



## PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

### Ákvörðun nr. 29/2013

#### Umsókn Mílu um alþjónustuframlag vegna reksturs koparlínukeris í strjálbýli

#### I

##### Almennt

Míla ehf. sótti um 194 milljón króna framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu fyrir árið 2013 vegna taps á rekstri koparlínukerfis í strjálbýli. PFS hafnar umsókn Mílu að svo stöddu. Stofnunin mun taka umsóknina aftur til meðferðar ef Míla færir hana í það horf sem PFS mælir hér fyrir um og afhendir þau gögn sem stofnunin telur nauðsynleg til að leggja fullnægjandi mat á umsóknina eigi síðar en 1. júlí 2014. Að mati PFS er það grundvallaratriði að litið sé á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu við mat á umsókn um umrætt jöfnunarsjóðsframlag og að sú framlegð<sup>1</sup> sem Síminn hefur vegna umræddra tenginga í strjálbýli skuli komi til frádráttar þeim kostnaði sem Míla telur að felist í veitingu umræddrar þjónustu í strjálbýli, þ.á.m. tekjur vegna síma-, internet- og sjónvarpsþjónustu.

Ennfremur hefur áhrif á umrædda umsókn að PFS heimilaði Mílu að hækka heimtaugaleiguverð sín um 8,6% eftir að umsókn um jöfnunarsjóðsframlag barst PFS. Sú hækkun gerir það að verkum að hið meinta tap sem jöfnunarsjóðsframlaginu var ætlað að bæta er mun minna en fram kom í hinni upphaflegu umsókn. Míla þyrfti því að taka tillit til þessa ef félagið hyggst bera uppfærða umsókn undir PFS.

#### II

##### Málavextir

### 2.1 Umsókn Mílu um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu

#### 2.1.1 Inngangur

Með bréfi, dags. 12. október 2012, sótti Míla ehf. um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna reksturs koparlínukerfis í strjálbýli. Vísað var til þess að samkvæmt ákvörðunum

<sup>1</sup> Með framlegð er hér átt við tekjur að frádrögnum umflýjanlegum kostnaði.

nr. 25/2007 og 32/2011 hefði PFS útnefnt Mílu með alþjónustuskyldu að því er varðaði tengingu við almenna talsímanetið sem væri til þess fallin að hægt væri að bjóða almenna talsímaþjónustu sem og gagnaflutningsþjónustu með að lágmarki 128 Kb/s flutningsgetu um land allt. Í ofangreindu fælist að Mílu væri skylt að bjóða öllum heimilum umræddar tengingar. Í langflestum tilfellum væri þessi þjónusta í boði um koparheimtaugar sem féllu undir markað sem væri undir eftirliti PFS (nú markaður 4, áður markaður 11).

Í 21. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 (FSL) kæmi fram að ef fjarskiptafyrirtæki teldi að alþjónusta sem því væri gert skylt að veita væri rekin með tapi og því ósanngjörn byrði á fyrirtækinu gæti það sótt um að því yrði með fjárframlögum úr jöfnunarsjóði tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræddi. Míla hefði tekið saman kostnað og tekjur við rekstur umrædds koparlínukerfis í strjálbýli. Niðurstaða útreikninga sýndu gríðarlegt tap af rekstri fjarskiptanets á þessum svæðum og væri rekstur tenginga við almenna talsímanetið því ósanngjörn byrði á fyrirtækinu á þeim svæðum. Með því að jafna tapinu yfir allt landið skertust samkeppnismöguleikar Mílu á höfuðborgarsvæðinu. Míla óskaði því eftir styrk að fjárhæð rúmar 194 millj. kr. vegna reksturs koparlínukerfis í strjálbýli.

### 2.1.2 Rökstuðningur fyrir umsókn

Í nóvember 2011 hafi Míla fengið heimild PFS til hækkunar koparheimtaugagjalda miðað við gögn úr bókhaldi félagsins frá árinu 2010. Mikil hækkunarþörf væri á koparheimtaug í dag vegna taps á rekstri heimtauga í strjálbýli, fækkunar leiguinga og viðvarandi verðbólgu. Við skoðun kæmi berlega í ljós að tapið lægi í því að rekstur kerfisins væri mun dýrari á landsbyggðinni (sérstaklega í strjálbýli) en á höfuðborgarsvæðinu. Vegna alþjónustukvaðarinnar hefði Míla ekkert val um það hvort eða hvar fyrirtækið legði heimtaugar og byði fram þjónustu. Keppinautar Mílu, þ.e. Gagnaveita Reykjavíkur ehf. (GR), Tengir ehf. og Gagnaveita Skagafjarðar (GS), hefðu hins vegar slíkt val.

Míla teldi ekki forsvaranlegt að leigjendur koparheimtauga í þéttbýli niðurgreiddu rekstur koparheimtauga á landsbyggðinni, enda yrði samkeppni á heimtaugamarkaði á því svæði þá verulega raskað og neytendur og fyrirtæki á því svæði myndu ekki njóta góðs af vaxandi samkeppni. Eðlilegt væri því að Míla sækti um styrk úr alþjónustusjóði til að bæta upp tap á landsbyggðinni, enda ekki sanngjarnt að eingöngu viðskiptavinir Mílu bæru byrðar landsbyggðarinnar. Afleiðingar síhækkandi verðs fyrir heimtaugar yrðu þær að viðskiptavinir á stærstu og hagkvæmstu svæðunum færðu sig frá Mílu yfir til þeirra sem ekki þyrftu að bera þessar byrðar með ófyrirsjáanlegum afleiðingum á rekstrargrundvöll, efnahag og þar með samkeppnishæfni Mílu.

GR hefði um árábil fjárfest í ljósleiðarkerfi á höfuðborgarsvæðinu. Míla teldi að sú þjónusta sem boðin væri af GR með ljósleiðaraheimtaug væri staðgönguþjónusta fyrir heimtaugar Mílu á því svæði. Míla gæti því ekki verðlagt þjónustu sína án þess að taka tillit til keppinauta og því væri það ósanngjörn byrði á Mílu að fyrirtækið þyrfti að greiða niður tap á óhagkvæmum svæðum með tekjum af svæðum þar sem Míla ætti í samkeppni við aðra þjónustuveitendur. Miklar líkur væru á að viðskiptavinir færu frekar til GR hækkandi Míla verð á heimtaugum til samræmis við þarfir fyrirtækisins. Hækkunin skerti því samkeppnisstöðu Mílu á samkeppnissvæðum.

Af framansögðu væri ljóst að tap af rekstri alþjónustu væri ósanngjörn byrði á alþjónustuveitanda í skilningi 1. mgr. 21. gr. FSL. Það leysti ekki vandann þótt Míla gæti sótt um almenna hækkun á verði fyrir heimtaug þar sem Míla yrði þá að velta tapinu yfir á hagkvæm svæði þar sem samkeppni ríkti. Samkeppnisaðilar hefðu ekki alþjónustuskyldur og gætu því nýtt allan sinn hagnað til þess að byggja upp eigin net og boðið þjónustu á lægra verði á hagkvæmustu svæðunum. Það væri því ósanngjörn byrði ef Mílu væri gert að jafna út tap sitt vegna alþjónustu á hagkvæmum samkeppnissvæðum þar sem það drægi úr samkeppnismöguleikum félagsins. Tapið af alþjónustu væri því bersýnilega ósanngjörn byrði og yrði ekki bætt með almennri hækkun á heimtaug. Hafa skyldi í huga að Míla hefði frá stofnun fyrirtækisins hagrætt umtalsvert í rekstri heimtauga. Það sæist m.a. á því að rekstrarkostnaður hefði ekki hækkað jafn mikið og verðlag á undanförunum árum.

### 2.1.3 Uppfært líkan fyrir markað 11

Meðfylgjandi umsókninni væri uppfært líkan fyrir markað 11 og nánari skýringar og útreikningar á tapi af rekstri koparheimtauga í strjálbýli. Fram kom að útreikningar á koparheimtaug byggðu á sömu aðferðarfræði og áður hefðu verið viðhafðar við kostnaðargreiningar félagsins.

Að þessu sinni væri byggt á rekstrarkostnaði ársins 2011 og framreiknuðum fjárfestingum til meðalverðlags 2011. WACC-hlutall fyrir árið 2011 væri reiknað út í samræmi við forsendur PFS og næmi það 8,59%. Rekstrarkostnaður vegna 2011 næmi tæpum [...]² kr. og tæpum [...] kr. án vaxta og afskrifta. Árgreiðsla fjárfestinga næmi tæpum [...] kr. Til frádráttar kæmu tæpar [...] kr. vegna aðgangs að tengigrind og [...] kr. vegna stofngjalda. Nýr stofn reiknaðist því rúmir [...] kr. en hafði verið rúmlega [...] kr. skv. úrskurði PFS nr. 30/2011. Fjöldi línuígilda árið 2011 hefði verið um [...] samanborðið við um [...] árið áður. Væri miðað við meðallínufjölda árið 2011 ættu árstekjur af heimtaug miðað við núverandi gjaldskrá að vera rúmlega [...] kr. og samkvæmt því vantaði rúmar 193 millj. kr. á ári upp á að Míla næði viðunandi ávöxtun.

Þá kom fram að línuígildi í september 2012 væru komin niður í [...] og væru árlegar tekjur samkvæmt því tæplega [...] króna. Það vantaði því um [...] kr. á ári til að Míla næði inn fyrir kostnaði (miðað við kostnað 2011). Ef fjárfestingar yrðu framreiknaðar til september 2012 væri hækkunarþörfin [...].

### 2.1.4 Kostnaður koparheimtauga í strjálbýli

Varðandi kostnað við koparheimtaugar í strjálbýli kom fram að Míla hefði skilgreint strjálbýli sem landssvæði utan allra þéttbýliskjarna. Kostnaði hefði verið skipt á strjálbýli innan eftirfarandi svæða: 1) Vesturlands, 2) Vestfjarða, 3) Norðurlands Vestra, 4) Norðurlands Eystra, 5) Austurlands, 6) Suð-Austurlands, 7) V-Skaftafells- og Rangárvallasýslna og 8) Árnessýslu. Samsvarandi kostnaðargreiningar hefðu verið gerðar varðandi sömu staði í þéttbýli, auk höfuðborgarsvæðisins, Árborgar, Vestmannaeyja og Reykjaness.

---

<sup>2</sup> Fellt brott vegna trúnaðar. Það sama á við um hornklofa í framhaldinu.

Kostnaðareiningarnar skiptust niður í koparkerfi, línubílanir, tengingar, notendaörbylgjur og notendafjölsíma. Rekstrarkostnaði væri skipt í beinan og sameiginlegan kostnað. Varðandi beinan kostnað væri annars vegar gerð grein fyrir honum fyrir árið 2011 og hins vegar uppfærðum kostnaði fyrir fyrri hluta ársins 2012 (fært á ársgrundvöll). Beinn kostnaður í strjálbýli á árinu 2011 væri um [...] % af beinum heildarkostnaði eða rúmlega [...] kr. Um svipaða upphæð væri að ræða fyrir árið 2012. Beinn kostnaður í þéttbýli væri hins vegar um [...] kr. fyrir árið 2011 og [...] millj. kr. fyrir árið 2012. Sameiginlegur kostnaður næmi [...] kr. árið 2011 og [...] kr. fyrir árið 2012. Sameiginlegum kostnaði væri skipt eftir fjölda línuígilda á hverju svæði miðað við september 2012. Hlutfall sameiginlegs kostnaðar af heildarrekstrarkostnaði án afskrifta og vaxta væri mun lægra í strjálbýli [...] % en í þéttbýli [...] %. Því væri um að ræða varlega áætlaða dreifingu sameiginlegs kostnaðar á strjálbýli. Heildarrekstrarkostnaður í strjálbýli án vaxta og afskrifta næmi um [...] kr. á árinu 2011 og um [...] kr. á árinu 2012. Heildarrekstrarkostnaður í þéttbýli næmi hins vegar rúmum [...] kr. á árinu 2011 og rúmum [...] kr. á árinu 2012.

WACC hlutfall væri reiknað á nákvæmlega sama hátt og PFS hefði gert og næmi 8,59% fyrir árið 2011. Varðandi fjárfestingar hefði Míla tiltækt yfirlit yfir fjárfestingar eftir stöðum aftur til ársins 1994. Síminn hefði sótt um styrk vegna reksturs koparheimtauga á Vestfjörðum í október 2004. Við vinnslu umsóknarinnar hefði PFS bent á að ekki væri unnt að sækja um styrk vegna alþjónustu vegna fjárfestinga sem til væru komnar áður en alþjónustukvöðin hefði verið lögð á árið 1998. Míla legði því til grundvallar umsókn sinni fjárfestingar á árinu 1998 og síðar. Eingöngu væri miðað við fjárfestingar í koparkerfinu sjálfu. Fjárfestingum væri skipt niður á árin 1998-2011 eftir umræddum átta landssvæðunum varðandi strjálbýli annars vegar og þéttbýli hins vegar og á núvirði annars vegar og framreiknað hins vegar. Framreikningur miðaðist við meðalverðlag ársins 2011. Miðað við 8,59% WACC og 20 ára líftíma væri árgreiðsla fjárfestinga (1998-2011) samtals [...] kr. í strjálbýli og [...] kr. í þéttbýli. Það þýddi árgreiðslu upp á um [...] kr. í strjálbýli og um [...] kr. í þéttbýli. Samtals næmi árgreiðsla í strjálbýli um [...] % af heildarárgreiðslu.

Fjöldi lína miðaðist við tekjur í september 2012 af koparheimtaugum og grunnleigulínum. Flokkun tekna á svæði miðaðist við fjölda tenginga í tækjarýmum Mílu (130 staðir í strjálbýli). Fjöldi línuígilda skipt á svæði væri um [...] í strjálbýli og um [...] í þéttbýli (reiknað á sama hátt og í kostnaðarlíkani fyrir eldri markað 11). Samtals hefðu línuígildi numið um [...] fyrir landið allt í september 2012.

#### 2.1.5 Markaðsávinningur

Í 1. mgr. 21. gr. FSL væri mælt fyrir um að við útreikning á kostnaði við alþjónustu skyldi m.a. taka mið af markaðsávinningi við að veita þjónustuna. Markaðsávinningur við að veita umrædda þjónustu væri að mati Mílu óverulegur ef nokkur. Í 11. gr. alþjónustureglugerðar væru tilgreind fjögur atriði sem taka þyrfti til greina við matið.

*Æviferilsáhrif* væru skilgreind á þá leið að með því að þjóna viðskiptavinum sem ekki væri hagkvæmt að þjóna yki alþjónustuveitandinn líkurnar á því að viðskiptavinur ætti viðskipti við hann í framtíðinni eftir að arðsamt yrði að þjóna honum. Með þessu væri í

fyrsta lagi átt við að viðskiptavinurinn flyttist til staðar sem ódýrara væri að þjóna honum en á núverandi stað og í öðru lagi væri átt við að aukin velmegun notanda gæti leitt til aukinnar notkunar á fjarskiptaþjónustu. Að mati Mílu hefði endanotandi heimtaugar ekki tækifæri til að kaupa frekari þjónustu af Mílu, enda væri hér um að ræða einu mögulegu viðskiptin sem Míla gæti veitt viðkomandi aðila. Viðbótarþjónusta væri veitt af öðrum þjónustuaðilum og fjarskiptafyrirtækjum. Færi svo að notandi heimtaugar flyttist á hagkvæmari svæði fækkaði notendum á óhagkvæma svæðinu. Hins vegar sæti kostnaðurinn eftir á svæðinu, þar sem hann væri að stórum hluta í formi fjárbindingar og í almennum rekstri á svæðinu.

*Alnánd* væri skilgreind þannig að fyrirtæki byði fjarskiptaþjónustu alls staðar á ákveðnu svæði eða á landinu öllu. Þeir sem stofnuðu ný heimili eða fyrirtæki væru þannig líklegri til að velja þann aðila sem væri með alþjónustukvöðina, þegar kæmi að því að velja fyrirtæki til að veita fjarskiptaþjónustu heldur en samkeppnisaðila sem væri ekki í sömu stöðu. Að mati Mílu væri ljóst að flutningur úr strjálbýli í þéttbýli þar sem samkeppni ríkti hefði ekki skilað sér í auknum viðskiptum. Heimtaugum Mílu á höfuðborgarsvæðinu, þar sem 80% landsmanna byggju og mest fólksfjölgun ætti sér stað, hefði fækkað jafnt og þétt á síðustu misserum. Sem dæmi mætti nefna að heimtaugum á höfuðborgarsvæðinu hefði fækkað um nokkur hundruð í hverjum mánuði. Kostnaður við að skipta um þjónustuaðila virtist ekki vera hindrandi. Þá væri Míla ekki í beinum tengslum við notendur heldur veitti þjónustu á undirliggjandi kerfi. Notendur veldu því ekki Mílu sérstaklega sem þjónustuaðila heldur það fjarskiptafyrirtæki sem veitti þjónustu á smásölustigi.

*Ímynd og vörumerki* væru skilgreind þannig að alþjónustuveitandi væri líklegur til að hafa hag af umtali og auglýsingu sem fylgdi því að þjóna óhagkvæmum svæðum og viðskiptavinum sem hluta af alþjónustuskyldum með þeim hætti að það hefði áhrif á ímynd vörumerkis þjónustuveitandans og orðstír. Að mati Mílu yrði ekki séð hvernig slíkt umtal gæti orðið fyrirtækinu til hagsbóta sem unnt væri að reikna til tekna. Auglýsingar og vörumerki Mílu gætu ekki haft áhrif á smásölumarkaði þar sem aðilar á þeim markaði veldu ekki þjónustu við Mílu beint. Aðilar á heildsölumarkaði væru fagaðilar sem hefðu væntanlega önnur sjónarmið en auglýsingar og vörumerki að leiðarljósi við val á þjónustu Mílu eða samkeppnisaðila.

#### 2.1.6 Niðurstaða Mílu

Þar sem um væri að ræða styrkpörf vegna ársins 2013 bæri að áætla kostnað við strjálbýli það ár og tekjur á móti. Míla hefði ákveðið að hafa varkárnisjónarmið að leiðarljósi og áætla kostnað í lægri kantinum. Síðustu ár hefði rekstrarkostnaður á fyrri hluta árs verið rétt undir 50% af heildarkostnaði ársins. Í ljósi þessa teldi Míla varlegt að miða við rekstrarkostnað ársins 2011 við útreikning á styrkpörf fyrir árið 2013.

Míla framreiknaði fjárfestingar til meðalverðlags 2011. Í útreikningi á styrkpörf væru umræddar fjárfestingar framreiknaðar til september 2012. Ekki væri gert ráð fyrir verðlagshækkunum árið 2013. Fjárfestingar fyrstu 6 mánuði ársins 2012 í strjálbýli væru aðeins [...] kr. Þar sem um mjög lága fjárfestingu væri að ræða væri henni sleppt í þessum útreikningum. Eingöngu væri um að ræða fjárfestingu í koparlögnum. Fjárfestingar í öðru

er tengdist markaði 11, t.d. tengigrindum, væru ekki meðtaldar. Miðað væri við fjölda lína í september 2012 og að þær héldust óbreyttar út árið 2013.

Fyrstu 7 mánuði ársins 2012 hefðu tekjur af stofngjöldum numið [...] kr. Þessum tekjum, uppfærðum á ársgrundvöll, væri deilt á svæði í sama hlutfalli og tekjur af mánaðargjöldum. Tekjur af mánaðargjöldum næmu tæpum [...] kr. á ársgrundvelli, tekjur af stofngjöldum tæpum [...] kr., rekstrarkostnaður án vaxta og afskrifta [...] kr. og árgreiðsla [...] kr. Samkvæmt útreikningum Mílu næmi tap félagsins af rekstri koparkerfisins í strjálbýli rúmum 194 millj. kr. [...]. Eins og fram hefði komið væru útreikningar Mílu varlega áætlaðir og áskildi félagið sér rétt til þess að endurskoða þá, vildi svo ólíklega til að PFS ákvarðaði að markaðsávinningur væri umtalsverður vegna reksturs í strjálbýli. Míla óskaði því eftir styrk að fjárhæð 194.542.732 kr. fyrir árið 2013.

## 2.2 Fyrirhuguð ákvörðun PFS

### 2.2.1 Inngangur

Með bréfi PFS til Mílu, dags. 28. janúar 2013, boðaði stofnunin fyrirhugaða ákvörðun sína í málinu. Fram kom að PFS hefði lokið frumathugun á umsókn Mílu og komist að þeirri niðurstöðu að hún uppfyllti ekki ákvæði VI. kafla FSL né ákvæði alþjónustureglugerðar um skilyrði fyrir veitingu alþjónustuframlags. Því bæri að hafna umsókninni að svo stöddu nema Míla færði hana í það horf sem PFS mælti fyrir um og afhenti þau gögn sem PFS teldi nauðsynleg til að leggja mat á hana. PFS teldi grundvallaratriði að litið væri á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu m.t.t. umsóknarinnar og að framlegð sú sem Síminn hefði vegna umræddra tenginga í strjálbýli kæmi til frádráttar, þ.m.t. tekjur vegna síma-, internet- og sjónvarpsþjónustu.

Vildi Míla af einhverjum ástæðum ekki halda umræddri umsókn til streitu í því formi sem PFS mælti fyrir um, gæti Míla að sjálfsögðu sótt um hækkun heimtaugarleigugjalds á landsvísu. Að mati PFS væri svigrúm til slíkrar hækkunar. Héldi Míla umræddum gjöldum of lágum gæti slíkt haft áhrif á mat PFS á jöfnunarsjóðsframlaginu til lækkunar þar sem litið yrði svo á að taprekstur á umræddum svæðum væri meiri en hann þyrfti að vera ef eðlileg verð væru innheimt fyrir umræddar tengingar. Ennfremur væri rétt að benda á að formleg ákvörðun í þessu máli myndi taka nokkurn tíma. Í því ljósi teldi PFS rétt að benda Mílu á þennan valkost til að koma í veg fyrir að tap safnaðist upp af heimtaugaleigu félagsins. PFS hefði síðast samþykkt hækkun á heimtaugarleiguverði Mílu með ákvörðun PFS nr. 30/2011 sem tekið hefði gildi í ársbyrjun 2012.

### 2.2.2 Umsóknin uppfyllir ekki kröfur um skýrleika og forsendur útreikninga

Rekstrartap eitt og sér væri ekki jafngilt *ósanngjarnri* byrði eins og Míla héldi fram. Hér væri vísað til umfjöllunar um ósanngjarna byrði í kafla 2.7 í ákvörðun PFS nr. 35/2012, um umsókn Símans um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna almenningssíma<sup>3</sup>. Reikna þyrfti beinan nettókostnað og meta óbeinan ávinning til að ákvarða hann. Ef nettókostnaður vegna alþjónustukvaðar væri til staðar þyrfti að meta hvort sá kostnaður gæti talist ósanngjörn byrði. Við það mat væru ýmis atriði sem kæmu til skoðunar, m.a.

<sup>3</sup> Tilvitnuð ákvörðun er reifuð í kafla 3.4 hér síðar.

tekjur af þjónustunni á hagkvæmum svæðum, samkeppnisstaða á viðkomandi markaði, umfang veltu og afkoma af þjónustu Mílu og Símans sem tengdist viðkomandi alþjónustu, auk almennrar rekstrargetu fyrirtækjanna.

Í umsóknina skorti forsendur fyrir *flokkun niður á ákveðin svæði*. Framkvæmdin í Evrópu hefði verið á þá leið að svæðin væru oftast skilgreind út frá hverri tengigrind/símstöð (e. main distribution frame) og beinn nettókostnaður reiknaður fyrir hvert svæði. Við val á stærð svæðis væri miðað við smæstu einingu sem litið væri til við fjárfestingarákvarðanir. Þessi skilgreining á svæðum hefði m.a. verið notuð í Portúgal, Belgíu, Frakklandi og á Spáni við ákvörðun nettókostnaðar. PFS teldi að skilgreina bæri svæðin með þessum hætti þó svo að önnur skipting gæti komið til greina. Reikna þyrfti út beinan nettókostnað fyrir öll svæðin og út frá því væru óhagkvæm svæði skilgreind og samanlagður beinn nettókostnaður fenginn.

Míla hefði ekki lagt mat á *umflýjanlegan kostnað og brottfallnar tekjur* ef þjónustunni yrði hætt. Skoða þyrfti hvaða kostnaður og hvaða tekjur myndu falla niður ef rekstur aðgangsnets legðist af á viðkomandi svæði. Meta þyrfti sérstaklega hlutdeild í samtengdum (e. joint cost) og sameiginlegum kostnaði (e. common cost) í þessu sambandi, því ljóst væri að hluti þessa kostnaðar væri óumflýjanlegur. Þegar beinn nettókostnaður hefði verið reiknaður fyrir hvert svæði og þeim skipt niður í óhagkvæm og hagkvæm svæði gæti þurft að skoða sérstaklega svæðin þar sem óhagkvæm og hagkvæm svæði mættust. Í slíkum tilfellum væri líklegt að samtengdur kostnaður (t.d. sameiginleg svæðisbundin þjónusta) væri að talsverðu leyti óumflýjanlegur.

*Forsendur og sundurliðun kostnaðarskiptingar* rekstrar og fjárfestinga á milli strjálbýlis og þéttbýlis og á einstakar sírstöðvar væri ófullnægjandi. Engar skýringar eða lýsingar á forsendum um kostnaðarskiptingu kæmu fram í umsókninni. Umsóknin væri sett upp með þeim hætti að ekki væri mögulegt fyrir PFS að meta og staðfesta umflýjanlegan kostnað. Greina þyrfti rekstrar- og fjárfestingarkostnað í beinan og samtengdan kostnað svo mögulegt væri að leggja mat á hvaða kostnaður væri umflýjanlegur. Til að gera slíkt mögulegt væri nauðsynlegt að greina landfræðilega dreifingu sírstöðva sem þjónað væri sameiginlega og kostnað einstakra sírstöðva í samhengi við samtengdan kostnað þess þjónustusvæðis Mílu sem viðkomandi sírstöð/tengigrind tilheyrði. Í þessu fælist að greina þyrfti heimfærslu kostnaðar samkvæmt grunngögnum. Þar sem um mjög viðamikil verkefni væri að ræða væri nægjanlegt að mati PFS að valið úrtak svæða væri greint og yfirfært á heildina.

PFS teldi jafnframt að *skipting sameiginlegs kostnaðar* væri ófullnægjandi þar sem ljóst væri að slíkur kostnaður væri að mestu leyti óumflýjanlegur, sérstaklega þegar verið væri að meta áhrif þess að lítið hlutfall af starfsemi félagsins yrði lagt niður í samræmi við ofangreinda nálgun um mat á umflýjanlegum kostnaði.

### 2.2.3 Míla og Síminn mynda eina efnahagslega einingu

Míla horfði ekki til þess að Míla og Síminn mynduðu eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar og því yrði að líta á þá heildarþjónustu sem veitt væri á viðkomandi tengingum en ekki eingöngu til heimtauga á heildsölustigi þegar umsókn

Mílu væri metin. Síminn og Míla væru systurfyrirtæki sem bæði væru að fullu í eigu móðurfélagsins Skipta hf. og væru eignartengslin því algjör. Samskipti Símans og Mílu réðust fyrst og fremst af heildarhagsmunum fyrirtækjasamstæðunnar og teldust hagsmunir einstakra fyrirtækja innan samstæðunnar til hagsmuna samstæðunnar sem slíkrar. Þegar kostnaður sem skapaðist vegna alþjónustukvaðar væri skoðaður þyrfti að skoða hvaða áhrif það myndi hafa á Skiptasamstæðuna ef alþjónustukvöðin væri ekki til staðar, þ.e. hvort Síminn og Míla myndu hætta að þjónusta ákveðin svæði ef heimtaugaleiga á þeim svæðum væri rekin með tapi. Ekki væri hægt að hafa tekjur af annarri þjónustu um heimtauginna, svo sem talsíma- og internetþjónustu, ef heimtaugin væri ekki til staðar og því væri ekki hægt að horfa framhjá þeirri afkomu sem sú þjónusta skilaði. Væru Síminn og Míla ótengd fyrirtæki ættu ofangreind sjónarmið að sjálfsögðu ekki við.

Þegar kostnaður vegna alþjónustu væri metinn þyrfti því annars vegar að líta til tengingar við almenna talsímanetið, þar sem þjónustuaðili greiddi Mílu stofn- og leigugjald (heildsala), og hins vegar til afkomu þeirrar fjarskiptaþjónustu sem veitt væri um viðkomandi tengingu, þ.e. símaþjónusta, internettenging, sjónvarp o.fl. (heildsala og smásala).

*Markaðsávinningur* snéri að notendum og því þyrfti að meta hann út frá samstæðunni í heild en ekki einungis Mílu. Við mat á markaðsávinningi bæri PFS m.a. taka mið af framkvæmd á EES-svæðinu. Í umsókn Mílu væri lagt mat á markaðsávinning félagsins út frá æviferilsáhrifum, alnánd, ímynd og vörumerki. Ef Síminn væri að nýta sér viðskiptamannaskrár til að auglýsa þjónustu sem ekki félli undir alþjónustukvöðina skyldi einnig meta slíkt til ávinnings. Þar sem óbeinn ávinningur hefði verið metinn hefði ímynd og vörumerki oftast verið meginþátturinn. Við mat á þeim þáttum hefðu verið notaðar nokkrar nálganir. Ofcom hefði t.a.m. miðað við 20% af sölu- og markaðskostnaði hjá smásöluarmi alþjónustuveitandans í Bretlandi (BT Retail). Fleiri ríki hefðu fylgt þessu fordæmi. Markaðsávinningur vegna ímyndar og vörumerkis hefði einnig verið reiknaður út frá verðmati á vörumerki þjónustuveitandans þar sem slíkt verðmat lægi fyrir eða út frá niðurstöðum úr neytendakönnunum.

Nettókostnaður skyldi reiknaður út í samræmi við neðangreinda formúlu:

**Útreikningar á nettókostnaði:**

- + Kostnaður heimtaugar hjá Mílu (umflýjanlegur kostnaður)
- Heimtaugaleiga, stofngjald Mílu (brottfallnar tekjur)
- Framlegð þjónustu Símans yfir tenginguna í heildsölu og smásölu (sími, bitastraumur, internet, sjónvarp, samtenging o.fl.) í samræmi við brottfallnar tekjur að frádregnum umflýjanlegum kostnaði.
- = **Beinn nettókostnaður**
- Markaðsávinningur
- = **Nettókostnaður**

Nettókostnaður gæti eingöngu verið grundvöllur jöfnunarsjóðsframlags ef kostnaðurinn væri talinn ósanngjörn byrði. Ef nettókostnaður væri fyrir hendi þyrfti því að meta í lokin hvort hann teldist ósanngjörn byrði á samstæðuna.



#### 2.2.4 Samkeppnisþrýstingur á höfuðborgarsvæðinu

Míla segði að ekki væri hægt að mæta tapi á heimtaugum í strjálbýli með almennri verðhækkun vegna *samkeppnisþrýstings* á höfuðborgarsvæðinu og víðar, án þess að rökstyðja það nánar eða færa fram gögn máli sínu til stuðnings. PFS teldi að greina þyrfti með ítarlegum hætti hvort heildsöluverð koparheimtauga væri helsti áhrifavaldur þess að eftirspurn eftir koparheimtaugum hefði minnkað á síðustu árum en heildsöluverð koparheimtaugar væri talsvert ódýrara en ljósleiðaraheimtaugar sem samkeppnisaðilar byðu. Samhliða þyrfti að skoða fleiri mögulega áhrifavalda en verð. Meta þyrfti hvort fækkun koparheimtauga stafaði af auknum gæða- og afkastakröfum notenda vegna tilkomu ljósleiðaratenginga í hús og/eða hvort hluti notkunar hefði færst yfir í farsímanet.

Meta þyrfti áhrif hækkunar heildsöluverðs koparheimtaugar á verðlagningu þeirrar þjónustu sem veitt væri um heimtaugina. Gera mætti ráð fyrir að kostnaður vegna heimtaugarinnar næmi að hámarki um 20% af verðlagningu internet- og talsímaþjónustu sem veitt væri um tenginguna, ef miðað væri við ódýrustu þjónustuna sem í boði væri. Hófleg hækkun heimtaugaleigu myndi því einungis skila sér í óverulegri hækkunarþörf á þjónustu til endanotenda. Hafa bæri í huga að núverandi verð Mílu væri undir meðaltali á EES-svæðinu. Heimtaugagjöld Mílu hefðu hækkað um rúmlega 11% á árabílinu 2009 til 2012. Þjónustugjöld Símanns fyrir talsíma- og netþjónustu hefði hækkað langt umfram það á sama tíma. Samkeppnishæfni vegna verðlagningar til notenda væri því aðeins að hluta til háð verðlagningu heimtaugaleiguverðs Mílu.

#### 2.2.5 Lokaorð

Að öllu ofangreindu virtu hefði PFS í hyggju að hafna umsókn Mílu um framlag úr jöfnunarsjóði vegna reksturs koparlínukerfis í strjálbýli að svo stöddu, nema Míla færði umsóknina í það horf sem PFS hefði mælt fyrir um og afhenti þau gögn sem stofnunin teldi nauðsynleg til að leggja mat á hana. PFS teldi grundvallaratriði að litið væri á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu m.t.t. umsóknar þessarar og að framlegð sú sem Síminn hefði vegna umræddra tenginga í strjálbýli skyldi koma til frádráttar, þ.á.m. tekjur vegna síma-, internet- og sjónvarpsþjónustu.

### **2.3 Andmæli Mílu**

#### 2.3.1 Inngangur

Í bréfi Mílu til PFS, dags. 28. febrúar 2013, lýsti félagið sig algjörlega ósammála þeim sjónarmiðum sem stofnunin setti fram í framangreindu boðunarbréfi. PFS setti fram svo íþyngjandi skilyrði að Mílu væri í raun gert ókleift að búa umsóknina þannig úr garði að unnt væri að fá niðurstöðu um framlag úr jöfnunarsjóði innan hæfilegs frests. Í því ljósi hefði Míla ákveðið að sækja um endurskoðun á kostnaðargreiningu til hækkunar heimtaugargjalds, jafnvel þótt ljóst væri að með því væri dregið úr samkeppnishæfni Mílu á samkeppnissvæðum.

### 2.3.2 Umsóknin uppfyllir kröfur um skýrleika og forsendur útreikninga

Fram kom að PFS teldi að rekstrartap eitt og sér jafngilti ekki *ósanngjarnri byrði*. Míla benti á að orðalag 1. mgr. 21. gr. FSL kvæði á um að ef fyrirtæki teldi að alþjónusta sem því væri skylt að veita væri rekin með tapi og því ósanngjörn byrði á fyrirtækinu gæti það sótt um til PFS að því yrði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir umrædda starfsemi. Það væri því ótvírætt samkvæmt orðalagi ákvæðisins að tap eitt og sér jafngilti ósanngjarnri byrði í skilningi laganna. Í umsókn Mílu kæmi fram að árlegt tap af umræddri þjónustu væri metið um 200 millj. kr. Sem hlutfall af veltu aðgangsnets Mílu væri tapið hátt í [...]% sem yrði að teljast umtalsvert og ekki ásættanlegt ef venjuleg viðskiptasjónarmið yrðu látin ráða og þar af leiðandi ósanngjörn byrði á fyrirtækinu í skilningi 12. tölul. 2. gr. reglugerðar um alþjónustu. Þetta skaðaði samkeppnismöguleika Mílu þar sem slík byrði væri ekki lögð á samkeppnisaðila Mílu sem einbeittu sér að því að veita þjónustu á arðbærum svæðum.

Ákvörðun Símans um að kæra ekki ákvörðun PFS nr. 35/2012, þar sem stofnunin hefði hafnað umsókn Símans um framlag úr jöfnunarsjóði vegna almenningssíma á þeim grundvelli að ekki væri um ósanngjarna byrði að ræða, hefði enga þýðingu fyrir það mál sem hér væri til umfjöllunar. Sú ákvörðun varðaði hagsmuni Símans og beindist að því fyrirtæki. Ákvörðun Símans um að skjóta málinu ekki til æðra stjórnvalds eða dómstóla bæri að skoða í ljósi þeirra hagsmuna sem í húfu hefðu verið og öðrum úrræðum sem Síminn hefði haft til að draga úr tapi. Míla hefði ekki átt aðild að því máli og gæti ekki skotið umræddri ákvörðun til úrskurðarnefndar eða dómstóla. Þá teldi Míla hagsmuni sína af því að fá styrk úr alþjónustusjóði vegna reksturs koparheimtauga í strjálbýli mun meiri en Símans varðandi símasjálfsala, bæði hvað varðaði umfang þjónustunnar og árlegt rekstrartap. Síminn hefði kost á því að draga út tapi sínu með því að leggja niður megnið af þjónustunni en slíkt væri vart í boði fyrir Mílu. PFS hefði nýverið framlengt alþjónustukvöð á Mílu út árið 2013. Af því mætti draga þá ályktun að PFS teldi að þjónustan væri óhjákvæmileg og yrði ekki aflögð.

PFS hefði talið að reikna bæri nettókostnað af því að veita þjónustuna og meta óbeinan ávinning sem draga bæri frá rekstrartapi Mílu. Í umsókn sinni hefði Míla farið lið fyrir lið yfir þau atriði sem taka bæri til greina við mat á *markaðsávinningi* og vísaðist til þess.

Míla andmælti þeirri fullyrðingu PFS að umsóknin væri *óskýr varðandi forsendur fyrir flokkun niður á ákveðin svæði*. Í umsókn Mílu kæmi skýrt fram að Míla sækti um styrk úr jöfnunarsjóði vegna taps af rekstri koparheimtauga í strjálbýli. Útreikningur á rekstrartapi væri studdur gögnum um tekjur, beinan kostnað, sameiginlegan kostnað og kostnað vegna fjárfestinga. Í umsókninni væri nánari flokkun svæða svo skýrð, ásamt því sem fram kæmi hvaða símstöðvar/tengigrindur tilheyrðu hverju svæði fyrir sig. Engar sérstakar kröfur væru í reglugerðinni um framsetningu umsóknar eða þau gögn sem fylgja skyldu umsókn. Því væri ómálefnalegt að halda því fram að gögnin hefðu verið ófullnægjandi enda miðaði PFS í því sambandi við að gögnin ættu að styðja forsendur sem ekki væri að finna í alþjónustureglugerðinni. Til dæmis kæmi hvergi fram í reglugerðinni að reikna skyldi nettókostnað fyrir hverja tengigrind/símstöð. Míla teldi þá aðferðarfræði reyndar lakari en þá sem fyrirtækið hefði sett fram í umsókn sinni.

Ef reiknað væri tap á hverri tengigrind/símstöð gæti orðið mikið frávik milli ára eftir því hvort um tilfallandi bilanir eða rekstrargjöld væri að ræða á viðkomandi stað. Í kostnaðargreiningu Símans á árinu 2002 hefði PFS kynnt fyrirhugaða notkun á svokallaðri „best practice“ aðferð við mat á rekstrarkostnaði. Aðferðin hefði átt að byggjast á því að við mat á rekstrarkostnaði skyldi miða við meðaltalsverð þeirra þriggja staða sem væru með lægstan kostnað þar sem tengingar væru á bilinu 500-2000 annars vegar og fleiri en 2000 tengingar hins vegar. Síminn hefði mótmælt þessari fyrirhugðu aðferðarfræði og bent á að um lágan kostnað gæti verið að ræða eitt árið en háan það næsta. Kostnaður á einni símstöð gæti því verið mjög mismunandi milli ára og í strjálbýli þar sem tengingar væru fáar væru sveiflurnar mun meiri varðandi hverja heimtaug, sérstaklega hvað varðaði viðhaldskostnað.

Símstöðvar í strjálbýli hér á landi væru ekki samanburðarhæfar við litlar tengigrindur/símstöðvar tugmilljóna samfélaga í Evrópu þar sem þýttbýli væri jafnan langtum meira en hér á landi. Míla teldi því að réttara væri að taka fyrir ákveðin svæði til að jafna út sveiflur. Tilvísanir PFS til nokkurra landa í Evrópu gætu ekki rennt stöðum undir flokkun sem hefði enga stoð í íslenskum lögum. Það væri enda algjörlega órökstutt af hálfu PFS hvernig þau lönd í Evrópu sem nefnd hefðu verið til sögunnar, þ.e. Portúgal, Belgía, Frakkland og Spánn, væru samanburðarhæf við Ísland. Þá væri engin umfjöllun um það hvernig málum væri háttað í öðrum löndum en þeim sem sérstaklega hefðu verið tekin út af hálfu PFS. Af framansögðu væri ljóst að krafa PFS um að reikna skyldi nettócostnað fyrir hverja tengigrind væri verulega íþyngjandi og hefði ekki viðhlítandi lagastoð og bryti þar af leiðandi gegn lögmætisreglunni og meðalhófsreglu stjórnsýslulaga.

PFS hefði tekið fram að Míla hefði ekki lagt mat á *umflýjanlegan kostnað* og *brottfallnar tekjur* er þjónustunni yrði hætt. PFS væri ennfremur tíðrætt um *samtengdan kostnað* og einnig væri á stöku stað minnst á *brottfallinn kostnað* án þess að vísað væri til viðhlítandi heimilda í lögum eða reglugerðar um beitingu slíkra kostnaðarhugtaka. PFS bæri að leggja til grundvallar þau atriði sem heimild væri fyrir í lögum. Í 13. gr. reglugerðar um alþjónustu sem fjallar um sérgreiningu kostnaðar og tekna vegna alþjónustu væri eingöngu talað um *beinan kostnað* og *sameiginlegan kostnað* og aðferðir við að heimfæra slíkan kostnað. Af umfjöllun PFS um *umflýjanlegan kostnað* mætti hins vegar ráða að stofnunin hygðist taka tillit til slíks kostnaðar og þar með ekki *sameiginlegs kostnaðar* við mat á styrk úr jöfnunarsjóði. Ef sú væri raunin, gengi sú nálgun í berhögg við framangreint ákvæði reglugerðarinnar, þar sem fjallað væri um hvernig deila ætti út sameiginlegum kostnaði. Það væri því augljóst að slíkur kostnaður væri í reglugerðinni talinn hafa áhrif á heildarkostnaðinn. Hins vegar væri hvergi minnst á *umflýjanlegan kostnað*, *samtengdan kostnað* eða *brottfallinn kostnað* í reglugerðinni. Engu að síður skorti að mati PFS á að Míla legði mat á slíkan kostnað væri þjónustu hætt. Míla mótmælti því að PFS beitti slíkum ólögmætum sjónarmiðum til að undirbyggja ákvörðun um synjun framlags úr alþjónustusjóði og vísaði til lögmætisreglunnar í því sambandi.

Þá væri rétt að benda á að lagt hefði verið út í miklar fjárfestingar eftir að alþjónustukvöðin hefði verið lögð á Símann og síðar Mílu. Ef Míla myndi hætta með þjónustuna í dag, myndi kostnaður vegna þegar útlagðra fjárfestinga ekki hafa áhrif á

rekstrarkostnað til lækkunar eðli máls samkvæmt. Ef PFS hefði í hyggju að hafna framlagi vegna þess að um „sokkinn kostnað“ væri að ræða stríddi það algjörlega gegn markmiðum reglugerðarinnar, þar sem fjárfestingar væru beinn kostnaður þegar til þeirra væri stofnað og markmiðið með því að bæta beinan kostnað væri að gera fyrirtækjum með alþjónustukvöð kleift að fara í nauðsynlegar fjárfestingar til að standa undir alþjónustukvöð, sbr. a-liður 1. mgr. 13. gr. alþjónustureglugerðar. Í umsókn Mílu kæmi fram ítarleg skipting á tekjum og beinum kostnaði á hverju svæði og augljóst væri að slíkur kostnaður væri *umflýjanlegur* ef alþjónustukvöðin væri ekki til staðar og Míla gæti því hætt að veita þjónustuna. Tekjur myndu eðli máls samkvæmt falla niður ef hætt yrði að veita þjónustuna og beinn kostnaður væri í eðli sínu beinn, þ.e. tengdist beint viðkomandi þjónustu á viðkomandi svæði.

PFS hefði talið að *forsendur og sundurliðun kostnaðargreiningar skorti* í umsókn Mílu. Míla benti á að í umsókninni væri yfirlit yfir kostnaðarskiptingu beins kostnaðar, en beinum kostnaði væri skipt í koparkerfi, línubílanir, tengingar, notendaörbylgjur og notendafjölsíma. PFS ætti að vera fullkunnugt um forsendur þessara kostnaðarþátta, enda hefði Míla afhent stofnuninni þessa skiptingu í kostnaðargreiningum á heimtaugum undanfarin ár. Ef stofnunin teldi forsendur vanta væri sjálfsagt að veita slíkar upplýsingar. Í umsókninni væri yfirlit yfir beinan kostnað á hvert svæði skipt á ofangreinda kostnaðarþætti og enn fremur nákvæm sundurliðun á sameiginlegum kostnaði. Enn fremur umfjöllun um fjárfestingar þar sem fjárfestingar hvers árs væru tilgreindar á hvert svæði í þéttbýli og strjálbýli. Með vísan til ofangreinds væri því mótmælt að umsóknin hefði verið óskýr og skort forsendur og sundurliðanir á kostnaði.

PFS hefði talið að *sundurliðun sameiginlegs kostnaðar hefði verið ófullnægjandi*. Míla mótmælti þessu. Í því sambandi væri bent á að sundurliðun á sameiginlegum kostnaði kæmi fram á bls. 11 í umsókninni. Þá væri á bls. 13 útskýrt hvernig sameiginlegum kostnaði væri skipt upp. Þar kæmi fram að skipta þyrfti upp sameiginlegum kostnaði á svæði. Míla skipti þessum kostnaði eftir fjölda línúgilda á hverju svæði. Önnur aðferð væri að skipta honum upp í hlutfalli við rekstrarkostnað og einnig væri hægt að skipta hluta af þessum kostnaði í sama hlutfalli og fjöldi bílana og tenginga. Miðað væri við fjölda línúgilda í september 2012. Aðeins 20 [...] kr. af [...] kr. sameiginlegum kostnaði væri dreift á strjálbýli. Í 13. gr. alþjónustureglugerðar væri sérstaklega minnst á sundurliðun sameiginlegs kostnaðar og því hlyti það að vera eðlilegt að strjálbýli tæki á sig hluta sameiginlegs kostnaðar.

### 2.3.3 Míla og Síminn myndi ekki eina efnahagslega einingu m.t.t. umsóknarinnar

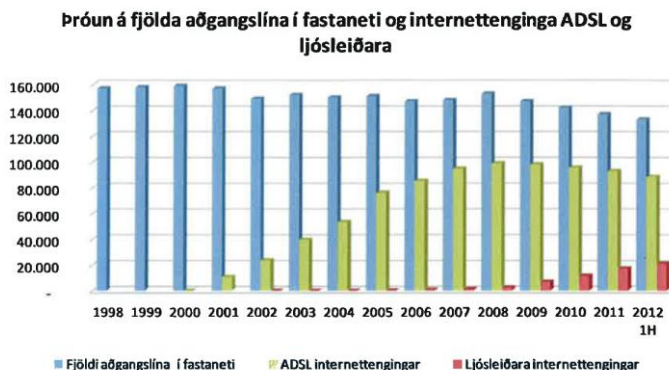
PFS hefði talið að horfa bæri til þess að Míla og Síminn væru ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnisréttar og því yrði að líta til þeirrar heildarþjónustu sem veitt væri á viðkomandi tengingum en ekki eingöngu til heimtauga á heildsölustigi við mat á umsókn. Þessu væri alfarið mótmælt af hálfu Mílu. Kvaðir um jafnræði, bókhaldslega aðgreiningu og kostnaðargreint verð giltu um aðgang að koparheimtaugum félagsins. Af því leiddi að í raun væru fyrirtækin ótengd hvað varðaði markað fyrir heimtaugar og almenna talsímaþjónustu. Míla veitti ekki heildarþjónustu á viðkomandi tengingum og hefði því engar tekjur af annarri þjónustu um heimtaugina. Strangar kvaðir um bókhaldslegan aðskilnað gerðu það að verkum að Míla gæti aldrei notið góðs af mögulegum

markaðsávinningi eða jákvæðri afkomu ef slíku væri til að dreifa hjá Símanum, frekar en frá öðrum viðskiptavinum. Þar að auki væri um að ræða rekstur í sérstöku hlutafélagi með sérstaka stjórn sem yki enn á aðgreiningu milli heildsöluaðgangs að koparheimtaug sem Míla veitti og svo þjónustu sem aðrir, þ.á.m. Síminn, veittu um koparheimtaugina. Þá væri rétt að benda á að ef markaðslegur ávinningur og arðsemi væri af því að bjóða talsíma- og gagnaflutningsþjónustu í strjálbýli, þá væru möguleikar annarra fjarskiptafyrirtækja til að bjóða þá þjónustu um heimtaugar Mílu nákvæmlega þeir sömu og Símans. Hins vegar hefði lítill áhugi verið á því að bjóða þjónustu um heimtaugar Mílu á þessum svæðum sem benti til þess að ekki væri um arðbæra þjónustu að ræða þar.

Þótt mögulega mætti líta á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar, þá hefði það ekki þýðingu við ákvörðun um það hvort Míla ætti rétt á framlagi úr alþjónustusjóði. Míla veitti ekki þá heildsölu- eða smásöluþjónustu sem veitt væri um viðkomandi tengingar (þ.m.t. símaþjónustu, internettengingu, sjónvarp) og hefði þar af leiðandi engar tekjur af slíkri þjónustu. Því væri ekki unnt að fallast á að þær hefðu áhrif á afkomu Mílu. Með vísan til framangreinds væri meginforsendu fyrirhugaðrar höfnunar PFS á umsókn Mílu um styrk úr alþjónustusjóði harðlega mótmælt og því haldið til streitu af hálfu Mílu að fyrirtækið þyrfti ekki að standa að umsókn sameiginlega með Símanum.

#### 2.3.4 Samkeppnisþrýstingur á höfuðborgarsvæðinu

PFS teldi Mílu ekki rökstyðja þá fullyrðingu að ekki væri hægt að mæta tapi á heimtaugum í strjálbýli með almennri verðhækkun vegna samkeppnisþrýstings á höfuðborgarsvæðinu og víðar. Það væri augljóst að mati Mílu að þegar annað fyrirtæki byði upp á sambærilega þjónustu á sama markaðssvæði og Míla myndaðist samkeppni á því svæði. Míla hefði horft upp á stöðuga fækkun á heimtaugum undanfarin ár og miðað við gögn frá PFS virtist sú fækkun að stærstum hluta endurspeglast í fjölgun hjá GR. Í dag áætlaði Míla að yfir [...] notendur hefðu flutt sig af koparheimtaugum Mílu yfir á ljósleiðaraheimtaugar GR undanfarin misseri. Míla teldi óþarft að sýna fram á fækkunina þar sem stofnunin hefði yfir mun ítarlegri upplýsingum að ráða um það atriði. Míla vísaði í eftirfarandi mynd sem sýndi þróunina í fjölda koparheimtauga Mílu samanborið við þróun fjölda internettenginga yfir xDSL tengingar annars vegar og ljósleiðaratengingar hins vegar. Þar mætti sjá þá umbreytingu frá koparheimtaugum yfir í ljósleiðaraheimtaugar sem átt hefði sér stað undanfarin ár.



Það skekkti samkeppnisstöðu Mílu á þeim svæðum sem samkeppni ríkti ef verði Mílu væri haldið uppi með þessum hætti. Jöfnunarsjóður væri fjármagnaður af öllum fjarskiptafyrirtækjum í hlutfalli við veltu og það væri því bæði sanngjarnt og eðlilegt að öll fjarskiptafyrirtæki landsins tækju þátt í að bera þann umframkostnað sem hlytist af alþjónustukvöðum en ekki eingöngu það félag sem kvöðin hvíldi á og þar með þeir notendur sem leigðu heimtaugar af Mílu, á meðan notendur sem væru á öðrum kerfum tækju ekki þátt í að greiða niður óarðbæra en þó nauðsynlega þjónustu í strjálbýli.

PFS benti á að fleiri þættir en heildsöluverð á koparheimtaugum væru áhrifavaldar varðandi eftirspurn eftir koparheimtaugum. Míla tæki undir það. Hins vegar væri ljóst að almenn verðhækkun á koparheimtaugum, til að mæta tapi sem yrði til vegna alþjónustukvaða, myndi auka enn frekar á þá þróun sem verið hefði í fækkun á notkun koparheimtauga á þeim markaðssvæðum þar sem samkeppni ríkti.

Verð fyrir heimtaugar væri byggt á kostnaðargreiningu sem væri háð samþykki PFS. Verð á smásölumarkaði væri ekki á forræði Mílu. Míla hefði því engar forsendur til að hafa áhrif á hlutfall heimtaugar af heildarkostnaði viðskiptavinar. Ljóst væri að til að veita þá þjónustu sem PFS tilgreindi, þ.e. talsíma- og internetþjónustu á smásölustigi, þyrfti hins vegar verulega viðbótar fjárfestingu og rekstrarkostnað. Hvort hlutur koparheimtauga Mílu væri 20% af heildarkostnaði viðskiptavinar eða eitthvað annað yrðu aðrir en Míla að meta. Míla hefði engin tók á að stjórna verðskrá Símans frekar en annarra viðskiptavina. Síminn væri undir kvöðum PFS hvað varðaði flestar heildsöluvörur og heildsöluverð innan Símans væri því háð eftirliti PFS með sama hætti og heimtaugar Mílu. Á smásölumarkaði hlyti verð hins vegar að ráðast af samkeppni á smásölumarkaði.

### 2.3.5 Lokaorð

Míla gerði alvarlegar athugasemdir við fyrirhugaða ákvörðun PFS en stofnunin byggði ekki á lögmætum sjónarmiðum við mat á umsókn Mílu. Þá teldi Míla að þau skilyrði sem PFS setti fyrir útreikningum og aðferðarfræði gerði það að verkum að nær ógerningur virtist að sækja um framlag úr sjóðnum og bryti þannig auk lögmætisreglunnar einnig gegn meðalhófsreglu stjórnslulaga. Míla óskaði eftir að PFS endurskoðaði kröfur til umsóknarinnar og forsendur mats á henni með hliðsjón af þeim röksemdum og andmælum sem fram hefðu komið. Míla væri tilbúin að afhenda ítarlegri gögn og upplýsingar ef þörf krefði.

Í ljósi þess hversu áriðandi það væri fyrir Mílu að fá alþjónustutapið bætt þá ætti Míla ekki annarra úrkosta vól en að fara fram á endurskoðun á kostnaðargreiningu fyrir koparheimtaugar samhliða umsókn úr alþjónustusjóði enda myndi hækkun á heimtaug ekki bæta þegar orðið tap vegna alþjónustukvaðarinnar. Þrátt fyrir að Míla neyddist til að óska eftir endurskoðun á kostnaðargreiningu til að mæta hækkunarþörf þá væri Míla ekki með því að fallast á röksemdir og sjónarmið PFS. Þótt einhverjum röksemdum og sjónarmiðum í boðunarbréfi PFS hefði ekki verið mótmælt sérstaklega þýddi það ekki að Míla hefði með því fallist á þau.

## 2.4 Beiðni Mílu um hækkun verðs fyrir koparheimtaugar

Með bréfi Mílu til PFS, dags. 17. apríl sl., óskaði félagið eftir heimild stofnunarinnar til að hækka verð fyrir fullan aðgang að koparheimtaugum úr 1.276 kr. á mánuði í [...] kr., verð fyrir neðra tíðnisvið úr 959 kr. á mánuði í [...] kr. og verð fyrir efra tíðnisvið úr 317 kr. á mánuði í [...] kr. Um væri að ræða [...]% hækkun. Meðfylgjandi var skýrsla er hafði að geyma útreikning á umræddum verðum, þ.m.t. kostnaðarlíkan.

Fram kom að reikniáðferðir væru þær sömu og í síðustu kostnaðargreiningu á árinu 2011 að öðru leyti en því að í stað þess að miða við verðlag á miðju ári 2012 og meðalfjöldi lína ársins 2012 væru fjárfestingar framreiknaðar til mars 2013, rekstrarkostnaður ársins 2012 væri framreiknaður frá miðju ári 2012 til mars 2013 og fjöldi lína miðaðist við stöðu (reiknað magn) í desember 2012. Ástæða þessarar breytingar væri sú að óeðlilegt væri að þær tekjur sem Míla þyrfti til að standa undir rekstri koparheimtauga miðuðust við útlagðan kostnað fyrir meira en einu ári. Þannig næði fyrirtækið ekki þeirri ávöxtun sem reiknað væri með þar sem rekstrarkostnaður væri orðinn hærri vegna verðlagsbreytinga þegar tekjurnar yrðu til. Eins og staðan væri í dag fækkaði leigðum heimtaugum á milli mánaða og því ætti að gera áætlun um fækkun þeirra á áætluðum gildistíma verðsins. Það væri þó ekki gert að þessu sinni.

## 2.5 Ákvörðun PFS nr. 15/2013 um endurskoðun gjaldskrár Mílu fyrir koparheimtaugar

Þann 30. júlí 2013 tók PFS ákvörðun nr. 15/2013 um endurskoðun á gjaldskrá Mílu fyrir koparheimtaugar. Fram kom að PFS hefði lokið við yfirferð á greiningu Mílu á heildsölugjaldskrá fyrir leigu á koparheimtaugum og að stofnunin hefði samþykkt kostnaðargreiningu félagsins með tilteknum breytingum. Verð fyrir fullan aðgang að heimtaug yrði 1.386 kr. á mánuði án vsk. Þar af yrði grunnverð (neðra tíðnisvið) 1.042 kr. og verð fyrir skiptan aðgang (efra tíðnisvið) yrði 344 kr. Um væri að ræða 8,6% hækkun frá núverandi gjaldskrá sem hefði verið óbreytt frá 1. janúar 2012. Hin nýju verð skyldu taka gildi þann 1. ágúst 2013.

Þá kom fram að PFS hefði lagt kvaðir á Mílu um eftirlit með gjaldskrá í ákvörðun nr. 26/2007 (markaður 11, nú markaður 4). Með ákvörðunum nr. 13/2009 og 30/2011 hefði PFS svo samþykkt kostnaðargreind verð Mílu með tilteknum breytingum. Ákvörðun PFS nr. 15/2013 er því þriðja endurskoðun koparheimtaugarverðanna síðan árið 2007.

Í framangreindri kostnaðargreiningu var byggt á sögulegum kostnaði ársins 2012. Kostnaðargreiningin náði til aðgangs að koparheimtaug og fyrir skiptan aðgang. Niðurstaða Mílu hefði verið sú að heimtaugaleiga koparheimtauga skyldi hækka um 12,7% þegar tekið hefði verið tillit til framreiknings til verðlags í mars 2013. PFS samþykkti niðurstöðu Mílu hvað varðaði rekstrarkostnað, stofn- og aðgangsgjöld og fjárbindingar í veltufjármunum. PFS lækkaði hins vegar stofnverð fjárfestinga úr [...] í [...] kr. Jafnframt taldi PFS rétt að miða við fjölda línuígilda eins og þau hefðu verið í lok apríl 2013, þ.e. [...]. Ástæðan væri þróun í fjölda þeirra, en um stöðuga fækkun væri að ræða og hefði heimtaugum fækkað um [...]% á síðastliðnum 2 árum. Þá samþykkti PFS ekki að framreikna rekstrarkostnað og fjárfestingakostnað til mars 2013 eins og Míla

lagði til. Ekki væri hægt að gera ráð fyrir því fyrirfram að kostnaður við að veita aðgang að heimtaugum fylgdi almennu verðlagi eins og sjá mætti t.d. þegar þróun á rekstrarkostnaði milli ára 2010 og 2012 væri borinn saman við verðlagsþróun. Því samþykkti PFS 8,6% eins og að ofan greinir.

### III

## Réttarheimildir og úrlausnir á sviði alþjónustu

### 3.1 Fjarskiptalög

Í VI. kafla fjarskiptalaga nr. 81/2003 (FSL) er fjallað um alþjónustu. Fram kemur í 19. gr. laganna að allir notendur skuli eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu, með tilteknum undantekningum. Til alþjónustu telst m.a. talsímaþjónusta og gagnaflutningsþjónusta með 128 Kb/s flutningsgetu. 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 PFS mælt svo fyrir að fjarskiptafyrirtæki sem rekur almennt fjarskiptanet eða fjarskiptaþjónustu skuli veita alþjónustu á starfssvæði sínu. Samkvæmt 20. gr. FSL getur PFS falið einu eða fleiri fjarskiptafyrirtækjum að bjóða alþjónustu á ákveðnum svæðum eða eftir þjónustutegundum.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. FSL getur fjarskiptafyrirtæki sótt um það til PFS að því verði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald ef það telur að alþjónusta sem því er gert skylt að veita sé rekin með tapi og því ósanngjörn byrði á fyrirtækinu. Við útreikninga á kostnaði við alþjónustu skal m.a. taka mið af markaðsávinningi af því að veita þjónustuna. Ákvæðið um að tekið skyldi tillit til markaðsávinninga kom inn í fjarskiptalögin með 3. gr. laga nr. 78/2005. Upphaflegt ákvæði 1. mgr. 21. fjarskiptalaga nr. 81/2003 hljóðaði svo:

*„Telji fjarskiptafyrirtæki að alþjónusta sem því er gert að skylt að veita, sbr. 20. gr., sé rekin með tapi eða sé óarðbær getur það sótt um að því verði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir. Skal slík beiðni send Póst- og fjarskiptastofnun. Reglur um mat á kostnaði við alþjónustu skal birta í reglugerð um alþjónustu, sbr. 20. gr.“*

Eftir ofangreindar breytingar sem áttu sér stað með lögum nr. 78/2005 hljóðar ákvæði nú svo:

*„Ef fjarskiptafyrirtæki telur að alþjónusta sem því er gert að 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.“*

Í frumvarpsathugasemdom kom fram að með breytingunni væri verið að skýra reglur um mat á því hvort fyrirtæki ætti rétt á greiðslu vegna alþjónustuskyldu, þ.m.t. að skoða ætti hvort um ósanngjarna byrði væri að ræða. Þá væri kveðið á um að við mat á þessari byrði skyldi taka mið af markaðsávinningi af því að veita þjónustuna, þ.e. að einnig yrði tekið



mið af óefnislegum gæðum eins og viðskiptavild fyrirtækisins sem veitti alþjónustu. Í 2. mgr. 12. gr. alþjónustutilskipunar ESB nr. 2002/22/EB væri fjallað um mat á kostnaði við alþjónustuskýldur. Þar væri m.a. kveðið á um þá aðferð sem beita ætti ef stjórnvöld teldu að framboð á alþjónustu kynni að vera óeðlilega þung byrði á fyrirtæki sem tilnefnt hefði verið til að veita alþjónustu. Í a- og b-lið og í 2. mgr. greinarinnar væri síðan fjallað um þá aðferð sem beita ætti við mat á þeim kostnaði að teknu tilliti til hvers kyns markaðsávinninga fyrirtækisins af því að veita þjónustuna.

Í 2. mgr. 21. gr. kemur fram að berist PFS beiðni um slíkt fjárframlag, og ekki verður talið að þjónustan verði tryggð með öðrum hagkvæmari hætti en jafnframt talið að þjónustan sé óhjákvæmileg og verði ekki aflögð, skal stofnunin ákvarða kostnað vegna alþjónustukvaða. Samkvæmt 3. mgr. skal PFS krefjast þess að hið útnefnda fjarskiptafyrirtæki upplýsi nákvæmlega hvert rekstrartapið af starfseminni er og hvernig það sundurliðast. Samkvæmt 5. mgr. skulu fjárframlög að jafnaði miðuð við eitt ár í senn. Í 6. mgr. kemur síðan fram að sé hluti af starfsemi fjarskiptafyrirtækis háður fjárframlögum samkvæmt ákvæðinu skuli sá þáttur starfseminnar vera bókhaldslega aðskilinn frá annarri starfsemi fyrirtækisins. Ef slíkur aðskilnaður er ekki fyrir hendi skal PFS hafna umsókn um fjárframlag. Síðastgreindri kröfu var bætt við 6. mgr. 21. gr. FSL með 3. gr. laga nr. 39/2007.

### 3.2 Reglugerð um alþjónustu á sviði fjarskipta

Í 1. gr. reglugerðar um alþjónustu nr. 1356/2007 er kveðið á um markmið reglugerðarinnar. Markmiðið er annars vegar að skilgreina hvaða þættir fjarskipta skuli boðnir öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu. Hins vegar að setja reglur um mat á kostnaði alþjónustuveitanda af alþjónustu, sem honum er skylt að veita, með það í huga að bæta honum upp mismun kostnaðar og tekna af þjónustunni. Í 2. gr. reglugerðarinnar eru að finna skilgreiningar á hugtökum. Þar má m.a. finna eftirfarandi skilgreiningar:

***Ósanngjörn byrði:** Þegar álagning alþjónustukvaða á fjarskiptafyrirtæki um að veita tilteknum notendum eða notendahópum fjarskiptaþjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki myndu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar. Ofangreindt tap eða óvenjulegu aðstæður verða að hafa veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu. (12. tölul.)*

***Nettókostnaður:** Kostnaður fjarskiptafyrirtækis við að veita alþjónustu að frádregnum beinum tekjum af þjónustunni og þeim markaðsávinningi sem alþjónustuhafi hefur af því að veita alþjónustu. (10. tölul.)*

Ennfremur er í sömu grein að finna eftirfarandi skilgreiningar á hugtökum sem falið geta í sér markaðsávinning:

***Ímynd:** Alþjónustuveitandi er líklegur til þess að hafa hag af umtali og auglýsingu sem fylgir því að þjóna óhagkvæmum svæðum og viðskiptavinum sem hluta af alþjónustuskýldum með þeim hætti að það hefur áhrif á ímynd vörumerkis þjónustuveitandans og orðstír félagsins. (11. tölul.)*

**Vörumerki:** *Hvers konar sýnileg tákni sem eru til þess fallin að greina vörur eða þjónustu eins aðila frá vörum og þjónustu annarra, sbr. 2. gr. laga um vörumerki nr. 45/1997. (13. tölul.)*

**Alnánd:** *Alnánd felst í því að fyrirtæki býður fjarskiptaþjónustu alls staðar á ákveðnu svæði eða á landinu öllu. Þeir sem stofna ný heimili eða fyrirtæki eru þannig líklegri til að velja þann aðila þegar kemur að því að velja fyrirtæki til að veita fjarskiptaþjónustu heldur en samkeppnisaðila sem ekki er í sömu stöðu. (4. tölul.)*

**Æviferilsáhrif:** *Með því að þjóna viðskiptavinum sem ekki er hagkvæmt að þjóna eykur alþjónustuveitandinn líkurnar á því að þjóna viðskiptavininum. Með þessu er í fyrsta lagi átt við að viðskiptavinurinn flytjist til staðar þar sem ódýrara er að þjóna honum en á núverandi stað og í öðru lagi er átt við að aukin velmegun notanda geti leitt til aukinnar notkunar á fjarskiptaþjónustu. (14. tölul.)*

Í 11. gr. reglugerðarinnar er fjallað um framlög til alþjónustu. Fram kemur að ef alþjónustuveitandi telji að þjónusta, sem honum hefur verið gert skylt að veita, verði ekki rekin nema með tapi og muni þess vegna verða ósanngjörn byrði á fyrirtækinu geti hann sótt um að honum verði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir viðkomandi starfsemi. Umsókn skal berast PFS fyrir 15. október ef sótt er um framlag á viðkomandi almanaksári. Í umsókn skal m.a. koma fram greinargóð lýsing á þeirri starfsemi sem sótt er um framlag fyrir, nákvæmar upplýsingar um hvert rekstrartapið af starfseminni sé og hvernig það sundurliðast og greinargerð um á hvern hátt rekstrartapið sé ósanngjörn byrði á fjarskiptafyrirtækinu, þ.e. á hvern hátt tapið hafi veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða hvernig það stofni efnahagi þess í hættu. Sé hluti af starfsemi umsækjanda háður fjárframlögum skulu upplýsingar fylgja um hvernig bókhaldslegum aðskilnaði sé háttáð hjá umsækjanda.

Ennfremur kemur fram í 11. gr. að berist PFS umsókn um fjárframlag og niðurstaða stofnunarinnar sé sú að viðkomandi þjónusta sé óhjákvæmileg og verði ekki aflögð né verði hún tryggð með öðrum hagkvæmari hætti og hún sé ósanngjörn byrði á umsækjanda, þá skuli PFS ákvarða nettókostnað umsækjanda vegna alþjónustuskýldna hans og taka með í reikninginn þann markaðsávinning sem umsækjandi hefur af því að veita alþjónustu. Undir markaðsávinning falla m.a. æviferilsáhrif, alnánd, ímynd og vörumerki. Við mat á markaðsávinningi umsækjanda skal m.a. taka mið af framkvæmd innan Evrópska efnahagssvæðisins. Ákvörðun PFS um fjárframlög skal gilda í eitt ár í senn.

Í 12. gr. reglugerðarinnar er fjallað um bókhaldslegan aðskilnað. Fram kemur að fjarskiptafyrirtæki, sem á hefur verið lögð kvöð um að veita alþjónustu, skuli aðgreina fjárstrauma og semja sérgreind reikningsskil fyrir þá gjalda- og tekjuþætti sem hægt er að heimfæra til þjónustunnar. Þá eru taldir upp átta þættir sem aðgreina þarf að lágmarki, þ.m.t. rekstur almennra fjarskiptaneta sem notuð eru fyrir almenna talsímaþjónustu, rekstur almennrar talsímaþjónustu og rekstur gagnaflutningsþjónustu með 128 kb/s flutningsgetu. Að öðru leyti gilti reglugerð nr. 960/2001 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja<sup>4</sup>, eftir því sem við ætti.

---

<sup>4</sup> Reglugerð nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja hefur nú leyst reglugerð nr. 960/2001 af hólmi.

Í 13. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um sérgreiningu kostnaðar og tekna vegna alþjónustu. Ákvæðið hljóðar svo:

*„Við heimfærslu kostnaðar og tekna á einstaka rekstrarþætti, sbr. 12. gr., skal fjarskiptafyrirtæki, sem hefur kvöð að veita alþjónustu, nota eftirfarandi grunnreglur:*

*a) Beinan kostnað af því að koma upp, starfrækja og viðhalda viðkomandi rekstrarþætti skal heimfæra alfarið á hann.*

*b) Sameiginlegum kostnaði, þ.e. kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra á einstakan rekstrarþátt, skal deila að svo miklu leyti sem unnt er milli rekstrarþátta með því að greina tilurð kostnaðarins.*

*c) Þegar bein kostnaðargreining samkvæmt liðum a) og b) er ekki möguleg, skal sameiginlegum kostnaði skipt á grundvelli óbeinna tengsla við aðra kostnaðarliði eða hóp kostnaðarliða. Hin óbeinu tengsl byggjast á sambærilegri uppsetningu kostnaðar.*

*d) Þegar hvorki er hægt að finna beina né óbeina aðferð til heimfærslu, skal heimfærsla kostnaðar eiga sér stað á grundvelli skiptireglu sem reiknast sem hlutfall alls beins og óbeins kostnaðar heimfærðs annars vegar til viðkomandi alþjónustu og hins vegar til annarrar þjónustu sem á hlutdeild í kostnaðinum.*

*e) Tekjur sem aflað er í sambandi við starfsemi alþjónustuveitenda á ákveðnu rekstrarsviði, skulu skiptast eftir sömu reglum og um getur í liðum a) til d).“*

### **3.3 Ákvörðun PFS frá 22. desember 2005 um umsókn Símans um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu**

Með ákvörðun PFS frá 22. desember 2005 hafnaði PFS umsókn Símans um tæplega 682 millj. kr. framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Málavextir voru þeir að með bréfi, dags. 14. október 2004, óskaði Síminn eftir framlagi úr jöfnunarsjóði, annars vegar vegna þeirrar kvaðar að bjóða öllum landsmönnum upp á gagnaflutningsþjónustu allt að 128 Kb/s og hins vegar vegna mikils kostnaðar við rekstur notendalínukerfis á Vestfjörðum.

Höfnun PFS var byggð á því að útreikningur á kostnaði Símans vegna umræddrar alþjónustu ætti að miðast við svokallaða „net cost“ aðferð, þ.e. að ekki ætti einungis að leggja mat á beint fjárhagslegt tjón Símans af hallarekstri, heldur skyldi einnig taka tillit til óefnislegs eða óbeins hagnaðar sem félagið nyti af því að vera alþjónustuveitandi. Síminn taldi ekki lagastofð fyrir slíkri aðferð í 21. gr. FSL og kærði ákvörðun PFS til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála.

### **3.4 Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 2/2006 um umsókn Símans um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu**

Þann 3. mars 2006 kvað úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála upp úrskurð nr. 2/2006 í kjölfar framangreindrar kæru Símans og felldi úr gildi framangreinda ákvörðun PFS frá 22. desember 2005.

Fram kom í kæru Símans að umsóknin hefði átt sér stoð í þágildandi 1. mgr. 21. gr. FSL, en ákvæðið hefði verið þögult um hvernig farið skyldi með mat á umræddum kostnaði, að öðru leyti en því að vísað hefði verið til þágildandi alþjónustureglugerðar nr. 641/2000. Í þeirri reglugerð hefði verið vísað til þess að beita skyldi sömu útreikningsaðferðum og við útreikning samtengiverða. Kjarni ágreiningsins væri sá að í IV. kafla alþjónustutilskipunar nr. 2002/22/EB væri hina svokölluðu „net cost“ reglu að finna, sem

fæli í sér að taka ætti mið af markaðsávinningi alþjónustuveitandans við útreikning á kostnaði hans við að veita alþjónustu. Þessa reglu hefði hvergi verið að finna í íslenskum lögum á því tímabili sem umsókn Símans næði til. Því hefði skort lagastoð fyrir beitingu reglunnar vegna umræddrar umsóknar Símans. Stoð hefði ekki verið skotið undir umrædda reglu fyrr en með lögum nr. 78/2005. Því yrði ekki byggt á hinu breytta ákvæði við afgreiðslu umsóknar frá 2004.

PFS taldi að umrædd „net cost“ regla hefði rúmast innan 9. gr. umræddrar alþjónustureglugerðar fyrir setningu laga nr. 78/2005 þótt hennar hefði ekki verið getið með beinum hætti, auk þess sem hún ætti sér skýra stoð í alþjónustutillskiðuninni og í evrópskri framkvæmd.

Í úrskurðinum kom fram að efnislegur ágreiningur málsins snérist að meginstefnu um það hvort „net cost“ aðferðin rúmaðist innan þess lagaramma sem í gildi hefði verið þegar umsóknin hefði verið móttækin af hálfu PFS. Það var niðurstaða nefndarinnar að í ljósi þess að vafi hefði leikið á um lagaheimild fyrir umræddri aðferð þegar umsóknin hefði borist hefði PFS ekki verið heimilt að leggja hana til gundvallar við mat á upphæð þeirri sem Síminn skyldi fá úr jöfnunarsjóði, sbr. 9. gr. alþjónustureglugerðarinnar. Þá nægði reglugerðarákvæði ekki eitt og sér til að leggja íþyngjandi kvaðir á borgarana heldur þyrfti lagaákvæði, sem viðkomandi reglugerðarákvæði sækti stoð sína í, að mæla fyrir um meginreglur þar sem fram kæmu takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin væri nauðsynleg, sbr. t.d. dóma Hæstaréttar nr. 1544/1985 og 15/2000. Ætti þetta einnig við um ráðstafanir til að laga íslenskan rétt að skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum.

Hin kærða ákvörðun PFS var því úrskurðuð ógild og PFS gert að ákvarða þann kostnað sem Síminn hefði af alþjónustu á því tímabili sem um ræddi. Við þá ákvörðun skyldi notast við viðurkenndar aðferðir sem heimild hefði verið fyrir í fjarskiptalögum nr. 81/2003, en í alþjónureglugerðinni væri skýrt kveðið á um að við mat á kostnaði skyldi notast við sömu aðferð og um samtengingu væri að ræða. Ekki væri heimild til að taka óefnislegan hagnað með í reikninginn eins og gert væri í „net cost“ aðferðinni.

### **3.5 Ákvörðun PFS frá 7. desember 2006 varðandi framlag Símans úr jöfnunarsjóði**

#### **3.5.1 Almennt**

Með ákvörðun PFS frá 7. desember 2006 ákvarðaði stofnunin Símanum 18,9 millj. kr. framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna veitingar gagnaflutningsþjónustu með 128 Kb/s flutningsgetu fyrir árið 2005. Stofnunin hafnaði hins vegar kröfu Símans um framlag vegna tapreksturs notendalínukerfisins á Vestfjörðum vegna sama árs.

#### **3.5.2 Gagnaflutningsþjónustu með 128 Kb/s flutningsgetu**

Í umsókn Símans kom fram að sú alþjónustukvöð hvíldi á Símanum að bjóða öllum landsmönnum upp á gagnaflutningsþjónustu með 128 Kb/s flutningsgetu. Af þessum sökum hefði félagið orðið að fjölga sínstöðvum víðsvegar um landið og breyta línukerfinu, sem ekki hefði verið gert nema vegna umræddrar kvaðar. Stofnkostnaður

væri orðinn hár og sýnt að ekki myndi nást inn fyrir honum miðað við sjáanlega tekjumöguleika af þeim viðskiptavinum sem nýttu sér þjónustuna. Væri því óskað eftir 681 millj. kr. framlagi vegna ársins 2005.

PFS þurfti m.a. að taka afstöðu til þess hvort fjarskiptalög heimiluðu stofnuninni að ákvarða Símanum fjárframlög úr jöfnunarsjóði með þeim hætti að Símanum yrðu endurgreiddar uppsafnaðar fjárfestingar nokkurra ára án tengsla við rekstrarafkomu umræddrar gagnaflutningsþjónustu. Síminn hefði orðað þessa kröfu sína með þeim hætti að félaginu skyldi bættur „útlagður kostnaður“ vegna umræddra fjárfestinga á árunum 2000-2005.

Það var niðurstaða PFS að fjarskiptalög gerðu ekki ráð fyrir slíkri endurgreiðslu útlagðs kostnaðar margra ára á einu bretti án tengsla við rekstrarafkomu viðkomandi alþjónustu. Þvert á móti gerðu löggin ráð fyrir því að við mat á kostnaði við alþjónustu skyldi miðað við rekstrarafkomu tiltekins árs, þ.e. kostnað að frádregnum tekjum. Afskriftir af fjárfestingum væri kostnaðar sem dreifðist á líftíma eignarinnar. Þá þyrfti að taka mið af hæfilegri ávöxtun af bundnu fjármagni í rekstrinum. Reikna þyrfti út jafnar árgreiðslur til að finna út kostnað vegna alþjónustu sem hægt væri að forðast ef engin alþjónusta væri fyrir hendi. Aðferðarfræði sem unnt væri að beita væri m.a. langtíma viðbótarkostnaður (LRIC) og sögulegur kostnaðar. Væri síðari leiðin valin í þessu tilvik. Aðferðin fælist nánar tiltekið í því að fundinn væri út rekstrarkostnaður fyrir eitt ár vegna tiltekinnar þjónustu. Við þann kostnað bættist árgreiðsla af fjárfestingum sem tengdust umræddri þjónustu miðað við líftíma sérhverrar fjárfestingar. Þessu til viðbótar bættist svo álag sem tryggja ætti hæfilega ávöxtun bundins fjármagns í rekstrinum, svokallað WACC-hlutfall. Að þessu loknu þyrfti að draga tekjur af þjónustunni frá kostnaðinum. Þá væri kominn fram beinn nettó kostnaður.

Það var ennfremur mat PFS að ekki skyldi framreikna afskriftargrunn fjárfestinga miðað við vísitölu. Hins vegar bæri að reikna WACC-hlutfall miðað við nafnávöxtun. Þannig væri gert ráð fyrir tilteknu verðbólguálagi þegar hæfileg ávöxtun bundins fjármagns væri reiknuð út. Ennfremur þyrfti að finna út afskriftargrunn og taka út árlegar afskriftir af sérhverri eign miðað við afskriftartíma viðkomandi eignar. Afskriftargrunnur viðkomandi eignar lækkaði svo milli ára um fjárhæð sem samsvaraði afskrift síðasta árs. Þannig ætti sérhver fjárfesting sem tilheyrði viðkomandi þjónustu að gjaldfærast í samræmi við afskriftartímenn.

Einnig þurfti PFS að taka ákvörðun um hvort Síminn ætti rétt á því að tillit yrði tekið til fjárfestingarkostnaðar vegna árána 2000-2004 við ákvörðun kostnaðar vegna ársins 2005, en félagið sótti ekki um alþjónustuframlög á árunum 2000-2004. Fram kom að ákvæði 5. mgr. 21. gr. FSL kvæði á um það að fjárframlögin skyldu „að jafnaði“ miðuð við eitt ár í senn. Meginreglan væri því að um árlegt ferli væri að ræða þar sem sækja bæri um framlag úr jöfnunarsjóði miðað við rekstrarforsendur eins árs í senn. Að mati PFS hefði Síminn með athafnaleysi sínu á árunum 2000-2004 fyrirgert rétti sínum til að fá árgreiðslur umræddra ára af fjárfestingum viðurkenndar við ákvörðun fjárframlags vegna ársins 2005.

Að ofangreindu virtu ákvarðaði PFS 18,9 millj. kr. framlag Símans úr jöfnunarsjóði alþjónustu miðað við rekstrarkostnað ársins 2005 af umræddri þjónustu og árgreiðslu vegna fjárfestinga ársins 2005, að frádregnum tekjum þess árs.

### 3.5.3 Taprekstur notendalínukerfisins á Vestfjörðum

Síminn óskaði ennfremur eftir 35 millj. kr. framlagi vegna taprekstrar á notendalínukerfinu á Vestfjörðum árið 2005. Einungis var sótt um framlag vegna notendalínukerfisins á umræddu svæði en ekki talsímaþjónustunnar í heild. Fram kom að rekstrar- og fjárfestingarkostnaður vegna umrædds kerfis væri meira en tvöfalt hærri en þær tekjur sem væru af afnotagjaldi fyrir notendalínur á sama svæði. Afkoma af rekstri kerfisins væri óviðunandi þar sem PFS hefði ekki tekið tillit til alls kostnaðar félagsins vegna þess við ákvörðun heimtaugagjalds á síðustu árum. Þá yrði kostnaðargreining á talsímaþjónustu á Vestfjörðum bæði matskennd og tímafrek, auk þess sem ekki væri mögulegt að veita allar upplýsingar um fjölda símtala og mínútna vegna símtala til og frá svæðinu.

Í ákvörðun PFS kom fram að 9. gr. alþjónustureglugerðar nr. 641/2000 kvæði á um að alþjónustuveitandi gæti krafist þess að honum yrði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá þætti alþjónustunnar sem ekki yrði reknir nema með tapi eða væru óárðbærir. Skoða yrði hvað átt væri við með „þáttum“ starfseminnar. Umrætt ákvæði ætti stöð í 1. mgr. 21. gr. FSL. Þegar umsókn Símans hefði borist hefði efnisinntak þeirrar greinar verið á þá leið að teldi fjarskiptafyrirtæki að alþjónusta sem því væri gert skylt að veita væri rekin með tapi eða væri óárðbær gæti það sótt um að því yrði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræddi. Samkvæmt 6. tölul. 3. gr. FSL fælist alþjónusta í afmörkuðum *þáttum fjarskipta* af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir væru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra. Í 3. mgr. 19. gr. laganna kæmi svo fram hvað teldist til alþjónustu, en það væri m.a. talsímaþjónusta. Í 1. gr. reglugerðarinnar kæmi einnig fram að hún næði til þeirra *þátta fjarskiptaþjónustu* sem skilgreindir væru sem *alþjónusta*.

Því leit PFS svo á að unnt væri að sækja um framlag úr jöfnunarsjóði vegna tiltekinna alþjónustuþátta í tilteknum landshlutum. Þeir þættir sem unnt væri að sækja um framlag fyrir yrðu að teljast til alþjónustu eins og hún væri skilgreind og beinast að þjónustu við endanotendur. Einn og sér teldist rekstur notendalínukerfis á Vestfjörðum ekki til alþjónustu. Rekstur notendalínukerfis væri einn þáttur í rekstri talsímaþjónustu, eins og t.d. rekstur stofnnetts og símstöðva. Einangrað teldust þessir þættir ekki fela í sér talsímaþjónustu til endanlegra notenda. Hefði Síminn talið á sig hallað varðandi kostnaðargreiningu heimtauga hefði félagið getað kært þær ákvarðanir PFS eða óskað eftir nýrri kostnaðargreiningu. Hins vegar væri það mat PFS að Síminn gæti ekki óskað eftir að fá það meinta tap bætt með framlagi úr jöfnunarsjóði.

Talsímaþjónusta á Vestfjörðum teldist hins vegar til alþjónustu og væri unnt að sækja um framlag vegna hennar að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Í 6. gr. 21. gr. laganna segði að ef hluti af starfsemi fjarskiptafyrirtækis væri háður fjárframlögum samkvæmt ákvæðinu, skyldi sá þáttur vera bókhaldslega aðskilinn frá annarri starfsemi fyrirtækisins. Síminn hefði viðurkennt að kostnaðargreining hefði ekki farið fram á talsímaþjónustu á

Vestfjörðum sérstaklega, enda yrði slík kostnaðargreining bæði mjög matskennd og tímafrek. PFS hefði m.a. óskað eftir upplýsingum um tekjuskráningu vegna rekstraráranna 2004 og 2005, þ.m.t. upplýsingum um tekjur af stofngjöldum, fastagjaldi og símtölum frá notendum símsstöðva á Vestfjörðum og tekjur af símtölum til notenda símsstöðva á Vestfjörðum. PFS hefði bent Símanum á að aðgerðarleysi af hálfu félagsins við að veita umbeðnar upplýsingar gæti orðið til þess að PFS hafnaði þessum þætti umsóknar félagsins vegna skorts á umræddum upplýsingum.

Með vísan til ofangreinds hafnaði PFS þeim þætti umsóknar Símans er varðaði ósk um framlag vegna taprekstrar notendalínukerfis á Vestfjörðum.

### **3.6 Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 1/2007 varðandi framlag Símans úr jöfnunarsjóði**

Síminn kærði til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála þann hluta framangreindrar ákvörðunar PFS er snéri að veitingu gagnaflytningssjónustu með 128 K/bs flutningsgetu. Krafðist Síminn aðallega fjárframlags að fjárhæð rúmlega 1 milljarð kr. en 240 millj. kr. til vara.

Í úrskurðinum kom fram að aðalkrafa Símans hefði byggt á því að Símanum skyldi tryggt eðlilegt endurgjald á kostnaði við veitingu alþjónustu í formi eingreiðslu sem reikna bæri út með því að finna fjármálalegt stofnverð sem endurspegladi raunfjárbindingu félagsins. Heimild fyrir slíkri eingreiðslu væri ekki að finna í fjarskiptalögum. Meginreglan væri sú að greiðslum úr jöfnunarsjóði væri ætlað að jafna tjón alþjónustuveitanda af alþjónustuskyldum sínum og væri því varhugavert að fallast á túlkanir þar sem hugsanlegt væri að slík greiðsla kynni að vera meira en tjónið. Að sama skapi væri krafa félagsins um verðtryggingu á fjárfestingum ekki studd nægilega traustum rökum í ljósi vaxtalaga. Samkvæmt þeim yrði verðtryggingu ekki beitt á skuldbindingar nema um það væri samið eða það áskilið á einhvern hátt. Hafnaði nefndin því aðalkröfu Símans.

Varðandi varakröfu Símans reyndi fyrst og fremst á þá túlkun PFS að greiðslur skyldu að jafnaði ákvarðaðar úr jöfnunarsjóði árlega. Fram kom í úrskurðinum að enda þótt meginreglan hlyti að vera sú að fyrirtækjum bæri að sækja árlega um framlög yrði hins vegar ekki hjá því komist að álykta sem svo að komið gæti upp aðstæður þar sem víkja mætti frá þeirri reglu. Með orðalaginu „að jafnaði“ í 5. mgr. 21. gr. FSL væri gert ráð fyrir því að til frávika gæti komið. Málsástæða Símans væri að uppbygging ISDN kerfisins væri átaksverkefni af því tagi er kallað gæti á slíkt frávik. Fallist væri á það með PFS að afleiðingar þess að félög sæktu ekki árlega um framlög á meðan á verkefni stæði gætu verið óheppilegar. Hins vegar yrði ekki hjá því komist að hafa í huga að sú túlkun, að réttur fjarskiptafyrirtækja til að fá kostnað við veitingu alþjónustu greiddan úr jöfnunarsjóði félli niður með öllu ef það sækti ekki um fyrir 15. október ár hvert, væri mjög íþyngjandi. Ekki væri séð að slíkt ákvæði væri að finna í lögnum svo óyggjandi væri og ótækt þætti að túlka 3. mgr. 9. gr. alþjónustureglugerðarinnar með þeim hætti án þess að skýrt væri kveðið á um þennan vilja löggjafans.

Þætti nefndinni að gögn málsins styddu þá fullyrðingu Símans að uppfylling kvaðar um 128 K/bs gagnaflytningu á tímabilinu 2000-2005 hefði bakað félaginu þann kostnað sem

Síminn og Deloitte legðu til grundvallar varakröfu félagsins. Enda þótt Síminn hefði ekki sótt um framlag úr jöfnunarsjóði um leið og sá kostnaður hefði skapast þætti það ekki verða félaginu til slíkra réttarspjalla að það missti rétt á slíkri úthlutun. Álitsgerð Deloitte hefði hins vegar að einhverju leyti innihaldið forsendur sem ekki hefðu komið áður fram í málinu, m.a. varðandi WACC-hlutfall, verðtryggingu og afskriftarreglur. Yrði fallist á það með PFS að forsendur KPMG, sem PFS hefði fengið sér til aðstoðar við meðferð málsins, virtust endurspegla aðstæður betur í málinu hvað WACC-stuðul og verðtryggingu varðaði. Var því fallist á varakröfu Símans að öðru leyti en að hún var lækkuð í 163 millj. kr.

### **3.7 Ákvörðun PFS nr. 35/2012 um umsókn Símans úr jöfnunarsjóði vegna reksturs almenningssíma**

Með ákvörðun PFS nr. 35/2012 fjallaði PFS um umsókn Símans úr jöfnunarsjóði vegna reksturs almenningssíma vegna ára 2007-2011 að fjárhæð 45 millj. kr. Fram kom að PFS hefði lagt alþjónustukvaðir á Símann um að setja upp og starfrækja almenningssíma á Íslandi. Síminn hefði framkvæmt útreikninga varðandi kostnaðar- og tekjuhlið reksturs almenningssíma og niðurstaðan væri sú að verulegur taprekstur væri á þjónustunni. Kostnaðurinn væri að mestu leyti sameiginlegur og því væri ekki unnt að greina nákvæmlega kostnað sem félli til vegna tiltekins síma. Þess vegna væri lagt upp með að hlutdeild alþjónustusíma í rekstrartapi væri hlutfall alþjónustusíma af öllum almenningssímum. Við blasti að tap á rekstri fyrirtækisins sem stafaði að þjónustu sem því væri gert skylt að veita á grundvelli opinberra kvaða væri ósamngjörn byrði og myndi skekkja samkeppnisstöðu þess á öðrum sviðum.

Fram kom að í 6. mgr. 21. gr. FSL og 12. gr. alþjónustureglugerðar nr. 1356/2007 kæmi skýrt fram að alþjónustuveitandi skyldi viðhafa bókhaldslegan aðskilnað milli þeirra rekstrarþátta er snéru að alþjónustu og þeirra rekstrarþátta sem snéru að öðrum þáttum rekstrarins. Síminn kvaðst hafa viðhaft slíkan aðskilnað. Í 13. gr. reglugerðarinnar væri fjallað um sérgreiningu kostnaðar og tekna vegna alþjónustu. PFS taldi að þau gögn sem Síminn hefði lagt fram væru í samræmi við umrætt ákvæði. Umsókn Símans yrði því ekki hafnað á þeim forsendum að þær tölur sem lögju henni til grundvallar væru ekki nægilega skýrar.

Með hugtakinu *markaðsávinningi* væri átt við óefnislegan hag alþjónustuveitanda af því að veita alþjónustu. Þessi hagur hefði almennt verið talinn geta falist í æviferilsáhrifum fyrirtækis, alnánd, ímynd og vörumerki. PFS taldi eins og hér háttaði til ekki ástæðu til að leggja mat á þá óefnislegu þætti og þar með þann hag sem fyrirtækið hefði haft almennt af því að veita alþjónustu, en samkvæmt reglum fjarskiptaréttar kæmi markaðsávinningur til frádráttar frá reiknuðu tapi alþjónustuveitanda. Ástæðan væri sú að stofnunin teldi tap fyrirtækisins af rekstri almenningssíma ekki af þeirri stærðargráðu á umræddum tímabili að rök stæðu til þess að bæta Símanum upp hið útreiknaða tap af alþjónustu. Þó mætti leiða að því líkum að slíkir útreikningar myndu minnka hið reiknaða tap Símans til muna og hugsanlega þurrka það út með öllu.

Í 2. mgr. 21. gr. FSL kæmi fram að bærisk PFS beiðni um fjárframlög skyldi stofnunin ákvarða kostnað vegna alþjónustukvaða ef stofnunin teldi að þjónustan yrði ekki tryggð



með öðrum hagkvæmari hætti og ef ljóst væri að þjónustan væri óhjákvæmileg og yrði ekki aflögð. Leiða mætti líkum að því að notkun almenningssíma færi almennt minnkandi enda útbreiðsla farsímaþjónustu hér á landi með því hæsta sem gerðist. Með hliðsjón af þessari þróun teldi PFS að þörfin fyrir rekstur almenningssíma kynni að fara minnkandi hér á landi og að hugsanlega væri ekki lengur þörf á að símanir yrðu reknir áfram. Núgildandi kvaðir á Símann rynnu út þann 31. desember 2013. Stofnunin myndi á árinu 2013 boða til samráðs með hagsmunaaðilum um nauðsyn þess að Síminn ræki almenningssíma. Þá minnti PFS Símann á að félaginu væri heimilt að loka þeim almenningssímum þar sem bókfærðar tekjur næðu ekki tiltekinni fjárhæð á ársgrundvelli.

Á því tímabili sem umsókn Símans næði yfir hefði upphafsgjald í grunnáskrift fyrir heimasíma hjá Símanum t.d. hækkað um 80% og mínútuverð um 123%. Gjaldskrá fyrir almenningssíma hefði hins vegar verið óbreytt á sama tímabili. Leiða mætti að því líkum að svigrúm Símans til gjaldskrárhækkana að því er varðaði símtöl úr almenningssímum hefði verið fyrir hendi og að með hækkunum hefði verið hægt að draga úr tapinu. PFS teldi að fullyrðing Símans um að ekki hefði verið mögulegt að hækka gjaldskrá fyrir almenningssíma væri ósönnuð og ekki í samræmi við framkvæmd Símans hvað varðaði hækkun gjaldskrár fyrir almenna talsímaþjónustu. Þá hefði í ákvörðun nr. 10/2010 verið opnað fyrir þann möguleika að Síminn tæki hærri lúkningargjöld vegna símtala úr almenningssímum í 800 númer. Þrátt fyrir það hefði Síminn ekki aukið tekjur almenningssíma með þeim hætti sem þarna hefði verið bent á að og eðlilegt hefði verið. Með því hefði verið hægt að draga úr tapi fyrirtækisins af rekstri almenningssíma.

Síminn héldi því fram að allt tap sem fyrirtækið yrði fyrir vegna reksturs almenningssíma ætti sjálfkrafa að leiða til framlags úr jöfnunarsjóði, þ.e. að allt tap væri í raun *ósanngjörn byrði* í skilningi fjarskiptalaga. Með samanburði á eldra ákvæði 1. mgr. 21. gr. FSL og því ákvæði sem lögfest hefði verið með 3. gr. laga nr. 78/2005 mætti sjá að tilgangurinn með því að setja inn hugtakið „*ósanngjörn byrði*“ hefði fyrst og fremst verið sá að slá því föstu að fram þyrfti að fara mat á því hvort að hið útreiknaða tap af alþjónustu væri af þeirri stærðargráðu að skylt væri að greiða alþjónustuhafa úr jöfnunarsjóði. Í greinargerð með breytingunni hefði komið fram að verið væri að skýra reglur um mat á því hvort fyrirtæki ætti rétt á greiðslu vegna alþjónustuskyldu, þ.m.t. að skoða hvort um ósanngjarna byrði væri að ræða. Auk þess væri kveðið á um að við mat á slíkri byrði skyldi taka mið af markaðsávinningi af því að veita þjónustuna, þ.e. að einnig yrði tekið mið af óefnislegum gæðum eins og viðskiptavild fyrirtækis sem veitti þjónustuna. Tilgangur og tilurð ákvæðisins benti að mati PFS eindregið til þess að fram þyrfti að fara sjálfstætt mat á því hvort að hið reiknaða tap af alþjónustuskyldu væri ósanngjarn gagnvart alþjónustuveitanda þannig að viðkomandi fyrirtæki ætti rétt á að fá það bætt úr alþjónustusjóði.

Hugtakið „*ósanngjörn byrði*“ í 21. gr. FSL ætti rót sína að rekja til hugtaksins „*unfair burden*“ í 1. mgr. 12. gr. alþjónustutilskipunar ESB nr. 2002/22/EB sem kvæði á um að ef innlent stjórnvald teldi að framboð alþjónustu kynni að vera óeðlilega þung byrði á fyrirtæki sem tilnefnd væru til að veita alþjónustu skyldi það reikna út hreinan kostnað við að veita hana. Á grundvelli útreikninga um hreinan kostnað skyldi meta hvort byrðin væri ósanngjörn. Í máli dómstóls ESB nr. C-389/08 (Belgía) kæmi einnig skýrt fram að

Það þyrfti ekki að vera ósanngjörn byrði þótt þjónusta væri rekin með tapi. Þvert á móti kæmi fram að fara þyrfti fram sjálfstætt mat á því hvort tapið væri slík byrði á fjarskiptafyrirtækið að það ætti rétt á framlagi. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið skyldi skýra lög og reglur, að svo miklu leyti sem við ætti til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggðu. Við túlkun reglna eða hugtaka sem fengin væru úr EES-rétti bæri því að gæta samræmis við túlkun. Fjarskiptalög á Íslandi byggðu að meginstefnu til á því regluverki sem gildi innan EES, þ.m.t. reglur um alþjónustu og fjármögnun hennar. Framkvæmd í Evrópu, þar sem ástæða hefði þótt til að meta kostnað af alþjónustu, hefði og verið með þeim hætti að eftirlitsstofnanir hefðu lagt sjálfstætt mat á það hvort reiknað tap af alþjónustu væri að umfangi þess eðlis að það gæti talist ósanngjarn.

Samkvæmt 21. gr. FSL gæti fyrirtæki, ef það teldi að alþjónusta sem því væri gert skylt að veita væri rekin með tapi og því ósanngjörn byrði á fyrirtækinu, sótt um að því yrði tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræddi. Þá væri og kveðið á um að við útreikninga á tapi skyldi PFS einnig taka mið af markaðsávinningi viðkomandi fyrirtækis. Síminn héldi því fram að túlka bæri framangreint orðalag samkvæmt orðanna hljóðan þannig að allt tap fæli sjálfkrafa í sér ósanngjarna byrði gagnvart alþjónustuveitanda. PFS gæti ekki fallist á að í umræddu orðalagi fælist sjálfkrafa ályktun um að allt tap alþjónustuveitanda leiddi til ósanngjarnrar byrði og þar með til framlags úr jöfnunarsjóði. Ónákvæmt orðalag ákvæðisins yrði ekki skilið á þann veg, þvert gegn samhengi ákvæðisins um að meta þyrfti kostnaðinn og til mótvægis hugsanlegan ávinning með það fyrir augum að leggja heildstætt mat á það hvort skyldan fæli í sér ósanngjarna byrði á alþjónustuveitanda. Mætti þessi skilningur vera ljós þar sem megintilgangur umræddra lagabreytinga á árinu 2005 hefði verið að undirbyggja lagastoð fyrir svokallaða „net cost“ aðferð sem væri algjörlega þýðingarlaus ef allt tap leiddi sjálfkrafa til ósanngjarnrar byrði og framlags úr jöfnunarsjóði sem því næmi.

Slíkur skilningur Símans á umræddu orðalagi gengi auk þess gegn skilgreiningu á hugtakinu ósanngjarnri byrði, sbr. 12. tölul. 2. gr. alþjónustureglugerðar. Þar kæmi fram að um ósanngjarna byrði væri að ræða þegar álagning alþjónustukvaða á fjarskiptafyrirtæki um að veita tilteknum notendum fjarskiptaþjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiddi til taps eða til aðstæðna sem ekki myndu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar. Auk þess yrði hið umrædda tap eða hinar óvenjulegu aðstæður að hafa veruleg áhrif á rekstrargetu og samkeppnismöguleika fyrirtækisins eða stofna efnahag þess í hættu. Augljóst væri að það tiltölulega takmarkaða tap Símans sem hér um ræddi næði engan veginn að teljast svo mikið að því yrði jafnað til þeirrar afleiðinga sem lýst væri í reglugerðarákvæðinu.

Hvað varðaði það sjónarmið Símans að umrædd skilgreining reglugerðarinnar á ósanngjarnri byrði væri víðtækari en efnisákvæði fjarskiptalaga gæti réttlætt, þá væri því til að svara að skilgreining reglugerðarinnar væri einungis til nánari skýringa á hugtakinu. Alþekkt væri að reglugerðir fælu í sér nánari skýringar á hugtökum og nánari útfærslu á tilteknum atriðum, enda stæðu slíkar leiðbeiningar í beinu efnislegu sambandi við efnisákvæði laganna. PFS teldi að svo ætti við í því tilviki sem hér um ræddi, þar sem verið væri að marka almennu hugtaki nánara efnislegt gildi og þar með að stuðla að

auknu réttaröryggi og forspárgildi um beitingu umræddrar lagareglu til samræmis við umrædda tilskipun og dómaframkvæmd Evrópudómstólsins. Yrði ekki betur séð en að slík fylling á efnisatriðum lagaákvæða væri einn megintilgangur reglugerða og því ekki tilefni til að fallast á sjónarmið Símans hvað þetta varðaði.

Ráðgjafarfyrtækið Cullen International hefði tekið saman kostnað við alþjónustu í nokkrum ríkjum og reiknað út hlutfallslegan kostnað af alþjónustu miðað við fólksfjölda í viðkomandi ríkjum. Í samantektinni hefði komið fram að hreinn kostnaður (e. net cost) af alþjónustu á Íbúa hefði verið 1 evrusent á Spáni (2009), 0,45 evrusent í Frakklandi (2010), 0,42 evrusent á Ítalíu (2004) og 0,22 evrusent í Bretlandi (2003/2004). Kostnaði vegna alþjónustu hefði verið skipt á milli markaðsaðila í Frakklandi, Ítalíu og á Spáni, en þá bæri að horfa til þess að hlutfallsleg byrði kostnaðar væri frá því að vera rúmlega tvöföld til fimmföld, miðað við það sem ætti við um Símann. Ef notuð væri sama aðferðarfræði og fram kæmi hjá Cullen væri tap Símans af alþjónustu í kringum 0,2 evrusent á ári vegna árunna 2007-2011. Rétt væri að ítreka að í útreikningum fyrir Ísland hefði ekki verið tekið tillit til hugsanlegs markaðsávinning Símans sem kæmi til frádráttar og myndi væntanlega minnka tap félagsins frá þessum tölum.

Að framangreindu virtu þætti nærtækast að bera stöðuna hér á landi saman við það sem gerðist í Bretlandi. Þar í landi hefði sú þjónusta sem BT hefði verið gert skylt að veita á grundvelli alþjónustu verið rekin með tapi á hverju ári. Samkvæmt Cullen væri kostnaðurinn 0,22 evrusent og hefði þá verið tekið tillit til markaðsávinning sem hefði verið metinn um 85% af heildartapi fyrirtækisins af rekstri almennings síma. PFS teldi hins vegar ekki þörf á að skoða markaðsávinning Símans á því tímabili sem umsókn Símans næði yfir enda væri hið útreiknaða tap Símans hlutfallslega það sama og tap BT í Bretlandi þrátt fyrir að markaðsávinning ætti eftir að draga frá hlutfallslegri byrði Símans. Af þessu mætti sjá að núverandi hlutfallsleg byrði Símans af alþjónustu væri svo óveruleg að það réttlætti engan veginn að farið væri í þá vinnu að reikna út markaðsávinning Símans, sem myndi enn frekar minnka hið útreiknaða tap Símans og hugsanlega þurrka það út með öllu. Það væri því niðurstaða PFS að ofangreint tap Símans væri ekki af þeirri stærðargráðu að rök stæðu til þess samkvæmt reglum fjarskiptaréttar að bæta félaginu það upp með alþjónustuframlagi.

Rekstur almennings síma félli undir talsímasvið Símans. Með hliðsjón af því teldi PFS að einnig kæmi til greina við mat á ósanngjarnri byrði að bera tapið af almennings símunum saman við afkomu fyrirtækisins á talsímasviði í smásölu. Samkvæmt því væri ljóst að tapið væri óverulegt samanborið við veltu og afkomu fyrirtækisins á talsímasviði á því tímabili sem umsóknin næði yfir. Að meðaltali hefði velta almennings síma verið um 0,4% af veltu talsímaþjónustu Símans í smásölu á árunum 2007-2011. Að meðaltali hefði tap af rekstri almennings síma verið um 0,2% af tekjum og um 2,7% af afkomu talsímasviðsins á árunum 2007-2011. Teldi stofnunin að þessi samanburður gæfi sömu niðurstöðu og framangreindur erlendur samanburður, þ.e. að tapið væri ekki ósanngjörn byrði í skilningi 1. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga, sbr. skilgreiningu á hugtakinu í 12. tölul. 2. gr. alþjónustureglugerðar.

Að ofangreindu virtu stæðu rök ekki til þess að fram færi heildstæð greining á kostnaði Símans af alþjónustu sem tæki til allra þeirra þátta sem skylt væri að meta þegar ákvörðun væri tekin um framlag úr jöfnunarsjóði. Með vísun til alls ofangreinds væri því hafnað að tap Símans af rekstri almennings síma væri ósanngjörn byrði í skilningi 1. mgr. 21. gr. FSL.

### **3.8 Ákvarðanir PFS nr. 25/2007 og 32/2011 um útnefningu fyrirtækja með alþjónustuskyldur**

Með ákvörðun PFS nr. 25/2007 voru alþjónustuskyldur þær sem áður hvíldu á Símanum skipt á milli Símans hf. og Mílu ehf. Útnefningartímabilið var frá 1. janúar 2008 til 31. desember 2010, með heimild til að framlengja útnefningartímabilið um 1 ár. Með bréfi, dags. 5. nóvember 2010, tilkynnti PFS ofangreindum fyrirtækjum um að alþjónustuútnefningin hefði verið framlengt um eitt ár, eða til 31. desember 2011.

Með ákvörðun PFS nr. 32/2011 voru alþjónustuskyldur þær sem áður hvíldu á Símanum og Mílu framlengdar. Útnefningartímabilið var frá 1. janúar 2012 til 31. desember 2012, með heimild til að framlengja útnefningartímabilið um 1 ár. Fram kom m.a. að með vísun til 1. mgr. 20. gr., sbr. 19. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, væri Míla útnefnd með alþjónustuskyldu að því er varðaði tengingu við almenna talsímanetið. Tengingin skyldi vera til þess fallin að hægt yrði að bjóða almenna talsímapjónustu sem og gagnaflutningsþjónustu með að lágmarki 128 Kb/s flutningsgetu um land allt. Með bréfi, dags. 10. desember 2012, framlengdi PFS útnefninguna um eitt ár, eða til 31. desember 2013.

### **3.9 Samráðsskjal PFS um þau áform stofnunarinnar að viðhalda tímabundið kvöð á Mílu um aðgang að fjarskiptanetinu**

Þann 22. nóvember 2013 birti PFS samráðsskjal um þá fyrirætlun stofnunarinnar að útnefna ekki fjarskiptafyrirtæki með alþjónustuskyldur að því er varðar talsímapjónustu, gagnaflutningsþjónustu og rekstur almennings síma og um að viðhalda tímabundið núverandi kvöð á Mílu um aðgang að fjarskiptanetinu. Samráðsfrestur er til 13. desember 2013. Gert er ráð fyrir að endanleg ákvörðun líti dagsins ljós fyrir næstu áramót.

Áformin ganga út á að PFS framlengi núgildandi kvöð á Mílu um að félagið bjóði tengingu við almenna talsímanetið þar til endurskoðun hefur farið fram á þeirri kvöð, þ.e. til 1. júní 2014. Gert er ráð fyrir að mögulegt verði að framlengja þá dagsetningu til loka þess árs. PFS hyggst fyrir árslok 2013 birta umræðuskjal um mögulegar útfærslur umræddri alþjónustukvöð. Í umræðuskjalinu verður hagsmunaaðilum gefinn kostur á að tjá sig um atriði eins og afmörkun alþjónustukvaðar m.t.t. landsvæða og skiptingu kostnaðar vegna tengingar, ásamt því sem umfjöllun verður um skilyrði vegna umsókna um framlag úr jöfnunarsjóði vegna alþjónustu.

### **3.10 Sátt Skipta og Samkeppniseftirlitsins**

Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013, dags. 26. mars 2013, var gerð sátt á milli Samkeppniseftirlitsins og Skiptasamstæðunnar. Um var að ræða heildarsátt um lok

þeirra mála sem eftirlitið hafði haft til rannsóknar gagnvart félögum í Skiptasamstæðunni. Með sáttinni voru gerðar umfangsmiklar breytingar á skipulagi og háttsemi Skiptasamstæðunnar í því skyni að efla samkeppni. Samkeppniseftirlitið viðhafði nána samvinnu við PFS við undirbúning sáttarinnar.

Með sáttinni var í fyrsta sinn gerður skýr aðskilnaður milli annars vegar grunnkerfa samstæðunnar og þjónustu við fjarskiptafyrirtæki sem tengist þeim og hins vegar smásölustarfsemi Símans. Samkvæmt sáttinni eru Skipti og dótturfélög bundin af ítarlegum skilyrðum sem eiga að tryggja þetta og vinna þannig gegn því að staða Skipta í grunnfjarskiptum sé nýtt til þess að skapa fyrirtækinu óeðlilegt samkeppnisforskot. Með sáttinni er þannig leitast við að tryggja að Síminn og keppinautar hans sitji við sama borð þegar kemur að aðgangi að grunnfjarskiptakerfum og kaupum á fjarskiptaþjónustu af samstæðunni á heildsölustigi. Helstu fyrirmæli sem samstæðan þarf að hlíta eru eftirfarandi:

- Keppinautar Símans skulu fá sama aðgang að fjarskiptavirkjum og fjarskiptaþjónustu samstæðunnar og Síminn sjálfur nýtur á hverjum tíma með sömu kjörum, skilmálum og gæðum, til að tryggja fullt jafnræði kaupenda að öllum heildsöluafurðum sem Míla selur. Hið sama tekur til jafnræðis í allri upplýsingagjöf.
- Til að tryggja framangreint jafnræði er mælt fyrir um sjálfstæði Mílu og felur sáttin í sér verulegan aðskilnað Mílu frá Símanum og öðrum fyrirtækjum innan samstæðunnar. Sjálfstæði Mílu er m.a. tryggt með skýrum fyrirmælum um viðskiptastefnu og verksvið fyrirtækisins, óháðum stjórnarformanni og stjórnunarlegu sjálfstæði, aðgreindu húsnæði, trúnaðarskyldum og banni við samnýtingu á tiltekinni þjónustu. Þá var mælt fyrir um að mikilvæg fjarskiptakerfi og verkefni (tilteknar leigulínur) sem flutt voru frá Mílu til Símans á árinu 2012 skyldu flutt aftur til Mílu. Til viðbótar skyldu önnur mikilvæg fjarskiptakerfi flutt frá Símanum til Mílu (bitastraumsþjónusta).
- Heildsala Símans mun selja keppinautum fyrirtækisins tiltekna þjónustu, t.d. Internetþjónustu í heildsölu og lúkningu símtala í farsímaneti. Mælt er fyrir um ráðstafanir til þess að tryggja sjálfstæði heildsölu Símans að þessu leyti og tryggja að keppinautar Símans sitji við sama borð og Síminn sjálfur í viðskiptum við heildsölu Símans, t.d. varðandi verð, gæði og jafnræði í upplýsingagjöf.
- Skiptum ber að stofna sérstaka eftirlitsnefnd sem starfa mun innan samstæðunnar. Hún skal skipuð tveimur óháðum mönnum og einum fulltrúa Skipta. Verður tryggt að hún geti starfað sjálfstætt og er nefndinni ætluð margvísleg verkefni til að tryggja framgang sáttarinnar. Skipun hinna óháðu nefndarmanna er háð samþykki Samkeppniseftirlitsins og PFS. Verði nefndin þess vör að Skipti hafi brotið gegn sáttinni skal hún tilkynna það Samkeppniseftirlitinu og brot á sáttinni varða viðurlögum.

Fram kom í fréttatilkynningu Samkeppniseftirlitsins í kjölfar sáttarinnar að eftirlitið teldi að sáttin væri til þess fallin að stuðla að mun heilbrigðara samkeppnisumhverfi og myndi

efla verulega samkeppni neytendum og atvinnulífinu til góða. Hagkvæm, skilvirk og traust fjarskipti skipti samfélagið miklu.

Í 30. gr. sáttarinnar kemur fram sá fyrirvari að sáttin hafi engin áhrif á lögsögu PFS skv. lögum nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, um þau atriði sem heyra undir fjarskiptalög nr. 81/2003 og afleiddar reglur og ákvarðanir á grundvelli fjarskiptalaga.

Ofangreind sátt felur sér aðskilnað í rekstri fyrirtækja undir Skiptasamstæðunni (e. functional separation). Hins vegar var ekki gengið svo langt að kveða á um uppskiptingu samstæðunnar (e. structural separation). Aðskildar lögpersónur starfa undir Skiptasamstæðunni en undir sama eignarhaldi. Tilgangur umræddrar sáttar var fyrst og fremst samkeppnislegs eðlis. Því er ljóst að fyrirtæki undir samstæðurnni, þ.m.t. Míla og Síminn, mynda eina *efnahagslega* einingu í skilningi samkeppnisréttar.

## IV

### Niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar

#### 4.1 Almennt

Míla ehf. sótti um 194 milljón króna framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu fyrir árið 2013 vegna taps á rekstri kopalínukerfis í strjálbýli. Eins og nánari grein verður gerð fyrir hér að neðan hafnar PFS umsókn Mílu að svo stöddu. Stofnunin mun taka umsóknina aftur til meðferðar ef Míla færir hana í það horf sem PFS mælir hér fyrir um og afhendir þau gögn sem stofnunin telur nauðsynleg til að leggja fullnægjandi mat á umsóknina eigi síðar en 1. júlí 2014. Að mati PFS er það grundvallaratriði að litið sé á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu við mat á umsókn um umrætt jöfnunarsjóðsframlag og að framlegð sú sem Síminn hefur vegna umræddra tenginga í strjálbýli skuli koma til frádráttar þeim kostnaði sem Míla telur að felist í veitingu umræddrar þjónustu í strjálbýli, þ.á.m. tekjur vegna síma-, internet- og sjónvarpsþjónustu.

Ennfremur hefur áhrif á umrædda umsókn að PFS heimilaði Mílu að hækka heimtaugaleiguverð sín um 8,6% frá og með 1. ágúst 2013 eftir að umsókn um jöfnunarsjóðsframlag barst PFS. Sú hækkun gerir það að verkum að hið meinta tap sem jöfnunarsjóðsframlaginu var ætlað að bæta er mun minna en fram kom í hinni upphaflegu umsókn. Míla þyrfti því að taka tillit til þessa ef félagið hyggst bera uppfærða umsókn undir PFS.

#### 4.2 Míla og Síminn mynda eina efnahagslega einingu m.t.t. umsóknarinnar

Í boðunarbréfi PFS, dags. 28. janúar 2013, kom fram að það væri mat stofnunarinnar að líta bæri á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu m.t.t. þeirrar umsóknar sem til umfjöllunar væri. Sú framlegð sem Síminn hefði af umræddum tengingum í strjálbýli skyldi koma til frádráttar mögulegu alþjónstuframlagi Mílu, þ.á.m. tekjur vegna síma-, internet- og sjónvarpsþjónustu.

Í andmælabréfi Mílu, dags. 28. febrúar 2013, var þessu alfarið mótmælt. Fram kom að kvaðir giltu um aðgang að kopalheimtaugum félagsins og því væru félögin í raun ótengd

hvað varðaði markaði fyrir heimtaugar og almenna talsímaþjónustu. Míla veitti ekki heildarþjónustu á viðkomandi tengingum og hefði því engar tekjur af annarri þjónustu um heimtaugina. Kvaðir um bókhaldslegan aðskilnað gerðu það að verkum að Míla gæti aldrei notið góðs af mögulegum markaðsávinningi eða jákvæðri afkomu Símans. Þar að auki væri um að ræða rekstur í sérstöku hlutafélagi með sérstakri stjórn sem yki enn á aðgreiningu milli heildsöluaðgangs að koparheimtaug sem Míla veitti og svo þjónustu sem Síminn veitti um koparheimtaugina. Ef markaðslegur ávinningur og arðsemi væri af því að bjóða talsíma- og gagnaflutningsþjónustu í strjálbýli, þá væru möguleikar annarra fjarskiptafyrirtækja til að bjóða þá þjónustu um heimtaugar Mílu nákvæmlega þeir sömu og Símans. Hins vegar hefði lítill áhugi verið á því að bjóða þjónustu um heimtaugar á þessum svæðum sem benti til þess að ekki væri um arðbæra þjónustu að ræða þar.

Þá kom fram í máli Mílu að þótt mögulega mætti líta á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar, þá hefði það ekki þýðingu við ákvörðun um það hvort Míla ætti rétt á framlagi úr alþjónustusjóði. Míla veitti ekki þá heildsölu- eða smásölubjónustu sem veitt væri um viðkomandi tengingar og hefði þar af leiðandi engar tekjur af slíkri þjónustu. Því væri ekki unnt að fallast á að þær hefðu áhrif á afkomu Mílu. Með vísan til framangreinds væri meginforsendu fyrirhugaðrar höfnunar PFS á umsókn Mílu um styrk úr alþjónustusjóði harðlega mótmælt og því haldið til streitu af hálfu Mílu að fyrirtækið þyrfti ekki að standa að umsókn sameiginlega með Símanum.

PFS lítur svo á að Míla og Síminn myndi eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar og því verði að líta á þá heildarþjónustu sem veitt er á viðkomandi tengingum en ekki eingöngu til heimtauga á heildsölustigi þegar umsókn Mílu er metin. Síminn og Míla eru systurfyrirtæki sem bæði eru að fullu í eigu móðurfélagsins Skipta hf. og eru eignartengslin því algjör. Samskipti Símans og Mílu ráðast fyrst og fremst af heildarhagsmunum fyrirtækjasamstæðunnar og teljast hagsmunir einstakra fyrirtækja innan samstæðunnar til hagsmuna samstæðunnar sem slíkrar. Þegar kostnaður sem skapast vegna alþjónustukvaðar er skoðaður þarf að skoða hvaða áhrif það hefði á Skiptasamstæðuna ef alþjónustukvöðin væri ekki til staðar, þ.e. hvort Síminn og Míla myndu hætta að þjónusta ákveðin svæði ef heimtaugaleiga á þeim svæðum væri rekin með tapi. Ekki er hægt að hafa tekjur af annarri þjónustu um heimtaugina, svo sem talsíma- og internetþjónustu, ef heimtaugin er ekki til staðar og því er ekki hægt að horfa framhjá þeirri afkomu sem sú þjónusta skilar. Væru Síminn og Míla ótengd fyrirtæki ættu ofangreind sjónarmið að sjálfsögðu ekki við.

Framangreind sátt Samkeppniseftirlitsins og Skipta frá 26. mars 2013 felur í sér aðskilnað í rekstri fyrirtækja undir Skiptasamstæðunni (e. functional separation) en ekki var gengið svo langt að kveða á um uppskiptingu samstæðunnar (e. structural separation). Aðskildar lögpersónur starfa undir Skiptasamstæðunni en undir sama eignarhaldi. Tilgangur umræddrar sáttar var fyrst og fremst samkeppnislegs eðlis. Því er ljóst að fyrirtæki undir samstæðunni, þ.m.t. Míla og Síminn, mynda eina *efnahagslega* einingu í skilningi samkeppnisréttar.

Míla heldur því fram að framangreind áform PFS gangi ekki upp í ljósi þess að Míla sé undir kvöðum á heimtaugamarkaði, veiti ekki heildarþjónustu á heimtauginni, njóti ekki annarra tekna en heimtaugarleigugjalds, njóti ekki markaðsávinninga í tengslum við heimtaugina og að Míla og Síminn séu aðskildar lögpersónur. Í sjálfu sér er þetta allt satt og rétt. Hins vegar byggir PFS á því að Síminn og Míla sé ein efnahagsleg eining m.t.t. umsóknar þessarar. Það er ágreiningslaust að félögin eru undir sama eignarhaldi og að tekjur hvors fyrirtækis fyrir myndi tekjur innan samstæðunnar. Það væri algjörlega óviðunandi ef fyrirtækjasamstæða sem sækir um alþjónustuframlag gæti stjórnað fjárhæð framlagsins með einhliða skipulagsbreytingu eða verkaskiptingu innan samstæðunnar. Slíkt gengur að sjálfsögðu ekki upp og algjörlega nauðsynlegt er því að horft sé til samstæðunnar í heild við mat á umsóknum sem þessum.

Að ofangreindu virtu þarf því, þegar kostnaður vegna alþjónustu er metinn, annars vegar að líta til tengingar við almenna talsímanetið, þar sem þjónustuaðili greiðir Mílu stofn- og leigugjald (heildsala), og hins vegar til framlegðar þeirrar fjarskiptaþjónustu sem veitt er um viðkomandi tengingu, þ.e. símaþjónusta, internettenging, sjónvarp o.fl. (heildsala og smásala). Það er því niðurstaða PFS að líta beri á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu m.t.t. þeirrar umsóknar um jöfnunarsjóðsframlag sem hér er til umfjöllunar. Sú framlegð sem Síminn hefur af umræddum tengingum í strjálbýli skulu því koma til frádráttar mögulegu alþjónustuframlagi Mílu, þ.á.m. tekjur vegna síma-, internet- og sjónvarpsþjónustu.

### 4.3 Nettókostnaður, markaðsávinningur og ósanngjörn byrði

Í boðunarbréfi PFS, dags. 28. janúar 2013, kom fram að nettókostnaður við útreikning alþjónustuframlags Mílu skyldi reiknaður út í samræmi við neðangreinda formúlu:

#### Útreikningar á nettókostnaði:

- + Kostnaður heimtaugar hjá Mílu (umflýjanlegur kostnaður)
  - Heimtaugaleiga, stofngjald Mílu (brottfallnar tekjur)
  - Framlegð þjónustu Símans yfir tenginguna í heildsölu og smásölu (sími, bitastraumur, internet, sjónvarp, samtenging o.fl.) í samræmi við brottfallnar tekjur að frádrögnum umflýjanlegum kostnaði.
- = **Beinn nettókostnaður**
- Markaðsávinningur
- = **Nettókostnaður**

Í umræddu boðunarbréfi kom ennfremur fram að *markaðsávinningur* snéri að endanotendum og því þyrfti að meta hann út frá samstæðunni í heild en ekki einungis Mílu og að við mat á honum bæri PFS m.a. taka mið af framkvæmd á EES-svæðinu. Í umsókn Mílu hefði verið lagt mat á markaðsávinning félagsins út frá æviferilsáhrifum, alnánd, ímynd og vörumerki og hefði það verið álit Mílu að slíkur ávinningur væri enginn í tilviki Mílu. Ef Síminn nýtti sér viðskiptamannaskrár til að auglýsa þjónustu sem ekki félli undir alþjónustukvöðina skyldi einnig meta slíkt til ávinnings. Þar sem óbeinn ávinningur hefði verið metinn hefði ímynd og vörumerki oftast verið meginþátturinn. Við mat á þeim þáttum hefðu verið notaðar nokkrar nálganir. Ofcom hefði t.a.m. miðað við 20% af sölu- og markaðskostnaði hjá smásöluarmi alþjónustuveitandans í Bretlandi. Fleiri ríki hefðu fylgt þessu fordæmi. Markaðsávinningur vegna ímynda og vörumerkis



hefði einnig verið reiknaður út frá verðmati á vörumerki þjónustuveitandans þar sem slíkt verðmat lægi fyrir eða út frá niðurstöðum úr neytendakönnunum.

Ennfremur kom fram í ofangreindu boðunarbréfi að nettókostnaður gæti eingöngu verið grundvöllur jöfnunarsjóðsframlags ef kostnaðurinn væri talinn ósanngjörn byrði. Ef nettókostnaður væri fyrir hendi þyrfti því að meta í lokin hvort hann teldist ósanngjörn byrði á samstæðuna. Rekstrartap eitt og sér væri ekki jafngilt *ósanngjarnri byrði* eins og Míla héldi fram og vísaði PFS m.a. til umfjöllunar um þetta atriði í ákvörðun PFS nr. 35/2012<sup>5</sup>. Reikna þyrfti beinan nettókostnað og meta óbeinan ávinning til að ákvarða hann. Ef nettókostnaður vegna alþjónustukvaðar væri til staðar þyrfti því að meta hvort sá kostnaður gæti talist ósanngjörn byrði. Við það mat væru ýmis atriði sem kæmu til skoðunar, m.a. framlegð af þjónustunni á hagkvæmum svæðum, samkeppnisstaða á viðkomandi markaði, umfang veltu og afkoma af þjónustu Mílu og Símans sem tengdist viðkomandi alþjónustu, auk almennrar rekstrargetu fyrirtækjanna.

Í andmælabréfi Mílu, dags. 28. febrúar 2013, kom fram að PFS teldi að rekstrartap eitt og sér jafngilti ekki *ósanngjarnri byrði*. Míla benti á að orðalag 1. mgr. 21. gr. FSL kvæði á um að ef fyrirtæki teldi að alþjónusta sem því væri skylt að veita væri rekin með tapi og því ósanngjörn byrði á fyrirtækinu gæti það sótt um til PFS að því yrði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir umrædda starfsemi. Það væri því ótvírætt samkvæmt orðalagi ákvæðisins að tap eitt og sér jafngilti *ósanngjarnri byrði* í skilningi laganna. Í umsókn Mílu kæmi fram að árlegt tap af umræddri þjónustu væri metið um 200 millj. kr. Sem hlutfall af veltu aðgangsnets Mílu væri tapið hátt í 10% sem yrði að teljast umtalsvert og ekki ásættanlegt ef venjuleg viðskiptasjónarmið yrðu látin ráða og þar af leiðandi ósanngjörn byrði á fyrirtækinu í skilningi 12. tölul. 2. gr. reglugerðar um alþjónustu. Þetta skaðaði samkeppnismöguleika Mílu þar sem slík byrði væri ekki lögð á samkeppnisaðila Mílu sem einbeittu sér að því að veita þjónustu á arðbærum svæðum.

Þá kom fram í máli Mílu að ákvörðun Símans um að kæra ekki ákvörðun PFS nr. 35/2012, þar sem stofnunin hefði hafnað umsókn Símans um framlag úr jöfnunarsjóði vegna almenningsssíma á þeim grundvelli að ekki væri um ósanngjarna byrði að ræða, hefði enga þýðingu fyrir það mál sem hér væri til umfjöllunar. Sú ákvörðun hefði varðað hagsmuni Símans og beinst að því fyrirtæki. Ákvörðun Símans um að skjóta málinu ekki til æðra stjórnvalds eða dómstóla bæri að skoða í ljósi þeirra hagsmuna sem í húfu hefðu verið og öðrum úrræðum sem Síminn hefði haft til að draga úr tapi. Míla hefði ekki átt aðild að því máli og gæti ekki skotið umræddri ákvörðun til úrskurðarnefndar eða dómstóla. Þá teldi Míla hagsmuni sína af því að fá styrk úr alþjónustusjóði vegna reksturs koparheimtauga í strjálbýli mun meiri en Símans varðandi símasjálfsala, bæði hvað varðaði umfang þjónustunnar og árlegt rekstrartap. Síminn hefði kost á því að draga út tapi sínu með því að leggja niður megnið af þjónustunni en slíkt væri vart í boði fyrir Mílu. PFS hefði framlengt alþjónustukvöð á Mílu út árið 2013. Af því mætti draga þá ályktun að PFS teldi að þjónustan væri óhjákvæmileg og yrði ekki aflögð.

Hugtökin *nettókostnaður* og *ósanngjörn byrði* eru skilgreind í 2. gr. reglugerðar nr. 1356/2007 um alþjónustu á neðangreindan hátt:

<sup>5</sup> Tilvitnuð ákvörðun er reifuð í kafla 3.4 hér að framan.

**Nettókostnaður:** Kostnaður fjarskiptafyrirtækis við að veita alþjónustu að frádregnum beinum tekjum af þjónustunni og þeim markaðsávinningi sem alþjónustuhafi hefur af því að veita alþjónustu. (10. tölul.)

**Ósanngjörn byrði:** Þegar álagning alþjónustukvaða á fjarskiptafyrirtæki um að veita tilteknum notendum eða notendahópum fjarskiptaþjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiðir til taps eða til aðstæðna sem ekki myndu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar. Ofangreint tap eða óvenjulegu aðstæður verða að hafa veruleg áhrif á rekstrargetu fyrirtækisins og samkeppnismöguleika eða stofna efnahag þess í hættu. (12. tölul.)

Ennfremur er þar að finna skilgreiningu á hugtökunum *ímynd*, *vörumerki*, *alnánd* og *æviferilsáhrif* en þau atriði eru almennt talin geta leitt til *markaðsávinning*s hjá alþjónustuveitanda.

PFS er ennþá á þeirri skoðun að nettókostnaður við útreikning alþjónustuframlags Mílu skuli reiknaður út í samræmi við umrædda formúlu, þ.e.a.s.:

**Útreikningar á nettókostnaði:**

- + Kostnaður heimtaugar hjá Mílu (umflýjanlegur kostnaður)
  - Heimtaugaleiga, stofngjald Mílu (brottfallnar tekjur)
  - Framlegð þjónustu Símans yfir tenginguna í heildsölu og smásölu (sími, bitastraumur, internet, sjónvarp, samtenging o.fl.) í samræmi við brottfallnar tekjur að frádregnum umflýjanlegum kostnaði.
- = **Beinn nettókostnaður**
- Markaðsávinningur
- = **Nettókostnaður**

Í máli því sem hér er til umfjöllunar er ekki ágreiningur á milli PFS og Mílu um hvernig reikna skuli nettókostnað við útreikning alþjónustuframlags Mílu nema að því er varðar framlegð af þjónustu Símans. Í kafla 4.2 hér að ofan hefur PFS hins vegar komist að þeirri niðurstöðu að líta beri á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu m.t.t. umsóknarinnar. Sú framlegð sem Síminn hefur af umræddum tengingum í strjálbýli skulu því koma til frádráttar mögulegu alþjónstuframlagi Mílu, þ.á.m. tekjur vegna síma-, internet- og sjónvarpsþjónustu.

Ekki er heldur ágreiningur um að markaðsávinningur skuli koma til frádráttar beinum nettókostnaði til að reikna út nettókostnað. Míla telur hins vegar að markaðsávinningur sé enginn í tilviki Mílu. PFS er því ekki sammála en mun þó ekki í ákvörðun þessari reikna út markaðsávinning Skiptasamstæðunnar þar sem PFS hyggst að svo stöddu hafna umsókn Mílu um alþjónustuframlag sökum formgalla á umsókninni, eins og grein hefur verið gerð fyrir í kafla 4.2 hér að ofan og nánari grein verður gerð fyrir í köflum 4.4 og 4.5 hér að neðan.

Hins vegar er að hluta til ágreiningur um þá afstöðu PFS að nettókostnaður geti eingöngu verið grundvöllur jöfnunarsjóðsframlags ef kostnaðurinn telst ósanngjörn byrði. Míla færir fyrst rök fyrir því að tap af umræddri þjónustu í strjálbýli teljist ósanngjörn byrði á félagið. Þá heldur Míla því fram að skv. orðalagi 1. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga jafngildi

tap eitt og sér ósanngjarnri byrði. Þessu er PFS ósammála eins og nánari grein verður gerð fyrir hér að neðan.

Með samanburði á eldra ákvæði 1. mgr. 21. gr. FSL og því ákvæði sem lögfest hefði verið með 3. gr. laga nr. 78/2005 mætti sjá að tilgangurinn með því að setja inn hugtakið „ósanngjörn byrði“ hefði fyrst og fremst verið sá að slá því föstu að fram þyrfti að fara mat á því hvort að hið útreiknaða tap af alþjónustu væri af þeirri stærðargráðu að skylt væri að greiða alþjónustuhafa úr jöfnunarsjóði. Í greinargerð með breytingunni hefði komið fram að verið væri að skýra reglur um mat á því hvort fyrirtæki ætti rétt á greiðslu vegna alþjónustuskyldu, þ.m.t. að skoða hvort um ósanngjarna byrði væri að ræða. Auk þess væri kveðið á um að við mat á slíkri byrði skyldi taka mið af markaðsávinningi af því að veita þjónustuna, þ.e. að einnig yrði tekið mið af óefnislegum gæðum eins og viðskiptavild fyrirtækis sem veitti þjónustuna. Tilgangur og tilurð ákvæðisins benti að mati PFS eindregið til þess að fram þyrfti að fara sjálfstætt mat á því hvort að hið reiknaða tap af alþjónustuskyldu væri ósanngjarnt gagnvart alþjónustuveitanda þannig að viðkomandi fyrirtæki ætti rétt á að fá það bætt úr alþjónustusjóði.

Hugtakið „ósanngjörn byrði“ í 21. gr. FSL ætti rót sína að rekja til hugtaksins „unfair burden“ í 1. mgr. 12. gr. alþjónustutílskipunar ESB nr. 2002/22/EB sem kvæði á um að ef innlent stjórnvald teldi að framboð alþjónustu kynni að vera óeðlilega þung byrði á fyrirtæki sem tilnefnd væru til að veita alþjónustu skyldi það reikna út hreinan kostnað við að veita hana. Á grundvelli útreikninga um hreinan kostnað skyldi meta hvort byrðin væri ósanngjörn. Í máli dómstóls ESB nr. C-389/08 (Belgía) kæmi einnig skýrt fram að það þyrfti ekki að vera ósanngjörn byrði þótt þjónusta væri rekin með tapi. Þvert á móti kæmi fram að fara þyrfti fram sjálfstætt mat á því hvort tapið væri slík byrði á fjarskiptafyrirtækið að það ætti rétt á framlagi. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið skyldi skýra lög og reglur, að svo miklu leyti sem við ætti til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggðu. Við túlkun reglna eða hugtaka sem fengin væru úr EES-rétti bæri því að gæta samræmis við túlkun. Fjarskiptalög á Íslandi byggðu að meginstefnu til á því regluverki sem gildi innan EES, þ.m.t. reglur um alþjónustu og fjármögnun hennar. Framkvæmd í Evrópu, þar sem ástæða hefði þótt til að meta kostnað af alþjónustu, hefði og verið með þeim hætti að eftirlitsstofnanir hefðu lagt sjálfstætt mat á það hvort reiknað tap af alþjónustu væri að umfangi þess eðlis að það gæti talist ósanngjarnt.

Samkvæmt 21. gr. FSL gæti fyrirtæki, ef það teldi að alþjónusta sem því væri gert skylt að veita væri rekin með tapi og því ósanngjörn byrði á fyrirtækinu, sótt um að því yrði tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræddi. Þá væri og kveðið á um að við útreikninga á tapi skyldi PFS einnig taka mið af markaðsávinningi viðkomandi fyrirtækis. Míla héldi því fram að túlka bæri framangreint orðalag samkvæmt orðanna hljóðan þannig að allt tap fæli sjálfkrafa í sér ósanngjarna byrði gagnvart alþjónustuveitanda. PFS gæti ekki fallist á að í umræddu orðalagi fælist sjálfkrafa ályktun um að allt tap alþjónustuveitanda leiddi til ósanngjarnrar byrði og þar með til framlags úr jöfnunarsjóði. Ónákvæmt orðalag ákvæðisins yrði ekki skilið á þann veg, þvert gegn samhengi ákvæðisins um að meta þyrfti kostnaðinn og til mótvægis hugsanlegan ávinning með það fyrir augum að leggja heildstætt mat á það hvort skyldan fæli í sér ósanngjarna byrði á

alþjónustuveitanda. Mætti þessi skilningur vera ljós þar sem megintilgangur umræddra lagabreytinga á árinu 2005 hefði verið að undirbyggja lagastoð fyrir svokallaða „net cost“ aðferð sem væri algjörlega þýðingarlaus ef allt tap leiddi sjálfkrafa til ósanngjarnrar byrði og framlags úr jöfnunarsjóði sem því næmi.

Slíkur skilningur Mílu á umræddu orðalagi gengi auk þess gegn skilgreiningu á hugtakinu ósanngjarnri byrði, sbr. 12. tölul. 2. gr. alþjónustureglugerðar. Þar kæmi fram að um ósanngjarna byrði væri að ræða þegar álagning alþjónustukvaða á fjarskiptafyrirtæki um að veita tilteknum notendum fjarskiptaþjónustu eða veita hana á tilteknum svæðum leiddi til taps eða til aðstæðna sem ekki myndu skapast ef venjuleg viðskiptasjónarmið yrðu lögð til grundvallar. Auk þess yrði hið umrædda tap eða hinar óvenjulegu aðstæður að hafa veruleg áhrif á rekstrargetu og samkeppnismöguleika fyrirtækisins eða stofna efnahag þess í hættu.

Að ofangreindu virtu er það því niðurstaða PFS að nettókostnað skuli reikna þannig út að fyrst skuli ákvarða kostnað heimtaugar hjá Mílu, áður en heimtaugaleigutekjur Mílu, framlegð þjónustu Símans yfir tenginguna í heildsölu og smásölu og markaðsávinningur skuli dreginn frá. Sé einhver nettókostnaður fyrir hendi eftir þessa útreikninga skal síðan meta hvort sá kostnaður sem eftir stendur teljist ósanngjörn byrði á Skiptasamstæðuna.

Þar sem verulegir formgallar eru á umsókn Mílu mun PFS hins vegar ekki í ákvörðun þessari reikna út nettókostnað Mílu né meta hvort um ósanngjarna byrði er að ræða.

#### **4.4 Umsóknin uppfyllir ekki kröfur um skýrleika og forsendur útreikninga**

Í boðunarbréfi PFS, dags. 28. janúar 2013, gerði PFS ennfremur athugasemdir við aðferðafræði Mílu við útreikninga á nettókostnaði hvað varðaði flokkun niður á svæði, mat á umflýjanlegum kostnaði og brottföllnum tekjum, forsendur og sundurliðun kostnaðarskiptingar og skiptingu sameiginlegs kostnaðar. Í andmælabréfi sínu, dags. 28. febrúar sl., lýsti Míla sig ósammála PFS hvað þetta varðar. Nánari grein verður gerð fyrir sjónarmiðum Mílu og niðurstöðu PFS hvað þessi atriði varðar í undirköflum 4.4.1-4.4.4 hér að neðan.

##### 4.4.1 Flokkun niður á svæði

Í umsókn sinni um styrk úr alþjónustusjóði flokkaði Míla kostnað niður á strjálbýli og þéttbýli. Strjálbýlið var flokkað niður á 8 svæði og þéttbýlið á 13 svæði. Í umsókninni gat að líta töflu sem sýndi þau tækjarými sem tilheyrðu hverju svæði í strjálbýli en mismunandi fjöldi tækjarýma voru talin tilheyra hverju svæði. Ekki var tilgreint í umsókninni hvaða sjónarmið réðu þessu vali á svæðum.

Í boðunarbréfi PFS benti stofnunin á að í umsóknina skorti forsendur fyrir flokkun niður á ákveðin svæði. Ef horft væri til framkvæmdar í Evrópu við útreikninga á nettókostnaði þá væru svæðin oftast skilgreind út frá hverri tengigrind/símstöð (e. Main Distribution Frame - MDF) og beinn nettókostnaður reiknaður fyrir hvert svæði. Við val á stærð svæðis væri miðað við smæstu einingu sem litið væri til við fjárfestingaákvæðanir. Þessi skilgreining á svæðum hefði m.a. verið notuð í Portúgal, Belgíu, Frakklandi og á Spáni

við ákvörðun nettókostnaðar af alþjónustu. Ennfremur taldi PFS að skilgreina bæri svæðin út frá tengigrindum/símstöðvum. Reikna þyrfti út beinan nettókostnað fyrir öll svæðin og út frá því væru óhagkvæm svæði skilgreind (jákvæður beinn nettókostnaður) og samanlagður beinn nettókostnaður fenginn.

Í ofangreindu andmælabréfi sínu benti Míla á að flokkun svæða væru skilgreind og vísaði í umsóknina hvað þetta varðaði. Jafnframt benti Míla á að það kæmi hvergi fram í alþjónustureglugerðinni að reikna bæri nettókostnað fyrir hverja tengigrind/símstöð. Míla teldi þá aðferðafræði lakari en þá sem sett væri fram í umsókninni því það gæti orðið mikið frávik milli ára á hverju svæði.

PFS tekur undir það með Mílu að í reglugerðinni er ekki að finna nákvæma útfærslu á því hvernig beri að skilgreina svæði við útreikninga á nettókostnaði. Því bar PFS að meta hvort að sú skipting sem Míla lagði til væri hentug og málefnaleg til að meta nettókostnað. PFS hefur skoðað hvernig þessu hefur verið háttað í Evrópu og hvernig tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002 um alþjónustu og réttindi notenda að því er varðar rafræn fjarskiptanet og -þjónustu (tilskipun um alþjónustu) hefur verið túlkuð hvað þetta varðar.

Í viðauka IV við umrædda tilskipun er tilgreint hvernig skuli reikna út nettókostnað. Þar segir:

*„Vandlega skal hugað að því að meta með réttum hætti kostnað sem tilnefnt fyrirtæki hefði kosið að komast hjá hefði ekki verið um neinar alþjónustuskuldur að ræða.“*

Samkvæmt tilskipuninni ber því að meta umflýjanlegan kostnað þegar nettókostnaður er reiknaður. Við þetta mat þarf að setja sig í spor alþjónustuveitandans þegar tekin er ákvörðun um fjárfestingu eða hvort leggja eigi niður þjónustueiningu á ákveðnu svæði. Sá kostnaður sem hægt er að komast hjá ræðst af þeim möguleikum sem þjónustuveitandinn hefur til að loka óhagkvæmum svæðum væri alþjónustukvöðin ekki til staðar. Sú eining sem helst kemur til greina í þessu samhengi eru símstöðvar/tengigrindur (e. MDF) og líklegt að ef það kæmi til greina að loka svæðum þá væri það sú eining sem miðað væri við.

Ef tekið er dæmi um Vestfirði þá eru í umsókn Mílu tilgreind 27 tækjarými í strjálbýli á Vestfjörðum. Til að meta „kostnað sem tilnefnt fyrirtæki hefði kosið að komast hjá“ þá er horft til þeirra svæða sem kæmi til greina að loka ef alþjónustukvöðin væri ekki til staðar. Þá er ekki líklegt að ákvörðunin stæði um að loka öllum 27 tækjarýmum í einu. Líklegra væri að ákvörðunin stæði um að hætta að veita þjónustu á óhagkvæmu svæði sem tengist tilteknu tækjarými.

Míla hefur bent á að símstöðvar í strjálbýli hér á landi séu ekki samanburðarhæfar við litlar tengigrindur/símstöðvar í Evrópu þar sem þéttbýli er jafnan langtum meira en hér á landi. Þá telur Míla að það vanti rökstuðning hjá PFS um hvernig þau lönd í Evrópu sem nefnd eru til sögunnar eru valin.

PFS lítur ekki til þessara landa m.t.t. samanburðarhæfni þeirra hvað varðar aðstæður á hverjum stað heldur hvernig tilskipunin hafi verið túlkuð hvað þetta atriði varðar. PFS telur eðlilegt að horft sé til framkvæmdar í Evrópu varðandi þau atriði sem ekki eru útfærð nákvæmlega í reglugerð þegar nettókostnaður (net cost) er reiknaður.

Samkvæmt upplýsingum frá ráðgjafarfyritækinu Cullen International hefur nettókostnaður vegna alþjónustu verið reiknaður í Belgíu, Frakklandi, Ítalíu, Spáni, Bretlandi, Tékklandi, Lettlandi, Póllandi og Slóvakíu. Auk þess hefur Portúgal gefið út leiðbeiningar um hvernig reikna skuli út nettókostnað. Í þeim löndum sem PFS hefur upplýsingar um hefur verið miðað við tengigrind/símstöð (e. Main Distribution Frame - MDF) sem afmörkum þeirra svæða sem til skoðunar eru þegar nettókostnaður er reiknaður.

Míla telur að krafa PFS um að reikna skuli nettókostnað fyrir hverja tengigrind sé verulega íþyngjandi. PFS bendir á að því minni sem svæðin eru skilgreind þeim mun líklegra er að heildarnettókostnaður verði meiri þar sem stök hagkvæm svæði gætu leynst innan stærri óhagkvæmra svæða. Ef Míla sýnir fram á að miklum erfiðleikum sé bundið að veita nauðsynlegar upplýsingar um kostnað fyrir svæði sem skilgreind eru út frá einstakri tengigrind/símstöð eins og PFS hefur lagt til, þá er PFS tilbúið að skoða aðrar mögulegar nálganir miðað við þær upplýsingar sem Míla getur lagt fram um einstök svæði. Míla yrði líka að rökstyðja hvernig mætti sérgreina sparnaðinn í ljósi þess að gert væri ráð fyrir áframhaldandi rekstri á tengigrindum umræddra svæða, en nánari umfjöllun er um þetta efni í kafla 4.4.2 hér að neðan.

#### 4.4.2 Mat á umflýjanlegum kostnaði og brottföllum tekjum ef þjónustunni væri hætt

Í framangreindu boðunarbréfi PFS benti stofnunin á að leggja þyrfti mat á umflýjanlegan kostnað og brottfallnar tekjur ef þjónustunni yrði hætt. Skoða þyrfti hvaða kostnaður myndi falla niður ef rekstur aðgangsnets legðist af á viðkomandi svæði og enn fremur hvaða tekjur myndu falla niður. Meta þyrfti sérstaklega hlutdeild í samtengdum (e. Joint costs) og sameiginlegum kostnaði (e. Common costs) í þessu sambandi, því ljóst væri að hluti þessa kostnaðar væri óumflýjanlegur.

Í athugasemdum sínum taldi Míla að það skorti tilvísun í viðhlítandi heimildir í lögum eða reglugerðum í umfjöllun PFS um „umflýjanlegan kostnað“, „samtengdan kostnað“ og „brottfallinn kostnað“. Míla benti á að PFS bæri að leggja til grundvallar ákvörðun sinni þau atriði sem heimild væri fyrir í íslenskum lögum. Míla benti á að í 13. gr. reglugerðar um alþjónustu sem fjallaði um sérgreiningu kostnaðar og tekna vegna alþjónustu væri eingöngu talað um beinan kostnað og sameiginlegan kostnað og aðferðir til að heimfæra slíkan kostnað. Hvergi væri minnst á umflýjanlegan kostnað, samtengdan kostnað eða brottfallinn kostnað í umræddri reglugerð.

Sú framsetning PFS að flokka kostnað sem sameiginlegan kostnað og samtengdan kostnað breytir í sjálfu sér ekki að um er að ræða sameiginlegan kostnað í skilningi reglugerðar nr. 1356/2007 um alþjónustu á sviði fjarskipta. PFS óskaði eftir því að þessi kostnaður væri meira sundurgreindur til að geta með gleggri hætti metið hvort hann félli

niður eða ekki ef ákveðnu svæðum væri lokað. Framsetningin er í samræmi við erlenda framkvæmd í sams konar útreikningum.

PFS bendir á að 13. gr. alþjónustureglugerðarinnar ber að skýra í samræmi við 12. gr. reglugerðarinnar. Í 12. gr. eru tilgreindir þeir rekstrarþættir sem ber að aðgreina frá annarri starfsemi fjarskiptafyrirtækis og í 13. gr. eru leiðbeiningar um hvernig eigi að skipta kostnaði milli þessara rekstrarþátta. Það er hins vegar ekki verið að tilgreina hvernig beri að reikna nettókostnað. PFS telur eðlilegt að þegar kostnaður sem hlýst af því að veita alþjónustu er metinn sé haft til hliðsjónar hvaða kostnað alþjónustuveitandinn hefði komist hjá ef alþjónustukvöðin væri ekki til staðar.

Í viðauka IV við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB segir um útreikninga á nettókostnaði<sup>6</sup>:

*„Við útreikning skal reikna hreinan kostnað við alþjónustuskyldu sem **mismun á hreinum kostnaði tilnefnds fyrirtækis**, sem er gert skylt að veita alþjónustu, og **hreinum kostnaði án alþjónustuskyldu**. Þetta gildir hvort sem netið í viðkomandi aðildarríki er komið í endanlegt horf eða enn er verið að þróa það og stækka. Vandlega skal hugað að því að meta með réttum hætti **kostnað sem tilnefnt fyrirtæki hefði kosið að komast hjá** hefði ekki verið um neinar alþjónustuskyldur að ræða. Við útreikning á hreinum kostnaði skal meta ávinning, þ.m.t. óefnisleg hlunnindi, sem rekstraraðili, sem veitir alþjónustu, nýtur.“* (leturbreyting PFS)

Samkvæmt ofangreindu ber því að meta hvaða kostnaður alþjónustufyrirtæki hefði komist hjá (umflýjanlegur kostnaður) ef alþjónustukvöðin hefði ekki verið til staðar þegar ákvörðun var tekin um að fara út í fjárfestingar. Umflýjanlegur kostnaður er íslensk þýðing á „avoidable cost“ sem er þekkt aðferðafræði við að meta kostnað sem fellur niður þegar borinn er saman rekstur með ákveðinni þjónustu og án hennar. Hvað varðar alþjónustu þá er þjónustan sem fellur niður sú þjónusta sem alþjónustuveitandinn myndi kjósa að fella niður ef alþjónustukvöðin væri ekki til staðar.

Þessi aðferðafræði er m.a. notuð við útreikninga á heilðsölugjöldum fyrir lúkningu, sbr. viðauka við tilmæli ESA nr. 2012/EES/62/01 en þar segir:

*„Sá viðbótarkostnaður við heilðsöluþjónustu á sviði lúkningar, sem um ræðir (þ.e. umflýjanlegur kostnaður), er munurinn á samanlögðum langtímakostnaði fjarskiptafyrirtækis vegna allra þjónustuþátta og samanlögðum langtímakostnaði sama félags þegar þannig háttar til að það býður utanaðkomandi aðilum ekki heilðsöluþjónustu á sviði lúkningar.“*

Míla benti á í andmælabréfi sínu að lagt hafi verið í miklar fjárfestingar eftir að alþjónustukvöðin hafi verið lögð á Símann og síðar Mílu. Ef Míla myndi hætta með þjónustuna í dag, myndi kostnaður vegna þegar útlagðra fjárfestinga ekki hafa áhrif á rekstrarkostnað til lækkunar, eðli máls samkvæmt. Ef PFS hefði í hyggju að hafna framlagi vegna þess að um „sokkinn kostnað“ væri að ræða myndi það stríða algjörlega gegn markmiðum reglugerðarinnar, þar sem fjárfestingar væru beinn kostnaður þegar til

<sup>6</sup> „Hreinn kostnaður“ skv. tilskipuninni er þýðing á „net cost“ og jafngildir því nettókostnaði skv. reglugerð nr. 1356/2007.

þeirra væri stofnað. Markmiðið með því að bæta beinan kostnað væri að mati Mílu að gera fyrirtækjum með alþjónustukvöð kleift að fara í nauðsynlegar fjárfestingar til að standa undir alþjónustukvöð, sbr. a. lið 1. mgr. 13. gr. reglugerðar um alþjónustu.

PFS lítur svo á að við mat á umflýjanlegum kostnaði vegna alþjónustukvaðar sé horft til langtímasjónarmiða varðandi fjárfestingar, þar sem forsenda er að allur fjárfestingakostnaður sé breytilegur þegar til lengri tíma er litið og tekið tillit til hans í umflýjanlegum kostnaði. PFS er þess vegna ekki að leggja til að litið sé á þennan kostnað sem sokkinn kostnað.

Þess má einnig geta að hjá Alþjóðafjarskiptasambandinu (ITU) er nettókostnaður alþjónustu skilgreindur á eftirfarandi hátt:

$$\text{Net universal service cost} = \text{Avoidable Cost less Revenue Foregone}^7$$

Þetta er einnig í samræmi við þá framkvæmd sem viðhöfð hefur verið í þeim löndum sem tilskipun nr. 2002/22/EB nær til, til dæmis í Bretlandi.

Í samræmi við ofangreint telur PFS því eðlilegt og rétt að miða við umflýjanlegan kostnað og brottfallnar tekjur þegar nettókostnaður vegna alþjónustu er metinn.

#### 4.4.3 Forsendur og sundurliðun kostnaðarskiptingar í umsókninni

Í boðunarbréfi PFS gerði stofnunin athugasemdir við forsendur og sundurliðun kostnaðarskiptingar rekstrar og fjárfestinga á milli strjálbýlis og þéttbýlis og á einstakar símstöðvar. Engar skýringar eða lýsingar á forsendum um kostnaðarskiptingu kæmu fram í umsókninni. Umsóknin væri sett upp með þeim hætti að ekki væri hægt fyrir PFS að meta og staðfesta umflýjanlegan kostnað. Greina þyrfti rekstrar- og fjárfestingarkostnað í beinan og samtengdan kostnað svo mögulegt væri að leggja mat á hvaða kostnaður væri umflýjanlegur. Til að gera slíkt mögulegt væri nauðsynlegt að greina landfræðilega dreifingu símstöðva sem þjónað væri sameiginlega og kostnað einstakra símstöðva í samhengi við samtengdan kostnað þess þjónustusvæðis Mílu sem viðkomandi símstöð/tengigrind tilheyrði. Í þessu fælist að greina þyrfti heimfærslu kostnaðar samkvæmt grunngögnum. Þar sem um mjög viðamikil verkefni væri að ræða væri nægjanlegt að mati PFS að valið úrtak svæða yrði greint og yfirlit á heildina.

Í andmælabréfi sínu benti Míla í þessu sambandi á að kostnaðarskiptingu beins kostnaðar væri að finna í umsókninni. Beinur kostnaði hefði verið skipt í koparkerfi, línubílanir, tengingar, notendabylgjur og notendafjölsíma. PFS ætti að vera fullkunnugt um forsendur þessara kostnaðarþátta enda hefði Míla sent stofnuninni þessa skiptingu í kostnaðargreiningum á heimtaugum undanfarin ár. Jafnframt hefði Míla lýst því yfir að sjálfsagt væri að veita ítarlegri upplýsingar ef eftir því væri leitað. Míla benti jafnframt á að í umsókninni væri að finna yfirlit yfir skiptingu beins kostnaðar, sundurliðun á sameiginlegum kostnaði og upplýsingar um fjárfestingar á hvert svæði í þéttbýli og dreifbýli.

<sup>7</sup> Sjá <http://www.itu-coe.ofca.gov.hk/vtm/universal/faq/q8.htm>



Til að geta lagt fullnægjandi mat á umsókn Mílu þarf PFS á ítarlegri upplýsingum að halda um tekjur og kostnað til að meta brottfallnar tekjur og umflýjanlegan kostnað heimtauga Mílu á viðkomandi svæðum. Þörf er á nánari sundurliðun á kostnaði svo að hægt sé að meta hvort um umflýjanlegan kostnað sé að ræða. Þess vegna er nauðsynlegt fyrir PFS að fá eftirfarandi upplýsingar:

- Lista yfir fjárfestingar sem tilheyra hverju svæði (tengigrind/símstöð), ásamt upplýsingum um kaupverð, dagsetningu kaupa, líftíma, uppsafnaðar afskriftir, bókfært virði og árgjald.
- Lista yfir rekstrarkostnað sírstöðvanna, sundurliðað á einstaka þætti.

Til að meta brottfallnar tekjur vegna alþjónustunnar þarf PFS upplýsingar um tekjur fyrir hvert svæði. Við útreikninga á brottföllnum tekjum skal tilgreina fjölda heimtauga á hverju svæði, einingaverð og upphafsgjöld.

Fyrir hvert svæði sem Míla metur að rekið sé með tapi þarf PFS upplýsingar frá Skiptasamstæðunni um framlegð þjónustu Símans yfir kopartenginguna, þ.e. brottfallnar tekjur að frádregnum umflýjanlegum kostnaði skipt niður á heildsölu og smásölu. Miða skal við alla þjónustu sem Síminn veitir yfir koparheimtaugar þ.m.t. símaþjónustu, bitastraum, internetþjónustu, sjónvarp, samtengingarþjónustu o.fl.

#### 4.4.4 Sundurliðun sameiginlegs kostnaðar

Í boðunarbréfi PFS gerði stofnunin athugasemd við skipting sameiginlegs kostnaðar. Ljóst væri að slíkur kostnaður væri að mestu leyti óumflýjanlegur, sérstaklega þegar verið væri að meta áhrif þess að lítið hlutfall af starfsemi félagsins yrði lagt niður í samræmi við ofangreinda nálgun um mat á umflýjanlegum kostnaði.

Míla mótmælti því í andmælabréfi sínu að sundurliðun sameiginlegs kostnaðar væri ófullnægjandi og vísaði til umsóknarinnar í því sambandi. Míla benti jafnframt á að aðeins [...] kr. af [...] kr. sameiginlegum kostnaði væri dreift á strjálbýli. Í 13. gr. alþjónustureglugerðar væri sérstaklega minnst á sundurliðun sameiginlegs kostnaðar og því hlyti það að vera eðlilegt að strjálbýli tæki á sig hluta sameiginlegs kostnaðar.

Að mati PFS myndi það ekki hafa áhrif á þann sameiginlega kostnað sem tilgreindur er á bls. 11 í umsókninni ef þjónusta á afmörkuðu svæði myndi leggjast niður. Þar af leiðandi myndi þessi kostnaður ekki flokkast sem umflýjanlegur kostnaður nema að nánari greining leiddi annað í ljós.

#### **4.5 Samkeppnisþrýstingur á höfuðborgarsvæðinu**

Í umsókn sinni tilgreindi Míla að ekki væri hægt að mæta tapi á heimtaugum í strjálbýli með almennri verðhækkun vegna samkeppnisþrýstings á höfuðborgarsvæðinu og víðar. Í boðunarbréfi PFS benti stofnunin á að Míla hefði ekki rökstutt þessa fullyrðingu sína né lagt fram gögn henni til stuðnings. Að mati PFS þyrfti að greina með ítarlegum hætti hvort heildsöluverð koparheimtauga væri helsti áhrifavaldur þess að eftirspurn eftir

koparheimtaugum hefði minnkað á síðustu árum en heildsöluverð koparheimtaugar væri talsvert lægra en ljósleiðaraheimtaugar sem samkeppnisaðilar byðu. Samhliða þyrfti að skoða fleiri hugsanlega áhrifavalda en verð. Meðal annars þyrfti að meta hvort fækkun koparheimtauga stafaði af auknum gæða- og afkastakröfum notenda vegna tilkomu ljósleiðaratenginga í hús og/eða að hluti notkunar hefði færst yfir í farsímanet. Einnig þyrfti að skoða áhrif hækkunar heildsöluverðs koparheimtaugar á verðlagningu þeirrar þjónustu sem veitt væri um heimtaugina. Jafnframt benti PFS á að heimtaugagjald Mílu hefði hækkað um rúmlega 11% á árabílinu 2009 til 2012. Þjónustugjöld Símans fyrir talsíma- og netþjónustu hefði hækkað langt umfram það á sama tíma. Samkeppnishæfni vegna verðlagningar til notenda væri því aðeins að hluta til háð verðlagningu heimtaugaleiguverðs Mílu.

Í andmælabréfi sínu taldi Míla það augljóst að þegar annað fyrirtæki byði upp á sambærilega þjónustu á sama markaðssvæði og Míla yrði til samkeppni á því svæði. Míla hefði horft upp á stöðuga fækkun á heimtaugum undanfarin ár og miðað við gögn frá PFS virtist sú fækkun að stærstum hluta endurspeglast í fjölgun hjá Gagnaveitu Reykjavíkur (GR). Míla tók undir það með PFS að fleiri þættir en heildsöluverð á koparheimtaugum væru áhrifavaldar varðandi eftirspurn þeirra. Hins vegar taldi Míla ljóst að almenn verðhækkun á koparheimtaugum til að mæta tapi sem yrði til vegna alþjónustukvaða myndi auka enn frekar á þá þróun sem verið hefði í fækkun á notkun koparheimtauga á þeim markaðssvæðum þar sem samkeppni ríkti.

Míla benti ennfremur á að verð fyrir heimtaugar væri háð samþykki PFS. Verð á smásölumarkaði fyrir aðra þjónustu en koparheimtaugar væri ekki á forræði Mílu og því hefði Míla engin áhrif á hlutfall heimtaugar í heildarkostnaði viðskiptavinar. Ljóst væri að til að veita talsíma- og internetþjónustu á smásölustigi þyrfti verulega viðbótar fjárfestingu og rekstrarkostnað. Míla hefði engin tök á að stjórna verðskrá Símans frekar en annarra viðskiptavina. Síminn væri undir kvöðum PFS hvað varði flestar heildsöluvörur og heildsöluverð innan Símans væru því háð eftirliti PFS.

Að lokum taldi Míla að það skekkti samkeppnisstöðu félagsins á þeim svæðum sem samkeppni ríkti ef verði Mílu væri haldið uppi með þessum hætti. Jöfnunarsjóður alþjónustu væri fjármagnaður af öllum fjarskiptafyrirtækjum í hlutfalli við veltu og það væri því bæði sanngjarnt og eðlilegt að öll fjarskiptafyrirtæki landsins tækju þátt í að bera þann umframkostnað sem hlytist af alþjónustukvöðum en ekki eingöngu það félag sem kvöðin hvíldi á og þar með þeim notendum sem leigðu heimtaugar Mílu á meðan notendur sem væru á öðrum kerfum tækju ekki þátt í að greiða niður óarðbæra en þó nauðsynlega þjónustu í strjálbýli.

PFS bendir á að í nýlegri greiningu á markaði fyrir heildsöluaðgang að föstum aðgangsneta (markaður 4), sem nú er í lokavinnslu hjá PFS, kemur fram að Míla er með 86% markaðshlutdeild á þessum markaði miðað við mitt ár 2012.

Á árabílinu 2010 til 2012 fækkaði koparheimtaugum í leigu um [...], mælt í heimtaugaígildum. PFS telur að Míla hafi ekki lagt fram nein haldbær rök fyrir því að verðlagning heimtauga sé helsti orsakavaldur þeirrar þróunar eða að verðlagningin sé á

Því stigi að samkeppnisþrýstingur hamli frekari verðhækkun. Til þess að draga slíka ályktun þarf að greina með ítarlegum hætti hvort heildsöluverð koparheimtauga sé helsti áhrifavaldur þess að eftirspurn eftir koparheimtaugum hafi minnkað á síðustu árum. Ljóst er að heildsöluverð koparheimtauga er talsvert lægra en ljósleiðaraheimtaugar sem samkeppnisaðilar bjóða. [...].

Heimtaugagjald Mílu hækkaði um 4,3% á árinu 2011, í samræmi við ákvörðun PFS nr. 30/2011), auk þess sem PFS heimilaði 8,6% hækkun eða um 110 kr. fyrir fullan aðgang frá og með 1. ágúst 2013, í samræmi við ákvörðun PFS nr. 15/2013. Áætlað er að síðargreind hækkun skili um [...] millj. kr. tekjuauka á ársgrundvelli. Í henni var tekið tillit tekið til alls kostnaðar Mílu af rekstri kopar heimtauganests síns, þ.m.t. alþjónustukostnaðar. Þjónustugjöld Símans og annarra þjónustuveitanda yfir koparheimtaugar Mílu, fyrir talsíma- og netþjónustu, hafa hækkað talsvert umfram það á sama tíma. Samkeppnishæfni vegna verðlagningar til notenda er því aðeins að hluta til háð verðlagningu heimtaugaleigu Mílu.

Gera má ráð fyrir að kostnaður vegna heimtaugarinnar nemi að hámarki um 20% af verðlagningu internet- og talsímaþjónustu sem veitt er um tenginguna, ef miðað er við ódýrustu þjónustuna sem í boði er. Sem dæmi má nefna að framangreind hækkun heimtaugaleigu um 8,6% mun einungis skila sér í óverulegri hækkunarþörf á þjónustu til notenda (1-2%). Hafa ber einnig í huga að núverandi verð Mílu eru nálægt meðaltali á EES svæðinu.

#### **4.6 Tímamörk fyrir endurnýjaða umsókn**

Í ljósi þess að töluvert er um liðið síðan að upphafleg umsókn Mílu barst PFS og að það ár sem sótt er um framlag fyrir er senn að renna sitt skeið á enda telur PFS mikilvægt að Míla taki sér ekki mjög langan tíma til að leggja fram endurnýjaða umsókn, hafi félagið slíkt í huga. Endurnýjuð umsókn skal því berast PFS eigi síðar en 1. júlí 2014. Að öðrum kosti lítur PFS svo á að Míla hafi fallið frá umræddri umsókn.

#### **4.7 Samandregin niðurstaða**

Umsókn Mílu um 194.542.732 kr. framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna reksturs koparlínukerfis í strjálbýli fyrir árið 2013 er hafnað að svo stöddu.

Líta ber á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu m.t.t. umsóknarinnar. Sú framlegð sem Síminn hefur af umræddum tengingum í strjálbýli skulu koma til frádráttar mögulegu alþjónstuframlagi Mílu, þ.á.m. tekjur vegna síma-, internet- og sjónvarpsþjónustu.

Nettókostnað Mílu skal reikna þannig út að fyrst ber að ákvarða kostnað heimtaugar hjá Mílu, áður en heimtaugaleigutekjur Mílu, framlegð þjónustu Símans yfir tenginguna í heildsölu og smásölu og markaðsávinningur er dreginn frá. Sé einhver nettókostnaður fyrir hendi eftir þessa útreikninga skal síðan meta hvort sá kostnaður sem eftir stendur teljist ósanngjörn byrði á Skiptasamstæðuna.

Þegar markaðsávinningur er reiknaður skal einnig horft til þessara sjónarmiða. Undir markaðsávinning falla m.a. æviferilsáhrif, alnánd, ímynd og vörumerki. Við mat á markaðsávinningi skal m.a. taka mið af framkvæmd innan Evrópska efnahagssvæðisins, sbr. reglugerð nr. 1356/2007 um alþjónustu á sviði fjarskipta.

Eins og að framan greinir telur PFS að umsókn Mílu uppfylli ekki kröfur um skýrleika og forsendur útreikninga. Nánar tiltekið leggur PFS til að Míla hagi umsókn sinni með eftirfarandi hætti:

Það er mat PFS að heppilegra sé að reikna út nettókostnað fyrir hverja tengigrind/símstöð en að beita þeirri aðferð sem Míla beitir. PFS bendir á að því minni sem svæðin eru skilgreind þeim mun líklegra er að heildarnettókostnaður verði meiri þar sem stök hagkvæm svæði gætu leynst innan stærrí óhagkvæmra svæða. Ef Míla sýnir fram á að miklum erfiðleikum sé bundið að veita nauðsynlegar upplýsingar um kostnað fyrir svæði sem skilgreind eru út frá einstakri tengigrind/símstöð, þá er PFS tilbúin að skoða aðrar mögulegar nálganir miðað við þær upplýsingar sem Míla getur lagt fram um einstök svæði.

Þá telur PFS að eðlilegt og rétt að miða við umflýjanlegan kostnað og brottfallnar tekjur þegar nettókostnaður vegna alþjónustu er metinn. Reikna skal nettókostnað í samræmi við neðangreinda formúlu:

**Útreikningar á nettókostnaði:**

- + Kostnaður heimtaugar hjá Mílu (umflýjanlegur kostnaður)
  - Heimtaugaleiga, stofngjald Mílu (brottfallnar tekjur)
  - Framlegð þjónustu Símans yfir tenginguna í heildsölu og smásölu (sími, bitastraumur, internet, sjónvarp, samtenging o.fl.) í samræmi við brottfallnar tekjur að frádregnum umflýjanlegum kostnaði.
- = **Beinn nettókostnaður**
- Markaðsávinningur
- = **Nettókostnaður**

Til að geta lagt fullnægjandi mat á umsókn Mílu þarf PFS á ítarlegri upplýsingum að halda um tekjur og kostnað til að meta brottfallnar tekjur og umflýjanlegan kostnað heimtauga Mílu á viðkomandi svæðum. Þörf er á nánari sundurliðun á kostnaði svo að hægt sé að meta hvort um umflýjanlegan kostnað sé að ræða. Þess vegna er nauðsynlegt fyrir PFS að fá eftirfarandi upplýsingar:

- Lista yfir fjárfestingar sem tilheyra hverju svæði (tengigrind/símstöð), ásamt upplýsingum um kaupverð, dagsetningu kaupa, líftíma, uppsafnaðar afskriftir, bókfært virði og árgjald.
- Lista yfir rekstrarkostnað sírstöðvanna, sundurliðað á einstaka þætti.

Til að meta brottfallnar tekjur vegna alþjónustunnar þarf PFS upplýsingar um tekjur fyrir hvert svæði. Við útreikninga á brottföllnum tekjum skal tilgreina fjölda heimtauga á hverju svæði, einingaverð og upphafsgjöld. Fyrir hvert svæði sem Míla metur að rekið sé

með tapi þarf PFS upplýsingar frá Skiptasamstæðunni um framlegð þjónustu Símans yfir kopartenginguna, þ.e. brottfallnar tekjur að frádregnum umflýjanlegum kostnaði skipt niður á heildsölu og smásölu. Miða skal við alla þjónustu sem Síminn veitir yfir koparheimtaugar þ.m.t. símaþjónustu, bitastraum, internetþjónustu, sjónvarp, samtengingarþjónustu o.fl.

Að mati PFS myndi það ekki hafa áhrif á þann sameiginlega kostnað sem tilgreindur er í umsókn Mílu ef þjónusta á afmörkuðu svæði myndi leggjast niður. Þar af leiðandi myndi þessi kostnaður ekki flokkast sem umflýjanlegur kostnaður nema að nánari greining leiddi annað í ljós.

PFS telur að Míla hafi ekki lagt fram nein haldbær rök fyrir því að verðlagning heimtauga sé helsti orsakavaldur minnkandi notkunar á koparheimtaugum eða að verðlagningin sé á því stigi að samkeppnisþrýstingur á höfuðborgarsvæðinu hamli frekari verðhækkun. Til þess að draga slíka ályktun þarf að greina með ítarlegum hætti hvort heildsöluverð koparheimtauga sé helsti áhrifavaldur þess að eftirspurn eftir koparheimtaugum hafi minnkað á síðustu árum. Ljóst er að heildsöluverð koparheimtauga er lægra en ljósleiðaraheimtaugar sem samkeppnisaðilar bjóða. PFS telur að fækkun koparheimtauga stafi fremur af auknum gæða- og afkastakröfum notenda vegna tilkomu ljósleiðaratenginga í hús og/eða að hluti notkunar hafi færst yfir í farsímanet.

PFS mun taka málið aftur til meðferðar ef Míla færir umsóknina í það horf sem stofnunin hefur mælt fyrir um í hér að framan og afhendir þau gögn sem stofnunin telur nauðsynleg til að leggja mat á hana. Ennfremur þyrfti Míla að taka tillit til 8,6% hækkunar á heimtaugaleiguverði sem tók gildi þann 1. ágúst 2013.

#### *Ákvörðunarorð*

**Umsókn Mílu ehf. um 194.542.732 kr. framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna reksturs kopalínukerfis í strjálbýli fyrir árið 2013 er hafnað að svo stöddu.**

**Líta ber á Mílu ehf. og Símann hf. sem eina efnahagslega einingu m.t.t. umsóknarinnar. Sú framlegð sem Síminn hf. hefur af umræddum tengingum í strjálbýli skulu koma til frádráttar mögulegu alþjónstuframlagi Mílu ehf., þ.á.m. tekjur vegna síma-, internet- og sjónvarpsþjónustu.**

**Nettókostnað Mílu skal reikna þannig út að fyrst ber að ákvarða kostnað heimtaugar hjá Mílu, áður en heimtaugaleigutekjur Mílu, framlegð þjónustu Símans yfir tenginguna í heildsölu og smásölu og markaðsávinningur er dreginn frá. Sé einhver nettókostnaður fyrir hendi eftir þessa útreikninga skal síðan meta hvort sá kostnaður sem eftir stendur teljist ósanngjörn byrði á Skiptasamstæðuna.**

**Póst- og fjarskiptastofnun mun taka málið aftur til meðferðar ef Míla ehf. færir umsóknina í það horf sem stofnunin hefur mælt fyrir um í forsendum ákvörðunar þessarar og afhendir þau gögn sem stofnunin telur nauðsynleg til að leggja mat á**

hana og greint er frá í forsendum ákvörðunar þessarar. Ennfremur þyrfti Míla að taka tillit til 8,6% hækkunar á heimtaugaleiguverði sem tók gildi þann 1. ágúst 2013.

Endurnýjuð umsókn skal berast PFS eigi síðar en 1. júlí 2014. Að öðrum kosti lítur PFS svo á að Míla hafi fallið frá umræddri umsókn.

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

*Reykjavík, 17. desember 2013*

---

f.h. forstjóra, Björn Geirsson

---

Óskar H. Ragnarsson