er öllum aðgengileg.”⁴

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

Með ákvörðun PFS nr. 25/2007, sbr. einnig ákvörðun PFS nr. 30/2013 var m.a. kveðið á um að hámarkskostnaður sem rétt þætti að alþjónustuhafi bæri vegna nýlagningar væri kr. 650.000 (án vsk.) á hverja tengingu. Sama viðmið var sett varðandi endurnýjun á þeim tengingum sem fyrir voru. Á þessa skyldu Mílu reyndi í ákvörðun PFS nr. 9/2011, þar sem Mílu var ekki skylt að bera þann kostnað við nýlagningu tengingar, sem fór yfir 650.000. kr.

⁴ “Member States shall ensure that all reasonable request for connection at a fixed location to the public telephone network and for access to publicly available telephone services at a fixed location are met by at least one undertaking.”

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

Alþjónustubyrðin liggur því innan marka 650.000 kr. Með tilvísun í hugtakið *ósanngjörn byrði* í orðalagi fyrirhugaðrar kvaðar er verið að vísa til þeirrar aðferðarfræði sem gildir um útreikning á framlagi til alþjónustu, en nánar er fjallað um framlög til alþjónustu og þau skilyrði sem þarf að uppfylla svo umsókn sé gild í 11. gr. reglugerðar um alþjónustu. Með þessari útfærslu kvaðarinnar er alþjónustubyrði alþjónustuveitandans ekki bundin við ákveðna fyrirfram gefna upphæð, heldur takmarkast byrðin við þá upphæð sem er innan marka *ósanngjarnrar byrði*. Í reynd er ekki verið að leggja neina kostnaðarbyrði á Mílu umfram það sem mælt er fyrir um í fjarskiptalögum um kostnaðarbyrði alþjónustuveitanda. Miðast sú kostnaðarbyrði við að alþjónustuveitandi beri kostnað að þeim mörkum sem nemur *ósanngjarnri byrði*, að teknu tilliti til markaðsávinninga. Upphæð þeirrar byrði er ekki nefnd í lögum heldur þarf að reikna hana út hverju sinni. Því telur PFS að það sé í **hag Mílu** að alþjónustubyrðin sé metin í hverju tilviki fyrir sig út frá þeim aðstæðum sem kunna að eiga við hverju sinni. Þar af leiðandi getur alþjónustubyrðin verið sveigjanleg og mismunandi eftir landssvæðum, mögulega í kringum 250.000⁵ að meðaltali eða jafnvel lægri upphæð á erfiðari svæðum. Samkvæmt þessu mun ekki reyna á útreikning á alþjónustubyrði alþjónustuveitanda nema umsókn berist um framlag úr jöfnunarsjóði eða í þeim tilvikum sem ágreiningur skapast vegna kostnaðarpátttöku af hálfu alþjónustuveitanda í einstökum framkvæmdum. Líkt og áður hefur komið fram, til tryggingar og fyrirsjáanleika fyrir alþjónustuveitandann, er þó kveðið á um tiltekið hámark byrðarinnar, þ.e. hinu 650.000 kr. þaki á hverja einstöku heimtaug.

3.1.3 Landfræðileg afmörkun

Í ákvörðun PFS nr. 40/2014 sem var, líkt og fyrr segir, útfærð með töluvert breyttum hætti frá því sem verið hafði, var farin sú leið að miða útfærslu landfræðilegu kvaðarinnar á Mílu eftir því hvort annar netrekandi væri til staðar sem gæti tengt notendur við almenna fjarskiptanetið. Útfærsla kvaðarinnar, um að tryggja landsmönnum öllum aðgang að fjarskiptanetinu, miðaðist þannig við mismunandi forsendur, þ.e.a.s. hvort um væri að ræða nýlagningu, viðhald (bilanir) eða enduruppbyggingu, allt eftir því hvort á umræddu svæði ríkti samkeppni um framboð á aðgangstengingum að fjarskiptanetinu. Tilgangur þessa var sem fyrr segir að skapa jákvæðari skilyrði fyrir alþjónustuveitandann til að viðhalda og endurnýja aðgangsnét sitt. Í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála taldi nefndin engan vafa leika á valdheimildum stofnunarinnar til að leggja alþjónustukvöð á fjarskiptafyrirtæki um að útvega notendum tengingu við almenna fjarskiptanetið um nettengipunkt. Hin fyrrnefnda takmörkun á umfangi landfræðilegrar afmörkunar var hins vegar felld úr gildi af hálfu nefndarinnar þar sem viðauki um þau svæði sem alþjónustuveitanda bæri ekki skylda til að leggja heimtaugar, var ekki birtur samhliða ákvörðuninni, en nefndin taldi það verulegan annmarka á meginreglu stjórnisýsluréttar um skýrleika stjórnvaldsákvarðana. Telur PFS því ekki færa leið að takmarka landfræðilegt umfang alþjónustukvaðarinnar með þeim hætti sem gert var í fyrri ákvörðun.

Þá ber að horfa til þess að 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.

⁵ Þessi tala, 250.000 kr. var fundin út með tilliti til 30 ára afskriftartíma miðað við gildandi heimtaugagjald Mílu.

Alþjónusta er því lögum samkvæmt í eðli sínu landsdekkandi. Sú spurning hvort raunveruleg þörf sé á því að alþjónustukvöð nái til landsins í heild sinni á að mati PFS enn fullan rétt á sér, sérstaklega í ljósi þess að nýir netrekendur, sem bjóða upp á tengingar við almenna fjarskiptanetið, eru starfandi víða um land. Í því sambandi þarf hins vegar að horfa til fleiri þátta en eingöngu þess hvort annar og/eða aðrir netrekendur séu til staðar, en þar vegur strjálbýli landsins og skortur á samkeppni og markaðsforsendum þungt. Áður en alþjónustukvöð er felld niður á tilteknum svæðum þarf hins vegar að vera hafið yfir allan vafa að þeir staðir yrðu í raun þjónustaðir. Því jafnvel þótt allir séu tengdir við almenna fjarskiptanetið í dag þá þarf það ekki að þýða að viðkomandi alþjónustuveitandi telji sig hafa hag af því út frá viðskiptasjónarmiðum að viðhalda og/eða að halda áfram að bjóða upp á tengingu við almenna fjarskiptanetið. Geta hin sömu sjónarmið átt við um aðra netrekendur á tilteknum strjálbýlum svæðum. Án alþjónustuskyldu gæti viðkomandi aðili því, út frá viðskiptasjónarmiðum, hætt að veita þjónustu á allra óhagkvæmustu stöðunum með þeim afleiðingum að tilteknir notendur yrðu sambandslausir.

Þá vill PFS benda á að það er tiltölulega flókið úrlausnarefni að leggja mat á hvort að allir íbúar sveitarfélags hafi tengingu og af þeim sökum er PFS nokkur vandi á höndum að afmarka kvöðina landfræðilega, ef slík afmörkun þarf að birtast samhliða útnefningunni. Með hliðsjón af framangreindu nær útnefning alþjónustukvaðarinnar því til landsins í heild sinni.

Það er á hinn bóginn mat PFS að það sé engu að síður fært að útfæra kvöðina með þeim hætti að landfræðilegri afmörkun sé breytt, samkvæmt umsókn alþjónustuveitanda, að undangenginni rannsókn PFS á forsendum þess, án þess að það skapi óvissu eða ógagnsæi sem metið verði alþjónustuveitanda til tjóns. Að því sögðu þá telur PFS að tilefni kunni að vera til staðar að kanna hvort grundvöllur sé fyrir alþjónustukvöð í tilteknum sveitarfélögum landsins. Grundvallarforsenda og skilyrði slíkrar athugunar er hins vegar að til staðar sé annað aðgangsnét fyrir fastanetstengingar sem standi öllum lögheimilum og fyrirtækjum til boða sem uppfylli almennar gæða- og öryggiskröfur sem gerðar eru um heildstæði almennra fjarskiptaneta. Með hliðsjón af framangreindu telur PFS að það geti verið tilefni til að greina hvort að undantekning á kvöð um veitingu alþjónustu geti átt við í eftirfarandi sveitarfélögum:

- Ásahreppur
- Helgafellssveit
- Hvalfjarðasveit
- Reykjavík
- Seltjarnarnes
- Skeiða- og Gnúpverjahreppur
- Skútustaðahreppur
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Mýrdalssveit

Þrátt fyrir að alþjónustuútnefningin samkvæmt ákvörðun þessari nái þannig til landsins í heild sinni þá getur Míla hins vegar, að teknu tilliti til framangreinds, sótt um að undangenginni greiningu, að umfang alþjónustukvaðar sé takmarkað í þeim sveitarfélögum sem tilgreind eru sérstaklega af hálfu PFS eða á öðrum svæðum sem uppfylla þessi sömu skilyrði og greint var frá hér að framan.

3.1.4 Útnefningartímabil

Útnefning kvaðarinnar gildir frá birtingu ákvörðunar til og með 31. desember 2016. Þá er kveðið á um að heimilt sé að framlengja útnefningartímabilið til 31. desember 2017 með tilkynningu stofnunarinnar til Mílu ehf. þar að lútandi. Hvað varðar útnefningartímabil alþjónustukvaðarinnar þá er hún ákveðin til tiltekins og skamms tíma en stofnunin lítur svo á að hið tiltölulega stutta útnefningartímabil sé í raun bráðabirgðaráðstöfun sem sé til þess fallin að verja hagsmuni Mílu í ljósi þeirra mögulega breytinga sem kunna að eiga sér stað á fjarskiptamarkaðnum, til dæmis hvað varðar uppbygginu á næstu kynslóðar fjarskiptanetum á landsbyggðinni.

Ákvörðunarorð

1. Skylda til að útvega aðgang að tengingu

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

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

2. Landfræðileg afmörkun

Útnefningin nær til landsins alls.

Mílu ehf. er heimilt að sækja um takmörkun á landfræðilegu umfangi alþjónustukvaðarinnar í þeim sveitarfélögum eða svæðum þar sem byggt hefur verið upp annað aðgangsnét í fastanetinu sem standi öllum lögheimilum og vinnustöðum til boða í viðkomandi sveitarfélagi eða svæði.

3. Útnefningartímabil

Útnefning þessi gildir frá birtingu ákvörðunar til og með 31. desember 2016. Heimilt er að framlengja útnefningartímabilið til 31. desember 2017 með tilkynningu stofnunarinnar til Mílu þar að lútandi.

4. Áskilnaður um breytingar

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

Reykjavík, 13. apríl 2016

Hrafnkell V. Gíslason

Guðmunda Á. Geirsdóttir



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Viðauki 1 við ákvörðun nr. 4/2016

Athugasemdir umsagnaraðila og afstaða Póst- og fjarskiptastofnunar

1. Inngangur

Póst- og fjarskiptastofnun bárust athugasemdir frá fjórum aðilum, Símanum hf., Mílu ehf., Fjarskipti hf. og Tengi hf., vegna fyrirhugaðrar ákvörðunar stofnunarinnar um útnefningu Mílu sem alþjónustuveitanda. Er umsögn umsagnaraðila að öllu jöfnu skipt í tvennt. Annars vegar í almennan hluta þar sem er að finna almennar athugasemdir og hins vegar sérstakan hluta en þar gefur að líta svör fjarskiptafélaganna við þeim sjö spurningum sem stofnunin varpaði fram í samráðsskjalinu. Hér að neðan verður fyrst fjallað um almennar umsagnir vegna samráðsskjalsins sem bárust frá hagsmunaaðilum en að því loknu verða svör umsagnaraðila við spurningum stofnunarinnar birt og afstaða PFS við þeim eftir því sem við á.

2. Almennar athugasemdir hagsmunaaðila

Síminn hf.

2.1.1 Almennt

Síminn hf. (Síminn) telur að umræðuskjal PFS feli ekki í sér fullnægjandi grundvöll að álagningu kvaða og nauðsynlegt sé að rannsaka raunverulega þörf fyrir álagningu alþjónustukvaða, en slíka rannsókn hafi PFS ekki farið í eins og ráða megi af umræðuskjalinu. Telur Síminn því að PFS þurfi að rannsaka ítarlega þörfina fyrir alþjónustukvöð sem sé að miklu leyti ekki fyrir hendi að mati Símans. Mikilvægt sé að alþjónustukvaðir séu skýrar, málefnalegar og gangi ekki lengra en nauðsynlegt sé. Með þeim hætti verði líka skýrara hvort það sé þörf fyrir alþjónustukvaðir og þar af leiðandi hvaða fjármögnun slíkar kvaðir kalla á. Að mati Símans skapar slíkt svigrúm til þess að endurskoða fjárframlög sem fjarskiptafyrirtækjum er gert að leggja til alþjónustusjóða. Eins og staðan sé núna þá hafi PFS ekki birt opinberlega skýrslur um jöfnunarsjóðinn frá árinu 2012.

Afstaða PFS

Að mati PFS er nauðsynlegt að tryggja aðgang allra landmanna að hinu almenna fasta fjarskiptaneti. Slíkt verður ekki gert nema með því að útnefna Mílu sem alþjónustuveitanda. Ótækt er að mati PFS að tenging landsmanna við fastanetið, sem tryggir aðgang þeirra að lögbundinni lágmarkspjónustu byggji á viðskiptalegri ákvörðun þess eina aðila sem fært er að

veita þjónustuna á landinu öllu. Vill PFS benda á að til mótvægis við þá kvöð þá er alþjónustuveitanda heimilt að sækja um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu til að mæta tapi sem telst vera ósanngjörn byrði. Landfræðilegt umfang kvaðarinnar verður því ekki takmarkað nema að tryggt sé að öll heimili og vinnustaðir hafi aðgang að tengingu á viðkomandi svæði. Verður þessum athugasemdum Símans er varða hið landfræðilega umfang svarað nánar hér að neðan.

Hvað varðar ábendingu Símans um að frekari rannsókn á nauðsyn þess að leggja á alþjónustukvöð og mat á eðlilegu umfangi hennar skapi svigrúm til að endurskoða fjárframlög sem fjarskiptafélögum er gert að leggja til fjarskiptasjóðs að þá byggir þetta sjónarmið á miklum misskilningi. Fjarskiptafélög eru ekki að leggja til neitt fé í jöfnunarsjóð vegna alþjónustukvaða Mílu og hafa ekki verið að gera um langt árabíl eða síðan á árunum 2008-2009 og ekkert fyrir þann tíma. Einu gjöldin sem fjarskiptafyrirtækin eru að greiða í jöfnunarsjóð undanfarin ár eru vegna neyðarsímsvörunar Neyðarlínunnar. Því er ekki um að ræða að svigrúm skapist við það að gaumgæfa betur alþjónustukvöð um að útvega tengingu við fastanetið og eru fjarskiptafyrirtæki ekki að greiða nein gjöld í jöfnunarsjóð vegna þessa. Þetta ætti Símanum að vera fullkunnugt um. Varðandi það að skýrslur um jöfnunarsjóðinn hafi ekki verið birtar opinberlega frá árinu 2012 þá vill PFS koma því á framfæri að skýrslur um sjóðinn fyrir árin 2013-2014 hafa nýlega verið birtar á vef stofnunarinnar. Er jafnframt ráðgert að skýrsla fyrir árið 2015 verði birt fyrir lok sumarsins 2016.

Þá vill PFS koma því á framfæri að horfa ber á svör Símans í ljósi tengsla félagsins við Mílu. Er það álit stofnunarinnar að athugasemdir Símans endurspegli ekki hagsmuni félagsins sem stærsta þjónustuveitanda á kerfum Mílu, heldur þvert á móti. Vekur það undrun stofnunarinnar.

2.1.2 Rannsóknarregla stjórnarsýslulaga

Síminn bendir á að samkvæmt 10. gr. stjórnarsýslulaga sé stjórnvaldi skylt að sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Rannsóknarreglan sé ein mikilvægasta grundvallarreglan í stjórnarsýslurétti og ætlað að tryggja að ákvarðanir séu bæði löglegar og réttar. Af skoðun umræðuskjalsins hafi engin rannsókn átt sér stað hvað varðar hugsanlega þörf fyrir álagningu alþjónustukvaða. Samkvæmt 20. gr. fjarskiptalaga getur PFS falið einu eða fleiru fjarskiptafyrirtækjum að bjóða alþjónustu, *á ákveðnum svæðum eða eftir þjónustutegundum*. Þá sé eingöngu heimilt að leggja á alþjónustukvöð ef það þyki nauðsynlegt til að tryggja fullnægjandi fjarskiptaþjónustu á sanngjörnum kjörum og þeirri þjónustu verði ekki við komið ef einungis er tekið mið af viðskiptasjónarmiðum sbr. 2. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga. Telur Síminn augljóst að þegar litið sé til þéttbýlisstaða þá sé ekki nauðsynlegt að leggja á slíka kvöð enda sé fjarskiptaþjónusta í boði á markaðslegum forsendum. Í reynd sé því augljóslega óheimilt að leggja á slíka kvöð á langflestum þéttbýlisstöðum. Hvað varðar dreifbýlisstaði þá blasi það við að það þurfi ítarlegrar rannsóknar við hvort skilyrði fyrir álagningu kvaða séu fyrir hendi. Slík rannsókn hafi ekki verið framkvæmd og fyrr en það hafi verið gert telur Síminn ótímabært að fjalla um forsendur alþjónustukvaða og í reynd sé óheimilt að leggja slíkar kvaðir á án undangenginnar rannsóknar, sérstaklega sú fyrirhugaða ákvörðun að leggja kvöð á fyrir allt landið.

Þá vekur Síminn sérstaka athygli á að fjarskiptalög geri beinlínis ráð fyrir að alþjónustukvöð sé aðeins lögð á ákveðin svæði samanber það sem að framan greini og PFS beri því ótvíræð skylda á grundvelli rannsóknarreglunnar sem og 19. og 20. gr. fjarskiptalaga að rannsaka á hvaða svæðum sé nauðsynlegt að leggja á alþjónustukvöð eða jafnvel grípa til ríkisstyrkja þar sem markaðslegar forsendur bresta. Síminn bendir á að Gagnaveita Reykjavíkur (GR) hafi náð

útbreiðslu um alla höfuðborgina auk nokkurra sveitarfélaga í grennd við höfuðborgina, auk þess sem félagið fyrirhugaði að ljúka lagningu ljósleiðara á næstu árum (2016-2018) í næsta nágrenni við Reykjavík (Kópavogur, Garðabær og Hafnarfjörður). Þá verði ekki litið framhjá því að samkvæmt upplýsingum frá GR þá hafi félagið tengt um 70 þúsund heimili í lok árs 2015 og sé með u.þ.b. 40-45% hlutdeild í tengingum á þeim svæðum sem félagið er starfandi. Þá hafi Tengir einnig náð mikilli útbreiðslu á Akureyri og nærliggjandi svæðum og sveitarfélög séu víðsvegar um landið búin eða fyrirhugað að leggja ljósleiðara. Því sé augljóst að álagning alþjónustukvaða sé ónaðsynleg. Tiltekur Síminn hins vegar að sé vafi á hvort það sé nauðsynlegt að leggja á alþjónustukvöð á dreifbýlisstöðum þá beri PFS sem stjórnvald, sönnunarbyrðina fyrir því að slíkt sé nauðsynlegt og að gerðar séu ríkari sönnunarkröfur um nauðsyn ákvörðunar þar sem um íþyngjandi ákvörðun sé að ræða.

Afstaða PFS

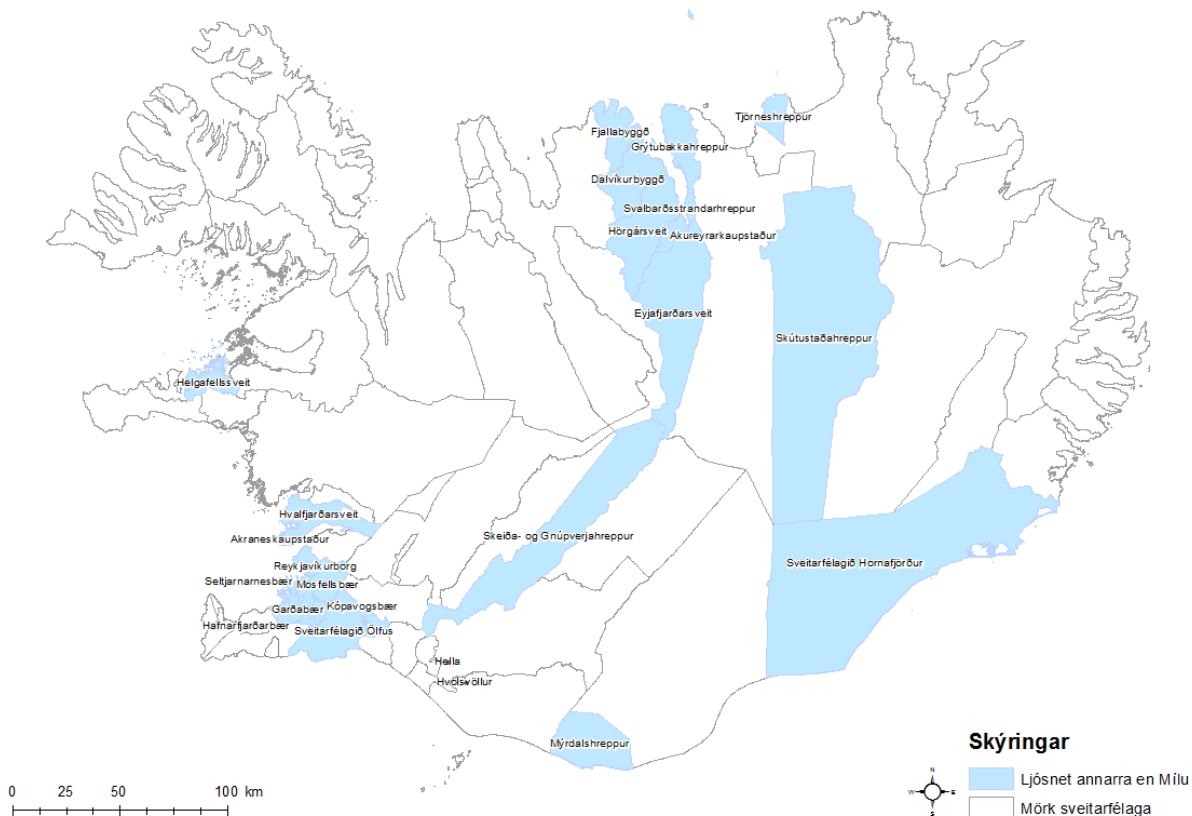
PFS vill byrja á því að taka það fram að forsendur stofnunarinnar fyrir útnefningu Mílu sem alþjónustuveitanda ganga út á það að Míla sé eina fyrirtækið sem geti útvegað öllum landsmönnum tengingu allstaðar á landinu. Gerir sá réttur almennings, sem tryggður er í lögum, engan greinarmun á því hvort um er að ræða þéttbýli eða dreifbýli. Hvað varðar fullyrðingar Símans um skort á rannsókn af hálfu PFS þá vísar PFS þeim á bug. Vill stofnunin þvert á móti benda á að samráð við markaðsaðila um forsendur alþjónustuútnefningar er einmitt hluti af rannsókn PFS. Er því ekki um ræða skort á rannsókn, heldur eiginlega framkvæmd hennar. Í ljósi þessara athugasemda Símans telur PFS hins vegar tilefni til þess að fjalla stuttlega um þá tölfræði sem horfa þarf til við mat á umfangi nettenginga Mílu á landsvísu í samanburði við aðra aðila á fjarskiptamarkaðnum.

Samkvæmt upplýsingum úr innviðgagnagrunni PFS, um hlutfall tenginga Mílu, þá eru 99% þeirra lögheimila og vinnustaða sem hafa kost á fastanetstengingu, með möguleika á að fá slíka tengingu á neti Mílu (sem þýðir að einungis 1% geti aðeins tengst fastaneti í gegnum aðra en Mílu).⁶

Þá má sjá á neðangreindri mynd yfirlit af þeim stöðum þar sem finna má önnur net en Mílu samkvæmt þeim gögnum sem stofnunin hefur undir höndum.⁷ Er hluti þessara neta svokölluð staðbundin net sem sveitarfélög hafa í einhverjum tilvikum byggt upp af sjálfsdáðum. Má gera ráð fyrir því að slík uppbygging gæti aukist á komandi árum með tilliti til fyrirhugaðs landsátaks í ríkisins háhraðanetvæðingu landsins.

⁶ Umrædd prósentutala um hlutfall tenginga Mílu á landsvísu samanborið við önnur net er birt með fyrirvara á réttleika þeirra gagna sem PFS hefur undir höndum frá Mílu og byggjast á staðalista félagsins. Hugsanlegt frávik á viðkomandi prósentutölu getur þó ekki breytt þeirri staðreynd að mati PFS að Míla er eina fjarskiptafyrirtækið sem talist getur bjóða upp á aðgang og útvegað landsmönnum tengingu á landsvísu.

⁷ Myndin tilgreinir ekki þau sveitarfélög þar sem uppbyggingu er ekki að fullu lokið.



Það sem hér að framan greinir, varðandi stöðu Mílu þegar horft er til hlutfalls tenginga á landsvísu samanborið við önnur net, er í samræmi við það sem fram kemur í m.a. ákvörðun PFS nr. 21/2014 um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumörkuðum heimtauga og bitastraums. Þar segir m.a. að söguleg staða Mílu og Skiptasamstæðunnar sé mjög sterk, þar sem Míla hafi yfir að ráða öllum koparheimtaugum landsins sem nái til nær allra landsmanna. Þegar verið er að skoða það hlutfall landsmanna sem ekki eiga kost á tengingu við fastanetið frá öðrum aðila en Mílu, er ljóst að félagið er eina fjarskiptafyrirtækið sem talist getur bjóða upp á aðgang á landsvísu með 99% heimila/vinnustaða sem hafa kost á slíkum aðgangi. Ekkert annað fjarskiptafyrirtæki er með viðlíka útbreiðslu og Míla á landsvísu. Með tilliti til framangreinds er það því ótvírætt að mati PFS að ekkert annað fjarskiptafyrirtæki en Míla er í þeirri stöðu að geta útvegað landsmönnum öllum tengingu á landinu í heild sinni.

Hvað varðar athugasemdir Símans er varða skort á fullnægjandi rannsókn vegna landfræðilegrar skiptingu kvaðarinnar og útnefningartímabils þá verður gerð grein fyrir afstöðu PFS þar að lútandi í köflum 2.1.4 og 2.1.5 hér að neðan.

2.1.3 Meðalhófsreglan

Síminn bendir á að meðalhófsregla stjórnisýslulaga sbr. 12. gr. laganna setji því skorður hvort heimilt sé að taka íþyngjandi ákvörðun og þá um umfang slíkrar ákvörðunar. Í fyrsta lagi verði ákvörðun að vera til þess fallin að ná því markmiði sem að sé stefnt, í öðru lagi verði að velja vægasta úrræðið sem völ er á og í þriðja lagi þurfi að gæta hófs við beitingu þess úrræðis sem valið er. Síminn getur ekki séð að þetta mat hafi átt sér stað hjá PFS og skorar því á PFS að lagfæra það og gefa út nýtt umræðuskjal um nauðsyn þess að lagðar séu á alþjónustukvaðir sem séu raunverulega metnar með hliðsjón af gögnum um stöðuna á markaðnum í dag. Telur Síminn

rétt að minna á að heimildir stjórnvalda til þess að leggja á kvaðir beri samkvæmt almennum lögskýringaraðferðum að skýra þröngt.

Afstaða PFS

PFS tekur undir mikilvægi þess að meðalhófsreglan sé virt. Í þessu sambandi og með tilliti til sjónarmiða um meðalhóf þá verður þó að horfa til þess að alþjónustan felur í sér grundvallarréttindi almennings til lágmarkspjónustu fjarskipta. Er um að ræða réttindi almennings sem PFS er skylt lögum samkvæmt að tryggja. Vegast því á annars vegar almannahagsmunir og hins vegar hagsmunir fjarskiptafyrirtækis um að bera ekki íþyngjandi kvöð. Það breytir þó ekki því að PFS ber að útfæra kvöðina þannig að hún nái markmiði sínu, án þess þó að leggja ónaðsynlega byrði á alþjónustuveitanda. Telur PFS sig einmitt hafa gert það með því að fastsetja ekki tiltekna fjárhæð alþjónustubyrði, þannig hún geti tekið mið af aðstæðum hverju sinni. Auk þessa er útnefningartímabil styttilt til muna svo ekki sé verið að leggja byrðar á félagið lengur en nauðsyn og aðstæður krefjast. Þessu til viðbótar hefur PFS séð ástæðu til að bregðast við athugasemd Mílu um landfræðilega afmörkun sem jafnframt er til þess fallin að milda mögulega áhrif kvaðarinnar á félagið. Verður nánar fjallað um hina landfræðilegu afmörkun í kaflanum hér að neðan.

2.1.4 Landfræðileg afmörkun

Síminn bendir á kafla 4.1.3. í umræðuskjali PFS þar sem fjallað er um landfræðilega afmörkun en þar segi að útnefningin nái til landsins alls. Þá komi fram í skjali stofnunarinnar að áður en alþjónustukvöð sé „felld niður“ á tilteknum svæðum þurfi að vera hafið yfir allan vafa að þeir staðir yrðu í raun þjónustaðir. Telur Síminn þessa nálgun PFS andstæða fjarskipta- og stjórnsýslulögum. Fyrir það fyrsta sé búið að fella kvaðirnar úr gildi og því snúi þetta ekki að því að það eigi að fella kvaðir niður heldur að ákveða að leggja kvaðir á. Þá sé ekkert í fjarskiptalögum sem gerir þann áskilnað að það þurfi að vera *hafið yfir allan vafa* að viðkomandi svæði verði þjónustað. Telur Síminn einfaldlega skorta lagastoð fyrir umræddri fullyrðingu. Þvert á móti segi í fjarskiptalögum að kvöðin verði aðeins lögð á sé það nauðsynlegt en alþjónustukvöð sé íþyngjandi í eðli sínu og álagning slíkrar kvaðar verði ekki lögð á nema viðhlítandi lagaskilyrði séu fyrir hendi. Telur Síminn að PFS hafi misskilið forsendur í úrskurði úrskurðarnefndar varðandi landfræðilega afmörkun en nefndin lagði áherslu á að ákvörðun PFS um alþjónustu var í reynd ekki kláruð heldur frestað til síðari ákvörðunar. Ef PFS hefði afmarkað umfang kvaðarinnar og kvöðina sjálfa í einni og sömu ákvörðun þá hefði málið horft við með öðrum hætti.

Afstaða PFS

Fyrri ákvörðun stofnunarinnar nr. 40/2014 byggði á því að PFS hugðist eiga frumkvæði að því að athuga hvort mögulegt væri að takmarka alþjónustukvöð hvað varðar landfræðilegt umfang hennar. Í ljósi þess að ákvörðunin var kærð af hálfu Mílu og sérstaklega fundið að umræddu atriði taldi PFS rétt að bíða niðurstöðu úrskurðarnefndar áður en sérstakur viðauki við ákvörðunina yrði birtur. Það að slíkar upplýsingar skyldu ekki liggja fyrir við ákvörðunartöku PFS var að lokum talin fela í sér annmarka á ákvörðuninni að mati úrskurðarnefndarinnar.

PFS er ekki sammála því sjónarmiði um að ekki þurfi að vera hafið yfir allan vafa um að viðkomandi svæði sé þjónustað. Leiðir það af sjálfu inntaki alþjónustu að hún skuli standa öllum landsmönnum til boða, en til upprifjunar þykir vera tilefni að vísa til skilgreiningarinnar á alþjónustu:

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

Í ljósi þess að það er tiltölulega flókið úrlausnarefni að leggja mat á hvort að allir íbúar sveitarfélags hafi tengingu er PFS nokkur vandi á höndum að afmarka kvöðina landfræðilega, ef slík afmörkun þarf að birtast samhliða útnefningunni. Það er á hinn bóginn mat PFS að það sé engu að síður fært að útfæra kvöðina með þeim hætti að landfræðilegri afmörkun sé breytt, samkvæmt umsókn alþjónustuveitanda, að undangenginni rannsókn PFS á forsendum þess, án þess að það skapi óvissu eða ógagnsæi sem metið verði alþjónustuveitanda til tjóns. PFS telur sig því vera að fallast á röksemdir Mílu um að taka tillit til mögulegrar landfræðilegrar skiptingu kvaðarinnar og þannig gæta meðalhófs gagnvart félaginu eins og kostur er.

Því er kveðið á um það með skýrum hætti í ákvörðun þessari að kvöðin taki til landsins alls og að verði ekki breytt nema með umsókn sem komi að frumkvæði Mílu og að undangenginni vandlegri greiningu á stöðu viðkomandi sveitarfélags. Hin nýja útnefning skapar því enga óvissu hvað varðar um landfræðilegt umfang kvaðarinnar, en býður að sama skapi upp á þann möguleika fyrir alþjónustuveitanda að óska eftir takmörkun á umfangi kvaðarinnar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Með þessu er það mat PFS að farinn sé ákveðinn millivegur sem sé málefnalegur og tryggir annars vegar lögbundna hagsmuni almennings af því að hafa örugga tengingu við fastanetið og hins vegar hagsmuni alþjónustuveitanda um að hægt sé að draga úr umfangi kvaðarinnar.

2.1.5 Útnefningartímabil

Síminn telur að það verði að afmarka tímabil gildandi kvaðar með þeim hætti að tímabilið sé stutt og kvöðin gildi til ákveðins tíma og felld niður nema það verði tekin ákvörðun um að viðhalda kvöðinni áfram. Þar sem Síminn telji ekki hafa verið lagt mat á það hvaða svæði eru til skoðunar þá sé það varhugavert að gera athugasemdir við tímabil útnefningar. Tímabilið verði óhjákvæmilega að taka mið af aðstæðum á því svæði þar sem nauðsynlegt er að leggja á alþjónustukvaðir.

Afstaða PFS

PFS telur að kvöðin sé í samræmi við ábendingar Símans þess efnis að hún eigi að vera ákveðin til tiltekens og skamms tíma. PFS lítur svo á að hið tiltölulega stutta útnefningartímabil sé í raun bráðabirgðaráráðstöfun sem sé til þess fallin að verja hagsmuni Mílu í ljósi þeirra mögulega breytinga sem kunna að eiga sér stað á fjarskiptamarkaðnum, til dæmis hvað varðar uppbygginu á næstu kynslóðar fjarskiptanetum á landsbyggðinni. Það er því álit PFS að ákvörðun útnefningartímabils taki að fullu tillit til meðalhófsjónarmiða gagnvart Mílu.

Míla

2.1.6 Ákvörðun PFS nr. 30/2013

Míla bendir á að í ákvörðun PFS nr. 30/2013 hafi ekki verið talin ástæða til að fella á alþjónustuskýldur í tengslum við aðgang að talsímaþjónustu, aðgang að gagnaflutningsþjónustu, rekstur almennings síma og þjónustu við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir. Hins vegar var ákveðið að kvöð á Mílu um að útvega tengingu við almenna talsímanetið yrði framlengd tímabundið „á meðan unnið er að heildarendurskoðun á þeirri skyldu innan alþjónustu sem snýr að tengingu við almenna fjarskiptanetið“ eins og það er orðað í ákvörðuninni. Tímabil útnefningar var sex mánuðir með sex mánaða framlengingarheimild. Míla taldi að í ljósi þess að tímabil útnefningar var stutt og PFS hafði boðað í ákvörðuninni breytingar á alþjónustukvöð sem yrðu kynntar í umræðuskjali ekki nauðsynlegt að kæra ákvörðunina. Míla telur því að sú forsenda, sem PFS gefur sér í því samráðsskjali sem nú sé lagt fram, að alþjónustukvöðin eins og hún birtist hafi hvílt „ágreiningslaust“ á Mílu, sé röng og andmælir því harðlega, ekki síst í ljósi þess að PFS virðist telja það renna stoðum undir lögmæti þess að sú ákvörðun að því er virðist óbreytt verði

endurtekin nú. Í athugasemdum Mílu í samráði sem efnt var til áður en ákvörðun PFS nr. 40/2014 var tekin, taldi Míla þvert á móti að engin ástæða væri til að viðhalda neinum alþjónustukvöðum. Þar kemur einnig skýrt fram af hálfu Mílu að alþjónustuskýldur eru íþyngjandi kvöð og áhersla lögð á að Mílu verði bætt það tap sem fyrirtækið óhjákvæmilega verður fyrir vegna kvaðarinnar. Hins vegar féllst Míla á að gildandi alþjónustukvöð væri framlengd í tiltölulegan skamman tíma á meðan unnið væri að heildarendurskoðun eins og að framan greinir. Þá andmælir Míla þeirri ályktun sem PFS dregur af úrskurði úrskurðarnefndar í máli nr. 3/2015 sem felldi úr gildi ákvörðun PFS nr. 40/2014 um útnefningu Mílu sem alþjónustuveitanda. PFS fullyrðir þar að „[l]jóst má þó vera af úrskurði úrskurðarnefndar að nefndin dregur ekki í efa þá heimild stofnunarinnar um að leggja kvöð á Mílu með hliðstæðum hætti og gert var í ákvörðun PFS nr. 30/2013.“ Míla andmælir þessari túlkun PFS á almennu orðalagi nefndarinnar sem segir að mati Mílu eingöngu að stofnunin hafi almennt lagaheimildir til að taka ákvörðun um að útnefna alþjónustuveitanda og vísar nefndin til að það hafi verið gert áður m.a. í ákvörðun PFS nr. 30/2013. Hins vegar megi ekki ráða það af orðalagi úrskurðarnefndar að ekki þurfi að uppfylla öll lagaskilyrði slíkrar útnefningar, s.s. um nauðsyn þess að leggja á slíka kvöð, rökstuðning, rannsókn og meðalhóf.

Afstaða PFS

Í athugasemdum Mílu er í fyrsta lagi bent á að sú forsenda, sem PFS gefi sér í samráðsskjali frá því í febrúar 2016, um að alþjónustukvöðin eins og hún birtist hafi hvílt „ágreiningslaust“ á Mílu, sé röng og því andmælt harðlega. Að mati PFS má ætla að um misskilning sé að ræða af hálfu Mílu hvað þetta varðar. Með umræddu orðalagi er einfaldlega verið að vísa til þess að ekki hafi verið uppi ágreiningur við Mílu vegna útnefningu félagsins með alþjónustukvöð frá því fyrsta alþjónustuákvörðunin, sem beindist að félaginu, leit dagsins ljós árið 2007, né heldur vegna óbreyttrar framlengingu kvaðarinnar með ákvörðunum nr. 32/2011 og ákvörðun nr. 30/2013. Stutt útnefningartímabil sem ákvarðað var í síðustu ákvörðuninni breytir ekki þeirri staðreynd að efnislega sambærileg kvöð og þeirri sem PFS hefur nú boðað að leggja á Mílu hefur hvílt á félaginu frá árinu 2007 og byggja á þremur ákvörðunum sem voru ekki kærðar. Að þessu sögðu telur PFS að öðru leyti óþarft að viðhafa frekari orð um þessa athugasemd félagsins.

Í öðru lagi andmælir Míla þeirri ályktun sem PFS dregur af úrskurði úrskurðarnefndar í máli nr. 3/2015. Varða andmælin þá fullyrðingu stofnunarinnar um að ljóst megi vera af úrskurðinum að nefndin dragi ekki í efa þá heimild PFS um leggja kvöð á Mílu með hliðstæðum hætti og gert var í ákvörðun PFS nr. 30/2013. Telur Míla að eingöngu sé verið að vísa til almennra lagaheimilda PFS um útnefningu alþjónustuveitanda auk þess sem ekki megi ráða af orðalaginu að ekki þurfi að uppfylla lagaskilyrði slíkrar útnefningar. Að áliti PFS þjónar þessi tilvísun nefndarinnar í ákvörðun PFS nr. 30/2013 einmitt þeim tilgangi að leiðbeina stofnuninni um að hún hafi til þess fullnægjandi lagaheimildir til þess að leggja á kvöð, með sambærilegum hætti og gert var í umræddu máli. Vill PFS enn fremur áréttta að alþjónustukvöð á sér sögulega skýringu en tengja má uppruna hennar rekstri og fjarskiptaneti Mílu. Þannig hefur félagið frá upphafi búið við alþjónustukvöð og mun að mati PFS gera það áfram að óbreyttum lögum á meðan markaðsaðstæður eru með þeim hætti sem nú eru. Heimild PFS til að leggja á alþjónustukvöð er þannig alveg skýr í lögum. Þá er PFS fullljóst mikilvægi þess að slík ákvörðun byggji á viðeigandi málsmeðferðarreglum sem viðhafa þarf þegar um stjórnvaldsákvörðun er að ræða. Um það er enginn ágreiningur við Mílu.

2.1.7 Nauðsyn þess að leggja á alþjónustu og landfræðileg afmörkun

Fram kom í athugasemdum Mílu að óumdeilt væri að allir landsmenn væru tengdir við almenna fjarskiptanetið gegnum kopalínukerfi Mílu og alþjónusta, eins og hún sé skilgreind í lögum,

því í boði um allt land. Þar sem 1. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga um alþjónustu væri þegar uppfyllt og allir landsmenn hefðu kost á fjarskiptaþjónustu af tilteknum gæðum, væri því ekki þörf á að leggja á kvöð um alþjónustu. Þá benti Míla á að viðurkennt væri að á tilteknum svæðum ríkti markaðsbrestur þar sem ólíklegt væri að fyrirtæki myndu byggja upp ný fjarskiptanet á markaðslegum grunni. PFS hafi lýst yfir áhyggjum um að á slíkum stöðum kynni að vera þörf fyrir því að alþjónustukvöð væri lögð á þar sem hætta gæti verið á að enginn vilji þjónusta svæðið á viðskiptalegum grundvelli. Geta sjónarmið um slíkar kvaðir átt við um slík svæði að mati Mílu en að sama skapi verði að tryggja að alþjónustan verði ekki ósanngjörn byrði á alþjónustuveitanda. Míla tiltók hins vegar að það væri staðreynd að á þéttbýlustu svæðunum líkt og á höfuðborgarsvæðinu, hefðu verið byggð upp fjarskiptanet við hlið fjarskiptanets Mílu, auk þess sem fjölgun væri á svæðum þar sem sveitarfélög byggðu upp og styrktu lagningu ljósleiðaranets. Á slíkum svæðum væru skilyrði 2. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga um álagningu alþjónustukvaðar ekki uppfyllt, sem mæli annars fyrir um að ef „[n]auðsynlegt þykir til að tryggja fullnægjandi fjarskiptaþjónustu á sanngjörnum kjörum og þeirri þjónustu verði ekki við komið ef einungis er tekið mið af viðskiptasjónarmiðum getur Póst- og fjarskiptastofnun mælt svo fyrir að fjarskiptafyrirtæki sem rekur almennt fjarskiptanet eða fjarskiptaþjónustu skuli veita alþjónustu á starfsvæði sínu.“ Míla bendir á að PFS beri því, með vísan til rannsóknarreglu og meðalhófsreglu stjórnisýsluréttar, sbr. 10. og 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, að rannsaka og leggja sjálfstætt mat á það efnislega hvort og á hvaða svæðum sé þörf á því að leggja á alþjónustukvöð og tilgreina þau svæði með skýrum hætti sbr. úrskurð úrskurðarnefndar í máli nr. 3/2015. Tiltekur Míla enn fremur að í ákvörðun PFS nr. 40/2014 hafi það verið niðurstaða stofnunarinnar að undanþiggja ætti þau svæði á landinu þar sem ekki ríkti markaðsbrestur, en tilgreindi ekki með skýrum hætti þau svæði sem ættu að vera undanþegin alþjónustukvöð. Nefndin hafi talið það slíkan annmarka á ákvörðuninni að ógilda bæri hana af þeirri ástæðu. PFS væri hins vegar í lófa lagt að birta slíkan lista og er þá skilyrði um skýrleika ákvörðunar og meðalhóf hvað það atriði varðar fullnægt. Andmælir Míla með vísan til framangreinds þeirri fyrirætlun PFS að leggja alþjónustukvöð sem nái til landsins alls.

Afstaða PFS

Í 6. tölul. 3. gr. fjarskiptalaga er að finna skilgreiningu á hugtakinu alþjónusta. Þar segir að í alþjónustu felist afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir eru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra. Þá segir í 1. mgr. 19. gr. laganna að allir notendur skulu eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu, með þeim undantekningum sem greinir í 2. og 4. mgr. Að mati PFS er ljóst þegar horft er til inntaks hugtaksins að réttur til alþjónustu nær til allra og er því í eðli sínu landsdekkandi. Því þarf að tryggja að allir landsmenn hafi aðgang að hinu almenna fjarskiptaneti en PFS telur að slíkt verði ekki gert nema með útnefningu Mílu sem alþjónustuveitanda.

Hvað varðar athugasemdir Mílu um hina landfræðilegu afmörkun kvaðarinnar þá þarf hvers konar takmörkun á kvöðinni að vera vel í grunduð, en ótækt er til að mynda að tenging landsmanna við fastanetið, sem tryggir aðgang þeirra að lögbundinni lágmarksþjónustu, byggir á viðskiptalegri ákvörðun þess eina aðila sem fært er að veita þjónustuna á landinu öllu. Ef takmörkun á umfangi alþjónustubyrði kunnir að vera umfram það sem sanngjarnt getur talist áður en takmörkun getur átt sér stað. Í slíkri rannsókn þarf því að fara fram töluverð greining auk þess sem mat þarf að fara fram á kostnaði t.a.m. endurheimting á fjárfestingarkostnaði, afskriftartími svo dæmi sé tekið. Þrátt fyrir framangreint þá getur PFS tekið undir þau sjónarmið Mílu að mögulega kunnir að vera fyrir hendi aðstæður á ákveðnum landssvæðum sem kunnir að draga úr nauðsyn þess að alþjónustukvöð sé lögð á. Var það einmitt sá hugsunarháttur er bjó m.a. að baki ákvörðunar PFS nr. 40/2014 sem felld var úr gildi þar sem var að finna umtalsverðar

breytingar á fyrri alþjónustukvöð. Þar var m.a. að finna tilraun PFS til þess að skapa hvetjandi umhverfi fyrir Mílu til að endurnýja aðgangskerfi sitt á þeim stöðum þar sem fyrirséð væri að nýjar tæknilausnir muni ekki koma til og á sama tíma koma í veg fyrir að íbúar ákveðinna landshluta muni sitja eftir og geti ekki nýtt sér möguleika nútíma fjarskiptaþjónustu í fyrirsjáanlegri framtíð.

Að því sögðu getur PFS því fallist á að tilefni geti verið til þess að kanna hvort grundvöllur sé fyrir alþjónustukvöð í tilteknum sveitarfélögum landsins. Grundvallarforsenda og skilyrði fyrir slíkri athugun er þó að til staðar sé annað aðgangsnét fyrir fastanetstengingar sem standi öllum lögheimilum og fyrirtækjum til boða. Með tilliti til framangreinds telur PFS að það geti verið tilefni til að greina hvort að undantekning á kvöð um veitingu alþjónustu geti átt við í eftirfarandi sveitarfélögum:

- Ásahreppur
- Helgafellssveit
- Hvalfjarðasveit
- Reykjavík
- Seltjarnarnes
- Skeiða- og Gnúpverjahreppur
- Skútustaðahreppur
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Mýrdalssveit

Þrátt fyrir að alþjónustuútnefningin nái þannig til landsins í heild sinni að þá telur PFS vera sanngjarn að útfæra kvöðina með þeim hætti að Míla geti sótt um, að undangenginni greiningu, að umfang alþjónustukvaðar verði takmarkað í framangreindum sveitarfélögum og svæðum sem uppfylla skilyrði um að annað aðgangsnét fyrir fastanetstengingar standi öllum til boða á viðkomandi svæði, að teknu tilliti til almennra gæða-⁸ og öryggiskrafna sem gerðar eru um heildstæði almennra fjarskiptaneta. Til að taka af allan vafa þá vill PFS upplýsa um að með orðalaginu „öllum“ þá er átt við að viðkomandi standi til boða og/eða hafi boðist að tengjast öðru aðgangsneti á raunhæfum og sanngjörnum kjörum, þ.e. innan þeirra kostnaðarviðmiða sem réttur til alþjónustu takmarkast við, en sá réttur er ekki ótakmarkaður með tilliti til kostnaðar.

PFS vill þó með vísan til framangreindrar áherslubreytingar stofnunarinnar varðandi landfræðilega afmörkun, gera Mílu það ljóst að PFS lítur ekki svo á að uppbygging fjarskiptainnviða á vegum sveitarfélaga teljist til framkvæmda á markaðslegum forsendum, heldur einmitt framkvæmdir sem ráðist hefur verið í vegna fyrirliggjandi aðstæðna á umræddu svæði, þ.e.a.s. vegna markaðsbrests. Þá vill PFS koma því á framfæri að ef það kemur til þess að Míla sækir um takmörkun á landfræðilegu umfangi alþjónustukvaðarinnar sem PFS samþykkir telur stofnunin vera tilefni til þess að taka fram, til að eyða öllum vafa, að þar með afsalar félagið sér rétti til að sækja um mögulegt framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna starfsemi á viðkomandi svæði, t.d. vegna viðhalds eða nýlagningar á heimitaugum, ákveði félagið engu að síður að starfa áfram á því svæði þrátt fyrir afléttingu kvaðar þar um.

⁸ Póst- og fjarskiptastofnun getur sett lágmarkskröfur um gæði í alþjónustu sbr. 5. gr. 19. gr. fjarskiptalaga. Þær kröfur gilda eingöngu í neti þess sem hana veitir. Umræddar lágmarkskröfur má sjá hér: [Lágmarkskröfur til alþjónustu](#).

2.1.8 Úrskurður úrskurðarnefndar í máli nr. 3/2015

Míla bendir á að félagið hafi kært ákvörðun PFS nr. 40/2014 um útnefningu Mílu sem alþjónustuveitanda þar sem félagið taldi að óvissa ríkti um lagagrundvöll. Inntak og umfang alþjónustu hafi verið útvíkkað til dæmis varðandi skyldu Mílu til að byggja upp heilu sveitarfélögin ef Míla ákvæði að ráðast í endurnýjun á fjarskiptaneti sínu. Með því hafi auknar skyldur verið lagðar á félagið sem ekki rúmist innan lögbundinnar skilgreiningar á alþjónustu. Þá hafi ákvörðunin ekki uppfyllt skilyrði stjórnarsýsluréttar um skýrleika ákvörðunarinnar en listi yfir þau svæði sem undanþegin væru alþjónustukvöð hafi ekki fylgt ákvörðuninni auk þess sem reglur stjórnarsýsluréttar um meðalhóf, rannsókn og rökstuðning hafi ekki verið virtar, til dæmis að því er varðar fjárhæð framlags Mílu. Míla tiltekur að nefndin hafi komist að þeirri niðurstöðu að þótt PFS hafi almennt lagaheimild til að útnefna alþjónustuveitanda þá yrði að skoða hvort skilyrði og takmarkanir alþjónustukvaðar í hinni kærðu ákvörðun væru í samræmi við ákvæði fjarskiptalaga og reglugerðar um alþjónustu auk meginreglna stjórnarsýsluréttar. Nefndin hafi talið vafa leika á því hverjar skyldur Mílu væru að því er varðaði endurnýjun heimtauganetsins og taldi að PFS bæri að rökstyðja það nánar, þ.e. hvort sú skylda gangi lengra en nemur þeirri heimild sem PFS er veitt í lögum til þess að leggja á fjarskiptafyrirtæki alþjónustukvöð. Nefndin hafi ekki talið fyrirmælin nægilega skýr til að geta verið grundvöllur bindandi stjórnvaldsákvörðunar og gangi lengra en þær heimildir sem PFS eru veittar samkvæmt VI. kafla fjarskiptalaga. Taldi nefndin það verulegan ágalla á hinni kærðu ákvörðun. Bendir Míla á að PFS geti, að mati félagsins, lagfært umræddan ágalla með því að falla frá þeirri kröfu að allt sveitarfélag verði byggt upp í einu. Varðandi landfræðilega afmörkun þá hafi nefndin talið það verulegan ágalla á ákvörðuninni að ekki hafi fylgt viðauki við ákvörðunina um þau svæði þar sem alþjónustukvöð ætti ekki við, þar sem það uppfyllti ekki skilyrði um skýrleika stjórnvaldsákvörðunar, sem fyrr segir. Bendir Míla á að slík afmörkun ætti ekki að þurfa vefjast fyrir PFS. Þá hafi rökstuðningur PFS fyrir kostnaðarviðmiðum og kostnaðarhlutdeild ekki verið nægilegur að mati nefndarinnar. Míla tiltekur að ef til nýrrar ákvörðunar kemur vegna útnefningu á alþjónustuveitanda þá verði að uppfylla öll skilyrði um rökstuðning fyrir því hvers vegna tiltekið fjárframlag teljist ekki ósanngjörn byrði og verður eldri ákvörðun um 650.000 kr. hámark ekki lagt til grundvallar. Taldi Míla raunar að lægri upphæð ætti að leggja til grundvallar. Þannig hljóti PFS að þurfa rökstyðja það sérstaklega af hverju nú sé talið rétt að hækka byrði alþjónustuveitanda frá því sem talið var réttlætanlegt í ákvörðun 40/2014. Í stað þess að taka nýja ákvörðun sem felur í sér lagfæringu á þeim atriðum sem úrskurðarnefnd taldi svo alvarlega annmarka að óhjákvæmilegt væri að fella ákvörðunina alfarið úr gildi, virðist PFS áforma að koma á sama fyrirkomulagi og gildi í tíð eldri ákvörðunar um alþjónustuskuldur frá árinu 2013. Miðað við þær forsendur sem gefnar séu í samráðsskjali yrði slík ákvörðun að mati Mílu haldin svo alvarlegum annmörkum að leiði til ógildingar hennar og þá að hluta til sömu annmörkum og voru á hinni ógiltu ákvörðun nr. 40/2014 sbr. úrskurð úrskurðarnefndar í máli nr. 3/2015.

Afstæða PFS

PFS telur óþarft að svara athugasemdum Mílu frekar að því er varðar túlkun félagsins á úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 3/2015. Ljóst er að með fyrirhugaðri alþjónustuútnefningu er verið að einfalda til muna útfærslu kvaðarinnar og því vandséð um hvaða sömu annmarka geti verið að ræða sem Míla vísar til í athugasemdum sínum. Þannig fær PFS ekki séð að málflutningur Mílu, varðandi túlkun á umræddum úrskurði, hafi tengsl við efni þeirrar ákvörðunar sem hér um ræðir.

Hvað varðar hins vegar kostnaðarmat og kostnaðarhlutfall þá virðist sem ákveðins misskilning gæti um þetta mikilvæga atriði. Því vill PFS áréttta að umræddar 650.000 kr. eru efri mörk kostnaðar og er ekki föst upphæð eigin byrði á hverja tengingu með sama hætti og 250.000 kr. voru í hinni fyrri ákvörðun nr. 40/2014 líkt og Míla heldur fram. Fullyrðingar Mílu þess efnis

að byggt sé á fyrra kerfi fyrri ákvörðunar eru því einfaldlega rangar og byggja á misskilningi af hálfu félagsins. Í ákvörðun þessari er ekki verið að tilgreina fastsetta upphæð fyrir hverja tengingu líkt og Míla heldur fram og þar af leiðandi er ekki hægt að leggja fram rökstuðning og gögn til útreiknings þeirri upphæð líkt og Míla fer fram á í athugasemdum sínum. Í reynd er ekki verið að leggja neina kostnaðarbyrði á félagið með ákvörðun þessari umfram það sem mælt er fyrir um í fjarskiptalögum um kostnaðarbyrði alþjónustuveitanda. Miðast sú kostnaðarbyrði við að alþjónustuveitandi beri kostnað að þeim mörkum sem nemur *ósanngjarnri* byrði að teknu tilliti til markaðsávinninga. Upphæð þeirrar byrði er, líkt og Mílu er vel kunnugt um, ekki nefnd í lögum heldur þarf að reikna hana út hverju sinni, út frá þeirri framkvæmd sem um ræðir og þeim kostnaðarpáttum sem henni fylgja. Því telur PFS að það sé í hag Mílu að alþjónustubyrðin sé metin í hverju tilviki fyrir sig út frá þeim aðstæðum sem kunna að eiga við hverju sinni. Þar af leiðandi getur alþjónustubyrðin verið sveigjanleg og mismunandi eftir landssvæðum, mögulega í kringum 250.000⁹ að meðaltali eða jafnvel lægri upphæð á erfiðari svæðum. Því reynir ekki á kostnaðarbyrði Mílu nema í þeim tilvikum þar sem félagið sækir um framlag úr jöfnunarsjóði eða ef til ágreinings kemur við þiggjendur alþjónustu í einstökum tilvikum um hver eigi að vera eigin byrði félagsins, t.d. við viðgerð eða endurnýjun á heimtaug. Hvað varðar hins vegar umræddar 650.000 kr. að þá telur PFS það einfaldlega vera sanngjarnt gagnvart alþjónustuveitanda að sett séu efri mörk varðandi alþjónustubyrði og er því kvöðin ívilnandi hvað þetta varðar.

Vodafone

Vodafone tekur alfarið undir það sjónarmið PFS að ekkert annað fjarskiptafélag hér á landi sé í þeirri stöðu sem Míla sé í, til að tryggja aðgang einstaklinga sem og fyrirtæki við almenna fjarskiptanetið. Engin breyting hafi orðið á fjarskiptamarkaði hvað þetta varðar og því mikilvægt að alþjónustuskyldu verði viðhaldið á Mílu.

Afstaða PFS

PFS gerir ekki athugasemdir við sjónarmið Vodafone og tekur undir að engin breyting hafi orðið á fjarskiptamarkaði hvað varðar stöðu Mílu sem geti veitt tengingu við almenna fjarskiptanetið með heildstæðum hætti.

⁹ Þessi tala, 250.000 kr. var fundin út með tilliti til 30 ára afskriftartíma miðað við gildandi heimtaugagjald Mílu.

3. Svör hagsmunaaðila við spurningum PFS

1) Er það í samræmi við markmið fjarskiptalaga og inntaks alþjónustu að viðhalda alþjónustukvöð um tengingu við fastanetið?

Míla

Sjá svar Mílu við þessari spurningu í almennum athugasemdum hér að framan undir kafla nr. 2.2.2. um nauðsyn þess að leggja á alþjónustu og landfræðileg afmörkun.

Afstaða PFS

Í athugasemdum Mílu við spurningu þessari kemur skýrt fram af hálfu félagsins að það telji ekki þörf á því að lögð sé á alþjónustukvöð í ljósi þess að 1. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga um alþjónustu sé þegar uppfyllt og allir landsmenn hafi kost á fjarskiptaþjónustu af tilteknum gæðum. Þá telur félagið að ef slík kvöð sé lögð á skuli kvöðin einskorðuð við þau svæði þar sem markaðsforsendur bresti og ólíklegt sé að fyrirtæki myndu byggja upp ný fjarskiptanet á markaðslegum grunni. Tryggja þurfi þó að alþjónustan sé ekki ósanngjörn byrði á herðum alþjónustuveitanda. Þéttbýlustu svæðin, eins og höfuðborgarsvæðið, þar sem byggð hafi verið upp fjarskiptanet við hlið fjarskiptanets Mílu, sem og svæði þar sem sveitarfélög hafa sjálf ráðist í uppbyggingu ættu hins vegar að vera undanþegin slíkri kvöð enda sé skilyrðum 2. mgr. 19. fjarskiptalaga ekki fullnægt.

Líkt og fram kom í samráðsskjali PFS sem birt var 10. febrúar s.l. þá eru allir landsmenn tengdir við almenna fjarskiptanetið með koparheimtaugum og/eða ljósleiðara. Að mati PFS geta þau rök, þ.e. að allir notendur séu í dag þegar tengdir við almenna fjarskiptanetið eða sú staðreynd að annar og/eða aðrir netrekendur séu til staðar, þó ekki verið eina forsenda þess að álagning alþjónustukvaðar verði með öllu talin óþörf. Þannig getur hæglega skapast sú staða án kvaðar, að fjarskiptafyrirtæki sjái sér hag í því að loka fyrir einstakar tengingar á allra óhagkvæmustu svæðunum, t.a.m. ef sá er veitt hefur alþjónustu telur sig ekki fá tekjur í öllum tilvikum upp í þann kostnað sem fyrirtækið hefur af einstökum tengingum í dreifbýli. Slíkt gerðist í Svíþjóð eftir að dómstóll felldi úr gildi þá alþjónustukvöð sem hvíldi á TeliaSonera um að útvega tenginu við fastanetið. Engin ástæða er til að ætla að slíkt geti ekki gerst hér á landi. Að mati PFS er það algjörlega ótækt að tenging landsmanna við eina heildstæða fastanetið, sem tryggir aðgang þeirra að lögbundinni lágmarksþjónustu, byggji á viðskiptalegri ákvörðun þess eina aðila sem fært er að veita þjónustuna á landinu öllu.

Í ljósi framangreinds og þess mats PFS um að fjarskiptanet Mílu sé eina fjarskiptanetið sem er landsdekkandi og geti þar af leiðandi tryggt aðgang allra landsmanna að heimtaug við fastanetið er það niðurstaða PFS að það sé í samræmi við markmið fjarskiptalaga og inntaks alþjónustu að viðhalda alþjónustukvöð um tengingu við fastanetið að svo stöddu. Hvað varðar afstöðu PFS vegna athugasemda um landfræðileg afmörkun þá er vísað til spurningu 5 hér að neðan og afstöðu PFS vegna svara Mílu.

Vodafone

Vodafone er sammála rökstuðningi og niðurstöðu PFS hvað þetta varðar, þ.e.a.s. að ekkert annað félag en Míla uppfylli ákvæði fjarskiptalaga um heildstætt fjarskiptanet sem tengi alla landsmenn við fastanetið. Þar af leiðandi er það mat Vodafone að niðurstaða PFS sé í samræmi við markmið fjarskiptalaga.

Afstaða PFS

PFS gerir ekki athugasemdir við sjónarmið Vodafone.

Tengir

Já, þegar átt er við þau grunnfjarskipti sem í dag eru um rekstur og viðhald á núverandi koparlínukerfi, þar sem miðað er við að veita notendum lágmarkspjónustu, á þeim stöðum sem koparlínukerfið er eina aðgangskerfið sem notendum stendur til boða. Aðgreina ætti nýlagnir þannig að opið sé fyrir fleiri fjarskiptafélög að sækja um styrk til uppbyggingar á nýju ljósleiðarneti t.d. úr Alþjónustusjóði.

Afstaða PFS

PFS tekur undir fyrra sjónarmið Tengis um að það sé í samræmi við markmið laga að viðhalda alþjónustukvöð vegna lágmarkspjónustu. Hvað varðar hins vegar síðari athugasemd Tengis, um aðgreiningu á nýlögnum, þá er ekki að finna sérstakar útfærslur í ákvörðun þessari hvað varðar nýlagningar, viðhald eða endurnýjun, líkt og í ákvörðun PFS nr. 40/2014. Í kvöðinni sem nú er verið að leggja á Mílu felst þannig almenn skylda á Mílu um að útvega og viðhalda aðgangi að tengingu við almenna fjarskiptanetið um nettengipunkt. Hins vegar, líkt og fram hefur komið, þá hefur PFS fallist á það sjónarmið að tilefni kunni að vera til staðar að kanna hvort grundvöllur fyrir alþjónustukvöð sé fyrir hendi í tilteknum sveitarfélögum að því gefnu að annað aðgangsnet fastanetstenginga standi öllum lögheimilum/fyrirtækjum til boða. Ef svo er getur Míla því sótt um, að undangenginni greiningu þar á og uppfylltum ákveðnum skilyrðum, að umfang kvaðarinnar sé takmarkað í þeim sveitarfélögum sem tilgreind eru sérstaklega af hálfu PFS eða á öðrum svæðum sem uppfylla þessi sömu skilyrði.

Hvað varðar möguleika fjarskiptafyrirtækja um að sækja um styrk úr alþjónustusjóði almennt þá virðist sem hér gæti misskilnings hjá Tengi varðandi eðli jöfnunarsjóðs alþjónustu. Í fyrsta lagi að þá er ekki um úthlutunarsjóð að ræða í hefðbundnum skilningi, þar sem stofnuninni er heimilt að úthluta fé til skilgreindra verkefna í þágu bættra fjarskipta, heldur endurgjaldssjóð vegna óarðbærra framkvæmda, sem alþjónustuveitanda þarf að ráðast í, ef kostnaðurinn er talinn fela í sér ósanngjarna byrði. Í öðru lagi þá einskorðast slík umsókn um framlag við þá aðila sem lögð hefur verið á alþjónustuskylða, þ.e. alþjónustuveitanda. Þá getur „styrkur“ úr jöfnunarsjóði til uppbyggingar á nýju ljósleiðaraneti ekki talist samræmast því hlutverki sem jöfnunarsjóði er falið lögum samkvæmt, þ.e.a.s. að veita fjárframlag ef það tap sem er á alþjónustu er talin ósanngjörn byrði á herðum alþjónustuveitanda, en til alþjónustu teljast lögum samkvæmt afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum. Auk þess hefur PFS engar lagaheimildir eins og lögum er nú háttáð til að leggja kvaðir á alþjónustuveitanda um að leggja ljósleiðaraheimtaugar.

2) Eru viðmiðin sem lögð eru til grundvallar við val á alþjónustuveitanda fullnægjandi?

Míla

Míla telur alfarið vanta sjónarmið um nauðsyn þess að leggja á alþjónustukvöð eins og skylt sé samkvæmt fjarskiptalögum, almennt sem og á einstökum svæðum. Bendir Míla á að líkt og fram hafi komið í umræðuskjali PFS frá febrúar 2013 þá hafi átt að undanskilja þau svæði sem ekki ríkti markaðsbrestur á. Þá þurfi einnig að hafa í huga að víða séu opinberir aðilar að byggja upp fjarskiptanet og að taka þurfi það inn í viðmiðin, þ.e. hvort áform séu um eða líklegt sé að opinberir aðilar muni byggja upp á viðkomandi svæði.

Afstaða PFS

Í svari Mílu er tiltekið að rökstuðning skorti fyrir nauðsyn þess að leggja á kvöð, almennt sem og á einstökum svæðum. Þá er bent á umfjöllun úr umræðuskjali PFS frá árinu 2013 þar sem fram hafi komið fyrirætlanir stofnunarinnar um að undanskilja þau svæði sem ekki ríkti markaðsbrestur á. Að mati stofnunarinnar hefur þessum sjónarmiðum Mílu þegar verið svarað hér að framan (sjá spurningu nr. 1 sem og afstöðu PFS við almennar athugasemdir Mílu).

Vodafone

Það er mat Vodafone að svo sé.

Afstaða PFS

PFS gerir ekki athugasemd við framangreint.

Tengir

Já, þegar og ef það er eingöngu miðað við núverandi aðgangsnét sem í dag er landsþekjandi koparnet.

Afstaða PFS

PFS gerir ekki athugasemd við framangreint.

3) Ef svo er, er það viðhlítandi mat stofnunarinnar að Míla sé eini aðilinn á fjarskiptamarkaði sem geti uppfyllt viðmiðin?

Míla

Míla hefur þegar byggt upp fjarskiptanet sem nær til allra landsmanna og uppfyllir lágmarkskröfur fjarskiptalaga um þjónustu. Alþjónusta eins og hún er skilgreind í lögum er því í boði allstaðar á landinu. Vísast um það einnig til ákvörðunar PFS nr. 40/2014 sem taldi ekki nauðsynlegt að leggja á kvaðir um talsímabjónustu og lágmarksgagnaflutning. Ákvörðun um hvort og þá hvar slíkar alþjónustuskýldur verða lagðar á þarfnast því vandaðs rökstuðnings.

Afstaða Póst- og fjarskiptastofnunar

Þau viðmið sem hér er vísað til birtust fyrst í umræðuskjali PFS á árinu 2014 sem var undanfari ákvörðunar stofnunarinnar nr. 40/2014. Taldi PFS að horfa þyrfti til þessara viðmiða við val á alþjónustuveitanda en þau voru upprunalega framsett þar sem þeim möguleika var haldið opnum um að útnefna annað fjarskiptafyrirtæki en Mílu sem alþjónustuveitanda. Aðferðafræði þessi sem að var stefnt í ákvörðuninni opnaði einmitt fyrir þennan möguleika með það að markmiði að stuðla þá að frekari uppbyggingu. Þrátt fyrir ógildingu á ákvörðun nr. 40/2014 þá telur PFS umræddar forsendur enn eiga við, enda má segja að þetta séu þær grunnforsendur sem þurfi að uppfylla svo umfang, öryggi og gæði þjónustunnar haldist það sama og verið hefur hingað til.

Míla hefur ítrekað á það bent í athugasemdum sínum að ekki sé þörf á að leggja á félagið kvöð og þá sérstaklega á þeim svæðum þar sem markaðsforsendur brestir ekki. Hefur PFS þegar rökstutt hvers vegna stofnunin telur þörf á alþjónustukvöð, að hin landfræðilegu afmörkun eiga að ná til alls landsins sem og greint frá þeirri stefnubreytingu um að takmörkun á umfangi alþjónustukvaðar kunni að eiga rétt á sér í tilgreindum sveitarfélögum og öðrum svæðum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, í afstöðu sinni við almennum athugasemdum Mílu hér að framan.

Hins vegar má áréttu líkt og áður hefur komið fram að samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum PFS um hlutfall tenginga Mílu til hliðsjónar við aðra netrekendur á landsvísu að þá hafa 98,8% þeirra lögheimila og vinnustaða sem hafa kost á fastanetstenginu, kost á tengingu í gegnum net Mílu.

Þegar horft er til framangreindra viðmiða, þeirra umsagna sem bárust frá umsagnaraðilum vegna samráðs á árinu 2014, sem og þess samráðs sem fram fór nú í febrúarmánuði 2016 er það því niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að ekkert annað fjarskiptafyrirtæki en Míla uppfylli framangreind viðmið um heildstætt fjarskiptanet sem tengir alla landsmenn við fastanetið og uppfyllir þau lágmarksgæði sem gerð eru til alþjónustu.¹⁰ Telur PFS því óþarft að viðhafa frekari rökstuðning hvað þetta varðar.

Vodafone

Það er mat Vodafone að svo sé en ekkert annað félag býr yfir sambærilegu fastaneti og Míla og ekkert félag mun búa yfir slíku neti í nánustu framtíð.

Afstaða Póst- og fjarskiptastofnunar

PFS telur óþarft að svara athugasemd Vodafone þar sem engar efnislegar athugasemdir eru að finna.

Tengir

Já, þegar gerð er krafa sem miðar við lágmarkið og um núverandi p2p koparnet. Nei, ekki þegar miðað er við næstu kynslóðar aðgangsnét (NKF). Þar teljum við að ef þegar er til staðar fjarskipaveita sem starfar á viðkomandi svæði út frá markaðslegum forsendum, þá ætti kvöð að vera aflétt á þeim svæðum.

Afstaða Póst- og fjarskiptastofnunar

PFS tekur undir framangreind sjónarmið Tengis að hluta til, en líkt og PFS hefur þegar greint frá hér að framan þá kann að vera að takmörkun á umfangi alþjónustukvaðar eigi rétt á sér í tilgreindum sveitarfélögum, ef annað aðgangsnét fastanetstenginga er til staðar sem þjónustar alla á svæðinu. Þá þarf jafnframt að horfa til vernd, virkni og öryggisþátta sem gegna mikilvægu hlutverki þegar kemur að heildstæði almennra fjarskiptaneta líkt og felst í viðmiðunum sem tilgreind voru í samráðsskjalinu.

4) Er nauðsynlegt að leggja kvöð á Mílu um tengingu við fastanetið til að tryggja aðgang landsmanna að talsímahjónustu og lágmarks gagnaflytningshjónustu?

Míla

Míla telur að alþjónustukvöð geti eingöngu miðast við svæði þar sem markaðsbrestur ríkir. Míla telur einnig að rökstyðja þurfi vandlega af hverju leggja þurfi kvöð á Mílu þegar aðrar kvaðir hafa verið lagðar niður.

Afstaða PFS

PFS hefur þegar svarað framangreindum athugasemdum Mílu hvað þetta varðar og vísar stofnunin því til kafla 2.2.2 og 3.1. hér að framan.

¹⁰ Hér má sjá nánari upplýsingar um [lágmarkskröfur til alþjónustu](#).

Vodafone

Það er mat Vodafone að svo sé. Allir landsmenn eiga rétt á því að tengjast fastanetinu (gagnaflutningsþjónustu og heimasíma POTS) og er kostnaður Mílu ávallt lægri en annarra fjarskiptafélaga við að veita slíka þjónustu. Míla er því eina félagið sem gæti mögulega komið á slíkri þjónustu.

Afstaða PFS

PFS hefur engar athugasemdir við framangreinda afstöðu Vodafone.

Tengir

Ekki nema fyrir lágmarksþjónustu um núverandi fastanet og engin önnur aðgangsléið standi notanda til boða.

Afstaða PFS

PFS vísar til sjónarmiða stofnunarinnar sem þegar hafa komið fram.

5) Er rétt að láta alþjónustukvöðina ná til landsins í heild sinni? Ef ekki, hvaða fyrirkomulag á að gilda um takmörkun á landfræðilegu umfangi alþjónustukvaðarinnar?

Míla

Míla telur að eingöngu geti verið réttlætanlegt að útnefna alþjónustuveitanda á stöðum þar sem markaðsbrestur er eða engin áform opinberra aðila um uppbyggingu er fyrir hendi. Míla telur að tryggja verði að viðkomandi alþjónustuveitandi fái fjárfestingu tilbaka án þess að viðskiptavinir fyrirtækisins á samkeppnissvæðum greiði þann kostnað sem leiðir til þess að samkeppnismöguleikar Mílu rýrna verulega, þar sem viðskiptavinir muni snúa sér til aðila sem ekki beri alþjónustuskyldur. Þá hefur Míla áhyggjur af því að þróunin verði sú að Míla sitji alltaf uppi með óhagkvæmustu svæðin og þurfi að deila kostnaði á sína viðskiptavini á samkeppnissvæðum. Míla telur að dreifa verði kostnaði vegna uppbyggingar og þjónustu á markaðsbrestsvæðum á alla aðila á markaði, þannig að allir aðilar á fjarskiptamarkaði taki þátt í að halda uppi umræddri þjónustu.

Afstaða PFS

PFS vill byrja á því að áréttu að það er ótækt að mati stofnunarinnar að tenging landsmanna við fastanetið, sem tryggir aðgang þeirra að lögbundinni lágmarksþjónustu byggji á viðskiptalegri ákvörðun þess eina aðila sem fært er að veita þjónustuna á landinu öllu. Vill PFS benda á að til mótvægis við þá kvöð sem hér um ræðir þá er alþjónustuveitanda heimilt að sækja um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu til að mæta því tapi sem telst vera ósanngjörn byrði. Þá telur PFS að svo stöddu að rétt sé að hið landfræðilega umfang kvaðarinnar nái til landsins í heild almennt séð. PFS hefur þó tekið undir það sjónarmið Mílu um að undanskilja eigi þau svæði þar sem samkeppni ríkir um framboð á aðgangstengingum að fjarskiptanetinu, en fjarskiptalög gera einmitt ráð fyrir þessum möguleika, þ.e.a.s. að hægt sé í einstökum tilvikum, eftir að alþjónustuskylda hefur verið lögð á, 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. Þá er að sama skapi tiltekið í 4. mgr. 19. gr. að fjarskiptafyrirtæki geti neitað að veita alþjónustu, svo sem vegna fjarlægðar, kostnaðar eða annars óhagræðis. Þrátt fyrir að alþjónustukvöðinni sé ætlað að ná til landsins í heild sinni er því ekki loku fyrir það skotið að óska eftir slíkri undanþágu. Eins og fram kom í afstöðu PFS við almennum athugasemdum Mílu hér að framan þá telur PFS að tilefni geti verið verið fyrir hendi að kanna hvort grundvöllur fyrir alþjónustukvöð sé til staðar í tilteknum

sveitarfélögum, berist umsókn um það frá Mílu. Míla getur því sótt um að undangenginni greiningu, að umfang alþjónustukvaðar verði takmarkað í tilteknum sveitarfélögum og/eða svæðum, að því gefnu að skilyrði sé uppfyllt um að annað aðgangsnætur fyrir fastanetstengingar standi öllum til boða sem standist almennar gæða- og öryggiskröfur sem gerðar eru um heildstæði almennra fjarskiptaneta.

Vodafone

Það er mat Vodafone að alþjónustukvöðin á að ná til landsins alls.

Afstaða PFS

PFS gerir ekki athugasemdir við sjónarmið Vodafone.

Tengir

Nei, það er ekki rétt. Skipta ætti landinu upp í svæði, t.d. hvert sveitarfélag og póstnúmer. Þá mætti útnefna fjarskiptafélag sem þegar hefur byggt upp næstu kynslóðar fjarskiptanet (NKF) á stórum hluta svæðis og getur séð um allar nýtengingar í nýbyggðum fasteignum. Þetta mun gera uppbygginu markvissari og minnkar kvöð um að lagt sé tvöfalt ljósleiðaranet.

Afstaða PFS

Líkt og þegar hefur komið fram þá er skilgreining á alþjónustu í nágildandi lögum með þeim hætti að í henni felast afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem ekki fela í sér kröfu um næstu kynslóðar net. Stofnunin hefur því ekki lagaheimildir til að leggja kvaðir á alþjónustuveitanda um að leggja ljósleiðaraheimtaugar eins og lögum er nú háttáð.

6) Er útfærsla alþjónustukvaðarinnar með þeim hætti að hún nái markmiði sínu?

Míla

Míla telur að þessi útfærsla eins og hún er sett fram byggi á úreltum sjónarmiðum, sé alltof víðtæk og brjóti meðal annars í bága við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins.

Afstaða PFS

Líkt og áður hefur komið fram þá er hér um að ræða réttindi almennings sem PFS er skylt lögum samkvæmt að tryggja og því vegast á annars vegar almannahagsmunir og hins vegar hagsmunir fjarskiptafyrirtækis um að bera ekki íþyngjandi kvöð. Það breytir þó ekki því að PFS ber að útfæra kvöðina þannig að hún nái markmiði sínu án þess þó að leggja ónauðsynlega byrði á alþjónustuveitanda. PFS fellst ekki á sjónarmið Mílu um að kvöðin sé of víðtæk og telur sig einmitt hafa gætt að því að kvöðin sé ekki of íþyngjandi né víðtæk með því að fastsetja ekki tiltekna fjárhæð alþjónustubyrði, þannig hún geti tekið mið af aðstæðum hverju sinni, auk þess sem útnefningartímabil er styttilt muna svo ekki sé verið að leggja byrðar á félagið lengur en nauðsyn og aðstæður krefjast. Þá hefur PFS jafnframt séð ástæðu til að bregðast við athugasemd Mílu um landfræðilega afmörkun sem jafnframt er til þess fallin að milda mögulega áhrif kvaðarinnar á félagið. PFS hafnar því fullyrðingum Mílu þess efnis að kvöðin brjóti í bága við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins.

Vodafone

Það er mat Vodafone að svo sé.

Afstaða PFS

PFS gerir ekki athugasemd við sjónarmið Vodafone.

Tengir

Nei.

Afstaða PFS

PFS telur ekki þörf á að svara framangreindu, þar sem enga efnislega athugasemd er að finna af hálfu Tengis.

7) Ef svo er ekki, með hvaða hætti á að breyta útfærslu alþjónustukvaðarinnar svo hún nái markmiði sínu?

Míla

Míla vísar til sjónarmiða sem þegar hafa fram komið.

Afstaða PFS

PFS hefur þegar svarað þeim sjónarmiðum sem Míla vísar hér til að framan.

Tengir

Kostnaðarviðmið 650.000,- er of hátt, 250.000,- í síðari útfærslu er einnig í hærrí kantinum.

Afstaða PFS

Í athugasemdum Tengis kemur fram af hálfu félagsins að þeir telji kostnaðarviðmið upp á 650.000 kr. vera of hátt. Kom fram sambærileg athugasemd af hálfu Mílu hér að framan í almennum athugasemdum félaganna sem stofnunin svaraði, en athugasemd þessi byggir á misskilningi. Eins og fram kemur hér að framan þá eru umræddar 650.000 kr. ekki föst upphæð eigin byrði líkt og hugsunin var með 250.000 kr. í ákvörðun PFS nr. 40/2014, heldur svonefnd efri mörk varðandi mögulega alþjónustubyrði alþjónustuveitanda. Í raun er ekki verið að leggja neina kostnaðarbyrði á félagið umfram það sem mælt er fyrir um í fjarskiptalögum um kostnaðarbyrði alþjónustuveitanda en sú kostnaðarbyrði miðast við að alþjónustuveitandi beri kostnað að þeim mörkum sem nemur *ósanngjarnri byrði* að teknu tilliti til markaðsávinninga. Þar sem upphæð byrðarinnar er ekki nefnd í lögum þarf að reikna hana út hverju sinni og því telur PFS að það sé í hag Mílu að alþjónustubyrðin sé metin í hverju tilviki fyrir sig út frá þeim aðstæðum sem kunna að eiga við hverju sinni. Þar af leiðandi getur alþjónustubyrðin verið sveigjanleg og mismunandi eftir landssvæðum, mögulega í kringum 250.000 að meðaltali eða jafnvel lægri upphæð á erfiðari svæðum. Því reynir ekki á kostnaðarbyrði Mílu, nema í þeim tilvikum þar sem félagið sækir um framlag úr jöfnunarsjóði eða ef til ágreinings kemur við þiggjendur alþjónustu í einstökum tilvikum um hver eigi að vera eigin byrði félagsins.

4. Samantekt og helstu breytingar

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir þeim athugasemdum sem stofnuninni bárust vegna samráðsskjals um útnefningu á Mílu sem alþjónustuveitanda. Líkt og áður hefur komið fram voru umsagnaraðilar fjórir, Fjarskipti hf., Míla ehf., Síminn hf. og Tengir ehf. Að mati stofnunarinnar gefa athugasemdir þessar ekki tilefni til verulegra efnislegra breytinga á boðaðri ákvörðun PFS. Stofnunin telur þó vera ástæðu til þess að gera eina breytingu að því er varðar hina landfræðilegu afmörkun kvaðarinnar. Með breytingunni er stofnunin þannig að koma til móts við sjónarmið Mílu um landfræðilega afmörkun sem er til þess fallin að milda mögulega

áhrif kvaðarinnar á félagið. Í stað þess að kvöðin nái þannig til landsins alls án nokkurra möguleika til undantekninga, eins og lagt var upp með, er hins vegar nú mælt fyrir um að það kunni að vera tilefni til staðar að kanna hvort grundvöllur sé fyrir álagningu alþjónustukvaðar í tilteknum sveitarfélögum. Grunnforsenda og skilyrði þess er þó að til staðar sé annað aðgangsnét fastanetstenginga fyrir alla notendur sveitarfélagsins. Áður en ákvörðun er tekin um slíka takmörkun þarf stofnuninni þó að berast umsókn af hálfu alþjónustuveitanda ásamt rökstuðningi fyrir undanþágu.