



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

**Niðurstöður samráðs PFS við hagsmunaaðila
frá 24. júní 2013**

um endurskoðun alþjónustukvaða Já upplýsingaveitna hf., breytt fyrirkomulag skráningarhalds yfir áskrifendur og númeraskipulag fyrir upplýsingaþjónustur.

20. desember 2013

Efnisyfirlit

1. Samráðsskjal frá 24. júní 2013	3
2. Helstu markmið PFS	4
3. Viðbrögð hagsmunaaðila.....	5
3.1 Skrár yfir áskrifendur.....	5
3.2 Núverandi fyrirkomulag skráarhalds	6
3.3 Breytt fyrirkomulag skráarhalds	7
3.4 Grunnupplýsingar	9
3.5 Samræmt skráarsnið	13
3.6 Útvistun skráarhalds og vinnslusamningar	14
3.7 Kostnaðargreining	17
3.8 Alþjónustukvaðir Já.....	19
3.9 Númeraskipulag fyrir upplýsingaþjónustur	20
3.10 Afturköllun á símanúmerin 118.....	23
3.11 Verðlagning í upplýsingaþjónustuveitur	24
3.12 Mögulegt samkomulag við Já.....	25
3.13 Tímasett aðgerðaráætlun.....	26
3.14 Aðrar athugasemdir	27
4. Niðurlag.....	28

1. Samráðsskjal frá 24. júní 2013

Þann 24. júní 2013 kallaði Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) eftir samráði við hagsmunaaðila vegna endurskoðunar á alþjónustukvöðum Já upplýsingaveitna hf. (hér eftir Já), breytingu á fyrirkomulagi skráningarhalds yfir áskrifendur og breytingu á númeraskipulagi fyrir upplýsingaveitur. Birti stofnunin sérstakt samráðsskjal á heimasíðu sinni og sendi einnig bréf á þá aðila sem áttu beinna hagsmuna að gæta, vegna þeirra breytinga sem boðaðar voru í skjalinu.

Í samráðsskjalinu voru boðaðar þrjár meginbreytingar frá núverandi fyrirkomulagi. Í fyrsta lagi var boðað að PFS ætlaði að fella niður alþjónustukvaðir á Já er lúta að rafrænni útgáfu símaskrár, rekstri upplýsingaþjónustu um símanúmer í 118 og varðveislu heildstæðs gagnagrunns yfir símanúmer. Aftur á móti kom fram að stofnunin hygðist viðhalda kvöð varðandi útgáfu prentaðrar símaskrár.

Í öðru lagi áréttaði PFS skyldu fjarskiptafyrirtækja sem úthluta símanúmerum um að vera í stakk búin að afhenda númera- og vistfangaskrár sínar um áskrifendur, sbr. 45. gr. fjarskiptalaga, á kostnaðargreindu verði. Árétting þessi var til komin vegna þess að stofnunin hefur upplýsingar um að fyrirtækin gætu ekki tryggt réttleika þeirra tilteknu grunnupplýsinga sem lagaákvæðið kveður á um, að svo stöddu. Með þessu leitast stofnunin við að tryggja að aðili sem hyggst reka slíka upplýsingaþjónustu geti hafið starfsemi á sama grundvelli og Já gerir nú. Með afnámi mögulegra aðgangshindrana mun að mati PFS komast á samkeppni á þessum markaði. Fjarskiptafyrirtækin geta almennt, á grundvelli laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, gert samning um vinnslu persónuupplýsinga, en í samráðsskjalinu setti PFS ákveðin skilyrði um hvað fram ætti koma í slíkum samningi svo ákvæði fjarskiptalaga séu virt. Þá lagði PFS til ákveðið sniðmát sem upplýsingar skuli afhentar á til þriðja aðila.

Í þriðja lagi boðaði stofnunin að leyfi Já fyrir notkun á stuttnúmerinu 118 yrði afturkallað og notkun á því hætt. Í stað þess yrði tekin upp fjögurra stafa símanúmer fyrir upplýsingaþjónustu af þessu tagi. Voru í skjalinu lagðir fram þrír valmöguleikar og var óskað athugasemda hagsmunaaðila hvað þá varðar.

Í samráðsskjalinu setti PFS einnig fram tímasetta áætlun um hvernig breytingunum skyldi komið á og tilkynnt að samráðsskjalið fæli í sér boðun ákvörðunar um efni skjalsins. Ekki væri sérstaklega að vænta frekari boðana, að undanskilinni kostnaðargreiningu á aðgangi að númera- og vistfangaskrá, áður en ákvörðun þessa efnis yrði tekin af hálfu PFS.

Stofnunin hvatti alla þá sem töldu sig eiga hagsmuna að gæta varðandi áætlanir stofnunarinnar að senda inn athugasemdir sínar og umsagnir um samráðsskjalið. Var frestur upphaflega veittur til 16. ágúst sl. en var síðar framlengdur til 31. ágúst sl.

Alls tóku fjórir aðilar þátt í samráðinu og skiluðu inn athugasemdum sínum fyrir tilgreinda fresti. Þar var um að ræða Já, Loftmyndir ehf., Miðlun ehf. og Símann hf. PFS tók saman athugasemdir umsagnaraðila og birti í sérstöku skjali, dags. 12. nóvember sl. Í því skjali var ekki að finna afstöðu PFS til innsendra athugasemda eða frekari boðun aðgerða af hálfu

stofnunarinnar. Kom fram í skjalinu að stofnunin hygðist boða áætlanir sínar í sérstöku skjali innan tíðar. Í framhaldi af birtingu skjalsins kannaði stofnunin mögulegan grundvöll fyrir samkomulagi við Já en félagið hafði með formlegum hætti óskað þess, sbr. bréf félagsins, dags. 21. júní sl.

Eftir viðræður við Já er ljóst að til staðar er grundvöllur til gerð samkomulags og setur PFS því fram í skjali þessu afstöðu sína við innkomnar athugasemdir og boðar þá niðurstöðu stofnunarinnar að afnema með sérstakri ákvörðun allar kvaðir á Já enda hefur félagið gefið út skuldbindandi yfirlýsingu um áframhaldandi útgáfu prentaðar símaskrár til næstu þriggja ára með möguleika til endurskoðunar eftir tvö ár. Er því um ívilnandi ákvörðun að ræða þar sem að frá sama tíma falla úr gildi núgildandi kvaðir á félagið, sbr. ákvörðun PFS nr. 22/2011 þar sem Já var útnefnt með skyldu til að veita alþjónustu að því er varðar útgáfu prentaðrar og rafrænnar símaskrár og rekstur upplýsingaþjónustu fyrir símanúmer símanúmer. Frá dagsetningu hinnar nýju ákvörðunar mun PFS því aflétta kvöðum af félaginu.

Í ákvörðun mun PFS jafnframt afturkalla leyfi Já til notkunar á stuttnúmerinu 118 frá 30. júní 2015. Með þessu er verið að heimila félaginu til að nota númerið fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer í tólf mánuði frá dagsetningu sem núgildandi kvaðir hefðu í fyrsta lagi fallið niður.

2. Helstu markmið PFS

PFS skal hafa eftirlit með fjarskiptamarkaðinum hér á landi í samræmi við lög, nr. 81/2003, um fjarskipti og lög, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Skal stofnunin stuðla að samkeppni á sviði fjarskiptaþjónustu með því að vinna gegn röskun eða takmörkunum samkeppni á fjarskiptamörkuðum og taka þátt í þróun markaðar fyrir fjarskiptaþjónustu og upplýsingatækni með því m.a. að vinna gegn hindrunum á vegi framboðs á fjarskiptanetum, aðstöðu og þjónustu sem þeim tengist og fjarskipta- og pósthjónustu.

Þá er eitt af verkefnum PFS að ákvarða umfang alþjónustu í fjarskiptum hér á landi en allir notendur skulu eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu, sbr. 1. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga, þó með þeim undantekningum sem fram koma í 2. og 4. mgr. greinarinnar. Markmiðum alþjónustu er nánar líst í reglugerð, nr. 1356/2007, um alþjónustu á sviði fjarskipta, en þar segir að henni sé ætlað, „ ... að tryggja jafnvægi milli markaðar, sem opnaður hefur verið fyrir samkeppni, og almenningsþarfa fyrir lágmarksfjarskiptaþjónustu með ákveðnum gæðum og á verði sem miðað við aðstæður í þjóðfélaginu telst viðráðanlegt. Þannig að allir notendur óháð staðsetningu hafa aðgang að slíkri lágmarksþjónustu með þeim undantekningum sem leiðir af fjarskiptalögum.“

Til að tryggja framboð alþjónustu hefur PFS vald til að leggja kvaðir á fyrirtæki að veita slíka nánar tilgreinda þjónustu. Þótt PFS sé veitt vald til að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki á markaði til að veita alþjónustu er það grundvallarforsenda, sem taka verður mið af við mat á því hvort PFS grípi til slíkra íþyngjandi aðgerða, að þjónustunni verði ekki komið á ef einungis er tekið mið af viðskiptasjónarmiðum, sbr. 1. mgr. 5. gr. alþjónustureglugerðarinnar. Er það því ein forsenda fyrir álagningu kvaða á fyrirtæki að ákveðinn markaðsbrestur sé fyrir hendi við veitingu hlutaðeigandi alþjónustu. Þetta sjónarmið speglast jafnframt í

athugasemndum frumvarps þess er varð að fjarskiptalögum en um 19. gr. segir að ef samkeppni er talin tryggja nægilegt framboð á fjarskiptaþjónustu til allra getur verið óþarfi að leggja á sérstakar kvaðir um framboð þjónustu.

Eitt af því sem telst til alþjónustu er að notendur hafi aðgang að a.m.k. einni símaskrá með öllum símanúmerum og upplýsingaþjónustu um öll símanúmer, sbr. 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga og 6. tl. 4. gr. og 7. gr. reglugerðarinnar. Í 7. gr. reglugerðarinnar er fjallað um upplýsingaþjónustu um símanúmer og útgáfu símaskrár. Þar segir að PFS skuli tryggja að notendur hafi aðgang að upplýsingaþjónustu um öll símanúmer og að stofnunin skuli tryggja að allir notendur fái sér að kostnaðarlausu afhenta símaskrá sem hefur að geyma upplýsingar um öll símanúmer. Er þessi skylda enn fremur áréttuð í 45. gr. fjarskiptalaga sem fjallar um skrár yfir áskrifendur í fjarskiptaþjónustu.

Ákvæði 45. gr. fjarskiptalaga felur í fyrsta lagi að tryggja að mögulegt sé að fyrirtæki sem lagðar hafa verið á þær alþjónustukvaðir að gefa út símaskrá og reka upplýsingaþjónustu um símanúmer geti uppfyllt kvaðirnar. Gerir það hlutaðeigandi fyrirtæki kleift að fá upplýsingar um áskrifendur allra fjarskiptafyrirtækja sem úthluta símanúmerum sem verður að teljast grundvallarforsenda þess að geta uppfyllt slíka kvöð. Í öðru lagi hefur ákvæðið þann tilgang tryggja að samkeppni skapist á markaði fyrir útgáfu símaskrár og rekstur upplýsingaþjónustu um símanúmer enda getur aðili sem hyggst á slíka starfsemi fengið sömu upplýsingar og það fyrirtæki sem útnefnt hefur verið með slíka alþjónustukvöð.

Þannig haldast í hendur þau markmið PFS að tryggja skilvirkni ákvæðis 45. gr. fjarskiptalaga og skapa þar með forsendur fyrir samkeppni á sviði útgáfu símaskrár og upplýsingaþjónustu fyrir símanúmer og tryggja áskrifendum slíka alþjónustu án íþyngjandi inngripa með álagningu kvaða á aðila á markaði. Er það stefna PFS að með þeim aðgerðum sem stofnunin boðaði til í samráðsskjali sínu frá 24. júní sl. að framangreind markmið náist að sem mestu leiti.

3. Viðbrögð hagsmunaaðila

Í þessum kafla verða dregnar saman helstu athugasemdir þeirra hagsmunaaðila sem tóku þátt í samráðinu og sett fram viðbrögð PFS við hverja þeirra. Hefur PFS flokkað athugasemdirnar og eru þær settar fram undir efnisköflum sem eru sambærilegir þeim sem fram koma í samráðsskjalinu. Þá er til hægðarauka sett fram afstaða PFS sem birtist í samráðsskjalinu í upphafi hvers kafla áður en afstaða mismunandi umsagnaraðila er dregin saman og viðbrögð PFS sett fram.

3.1 Skrár yfir áskrifendur

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í kafla 3.1 í samráðsskjalinu fjallar PFS um ákvæði 45. gr. fjarskiptalaga. Setur PFS fram þá túlkun sína að í ákvæðinu felist tvíþættur tilgangur, þ.e. (i) að tryggja að sá aðili sem er undir alþjónustukvöð um að gefa út símaskrá og reka upplýsingaþjónustu um símanúmer geti fengið aðgang að upplýsingum um áskrifendur og þannig uppfyllt skyldu sína og (ii) að skapa samkeppni á markaði fyrir útgáfu símaskrár og rekstur upplýsingaþjónustu um símanúmer.

Afstaða umsagnaraðila:

Já er sammála túlkun stofnunarinnar og telur að ákvæðið hafi ávallt tryggt jafnan aðgang að skráarhaldi.

Viðbrögð PFS:

PFS fagnar að Já sé sammála þeirri túlkun stofnunarinnar sem sett var fram í samráðsskjalinu.

3.2 Núverandi fyrirkomulag skráarhalds

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í kafla 3.2 í samráðsskjali PFS kemur fram sú skoðun stofnunarinnar að virk samkeppni geti að óbreyttu ekki skapast á markaði fyrir upplýsingaþjónustur um símanúmer. Byggir stofnunin það á upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjum sem úthluta símanúmerum, en PFS aflaði upplýsinga um með hvaða hætti upplýsingaflæði til Já væri háttað. Var óskað upplýsinga um hvort upplýsingar væru veittar í rauntíma eða ekki, hvort fram færu viðbótarskráningar hjá Já og hvort slíkum breytingum væri þá miðlað til baka til hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækis.

Kemur fram í kaflanum að almennt er um að ræða rauntímaupplýsingar frá fjarskiptafyrirtækjunum. Þá kom einnig fram að þótt fjarskiptafyrirtækin gætu ekki staðfest að viðbótarskráning ætti sér stað hjá Já þá teldu þau sig ekki í stakk búin til að afhenda réttmætar upplýsingar, t.d. er varðar bannmerkingu einstaklinga. Þá beina flest fyrirtækin áskrifendum sínum til Já þegar breyta á upplýsingum.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Já er ósammála þeirri túlkun PFS að ekki geti myndast samkeppni á markaði fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer að óbreyttu. Telur félagið að beinast liggi við að skoða hvað telst til grunnupplýsinga samkvæmt 2. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga, þ.e. upplýsingar til að bera kennsl á áskrifanda. Er það túlkun félagsins að grunnupplýsingar séu takmarkaðar við sams konar upplýsingar og nauðsynlegar eru til reikningagerðar fjarskiptafélaganna, þ.e. nafn, símanúmer, heimilisfang og póstnúmer. Segir félagið jafnframt að fjarskiptafyrirtækin hafi allar nauðsynlegar upplýsingar um eigin áskrifendur til reikningsgerðar. Þannig þykir Já óljóst hvaða upplýsingar það eru sem PFS telur að félagið hafi, en ekki fjarskiptafyrirtækin um þeirra eigin áskrifendur. Vísar félagið einnig í umfjöllun sína um grunnupplýsingar í athugasemdum sínum.

Viðbrögð PFS:

PFS getur ekki tekið undir athugasemdir Já hvað þetta varðar enda er ljóst að félagið leggur annan skilning í hugtakið grunnupplýsingar en þann sem stofnunin hefur sett fram í samráðsskjali sínu og nánar verður fjallað um í kafla 3.4 í skjali þessu. Þá er ljóst að

fjarskiptafyrirtæki sem úthluta símanúmerum telja sig ekki í öllum tilfellum geta tryggt réttleika þeirra upplýsinga sem PFS hefur skilgreint sem grunnupplýsingar í skilningi fjarskiptalaga. Þá kom fram í svörum sumra fjarskiptafyrirtækja að þau vísi til Já til að gera breytingar á skráningu einstakra grunnupplýsinga, t.d. bannmerkingar, en þeim breytingum sé ekki miðlað aftur til fjarskiptafyrirtækjanna sjálfra. Þá er ljóst að á heimasíðu Já er að finna sérstakt skráningarform fyrir áskrifendur til að breyta grunnupplýsingum sig. Af framangreindu er það mat PFS að aðili sem hyggur á útgáfu símaskrár eða rekstur upplýsingaþjónustu fyrir símanúmer getur ekki treyst því að fá réttar grunnupplýsingar um áskrifendur frá fjarskiptafyrirtækjum og situr því ekki við sama borð og Já hvað þetta varðar. Að mati PFS er það algjör forsenda fyrir því að samkeppni geti í raun hafist á markaði fyrir upplýsingaþjónustu að jafnræði sé tryggt milli aðila og þeir geti treyst réttleika þeirra grunnupplýsinga sem 45. gr. fjarskiptalaga kveður á um að fjarskiptafyrirtækin hafi yfir að ráða. PFS er því, á grundvelli lögbundins hlutverks síns, knúin til þeirra aðgerða sem boðaðar voru í samráðsskjali stofnunarinnar frá 24. júní sl. og tryggja með ákvæðum fjarskiptalaga að samkeppni geti skapast og þrífist á fjarskiptamarkaði.

3.3 Breytt fyrirkomulag skráarhalds

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í kafla 3.3 í samráðsskjali PFS er gerð grein fyrir ákvæði 45. gr. fjarskiptalaga sem leggur þá skyldu á fjarskiptafélög sem úthluta símanúmerum að vera í stakk búin að afhenda númera- og vistfangaskrár, sem hafa að geyma rauntíma grunnupplýsingar um áskrifendur, til aðila sem hyggja á rekstur upplýsingaþjónustu um símanúmer á kostnaðargreindu verði.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Félagið telur að heiti kaflans sé misvísandi þar sem verið er að varpa ljósi á núverandi stöðu samkvæmt 45. gr. fjarskiptalaga. Kemur fram að félagið hafi, með samningum við fjarskiptafyrirtækin, komið upp sínum eigin gagnagrunni yfir upplýsingar um áskrifendur allra fyrirtækjanna en slíkur gagnagrunnur hafi ekki verið til áður en Já var stofnað.

Já telur miður, á grundvelli lokaorða kaflans um að fjarskiptafyrirtækjum sé einungis skylt að afhenda upplýsingar um eigin áskrifendur, að stofnunin haldi enn fram að félaginu beri skylda, umfram fjarskiptafyrirtækin, til að afhenda þessar upplýsingar.

Miðlun

Miðlun segir í umsögn sinni að mikilvægt sé að fyrirhugaðar breytingar taki ekki aðeins til skráninga sem fram fara eftir gildistöku þeirra heldur feli einnig í sér að Já skili öllum eldri grunnupplýsingum inn í skráningarkerfi fjarskiptafyrirtækjanna. Þá bendir Miðlun á að mikilvægt sé, ef vinnsluaðili standi jafnframt að rekstri upplýsingaþjónustu, að hann geti ekki

nýtt sér stöðu sína til að takmarka samkeppni, öðlast forskot í samkeppni eða nýtt sér samkeppnisupplýsingar.

Viðbrögð PFS:

Hvað varðar athugasemd Já um að heiti kaflans sé misvísandi telur PFS að um minniháttar athugasemd sé að ræða sem felur ekki í sér efnislega gagnrýni á tillögur samráðsskjalsins. Aftur á móti telur PFS að kaflaheitið sé einmitt lýsandi þar sem í kaflanum er gerð grein fyrir því hvers vegna stofnunin telur nauðsynlegt að breyta núverandi fyrirkomulagi skráarhalds. Eins og lýst er í kafla 3.2 kafla samráðsskjalsins er núverandi framkvæmd skráarhalds ekki í samræmi við ákvæði 45. gr. fjarskiptalaga þar sem að fjarskiptafyrirtækin geta ekki tryggt réttleika upplýsinga um áskrifendur sína. Heiti kafla 3.3 getur því að mati PFS ekki talist misvísandi með nokkrum hætti.

Í umsögn Já kemur fram að félaginu þyki miður að PFS haldi því fram að félaginu beri skylda, umfram fjarskiptafyrirtækin að afhenda upplýsingar um áskrifendur allra fjarskiptafyrirtækjanna en samkvæmt túlkun PFS á ákvæðinu sé slík skylda ekki fyrir hendi milli fjarskiptafyrirtækjanna sjálfra. Hér telur PFS á ný að misskilnings gæti af hálfu Já. Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 4/2011, felldi úr gildi þann lið alþjónustukvaðar er varðaði aðgang að gagnagrunni Já, sbr. 4. tl. ákvörðunar PFS nr. 22/2011, þ.e. að félaginu væri skylt á grundvelli fjarskiptalaga að miðla upplýsingum til þriðja aðila á kostnaðargreindu verði PFS. Er því ljóst að 45. gr. fjarskiptalaga fól ekki í sér lagaheimild fyrir PFS til að kveða á um slíka skyldu á hendur Já. Aftur á móti er það mat PFS að skylda til að veita slíkan aðgang geti verið fyrir hendi á grundvelli samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. einnig framangreindur úrskurður. Slíkt er aftur á móti á hendi Samkeppniseftirlitsins að kveða á um. Á hinn bóginn hlýtur Já að þurfa að miðla grunnupplýsingum aftur til viðkomandi fjarskiptafyrirtækja sem þjónusta umræddum símanúmerum, svo að þau geti tryggt réttleika þeirra upplýsinga sem tengjast símanúmerum sem þau bera ábyrgð á. Þannig geti fjarskiptafyrirtækin hvert um sig miðlað réttum upplýsingum til þriðja aðila sem óskar eftir aðgangi að slíkum upplýsingum.

PFS tekur undir mikilvægi athugasemdar Miðlunar um að grunnupplýsingar fjarskiptafyrirtækjanna séu réttar. Líkt og áður hefur komið fram var 45. gr. fjarskiptalaga ekki viðhlítandi stoð fyrir PFS til að kveða á um aðgang að gagnagrunni Já. Hins vegar er það alveg skýrt af hálfu PFS að ákvæði 45. gr. fjarskiptalaga leggur ótvíræða skyldu á fjarskiptafyrirtæki sem úthluta símanúmerum að hafa yfir að geyma réttum grunnupplýsingum og miðla þeim á kostnaðargreindu verði PFS. Hefur ekkert þeirra fjarskiptafyrirtækja sem ákvæðið nær til hér á landi mótmælt þeirri túlkun stofnunarinnar. Þannig ber viðkomandi fjarskiptafyrirtækjum skýr lagaleg skylda að afhenda slíkar grunnupplýsingar. Hefur PFS viðhlítandi valdheimildir á grundvelli laga til að knýja þau til úrbóta bregðist þau þeirri skyldu sinni og fara gegn ákvæðum fjarskiptalaga. Á þetta hvort tveggja við um grunnupplýsingar við upphaflegan aðgang að númera- og vistfangaskrá, sem skal vera mögulegur sumarið 2014 skv. tímasettri áætlun PFS, sem og ef vinnsluáðili fjarskiptafyrirtækisins uppfyllir ekki, f.h. ábyrgðaraðila, skyldu hins síðarnefnda skv. 45. gr. fjarskiptalaga.

3.4 Grunnupplýsingar

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í kafla 3.4 í samráðsskjali PFS eru tilteknar þær upplýsingar sem stofnunin telur vera grunnupplýsingar í skilningi ákvæðis 45. gr. fjarskiptalaga. Ákvæðið kveður á um að persónuupplýsingar sem skráðar eru í prentuðum og rafrænum skráum og í upplýsingaþjónustu um símanúmer skuli takmarkast við þær upplýsingar sem þarf til að bera kennsl á áskrifanda, nema hann hafi veitt ótvíræða heimild til annars. Setti PFS fram að til grunnupplýsinga teldust (i) nafn réttthafa, (ii) símanúmer, (iii) heimilisfang, (iv) póstnúmer, (v) starfsheiti og (vi) bannmerking.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Í umsögn Já kemur fram að félagið er ósammála skilgreiningu PFS á grunnupplýsingum og spyr á hvaða lagagrundvelli PFS byggir þessa skilgreiningu sína. Bendir Já á að Evrópudómstóllinn hefur í dómum sínum skilgreint grunnupplýsingar sem nafn, heimili, póstnúmer, stað og símanúmer. Telur félagið að það hljóti að vera íþyngjandi fyrir fjarskiptafyrirtæki að safna upplýsingum um starfsheiti þar sem það tengist með engum hætti starfsemi þeirra. Þá er það álit Já að það sé eðlilegra að einstaklingar hafi áfram valfrelsi til að meta hvort þeir vilji birta slíkar upplýsingar í mismunandi upplýsingaþjónustum og þá gegn ótvíræðu samþykki. Tilgreinir Já að í dag séu starfandi margar sérhæfðar upplýsingaþjónustur á þessu sviði og nefnir sem dæmi LinkedIn sem taki á móti slíkum skráningum og veiti slíkar upplýsingar.

Já vísar jafnframt til Evrópudómstólsins þegar það tilgreinir þá afstöðu sína að bannmerking ætti ekki að vera skilgreind sem hluti grunnupplýsinga. Bendir félagið, í fyrsta lagi á að Þjóðskrá haldi utan um bannmerkingar í markaðslegum tilgangi og veltir félagið upp þeirri spurningu hvort ekki færi betur á því að þar væri alfarið haldið utan um bannmerkingar. Í öðru lagi lýsir félagið yfir því að það sé tilbúið, á grundvelli frjálsra samninga, að afhenda fjarskiptafyrirtækjunum upplýsingar um bannmerkingar áskrifenda þeirra, hafi þau ekki þær upplýsingar nú þegar.

Hvað varðar stefnu PFS um að áskrifendur skuli snúa sér til sinna fjarskiptafélaga til að breyta skráningu um bannmerkingu vísar Já til tjáningar- og atvinnufrelsis og tilgreinir að engin lög heimili PFS að koma í veg fyrir að einstaklingar geri breytingar á skráningum sínum hjá Já. Heimildir PFS nái til þess að skylda fjarskiptafélögin til að tryggja réttleika grunnupplýsinga.

Miðlun

Í umsögn Miðlunar kemur fram að það telji að, auk þeirra upplýsinga sem PFS telur til grunnupplýsinga, skuli upplýsingar um skráð aukanöfn á símanúmer áskrifenda teljast til grunnupplýsinga. Segir að í mörgum tilfellum sé maki réttthafa skráður við símanúmer en hefur ekki sjálfstæða skráningu. Hvað varðar fyrirtæki er það álit Miðlunar að auk tilgreindra grunnupplýsinga einstaklinga skuli kenninafn réttthafa (svo sem Fjarskipti hf./Vodafone) og

undirnöfn og –símanúmer fyrirtækja (svo sem útibú og deildir) teljast til grunnupplýsinga. Er það mat félagsins að þörf sé á þessum upplýsingum svo bera megi kennsl á áskrifanda.

Síminn

Síminn fer fram á að PFS falli frá því að skylda fjarskiptafyrirtæki að halda utan um upplýsingar um starfsheiti. Telur félagið að sú upplýsingasöfnun sé ekki í samræmi við ákvæði fjarskiptalaga, gangi gegn meðalahófsreglu stjórnsýslulaga og sé óþörf. Starfsheiti sé ekki hluti grunnupplýsinga enda ekki nauðsynlegt til að bera kennsl á einstakling. Ekkert í fjarskiptalögum eða lögskýringagögnum styðji þessa afstöðu PFS.

Síminn telur að starfsheiti teljist til viðbótaupplýsinga sem upplýsingaveitur skuli skrá, með samþykki viðkomandi, og geti þannig boðið upp á mismunandi þjónustu gegn mismunandi gjaldi og þannig keppt á samkeppnismarkaði. Þær upplýsingar sem fjarskiptafyrirtækjum ber að skrá séu eingöngu þær sem þarf til að bera kennsl á áskrifanda og nefnt er að þar teljist til dæmis heimilisfang og kennitala. Að mati félagsins fellur starfsheiti óumdeilanlega ekki í flokk upplýsinga til að bera kennsl á áskrifanda.

Að mati Símans er hér um umtalsverða breytingu að ræða frá fyrri framkvæmd sem fyrirtækið sér ekki að samræmist ákvæðum fjarskiptalaga. Bendir fyrirtækið á að í Þjóðskrá sé ekki að finna upplýsingar um starfsheiti og styðji það afstöðu félagsins að það teljist ekki nauðsynlegt til að bera kennsl á viðkomandi einstakling. Þá tilgreinir Síminn að starfsheiti einstaklinga breytist hratt.

Að mati Símans tekur PFS ekki tillit til hraða á flutningi símanúmera milli fyrirtækja og þess að upplýsingar um starfsheiti fylgi ekki með í slíkum flutningum. Að mati félagsins þurfa fjarskiptafyrirtæki þá að skrá upplýsingar sem þau hafi engin not fyrir í hvert skipti sem notandi færir sig á milli fyrirtækja eða við nýskráningu. Þetta skapi hættu á að skráarhald og samskipti við upplýsingaveitu trúflist ef utanumhaldið er hjá fjarskiptafyrirtækinu en ekki upplýsingaveitunni en mikilvægt sé að það sé óraskað. Lýsir Síminn yfir áhyggjum af áformum PFS þar sem stofnunin hefur ekki tekið tillit til þessa atriðis. Tilgreinir félagið að fjarskiptafyrirtækin þurfi ekki aðrar upplýsingar en nafn og kennitölu til að auðkenna viðskiptavin ásamt upplýsingum um heimilisfang vegna samskipta, svo sem vegna greiðslu reikninga.

Viðbrögð PFS:

Í umsögnum bæði Já og Símans kemur fram að félögin telja að grunnupplýsingar einskorðist við þær upplýsingar sem fjarskiptafélög þurfa til að eiga í viðskiptasambandi við viðkomandi áskrifanda, þ.e. til reikningagerðar og nefna nafn, símanúmer, heimilisfang og kennitölu. Þessu er PFS ósammála og áréttar að tilgangur fyrir skráningu grunnupplýsinga áskrifenda, fyrir þá alþjónustu sem útgáfa símaskrár og upplýsingaþjónustu um símanúmer er, er allt annar en sá að fjarskiptafélögin geti gjaldfært fyrir notkun fjarskiptaþjónustu viðkomandi áskrifenda. Um er að ræða sérstaka númera- og vistfangaskrá sem fjarskiptafyrirtæki sem úthluta símanúmerum ber að hafa á grundvelli 45. gr. fjarskiptalaga í þeim tilgangi að miðla til aðila sem opinberlega gefa út símaskrár eða reka upplýsingaþjónustu fyrir símanúmer.

Þær upplýsingar sem númera- og vistfangaskrár skulu innihalda hefur PFS nefnt sem grunnupplýsingar en stofnunin áréttar að hugtakið er ekki að finna í ákvæðum fjarskiptalaga með beinum hætti. Í samráðsskjali PFS í júní sl. notar stofnunin þetta hugtak sem samheiti fyrir upplýsingar sem fjarskiptafélög sem úthluta símanúmerum ber, á grundvelli 2. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga, að afhenda aðila til útgáfu símaskrár og upplýsingaþjónustu fyrir símanúmer. Hugtakið grunnupplýsingar í þessu samhengi afmarkast þannig við upplýsingar sem þarf til að bera kennsl á áskrifanda og bannmerkingu, þ.e. merkingu í símaskrá sem gefur til kynna að áskrifandi vilji ekki að upplýsingar um hann séu notaðar í tilgangi beinnar markaðssetningar. Í kafla 3.4 um grunnupplýsingar í samráðsskjalinu er ítrekað vitnað í ákvæði 45. gr. fjarskiptalaga og þau skilyrði sem ákvæðið setur við veitingu upplýsinga. Er í því samhengi einnig vert að benda á að ákvæðið fjallar sérstaklega um skrár yfir áskrifendur og útgáfu símaskrár og upplýsingaþjónustu um símanúmer. Að mati PFS átti með engum hætti að geta skapast sá misskilningur að með grunnupplýsingum sé hér átt við þær upplýsingar sem að birtast eiga í slíkum skrá, en ekki þær upplýsingar sem að fjarskiptafélögin sjálf þurfa til að bera kennsl á sína eigin áskrifendur í viðskiptalegum tilgangi.

Hvað varðar þær upplýsingar sem þarf til að bera kennsl á áskrifanda þá hefur meginreglan hér á landi verið sú að slíkt bundið við nafn, símanúmer, heimilisfang, póstnúmer og starfsheiti. Helgast sú framkvæmd af því að í áratugi hefur verið sú hefð hér á landi að auðkenna menn í símaskrá með starfsheiti og er það, að mati PFS, möguleg breyta til að bera kennsl á viðkomandi áskrifanda. Þá er vert að benda á, þar sem bæði Síminn og Já (sjá bls. 13 í umsögn Já) nefna kennitölu sem hluta af grunnupplýsingum, að PFS telur alls ekki rétt að kennitala sé birt í símaskrá eða gefin upp í slíkri upplýsingaþjónustu og á því sú breyta með engum hætti við í þessu samhengi. Aftur á móti hefur PFS talið æskilegt að upplýsingar um starfsheiti sé hluti þeirra grunnupplýsinga sem símaskrá og upplýsingaþjónusta um símanúmer skulu hafa yfir áskrifendur. Má í því sambandi nefna að í b – lið 1. tl. í nágildandi alþjónustukvöð Já, sbr. ákvörðun PFS nr. 22/2011, er starfsheiti á meðal þeirra upplýsinga sem að áskrifendur fjarskiptaþjónustu skulu eiga rétt á að birtist um sig í símaskrá.

Í umsögnum Já og Símans gætir jafnframt þess misskilnings að ekki sé um að ræða valkvæða upplýsingagjöf af hálfu áskrifenda. Er ljóst út frá ákvæði 45. gr. að, líkt og í dag, er það alltaf á valdi áskrifenda sjálfs hvort hann kjósi að heimilisfang hans eða starfsheiti birtist einnig í símaskrá. Ekki var ætlun PFS að breyta neinu þar um enda væri það í bága við ákvæði laganna.

Hvað varðar tilvitnun Já til dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins getur PFS að hluta til fallist á athugasemdir Já. PFS telur þó rétt að fram komi að annar þeirra tveggja dóma sem félagið vísar til, dómur í máli T-111/96, kveður ekki á um hvað upplýsingar séu nægilegar til að bera kennsl á áskrifenda heldur fjallar um skyldu til að afhenda upplýsingarnar. Hvað varðar síðari dóminn sem Já vísar til, dómur í máli C-109/03, þá kemur fram sú túlkun dómstólsins að skýra beri ákvæðið þröngt og að tilgreindar upplýsingar skuli vera nafn, heimilisfang, póstnúmer og þau símanúmer sem viðkomandi áskrifandi er rétt hafi að. Aftur á móti kemur fram í dómnum að aðildarríki geti, á grundvelli sérstakra aðstæðna, aukið við þær upplýsingar sem þarf til að bera kennsl á áskrifenda. Undir þá undanþágu geti til að mynda

fallið starfsheiti viðkomandi áskrifanda. Það fellur á PFS að færa rök fyrir þessari undantekningu út frá meginreglu um þrönga túlkun og nauðsyn þessarar breytu til að bera megi kennsl á viðkomandi áskrifanda.

Þótt að vissulega hafi lengi verið hefð hér á landi að hafa upplýsingar um starfsheiti sem hluta þeirra upplýsinga sem birtast í símaskrá er ljóst að undanfarin misseri hefur dregið úr áreiðanleika þeirra upplýsinga. Hafa áskrifendur í auknum mæli sett inn alls kyns starfstitla sem hafa litla eða enga stoð í raunveruleikanum. Þótt það sé minnihluti þeirra sem kjósa að láta birta slíkar upplýsingar um sig er ekki hægt að horfa framhjá því að slík starfsheiti geta harla talist breyta sem að er það nauðsynleg til þess að bera kennsl á áskrifanda að það réttlæti íþyngjandi ákvörðun af hálfu PFS á hendur fjarskiptafyrirtækjum sem úthluta símanúmerum.

Að teknu tilliti til framangreindrar staðreyndar og að skýra beri þröngt þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að bera kennsl á áskrifanda hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að falla skuli frá þeirri kröfu að starfsheiti sé hluti grunnupplýsinga og þannig ekki nauðsynleg breyta til að bera kennsl á viðkomandi áskrifanda. Er sú niðurstaða jafnframt fengin á grundvelli þess að um íþyngjandi ákvörðun er að ræða af hálfu PFS sem óljóst er að nái fram tilgangi sínum þegar horft er til þeirrar þróunar sem orðið hefur á notkun starfsheita í símaskrá. Að teknu tilliti til meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga er það mat stofnunarinnar að ekki beri að leggja slíka skyldu á fjarskiptafyrirtæki sem úthluta símanúmerum. Aftur á móti gerir stofnunin ráð fyrir að upplýsingaþjónustur sem starfa á markaði muni bjóða áskrifendum upp á þann valmöguleika að bæta við slíkum upplýsingum um sig í gagnagrunni þeirra.

Sömu forsendur eiga í raun við um athugasemd Miðlunar um að kenninöfn fyrirtækja og aukanofn við símanúmer skuli teljast til grunnupplýsinga og getur PFS því ekki fallist á kröfu félagsins. Slíkar upplýsingar eru alla jafna birtar að beiðni viðkomandi rétthafa sem hluti af þjónustu upplýsingaþjónustuveitu. Þannig getur PFS ekki séð að nafn maka við símanúmer sé nauðsynleg breyta til að bera kennsl á áskrifanda símanúmersins líkt og ákvæði 45. gr. er orðað og túlkað í dag.

PFS áréttar að ákvæði 45. gr. er ætlaður tvíþættur tilgangur, að tryggja ákveðna alþjónustu, þ.e. útgáfu símaskrár og upplýsingaþjónustu fyrir símanúmer og að skapa grundvöll fyrir samkeppni á slíkum markaði. Ákvæðinu er aftur á móti ekki ætlaður sá tilgangur að jafna sérstaklega samkeppnisaðstæður sem kunna að vera á slíkum markaði í dag. Þannig leitast ákvæðið við að tryggja að aðilar á markaði fái sömu grunnupplýsingar um áskrifendur, þ.e. upplýsingar sem þarf til að bera kennsl á viðkomandi rétthafa símanúmersins. Mundi það, að mati PFS, ganga gegn meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga sem og áskilnaði um þrönga túlkun ákvæðisins að aukanofn, sem rétthafar símanúmers, kjósa að birtist með símanúmerinu, og kenninöfn rétthafa yrðu talin til grunnupplýsinga.

Hvað varðar *bannmerkingar* getur PFS ekki fallist á skýringu Já enda er það sérstaklega tilgreint í 2. mgr. 45. gr. að fjarskiptafyrirtækjum beri að virða þá kröfu áskrifanda um að gefið sé til kynna í skrá að upplýsingar skráðar um hann megi ekki nota í tilgangi beinnar markaðssetningar. Með slíkri bannmerkingu er verið að vernda einkalíf áskrifanda frá markaðssetningarstarfi aðila en í 5. mgr. 46. gr. er aðilum sem nota almenna tal- og farsímaþjónustu sem lið í markaðssetningu gert að virða merkingu í símaskrá sem gefur til

kynna að viðkomandi áskrifandi vilji ekki slíkar símhringingar í símanúmer sitt. Efnislegt samhljóða ákvæði hefur verið í íslenskum lögum frá gildistöku laga, nr. 107/1999, um fjarskipti, sbr. 4. mgr. 34. gr. þeirra. Í athugasemdum við frumvarp sem varð að hinum eldri fjarskiptalögum kemur fram að um sé að ræða sérstakt ákvæði sem sé „ ... ætlað að vernda símnotendur sem þess óska fyrir seljendum vöru og þjónustu sem hyggjast markaðssetja vörur sínar með símhringingum. “

Að mati PFS er hér um sjálfstætt ákvæði að ræða og óháð því hvaða upplýsingar þarf til að bera kennsl á áskrifenda, enda líkt og skýrt hefur verið, nær hugtakið grunnupplýsingar yfir hvort tveggja. Af þeim sökum getur PFS ekki fallist á þá túlkun Já á dómum Evrópuþingsmálsins að af tilvitnuðum málum megi leiða að bannmerkingar skuli vera undanskyldar grunnupplýsingum. Dómstóllinn fjallaði eingöngu um hvað teldust vera upplýsingar til að bera kennsl á áskrifenda en alls ekki um bannmerkingar, enda líkt og að framan greinir, er um sérstakt ákvæði að ræða.

Hvað varðar athugasemdir um að Þjóðskrá skuli alfarið halda utan um bannmerkingar en ekki fjarskiptafyrirtæki er ljóst samkvæmt skýru orðalagi 2. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga að þessi skylda falli m.a. á fjarskiptafyrirtækin, þ.e. að slík merking birtist í símaskrá. Vissulega er í 28. gr. laga, nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga að finna skyldu á hendur Þjóðskrá að halda skrá yfir þá sem andmæla því að nöfn þeirra séu í markaðssetningarstarfsemi. Það er þó ekki á forræði PFS að afnema þá skyldu sem fellur á fjarskiptafyrirtæki í 2. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga heldur verður löggjafinn að gera slíkt með sérstakri lagabreytingu.

3.5 Samræmt skráarsnið

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í 3.5 kafla samráðsskjalsins setur PFS fram þá kröfu sína að númera- og vistfangaskrár fjarskiptafyrirtækjanna skulu vera á samræmdu sniðmáti sem bjóði upp á einfaldar samkeyrslur við helstu upplýsinga- og gagnagrunnskerfi. Telur stofnunin að það sniðmát sem helst komi til greina fyrir sendingu og móttöku upplýsinga séu staðlaðar skeytasendingar sem noti XML sem samskiptahátt, sbr. einnig fylgiskjal með samráðsskjalinu þar sem finna mátti fyrirmynd að sniðmáti.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Já fagnar hugmynd PFS um samræmt skráarsnið við afhendingu upplýsinga en kallar þó eftir nánari skýringu og staðfestingu varðandi tvö atriði.

Í fyrsta lagi ber félagið saman texta samráðsskjalsins og fylgiskjal þess með XML hönnuninni og bendir á að samkvæmt fylgiskjalinu verði ekki skilið annað en að fjarskiptafyrirtækin skuli flokka birtingu grunnupplýsinga fyrir mismunandi miðla, þ.e. „online“, „DirectoryService“ og „OnPrint“. Að mati félagsins, sé þetta réttur skilningur, hefur PFS ekki heimild til að skylda

fjarskiptafyrirtækin til að skrá þessar upplýsingar. Telur félagið að með þessu sé verið að skylda fjarskiptafyrirtækin að stíga inn í rekstur upplýsingaveitna og telur að umtalsverð hætta geti skapast við ranga skráningu fjarskiptafyrirtækja í mismunandi miðla upplýsingaveitna, en gæði slíkra skráninga eru grundvöllur fyrir rekstri góðrar upplýsingaþjónustu. Að mati félagsins verður mismunandi birting grunnupplýsinga alltaf að vera á valdi áskrifenda og val þeirra muni byggja á þeirri þjónustu sem upplýsingaveitur bjóða. Óskar félagið eftir nánari skýringum PFS hvað þetta varðar.

Í öðru lagi bendir félagið á að nauðsynlegt sé að hægt sé að nálgast lista af skráningum „EntryList“ eftir þörfum þar sem tæknibílanir geta valdið því að uppfærslur berist ekki. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að sækja heildarskrána sem virðist vera XML týpan „EntryList“.

Viðbrögð PFS:

PFS þakkar athugasemd Já varðandi mögulegt val áskrifanda á hvar upplýsingar um hann skuli birtast sem sjá má á fylgiskjali samráðsskjalsins. Er það rétt athugað hjá félaginu að ekki er fjallað um slíkt val í texta samráðsskjalsins en í XML skráarsniðinu má lesa út að slíkt val skuli vera fyrir hendi. PFS áréttar að það er efnisinnihald samráðsskjalsins sjálfs sem gildir og var það ekki ætlun PFS að áskrifandi hafi slíkt val. Mun þetta því verða leiðrétt í endanlegri útgáfu XML skráarsniðsins.

Að mati PFS er ljóst að kjósi áskrifandi að upplýsingar um sig birtist í gagnagrunni símaskrár skuli fjarskiptafyrirtæki sem úthlutar símanúmerum skrá grunnupplýsingar um hann í númera- og vistfangaskrá sinni. Kjósi áskrifandi að upplýsingar um hann séu ekki hluti af gagnagrunni símaskrár verða ekki neinar upplýsingar um hann skráðar í númera- og vistfangaskrá hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækisins. Um þessa framangreinda valkosti hefur áskrifandi val en ekki um það hvort nafn hans birtist einungis í prentaðri eða rafrænni símaskrá eða að upplýsingar um hann verði einungis gefnar í upplýsingaþjónustu um símanúmer.

Hvað varðar athugasemd Já varðandi „EntryList“ getur PFS ekki fallist á að slíkt eigi við þar sem að XML skjalið hefur ávallt bara eina rót, þ.e. „PhoneBook“, sama hversu löng eða stutt hún er.

3.6 Útvistun skráarhalds og vinnslusamningar

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í 4. kafla samráðsskjalsins er fjallað um útvistun skráarhalds fjarskiptafyrirtækjanna með vísun til laga, nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Er gerð grein fyrir gerð vinnslusamninga og fjallað um ábyrgðar- og vinnsluaðila. Í kaflanum eru sett fram sjónarmið sem PFS telur að mikilvægt sé að felist í vinnslusamningi svo ákvæði fjarskiptalaga um afhendingu upplýsinga séu uppfyllt.

Kemur skýrt fram sú afstaða PFS að ef fjarskiptafyrirtæki kjósi að gera vinnslusamning við vinnsluaðila skuli vera tryggt að réttur þriðja aðila til að fá upplýsingar sé ekki fyrir borð

borinn og að samningurinn feli ekki í sér ívilnun til vinnsluaðila umfram þriðja aðila sem óskar aðgangs.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Félagið bendir á að vinnslusamningar eru á forræði lögaðila og ekki háðir samþykki PFS frekar en aðrir sambærilegir viðskiptasamningar. Eins bendir félagið á að útfærsla slíkra samninga heyri undir lögsögu Persónuverndar en ekki PFS.

Félagið beinir þeirri fyrirspurn til PFS hvort það sé túlkun stofnunarinnar að upplýsingaveita eigi áfram rétt á að fá símanúmeraupplýsingar beint frá fjarskiptafyrirtækinu, eða hvort að viðkomandi upplýsingaveita sé skylduð til að fá símanúmeraupplýsingar frá þeim vinnsluaðila sem fjarskiptafyrirtækið hefur samið við?

Tilgreinir Já að tilgangur fyrirspurnarinnar sé að fá staðfest af hálfu PFS að ekki sé verið að banna núverandi fyrirkomulag á afhendingu upplýsinga frá fjarskiptafyrirtækjum, óháð því hvort þau velji að gera vinnslusamninga eða ekki. Bann við slíkri afhendingu er, að mati félagsins, á skjön við lög og núverandi framkvæmd. Þá myndi bann við gerð samninga um afhendingu beint við fjarskiptafyrirtæki, óháð því hvort þau eru með vinnslusamninga eða ekki, ógna núverandi þjónustu við neytendur.

Að lokum bendir félagið á að ekki hafi verið til heildstæður og stöðugt uppfærður gagnagrunnur um símanúmeraupplýsingar fyrr en Já gerði samninga við öll starfandi fjarskiptafyrirtæki, líkt og aðrir aðilar hefðu getað gert, og geta enn.

Loftmyndir

Félagið gerir alvarlegar athugasemdir hvað varðar möguleika fjarskiptafyrirtækja til að útvista númera- og vistfangaskráningu. Að mati félagsins yrði slíkur vinnsluaðili líklegast Já þar sem slíkt myndi í nánustu framtíð hafa minnstar breytingar í för með sér hjá fjarskiptafélögunum.

Telur félagið í fyrsta lagi að breytingarnar séu ekki til þess fallnar að stuðla að heilbrigðri samkeppni á markaði fyrir upplýsingaþjónustur, heldur þvert á móti. Leiði þetta til að núverandi staða verði áfram til staðar, þ.e. að Já muni hafa kverkatök á útvistun vistfangaskráa til samkeppnisaðila. Þannig telur félagið að komið sé á lögbundinni einokun sem sé sambærileg þeirri sem nú er fyrir hendi og að Já hefði algjöra yfirburðastöðu ef breytingarnar næðu fram að ganga. Þá telja Loftmyndir að tilgangur og markmið PFS með breytingum nái ekki fram að ganga ef útvistun skráarhalds verður heimil. Telur félagið að í raun ætti að banna útvistun sem þessa eða að lágmarki, banna sama aðila að þjónusta fleiri en eitt fjarskiptafyrirtæki. Vinnsluaðili myndi, að mati félagsins, ávallt standa betur að vígi en þeir sem þurfi að nýta sér hann sem millileið að upplýsingunum. Aðilinn yrði nauðsynlegur viðskiptaaðili samkeppnisaðila og væri jafnframt með markaðsráðandi stöðu á þessum markaði. Einokunarstaða þessi gangi gegn markmiðum fjarskiptalaga og hlutverki PFS.

Að mati Loftmynda hefur Já sýnt þá hegðun að félagið sé líklegt að misnota sér markaðsráðandi stöðu. Slík misnotkun valdi mögulegum samkeppnisaðilum, neytendum og samfélaginu öllu gríðarlegu tjóni. Telur félagið því að fjarskiptafélögin eigi að koma sér sjálf upp vistfangamiðlun og myndu þá allir aðilar sitja við sama borð og eðlileg samkeppni á markaðinum tryggð. Það væri jafnframt í samræmi við markmið fjarskiptalaga, sbr. 3. mgr. 1. gr. laganna. Félagið telur mikilvægt, þótt fáir aðilar séu á markaðinum, að einhver samkeppni geti þrífist. Segir félagið það mögulegt í dag þar sem að fleiri fjárhagsstoðir en miðlun símanúmera séu í upplýsingastarfsemi, svo sem Street View þjónusta Já, sem félagið segir ekki tengjast símanúmerum á neinn hátt. Séu því notaðir peningar sem fást í skjóli einokunar á birtingu símanúmera til að keppa við fyrirtæki eins og Loftmyndir sem ekki nýtur neinna forréttinda.

Viðbrögð PFS:

Líkt og fram kemur í samráðsskjali PFS er ljóst að vinnslusamningar varðandi vinnslu persónuupplýsinga varða ákvæði laga, nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Er í samráðsskjalinu sérstaklega vísað til ákvæða laganna er varðar skilgreiningu og hlutverk ábyrgðaraðila og vinnsluaðila. Aftur á móti er ljóst, líkt og fram kemur í samráðsskjalinu, að tilgangur vinnslusamnings í þessu tilliti sem hér um ræðir er markaður í 45. gr. fjarskiptalaga.

Þótt PFS geti að sjálfsgöðu tekið undir með Já um að slíkir vinnslusamningar heyra undir eftirlit Persónuverndar er alveg ljóst að slíkir samningar mega ekki leiða til þess að markmið og tilgangur 45. gr. fjarskiptalaga nái ekki fram að ganga. Af þeim sökum var skýrt kveðið á um það í samráðsskjali PFS hvað stofnunin taldi nauðsynlegt að slíkur vinnslusamningur innihéldi upplýsingar varðandi ábyrgðarhlutverk aðila samningsins, enda er vinnslan gerð með það fyrir augum að skyldu fjarskiptafyrirtækja sem úthluta símanúmerum á grundvelli 45. gr. fjarskiptalaga sé fullnægt.

Þá er ljóst að eftirlitsvald PFS hvað þetta varðar nær fyrst og fremst til fjarskiptafyrirtækja sem úthluta símanúmerum, sbr. ákvæði 45. gr. fjarskiptalaga. Verði vart við að brigður séu á því að fjarskiptafélögin uppfylli skyldur sínar samkvæmt ákvæðinu hefur stofnunin ákveðnar eftirlitsheimildir á grundvelli laga til að knýja þau til að fullnægja skyldum sínum samkvæmt fjarskiptalögum.

Þar sem að ákvæði 45. gr. er jafnframt ætlað að tryggja að samkeppni geti þrífist á markaði fyrir upplýsingaþjónustur er það enn fremur grundvallaratriði að vinnsluaðili, sé hann einnig aðili á slíkum markaði, geti ekki með neinum hætti nýtt sér stöðu sína til að byggja um samkeppnisforskot á grundvelli vinnslusamnings, enda myndi það koma í veg fyrir að samkeppni geti þrífist á jafnræðisgrundvelli.

Ákvæði 45. gr. fjarskiptalaga kveður á um að PFS geti skyldað fjarskiptafyrirtæki sem úthluta númerum að afhenda grunnupplýsingar um áskrifendur sína. Er skýrt út frá ákvæðinu að ábyrgðin á afhendingu upplýsinganna hvílir á fjarskiptafyrirtækinu og er það ábyrgt gagnvart fjarskiptalögum. Ákvæðið gerir ráð fyrir að aðili sem óskar upplýsinga úr númera- og vistfangaskrá fjarskiptafyrirtækja beini beiðni þess efnis til hlutaðeigandi

fjarskiptafyrirtækis. Hafi fjarskiptafyrirtæki gert vinnslusamning við vinnsluaðila um vinnslu númera- og vistfangaskráa er ljóst að vinnsluaðili verður að afhenda umbeðnar upplýsingar til samræmis við ábyrgð ábyrgðaraðila. Þannig getur ábyrgðaraðili ekki skýlt sér á bakvið mögulegar vanefndir vinnsluaðila á vinnslusamning ef skilyrði 45. gr. um rauntíma afhendingu á jafnræðisgrundvelli er ekki uppfyllt. Það er ekki ætlun PFS að skylda aðila sem að óska upplýsinga að hafa samband við mögulegan vinnsluaðila fjarskiptafyrirtækis sem úthlutar símanúmerum. Ábyrgð og afhending upplýsinganna er ávallt á herðum fjarskiptafyrirtækjanna sjálfra.

Hvað varðar ógn við þjónustu við neytendur leggur PFS mikla áherslu á að fjarskiptafyrirtæki skuli að jafnaði gera samning við upplýsingaþjónustuveitanda, sem eftir því leitar, um vinnslu á símaskráupplýsingum, enda náist samkomulag milli aðila um verð og upplýsingaþjónustuveitandinn uppfylli lágmarkskröfur um vernd persónuupplýsinga.

Þá skulu breytingar á skráningu grunnupplýsinga fyrst og fremst vera í höndum viðkomandi fjarskiptafyrirtækis eða upplýsingaþjónustuveitanda sem gert hefur samning við fjarskiptafyrirtækið um slíka vinnslu. Að mati PFS er eðlilegast að slíkt sé gert á grundvelli vinnslusamnings líkt og fjallað var um í samráðsskjali, enda gera persónuverndarlög ráð fyrir að öll viðvarandi vinnsla persónuupplýsinga, sem ekki er á höndum ábyrgðaraðila sjálfs, fari fram á grundvelli slíks samnings. Berist beiðni um breytingu á grunnupplýsingum til upplýsingaþjónustuveitanda sem ekki hefur gengið frá samningi við það fjarskiptafyrirtæki, sem þjónustar viðkomandi símanúmer, skal beiðninni að jafnaði beint til þess fjarskiptafyrirtækis.

PFS getur með engum hætti fallist á það sjónarmið að sú framkvæmd sem boðuð er í samráðsskjali stofnunarinnar veiti Já, sem líklegum vinnsluaðila, lögbundna einokun eða yfirburðastöðu á markaði. Ljóst er að ábyrgðin fyrir afhendingu grunnupplýsinga áskrifenda í rauntíma hvílir ávallt á viðkomandi fjarskiptafélagi en ekki vinnsluaðila þess. Samningssamband og traust fjarskiptafyrirtækisins sem ábyrgðaraðila og vinnsluaðila hlýtur að endurspeglast í því hversu vel vinnsluaðili vinnur að því að fjarskiptafyrirtækið sé í stakk búið að uppfylla þau skilyrði sem ákvæði 45. gr. setur því, þ.e. að afhenda grunnupplýsingar í rauntíma. Líkt og áður segir hefur PFS valdheimildir til að ganga á eftir að sú skylda sér virt. Þá ber þess að geta að samkvæmt ákvæðum laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga er aðilum sem vinna með persónuupplýsingar heimilt að gera vinnslusamning á grundvelli þeirra laga. PFS getur ekki gengið á eftir því að slíkir samningar séu gerðir heldur eingöngu gengið á eftir að ákvæði 45. gr. sé að fullu virt.

3.7 Kostnaðargreining

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í 5. kafla samráðsskjalsins setur PFS fram að stofnunin muni, í samræmi við 4. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga, kostnaðargreina það verð sem fjarskiptafyrirtæki geta innheimt fyrir afhendingu gagna til þriðja aðila. Gildir þar einu hvort fjarskiptafyrirtækin vinni upplýsingarnar sjálf til afhendingar eða geri vinnslusamning við þriðja aðila.

Að mati stofnunarinnar er þetta grundvallarforsenda til að tryggja jafnræði milli aðila á markaði fyrir símaskrár og upplýsingaþjónustur fyrir símanúmer.

Er því lýst með einföldum hætti að fyrirkomulag gjaldskrár muni byggjast á óafturkræfu aðgangsgjaldi við upphaf viðskipta sem og skráningargjaldi fyrir daglega afhendingu upplýsinga. Benti stofnunin á að upplýsingaveita mun bera eigin kostnað af því að taka á mótí skráningum og færa í gagnagrunn sinn, en fjarskiptafyrirtæki beri eigin kostnað við að koma skráningum með sjálfvirkum hætti til viðkomandi upplýsingaveitu.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Já gerir ekki athugasemdir við þennan kafla og segir boðaða kostnaðargreiningu í samræmi við það fyrirkomulag sem nú er á milli Já og fjarskiptafyrirtækjanna. Þá vill félagið koma því á framfæri að Já býður aðgang að símanúmeraupplýsingum allra fjarskiptafyrirtækjanna á innkaupsverði upplýsinganna að viðbættu 25% álagi.

Miðlun

Fram kemur í umsögn Miðlunar að mikilvægt sé að mögulegir kaupendur að upplýsingunum beri ekki nema lítinn hluta af kostnaði við uppbyggingu og rekstur númera- og vistfangaskráa þar sem öll fjarskiptafyrirtækin hafi slíkar skrár í dag þótt þær hafi ekki þjónað hlutverki sínu í tengslum við upplýsingaþjónustur um símanúmer. Segir félagið að megintilgangur slíkra skráa hljóti að vera að fjarskiptafyrirtækin geti haldið utan um viðskiptavinum sína. Sala á upplýsingum úr skránum verði því viðbótarávinningur þeirra. Leggur félagið áherslu á að fyrirhuguð breyting megi ekki leiða til þess að upplýsingaþjónustur standi undir óeðlilegum gagnakostnaði fjarskiptafyrirtækjanna.

Viðbrögð PFS:

Líkt og fram kemur í samráðsskjali stofnunarinnar frá því í júní hyggst stofnunin ákvarða gjaldskrá fyrir skráningu og miðlun upplýsinga sem byggir á kostnaði ásamt hæfilegum hagnaði. Hvað varðar aðgangsgjald þá greiðir viðkomandi upplýsingaveita kostnað vegna vinnu við að koma á tengingu milli viðkomandi fyrirtækja vegna skráninga með sjálfvirkum hætti og vinnu fjarskiptafyrirtækis við að afrita og senda grunnupplýsingar úr númera- og vistfangaskráum í heild sinni á samræmdu skráarsniði. Ekki er því um að ræða gjalddöku vegna uppbyggingar og rekstur gagnagrunns í heild sinni hjá viðkomandi fjarskiptafyrirtæki, heldur er greitt fyrir þann kostnað sem orsakast af því að koma á tengingu og viðskiptum við viðkomandi upplýsingaveitur. Jafnframt kemur fram hjá PFS að upplýsingaveita greiðir svokallað skráningargjald vegna kostnaðar fjarskiptafyrirtækis við að afhenda upplýsingar daglega um nýskráningar og breytingar á skráningum.

3.8 Alþjónustukvaðir Já

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í 6. kafla samráðsskjalsins setti PFS fram afstöðu sína til nágildandi alþjónustukvaða Já og boðaði að fella niður allar kvaðir að undanskilinni kvöð um útgáfu prentaðrar símaskrár. Var það mat stofnunarinnar að samkeppni á markaði um upplýsingaþjónustur um símanúmer og vefútgáfu símaskrár myndu tryggja að alþjónusta á þessu sviði yrði veitt. Þá myndi samkeppni jafnframt tryggja að til væri heildstæður gagnagrunnur um símanúmer. Aftur á móti var það mat stofnunarinnar að ekki væri tryggt að samkeppni myndi skapast fyrir útgáfu prentaðrar símaskrár og boðaði að viðhalda slíkri kvöð á Já.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Já telur ekki nauðsynlegt að leggja á alþjónustukvaðir í tengslum við upplýsingaþjónustu og í ljósi áforma PFS að viðhalda slíkri kvöð varðandi prentaða símaskrá kannaði félagið hvernig þessu væri háttað hjá systurfélögum sínum í Evrópu. Kom í ljós að ekki eru lagðar á kvaðir fyrir útgáfu prentaðrar símaskrár né vefútgáfu í Þýskalandi, Eistlandi, Finnlandi, Ungverjalandi, Bretlandi og Sviss. Á Möltu og í Portúgal var að finna alþjónustukvöð um prentaða símaskrá. Að mati félagsins eru aðstæður hér á landi mjög ólíkar þeim sem eru í þessum tveimur löndum þar sem netaðgangur hér á landi nær til hátt í 100% heimila en einungis 77 % heimila á Möltu hafa slíkan aðgang og 61% í Portúgal.

Vísar félagið í hið almenna fyrirkomulag í Evrópu og greiðs aðgangs að nettengingum hér á landi og telur það ganga gegn meðalhófsreglu stjórnslulaga hyggist PFS að leggja á alþjónustukvaðir hér á landi. Sér í lagi þar sem félagið er tilbúið að undirrita yfirlýsingu þess efnis að það gefi út prentaða símaskrá með sama sniði og það geri nú til, t.d. þriggja ára.

Já tekur sérstaklega fram að það leggi þann skilning í skilgreiningu PFS að útgáfa símaskrár í prentuðu formi sé óbreytt og gerir ekki athugasemdir við þann hluta samráðsins.

Loftmyndir

Félagið er efnislega sátt við þann hluta samráðsskjalsins sem snertir endurskoðun á alþjónustukvöðum Já.

Viðbrögð PFS:

PFS fagnar að aðilar eru sammála því mati PFS að ekki sé þörf fyrir álagningu kvaða fyrir rafræna símaskrá, upplýsingaþjónustu fyrir símanúmer og varðveislu heildstæðs skráarhalds. Líkt og rakið er með ítarlegum hætti í samráðsskjalinu stofnunarinnar þá telur stofnunin að slík þjónusta verði til staðar á samkeppnisgrundvelli. Það er þó ávallt á grundvelli þeirrar forsendu að heildstæði grunnupplýsinga í númera- og vistfangaskrá og síðar hjá upplýsingaþjónustuveitum sé að fullu virt og að hinn almenni notandi geti, óháð upplýsingaþjónustu eða miðli, fengið rauntímagrunnupplýsingar um áskrifendur sem kjósa að upplýsingar um þá birtist í gagnagrunni símaskrá. Sé slíku heildstæði grunnupplýsinga raskað,

hvort heldur sem er með breytingu á grunnupplýsingum hjá öðrum en ábyrgðaraðila upplýsinganna, án samnings þar um, eða með því að grunnupplýsingar um áskrifendur birtist ekki í öllum upplýsingaveitum, er ljóst að mati PFS að markmiði framangreindra ákvæða er fyrir borð borið og næst ekki nema með álagningu kvaða þess efnis.

Aftur á móti er það mat PFS að annað gildi um útgáfu prentaðrar símaskrár og að útgáfa hennar sé ekki tryggð á samkeppnislegum grundvelli. Af þeim sökum boðaði stofnunin að viðhalda þyrfti kvöð þess efnis. Hvað varðar athugasemdir Já og tilvísun félagsins til framkvæmdar í sumum Evrópulöndum, um að ekki sé lögð slík kvöð á aðila á markaði, verður PFS að áréttu að hér á landi er það eitt af lögbundnum hlutverkum stofnunarinnar að tryggja útgáfu prentaðar símaskrár, sbr. 3. mgr. 7. gr. reglugerðar um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1356/2007. Samkvæmt ákvæðinu skal símaskráin vera aðgengileg í prentuðu formi og gefin út árlega. Á grundvelli þessa, og með tilliti til þess að útgáfa prentaðrar símaskrár er ekki tryggð á samkeppnisgrundvelli, verður PFS að tryggja að prentuð símaskrá verði gefin út. Gildir þá einu hvaða leiðir eru farnar í Evrópuríkjum eða hvernig aðgengi að internetinu er hátað enda gefur alþjónustutilskipun Evrópusambandsins, nr. 2002/22/EB, val um það með hvaða hætti aðildarríki innleiða þessa alþjónustu, sbr. a –lið 1. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar, sbr. 35. –lið inngangsorða hennar. Þannig geta legið mismunandi lagalegar forsendur að baki þessum mismun eftir löndum. Hér á landi eru ákvæði reglugerðar um alþjónustu skýr hvað þetta varðar.

Nú hefur Já gefið út skuldbindandi yfirlýsingu um útgáfu á prentaðri símaskrá til næstu þriggja ára. Gerist því ekki þörf á því að PFS leggi á sérstaka kvöð á fyrirtækið um að gefa út prentaða símaskrá.

3.9 Númeraskipulag fyrir upplýsingaþjónustur

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í kafla 7 í samráðsskjalinu kemur fram sú afstaða stofnunarinnar að til að tryggja jafnari samkeppnisstöðu aðila á markaði fyrir upplýsingaþjónustuveitur sé nauðsynlegt að kveða á um breytt fyrirkomulag númeraskipulags fyrir upplýsingaþjónustur, afturkalla leyfi Já fyrir stuttúmerinu 118 og hætta notkun þess.

Lagði stofnunin fram þrjár tillögur um hvaða númeraraðir koma til greina fyrir upplýsingaþjónustur um símanúmer. Í fyrsta lagi var lagt til að öll 18xx númeraröðin yrði notuð fyrir þjónustu af þessu tagi. Í öðru lagi að símanúmerin 118x yrðu notuð og í þriðja lagi að tugurinn 1830-1839 yrði notaður fyrir upplýsingaþjónustuveitur. Óskaði stofnunin eftir álitni hagsmunaaðila um hvaða valmöguleika þeir teldu heppilegastan.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Félagið tekur fram í upphafi að það hafi þegar lýst yfir vilja sínum til að skila inn stuttúmerinu 118 fyrr en úthlutunarskilmálar segja til um, með þeim fyrirvara þó að

samráðið leiði ekki til verulega íþyngjandi ákvörðunar sem beint verði að félaginu eða annars konar íþyngjandi inngripa frá löggjafanum eða stjórnvöldum. Lýsir félagið yfir að það sé reiðubúið til viðræðna um þetta. Já mótmælir því sem fram kemur í samráðsskjali að ekki hafi verið virk samkeppni á markaði fyrir upplýsingaveitur þar sem félaginu sé ekki skylt að veita aðgang að símanúmeraupplýsingum og fjarskiptafyrirtæki séu ekki í stakk búin að tryggja réttleika grunnupplýsinga um áskrifendur sína. Tilgreinir félagið að fjarskiptafyrirtækin hafa samkvæmt samningum við Já afhent félaginu símanúmeraupplýsingar og hafi aðrir getað gert sambærilega samninga. Minnir félagið á að fjarskiptafélögin innheimti tekjur sínar af viðskiptavinum út frá grunnupplýsingum sínum og hlýtur réttleiki þeirra þar með að vera tryggður.

Hvað varðar símanúmer fyrir upplýsingaþjónustur kemur fram að Já hafi lagt í miklar fjárfestingar til að kynna upplýsinganúmerið og vörumerkið Já 118 og sé það ekki síst vegna þeirrar fjárfestingar sem að neytendur vita hvert þeir geta hringt er þá vantar upplýsingar. Að mati félagsins liggur því fyrir að niðurlagning á símanúmerinu muni valda viðskiptavinum Já, og neytendum almennt, mjög mikilli röskun ásamt því sem óvissa muni skapast um tilvist og þróun þjónustunnar frá því sem nú þekkest. Þrátt fyrir framangreint segist félagið tilbúið að skila inn númerinu áður en úthlutunarskilmálar segja til um, meðal annars vegna þess að því hafi nú þegar verið úthlutað númerinu 1818. Er það mat félagsins að ef ekki eigi að nota símanúmerið 118 og að jafnframt eigi að banna notkun símanúmersins 1818 sé með öllu óvíst með hvaða hætti Já geti boðið upp á upplýsingaþjónustu.

Setur félagið fram athugasemdir sínar við þá þrjá valmöguleika sem PFS setti fram í samráðsskjali sínu um símanúmer fyrir upplýsingaþjónustu. Að mati félagsins er eini raunhæfi valkosturinn sá að öll 18xx númeraröðin verði notuð fyrir upplýsingaþjónustur um símanúmer, nema að vilji PFS sé að breyta umtalsvert eða jafnvel leggja þjónustuna niður.

Er félagið ósammála PFS um að ekki myndist samræmd neytendavitund um að upplýsingar sé að fá í þessari númeraröð. Telur félagið að ef PFS banni notkun á þeim símanúmerum sem nú þegar hefur verið úthlutað til aðila sem opinberlega hafa lýst vilja til að starfa á þessum markaði myndi einmitt draga úr líkum á því að þjónustan yrði notuð og verði þar með í boði fyrir íslenska neytendur.

Að mati félagsins er það augljós kostur að þær upplýsingaþjónustur sem þegar hafa fengið úthlutað símanúmerum í 18xx röðinni geti haldið þeim númerum sínum. Gerir Já því ekki athugasemdir við að Miðlun hafi þar forskot með því að vera réttthafi að símanúmerinu 1800, sem félagið telur verðmætasta símanúmerið í röðinni. Að mati félagsins verða þessi óbeinu eignarréttindi rétthafa hvorki tekin af þeim án veigamikilla almannahagsmuna né bóttalaust.

Þá telur Já einnig að ef öll röðin er til úthlutunar sé nægt framboð á símanúmerum og sé það augljós kostur fram yfir hina tvo kostina sem settir eru fram í samráðsskjali PFS. Þá segir félagið að telja verði framkvæmdina við að velja alla 18xx röðina einfalda og hnökralausa. Að síðustu kemur fram að Já sé algerlega ósammála því mati stofnunarinnar að ekki sé tryggð einsleitni og samræmd neytendavitund verði þessi leið valin. Að mati Já væri einsleitni og samræmd neytendavitund best tryggð með því að velja þennan kost þar sem öll númer í upplýsingaþjónustur myndu byrja á 18.

Hvað varðar hina tvo valmöguleikana segir Já um 118x að notendur myndu vísa til númeraraðarinnar sem „ellefuáttatíuogeinn – ellefuáttatíuognú“ en ekki „hundraðogátjánneinn“, og af þeim sökum yrði um verulega röskun fyrir neytendur að ræða og óvist hvað yrði um þróun þjónustunnar fyrir neytendur. Að sama skapi telur Já að númeraröðin 183x sé óþjál fyrir neytendur og lítill taktur í því til að muna. Er það mat félagsins að bann PFS við notkun á þegar úthlutuðum stuttnúmerum myndi valda enn meiri röskun fyrir neytendur en þegar er fyrirséð að verði með skilum Já á símanúmerinu 118 og niðurlögn þess.

Miðlun

Í umsögn sinni tekur Miðlun ekki afstöðu til þeirra þriggja valmöguleika sem PFS setur fram í samráðsskjali sínu. Aftur á móti leggur félagið mikla áherslu á að ekki verði valin leið sem gefur einum samkeppnisaðila óeðlilega markaðsstöðu. Telur félagið að PFS verði að tryggja að númeraskipti fari fram með þeim hætti að allir aðilar á markaði standi jafnfætis. Óeðlilegt væri ef Já fengi að auglýsa nýtt númer áður en hugsanlegir samkeppnisaðilar hafi tækifæri til að hefja starfsemi sína. Megi númeraskiptin ekki fela í sér að hagsmunir sem Já hefur á þessum markaði varðveitist.

Viðbrögð PFS:

Eins og segir í samráðsskjali óskaði PFS eftir athugasemdum hagsmunaaðila um hvaða númeraröð þeir teldu heppilegasta fyrir upplýsingaþjónustur um símanúmer. Einungis komu fram athugasemdir frá tveimur aðilum, Já og Miðlun en bæði félögin hafa yfir að ráða afnotarétti af tveimur símanúmerum í 18xx númeraseríunni þar sem notkun er skilgreind fyrir upplýsingaþjónustu. Já hefur fengið úthlutað símanúmerunum 1811 og 1818 og Miðlun hefur fengið úthlutað símanúmerunum 1800 og 1881.

Miðlun tekur ekki afstöðu til þeirra valmöguleika sem settir voru fram en í umsögn Já er lagst hart gegn því að annar valmöguleiki en að taka alla 1800 númeraseríuna fyrir upplýsingaþjónustuveitur um símanúmer verði valinn. Þótt PFS geti ekki tekið undir öll þau sjónarmið sem Já setur fram er lýtur að neytendavernd og –vitund er það mat PFS að eðlilegt sé að fallast á að velja fyrsta valmöguleikann sem settur var í samráðsskjalinu, þ.e. að öll 1800 númeraröðin verði notuð. Byggir stofnunin þá mat sitt á því að þeir aðilar sem augljóslega munu starfa á markaði fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer hafa nú þegar fengið úthlutað símanúmerum fyrir þessa starfsemi sem spanna vítt svið í númeraseríunni, þ.e. frá 1800 til 1881. Hafa umræddir aðilar jafnvel þegar lagt í kostnað við að kynna og undirbúa markaðssetningu á fyrrnefndum símanúmerum. Telur PFS ljóst að minnst röskun verður fyrir báða þessa aðila ef þeir fá áfram notið þeirra réttinda sem felast í tímabundnum úthlutunum símanúmeranna. Þannig þyrfti í fyrsta lagi ekki að koma til íþyngjandi aðgerða af hálfu stofnunarinnar ef afturkalla yrði símanúmerin eða notkunarmöguleiki þeirra skertur. Að mati PFS samræmist það ekki meðalhófsreglu stjórnisýsluréttarins enda hafa aðilar ekki lagst gegn þessum valmöguleika eða fært fram veigamikil rök gegn honum sem réttlætt geta takmörkun á nýtingu rétthafanna á símanúmerunum eða afturköllun þeirra.

Er það niðurstaða PFS að aðilar sem eru nú þegar starfandi á markaði sem og þeir sem hyggja á rekstur upplýsingaþjónustu um símanúmer geta notað þau númer sem þeir eru nú þegar rétthafar að eða sótt um ný símanúmer úr allri 1800 númeraröðinni.

Hvað varðar númeraskipti er ljóst að aðilar á markaði geta hafið þjónustu í úthlutuðum símanúmerum um leið og réttleiki grunnsupplýsinga er staðfestur og hið nýja fyrirkomulag kemst á. Hvenær notkun á símanúmerinu 118 er hætt fer eftir úthlutunarskilmálum þess, sbr. umfjöllun í kafla 3.10 í skjali þessu. Ekki er fyrir hendi tæknilegur eða lagalegur ómöguleiki þess efnis að 118 verði í notkun á sama tíma og aðrir aðilar hafi hafið starfsemi sína. Hins vegar er ljóst að PFS verður að taka tillit til þegar úthlutaðra réttinda Já. Þá væri það ekki í samræmi við hagsmuni þeirra að bíða eftir að notkun á símanúmerinu yrði hætt miðað við úthlutunarskilmála þess áður en þeir gætu hafið starfsemi. Þá verður PFS að gera athugasemd við sjónarmið Miðlunar, er varðar bann við auglýsingastarfsemi Já, enda er ekkert í ákvæðum fjarskiptalaga sem veitir stofnuninni heimild til að kveða á um slíkt bann.

3.10 Afturköllun á símanúmerin 118

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í kafla 7.3 í samráðsskjali PFS kemur fram að þar sem stofnunin mun ekki endurnýja nógildandi alþjónustukvöð um rekstur upplýsingaþjónustu um símanúmer hyggist hún afturkalla leyfisveitingu Já fyrir símanúmerinu 118 og hætta notkun þess.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Fram kemur í umsögn Já að það hafi verið túlkun félagsins að númerið yrði ekki afturkallað fyrir en í fyrsta lagi sumarið 2015 þar sem nógildandi alþjónustukvaðir félagsins gilda til 30. júní 2014. Segir að í ljósi óvissunnar um hvaða símanúmeraröð taki við og með hliðsjón af því að ekki er ætlunin að aflétta öllum alþjónustukvöðum af félaginu, geri Já fyrirvara um að skil á númerinu haustið 2014 kunni að verða félaginu verulega íþyngjandi. Óskar félagið eftir viðræðum við PFS um tímasetningar á skilum símanúmersins.

Viðbrögð PFS:

Já hefur leyfi til afnota af símanúmerinu 118 til 10. febrúar 2016. Í úthlutunarbréfi PFS, dags. 10. febrúar 2011, voru þó sett ákveðin skilyrði sem uppfylla þarf fyrir afnotum af númerinu. Var það m.a. að rétthafi númersins væri útnefndur alþjónustuveitandi á sviði upplýsingaþjónustu um símanúmer af hálfu stofnunarinnar og að notkun númersins væri bundin við veitingu þeirrar þjónustu. Þá var gerður fyrirvari þess efnis að verði kvöðum um að veita alþjónustu á sviði upplýsingaþjónustu um símanúmer aflétt af rétthafa væri stofnuninni heimilt að breyta og/eða bæta skilyrðum við úthlutunina eða afturkalla réttindin með tólf mánaða fyrirvara.

PFS boðaði í samráðsskjali að fella niður alþjónustukvöð félagsins er lýtur að rekstri upplýsingaþjónustu í símanúmerinu 118. Þá boðaði stofnunin að heimild til notkunar á símanúmerinu yrði afturkölluð frá dagsetningu nýrrar ákvörðunar. Myndi þá hefjast tólf mánaða uppsagnarfrestur samkvæmt úthlutunarskilmálum en ekki frá lokum núgildandi alþjónustukvaða þann 30. júní 2014.

Í framangreindu úthlutunarbréfi stofnunarinnar er settur sá fyrirvari að verði alþjónustukvöðum aflétt af réttthafa væri stofnuninni heimilt að breyta og/eða bæta skilyrðum við úthlutunina eða afturkalla réttindin með tólf mánaða fyrirvara. Er um að ræða heimildarákvæði til handa stofnuninni um að hægt að breyta eða bæta við skilyrðum við úthlutunina eða afturkalla réttindin með tólf mánaða fyrirvara líkt og að framan greinir.

Ljóst er að PFS hefur veitt félaginu rétt til notkunar á símanúmerinu fram til 10. febrúar 2016 nema skilyrði fyrir notkun séu ekki uppfyllt en þá kveða úthlutunarskilmálar á um heimildir til handa PFS til að breyta eða afturkalla heimild réttthafa.

Í þessu ljósi er þó vert að líta til 12. gr. fjarskiptalaga þar sem fjallað um breytingar og afturköllun á réttindum. Kemur þar fram í 2. mgr. að réttindi til notkunar númera má afturkalla í þágu almannahagsmuna ef mikilvægar forsendur fyrir réttindunum breytast eða bresta. Ákvæðinu var breytt með breytingarlögum nr. 34/2011, og var þá afturköllunarheimild sett á ný inn í fjarskiptalög. Að mati PFS er ljóst að út frá athugasemdum við frumvarpið er varð að lögum um breytingu á fjarskiptalögum að afturköllun og breyting á skilmálum réttinda mjög íþyngjandi aðgerð af hálfu stjórnvalds og inngrip í tímabundin réttindi réttthafa. Segir m.a. um 1. mgr. ákvæðisins að því skuli einungis beitt þegar knýgjandi þörf er fyrir hendi. Þá segir að í einstaka tilvikum geti verið nauðsynlegt að afturkalla réttindi að öllu leyti eða hluta vegna breytinga á lögum eða alþjóðasamþykktum.

Í athugasemdum Já við samráð stofnunarinnar er vísað til þess að félaginu hafi verið úthlutað til 10. febrúar 2016. Boð félagsins, sbr. bréf félagsins frá 21. júní 2013, um möguleg skil á númerinu áður en framangreindur frestur er liðinn hafi byggst á þeirri túlkun félagsins að númerinu yrði ekki skilað fyrir en í fyrsta lagi 30. júní 2015 en ekki einu ári frá því ný ákvörðun tæki gildi, þ.e. um haust 2014. Kemur fram að slíkt kunni að reynast félaginu verulega íþyngjandi.

Að teknu tilliti til framangreinds, meðalhófsreglu stjórnsýslulaga og hversu íþyngjandi ákvörðun það er að afturkalla þegar úthlutað réttindi hyggst PFS grípa til þeirrar heimildar sem úthlutunarskilmálar heimila stofnuninni að afturkalla heimild Já til notkun á símanúmerinu 118 frá og með 30. júní 2015.

3.11 Verðlagning í upplýsingaþjónustuveitur

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Fram kemur í kafla 8 í samráðsskjali PFS að þótt gjaldskrá Já fyrir upplýsingaþjónustu í 118 muni ekki lúta eftirliti PFS eftir afnám kvaða, þá muni stofnunin áfram fylgjast með verðlagi upplýsingaþjónustuveita um símanúmer og meta hvort og með hvaða hætti stofnunin geti

unnið að eða tryggt sanngjarnt verð fyrir neytendur á þessari tegund alþjónustu, gefi verðsamanburður hér landi og erlendis tilefni til slíks.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Félagið bendir á að reynsla þess sé að verð fyrir símtöl í 118 á Íslandi nemi um þriðjungi til fjórðungi af verði í nágrannalöndunum og að félagið sé stolt að geta boðið þjónustuna á sanngjörnu verði. Félagið byggir verðskrá sína fyrir þjónustu í 118 á kostnaðarverði auk hæfilegrar álagningar en á sama tíma hafi fjarskiptafyrirtæki getað lagt hátt í 90% álagningu á verðskrá Já án sýnilegs rökstuðnings og nokkurrar íhlutunar af hálfu PFS.

Félagið beinir þeirri spurningu til PFS á hvaða lagagrundvelli boðað eftirlit með verðskrá sé byggt.

Viðbrögð PFS:

Ekki er til staðar í dag lagagrundvöllur til beinna afskipta af verðlagningu upplýsingaþjónustuveitna um símanúmer sem ekki eru undir kvöð að veita slíka þjónustu. Aftur á móti mun slíkur grundvöllur skapast þegar innleiddar verða í löggjöf hér á landi breytingartilskipanir Evrópusambandsins frá 2009 á fjarskiptalöggjöf sambandsins. Fram að því mun PFS fylgjast með þróun verðlagningar líkt og fram kemur í samráðsskjalinu. Er slíkt eitt af hlutverkum PFS enda ljóst að notendur skulu hafa rétt á alþjónustu, þ.á.m. upplýsingaþjónustu um símanúmer, á viðráðanlegu verði, sbr. 3. mgr. 19. gr. og 6. tl. 3. gr. fjarskiptalaga.

3.12 Mögulegt samkomulag við Já

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í 9. kafla samráðsskjalsins kemur fram að PFS hafi borist bréf frá Já, dags. 21. júní sl. þar sem félagið lýsir sig reiðubúið til að gera samkomulag við PFS um áframhaldandi útgáfu prentaðrar símaskrár og skil á stuttnúmerinu 118 að því gefnu að alþjónustukvöðum verði létt af félaginu. Í samráðsskjalinu setti PFS það fram að ekki væri útilokað að stofnunin geti fallist á tillögu Já að einhverju eða öllu leyti.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Félagið fagnar því að PFS geti fallist á tillögu þess um að komast að samkomulagi að einhverju eða öllu leyti. Ítrekar félagið því boð sitt.

Miðlun

Félagið telur óljóst hvað eigi að felast í mögulegum samningum milli Já og PFS og telur að slíkur samningur megi alls ekki fela í sér viðleitni til að tryggja stöðu Já á markaði fyrir upplýsingaþjónustur, t.d. með því að gefa þeim tíma til að auglýsa nýtt númer áður en aðrir mögulegir samkeppnisaðilar geti hafið starfsemi sína.

Viðbrögð PFS:

Líkt og fram kemur í samráðsskjali PFS taldi stofnunin ekki útilokað að fallast mætti á tillögu Já að einhverju eða öllu leyti. Var sú afstaða fyrst og fremst byggð á því að Já væri tilbúið að gefa skuldbindandi yfirlýsingu um útgáfu prentaðrar símaskrár til þriggja ára. Að mati PFS hefði verið óeðlilegt ef stofnunin hefði útilokað slíkt m.t.t. þeirrar afstöðu PFS að einungis sé nauðsynlegt að leggja á kvaðir um alþjónustu ef sú þjónusta stæði ekki til boða á markaðslegum forsendum. Slíkt er ekki í anda meginreglna íslensks stjórnisýsluréttar um að leggja ekki íþyngjandi kvaðir á borgara umfram það sem nauðsynlegt er til að ná fram tilteknu markmiði.

Ljóst er nú að samkomulag hefur náðst milli PFS og Já þess efnis að félagið gefi út skuldbindandi yfirlýsingu sem verður viðauki við ákvörðun PFS um niðurfellingu kvaða á félagið. Telur PFS að með þessu samkomulagi hafi stofnunin tryggt útgáfu prentaðrar símaskrár til næstu þriggja ára í samræmi við ákvæði 2. og 3. mgr. 7. gr. reglugerðar um alþjónustu.

Hvað varðar athugasemd Miðlunar um að slíkur samningur megi ekki fela í sér viðleitni til að tryggja stöðu Já á markaði, t.d. með því að gefa þeim tíma til að auglýsa nýtt númer áður en aðrir samkeppnisaðilar geti hafið starfsemi sína vísar PFS til viðbragða stofnunar í kafla 3.10. Ljóst er að ákvæði fjarskiptalaga, þótt markmið þeirra sé vissulega að greiða fyrir samkeppni á fjarskiptamarkaði, veita PFS ekki heimildir til að leggja bann við auglýsingum aðila á markaði.

3.13 Tímasett aðgerðaráætlun

Afstaða PFS í samráðsskjali:

PFS setti fram tímasetta aðgerðaráætlun í 10. kafla samráðsskjalsins til viðmiðunar og upplýsingar fyrir hagsmunaaðila. Þar kemur fram að PFS hyggst taka ákvörðun eða komast að samkomulagi um afléttingu kvaða og afturköllun á stuttnúmerinu 118 haustið 2013. Á sama tíma verði þeim fjarskiptafyrirtækjum, sem ákvæði 45. gr. fjarskiptalaga tekur til, sent bréf með upplýsingum um hvenær ný framkvæmd skráningarhalds skuli verða virk. Í byrjun árs 2014 verði svo unnar breytingar á reglum nr. 450/2008, um skipulag, úthlutun og notkun númera, númerarða og vistfanga á sviði fjarskipta og, ef til kemur, úthluta símanúmerum fyrir upplýsingaþjónustu. Um sumarið 2014 skuli svo liggja fyrir kostnaðargreining stofnunarinnar fyrir númera- og vistfangaskrár og ný framkvæmd skráningarhalds verði orðin virk. Að lokum var sett fram að haustið 2014 verði notkun stuttnúmersins 118 hætt.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Félagið telur, að teknu tilliti til athugasemda þess, að af hálfu Já standi ekkert í vegi fyrir þeirri tímasettu aðgerðaráætlun sem PFS setur fram í samráðsskjalinu sé það vilji PFS að ná samkomulagi við Já um framkvæmdina. Félagið ítrekar þó þrennt, þ.e. í fyrsta lagi að afhending grunnskráninga hefjist strax enda sé ekkert sem standi í vegi fyrir afhendingu þeirra frá fjarskiptafyrirtækjum. Í öðru lagi að grunnskráningar skuli takmarkast við það eitt að bera kennsl á áskrifanda, þ.e. nafn kennitölu, heimilisfang og póstnúmer. Í þriðja lagi að notkun annarra númer en 18xx sé verulega íþyngjandi og skapi ófyrirsjáanlega röskun á þjónustunni og þróun hennar.

Viðbrögð PFS:

Ljóst er að vinna PFS við endurskoðun alþjónustukvaða Já, fyrirkomulag skráningarhalds og breytingu á númeraskipulagi fyrir upplýsingaþjónustur hefur aðeins dregist en stefnt var að ákvörðun á haustdögum. Aftur á móti telur PFS að sú töf komi ekki til með að standa í vegi fyrir að tímasett áætlun sem sett var fram í samráðsskjalinu dragist að sama skapi. Strax á nýju ári verður hafist handa við að kostnaðargreina þau verð sem greiða ber fyrir upplýsingar úr númera- og vistfangaskrá. Þá er ljóst út frá niðurstöðum samráðsins að ekki þarf að ráðast í breytingar vegna þegar úthlutaðra símanúmera í 1800 númeraröðinni sem hraðar framgangi verkefnisins. PFS hyggst einnig vinna að gerð verklagsreglna um númera- og vistfangaskrár og afhendingu upplýsinga úr þeim. Sú vinna verður gerð á komandi ári í samvinnu við hagsmunaaðila.

3.14 Aðrar athugasemdir

Afstaða umsagnaraðila:

Loftmyndir

Loftmyndir leggja ríka áherslu á að komið verði í veg fyrir að Já nái að nýta sér yfirburðarstöðu sína við fyrirhugaðar heildarbreytingar, svo sem að leggja í auglýsingaherferð á meðan samkeppnisaðilar byggja sig upp til að geta tekið þátt í samkeppninni. Þannig telur félagið að gefa verði fjarskiptafyrirtækjum að minnsta kosti sex mánaða frest til að koma upp vistfangamiðlun hjá sér án þess að fyrirhugaðar breytingar megi auglýsa. Á sama hátt, telur félagið, að gefa þurfi þeim sem hyggjast veita upplýsingar um símanúmer undirbúningsfrest án kynninga eða auglýsinga og að í því ferli þurfi að ríkja trúnaður gagnvart almenningi. Þetta verði framkvæmt undir stjórn PFS.

Viðbrögð PFS:

PFS telur að með því fyrirkomulagi sem boðað hefur verið verði með sem bestum hætti tryggð samkeppni, á grundvelli fjarskiptalaga, á markaði fyrir upplýsingaþjónustuveitur. Hin nýja framkvæmd tryggir að aðilar sem starfa eða hyggjast starfa á slíkum markaði fá afhentar

grunnupplýsingar yfir áskrifendur á kostnaðargreindu verði PFS. Þannig er skapað umhverfi, út frá ákvæðum fjarskiptalaga, fyrir samkeppni á jafnræðisgrundvelli og komið í veg fyrir aðgangshindranir inn á markaðinn.

Hvað varðar sjónarmið Loftmynda og Miðlunar um bann við auglýsingum vísast í fyrri umfjöllun en PFS mun reyna að tryggja að hið nýja fyrirkomulag geti orðið að raunveruleika sem fyrst samhliða kostnaðargreiningu PFS og að aðilar sitji við sama borð hvað varðar úthlutun á símanúmerum til að veita upplýsingaþjónustu og aðgang að þeim grunnupplýsingum sem 45. gr. fjarskiptalaga kveður á um.

4. Niðurlag

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir helstu athugasemdum hagsmunaaðila sem tóku þátt í opnu samráði PFS um endurskoðun alþjónustukvaða Já, breytingu á fyrirkomulagi skráningarhalds yfir áskrifendur og breytingu á númeraskipulagi fyrir upplýsingaþjónustur og sett fram viðbrögð PFS.

Samhliða birtingu þessa niðurstöðuskjals samráðsins hefur stofnunin tekið ákvörðun nr. 31/2013 um afléttingu alþjónustukvaða Já upplýsingaveitna hf. og afturköllun leyfis til notkunar á símanúmerinu 118. Með ákvörðuninni afturkallar PFS þær alþjónustukvaðir sem í gildi eru gagnvart Já, þ.e. kvaðir um útgáfu prentaðrar og rafrænnar símaskrár, rekstur upplýsingaþjónustu í símanúmerinu 118 og varðveislu gagnagrunns yfir alla áskrifendur hér á landi. Er sú ákvörðun m.a. tekin á grundvelli yfirlýsingar Já um að félagið skuldbindi sig til gefa út prentaða símaskrá næstu þrjú ár, frá 1. janúar 2014 að telja. Þá hefur stofnunin einnig, í framangreindri ákvörðun, afturkallað heimild Já til notkunar á símanúmerinu 118 frá 30. júní 2015.