



Fjaraskiptastofa

Ákvörðun nr. 15/2022

Kostnaðarskipting milli Orkufjarskipta hf. og Ljósleiðarans ehf. vegna plægingar fjarskiptalagna frá Svínhólum að Almannaskarði

(mál Fjaraskiptastofu nr. 2022050019).

I.

Tilfni ákvörðunar

(1) Þann 27. apríl 2022 barst Fjaraskiptastofu erindi frá Ljósleiðaranum ehf. (Ljósleiðarinn) þar sem fram kom að Ljósleiðarinn hefði óskað eftir þátttöku í tilteknum verkefnum sem Orkufjarskipti hf. (Orkufjarskipti) væri að fara af stað með í Sveitarfélaginu Hornafirði og í Skaftárhreppi. Í erindinu kom fram að Ljósleiðarinn hefði óskað eftir þátttöku í verkefnum, en ekki fengið svar við þeirri beiðni. Ennfremur kom fram að framkvæmdir væru að hefjast við fyrsta áfanga umræddra verkefna. Þess var farið á leit við Fjaraskiptastofu að stofnunin beitti sér þegar í framangreindum málum og gerði Ljósleiðaranum kleift að taka þátt í framkvæmdum Orkufjarskipta.

(2) Í framhaldi af móttöku þessa erindis leitaði Fjaraskiptastofa sátta með aðilum og leiddi sú sáttaumleitan til þess að aðilar gerðu með sér sátt, dags. 24. maí 2022, um að Ljósleiðarinn fengi að taka þátt í umræddum verkefnum.

(3) Óþarft er að rekja frekar atvik eða málsástæður aðila varðandi rétt Ljósleiðarans til þátttöku í verkefnum Orkufjarskipta, enda snýr ákvörðun þessi aðeins að tilteknum þætti, þ.e. kostnaðarskiptingu aðila í fyrsta áfanga verksins, sem var plæging fjarskiptalagna frá Svínhólum að Almannaskarðsgöngum.

(4) Í sátt aðila var kveðið á um að Ljósleiðarinn fengi að taka þátt í fjórum verkefnum Orkufjarskipta, sem eru eftirfarandi:

1. Plæging ljósleiðaralagna frá Svínhólum að Almannaskarði, sbr. framkvæmdaleyfi, dags. 16. júlí 2021
2. Plæging ljósleiðaralagna frá Hólum að Almannaskarði, sbr. framkvæmdaleyfi, dags. í apríl 2022
3. Plæging ljósleiðaralagna frá Skaftárhreppi að Skaftafelli, sbr. framkvæmdaleyfi, dags. 27. apríl 2022
4. Plæging ljósleiðaralagna frá Bruná í Fljótshverfi, sbr. framkvæmdaleyfi, dags. 7. mars 2021

(5) Varðandi kostnaðarskiptingu var tekið fram, í 3. gr. sáttarinnar, að aðilar myndu semja um kostnaðarskiptingu sín á milli í góðri trú og með hliðsjón af fyrri samningum þeirra um samnýtingu framkvæmda eftir því sem við á. Ef aðrir aðilar samnýta framkvæmd þá taki kostnaðarskipting mið af því. Ágreiningi um kostnaðarskiptingu geta aðilar vísað til Fjaraskiptastofu og fer um málsmeðferð eftir

ákvæðum laga 125/2019 um um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta. Ennfremur kom fram í 3. gr. sáttarinnar að fyrir lægi að aðilar væru ekki sammála um skiptingu kostnaðar í verkefninu “Plæging ljósleiðaralagna frá Svínhólum að Almannaskarði” og myndi Fjarskiptastofa taka ákvörðun um skiptingu kostnaðar, þó ekki fyrr en endanlega lægi fyrir hvort fleiri en aðilar sáttarinnar myndu taka þátt í verkefninu.

II.

Málavextir eftir gerð sáttar

(6) Í samræmi við ákvæði sáttar aðila fékk Ljósleiðarinn að taka þátt í verkefninu “Plæging ljósleiðaralagna frá Svínhólum að Almannaskarði“. Verkefnið var áfram á forræði Orkufjarskipta en jarðvinnuverktaki sem annaðist verkið fyrir Orkufjarskipti lagði um leið niður þrefalt plaströr (þríburarör) fyrir Ljósleiðarann. Bætt var við brunnum eins og með þurfti fyrir Ljósleiðarann, en til þess að auðvelda blástur í rörin síðar, þá þurftu brunnar að vera með 1700-1800 m millibili. Um það bil 2 km eru á hverju rökkefli sem Ljósleiðarinn lagði til. Jarðvinnuverktakinn lagði ljósleiðarastreng fyrir Orkufjarskipti. Mun lengra var á milli brunna fyrir samsetningu ljósleiðarastrengsins, en þríburarörsins, enda eru 6 km á hverju strengkefli og ekki þörf á að framkvæma blástur.

(7) Hvor aðili um sig lagði til sitt efni í verkefninu að meginstefnu til. Eitthvað efni bættist við og var reikningsfært vegna verkefnisins og er gerð grein fyrir því í síðari köflum. Viðbótarefni er ekki stór hluti af heildarkostnaði.

(8) Samkvæmt verksamningi var átti framkvæmd verksins að hefjast 15. maí 2022 og því átti að ljúka 1. ágúst 2022.

(9) Að sögn Orkufjarskipta hófst verkið 7. júní og því lauk 19. september 2022, fyrir utan lagnir á brúnni yfir Jökulsá sem voru lagðar seinna, vegna vatnavaxta.

III.

Málsmeðferð

3.1. Öflun ráðgjafar

(10) Í júní 2022 leitaði Fjarskiptastofa til Guðmundar Gunnarssonar, framkvæmdastjóra ráðgjafarfyrirtækisins Raftel um ráðgjöf varðandi kostnaðarskiptingu í máli þessu.

(11) Guðmundur ritaði minnisblað fyrir Fjarskiptastofu varðandi ýmis atriði sem snúa að upplýsingaöflun um verkefnið vegna kostnaðarskiptingar og fram kom í minnisblaðinu tillaga um hvernig væri eðlilegt að skipta kostnaði við jarðvinnu hlutfallslega miðað við að plægður yrði niður ljósleiðarastrengur og þríburarör.

(12) Fjarskiptastofa hefur við meðferð málsins ráðfært sig frekar við fyrrnefndan ráðgjafa og hann hefur yfirfarið drög að frumniðurstöðu Fjarskiptastofu í málinu, sem kynnt var aðilum 20. desember 2022, sem og athugasemdir aðila.

3.2. Bréf Fjarskiptastofu, dags. 12. júlí 2022

(13) Þann 12. júlí 2022 sendi Fjarskiptastofa aðilum bréf þar sem upplýst var um meðferð máls varðandi kostnaðarskiptingu milli aðila, ákveðnar spurningar settar fram varðandi framkvæmdina og óskað eftir sjónarmiðum aðila varðandi málið og hvernig þeir teldu að standa ætti að skiptingu kostnaðar. Svarfrestur var til 5. ágúst 2022, en svör aðila bárust nokkru eftir þann frest.

3.3. Svarbréf Ljósleiðarans 8. september 2022

(14) Í svarbréfi kom m.a. fram að Ljósleiðarinn teldi að skipta ætti kostnaði eftir hlut hvers aðila í framkvæmdinni fyrir sig og tekið yrði mið af fjölda þátttakenda á hverjum kafla framkvæmdarinnar. Þannig ætti að deila með þremur á þeim köflum sem Ljósleiðarinn fer með sitt rör, Orkufjarskipti með sitt rör og sveitafélag með sitt. Rarik væri með að hluta og bæri að taka mið af auka umstangi sem hlýst til vegna þeirra þátttöku.

(15) Ljósleiðarinn kvaðst ítrekað hafa kallað eftir upplýsingum um verðáætlun og raunkostnað verkefnis, en ekki fengið svör. Fjöldi þátttakenda á hverjum kafla fyrir sig hafi verið óljós allan tímann og þar af leiðir erfitt að gera sér grein fyrir hver endanlegur kostnaður fyrir Ljósleiðarinn ætti að vera.

(16) Ljósleiðarinn kvaðst hafa sent rörakefli, brunna, samtengi, herpihólka og lok á verkstað. Þá kom fram að um 2000m af röri væru á hverju kefli.

(17) Ljósleiðarinn sagði brunna almennt vera á 1.800 m millibili á lagnaleið. Það væri gert til þess að auðvelda blástur ljósleiðarastrengs. Tengihylki væru svo sett á 5.800 m fresti þar sem að ljósleiðarastrengskefli er um 6.000 m. Almennt verklag milli Ljósleiðarans, Orkufjarskipta og Mílu hafi verið þannig þar sem skurðir eru samnýttir, að hvert félag fyrir sig hafi tekið þriðja hvern brunn með aðgang að öllum brunnum til að auðvelda blástur. Það að Ljósleiðarinn bæti við tengihylki í brunni sem Orkufjarskipti hafa áfram fullt aðgengi að og hefðu sett niður og notað hvort sem er eykur ekki fjölda brunna heldur lækkar kostnaðarhlutfall þeirra í framkvæmdinni.

(18) Ljósleiðarinn taldi plægingu á lögnum Ljósleiðara og Orkufjarskipta vera unna á sambærilegan hátt og frágangur á bæði lögnum og brunnum væri sá sami hjá félögunum. Kefli Orkufjarskipta væru lengri en það kæmi ekki að sök, það tæki 10-15 mín að lesta jarðýtu með nýju kefli sem vanalega eru keyrð út og dreift yfir lagnaleið. Það á ekki að koma að sök hvort það séu 2.000m eða 3.000m á kefli. Ljósleiðarinn ítrekaði aftur að þátttaka Ljósleiðarans í verkefnum lækkaði kostnaðarhlutföld Orkufjarskipta en lengdi ekki verktíma.

(19) Ljósleiðarinn ítrekaði að Rarik væri með í verkefninu, sem og sveitarfélagið, í ríkisstyrktu verkefni og Míla.

3.4. Svör Orkufjarskipta 20., 26. og 28. september 2022

(20) Svar Orkufjarskipta við bréfi Fjarskiptastofu barst 20. september 2022 og í því kom m.a. eftirfarandi fram.

(21) Orkufjarskipti sagði að í grófum dráttum hafi aðilar séð um sitt efni sjálfir og það sem bætist við vegna Ljósleiðara væri plæging, en metraverð vegna Ljósleiðara var kr. 360 og vegna Orkufjarskipta kr. 400. Aðrir liðir skiptast svo 50/50 að mestu á milli aðila. Þegar Míla kaupir rör ætti að skipta þeirri greiðslu milli Ljósleiðara og Orkufjarskipta.

(22) Orkufjarskipti sagði kostnað við jarðvinnu vera kominn uppí 49.580.232.- Við bættist kostnaður vegna brúarinnar yfir Jökulsá í Lóni sem unnið yrði þegar fært er, en áætlaður kostnaður þar væri 2 milljónir og aukinn kostnaður við eftirlit þar sem verkið tók lengri tíma.

(23) Orkufjarskipti sögðu 6 km af streng vera á hverju kefli, en 2 km á rökkeflum Ljósleiðarans.

(24) Fram kom að 12 brunnar hefðu átt að vera á leiðinni, en 17 hafi bæst við vegna Ljósleiðarans.

(25) Orkufjarskipti telja plægingu rörs ekki jafngilda plægingu strengs þar sem 2 km eru á rökurúllum og því þarf oftast að skipta um rúllur á plægingartæki. Verkið hafi tafist um mánuð vegna aðkomu Ljósleiðara.

(26) Þann 26. október sendi Orkufjarskipti Fjarskiptastofu gögn um kostnað við verkefnið þar sem sundurliðaður var sameiginlegur kostnaður við hönnun, jarðvinnu, eftirlit og viðbótarefni. Einnig var lögð fram sundurliðun verktaka á sérverkum sem unnin voru vegna lagnar Ljósleiðarans.

(27) Í tölvupósti frá Orkufjarskiptum 28. september komu að mestu fram sömu sjónarmið og áður, en tekið fram að hafa þyrfti í huga að á þessari leið væru nú þrjú rör og einn ljósleiðari í sömu framkvæmd og kostnaðarskiptingin þyrfti að taka mið af því. Míla hefði sýnt því áhuga að kaupa eitt rör á milli Almannaskarðsgangna og Stafafells í Lóni. Orkufjarskipti telja að skipta eigi væntanlegu söluverði rörs á milli Ljósleiðara og Orkufjarskipta, þannig að allrar sanngirni verði gætt.

3.5. Frekari skýringar á sjónarmiðum Orkufjarskipta

(28) Í tölvupósti þann 16. nóvember spurði Fjarskiptastofa nánar út sjónarmið Orkufjarskipta varðandi kostnaðarskiptingu, með tilliti til sundurliðaðra kostnaðartalna sem Orkufjarskipti lagði fram í september.

(29) Í svörum við þeirri fyrirspurn 28. nóvember kom m.a. fram að sundurliðun kostnaðar sem Orkufjarskipti lagði fram 26. september hefði ekki verið tillaga um skiptingu kostnaðar, en hugmynd Orkufjarskipta sé að Ljósleiðarinn greiði 70% af sameiginlegum kostnaði við verkið og aukakostnað í samræmi við sáttina og eigi þá rörin þrjú og geti selt þau að vild. Önnur hugmynd sé að skipta kostnaði til helminga en Orkufjarskipti fengi þá eitt af rörunum.

(30) Þá telja Orkufjarskipti að Ljósleiðarinn eigi að greiða aukakostnað við eftirlit þar sem verkið hafi tafist um a.m.k. 30 daga vegna aðkomu Ljósleiðarans.

3.6. Frumniðurstaða Fjarskiptastofu

(31) Þann 16. desember 2022, tilkynnti Fjarskiptastofa aðilum með tölvupósti að von væri á frumniðurstöðum stofnunarinnar í málinu, sem sendar yrðu aðilum og þeim gefið tækifæri til að gera athugasemdir áður en endanleg ákvörðun yrði tekin. Stefnt væri að því að ljúka málinu fyrir áramót og til stæði að gefa viku frest til að koma athugasemdum á framfæri. Báðir aðilar lýstu því þá yfir að þeim nægðu 2 dagar til þess að yfirfara frumniðurstöður og gera athugasemdir.

(32) Þann 20. desember 2022 sendi Fjarskiptastofa aðilum bréf með tölvupósti sem hafði yfirskriftina „Áform Fjarskiptastofu varðandi skiptingu kostnaðar í verkefninu „Plæging Ljósleiðaralagna frá Svínhólum að Almannaskarði““ Í bréfinu var frumniðurstaða Fjarskiptastofu kynnt og aðilum gefinn tveggja sólarhringa frestur, í samræmi við óskir aðila, til að gera athugasemdir.

(33) Í bréfinu var gerð grein fyrir þeim ákvæðum í lögum og í sáttinni sem snerta kostnaðarskiptingu, en í þeim eru litlar sem engar haldbærar leiðbeiningar um hvernig kostnaði skuli skipt.

(34) Frumniðurstaða Fjarskiptastofu um kostnaðarskiptingu var á þá leið að stofnunin taldi rétt að miða við hvað kostar í raun að ganga frá fjarskiptalögn hvors aðila um sig. Sumir kostnaðarliðir væru afmarkaðir við verk sem unnið er fyrir annan aðilann sérstaklega og kæmi það þá í hans hluta að greiða þann lið.

(35) Aðrir kostnaðarliðir væru sameiginlegir og í slíkum tilvikum þyrfti að skipta þeim á milli aðila. Þá gæti eftir atvikum verið rétt að skipta kostnaðarliðnum jafnt, eða í þeim tilvikum sem fyrir liggur að meira umstang fylgir lagningu annarrar lagnarinnar að skipta kostnaði í öðrum hlutföllum. Það gæti verið gert með hliðsjón af almennri verðlagningu á plægingu strengs annars vegar og þrjúburarörs hins vegar. Einnig er hægt að líta til tilhögunar við lagningu þessara tveggja tegunda lagna og meta að álitum hversu tímafrekt er að leggja hvora tegund.

(36) Fjarskiptastofa taldi að ekki væri hægt að líta til hugsanlegrar samnýtingar innviðanna með þriðja aðila í framtíðinni. Í fyrsta lagi væri ekkert fast í hendi með slíka samnýtingu og í öðru lagi hefði það ekki áhrif á raunkostnað við verkið. Ekki hefði verið sýnt fram á að fleiri aðilar en Orkufjarskipti og Ljósleiðarinn hefðu samnýtt umræddar framkvæmdir.

(37) Orkufjarskipti hefðu lagt fram tilboð og verksamning við Steypustöð Skagafjarðar um jarðvinnu, yfirlit frá verktaka um sérverk fyrir Ljósleiðarann, sundurliðun jarðvinnu í excel skjali, yfirlit yfir efnis-, hönnunar- og eftirlitskostnað í excel skjali.

(38) Samkvæmt gögnum frá Orkufjarskiptum næmi heildarkostnaður við verkefnið að undanskildu því efni sem aðilar lögðu til sjálfir kr. 61.575.185 án virðisauka.

(39) Þær tölur sem settar voru fram í drögum að kostnaðarskiptingu voru byggðar á þeim gögnum sem lögð voru fram af hálfu Orkufjarskipta. Ef Ljósleiðari krefðist þess að fá afrit reikninga sem standi að baki kostnaðaryfirlitum þá taldi Fjarskiptastofa rétt að Orkufjarskipti framvísaði þeim.

(40) Kostnaður var sundurgreindur og honum skipt sem hér segir:

a. Sérgreindur kostnaður

Kostnaðarliðir sem settir hafa verið fram vegna verkþátta sem unnir voru fyrir annan aðilann sérstaklega eru eftirfarandi:

Fyrir Ljósleiðarann:

	Fj.	Ein.v.	Samtals
Skurðir	233	1500	349.500 kr.
Vegþverun	12	20000	240.000 kr.
Tengikassar	8	130000	1.040.000 kr.
Slakakassar/keilur	9	60000	540.000 kr.
Merkingar brunna	34	800	27.200 kr.
Aðstöðusköpun v. sérvinnu	1	271658	271.658 kr.
Plæging	250	360	90.000 kr.

90 mm rör v. vegþverunar	12	1280	15.360 kr.
			2.573.718 kr.

Ofangreindar tölur eru úr skjölum sem Orkufjarskipti lögðu fram; *Samantekt Sérinnið fyrir LL 1 og 2*, sem undirrituð eru fyrir hönd verktaka og verkaupa, að undanskyldu 90mm röri sem fram kemur í excel yfirliti. Tala fyrir plægingu er mismunur á metrafjöldi plægingar fyrir Orkufjarskipti og Ljósleiðara skv. yfirlitum, en önnur plæging er tilgreind síðar sem sameiginlegur kostnaður og skipt hlutfallslega. Aðstöðusköpun í skjalinu *Samantekt Sérinnið fyrir LL 2* er sleppt hér, enda virðist hún einnig koma fram í yfirliti yfir sameiginlega kostnað.

Það sem er sérinnið fyrir Orkufjarskipti skv. framlögðum gögnum er eftirfarandi:

	Fj.	Ein.v.	Samtals
Hlíðarrör utan um streng	3989	220	877.580 kr.
Tengikassar	11	130000	1.430.000 kr.
Slakakassar	2	60000	120.000 kr.
			2.427.580 kr.

Fjarskiptastofa gerir ráð fyrir að hvor aðili greiði þann kostnað sem honum tilheyrir samkvæmt ofangreindum liðum.

b. Sameiginlegur kostnaður – Jarðvinna.

Samkvæmt yfirlitum Orkufjarskipta sundurliðast kostnaður við jarðvinnu og tengd verk sem framkvæmd voru af jarðvinnuverktaka og tilheyra ekki öðru fyrirtækinu sérstaklega, á eftirfarandi hátt:

	Fj.	Ein.v.	Samtals
Plæging	29551	760	22.458.760 kr.
Losun fyrir plægingu	7955	350	2.784.250 kr.
Grjóthreinsun	245	300	73.500 kr.
Ár og lækir - Dýpi farvegs 0,5-1,5m	1138	1500	1.707.000 kr.
Ár og lækir - Dýpi farvegs 1,5-2,5m	315	2300	724.500 kr.
Skurður - Dýpi 0,5-1,5m	622	1500	933.000 kr.
Klappir - Í 80cm skurði, klappardýpi 0-30cm	502	5500	2.761.000 kr.
Klappir - Í 60cm skurði, klappardýpi 30-60cm	360	7500	2.700.000 kr.
Vegþverun varanlegt slitlag	50	20000	1.000.000 kr.
Vegþverun malarv. varnargarðar	14	2500	35.000 kr.
Þverun lagna	32	20000	640.000 kr.
Millidráttarkassar við Jöklsá	2	60000	120.000 kr.
Girðingar	23	19000	437.000 kr.
Merkingar	480	800	384.000 kr.
Frágangur jarðvegsyfirborðs	1	5541000	5.541.000 kr.
Aðstöðusköpun	1	1353000	1.353.000 kr.
Brotflutningur	1	704000	704.000 kr.
			44.356.010 kr.

Einingaverð plægingar var uppgefið í yfirlitum sem 400 kr. á metra vegna Orkufjarskipta, sem er skv. upphaflegu tilboði og 360 kr. vegna Ljósleiðara skv. tilboði um viðbót við verkið. Fjarskiptastofa telur rétt að telja þennan lið með einingaverðinu 760 kr. á m. og skipta kostnaði hlutfallslega á milli aðila. Ljóst er að plæging þrjúburarörs er töluvert meiri vinna en plæging ljósleiðarastrengs og myndi kosta meira ef aflað yrði tilboða í hvorn lið sérstaklega. Því telur Fjarskiptastofa ekki rétt að skipta kostnaði við plægingu í samræmi við þau einingaverð sem fram koma í yfirlitum, heldur verði þeim skipt hlutfallslega að álitum.

Fjarskiptastofa telur rétt að miða við skiptinguna 65% fyrir þrjúburarör og 35% fyrir ljósleiðarastreng. Kostnaði fyrir sameiginlega jarðvinnuþætti er því skipt í þessum hlutföllum.

Hluti Ljósleiðarans verður því kr. 28.831.407 og hluti Orkufjarskipta kr. 15.524.604.

c. Efniskostnaður

Aðilar lögðu sjálfir til mikið af efni í verkefninu og kemur það ekki inn í útreikning á kostnaðarskiptingu. Að auki er eitthvað af aðkeyptu efni sérgreint fyrir hvorn aðila fyrir sig. Sameiginlegt efni er:

Hælar og borðar	956.950 kr.
Efni vegna Jökulsár	766.564 kr.
	1.723.514 kr.

Fjarskiptastofa telur eðlilegt að kostnaður þessi skiptist jafnt á milli aðila og hvor þeirra greiði kr. 861.757.

d. Hönnunarkostnaður

Hönnunarkostnaður við verkið er samkvæmt yfirliti Orkufjarskipta kr. 4.050.702.

Fjarskiptastofa telur eðlilegt að kostnaður þessi skiptist jafnt á milli aðila og hvor þeirra greiði kr. 2.025.351

e. Eftirlitskostnaður

Eftirlitskostnaður er samkvæmt yfirliti Orkufjarskipta kr. 6.443.661. Orkufjarskipti gerir kröfu um að Ljósleiðarinn greiði einn kostnað vegna eftirlits í 30 daga vegna tafa sem urðu á verkinu vegna aðkomu Ljósleiðarans.

Fjarskiptastofa telur líklegt að það sé rétt að verkið hafi tafist nokkuð vegna aðkomu Ljósleiðarans og að 30 dagar sé ekki fjarri lagi. Því verði talið rétt að skipta kostnaði með tilliti til þess þannig að Ljósleiðarinn greiði kr. 4.027.288, en Orkufjarskipti kr. 2.416.373.

f. Samtölur

Heildarkostnaður við verkið að teknu tilliti til leiðréttinga Fjarskiptastofu er kr. 61.575.185 án virðisauka. Samtölur úr skjölum Orkufjarskipta eru 61.813.469 og skýrist mismunur að mestu af því að kostnaður vegna aðstöðusköpunar kr. 240.000 sem virðist tvítalinn. Þá er enn 1.716 kr. óútskýrður munur, sem er minniháttar, en reynt verður að finna skýringu á því áður en til ákvörðunar kemur í málinu.

Samkvæmt frumniðurstöðu Fjarskiptastofu er talið að skipta eigi kostnaðinum þannig að hlutur Orkufjarskipta verði kr. 25.473.465 og hlutur Ljósleiðarans kr. 36.101.720.

3.7. Athugasemdir Orkufjarskipta

(41) Orkufjarskipti svaraði með tölvupósti, dags. 21. desember 2022. Í svarinu koma fram að fyrirtækið samþykkti frumniðurstöðu Fjarskiptastofu og gerði ekki athugasemdir.

3.8. Athugasemdir Ljósleiðarans 28. desember

(42) Með tölvupósti 21. desember 2022 óskaði Ljósleiðarinn eftir fresti til að svara, til 10. janúar 2023, vegna mikils álags undanfarnar vikur.

(43) Fjarskiptastofnun veitti svarfrest til 28. desember 2022 og barst svar lögmanns Ljósleiðarans þann dag.

(44) Í svari Ljósleiðarans komu fram eftirfarandi athugasemdir.

(45) Ljósleiðarinn telur að skýra beri ákvæði laga nr. 125/2019, einkum 3. mgr. 8 gr. háhraðanetslaga þannig að það feli í sér eðlilega, sanngjarna og hallkvæma reglu. Þetta þýðir að skoða verður hvert og eitt mál (framkvæmd) og meta kostnað úr frá þeirri tilteknu framkvæmd. Er því vandséð að eitt mál hafi afgerandi áhrif á önnur nema að aðstæður séu þær sömu milli mála og atvika. Framangreint kallar á að Fjarskiptastofa grundvalli ákvarðanatöku á fullnægjandi rannsókn málsins í ljósi þeirra athugasemda og sjónarmiða sem aðila hafa reifað undir rekstri málsins. Er þannig einsýnt að þessi ákvörðun getur ekki haft fordæmisgildi varðandi aðrar ákvarðanir um kostnaðarskiptingu í framtíðinni.

(46) Í bréfi Fjarskiptastofu væri lítið sem ekkert vikið að efni samkomulags aðila sem dagsett er 24. maí 2022 en í grein 3 er vikið að kostnaðarskiptingu þeirra verkefna sem bréf Fjarskiptastofu varðar. Þar segir m.a. í 1. mgr. 3. gr. að ef „aðrir en aðilar þessa samkomulags samnýta framkvæmdina að hluta eða öllu leyti þá taki kostnaðarskipting mið af því“. Náist ekki samkomulag skal fara um kostnaðarskiptingu samkvæmt ákvæðum laga nr. 125/2019. Ljósleiðarinn hefur ítrekað bent á að skipta eigi kostnaði eftir fjölda þátttakenda í verkefninu og berum orðum vísað til a.m.k tveggja aðila sem Ljósleiðarinn telur að hafi tekið þátt í þeim framkvæmdum sem hér er fjallað um, RARIK og Sveitarfélagsins Hornafjörður.

(47) Í bréfi Fjarskiptastofu komi hins vegar það eitt fram að ekki hafi verið „sýnt fram á að fleiri aðilar en Orkufjarskipti og Ljósleiðarinn hafi samnýtt framkvæmdir á þeim kafla sem hér um ræðir. RARIK hafi verið með í verkefninu frá Almannaskarðsgöngum inn að tengivirki Landsnets við Hóla. Hluti af framkvæmd Orkufjarskipta var að plægja heimtaugar fyrir sveitafélagið og tengjast inn á stofn Orkufjarskipta. Ákvörðunin fjallar ekki um samnýtingu á stofni og aukavinnuna sem fer í að tengja inn á stofna og frágangur í þeim brunnum. Ljósleiðarinn hefur ítrekað komið á framfæri upplýsingum um að fleiri þátttakendur væru á þeim leiðum sem málið varðar. Það er óumdeild staðreynd í málinu að Orkufjarskipti stýrði framkvæmdinni og högun hennar. Því hefur margsinnis verið komið á framfæri að Orkufjarskipti plægðu í þessum framkvæmdum heimtaugar fyrir Sveitarfélagið Hornafjörður í tengslum við verkefnið Ísland Ljóstengt, en það verkefni er m.a. styrkt af Fjarskiptasjóði. Þær heimtaugar tengjast beint inn á stofnnet Orkufjarskipta. Þannig er að mati Ljósleiðarans ljóst að fyrir liggja upplýsingar um að fleiri tóku þátt í verkefninu, Ekkert liggur fyrir í fyrirhugaðri ákvörðun hvort þetta hafi verið kannað og engar yfirlýsingar er frá Orkufjarskiptum um að framkvæmdirnar hafi eingöngu verið unnar fyrir Orkufjarskipti og Ljósleiðarann. Verði framangreint ekki skoðað í tengslum við kostnaðarskiptingu

vegna þessa verkefnis mun Ljósleiðarinn taka málið upp við Fjarskiptasjóð til að ganga úr skugga um að einstakir hlutar þeirra verkefna sem falla undir þessa ákvörðun hafi ekki verið styrktir með framlagi úr Fjarskiptasjóði og hvort slíkt framlag hafi þá mögulega verið notað til að niðurgreiða þessar framkvæmdir. Samkvæmt samkomulaginu er beinlínis gert ráð fyrir því að samnýting framkvæmda af fleiri aðilum verið skoðuð. Á Fjarskiptastofu sem stjórnvaldi er undirbýr töku stjórnvaldsákvörðunar hvílir rannsóknarskylda. Ljósleiðarinn getur ekki fallist á hann beri sönnunarbyrði fyrir framangreindu, það er ábyrgð viðkomandi stjórnvalds að rannsaka mál með fullnægjandi hætti, m.a. ganga úr skugga um hvort upplýsingar geti haft áhrif á forsendur og niðurstöðu máls. Ekki dugar að vísa til þess að ósannað sé hvort aðrir hafi tekið þátt í framkvæmdinni. Fjarskiptastofa hefur ein þær lagaheimildir til að knýja fram afgerandi svör frá Orkufjarskiptum, Sveitarfélaginu og RARIK um hvort þeir hafi tekið þátt í verkefninu, sbr. 3. mgr. 10. gr. laga nr. 125/2019 og 1. mgr. 15. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Er framangreint að mati Ljósleiðarans verulegur ágalli á rannsókn málsins og þar með fyrirhugaðri ákvörðun. Þá verður að benda á að sáttin var gerð með aðkomu Fjarskiptastofu.

(48) Engin viðhlítandi rök væru færð fyrir hlutfalli kostnaðarskiptingar milli félaganna 65/35 sem virðist stutt við mun á þrjúburðri annars vegar og ljósleiðarastreng hins vegar. Ekkert liggur fyrir um hvort Fjarskiptastofa byggji þetta á sérfræðilíti eða ekki (sbr. það sem segir að framan um öflun sérfræðiráðgjafar). Eingöngu er byggt á örökstuddum fullyrðingum eins og t.d. að „plæging þrjúburðs er töluvert meiri vinna en plæging ljósleiðarastrengs...“ Ekkert frekar liggur til grundvallar þessari fullyrðingum, sem Ljósleiðarinn telur ekki standast skoðun. Í þessu sambandi nægir að benda á að mat sérfræðinga á vegum Ljósleiðarans er að deiling kostnaðar sem byggir á því að miða við að 65% af kostnaði falli á aðila sem er með þrjúburð í sameiginlegri framkvæmd á móti 35% sem er með jarðstreng vera örökstudda og ekki standast. Plæging á jarðstreng krefst meiri nákvæmni og tíma við plægingu þar sem hann er viðkvæmari en rör. Þá krefst plæging á streng meiri eftirfylgni. Töluvert meiri vinna fer í vegþveranir við plægingu á jarðstreng heldur en þegar unnið er með rör, sem hægt er að klippa á og skeyta saman. Ef ekki er settur brunnur við vegþverun þarf að spóla öllum strengnum út af keflinu. Það eru m.v. þetta kostnaðaryfirlit 64 þveranir í verkefninu en 11 tengibrunnar. Ekkert liggur fyrir um hvað þessi kostnaður er rukkaður.

(49) Hönnunarkostnaður upp á kr. 4.050.702 fyrir 30 km. kafla er með öllu örökstuddur. Ljósleiðarinn hefur mikla reynslu í hönnun og innkaupum á hönnun lagnaleiða og telur þennan kostnað óeðlilega háan. Þá er með öllu óljóst hvernig hann sem saman settur m.a. með tilliti til þess hvað var hannað fyrir hvern þátttakanda í verkefninu.

(50) Þá er sérstakur liður, aðstöðusköpunarkostnaður, kr. 271.658,- sem Ljósleiðaranum er gert að greiða án nokkurra skýringa fyrir hvað sá liður, hverjar forsendur hans eru og að hvaða marki Ljósleiðarinn eigi að bera þann kostnað.

(51) Það vanti skýringu á kostnaðarlið „Frágangur jarðvegysfirborðs“ sem telur 5.541.000kr.

(52) Ljósleiðarinn hafnar því alfarið að félagið eða starfsmenn þess hafið valdið töfum líkt og fullyrt er Ljósleiðarinn var búin að senda kefli á verkstað áður en verk hófst, tafir sem urðu á verkefninu voru vegna sinnuleysis Orkufjarskipta, en ekki vegna aðkomu Ljósleiðarans. Þá var ekkert í samningum Orkufjarskipta sem hindraði aðkomu Ljósleiðarans og á örfáum dögum staðfesti Ljósleiðarinn undirritun við alla landeigendur þó það væri í raun óþarft. Það voru Orkufjarskipti sem hættu að svara Ljósleiðaranum og allar tafir sem verkefnið kann að hafa orðið fyrir eru eingöngu vegna þessa. Ljósleiðarinn hafnar alfarið greiðslu vegna aukins eftirlits/tafa.

(53) Að mati Ljósleiðarans eiga seinkanir og tafir fyrst og fremst rætur að rekja til framgangs og háttsemi af hálfu Orkufjarskipta er varðar verkefnið. Þeim mátti vera ljóst hver lagaskylda þeirra er

samkvæmt ákvæðum laga nr. 125/2019. Ef samskipti hefðu verið með eðlilegum hætti hefði verkefnið farið af stað og klárast án vandræða og án tafa.

(54) Með vísan til framangreinds telur Ljósleiðarinn að það sé fjarri lagi að fyrirhuguð ákvörðun Fjarskiptastofu sé nægilega vel rannsökuð til þess að hægt sé að taka stjórnvaldsákvörðun.

(55) Þá verður ekki ráðið af efni bréfs Fjarskiptastofu hvort Fjarskiptastofa hafi leitað álits hjá sérfróðum aðila um kostnaðarskiptinguna, líkt og heimild stendur til í sáttinni, sbr. 3. mgr. 3. gr. Ekki verður ráðið af bréfi Farskiptastofu hvort það hafi verið gert, hvernig þess álits var aflað. Ljósleiðarinn hefur hins vegar upplýsingar um að kallaður hafi verið til ráðgjafi sem stýrt hefur sambærilegum verkefnum. Ekkert er vikið að því áliti í bréfi Fjarskiptastofu eða hvernig það álit var veitt. Þá liggur ekki fyrir hvort ráðgjafinn hafi reynslu að þeim tilteknum verkefnum og framkvæmdum sem hér er verið að fjalla um. Er eðlilegt að um matsaðilar fái upplýsingar um matsmann, hafi verið leitað til slíks manns, sem aðilar geti m.a. metið hæfi hans almennt og sérstakt. Hafi slíkur aðili skilað ráðgjöf eða tillögum eiga aðilar sáttarinnar rétt á að fá að kynna sér slíkt álit. Hér má t.d. hafa til hliðsjónar verklag og reglur um öflun matsgerða og matsmenn samkvæmt ákvæðum laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

3.9. Samskipti Fjarskiptastofu og Ljósleiðarans varðandi athugasemdir um ráðgjafa.

(56) Í tilefni af athugasemdum Ljósleiðarans varðandi upplýsingagjöf Fjarskiptastofu um öflun ráðgjafar við meðferð málsins, upplýsti Fjarskiptastofa í tölvupósti, dags. 28. desember 2022, að Fjarskiptastofa hafi leitað til Guðmundar Gunnarssonar hjá Raftel, sem hefur áratuga reynslu af fjarskiptamálum, þ.m.t. hönnun Ljósleiðarakerfa. Ekki hafi verið um að ræða formlega matsgerð, en Guðmundur hafi skrifað minnisblað fyrir Fjarskiptastofu í júní 2022, þar sem m.a. kæmi fram sú skipting jarðvinnuþátta sem stuðst var við í bréfi Fjarskiptastofu 20. desember sl. Guðmundur hafi einnig verið til samráðs við frekari úrvinnslu málsins. Ljósleiðaranum var boðið að gera athugasemdir við almennt eða sérstakt hæfi ráðgjafans eða annað sem talið er þörf á að koma á framfæri varðandi hans aðkomu að málinu.

(57) Ljósleiðarinn svaraði með tölvupósti, dags. 29. desember 2022. Þar kom fram að ekki væri gerð athugasemd við reynslu ráðgjafa á sviði hönnunar og reynslu á sviði útboða. Hins vegar væri bent á að æskilegt væri að ráðgjafi, sem Fjarskiptastofa kallar til vegna verkefnis sem að mestum hluta snýr að framkvæmd plægingar, sé starfandi verktaki á því sviði.

(58) Þá var tekið fram að í minnisblað ráðgjafa dags. 14. júní 2022 væri fyrst og fremst að finna almenna lýsingu á tilhögun útboða á plægingu röra og strengja í jörðu. Þá er að finna almenna lýsingu á tilhögun plægingar og ýmissa álitamála sem hugsanlega kann að reyna á. Hins vegar verður ekki ráðið af efni minnisblaðsins að efni þess varði þau verkefni sem hér eru til úrlausnar. Ekki verði heldur séð að ráðgjafinn hafi skoðað aðstæður í þeim verkum sem málið varðar, framkvæmdirnar sjálfar, þ.e. plæginguna og framkvæmd hennar og engin ummerki eru um að hann hafi skoðað, greint eða gefið álit sitt á þeim reikningum sem skipting kostnaðar varðar. Framkvæmdir hófust um miðjan maí, en framangreint minnisblað er sem fyrr segir dagsett 14. júní 2022. Væri því vandséð að hvaða marki minnisblaðið gagnast við að skipta kostnaði í því verki sem hér er til umfjöllunar. Í pósti Fjarskiptastofu komi fram að ráðgjafinn hafi einnig verið til samráðs við frekari úrvinnslu málsins en ekki er þá ljóst hvort og að hvaða marki hann hefur kynnt sér raungögn málsins.

(59) Ljósleiðarinn telur meðhöndlun og greining reikninga og kostnaðarliða og að því búnu skipting kostnaðar bera þess merki að verulega skorti á að leitað sé ráðgjafar og álits hjá aðilum sem unnið hafa beint við plægingu og lagningu Ljósleiðarastrengja og röra. Ljósleiðarinn telur meðferð og afgreiðslu margra kostnaðarliða bera merki þessa, einkum þá kostnaðarliði sem hreinlega er skautað yfir eða ófullnægjandi grein er gerð fyrir og hvernig skipta eigi kostnaði.

(60) Bent var á að Ljósleiðarinn hafi verið með á jaðarkostnaði þegar hann hafi tekið þátt í framkvæmdum með fyrirtækjum í sérleyfis starfsemi. Þar hafi kostnaður Ljósleiðarans verið að jafnaði um 400 kr./m. að plægja niður rör. Í þeim verkefnum er verið að plægja niður jarðstrengi (rafmagn), viðbótin er rör. Ef reynslan væri að þetta væri meiri vinna, þá væri jaðarkostnaðurinn hærri sem því nemur.

(61) Það væru ekki margir stórir verktakar hér á landi í plægingum og því væri auðsótt fá sérfræðiálit 2-3 slíkra aðila. Líkt og fram kemur í bréfi Fjarskiptastofu eru leiðbeiningar í lögum og reglum litlar sem engar og ekki fyrir að fara fordæmum fyrir kostnaðarskiptu af þessu tagi. Er því þess meiri ástæða til að leita ráða hjá fleiri en einum aðila, en Ljósleiðarinn telur fyrirbyggjandi drög að kostnaðarskiptingu, eindregið kalla á að Fjarskiptastofa afli sér frekari ráðgjafar hjá fleiri aðilum.

(62) Ljósleiðarinn telur kostnaðarskiptingu Fjarskiptastofu bera vott um ákveðna vanþekkingu á aðstæðum og verkinu sjálfu. Því sé brýnt að farið verði yfir forsendur og mat á kostnaðarskiptingunni aftur m.a. með framangreind atriði og önnur í huga.

3.10. Önnur gagnaöflun

(63) Auk þeirra gagna og sjónarmiða sem gerð hefur verið grein fyrir hér að ofan, aflaði Fjarskiptastofa ýmissa gagna við meðferð málsins.

(64) Frá upphafi lá fyrir verksamningur um verkið. Fjarskiptastofa kallaði einnig eftir þeim reikningum sem lágu að baki kostnaðartölum Orkufjarskipta. Kallað var eftir upplýsingum frá Mílu og RARIK um hvort fyrirtækin hefðu tekið þátt í umræddri framkvæmd. Þá var kallað eftir upplýsingum frá Fjarskiptasjóði varðandi ljósleiðaraverkefni sveitarfélagsins Hornafjarðar, rætt við fyrirsvarsmann sveitarfélagsins og kallað eftir afriti af samningi Orkufjarskipta og sveitarfélagsins.

IV.

Forsendur og niðurstaða

4.1. Lagaumhverfi

(65) Ekki virðast vera til neinar reglur um skiptingu kostnaðar í málum sem þessum. Samkvæmt 3. mgr. 8. gr. laga nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta, er aðilum heimilt að vísa máli til Fjarskiptastofu ef ekki næst samkomulag um samhæfingu framkvæmda, þ.m.t. verð. Í ákvæðinu eru engar leiðbeiningar um hvernig skuli fara með kostnaðarskiptingu. Í e. lið 11. gr. sömu laga er heimilað að setja reglugerð m.a. um sjónarmið og viðmið um skiptingu kostnaðar vegna samhæfingar í mannvirkjagerð og verðs fyrir aðgang að fyrirbyggjandi efnislegu grunnvirki. Slík reglugerð hefur ekki verið sett.

(66) Í tilskipun 2014/61/EU, sem lög 125/2019 byggja á, er ekki að finna reglur um hvernig skuli skipta kostnaði í jarðvegsframkvæmdum. Í aðfararorðum tilskipunarinnar er að finna í 19. tl. almenn sjónarmið um verðlagningu aðgangs að grunnvirkjum og í 25. tl. þar sem fjallað er um samhæfingu framkvæmda segir að einstök ríki geti sett reglur um kostnaðarskiptingu, en engar efnislegar leiðbeiningar er þar að finna um, við hvað skuli miða við slíka kostnaðarskiptingu, að öðru leyti en því að skilmálar um samhæfingu framkvæmda skuli byggja á meðalhófi, sanngirni og jafnræði.

(67) Fjarskiptastofa hefur ekki fundið neinar haldbærar leiðbeiningar um skiptingu kostnaðar við samnýtingu framkvæmda af þessu tagi. Fjarskiptastofa telur því að kostnaðarskiptingu verði að byggja

að mestu á eðli máls og hvað talist getur sanngjarnt og eðlilegt að mati Fjarskiptastofu, að teknu tilliti til sérfræðiráðgjafar.

4.2. Nánar um almenn sjónarmið varðandi kostnaðarskiptingu

(68) Meðal þess sem fram hefur komið í athugasemdum Ljósleiðarans er að fyrirtækið hafi fengið að vera með í jarðvegsframkvæmdum fyrirtækja í sérleyfisstarfsemi og greitt fyrir það jaðarkostnað, þ.e. eingöngu þann kostnaðarauka sem verður við það að bæta við streng í skurð og taki þar með ekki þátt í grunnkostnaði framkvæmdarinnar.

(69) Engin lagaákvæði eru til staðar sem styðja það að byggja skuli kostnaðarþátttöku í framkvæmdum sem þessum á jaðarkostnaði. Fjarskiptastofa telur að þegar um er að ræða framkvæmd sem eingöngu er samnýtt af tveimur fjarskiptafyrirtækjum þá þurfi að horfa til annarra sjónarmiða, en þegar fjarskiptafyrirtæki fær að leggja streng í skurð veitufyrirtækis.

(70) Í 19. tölulið aðfararorða tilskipunar 2014/61/EU, sem lög 125/2019 byggja á, eru reifuð sjónarmið varðandi aðgang að grunnvirkjum, en Fjarskiptastofa telur að þau geti einnig átt vel við um samnýtingu framkvæmda. Þar er talað um sérstök sjónarmið þegar aðgangsveitandi er fjarskiptafyrirtæki og gæta þurfi þess að hafa ekki neikvæð áhrif á hvata til fjárfestinga eða raska samkeppnisskilyrðum, þegar skilmálar aðgangs er ákveðnir. Meðal annars kemur eftirfarandi fram í töluliðnum:

In the specific case of access to physical infrastructures of public communications network providers, the investments made in such infrastructure may directly contribute to the objectives of the Digital Agenda and downstream competition may be influenced by free-riding. Hence, any access obligation should fully take into account the economic viability of those investments based on their risk profile, any time schedule for the return on investment, any impact of access on downstream competition and consequently on prices and return on investment, any depreciation of the network assets at the time of the access request, any business case underpinning the investment, in particular in the physical infrastructures used for the provision of high-speed electronic communications services, and any possibility previously offered to the access seeker to co-deploy.

(71) Fjarskiptastofa telur að við ákvörðun kostnaðarskiptingar við samhæfingu framkvæmda þurfi að líta til markmiða laga um hagkvæma uppbyggingu háhraðaneta sbr. lög nr. 125/2019 og 2. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022. Samhæfing framkvæmda gerir uppbyggingu sannanlega hagkvæmari, en við skiptingu kostnaðar á milli tveggja fjarskiptafyrirtækja þarf að líta til þess að ef hvor aðili ber ekki hlutfallslegan kostnað sem tekur mið af gerð viðkomandi fjarskiptalagna, þá er hætt við því að það geti skekkt samkeppnisstöðu. Þó að Orkufjarskipti sé ekki jafn virkt á samkeppnismarkaði og Ljósleiðarinn þá er fyrirtækið samt sem áður seljandi á markaði fyrir stofnlínur og taka verður mið af því. Fjarskiptastofa telur það einnig vega þungt að beiting jaðarkostnaðar í skiptingu milli tveggja fjarskiptafyrirtækja getur dregið verulega úr hvata til fjárfestinga, því það myndi skapa þá stöðu að það fyrirtæki sem færi fyrir af stað við undirbúning framkvæmda ætti á hættu að bera meiri kostnað en samkeppnisaðili og gæti það leitt til tilhneigingar til að halda að sér höndum.

4.3. Fordæmisgildi

(72) Ljósleiðarinn telur að skoða verði hvert og eitt mál og meta kostnað úr frá þeirri tilteknu framkvæmd. Því sé vandséð að eitt mál hafi afgerandi áhrif á önnur nema að aðstæður séu þær sömu milli mála og atvika. Framangreint kallar á að Fjarskiptastofa grundvalli ákvarðanatöku á fullnægjandi

rannsókn málsins í ljósi þeirra athugasemda og sjónarmiða sem aðila hafa reifað undir rekstri málsins. Er þannig einsýnt að þessi ákvörðun getur ekki haft fordæmisgildi varðandi aðrar ákvarðanir um kostnaðarskiptingu í framtíðinni.

(73) Fjarskiptastofa er sammála því að skoða þurfi hvert mál sérstaklega og að grundvalla þurfi ákvarðanatöku á fullnægjandi rannsókn. Fjarskiptastofa telur að mál þetta hafi verið rannsakað á fullnægjandi hátt. Það verði þó í einhverjum atriðum að ákvarða skiptingu að álitum, þar sem ómögulegt er að komast að nákvæmri niðurstöðu öll atriði málsins og frekari rannsókn á þeim myndi ekki þjóna neinum tilgangi.

(74) Varðandi fordæmisgildi, þá getur Fjarskiptastofa tekið undir að skoða þurfi hvert mál sérstaklega. Mál geta horft misjafnlega við með tilliti til eðlis lagna, tilhögun framkvæmdar, fjölda þátttakenda, staðhátta, ráðandi markaðsverða ákveðinna verkþátta og efnis hverju sinni og þróunar í efni og vinnuaðferðum, svo eitthvað sé nefnt.

4.4. Sérfræðiráðgjöf

(75) Ljósleiðarinn gerði nokkrar athugasemdir við ráðgjöf sem Fjarskiptastofa aflaði við meðferð málsins.

(76) Fjarskiptastofa vill taka fram að ráðgjafi stofnunarinnar í þessu verkefni rekur ráðgjafarfyrirtæki á sviði fjarskipta og hefur komið að fjölmörgum verkefnum sem þessum. Hann er rafiðnfræðingur að mennt og hefur auk þess lokið ýmis konar námi í rekstri, verkefnastjórnun, tækni- og öryggismálum. Hann hefur áratuga starfsreynslu í fjarskiptageiranum og hefur komið að a.m.k. 8 stórum verkefnum í ljósleiðaravæðingu dreifbýlis.

(77) Ljósleiðarinn taldi m.a. að betra hefði verið að afla ráðgjafar frá jarðvinnuverktaka. Fjarskiptastofa telur að það hefði ekki verið betri kostur að fá ráðgjöf jarðvinnuverktaka. Ráðgjafi Fjarskiptastofu hefur unnið við fjölmörg verkefni af þessum toga, við hönnun, gerð útboðsgagna, verkefnastjórn og uppgjör við verktaka. Hann hefur því víðtæka og góða þekkingu á öllum þáttum verkefna sem þessa og er fullkunnugt um umfang verkþátta og hvaða verðlagning tíðkast á mismunandi verkþáttum.

(78) Ljósleiðarinn telur vandséð að hvaða marki minnisblað sem unnið var í júní 2022 gagnist við að skipta kostnaði í því verki sem hér um ræðir, enda hafi ráðgjafi þá ekki getað gefið álit sitt á framlögðum reikningum.

(79) Fjarskiptastofa tekur fram að ráðgjafi stofnunarinnar í máli þessu hefur verið hafður til ráðgjafar eftir gerð umrædds minnisblaðs. Hann hefur m.a. yfirfarið frumniðurstöðu Fjarskiptastofu og talið hana rétt. Þá hafa athugasemdir aðila verið bornar undir hann, en hann hefur ekki talið að þær ættu að leiða til breytinga á frumniðurstöðu.

4.5. Fjöldi þátttakenda í verkefni

(80) Ein helsta málsástæða Ljósleiðarans er að fleiri aðilar hafi tekið þátt í umræddri framkvæmd og því beri að skipta kostnaði í fleiri hluta. Því er einnig haldið fram að Fjarskiptastofa hafi ekki rannsakað þennan þátt málsins nægilega.

(81) Það hefur komið fram í skriflegum svörum Orkufjarskipta að í þessu tiltekna verkefni hafi aðeins Orkufjarskipti og Ljósleiðarinn tekið þátt. Til áréttingar óskaði Fjarskiptastofa eftir að þetta yrði staðfest enn á ný og barst svar Orkufjarskipta þann 29. desember 2022. Þar kom fram að Orkufjarskipti

staðfestu að ekkert annað fyrirtæki samnýtti verkefnið á þessari leið og að kostnaður fyrir ljósleiðaraframkvæmdina sem sáttin nær yfir á leiðinni Svínhólar – Almanskardölgöng var eingöngu fyrir verk sem unnið var fyrir Orkufjarskipti og Ljósleiðarann. Fullkominn aðskilnaður hafi verið á milli stofnstrengsverkefnisins og heimtaugaverkefnisins fyrir Hornafjarðarbæ.

(82) Fjarskiptastofa sendi fyrirspurnir til Fjarskiptasjóðs, Mílu og RARIK vegna skoðunar á þessu atriði. Míla og RARIK kváðust ekki hafa samið um þátttöku í verkefninu. Í svari RARIK kom fram að líklega væri misskilningur um þátttöku fyrirtækisins sprottinn af því að fyrirtækið hefði tekið þátt í nálægu verkefni Orkufjarskipta vestan megin við Almanskardölgöng.

(83) Varðandi Sveitarfélagið Hornafjörð þá leiddi athugun í ljós að samstarfssamningur sveitarfélagsins og Orkufjarskipta kveður á um að Orkufjarskipti greiði allan kostnað við stofnlögn og sjái um alla framkvæmd verksins, en sveitarfélagið kosti dreifbýlistengingar, þ.e. heimtaugar. Stofnstrengur verði alfarið eign Orkufjarskipta og dreifbýlistengingar alfarið eign Gagnaveitu Hornafjarðar. Stofnstrengur verður hins vegar notaður að hluta til þess að tengja heimtaugar við fjarskiptamiðju. Ljóst er að samkvæmt samningi þessum er aðeins um einn stofnstreng að ræða. Samnýting á strengnum leiðir ekki til þess að kostnaður við hann aukist og á ekki að leiða til þess að heildarkostnaður plægingarverkefnis sem snýr að stofnstrengjum skiptist á milli fleiri aðila, ekki frekar en að aðilar sem í framtíð kunna að samnýta lögn Ljósleiðarans með einhverjum hætti beri kostnað af jarðvegsframkvæmdunum með beinum hætti.

(84) Þau gögn sem Orkufjarskipti hafa lagt fram vegna verkefnisins, hafa eingöngu snúið að plægingu stofnlagnar, þ.á.m. verksamningur um jarðvinnuhluta, sem er skýrt afmarkaður við stofnleiðina.

(85) Orkufjarskipti hafa lagt fram ljósmyndir af plægingu og frágangi lagna í plógfari og í brunnum. Á þeim kemur fram að aðeins tvær lagnir eru í plógfarinu. Ljósmyndirnar taka aðeins til lítils hluta framkvæmdarinnar, en þær styðja við það sem fram kemur hér að framan.

4.6. Kostnaðarskipting jarðvinnu

(86) Fjarskiptastofa byggði frumniðurstöðu sína um kostnaðarskiptingu jarðvinnuhluta á ráðgjöf sem stofnunin aflaði við meðferð málsins. Umræddur ráðgjafi sem nánar er fjallað um í kafla 4.4. hefur áralanga reynslu af hönnun ljósleiðaraneta, útboðum og samningum við jarðvinnuverktaka. Hans ráðgjöf í þessu sambandi byggir á þessari reynslu og er það hans mat að umfang plægingar ljósleiðarastrengs annars vegar og þríburarörs hins vegar sé hlutfallslega á þá leið sem tillaga um kostnaðarskiptingu hljóðar á um.

(87) Ljósleiðarinn hefur dregið réttmæti þessarar skiptingar í efa, en ekki lagt fram nein gögn um að jarðvinnuverktakar kunni að meðhöndla gjaldtöku við slíkar framkvæmdir á annan veg og ekki lagt fram neina rökstudda tillögu um aðra tiltekna skiptingu.

(88) Krafa Orkufjarskipta var að kostnaðurinn skiptist í hlutföllunum 70/30. Tillaga ráðgjafa fjarskiptastofu kveður á um lægri hlut Ljósleiðarans, en krafa Orkufjarskipta hljóðar upp á. Tekið skal fram að tillaga ráðgjafans kom upphaflega fram áður en krafa Orkufjarskipta um 70/30 skiptingu var sett fram. Fjarskiptastofa hefur borið athugasemdir aðila undir ráðgjafann, en hann telur þær ekki gefa ástæðu til að breyta upphaflegri tillögu um skiptingu.

(89) Orkufjarskipti gera þá athugasemd við einn lið jarðvegsframkvæmda að skýringu vanti á liðnum „Frágangur jarðvegsyfirborðs“, að upphæð kr. 5.542.000. Yfirskrift liðarins skýrir sig að mestu sjálf.

Liðurinn er hluti af verksamningi um jarðvinnu dags. 17. mars 2022, sbr. verðfyrirspurnargögn, og telur Fjarskiptastofa enga ástæðu til að vefengja þennan lið samningsins sérstaklega.

(90) Ljósleiðarinn heldur því fram að töluvert meiri vinna fari í vegþveranir við plægingu á jarðstreng heldur en þegar unnið er með rör, sem hægt er að klippa á og skeyta saman. Ef ekki er settur brunnur við vegþverun þurfi að spóla öllum strengnum út af keflinu. Það eru séu 64 þveranir í verkefninu en 11 tengibrunnar. Ekkert liggja fyrir um hvar þessi kostnaður er rukkaður. Um þetta vill Fjarskiptastofa taka fram að þverun getur að líkindum falið í sér nokkru meiri vinnu þegar um streng er að ræða. Vakin er athygli á því að kostnaður vegna hlífðarröra fyrir streng er sérgreindur og færður á Orkufjarskipti í frumniðurstöðu. Að öðru leyti er erfitt að ákvarða nákvæmlega hversu mikill tímamunur er á þessum frágangi. Fjarskiptastofa telur að vægi þessa þáttar sé ekki það mikið að það eigi að hafa áhrif á heildar hlutfallsskiptingu jarðvinnukostnaðar.

(91) Fjarskiptastofa telur, með vísan til ofangreinds, ekki ástæðu til að breyta frumniðurstöðu sinni um skiptingu jarðvinnuþáttar og ákveður því að jarðvinnu að upphæð kr. 44.356.010 án vsk. skuli skipt í hlutföllunum; Orkufjarskipti 35% og Ljósleiðarinn 65%.

4.7. Hönnunarkostnaður

(92) Hönnun verksins var unnin af Orkufjarskiptum og er kostnaður tilgreindur í gögnum sem send voru Fjarskiptastofu. Gerð er grein fyrir tímafjölda og ferðakostnaði. Verkliðir eru tilgreindir á eftirfarandi hátt; Útstíking og hönnun stofnlagnar, Krókháls: stofnlögn, úrvinnsla gagna, kortavinna, leiðarlýsingar, samningsgögn ofl., innmæling á stofnlögn og úrvinnsla gagna. Kostnaður er sundurliðaður í tímagjald, aksturskostnað og dagpeninga. Samtals nemur tilgreindur kostnaður kr. 4.050.702,-

(93) Fjarskiptastofa hefur borið þennan kostnaðarlið undir ráðgjafa sinn.

(94) Fjarskiptastofa telur að öllu virtu að þessi kostnaður sé eðlilegur miðað við umfang verkefnisins og telur að hvor aðili eigi að bera helming þessa kostnaðar.

4.8. Aðstöðusköpun

(95) Ljósleiðarinn gerði athugasemd við að skýringu vanti við liðinn “aðstöðusköpun” og að hvaða marki Ljósleiðarinn eigi að greiða þann kostnað.

(96) Eins og fram kom í frumniðurstöðu er almennri aðstöðusköpun í verkefninu skipt á milli aðila. Umræddur liður er vegna sérstakrar aðstöðusköpunar vegna sérverka sem tilheyra þríburaröri Ljósleiðarans, skv. yfirliti verktaka.

(97) Fjarskiptastofa telur að þessi sérliður sé minniháttar miðað við umfang verkefnisins. Þá verði að líta til þeirrar meginreglu um þjónustukaup að verð sé almennt talið rétt ef það er ekki bersýnilega ósanngjarnt eða verkkaupi geti sýnt fram á að það sé ekki rétt.

(98) Fjarskiptastofa telur því að Ljósleiðarinn eigi að bera þennan kostnaðarlið.

4.9. Tafir á verki

(99) Orkufjarskipti fóru fram á að Ljósleiðarinn greiddi einn eftirlitskostnað í 30 daga vegna tafa sem urðu á verkinu af völdum Ljósleiðarans. Ljósleiðarinn hafnar því hins vegar að tafir hafi orðið vegna

aðkomu fyrirtækisins að verkefninu. Seinkanir og tafir hafi fyrst og fremst átt rætur að rekja til framgangs og háttsemi af hálfu Orkufjarskipta er varðar verkefnið.

(100) Fjarskiptastofa telur ljóst að verktími hafi lengst vegna aðkomu Ljósleiðarans. Í upphafi verks fór töluverður tími í að bíða eftir að Ljósleiðarinn aflaði leyfa frá landeigendum og að koma á sátt um þátttöku Ljósleiðarans í verkefninu. Fjarskiptastofa hafði m.a. milligöngu um það að Orkufjarskipti færu ekki af stað með verkefnið fyrr en sátt lægi fyrir. Þá er ljóst að umfang jarðvinnu jókst með þátttöku Ljósleiðarans.

(101) Erfitt er að fest hönd á það nákvæmlega hversu mikið verk tafðist af mismunandi tilteknum orsökum. Fjarskiptastofa telur hins vegar að líta verði til þess að eftirlitskostnaður er ekki mjög stór hluti kostnaðar. Það má einnig líta til þess að skipting sú sem kom fram í frumniðurstöðu varðandi eftirlitskostnað er mjög nálægt því að vera í sömu hlutföllum og hlutfallsskipting jarðvinnukostnaðar. Fjarskiptastofa telur því rétt að halda sig við þá niðurstöðu.

4.10. Rannsókn máls

(102) Ljósleiðarinn lýsti í athugasemdum sínum efasemdum um að málið væri nægilega rannsakað af hálfu Fjarskiptastofu.

(103) Fjarskiptastofa telur að stofnunin hafi fullnægt rannsóknarskyldu sinni í þessu máli og hafi gengið eins langt og málaefnalegt telst við rannsókn þess. Aflað hefur verið upplýsinga um kostnað frá Orkufjarskiptum, þ.m.t. verksamnings, kostnaðaryfirlita og reikninga.

(104) Fjarskiptastofa aflaði ráðgjafar frá sérfróðum aðila, sbr. nánar kafla 4.4.

(105) Ennfremur kannaði Fjarskiptastofa til hlítar, hugsanlega þátttöku þriðja aðila í verkefninu.

(106) Fjarskiptastofa hafnar því þeirri málsástæðu að málið sé ekki fullrannsakað.

Ákvörðunarorð

1. Kostnaður vegna plægingar fjarskiptalagna frá Svínhólum að Almannaskarði skal skiptast milli Orkufjarskipta hf. og Ljósleiðarans ehf. á eftirfarandi hátt (allar tölur eru tilgreindar án virðisaukaskatts):
 - Hvor aðili um sig greiði sérgreindan kostnað. Ljósleiðarinn kr. 2.573.718 og Orkufjarskipti kr. 2.427.580
 - Vegna jarðvinnu greiði Ljósleiðarinn kr. 28.831.407 og Orkufjarskipti kr. 15.524.604
 - Vegna efniskostnaðar greiði aðilar hvor um sig kr. 861.757
 - Vegna hönnunarkostnaðar greiði hvor aðili um sig kr. 2.025.351
 - Vegna eftirlitskostnaðar greiði Ljósleiðarinn kr. 4.027.288 og Orkufjarskipti kr. 2.416.373
 - Orkufjarskipti hefur lagt út vegna ofangreinds kostnaðar og skal Ljósleiðarinn því greiða Orkufjarskiptum þann hluta sem tilgreindur er sem kostnaðarhluti Ljósleiðarans
 - Ofangreindar tölur taka ekki mið af innborgun Ljósleiðarans inn á verkið
2. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 20. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Fjarskiptastofu. Samkvæmt lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu getur aðili einnig borið ákvörðun stofnunarinnar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Fjarskiptastofa, 30. desember 2022

Hrafnkell V. Gíslason

Sigurjón Ingvason