

Úrskurður
úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála
í máli nr. 8/2015

Kæra Mílu á ákvörðun PFS nr. 21/2015

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 8. september 2015, hefur Míla ehf. kært ákvörðun Póst-og fjarskiptastofnunar (PFS) nr. 21/2014, um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (fyrrum markaður 14).

Í hinni kærðu ákvörðun var kærandi útnefndur með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína og kvaðir lagðar á um aðgang, jafnræði, gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað og eftirlit með gjaldskrá, þ.m.t. kostnaðarbókhald.

Af hálfu kæranda er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Þá gerir kærandi jafnframt kröfu um að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað meðan kæran er til meðferðar hjá úrskurðarnefnd fjarskipta-og póstmála.

II. Helstu málsatvik

Mál þetta snýst um endurskoðun PFS á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína. Með ákvörðun PFS frá árinu 2007 var heildsölumarkaður fyrir stofnlínuhluta leigulína, áður markaður 14 í tilmælum ESA, greindur. Lagði PFS kvaðir á m.a. kæranda í samræmi við niðurstöðu markaðsgreiningar. Markaðurinn er ekki lengur í tilmælum ESA og mat PFS það svo að hann uppfyllti enn þau skilyrði sem þurfi til þess að til greina komi að beita fyrirfram kvöðum. PFS taldi aðstæður á markaðnum ekki verulega frábrugðnar þeim sem voru til staðar á árinu 2007. Með hinni kærðu ákvörðun tók PFS ákvörðun um að útnefna kæranda að nýju með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína og voru tilgreindar kvaðir lagðar á kæranda m.a um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhaldi.

III. Helstu sjónarmið aðila

1.

Kærandi krefst þess sem fyrr segir að réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar verði frestað meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni.

Kærandi telur að með hinni kærðu ákvörðun séu lagðar íþyngjandi kvaðir á hann, þ.á.m. um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhaldi. Telur kærandi í ljósi þessara íþyngjandi kvaða, sem feli í sér veruleg inngríp í starfsemi félagsins, og þar sem réttilega sé lagalegur vafi uppi um forsendur hinnar kærðu ákvörðunar að fallast beri á kröfuna um frestun réttaráhrifa.

2.

Samkvæmt 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009 skal PFS gefin kostur á því að tjá sig skriflega um kröfu um frestun réttaráhrifa áður en úrskurðarnefnd fjarskipta-og póstmála fjalli um málið. Nefndin fór þess á leit með tölvupósti, dags. 8. október 2015, að PFS skilaði umsögn um kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa.

Athugasemdir PFS bárust þann 16. október 2015. PFS telur rökstuðning kæranda fyrir frestun réttaráhrifa vera af skornum skammti og krefst þess að kröfu kæranda um frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar sé hafnað. Beri þá að mati PFS að horfa til þess að þær kvaðir sem lagðar hafi verið á kæranda með hinni kærðu ákvörðun hafi áður að langmestu leyti hvílt á honum samkvæmt ákvörðun PFS nr. 20/2007. Aðeins hafi verið um nánari útfærslu að ræða á sumum þeirra kvaða, sérstaklega jafnræðiskvöðinni. PFS kveður að auk þess hafi verið kveðið á um sex mánaða aðlögunartíma varðandi flestar þessara nýjunga og eigi þær því ekki að taka gildi fyrr en í febrúar nk.

PFS bendir á að verði hin kærða ákvörðun ógilt þá myndu þær kvaðir sem kveðið hafi verið á um í hinni fyrri ákvörðun rakna við þar sem PFS hafi ekki með markaðsgreiningu fellt niður kvaðir á kæranda. Í þessu ljósi sé hin kærða ákvörðun að mati PFS ekki verulega íþyngjandi fyrir kæranda né muni hún valda kæranda tjóni sem erfitt yrði að ráða bót á enda þótt ákvörðunin yrði síðar felld úr gildi. Ekki sé því um að ræða að kæra kæranda verði þýðingarlaus ef hin kærða ákvörðun verði ógilt.

PFS bendir á að 8. gr. reglugerðar um úrskurðarnefnd sviði til 29. gr. stjórnarsýslulaga. Veigamiklar ástæður þurfi að mati PFS að vera fyrir hendi til að rétt sé að beita undanþáguákvæði 2. mgr. 29. gr. stjórnarsýslulaga og að meta verði þá heildarhagsmuni sem séu í húfi hverju sinni. Þar sem PFS hafi komist að þeirri niðurstöðu að kærandi sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði telur PFS mikilvægt að stuðla að aukinni samkeppni á umræddum markaði. Hafi það verið gert með að viðhalda kvöðum á kæranda og kveða á um nánari útfærslu á sumum þeirra. PFS telur að miklar tafir á því gætu skaðað samkeppni á markaðnum.

Loks bendir PFS á að úrskurðarnefnd hafi í úrskurðum sínum túlkað heimild til að fresta réttaráhrifum þröngt og beri einungis að beita í undantekningartilvikum.

IV. Niðurstöður

Í 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009 kemur fram að kæra til úrskurðarnefndar frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar PFS. Samkvæmt 2. mgr. greinarinnar er úrskurðarnefnd þó heimilt, að kröfu málsaðila, að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar meðan kæra er til meðferðar þegar sérstakar ástæður mæla með því, í samræmi við stjórnarsýslulög. Í 2. mgr. 29. gr. stjórnarsýslulaga segir að æðra stjórnvaldi sé heimilt, þegar ástæður mæla með því, að fresta réttaráhrifum ákvörðunar.

Beiting undanþágunnar kemur helst til greina sé um að ræða íþyngjandi ákvarðanir einkum þannig að hagsmunir myndu glatast eða skerðast verulega ef réttaráhrif viðkomandi ákvörðunar væri ekki frestað.

Kærandi hefur reifað fyrir nefndinni þá hagsmuni sem hann telur sig hafa af málinu og hversu íþyngjandi álagðar kvaðir séu fyrir hann. Ein meginröksemd kæranda fyrir kröfunni um frestun réttaráhrifa er það verulega inngríp sem álagðar kvaðir hafi á starfsemi félagsins og að þar sem lagalegur vafi sé að hans mati um forsendur hinnar kærðu ákvörðunar beri að fresta réttaráhrifum hennar. PFS bendir á að álagðar kvaðir samkvæmt hinni kærðu ákvörðun hafi að miklu leyti áður hvílt á kæranda samkvæmt ákvörðun PFS nr. 20/2007. Hin kærða ákvörðun kveði á um sex mánaða aðlögunartíma varðandi flestar nýjungar og taki þær kvaðir því ekki gildi fyrr en í febrúar 2016.

Hafa ber í huga að meginreglan er sú, að kæra frestar ekki réttaráhrifum kærðar ákvörðunar. Því verði að líta svo á að regla 2. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 36/2009, sbr. 2. mgr. 29. gr. stjórnslulaga, sé undantekningarregla sem ber að túlka þröngt.

Eftir athugun nefndarinnar á gögnum málsins og sjónarmiðum aðila telur hún að ekki séu skilyrði fyrir því að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar. Úrskurðarnefnd hefur sérstaklega í huga að umræddar kvaðir hafa hvílt á kæranda frá árinu 2007 og frestur gefst í 6 mánuði eftir birtingu ákvörðunar PFS til að skila lýsingu á kostnaðarbókhaldi fyrir stofnlínuhluta leigulína.

Vilji aðili ekki una úrskurði nefndarinnar getur hann borið úrskurðinn undir dómstóla, en slíkt mál skal höfða innan sex mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um úrskurð nefndarinnar, sbr. 3. mgr. 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2008.

V. Úrskurðarorð

Kröfu kæranda um frestun á réttaráhrifum ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 21/2015 frá 12. ágúst 2015 er hafnað.

Reykjavík, 3. nóvember 2015

Þórður Bogason

Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir

Kirstín Þ. Flygenring