



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 15/2020

Krafa Snerpu um aðgang að aðstöðu í tækjarými Mílu

I.

Erindið

(1) Með bréfi Snerpu ehf., dags. 17. september 2020, barst Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) krafa félagsins um að stofnunin úrskurðaði að skráðum fjarskiptafyrirtækjum væri heimilt að leggja inn fjarskiptastrengi og setja upp inntak (húskassa/inntaksbox) í tækjarymum annarra skráðra fjarskiptafyrirtækja (*mál nr. 2020090071*). Í þessu tilviki varðar þetta ljósleiðarstreng sem Snerpa ehf. vill taka inn í tækjarymi Mílu að Holti í Öfundarfirði í sveitarfélaginu Ísafjarðarbæ.

II.

Bréfaskipti og sjónarmið

2.1. Um erindi Snerpu

(2) Snerpa styður kröfu sína, í upphafserindi, með lagatilvísunum og sjónarmiðum. Í þessum kafla verður málatilbúnaður félagsins rakinn eftir því sem þurfa þykir. Með erindi Snerpu fylgdu afrit af samskiptum félagsins við Mílu sem ekki er talin þörf á að gera grein fyrir í ákvörðun þessari.

2.1.1. Aðgangur fjarskiptafyrirtækja að landi og mannvirkjum

(3) Krafa Snerpu byggir fyrst og fremst á 69. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 sem fjallar um aðgang að landi, þ.m.t. mannvirkjum. Snerpa vísar til þessa ákvæðis og leggur fram túlkun á því:

„Krafa Snerpu byggir á 1. mgr. 69. gr. fjarskiptalaga en þar segir:

Nú er fjarskiptafyrirtæki **nauðsynlegt að leggja leiðslur fjarskiptavirkja** um land annars manns, yfir það eða í jörðu, yfir hús eða önnur **mannvirki** á landinu, á þeim, **gegnum þau** eða undir þeim, og er **eiganda viðkomandi fasteignar þá skylt að heimila slíkt, enda komi fullar bætur fyrir**. Hafa skal samráð við eigendur eða umráðamenn slíkra fasteigna og mannvirkja um hvar leiðslur eru lagðar og skal þess

gætt að sem minnst sé raskað hagsmunum eigandans. Starfsmenn við fjarskiptavirki skulu gæta þess að valda eigendum og íbúum ekki meiri óþægindum en brýnustu nauðsyn ber til. [feitletrun og undirstrikun Snerpu]

Vert er að taka fram að undirstrikað ákvæði hefur verið túlkað þannig að leiði lagning leiðslu til skemmda t.d. á frágengnu yfirborði, hellulögn, malbiki eða slíku, eða yfirborðsskemmdum í veggjum þar sem bora þarf í gegn um, þá skuli eigandi strengsins gera við slíkar skemmdir á fullnægjandi og varanlegan hátt á eigin kostnað.“

2.1.2. Meint vinnuregla Mílu

(4) Snerpa telur að vinnuregla Mílu, um hvað leigutaka aðstöðurymis er heimilt að framkvæma og leggja án þess að Míla innheimti gjöld fyrir, hafi áhrif á ágreiningsefni þessa máls. Er þessari meintu vinnureglu lýst svo:

„Míla hefur haft sem vinnureglu að fjarskiptafyrirtæki sem leigja aðstöðu í tækjarýmum Mílu hafa getað óskað eftir „hýsingarstreng“ sem felur í sér að leigutökum er heimilt að leggja streng úr viðkomandi „hýsingu“ (skáp eða hálfskáp – plássi undir tengimúffu) innan eða út úr viðkomandi byggingu t.d. í nágreinnishýsingu eða til að tengjast ljósleiðarastreng í eigu annarra en Mílu. Er þá vinnureglan að viðkomandi leigutaka er heimilt að leggja strenginn út úr húsinu út í næsta brunn Mílu fyrir utan húsið og þaðan í röri yfir í næsta brunn. Míla hefur ekki innheimt stofngjald fyrir slíka strengi en kostnaður við lagningu og tengingu þeirra hefur verið greiddur af leigutaka.

Dæmi um beitingu slíkrar reglu er að Snerpa leigir hýsingarpláss af Mílu í símsstöðinni á Ísafirði. Snerpu hefur verið heimilað að leggja strengi úr þessum skáp út í þann brunn Mílu sem er næstur símsstöðinni og þaðan fer hann í röri í brunn Snerpu við hlið brunns Mílu. Þurfi að vera tengimúffa í brunni Mílu eða á múffugrind, hefur Míla innheimt gjald fyrir hýsingu á tengimúffunni. Liggi strengurinn beint út úr brunni Mílu í brunn Snerpu er ekkert mánaðarlegt gjald innheimt vegna lagnaleiðarinnar út úr húsinu og í gegn um brunn Mílu. Jafnframt hefur Snerpa, í samráði við Mílu, getað lagt „trunka“ milli einstakra hýsinga/skápa til að tengjast t.d. Mílu, Símanum eða Sýn. Míla hefur ekki innheimt mánaðarlegt gjald fyrir slíka trunka en hefur innheimt fyrir vinnu við uppsetningu ef slíkt krefst aðkomu Mílu, t.d. tengingu og frágang á kapalenda í tengiskáp Mílu. Snerpa gerir engar athugasemdir við þetta fyrirkomulag og þessar vinnureglur.“

2.1.3. Inntak ljósleiðarastrengs án hýsingarsamnings

(5) Snerpa telur að ekki sé þörf fyrir að hafa hýsingarsamning við Mílu til að félagið eigi rétt á því að taka inn ljósleiðarastreng í tækjarými Mílu. Telur félagið það leiða af 69. gr. fjarskiptalaga, sbr. eftirfarandi:

„Málið vandast hinsvegar þegar Snerpa leigir ekki aðstöðu af Mílu inni í byggingunni en þarf að leggja streng inn vegna viðskiptavina sinna sem geta verið Síminn, Sýn eða aðrir, jafnvel til að tengjast streng frá Mílu inni í byggingunni. Í þessum tilfellum hefur yfirleitt verið hægt að láta þann viðskiptavin sækja um „hýsingarstrenginn“ úr sinni aðstöðu út fyrir næsta brunn og Snerpa leggur þann streng síðan í umboði viðskiptavinarins.

Þessi lausn er hinsvegar ekki fullnægjandi að mati Snerpu. Snerpa telur að ákvæði 1. mgr. 69. gr. fjarskiptalaga eigi við í þessum tilfellum og að Mílu sem húsráðanda beri skylda til að fallast á að Snerpa setji upp inntak og/eða húskassa sem taki mið af væntum þörfum. Með væntum þörfum er átt við að settur sé upp frágenginn kassi með tengilistum sem liggi að kapalstiga eða lagnaleið þar sem hægt sé að framlengja tengingar úr inntakinu inn til viðskiptavina, ýmist með „patchköplum“ sem eru stakar ljóssnúður með eða án barka eða með „trunkum“ sem eru þá nokkrir ljósleiðarar, gjarna 12 eða jafnvel fleiri sem eru frágengnir með tengilistum á báðum endum. Slíkir trunkar enda þá inni í hýsingaraðstöðu viðskiptavina Snerpu.“

2.1.4. Hýsing gildi fyrir virkan búnað

(6) Snerpa telur að gera verði greinarmun á virkum búnaði fjarskipta og óvirkum búnaði. Hýsing og endurgjald fyrir hana eigi eingöngu að gilda fyrir virkan búnað, sbr. eftirfarandi:

„Rétt er að hér komi fram skilgreining á hugtakinu búnaði. Með búnaði er að áлити Snerpu átt við virkan búnað sem notaður er til að höndla merkjaflutning. Eðlilegt er að ef fjarskiptafyrirtæki og aðrir vilja koma fyrir búnaði í húsnæði annars fjarskiptafyrirtækis að um það gildi að leigja þurfi hýsingarpláss til reksturs búnaðar.

Sé ekki um búnað að ræða, einungis lagnir og tengingar á ljóspráðum í tengilistum, skuli eiganda/rekstraraðila húsnæðis hinsvegar ekki vera heimilt að krefjast leigugjalds fyrir þá aðstöðu sem leggja þarf í té enda sé 1. mgr. 69. gr. fjöskl. túlkuð þannig að heimild um að koma fyrir lögnum skuli vera fyrir hendi.“

2.1.5. Fordæmisgildi ákvörðunar PFS nr. 23/2009

(7) Þá vísar Snerpa til ákvörðunar PFS nr. 23/2009 sem félagið telur að hafi fordæmisgildi í málinu:

„Í ákvörðun PFS nr. 23/2009 var tekist á um hvort Gagnaveita Reykjavíkur skyldi greiða gjald sem Míla krafði GR „um fyrir hýsingu á tengibúnaði GR vegna ljósleiðara í um 30 símsstöðvum Mílu“. Ekki er ástæða til að rekja hér efnisleg atriði viðkomandi kvörtunar og ákvörðunarinnar, en Snerpa sér ástæðu til að benda á að inntakskassi og/eða húskassi tekur upp umtalsvert minna pláss í símsstöðvarbyggingu en ljósmúffa eins og þær sem GR notar.

Þegar ljósmúffa er tekin inn fyrir vegg þarf að koma fyrir tengislaka og þarf að geyma tengislaka allra strengja sem koma í múffuna bæði að utan og innanhússstrengi í stórri hönk hjá tengimúffunni. Í inntakskassa eða húskassa er allur slíkur tengislaki geymdur inni í kassanum og tekur ekki upp neitt pláss aukalega.“

2.2. Sjónarmið Mílu

(8) Sjónarmið Mílu ehf. bárust PFS með bréfi, dags. 19. október 2020. Í erindinu kemur fram að óumdeilt sé að Snerpa ehf. geti fengið aðgang að aðstöðu hjá félaginu, en ekki á þeim grundvelli sem Snerpa ehf. fer fram á. Um þetta segir í svarinu:

„Vísað er til erindis Snerpu hf. („Snerpu“) til Póst- og fjarskiptastofnunar („PFS“), dags. 17. september 2020, sbr. tölvupóst PFS til Mílu dags. 29. september 2020.

Ekki er alveg fullljóst af erindi Snerpu hvert umkvörtunarefnið er að því er varðar Mílu en þar er farið um nokkuð víðan völl. Hér á eftir verður eftir bestu getu gerðar athugasemdir við erindið eins og Míla telur að beri að afmarka það með fyrirvara um [að] Míla áskilur sér allan rétt til að koma með frekari athugasemdir ef tilefni verður til.

Í fyrsta lagi telur Míla að það sé ekki uppi ágreiningur um að Snerpa geti fengið aðstöðu í hýsingarrými Mílu ef mögulegt er og beiðnin telst vera sanngjörn og eðlileg. Eins og Snerpu hefur verið bent á þá fer um þá aðstöðuleigu eftir viðmiðunartilboði Mílu, þ.m.t. um endurgjald fyrir aðstöðuna. Pantanir eru afgreiddar í gegnum þjónustuvef Mílu og fer þá í fyrirspurnar og pöntunarferli, þ.m.t. hvort og hvernig unnt er að leysa beiðnina miðað við aðstæður á hverjum stað. Eins og Míla ræður best af erindi Snerpu þá varðar það hins vegar ósk Snerpu um álit PFS um það hvort að 1. mgr. 69. gr. fjarskiptalaga eigi við um rétt Snerpu til að fara inn í rými Mílu.

Míla hafnar því alfarið að 1. mgr. 69. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 eigi við um aðstöðu sem fjarskiptafyrirtæki fær hjá öðru fjarskiptafyrirtæki. Um aðgang fjarskiptafyrirtækja að aðstöðu annarra fjarskiptafyrirtækja gilda sérreglur fjarskiptalaga, sbr. 25. og 28. gr. fjarskiptalaga svo og sérstakar ákvarðanir PFS teknar á grundvelli þessara ákvæða. Snerpa vísar til ákvörðunar PFS nr. 23/2009 í kvörtun sinni. Ákvörðun PFS nr. 23/2009 er skýr varðandi það að um leið og Míla hefur skyldu til að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðstöðu þá er fyrirtækinu rétt að veita slíka aðstöðu á grundvelli eðlilegra og sanngjarnra skilmála, þ.m.t. endurgjalds fyrir aðstöðuna. Míla telur að ekki þurfi að fjölyrða meira um það. Endurspeglast þetta í ákvörðunum PFS um skyldu Mílu til að veita eðlilegan og sanngjarnan aðgang að aðstöðu á grundvelli tiltekinna skilmála og gildandi viðmiðunartilboðum Mílu.“

2.3. Afstaða Snerpu til sjónarmiða Mílu

(9) Snerpu var gefinn kostur á því að tjá sig um sjónarmið Mílu ehf. Svar barst PFS með bréfi, dags. 2. nóvember 2020. Í máli Snerpu ehf. kemur fram að félagið sé ekki að óska eftir hýsingaraðstöðu á grundvelli þess viðmiðunartilboðs sem Míla ehf. vísar til, en í svarinu er þetta útskýrt svo:

„Míla virðist ekki vera alveg viss um hvað kvörtunin er þótt í henni sé nefnd dæmi um þær aðstæður sem Snerpa telur að þurfi að taka á. Snerpa sér þó ekki ástæðu til að hrekja neitt af andsvörum Mílu. Það er réttur skilningur hjá Mílu að „Snerpa geti fengið aðstöðu í hýsingarrými Mílu ef mögulegt er og beiðnin telst vera sanngjörn og eðlileg.“ Fyrir þetta kemur endurgjald fyrir aðstöðuna.

Snerpa bendir á að Míla er í sama skilningi og Snerpa þegar kemur að túlkun orðalags 69. gr. fjöskl. um orðalagið „enda komi fullar bætur fyrir“. Þetta má sjá í umsögn Mílu við frumvarp til fjarskiptalaga hér:

<https://www.althingi.is/altext/erindi/150/150-2332.pdf> - bls. 9 um 34. gr.

Snerpa er hinsvegar ekki að fara fram á hýsingaraðstöðu. Snerpa er að fara fram á að setja upp inntak og eftir atvikum innanhússtrunka í því tækjarymi/símstöð sem hýsingaraðstöður eru veittar í, til að þeir sem nýta sér hýsingaraðstöðu, Míla þar með talin, geti tengst ljósleiðara Snerpu.

Misskilningur Mílu virðist felast í því að ekki er gerður greinarmunur á hýsingaraðstöðu og inntakskassa. Snerpa fór vandlega yfir þetta í kvörtun sinni og í sjálfu sér ekki ástæða til að endurtaka það hér að fjarskiptalög, þ.m.t. 1. mgr. 69. gr. ganga framur en leiðbeiningar PFS um aðstöðuleigu og skilgreiningu á henni. Aðstöðuleiga felur í sér að mati Snerpu, að tekið er upp staðlað pláss af tiltekinni stærð í hýsingaraðstöðu, pláss sem greiðandi leigutakar gætu annars notfært sér.

Þar sem inntakskassi tekur upp mun minna pláss en minnsta staðlaða eining í útleigu hýsingaraðstöðu sem er hálfur 60x60 hýsingarskápur og sýnt er að staðsetning hans leiðir ekki til þess að hún hindri útleigu á slíku plássi er eðlilegt að litið sé til 1. mgr. 69. gr. fjöskl. um rétt fjarskiptafyrirtækja til að koma fyrir fjarskiptalögnum. Jafnframt er bent á vinnureglu Mílu um að innheimta ekki kostnað vegna svokallaðra hýsingarstrengja en af því leiðir að Míla innheimtir ekki gjald fyrir pláss sem ekki hindrar útleigu á staðlaðri hýsingaraðstöðu. Míla hefur heldur ekki tekið gjald fyrir innanhússtrunka hafi leigutaki aðstöðuleigu óskað eftir að leggja slíka lög.

Snerpa ítrekar niðurstöðukafla sinn í kvörtuninni þar sem kröfur Snerpu eru samandregnar og óskar eftir rökstuddri ákvörðun PFS um málefnið. Ákvörðun sem tekur á málefninu almennt, óháð hvaða fjarskiptafyrirtæki rekur viðkomandi húsnæði. Einnig vill Snerpa áréttta hvort ástæða sé til að mæla fyrir um frágang og gjaldfrelsi innanhússtrunka fjarskiptafyrirtækja í húsnæðinu, sbr. lýsingu í 2. mgr. í kaflanum „Inntak/húskassi án hýsingarsamnings“

2.4. Frekari gagnaöflun PFS

(10) Til að gera sér betur grein fyrir tilteknum þáttum málsins, t.d. tæknileg atriði og gjaldskrá Mílu fyrir hýsingu, taldi PFS rétt að afla frekari upplýsinga frá aðilum.

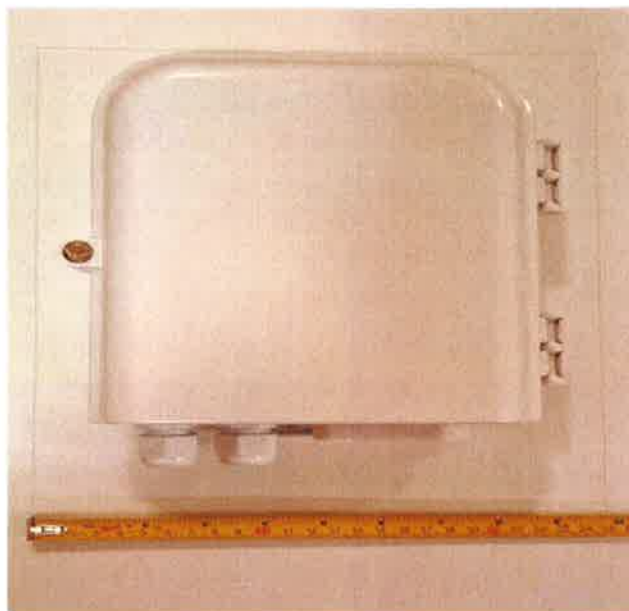
Í tölvupósti til Snerpu ehf., dags. 17. nóvember 2020, var spurt hvort að félagið þyrfti ekki að koma upp ljósmúffu og/eða öðrum búnaði vegna frágangs á strengenda ljósleiðarans. Í svari Snerpu ehf. sama dag segir að spurningin byggir á þeim misskilningi sem málið snúist um, en í svarinu segir m.a. eftirfarandi:

„Ég held að í þessu sé misskilningurinn falinn. Hélt að ég hefði þó komið því vel á framfæri en við þurfum ekki að koma fyrir neinni ljósmúffu, bara venjulegum húskassa/inntaki sem er plastkassi, yfirleitt skrúfaður á vegg og er ca 10 x 20 cm á kant [og enginn tengislaki, en hann er úti í brunni]. Þetta tekur sem sé ekki upp neitt pláss sem annars væri hægt að leigja út.

Frá kassanum er svo farið í lagnaleið, kassinn getur þess vegna verið uppi við loft eða lagnastokk. Aðalatriðið er að lagnir í kassanum eru ekki endilega ætlaðar fyrir tiltekinn leigutaka í aðstöðunni, heldur hvern sem er.“

(11) Síðar óskaði PFS eftir staðfestum málum á stærð inntakskassans og ljósmynd af honum, sbr. póst frá 2. desember 2020. Í svari Snerpu ehf. sama dag bárust frekari upplýsingar um tæknilega eiginleika, ásamt ljósmynd, sbr. eftirfarandi:

„Málin eru 22,5 x 20 x 6,5 cm á þessum kassa sem er líklega sá stærsti sem þyrfti að nota í fjarskiptahús hann tekur 16 fiberþræði og þarf engan tengislaka innanhúss. Við notum sams konar kassa í stigagöngum fjölbýlishúsa.“



Mynd af inntakskassa ljósleiðarastrengs. (Mynd frá Snerpu)

(12) Þá taldi PFS vera tilefni til að kanna sérstaklega hvernig viðmiðunartilboð og gjaldskrá Mílu ehf. tækju til þeirrar aðgangsbeyðni sem Snerpa ehf. færi fram á, eða a.m.k. að fá fram formlega afstöðu Mílu ehf. til þessa atriðis, en ekki eingöngu byggja á viðbrögðum félagsins við þjónustupöntun Snerpu ehf., sem ekki er hluti af gögnum málsins. Í tölvupósti til Mílu ehf. frá 2. desember 2020 var spurning PFS orðuð svo: „PFS þarf að fá svar við því hvort hægt sé heimfæra uppsetningu á inntaksboxi fyrir ljósleiðara (sem svarar til 10 X 20 cm á stærð) í tækjarými Mílu til tiltekins gjaldskrárliðs í gjaldskrá félagsins? Ef ekki hvernig félagið myndi verðleggja leigu á slíkri aðstöðu?“ Sama dag barst eftirfarandi svar frá Mílu ehf.:

„Ferli fyrir svona beyðni um uppsetningu búnaðar í rými Mílu er að hún komi sem fyrirspurn eða pöntun í gegnum Sölu hjá Mílu, þar sé úthlutað plássi og gerðar praktískar ráðstafanir ef þarf. Síðan er tekið gjald fyrir. Fyrir búnað af þessu tagi telur Míla að bil fyrir minnstu skápæiningu ætti mögulega að geta dugað m.v. að þetta sé stærðin á búnaðinum. Bil fyrir ½ skáp eða múffu er 11.400 kr. á mánuði í dreifbýli, skv. viðmiðunartilboði Mílu.“

(13) Með tölvupósti til málsaðila þann 10. desember 2020 lýsti PFS gagnaöflun lokinni og sendi þeim lista yfir gögn málsins, ásamt rafrænu afriti af þeim.

III. Forsendur og niðurstaða

3.1. Almenn

3.1.1. Markmið fjarskiptalaga, hlutverk PFS og eftirlitsúrræði til að efla virka samkeppni

(14) Samkvæmt lögum nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun er það meðal lögbundinna verkefna stofnunarinnar að taka þátt í þróun markaðar fyrir fjarskipta- og pósthjónustu og upplýsingatækni með því m.a. að vinna gegn hindrunum í vegi framboðs á fjarskiptanetum, aðstöðu og þjónustu sem þeim tengist og fjarskipta- og pósthjónustu, sbr. a.-lið, 3. töluliðar, 3. gr. laganna.

(15) Til að sinna þessu lögbundna verkefni og ná því markmiði sem í því felst eru stofnuninni búnar til teknar valdheimildir til að hafa markaðsmótandi áhrif á fjarskiptamarkað. Um er að ræða heimild til að leggja kvaðir á fyrirtæki sem eru með umtalsverðan markaðsstyrk í þeim tilgangi að stuðla að virkri samkeppni á fjarskiptamarkaði. Álagning kvaða samkvæmt þessu verður að telja talsvert íþyngjandi úrræði gagnvart því fjarskiptafyrirtæki sem þeim er beint að en skapar öðrum fjarskiptafyrirtækjum um leið mikilvægan rétt, t.d. til að nýta sér aðgang að netum og aðstöðu þess fjarskiptafyrirtækis sem nýtur umtalsverðs markaðsstyrks.

(16) Fjallað er um markaðsgreiningar og álagningu kvaða í V. og VII. kafla fjarskiptalaga, en í 2. mgr. 17. gr. er að finna áskilnað um framkvæmd markaðsgreiningar til að hægt sé að leggja á kvaðir, en þar segir:

„Markaðsgreiningin skal vera grundvöllur ákvörðunar um hvort Póst- og fjarskiptastofnun skuli leggja á, viðhalda, breyta eða fella niður kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 18. gr. Ef samkeppni telst virk skulu ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki á þeim mörkuðum. Ef virk samkeppni ríkir ekki á viðkomandi markaði skal útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði í samræmi við 18. gr. Leggja má á þau kvaðir samkvæmt lögum þessum eða viðhalda eða breyta kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á.“

(17) Í 1. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga eru tilgreindar þær kvaðir sem heimilt er að leggja á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, en þær síðan nánar útfærðar í þeim lagaákvæðum sem á eftir koma, en ákvæðið er svohljóðandi:

„Þegar fjarskiptafyrirtæki er talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að leggja á það kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald eins og með þarf í þeim tilgangi að efla virka samkeppni.“

3.1.2. Viðeigandi undirmarkaður fjarskiptamarkaðar

(18) Að sögn Snerpu munu fyrst og fremst þræðir í stofnneti félagsins tengjast í umræddu tengiboxi, sem Snerpa óskar eftir að fá að koma fyrir í umræddu tækjarými Mílu. Að vísu gætu þræðir í aðgangsneti Snerpu einnig tengst umræddu tengiboxi. Því er það heildsölumarkaður fyrir stofnlínuhluta leigulína sem kemur til skoðunar hér, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2015, þar sem Míla var útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og viðeigandi kvaðir lagðar á félagið, þ.m.t. varðandi hýsingu. Það sama á við um heimtaugamarkað, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2014, en PFS telur nægjanlegt að horfa til fyrrgreindrar ákvörðunar í máli þessu.

(19) Snerpa ber nauðsyn til að komast að viðskiptavinum sínum sem tengdir eru í umræddu tækjarými Mílu í Holti í Öfundarfirði. Umrædd hýsing er einn valkosturinn í því sambandi.

(20) Í ofangreindri ákvörðun PFS nr. 21/2015 var m.a. lögð aðgangskvöð á Mílu, þ.m.t. kvöð um samhýsingu og samnýtingu, sbr. kafla 14.1.3 í viðauka A við ákvörðunina. Fram kemur að samkvæmt d-lið 28. gr. fjarskiptalaga megi krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði samhýsingu og samnýtingu, þ.m.t. samnýtingu bygginga. Ennfremur kemur fram að Míla hafi veitt aðstöðu, t.d. í byggingum, á grundvelli 25. gr. fjarskiptalaga. Þá segir orðrétt:

„Þrátt fyrir það telur PFS nauðsynlegt að leggja þessa skyldu á Mílu á grundvelli 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga þar sem það getur verið meiri hvatning í dag en áður fyrir fyrirtækið að hleypa ekki nýjum aðilum að aðstöðu sinni.“

(21) Þá kemur fram í ofangreindum kafla viðaukans að það sé mat PFS að skyldan til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu sé sanngjörn og ætti ekki að skapa Mílu verulegar fjárhagsbyrðar heldur frekar að veita því möguleika á að nýta umfram afkastagetu, auk þess sem greiðslur fyrir slíkan aðgang veittu Mílu tækifæri til að fá hlutfallslega endurgreiðslu af fjárfestingu sinni í netinu.

3.2. Ákvæði fjarskiptalaga um aðgang að aðstöðu

(22) Aðgangur að fjarskiptanetum og aðstöðu fyrir uppbygginu og starfrækslu fjarskiptaneta er ein þýðingarmesta forsendan fyrir uppbyggingu fjarskiptaneta og útbreiðslu þjónustu. Því birtist þessi meginforsenda með þríþættum hætti í fjarskiptalögum og er útfærslan misunandi eftir því að hverjum aðgangskrafan beinist, þ.e. að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, að öðrum fjarskiptafyrirtækjum óháð markaðsstyrk, eða öðrum óskyldum aðilum á borð við landeigendum eða eigendum mannvirkja sem fjarskiptafyrirtæki þurfa aðstöðu í, t.d. brýr, jarðgöng, turnar og þess háttar. Verður nú fjallað lauslega um mismunandi útfærslur á aðgangsrétti samkvæmt fjarskiptalögum.

3.2.1. Aðgangskvöð sem hvílir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk

(23) Samkvæmt 28. gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt kvöð á fjarskiptafyrirtæki sem hefur verið útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi undirmarkaði fjarskipta, sbr. kafla 3.1.2. eins og hér háttar til, til að veita aðgang að netum og aðstöðu. Ákvæðið er orðað svo:

„Póst- og fjarskiptastofnun getur mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um opinn aðgang að almennum fjarskiptanetum, nethlutum og tengdri aðstöðu með ákveðnum skilmálum sem stofnunin setur, sbr. þó 3. mgr.

Meðal annars má krefjast af fjarskiptafyrirtækjum að þau:

- a. veiti aðgang að einstökum hlutum neta eða aðstöðu, þ.m.t. aðgreindan aðgang að heimtaugum,
- b. bjóði ákveðna þjónustu í heildsölu sem þriðji aðili endurselur,
- c. heimili opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja gagnvirkna þjónustu eða sýndarnetþjónustu,
- d. bjóði samhýsingu eða samnýtingu, þ.m.t. samnýtingu kapalstokka, bygginga eða mastra,
- e. bjóði þjónustu sem tryggir samvirkni þjónustu við notendur, þar á meðal greindarnetþjónustu eða reiki í farsímanetum,

- f. bjóði aðgang að rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði til þess að tryggja samkeppni í framboði þjónustu,
- g. samtengi net eða netaðstöðu,
- h. veiti aðgang fyrir sýndarnet,
- i. veiti aðgang að annarri ómissandi aðstöðu.

Við ákvörðun um að leggja á skyldur skv. 1. mgr. skal Póst- og fjarskiptastofnun taka mið af því hvort það sé:

- a. tæknilega og fjárhagslega raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðsþróun og eðli og gerð samtengingar og aðgangs sem um ræðir,
- b. framkvæmanlegt að veita þann aðgang sem tillaga er um,
- c. forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni,
- d. í þágu samkeppni til lengri tíma litið,
- e. óheppilegt með hliðsjón af vernd hugverkaréttinda,
- f. til þess fallið að auka framboð þjónustu."

(24) Á grundvelli gagnsæiskvaðar, sbr. 29. gr. laganna, hefur Mílu verið gert að birta viðmiðunartilboð fyrir stofnlínuhluta leigulína og tengda aðstöðu. Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015 er kvöðin orðuð svo:

„421. PFS viðheldur þeirri kvöð á Mílu að birta opinberlega viðmiðunartilboð fyrir stofnlínuhluta leigulína og tengda aðstöðu og þjónustu sem verði sundurliðað að því marki að tryggt sé að öðrum fjarskiptafyrirtækjum sé ekki gert að kaupa aðstöðu og þjónustu sem þau hafa ekki þörf fyrir. Viðmiðunartilboðið skal enn fremur vera sundurliðað í samræmi við þarfir markaðarins og skal innihalda lýsingu á skilmálum og skilyrðum Mílu, ásamt tilheyrandi verðskrá.“

(25) Í næstu málsgreinum ákvörðunarinnar eru talin upp helstu atriði sem að lágmarki skuli koma fram í viðmiðunartilboði. Því næst er vikið að mikilvægi þess að viðmiðunartilboðið uppfylli þarfir markaðarins og um heimild PFS til að breyta viðmiðunartilboðinu ef þess gerist þörf:

„424. Míla skal birta endurnýjað viðmiðunartilboð í samræmi við lýsinguna hér að ofan. Míla skal uppfæra viðmiðunartilboðið eftir því sem þörf verður á, t.d. vegna breyttra þarfa markaðsaðila eða breyttrar tækni. Ef viðmiðunartilboð Mílu er ekki talið fullnægjandi fyrir markaðinn getur PFS mælt fyrir um breytingar á því í samræmi við 2. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga. Allar breytingar á viðmiðunartilboði skal leggja fyrir PFS til samþykktar með hæfilegum fyrirvara og taka þær ekki gildi nema með samþykki PFS. Uppfært viðmiðunartilboð skal lagt fyrir PFS eigi síðar en 6 mánuðum frá birtingu ákvörðunar í kjölfar þessarar greiningar.“

(26) Gildandi viðmiðunartilboð Mílu fyrir hýsingu var samþykkt með ákvörðun PFS nr. 27/2011, en verð voru síðast kostnaðargreind með ákvörðun PFS nr. 11/2014.¹ Endurskoðun á gjaldskrá fyrir hýsingaraðstöðu Mílu er í vinnslu hjá stofnuninni og ákvörðun er fyrirhuguð á næsta ári.

¹ Sjá ákvarðanir PFS nr. 27/2011 og nr. 11/2014.

3.2.2. Almenn ákvæði um aðgang að aðstöðu fjarskiptafyrirtækja

(27) Þegar að tiltekið fjarskiptafyrirtæki býr yfir aðstöðu sem telja verður nauðsynlega til að hægt sé að veita fjarskiptaþjónustu á tilteknu svæði getur komið upp sú staða að viðkomandi fjarskiptafyrirtæki þurfi að deila þeirri aðstöðu með öðrum fjarskiptafyrirtækjum. Er þá talið að um sé að ræða ómissandi aðstöðu. Ákvæði 25. gr. fjarskiptalaga gildir almennt og óháð markaðsstyrk fjarskiptafyrirtækja og er orðað svo:

„Póst- og fjarskiptastofnun getur skyldað fjarskiptafyrirtæki til að semja um samhýsingu eða annars konar samnýtingu, þ.m.t. á kapalrennum eða rörum, byggingum eða möstrum, eftir því sem segir í 2.–4. mgr.

Þegar fjarskiptafyrirtæki hefur rétt á að setja upp eða grafa niður fjarskiptavirki á afréttum, almenningum eða eignarlöndum, eða getur tekið land eignarnámi, sbr. 70. gr., skal Póst- og fjarskiptastofnun hvetja til samnýtingar á aðstöðu eða landareign, þ.m.t. samhýsingar. Eigi önnur fjarskiptafyrirtæki ekki aðgang að sambærilegri aðstöðu vegna umhverfis-, heilbrigðis- eða öryggissjónarmiða getur Póst- og fjarskiptastofnun mælt fyrir um samnýtingu aðstöðu eða lands. Slíkar ákvarðanir skal aðeins taka eftir almenna kynningu og að fenginni umsögn hagsmunaaðila.

Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar getur falið í sér fyrirmæli um skiptingu kostnaðar við aðstöðu eða land.

Í sérstökum tilfellum, þegar um er að ræða sérstaka landfræðilega aðstöðu eða þegar umhverfissjónarmið réttlæta samnýtingu getur Póst- og fjarskiptastofnun mælt fyrir um hana þótt ákvæði 2. mgr. eigi ekki við.“

(28) Gerðar er nokkuð strangar kröfur til þess að sú aðstaða sem um ræðir sé í reynd ómissandi. Þannig er gert að skilyrði að landfræðilegar aðstæður komi í veg fyrir að að hægt sé að endurskapa aðstöðuna eða að umhverfissjónarmið mæli með samnýtingu hennar. Yfirleitt tekst samkomulag milli fjarskiptafyrirtækja um að deila með sér aðstöðu þegar aðstæður krefjast. Aldrei hefur reynt á þetta ákvæði fjarskiptalaga í stjórnsýslufráttum PFS.²

3.2.3. Aðgangur að landi og mannvirkjum

(29) Þær aðstæður geta verið uppi að fjarskiptafyrirtæki þurfa að fá aðgang að aðstöðu sem er ekki á forræði annarra fjarskiptafyrirtækja, hvort heldur sem þau hafi umtalsverðan markaðsstyrk eða ekki. Hér reynir aðallega á aðgang að landi til að leggja fjarskiptastrengi í jörð. En einnig getur verið um að ræða aðgang að mannvirkjum sem mögulega stytta lagnaleiðir og gera þær öruggari, t.d. að leggja fjarskiptastrengi yfir brýr eða í gegnum jarðgöng. Þá geta háreist mannvirki á sumum stöðum verið ákjósanlegur sendastaður sem ekki er hægt með góðu móti að endurskapa á sama stað. Hér er sem sagt um að ræða aðgangskvöð gagnvart aðilum sem ekki stunda fjarskiptastarfsemi, t.d. landeigendum og húseigendum.

(30) Við slíkar aðstæður gera fjarskiptalög ráð fyrir að fjarskiptafyrirtæki njóti ákveðins réttar til að nýta aðstöðuna. Gert er ráð fyrir því að fjarskiptafyrirtæki reyni að ná samkomulagi við eiganda aðstöðunnar, en að ella geti komið til eignarnáms á aðstöðunni í þágu fjarskiptafyrirtækisins að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Hér er því um að ræða ákvæði laga

² PFS fjallaði um 25. gr. fjarskiptalaga í niðurstöðuskjali samráðs nr. PFS(20)-06 um samstarf og sannýtingu fjarskiptainnviða og hafði kallað eftir sjónarmiðum markaðsaðila um takmörkuð áhrif þessa ákvæðis. Sjá bls. 10-12 í skýrslunni:

<https://pfs.is/library/Skrar/Samrad/Ni%c3%b0urst%c3%b6%c3%b0ur%20Samr%c3%a1%c3%b0s%20um%20Samstarf%20og%20Samn%c3%bdtngu.pdf>

sem felur í sér lögboðna takmörkun á stjórnarskrárvörðum eignarréttindum samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar, en ákvæði 69. gr. fjarskiptalaga er orðað svo:

„Nú er fjarskiptafyrirtæki nauðsynlegt að leggja leiðslur fjarskiptavirkja um land annars manns, yfir það eða í jörðu, yfir hús eða önnur mannvirki á landinu, á þeim, gegnum þau eða undir þeim, og er eiganda viðkomandi fasteignar þá skylt að heimila slíkt, enda komi fullar bætur fyrir. Hafa skal samráð við eigendur eða umráðamenn slíkra fasteigna og mannvirkja um hvar leiðslur eru lagðar og skal þess gætt að sem minnst sé raskað hagsmunum eigandans. Starfsmenn við fjarskiptavirki skulu gæta þess að valda eigendum og íbúum ekki meiri óþægindum en brýnustu nauðsyn ber til.

Nú verður tjón á landi manna, mannvirkjum eða öðrum eignum við lagningu fjarskiptavirkja eða viðhald þeirra, og ekki verður úr bætt, eða lagning fjarskiptavirkja leiðir til takmörkunar á afnotamöguleikum viðkomandi eignar, og skal eigandi fjarskiptavirkis þá bæta tjónið. Náist ekki samkomulag um bótafjárhæð skal um ákvörðun bóta fara að lögum um framkvæmd eignarnáms.“

(31) Þegar bakgrunnur ákvæðis 69. gr. fjarskiptalaga, um aðgang að landi, er skoðaður er ljóst að því er ekki ætlað að tryggja samkeppnishagsmuni, t.d. í ágreiningi milli fjarskiptafyrirtækja, heldur að hrinda úr vegi mögulegum hindrunum fyrir því að hægt sé að byggja upp heildstæð og samtengd almenn fjarskiptanet landsmönnum öllum til góða. Í ákvörðun PFS nr. 5/2018 var fjallað um bakgrunn ákvæðisins sem þarf að hafa í huga við túlkun þess:³

„Ákvæði 1. mgr. 69. gr. fjarskiptalaga á sér langa sögu hér á landi og nær aftur til upphaf síðust aldar þegar hafist var handa við lagningu síma hér á landi, sbr. 9. gr. laga nr. 12/1905, um ritsíma, talsíma o.fl., og hefur ekki tekið veigamiklum efnislegum breytingum. Í athugasemdum við 9. gr. framvarps til laga nr. 12/1905 kom m.a. fram að eigendur eða notendur lands eða mannvirkja, sem að símarnir lægju um eða á, myndu naumast líða nokkur skaða eða бага af þeim. Þannig yrðu skaðabætur almennt ekki heimilaðar nema að skaða hlytist af lagningu síma. Í almennum athugasemdum kom jafnframt fram að þær takmarkanir sem að yrðu á gjörðafrelsi manna, sem að ákvæðinu leiddi, væru lagðar á vegna þjóðfélagsins, sem riði það á miklu, að samböndin yrðu fyrir sem minnsti óreglu.“

(32) Framkvæmd 69. gr. fjarskiptalaga er ekki nema að hluta til á hendi PFS. Ef ekki tekst samkomulag milli fjarskiptafyrirtækis og eiganda aðstöðu um aðgang að henni er 70. gr. laganna aðgangsréttinum til fyllingar, en það ákvæði varðar heimild til eignarnáms. Ákvörðun um eignarnám er á hendi ráðherra að fenginni umsögn PFS. Um ákvörðun eignarnámsbóta fer samkvæmt lögum nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms.

3.2. Afmörkun ágreiningsefnis og heimfærsla til viðeigandi lagaákvæða

3.2.1. Krafa til aðgangs að aðstöðu

(33) Mál þetta varðar beiðni um aðgang að tækjarýmum fjarskiptafyrirtækja til að koma fyrir strengenda ljósleiðara í inntakskassa á vegg. Krafan er almennt orðuð, þ.e. um hvaða fjarskiptafyrirtæki og hýsingaraðstöður eiga í hlut. Í niðurlagi viðbótarathugasemda Snerpu ehf., sbr. bréf dags. 2. nóvember s.l., ítrekar félagið kröfu sína um að PFS leysi úr

³ https://www.pfs.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/akvardanir-PFS/Akv_PFS_nr.5_2018_Jardvegsframkv_Milu_i_Setbergi_Hfj.pdf

ágreiningsatriðinu með almennum hætti, þ.e. óháð hvaða fjarskiptafyrirtæki rekur viðkomandi húsnaði. Áréttar félagið jafnframt hvort ástæða sé til að mæla fyrir um frágang og gjaldfrelsi innanhússstofnagna (trunkar) fjarskiptafyrirtækja í húsnaði þeirra.

(34) PFS getur ekki með stjórnvaldsákvörðun tekið til bindandi úrlausnar kröfu sem varða ótilgreind fjarskiptafyrirtæki og tækjarými á þeirra vegum. Auk þess er það álit PFS að stofnuninni skorti lagagrundvöll fyrir því að geta úrskurðað um efni kröfunnar á þann almenna hátt sem Snerpa ehf. fer fram á. Er kröfunni því vísað frá hvað þessar forsendur varða.

(35) Hins vegar er ljóst af gögnum málsins að það varðar í reynd einnig aðgang að aðstöðu í tækjarými Mílu ehf. að Holti í Önundarfirði. Það að málið varði tilgreindan aðila og tiltekna aðstöðu er forsenda þess að málshefjandi eigi lögvarða hagsmuni sem PFS getur skorið úr um með bindandi hætti gagnvart aðilum. Eftir atvikum kann úrlausnin að hafa almennt fordæmisgildi í sambærilegum málum.

(36) Óumdeilt er í málinu að Snerpa ehf. eigi rétt til aðgangs að tækjarými Mílu ehf. að Holti í Önundarfirði og taka þar inn ljósleiðarastreng. Aðilum greinir hins vegar á um hvort greiða beri mánaðarleg leigugjöld fyrir slíka nýtingu á aðstöðunni. Telur Snerpa ehf. að fjarskiptafyrirtækjum beri ekki að greiða fyrir slíka aðstöðu, heldur jafnist slík notkun á við lagningu strengja innan rýmis milli búnaðar og út í næsta brunn sem ekki hefur verið greitt sérstaklega fyrir samkvæmt gjaldskrá Mílu ehf. Það er á hinn bóginn afstaða Mílu ehf. að gjöld fyrir slíkan aðgang fari samkvæmt samþykktu viðmiðunartilboði félagsins um hýsingaraðstöðu og að lægsta verð sem komi til greina sé leiga sem svarar til hálfes tækjaskáps, en leiga fyrir slíkt pláss kosti 11.400 kr. á mánuði í dreifbýli.

3.2.2. Heimfærsla til viðeigandi ákvæða fjarskiptalaga

(37) Aðila greinir einnig á um þann lagagrundvöll sem málið hvílir á. Krafa Snerpu ehf. er reist á 69. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, sem varðar aðgang að landi og mannvirkjum, á meðan Míla ehf. ber fyrir sig viðmiðunartilboð og gjaldskrá sem byggir á aðgangskvöð sem lögð hefur verið á félagið á grundvelli 28. og 29. gr. laganna.

(38) Eins og rakið var hér að framan er réttur fjarskiptafyrirtækja til aðgangs að aðstöðu mismunandi eftir eignarhaldi á viðkomandi aðstöðu og hvort tiltekin skilyrði séu uppfyllt til þess að hún sé talin ómissandi. Í tilviki aðgangskvaðar á grundvelli 28. gr. fjarskiptalaga dugar þó að aðgangsbeiðnin sé metin eðlileg og sanngjörn gagnvart útnefndu fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

(39) Þótt að ákvæði 69. gr. fjarskiptalaga sé orðað með almennum hætti, þ.e. að það varði aðgang að landi eða mannvirkjum *í eigu annars manns*, geti mögulega átt við fjarskiptafyrirtæki, ef hugtakið *maður* er jafnframt látið taka til lögaðila, verður engu að síður ljóst af samanburðarskýringum við 25. gr. og 28. gr. laganna, auk skoðunar á sjónarmiðum um tilgang 69. gr. fjarskiptalaga, að ákvæðið geti ekki tekið til aðgangsréttar fjarskiptafyrirtækja að aðstöðu hjá öðrum fjarskiptafyrirtækjum. Nú kunna jarðir og mannvirki að vera í skráðri eigu fyrirtækja og þykir PFS rétt að taka fram að túlkun ákvæðisins, í þessu máli, varðar eingöngu fjarskiptafyrirtæki, en ekki lögaðila almennt.

(40) Að þessu virtu verður því ekki hjá því komist að hafna kröfu Snerpu ehf. með tilliti til þeirra forsendna sem hún byggir á.

(41) Þetta leiðir þó ekki til þess að aðgangsbéiðninni sem slíkri sé hafnað, heldur ber að taka afstöðu til hennar út frá réttum lagagrundvelli. Það er álit PFS að aðgangskvöð sem lögð er á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk sé sértækari en sú aðgangskvöð sem almennt hvílir á fjarskiptafyrirtækjum og því hafi hún forgang fram yfir hana. Þegar beiðni um aðgang að aðstöðu beinist að Mílu ehf. ber því fyrst að horfa til þess hvort skilyrði samkvæmt 28. gr. fjarskiptalaga, svo og viðeigandi viðmiðunartilboðs, séu uppfyllt. Ekki er þó útilokað að 25. gr. fjarskiptalaga geti átt við um fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, ef sértæk aðgangskvöð, sbr. 28. gr., þykir ekki, af einhverjum ástæðum, tæma að öllu leyti aðgangsrétt samkvæmt 25. gr. laganna.

3.3. Réttur til aðgangs að aðstöðu og könnun á viðeigandi skilyrðum

3.3.1. Almennt um skilyrði til aðgangs að aðstöðu

(42) Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 þarf beiðni fjarskiptafyrirtækis um aðgang að aðstöðu hjá Mílu ehf. að vera eðlileg og sanngjörn. Míla ehf. hefur ekki vefengt rétt Snerpu ehf. til aðgangs að tækjarými félagsins að Holti í Önundarfirði og vísar þar til viðmiðunartilboðs þess, um hýsingaraðstöðu, sem gerir ráð fyrir leigu á hálfum tækjaskáp. PFS getur fallist á slík aðstaða geti almennt komið til álita til hýsingar á ljósmúffum.

(43) Það er aftur á móti ekki sú aðstaða sem Snerpa ehf. óskar eftir, en hún felst í því að koma upp inntakskassa á vegg fyrir strengenda ljósleiðara. Stærð kassans er 22,5 x 20 x 6,5 cm á meðan hálfur tækjaskápur er talsvert stærri eða 60 x 60 x 110 cm. Því blasir við PFS að taka ákvörðun um hvort fram boðin aðstaða Mílu ehf., samkvæmt viðmiðunartilboði félagsins, sé fullægjandi og viðeigandi eða hvort að leggja þurfi sjálfstætt mat á það aðgangsform sem Snerpa ehf. óskar eftir.

(44) Að álit PFS er Snerpu ehf. ekki þörf á aðgangi að tækjaskáp vegna uppsetningu á því fjarskiptavirki sem hér um ræðir. Strengendi ljósleiðara krefst ekki samskonar aðstöðu í tækjaskáp sem almennt er notaður eða hugsaður til að hýsa virkan búnað, t.d. með aðgengi að rafmagnstenglum, viðeigandi loftræstingu og jafnvel rakaskynjurum. Þá tekur tækjaskápur gólfpláss og er talsvert stærri en Snerpa ehf. hefur þörf fyrir vegna inntakskassa ljósleiðarastrengs. Það er því mat PFS að hér sé sú staða uppi að Snerpu ehf. bjóðist stærri og betri aðstaða heldur en félagið hefur þörf fyrir, en í ákvörðun PFS nr. 21/2015 skal viðmiðunartilboð Mílu ehf. vera sundurliðað þannig „að öðrum fjarskiptafyrirtækjum sé ekki gert að kaupa aðstöðu og þjónustu sem þau hafa ekki þörf fyrir“, eins og segir 421. málsgrein ákvörðunarinnar.

(45) Því þykir PFS rétt að taka afstöðu til þess aðgangsforms sem Snerpa ehf. óskar eftir, þ.e. að fá að staðsetja inntakskassa fyrir ljósleiðarastreng á vegg inni í tækjarými Mílu ehf. Þarf PFS að meta hvort slíkur aðgangur feli í sér eðlilega og sanngjarna aðgangsbéiðni. Við mat á því horfir PFS m.a. til matsskilyrða sem talin eru upp í 3. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga, sem sett eru upp í formi spurninga í köflunum hér að neðan.

3.3.2. Er tæknilega og fjárhagslega raunhæft fyrir beiðanda að setja upp eigin aðstöðu?

(46) Tilgangurinn með því að taka strenginn inn í tækjarými Mílu ehf. er að skapa möguleika á samtengingu við önnur fjarskiptanet og fjarskiptafyrirtæki. Samkvæmt 24. gr. fjarskiptalaga skulu fjarskiptafyrirtæki eiga rétt á og þeim ber skylda til að að semja um samtengingu neta og þjónustu. Inntaka á ljósleiðara Snerpu ehf. inn í tækjarými Mílu ehf. er forsendan fyrir slíkri samtengingu við önnur net. Ekki er raunhæft að koma slíkum samtengipunkti upp fyrir utan tækjarými Mílu ehf. Þetta snýst því ekki um að endurskapa einhverja aðstöðu, heldur að

samtengjast fyrirbyggjandi netum, sem staðsett eru í viðkomandi húsnæði Mílu. Að álitni PFS reynir því ekki á hvort að það sé tæknilega eða fjárhagslega raunhæft fyrir Snerpu ehf. að setja upp eigin aðstöðu.

3.3.3. Er framkvæmanlegt að veita aðganginn?

(47) Ekki verður séð að það sé vandkvæðum bundið að koma þessum aðgangi upp. Ráða má af erindi Snerpu ehf. að félagið hyggist sjálft annast framkvæmdina og útvega umræddan tengikassa. Aðkoma Mílu ehf. felst því fyrst og fremst í því að velja staðsetningu á tengikassanum í samráði við Snerpu ehf., þannig að hann nái að þjóna tilgangi sínum með sem minnstri röskun, ef einhverri, fyrir Mílu ehf. og mögulega aðra leigutaka í rýminu.

3.3.4. Er forsvaranlegt að veita aðganginn m.t.t. upphaflegrar fjárfestingar í aðstöðunni?

(48) Ætla má að þetta skilyrði eigi einkum við á fyrri hluta fyrningartíma tiltekinna fjárfestingar, þ.e. ef tiltekinn aðgangur að aðstöðu hefur í för með sér forsendubrest fyrir eiganda aðstöðunnar, t.d. skerði umtalsvert vænta tekjumöguleika hans, með þeim hætti að aldrei hefði verið ráðist í uppbyggingu aðstöðunnar ef vitað hefði verið að hún yrði samnýtt á þann hátt sem aðgangsbeiðandi óskar eftir.

(49) Ekki verður tekin afstaða til þess í ákvörðun þessari hvort og að hvaða marki fjárfesting í tækjarými Mílu ehf. að Holti í Önundarfirði sé fyrnd og sé þannig sokkinn kostnaður fyrir félagið. Á hinn bóginn þykir PFS ljóst að Míla ehf. hefði ávallt byggt upp umrætt tækjarými sitt á sínum tíma til að mæta eigin þörfum. Samkeppni frá öðrum fjarskiptanetum á sama svæði, sbr. ljósleiðaranet Snerpu ehf., drjúgt inn í framtíðina hefði aldrei ráðið úrslitum um uppbyggingu tækjarýmisins.

(50) Burt séð frá þessu verður að telja að breytingar á forsendum fyrir uppbyggingu á aðstöðu, vegna tilkomu samkeppni, sem geta haft áhrif á endurheimt fjárfestingar, geti almennt ekki, a.m.k. ekki einar og sér, leitt til synjunar aðgangs að aðstöðunni af hálfu aðila sem ber kvöð samkvæmt 28. gr. fjarskiptalaga, sérstaklega ekki ef langt er um liðið frá því fjárfestingin átti sér stað. Auk þess skapar aðstöðuleiga Mílu ehf. tekjur á móti upphaflegri fjárfestingu.

3.3.5. Er aðgangurinn í þágu samkeppni til lengri tíma litið?

(51) PFS telur að umrædd aðgangsbeiðni sé í þágu samkeppni til lengri tíma litið. Snerpa hefur á undanförunum árum staðið fyrir ljósleiðaravæðingu á Vestfjörðum, á sama tíma og Míla eða önnur fjarskiptafyrirtæki hafa ekki séð sér hag í því. Míla rekur VDSL kerfi á Vestfjörðum og hefur lagt eitthvað af ljósleiðara t.d. í Súðavík. PFS telur augljóst að tvö samhliða net muni auka samkeppni á svæðinu, bæði í innviðum og þjónustusamkeppni. Slíkt eykur valkosti þjónustuveitenda. Slík ljósleiðaravæðing er auk þess í samræmi við stefnu stjórnvalda í fjarskiptum.

(52) Samkvæmt upplýsingum frá Snerpu ehf. hefur félagið lagt ljósleiðara til um [...] %⁴ tengjanlegra staðfanga á starfssvæði félagsins, sem samanstandur af sveitarfélaginu Ísafjarðarbæ (Ísafjörður, Hnífsdalur, Suðureyri, Flateyri og Þingeyri), Bolungarvíkurkaupstað, Tálknafjarðarhreppi, Vesturbyggð og Súðavíkurhreppi. Hlutfallið er þó mjög mismunandi eftir þessum sveitarfélögum eða allt frá [...] % í Vesturbyggð í [...] % í Ísafjarðarbæ. PFS telur að áframhaldandi áform félagsins um ljósleiðaravæðingu á svæðinu séu í þágu samkeppni til lengri tíma litið og því sé mikilvægt að ekki séu lagðir steinar í götu þeirra áforma. Umrædd

⁴ Hlutfallstölur í þessari málsgrein afmáðar vegna trúnaðar.

aðgangsbeiðni félagsins er mikilvægur liður í þessum áformum, en búast má við því að fleiri aðgangsbeiðnir geti fylgt í kjölfarið á Vestfjörðum.

3.3.6. Er aðgangurinn til þess fallinn að auka framboð þjónustu?

(53) PFS telur einsýnt að aðgangsbeiðni þessi komi til með að auka framboð á þjónustu á heildsölustigi í Öndarfirði. Þjónustuveitendur eiga þá kost á að kaupa heildsölupjónustu af tveimur rekstraraðilum fjarskiptainnviða, sem gæti einnig leitt til aukins framboðs fjarskiptaþjónustu á smásölustigi og aukið samkeppni þar.

3.3.7. Matsskilyrði sem á ekki við og samantekt

(54) Að áliti PFS á matsskilyrði samkvæmt e.-lið 3. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga ekki við um þann aðgang að aðstöðu sem mál þetta varðar. Verður því ekki fjallað um það sérstaklega.

(55) Að virtu framangreindu mati er það niðurstaða PFS að aðgangsbeiðni Snerpu ehf., þ.e. að setja upp inntakskassa fyrir ljósleiðara á vegg í tækjarými Mílu ehf. feli í sér eðlilega og sanngjarna aðgangsbeiðni sem Mílu ehf. ber að verða við. Umræddur aðgangur er vel framkvæmanlegur og felur ekki í sér forsendubreytingar fyrir Mílu ehf. hvað varðar fjárfestingu í aðstöðunni. Umræddur aðgangur Snerpu ehf. er í þágu aukinnar samkeppni og til þess fallinn að auka framboð þjónustu til neytenda.

3.4. Breyting á viðmiðunartilboði og ákvörðun verðs til bráðabirgða

3.4.1. Breyting á viðmiðunartilboði

(56) Framangreind niðurstaða leiðir til þess að Míla ehf. þarf að breyta viðmiðunartilboði sínu fyrir hýsingaraðstöðu, óski Snerpa ehf. eða annað fjarskiptafyrirtæki formlega eftir aðgangi á þeim forsendum sem hér er fjallað um. Samkvæmt 2. mgr. 29. gr. getur PFS mælt fyrir um breytingar á viðmiðunartilboði sem útnefndu fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk hefur verið gert að leggja fram. Sérstaklega er fjallað um breytingar á viðmiðunartilboði Mílu ehf. í niðurstöðu markaðsgreiningarinnar sem er undirstaða aðgangskvaðarinnar, sbr. ákvörðun nr. 21/2015. Í forsendum og rökstuðningi hennar má sjá að ætlunin hafi verið að viðmiðunartilboð Mílu ehf. væri sveigjanlegt og tæki mið af þörfum markaðarins hverju sinni. Um þetta segir í ákvörðuninni: „*Míla skal uppfæra viðmiðunartilboðið eftir því sem þörf verður á, t.d. vegna breyttra þarfa markaðsaðila eða breyttrar tækni. Ef viðmiðunartilboð Mílu er ekki talið fullnægjandi fyrir markaðinn getur PFS mælt fyrir um breytingar á því í samræmi við 2. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga.*“, sbr. málsgrein nr. 424.

(57) Samkvæmt framangreindu geta skilmálar viðmiðunartilboðs og útfærsla gjaldskrárliða, eins og þeir liggja fyrir hverju sinni, ekki verið hamlandi því að Míla ehf. breyti vöruframboði sínu og búi til nýja þjónustuflokka, eftir því sem eftirspurn kann að vera fyrir á markaði. Mílu ehf. er því gert að breyta viðmiðunartilboði sínu um leigulínur á þann hátt að gera ráð fyrir inntakskassa ljósleiðarastrengs á vegg, komi fram formleg beiðni um slíkan aðgang frá Snerpu eða öðru fjarskiptafyrirtæki. Tekið skal fram að Míla ehf. hefur svigrúm til að útfæra mismunandi flokka af slíkum aðgangi, t.d. hvað varðar stærð eða landfræðilega staðsetningu aðstöðunnar.

3.4.2. Ákvörðun verðs til bráðabirgða

(58) Í þeim tilvikum sem PFS hefur mælt fyrir um aðgangsform sem ekki hefur verið hluti af fyrirliggjandi viðmiðunartilboði og gjaldskrá útnefnds fjarskiptafyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk hefur verið farin sú leið að mæla fyrir um verð til bráðabirgða, þar til að

kostnaðargreind verð liggja fyrir í samþykktri gjaldskrá af hálfu PFS. Í þessu sambandi er vísað til fordæma samkvæmt ákvörðununum PFS nr. 23/2009 og 38/2012.⁵

(59) Þótt sá aðgangur sem hér um ræðir sé nokkurs konar einskiptisaðgerð með uppsetningu á óvirkum búnaði verður ekki fallist á það með Snerpu ehf. að hann skuli vera endurgjaldslaus. Uppbygging aðstöðunnar hefur kallað á fjárfestingu sem rétt er að eigandi hennar geti endurheimt með gjöldum, óháð því hversu umfangsmikill aðgangurinn er eða hvort um er að ræða hýsingu á virkum eða óvirkum búnaði. Í rekstri tækjarýmis fellur jafnframt til rekstrarkostnaður sem sanngjarnt er að allir notendur aðstöðunnar taki þátt í að bera í sanngjörnum hlutföllum við stærð og gæði þeirrar aðstöðu sem þeir eru að nýta.

(60) PFS telur ljóst að aðstaða fyrir inntakskassa ljósleiðarastrengs á vegg sé ekki af sömu gæðum og aðstaða í tækjaskáp, auk þess hún er talsvert plássminni, en sem nemur hálfum tækjaskáp. Út frá stærðamun mætti a.m.k. gera ráð fyrir að verð fyrir hýsingu á inntakskassa á vegg væri ekki meira en 15-25% af verði fyrir hálfan tækjaskáp. Að því er varðar hýsingu á óvirkum búnaði mætti t.d. hafa hliðsjón af fermetraaverði fyrir hýsingu í kapalkjöllurum, þ.e. 1.700 kr. í þéttbýli, 1.800 kr. í dreifbýli og 3.200 kr. utan byggða. Rými í kapalkjallara er þó ekki að öllu leyti sambærilegt við aðstöðu í tækjarýminu sjálfu, auk þess sem gjaldtakan margfaldast eftir fjölda nýtttra fermetra sem skapar tekjuauka fyrir eiganda aðstöðunnar. PFS horfir einnig til þess að útleiga á hýsingaraðstöðu felur ávallt í sér tiltekna umsýslu sem ekki fer eftir stærð og tegund búnaðar, s.s. stillingar í reikningakerfi og breytingar á rafrænni pöntunargátt svo dæmi séu tekin.

(61) Heilt yfir og til bráðabirgða, þar til að kostnaðargreint verð liggur fyrir, þykir PFS hæfilegt að greitt sé **3.000 kr.** (námunðað við heilt þúsund) á mánuði fyrir hvern inntakskassa sem staðsettur er á vegg í tækjarými Mílu ehf. Rétt þykir að þetta gjald sé sett fram með fyrirvara um uppgjör og endurgreiðslu eða viðbótargreiðslu þegar kostnaðargreint verð liggur fyrir og hefur verið samþykkt af hálfu PFS.

(62) PFS er með til meðferðar kostnaðargreiningu á aðstöðuleigu í húsum og möstrum Mílu ehf. og er áætlað að þeirri vinnu ljúki á næsta ári. PFS telur því nauðsynlegt að Míla ehf. leggi fram uppfærða kostnaðargreiningu fyrir hýsingu þar sem bætt er við gjaldalið vegna aðstöðu fyrir inntakskassa ljósleiðarastrengs á vegg í samræmi við ofangreint.

3.5. Afstaða PFS til tiltekinna sjónarmiða Snerpu

3.5.1. Þýðing meintrar vinnureglu Mílu

(63) Í málatilbúnaði sínum vísar Snerpa ehf. til meintrar vinnureglu Mílu sem felst í því að gjaldfæra ekki fyrir tengingar sem settar eru upp af leigutaka milli búnaðar og út í næsta brunn sem kostaðar eru framkvæmdar af leigutakanum sjálfum. PFS þykir ósannað hvað nákvæmlega felst í þessari meintu vinnureglu Mílu ehf. Hins vegar er ljóst að meint vinnuregla Mílu ehf., sem mögulega kann að vera leigutökum til hagsbóta, þókar ekki rétti Mílu ehf., sem eiganda aðstöðu, til að setja skilyrði og taka gjöld fyrir notkun á aðstöðunni innan þess ramma sem leiðir af fjarskiptalögum og álögðum kvöðum.

3.5.2. Tegund hýsingarandlags

(64) Í máli Snerpu ehf. kemur fram það sjónarmið að gera þurfi greinarmun á virkum og óvirkum búnaði þegar skilyrði hýsingar eru metin. Aðgangskvöð samkvæmt 28. gr.

⁵ Sjá ákvarðanir PFS nr. 23/2009 og 38/2012.

fjarskiptalaga tekur til hvort tveggja, þ.e. aðstöðu fyrir virkan sem og óvirkan búnað. PFS getur því ekki fallist á að óvirkur búnaður falli utan reglusetningar og að aðstaða fyrir hann skuli almennt vera gjaldfrjáls. Á hinn bóginn er ljóst að eðlismunur á virkum og óvirkum búnaði getur m.a. komið fram í mismunandi skilyrðum sem gilda um aðganginn, t.d. haft áhrif á verðlagningu fyrir aðstöðuna.

3.5.3. Fordæmisgildi ákvörðunar PFS nr. 23/2009 að áliti Snerpu

(65) Samkvæmt áliti Snerpu ehf. hefur ákvörðun PFS nr. 23/2009 ákveðið fordæmisgildi í málinu. Aðstaðan sem Snerpa ehf. óski aðgangs að sé mun minni heldur en sem nemur rými fyrir ljósmúffur, auk þess sem að 69. gr. fjarskiptalaga gangi framur umræddri ákvörðun.

(66) PFS tekur undir sjónarmið Snerpu ehf. um að ákvörðun PFS nr. 23/2009 hafi fordæmisgildi í málinu, en hallast þó að því að stofnunin meti fordæmisáhrifin ekki með sama hætti og gert er af hálfu félagsins. Meginágreiningsefni þess máls var hvort að Gagnaveita Reykjavíkur ehf. hefði með einskiptis stofngjöldum greitt fyrir inntak ljósleiðara í tækjarými Mílu ehf. og bæri því ekki að greiða mánaðarleg leigugjöld. Fallist var á það með Mílu ehf. eins og gert er í ákvörðun þessari, að félaginu sé heimilt að innheimta mánaðarleg gjöld fyrir aðstöðuleigu. Enn fremur felst fordæmið í því, þegar ekki liggja fyrir kostnaðargreind verð fyrir slíka aðstöðuleigu, skuli gjöldin samþykkt til bráðabirgða með fyrirvara um uppgjör og endurgreiðslu eða viðbótargreiðslu þegar samþykkt kostnaðargreining liggur fyrir.

(67) Eins og gerð hefur grein fyrir hér að framan á 69. gr. fjarskiptalaga ekki við um ágreiningsmál milli fjarskiptafyrirtækja um hýsingaraðstöðu og verð fyrir hana. Er því ekki um að ræða að ákvörðun PFS nr. 23/2009 sé í andstöðu við umrætt ákvæði fjarskiptalaga.

Ákvörðunarorð

- 1. Kröfu Snerpu ehf. um að Póst- og fjarskiptastofnun mæli fyrir um hýsingu inntakskassa og gjaldfrelsi innanhússstofnlagna, óháð því hvaða fjarskiptafyrirtæki eða húsnæði þeirra eiga í hlut, er vísað frá.**
- 2. Grundvöllur að kröfu Snerpu ehf., um aðgang að aðstöðu Mílu ehf. í tækjarými félagsins að Holti í Önundarfirði, til uppsetningar á inntakskassa fyrir ljósleiðarastreng, fer ekki samkvæmt 69. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 og er kröfunni því hafnað.**
- 3. Mílu ehf. ber að veita Snerpu ehf. aðgang að tækjarými félagsins að Holti í Önundarfirði, til uppsetningar á inntakskassa fyrir ljósleiðarastreng á vegg, á grundvelli 28. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, sbr. viðeigandi kvaðir sem hvíla á félaginu samkvæmt ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 21/2015, óski Snerpa ehf. formlega eftir slíkum aðgangi á þeim forsendum sem ákvörðun þessi gerir ráð fyrir.**
- 4. Míla ehf. skal, með vísan til 2. mgr. 29. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, sbr. og ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 21/2015, endurskoða viðmiðunartilboð sitt fyrir hýsingu og skilgreina og kostnaðargreina hýsingu á inntakskassa fjarskiptastrengs á vegg, enda komi formleg beiðni um slíka aðstöðu frá Snerpu ehf. eða öðru fjarskiptafyrirtæki í framhaldi af ákvörðun þessari. Endurskoðað**

viðmiðunartilboð fyrir hýsingaraðstöðu skal afhent Póst- og fjarskiptastofnun eigi síðar en 1. apríl 2021.

5. Endurgjald fyrir aðstöðu samkvæmt 4. tölulið ákvörðunarorða skal byggja á kostnaðargreindu verði, en þar til að endurskoðuð gjaldskrá hefur verið samþykkt af Póst- og fjarskiptastofnun skal leigutaki hýsingaraðstöðu fyrir slíkan aðgang greiða Mílu ehf. 3.000 kr. á mánuði fyrir hvern inntakskassa í tækjarýmum félagsins. Gjaldið er með fyrirvara um uppgjör og endurgreiðslu eða viðbótargreiðslu þegar kostnaðargreint verð liggur fyrir og hefur verið samþykkt af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar.
6. Ákvörðun þessi er kæraneleg 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. Samkvæmt 4. mgr. 13. gr. sömu laga getur aðili einnig borið ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Póst- og fjarskiptastofnun, 18. desember 2020.


Hrafnkell V. Gíslason


Björn Geirsson