



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 40/2010

um fyrirhugað fyrirkomulag SIP ehf. á skráningu á númeraröð í HÍN

I. Erindið

Með tölvupósti frá fjarskiptafyrirtækinu Símafélaginu ehf. (áður SIP ehf.), dags. 22. september 2010, barst Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) tilkynning um fyrirhugaða tilhögun á skráningu á númerum og kóða í gagnagrunn Hins íslenska númerafélags (HÍN), en tilkynningin var jafnframt send öllum þeim fjarskiptafyrirtækjum sem eiga eignarhlut í HÍN. Upplýst var að slíkrar skráningar væri þörf vegna samnings Símafélagsins við IMC á Íslandi ehf. (IMC) um að fá endursöluaðgang að farsímaneti fyrirtækisins og afnot af númeraröðinni 651-XXXX í þeim tilgangi. Í tilkynningunni var tilhöguninni lýst á eftirfarandi hátt:

- „IMC hefur úthlutað númeraseríunni 651XXXX fyrir SIP
- IMC hefur úthlutað IMSI seríunni 274040199XXXXXX fyrir SIP
- SIP mun nota HÍN kóða 08 (SIP) þegar númer eru flutt í farsímaþjónustu SIP og hefur öll númeraserían 651XXXX nú þegar verið flutt til SIP
- Símtölum í farsímaþjónustu SIP skal vísað til IMC sem er með portunarkóðann E3310
- Network ID IMC sem er 310 gildir einnig fyrir farsímaþjónustu SIP

Vinsamlegast uppfærið kerfi ykkar til að geta beint umferð vegna þessara númera rétt.“

II. Málsmeðferð og sjónarmið aðila

1. *Orðsending PFS til aðila máls*

Sama dag og Póst- og fjarskiptastofnun barst framangreind tilkynning frá Símafélaginu var henni svarað af hálfu stofnunarinnar með orðsendingu til allra hlutaðeigandi aðila máls, sbr. tölvupóst dags. 22. september 2010, en hún var svohljóðandi:

„PFS þarf að skoða þessa tilhögun á skráningu númera IMC vegna fyrirhugaðrar farsímaþjónustu SIP áður en hún hlýtur samþykki. Er þeim tilmælum beint til hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækja að framkvæma ekki breytingar á skráningum innan sinna kerfa og/eða HÍN þar til PFS hefur lokið sinni skoðun.

PFS mun hafa samband við SIP varðandi vinnslu málsins.“

2.

Fundur PFS með fulltrúum Símafélagsins og IMC

Þann 27. september áttu fulltrúar Símafélagsins og IMC fund með Póst- og fjarskiptastofnun til að gera starfsmönnum hennar betur grein fyrir áformum sínum. Á fundinum gafst Póst- og fjarskiptastofnun jafnframt tækifæri til þess að gera grein fyrir sjónarmiðum sínum varðandi fyrirhugaða skráningu. Ekki þykja vera efni til þess að rekja einstök efnisatriði sem komu til umræðu á þessum fundi, enda liggja sjónarmið aðila fyrir skjöluð með ítarlegum hætti, í þeim bréfaskiptum sem á eftir fylgdu og nánar verður gerð grein fyrir.

Það var þó niðurstaða fundarins að Póst- og fjarskiptastofnun kallaði eftir nánari skriflegri lýsingu á fyrirhugaðri skráningu á númerum og kóðum inn í HÍN. Slík lýsing tæki þá mið af þeim sjónarmiðum stofnunarinnar sem reifuð voru á fundinum.

3.

Nánari lýsing Símafélagsins á fyrirkomulagi skráningar

Með tölvupósti Símafélagsins, dags. 29. september 2010, barst Póst- og fjarskiptastofnun nánari lýsingu á fyrirkomulagi fyrirhugaðrar skráningar og forsendum hennar, sbr. eftirfarandi:

„SIP stefnir sem sagt á að gera endursölusamning við IMC um farsímaþjónustu á kerfum IMC og þeim tengingum sem því fylgja. IMC rekur sitt eigið core network (MSC o.fl.) en notar radio network Símans og Vodafone.

Við viljum ítreka að við erum ekki að reka farsímaþjónustu á símsstöðvum eða gáttum SIP -- farsímaþjónusta SIP er alfarið á kerfum IMC, rétt eins og farsímaþjónusta Tal hefur verið alfarið á kerfum Vodafone, o.s.frv. Þetta er sama fyrirkomulag.

Hvað varðar númeraflutninga og HÍN þá höfum við sér kóða í HÍN (10) sem er ætlaður undir farsímaþjónustu SIP (fastlínuþjónusta SIP hefur kóða 08 í HÍN.) Þetta er mjög eðlilegt fyrirkomulag, Tal hefur t.d. verið með sér kóða í HÍN fyrir Tal símanúmer sem eru á farsímakerfum Vodafone og Tal er með annan kóða fyrir númerin sín á nýja kerfinu hjá Símanum. Þetta er gert til að skráningin á þjónustuaðila sé rétt þ.a. þegar það er flett upp í númeraþjónustum á vefnum þá kemur SIP upp sem þjónustuaðili númersins, en ekki t.d. Alterna (sem er einnig með endursölusamning við IMC). Taka má fram að heimafyrirtækið í HÍN fyrir 651-xxxx er hinsvegar skráð á IMC. Heimafyrirtæki er fyrirtækið sem er með seríuna úthlutað.

Hvað tæknimál varðar þá er þetta mjög einfalt og ekkert nýtt í þeim málum. 651-xxxx serían verður skráð í símsstöðvum með network kóða IMC þ.a. umferð vísast

til þeirra og allir númeraflutningar sem eru skráðir yfir á kóða 10 (farsímaþjónusta SIP) verður jafnframt vísað á sama network kóða hjá IMC.“

Þá gerði Símafélagið frekari grein fyrir sjónarmiðum sínum varðandi fyrirhugaða skráningu, sérstaklega með tilliti til þeirra sjónarmiða sem PFS hafði vakið máls á fundi með aðilum, sbr. tölvupóst dags. 6. október 2010, en í honum segir eftirfarandi:

„PFS hefur skoðað tillögur SIP frá 22.september varðandi skráningu númera IMC 651 xxxx í númeragrunn HÍN, þ.m.t. breytingar tillögur sem kynntar voru með tölvupósti 29. september s.l. En þar kemur fram að númerin séu flutt frá IMC til SIP en heimaþyrtækið í HÍN fyrir 651-xxxx er hinsvegar skráð IMC. En heimaþyrtæki er þyrtækið sem er fær númeraröðinni úthlutað.

Samkvæmt SIP snúast tillögur SIP um að notendur sjái SIP merkt fyrir númerum sem SIP hefur endurselt. SIP er í þessu tilfalli eingöngu endursölu aðili og ekki þörf fyrir þessa breytingu til að SIP geti hafið endursölu.

Miðað við framkomnar upplýsingar telur PFS vafasamt að heimila þessa skráningu. Í fyrsta lagi má telja að ákveðið framsal sé um að ræða þar sem öll símanúmerin eru flutt frá IMC til SIP. Ekki er um númeraflutning einstaklinga að ræða heldur er númeraröðin flutt frá IMC til SIP í einu lagi. Í 7. gr. laga nr. 81/2003 kemur fram um að til að notkun tíðnir og númer eru bundin við nafn og er framsal óheimilt.

Í öðru lagi hefur PFS efasemdir um að nauðsynlegt sé að merkja SIP notendur sérstaklega, og gefa þeim þá tilfinningu að þér séu á öðru kerfi en þeir séu á. Þótt slíkt hafi ákveðið gildi markaðslega er heppilegast að viðskiptavinnum sé skýrt skilmerkilega frá hvaða vöru hann sé í raun að kaupa.

Í þriðja lagi hefur PFS stefnt að því að gera minni mun milli kerfa gjaldalega og má minna á ákvarðanir PFS nr. 18/2010, 9/2010, og ákvörðun frá 20.júlí 2006, sem fjalla m.a um að gæta jafnræðis milli neta á lúkningarverðum. Þó PFS styðji aukna samkeppni í farsímanetum með m.a. sýndarnetum og endursölu, þá vill PFS ekki stuðla að flóknum kerfum lúkningargjalda. Merking viðskiptavina á hverri áskriftarleið telur PFS ekki heppilega.

Miðað við ofangreint telur PFS ekki rétt að heimila skráningu númeraraðirnar á SIP sem SIP tilkynnti með tölvupósti þann 22. september. Hafi SIP frekari skýringar eða athugasemdir við þessa afstöðu PFS er gefinn frestur til 20.október fyrir SIP að koma þeim að. Að öðrum kosti mun PFS tilkynna niðurstöðu sína til aðila málsins.“

4.

Boðuð afstaða PFS

Með bréfi til Símafélagsins, dags. 15. október 2010, boðaði Póst- og fjarskiptastofnun með formlegum hætti fyrirhugaða afstöðu sína, að því er varðaði fyrirhugaða skráningu fyrirtækisins á númerum og kóða inn í gagnagrunn HÍN, með það fyrir augum að Símafélaginu gæfist kostur á því að tjá sig um málið áður en endanleg ákvörðun yrði tekin.

Að áliti Póst- og fjarskiptastofnunar var fyrirhuguð tilhögun skráningar af hálfu Símafélagsins ekki talin samrýmast lögum um fjarskipti nr. 81/2003, en fyrir því voru raktar þrenns konar ástæður.

Í *fyrsta lagi* var vísað til þess að fyrirhuguð skráning gengi gegn þeirri aðgreiningu á mismunandi aðgangsförum að farsímanetum sem Póst- og fjarskiptastofnun hefði markað í kafla 7.4.1.1. með ákvörðun sinni nr. 4/2007. Þar voru aðgangsförin skilgreind á þrjá mismunandi vegu, þ.e. *endursöluaðgangur*, *sýndarnetsaðgangur* og *reikiaðgangur*. Í viðmiðunartilboðum Símans hf. um endursölu- og sýndarnetsaðgang, sem Póst- og fjarskiptastofnun hefði samþykkt með ákvörðunum sínum nr. 19 og 20/2009, væri að finna ákveðna skiptingu á verkþáttum á milli annars vegar heildsöluaðila og hins vegar endursölu- eða sýndarnetsaðila. Samkvæmt yfirliti um skiptingu einstakra verkþátta væri ekki gert ráð fyrir því að endursöluaðili, ólíkt sýndarnetsaðila, hefði yfir að ráða netkóða eða merkti umferð sína sérstaklega innan HÍN.

Í *öðru lagi* taldi Póst- og fjarskiptastofnun að framangreind aðgreining, þ.e. milli endursöluaðila og sýndarnetsaðila, væri í samræmi við það skilyrði sem PFS hefur sett fyrir úthlutun á netkóða til sýndarnetsaðila, þ.e. að hann hafi yfir að ráða símsstöð fyrir farsímaþjónustu til að geta flutt umferð úr og í sitt eigið net. Símafélagið hefði ekki yfir slíkri símsstöð að ráða og að áliti PFS gæti tiltekin skráning á númerum eða úthlutun á sérstökum kóða innan HÍN ekki komið í staðinn fyrir starfrækslu símsstöðvar fyrir farsímaþjónustu ásamt tilheyrandi og viðurkenndum netkóðum sem úthlutaðir væru af PFS til slíkra nota. Í því sambandi var vísað til 2. mgr. 4. gr. reglna nr. 450/2008 sem kveður á um að í allri fjarskiptaþjónustu, sem sækir skipulag númera og vistfanga til tilmæla ITU, skuli eingöngu nota númer, kóða og vistföng sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur úthlutað.

Í *þriðja lagi* fæli fyrirhuguð skráning það mikið sjálfstæði í sér fyrir Símafélagið að eiginleg umsýsla og umráð yfir númeraröðinni 651-XXXX væri orðin svo fjarlæg IMC, sem réttihafa númerana, að um eiginlegt framsal réttindanna sé að ræða. Vísaði stofnunin til þess að samkvæmt 2. gr. reglum nr. 450/2008 næðu þær til aðila sem fengið hafa úthlutað númerum af Póst- og fjarskiptastofnun, samkvæmt fjarskiptalögum. Hefðu þær að geyma fyrirmæli um notkun númera og kóða sem beindust að þeim aðilum sem fengið hefðu úthlutað slíkum réttindum. Ýmis eftirlitsúrræði PFS væru undirorpin því að umráð og ráðstöfun réttindanna væri á hendi þess aðila sem fengið hefði þeim úthlutað, t.d. fyrirmæli um úrbætur eða afturköllun réttindanna, sbr. b.-lið 2. mgr. 11. gr. reglnanna, svo og upplýsingagjöf samkvæmt 14. gr. þeirra. Með öðrum orðum væri gert ráð fyrir því að samskipti eftirlitsstofnunarinnar varðandi notkun réttindanna væru milliliðalaus við þann aðila sem fengið hefur þeim úthlutað. Réðist þetta fyrirkomulag af því að um væri að ræða réttindi sem óheimilt væri að framselja samkvæmt 7. gr. fjarskiptalaga, sbr. og a.-lið 2. mgr. 11. gr. reglnanna.

Í niðurlagi bréfsins var fyrirhuguð afstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að lokum dregin saman, auk þess sem stofnunin gerði grein fyrir hvað hún hygðist fyrir í ljósi hennar, sbr. eftirfarandi:

„Samkvæmt framangreindu telur PFS að endursöluaðila sé ekki nauðsynlegt að merkja umferð í númer sín með sérstökum kóða innan HÍN til að geta veitt farsímaþjónustu í endursölu. Gengur slíkt fyrirkomulag gegn þeirri aðgreiningu sem gildir annars vegar um endursöluaðila og hins vegar sýndarnetsaðila, sbr. fyrri ákvarðanir PFS nr. 4/2007, sbr. og ákvarðanir nr. 19 og 20/2009. Að áliti PFS getur tiltekin skráning eða úthlutun á kóða í HÍN ekki komið í staðinn fyrir

starfrækslu símsstöðvar fyrir farsímaþjónustu, enda er ætlast til þess í allri fjarskiptaþjónustu, sem sækir skipulag númera og vistfanga til tilmæla ITU, eigi eingöngu að nota númer, kóða og vistföng sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur úthlutað, sbr. 2. mgr. 4. gr. reglna nr. 450/2008 um skipulag, úthlutun og notkun númera, númeraraða og vistfanga á sviði fjarskipta. Þá telur PFS að fyrirhugað fyrirkomulag skráningar á númeraröðinni 651XXXX feli í reynd í sér framsal á henni frá IMC til SIP ehf. sem er óheimilt samkvæmt 7. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, sbr. og a.-lið 2. mgr. 11. gr. fyrrnefndra reglna.

Að öllu framangreindu virtu hyggst PFS taka ákvörðun um að merking á númeraröðinni 651XXXX innan HÍN, hvort heldur sem er með sérstökum kóða SIP ehf. fyrir farsímaþjónustu (10) eða fyrir fastanetsþjónustu (08), sé andstæð aðgreiningu á milli endursöluaðila og sýndarnetsaðila, eins og hún liggur fyrir í fyrri ákvörðunum PFS, gangi gegn reglum sem gilda um úthlutun kóða, og feli í sér ólögmeitt framsal réttinda samkvæmt 7. gr. fjarskiptalaga, sbr. og a.-lið 2. mgr. 11. gr. reglna nr. um skipulag, úthlutun og notkun númera, númeraraða og vistfanga á sviði fjarskipta.“

Var Símafélaginu gefinn kostur á því að tjá sig um þessa fyrirhuguðu ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar og var frestur til þess til 1. nóvember 2010. Jafnframt var þeim aðilum sem hefðu hugsanlega hagsmuna að gæta við úrlausn málsins sent afrit af umræddu bréfi.

5.

Fyrri svarbréf Símafélagsins

Með tölvupósti Símafélagsins, dags. 30. október 2010, var Póst- og fjarskiptastofnun tilkynnt um það að fyrirtækið hygðist hefja farsímaþjónustu á grundvelli samnings við IMC með þeim hætti að númer í HÍN væru skráð á IMC. Hins vegar sæi fyrirtækið sig knúið til að gera athugasemdir við boðaða ákvörðun stofnunarinnar, sbr. bréf dags. 15. október.

Í bréfi sem fylgdi tölvupóstinum, dags. sama dag, eru annars vegar gerðar efnislegar athugasemdir við fyrirhugaða ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar og forsendur hennar og svo hins vegar óskað eftir nánari upplýsingum og skýringum af hendi stofnunarinnar.

Í bréfi sínu getur Símafélagið ekki fallist á sjónamið Póst- og fjarskiptastofnunar og rökstyður fyrirtækið afstöðu sína á eftirfarandi hátt:

„Í bréfi stofnunarinnar kemur fram sú afstaða hennar að sú tilhögun á skráningu númeraraðarinnar 651XXXX í HÍN sem SIP ehf hefur óskað eftir fari í bága við þá aðgreiningu milli endursölufarsímaþjónustu annars vegar og starfrækslu sýndarnets hins vegar sem lögð sé til grundvallar m.a. í ákvörðunum stofnunarinnar nr. 4/2007, 19/2009 og 20/2009.

Skýra aðgreiningu milli endursölu og starfrækslu sýndarnets er ekki að finna í lögum. Í 353. lið A viðaukaákvörðunar stofnunarinnar nr. 4/2007 er endursala skýrð svo að í henni felist endursala farsímaþjónustu sem keypt sé í heildsölu án þess að þjónustuaðilinn sjálfur búi yfir sjálfstæðum innviðum farsímaþjónustukerfis. Sýndarnetsaðgangur er í 357. lið sama viðauka skýrður svo að í honum felist að þjónustuaðili hafi sjálfur yfir að ráða kerfi til að tengjast öðrum netrekendum en búi ekki yfir þráðlausu dreifikerfi. Í athugasemdum í

greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 81/2003 segir að aðgangur fyrir sýndarnet feli í sér að þjónustuveitandi veiti alla þjónustu gegnum net annars fyrirtækis en stjórn samskiptum við notendur líkt og þeir væru tengdir hans eigin neti. Jafnframt segir að ekki sé samræmi í skilgreiningum á sýndarnetum en sameiginlegt einkenni þeirra sé að sýndarnet innihaldi ekki þráðlausar móðurstöðvar. Samkvæmt framansögðu eru skilin milli endursölu og starfrækslu sýndarnets ekki skýrt afmörkuð. Þá kemur hvergi fram í lögum eða þeim ákvörðunum stofnunarinnar sem hún vísar til í bréfi sínu hver séu tengsl aðgreiningar milli endursölu og starfrækslu sýndarnets annars vegar og skráningu númeraraða í gagngrunn HÍN hins vegar. Umfjöllun um þessa aðgreiningu í bréfi stofnunarinnar og þeim ákvörðunum sem þar er vísað til bendir fremur til þess að hún tengist þeim tæknilega búnaði sem búi að baki starfrækslu farsímanets. Vandséð er hvernig stofnunin telur gagnagrunninn HÍN tengjast slíkri aðgreiningu sem byggist á tæknilegum innviðum.

Samkvæmt framansögðu er ekki unnt að ráða af bréfi stofnunarinnar með hvaða hætti hún telji skráningu númeraraðarinnar 651XXXX í HÍN fara í bága við aðgreiningu milli endursölu og starfrækslu sýndarnets fyrir farsímaþjónustu. Þá er hvergi í bréfi stofnunarinnar að finna neina umfjöllun um það hvaða réttaráhrif stofnunin telji aðgreininguna hafa eða hvaða reglum stofnunin telji brotið gegn með aðgerðum sem fari í bága við hana. Vandséð er hvernig SIP ehf eigi að vera unnt að taka afstöðu til meintra réttarbrotu nema fyrir liggi hvaða háttsemi brotin séu talin felast í og gegn hvaða reglum sú háttsemi sé talin brjóta.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. reglna nr. 450/2008 um skipulag, úthlutun og notkun númera, númeraraða og vistfanga á sviði fjarskipta skal í allri fjarskiptaþjónustu sem sækir skipulag númera og vistfanga til tilmæla ITU eingöngu nota númer, kóða og vistföng sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur úthlutað. Af bréfi stofnunarinnar verður ekki annað ráðið en að hún telji skráningu númeraraðarinnar 651XXXX í HÍN fara í bága við ákvæði þessarar greinar. Við mat á því hvort sú skráning í HÍN sem mál þetta snýst um fari í bága við ákvæði 2. mgr. 4. gr. reglna nr. 450/2008 reynir á hvort skráning tiltekins kóða í gagnagrunninn geti talist notkun númers, kóða eða vistfangs í skilningi ákvæðisins. Samkvæmt 22. tölulið 3. gr. laga nr. 81/2003 eru númer og vistföng röð tákna sem notuð eru til að auðkenna einstaka áskrifendur í fjarskiptavirkjum. Fjarskiptavirki eru samkvæmt 14. tölulið sömu greinar hvers konar tæki, tækjahlutar, leiðslur, búnaður og því um líkt sem sérstaklega er ætlað að koma á fjarskiptum eða reka þau hvort heldur til sendingar eða móttöku. Í 13. tölulið greinarinnar segir enn fremur að fjarskiptanet sé sendikerfi sem geri mögulegt að miðla merkjum með nánar tilgreindum hætti. Þó orðið kóði sé hvergi skýrt í lögum nr. 81/2003 eða reglum nr. 450/2008 verður ráðið af ákvæðum reglna nr. 450/2008 að orðið kóði sé þar notað sem þýðing á enska orðinu code. Í 10. gr. reglnanna eru taldir upp ýmsir kóðar og heiti þeirra tilgreind á ensku. Upptalningin í 10. gr. veitir vísbendingu um að orðið kóða beri að skýra svo að það vísi til númera sem hafi hlutverki að gegna í alþjóðlegum fjarskiptastöðlum, m.a. við samtengingu ólíkra fjarskiptaneta. Er sú skýring jafnframt í samræmi við orðalag í f-lið 5. gr. reglnanna þar sem vísað er til "kóða fyrir samtengingu neta".

Samkvæmt framansögðu eru númer og vistföng notuð til að auðkenna áskrifendur í tækjum og búnaði sem sérstaklega er ætlað að koma á eða reka fjarskipti. Kóðar

eru númer sem hafa hlutverki að gegna við samtenginu fjarskiptaneta. Ljóst er að öll þau heiti sem fyrir koma í 2. mgr. 4. gr. reglna nr. 450/2008 vísa til auðkenna sem gegna mikilvægu hlutverki í tæknilegri virkni fjarskiptavirkja- og neta. Númer, kóðar og vistföng í skilningi 2. mgr. 4. gr. reglna nr. 450/2008 eru því fyrirbæri sem tæknileg framkvæmd og virkni þeirra fjarskiptavirkja- og neta sem reglurnar taka til byggjast á. Tilgangur reglunnar í 2. mgr. 4. gr. er samkvæmt þessu að vernda skilvirkni fjarskiptavirkja- og neta og koma í veg fyrir þá tæknilegu örðugleika sem hljótast myndu af því að farið yrði að nota önnur auðkenni en þau sem úthlutað hefði verið. Ljóst er að þau rök sem búa að baki ákvæðum 2. mgr. 4. gr. reglna nr. 450/2008 eiga ekki við um HÍN. HÍN er gagnagrunnur sem komið hefur verið á fót til að halda utan um upplýsingar um símanúmer. HÍN er því ekki fjarskiptavirki í skilningi laga nr. 81/2003, enda gegnir hann engu tæknilegu hlutverki við sendingu eða móttöku fjarskipta frekar en aðrar símaskrár. Af ákvæðum 3. gr. laga nr. 81/2003 og 10. gr. reglna nr. 450/2008 leiðir að ákvæði 2. mgr. 4. gr. reglnanna verða ekki skýrð öðruvísi en svo að þau taki eingöngu til auðkenna sem hafa tæknilegu hlutverki að gegna í fjarskiptavirkjum- og netum. Þar eð auðkenni í HÍN hafa engu slíku hlutverki að gegna er ljóst að regla 2. mgr. 4. gr. reglna nr. 450/2008 getur ekki átt við um þau. SIP ehf er ekki ljóst hvers vegna vísað er til reglna um auðkenni í fjarskiptavirkjum í máli sem varðar skráningu númeraraðar í gagnagrunn.

Samkvæmt lokamálslið 7. gr. laga nr. 81/2003 er óheimilt að framselja þau réttindi sem um ræðir í greininni en sú númerasería sem umbeðin skráning í HÍN varðar fellur þar undir. Í bréfi stofnunarinnar kemur fram sú afstaða hennar að í skráningu númeraraðarinnar 651XXXX í HÍN felist framsal sem fari í bága við ákvæði 7. gr. laga nr. 81/2003. Ekki er ljóst hvers vegna stofnunin fjallar um þessa afstöðu sína í bréfi til SIP ehf enda liggur fyrir að fyrirtækið er ekki handhafi umræddra réttinda og því vandséð hvernig því sé unnt að bregðast við. Þá koma hvergi fram í bréfi stofnunarinnar skýringar á því í hverju meint framsal sé talist felast og því ógjörningur að bregðast við afstöðu stofnunarinnar að þessu leyti.“

Undir lok bréfsins voru dregnir saman þeir þættir í málalíbúnaði Póst- og fjarskiptastofnunar sem Símafélagið taldi að væru svo óljósir að fyrirtækinu væri ómögulegt að nýta sér andmælarétt sinn hvað þá þætti varðaði. Með vísan til þessa var farið fram á að fá frekari skýringar frá Póst- og fjarskiptastofnun, sbr. eftirfarandi:

„SIP ehf óskar hér með eftir frekari skýringum varðandi eftirtalin atriði. Í fyrsta lagi á hvaða grundvelli Póst- og fjarskiptastofnun geri aðgreiningu milli endursölu farsímaþjónustu annars vegar og starfrækslu sýndarnets hins vegar, hvaða réttaráhrif stofnunin tengi við þá aðgreiningu og hvaða réttarheimildir stofnunin styðjist þar við. Í öðru lagi hvers vegna stofnunin vísi til reglna um auðkenni í fjarskiptavirkjum í bréfi sínu og hvaða hlutverki sú tilvísun gegni í röksemdafærslu stofnunarinnar. Í þriðja lagi óskar SIP ehf eftir skýringum á því hvers vegna sé fjallað um meint ólöglegt framsal annars aðila í bréfi til sín og jafnframt í hvaða háttsemi slíkt framsal sé talið felast. Er það afstaða SIP ehf að fyrirtækið geti ekki nýtt sér andmælarétt sinn varðandi fyrirhugaða ákvörðun stofnunarinnar nema að fengnum frekari skýringum á forsendum hennar og efni.

Í ljósi þess sem að framan er rakið fer SIP ehf fram á að Póst- og fjarskiptastofnun skýri betur forsendur fyrirhugaðrar ákvörðunar sinnar varðandi tilhögun

skráningar númeraraðarinnar í 651XXXX í HÍN enda séu slíkar skýringar forsenda þess að fyrirtækið fái notið andmælaréttar síns í málinu.“

6.

Svar PFS um að veita frekari skýringar

Í ljósi beiðni Símafélagsins um að Póst- og fjarskiptastofnun gæfi frekari skýringar á forsendum sínum þannig að fyrirtækið gæti notið andmælaréttar síns, eins og komist var að orði í fyrrnefndu bréfi frá 30. október 2010, taldi stofnunin vera tilefni til að leiðbeina fyrirtækinu um þær meginreglur sem gilda um framgang og úrlausn stjórnsýslumála og veita því aukinn frest til þess að haga athugasemdum sínum í samræmi við þær.

Með tölvupósti Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 2. nóvember 2010, var eftirfarandi komið á framfæri við Símafélagið:

„Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) hefur móttækið athugasemdir SIP ehf., dags. 30. október 2010, varðandi fyrirhugaða skráningu á númeraröðinni 651 XXXX í gagngrunn HÍN.

Í athugasemdunum er tilteknum spurningum beint til PFS sem fyrirtækið telur að stofnunin þurfi að svara til þess að það geti nýtt sér andmælarétt sinn.

Að áliti PFS eru spurningarnar þess eðlis að þeim er unnt að svara í efnislegri úrlausn málsins. PFS hefur í boðunarbréfi ákvörðunarinnar lagt til grundvallar ákveðnar forsendur sem hún hyggst byggja væntanlega ákvörðun sína á. Eru þessar forsendur að mati PFS tilgreindar með skilmerkilegum hætti og hefur SIP rétt til að tjá sig um þær. Því verður ekki fallist á það með fyrirtækinu að það geti ekki nýtt sér andmælarétt sinn.

Telji fyrirtækið að forsendum fyrirhugaðrar ákvörðunar sé áfátt eða að málátilbúnaður stofnunarinnar sé óljós að einhverju leyti hefur það rétt til að benda á slík atriði. Stjórnvaldið verður aftur á móti ekki krafði um frekari rökstuðning eða skýringar á forsendum sínum áður en efnisleg ákvörðun er tekin. Með öðrum orðum er ákvörðunartakan rétti vettvangurinn til þess að gera nánari grein fyrir forsendum stjórnvalds að fengnum andmælum frá málsaðila, enda sé þá verið að skýra nánar þær forsendur og sjónarmið sem málsaðila hefur þegar verið gerð grein fyrir.

Er SIP hér með leiðbeint um að haga athugasemdum sínum til samræmis við framangreint. Telji fyrirtækið sig þurfa að endurskoða athugasemdir sínar með tilliti til þessa er viðbótarfrestur þar að lútandi veittur til 9. nóvember nk. Að þeim tíma liðnum má vænta þess að PFS taki formlega og kæránlega ákvörðun í málinu.“

7.

Afstöðu IMC leitað varðandi meint ólögmeðt framsal númera

Í ljósi þess að málið varðar meðferð réttinda sem úthlutað hefur verið til IMC og eru í umráðum þess félags taldi Póst- og fjarskiptastofnun vera tilefni til að leita eftir afstöðu IMC til álits stofnunarinnar um að fyrirhuguð skráning númeraraðarinnar 651C fæli í sér ólögmeðt

framsal. Með tölvupósti Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 4. nóvember 2010, var fyrirtækinu boðið að tjá sig um þetta atriði sérstaklega og um málið allt að öðru leyti, enda hafði því verið sent afrit af öllum bréfaskiptum málsins.

Svar IMC barst Póst- og fjarskiptastofnun strax þann sama dag og var án málalenginga, sbr. eftirfarandi:

„IMC hyggst ekki gera athugasemdir varðandi boðaða afstöðu PFS.“

8.

Seinna svarbréf Símafélagsins

Þar sem Póst- og fjarskiptastofnun hafði leiðbeint Símafélaginu um að haga athugasemdum sínum með tilliti til þeirra sjónarmiða sem stofnunin hafði tilgreint að hún hygðist byggja ákvörðun sína á og að fyrirfram væri ekki hægt að krefjast nánari rökstuðnings stjórnvaldsins, út frá tilteknum spurningum málsaðila, þá kaus Símafélagið að skila inn frekari efnislegum athugasemdum, sbr. bréf dags. 8. nóvember 2010, þar sem segir m.a. eftirfarandi:

„Mál þetta varðar þá ráðstöfun að merkja númeraröðina 651XXXX með tilteknu auðkenni í gagnagrunni HÍN. Af bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar verður ekki annað ráðið en að stofnunin hyggist taka þá ákvörðun að slík ráðstöfun sé óheimil. Vaknar þá sú spurning á hvaða grundvelli stofnuninni sé heimilt að taka slíka ákvörðun. Í bréfi sínu vísar stofnunin til 7. og 15. laga nr. 81/2003 og reglna nr. 450/2008. Samkvæmt 7. gr. laga nr. 81/2003 úthlutar Póst- og fjarskiptastofnun réttindum til notkunar ákveðinna tíðna og númera til fjarskiptafyrirtækja að fenginni umsókn. Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. sömu laga skal Póst- og fjarskiptastofnun viðhalda skipulagi númera sem nota má fyrir hvers konar fjarskiptaþjónustu. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skal stofnunin setja reglur um númer, númeraraðir og vistföng. Það hefur hún gert með setningu reglna nr. 450/2008 um skipulag, úthlutun og notkun númera, númeraraða og vistfanga á sviði fjarskipta.

Hvergi í tilvitnuðum lagaákvæðum er að finna heimild til handa Póst- og fjarskiptastofnun til að taka ákvörðun af því tagi sem fyrirhugað er að taka. Þau lagaákvæði sem stofnunin vísar til í bréfi sínu varða tíðnir, númer, númeraraðir, vistföng og kóða sem stofnunin úthlutar sjálf og sér um að viðhalda skipulagi á. Fjarskiptafyrirtæki fá slíkum gæðum úthlutað að undangenginni umsókn og að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Uppfylli fjarskiptafyrirtæki ekki lengur þau skilyrði sem sett voru úthlutun tiltekinnar tíðni, númers, númeraraðar, vistfangs eða kóða getur Póst- og fjarskiptastofnun brugðist við með því að afturkalla úthlutunina.

Fyrir liggur að þeim kóðum í HÍN sem fyrirhuguð ákvörðun stofnunarinnar beinist að hefur ekki verið úthlutað af Póst- og fjarskiptastofnun, enda af allt öðrum toga en þær tíðnir, númer, númeraraðir, vistföng og kóðar sem um ræðir í þeim lagaákvæðum sem stofnunin vísar til í bréfi sínu. Þar eð Póst- og fjarskiptastofnun hefur ekki úthlutað kóðum í HÍN, á enga aðkomu að rekstri HÍN og hefur enga heimild samkvæmt lögum nr. 81/2003 eða 69/2003 til að hlutast til um málefni hans er vandséð á hvaða lagagrundvelli fyrirhuguð ákvörðun stofnunarinnar á að geta hvílt. Samkvæmt framansögðu er það mat SIP ehf að

Póst- og fjarskiptastofnun hafi engar valdheimildir til að taka fyrirhugaða ákvörðun sína og að slíka ákvörðun, yrði hún tekin, myndi skorta lagastoð. Í þessu sambandi vísar SIP ehf jafnframt til umfjöllunar úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í úrskurði sínum nr. 6/2008 um þær lagaáskilnaðarkröfur sem gerðar eru til stjórnvaldsáskvarðana sem fela í sér inngrip í stjórnarskrárvarin mannréttindi.

Eins og rakið er hér að framan telur SIP ehf Póst- og fjarskiptastofnun skorta lagaheimild til að taka ákvörðun af því tagi sem stofnunin hefur tilkynnt að hún hyggist taka. Jafnframt telur SIP ehf að jafnvel þó slík lagaheimild væri fyrir hendi væru eftir sem áður engin lagaskilyrði fyrir töku ákvörðunar með því efni sem kynnt er í bréfi stofnunarinnar. Í bréfi stofnunarinnar eru kynnt þrenns konar sjónarmið sem talin eru mæla gegn þeirri tilhögun á skráningu númeraraðarinnar 651XXXX í HÍN sem mál þetta snýst um. Í fyrsta lagi að slík tilhögun sé andstæð aðgreiningu milli endursöluaðila og sýndarnetsaðila, í öðru lagi að slík tilhögun gangi gegn reglum sem gilda um úthlutun kóða og í þriðja lagi að hún feli í sér ólögmett framsal réttinda. Að mati SIP ehf á ekkert þessara þriggja sjónarmiða við í málinu.

Í bréfi stofnunarinnar kemur fram að Póst- og fjarskiptastofnun hafi sett það skilyrði fyrir úthlutun netkóða til sýndarnetsaðila að hann hafi yfir að ráða símstöð fyrir farsímaþjónustu. Fyrir liggur að SIP ehf hefur ekki yfir slíkri símstöð að ráða. Að mati stofnunarinnar getur skráning númera í HÍN ekki komið í staðinn fyrir starfrækslu símstöðvar fyrir farsímaþjónustu og úthlutun netkóða. Undir þetta tekur SIP ehf Fyrirtækið hefur ekki orðið sér úti um símstöð fyrir farsímaþjónustu og ekki sótt um úthlutun netkóða fyrir slíka þjónustu enda hefur það ekki í hyggju að hefja starfrækslu sýndarnets. Samkvæmt mati Póst- og fjarskiptastofnunar sjálfrar hefur skráning í HÍN ekki þau áhrif að aðili teljist þar með sýndarnetsaðili. Samkvæmt því er óumdeilt að sú farsímaþjónusta sem SIP ehf hyggst bjóða upp á sé hefðbundin endursöluþjónusta. Vandséð er með hvaða hætti slík þjónusta geti talist fara í bága við aðgreininguna milli endursöluaðila og sýndarnetsaðila enda liggur skýrt fyrir hver séu skilyrði þess að aðili teljist sýndarnetsaðili og jafnframt að SIP ehf uppfyllir þau skilyrði ekki. Þar með er ótvírætt að SIP ehf er endursöluaðili en ekki sýndarnetsaðili, enda hvorki með eigin símstöð fyrir farsímaþjónustu né netkóða fyrir slíka þjónustu. Samkvæmt framansögðu andmælir SIP ehf því eindregið að fyrirhuguð tilhögun á skráningu númeraraðarinnar 651XXXX í gagnagrunn HÍN fari í bága við aðgreiningu þá sem gerð er í ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar milli endursöluaðila og sýndarnetsaðila.

Eins og rökstutt er ítarlega í bréfi SIP ehf til Póst- og fjarskiptastofnunar frá 30. október sl. hafa þær tíðnir, númer, númeraraðir, vistföng og kóðar sem falla undir 7. og 15. gr. laga nr. 81/2003 og reglna nr. 450/2008 tæknilegu hlutverki að gegna við rekstur fjarskiptavirkja- og neta. Þeir kóðar í HÍN sem fyrirhuguð ákvörðun stofnunarinnar beinist að hafa engu slíku hlutverki að gegna og falla því ekki undir þær reglur um úthlutun kóða sem stofnunin vísar til í bréfi sínu. SIP ehf telur fyllilega ljóst að 7. og 15. gr. laga nr. 81/2003 og reglur nr. 450/2008 eigi ekki við auðkenniskóða í HÍN og hafi því ekki þýðingu við úrlausn þessa máls. Samkvæmt framansögðu andmælir SIP ehf eindregið þeirri staðhæfingu Póst- og fjarskiptastofnunar að fyrirhuguð tilhögun á skráningu númeraraðarinnar

651XXXX í gagnagrunn HÍN sé andstæð reglum 7. og 15. gr. laga nr. 81/2003 og reglna nr. 450/2009 um úthlutun kóða.

Samkvæmt 7. gr. laga nr. 81/2003 úthlutar Póst- og fjarskiptastofnun tíðnum og númerum til fjarskiptafyrirtækja sem sótt hafa um slíka úthlutun. Númeraröðinni 651XXXX er úthlutað til IMC í samræmi við ákvæði þessarar greinar. Samkvæmt lokamálslið hennar eru réttindi samkvæmt greininni bundin við nafn og framsal þeirra óheimilt. Í bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar kemur fram sú afstaða stofnunarinnar að í fyrirhugaðri tilhögun á skráningu númeraraðarinnar í gagnagrunn HÍN kunni að felast framsal IMC til SIP ehf í andstöðu við ákvæði lokamálsliðar 7. gr. laga nr. 81/2003. Að mati SIP ehf er enginn fótur fyrir slíkri afstöðu. Framsal er löggerningur sem felur í sér ráðstöfun réttinda að lögum. Enginn slíkur gerningur hefur farið fram af hálfu IMC og ekkert gefur til kynna að slíkt standi til. Þvert á móti liggur ljóst fyrir að IMC er rétthafi númeraraðarinnar 651XXXX og að engin breyting hefur orðið þar á. Auðkenning númeraraðarinnar í gagnagrunni HÍN hefur engin réttaráhrif enda ekki gert ráð fyrir neinum slíkum áhrifum í lögum. Þá eru vangaveltur stofnunarinnar um hugsanleg yferráð SIP ehf yfir númeraseríunni í kjölfar skráningar hennar í HÍN með öllu órökstuddar. Engin slík yferráð skapast við auðkenningu númeraraðar með tilteknum kóða í HÍN. Samkvæmt framansögðu andmælir SIP ehf staðhæfingum Póst- og fjarskiptastofnunar þess efnis að fyrirhuguð tilhögun skráningar númeraraðarinnar 651XXXX í HÍN geti falið í sér framsal IMC til SIP í skilningi lokamálsliðar 7. gr. laga nr. 81/2003. Jafnframt er það afstaða SIP ehf að ef framsal á réttindum ætti sér stað í andstöðu við lokamálslið 7. gr. laga nr. 81/2003 bæri Póst- og fjarskiptastofnun að bregðast við slíku með því að beina afturköllun úthlutunar að þeim aðila sem framselt hefði réttindi sín í heimildarleysi en ekki með því að beina ákvörðun að meintum framsalshafa.

Samkvæmt 10. gr. laga nr. 37/1993 skal stjórnvald sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Að mati SIP ehf benda ummæli í bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar frá 15. október sl. til að þessari skyldu hafi ekki verið sinnt sem skyldi í fyrirliggjandi máli. Bréf stofnunarinnar ber vott um misskilning á eðli og hlutverki HÍN og þeirri tilhögun skráningar sem mál þetta snýst um. Þá er orðalag á borð við "umferð innan HÍN" og "sýndarnet innan HÍN" til marks um skilningsleysi gagnvart þeirri tækni sem til umfjöllunar er. Svo virðist sem stofnunin telji HÍN gegna tæknilegu hlutverki við starfrækslu fjarskiptavirkja- og neta. Svo er hins vegar ekki. HÍN er gagnagrunnur sem inniheldur upplýsingar um símanúmer og beiðnakerfi. Hlutverk hans er að einfalda samskipti milli fjarskiptafyrirtækja sem annars færu fram í gegnum síma, með tölvupósti, í gegnum vefinn eða á annan þvíumlíkan hátt, líkt og þau gerðu fyrir tilkomu HÍN. HÍN gerir fjarskiptafyrirtækjunum kleift að fletta upp upplýsingum um símanúmer og eiga stöðluð samskipti sín á milli, til dæmis varðandi flutning númera frá einu fyrirtæki til annars. Gagnagrunnurinn sjálfur gegnir hins vegar engu tæknilegu hlutverki. Því er ljóst að sú tilhögun skráningar í HÍN sem mál þetta snýst um hefur enga tæknilega þýðingu og er starfrækslu fjarskiptavirkja- og neta eða úthlutun númera fyrir slík virki og net alls óviðkomandi. Að mati SIP ehf benda yfirlýsingar Póst- og fjarskiptastofnunar í málinu til þess að stjórnvaldið hafi enn sem komið er ekki fullnægt skyldu sinni til að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Á þeim

grundvelli mótmælir SIP fyrirætlunum stofnunarinnar um að taka þá ákvörðun sem kynnt var með bréfi stofnunarinnar frá 15. október sl.

Samkvæmt framanröktu telur SIP ehf enga heimild í lögum fyrir töku ákvörðunar af því tagi sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur boðað að hún hyggist taka. Þá telur fyrirtækið engin lagaskilyrði fyrir töku ákvörðunar með því efni sem kynnt hefur verið. Þeim staðhæfingum og lögskýringum sem settar eru fram í bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar til SIP ehf frá 15. október sl. er andmælt sem röngum. Þá telur SIP ehf einsýnt að stofnunin hafi ekki sinnt nægilega rannsóknarskyldu sinni í málinu samkvæmt 10. gr. laga nr. 37/1993. SIP ehf mælist því til þess að Póst- og fjarskiptastofnun endurskoði afstöðu sína í málinu með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem rakin eru hér að ofan og í bréfi fyrirtækisins frá 30. október sl.“

III.

Forsendur og niðurstaða

1.

Almennt um lagaumhverfi

Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 hefur Póst- og fjarskiptastofnun það hlutverk að hafa umsjón með fjarskiptum innan lögsögu íslenska ríkisins og hafa eftirlit með framkvæmd laganna. Meðal verkefna Póst- og fjarskiptastofnunar er að ýta undir hagnýta notkun tíðna og númera og viðhafa skilvirka stjórn á notkun þessara gæða, sbr. c.- lið 2. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Ljóst má vera að úthlutanir á númerum og kóðum og ákvarðanir stofnunarinnar um skipulag og skráningu slíkra réttinda geta haft áhrif á þróun fjarskiptamarkaðarins, en samkvæmt 3. tölulið áður nefnds ákvæðis hvíla á stofnuninni ákveðnar frumkvæðisskyldur í þeim efnum, m.a. að vinna gegn hindrunum í vegi framboðs á fjarskiptanetum, sbr. a.-lið, og hvetja til uppsetningar á þeim, sbr. b.-lið. Þá ber stofnuninni ávallt að hafa að leiðarljósi í störfum sínum að virk samkeppni ríki á fjarskiptamarkaði, sbr. 2. tölulið fyrrnefnds ákvæðis svo og 2. mgr. 1. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003.

Samkvæmt 7. gr. er það hlutverk og á valdi Póst- og fjarskiptastofnunar að úthluta númerum til fjarskiptafyrirtækja sem starfa samkvæmt almennri heimild. Samkvæmt lokamálslið ákvæðisins eru réttindi samkvæmt greininni bundin við nafn og er framsal óheimilt. Í 1. mgr. 15. gr. laganna segir að Póst- og fjarskiptastofnun skuli viðhalda skipulagi númera sem nota má fyrir hvers konar fjarskiptaþjónustu, þ.m.t. númerakóða fyrir net. Í 2. mgr. ákvæðisins er stofnuninni gert skylt að setja reglur um númer, númeraraðir og vistföng sem hún hefur gert. sbr. reglur nr. 450/2008

Í 4. gr. reglna nr. 450/2008 um skipulag, úthlutun og notkun númera, númeraraða og vistfanga á sviði fjarskipta er fjallað almennt um skipulag og úthlutun númera, sbr. eftirfarandi:

„Skipan númeramála samkvæmt þessum reglum byggir m.a. á reglum og tilmælum Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU) um númer í alþjóðatalsíma og vistföng í gagnaflutningsnetum. Þar er m.a. kveðið á um hámarkslengd númera og um lands- og netkóða. Þar að auki skulu ýmis forskeyti og þjónustunúmer vera í samræmi við tilskipanir ESB, sem lögleiddar hafa verið hér á landi.“

Í allri fjarskiptaþjónustu sem sækir skipulag númera og vistfanga til tilmæla ITU skal eingöngu nota númer, kóða og vistföng sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur úthlutað.

Póst- og fjarskiptastofnun setur fram og uppfærir heildarskipulag á númerum fyrir mismunandi þjónustu og ramma um vistföng í fjarskiptanetum.

Landskóðinn (354) í íslensku númeraröðinni er ætlaður sem auðkenni sem gefa á til kynna ákvörðunarstað símtals.

Úthlutun kóða, númera og númeraraða felur í sér heimild til afnota, en leiðir ekki til eignarréttar á númerum eða númeraröðum.

Þá er í 11. gr. reglnanna fjallað um skilyrði fyrir notkun númera, m.a. að því er varðar framsal slíkra réttinda, en þar segir eftirfarandi í a.-lið 2. mgr. ákvæðisins:

„Óheimilt er að selja, leigja eða framselja á nokkurn hátt númer úr íslenska númeraskipulaginu til þriðja aðila.“

2.

Fyrirhuguð skráning á númerum í HÍN

Með bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 15. október 2010, var Símafélaginu gerð grein fyrir því að ákvörðun þessi yrði byggð á þremur meginröksemdum. Eins og fram kom í tölvupósti stofnunarinnar frá 2. nóvember 2010 verður ekki fallist á það að þessum röksemdum hafi ekki verið komið nægilega skilmerkilega á framfæri við Símafélagið, þannig að fyrirtækinu væri ekki kleift að nýta sér andmælarétt sinn, enda verða umræddar röksemdir teknar upp efnislega óbreyttar í ákvörðun þessari og viðeigandi athugasemdum og mótbárum Símafélagsins við þeim svarað eftir því sem efni standa til.

Mismunandi aðgangforms til að veita farsímaþjónustu yfir net þriðja aðila

Í fyrsta lagi telur Póst- og fjarskiptastofnun að fyrirhuguð skráning SIP á númeraröðinni 651-XXXX í gagnagrunn HÍN og úthlutun sérstaks kóða þar að lútandi sé ekki í samræmi við þá aðgreiningu sem ákveðin hefur verið á milli annars vegar endursöluaðila og hins vegar sýndarnetsaðila, sbr. umfjöllun í kafla 7.4.1.1 í ákvörðun nr. 4/2007 um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum. Þessi ákvörðun stofnunarinnar hefur þýðingu í ljósi þess að með fyrirhuguðum samningi Símafélagsins við IMC væri fyrirtækið, með samþykki Símans hf., að fá aðgang að farsímaneti Símans hf. að stærstum hluta.

Póst- og fjarskiptastofnun vísar á bug sjónarmiðum Símafélagsins um að ekki komi fram með hvaða hætti fyrirhuguð skráning á númeraröðinni 651-XXXX brjóti gegn aðgreiningu milli endursölu og starfrækslu sýndarnets, hvaða réttaráhrif slík aðgreining hafi og að ekki sé vísað til réttarheimilda í því sambandi. Sú ákvörðun sem vísað var til í bréfi stofnunarinnar byggir m.a. á 28. gr. fjarskiptalaga, sem fjallar um aðgang að netum og þjónustu, en þar er gerður greinarmunur á þessum tveimur aðgangforms, sbr. annars vegar b.-lið og hins vegar h.-lið 2. mgr. ákvæðisins. Kvöð um að veita aðgang að neti og þjónustu samkvæmt umræddu ákvæði verður ekki lögð á fyrirtæki fyrr en að undangenginni markaðsgreiningu og nánari útfærslu á kvöðinni, þar sem m.a. er fjallað um forsendur fyrir mismunandi formi aðgangs. Gert er ráð fyrir því að það fyrirtæki sem kvöðina ber fjalli nánar um forsendur aðgangs,

skilmála og kjör þar að lútandi í viðmiðunartilboði sem það skal birta opinberlega og er háð samþykki Póst- og fjarskiptastofnunar.

Í bréfi stofnunarinnar var vísað til þeirra ákvarðana sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur tekið um viðmiðunartilboð Símans hf., annars vegar um endursöluaðgang og hins vegar um sýndarnetsaðgang að farsímaneti fyrirtækisins, sbr. ákvarðarnir nr. 19 og 20/2009. Var þess getið að í viðmiðunartilboðunum væri tilgreind ákveðin skipting á verkþáttum á milli annars vegar heildsöluaðila og hins vegar endursölu- eða sýndarnetsaðila. Í viðmiðunartilboði um endursöluaðgang væri ekki gert ráð fyrir því að endursöluaðili hefði yfir að ráða netkóða eða að hann merkti númer sín innan HÍN með sérstökum kóða. Vísað var til þess að umrædd aðgreining væri í samræmi við það skilyrði sem PFS hefur sett fyrir úthlutun á netkóða til sýndarnetsaðila, þ.e. að sá aðili hafi yfir að ráða símsstöð fyrir farsímapjónustu til að geta flutt umferð úr og í sitt eigið net.

Fyrir liggur að Símafélagið hefur ekki yfir að ráða eigin símsstöð fyrir farsímapjónustu. Uppfyllir fyrirtækið því ekki þau skilyrði um skiptingu verkþátta sem greinir í viðmiðunartilboði Símans hf. til að geta talist sýndarnetsaðili og hefur af þeim sökum heldur ekki fengið úthlutaða viðeigandi netkóða frá Póst- og fjarskiptastofnun.

Samkvæmt öllu framansögðu standa ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 4/2007, svo og ákvarðanir nr. 19 og 20/2009 óhaggaðar og eru þær hluti af því regluumhverfi sem fjarskiptafyrirtæki þarf að taka mið af varðandi aðgang að farsímaneti Símans hf., hvort sem um er að ræða aðgang með beinum hætti eða með óbeinum hætti með samningi við þriðja aðila.

Notkun númera og kóða sem Póst- og fjarskiptastofnun úthlutar

Í öðru lagi vísar Póst- og fjarskiptastofnun til þess að í allri fjarskiptapjónustu, sem sækir skipulag númera og vistfanga til tilmæla ITU, skuli eingöngu nota númer, kóða og vistföng sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur úthlutað, sbr. 2. mgr. 4. gr. reglna nr. 450/2008 um skipulag, úthlutun og notkun númera, númeraraða og vistfanga á sviði fjarskipta.

Að áliti PFS getur tiltekin skráning á númerum eða úthlutun á kóða í HÍN ekki komið í staðinn fyrir starfrækslu símsstöðvar fyrir farsímapjónustu ásamt tilheyrandi og viðurkenndum netkóðum þar að lútandi. Með því væri búið að sérgreina númeraröðina í gagnagrunni HÍN, auk þess sem við uppflettingu á númeri við framkvæmd símtals væri stuðst við kóða sem hvorki hefði verið úthlutaður né viðurkenndur af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar.

Í bréfi sínu frá 15. október s.l. gat Póst- og fjarskiptastofnun þess að fyrirhuguð skráning fæli í sér merkingu umferðar í númer og kóða innan HÍN. Í athugasemdum sínum bendir símafélagið á að engin fjarskiptaumferð fari um gagnagrunn HÍN og því byggji afstaða Póst- og fjarskiptastofnunar á misskilningi hvað þetta varðar. Póst- og fjarskiptastofnun getur fallist á að hafa ekki gætt nægilega nákvæms orðalags í þessu sambandi. Það sem stofnunin átti efnislega við er að við framkvæmd símtals í númer, sem flutt hefur verið úr númeraröð upphaflegs fjarskiptafyrirtækis, fer fram uppfletting í númeragrunnum fjarskiptafyrirtækja, sem byggja á skráningum í HÍN (e. queary on release). Æ algengara er að númer hafi verið flutt frá upphaflegu fjarskiptafyrirfyrirtæki og í leiðinni úr þeirri númeraröð sem það hefur umráð yfir. Til að finna nýja staðsetningu númers er uppfletting í númeragagnagrunni því orðinn nauðsynlegur þáttur í framkvæmd símtals. Telur Póst- og fjarskiptastofnun að virkjun símtals, þ.e. þau boðskipti sem nauðsynleg eru til að koma á símtali, skuli fara fram með uppflettingu á númeri og kóða sem stofnunin hefur úthlutað, sbr. 2. mgr. 4. gr. reglna nr.

450/2008 um skipulag, úthlutun og notkun númera, númeraraða og vistfanga á sviði fjarskipta.

Ólögð framsal á númeraröð

Í þriðja lagi er það álit Póst- og fjarskiptastofnunar að fyrirhuguð skráning Símafélagsins á númeraröðinni 651-XXXX í gagnagrunn HÍN og úthlutun sérstaks kóða þar að lútandi gangi gegn efnislegu innhaldi umráðaréttar yfir númerum, en samkvæmt 7. gr. fjarskiptalaga er framsal slíkra réttinda óheimilt.

Í svarbréfi Símafélagsins, dags. 30. október 2010, kemur fram sú athugasemd fyrirtækisins að ekki sé lýst með nógu skýrum hætti í hverju meint framsal eigi að felast. Þá segir í bréfi Símafélagsins frá 8. nóvember 2010 að framsal réttinda feli í sér ráðstöfun réttinda að lögum, en að enginn slíkur gerningur hafi farið fram af hálfu IMC og ekki verið gefið til kynna að slíkt stæði til. Auðkenning númeraraðarinnar í gagnagrunni HÍN hefði engin réttaráhrif, enda ekki gert ráð fyrir neinum slíkum réttaráhrifum í lögum.

Að áliti PFS felur fyrirhuguð skráning í sér svo mikið sjálfstæði fyrir Símafélagið að eiginleg umsýsla og umráð yfir númeraröðinni 651-XXXX sé orðin svo fjarlæg IMC, sem rétthafa númerana, að um eiginlegt framsal réttindanna sé að ræða. Póst- og fjarskiptastofnun fellst ekki á það að líta beri á framsal eingöngu út frá þröngri merkingu þess hugtaks, þ.e. þegar tiltekin réttindi eru skráð á nafn og kennitölu annars aðila. Samkvæmt 2. gr. fyrrnefndra reglna nr. 450/2008 ná þær til aðila sem fengið hafa úthlutað númerum af Póst- og fjarskiptastofnun, samkvæmt fjarskiptalögum. Hafa þær að geyma fyrimæli um notkun númera og kóða sem beinast að þeim aðila sem hafa fengið úthlutað slíkum réttindum. Ýmis eftirlitsúrræði PFS eru undir því komin að umráð og ráðstöfun réttindanna sé á hendi þess aðila sem fengið hefur þeim úthlutað, t.d. fyrimæli um úrbætur og hugsanlega afturköllun réttindanna, sbr. b.-lið 2. mgr. 11. gr. reglnanna, svo og upplýsingagjöf samkvæmt 14. gr. þeirra. Með öðrum orðum er gert ráð fyrir því að samskipti eftirlitsstofnunarinnar varðandi notkun réttindanna séu milliliðalaus við þann aðila sem fengið hefur þeim úthlutað. Ræðst þetta af því að um er að ræða réttindi sem óheimilt er að framselja samkvæmt 7. gr. fjarskiptalaga, sbr. og a.-lið 2. mgr. 11. gr. reglnanna.

Með tilliti til alls þessa hefur fyrirkomulag skráningar ákveðna lagalega þýðingu og verður að leggja til grundvallar að umráðaréttur tiltekins aðila yfir númerum séu ákveðnar skorður settar. Honum er þannig ekki heimilt að veita samþykki sitt fyrir því að meðferð númeraraðarinnar sé hagað með þeim hætti að skráning hennar gefi til kynna að hún tilheyri öðrum aðila, veiti honum sýnilegt sjálfstæði yfir númeraröðinni sem ekki er fyrir hendi í reynd, að skráningin sé auk þess með þeim hætti að hún gangi gegn þeirri aðgreiningu sem gildir um aðgangsform að farsímaneti Símans og að boðskipti við framkvæmd símtals, þ.e. uppfletting númers í gagnagrunn, styðjist ekki við kóða sem úthlutaður hefur verið af Póst- og fjarskiptastofnun. Að áliti Póst- og fjarskiptastofnunar verður að telja að samþykki rétthafa númera fyrir því að annar aðili grípi til slíkra aðgerða varðandi ráðstöfun réttindanna feli í sér ólögð framsal þeirra samkvæmt 7. gr. fjarskiptalaga.

Póst- og fjarskiptastofnun leitaði sérstaklega eftir sjónarmiðum IMC hvað varðar þennan þátt málsins, þ.e. að tilhögun fyrirhugaðrar skráningar á númeraröðinni 651-XXXX í gagnagrunn HÍN fæli í sér ólögð framsal. Var vísað til bréfaskipta PFS við SIP, sem IMC hafði fengið afrit af, varðandi þau sjónarmið sem sú afstaða stofnunarinnar byggði á.

Í svari IMC er því með skýrum og afdráttarlausum hætti lýst yfir að fyrirtækið geri ekki athugasemdir við boðaða afstöðu stofnunarinnar hvað þetta varðar. Í ljósi þessa svars verður að álykta sem svo að IMC hafi ekki veitt samþykki sitt fyrir umræddri skráningu eða hafi dregið það tilbaka hafi samþykkið áður verið veitt. Er því vandséð að Símafélagið hafi í raun sjálfstæðan rétt til þess að halda kröfu sinni til streitu eins málið liggur nú fyrir samkvæmt gögnum þess.

3.

Samandregin niðurstaða

Samkvæmt framangreindu telur Póst- og fjarskiptastofnun að fyrirhuguð skráning Símafélagsins á númeraröðinni 651-XXXX í gagnagrunn HÍN og úthlutun á sérstökum kóða þar að lútandi gangi gegn því fyrirkomulagi sem gildir um aðgreiningu á annars vegar endursöluaðila og hins vegar sýndarnetsaðila, sbr. fyrri ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 4/2007, um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum, sbr. og ákvarðanir nr. 19 og 20/2009 um viðmiðunartilboð um endursöluaðgang og sýndarnetsaðgang að farsímaneti Símans hf. Að áliti Póst- og fjarskiptastofnunar getur tiltekin skráning eða úthlutun á kóða í HÍN ekki komið í staðinn fyrir starfrækslu símsstöðvar fyrir farsímaþjónustu, enda er ætlast til þess í allri fjarskiptaþjónustu, sem sækir skipulag númera og vistfanga til tilmæla ITU, eigi eingöngu að nota númer, kóða og vistföng sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur úthlutað, sbr. 2. mgr. 4. gr. reglna nr. 450/2008 um skipulag, úthlutun og notkun númera, númeraraða og vistfanga á sviði fjarskipta. Þá telur PFS að fyrirhugað fyrirkomulag skráningar á númeraröðinni 651XXXX feli í reynd í sér framsal á henni frá IMC til Símafélagsins sem er óheimilt samkvæmt 7. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, sbr. og a.-lið 2. mgr. 11. gr. fyrirnefndra reglna.

Ákvörðunarorð

Fyrirhuguð skráning Símafélagsins ehf. á númeraröðinni 651-XXXX í gagnagrunn Hins íslenska númerafélags ehf. og úthlutun á sérstökum kóða þar að lútandi:

1. Gengur gegn því fyrirkomulagi sem gildir um aðgreiningu á annars vegar endursöluaðila og hins vegar sýndarnetsaðila samkvæmt fyrri ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 4/2007, sbr. og ákvörðunum nr. 19 og 20/2009.
2. Er í andstöðu við 2. mgr. 4. gr. reglna nr. 450/2008 um skipulag, úthlutun og notkun númera, númeraraða og vistfanga á sviði fjarskipta, sem kveður á um í allri fjarskiptaþjónustu, sem sækir skipulag númera og vistfanga til tilmæla ITU, eigi eingöngu að nota númer, kóða og vistföng sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur úthlutað.
3. Felur í sér ólögmet framsal á réttindum samkvæmt 7. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, sbr. og a.-lið 2. mgr. 11. gr. reglna nr. 450/2008 um skipulag, úthlutun og notkun númera, númeraraða og vistfanga á sviði fjarskipta.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu

laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 39/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 29. desember 2010

Hrafnkell V. Gíslason

Björn Geirsson