

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 4/2016

Kæra [...]1 á ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 5/2016.

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 10. júní 2016, hefur [...]2 kært ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 5/2016, frá 10. maí 2016, um fjarskiptasamband kæranda á [...]3.

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

PFS krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II. Helstu málsatvik

Helstu atvik málsins eru þau að hinn 17. febrúar 2016 sendi kærandi erindi til PFS þar sem hann óskaði eftir upplýsingum um hvenær hann gæti átt von á síma- og háhraðatengingu líkt og allir landsmenn ættu rétt á auk þess sem hann tiltók að gott væri ef þessu yrði komið við með vorinu. Um algjört sambandsleysi væri að ræða á bænum og benti kærandi PFS á að ekki virtist vera mögulegt að veita fastanetstengingu og þar með talsímaþjónustu eins og lög gerðu ráð fyrir nema með GSM sambandi (3G og/eða 4G), sambandi sem hann myndi sætta sig við. Það væri einnig ódýrari leið til að uppfylla ákvæði fjarskiptalaga um alþjónustu heldur en með því að leggja streng í jörðu.

Upplýsti PFS kæranda um að farsímaþjónusta teldist ekki til alþjónustu í fjarskiptum sem öllum landsmönnum er tryggð, né heldur háhraðanetstenging, að svo stöddu. Væri því ekki skylda til að útvega öllum landsmönnum slíka þjónustu, þar sem hún væri umfram þá lágmarksþjónustu sem ríkið tryggði öllum landsmönnum. Tiltók PFS einnig að ríkinu væri eingöngu skylt að tryggja lágmarksfjarskiptaþjónustu (alþjónustu) þar sem um væri að ræða skráð lögheimili, en þrátt fyrir þá skyldu þá væri kostnaður hins opinbera við að veita slíka alþjónustu jafnframt bundin tilteknum hámarkskostnaði, sem gæti átt við í því tilviki sem um ræddi.

Hafði PFS samband við Mílu ehf. (Mílu) og óskaði eftir upplýsingum um hvort farið hefði verið fram á kostnaðarmat við að útvega tengingu á lögheimili kæranda. Í svari Mílu kom fram að Míla fyndi hvergi í kerfum sínum umsókn um heimtaug á þennan stað og því hefði

¹ Nafn fellt út vegna trúnaðar.

² Nafn fellt út vegna trúnaðar.

³ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

beiðnin aldrei verið tekið til formlegrar skoðunar eða kostnaðarmetin. Kom fram að [...]⁴ væru í um 35-40 km leið frá næstu símstöð. Það væri því til einskis að leggja koparheimtaug á staðinn því ekkert samband næðist yfir slíka vegalengd yfir kopar. Einnig kom fram í svari Mílu að eina mögulega leiðin sem fyrirtækið sæi til þess að veita fastasamband á staðinn væri með lagningu ljósleiðara frá símstöðinni í [...]⁵. Gróf áætlun um kostnað væri ekki undir 40 milljónum króna og rekstrarkostnaður slíks ljósleiðarasambands yrði einnig verulegur yfir lengri tíma því búast mætti við kostnaðarsömum bilunum vegna erfiðra aðstæðna á svæðinu.

Óskaði PFS einnig eftir upplýsingum frá Mílu um möguleika þess að veita þjónustu á svæðinu með radíólink og hver áætlaður kostnaður að mati félagsins gæti verið við slíkt. Fram kom í svari Mílu að kostnaður yrði mjög svipaður hvort heldur sem lagður væri ljósleiðari eða settur upp radíólinkur.

PFS óskaði einnig eftir upplýsingum frá Símanum um hvort umræddur bær hefði verið hluti af svokölluðu háhraðanetsverkefni fjarskiptasjóðs og Símans á sínum tíma. Í svari Símans kom fram að umræddur staður væri ekki hluti af háhraðanetsverkefninu.

Samkvæmt því sem fram kemur í hinni kærðu ákvörðun, upplýsti PFS kæranda um framangreind svör Símans og Mílu. Hafi PFS einnig upplýst kæranda um að ljóst væri þegar horft væri til fjárhæða sem tilgreindar voru í svörunum að um kostnað væri að ræða sem yrði talinn langt umfram það hámarks kostnaðarviðmið sem lagt yrði á herðar alþjónustuveitanda, til þess að uppfylla þær kvaðir sem á hann séu lagðar. Þá segir í hinni kærðu ákvörðun að athugasemdir hafi borist frá kæranda vegna framangreinds og eru þær raktar þar.

Í forsendum og niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar er hlutverk PFS rakið, eins og það er skilgreint í lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003 og lögum um fjarskipti, nr. 81/2003 (fjarskiptalög). Þá er einnig fjallað almennt um alþjónustu og kemur fram að samkvæmt fjarskiptalögum geti PFS falið einu eða fleiri fjarskiptafyrirtækjum að bjóða alþjónustu á ákveðnum svæðum eða eftir þjónustutegundum.

Fram kemur í hinni kærðu ákvörðun að PFS hafi kynnt sér upplýsingar Mílu um mat á kostnaði og aðstæðum til að veita fjarskiptaþjónustu á svæðinu og taldi stofnunin ekki tilefni til að véfengja þær. Með hliðsjón af því var það mat stofnunarinnar að horfa yrði til undanþáguákvæðis 4. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga, sbr. og 7. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta, nr. 1356/2007. Þá segir að PFS teldi ljóst þegar tekið væri mið af hinum áætlaða kostnaði hvort heldur sem er með því að leggja heimtaug að umræddum bæ eða radíólink, að um kostnað væri að ræða sem væri langt umfram þá hámarksbyrði sem lögð væri á alþjónustuveitanda að bera samkvæmt gildandi

⁴ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

⁵ Nafn símstöðvar fellt út vegna trúnaðar.

alþjónustukvöð, en eins og áður hefði komið fram takmarkaðist sá hámarkskostnaður alþjónustuveitanda við kr. 650.000. fyrir hverja heimtaug.

Hvað varðar aðrar mögulegar lausnir en fastanetstengingu segir í hinni kærðu ákvörðun að athugasemdir kæranda um NMT kerfið að það hafi ekki fallið undir alþjónustu samkvæmt lögum og hafi því ekki verið á valdi PFS að tryggja áframhaldandi rekstur þess.

Hvað varðar sjónarmið kæranda um GSM samband (3G eða 4G) í stað fastanetstengingar þá tók PFS fram að mögulegt væri að veita þjónustu þá sem kærandi krafðist með slíku sambandi. Það væri hins vegar ekki skylda hins opinbera að útvega öllum landsmönnum 3G eða 4G þjónustu, þar sem slík þjónusta væri umfram þá lágmarks gagnaflutningsþjónustu sem í alþjónustunni fælist, þ.e.a.s. gagnaflutningsþjónusta með 128 Kb/s flutningsgetu.

Var það því niðurstaða hinnar kærðu ákvörðunar að Mílu ehf. væri ekki skylt að verða við beiðni kæranda um aðgang að almenna fjarskiptanetinu um fastan nettengipunkt, sökum fjarlægðar og of mikils kostnaðar, sbr. 4. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga, nr. 81/2003. Ef kærandi kysi að bera kostnað umfram 650.000 kr. hámarksbyrði Mílu, bæri Mílu að taka beiðni kvartanda til afgreiðslu. Þá var kröfu kæranda um að fá farnetsþjónustu eða háhraðanetsþjónustu í stað alþjónustu hafnað.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

Hinn 10. júní 2016 barst úrskurðarnefnd kæra á hinni kærðu ákvörðun, með tölvuskeyti frá kæranda. Í kærrunni kom fram að kærandi teldi svo virðast sem PFS hefði tekið sér það vald að hafa að engu lög sem kveða á um að allir þegnar landsins skuli eiga rétt á alþjónustu fjarskipta. Taldi kærandi að ekki væri grundvöllur að lögum fyrir því að alþjónusta mætti einungis kosta kr. 650.000 fyrir hverja símtengingu. Það þýddi samkvæmt upplýsingum frá PFS að frekari símvæðing landsins væri útilokuð, þar sem fyrrgreind upphæð myndi duga til þess að leggja u.þ.b. 650 metra símalögn. Kom fram að kærandi gerði athugasemdir við þessa aðferðafræði og benti á að með henni yrði meirihluti landsins símasambandslaus.

Hinn 16. júní 2016 óskaði úrskurðarnefnd eftir því að kærandi reifaði með ítarlegri hætti þær kröfur sem væru gerðar, lýsingu á málavöxtum, málsástæður og rökstuðning við kæru. Hinn 31. ágúst 2016 barst úrskurðarnefnd tölvuskeyti frá kæranda þar sem m.a. kom fram að hann teldi sérkennilegt að innan PFS væri greiningardeild sem greindi hvað hver borgari mætti kosta í sambandi við símasamband og að hann hefði hvergi fundi að það væri samkvæmt lögum. Taldi hann um að ræða vinnureglu innan PFS sem væri kannski sett án lagaheimildar. Þá vísaði kærandi til þess að nýtt útsendingarmastur hefði

verið reist á [...] ⁶ fyrir tugi milljóna og það hafi að líkindum einungis verið gert fyrir einn notanda í [...] ⁷. Þá vísaði kærandi til 4. og 5. mgr. 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun.

2.

Úrskurðarnefnd móttók greinargerð vegna kærunnar frá PFS hinn 8. september 2016. Kom fram að samkvæmt upplýsingum frá kæranda, sem væru í samræmi við gögn í gagnagrunni stofnunarinnar hefði frá upphafi ekkert talsímasamband verið á tveimur bæjum á umræddu landsvæði í [...] ⁸. Vegna landfræðilegra aðstæðna hefði þráðlaust fjarskiptasamband einnig verið af skornum skammti á svæðinu, en það hefði alveg dottið út eftir að Síminn hf. tók ákvörðun um að hætta rekstri á langdræga farsímakerfinu NMT.

Ástæður þess að ekki hafi verið lögð símalína inn á svæðið (ljósleiðari eftir að sú tækni hafi komið til sögunnar) hafi vafalaust verið hversu fámenn og afskekkt svæði sé. Hvað varði koparlínu sé það jafnframt takmörkunum háð í hversu mikilli fjarlægð slík lína geti verið frá símstöð til þess að sambandið sé nothæft, en um 44 km. væru frá næstu símstöð inn á svæðið. Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá væru þar [...] ⁹ lögheimili með samtals [...] ¹⁰ íbúum.

Vísaði PFS til þeirra lagaákvæða sem gilda um alþjónustu samkvæmt fjarskiptalögum. Vísað var til skilgreiningar á alþjónustu, sem skilgreind er á þann veg í 6. tölul. 3. gr. laganna að um væri að ræða afmarkaða þætti fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir væru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra. Í 3. mgr. 19. gr. væru svo tilgreindir þeir þjónustubættir sem alþjónusta næði til. Tók PFS fram að þar sem alþjónusta væri bundin við tiltekna þjónustubætti gæti annars konar fjarskiptaþjónusta ekki komið í stað alþjónustu. Þá væri réttur til alþjónustu ekki fortakslaus, en í 4. mgr. 19. gr. væri kveðið á um að ef fjarskiptafyrirtæki sæi sér ekki fært að veita tilteknum aðila alþjónustu skv. 1. mgr. 19. gr., svo sem vegna fjarlægðar, kostnaðar eða óhagræðis skuli ágreiningur um synjun borinn undir PFS til ákvörðunar. Vísaði PFS til þess að með tilliti til þess að ákvæðið veitti PFS úrskurðarvald um hámarkskostnað vegna alþjónustu, hefði verið útfærð heimild fyrir stofnunina til þess að setja almennt viðmið um hámarkskostnað við að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið, sbr. 6. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta. Í því ákvæði segir að við útnefningu alþjónustuveitanda geti PFS ákveðið almennt viðmið um hámarkskostnað tengingar sem alþjónustuveitandi geti tekið mið af við afgreiðslu umsókna. Segir í greinargerð PFS að þetta hafi stofnunin gert, samkvæmt núgildandi alþjónustuútnefningu Mílu, sbr. ákvörðun PFS, nr. 4/2016, þar sem hámark eigin byrði alþjónustuveitanda væri ákveðið kr. 650.000.

⁶ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

⁷ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

⁸ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

⁹ Fellt út vegna trúnaðar.

¹⁰ Fellt út vegna trúnaðar.

Því næst var vikið að mati á hámarkskostnaði við alþjónustu í greinargerð PFS. Kemur fram að í ljósi þess að engin símalína liggja inn á umrætt landsvæði, hefði það verið ákvörðun Mílu að ekki væri forsvaranlegt að leggja út kostnað við lagningu ljósleiðara vegna þessa. Engu að síður hafi PFS talið eðlilegt að bera kröfu kæranda undir Mílu. Samkvæmt svari Mílu hafi aldrei komið til skoðunar að leggja símalínu inn á svæðið en vegna fjarlægðar við símsstöð hefði verið tilgangslaust á sínum tíma að leggja koparlínu og lagning ljósleiðara myndi ekki kosta undir 40 milljónum kr.

Telur PFS, með tilliti til svara frá Mílu, að ekki verði annað ráðið en að engin áform séu uppi af hálfu Mílu um að taka á sig kostnað við að fara út í umrædda framkvæmd. Komi þá til kasta PFS, sbr. 4. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga, að meta hvort að slík skylda verði engu að síður lögð á Mílu í ljósi kröfu kæranda um tengingu, eftir atvikum með fjárframlagi úr jöfnunarsjóði alþjónustu til að bæta félaginu ósanngjarna byrði vegna framkvæmdarinnar.

Við mat á því hvort umsókn kæranda væri innan hámarkskostnaðar við að veita alþjónustu horfi PFS til landfræðilegra aðstæðna sem eru fyrir hendi í [...] ¹¹ og fjölda íbúa sem eigi lögheimili á bæjum sem ekki væru tengdir. Þar sem um sé að ræða 44 km. vegalengd að næstu símsstöð, samkvæmt mælingu stofnunarinnar, geri PFS ekki athugasemdir við frummat Mílu á kostnaði, en sú almenna viðmiðunarregla sem stuðst sé við geri ráð fyrir að hver kílómetri vegna jarðvegsframkvæmda kosti um eina milljón króna miðað við eðlilegar aðstæður. Í því tilviki sem hér um ræði komi til viðbótar að vegasamgöngur séu torfærar sem geri aðrætti alla erfiðari en almennt gerist og ætla megi að geti haft áhrif til hækkunar.

Sú umsókn sem hafi verið til úrlausnar varði eitt tiltekið lögheimili, þ.e.a.s. [...] ¹². Með samnýtingu framkvæmdarinnar hefði mátt tengja [...] ¹³ lögheimili í leiðinni, samkvæmt gögnum PFS, en það séu eingöngu lögheimili sem eigi rétt til tengingar á grundvelli alþjónustu, sbr. a. lið 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 1356/2007 um alþjónustu. Sé varfært frummat á kostnaði lagt til grundvallar sé ljóst að kostnaður sé verulega hærri en sem nemi eigin byrði Mílu af slíkri framkvæmd, þ.e.a.s. samtals [...] ¹⁴. Þetta hefði þýtt að bæta hefði þurft kostnað upp á a.m.k. 38,7 milljónir króna við að tengja þessi [...] ¹⁵ lögheimili. Sömuleiðis sé ljóst að mánaðarleg heimtaugagjöld myndu eingöngu endurheimta lítið brot af kostnaði við framkvæmdina.

Í ljósi þess að kostnaðurinn feli í sér rúmlega þrítugföld kostnaðarviðmið var það mat PFS að kostnaðurinn væri langt umfram þann rétt sem leiði af alþjónustu. Til samanburðar megi nefna að heimilt sé að takmarka rétt notenda til fimm daga dreifingar á bréfpósti,

¹¹ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

¹² Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

¹³ Fellt út vegna trúnaðar.

¹⁴ Fellt út vegna trúnaðar.

¹⁵ Fellt út vegna trúnaðar.

sem teljist til alþjónustu í pósthjónustu, ef kostnaður sé meiri en þrefaldur miðað við það sem gerist í þéttbýli, sbr. 4. gr. reglugerðar um breytingu á reglugerð um alþjónustu á pósti, nr. 868/2015. Í tilviki kæranda sé um að ræða tífold slík kostnaðarviðmið.

Samkvæmt framangreindu hafi það verið niðurstaða PFS, sbr. 4. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga, að umsókn kæranda væri verulega umfram þann hámarks-kostnað sem gildi um alþjónustu.

Þá vísar PFS til rökstuðnings kæranda í kröfu um að miklu fé hafi verið varið í uppbyggingu á fjarskiptasendi á [...] ¹⁶, sem þjóni einungis [...] ¹⁷ í [...] ¹⁸. Bendir PFS á að um misskilning sé að ræða, ekki sé hægt að nota þessa framkvæmd sem fordæmi fyrir því hvers konar uppbygging teljist vera forsvaranleg innan alþjónustu, þar sem umræddur fjarskiptasendir hafi verið byggður af Neyðarlínunni, með styrk úr fjarskiptasjóði til að auka útbreiðslusvæði TETRA neyðarfjarskipta. Staðsetningin hafi verið valin til að ná fram aukinni útbreiðslu neyðarfjarskipta, en ekki til að þjónusta tilteknum notendum með almennri fjarskiptaþjónustu.

Þá bendir PFS á að þráðlaus fjarskiptaþjónusta sé ekki staðgönguvara fyrir alþjónustu. Ekki hafi komið til álita hjá stofnuninni að taka afstöðu til umsóknar kæranda um að bætt yrði úr fjarskiptasambandi með þráðlausri tækni, þar sem alþjónusta einskorðist við tiltekna þjónustuþætti og slík fjarskiptaþjónusta sé ekki hluti af þeim, sbr. 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga.

Að lokum bendir PFS á að ætla megi að einhverjir tugir lögheimila á landinu búi við samskonar aðstæður og kærandi og njóti því ekki talsímaþjónustu á grundvelli alþjónustu. Sé tekið mið af því að það kosti a.m.k. 40 milljónir kr. að tengja eingöngu [...] ¹⁹ af þessum heimilum, sbr. kærúmál þetta sé ljóst að það geti kostað verulega að tengja öll þessi lögheimili.

Vegna þessa gífurlega kostnaðar hafi ekki verið talið forsvaranlegt að láta markaðsaðila bera hann á grundvelli alþjónustu, en jöfnunarsjóður alþjónustu sé fjármagnaður með gjöldum sem lögð séu á fjarskiptafyrirtæki. Þrátt fyrir það hafi ríkið ákveðnar skyldur gagnvart þeim einstaklingum sem eigi lögheimili sem ekki séu tengd við almenna fjarskiptanetið. Því hafi verið stofnaður s.k. fjarskiptasjóður sem hafi það hlutverk að bæta fjarskiptasamband á þeim stöðum þar sem ekki séu markaðsforsendur fyrir uppbyggingu fjarskiptainnviða. Við þetta megi bæta að í áætlun stjórnvalda um að ljósleiðaravæða öll heimili landsins, sbr. átakið „Ísland ljóstengt“, sé gert ráð fyrir að þjónustan nái til 99,9 % lögheimila, þ.e.a.s. 120-150 dýrustu tengingunum verði sleppt. Samkvæmt þessu séu

¹⁶ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

¹⁷ Fjöldi íbúa felldur út vegna trúnaðar.

¹⁸ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

¹⁹ Fellt út vegna trúnaðar.

dæmi þess að kostnaður við að útvega tengingu á tilteknum stöðum sé svo hár að ekki sé talið forsvaranlegt að greiða hann með opinberu fé.

3.

Kærandi var send greinargerð PFS til athugasemda og móttók úrskurðarnefnd viðbótarathugasemdir hans hinn 25. september 2016. Þar segir að það sé rangt sem fullyrt sé að frá upphafi hafi ekkert talsímasamband verið á [...] ²⁰ því þar hafi verið í upphafi millibylgjustöð sem Landsímminn hafi útvegað til þeirra sem landlína var ekki lögð til og hafi sú stöð komið í stað síma. Af þessari stöð hafi verið greitt til Landssímans talstöðvargjald. Með þessari stöð hafi verið unnt að hafa samband við hinar ýmsu strandstöðvar, hægt hafi verið að panta símtöl í gegnum samtalsrásir. Á þeim tíma hafi stjórnvöld talið sér skylt að útvega þessi fjarskipti. Þegar NMT kerfið hafi verið lagt niður hafi þau verið skilin eftir sambandslaus með öllum þeim óþægindum og hættum sem því fylgi. Rangt sé að fullyrða að aldrei hafi verið séð fyrir fjarskiptum þar áður. Það sé því krafa kæranda að það samband sem örugglega hafi verið talið skylt að veita sé viðhaldið og skipti því ekki máli hvort það er landlína eða annarskonar fjarskiptasamband.

Varðandi umfjöllun PFS um mastur á [...] ²¹ tekur kærandi fram að staðsetning mastursins væri ekki ákjósanleg vegna skuggasvæða.

Ítrekaði kærandi að lokum að áður fyrr hafi það verið ljóst að allir ættu að fá fjarskiptaþjónustu frá hinu opinbera og ekki væri unnt að fella þá þjónustu niður.

IV. Niðurstöður

1.

Í máli þessu er annars vegar deilt um hvort PFS hafi haft lagaheimild til að komast að þeirri niðurstöðu að Mílu væri ekki skylt að verða við beiðni kæranda um aðgang að almenna fjarskiptanetinu um fastan nettengipunkt, sökum fjarlægðar og of mikils kostnaðar, sbr. 4. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga. Hins vegar er deilt um hvort PFS hafi verið heimilt að lögum að hafna kæranda um að fá farnetsþjónustu eða háhraðanetsþjónustu í stað þjónustu sem fellur undir alþjónustu.

Kærandi telur að hina kærðu ákvörðun skorti stoð í lögum og að með henni hafi PFS farið út fyrir valdheimildir sínar. Bendir kærandi á að hann telji PFS ekki hafa grundvöll í lögum fyrir því að setja hámark á kostnað fyrir hverja símtengingu og telur að um vinnureglu PFS sé að ræða sem sett hafi verið án lagaheimildar. Einnig telur kærandi að nýtt útsendingarmastur hafi verið reist á [...] ²² fyrir tug milljóna og það hafi að líkindum einungis verið gert fyrir einn notanda í [...] ²³.

²⁰ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

²¹ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

²² Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

²³ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

Kærandi telur að ranglega hafi verið fullyrt af hálfu PFS að frá upphafi hafi ekkert talsímasamband verið á [...] ²⁴. Þar hafi í upphafi verið millibylgjustöð sem Landssíminn hafi útvegað. Þegar NMT kerfið hafi verið lagt niður hafi þau verið skilin eftir sambandslaus.

PFS hefur í athugasemdum sínum til úrskurðarnefndarinnar bent á að réttur til alþjónustu samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003, sé ekki fortakslaus og skuli ágreiningur um synjun alþjónustuveitanda á veitingu alþjónustu borinn undir PFS til ákvörðunar samkvæmt 4. mgr. 19. gr. laganna. Einnig hefur PFS bent á að heimild stofnunarinnar til þess að setja almenn viðmið um hámarkskostnað við að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið fái stoð í 6. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta, nr. 1356/2007. PFS hafi sett slík almenn viðmið með nógildandi alþjónustuútnefningu Mílu ehf., sbr. ákvörðun PFS, nr. 4/2016, þar sem kveðið er á um að hámarks eigin byrði alþjónustuveitanda sé ákveðin kr. 650.000. PFS hefur einnig bent á að ekki hafi verið lögð símalína inn á umrætt landssvæði í [...] ²⁵ vegna fjarlægðar við símsstöð og hefði verið tilgangslaus á sínum tíma að leggja koparlínu og lagning ljósleiðara myndi ekki kosta undir 40 milljónum kr. PFS benti á að þar sem Míla ehf. hefði ekki áform um að taka á sig kostnað við að fara út í umrædda framkvæmd hafi það komið í hlut PFS, sbr. 4. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga, að meta hvort slík skylda yrði engu að síður lögð á alþjónustuveitanda.

PFS hefur bent á að stofnunin hafi ekki gert athugasemdir við frummat Mílu á kostnaði en sú almenna viðmiðunarregla sem sé stuðst við geri ráð fyrir að hver kílómetri vegna jarðvegsframkvæmda kosti um eina milljón króna miðað við eðlilegar aðstæður. Einnig hafi verið litið til landfræðilegra aðstæðna í [...] ²⁶ sem og fjölda íbúa sem lögheimili ættu á bæjum sem ekki væru tengdir. Þar sem kostnaður við tenginguna fæli í sér rúmlega þrítugföld kostnaðarviðmið, vegasamgöngur í hreppnum torfærar og einungis [...] ²⁷ lögheimili sem umrædd tenging næði til, væri það ekki forsvaranlegt að láta markaðsaðila bera þann kostnað á grundvelli alþjónustu. Það var því mat PFS að kostnaður við tengingu í tilviki kæranda væri of mikill til þess að sanngjarnt teljist að leggja eigi slíka alþjónustubyrði á alþjónustuveitanda.

PFS benti einnig á að þráðlaus fjarskiptaþjónusta líkt og sú sem kærandi krafðist sé ekki staðgönguvara fyrir alþjónustu. Það hafi því ekki komið til álita hjá PFS að taka afstöðu til umsóknar kæranda um að bætt yrði úr fjarskiptasambandi með þráðlausri tækni, þar sem alþjónusta einskorðist við tiltekna þjónustubætti og þráðlaus fjarskiptaþjónusta sé ekki hluti af þeim.

²⁴ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

²⁵ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

²⁶ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

²⁷ Fellt út vegna trúnaðar.

PFS telur þá einnig að um misskilning hafi verið að ræða varðandi fjarskiptasendi á [...]²⁸ þar sem umræddur fjarskiptastaður hafi verið byggður af Neyðarlínunni, með styrk úr fjarskiptasjóði til að auka útbreiðslu TETRA neyðarfjarskipta. Staðsetning hans hafi verið valin til að ná aukinni útbreiðslu neyðarfjarskipta, en ekki til að þjónusta tilteknum notendum með almennri fjarskiptaþjónustu. Því sé framkvæmdin ekki fordæmi fyrir því að hvers konar uppbygging teljist forsvaranleg innan alþjónustu.

2.

Hin kærða ákvörðun felur í sér afstöðu PFS til kvörtunar kæranda frá 17. febrúar 2016. Eins og rakið hefur verið lýtur kvörtun kæranda að því að PFS hafi ekki haft heimild í lögum til þess að komast að þeirri niðurstöðu að Mílu bæri ekki skylda til þess að verða við beiðni kæranda um aðgang að almenna fjarskiptanetinu um fastan nettengipunkt, sökum fjarlægðar og of mikils kostnaðar. Verður því að líta til þeirra lagaheimilda sem gilda um alþjónustu.

Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003, skulu allir notendur eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu, með þeim undantekningum sem greinir í 2. og 4. mgr. Í 4. mgr. 19. gr. laganna kemur fram að sjái fjarskiptafyrirtæki sér ekki fært að veita tilteknum aðila alþjónustu skv. 1. mgr., svo sem vegna fjarlægðar, kostnaðar eða annars óhagræðis, skuli ágreiningur um synjun borinn undir PFS til ákvörðunar.

Samkvæmt heimild í 20. og 22. gr. fjarskiptalaga hefur ráðherra sett reglugerð um alþjónustu, nr. 1356/2007. Samkvæmt 6. mgr. 6. gr. reglugerðarinnar er PFS heimilt að ákveða almennt viðmið hámarkskostnaðar tengingar sem alþjónustuveitandi getur tekið mið af við afgreiðslu umsókna og getur PFS gert slíkt við útnefningu alþjónustuveitanda.

Í ákvörðun PFS nr. 4/2016 um útnefningu Mílu ehf. með alþjónustukvöð er kveðið á um hámarkskostnað alþjónustubyrði. Þar kemur fram að Míla ehf. skuli útvega og viðhalda aðgangi að tengingu við almenna fjarskiptanetið um nettengipunkt og bera við það kostnað innan þeirra marka sem nemur ósanngjarnri byrði, en þó að hámarki 650.000 kr. (án vsk.) fyrir hverja heimtaug. Framangreind ákvörðun PFS nr. 4/2016 er í gildi og hefur því réttaráhrif að lögum. Að mati úrskurðarnefndar er ljóst að PFS var heimilt, með vísan til framangreindra ákvæða fjarskiptalaga, reglugerðar um alþjónustu, nr. 1356/2007, og fyrirliggjandi ákvörðunar PFS nr. 4/2016, að komast að þeirri niðurstöðu að Mílu bæri ekki skylda til þess að verða við beiðni kæranda um aðgang að almenna fjarskiptanetinu um fastan nettengipunkt, sökum fjarlægðar og of mikils kostnaðar.

Samkvæmt 6. tölul. 3. gr. fjarskiptalaga er alþjónusta skilgreind sem afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir eru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra. Í 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga er nánar

²⁸ Nafn staðar fellt út vegna trúnaðar.

skilgreint hvað teljist til alþjónustu. Þar segir að til alþjónustu teljist m.a. talsímaþjónusta, handvirk þjónusta og þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir og gagnaflutningsþjónusta með 128 Kb/s flutningsgetu. Úrskurðarnefnd telur ljóst samkvæmt framangreindu, að þráðlaus fjarskiptaþjónusta sú sem kærandi krefst falli ekki undir alþjónustu í skilningi fjarskiptalaga. Þá er ljóst að ekki hvílir á Mílu alþjónustubyrði til að veita slíka þjónustu. Var PFS því heimilt að hafna kröfu kæranda um að fá farnetsþjónustu eða háhraðanetsþjónustu í stað þjónustu sem fellur undir alþjónustu.

3.

Í ljósi alls framangreinds er hin kærða ákvörðun PFS nr. 5/2016 staðfest.

Málskostnaður kr. 691.480 greiðist úr ríkissjóði, sbr. 5. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003.

V. Úrskurðarorð

Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 5/2016 frá 10. maí 2016 er staðfest. Málskostnaður að fjárhæð kr. 691.480 greiðist úr ríkissjóði.

Reykjavík, 1. mars 2017

Þórður Bogason formaður

Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

Kirstín Þ. Flygenring