

Ár 2001, fimmtudaginn 6. september kom úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála saman í Kringlunni 7, Reykjavík, til þess að kveða upp úrskurð í ágreiningsmáli nr. 4/2001:

Landssími Íslands hf.

gegn

Póst- og fjarskiptastofnun

Í upphafi skal þess getið að sakir starfa nefndarmannsins Guðjóns Kárásonar erlendis tók varamaður hans, Þórarinn K. Ólafsson, verkfræðingur, sæti hans í þessu máli.

I

Nefndinni barst kæra dags. 17. júlí 2001 frá Landssíma Íslands hf., þar sem kærðar eru ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar varðandi útsendingargjald (útskriftargjald) fyrir símreikninga dags. 9. og 13. júlí 2001.

II

Af hálfu Landssíma Íslands hf. er þess krafist að hin kærða ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar verði felld úr gildi.

Nefndinni barst greinargerð frá Póst- og fjarskiptastofnun dags. 10. ágúst 2001, þar sem krafist er staðfestingar á ákvörðun stofnunarinnar um að Landssíma Íslands hf. sé óheimilt að innheimta gjald fyrir reikninga, sem sendir séu áskrifendum fjarskiptaþjónustu.

III

Föstudaginn 31. ágúst 2001 fór fram munnlegur málflutningur að Kringlunni 7, Reykjavík. Mættir voru auk nefndarmanna Sigurjón Ingvason lögfræðingur vegna Póst- og fjarskiptastofnunar og Páll Ásgrímsson lögfræðingur og Kristján Indriðason fjármálastjóri af hálfu Landssíma Íslands hf. og með þeim Kári Kaaber málfræðingur. Gerðu aðilar grein fyrir sjónarmiðum sínum og rökstuddu þau, auk þess sem þeir svöruðu spurningum nefndarmanna.

Reyndar voru sættir en án árangurs.

Að loknum flutningi málsins var málið tekið til úrskurðar.

IV

Málavextir eru þessir:

Hinn 5. júlí 2001 sendi Landssími Íslands hf. (LÍ) Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) bréf, þar sem tilkynnt var að fyrirtækið hefði ákveðið að innheimta 95 kr. útskriftargjald fyrir hvern útsendan símreikning og að gjaldinu væri ætlað að mæta kostnaði, sem hlytist af útsendingu reikninga. Með bréfinu fylgdi minnisblað, þar sem frekari rök voru færð fyrir þessari gjaldtöku. PFS sendi LÍ svarbréf dags. 9. júlí 2001, þar sem stofnunin taldi að umrætt útskriftargjald samræmdest ekki 1. mgr. 30. gr. fjarskiptalaga nr. 107/1999 en þar segir: “Áskrifendur fjarskiptaþjónustu eiga rétt á að fá reikninga fyrir fjarskiptanotkun sína sundurliðaða eftir tegund þjónustu þeim að kostnaðarlausu”. Taldi stofnunin sig því ekki geta samþykkt þennan nýja skilmála.

Að ósk LÍ var haldinn fundur með aðilum í kjölfar þessara bréfaskrifta, þar sem ágreiningurinn var ræddur en án sátta. Þó munu aðilar hafa sammælst um að fá túlkun

úrskurðarnefndarinnar á umræddri 1. mgr. 30. gr. fjarskiptalaga. Í viðræðum aðila kom einnig fram af hálfu LÍ að fyrirtækið teldi að andmælaréttur hefði verið brotinn á því. PFS gaf LÍ kost á að neita andmælaréttar í bréfi dags. 10. júlí 2001, þótt umdeilanlegt væri að þeirra mati hvort þörf væri á því eins og málum háttaði og myndu endanlegar niðurstöður stofnunarinnar í málinu frestast á meðan, þ.e. til 12. júlí 2001. LÍ sendi síðan PFS greinargerð þann 12. júlí 2001, þar sem færð voru fram rök fyrir gjaldtökunni.

V

Málsástæður og lagarök aðila:

LÍ færir eftirfarandi rök fyrir kröfu sinni:

Að með ákvörðun PFS hafi lögbundnum andmælarétti fjarskiptafyrirtækja með umtalsverða markaðshlutdeild verið vikið til hliðar. Í 3. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga nr. 107/1999 skuli þessi fyrirtæki senda stofnuninni skilmála- og verðskrárbreytingar til umsagnar. Sú kæránlega stjórnvaldsákvörðun sem PFS tók í málinu geti með engu móti talist umsögn í skilningi ákvæðisins. Að í umsögn sem ákvæðið geri ráð fyrir megi eftir atvikum beina tilmælum til hlutaðeigandi þess efnis að gerðar verði lagfæringar á skilmálum. Með því móti sé gætt þeirrar grunnreglu að gefa viðkomandi fyrirtæki kost á að tjá sig áður en tekin er bindandi ákvörðun.

Jafnframt yrði í slíkum tilmælum að gæta meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga og gæta þess þar með að fara ekki strangar í sakirnar en nauðsyn krefði. Ekkert liggi fyrir af hálfu PFS með hvaða hætti hefði verið unnt að fara vægar í sakirnar til þess að ná því markmiði, sem að var stefnt.

Sérákvæði í lögum sem geri minni kröfur til stjórnvalda skuli þoka fyrir almennum ákvæðum stjórnsýslulaga, sbr. 12. gr. laganna.

Að draga megi óhlutdrægni PFS í efa, þar sem stofnunin hefði þegar myndað sér skoðun um efnisniðurstöðu í málinu þegar LÍ hafi verið gefinn kostur á að andmæla.

Að túlka verði undanþágureglu 13. gr. stjórnsýslulaga aðeins um tilvik, þar sem augljóslega óþarft sé að gefa kost á andmælum. Í ljósi þess hversu mikilvægra hagsmuna málið varði en um sé að ræða tekjustofn um ókomna framtíð, sem nemi 160 mkr. á ársgrundvelli, sé slíku ekki fyrir að fara í þessu máli.

Þá er á því byggt að skýra beri 1. mgr. 30. gr. fjarskiptalaga á þann veg að þar sé gert ráð fyrir að aðeins sundurliðun á þjónustu skuli vera áskrifendum fjarskiptaþjónustu að kostnaðarlausu en ekki kostnaður af útsendingu. Þessari lögskýringu megi finna stoð, bæði í tilskipun 98/10/EB og í greinargerð með 30. gr. fjarskiptalaga. Þar sé augljóslega áherslan á sundurliðuninni en ekki útsendingunni. Jafnframt að ef vafi þyki á skýringu ákvæðisins, þá sé óheimilt að beita rýmkaði skýringu og kveða á um íþyngjandi skyldu án skýrrar og ótvíræðrar lagaheimildar.

Jafnframt að jafnræðisregla stjórnsýslulaga hafi verið brotin, þar sem LÍ sé bönnuð gjaldtaka fyrir útsendingu á reikningum á sama tíma og ekki sé haft eftirlit með útsendingargjöldum keppinautanna.

Póst- og fjarskiptastofnun færir svofelld rök fyrir ákvörðun sinni:

Að 30. gr. fjarskiptalaga nr. 107/1999 væri skýr í þessum efnunum. Í athugasemdum með frumvarpinu segi einnig að 1. mgr. tryggi rétt notenda til að fá reikninga sína sundurliðaða eftir tegund þjónustu án sérstakrar greiðslu. Af tilskipun 98/10/EB væri ljóst hver tilgangurinn hefði verið með því að innfæra hana í íslenska löggjöf. Ef tilgangurinn með 1. mgr. hefði eingöngu verið að sundurliðun eftir þjónustu ætti að vera áskrifendum að kostnaðarlausu en ekki reikningurinn sjálfur hefði 2. málslíður, 2. mgr. verið óþarfur.

Jafnframt að af 29. gr. fjarskiptalaga væri ljóst af ákvæðinu og allri tímasetningu að ekki væri gert ráð fyrir umsögn LÍ varðandi ákvörðun PFS. Andmælaréttur væri því augljóslega óþarfur. Einnig að hinn stutti frestur sem ákvæðið gefi PFS til að tjá sig um fyrirhugaðar breytingar komi í veg fyrir að hægt sé að leita andmæla og sýnir jafnframt að ekki sé til þess ætlast. Þá er einnig bent á að í greinargerð varnaraðila frá 12. júlí 2001 hafi engu efnislega verið bætt við fyrri málatilbúnað.

PFS hafi borist margar tilkynningar frá LÍ í gegnum tíðina um breytingar á gjaldskrá og skilmálum og afgreitt þær á sama máta og hér var gert. LÍ hafi aldrei krafist andmælaréttar í þeim tilvikum né gert athugasemdir við verklagið.

Þá standi skýrlega í 3. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga að PFS sé heimilt að krefjast lagfæringa á skilmálun en ekki eingöngu að gefa umsögn.

Hvað varði meint brot á meðalhófsreglu þá gefi LÍ enga skýringu á því hvernig hægt hefði verið að fara vęgar í sakirnar en ágreiningurinn snúist eingöngu um hvort innleiðing gjalds fyrir reikningsgerð stæðist bókstaf laganna eða ekki.

Þá sé í stjórnarsýslulögum ekki talið, sbr. 6. tl. 1. mgr. 3. gr. laganna, að fyrri afskipti af máli leiði til vanhæfis nema um óeðlilega framkomu hafi verið um að ræða af hálfu starfsmanns.

Hvað varði meint brot PFS á jafnræðis- og rannsóknarreglu, þá sé það eitt af verkefnum PFS að hafa eftirlit með því að ákvæði laga um fjarskipti og reglugerðir, sem settar séu samkvæmt þeim, séu virt. PFS telji sig ekki hafa samþykkt neina gjaldskrá, sem brjóti gegn 30. gr. fjarskiptalaga. Þegar rekstrarleyfishafi hafi sent PFS skilmála sína og gjaldskrá og engin krafa sé gerð um breytingu, hafi PFS fullnægt skyldu sinni nema sérstakt tilefni gefist til rannsóknar á því hvort ekki sé fylgt skilmálum og gjaldskrá, sem hafi verið sendar PFS.

VI

Niðurstaða:

Í máli þessu er fyrst og fremst um það deilt hvernig túlka beri 1. mgr. 30. gr. fjarskiptalaga nr. 107/1999 en þar segir: “Áskrifendur fjarskiptaþjónustu eiga rétt á að fá reikninga fyrir fjarskiptanotkun sína sundurliðaða eftir tegund þjónustu þeim að kostnaðarlausu.”

Af hálfu LÍ er því haldið fram að orðið “kostnaðarlausu” taki eingöngu til kostnaðar við sundurliðun reikninga eftir tegund þjónustu. Af hálfu PFS er hins vegar talið að orðið “kostnaðarlausu” feli í sér að óheimilt sé að innheimta sérstakt útsendingargjald vegna reikninga sem sendir eru áskrifendum fjarskiptaþjónustu.

Eins og að framan greinir hyggst LÍ taka sérstakt útsendingargjald af viðskiptavinum sínum, kr. 95 á hvern útsendan símreikning.

Fyrir liggur að umrædd gjaldtaka tengist kostnaði LÍ vegna færslugjalds í banka, póstsendingar og prentunar.

Að mati nefndarinnar verður af orðalagi 1. mgr. 30. gr. fjarskiptalaga ekki ótvírætt ráðið hvernig hana beri að túlka varðandi ágreiningsefni það sem hér er til umfjöllunar. Málfræðileg samsetning hennar þykir þó standa nær túlkun LÍ.

Í greinargerð með ákvæðinu segir að greinin sé nýmæli. Engin ákvæði voru í eldri lögum um að óheimilt væri að taka sérstakt gjald fyrir útsendingu reikninga til áskrifenda eða sundurliðun eftir tegund þjónustu.

Í 14. gr. tilskipunar 98/10/EB, sem lögfest var með 30. gr. fjarskiptalaga, kemur ekki fram að útsendingarkostnaður skuli vera áskrifendum að kostnaðarlausu. Verður ekki annað séð en að hún taki aðeins til sundurliðunar á reikningum, sbr. t.d. “Notendum skal standa til boða lágmarkssundurliðun reikninga án sérstaks gjalds.”

Af greinargerð með 30. gr. fjarskiptalaga verður heldur ekki séð að henni hafi verið ætlað að koma í veg fyrir sérstaka gjaldtöku vegna útsendingar símreikninga.

Hafi tilgangurinn með lagasetningunni m.a. verið sá að lögfesta efnisreglu um bann við töku sérstaks útsendingargjalds vegna símreikninga hefði að áliti nefndarinnar þurft að kveða skýrt á um það.

Telur nefndin, þegar heimildargögn hafa verið skoðuð og metin, að 1. mgr. 30. gr. fjarskiptalaga nr. 107/1999 taki aðeins til endurgjaldslausrar sundurliðunar á símreikningum en varði ekki sérstaka gjaldtöku vegna útsendingar símreikninga.

Í ljósi þessarar niðurstöðu telur nefndin sig ekki þurfa að taka afstöðu til annarra málsástæðna LÍ.

Úrskurðarorð:

Ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar dags. 9. og 13. júlí 2001 um að Landssíma Íslands hf. sé óheimilt að taka sérstakt útsendingargjald á símreikninga eru felldar úr gildi.

Úrskurð þennan þarf að bera undir dómstóla innan sex mánuða frá því að aðilar fengu vitneskju um hann.

Í úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Ólafur Axelsson hrl.

Heimir Haraldsson, framkvæmdastjóri

Þórarinn K. Ólafsson, verkfræðingur.