



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 31/2013

Aflétting alþjónustukvaða Já upplýsingaveitna hf. og afturköllun leyfis til notkunar á símanúmerinu 118.

I.

Alþjónustukvaðir Já

Núgildandi alþjónustukvaðir Já upplýsingaveitna hf. (hér eftir Já) voru lagðar á fyrirtækið með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar, nr. 22/2011, um útnefningu félagsins með skyldu til að veita alþjónustu að því er varðar útgáfu símaskrár og rekstur upplýsingaveitu um símanúmer. Með vísan til 1. mgr. 20. gr., 19. gr., sbr. 45. gr. laga, nr. 81/2003, um fjarskipti, voru kvaðirnar settar fram í fjórum tölulíðum og kváðu á um (1) útgáfu símaskrár, prentaðrar sem og vefútgáfu, (2) upplýsingaþjónustu um símanúmer, (3) varðveislu gagnagrunns yfir alla áskrifendur á Íslandi sem og (4) kvöð um aðgang að þeim gagnagrunni.

Já kærði ákvörðun stofnunarinnar til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála og gerði þá kröfu að 4. tl. ákvörðunarorða, þar sem kveðið var á um skyldu Já að veita aðgang að gagnagrunni félagsins á kostnaðarverði að viðbætti hæfilegri álagningu, yrði felldur úr gildi. Byggði félagið á að þau lagaákvæði sem ákvörðun stofnunarinnar byggðist á, þ.e. 19. gr., 20. gr., og 45. gr. fjarskiptalaga, veitti stofnuninni ekki lagaheimild fyrir því að kveða á um aðgang að gagnagrunninum. Þá væri ekki kveðið á um aðgang að gagnagrunni í ákvæðum alþjónustureglugerðar né alþjónustutilskipun, nr. 2002/22/EB. Um væri að ræða inngríp í stjórnarskrárvarin eignarréttindi félagsins og yrðu, í slíkum tilvikum, að gera auknar kröfur til skýrleika lagaheimildar. Féllst úrskurðarnefndin á sjónarmið félagsins og ógilti með úrskurði sínum, í máli nr. 4/2011, 4. tl. framangreindrar ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar. Í samræmi við þá niðurstöðu eru núgildandi alþjónustukvaðir einungis þær er fram koma í 1. –

3. t. l. ákvörðunar nr. 22/2011, og gilda til og með 30. júní 2014, með heimild til framlengingar til 10. febrúar 2016. Kvaðirnar eru eftirfarandi:

1. *Símaskrá:*

- a. *Fyrirtækið skal gefa út eina prentaða símaskrá á ári með viðeigandi uppfærslum.*
- b. *Áskrifendur fjarskiptaþjónustu skulu eiga rétt á ókeypis skráningu á símanúmerinu í símaskrá, þ.e. skráning símanúmers, réttthafa, starfsheiti og heimilisfangi.*
- c. *Símaskránni skal dreift til allra ókeypis.*
- d. *Vefútgáfa símaskrárinnar á ja.is skal uppfærð daglega.*
- e. *Fyrirtækið skal við uppsetningu vefútgáfu ja.is gæta þess að komið sé til móts við mismunandi þarfir þeirra notenda sem af einhverjum ástæðum þurfa á sérlausnum að halda til að geta nýtt sér vefsíðuna, t.d. að hægt sé að stækka og auka línubil, möguleika til að breyta bakgrunni, fjarlægja skáletrun, vefpulu og að síðan sé útbúin þannig að hægt sé að tengja við hana skjálestrarbúnað.*

2. *Upplýsingaþjónusta um símanúmer:*

- a. *Fyrirtækið skal reka upplýsingaveitu um öll símanúmer í númerinu 118.*
- b. *Í samræmi við ákvæði laga um aðgang allra að lágmarks fjarskiptaþjónustu skulu lögblindir eiga rétt á að hringja ókeypis í 118.*

3. *Varðveisla gagnagrunns yfir alla áskrifendur hér á landi:*

- a. *Já Upplýsingaveitur skulu halda utan um gagnagrunn yfir alla áskrifendur fjarskiptaþjónustu hér á landi, hvort sem um er að ræða fastanetsnúmer, farsímanúmer eða önnur þjónustunúmer.*
- b. *Jafnframt skal fyrirtækið virða ákvæði 45. gr. laga um fjarskipti þar sem m.a. er fjallað um rétt notenda til að vera óskráðir í gagnagrunn.*
- c. *Fyrirtækið skal veita áskrifendum aðgang að þeim upplýsingum sem eru skráðar um þá.*
- d. *Fyrirtækið skal birta lista yfir þá áskrifendur sem óska eftir því að upplýsingar um þá megi ekki nota í tilgangi beinnar markaðssetningar.*

II.

Lagaumhverfi

2.1 Almennt

Póst- og fjarskiptastofnun er ábyrg fyrir eftirliti með fjarskiptamarkaðinum hér á landi í samræmi við lög, nr. 81/2003, um fjarskipti og lög, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Stofnunin skal jafnframt stuðla að samkeppni á sviði póst- og fjarskiptaþjónustu, m.a. með því að vinna gegn röskun eða takmörkunum samkeppni á póst- og fjarskiptamörkuðum og taka þátt í þróun markaðar fyrir fjarskipta- og pósthjónustu 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.

2.2 Alþjónusta

Eitt af verkefnum stofnunarinnar er að ákvarða umfang alþjónustu í fjarskiptum hér á landi, sbr. ákvæði VI. kafla fjarskiptalaga, en alþjónusta telst vera afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir eru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra, sbr. 6. tl. 3. gr. Í VI. kafla fjarskiptalaga er svo fjallað um alþjónustu og sértæka fjarskiptaþjónustu og segir í 19. gr. að allir notendur skuli eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu, með þeim undantekningu sem finna má í 2. og 4. mgr. ákvæðisins. Þá eru tegundir alþjónustu tilgreindar í 3. mgr. ákvæðisins en til alþjónustu teljast m.a. talsímaþjónusta, handvirk þjónusta og þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir og gagnaflutningsþjónusta með 128 Kb/s flutningsgetu. Í málsgreininni segir jafnframt að Póst- og fjarskiptastofnun skuli tryggja að notendur hafi aðgang að a.m.k. einni símaskrá með öllum símanúmerum og upplýsingaþjónustu um öll símanúmer.

Markmiðum alþjónustu hér á landi er nánar lýst 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.“

Í 7. gr. reglugerðarinnar er fjallað um upplýsingaþjónustu um símanúmer og útgáfu símaskrár. Í greininni segir:

„Póst- og fjarskiptastofnun skal tryggja að notendur hafi aðgang að upplýsingaþjónustu um öll símanúmer.

Póst- og fjarskiptastofnun skal tryggja að allir notendur fái sér að kostnaðarlausu afhenta símaskrá sem hefur að geyma upplýsingar um öll símanúmer.

Fjarskiptafyrirtæki sem á hefur verið lögð kvöð um að gefa út símaskrá skal fara eftir 1. og 2. mgr. 45. gr. laga um fjarskipti þegar áskrifandinn er skráður. Símaskráin skal vera aðgengileg í prentuðu formi og á internetinu. Uppfærsla netútgáfu símaskrárinnar skal fara fram a.m.k. vikulega. Prentaða útgáfu símaskrárinnar skal gefa út árlega.“

Í ákvæðinu er þannig lögð skylda á Póst- og fjarskiptastofnun að allir notendur fái sér að kostnaðarlausu afhenta símaskrá sem hefur að geyma upplýsingar um öll símanúmer. Skal símaskráin því vera aðgengileg hvort tveggja á internetinu og á prentuðu formi sem gefin er út árlega.

Til að tryggja framboð alþjónustu hefur Póst- og fjarskiptastofnun vald til að leggja kvaðir á fyrirtæki að veita slíka nánar tilgreinda þjónustu. En þótt stofnuninni sé veitt slíkt vald er það grundvallarforsenda, sem taka verður mið af við mat á því hvort grípa eigi til íþyngjandi aðgerða, að þjónustunni verði ekki komið á ef einungis er tekið mið af viðskiptasjónarmiðum, sbr. 1. mgr. 5. gr. alþjónustureglugerðar Evrópusambandsins nr. 2002/22/EB. 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 athugasemdum 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.

2.3 Ákvæði 45.gr. fjarskiptalaga

Í 45. gr. fjarskiptalaga er einnig að finna ákvæði sem kveður á um skyldu stofnunarinnar að tryggja öllum notendum opna símskrá og upplýsingaþjónustu um öll símanúmer.

Í ákvæðinu er fjallað um skrár yfir áskrifendur og skráningu þeirra. Samkvæmt ákvæðinu skulu áskrifendur í fjarskiptaþjónustu eiga rétt á að vera skráðir í opinberum númera- og vistfangaskrá. Þá skulu þeir eiga rétt á því að skoða upplýsingar sem skráðar eru um þá. Eins eiga þeir kröfu á að vera óskráðir í gagnagrunni símaskrár og er óheimilt að krefja þá um gjald fyrir það, sbr. 1. mgr.

Ákvæðið kveður einnig á um að áður en persónulegar upplýsingar um áskrifendur eru skráðar í prentuðum eða rafrænum skráum yfir áskrifendur skulu þeir eiga aðgang að upplýsingunum. Eins kveður greinin á um að þær persónuupplýsingar sem skráðar eru í prentuðum og rafrænum skráum og í upplýsingaþjónustu um símanúmer skulu takmarkast við þær upplýsingar sem þarf til að bera kennsl á áskrifanda nema áskrifandinn hafi veitt ótvíræða heimild til annars. Þá hefur áskrifandi rétt á að í skránni sé gefið til kynna að upplýsingar um hann megi ekki nota í tilgangi beinnar markaðssetningar, svo kölluð bannmerking, að heimilisfangi sé sleppt að einhverju eða öllu leyti, sbr. 2. mgr.

Í 3. mgr. greinarinnar er aftur lögð sú skylda á Póst- og fjarskiptastofnun að stofnunin tryggi að öllum notendum sé opin a.m.k. ein símaskrá sem hefur upplýsingar um öll símanúmer. Þá skal stofnunin tryggja að a.m.k. ein símaupplýsingaþjónusta sé opin öllum notendum með upplýsingum um öll símanúmer, að því gefnu að hlutaðeigandi áskrifandi hefur ekki kosið að vera ekki í slíkri skrá. Þannig getur stofnunin í þessu skyni lagt viðeigandi kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

Þá getur Póst- og fjarskiptastofnun einnig á grundvelli 4. mgr. greinarinnar „... skyldað öll fjarskiptafyrirtæki sem úthluta áskrifendum símanúmerum til að verða við beiðnum um að láta í té viðkomandi upplýsingar í formi sem aðilar koma sér saman um, þ.m.t. tölvutæku formi, og með skilmálum sem eru sanngjarnir og byggðir á kostnaði ásamt hæfilegri álagningu. Óheimilt er að nota upplýsingarnar í öðrum tilgangi en að gefa út símaskrár eða fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer.

Í ákvæðinu felst í raun tvíþættur tilgangur. 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 jafnræðisgrundvelli á markaði fyrir útgáfu símaskrár og rekstur upplýsingaþjónustu um símanúmer. Hafa aðilar sem starfa eða hyggjast starfa sama aðgang að grunnupplýsingum um áskrifendur á sama kostnaðargreinda verði Póst- og fjarskiptastofnunar.

2.4 Evrópulöggjöf

Framangreind ákvæði fjarskiptalaga byggja á ákvæðum tilskipana Evrópusambandsins um alþjónustu og réttindi notenda að því er varðar rafræn fjarskiptanet og –þjónustu nr. 2002/22/EB, sbr. ákvæði 5. og 25. gr., og um vinnslu persónuupplýsinga og um verndun einkalífs á sviði rafrænna fjarskipt nr. 2002/58/EB, sbr. 12. gr.

Í 5. gr. alþjónustutilskipunarinnar er kveðið á um skyldu aðildarríkja að tryggja að minnsta kosti eina tæmandi símaskrá og upplýsingaþjónustu um símanúmer. Þá skal, samkvæmt 25. gr. tilskipunarinnar, aðildarríki tryggja að áskrifendur hafi rétt til að vera í tilgreindri símaskrá. Kveður 2. mgr. ákvæðisins einnig á um skyldu fjarskiptafyrirtækja til að afhenda viðeigandi upplýsingar til þeirra sem hyggja á númeraupplýsingaþjónustu. Þá segir jafnframt í 35. –lið inngangsorða tilskipunarinnar að framboð númeraupplýsingaþjónustu og símaskrá sé nú þegar opið fyrir samkeppni og að öllum fjarskiptafyrirtækjum beri framangreind skylda til afhendingar á upplýsingum. Endurspeglast hér hinn tvíþætti tilgangur ákvæðisins 25. gr. tilskipunarinnar sem 45. gr. fjarskiptalaga byggir m.a. á, þ.e. að tryggja hvort tveggja alþjónustu á þessu sviði sem og að hafa markað fyrir upplýsingaþjónustuveitur án aðgangshindrana. Þessi túlkun endurspeglast jafnframt í álitum BEREC, frá því í janúar 2013, á því hvernig túlka beri ákvæði 25. gr. alþjónustutilskipunarinnar.

Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar verður við endurskoðun alþjónustukvaða Já að líta til samspils framangreindra ákvæða þegar mat er lagt á það hvort samkeppni á markaðinum tryggi þau alþjónustumarkmið sem kveðið er á um. Var það afstaða PFS þegar farið var í samráð við hagsmunaaðila í júní síðastliðið sumar að svo væri.

III.

Samráð PFS

Líkt og að framan segir gilda núverandi alþjónustukvaðir Já til júníloka 2014. Póst- og fjarskiptastofnun kallaði eftir samráði í júní á þessu ári varðandi endurskoðun alþjónustukvaða Já, breytingu á fyrirkomulagi skráningarhalds og afturköllun á símanúmerinu 118.

Í samráðsskjalinu voru boðaðar þrjár meginbreytingar frá núverandi fyrirkomulagi. Í fyrsta lagi var boðað að stofnunin 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 Póst- og fjarskiptastofnun 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 og á sérstöku samræmdu sniðmáti. Áréttung þessi er til komin vegna þess að stofnunin hefur upplýsingar um að fyrirtækin geti 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 Póst- og fjarskiptastofnunar 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 stofnunin ákveðin viðmið um hvað fram skuli koma í slíkum samningi svo ákvæði fjarskiptalaga séu virt.

Í þriðja lagi boðaði stofnunin að leyfi Já fyrir notkun á stuttúmerinu 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 stofnunin fram það mat sitt að með breytingu á fyrirkomulagi skráarhalds, þar sem fjarskiptafyrirtækjum sem úthlutuðu símanúmerum yrði gert skylt að afhenda aðilum sem hygðust starfa á markaði fyrir upplýsingaþjónustu fyrir símanúmer, myndi skapast samkeppni á þeim markaði. Væri markmiði fjarskiptalaga um alþjónustu er varðar útgáfu rafrænnar símaskrár og upplýsingaþjónustu um símanúmer því tryggt án álagningu kvaða. Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar á hið sama þó ekki við um útgáfu prentaðrar símaskrár og boðaði stofnunin að þeirri kvöð yrði viðhaldið.

Alls skiluðu fjórir aðilar inn athugasemdum við samráðsskjal stofnunarinnar, þ.e. Já, Miðlun ehf., Loftmyndir ehf. og Síminn hf. Birti stofnunin yfirlit athugasemda þeirra í sérstöku skjali þann 12. nóvember sl. og niðurstöður samráðsins með viðbrögðum stofnunarinnar þann 20. desember 2013. Póst- og fjarskiptastofnun vísar til niðurstöðuskjals samráðsins hvað varðar viðbrögð stofnunarinnar við einstaka athugasemdum. Í ákvörðun þessari verður fyrst og fremst tekin afstaða til núgildandi alþjónustukvaða Já, m.t.t. niðurstöðu samráðsins.

IV.

Endurskoðun alþjónustukvaða Já

4.1 Útgáfa prentaðrar og rafrænnar símaskrár

Í 1. tl. núgildandi alþjónustukvaða Já, sbr. ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 22/2011, er lögð skylda á félagið að gefa út prentaða símaskrá og halda úti vefútgáfu hennar. Er það í samræmi við ákvæði fjarskiptalaga og 2. og 3. mgr. 7. gr. alþjónustureglugerðarinnar sem setur skýra skyldu á hendur stofnunarinnar um að tryggð sé símaskrá, notendum að kostnaðarlausu og skal hún hvort tveggja vera í prentuðu upplagi sem og á internetinu.

4.1.1 Prentuð símaskrá

Í samráðsskjali stofnunarinnar var boðað að kvöð yrði viðhaldið á Já um útgáfu prentaðrar símaskrár þar sem ekki voru taldar forsendur að svo stöddu að slík útgáfa yrði tryggð á samkeppnisgrundvelli. Forsendur stofnunarinnar fyrir að leggja kvöðina á Já byggðust m.a. á því að félagið hefur yfir að ráða eina heildstæða gagnagrunni landsins um símanúmer áskrifenda í fjarskiptaþjónustu en slíkur gagnagrunnur er nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að gefa út prentaða símaskrá hér á landi. Þá er ljóst að að hálfu stofnunarinnar að Já hefur yfir að ráða hvort tveggja reynslu og þekkingu til að uppfylla slíka skyldu. Var þar til að mynda nefnd þekking félagsins af hönnun, uppsetningu og umbroti við gerð slíkrar símaskrár. Þá kom fram fram það mat Póst- og fjarskiptastofnunar um að félagið búi yfir

viðskiptasamböndum og viðskiptavild, svo sem í formi auglýsenda o.fl., sem nýr aðili á markaði þyrfti mögulega að afla. Í ljósi framangreinds taldi stofnunin að nýr aðili geti ekki, að svo stöddu gefið út prentað eintak símaskrárinnar á sömu hagkvæmnisforsendum og Já getur gert.

Í tilgreindu samráði Póst- og fjarskiptastofnunar voru ekki settar fram athugasemdir um áframhaldandi kvöð um útgáfu prentaðrar símaskrár, nema að hálfu Já. Taldi félagið að slík kvöð væri andstæð þeirri meginreglu sem finna mætti meðal Evrópuríkja hvað þetta varðar. Samkvæmt upplýsingum sem félagið byggði yfir væri einungis lögð slík kvöð í tveimur Evrópuríkum, þ.e. Möltu og Portúgal. Þar væru aðstæður þó ólíkar á Íslandi þar sem einungis 77% heimila hafa internetaðgang á Möltu og einungis 61% heimila hafa netaðgang í Portúgal en hér á landi væri aðgangur nær 100%. Hins vegar væri ekki að finna kvaðir sem þessar í Þýskalandi, Eistlandi, Finnlandi, Ungverjalandi, Bretlandi og Sviss.

Í athugasemdum Já var áréttaður vilji félagsins til að undirrita yfirlýsingu um það að félagið hygðist gefa út prentaða símaskrá með sama fyrirkomulagi og það hafi gert fram til þessa fyrir t.d. næstu þrjú árin. Þannig gengi það gegn meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga að leggja sérstaka íþyngjandi kvöð á félagið hvað þetta varðar.

Póst- og fjarskiptastofnun getur tekið undir með Já að óþarft sé að taka slíka íþyngjandi ákvörðun sé félagið tilbúið til að skuldbinda sig að gefa út prentaða símaskrá á þeim forsendum sem settar hafa verið af hálfu stofnunarinnar í fyrri alþjónustukvöð, sbr. ákvörðun stofnunarinnar nr. 22/2011, að undanskilinni kvöð um birtingu starfsheitis.

Líkt og sagði í samráðsskjali Póst- og fjarskiptastofnunar útilokaði stofnunin ekki að hún gæti fallist á slíka skuldbindandi yfirlýsingu af hálfu félagsins í stað þess að til álagningu kvaðar kæmi. Stofnuninni hefur nú, eftir viðræður við Já, borist yfirlýsing félagsins, sbr. V. kafli í ákvörðun þessari og viðauki við hana.

Í samræmi við framangreint hefur Póst- og fjarskiptastofnun ákveðið að falla frá því að viðhalda alþjónustukvöð um útgáfu prentaðrar símaskrár líkt og boðað var í samráðsskjali stofnunarinnar, a.m.k. til næstu þriggja ára. Mun stofnunin því fella niður kvaðir á Já um útgáfu prentaðrar símaskrár, sbr. 1. tl. nógildandi ákvörðunar nr. 22/2011, að því tilskyldu að félagið viðhaldi útgáfu hennar í samræmi við yfirlýsingu þess þar um.

4.1.2 Rafræn símaskrá

Hvað varðar útgáfu rafrænnar símaskrár boðaði Póst- og fjarskiptastofnun í samráðsskjali sínu afléttingu kvaða. Byggði stofnunin það á því mati að réttarskýrandi túlkun stofnunarinnar á 45. gr., sem ítarlega var fjallað um í samráðsskjali stofnunarinnar, myndi skapa samkeppnislegar forsundur fyrir fleiri en einni rafrænni útgáfu símaskrár. Yrði þannig tryggt að skilyrði ákvæðis 3. mgr. 7. gr. reglugerðar um alþjónustu yrði uppfyllt án þess að stofnunin myndi beita valdheimildum sínum til álagningu kvaða. Af þeim sökum væri það íþyngjandi inngríp af hálfu stjórnvalds að leggja á kvaðir þess efnis sem ekki væri byggt á málefnalegum sjónarmiðum. Þá gerir stofnunin ráð fyrir að verðlagning fyrir þessa þjónustu verði hverfandi eða engin fyrir neytendur líkt og reyndin er í dag með vefsíðu Já, www.ja.is.

Ekkert í umsögnum hagsmunaaðila í samráði stofnunarinnar hefur áhrif á þær forsendur sem þar voru kynntar. Mun Póst- og fjarskiptastofnun því fella niður kvaðir á Já um útgáfu rafrænnar símaskrár, sbr. 1. tl. nógildandi ákvörðunar nr. 22/2011.

4.2 Upplýsingaþjónusta um símanúmer

Í 2. tl. nógildandi ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar, nr. 22/2011, er kveðið á um skyldu Já að reka upplýsingaveitu um öll símanúmer í númerinu 118. Er það í samræmi við ákvæði fjarskiptalaga og 1. mgr. 7. gr. alþjónustureglugerðarinnar sem setur skýra skyldu á hendur stofnunarinnar um að tryggð sé slík þjónusta við notendur.

Í samráðsskjali stofnunarinnar frá 1. júní var boðað að felld verði niður kvöð á hendur félaginu hvað varðar rekstur upplýsingaveitu um öll símanúmer. Var í skjalinu sett fram það mat stofnunarinnar að með breyttri framkvæmd 45. gr. fjarskiptalaga ætti að vera tryggð með sem bestum hætti að samkeppni geti þrífist á jafnræðisgrundvelli á markaði fyrir upplýsingaþjónustur um símanúmer.

Með framkvæmdinni væri leitast við að tryggja að aðgangshindranir að markaði verði ekki fyrir hendi og aðilar sem hyggjast á rekstur upplýsingaþjónustu um símanúmer geti fengið afhentar rauntímaupplýsingar, með sanngjörnum skilmálum og á kostnaðarverði að viðbættri hæfilegri álagningu, frá fjarskiptafyrirtækjum sem úthluta símanúmerum. Þannig geta hinir sömu aðilar komið á heildstæðum gagnagrunni grunnupplýsinga um áskrifendur til reksturs upplýsingaþjónustu um símanúmer.

Þá taldi Póst- og fjarskiptastofnun að kröfu fjarskiptalaga um að neytendur skuli eiga rétt á alþjónustu á sanngjörnu verði verði uppfyllt með aukinni samkeppni sem ætla má að leiði til hagkvæms verðs fyrir neytendur. Með því að kostnaðargreina aðgang að grunnupplýsingum, sbr. 45. gr. fjarskiptalaga, tryggir stofnunin að jafnfræði eigi að ríkja á meðal þeirra aðila sem hyggjast veita þá alþjónustu sem felst í útgáfu símaskrár og rekstri upplýsingaþjónustu, án tillit til þess hvort sérstakar kvaðir þess efnis hafi verið lagðar á aðila. Þannig nær eftirlitsákvæði 4. mgr. 45. gr. í raun til heildsöluhluta þjónustunnar. Aukin samkeppni milli aðila á upplýsingaþjónustumarkaði mun að öllum líkindum tryggja sanngjarnt smásöluverð til neytenda.

Til að tryggja með sem bestum og skilvirkustum hætti að framangreind markmið náist hyggst Póst- og fjarskiptastofnun jafnframt setja verklagsreglur í samvinnu við hagsmunaaðila um framkvæmd upplýsingamiðlunar.

Í samráði Póst- og fjarskiptastofnunar komu ekki fram sjónarmið af hálfu hagsmunaaðila við þá fyrirhuguðu ákvörðun stofnunarinnar að fella niður kvaðir á Já hvað varðar rekstur upplýsingaþjónustu um símanúmer sem hefur áhrif á þær forsendur sem þar voru kynntar. Mun Póst- og fjarskiptastofnun því fella niður kvaðir á Já um rekstur upplýsingaþjónustu um símanúmer í símanúmerinu 118, sbr. 2. tl. nógildandi ákvörðunar nr. 22/2011.

4.3 Varðveisla heildstæðs gagnagrunns

Þriðji töluliðurinn í núgildandi ákvörðun felur í sér kvöð um að Já haldi utan um gagnagrunn yfir alla áskrifendur fjarskiptaþjónustu hér á landi, hvort sem um er að ræða fastanetsnúmer, farsímanúmer eða önnur þjónustunúmer.

Í samráðsskjali stofnunarinnar kom fram að sömu rök og styðja áætlun stofnunarinnar um niðurfellingu kvaða fyrir útgáfu rafrænnar símaskrár og reksturs upplýsingaþjónustu um símanúmer eigi við um varðveislu gagnagrunns yfir alla áskrifendur. Taldi stofnunin að sú skylda sem hvílir á fjarskiptafyrirtækjum að skrá ákveðnar grunnupplýsingar, í samræmi við 1. og 2. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga, og skyldu þeirra að afhenda slíkar rauntíma upplýsingar á jafnræðisgrunni til þeirra sem hyggjast á rekstur upplýsingaþjónustu eða útgáfu símaskrár, tryggi með nægjanlegum hætti að til verði heildstæður gagnagrunnur yfir alla áskrifendur, hvort sem um er að ræða fastanetsnúmer, farsímanúmer eða önnur þjónustunúmer.

Ekkert í umsögnum hagsmunaaðila við samráð stofnunarinnar hefur áhrif á þær forsendur sem liggja til grundvallar ákvörðun um að fellan niður framangreinda kvöð. Mun Póst- og fjarskiptastofnun því fella niður kvaðir á Já um varðveislu gagnagrunns yfir alla áskrifendur hér á landi, sbr. 3. tl. núgildandi ákvörðunar nr. 22/2011.

V.

Yfirlýsing Já

Líkt og að framan greinir liggur sú meginforsenda fyrir afléttingu kvaðar um útgáfu prentaðrar símaskrár að Já kveði á um, með skuldbindandi hætti í yfirlýsingu, að félagið hyggist gefa út prentaða símaskrá til næstu þriggja ára.

PFS barst yfirlýsing frá Já, dags. 19. desember 2013, þess efnis og er sú yfirlýsing viðauki við ákvörðun þessa. Í yfirlýsingunni kemur m.a. fram að félagið skuldbindi sig „ ... með yfirlýsingu þessari til að gefa út prentaða símaskrá næstu þrjú ár, frá 1. janúar 2014 að telja.“

Auk þess að tryggja prentaða útgáfu símaskrárinnar lýsir félagið sig skuldbundið til að „ ... viðhalda vefútgáfu símaskrár og að koma til móts við notendur með sérþarfir með sambærilegum hætti og tíðkast hefur.“

Í yfirlýsingunni er jafnframt að finna almennan áskilnað um að óska eftir endurskoðun á skuldbindingu sinni að tveimur árum liðnum hafi orðið breytingar á forsendum hennar á því tímabili.

Póst- og fjarskiptastofnun telur að á grundvelli yfirlýsingar Já hafi stofnunin tryggt að ákvæðum 2. og 3. mgr. 7. gr. reglugerðar um alþjónustu sé tryggt án álagningu íþyngjandi kvaða á aðila á markaði.

IV.

Afturköllun á símanúmerinu 118

Í 2. tl. alþjónustukvaðar Já er kveðið á um að upplýsingaþjónusta um símanúmer skuli veitt í símanúmerinu 118 og því til samræmis hefur Já heimild til að nota símanúmerið fyrir upplýsingaþjónustu sína.

Með bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 10. febrúar 2011, var Já veitt leyfi til afnota af stuttnúmerinu 118 til fimm ára, þ.e. til 10. febrúar 2016. Var slík úthlutun í samræmi við það lagaumhverfi sem býr að baki samræmdri skilgreiningu á tilteknu númeri til að veita upplýsingaþjónustu um símanúmer. Einnig er um að ræða lágmarksþjónustu sem ber að veita öllum landsmönnum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra og var því talið sá aðili sem umfram aðra ber skyldu til þess að veita upplýsingaþjónustu um símanúmer, auk annarrar tengdrar þjónustu, s.s. aðstoð við fatlaða varðandi aðgang að númerum, skyldi eiga rétt til afnota á símanúmerinu 118, nema aðrar málefnalegar ástæður mæltu á móti því.

Já var úthlutað stuttnúmerinu til fimm ára en úthlutuninni fylgdu þó ákveðin skilyrði sem talin voru upp í sjö tölulíðum í bréfi stofnunarinnar. Meðal skilyrða sem uppfylla þurfti var að réttthafi 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 yrði kvöðum um að veita alþjónustu á sviði upplýsingaþjónustu um símanúmer aflétt af réttthafa væri stofnuninni heimilt að breyta og/eða bæta skilyrðum við úthlutunina eða afturkalla réttindin með tólf mánaða fyrirvara.

Nú liggur fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun hyggst fella niður þá kvöð á félaginu sem lýtur að rekstri upplýsingaþjónustu um öll símanúmer í símanúmerinu 118 með ákvörðun þessari. Er jafnframt ljóst að PFS hyggst ekki heimila félaginu notkun símanúmersins til samræmis við áætlaðan gildistíma leyfisins, þ.e. til 10. febrúar 2016. Í framangreindu úthlutunarbréfi stofnunarinnar er settur sá fyrirvari að verði alþjónustukvöðum aflétt af réttthafa sé stofnuninni heimilt að breyta og/eða bæta skilyrðum við úthlutunina eða afturkalla réttindin með tólf mánaða fyrirvara.

Já hefur lýst sig reiðubúið að skila inn símanúmerinu 118 fyrir það tímamark sem úthlutunarskilmálar segja fyrir um að því gefnu að stofnunin leggi ekki áframhaldandi íþyngjandi kvaðir á félagið.

Ljóst er að Póst- og fjarskiptastofnun mun aflétta alþjónustukvöðum af félaginu frá og með dagsetningu þessarar ákvörðunar. Úthlutunarskilmálar hafa að geyma heimildarákvæði til handa stofnuninni um að breyta eða bæta við skilyrðum við úthlutunina eða afturkalla réttindin.

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 lögum til breytinga á fjarskiptalögum nr. 34/2011, og var þá afturköllunarheimild sett á ný inn í fjarskiptalög. Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar er ljóst að út frá athugasemdum við frumvarpið er varð að lögum til breytinga á fjarskiptalögum er

afturköllun og breyting á skilmálum réttinda íþyngjandi aðgerð af hálfu stjórnvalds varðandi tímabundin réttindi rétthafa. Segir m.a. um 1. mgr. ákvæðisins að því skuli einungis beitt þegar knýjandi 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 fyrr 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 eða breyta þegar úthlutuðum réttindum er það mat Póst- og fjarskiptastofnunar að afturkalla heimild Já til notkun á símanúmerinu 118 frá 30. júní 2015. Skal félagið þá hætta notkun þess.

VII.

Samandregnar niðurstöður

Eins og rakið hefur verið í kafla IV í ákvörðun þessari hyggst Póst- og fjarskiptastofnun afturkalla þær alþjónustukvaðir sem í gildi eru gagnvart Já. Um er að ræða kvaðir um útgáfu prentaðrar og rafrænnar símaskrár, rekstur upplýsingaþjónustu í símanúmerinu 118 og varðveislu gagnagrunns yfir alla áskrifendur hér á landi, sbr. 1.-3. tl. ákvörðunar stofnunarinnar nr. 22/2011. Tekur afléttingin gildi frá og með dagsetningu ákvörðunar þessarar.

Líkt og fram kom í samráðsskjali og kafla 4.1.1 í ákvörðun þessari er það mat Póst- og fjarskiptastofnunar að ekki séu til staðar forsendur til afléttingu kvaða hvað varðar útgáfu prentaðrar símaskrár enda séu ekki staðar í dag þær samkeppnislegu forsendur fyrir slíkri útgáfu sem stofnunin telur tryggja að ákvæði 2. og 3. mgr. 7. gr. reglugerðar um alþjónustu verði uppfyllt. Öðru gegni aftur á móti um vefútgáfu símaskrárinnar, upplýsingaþjónustu um símanúmer og varðveislu gagnagrunns eftir að nýtt fyrirkomulag skráningarhalds kemst til framkvæmdar árið 2014.

Sú niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar um að falla frá boðaðri kvöð um útgáfu prentaðrar símaskrár byggir á þeirri skuldbindandi yfirlýsingu sem Já hefur sent frá sér og er viðauki við ákvörðun þessa. Á grundvelli þeirrar yfirlýsingar Já um útgáfu prentaðrar símaskrár til næstu þriggja ára telur stofnunin tryggt að skilyrði framangreinds ákvæðis reglugerðar um alþjónustu sé uppfyllt. Með tilliti til meðalhófsreglu stjórnsýslulaga er það ákvörðun stofnunarinnar að fella niður umrædda kvöð á félagið.

Þá hyggst Póst- og fjarskiptastofnun gera þær breytingar á úthlutunarskilmálum Já fyrir notkun á símanúmerinu 118 að notkun þess skuli hætt þann 30. júní 2015.

Ákvörðunarorð

Póst- og fjarskiptastofnun fellir niður þær alþjónustukvaðir sem lagðar voru á Já upplýsingaveitur hf. með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 22/2011, sbr. úrskurðar úrskurðarnefndar fjarskipta og póstmála í máli nr. 4/2011. Um er að ræða kvaðir samkvæmt 1. – 3. tl. framangreindrar ákvörðunar.

Póst- og fjarskiptastofnun afturkallar heimild Já upplýsingaveitna hf. til notkunar á símnúmerinu 118, sbr. úthlutunarbréf stofnunarinnar, dags. 10. febrúar 2011, frá 30. júní 2015. Skal notkun Já upplýsingaveitna hf. á símanúmerinu 118 hætt frá þeirri dagsetningu.

Ákvörðun þessi er kæránlegt 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 ákvæði 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 20. desember 2013

Björn Geirsson, f.h. forstjóra

Unnur Kr. Sveinbjarnardóttir

Viðauki við ákvörðun

Afrit af yfirlýsingu Já upplýsingaveitna hf., dags. 19. desember 2013.

Yfirlýsing

Í tengslum við yfirstandandi samráð PFS um endurskoðun alþjónustukvaða Já hf. skuldbindur félagið sig með yfirlýsingu þessari til að gefa út prentaða símaskrá næstu þrjú ár, frá 1. janúar 2014 að telja. Þá mun félagið á sama tímabili viðhalda vefútgáfu símaskrár og að koma til móts við notendur með sérþarfir með sambærilegum hætti og tíðkast hefur. Félagið áskilur sér þó rétt til að óska eftir endurskoðun á skuldbindingu þessari að tveimur árum liðnum ef forsendur hafa breyst á því tímabili.

Virðingarfyllt,

f.h. Já hf.

19.12.2013


Katrín Ólga Jóhannesdóttir,

formaður stjórnar


Sigríður Margrét Oddsdóttir,

forstjóri

19.12.2013

Móttekið og staðfest:

f.h. forstjóra Björn Guðjónsson

Hrafnkell V. Guðjónsson

forstjóri PFS

