



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Samráðsskjal Póst- og fjarskiptastofnunar um þá fyrirætlun stofnunarinnar að útnefna ekki fjarskiptafyrirtæki með alþjónustuskyldur, samkvæmt lögum nr. 81/2003 um fjarskipti að því er varðar talsímaþjónustu, gagnaflutningsþjónustu, rekstur almennings síma og um að viðhalda tímabundið núverandi kvöð á Mílu um aðgang að fjarskiptanetinu

Hér með er óskað viðbragða allra hlutaðeigandi aðila á því samráðsskjali sem hér birtist. Allar athugasemdir skulu vísa í viðeigandi kafla og númer spurningar. Ef aðili hefur aðrar athugasemdir sem ekki eiga undir einhvern ákveðinn kafla í skjalinu, skal halda þeim aðskildum frá öðrum athugasemdum. Senda skal athugasemdir með almennum pósti og/eða tölvupósti á neðangreindan aðila fyrir 6. desember 2013. Þær athugasemdir sem berast verða birtar á heimasíðu Póst- og fjarskiptastofnunar.

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

Friðrik Pétursson, netfang: fridrik@pfs.is

Efnisyfirlit

1.	Inngangur	3
1.1	Almennt	3
1.2	Um gjaldskráreftirlit PFS og hámarksgjaldskrá innan alþjónustu	5
1.3	Nánar um sérlausnir	5
1.4	Gildandi fyrirmæli og tilgangur samráðsskjals PFS.....	6
2.	Um nauðsyn alþjónustu.....	7
3.	Útnefning alþjónustuveitanda.....	8
4.	Það tímabil sem útnefningin tekur til.....	10
5.	Aðgangur að tengingu	11
6.	Aðgangur að talsímaþjónustu	13
7.	Gagnaflutningsþjónusta	15
8.	Almenningssímar	17
8.1	Um hvort rekstur almenningssíma sé óhjákvæmilegur.....	18
9.	Þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir	19
10.	Alþjónusta skal vera aðgengileg fyrir alla.....	21
11.	Skilmálar alþjónustu	22
12.	Gæði alþjónustu	22
13.	Kostnaður og fjármögnun alþjónustu.....	23
14.	Þjónustuþættir bundnir koparlínu.....	23
15.	Samantekt spurninga og svarfrestur	24

1. Inngangur

1.1 Almenn

Póst- og fjarskiptastofnun er ábyrg fyrir eftirliti með fjarskiptamarkaðinum hér á landi í samræmi við lög um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 og lög um fjarskipti nr. 81/2003. Eitt af verkefnum Póst- og fjarskiptastofnunar er að ákvarða umfang alþjónustu hér á landi og ákveða hvaða fjarskiptafyrirtæki eru útnefnd sem alþjónustuveitandi. Sú endurskoðun alþjónustukvaða sem nú fer fram verður gerð á grundvelli laga um fjarskipti nr. 81/2003, reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1356/2007, og einnig verður horft til tilskipunar nr. 2002/22/EC um alþjónustu og réttindi notenda varðandi skýringu á einstökum ákvæðum og tilskipunar nr. 2009/136/EC, en með henni voru gerðar nokkrar breytingar á fjarskiptaregluverki Evrópusambandsins að því er varðar alþjónustu. Íslensk stjórnvöld hafa hins vegar ekki enn innleitt þessa tilskipun í íslenskan rétt.

Í 6. tl. 3. gr. laga nr. 81/2003, er skilgreining á hugtakinu *alþjónusta*. 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 skal til alþjónustu, svo sem um rétt notenda til alþjónustu í 19. gr., skyldu til að veita alþjónustu í 20. gr., fjárframlög til alþjónustu í 21. gr. og jöfnunargjald í 22. gr. Verður hér gerð grein fyrir ofangreindum lagagreinum eftir því sem ástæða er til.

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

„Allir notendur skulu eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu, með þeim undantekningum sem greinir í 2. og 4. mgr.

Ef nauðsynlegt þykir til að tryggja fullnægjandi fjarskiptaþjónustu á sanngjörnum kjörum og þeirri þjónustu verður ekki við komið ef einungis er tekið mið af viðskiptasjónarmiðum getur Póst- og fjarskiptastofnun mælt svo fyrir að fjarskiptafyrirtæki sem rekur almennt fjarskiptanet eða fjarskiptaþjónustu skuli veita alþjónustu á starfsvæði sínu. Póst- og fjarskiptastofnun getur í sérstökum tilfellum veitt þjónustuveitanda undanþágu frá þessu ákvæði.

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

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

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

„Megintilgangur með alþjónustu er að tryggja jafnvægi milli markaðar, sem opnaður hefur verið fyrir samkeppni, og almenningsþarfa fyrir lágmarksfjarskiptaþjónustu með ákveðnum gæðum og á verði sem miðað við aðstaður 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. Markmiðið er að þeir þættir sem eru innifaldir í hugtakinu alþjónusta séu aðgengilegir fyrir alla notendur þannig að allir geti verið þátttakendur í nútímasamfélagi. 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 fjarskiptafyrirtæki að veita slíka nánar tilgreinda þjónustu. En þótt PFS sé veitt vald til að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki á markaði til að veita alþjónustu er það grundvallarforsenda, sem taka verður mið af við mat á því hvort PFS grípi til slíkra íþyngjandi aðgerða, að þjónustunni verði ekki komið á ef einungis er tekið mið af viðskiptasjónarmiðum, sbr. 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 frumvarps þess er varð að fjarskiptalögum en um 19. gr. segir að ef samkeppni er talin tryggja nægilegt framboð á fjarskiptaþjónustu til allra getur verið óþarfi að leggja á sérstakar kvaðir um framboð þjónustu.

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

Í fyrsta lagi eru þeir notendur sem hafa lágar tekjur. Í þeim skilningi að tekjur eru ekki nægjanlegar til að þeir geti veitt sér almenna fjarskiptaþjónustu. Gjaldskráreftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar hefur verið ætlað að fylgjast með hvort sú staða gæti skapast á markaðinum hér á landi að nauðsynlegt yrði að setja þak á þá þjónustubætti sem tilheyra alþjónustu.

Í öðru lagi skal huga að þeim notendahópum sem hafa nægar tekjur en gætu ekki veitt sér fjarskiptaþjónustu ef þeir þyrftu sjálfir að greiða allan þann kostnað sem til fellur við að útvega aðgang að fjarskiptaþjónustu. Þessi aðstaða er oft fyrir hendi í dreifbýli og þá helst í tengslum við þann kostnað sem til fellur við lagningu aðgangsnetsins (heimtauga). Sjá nánar umræðuskjal PFS, sem birt verður fyrir lok ársins.

Í þriðja lagi eru um að ræða öryrkja eða hópa með einhverjar sérstakar þjóðfélagsþarfir. Fyrir þennan hóp skiptir verð fyrir aðgang einnig máli. Því til viðbótar getur þessi hópur þurft á einhverjum sérlausnum á að halda til að geta nýtt sér fjarskiptaþjónustu til jafns við aðra sem eru ófatlaðir. Almennt er gert ráð fyrir að markaðurinn sé ábyrgur fyrir því að allir hafi aðgang að sambærilegri þjónustu, þ.m.t. öryrkjar. Þetta útilokar þó ekki að yfirvöld geti gripið

inn í, ef þau telja að aðgengi og þar með jafnræði notenda til fjarskiptaþjónustu sé ekki að fullu tryggt af markaðsaðilum.

1.2 Um gjaldskráreftirlit PFS og hámarksgjaldskrá innan alþjónustu

PFS hefur á undanförunum árum haldið úti sérstakri reiknivél fyrir notendur fjarskiptaþjónustu þar sem hægt er að finna hagstæðustu áskriftarleið sem í boði er miðað við ákveðnar forsendur. Sjá nánar: <http://www.reiknivél.is/>

Einnig er það eitt af markmiðum PFS er að Ísland sé í hóp 1 af OECD löndunum hvað varðar verð fjarskiptaþjónustu.

Staða þessa markmiðs er m.a. mæld með því að bera verð á fjarskiptaþjónustu á Íslandi saman við verð í OECD löndunum og er samanburðurinn gerður af rannsóknarfyrirtækinu Teligen.

Í töflunni hér fyrir neðan sést hvar í hóp Ísland lenti árin 2003 -2012 miðað við verð á mismunandi þáttum fjarskiptaþjónustu þegar hinum 34 aðildarþjóðum OECD er skipt í hópa. Hópur 1 er með ódýrustu þjónustuna en hópur 4 með þá dýrustu.

Sæti innan OECD										
Þjónusta /Ár	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Breiðband	N/A	3	3	4	4					
Heimilissími	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Fyrirtækjasími	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
GSM - effirágreitt	2	2	1	2	1	2	2	2	1	1
GSM - fyrirfram	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1

Heimild: Teligen, kostnaður uppfærður miðað við kaupmáttarjafnvægi (PPP) og gengi í nóvember fyrir hvert ár.

Á grundvelli þessa samanburðar hefur m.a. hingað til ekki verið talin ástæða til að setja hámarksgjaldskrá á þá þjónustubætti sem heyra undir alþjónustu, þ.e. aðgangur að talsímaþjónustu (Heimilissími), eins og heimilt er samkvæmt 2. mgr. 20. gr. fjarskiptalaga. En eins og sjá má af samanburðinum er Ísland í flokki 1 að því er varðar hefðbundna talsímaþjónustu.

1.3 Nánar um sérlausnir

Í ákvörðun PFS nr. 25/2007, sbr. ákvörðun nr. 32/2011 er gert ráð fyrir að alþjónustuveitandi eigi að verða við öllum sanngjörnum kröfum hagsmunasamtaka öryrkja, sem miða að því að jafna aðgang þessara hópa að fjarskiptaþjónustu. Í nokkrum löndum Evrópu hefur verði lögð

kvöð á alþjónustuveitanda um að bjóða upp á sérstakan notendabúnað fyrir öryrkja, t.d. blinda eða heyrnarlausu. PFS er ekki kunnugt um annað en að framboð á sérstökum notendabúnaði fyrir fatlaða hér á landi sé fullnægjandi og að engin sérstök vandamál séu uppi varðandi notkun slíks búnaðar á fjarskiptakerfum landsins.

Jafnframt telur PFS með hliðsjón af þeirri fyrirætlan stofnunarinnar að engar kvaðir samkvæmt reglum um alþjónustu munu hvíla á markaðnum hér á landi að því er varðar aðgang að talsímaþjónustu, að rök standi ekki til þess að eitthvert eitt fyrirtæki komi sérstaklega til móts við þarfir öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir, sbr. 3. mgr. 19. gr. laga um fjarskipti. Heldur sé markaðurinn í heild ábyrgur fyrir því að allir hafi aðgang að sambærilegri þjónustu.

1.4 Gildandi fyrirmæli og tilgangur samráðsskjals PFS

Í dag eru í gildi þrjár ákvarðanir sem taka til alþjónustu:

- Ákvörðun nr. 32/2011, sem tekur til alþjónustuskyldna Mílu og Símans sem framlengt var með bréfi PFS, dags. 11 desember 2012 til loka ársins 2013.
- Ákvörðun PFS nr. 22/2011, sbr. úrskurður úrskurðarnefndar nr. 4/2011, en þar er fjallað um alþjónustuskyldur Já upplýsingaveitna hf.¹
- Ákvörðun PFS nr. 17/2009 sem fjallar um aðgang að neyðarþjónustu og svörun neyðarsímtala.

Í því samráðsskjali sem hér birtist er eingöngu verið að endurskoða ákvörðun PFS nr. 32/2011, að því er varðar talsímaþjónustu, gagnaflutningsþjónustu og rekstur almenningssíma. Samhliða þessu skjali birtir PFS einnig umræðuskjal um hugsanlegt framtíðarfyrirkomulag varðandi skyldu alþjónustuveitanda til að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið.

Samkvæmt ofangreindu þarf því fyrir lok ársins að vera búið að útnefna nýjan alþjónustuveitanda þannig að samfella verði í þeirri þjónustu sem fellur undir alþjónustu í fjarskiptaregluverkinu og/eða taka ákvörðun um hvort fella eigi eitthvað af þeim þjónustuþáttum sem hér er verið að fjalla um undan sérstakri skyldu samkvæmt reglum um alþjónustu.

Tilgangur þessa skjals er m.a. að kalla eftir sjónarmiðum frá hagsmunaaðilum, t.d. skoðun þeirra á nauðsyn þeirra þjónustu sem hér er verið að fjalla um og/eða hvort þeir telja að markaðurinn sé að uppfylla þarfir notenda.

Við útnefningu nýs alþjónustuveitanda mun Póst- og fjarskiptastofnun m.a. taka eftirfarandi atriði til skoðunar ef stofnunin telur að loknu samráði að eðlilegt sé að viðhalda skyldu til alþjónustu á af einhverri af þeirri tegund alþjónustu sem verið er að fjalla um hverju sinni.

- Markaðshlutdeild,

¹ Þann 24. júní 2013 boðaði Póst- og fjarskiptastofnun til samráðs við hagsmunaaðila vegna endurskoðunar á alþjónustuskyldum Já.

http://pfs.is/default.aspx?cat_id=112&module_id=220&element_id=3981

- Reynslu og möguleika/getu til að bjóða upp á þá tegund af alþjónustu sem verið er að fjalla um hverju sinni.

Póst- og fjarskiptastofnun áskilur sér rétt til að taka til skoðunar aðra þætti sem kann að verða bent á í samráðsferlinu sem skipt geta máli t.d. varðandi það hvaða fjarskiptafyrirtæki er best til þess fallið að vera útnefnt sem alþjónustuveitandi og eða sjónarmið sem tengjast því álitafni hvort nauðsynlegt sé að útnefna alþjónustuveitanda innan þeirra tegundar alþjónustu sem hér er verið að fjalla um.

2. Um nauðsyn alþjónustu

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

Þeir þjónustubættir sem hér koma til skoðunar og stofnunin fjallar um í þessu samráði eru:

- Aðgangur að gagnaflutningsþjónustu
- Aðgangur að talsímaþjónustu
- Þjónusta við öryrkja og notenda með sérstakar þjóðfélagsþarfir
- Aðgangur að almenningssímum

Í 2. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga segir eftirfarandi:

„Ef nauðsynlegt þykir til að tryggja fullnægjandi fjarskiptaþjónustu á sanngjörnum kjörum og þeirri þjónustu verður ekki við komið ef einungis er tekið mið af viðskiptasjónarmiðum getur Póst- og fjarskiptastofnun mælt svo fyrir að fjarskiptafyrirtæki sem rekur almennt fjarskiptanet eða fjarskiptaþjónustu skuli veita alþjónustu á starfssvæði sínu.“

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

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

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

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

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

Allir landsmenn eru í dag tengdir við almenna fjarskiptanetið í gegnum koparlínukerfi Mílu, sem lagt hefur verið á undanförunum áratugum. Auk þess geta notendur einnig víðsvegar um landið valið um aðra þjónustuveitendur/netrekendur en Mílu, t.d. Gagnaveitu Reykjavíkur, Tengi eða aðra smærri þjónustuveitendur/netrekendur. Hins vegar liggur fyrir að víða um land bjóða fjarskiptafyrirtæki ekki upp á aðgang að háhraðanetstengingum, sem gera notendum kleift að njóta sambærilegrar þjónustu og stendur notendum til boða í þéttbýli. Á þetta jafnt við þjónustu Símans, Vodafone Tal eða annarra fjarskiptafyrirtækja. Gildir þá einu hvort verið er að tala um ADSL þjónustu VDSL eða aðra háhraðaþjónustu. Háhraðanetsþjónustan hefur almennt verið takmörkuð við höfuðborgarsvæðið og þéttbýliskjarna landsins.

Þessi takmörkun á útbreiðslu háhraðaþjónustu, hverju nafni sem hún nefnist, hefur orðið til þess að sveitarfélög og einstakir hagsmunaaðilar, á nokkrum stöðum, hafa tekið sig til og lagt staðbundinn ljósleiðaranet til að koma til móts við síauknar kröfur íbúa um bættu fjarskiptaþjónustu. Í umræðuskjal PFS um skyldu alþjónustuveitanda til að útvega teningar við almenna fjarskiptanetið, sem birt verður fyrir lok þessa árs er að finna nánari umfjöllun um þessi atriði.

Hvað varðar eftirspurnarþáttinn sem lög um fjarskipti gera einnig ráð fyrir að líta þurfi til þegar metið er hvort nauðsynlegt sé að útnefna alþjónustuveitanda þá telur PFS það hafið yfir allan vafa að eftirspurn sé t.d. eftir talsímaþjónustu og gagnaflutningsþjónustu. Spurningin er hins vegar sú hvort fjarskiptamarkaðurinn í heild sinni sé að leysa eftirspurn notenda eftir þjónustunni og af þeim sökum sé ekki nauðsynlegt að leggja sérstakar kvaðir á eitt fyrirtæki umfram annað. Aðgangur að talsímaþjónustu og gagnaflutningsþjónustu, eins og hún er nú skilgreind í lögum um fjarskipti, þ.e. 128 Kb/s, sem lágmarksgagnahraði, mun m.a. vera skoðaður út frá þessu sjónarmiði.

Hvað varðar eftirspurn eftir aðgangi að almenningssímum þá er nauðsynlegt að það verði tekið til sérstakrar skoðunar hvort viðhalda eigi þeirri skyldu á Símann að reka almenningssíma undir merkjum alþjónustu. Við síðustu útnefningu PFS voru sett ákveðin viðmiðunarmörk um að heimilt væri að loka þeim almenningssímum þar sem tekjur af almenningssímunum náðu ekki ákveðnu lágmarki. Það er skemmt frá því að segja að í dag er svo komið að flestir almenningssímar ná ekki lengur þeim mörkum sem þá voru sett. Óhjákvæmilegt er því orðið að það verði tekið til skoðunar að fella núgildandi kvöð á Símann niður að fullu, sbr. til hliðsjónar ákvörðun PFS nr. 35/2012 um umsókn Símans um framlag úr jöfnunarsjóði vegna reksturs almenningssíma.

Fjarskiptaþjónusta við öryrkja og notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir verður tekin fyrir í sérkafla enda þau álitamál sem þar er verið að fjalla um sérstaks eðlis, þar sem yfirleitt er verið að tala um viðbótarlausnir sem fjarskiptafyrirtæki er gert að bjóða upp á til að jafna aðgengi þessara hópa að fjarskiptaþjónustu.

3. Útnefning alþjónustuveitanda

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

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

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

Í flestum ríkjum innan Evrópska efnahagssvæðisins hefur það verið fyrrum einkaréttarhafi sem hefur verið útnefndur með alþjónustuskyldur. Önnur fjarskiptafyrirtæki gætu hugsanlega einnig óskað eftir að taka yfir allar alþjónustuskyldur eða hluta þeirra og gætu einnig hugsanlega veitt þær með lægri tilkostnaði. Þróun samkeppni á íslenska fjarskiptamarkaðinum síðan Síminn var fyrst útnefndur og síðan Míla, Síminn og Já upplýsingaveitur, gæti einnig hafa aukið möguleikann á því að alþjónusta eða hluti af henni yrði veitt af öðrum aðila en ofangreindum fyrirtækjum, sbr. umfjöllun í kafla 2.

Eins og nánar verður gert grein fyrir í köflum 6 til 8 hyggst stofnunin ekki útnefna neitt fjarskiptafyrirtæki með alþjónustuskyldur að því er varðar talsímabjónustu, gagnaflutningsþjónustu og rekstur almenningssíma. Ef hins vegar hagsmunaaðilar/umsagnaraðilar koma fram með rökstudda tillögu um nauðsynlegt sé að útnefna fjarskiptafyrirtæki með skyldu til að veita alþjónustu, að því er varðar þessa tilteknu tegundir af alþjónustu þyrfti PFS að taka ákvörðun um hvaða fjarskiptafyrirtæki væri best til þess fallið að veita hina tilteknu þjónustu.

Eftirfarandi sjónarmið myndu þá a.m.k. verða lögð til grundvallar:

- Lýsing á tæknilegri getu og reynslu við að veita þá þjónustu sem um er að ræða.
- Lýsing á því hvernig þjónustunni 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.

Ef hin endanlega niðurstaða PFS verður önnur en boðað er í þessu samráðsskjali mun Póst- og fjarskiptastofnun útfæra ofangreind atriði frekar.

Spurning 1

Ert þú sammála ofangreindum sjónarmiðum, um val á alþjónustuveitanda, ef til þess kemur að nauðsynlegt sé að útnefna fyrirtæki með alþjónustuskyldur, að loknu samráðinu?

4. Það tímabil sem útnefningin tekur til

Lög um fjarskipti nr. 81/2003, gefa engar leiðbeiningar um til hve langs tíma á að útnefna alþjónustuveitanda. Við útgáfu rekstrarleyfis Landsíma Íslands hf., þann 30. júlí 1998 var miðað við 10 ár, óháð tegund alþjónustu. Við ákvörðun PFS nr. 25/2007 var miðað við endurskoðun framkvæmdarstjórnar ESB á gildandi tilskipunum og innleiðingu þeirra inn í íslenskan rétt. Sömu sjónarmið lágu til grundvallar í ákvörðun PFS nr. 32/2011, sem efnislega var samhljóða hinni fyrri ákvörðun PFS.

Tilskipun 2009/136 EB um breytingar á alþjónustutilskipuninni hefur hins vegar ekki enn verið innleidd inn í íslenskan landsrétt. Ekki liggur í dag fyrir hvenær Alþingi hyggst innleiða ofangreinda tilskipun.

Með samningi fjarskiptasjóðs og Símans hf. um háhraðanettengingar sem var undirritaður þann 25. febrúar 2009, var öllum landsmönnum tryggð háhraðanetsþjónusta, með allt að 2 Mb/s hraða. Samningurinn byggir á svokölluðum staðarlista, þ.e. lögheimilum með heilsársbúsetu og fasteignum með atvinnustarfsemi lögaðila allt árið, sem voru ekki hluti af tilkynntum markaðssvæðum fjarskiptafyrirtækja við undirskrift samningsins.

Núgildandi fjarskiptalög gera hins vegar einungis ráð fyrir því að notendur, geti á grundvelli þeirra alþjónustukvaðar sem í dag hvílir á Símanum, krafist 128 Kb/s flutningshraða, en ljóst má vera að öllum notendum stendur það til boða í dag og gott betur, sbr. umfjöllunin hér að ofan um aðkomu fjarskiptasjóðs að uppbyggingu á háhraðaðþjónustu þar sem markaðsbrestur er til staðar.

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

Póst- og fjarskiptastofnun myndi því miða við að þær alþjónustuskyldur, sem hugsanlega yrðu lagðar á, að loknu þessu samráði myndu gilda til a.m.k. til 31. desember 2018, með þeirri undantekningu sem fram kemur í kafla 5, að því er varðar tímabundna framlengingu á núverandi alþjónustuskyldu Mílu um að útvega notendum tengingu.

Vegna þeirra óvissu sem nú er uppi um hvernig Alþingi tekur á því álitafni hvort skilgreina eigi nýjan lágmarkshraða gagnaflutnings sem notendur eigi þá hugsanlega rétt á samkvæmt reglum um alþjónustu. Hyggst PFS setja þann almenna fyrirvara að stofnunin geti tekið upp þann hluta ákvörðunarinnar sem snýr að útfærslu kvaðar um skyldu alþjónustuveitanda til að veita gagnaflutning eða annarra alþjónustubátta, ef forsendur breytast, t.d. með nýrri lagasetningu eða breytingu á reglugerð um alþjónustu.

Spurning 2

Hvert er þitt álit á þeim atriðum sem reifuð eru hér að ofan, í tengslum við mat á því, hver væri hugsanlegur hæfilegur gildistími þeirra alþjónustuskyldna sem verið er að fjalla um í þessu samráði?

5. Aðgangur að tengingu

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

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

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

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

Aðgangsnét Mílu er þó í dag eina aðgangskerfið sem er landsdekkandi og er það að uppistöðu koparlínunet sem byggt var upp að miklu leyti á þeim tíma sem Landsíminn var með einkaleyfi á hvers kyns símaþjónustu. Sterk staða Mílu er þannig að miklu leyti tilkomin vegna sögu fyrirtækisins, en fram til ársins 2005 var Míla í ríkiseigu undir nafni Landssímans.

PFS telur að ofangreind þróun kalli á nýja nálgun varðandi útfærslu þeirra kvaðar sem í dag hvílir á Mílu um að útvega aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið um land allt. Vegna þessa áformar PFS að birta fyrir lok ársins umræðuskjal um mögulegar útfærslur á þeirri alþjónustukvöð um skyldu til að útvega tenginu við almenna fjarskiptanetið. Í umræðuskjalinu verður hagsmunaaðilum gefinn kostur á að tjá sig um atriði eins og afmörkun alþjónustukvaðar með tilliti til landsvæða, skiptingu kostnaðar vegna tengingar, ásamt umfjöllun um skilyrði vegna umsókna um framlag úr jöfnunarsjóði vegna alþjónustu.

Ljóst er hins vegar að umfjöllun um þessa þætti getur verið flókin auk þess sem hagsmunir notenda, alþjónustuveitanda sem og fjarskiptamarkaðarins í heild geta verið mismunandi og í sumum tilvikum hreinlega stangast á. Mikilvægt er því að farið verði vel yfir þau sjónarmið sem kunna að berast í samráðinu.

Þar til sú endurskoðun sem vísað er til hér að framan hefur farið fram hyggst PFS framlengja nógildandi kvöð, sem í dag hvílir á Mílu, óbreytta, til 1. júní 2014, með mögulegri framlengingu til loka ársins 2014.

Spurning 3

Ert þú sammála þeirri fyrirætlun PFS að framlengja nógildandi kvöð á Mílu, tímabundið, á meðan unnið verður að þeirri endurskoðun sem vísað er til hér að framan?

6. Aðgangur að talsímaþjónustu

Í umræðuskjali PFS, um framtíðarfyrikomulag alþjónustu í tengslum við endurnýjun aðgangsnetsins, sem birt er samhliða þessu skjali, er m.a. að finna umfjöllun um þá fyrirætlan PFS að útnefna Mílu með skyldu til að veita alþjónustu, að því er varðar tengingu við almenna fjarskiptanetið. Tengingin á að gera notanda mögulegt að um hana fari hefðbundin talsímaþjónusta, fax-þjónusta og eftir atvikum sá lágmarks gagnahraði sem stjórnvöld ákveða á hverjum tíma að sé hluti af alþjónustu.

Aðgengi fjarskiptafyrirtækja að tengingu við notandann í gegnum aðgangstenginu Mílu (væntanlegs alþjónustuveitanda) er grundvallar forsenda fyrir því að fjarskiptafyrirtæki geti boðið notendum þjónustu í gegnum tenginguna, t.d. talsímaþjónustu, fax þjónustu og gagnaflutningsþjónustu. Allir notendur eru í dag tengdir við almenna fjarskiptanetið, í gegnum Mílu, Gagnaveitu Reykjavíkur eða önnur smærri fyrirtæki.

Með ákvörðun PFS nr. 9/2013 um niðurfellingu útnefningar Símans sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á smásölumörkuðum fyrir almenna talsímaþjónustu á fastaneti (markaðir 3-6) var útnefning Símans sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk felld niður á þessum markaði.

Í rökstuðningi PFS í viðauka A kemur fram að árið 2012 hafi verið 7 fyrirtæki sem selja talsímaþjónustu á fastaneti, um stöðu Símans kemur eftirfarandi fram:

„Síminn hefur verið stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins frá upphafi. Síminn hefur verið ráðandi á talsíma markaðnum og hefur haldið hárrí markaðshlutdeild eftir afnám einkaréttarins. Síminn, sem áður hét Landssími Íslands og var í eigu ríkisins, hafði einkarétt á sölu talsímaþjónustu frá stofnun fyrirtækisins árið 1906 og fram til ársins 1998. Ríkið seldi hlutafé sitt í fyrirtækinu árið 2005 til Skipta ehf. sem var í eigu fjárfestingafélagsins Exista (nú Klakki) og fleiri aðila. Eftir einkavæðingu Símans var rekstrarformi þess breytt á þann veg að rekstur neta var aðskilinn frá rekstri þjónustu. Stofnað var fyrirtækið Míla á árinu 2007 sem er systurfyrirtæki Símans og fer m.a. með rekstur fastra stofn- og aðgangsneta. Þann 1. október 2012 varð skipulagsbreyting innan Skiptasamstæðunnar þar sem Síminn tók við tilteknum stofnleigulínusamböndum af Mílu, t.d. ethernetsamböndum. Undir Mílu heyra ennþá svört ljósleiðarasambönd og bylgjulengdir í stofnlínunum, ásamt öllu aðgangsnétinu. Síminn rekur m.a. símsstöðvar og selur símaþjónustu til heimila og fyrirtækja og leigir til þess stofnlínur og heimtaugar af Mílu. Móðurfyrirtækið Skipti hf. fer með eignarhald Mílu, Símans og fleiri dótturfyrirtækja í fjarskipta-, upplýsingatekni- og fjölmiðlastarfsemi.“

Í umfjöllun PFS um markaðshlutdeild á markaðinum kemur eftirfarandi fram.

„Á árinu 2007 var Síminn með yfirgnæfandi markaðshlutdeild á talsímaörkuðunum. Í tekjum talið var hlutdeild Símans á mörkuðum 3-6 á bilinu [60-80%]21. Á árinu 2011 hafði hlutdeild Símans minnkað á öllum mörkuðunum, en þó mismunandi mikið. Í tekjum talið þá minnkaði hlutdeild Símans mest í innanlandssímtölum fyrir heimili, um [...]22 prósentustig, en minnst í innanlandssímtölum fyrir fyrirtæki eða um [...]23 prósentustig. Í innanlandssímtölum er lækkun hlutdeildar í umferð svipuð og í tekjum, en í millilandasímtölum fyririrtækja lækkaði hlutdeildin í umferð aðeins um 5

prósentustig og í millilandasímtölum fyrir heimili jókst hlutdeildin um 1 prósentustig.“

Jafnframt vísaði PFS til þróunar á hlutdeildar allra fyrirtækja á markaðinum á árunum 2007 til ársins 2011, annars vegar miðað við tekjur og hins vegar miðað við umferð, sjá nánar ákvörðun PFS nr. 9/2013.

PFS dró síðan eftirfarandi ályktanir:

„Hlutdeildartölur fyrir markaði 3-6 bera með sér að markaðshlutdeild Símans er smám saman á niðurleið, þó hún sé enn töluvert há. Markaðshlutdeild annarra fyrirtækja hefur aukist að sama skapi, en það er nokkuð mismunandi eftir mörkuðum hvernig sú aukning skiptist á milli fyrirtækja, enda hafa þau nokkuð ólíkar áherslur í markaðssetningu. Með lækkanði markaðshlutdeild Símans og innkomu nýrra fyrirtækja minnkar samþjöppun á viðkomandi mörkuðum. Þróun í hlutdeildartölum bendir til þess að markaðirnir færast í átt að virkri samkeppni. Þó er ekki hægt að segja að tölurnar bendi til þess að virk samkeppni sé komin á nú þegar. Þessi þróun er komin lengst áleiðis í millilandasímtölum fyrir heimili, þar sem dreifing markaðshlutdeildar er jafnari en á hinum mörkuðunum, sérstaklega ef litið er til umferðar.“

Í umfjöllun stofnunarinnar um aðgangshindranir á markaði kemur m.a. fram að hér á landi séu ekki til staðar afgerandi lagalegar aðgangshindranir fyrir ný fjarskiptafyrirtæki. Ekki þurfi sérstakt leyfi til að veita fjarskiptaþjónustu og öll fyrirtæki sem hafa staðfestu innan EES eða í aðildarríkjum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar hafa heimild til að starfrækja fjarskiptaþjónustu hér á landi að undangengni einfaldri skráningu.

Þá bendir PFS á að forval og fast forval hafa nú verið í boði í 12 ár sem leið fyrir fyrirtæki til þess að koma inn á markaði fyrir talsímaþjónustu án viðamikilla fjárfestinga. Notkun á VoIP búnaði hafi aukist og fjárfestingar í IP símsstöðvum væru orðnar hagstæðari kostur en hefðbundnar PSTN símsstöðvar. Aukinn fjöldi fyrirtækja á viðkomandi mörkuðum sýndu að fleiri fyrirtæki réðu nú við að koma sér upp þeim búnaði sem þyrfti til að veita talsímaþjónustu. Um aðgang að aðgangstengingum sagði PFS m.a. þetta:

„Þó að fyrirtæki ráði ekki yfir eigin aðgangstengingum þá þarf það ekki að hindra innkomu þeirra á markað, því þau geta keypt aðgangshjónustuna í heildsölu í samræmi við kvædir sem lagðar voru á Símann á mörkuðum fyrir aðgang að talsímanetum (markaðir 1 og 2 í eldri tilmælum ESA). Þar að auki virðist sem millilandasímtöl séu keypt í stórum stíl óháð því hvort notandi kaupir tengingu af sama fyrirtæki eða ekki.“

Það var því niðurstaða PFS í ofangreindri ákvörðun að yfirlit yfir aðstöðu sem erfitt væri að koma sér upp væri ekki lengur aðgangshindrun á markaði fyrir talsímaþjónustu á fastaneti.

Að teknu tilliti til ákvörðunar PFS nr. 9/2013 telur stofnunin ekki ástæðu til að útnefna fjarskiptafyrirtæki með alþjónustuskyldur að því er varðar aðgang að talsímaþjónustu, enda geta notendur, óháð staðsetningu, valið á milli fjölmargra fjarskiptafyrirtækja hér á landi sem veita talsímaþjónustu í gegnum aðgangsnet Mílu og/eða annarra netrekanda.

PFS hyggst því ekki útnefna fjarskiptafyrirtæki á markaðnum með alþjónustuskyldur að því er viðkemur aðgengi að talsímaþjónustu.

Spurning 4

Ert þú sammála því mati PFS að ekki sé ástæða til að útnefna fjarskiptafyrirtæki með alþjónustuskuldur að því er varðar aðgang að talsímaþjónustu?

7. Gagnaflutningsþjónusta

Með lögum nr. 107/1999, ákvað Alþingi að skilgreina 128 Kb/s sem lágmarks gagnahraða gagnaflutnings sem allir notendur hér á landi ættu rétt á. Í framhaldinu fór Síminn, sem þá var í eigu ríkisins, út í umfangsmiklar endurbættur á lögnum og símsstöðvum til að uppfylla ofangreinda kvöð laganna. Heildarfjárfesting Símans vegna þessa var rúmlega 800 milljónir króna.

Í núgildandi fjarskiptalögum nr. 81/2003 er miðað við sama lágmarkshraða gagnaflutnings, sem notendur skulu eiga rétt á, sbr. 3. mgr. 19. gr. laganna.

Með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 1/2007 var Símanum ákvarðað framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu upp á kr. 163.233.277,³ vegna alþjónustukostnaðar á árinu 2005 sem tilkominn var vegna þeirrar skyldu Símans að veita gagnaflutningsþjónustu með 128 Kb/s flutningsgetu. Jafnframt var lagt fyrir PFS að gera tillögu til samgönguráðherra um breytt gjaldhlutfall til samræmis við hinn ákvarðaða kostnað, sbr. 3. mgr. 22. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Með lögum nr. 143/2007 samþykkti Alþingi að hækka álagningarprósentu jöfnunargjalds upp í 0,65%, í samræmi við þá tillögu sem PFS hafði skilað inn til samgönguráðherra. Þess ber að geta að Síminn sótti ekki um framlag úr sjóðnum vegna kostnaðar af alþjónustu fyrir önnur ár.

Alþingi hefur einnig látið sig varða uppbyggingu á fjarskiptaþjónustu með öðrum hætti en skilgreiningu á lágmarksþjónustu í gegnum alþjónustu en með lögum nr. 132/2005 var stofnaður sérstakur sjóður, fjarskiptasjóður. Hlutverk hans er að úthluta fjármagni til verkefna sem miða að uppbyggingu stofnkerfa fjarskipta, verkefna sem stuðla að öryggi og samkeppnishæfni þjóðfélagsins á sviði fjarskipta og annarra verkefna, enda sé kveðið á um þau í fjarskiptaáætlun og ætla má að ekki verði í þau ráðist á markaðsforsendum.

Fjarskiptasjóður hefur m.a. komið að uppbyggingu á GSM þjónustu í tveimur útboðum og á árinu 2010 bauð sjóðurinn út svokallað háhraðaverkefni. Verkefnið fólst í uppbyggingu á háhraðaneti með allt að 2 Mb/s flutningsgetu á þeim stöðum þar sem ekkert fjarskiptafyrirtæki bauð upp á háhraðanetstengingar á markaðsforsendum. Að loknu útboði var gengið til samninga við Símann um uppbyggingu þjónustunnar. Á vegum fjarskiptasjóðs er haldið utan um svokallaðan staðalista, sem hefur að geyma upplýsingar um fjölda lögheimila, sem falla undir útboð sjóðsins um háhraðtengingar, sbr. samningur fjarskiptasjóðs og Símans um háhraðanetstengingar, dags. 25. febrúar 2009. Samkvæmt fjarskiptasjóði eru í dag um 1700 staðir/lögheimili á svæðum sem fjarskiptafyrirtæki sinna ekki á markaðsforsendum, þ.e. að fyrirtæki telja sig ekki geta boðið notendum á þessum stöðum háhraðtengingar nema með aðkomu opinbera aðila.

Í fjarskiptaáætlun Alþingis, sbr. þingsályktun Alþingis nr. 4/141, dags. 29. nóvember 2012 um tólf ára fjarskiptaáætlun fyrir árin 2011-2022 eru sett fram nokkur marmið um aðgengileg og greið fjarskipti, m.a. að:

³ Þess ber að geta að tekjur Símans af þessari þjónustuleið voru rúmlega 16.000.000 á árinu 2005.

- 90% lögheimila og vinnustaða eigi kost á 30 Mb/s árið 2014, 100% árið 2022.
- 98% lögheimila og vinnustaða eigi kost á háhraðafarneti árið 2014, 99,9% árið 2022.
- 80% af landi og hafsvæði kringum landið eigi kost á háhraðafarneti árið 2018.

Í umfjöllun þingsályktunarinnar varðandi markmið um hagkvæm og skilvirk fjarskipti segir einnig:

- Að regluverk skuli stuðla að fjárfestingum á sviði fjarskipta og jafnvægi gagnvart samkeppnissjónarmiðum.
- Stuðlað verði að samnýtingu í fyrirliggjandi og nýjum fjarskiptakerfum þar sem ekki er talinn grundvöllur til samkeppni í fjarskiptanetum.
- Dregið verði úr aðstöðumun fyrirtækja í dreifbýli og þéttbýli hvað varðar verð og framboð á fjarskiptaþjónustu.
- Að nýttir verði kostir alþjónustu við að ná fram markmiðum áætlunarinnar um uppbyggingu gagnaflutningsþjónustu og til þess að koma til móts við óskir notanda varðandi hana.

Af ofangreindri umfjöllum má ráða að frá því að Alþingi kvað á um að lágmarksgagnahraði innan alþjónustu skyldi vera 128 Kb/s hefur orðið mikil þróun á markaðnum, bæði örar tækniframfarir sem og hafa þarfir notanda sífellt aukist.

Póst- og fjarskiptastofnun telur því með hliðsjón af ofangreindu, að ekki sé ástæða til að viðhalda sérstaklega þeirri kvöð sem fram kemur í núgildandi fjarskiptalögum um 128 Kb/s gagnaflutningshraða, enda liggur fyrir, að allir notendur sem búa á svæðum þar sem ekki er talið að markaðsforsendur séu til staðar, þ.e. markaðsbrestur, eiga nú kost á háhraðanetsþjónusta, allt að 2Mb/s, sbr. áðurnefnt verkefni fjarskiptasjóðs. Á öðrum stöðum á landinu geta notendur keypt þjónustu sem er í flestum tilvikum langt umfram 128 Kb/s viðmiðið.

Af því leiðir að ekki er forsenda né nauðsynlegt til að tryggja fullnægjandi fjarskiptaþjónustu, sbr. upphaf 2. mgr. 19. gr. laga um fjarskipti að viðhalda núverandi kvöð um 128 Kb/s, flutningsgetu, sem lágmarks gagnamagn sem notendur eiga rétt á.

Ef slík nauðsyn væri til staðar myndi kvöð um að veita slíka þjónustu beinast að Mílu, þar sem fyrirtækið mun að öllum líkindum viðhalda kvöð sinni um að útvega heimtaugar við fastanetið, auk þess sem fyrirtækið rekur nú virka búnaðinn ofan á heimtauginni, þ.e. bitastraumsaðganginn, í kjölfar þeirra kerfisbreytinga sem gerðar voru á fyrirtækjum Skiptasamstæðunnar vegna sáttar hennar við Samkeppniseftirlitið, sbr. ákvörðun nr. 6/2013 frá 26. mars 2013. Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar er eðlilegt að leggja kvöð um að veita lágmarksgagnaflutningsþjónustu á þann aðila sem ber kostnaðinn af því að útvega heimtaugina, þannig að framlegðin við að selja þjónustuna ofan á heimtaugina geti komið til frádráttar þeim kostnaði að útvega og starfrækja tenginguna, sem í sumum tilfellum stendur ekki undir sér á markaðsforsendum.

Með tilliti til þeirrar þróunar sem áður er rakin leggur Póst- og fjarskiptastofnun hins vegar til að Míla ehf. verði ekki útnefnt, að svo stöddu, sem alþjónustuveitandi að því er varðar gagnaflutningsþjónustu. Niðurfelling kvaðar um lágmarkshraða gagnaflutningsþjónustu er háð þeim fyrirvara að ef forsendur breytast, t.d. ef að Alþingi ákveður að hækka núverandi lágmark um gagnaflutningshraða innan alþjónustu, að þá muni Póst- og fjarskiptastofnun taka þennan þátt hinnar fyrrihuguðu ákvörðunar til endurskoðunar.

Spurning 5

Ert þú sammála því mati PFS, að gefnum ofangreindum forsendum, að ekki sé ástæða til að viðhalda þeirri kvöð um alþjónustu, sem kveður á um gagnaflutningsþjónustu með 128 Kb/s flutningsgetu?

Ef til þess kemur að lágmarkshraði gagnaflutningsþjónustu innan alþjónustu yrði aukinn, innan tímamarka nógildandi fjarskiptaáætlunar, væri þá eðlilegt að leggja kvöð á Mílu ehf. um að veita þjónustuna?

Er umsagnaraðila kunnugt um að einhverjir notendur sem nú njóta 128 Kb/s gagnaflutningsþjónustu muni missa þá þjónustu falli kvöðin niður?

8. Almennings símar

Samkvæmt 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um að setja upp og starfrækja almenningssíma og getur einnig ákveðið staðsetningu þeirra.

Í 3. tl. 3. gr. fjarskiptalaga er hugtakið almenningssími skilgreint á eftirfarandi hátt:

„Almenningssími: Sími sem er opinn almenningi til notkunar gegn greiðslu“

Í reglugerð um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1356/2007, eru settar nánari leiðbeiningar um hvernig aðgangi að almenningssímum skuli vera háttað, þar segir í 8. gr.:

„Póst- og fjarskiptastofnun getur lagt skyldur á fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, um að starfrækja almenningssíma og verða við sanngjörnum kröfum notenda að því er varðar fjölda, staðsetningu, aðgengi öryrkja og gæði þjónustunnar. Póst- og fjarskiptastofnun skal skipuleggja staðsetningu almenningssíma í sveitarfélögum í samráði við alþjónustuveitanda, sem falinn hefur verið þessi tegund alþjónustu. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að leita álits sveitarstjórna um bestu staðsetningu almenningssíma í viðkomandi byggðarlagi. Skipulag almenningssíma skal endurskoða eigi sjaldnar en annað hvert ár og hafa þá m.a. til hliðsjónar notkun hvers síma á næsta ári á undan.“

Tilgangurinn með rekstri almenningssíma er m.a. ætlað að uppfylla ákveðnar sanngjarnar kröfur eða þarfir notenda um aðgang að fjarskiptaþjónustu. Við endurskoðun á þessum þörfum og til að finna ákveðið jafnvægi er m.a. stuðst við notkun á almenningssímum á tilteknu tímabili.

Í ákvörðun PFS nr. 25/2007 var það niðurstaða PFS að enn væri þörf á því að Síminn ræki almenningssíma hér á landi undir merkjum alþjónustu. Jafnframt var kveðið á um að PFS myndi í samvinnu við Símann fara yfir fjölda þeirra, staðsetningu og önnur útfærsluatriði varðandi þjónustuna almennt.

Kröfurnar um fjölda almenningssíma sem falla undir alþjónustu voru birtar á heimasíðu PFS þann 7 október 2010.

Samkvæmt kröfunum var Símanum heimilt að loka þeim almenningssímum þar sem

bókfærðar tekjur næðu ekki kr. 50.000 á ári. Ávallt skyldi þó reka almenningssíma í flughöfnum, ferjuhöfnum, umferðarmiðstöðvum, sjúkrahúsum, fangelsum, háskólum og framhaldsskólum. Undantekningar voru þó gerðar ef tekjur af almenningssímum á þessum stöðum væru óverulegar, t.d. undir kr. 30.000 á ári og var Símanum þá einnig heimilt að loka almenningssímum á þessum stöðum.

Af þeim tekjumörkum sem sett eru má gagnálykta á þá lund að Símanum sé heimilt að loka öllum almenningssímum þar sem tekjur ná ekki lágmarks viðmiðunarmörkum, en umrætt tekjumörk voru m.a. sett til að draga úr fjárhagslegri byrði Símans við að reka almenningssíma.

Með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 32/2011 um útnefningu Mílu ehf. og Símans hf. um skyldu til að veita alþjónustu í fjarskiptum á starfssvæði sínu voru þær skyldur sem hvíldu á fyrirtækjunum samkvæmt ákvörðun PFS nr. 25/2007 endurnýjaðar óbreyttar, sbr. tölul. 2.2. í ákvörðunarorðum, sem er svohljóðandi:

„Með vísun til 1. mgr. 20. gr., sbr. 19. gr. laga um fjarskipti nr. 82/2003 er Síminn hf. útnefndur með skyldu til að reka almenningssíma. Útnefningin nær til landsins alls.

Fyrirtækið skal mæta öllum sanngjörnum kröfum um aðgang að almenningssímum að því er varðar útbreiðslu, fjölda og gæði þjónustu.“

Eins og fram kemur hér að ofan er heimilt en ekki skylt samkvæmt 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um að setja upp og starfrækja almenningssíma. Ákvæðið byggir á 6. gr. tilskipunar um alþjónustu, þar sem fram kemur að eftirlitsaðili með fjarskiptamarkaðinum eigi að geta lagt skyldur á fjarskiptafyrirtæki um aðgang að almenningssímum sem mætir sanngjörnum/eðlilegum kröfum notenda um útbreiðslu og fjölda almenningssíma, aðgengi fatlaðra og gæði þjónustunnar. Þá er einnig tiltekið að eftirlitsaðilinn geti tekið ákvörðun um að leggja ekki á skyldu um rekstur almenningssíma á öllu landinu eða á hluta af því, ef sambærileg þjónusta stendur til boða.

8.1 Um hvort rekstur almenningssíma sé óhjákvæmilegur

Í 2. mgr. 21. gr. laga nr. 81/2003 segir að berist PFS beiðni um fjárframlög skv. 1. mgr. skuli stofnunin ákvarða kostnað vegna alþjónustukvaða ef stofnunin telur að þjónustan verði ekki tryggð með öðrum hagkvæmari hætti og ef ljóst er að þjónustan sé óhjákvæmileg og verði ekki aflögð.

Með ákvörðun PFS nr. 35/2012 var umsókn Símans, dags. 14. október 2011, um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna reksturs almenningssíma fyrir árin 2007 til 2011 hafnað, m.a. með þeim rökum að reksturinn væri ekki ósanngjörn byrði á félaginu í skilningi 1. mgr. 21. gr. laga um fjarskipti.

Eins og áður segir eru í gildi reglur um að Símanum sé heimilt að loka þeim almenningssímum þar sem tekjur ná ekki tilteknu lágmarki.

Í samræmi við þessar reglur sem og niðurstöðu PFS í ákvörðun stofnunar nr. 35/2012 tilkynnti Síminn með bréfi dags. 25. febrúar 2013, að fyrirtækið hygðist loka almenningssímum fyrirtækisins fyrir árslok ársins 2013.

Samkvæmt tilkynningu Símans er verkefninu skipt í þrjá áfanga. Í fyrsta áfanga verður öllum símum sem eru undir tekjuviðmiðunum PFS lokað fyrir lok mars 2013.

Í öðrum áfanga, sem áætlað var að lyki fyrir lok september 2013, verður öllum sjálfsölum lokað, haft verði samband við þá aðila þar sem símarnir eru í notkun og þeim boðnir TeleCard símar til afnota en rekstur þeirra verði alfarið á kostnað og ábyrgð notenda.

Jafnfram tilkynnti Síminn að þriðji áfangi fæli í sér endanleg lok allra almenningssíma í alþjónustu.

Með tilkynningu Símans fylgdi yfirlit yfir tekjur fyrirtækisins af almenningssímum. Af því má ráða að einungis örfáir almenningssímar eru yfir þeim tekjumörkum sem fyrirtækinu var heimilt að styðjast við varðandi ákvörðunartöku fyrirtækisins um lokun almenningssíma. Rekstri almenningssíma undir merkjum alþjónustu er því í raun sjálfhætt, ef tekið er mið af ofangreindum viðmiðunum um tekjur af almenningssímum sem var forsenda fyrir því að Síminn ræki almenningssíma.

Að mati PFS getur slík takmörkuð þörf notenda, alls 10 almenningssímar sem voru yfir settum viðmiðunarmörkum, ekki orðið grundvöllur undir því að Símanum sé skylt að reka áfram almenningssíma undir merkjum alþjónustu. Þá liggur og fyrir af hálfu Símans að fyrirtækið er tilbúið að útvega þeim aðilum sem telja sig þurfa að hafa aðgang að almenningssímum afnot af TeleCard símunum með því skilyrði að rekstur þeirra væri alfarið á kostnað og ábyrgð notenda.

Einnig má benda á að útbreiðsla GSM farsímaþjónustu hér landi með því hæsta sem gerist. Í tölfræðiskýrslu PFS fyrir fyrri hluta ársins 2013 var fjöldi farsímaáskrifta hér á landi orðin 359.763. Af því verður ekki dregin önnur ályktun en sú að meirihluti landsmanna sé í dag með aðgang að farsíma og þörfin fyrir að hafa jafnframt aðgang að almenningssímum fari sífellt minnkandi.

Með hliðsjón af ofangreindu telur PFS að rekstur almenningssíma sé í dag ekki nauðsynleg þjónusta fyrir notendur, sem hluti af aðgengi þeirra að talsímaþjónustu, sbr. 2. mgr. 19. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 og hyggt PFS afnema núverandi kvöð á Símann.

Spurning 6

Ert þú sammála því mati PFS að ekki sé lengur þörf á að reka almenningssíma undir merkjum alþjónustu?

9. Þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir

Í 7. gr. alþjónustutillskipunarinnar er fjallað um sérstakar ráðstafanir fyrir fatlaða notendur, en þar segir í 1. mgr. eftirfarandi:

„Aðildarríkin skulu, eftir því sem við á, grípa til sérstakra ráðstafana fyrir fatlaða, endanlega notendur í því skyni að tryggja þeim aðgang að og viðuráðanlegt verð á talsímaþjónustu sem er öllum aðgengileg, þ.m.t. aðgang að neyðarþjónustu, númeraupplýsingaþjónustu og símaskrá, í sama mæli og öðrum endanlegum notendum.“⁴

⁴ „Member States shall where appropriate, take specific measures for disabled end-users in order to ensure access to and affordability of publicly available telephone services, including access to

Tilskipunin nefnir nokkur dæmi sem geta komið til greina. Til að mynda gott aðgengi að almenningssímum, almenningstextasímar, sérstakar ráðstafanir varðandi númeraupplýsingaþjónustu, sérstakir símreikningar fyrir blinda og sjónskerta og að tryggja aðgang fatlaðra að neyðarþjónustu.

Ávallt skal hafa í huga að það eru markaðsöflin þ.e. samkeppnin sem á að sjá til þess að allir hafi jafnan aðgang að fjarskiptaþjónustu. Yfirvöld eiga ekki að grípa inni í nema sýnt þykir að samkeppnin og þ.a.l. markaðsöflin sinni ekki þessum hópi notenda þannig að hann verði á einhvern hátt skilinn útundan þegar kemur að fjarskiptaþjónustu.

Í fjarskiptalögum er tiltekið í 3. mgr. 19. gr. að til alþjónustu teljist einnig þjónusta við öryrkja og notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir. Í 9. gr. reglugerðar um alþjónustu sem ber yfirskriftina þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir, segir:

„Póst- og fjarskiptastofnun skal þegar við á leggja skyldur á viðkomandi alþjónustuveitanda að verða við sanngjörnum kröfum hagsmunasamtaka öryrkja um að aðgangur félagsmanna að þeirri fjarskiptaþjónustu sem fellur undir alþjónustu sé tryggður til jafns við aðra notendur.“

Af ofangreindu má draga þá ályktun að tilgangurinn með tilvitnuðum ákvæðum er að jafna aðgang öryrkja og annarra hópa með sérstakar þjóðfélagsþarfir að alþjónustu þannig að þeir geti notið hennar til jafns við aðra landsmenn, sbr. t.d. orðalag 1. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga “Allir notendur skulu...” Í því sambandi skiptir ekki máli hvað tegund af þjónustu innan alþjónustu er um að ræða, talsímaþjónustu, gagnaflutningsþjónustu, upplýsingaþjónustu um símanúmer o.s.frv. Á grundvelli ofangreindra réttarheimilda gæti Póst- og fjarskiptastofnun tekið ákvörðun um að leggja sérstakar skyldur á alþjónustuveitandann, vegna fjarskiptaþjónustu innan alþjónustu fyrir þessa hópa, sem hefðu það að markmiði að auðvelda fötluðum notendum að nýta sér þá þjónustubætti sem teljast til alþjónustu.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur þó hingað til ekki útfært þessar skyldur með sérgreindum hætti heldur kveðið á um að fyrirtæki sem bera alþjónustuskyldur skuli verða við öllum sanngjörnum kröfum hagsmunasamtaka öryrkja sem leitast við að jafna aðgang félagsmanna að alþjónustu.

Undirliggjandi eru þó sömu viðmið og endranær, að verða á við sanngjörnum beiðnum um aðgang, m.a. um að taka þurfi mið af kostnaði, eftirspurn, þörf og nauðsyn.

Þá er einnig rétt að geta þess að innan almannatryggingakerfisins eru reglur um styrki fyrir öryrkja til að kaupa á sérhæfðum notendabúnaði, sem öryrkjar þurfa til að fá aðgang að talsímanetinu. Þær reglur falla utan þess sviðs sem hér er til umfjöllunar.

Í ljósi þess, að í því samráðsskjali við markaðinn/hagsmunaðila sem hér er til umfjöllunar, að ekki er gert ráð fyrir því að sérstök skylda verði lögð á eitthvert eitt fjarskiptafyrirtæki um að veita talsímaþjónustu undir merkjum alþjónustu, sbr. umfjöllun í kafla 6, telur PFS að ekki séu forsendur til að viðhalda þeirri almennu leiðbeiningu, sem hingað til hefur verið stuðst við, þegar fjallað hefur verið um sérstakar skyldur alþjónustuveitanda gagnvart öryrkjum og/eða notendum með sérstakar þjóðfélagsþarfir. Með öðrum orðum telur stofnunin það

emergency services, directory enquiry services and directories, equivalent to that enjoyed by otherend-users.”

hvorki sanngjarnnt né eðlilegt að Síminn, eitt fyrirtækja á markaði, beri skyldur umfram önnur fyrirtæki á markaði, þegar kemur að sérlausnum fyrir öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir.

Að mati PFS hafa öll fyrirtæki á markaði samfélagslegar skyldur þegar kemur að því að koma til móts við þá hópa samfélagsins sem þurfa einhverjar sérlausnir til að geta nýtt sér þá fjarskiptaþjónustu sem er í boði hér á landi.

PFS hyggst því ekki leggja neinar sérgreindar skyldur á fjarskiptamarkaðinn að því er varðar þjónustu við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir.

Spurning 7

Ert þú sammála því mati PFS að ekki sé ástæða til að leggja á sérgreindar skyldur að því er varðar aðgang öryrkja eða notenda með sérstakar þjóðfélagsþarfir í tengslum við fjarskiptaþjónustu.

Ef ekki hvers efnis ættu þær skyldur að vera og með hvaða hætti ætti að útfæra þær?

10. Alþjónusta skal vera aðgengileg fyrir alla.

Hluti af spurningunni um aðgengi allra að alþjónustu, snýr að gjaldskrá alþjónustuveitandans. Í 2. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti er fjallað um gjaldskrá fyrir alþjónustu:

“Póst- og fjarskiptastofnun skal hafa eftirlit með gjaldskrá fyrir alþjónustu og getur ákveðið hámarksverð. Sama gjaldskrá skal gilda fyrir alþjónustu alls staðar á landinu.”

Í greinargerð með frumvarpi að lögum um fjarskipti kom eftirfarandi fram varðandi eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar um gjaldskrá fyrir alþjónustu, en þar segir: *“Eftirlitið lýtur aðallega að því að tryggja að þjónustan sé veitt á eðlilegu og viðráðanlegu verði. Fylgjast ber með verðþróun alþjónustu með tilliti til almenns verðlags og kaupmáttar launa innan lands, auk þess sem hafa má hliðsjón af verðlagningu í helstu viðmiðunarríkjum. Einnig þarf að hafa eftirlit með því að uppsetning gjaldskrár sé skýr og eðlileg og að öllum landsmönnum sé boðið sama verð fyrir sömu þjónustu.”*

Í kafla 1.2. er að finna umfjöllun um gjaldskrárefirlit PFS. Í ljósi þeirrar umfjöllunar hefur PFS ekki séð ástæðu til að ákveða hámarksverð fyrir þeir tegundir af þjónustu sem falla undir alþjónustu, sbr. 2. mgr. 20. gr. fjarskiptalaga.

Í kafla 5 kemur t.d. fram það mat PFS að ekki sé ástæða til að leggja á þá kvöð innan alþjónustu sem kveður á um aðgang að talsímaþjónustu. Ástæða þess er fyrst og fremst sú að notendur geta valið um fjölmarga þjónustuaðila sem bjóða upp á talsímaþjónustu og notað til þess þau fjarskiptanet sem lögð hafa verið víðsvegar um landið. Af því leiðir að ekki eru forsendur til að fylgjast sérstaklega með verðskrá fjarskiptafyrirtækja samkvæmt reglum um alþjónustu. Heldur er nærtækast að líta svo á að samkeppnin á markaðnum sé nægjanleg til að tryggja fjarskiptaþjónustu á sanngjörnum kjörum.

Stofnunin hyggst hins vegar halda áfram að fylgjast almennt með gjaldskrám fjarskiptafyrirtækja og birta samanburðartölur þegar það á við.

Aðgangur að tengingu við almenna fjarskiptanetið⁵ og þær reglur sem hana munu væntanlega gilda myndi ekki falla undir gjaldskráreftirlit PFS samkvæmt reglum um alþjónustu. Verðskrá heimaugaleigu Mílu er háð gjaldskráreftirliti PFS, samkvæmt sérstakri kvöð, og því kemur ekki til álita að fjalla um þá gjaldskrá undir merkjum alþjónustu.

11. Skilmálar alþjónustu

Alþjónusta snýst ekki eingöngu um það að gefa notendum aðgang að almennu fjarskiptaneti og þar með almennri fjarskiptaþjónustu. Aðgangur snýr einnig að því að gefa notendum færi á að stjórna þeim útgjöldum sem þeir eru tilbúnir að eyða í fjarskiptaþjónustu og koma þar með í veg fyrir að þjónustunni sé lokað. Þær leiðir sem tilskipun um alþjónustu nefnir eru m.a. eftirfarandi: Sundurliðaðir reikningar, læsing í tiltekin númer notendum að kostnaðarlausu og skilmálar sem lúta að lokun fyrir þjónustu ef reikningar eru ekki greiddir. Í lögum um fjarskipti er ákvæði sem snúa að þessu, s.s. í 38. gr. sem fjallar um reikninga áskrifenda, 50. gr., sem fjallar um læsingar á aðgangi í tiltekin númer og 39. gr. sem fjallar um vanskil áskrifenda.

Ofangreind lagaákvæði eins og þau hafa verið útfærð í löggjöf hér á landi eiga við þjónustu allra fjarskiptafyrirtækja á markaði, án tillits til þess hvort fyrirtækin eru að veita talsímaþjónustu undir merkjum alþjónustu eða ekki.

Ekki er því ástæða til að fjalla sérstaklega um skilmála alþjónustu, t.d. sem tengjast úrfærslu á talsímaþjónustu, enda engin greinarmunur gerður þar á í löggjöfinni.

12. Gæði alþjónustu

Samkvæmt 5. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga getur Póst- og fjarskiptastofnun ákveðið lágmarksgæði í alþjónustu.

Núgildandi lágmarkskröfur til alþjónustu voru birtar þann 21. október 2010,

Póst- og fjarskiptastofnun áformar að taka ofangreindar kröfur til endurskoðunar með tilliti til þess að stofnunin áformar að leggja ekki kvaðir á um veitingu talsímaþjónustu og lágmarksgagnaflutningsþjónustu. Þá er ekki eðlilegt að í gildu séu sértækar reglur sem beinast að einum tilteknum alþjónustuveitanda, heldur er eðlilegra, þar sem alþjónusta er veitt á markaðsforsendum, án sérstakra kvaða, að almennar reglur gildi um gæði fjarskiptaþjónustu, sbr. 41. gr., sbr. og 1.-3. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga.

Þá er ljóst að evrópskar fjarskiptatilskipanir frá 2009, sem enn hafa ekki verið innleiddar inn í íslenskan rétt gera auknar kröfur til lágmarksgæða fjarskiptaþjónustu, en þær gera m.a. ráð fyrir ríkari aðkomu eftirlitsstjórnvalda til að tryggja gæði fjarskiptaþjónustu.

Með tilliti til þessa hyggst Póst- og fjarskiptastofnun afnema sérstök viðmið um gæði alþjónustu, en þess í stað að setja almennar reglur um gæði fjarskiptaþjónustu á grundvelli 41. gr. fjarskiptalaga. Enn fremur að taka til endurskoðunar reglur nr. 1222/2007, um vernd og virkni almennra fjarskiptaneta, en þær taka til allra netrekenda með það að markmiði að tryggja samfelldan og órofinn rekstur fjarskiptaþjónustu.

⁵ Sbr. samráð um aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið

Spurning 8.

Ert þú sammála því að horfið verði frá því að setja sérstakar kröfur um gæði alþjónustu, en að þessi í stað verði settar almennar reglur um gæði fjarskiptaþjónustu, sem taki til allra fyrirtækja á markaði, á grundvelli 41. gr. fjarskiptalaga?

13. Kostnaður og fjármögnun 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, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Þar segir:

“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.”

Á undanförunum árum hefur Neyðarlínan eitt fyrirtækja fengið framlag úr jöfnunarsjóði, sbr. t.d. ákvarðanir PFS nr. 5/2013 og 14/2012.

Með ákvörðun PFS nr. 35/2012 hafnaði stofnunin umsókn Símans um framlag úr alþjónustusjóði vegna reksturs almenningssíma hér á landi.

Einnig er til meðferðar hjá stofnuninni umsókn Mílu um framlag vegna reksturs aðgangsnetsins í hinum dreifðu byggðum landsins. Samtals að upphæð kr. 194.542.732.

14. Þjónustubættir bundnir koparlínu

Við yfirfærslu úr koparneti yfir í ljósleiðarnet þarf m.a. að kanna hvort einhverjir þeir þjónustubættir, sem í dag eru bundnir við hefðbundna PSTN- þjónustu munu ekki vera í boði eftir yfirfærsluna. Svipuð sjónarmið kunna að eiga við ef horfið verður frá rekstri PSTN símsstöðva og önnur tækni tekin upp, t.d. VoIP. Þetta á t.d. við um eftirfarandi þjónustur:

- Aðgangur að neyðar- og staðsetningarþjónustu.
- Raf-fæðing símtækis í rafmagnsleysi.
- Ýmis öryggisþjónusta, t.d. neyðarhnappar fyrir aldraða og öryrkja.
- Önnur þjónusta.

Vegna þessa telur PFS rétt að kalla eftir sjónamiðum/ábendingum hagsmunaaðila um hvort ljósleiðaratengingar eða yfirfærsla úr PSTN yfir í VoIP tækni tryggi almennt ofangreinda þjónustur og einnig óskast upplýsingar um aðrar þær þjónustur sem veittar eru í dag í gegnum hefðbundna PSDN- þjónustu, en kunna við yfirfærslu yfir í ljósleiðaranet ekki lengur að vera mögulegar.

Spurning 9

Er þér kunnugt um einhverja þjónustu sem eingöngu er mögulegt að veita í gegnum hefðbundna koparlínu? Ef svo er hvaða þjónusta er það?

Ef svarið er já hér að ofan óskast upplýsingar um hvort einhver staðgönguþjónusta sé í boði sem hægt er að veita í gegnum ljósleiðaranet?

15. Samantekt spurninga og svarfrestur

Frestur til að koma með athugasemdir við samráðsskjal PFS og/eða svör við einstökum spurningum er til 6. desember nk. Allar athugasemdir skulu vísa í viðeigandi kafla og númer spurningar. Ef aðili hefur aðrar athugasemdir sem ekki eiga undir einhvern ákveðinn kafla í skjalinu, skal halda þeim aðskildum frá öðrum athugasemdum.

Yfirlit yfir spurningar PFS

Spurning 1

Ert þú sammála ofangreindum sjónarmiðum, um val á alþjónustuveitanda, ef til þess kemur að nauðsynlegt sé að útnefna fyrirtæki með alþjónustuskyldur, að loknu samráðinu?

Spurning 2

Hvert er þitt álit á þeim atriðum sem reifuð eru hér að ofan, í tengslum við mat á því, hver væri hugsanlegur hæfilegur gildistími þeirra alþjónustuskyldna sem verið er að fjalla um í þessu samráði?

Spurning 3

Ert þú sammála þeirri fyrirætlun PFS að framlengja núgildandi kvöð á Mílu, tímabundið, á meðan unnið verður að þeirri endurskoðun sem vísað er til hér að framan?

Spurning 4

Ert þú sammála því mati PFS að ekki sé ástæða til að útnefna fjarskiptafyrirtæki með alþjónustuskyldur að því er varðar aðgang að talsímaþjónustu

Spurning 5

Ert þú sammála því mati PFS, að gefnum ofangreindum forsendum, að ekki sé ástæða til að viðhalda þeirri kvöð um alþjónustu, sem kveður á um gagnaflutningsþjónustu með 128 Kb/s flutningsgetu?

Ef til þess kemur að lágamarkshraði gagnaflutningsþjónustu innan alþjónustu yrði aukinn, innan tímamarka núgildandi fjarskiptaáætlunar, væri þá eðlilegt að leggja kvöð á Mílu ehf. um að veita þjónustuna?

Er umsagnaraðila kunnugt um að einhverjir notendur sem nú njóta 128 Kb/s gagnaflutningsþjónustu muni missa þá þjónustu falli kvöðin niður?

Spurning 6

Ert þú sammála því mati PFS að ekki sé lengur þörf á að reka almenningssíma undir merkjum alþjónustu?

Spurning 7

Ert þú sammála því mati PFS að ekki sé ástæða til að leggja á sérgreindar skyldur að því er varðar aðgang öryrkja eða notenda með sérstakar þjóðfélagsþarfir í tengslum við fjarskiptaþjónustu.

Ef ekki hvers efnis ættu þær skyldur að vera og með hvaða hætti ætti að útfæra þær?

Spurning 8.

Ert þú sammála því að horfið verði frá því að setja sérstakar kröfur um gæði alþjónustu, en að þessi í stað verði settar almennar reglur um gæði fjarskiptaþjónustu, sem taki til allra fyrirtækja á markaði, á grundvelli 41. gr. fjarskiptalaga?

Spurning 9

Er þér kunnugt um einhverja þjónustu sem eingöngu er mögulegt að veita í gegnum hefðbundna koparlínu? Ef svo er hvaða þjónusta er það?

Ef svarið er já hér að ofan óskast upplýsingar um hvort einhver staðgönguþjónusta sé í boði sem hægt er að veita í gegnum ljósleiðaranet?

Póst- og fjarskiptastofnun, 22. nóvember 2013.