



## PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

### Ákvörðun nr. 28/2011 um kröfu Vodafone um aðgang að leigulínum Mílu

#### I. Almennt

Mál þetta varðar ágreining um aðgang Fjarskipta ehf. (Vodafone) að leigulínum Mílu ehf. á fimm tilteknum leiðum á landsbyggðinni. Um er að ræða aðgang að svokölluðum svörtum ljósleiðurum en það eru hrá ljósleiðarasambönd án endabúnaðar eða annarrar þjónustu af hálfu þjónustusala. Í fyrsta lagi varðar málið uppsögn Mílu á ljósleiðarasambandi á milli Egilsstaða og Hafrafells. Í öðru lagi synjun Mílu á beiðnum Vodafone um kaup á ljósleiðarasamböndum á fjórum nýjum stöðum, þ.e. á milli Egilsstaða og Fellabæjar, Dalvíkur og Ólafsvíkur, Ólafsfjarðar og Siglufjarðar og Keflavíkur og Sandgerðis.

Ágreiningur málsins snýst fyrst og fremst um að leggja mat á það hvort ofangreindar beiðnir Vodafone feli í sér sanngjarnar, eðlilegar, raunhæfar og framkvæmanlegar beiðnir um aðgang að svörtum ljósleiðara í samræmi við kvaðir þær sem lagðar voru á Mílu með ákvörðun PFS nr. 20/2007 um markaðsgreiningu á leigulínumörkuðum. Hér vegast á samkeppnissjónarmið og sjónarmið er snúa að svigrúmi þjónustusala til að haga þróun og útbreiðslu fjarskiptanets síns með þeim hætti sem hagkvæmast þykir út frá hans sjónarhóli.

#### II. Málavextir

##### *2.1 Kvörtun Vodafone vegna meintra brota Mílu, dags. 29. apríl 2011*

Með tölvupósti, dags. 29. apríl 2011, barst Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) kvörtun Vodafone vegna meintra brota Mílu á ákvörðun PFS nr. 20/2007 að því er varðar stofnlínuhluta leigulína. Fram kom að Vodafone hefði undanfarið ár óskað eftir leigu á ljósleiðara í stofnneti Mílu, einkum þræði milli símstöðva Mílu, en ávallt fengið synjun með þeim skýringum að ljósleiðari væri ekki fyrirbyggjandi. Tvö dæmi væru sérstaklega tiltekin sem að mati Vodafone vörðuðu við ofangreinda ákvörðun. Deiluaðilar væru ásáttir um að leita til PFS með ágreiningsmál þetta þar sem sátt væri ekki fyrirsjáanleg. Mikilvægt væri að PFS hraðaði máli þessu þar sem tálmanir

Mílu hefðu þegar tafið uppbyggingaráform Vodafone á landsbyggðinni verulega, auk þess sem Vodafone teldi líklegt að Míla myndi í auknum mæli leggja niður fyrirbyggjandi þjónustur.

Fyrri dæmið varðaði uppsögn Mílu á eins þráðs ljósleiðarasambandi milli Hafrafells og Egilsstaða. Vodafone hefði borist uppsögn þessarar þjónustu með tölvupósti þann 18. apríl s.l. með 6 mánaða fyrirvara. Rökin væru að á Mílu hvíldi kvöð um jafnræði og til að unnt væri að veita fleiri aðilum en Vodafone þjónustu á umræddu svæði þyrfti Míla að veita fleirum aðgang að þræðinum. Þá gæti Míla veitt Vodafone Ethernet samband á sama svæði með bandbreidd að eigin vali. Að mati Vodafone bryti Míla gegn kafla 2.3.1 í ofangreindri ákvörðun PFS þar sem segði:

*„Aðgang sem Síminn hf. hefur áður veitt öðrum, hvort sem er með framboði á leigulínum eða með aðgangi að aðstöðu, má ekki draga til baka nema með samþykki PFS. Síminn hf. og Míla ehf. skulu tryggja að sú þjónusta, sem hefur verið í boði, standi áfram til boða í hæfilegan tíma og einungis er heimilt að fella niður þjónustu að höfðu samráði við hlutaðeigandi notendur og með samþykki PFS.“*

Samþykkis PFS hefði ekki verið aflagð vegna ofangreindrar uppsagnar. Þá væri vafasamt að vísa í kvöð um jafnræði þar sem fleiri þræðir væru í eigu Mílu á viðkomandi stofnleið og ekki borðleggjandi að Vodafone ætti að gjalda þess jafnræðis. Sambærilegt samband væri heldur ekki í boði samkvæmt leigulínuverðskrá Mílu og engin fyrirbyggjandi verð á stærri Ethernet samböndum en 100 Mb/s. Vodafone hefði byggt upp þjónustur sínar á viðkomandi ljósleiðara og Míla hefði ekki getað lagt fram verðmerkta lausn til staðgöngu. Því væru forsendur afturköllunar þjónustunnar ekki fyrir hendi og því færi Vodafone fram á að PFS hlutaðist til um að ómerkja umrædda uppsögn Mílu á ljósleiðarasambandi á milli Hafrafells og Egilsstaða.

Seinna dæmið snéri að leigu eins ljósleiðaraþráðar milli símstöðvanna á Egilsstöðum og Fellabæ. Vodafone hefði þann 30. mars s.l. óskað eftir leigu á einum ljósleiðaraþráð og verið synjað með þeim rökum að ljósleiðarasamband væri ekki lengur fáanlegt. Í framhaldinu hefði verið pantað margfalt kostnaðarsamara 100 Mb/s Ethernet samband en við uppsetningu aðstöðu í Fellabæ hefði blasað við á tengigrind Mílu að ekki minna en þrjú ljósleiðaraþræðir væru lausir þarna á milli. Ástæða þess að Míla byði ekki upp á þessa vöru lengur væri að sögn félagsins sú að um væri að ræða takmarkaða auðlind í stofnlínuneti Mílu. Ef félagið afhenti svartan ljósleiðara (ljóslína) frá sér með þessum hætti til eins aðila takmarkaði það þjónustumöguleika til fleiri aðila, en fyrirsjáanleg væri meiri eftirspurn eftir samböndum. Míla gæti hins vegar boðið upp á sambönd sem þjónuðu sömu þörfum. PFS hefði verið tilkynnt fyrir um ári síðan að Míla hefði hætt að bjóða fram þessa vöru á nýjum stöðum. Ástæða þess að ljóslína væri í verðskrá Mílu væri sú að enn væru nokkrar í leigu sem félagið hefði ekki sagt upp. Félagið hefði verið að segja þessari þjónustu upp eftir því sem þörf hefði krafist til þess að geta nýtt kerfið sem best fyrir alla aðila.

Að mati Vodafone væri um augljóst brot Mílu að ræða á framangreindri ákvörðun ef stofnunin hefði ekki samþykkt breytingarnar skilyrðislaust og án þess að það hefði verið kynnt aðilum með lögformlegum hætti eins og ýjað hefði verið að af hálfu Mílu. Vodafone hefði lagt fram eðlilega og sanngjarna ósk um aðgang að umræddum leigulínum. Þá væri ljóst að Míla hefði áður veitt öðrum sambærilegan aðgang og þjónustu. Þar sem þrjú þræðir væru lausir á milli Egilsstaða og Fellabæjar gæti Míla veitt tveimur öðrum sambærilegan aðgang og Vodafone færi fram á. Því færi Vodafone fram á að PFS hlutaðist til um að Míla yrði við upprunalegri

beiðni Vodafone um leigu á einum ljósleiðaraþræði á milli viðkomandi staða hið snarasta og án óþarfa tafa eins og kveðið væri skýrt á um í tilvitnaðri ákvörðun.

Ennfremur væri eðlilegt í ljósi framangreinds að PFS yfirfæri og sannreyndi, jafnvel með vettvangsskoðun, synjun Mílu á beiðnum Vodafone um leigu á einum þræði í ljósleiðara Mílu á milli eftirtalinnna símsstöðva: Dalvík – Ólafsfjörður, Ólafsfjörður – Siglufjörður og Keflavík – Sandgerði.

## **2.2 Bréf PFS til Mílu, dags. 4. maí 2011**

Með bréfi PFS til Mílu, dags. 4. maí 2011, var Mílu veitt færi á að tjá sig um framkomna kvörtun Vodafone áður en lengra yrði haldið með málið.

## **2.3 Svarbréf Mílu til PFS, dags. 25. maí 2011**

Með bréfi Mílu til PFS, dags. 25. maí 2011, bárust stofnuninni svör og sjónarmið Mílu varðandi framangreinda kvörtun Vodafone. Fram kom að með bréfi Mílu til PFS, dags. 8. febrúar 2010, hefði Míla tilkynnt stofnuninni um að félagið myndi ekki bjóða upp á ljóslínur á milli símsstöðva. Vísað hefði verið til þess að ljósleiðari Mílu væri takmörkuð auðlind og þar sem Míla ætti oft aðeins fáa þræði á milli símsstöðva þá hefði félagið ekki í hyggju að selja frá sér ljóslínur. Um leið hefði verið upplýst að félagið seldi staðgönguvöru á Etherneti. Sú vara væri í boði fyrir alla viðskiptavinum Mílu á sömu svæðum og ljósþræðir milli stöðva. Með þessu væri því ekki verið að leggja niður þjónustu, heldur þvert á móti haldið áfram að bjóða upp á þjónustu í formi staðgönguvöru sem jafnframt nýtti kerfi Mílu betur og kæmi til móts við síaukna bandbreiddarþörf viðskiptavina félagsins. Engar athugasemdir hefðu komið fram af hálfu PFS vegna þessarar tilkynningar enda ljóst að Míla hefði ekki verið að leggja niður þjónustu heldur að hætta að bjóða tiltekna vörutegund.

Benti Míla á að upplýsingar um markaðsgerðina sem markaðsgreining sú sem ákvörðun PFS nr. 20/2007 hefði byggst á væru 6-7 ára gamlar en fyrirsurnir þær sem greiningin byggði á væru frá árinu 2004 en tölulegar upplýsingar um markaðinn hefðu svo verið uppfærðar miðað við árin 2005 og 2006. Niðurstaðan hefði svo verið kynnt í umræddri ákvörðun í september 2007. Í regluverki ESB um fjarskipti væri gert ráð fyrir að markaðsgreining færi fram á 2-3ja ára fresti. Það hefði því miður ekki gengið eftir. Það væri því ljóst að mikið vatn hefði runnið til sjávar frá því að fyrirsurnir hefðu verið sendar til fjarskiptafyrirtækja og markaðsgerðin hefði breyst verulega. Eftirsurn eftir bandbreidd hefði aukist miklu meira en menn hefðu séð fyrir þegar PFS beindi spurningum að fjarskiptafyrirtækjum og breyttar aðstæður í efnahagslífinu hefðu leitt til þess að mjög þyrfti að vanda til fjárfestinga og nýtingar á fyrirbyggjandi innviðum.

Nýtingin á fjarskiptainnviðum Mílu á þeim árum sem markaðsgreiningin hefði verið gerð hefði verið allt önnur en hún væri í dag og kvaðir á fyrirtækinu aðrar. Það að fyrirtæki nýttu svartan ljósleiðara beint hefði verið meiri möguleiki en nú væri og oftast hugsuð sem skammtímalausn. Stofnlínukerfi Mílu væri nánast fullnýtt og væri því ekki hægt að bjóða almennt upp á að leigja svartan ljósleiðara. Af þessum ástæðum hefði PFS verið tilkynnt um það fyrir rúmu ári síðan að hætt yrði að bjóða upp á þessa vöru. Til að taka af allan vafa þá gengi þetta jafnt yfir alla viðskiptavinum Mílu og beindist ekkert sérstaklega að Vodafone eins og félagið virtist halda

fram. Svo dæmi væri tekið þá hefði verið samið við Símann um að breyta úr svörtum ljósleiðara yfir í staðgönguvöru. Hins vegar hefði ekki verið farin sú leið að segja upp allri leigu á svörtum ljósleiðara, heldur hefði sú ákvörðun verið tekin í hverju tilviki fyrir sig eftir því sem knýjandi þörf hefði krafið. Þá hefði öllum nýjum beiðnum um svartan ljósleiðara í stofnneti verið beint í þann farveg að boðið væri upp á staðgönguvöru sem veitti sömu þjónustu. Það væri því í öllum tilvikum boðið upp á staðgönguvöru og í engum tilvikum hefði verið hafnað að veita þjónustu. Með vísan til ofangreinds hafnaði Míla því alfarið að hafa brotið í bága við ákvörðun PFS nr. 20/2007 með meintri höfnun á beiðni Vodafone um þjónustu.

Vodafone kvartaði yfir því að Míla hefði sagt upp ljósleiðarasambandi milli Hafrafells og Egilsstaða. Í þessu tilviki væri um það að ræða að Síminn (nú Míla) og Dagsbrún (nú Vodafone) hefðu gert með sér samning um [...] <sup>1</sup> flutning um landið. Sá samningur hefði verið gerður í mars 2006, þ.e. fyrir tíð umræddrar leigulínuákvörðunar, og gilt til 1. apríl 2011 og verið uppsegjanlegur með 6 mánaða fyrirvara eftir það. Á þessum tíma hefði Vodafone sagt upp fjölmörgum samböndum sem byggðu á umræddum samningi og hefði báðum samningsaðilum mátt vera það ljóst að samningurinn hefði verið tímabundinn og uppsegjanlegur með 6 mánaða fyrirvara. Um væri að ræða ljósleiðara í stofnstreng Mílu sem nú væri fullnýttur og því brýn nauðsyn að taka þennan þráð í notkun í þágu heildarkerfisins. Míla hefði því sagt umræddu sambandi upp með 6 mánaða fyrirvara með tölvupósti þann 18. apríl s.l. Í staðinn hefði Míla boðið Vodafone að fá eins bandbreitt Ethernet samband og félagið hefði óskað eftir en því verið hafnað.

Varðandi höfnun Mílu á leigu eins ljósleiðaraþráðar milli símstöðva á Egilsstöðum og Fellabæ hefði Míla tilkynnt PFS þann 8. febrúar 2010 að hætt yrði að bjóða upp á vöruflokkinn „ljóslínur á milli símstöðva“ í gjaldskrá félagsins. Í staðinn væri boðið upp á staðgönguvöru á Etherneti. Ástæðan væri sú að um væri að ræða takmarkaða auðlind. Í þessu tilviki væri um að ræða nýja pöntun hjá Vodafone en ekki væri verið að taka þjónustu af félaginu sem það hefði haft áður. Míla byði upp á aðra lausn í stað þeirrar vöru sem óskað hefði verið eftir. Hér væri því ekki um að ræða neins konar þjónustusynjun.

Með vísan til alls framangreinds væri því hafnað að hálfu Mílu að fyrirtækið hefði brotið gegn ákvörðun PFS nr. 20/2007 eða með nokkrum hætti synjað Vodafone þjónustu.

#### **2.4 Bréf PFS til Vodafone, dags. 25. maí 2011**

Með bréfi PFS til Vodafone, dags. 25. maí 2011, var félaginu veitt færi á að tjá sig um framangreint svarbréf Mílu.

#### **2.5 Bréf Vodafone til PFS, dags. 7. júní 2011**

Með bréfi Vodafone til PFS, dags. 7. júní 2011, bárust stofnuninni athugasemdir félagsins við bréfi Mílu frá 25. maí s.l. Fram kom að ákvörðun PFS nr. 20/2007 væri enn í fullu gildi þrátt fyrir að Míla sæi sér hag í því að selja heldur skilgreinda bandvídd fremur en ljósleiðara milli símstöðva. Tilkynningar Mílu til PFS með einum eða öðrum hætti breyttu engu þar um enda

---

<sup>1</sup> Fellt brott vegna trúnaðar. Það sama á við um hornklofa í framhaldinu.

staði ákvörðunin eftir sem áður óhöggud. Ákvörðuninni væri m.a. ætlað að tryggja samkeppni á stofnlínnumarkaði og einhliða ákvarðanir Mílu miðuðu ekki að öðru en skerðingu á möguleikum annarra fjarskiptafyrirtækja til að veita Mílu samkeppni.

Þjónusta sem Míla hefði boðið í stað ljósleiðara gæti á engan hátt talist staðgöngubjónusta þar sem eiginleikar þjónustunnar væru ekki sambærilegir bæði með tilliti til tækni eða kostnaðar. Sú þjónusta sem Vodafone hefði t.d. byggt upp á Hafrafelli gæti ekki borið sig vegna gríðarlegs kostnaðarauka vegna leigu og breytinga á eðli tenginga. Vafasamt væri að skilgreina Ethernet yfir SDH sem staðgönguvöru ljósleiðara. Tæknilegir annmarkar væru fyrir hendi sem og minni möguleikar til þjónustu þar sem um mismunandi lag OSI móðelsins væri að ræða. Einnig mætti benda á muninn á koparheimtaug og ADSL þjónustu í þessu samhengi til glöggvunar.

Staðhæfing Mílu um að ljósleiðaraforðar í grunnneti væru af skornum skammti breyttu engu um ákvörðun nr. 20/2007. Ákvörðunin tæki einmitt á þeim aðstæðum sem minnkandi forðar kölluðu á og engum skilyrðum hefði verið fullnægt sem réttlætt gætu höfnun Mílu eða uppsögn á ljósleiðaratengingum. Fordæmið sem samþykkt slíkrar aðgerðar gæfi væri vægast sagt hættulegt. Rekstrargrundvöllur núverandi þjónustu væri brostinn og tæknileg útfærsla ógild í einhverjum tilvikum. Ef fram færi sem horfði leiddu aðgerðir Mílu til verulega skertrar samkeppni á heildsölu- og smásöllumörkuðum. Einnig myndi útbreiðsla þjónustu og þjónustusvæði Vodafone og viðskiptavina félagsins dragast verulega saman.

## ***2.6 Bréf PFS til Mílu, dags. 15. júní 2011***

Með bréfi PFS til Mílu, dags. 15. júní 2011, veitti stofnunin félaginu færi á að tjá sig um framangreint bréf Vodafone. Auk þess óskaði PFS eftir afriti af samningi Símans hf. og Dagsbrúnar hf. frá mars 2006 sem Míla hafði vitnað til í svarbréfi sínu frá 25. maí s.l. Þá óskaði PFS eftir ítarlegum upplýsingum um nýtingu á ljósleiðara Mílu á þeim fimm leiðum sem kvörtun Vodafone snéri að, þ.á.m. um fjölda ljósleiðaraþráða á umræddum leiðum, hversu margir væru í notkun og af hverjum. Ennfremur var óskað upplýsinga um hvaða fjarskiptafyrirtækjum Míla þjónaði á umræddum leiðum og á hvaða kjörum, hvort sem um tengda eða ótengda aðila væri að ræða, ásamt gögnum sem sýndu fram á að Ethernet lausn sú sem félagið byði teldist staðgönguvara svarts ljósleiðara að því er eiginleika og verð varðaði. Að lokum óskaði PFS eftir gögnum sem staðfestu að Síminn leigði ekki lengur svarta ljósleiðara af Mílu.

## ***2.7 Svarbréf Mílu, dags. 5. júlí 2011***

Með bréfi Mílu til PFS, dags. 5. júlí 2011, barst stofnuninni svar félagsins. Fram kom að eins segði í fyrra svari Mílu hefði félagið ekki afhent svartan ljósleiðara (ljósleiðaraþráð/ljós línu) milli símstöðva frá því seint á árinu 2009 vegna pantana fyrr á því ári, þar sem að þá strax hefði verið ljóst að kerfið þyldi ekki að selt væri meira af ljósleiðaraþráðum út úr því. Ennfremur hefði komið fram að enginn viðskiptavina Mílu hefði fengið slíkan ljósleiðara afhentan á milli símstöðva síðastliðið eitt og hálf ári. Míla gæti sýnt fram á það með meðfylgjandi útprentun úr bókhalds- og reikningagerðarkerfum Mílu að engir nýir gjaldalyklar fyrir ljós línu hefðu verið settir inn frá þeim tíma til dagsins í dag.

Síminn leigði hins vegar ljósleiðaraþræði af Mílu, en það væri frá þeim tíma er svartir ljósleiðarar voru enn leigðir á þeim stöðum sem ekki var unnt að bjóða aðrar lausnir. Hefði lausn þessi alltaf verið hugsuð sem skammtímalausn þar til betri lausn myndist. Sama væri að segja um Vodafone sem leigði ennþá svartan ljósleiðara frá fyrri tíð. Þá leigðu [...], [...] og [...] einnig ljósleiðaraþræði, sbr. fylgiskjal 1. Allir aðilar fyrir utan Símann væri ótengdir Mílu. Leiga til allra þessara aðila væri í samræmi við birta verðskrá Mílu eins og hún hefði verið samþykkt af PFS á hverjum tíma. Eins og segði í fyrra svari Mílu þá hefði ekki verið farin sú leið að segja upp allri leigu á svörtum ljósleiðara í einu, heldur hefði sú ákvörðun verið tekin í hverju tilviki fyrir sig eftir því sem knýjandi þörf hefði krafist. Þá hefði sú ákvörðun verið tekin að afhenda engar nýjar ljóslínur út úr kerfinu vegna þess að um takmarkaða auðlind væri að ræða og vegna þess að það skerti í raun möguleika kerfisins í heild. Það hefði því verið reynt að gera þetta í samstarfi við viðkomandi fjarskiptafyrirtæki og alltaf þannig að önnur þjónusta kæmi í staðinn.

Mikilvægt væri að benda á að leiga á ljósleiðaraþræði úr hluta lagnaleiðar skerti flutningsleið mun lengra en sá bútur sem leigður væri. Til dæmis í tilviki Hafrafells þá ónýtti þessi 7 km. kafli notagildi ljósleiðaraþráðarinnar alla leiðina til Vopnafjarðar (hátt í 80 km.). Sama ætti við í tilviki þar sem Símann hefði þurft að skila [...] svörtum ljósleiðurum frá [...] til [...] þar sem [...] km. kafli hefði ónýtt [...] km. kafla til [...].

Grundvöllur þess að Míla gæti haldið við og byggt upp heildstætt og öruggt fjarskiptanet væri sá að tiltekið rými væri í kerfinu til þess að byggja það upp. Ef Míla seldi frá sér bútt og bútt úr kerfinu þá veikti það allt kerfið. Ljósleiðaraþræðirnir væru ekki af sömu gæðum (PMD gæði) alls staðar í kerfinu. Því væri mjög mikilvægt að Míla gæti valið þá þræði sem hagstæðast PMD gildi hefði þegar t.d. [...]. Míla hefði látið [...]. Þar að auki skipti það meginmáli að unnt væri að flytja mikilvæga umferð viðskiptavina Mílu á milli þráða ef bilun yrði. Það skipti einnig miklu máli að uppbygging kerfisins væri þannig að stuðlað væri að hagræðingu og sparnaði í rekstri kerfisins en það kæmi öllum viðskiptavinum Mílu til góða og neytendum á endanum. Þá væri Míla að [...].

PFS hefði óskað eftir því að Míla sýndi fram á það með gögnum að Ethernet lausn sú sem félagið byði fram teldist til staðgönguvöru, bæði hvað varðaði eiginleika og verð. Í stuttu máli þá væri Ethernet lausn Mílu þjónusta sem væri í lagi tvö (e. layer two) og veitti gagnsæja flutningsgetu á sama hátt og ljósleiðaraþráður. Fjarskiptafyrirtæki sem leigði Ethernet þyrfti þá ekki að kosta til eigin búnaði, sem þýddi sparnað fyrir viðkomandi fjarskiptafyrirtæki bæði hvað varðaði vinnu við uppsetningu, viðhald og rekstur búnaðar, auk upphafskostnaðar við kaup á búnaðinum sjálfum. Þar af leiðandi vísaði Míla því alfarið á bug að þessi lausn væri óhagstæð fyrir fjarskiptafyrirtæki og teldi fremur að hér væri um betri lausn að ræða. Þá væru engir tæknilegir annmarkar á lausninni eins og Vodafone héldi fram þótt um mismunandi lag í OSI módelinu væri að ræða. Þá benti Míla á að Vodafone leigði víða Ethernet af Mílu og virtist það ekki hafa hamlað uppbyggingu félagsins á nokkurn hátt eða svipt grundvelli þess til þjónustu. Skilgreiningu á vörinni „Ethernet“ væri að finna í viðmiðunartilboði Mílu sem birt væri á heimasíðu félagsins. Væri óskað eftir nákvæmari gögnum um staðgöngueiginleikana þá væri Míla reiðubúin að veita þau. Áður en ákvörðun yrði tekin í málinu þyrfti Vodafone að mati Mílu einnig að rökstyðja fullyrðingar sínar betur varðandi þennan gríðarlega kostnaðarmun sem félagið teldi vera á þessum lausnum.

Míla teldi að það væri lögbundið hlutverk PFS að gæta þess að hvati til fjárfestinga væri til staðar í fjarskiptanetum. Hvati til fjárfestinga væri eitt af því sem mest áhersla væri lögð á í regluverki EES. Yrði niðurstaðan sú að Mílu yrði gert að afhenda svartan ljósleiðara á kostnaðarverði, sem miðaði við sögulegan kostnað án þess að tekið yrði tillit til þess hvað kostaði að leggja nýtt net í stað þess sem fyrirtækið yrði svipt og án tillits til heildstæði neta og mögulegrar uppbyggingar Mílu í fjarskiptaneti sínu, þá yrði enginn hvati til frekari fjárfestinga í fjarskiptanetinu. Auk þess væri nauðsynlegt í núverandi efnahagsástandi að vanda vel til fjárfestinga og nýtingar á þeim fjarskiptainviðum sem fyrir væru. Þá væri PFS lögum samkvæmt skylt að tryggja heildstæði og öryggi fjarskiptaneta en með ákvörðun sem félli Vodafone í vil og leiddi til þess að ekkert rými væri eftir til þess að tryggja slíkt væri gengið gegn því ákvæði.

PFS hefði óskað eftir því að Míla veitti upplýsingar um fjölda þráða, nýtingar á þeim og hverjir nýttu á þeim fimm leiðum sem kvörtun Vodafone hefði beinst að. Svör við þeirri spurningu væru að finna í fylgiskjali 2, en þar kæmi eftirfarandi fram:

- **Hafrafell – Egilsstaðir:** [...].
- **Fellabær – Egilsstaðir:** [...].
- **Dalvík – Ólafsfjörður:** [...].
- **Ólafsfjörður – Siglufjörður:** [...].
- **Keflavík – Sandgerði:** [...].

Þá hefði PFS óskað eftir því að Míla afhenti samning Símans og Dagsbrúnar frá árinu 2006 og fylgdi hann með í fylgiskjali 3.

## **2.8 Bréf PFS til Vodafone, dags. 6. júlí 2011**

Með bréfi PFS til Vodafone, dags. 6. júlí 2011, gafst félaginu færi á að tjá sig um framangreint bréf Símans frá 5. júlí s.l. Þá óskaði PFS eftir því að félagið færði rök fyrir því að umbeðinn aðgangur að svörtum ljósleiðara hjá Mílu teldist eðlileg og sanngjörn beiðni um aðgang eins og aðgangskvöðin væri orðuð í ákvörðun PFS nr. 20/2007. Ennfremur var óskað eftir því að Vodafone rökstyddi fullyrðingar sínar varðandi meintan gríðarlegan kostnaðarmun á milli umbeðinnar lausnar og Ethernet lausnar Mílu.

## **2.9 Svarbréf Vodafone til PFS, dags. 10. ágúst 2011**

Með bréfi Vodafone til PFS, dags. 10. ágúst 2011, barst stofnuninni svar við bréfi sínu frá 6. júlí s.l. Fram kom að í bréfum félagsins frá 29. apríl og 7. júní s.l. væri á því byggt að ákvörðun PFS nr. 20/2007 væri enn í fullu gildi enda hefði henni ekki verið breytt eða hún afturkölluð í heild eða að hluta. Í ákvörðuninni væri skýrt tekið fram að kvöð væri á Mílu að veita aðgang að svörtum ljósleiðara. Sú kvöð hvíldi á Mílu að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að leigulínu. Vodafone teldi að beiðnin væri fullkomlega sanngjörn og eðlileg.

Ástæðan væri í fyrsta lagi lagi að skertur aðgangur eða synjun um aðgang að svörtum ljósleiðara, þar sem hann væri til staðar, kæmi í veg fyrir sjálfstæði Vodafone á heildsölumarkaði og drægi þar af leiðandi úr möguleika félagsins á að veita Mílu o.fl.

samkeppni á heildsölumarkaði. Yrði niðurstaða Mílu í hag því í andstöðu við 1. og 27. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 þar sem fram kæmi að verkefni stofnunarinnar væri að stuðla að samkeppni og vinna gegn röskun eða takmörkun á henni. Þessu til stuðnings vildi Vodafone benda á að eftir að félagið hefði hafið rekstur á NATO ljósleiðaranum hefði það byggt upp alþjónustu á tíu nýjum kaupstöðum sem myndi gera félaginu kleift að fara með alþjónustu á fleiri staði, en á árinu 2012 væri áætlað að fjölga nýjum kaupstöðum um [...], og skipti þar miklu máli að geta haft óskertan aðgang að svörtum ljósleiðara. Félagið teldi að aðgangur að ljósleiðara og sjálfstæði fjarskiptafyrirtækja á heildsölumarkaði skilaði sér í aukinni samkeppni og auknum ágóða til ábúenda á viðkomandi stöðum. Aðgangur að umræddum ljósleiðara myndi að öllum líkindum skila sambærilegum aðgangi.

*Í öðru lagi* væri verðmunur á leigu fyrir aðgang að svörtum ljósleiðara og Etherneti gífurlegur fyrir fjarskiptafyrirtækin, eða allt að 300%. Ef leiðin Fellabær–Egilsstaðir væri skoðuð kæmi eftirfarandi í ljós skv. nýjustu verðskrárbreytingum, sbr. ákvörðun PFS nr. 14/2011 (fast verð \* km): Ljósleiðari einn þráður kr. 34.950, 100 Mb/s Ethernet kr. 90.890, 500 Mb/s Ethernet kr. 107.916 og 1 Gb/s Ethernet kr. 137.548. Fjarskiptafyrirtækin þyrftu á einhvern hátt að ná þeirri miklu kostnaðaraukningu til baka og væri eina leiðin að innheimta það hjá viðskiptavinum. Viðskiptavinir myndu þar af leiðandi beint fyrir synjun Mílu á svörtum ljósleiðara.

*Í þriðja lagi* væri um tæknilega annmarka að ræða. Vodafone gæti ekki nýtt sér að fullu flutning á Ethernetinu fyrir leigulínubjónustur sínar, þar sem að flutningsstaðlar heimiluðu það ekki. Pakkastærðir Ethernetins væru tæknilegir annmarkar þar sem að þjónustur væru miðaðar við eiginleika sem flutningsnetið byði upp á hverju sinni. Væri bandvídd, pakkastærð og/eða tengisnið breytt, breyttust þær lausnir sem Vodafone byði upp á sem fæli í sér óþægindi fyrir viðskiptavin. Hefði NATÓ ljósleiðaraþráðurinn ekki komið til hefði Vodafone ekki getað verið með jafnt öfluga uppbyggingu á þjónustuframboði t.d. á Akureyri þar sem Ethernet samband Mílu væri það kostnaðarsamt að ómögulegt hefði verið fyrir Vodafone að selja þjónustur sínar þar.

Í svari Mílu segði að ekki hefði verið farin sú leið að segja upp allri leigu á svörtum ljósleiðara í einu, heldur hefði sú ákvörðun verið tekin í hverju tilfelli fyrir sig eftir því sem knýjandi þörf hefði krafist. Vodafone ítrekaði að í símsstöð Mílu í Fellabæ væru [...] ljósleiðaraþráðir lausir, sbr. ljósmynd á fylgiskjali 1 sem starfsmaður Vodafone hefði tekið. Væri því ljóst að mati Vodafone að „knýjandi þörf“ væri ekki til staðar til að segja upp eða synja aðgangi að ljósleiðarasambandi. Hvað varðaði fullyrðingar Mílu um að ljósleiðarar væru takmörkuð auðlind vildi Vodafone benda á að Míla hefði alltaf tök á að leggja fleiri ljósleiðara til að mæta skorti þar á, t.d. væru lagðir ljósleiðarar í ný hverfi í Reykjavík nánast daglega. Vodafone vildi benda stofnuninni á að Mílu og Símanum væri einungis heimilt að hafna aðgangi ef beiðni væri ekki eðlileg og sanngjörn. Hvergi í ákvörðun PFS nr. 20/2007 væri heimilt að synja og loka samböndum ef „knýjandi þörf“ væri fyrir hendi. Þvert á móti væri Míla og Síminn skylduð til að veita þessa þjónustu þar sem hægt væri. Óskaði Vodafone eftir að stofnunin yfirfæri og sannreynði hvort forðar væru nú þegar fyrirliggjandi, hvort Míla hefði þegar sjálf fullnýtt eigin forða í ljósneti og hvaða aðilar væru að nýta sér ljósleiðara á umræddum svæðum.



Í bréfi Mílu hefði því verið haldið fram að leiga á ljósleiðaraþræði úr hluta lagnaleiðar skerti flutningsleið mun lengra en sá bútur sem leigður væri. Væri það raunin hefði Míla átt að hafa gert ráðstafanir til að koma í veg fyrir það. Vodafone vissi til þess að Míla hefði notað CWDM bylgjulengdarkerfi („Hraðbraut“) til eigin nota og fyrir tengda aðila án þess að sú vara væri til sölu til ótengdra aðila. Vodafone velti því upp hvers vegna Míla hefði ekki notað slík kerfi til að leysa minnkandi forða í ljósneti á þessum stað eins og á öðrum. Með uppsetningu CWDM kerfa á stofnleiðum, t.d. til Vopnafjarðar, væri hægt að koma í veg fyrir að notagildi myndi rýrast á leið til Vopnafjarðar. Uppbygging á CWDM kerfi væri sú leið sem aðilar á ljósleiðaramarkaði hefðu farið til að bregðast við rýrnun á notagildi ljósleiðaraþræða og væri það að mati Vodafone staðgönguvara fyrir ljósleiðara en ekki Ethernet þar sem hún væri „layer one“ í OSI módelinu. Að mati Vodafone væri það uppbygging sem væri í anda regluverks EES, þar sem hún stuðlaði að samkeppni en drægi ekki úr henni. Vodafone teldi því rétt að verða við beiðnum félagsins um leigu á ljósleiðara á meðan aðgangur að honum væri nægur. Vodafone vísaði fullyrðingum Mílu um að leiga á Etherneti fæli í sér sparnað fyrir fjarskiptafyrirtæki alfarið á bug og ítrekaði að kostnaður við Ethernetið væri samkeppnishamlandi. Ethernetið gæti af þeim sökum ekki talist betri lausn fyrir fjarskiptafyrirtækin. Þá liti Vodafone svo á að ef PMD gæði ljósleiðara væru farin að rýrna væri það hlutverk Mílu að endurnýja ljósleiðarann til að viðhalda nútíma þörfum. Óskaði Vodafone eftir því að fá afhenta þá könnun sem gerð hefði verið á PMD gæðum ljósleiðarakerfisins árið 2009 til að sannreyna fullyrðingar Mílu og færi fram á að PFS gerði slíkt hið sama.

Miðað við framangreint væri það mat Vodafone að beiðnir félagsins um aðgang að svörtum ljósleiðara væru eðlilegar og sanngjarnar og þar af leiðandi hvíldi sú kvöð á Mílu að veita Vodafone aðgang að svörtum ljósleiðara þar sem þess væri óskað. Önnur minni fjarskiptafyrirtæki, t.d. Gagnaveita Reykjavíkur ehf., Gagnaveita Skagafjarðar ehf., Tengir ehf. hefðu verið að byggja upp ljósleiðarakerfi og seldu allir þeir aðilar félaginu svartan ljósleiðara. Tengir væri t.d. að hefjast handa við að leggja ljósleiðara [...]. Míla hefði aftur á móti hafnað öllum beiðnum Vodafone á þessum svæðum og lagt til dýrar lausnir í staðinn. Vodafone velti fyrir sér hvort að markmið Mílu væri að þvinga Vodafone í dýrari og ófullnægjandi lausnir til að hamla samkeppni á markaði.

### ***2.10 Bréf PFS til Mílu, dags. 24. ágúst 2011***

Með bréfi PFS til Mílu, dags. 24. ágúst 2011, var félaginu veitt færi á að tjá sig um athugasemdir þær sem fram komu í bréfi Vodafone til PFS, dags. 10. ágúst s.l.

### ***2.11 Svarbréf Mílu til PFS, dags. 19. september 2011***

Með bréfi Mílu til PFS, dags. 19. september 2011, barst stofnuninni svarbréf félagsins. Fram kom að mál þetta snérist að mati Mílu um það hvort sá aðgangur sem Vodafone krefðist að svörtum ljósleiðurum í stofnneti Mílu teldist sanngjörn beiðni í skilningi ákvörðunar PFS nr. 20/2007, 28. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 og ákvæða EES tilskipana sem fjarskiptalögunum væri ætlað að innleiða og ákvörðun nr. 20/2007 byggði á. Eins og áður hefði komið fram þá væru ljósleiðarar í stofnneti Mílu nánast fullnýttir og hefði PFS því verið tilkynnt um að félagið hefði í hyggju að leggja þessa þjónustu niður í byrjun ársins 2010.

Míla byggði synjun sína á aðgangi að svörtum ljósleiðurum á því að yrði félaginu gert að afhenda síðustu þræðina úr stofnkerfinu væri vegið að heildstæði og heilleika stofnnets Mílu. Stofnnet Mílu væri heildarkerfi sem veitti fjarskiptafyrirtækjum aðgang á jafnræðisgrundvelli og væri byggt upp til að veita þjónustu á landsvísu. Auk kvaða um aðgang að stofnlínuneti skv. ákvörðun 20/2007 og kvaða um alþjónustu að því er varðaði aðgang að almenna fjarskiptanetinu væri Mílu skylt að innleiða reglur um virkni almennra fjarskiptaneta nr. 1222/2007 sem settar hefðu verið með stoð í fjarskiptalögum. Við mat á því hvort beiðni teldist vera eðlileg og sanngjörn bæri PFS m.a. að skoða hvort beiðnin væri tæknilega fýsileg og hvort hún leiddi til þess að heildstæði og heilleika nets væri viðhaldið, sbr. 19. gr. inngangsorða aðgangstilskipunarinnar nr. 2002/19/EB. Heildstæði og heilleiki nets fæli það jafnframt í sér að unnt væri að mæta kröfum notenda inn í framtíðina.

Grundvöllur þess að Míla gæti viðhaldið og byggt upp heildstætt og öruggt fjarskiptanet væri sá að tiltekið rými væri í kerfinu. Auk þess hefði Míla rétt til þess sem eigandi netsins að nýta það til uppbyggingar og til þess að ná sem mestri nýtingu úr fjárfestingunni svo unnt væri að þjóna fleirum. PFS yrði að veita og meta rétt þess sem ætti og ræki fjarskiptanetið til nýtingar á sínu eigin neti gagnvart rétti annars fjarskiptafyrirtækis til aðgangs að netinu, sbr. 19. gr. inngangsorða framangreindrar tilskipunar. Þá yrði PFS að skoða hvaða aðra möguleika viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefði. Míla byði Vodafone aðgang að Ethernet samböndum á sömu stöðum. Þá mætti benda á að Vodafone leigði einn af þremur þráðum NATO sem lögju í sama streng og sá þráðarbútur sem Vodafone krefðist aðgangs að í tilvikinu Egilsstaðir–Hafrafell. Vodafone hefði því þegar aðgang að sínum eigin þræði á milli þessara staða, sbr. meðfylgjandi skýringarmynd. Þá bæri að hafa í huga að á Vodafone hvíldu ekki kvaðir til að veita aðgang að neti sínu með sama hætti og Míla og ekki væri ljóst hvort sá aðgangur væri í boði fyrir aðra. Yrði PFS við kröfu Vodafone um afhendingu síðustu þræðanna í neti Mílu þá yrði það einfaldlega til þess að stöðva frekari uppbyggingu á kerfi Mílu og hvati til fjárfestinga væri horfinn og möguleiki á að nýta kerfið til að þjóna fleirum væri ekki lengur til staðar.

Vodafone teldi í athugasemdum sínum að Míla gæti einfaldlega lagt út í alls kyns fjárfestingar án þess að nokkur arðsemissjónarmið þyrftu að liggja þar að baki að því er virtist. Til þess að Míla fengi fjármagn til að fjárfesta meira í kerfum yrði tilteknum arðsemiskröfum að vera fullnægt en miðað við þessar forsendur þá væri hvati til fjárfestinga ekki mikill. Auk þess mætti leiða líkur að því að verð á svörtum ljósleiðara væri of lágt. Í því sambandi mætti benda á að verð fyrir svartan ljósleiðara væri mun hærra í Noregi en hér á landi. Míla ítrekaði að það væri lögbundið hlutverk PFS að gæta þess að hvati til fjárfestinga væri til staðar í fjarskiptanetum. Hvati til fjárfestinga væri eitt af því sem mest áhersla væri lögð á í regluverki EES og í allri umræðu á þessum vettvangi. Þá væri PFS lögum samkvæmt skylt að tryggja heildstæði og öryggi fjarskiptaneta en með ákvörðun sem félli Vodafone í vil og leiddi til þess að ekkert rými væri eftir til þess að tryggja slíkt væri gengið gegn því ákvæði.

Míla ítrekaði að krafa Vodafone um aðgang að síðustu ljósleiðurunum í stofnneti Mílu teldist ekki sanngjörn og eðlileg krafa þar sem hún leiddi til þess að Míla gæti ekki byggt net sitt frekar upp án þess að leggja í verulegar fjárfestingar. Það væri ekki tæknilega fýsilegt þar sem það væri ekki nægileg rýmd í kerfinu eftir og heildstæði og heilleika netsins yrði ekki viðhaldið og ekki yrði unnt að mæta kröfum notenda inn í framtíðina. Míla legði mikla áherslu á að um

væri að ræða gríðarlega hagsmuni fyrir Mílu og fjárfestingu í fjarskiptainnvíðum á Íslandi. Því væri mikilvægt að stofnunin skoðaði þetta mál vandlega.

### **2.12 Tölvupóstur PFS til Vodafone, dags. 20. september 2011**

Með tölvupósti, dags. 20. september s.l., veitti PFS Vodafone færi á að tjá sig um framangreint svarbréf Mílu frá 19. september s.l.

### **2.13 Svarbréf Vodafone til PFS, dags. 27. september 2011**

Með bréfi, dags. 27. september s.l., barst svar Vodafone við ofangreindum tölvupósti PFS frá 20. september s.l. Hvað varðaði þá fullyrðingu Mílu að beiðni Vodafone væri ekki sanngjörn og eðlileg vildi Vodafone benda á að félagið hefði í fyrri bréfum sínum ítarlega rökstutt aðgangsbeiðni sína. Míla teldi að heimilt væri að synja um aðgang sökum þess að beiðnin væri ekki framkvæmanleg í tæknilegu tilliti þar sem nægjanleg rýmd væri ekki til staðar í kerfinu. Vodafone hefði bent á, m.a. með framlagningu ljósmynda, að ljósleiðaraþræðir væru lausir en engan aðgang fengið. Félagið hefði m.a. fengið það svar að þeir væru ekki lausir til notkunar. Ljósleiðaraþræðirnir væru því til staðar en svo virtist sem vilji Mílu stæði gegn því að Vodafone fengi umbeðinn aðgang í samræmi við ákvörðun PFS nr. 20/2007.

Vodafone hefði ekki einungis bent Mílu á að þræðir þeir sem óskað hefði verið eftir væru lausir, heldur einnig óskað ítrekað eftir upplýsingum um hvaða þræðir væru lausir í grunnkerfum Mílu. Vodafone hefði leitað til Landhelgisgæslunnar (áður Varnarmálastofnunar) um aðstoð við að fá upplýsingar afhentar um legu NATO strengsins (hnit) og hvar hægt væri að komast inn á tengibox. Ennfremur hefði Landhelgisgæslan í framhaldi af fyrirspurnum Vodafone ítrekað leitað til Mílu eftir sömu upplýsingum, en enn hefðu engar upplýsingar borist frá Mílu. Teldi Vodafone að fullyrðing Mílu um skort á rýmd í grunnkerfum væri ósönnuð. PFS yrði að horfa til þeirra tilvika þar sem Vodafone hefði sýnt fram á að lausir ljósleiðaraþræðir væru fyrir hendi og það væri staðfesting á því að nægt rými væri til staðar. Þá gæti Vodafone ekki fullyrt hvort félagið væri með ljósleiðara á milli Egilsstaða og Hafrafells, þar sem félagið hefði engin gögn í höndunum til að staðfestu það. Fengi Vodafone staðfestingu á að félagið hefði slíkan ljósleiðaraþráð væri ólíklegt að óskað hefði verið eftir slíkum aðgangi.

Hvað varðaði sjónarmið Mílu um að heildstæði neta væri teft í tvísýnu með því að hleypa Vodafone inn á ljósleiðaraþræði sem lausir væru teldi Vodafone það ekki koma til með að hafa áhrif á heildstæði netanna. Vodafone hefði bent á leiðir sem Míla gæti farið teldi félagið heildstæði netanna í hættu. Aftur á móti myndi aðgangur Vodafone að svörtum ljósleiðara einungis hafa þau áhrif að samkeppni myndi aukast á leigulínumarkaði. Í 17. gr. inngangsorða EES tilskipunar nr. 2002/19 væri tekin fram meginreglan um að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk mættu ekki raska samkeppni og í 19. gr. inngangsorðanna væri fjallað um skyldu fjarskiptafyrirtækja til að leita leiða til að auka samkeppni. Aðgang að grunnneti í samkeppnislegu tilliti mætti því telja meginreglu en synjun til undantekningar. Teldi Míla að um síðustu þræði í stofnneti sínu væri að ræða, væri það mat Vodafone að Míla ætti ekki að einbeita sér að því að synja fjarskiptafyrirtækjum um aðgang heldur fjölga þráðum til ráðstöfunar eða leita lausna til að nýta þá sem fyrir væru betur. Þess mætti auk þess geta að Míla tilgreindi á heimasíðu sinni að hlutverk sitt væri að byggja upp og reka fullkomnasta fjarskiptakerfi landsins, ásamt því m.a. að sjá fjarskiptafyrirtækjum fyrir aðstöðu og

dreifileiðum um net ljósleiðara og koparstrengja. Væri málatilbúnaður Mílu því andstæður yfirlýstu hlutverki félagsins eins og það orðaði það sjálft.

Hvað varðaði þá staðhæfingu Mílu að fjárfestingar í nýjum þráðum væri ekki arðbær vildi Vodafone benda á að í frumvarpi með lögum um sölu ríkissjóðs á hlutafé í Landssíma Íslands hf. nr. 75/2001 væri skýrt tekið fram að önnur fjarskiptafyrirtæki ættu rétt á að leigja línur af grunnneti Landssímans á sömu kjörum og þjónustueiningar Landssímans í því skyni að byggja upp eigin fjarskiptanet. Hlutverk Mílu ætti því samkvæmt lögunum að felast í því að leigja aðgang að línum í grunnneti. Arðbærni fjárfestinga ætti ekki að vera aðalmarkmið Mílu heldur að byggja upp grunnnet og leigja fjarskiptafyrirtækjum aðgang. Þann 1. ágúst s.l. hefði ný verðskrá tekið gildi hjá Mílu þar sem verð fyrir umrædda þjónustu væri sett fram. Þau verð sem þar kæmu fram væru að mati PFS fullnægjandi til að standa undir þeirri þjónustu sem verið væri að bjóða. Við mat á þeirri verðskrá yrði að telja að arðbærnin hefði verið skoðuð frá öllum hliðum og verðin í verðskránni byggð upp á þeim. Teldi Vodafone því að þar sem að eftirspurn væri til staðar fyrir umræddri þjónustu hlyti að vera vettvangur fyrir Mílu að bjóða upp á framboð á þjónustu. Þar sem framboð og eftirspurn færu saman gengi hinn fullkomni markaður sem væri arðbær fyrir alla aðila hans.

Hvað varðaði þá skyldu PFS að sjá til þess að hvati væri til fjárfestinga í fjarskiptanetum mætti benda á að einnig væri kveðið á um það í 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun að hlutverk stofnunarinnar væri að stuðla að samkeppni. Vodafone teldi að möguleiki væri á því að ná hvoru tveggja fram. Væri það því von Vodafone að PFS framfylgdi ákvörðun sinni nr. 20/2007 og skyldaði Mílu til að veita Vodafone umræddan aðgang. Yrði Míla ekki við þeirri skyldi hlyti að koma til álita hjá PFS að beita Mílu dagsektum.

Mikilvægt væri að benda á að samkvæmt ákvörðun PFS nr. 20/2007 hefði Míla ekki heimild til að taka einhliða ákvörðun að loka aðgangi að svörtum ljósleiðara, líkt og gert væri með þjónustu Vodafone á milli Egilsstaða og Hafrafells. Ætlaði Míla að loka þjónustum yfir svartan ljósleiðara þyrfti samþykki PFS fyrir slíkum aðgerðum. Óskaði Vodafone eftir staðfestingu frá Mílu þess efnis að samþykkis PFS hefði verið óskað í þeim tilfellum sem slík þjónusta hefði verið lögð af.

Miðað við framangreint teldi Vodafone að ákvæðum 28. gr. fjarskiptalaga og EES tilskipana væri uppfyllt. Umræddur aðgangur væri tæknilega og fjárhagslega raunhæfur, framkvæmanlegur, í þágu samkeppni og til þess fallinn að auka þjónustuframboð. Þá væru skilyrði ákvörðunar PFS nr. 20/2007 uppfyllt af hálfu Vodafone og aðgangur ætti þar af leiðandi að vera veittur. Yrði niðurstaða PFS sú að Míla þyrfti ekki að veita Vodafone, eða öðrum, aðgang að ljósleiðaraþráðum sbr. ákvörðun nr. 20/2007 og samþykkti þannig málatilbúnað Mílu hvað varðaði rýmd í kerfum og tæknilega framkvæmd teldi Vodafone að PFS væri að fela Mílu það vald að geta stöðvað framþróun á fjarskiptamarkaði sem myndi koma niður á öllum fjarskiptamarkaðinum og ekki síst neytendum. Væri sú niðurstaða þvert gegn öllum tilgangi fjarskiptalaga.

#### **2.14 Tölvupóstur PFS til Mílu, dags. 28. september 2011**

Með tölvupósti, dags. 28. september s.l., veitti PFS Mílu færi á að tjá sig um framangreint svarbréf Vodafone frá 27. september. Með tölvupósti PFS til Mílu, dags. 29. september s.l.,

óskaði stofnunin eftir því að Míla gerði grein fyrir eðli og legu ljósleiðarans á milli Egilsstaða og Hafrafells, t.d. hvort umræddur leggur væri á hringnum að hluta til eða öllu leyti og staðfesting á því að NATO ætti þráð á þessu legg. Ennfremur upplýsingar um hvaða fjarskiptabúnaður væri á Hafrafelli. Að var óskað upplýsinga um í hvað Míla hefði í hyggju að nota þann þráð sem Vodafone hefði haft og sagt hefði verið upp. Rökstyðja þyrfti hvers vegna Mílu dugaði ekki annar þráðurinn á umræddum legg miðað við þá þjónustu sem í boði væri á Hafrafelli eða væri væntanleg þar á næstu misserum.

### **2.15 Svarbréf Mílu til PFS, dags. 3. október 2011**

Með bréfi, dags. 3. október s.l., barst svar Mílu við ofangreindum tölvupósti PFS frá 28. september s.l. Fram kom að einungis tveir þræðir lögju á milli Egilsstaða og Hafrafells og annar þeirra væri í notkun Vodafone samkvæmt samningi frá 2006 sem runnið hefði úr gildi þann 1. apríl 2011. Míla hefði veitt Vodafone sex mánaða uppsagnarfrest varðandi þann þráð og boðið félaginu aðra þjónustu í staðinn á umræddri leið. Ástæða uppsagnarinnar hefði komið fram á fyrri stigum málsins. Míla hefði bent Vodafone á að félagið hefði ljósleiðaraprág NATO á leigu og færi sá þráður að hluta um umrædda leið.

Í ofangreindu bréfi Mílu setti félagið fram tillögu að lausn þessa hluta málsins. Vodafone byðist að leigja áfram svartan ljósleiðara (2 þræði) frá tengistað við Urriðavatn á hringnum upp á Hafrafell. Með þessu móti byðist Vodafone lausn sem fullnægði algjörlega kröfu félagsins um að vera á svörtum ljósleiðara alla leið upp á fjallið. Um leið losnaði þráður Mílu sem annars væri „geldur“ á 80 km. langri leið á milli Egilsstaða og Vopnafjarðar. Mílu væri nauðsynlegt að taka þennan bút í virka notkun svo unnt væri að byggja upp heildstætt net. Í þessu ljósi væri að mati Mílu ekki nauðsynlegt fyrir PFS að taka formlega ákvörðun um hvort Mílu beri skylda til að veita aðgang að ljósleiðarapræði sínum frá Egilsstöðum að Hafrafelli þar sem Vodafone ætti möguleika á sömu leið að hluta til á sínu eigin neti og að hluta til á neti Mílu.

Í meðfylgjandi minnisblaði Mílu kom fram að fjarskiptaaðstaða Mílu á Hafrafelli væri tengd við ljósleiðarastreng í eigu Mílu. Strengurinn frá Hafrafelli lægi niður af fjallinu um 2 km. strenglengd að tengibrunni þar sem tveir þræðir sem tengdust búnaði Mílu á Hafrafelli væru tengdir inn á landsstrenginn (hringinn). Annar þráðurinn sem Míla nýtti tengdi SDH-búnað á Hafrafelli við Egilsstaði og hinn þráðurinn tengdist [...]. Meðfylgjandi loftmynd sýndi staðsetningu tækjarymis Mílu og legu ljósleiðarastrengja.

Í fyrrnefndum tengibrunni við landsstrenginn væru þræðir Mílu en einnig þræðir Landhelgisgæslunnar (NATO). Míla legði til að ljósþráður sem Landhelgisgæslan leigði Vodafone yrði framlengdur frá tengibrunni Mílu að tækjahúsi á Hafrafelli. Míla ætti tvo ónotaða og ónýtanlega þræði í strengnum frá Hafrafelli að tengibrunninum. Míla væri tilbúin að leigja Vodafone tvo þræði og einnig aðstöðu í brunnum svo hægt væri að afhenda leigutaka þræðina í aðstöðu Vodafone á Hafrafelli. Þar með yrði sambandsþörf Vodafone mætt og leiga á þræði frá Egilsstöðum að Hafrafelli hjá Mílu óþörf. Þannig losnaði þráður í strenghlutanum frá Egilsstöðum að tengibrunni en Míla hefði í hyggju að tengja þann þráð áfram í áttina til Vopnafjarðar. Ástæðan væri sú að í dag væri Míla með [...]. Með uppfærslu á búnaði og endurnýtingu á núverandi leiðurum yrði hægt að afhenda sambandið nema á leggnum á milli Egilsstaða og Vopnafjarðar en þar væri aðeins einn þráður laus sem Míla hefði til umráða þar sem Vodafone væri með umræddan leiðara í leigu frá Egilsstöðum að

tengibrunninum. Til þess að hægt yrði að koma þessu nýja sambandi á þyrfti tvo þræði á þessari leið. Leiðarinn frá tengibrunninum og í áttina að Vopnafirði væri ónýtanlegur þar sem klippt hefði verið á hann í brunninum á mótí Egilsstöðum. Á meðfylgjandi teikningu væri sýnt hvernig einstaka leiðarar væru tengdir í ljósleiðarastrengjum á leiðinni Egilsstaðir – Vopnafjörður.

Varðandi leggina Dalvík – Ólafsfjörður og Ólafsfjörður – Siglufjörður væri ljóst að einungis einn þráður væri eftir í kerfi Mílu. Nauðsynlegt væri að tiltekin rýmd væri til staðar svo unnt væri að uppfylla kröfur um heildstæði neta og uppbyggingu til framtíðar litið. Þá hefði Míla upplýsingar um að Tengir legði nú ljósleiðara á þessum leiðum og hefði Vodafone því augljóslega alla möguleika á að tengja þessa staði án atbeina Mílu.

Varðandi legginn Keflavík – Sandgerði væri ljóst að enginn þráður væri laus í kerfi Mílu. Það væri því algjör ómöguleiki að afhenda ljósleiðarabráð þarna á milli. Eftir sem áður byðist Vodafone tenging þarna á milli, m.a. með Ethernet sambandi.

Varðandi legginn Egilsstaðir – Fellabær væri ljóst að meiri rýmd væri í kerfi Mílu og til þess að leysa þetta mál gæti Míla fallist á að veita Vodafone umbeðinn aðgang og myndi bjóða Vodafone slíkan aðgang í stað þeirrar þjónustu sem Míla hefði áður boðið Vodafone á umræddum stað. Míla stæði þó við það sem áður hefði komið fram um heildstæði netsins og nýtingu eigin kerfis á hagkvæman hátt í þágu sem flestra aðila. Míla teldi því að PFS hefði ekki ástæðu til að hlutast frekar til um þennan stað.

Að lokum tók Míla fram að félagið hefði sýnt fram á að Vodafone gæti í flestum tilvikum farið aðrar leiðir til þess að koma á tengingum á milli umbeðinna staða. Míla ítrekaði að fyrirtækið hefði kappkostað að veita þjónustu á öllum þessum leiðum og ætíð boðið Vodafone upp á tengingar milli þessara staða. Míla teldi því að þetta mál væri ekki þannig vaxið að það þyrfti að taka til hefðbundinnar ákvörðunar heldur væri grundvöllur fyrir því að leysa það milli aðila með eða án atbeina PFS.

### **2.16 Tölvupóstur PFS til Vodafone, dags. 3. október 2011**

Með tölvupósti, dags. 3. október s.l., veitti PFS Vodafone færi á að tjá sig um framangreint svarbréf Mílu frá 3. október s.l.

### **2.17 Svarbréf Vodafone til PFS, dags. 4. október 2011**

Með bréfi, dags. 4. október s.l., barst svar Mílu við ofangreindum tölvupósti PFS frá 3. október s.l. Fram kom að hvað tillögu Mílu varðaði til lausnar ágreiningi um uppsögn ljósleiðarasambands á leggnum milli Egilsstaða og Hafrafells vildi Vodafone benda á að félagið hefði engar upplýsingar fengið um tímaramma, verð eða þær lausnir sem Míla byði upp á hvað þá þjónustu varðaði sem félagið hefði lagt til. Vodafone hefði ítrekað óskað eftir þeim upplýsingum en engin svör fengið, auk þess sem félagið hefði ekki aðgang að minnisblaði því sem fylgt hefði bréfi Mílu til PFS, dags. 3. október s.l., og gæti þar af leiðandi ekki lagt mat á það hvort lausnin væri ásættanleg eða ekki. Vodafone varpaði fram þeirri spurningu til PFS hvort stofnuninni fyndist eðlilegt ef lausn á deilu aðilanna væri til staðar að Míla lægi á henni í stað þess að leggja hana undir sammingsaðila? Vodafone yrði, byggt á fyrri samskiptum við

Mílu, að setja fyrirvara við þá lausn sem Míla héldi fram þar sem hingað til hefðu útspil sem þessi einungis verið til að tefja mál en ekki til að leita lausna á þeim.

Varðandi leggina Dalvík – Ólafsfjörður, Ólafsfjörður – Siglufjörður og Keflavík – Sandgerði hefði Vodafone ítrekað leitað lausna í samstarfi við Mílu án þess að ná samkomulagi um fullnægjandi lausn. Míla hefði ítrekað viljað beina Vodafone yfir í Ethernet samband þar sem möguleikar væru takmarkaðir til endursölu og þannig vildi Míla stjórna samkeppni á markaði. [...].

Varðandi legginn Egilsstaðir – Fellabær fagnaði Vodafone því að eftir mikið streð hefði Míla loksins staðfest að hægt væri að veita umræddan aðgang. Þrátt fyrir það velti Vodafone hegðun Mílu fyrir sér og því tjóni sem hún hefði ollið. Vodafone teldi að tjónið lægi m.a. í verðmun fyrir 100 Mb/s Ethernet samband gagnvart svörtum ljósleiðara [...]. Ef umræddur aðgangur væri til staðar, hvers vegna væri Míla þá að synja um slíkan aðgang og skikka Vodafone inn á Ethernet sambönd? Af hverju veitti Míla ekki þá þjónustu sem félagið væri skuldbundið til að veita?

Miðað við framangreint, ásamt þeim svörum sem frá Mílu hefðu borist í máli þessu, vaknaði sú spurning hvort grunnet Mílu þarfnaðist ekki úrbóta. NATO ljósleiðari lagður 1986-1989 væri kominn á aldur og eftirspurn hefði aukist með hverju árinu. Vodafone hefði bent á leiðir sem Míla gæti farið til að auka notagildi grunnnetsins. Teldi Vodafone að úrbætur sem þessar væru nauðsynlegar ætti að vera hægt að halda uppi samkeppnishæfum markaði hér á landi. Ef fjarskiptafyrirtæki, sem á hvíldi lagaleg skylda til að leigja öðrum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að grunneti sínu, gæti haldið því fram að allir þræðir í grunnetinu séu uppunir og þannig hamlað samkeppni teldi Vodafone að við værum á leið gegn tilgangi og markmiðum fjarskiptalaga. Ósk Mílu um sáttarfund til að leysa mál þetta teldi Vodafone ekki mögulega í ljósi fyrri samskipta Vodafone við Mílu vegna þessa máls. Ljóst væri af rekstri þessa máls að einungis PFS fengi Mílu til að koma hreint fram án útúrsnúninga og málalenginga.

### **III.** ***Niðurstaða PFS***

#### ***3.1 Almenn***

Mál þetta varðar ágreining um aðgang Vodafone að leigulínum Mílu á fimm nánar tilteknum leiðum á landsbyggðinni. Um er að ræða aðgang að svokölluðum svörtum ljósleiðara en það er hrátt ljósleiðarasamband án endabúnaðar eða annarrar þjónustu af hálfu þjónustusala. Í fyrsta lagi varðar málið uppsögn Mílu á ljósleiðarasambandi á milli Egilsstaða og Hafrafells. Í öðru lagi synjun Mílu á beiðnum Vodafone um kaup á ljósleiðarasamböndum á fjórum nýjum stöðum, þ.e. á milli Egilsstaða og Fellabæjar, Dalvíkur og Ólafsvíkur, Ólafsfjarðar og Siglufjarðar og Keflavíkur og Sandgerðis. Ágreiningur málsins snýst fyrst og fremst um að leggja mat á það hvort ofangreindar beiðnir Vodafone feli í sér sanngjarnar, eðlilegar, raunhæfar og framkvæmanlegar beiðnir um aðgang að svörtum ljósleiðara í samræmi við kvaðir þær sem lagðar voru á Mílu með ákvörðun PFS nr. 20/2007 er varðaði markaðsgreiningu á leigulínumörkuðum. Hér vegast á samkeppnissjónarmið og sjónarmið er varða svigrúm netrekanda til að haga þróun og útbreiðslu fjarskiptaneta sinna með þeim hætti sem hagkvæmast þykir út frá sjónarhóli hans.

Eins og fram kemur í málavaxtalýsingu hér að framan leggur Míla til að mál þetta endi ekki með ákvörðun PFS heldur leysi deiluaðilar málið sín á milli með eða án aðkomu PFS. Á meðan á meðferð málsins hefur staðið hjá PFS hefur Vodafone ekki ljáð máls á því að PFS héldi sáttafund með deiluaðilum. Vodafone hafnar alfarið hugmyndum Mílu um að málið verði tekið úr höndum PFS og krefst þess að stofnunin taki ákvörðun um alla þætti málsins. PFS telur að málið sé rannsakað og upplýst með fullnægjandi hætti, auk þess sem málsaðilar hafa fengið að tjá sig fimm sinnum hvor og veitt þær upplýsingar sem PFS hefur óskað eftir. Málið er því hér með tekið til ákvörðunar.

Með ákvörðun PFS nr. 20/2007 var Míla útnefnt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína og voru viðeigandi kvaðir lagðar á félagið til að vinna gegn þeim samkeppnisvandamálum sem greind höfðu verið á viðkomandi markaði og efla samkeppni á umræddum markaði og öðrum fjarskiptamörkuðum. Fram kom að viðkomandi markaður einkenndist af sterkum yfirburðum Skiptasamstæðunnar, sem rekja mætti til þess að Síminn hefði verið í einokunaraðstöðu áratugum saman, auk lóðréttrar samþættingar samstæðunnar sem þjónaði öllum þáttum fjarskiptamarkaðar frá heildsölustigi til smásölustigs. Þótt um fjögur ár séu síðan PFS tók umrædda ákvörðun gildir hún þar til PFS hefur tekið aðra ákvörðun í kjölfar nýrrar markaðsgreiningar. Greining á leigulínumörkuðum er nú hafin að nýju af hálfu PFS og gert er ráð fyrir að ný ákvörðun liggi fyrir seint á næsta ári. Sú ákvörðun getur leitt til þess að kvöðum á Mílu verði viðhaldið, þeim breytt eða þær felldar niður. Þangað til gildir ákvörðun 20/2007 fullum fetum eins og áður segir.

Undir viðkomandi markað fellur svartur ljósleiðari eins og fram kemur í ofangreindri ákvörðun og staðfest var með úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 8/2007. Svartur ljósleiðari var felldur undir umrædda ákvörðun að gefnu tilefni þar sem markaðsaðilar kvörtuðu sáran undan takmörkuðum aðgangi að slíkum samböndum. Kaupendur að slíkri þjónustu eru þau fjarskiptafyrirtæki sem hagnýta sér þjónustuna sem aðföng til framleiðslu á fjarskiptaþjónustu í eigin þágu eða til endursölu. Um mjög mikilvægan markað er að ræða sem er grundvöllur flestrar annarrar fjarskiptaþjónustu, eins og t.d. farsíma- og gagnaflutningsþjónustu.

Sú kvöð var m.a. lögð á Mílu að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að stofnlínuhluta leigulína og þjónustu á heildsölustigi. Aðgangsbéiðnir þyrftu auk þess að vera raunhæfar og framkvæmanlegar. Míla skyldi tryggja að sú þjónusta sem í boði hefði verið stæði áfram til boða í hæfilegan tíma, þ.e. í a.m.k. 6 mánuði, og einungis væri heimilt að fella niður þjónustu að höfðu samráði við hlutaðeigandi notendur og með samþykki PFS. Míla skyldi veita öllum aðilum sama heildsöluáðgang og þjónustu og félagið veitti tengdum félögum. Öll form heildsöluáðgangs sem eflt gætu samkeppni og sanngjarnt og eðlilegt væri að veita féllu undir áðgangskvöðina. Aðgangsskyldan væri sanngjörn og veitti Mílu möguleika á að nýta auka afkastagetu, auk þess sem félagið fengi endurgjald sem tryggja ætti félaginu hæfilegan hagnað af viðskiptunum. Aðgangskvöðin ætti m.a. að tryggja gagnvirka þjónustu milli leigulínukerfa Mílu og annarra fjarskiptaneta. Aðgangur gæti verið sem hluti af stofnleið. Mílu væri einungis heimilt að takmarka áðgang á grundvelli grunnkraftna er vörðuðu rekstraröryggi fjarskiptansins í neyðartilfellum, heildstæði þess og í rökstuddum tilvikum rekstrarsamhæfi þjónustukerfa og verndun gagna.



Þá var lögð kvöð á Mílu um að gæta jafnræðis á viðkomandi markaði, bæði hvað varðaði verð og önnur skilyrði. Félagið skyldi veita öllum kaupendum á leigulínum, þ.m.t. tengdum aðilum, þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum og gæðum í framboði á flutningsmiðlum, samskiptareglum og hröðum. Kvöðin ætti einkum að tryggja að Míla setti öðrum fjarskiptafyrirtækjum sömu skilmála í sams konar viðskiptum og veitti þjónustu og upplýsingar með sömu skilmálum og sömu gæðum og það veitti eigin þjónustudeildum og tengdum aðilum. Hætta væri á að Míla mismunaði ótengdum aðilum með það fyrir augum að hækka kostnað þeirra og skaða þannig samkeppnina. Það gæti m.a. falist í ólíku þjónustuframboði á milli tengdra og ótengdra aðila og lélegri upplýsingagjöf til ótengdra aðila. Ef munur væri á þjónustu sem Míla veitti tengdum félögum annars vegar og ótengdum hins vegar myndi PFS skoða hvort afgreiðsluferlið væri það sama í báðum tilvikum.

Ennfremur var gagnsæiskvöð lögð á Mílu sem skyldi útbúa og birta viðmiðunartilboð fyrir leigulínur sem m.a. skyldi innihalda upplýsingar um tæknilega eiginleika, afgreiðsluskilmála og gjaldskrá. Til að jafnræðiskvöðin yrði raunverulega virk var talið nauðsynlegt að leggja gagnsæiskvöð á Mílu. Með þeim hætti var reynt að hindra hugsanlegar tilraunir Mílu til að mismuna milli aðila. Viðmiðunartilboð gæfi öllum markaðsaðilum kost á að sjá hvað væri í boði og tryggði að fyrirtæki yrðu ekki krafín um greiðslu fyrir þjónustu og aðstöðu sem ekki væri þeim nauðsynleg. Ef Míla tilkynnti fjarskiptafyrirtæki að engin bandbreidd væri laus, skyldi félagið tilkynna PFS um það og upplýsa um hvort eða hvenær bandbreidd yrði í boði á viðkomandi stað. Að lokum voru kvaðir á Mílu um bókhaldslegan aðskilnað og eftirlit með gjaldskrá. Síðastgreinda kvöðin tryggir Mílu kostnaðartengd verð fyrir aðgang að leigulínum félagsins, ásamt hæfilegum hagnaði. PFS taldi að umræddar kvaðir væru í samræmi við meðalhóf og að ekki væri um óeðlilegar kröfur að ræða gagnvart Mílu með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættu sem tekin hefði verið með henni.

Með ákvörðun PFS nr. 2/2011, frá 16. febrúar s.l., samþykkti PFS viðmiðunartilboð Mílu fyrir leigulínur með tilteknum breytingum. Skyldi viðmiðunartilboðið gilda frá og með 1. mars 2011. Með ákvörðun PFS nr. 14/2011, frá 27. maí s.l., samþykkti stofnunin kostnaðargreiningu Mílu á gjaldskrá fyrir leigulínur með tilteknum breytingum og skyldi hún gilda frá og með 1. ágúst 2011. Í ofangreindu viðmiðunartilboði kemur fram í kafla 1.2 að markmiðið með því sé að veita aðgang að leigulínum á grundvelli réttmætra og sanngjarnra beiðna fjarskiptafyrirtækja. Í kafla 2.9 í viðauka 2a (Verðskrá) með ofangreindu viðmiðunartilboði kemur fram að verðskrá fyrir svarta ljósleiðara (ljóslínur) gildi einungis fyrir ljósleiðara sem þegar eru til staðar í fjarskiptaneti Mílu. Í kafla 2.11 í ofangreindum viðauka kemur svo fram að Míla selji ekki nýja svarta ljósleiðara á milli símstöðva vegna takmarkaðs fjölda í kerfinu og að mánaðarverð fyrir þá gildi því aðeins fyrir þá ljósleiðara sem þegar séu í leigu. Ofangreindur kafla 2.11 er nýmæli í verðskrá þeirri sem tók gildi þann 1. ágúst s.l. og því hefur PFS ekki lagt blessun sína yfir hann. Stofnunin mun í framhaldi af máli þessu stofna nýtt mál þar sem fjallað verður um umrædda breytingu og metið, að undangengnu samráði við markaðsaðila, hvort stofnunin fellst á hana eða mælist til þess að ákvæðið verði fellt brott.

Eins og fram kemur hér að ofan þarf PFS í máli þessu að leggja mat á það hvort beiðnir Vodafone um aðgang að svörtum ljósleiðara hjá Mílu á nánar tilgreindum leggjum feli í sér eðlilegar, sanngjarnar, raunhæfar og framkvæmanlegar beiðnir um aðgang. Á slíkt mat hefur

reynt í tveimur málum hjá PFS á síðustu árum, þ.e. í ákvörðun PFS nr. 4/2008 (Farice-málið) og í ákvörðun PFS nr. 3/2009 (IP á Öxl). Samhengisins vegna verður gerð stutt grein fyrir umræddum málum.

Í ákvörðun PFS nr. 4/2008 (Farice-málið) komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að beiðni Vodafone um aðgang að tilteknum ljósleiðarasamböndum hjá Mílu fæli ekki í sér eðlilega og sanngjarna kröfu um aðgang. Vodafone fór fram á það að stofnunin skyldaði Mílu til að afhenda félaginu verðtilboð í tiltekin ljósleiðarasambönd í tengslum við tilboðsgerð vegna útboðs Farice hf. á mjög öflugum gagnasamböndum. Míla krafðist þess að PFS hafnaði kröfu Vodafone þar sem beiðnin fæli ekki í sér kröfu um sanngjarnan og eðlilegan aðgang. PFS féllst á kröfu Mílu þar sem Míla hafði ekki lagt í þær fjárfestingar sem nauðsynlegar voru til að vera í stakk búð til að veita Farice umrædd sambönd, sem voru mun stærri en nokkurt fjarskiptafyrirtæki á Íslandi gat veitt á þeim tíma. Ekki hefði verið víst að Míla hefði farið út í nauðsynlega uppfærslu á kerfi sínu ef félagið hefði ekki hreppst hnossið í útboðinu. Sökum þessa gat PFS ekki metið „upphaflega fjárfestingu“ Mílu vegna aðstöðunnar eða þá áhættu sem „tekin hefði verið“ með henni. Umrædd aðgangsbéiðni var því ekki sanngjörn og eðlileg, auk þess sem hún var ekki framkvæmanleg. PFS tók að lokum fram að ef Míla semdi við Farice um þær leigulínur sem hér um ræddi þyrfti félagið að bjóða öðrum fjarskiptafyrirtækjum sem sambærilegs aðgangs óskuðu leigulínur með sömu kjörum og félagið bauð Farice.

Í ákvörðun PFS nr. 3/2009 (IP á Öxl) komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að beiðni Hringiðunnar um aðgang að IP neti Símans á Öxl á Snæfellsnesi fæli ekki í sér eðlilega og sanngjarna kröfu um aðgang. Ágreiningslaust var að IP net Símans var ekki í boði á umræddum stað, né hefði verið lagt í annan kostnað af hálfu Símans sem nauðsynlegur var til að gera slíkan aðgang mögulegan á umræddum stað. Fram kom að samkvæmt 3. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga skyldi stofnunin taka mið af tilteknum sjónarmiðum við ákvörðun um hvort leggja skyldi á aðgangsskyldu. Þetta væru sjónarmið um meðalhóf og vægi hagsmuna þeirra aðila sem málið varðaði. Þau sjónarmið sem myndu almennt styðja málatilbúnað Hringiðunnar í málinu væru að aðgangur væri í þágu samkeppni til lengri tíma litið og til þess fallinn að auka framboð fjarskiptapjónustu. Mæltu engin sérstök sjónarmið gegn aðgangi vægu þau sjónarmið þungt þar sem það væri eitt meginhlutverk PFS að stuðla að aukinni samkeppni á fjarskiptamörkuðum. Hins vegar þyrfti að vega og meta sjónarmið sem vörðuðu hagsmunum eiganda aðstöðunnar. Þau sjónarmið væru m.a. hvort framkvæmanlegt væri að veita þann aðgang sem um ræddi og hvort það væri forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu vegna aðstöðunnar og áhættu sem tekin hefði verið með henni. Síminn hefði ekki haldið því fram að umbeðinn aðgangur væri ekki framkvæmanlegur, heldur að rekstur á IP punkti á umræddum stað myndi ekki bera sig á viðskiptaforsendum. Fram kom í máli PFS að með ákvörðun 20/2007 hefði stofnunin lagt þá kvöð á Símann að veita aðgang að IP stofnlínuneti sínu. Meginreglan væri sú að Síminn skyldi veita ótengdum fjarskiptafyrirtækjum samskonar aðgang og félagið veitti eigin deildum eða tengdum aðilum. Tengdir aðilar hefðu ekki þann aðgang sem hér um ræddi á umræddum stað. Ákvörðunin hefði ekki lagt þá skyldu á herðar Símanum að leggja út í umfangsmikinn kostnað við útbreiðslu IP netsins sem ekki væri í samræmi við uppbyggingaráætlanir félagsins til þess að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að tengjast umræddu neti eða fá aðgang að því á stöðum þar sem netið væri ekki þegar til staðar. PFS þyrfti að fara varlega í að hlutast til um uppbyggingaráætlanir Símans að þessu leyti þar sem slíkt væri fyrst og fremst á forræði félagsins. Því taldi PFS að aðgangskvöð sú sem lögð hefði verið á Símann tæki fyrst og fremst til eðlilegra að sanngjarnra beiðna um aðgang að aðstöðu sem félagið réði þegar yfir. Aðgangskvöðin gæti undir vissum kringumstæðum falið í sér að Síminn þyrfti á eigin kostnað að leggja út í eðlilegar og sanngjarnar fjárfestingar í tengslum við aðgang. Slíkar beiðnir þyrftu þó að vera forsvaranlegar og raunhæfar m.t.t. hinna ýmsu þátta. Að mati PFS skipti þá t.d. máli hvort beiðni um aðgang fæli í sér kröfur um aukna útbreiðslu á umræddu kerfi í trássi við áætlanir Símans eða uppfærslu á kerfi sem þegar væri til staðar til að það annaði aukinni umferð. Beiðni Hringiðunnar fæli í sér fjárhagslegar byrðar fyrir Símann. Þótt sú fjárhagslega byrði væri ekki mikil í samhengi við heildarstærð og styrk fyrirtækisins gæti það fordæmi sem skapaðist með því að fallast á kröfur Hringiðunnar í máli þessu leitt til verulegrar fjárhagslegrar byrði fyrir félagið, takmarkað sjálfræði fyrirtækisins varðandi fjárfestingar- og uppbyggingaráform og jafnvel leitt til

óhagkvæmni í rekstri fjarskiptanetsins. Því taldi PFS að umrædd beiðni Hringiðunnar fæli ekki í sér, eins og hér háttaði til, beiðni um eðlilegan og sanngjarnan aðgang.

Míla synjaði umræddum aðgangsbeiðnum Vodafone m.a. með þeim rökum að félagið hefði í ársbyrjun 2010 tekið þá almennu ákvörðun að hafna umsóknum um beiðnir um aðgang að svörtum ljósleiðurum í kerfum félagsins, en bjóða þess í stað upp á staðgöngulausn í formi Ethernet aðgangs. Enginn aðili hefði fengið aðgang að svörtum ljósleiðara síðan í árslok 2009. Slík lausn hefði ávallt verið hugsuð sem skammtímalausn þar til betri lausn myndist. Vísað hefði verið til þess að ljósleiðari Mílu væri takmörkuð auðlind og þar sem félagið ætti oft aðeins fáa þræði á milli símsstöðva þá hefði félagið ekki í hyggju að selja frá sér svarta ljósleiðara. Auk þess skerti slík leiga möguleika kerfisins í heild og vægi að heildstæði og heilleika stofnnets Mílu. Með þessu væri ekki verið að leggja niður þjónustu heldur þvert á móti boðið upp á þjónustu í formi staðgönguvöru sem jafnframt nýttu kerfi Mílu betur og kæmi til móts við síaukna bandbreiddarþörf viðskiptavina félagsins. Breyttar aðstæður í efnahagslífinu hefðu auk þess leitt til þess að mjög þyrfti að vanda til fjárfestinga og nýtingar á fyrirliggjandi innviðum. Stofnlínakerfi Mílu væri nánast fullnýtt og væri því ekki hægt að bjóða almennt upp á að leigja svartan ljósleiðara. Hins vegar hefði ekki verið farin sú leið að segja upp allri leigu á svörtum ljósleiðara, heldur hefði slík ákvörðun verið tekin í hverju tilviki fyrir sig eftir því sem knýjandi þörf hefði krafist. Þetta gildi ekki aðeins um Vodafone heldur aðra aðila einnig, og dæmi væru um að Símanum hefði verið gert að breyta úr svörtum ljósleiðara í staðgönguvöru. Þetta hefði Míla tilkynnt PFS með bréfi, dags. 8. febrúar 2010, og hefði stofnunin ekki gert athugasemdir við þetta.

Eins og fram kemur hér að ofan hvílir sú kvöð á Mílu samkvæmt ákvörðun PFS nr. 20/2007 að veita aðgang að stofnleigulínunum sínum, m.a. svörtum ljósleiðara, ef viðkomandi beiðni um aðgang er eðlileg, sanngjörn, raunhæf og framkvæmanleg. Míla getur ekki einhliða ákveðið að hætta að bjóða slíka lausn þar sem PFS þarf að veita samþykki sitt fyrir því að félagið felldi niður tiltekna þjónustu. Slíkt samþykki hefur PFS ekki veitt. Bréf Mílu til PFS frá 8. febrúar 2010 fól ekki í sér beiðni um samþykki PFS fyrir afnámi umræddrar þjónustu. Hefði slík beiðni borist frá Mílu hefði PFS, að undangengnu samráði við markaðsaðila, tekið formlega og kæránlega ákvörðun um slíkt, þar sem um breytingu á álögdum kvöðum væri að ræða. Almennt má þó segja að synjun um aðgang að svörtum ljósleiðara, þar sem ekki er raunverulegur skortur á honum, komi í veg fyrir sjálfstæði annarra fjarskiptafyrirtækja á heildsölumarkaði og dregur þar með úr möguleikum þeirra á að veita Mílu samkeppni á heildsölu- og smásölumörkuðum fjarskipta. Uppbyggingarmöguleikar annarra fjarskiptafyrirtækja ráðast að miklu leyti af því að geta haft óskertan aðgang að ljósleiðurum hjá Mílu, sér í lagi á landsbyggðinni. Eðlilegur aðgangur að ljósleiðurum Mílu og sjálfstæði fjarskiptafyrirtækja á heildsölumarkaði fyrir leigulínur eru þættir sem líklegir eru til að skila sér í aukinni samkeppni og þjónustuframboði á öðrum fjarskiptamörkuðum og þar með hafa í för með sér ágóða fyrir íbúa í hinum dreifðu byggðum landsins. Þannig er mikilvægt að Míla geti ekki einhliða tekið sér vald til að beina kaupendum að leigulínuþjónustu í óhagkvæmari lausnir eins og skilgreindar bandvíddir fremur en ljósleiðara og stöðvað þannig framþróun á fjarskiptamarkaði í trássi við tilgang fjarskiptalaga.

Ekki skiptir heldur máli í þessu samhengi að Míla hafi litið á umrædda lausn sem skammtímalausn þangað til „betri“ lausn myndist. Það er fyrst og fremst kaupenda að heildsölupjónustu Mílu að ákveða hvaða lausn henti þeim best. Að mati PFS er umrædd

Ethernet lausn heldur ekki fullkomin staðgönguþjónusta fyrir svartan ljósleiðara. Óumdeilt er að verð fyrir Ethernet sambönd geta verið mun dýrari og gefa takmarkaðri möguleika fyrir kaupanda, t.d. til endursölu til þriðja aðila, auk þess sem ýmis aukakostnaður getur fylgt slíkum þjónustuskiptum. Þegar aðgangsbeiðni er eðlileg, sanngjörn, raunhæf og framkvæmanleg getur Míla því ekki hafnað aðgangi á þeim forsendum að það henti Mílu betur að önnur lausn verði veitt í staðinn.

Þrátt fyrir ofangreinda áherslu á samkeppnissjónarmið fjarskiptalaga og hlutverk PFS í tengslum við það, m.a. með því að vinna gegn hindrunum í vegi framboðs á fjarskiptanetum, aðstöðu og þjónustu, hefur PFS einnig það hlutverk að hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta og stuðla að nýbreytni. PFS þarf því að gæta þess að hvati til fjárfestinga sé til staðar í kerfum Mílu. Því gæti komið til þess að PFS féllist á það undir vissum kringumstæðum að uppsögn samnings um aðgang að svörtum ljósleiðara eða synjun um nýtt ljósleiðarasamband ætti rétt á sér, t.d. þegar ljósleiðaraþræðir eru sannarlega ekki fyrir hendi, þeir í fullri notkun eða mikilvæg uppfærsla á kerfinu eða þróun á nýjum vöruflokkum kalli á slíkt. Míla þyrfti ennfremur að rökstyðja slíka synjun með málefnalegum hætti, gæta jafnræðis á milli tengdra og ótengdra aðila og veita fullnægjandi aðlögunarfresti við uppsagnir. Þá væri nauðsynlegt að Míla byði fram fullnægjandi vöru í stað ljósleiðaratenginga sem kunna að verða sagt upp á málefnalegum forsendum og veiti fullnægjandi upplýsingar þar að lútandi. Þá þarf einnig að leysa úr því hvernig fer með skiptikostnað vegna slíkra „þvingaðra“ þjónustubreytinga, þ.e. hvort viðskiptavinir Mílu eigi að vera skaðlausir af þeim (og þá í hve langan tíma) eða greiða fyrir þær að hluta að öllu leyti. Ennfremur er ljóst að Míla þarf ekki að leggja út í viðamiklar óarðbærar fjárfestingar að kröfu annarra fjarskiptafyrirtækja án þess að arðsemisjónarmið liggi þar að baki. Slíkt gæti takmarkað fjármögnunarmögnunarmöguleika Mílu og komið í veg fyrir arðbærar og nauðsynlegar fjárfestingar í kerfunum. PFS getur ekki fyrirskipað Mílu að leggja fleiri ljósleiðara eða fara út í umfangsmiklar úrbætur á ljósleiðarakerfi sínu. Eins og fram kemur að ofan er það aðeins hlutverk PFS í þessu sambandi að hvetja til skilvirkra fjarskipta og stuðla að nýbreytni. Það gerir PFS m.a. með markaðsgreiningum og túlkun sinni í ágreiningsmálum sem þessum þar sem feta þarf vandratað einstigi á milli framangreindra fjárfestingarsjónarmiða og samkeppnissjónarmiða.

Mikilvægt er að Míla brjóti ekki í bága við jafnræðiskvöð þá sem lögð var á félagið með ákvörðun 20/2007 þegar aðgangi er synjað eða aðgangur er afturkallaður. Félaginu ber að meðhöndla systurfélag sitt, Símann, með sama hætti og ótengda aðila. Sæki Míla um almennt samþykki til uppsagnar á samningum um svarta ljósleiðara og/eða til að hafna nýjum umsóknum mun PFS rannsaka með ítarlegum hætti hvernig félagið hefur staðið að slíkum aðgerðum til þessa m.t.t. jafnræðis. Mikilvægt er þá að horfa til þess hvort Síminn njóti óeðlilega sterkar stöðu m.t.t. aðgangs að svörtum ljósleiðurum af sögulegum ástæðum. Af [...] svörtum ljósleiðaraleggjum sem Míla leigir út í dag er Síminn leigutaki í [...] tilvikum, en önnur fjarskiptafyrirtæki í samtals [...] tilvikum. Þar af leigir Vodafone [...] ljósleiðaraþræði. Í þessu ljósi hefði sú stefna Mílu að synja um leigu á nýjum ljósleiðaraþráðum getað lokað markaðnum fyrir ljósleiðarasambönd að miklu leyti gagnvart öðrum en Símanum og tryggt Símanum óeðlilegt samkeppnisforskot vegna víðtæks aðgangs að þeim takmörkuðu gæðum sem ljósleiðarar eru eða geta orðið á næstu misserum og árum. Ekki bætir svo úr skák þegar Míla segir upp ljósleiðarasamböndum hjá öðrum en Símanum, en slíkir aðilar hafa eins og að ofan greinir aðgang að miklum minnihluta útleigðra ljósleiðarasambanda Mílu í dag. Þetta gæti

falið í sér samkeppnislega mismunun þar sem keppinautar Símans yrðu að kaupa dýrari leigulínuvörur en Síminn. Auk þessa virðist umrædd stefna Mílu hafa verið mjög ógagnsæ gagnvart markaðsaðilum, a.m.k. gagnvart öðrum en Símanum, sem ekki er í samræmi við gagnsæiskvöð þá sem hvílir á Mílu.

Eins og áður hefur komið fram lagði PFS ennfremur þá kvöð á Mílu að gæta jafnræðis í framboði á flutningsmiðlum og samskiptareglum. Fram kemur í málflutningi Vodafone að aðilum tengdum Mílu standi til boða CWDM lausnir en ekki Vodafone eða öðrum ótengdum aðilum. PFS bendir á að ef CWDM standi tengdum aðilum til boða þá ætti slíkt einnig að standa samkeppnisaðilum Mílu og Símans til boða með sömu skilmálum og verðum. PFS gerði þá kröfu í ákvörðun 20/2007 að stofnunin fengi afrit af þeim verðskrá sem giltu. Gagnsæi skilmála og skilyrða fyrir samtengingu og aðgangi að aðstöðu, þ.m.t. verð, þjónar þeim tilgangi að koma í veg fyrir ágreining og stuðla að tiltrú markaðsaðila á því að ekki væri um að ræða mismunun við veitingu þjónustunnar.

Þá vekur athygli að Míla ýjar að því að verð fyrir aðgang að svörtum ljósleiðara sé of lágt. Þetta kemur PFS fremur spáskt fyrir sjónir þar sem stofnunin samþykkti kostnaðargreiningu Mílu á viðkomandi markaði með tilteknum breytingum með ákvörðun PFS nr. 14/2011 í maí s.l. Umrædd kostnaðargreining byggðist á gögnum frá Mílu og á forsendum félagsins. Það er þó ekki útilokað að verð fyrir svarta ljósleiðara séu of lág og verð fyrir skilgreind sambönd of há. Það er e.t.v. óeðlilegt að vara sem býður upp á mestu auðlindirnar, þ.e. svartur ljósleiðari þar sem unnt er að koma fyrir mörgum skilgreindum samböndum, sé svo ódýr að engar raunverulegar staðgönguvörur séu í boði að mati markaðsaðila. Óski Míla eftir endurskoðun á kostnaðargreiningu sinni á viðkomandi markaði er PFS reiðubúin í slíka vinnu.

Samkvæmt ofangreindu hefur PFS ekki veitt Mílu samþykki til að segja upp samningum um leigu á svörtum ljósleiðara eða hafna beiðnum um slíkan aðgang með almennum hætti. Berist PFS erindi frá Mílu um slíkt mun stofnunin taka það til skoðunar. Ef Míla hefur í huga að loka fyrir sölu á slíkri vöru þarf að koma fram áætlun um lokunina og rökstuðningur sem sýnir fram á að félagið mismuni ekki markaðsaðilum. Míla verður hins vegar að gera sér grein fyrir því að fyrirtækið hefur í mörg ár boðið svartan ljósleiðara og markaðsaðilar byggt kerfi sín í samræmi við þann veruleika. Lokun á framboði á svörtum ljósleiðara gæti valdið breytingu á framboði á öðrum vörum og því yrði ákvörðun um slíkt ekki tekin nema að undangengnu samráði við markaðsaðila. Á meðan slíkt samþykki hefur ekki verið veitt verður að fjalla um hvert og eitt tilvik fyrir sig m.t.t. þess hvort um sanngjarna, eðlilega, raunhæfa og framkvæmanlega beiðni sé að ræða. Sömu sjónarmið gilda þegar reynir á uppsögn samnings um aðgang að svörtum ljósleiðara. Að mati PFS er meginreglan sú að aðgang beri að veita en synjun aðgangs telst til undantekninga. Telja verður að það standi netrekenda nær að færa sönnur fyrir því að aðgangsbeiðni sé ekki eðlileg, sanngjörn, raunhæf og framkvæmanleg heldur en umsækjanda um aðgang að sanna hið gagnstæða. Hér að neðan mun PFS því fjalla með aðgreindum hætti um þau tilvik sem á reynir í máli þessu.

### ***3.2 Synjun Mílu á aðgangsbeiðni Vodafone á leiðinni Egilsstaðir - Fellabær***

Í máli því sem hér er til umfjöllunar óskaði Vodafone m.a. eftir aðgangi að svörtum ljósleiðara á milli Egilsstaða og Fellabæjar. Samkvæmt upplýsingum frá Mílu eru [...] ljósleiðaraþræðir á milli umræddra staða. Þar af eru [...] þræðir upptengdir og [...] í notkun. Míla er með [...] í

notkun, Vodafone með [...], Síminn með [...] og [...] með [...]. Samkvæmt sömu upplýsingum virðist Síminn þjóna [...] um [...] strengi og því ekki óvarlegt að líta svo á að Síminn hafi því í raun aðgang að [...] ljósleiðaraþráðum á umræddri leið. Einn upptengdur þráður er því á lausu, auk þess sem [...] þráðir eru fyrirliggjandi sem ekki hafa verið tengdir upp.

Hér þarf að leggja mat á það hvort beiðni Vodafone um aðgang að svörtum ljósleiðara á milli símstöðva á Egilsstöðum og í Fellabæ feli í sér eðlilega, sanngjarna, raunhæfa og framkvæmanlega beiðni um aðgang. Eins og fram kemur í ákvörðunum PFS nr. 4/2008 og 3/2009 leggur aðgangskvöð sú sem lögð var á Símann og Mílu með ákvörðun nr. 20/2007 ekki þá skyldu á herðar félögunum að leggja út í umfangsmikinn kostnað við útbreiðslu fjarskiptaneta þeirra. Aðgangskvöðin gæti þó undir vissum kringumstæðum falið í sér að félögin þyrftu á eigin kostnað að leggja út í eðlilegar og sanngjarnar fjárfestingar í tengslum við aðgangsbeiðnir. Skiptir þá að mati PFS máli hvort beiðni um aðgang feli í sér kröfu um aukna útbreiðslu á umræddu kerfi í trássi við áætlanir kerfiseiganda eða uppfærslu á kerfi sem þegar er til staðar til að það annaði aukinni umferð.

PFS telur að umrædd aðgangsbeiðni Vodafone feli í sér sanngjarna, eðlilega, raunhæfa og framkvæmanlega beiðni um aðgang þar sem einn upptengdur þráður er laus, auk þess sem Míla þarf ekki að leggja í umfangsmiklar fjárfestingar til að tengja upp fleiri þræði á umræddri leið reynist það nauðsynlegt. Auk þess skerðir umræddur aðgangur ekki möguleika stofnlínukerfis Mílu í heild, né vegur að heildstæði þess. Þvert á móti eykst nýting á kerfinu og endurgjald Mílu fyrir aðganginn dekkar kostnað félagsins, auk hæfilegs hagnaðar. Því ber Míla að verða við umræddri aðgangsbeiðni Vodafone eins og Míla samþykkti í raun með bréfi sínu til PFS, dags. 3. október s.l.

### ***3.3 Synjun Mílu á aðgangsbeiðni Vodafone á leiðunum Dalvík – Ólafsfjörður og Ólafsfjörður - Siglufjörður***

Vodafone óskaði ennfremur eftir aðgangi að svörtum ljósleiðara á milli Dalvíkur og Ólafsfjarðar annars vegar og Ólafsfjarðar og Siglufjarðar hins vegar. Samkvæmt upplýsingum frá Mílu eru [...] þræðir á umræddum leggjum og þar af eru [...] í notkun. Míla er með [...] strengi í notkun og Síminn með [...]. Einn strengur er því fyrirliggjandi sem ekki er í notkun.

Hér þarf að leggja mat á það hvort beiðni Vodafone um aðgang að svörtum ljósleiðara á milli Dalvíkur og Ólafsfjarðar annars vegar og Ólafsfjarðar og Siglufjarðar hins vegar feli í sér eðlilega, sanngjarna, raunhæfa og framkvæmanlega beiðni um aðgang. Eins og fram kemur hér að ofan eru [...] ljósleiðaraþráðir á milli umræddra staða, þar af [...] í notkun. Míla er sjálf með [...] þræði í notkun og systurfélag þess [...]. Ótengdir aðilar eru því ekki með neinn þráð til umráða á þessum leiðum. Eins og fram kemur í ákvörðunum PFS nr. 4/2008 og 3/2009 leggur aðgangskvöð sú sem lögð var á Símann og Mílu með ákvörðun nr. 20/2007 ekki þá skyldu á herðar félögunum að leggja út í umfangsmikinn kostnað við útbreiðslu fjarskiptaneta þeirra. Aðgangskvöðin gæti þó undir vissum kringumstæðum falið í sér að félögin þyrftu á eigin kostnað að leggja út í eðlilegar og sanngjarnar fjárfestingar í tengslum við aðgangsbeiðnir. Skipti þá að mati PFS máli hvort beiðni um aðgang fæli í sér kröfu um aukna útbreiðslu á umræddu kerfi í trássi við áætlanir kerfiseiganda eða uppfærslu á kerfi sem þegar væri til staðar til að það annaði aukinni umferð.

PFS telur að umræddar aðgangsbeyðni Vodafone fela í sér sanngjarnar, eðlilegar, raunhæfar og framkvæmanlegar beyðni um aðgang þar sem einn þráður er laus, auk þess sem Míla hefur verulegt svigrúm til að byggja upp eigin kerfi þar sem félagið hefur þegar aðgang að [...] þráðum á umræddum leiðum og ætti því ýmsir hagræðingar- og þróunarmöguleikar að vera fyrir hendi á þeim. Auk þess hefur systurfélag Mílu, Síminn, aðgang að [...] á umræddum leiðum. Það bryti því í bága við jafnræðiskvöð Mílu að synja Vodafone um umræddan aðgang en hrófla ekki við aðgangi Símans á sama tíma. Ekki verður séð að umræddar aðgangsbeyðni Vodafone skerði möguleika stofnlínukerfis Mílu í heild, né vegi að heildstæði þess. Þvert á móti eykst nýting á kerfinu og endurgjald Mílu fyrir aðganginn dekkar kostnað félagsins, auk hæfilegs hagnaðar. Því ber Mílu að verða við umræddum aðgangsbeyðnum Vodafone. Engu breytir um framangreinda skyldu Mílu að annað fjarskiptafyrirtæki, Tengir, sé að leggja ljósleiðara um viðkomandi leiðum og að Vodafone geti þá fengið aðgang að neti þess aðila. Engar kvaðir hvíla á Vodafone að velja aðgang að kerfi eins aðila umfram annars.

### **3.4 Synjun Mílu á aðgangsbeyðni Vodafone á leiðinni Keflavík - Sandgerði**

Vodafone óskaði ennfremur eftir aðgangi að svörtum ljósleiðara á milli Keflavíkur og Sandgerðis. Samkvæmt upplýsingum frá Mílu væru [...] þræðir á milli umræddra staða og væru þeir [...] í notkun af hálfu Mílu.

Hér þarf að leggja mat á það hvort beyðni Vodafone um aðgang að svörtum ljósleiðara á milli Keflavíkur og Sandgerðis feli í sér eðlilega, sanngjarna, raunhæfa og framkvæmanlega beyðni um aðgang. Eins og fram kemur hér að ofan eru [...] ljósleiðarapræðir á milli umræddra staða. Ljóst er því að enginn þráður er laus á umræddri leið. Eins og fram kemur í ákvörðunum PFS nr. 4/2008 og 3/2009 leggur aðgangskvöð sú sem lögð var á Símann og Mílu með ákvörðun nr. 20/2007 ekki þá skyldu á herðar félögunum að leggja út í umfangsmikinn kostnað við útbreiðslu fjarskiptaneta þeirra. Aðgangskvöðin gæti þó undir vissum kringumstæðum falið í sér að félögin þyrftu á eigin kostnað að leggja út í eðlilegar og sanngjarnar fjárfestingar í tengslum við aðgangsbeyðni. Skiptir þá, að mati PFS, máli hvort beyðni um aðgang feli í sér kröfu um aukna útbreiðslu á umræddu kerfi í trássi við áætlanir kerfiseiganda eða uppfærslu á kerfi sem þegar er til staðar til að það annaði aukinni umferð.

PFS telur að umrædd aðgangsbeyðni Vodafone feli ekki í sér sanngjarna, eðlilega, raunhæfa og framkvæmanlega beyðni um aðgang þar sem enginn þráður er laus á umræddri leið. Ekki er eðlilegt, sanngjarnt né raunhæft að skylda Mílu til að láta af hendi annan tveggja þráða sem félagið hefur til umráða, né að leggja í umfangsmiklar fjárfestingar við lagningu nýs ljósleiðarastrengs á milli umræddra staði í trássi við fjárfestingarstefnu félagsins. Er í þessu sambandi m.a. horft til öryggissjónarmiða um heildstæði netsins og getu Mílu til að geta notað varaleiðir til að stuðla að samfelldri og órofinni þjónustu. Því verður Míla ekki skylduð til að verða við umræddri beyðni Vodafone um aðgang að svörtum ljósleiðara á umræddri leið. Míla skal þó verða við beyðni Vodafone um staðgönguþjónustu á umræddri leið í formi Ethernet- eða gígabitasambanda óski Vodafone eftir slíkri þjónustu.

### **3.5 Uppsögn Mílu á ljósleiðara milli Egilsstaða og Hafrafells**

Að lokum varðar málið ágreining um uppsögn Mílu á aðgangi Vodafone að svörtum ljósleiðara á milli Egilsstaða og Hafrafells. Samkvæmt upplýsingum frá Mílu eru tveir þræðir á milli

umræddra staða og eru þeir báðir í notkun. Annar á vegum Mílu og hinn á vegum Vodafone sem nú væri í uppsagnarferli. Umrædd leið liggur að hluta til á landsstrengnum (hringnum) á milli Egilsstaða og Vopnafjarðar. Míla hefur tvo ljósleiðaraþræði á milli Egilsstaða og Vopnafjarðar, sem er 80 km. leið. Annar þeirra er leigður Vodafone frá Egilsstöðum að tengibrunni við Urriðavatn, en um er að ræða 7 km. leið. Við umræddan tengibrunn er strengurinn tekinn í sundur og tengdur öðrum ljósleiðarastreng upp á Hafrafell, sem er um 2 km. leið. Þetta fyrirkomulag gerir það að verkum að sögn Mílu að annar strengurinn á milli Egilsstaða og Vopnafjarðar nýtist ekki sem skildi. Á Hafrafelli hafa ýmis fjarskiptafyrirtæki og aðrir aðilar fjarskiptaadstöðu, [...].

Forsaga umrædds ágreinings er sú að með samningi forvera Mílu og Vodafone frá því í mars 2006 sömdu félögin um leigu Vodafone á fjölmörgum samböndum af forvera Mílu. Þar á meðal var svartur ljósleiðari á milli Egilsstaða og Hafrafells. Samningurinn gildi til fimm ára en einstök sambönd voru uppsegjanleg með 6 mánaða fyrirvara. Samningurinn skyldi framlengjast sjálfkrafa væri honum ekki sagt upp. Míla sagði umræddum samningi upp þann 18. apríl s.l. og skyldi uppsögnin því taka gildi frá og með 19. október n.k. Því hefði verið ljóst að mati Mílu að samningurinn hefði verið tímabundinn. Þá kom fram í máli Mílu að Vodafone hefði sagt upp fjölmörgum samböndum á gildistíma samningsins. Varðandi ofangreindan samning tekur PFS það fram að hann var gerður fyrir tíð ákvörðunar PFS nr. 20/2007. Þær kvaðir sem lagðar voru á Mílu með þeirri ákvörðun framlengdu því skyldur Mílu samkvæmt samningnum, þar sem aðgangskvöðin var orðuð þannig að Míla væri óheimilt að draga til baka aðgang sem veittur var við gildistöku ákvörðunarinnar nema í samráði við leigutaka og að undangengnu samþykki PFS. Eins og fram hefur komið hefur PFS ekki veitt slíkt samþykki. Ofangreind tilvísun Mílu til umrædds samnings hefur því ekkert gildi varðandi þann ágreining sem hér er til úrlausnar. Þá skiptir ekki máli að Vodafone hafi sagt upp einstökum samböndum samkvæmt samningnum þar sem engar kvaðir hvíla á því félagi að leigja sambönd af Mílu, aðrar en þær sem leiða beint af umræddum samningi.

Í minnisblaði sem fylgdi bréfi Mílu til PFS, dags. 3. október s.l., kom fram að í fyrrnefndum tengibrunni á landsstrengnum við Urriðavatn væru þræðir Mílu en einnig þræðir Landhelgisgæslunnar (NATO). Míla leggur til að ljósþráður sem Landhelgisgæslan leigir Vodafone verði framlengdur frá tengibrunni Mílu að tækjahúsi á Hafrafelli. Míla á tvo ónotaða og ónýtanlega þræði í strengnum frá Hafrafelli að tengibrunninum. Míla er tilbúin að leigja Vodafone þá og einnig aðstöðu í brunnum svo hægt verði að afhenda Vodafone þræðina í aðstöðu félagsins á Hafrafelli. Þar með yrði sambandsþörf Vodafone mætt og leiga á þræði frá Egilsstöðum að Hafrafelli hjá Mílu óþörf. Þannig losnaði þráður frá Egilsstöðum að tengibrunninum en Míla hefur í hyggju að tengja þann þráð áfram í áttina til Vopnafjarðar. Ástæðan er sú að í dag er Míla með [...]. Með uppfærslu á búnaði og endurnýtingu á núverandi leiðurum verður hægt að afhenda sambandið nema á leggnum á milli Egilsstaða og Vopnafjarðar en þar er aðeins einn þráður laus eins og fram kemur hér að ofan. Til þess að hægt verði að koma þessu nýja sambandi á þarf tvo þræði á þessari leið. Leiðarinn frá tengibrunninum og í áttina að Vopnafirði er ónýtanlegur þar sem klippt var á hann í brunnum.

Tillaga Mílu er því sú að Vodafone bjóðist að leigja áfram svartan ljósleiðara (2 þræði) frá tengistað við Urriðavatn á landsstrengnum upp á Hafrafell. Með þessu móti býðst Vodafone lausn sem fullnægir algjörlega kröfu félagsins um að vera á svörtum ljósleiðara alla leið upp á



fjallið. Um leið losnaði þráður Mílu sem annars yrði verulega skertur á 80 km. langri leið á milli Egilsstaða og Vopnafjarðar.

Að sögn Mílu væri félaginu nauðsynlegt að taka umræddan bút í virka notkun svo unnt væri að byggja upp heildstætt net. Míla tók fram að leiga á ljósleiðarapræði úr hluta lagnaleiðar skerti flutningsleið mun lengra en sá bútur sem leigður væri, t.d. skerti 7 km. kafli frá Egilsstöðum til Hafrafells notagildi þráðarins alla leið til Vopnafjarðar. Grundvöllur þess að Míla gæti haldið við og byggt upp heildstætt og öruggt fjarskiptanet væri sá að rými væri til staðar í kerfinu til þess að byggja það upp. Ef Míla seldi frá sér bút og bút úr kerfinu veikti það allt kerfið. Mikilvægt væri að Míla gæti valið þá þræði sem hagstæðast PMD gildi hefði, t.d. [...]. Þá skipti það meginmáli að unnt væri að flytja mikilvæga umferð viðskiptavina Mílu á milli þráða ef bilun kæmi upp. Mikilvægt væri að uppbygging kerfisins væri þannig að stuðlað væri að hagræðingu og sparnaði í rekstri kerfisins, sem kæmi öllum viðskiptavinum Mílu til góða og neytendum á endanum. Þá væri Míla að [...].

Vodafone hefur mótmælt ofangreindri uppsögn harðlega. Fram hefur komið í máli Vodafone að félagið hefði á undanförunum árum byggt upp þjónustu sína á Hafrafelli á viðkomandi ljósleiðara. Sú þjónusta gæti ekki borið sig ef félagið þyrfti að leigja Ethernet aðgang þann sem Míla hefur boðið vegna gríðarlegs kostnaðarauka vegna leigu og breytinga á eðli tenginga. Rekstrargrundvöllur núverandi þjónustu væri því brostinn og tæknileg útfærsla ógild. Þær staðhæfingar Mílu að ljósleiðaraförðar í grunnnetinu væru af skornum skammti breyttu engu um kvaðir þær sem hvíldu á Mílu samkvæmt ákvörðun 20/2007. Ákvörðunin hefði m.a. tekið á slíkum vandkvæðum. Það yrði mjög hættulegt fordæmi ef PFS afnæmi aðgangskvöðina hvað svarta ljósleiðara varðaði með stoð í slíkum rökum. Míla hefði átt að gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir að leiga á ljósleiðarapræði úr hluta lagnaleiðar skerti flutningsleið. Míla hefði t.d. notað CWDM bylgjulengdarkerfi til eigin nota og fyrir tengda aðila án þess að sú vara væri til sölu fyrir ótengda aðila. Spurning væri hvers vegna Míla hefði ekki notað slík kerfi til að leysa minnkandi forða í ljósneti á þeim stað sem hér væri ágreiningur um eins og öðrum. Með uppsetningu CWDM kerfa á stofnleiðum, t.d. á leið til Vopnafjarðar, væri hægt að koma í veg fyrir að notagildi myndi rýrast á leið til Vopnafjarðar. CWDM bylgjulengdarbúnaður væri staðgönguþjónusta fyrir ljósleiðara en ekki skilgreind sambönd. Félagið hefði ítrekað óskað upplýsinga um hvaða þræðir væru lausir í grunnkerfum Mílu án árangurs. Vodafone hefði auk þess óskað aðstoðar Landhelgisgæslunnar við að fá upplýsingar um legu NATO strengsins (hnit) og hvar væri hægt að komast inn á tengibox. Vodafone vissi t.d. ekki hvort félagið hefði aðgang að NATO strengnum á milli Egilsstaða og Hafrafells eins og Míla hefði ýjað að við meðferð málsins. Þá hefði Vodafone ekki fengið upplýsingar um málamiðlun Mílu, hvorki varðandi tímaramma, verð eða þjónustu. Vodafone hefði því ekki getað lagt mat á hvort lausnin væri ásættanleg. Þetta lyktaði af því að Míla væri enn og aftur að þæfa og tefja mál. Því færi Vodafone fram á að PFS tæki umrætt ágreiningsefni til ákvörðunar sem fyrst.

Hér þarf að leggja mat á það hvort uppsögn Mílu á aðgangi Vodafone að svörtum ljósleiðara á milli Egilsstaða og Hafrafells sé lögleg og í samræmi við þær kvaðir sem hvíla á Mílu samkvæmt ákvörðun PFS nr. 20/2007. PFS lítur á umrætt ágreiningsefni sem beiðni Mílu um samþykki stofnunarinnar fyrir uppsögn umrædds sambands. Við meðferð málsins hefur krafa Mílu breyst á þann hátt að nú er aðeins óskað eftir samþykki fyrir uppsögn á leggnum á milli Egilsstaða að tengibrúnni á landsstrengnum við Urriðavatn. Þar sem Vodafone hefði aðgang að

NATO strengnum á þeim legg byðist Míla til að veita Vodafone aðgang að umræddum tengibrunni og tveimur ljósleiðarabráðum upp á Hafrafell. Þar með væru tvær flugur slegnar í einu höggi, þ.e. Vodafone héldi ljósleiðaratengingu á milli Egilsstaða og Hafrafells og Míla gæti nýtt betur annan af tveimur strengjum sínum á milli Egilsstaða og Vopnafjarðar til að byggja upp netið sitt.

Vodafone krefst þess að kröfu Mílu um uppsögn umrædds sambands verði hafnað. Þá segist félagið ekki getað lagt fullt mat á sáttatillögu Mílu og krefst þess að PFS taki ákvörðun í málinu. Félagið hefur auk þess kvartað yfir því að Míla hafi haldið upplýsingum leyndum um legu NATO leiðarans og ekki veitt upplýsingar um möguleg tengibox til að geta nýtt umræddan þráð víðs vegar um landið. Ennfremur hefur Míla ekki svarað ítrekuðum fyrirspurnum frá Vodafone um mögulega lausa svarta ljósleiðara í kerfum Mílu. PFS lítur það mjög alvarlegum augum að Míla veiti Vodafone eða öðrum fjarskiptafyrirtækjum ekki þær upplýsingar sem að ofan greinir. Það hvílir skýlaus gagnsæiskvöð á félaginu samkvæmt ákvörðun PFS nr. 20/2007, sbr. ákvæði 29. gr. fjarskiptalaga, að því er varðar samtengingu og aðgang að aðstöðu, m.a. varðandi tæknilega lýsingu og upplýsingar um einkenni neta. Þar undir falla upplýsingar um legu strengja, samtengipunkta og inntaksmöguleika. Ber Mílu að veita slíkar upplýsingar án undanbragða. Umrædd hegðun Mílu er mjög samkeppnishamlandi, auk þess sem það er ennfremur brot á jafnræðiskvöð ef Síminn fær betri upplýsingar að þessu leyti en önnur fjarskiptafyrirtæki. Til greina kemur að PFS geri heildstæða úttekt á samskiptum Mílu við Símann annars vegar og óskylda fjarskiptafyrirtæki hins vegar í þessu sambandi.

Til þess að PFS veiti almennt samþykki sitt fyrir uppsögnum Mílu á samningum um ljósleiðarasambönd gagnvart óskyldum aðilum, telur stofnunin að slíkt komi einungis til greina að brýn nauðsyn krefjist, t.d. þegar nauðsynleg og tímabær uppfærsla er fyrirhuguð á grunnneti Mílu sem kallar á afturköllun umrædds sambands. Slík uppfærsla þarf þá að geta nýst markaðinum í heild, en ekki aðeins fyrst og fremst tengdum aðilum. Hér falla því t.d. ekki undir stórar uppfærslur sem í raun myndu einungis nýttast Símanum m.t.t. stærðar þess félags andspænis öðrum fjarskiptafyrirtækjum.

Hins vegar þykir ekki rétt að hafna með öllu slíkum uppsögnum sem fyrst og fremst nýttast Símanum. Hins vegar verður þá að gera þá kröfu til Mílu að slík þvinguð og óumbeðin þjónustubreyting verði ótengdum fjarskiptafyrirtækjum að skaðlausu í tiltekinn aðlögunartíma. Míla verður þá að bjóða slíkum aðilum upp á fullnægjandi samband í stað svarts ljósleiðara á sama verði og slík félög höfðu greitt fyrir svarta ljósleiðara í tiltekinn tíma, auk þess sem Míla hefur ekki heimild til að innheimta upphafs- eða tengigjöld í slíkum tilvikum. Eðlilegt þykir að Míla bjóði sömu verð og fyrir svartan ljósleiðara í þrjú ár frá því að ný þjónustulausn er komin í gagnið. Eftir þann tíma tekur við innheimta í samræmi við gjaldskrá Mílu fyrir viðkomandi samband. Auk þess má hin þvingaða þjónustuyfifærsla ekki skapa veruleg tæknileg vandkvæði eða kostnaðarauka í kerfum þess aðila sem fyrir uppsögn verður, Ekki er verjandi að uppfærsla á kerfi Mílu, sem fyrst og fremst nýttist félaginu sjálfu og systurfélagi þess, leiði til aukins kostnaðar til skemmri tíma hjá ótengdum aðilum sem ekki hafa óskað eftir þjónustubreytingu. Fjarskiptafyrirtæki byggja fjarskiptakerfi sín iðulega á leigulínum, m.a. svörtum ljósleiðurum, og því er það ekki ásættanlegt að framboð sé dregið til baka á þeim leigulínum sem oft á tíðum eru þær hagstæðustu, þ.e. svörtum ljósleiðara, nema að ofangreind skilyrði séu uppfyllt.

Að breyttu breytanda geta þau sjónarmið sem hér eru rakin einnig átt við um synjun Mílu á beiðnum óskyldra aðila um ný ljósleiðarasambönd, þ.e. að Míla geti ekki borið fyrir sig fyrirhugaða uppfærslu á kerfi sínu sem fyrst og fremst þjónar systurfélagi þess. Míla þarf að gæta að jafnræðiskvöðinni í hvívetna. Þó má geta þess að synjun afhendingar nýs ljósleiðarasambands er í sjálfu sér ekki eins viðurhlutamikil aðgerð og uppsögn, þótt Míla þurfi að sjálfsögðu að gæta þeirra jafnræðissjónarmiða sem að ofan getur. Kemur þar fyrst og fremst til að við uppsögn geta skapast tæknileg vandkvæði og kostnaðarauki fyrir þann sem fyrir uppsögn verður.

Í því tilviki sem hér um ræðir er ljóst að umrædd kerfisuppfærsla Mílu, eins og henni er lýst í bréfi félagsins til PFS frá 3. október s.l., er fyrst og fremst fyrirhuguð í tengslum við þarfir systurfélagsins Símans og kemur fyrst og fremst til með að nýtast Skiptasamstæðunni. Því er óeðlilegt, í samræmi við meginregluna hér að ofan, að ótengdur aðili sem ekki hefur óskað eftir slíkum þjónustuskiptum beri tjón af umræddum breytingum, a.m.k. til skemmri tíma lítið. PFS hafnar því umsókn Mílu um uppsögn á umræddu ljósleiðarasambandi Vodafone á milli Egilsstaða og Hafrafells, nema að félagið bjóði Vodafone eftirfarandi tvær staðgöngulausnir sem Vodafone á rétt á að velja úr, kjósi Míla að segja fyrirbyggjandi sambandi upp. Lausnirnar ganga út á að gera Vodafone svo gott sem skaðlaust, m.t.t. fjárhagslegra og tæknilegra þátta, af þjónustubreytingunni, a.m.k. til skamms tíma á meðan félagið undirbýr framtíðarlausn fyrir þjónustu sína á umræddum stað.

1. Míla bjóði Vodafone fullnægjandi skilgreint samband, t.d. Ethernet, á milli Egilsstaða og Hafrafells á sama verði og félagið greiðir í dag í 3 ár. Eftir það taka við verð í samræmi við verðskrá Mílu fyrir leigulínur. Mílu er óheimilt að innheimta neins konar upphafs- eða tengigjöld við yfirfærsluna eða síðar. Umrætt samband þarf að vera nægilega stórt til að anna núverandi þjónustu Vodafone á Hafrafelli með auðveldum hætti.
2. Míla bjóði Vodafone lausn í samræmi við sáttatillögu sína. Míla skal þá aðstoða Vodafone við tengingar í tengibrunni við Urriðavatn á landsstrengnum þannig að fullnægjandi samband komist á án þess að innheimta neins konar upphafs- eða tengigjöld. Vodafone ber því aðeins að greiða mánaðargjöld fyrir leigu á svörtum ljósleiðara frá tengibrunni upp á Hafrafell miðað við gjaldskrá Mílu fyrir slíka þjónustu.

### **3.6 Samandregin niðurstaða**

Samkvæmt öllu ofangreindu ber Mílu að veita Vodafone aðgang að svörtum ljósleiðurum á milli Egilsstaða og Fellabæjar, Dalvíkur og Ólafsfjarðar og Ólafsfjarðar og Siglufjarðar. Hins vegar er Mílu óskilyt að veita Vodafone aðgang að slíkum ljósleiðara á milli Keflavíkur og Sandgerðis. PFS hafnar umsókn Mílu um uppsögn á umræddu ljósleiðarasambandi Vodafone á milli Egilsstaða til Hafrafells, nema að félagið bjóði Vodafone þær lausnir sem um getur í kaflanum hér að ofan.

## Ákvörðunarorð

Míla ehf. ber að veita Fjarskiptum ehf. aðgang að svörtum ljósleiðurum á milli Egilsstaða og Fellabæjar, Dalvíkur og Ólafsfjarðar og Ólafsfjarðar og Siglufjarðar. Hins vegar er Mílu ehf. óskýlt að veita Fjarskiptum ehf. aðgang að slíkum ljósleiðara á milli Keflavíkur og Sandgerðis.

PFS hafnar umsókn Mílu um uppsögn á ljósleiðarasambandi Vodafone á milli Egilsstaða og Hafrafells, nema að Míla bjóði Vodafone neðangreindar staðgöngulausnir sem Vodafone getur valið úr:

1. Míla bjóði Vodafone fullnægjandi skilgreint samband á milli Egilsstaða og Hafrafells á sama verði og félagið greiðir í dag í 3 ár. Eftir það taka við verð í samræmi við verðskrá Mílu fyrir leigulínur. Mílu er óheimilt að innheimta neins konar upphafs- eða tengigjöld við yfirfærsluna eða síðar. Umrætt samband þarf að vera nægilega stórt til að anna núverandi þjónustu Vodafone á Hafrafelli með auðveldum hætti.
2. Míla bjóði Vodafone lausn í samræmi við sáttatillögu sína. Míla skal þá aðstoða Vodafone við tengingar í tengibrunni við Urriðavatn á landstrengnum þannig að fullnægjandi samband komist á án þess að innheimta neins konar upphafs- eða tengigjöld. Vodafone ber því aðeins að greiða mánaðargjöld fyrir leigu á svörtum ljósleiðara frá tengibrunni upp á Hafrafell miðað við gjaldskrá Mílu fyrir slíka þjónustu.

Ákvörðun þessi er kæránleg 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. 39/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 11. október 2011

---

Hrafnkell V. Gíslason

---

Óskar H. Ragnarsson