



## PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

# Ákvörðun nr. 2/2021

### Þjónustusamningar fjarskiptafyrirtækja við upplýsingaveitur.

#### I.

##### Erindið

(1) Með bréfi 1819 – Nýjum valkosti ehf. (hér eftir 1819), dags. 6. nóv. 2020, barst Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) erindi vegna verðhækkana símafyrirtækja (mál nr. 2020110068). Í erindi 1819 var m.a. farið fram á að PFS tæki til skoðunar samninga fjarskiptafyrirtækja við upplýsingaþjónustuveitur.

#### II.

##### Málsmeðferð og sjónarmið aðila

##### 2.1. Erindi 1819, dags. 6. nóv. 2020.

(2) Í upphafserindi vísaði 1819 til ýmissa laga og sjónarmiða og verða þau rakin í þessum kafla eftir því sem þurfa þykir.

(3) Í erindinu sagði að 1819 væri fjarskiptafyrirtæki sem ræki m.a. upplýsingaþjónustu um símanúmer. Félagið væri þannig rekstraraðili númera- og vistfangaskrár og um starfsemi félagsins væri m.a. fjallað í 45. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 en ákvæðið byggðist m.a. á fjarskiptalöggjöf ESB.

(4) Þá kom fram að 1819, sem og aðrar upplýsingaveitur, væri háð góðu samstarfi við þau fjarskiptafyrirtæki sem úthluta símanúmerum til áskrifenda. Þyrftu upplýsingaveitur að gera tvær gerðir samninga við fjarskiptafyrirtækin, annars vegar um aðgang að gagnagrunni þeirra og hins vegar þjónustusamning, m.a. vegna innheimtu.

(5) Samninga um aðgang að gagnagrunni fjarskiptafyrirtækja þyrfti að gera svo tryggt væri að upplýsingaveitur hefðu og gætu viðhaldið heildstæðri símaskrá. Í upphafi var fyrirkomulag með þeim hætti að gerður var einn samningur við Hið íslenska númerafélag ehf. („HÍN“) fyrir hönd allra fjarskiptafyrirtækjanna. Á árinu 2019 hafi fyrirkomulaginu verið breytt að frumkvæði 1819 enda ljóst að HÍN var ekki í stakk búið til að sinna hlutverk sínu auk þess voru einungis tvö fyrirtæki á markaði sem greiddu allan rekstrarkostnað HÍN, en í byrjun voru fimm fyrirtæki sem greiddu fyrir aðgang að gagnagrunni HÍN.

(6) [...]<sup>1</sup>

(8) 1819 benti á að hefði PFS beitt sér á þessum hluta markaðarins, t.d. með setningu verklagsreglna um skráningu og miðlun upplýsinga um áskrifendur o.fl. og með ákvörðun PFS nr. 8/2020.

(9) Hvað varðaði þjónustusamninga fjarskiptafyrirtæki fælist það aðallega í því að fjarskiptafyrirtækin tækju að sér að innheimta gjald skv. gjaldskrá 1819 af viðskiptavinum sínum fyrir símtöl í upplýsinganúmer. Fjarskiptafyrirtækin stæðu svo skil á þessum greiðslum til 1819. Þannig væru upplýsingaveiturnar háðar því að fjarskiptafyrirtækin innheimti tekjur fyrir þeirra hönd. Fyrir þessa þjónustu hafa fjarskiptafyrirtækin innheimt gjald með þeim hætti að annars vegar væri lagt álag ofan á gjald fyrir þjónustu 1819. Álagið væri lagt á þann notanda sem nýtti sér þjónustuna. Álagið væri oftast útfært sem krónutala á upphafsgjald 1819 (upphafsgjald vegna símtals í upplýsinganúmer 1819) og krónutala á mínútugjald 1819 (sem tekur mið af lengd símtals). Hins vegar innheimtu fjarskiptafyrirtækin þóknun af 1819 fyrir þessa þjónustu.

(10) [...]

(11) 1819 sagðist styðja það fyrirkomulag þegar álag og þóknun fjarskiptafyrirtækja væri skýrt þannig að notendur vissu hvernig gjaldið skiptist á milli upplýsingaveitu og fjarskiptafyrirtækis.

(12) [...]

(13) [...]

(14) [...]

(15) [...]

(16) [...]

(17) Í máli 1819 sagði að PFS hefði beitt sér hvað varðaði gjaldtöku vegna aðgangs að gagnagrunni fjarskiptafyrirtækjanna og lægi fyrir að gjaldtaka fjarskiptafyrirtækjanna þyrfti að taka mið af kostnaðargrunni og skyldu skilmálar þar um vera sanngjarnir, hlutlægir, kostnaðartengdir og án mismununar, sbr. m.a. 2. tl. 25. gr. tilskipunar 2002/22/EB. Væri sambærilegt ákvæði í tilskipun 2018/1972/EB sem stæði til að innleiða með nýjum fjarskiptalögum, sbr. m.a. 93. gr. tilskipunarinnar og áfram.

(18) 1819 taldi að sömu sjónarmið giltu um þjónustusamninga upplýsingaveitna við fjarskiptafyrirtækin. Slíkir samningar, sem m.a. fælu í sér innheimtu á þóknun til upplýsingaveitna fyrir símtöl, væru nátengdir samningi um aðgang að gagnagrunni. Einnig taldi 1819 að sambærilegar reglur yrðu að gilda um gjaldtöku í þjónustusamningi þar sem upplýsingaveiturnar væru háðar samningum við fjarskiptafyrirtækin. Annars væri hætta á því að fjarskiptafyrirtækin beiti yfirburðarstöðu sinni á markaði, hækki gjaldtöku og breyti fyrirkomulagi innheimtu, allt einhliða, með þeim afleiðingum að fótum væri kippt undan rekstrargrundvelli upplýsingaveitna.

---

<sup>1</sup> Fellt út vegna trúnaðar. Hið sama á við um eftirfarandi hornklofa.

(19) Þá taldi 1819 verulegu máli skipti að frá árinu 2015, sem var fyrsta heila rekstrarár upplýsingaveitunnar, hefðu heildargreiðslur 1819 til fjarskiptafyrirtækja (eða félaga í þeirra eigu) farið úr [...], og þar af væru greiðslur fyrir gagnagrunn aðeins um tæplega [...] Greiðslurnar sundurliðast annars vegar í gjald fyrir aðgang að gagnagrunni og hins vegar þjónustugjald. Á sama tíma hefðu símtöl í upplýsinganúmer 1819 fækkað úr [...].

(20) Af hálfu 1819 var því þess óskað:

„1) Að PFS kalli eftir, yfirfari og greini þær forsendur sem fjarskiptafyrirtækin gefa sér við útreikning á kostnaði, og innri ávöxtunarkröfu fyrir þjónustu, vegna samninga við upplýsingaveitur sérstaklega hvað varðar þjónustu fyrir innheimtu.

2) Að PFS kalli eftir og staðfesti að fjarskiptafyrirtækin geri ekki upp á milli upplýsingaveitna vegna þjónustusamninga, hvort heldur sem snýr að aðferðarfræði, þjónustu eða gjaldskrá.

3) Að PFS gefi út reglur, sem símafyrirtæki og upplýsingaveitur, geti stuðst við þar sem fram komi útreikniaðferðir, viðmið o.fl. varðandi gjaldtökur.

(21) Þá skoraði 1819 á PFS að kalla eftir upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjunum vegna verklags í framlínu er varða samþykki viðskiptavina til að vera skráðir í símaskrá. Það væri reynsla 1819 að við stofnun símanúmera spyrðu fjarskiptafyrirtækin ekki hvort áskrifendur vildu vera í símaskrá eða ekki. Væri ástæða til þess að PFS kallaði eftir upplýsingum um verklag og verkferla í framlínu fjarskiptafyrirtækjanna við þá aðgerð að stofna nýtt númer. 1819 taldi þörf á að gera könnun á því hvort þeim verkferlum væri fylgt í framkvæmd.

(22) [...]

(23) Að lokum var þeim tilmælum beint til PFS að stofnunin tryggði að gerð yrði breyting á 93. gr. í drögum að nýjum fjarskiptalögum þannig að tryggt yrði að upplýsingaveitur myndu áfram starfa á Íslandi.

## **2.2. Bréf PFS til Sýnar og Símans, dags. 30. nóv. 2020.**

(24) Með bréfi PFS, dags. 30. nóv. 2020, til Nova hf. (hér eftir Nova) Símans hf. (hér eftir Síminn) og Sýnar hf. (hér eftir Sýn) var óskað eftir afstöðu fyrirtækjanna til þessara krafna 1819. Fjarskiptafélögunum var veittur frestur til að svara erindi PFS til 11. des. 2020. Að beiðni Símans var frestur til að svara erindi stofnunarinnar framlengdur til 17. des. PFS bárust athugasemdir frá Sýn og Símanum.

## **2.3. Svarbréf Sýnar frá 23. janúar 2020.**

(25) Með tölvupósti, dags. 8. desember, barst PFS svar Sýnar við erindi stofnunarinnar. Þar sagði að erindið væri af sama meiði og fyrri kvartanir 1819. Vísaði Sýn til svara fjarskiptafélagsins í tengslum við mál PFS nr. 2019110060, en í viðhengi fylgdi svarbréf félagsins, dags. 23. janúar 2020, í því máli.<sup>2</sup> Hér á eftir verður vikið að nokkrum af þeim sjónarmiðum sem þar komu fram.

(26) Í svarbréfi Sýnar var vikið að því að samkvæmt 1. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga skyldu áskrifendur í fjarskiptaþjónustu eiga rétt á að vera skráðir í opinberum númera- og vistfangaskrá og skoða upplýsingar sem skráðar væru um þá. Áskrifendur ættu kröfu á að vera óskráðir í gagnagrunni símaskrár og væri óheimilt að krefja þá um gjald fyrir það.

<sup>2</sup> Sjá ákvörðun PFS nr. 8/2020 - Verklag við miðlun upplýsinga um áskrifendur.

(27) Sýn benti þá á að upphaflega hefði símaskráin eingöngu verið rekin af Landssíma Íslands og síðar þegar samkeppni var komið á milli upplýsingaveitna hefði HÍN séð um að halda úti gagnagrunni símaskrár. HÍN hefði nú hætt því. Löggjöfin hefði hins vegar ekki breyst til samræmis. Vísaði Sýn til þess að enn væri ákvæði í lögnum um að fjarskiptafyrirtæki eigi að verða við kröfu áskrifanda um að gefið sé til kynna í skrá að upplýsingar um hann mætti ekki nota í tilgangi beinnar markaðssetningar eða að heimilisfangi væri sleppt að einhverju eða öllu leyti, sbr. niðurlag 1. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga. Vandamálið væri að fjarskiptafyrirtæki ræku ekki upplýsingaveitur og því órökrétt að þau héldu úti skrá af þessu tagi.

(28) Samkvæmt 4. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga gæti PFS skyldað öll fjarskiptafyrirtæki sem úthlutuðu áskrifendum símanúmerum til að verða við beiðnum um að láta í té viðkomandi upplýsingar sem aðilar kæmu sér saman um, þ.m.t. tölvutæku formi, og með skilmálum sem væru sanngjarnir og byggðir á kostnaði ásamt hæfilegri álagningu. Óheimilt væri að nota upplýsingarnar í öðrum tilgangi en að gefa út símaskrár eða fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer.

(29) Eftir að HÍN hefði hætt að halda úti gagnagrunni símaskrár hefðu aðilar ekki komið sér saman um form þeirra upplýsinga sem látið er þar í té. Þar með væri lagaákvæðið merkingarlaust. PFS hefði auk þess ekki lagt skyldur á herðar fjarskiptafyrirtækjanna hvað þetta varðaði heldur gefið út leiðbeinandi verklagsreglur. Þær verklagsreglur byggðu á þeirri forsendu að til væri einn gagnagrunnur fyrir símaskrárupplýsingar, sem nú hefði verið aflagður. Þar með væru brostnar forsendur fyrir reglunum.

(30) Þá vísaði Sýn til minnisblaðs sem að félagið hefði sent PFS í ljósi þess að HÍN hefði hætt að halda úti gagnagrunni símaskrárupplýsinga. Í minnisblaðinu var stöðunni lýst varðandi símanúmer og vistfangaskrá og verklag þjónustufyrirtækja. Sú lýsing ætti enn við um stöðuna í dag. Þar kæmu einnig fram tillögur að breytingum að verklagsreglum PFS.

(31) Í minnisblaðinu kæmi einnig fram það mat fjarskiptafyrirtækisins að það væri tímaskekkja að fjarskiptafélög væru þjónustuborð fyrir upplýsingaveitur. Símanúmer væru eitt af mörgum auðkennum sem einstaklingar hefðu í dag. Núverandi verklag væri að viðskiptavinir veldu að vera í öllum upplýsingaveitum eða engri, þ.e. allt eða ekkert. Slíkt samræmdist ekki því sjónarmiði að einstaklingar ættu að geta haft yfirlit yfir alla aðila sem geyma um þá upplýsingar.

(32) Sýn lagði til að skráning og umsjón númera og vistfangaskrár yrði að öllu leyti færð til Þjóðskrár (skra.is) sem í framhaldinu yrði miðlægur þjónustuaðili fyrir skráningar á upplýsingum fyrir upplýsingaveitur. Í framhaldinu yrðu engar skyldur á herðum fjarskiptafyrirtækja að safna, skrá og/eða deila upplýsingum um viðskiptavinum hvort sem um væri að ræða símanúmer, heimilisföng, eða annað. Það yrði þar með fullkomlega á valdi einstaklingsins að stjórna og hafa umsjón með eigin persónuupplýsingum og hvar þær væru geymdar.

(33) Þá benti Sýn á að í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu væri til meðferðar frumvarp til breytingar á fjarskiptalögum. Sýn hefði sent inn umsögn og þar segði m.a. um ákvæði frumvarpsins sem að mestu væri samhljóða 45. gr. gildandi laga. Í umsögn Sýnar kæmi fram það álit félagsins að ákvæðið væri barn síns tíma og að í ljósi samkeppni á sviði upplýsingaveitna væri það óþarft. Teldu stjórnvöld yfirhöfuð þörf á að haldið væri úti

samræmdum númeraupplýsingum bæri að fela það aðilum á borð við Þjóðskrá eða Hagstofuna, en ekki einkaaðilum á markaði.

(34) Að mati Sýnar ættu fjarskiptafyrirtæki ekki að þurfa að sjá um skráningu viðskiptavinar í símaskrá né umsýslu annarra eiginda, svo sem bannmerkingu eða þvíumlíkt. Slíkt ættu eigendur, farsíma eða fastlínunúmera að meðhöndla í samráði við þau fyrirtæki sem veita slíka þjónustu. Fjarskiptafyrirtæki ættu ekki heldur að vera skyldug til þess að veita upplýsingar um símanúmer endanotenda, þau fyrirtæki sem að stæðu í slíkum rekstri ættu að verða sér úti um þær upplýsingar frá endanotendum. Enda væri slíkt fyrirkomulag í anda persónuverndar og upplýsts samþykkis endanotanda um hvar hans upplýsingar eru birtar.

(35) Að lokum sagði í bréfi Sýnar að verklag væri þannig að í hvert skipti sem símanúmer væri flutt á milli fjarskiptafélaga þá eyddi fráfarandi símafélag númer úr grunni. Móttakandi símafélag veldi hvort að númer væri skráð í vistfangaskrá eða ekki. Það væri því í höndum sölumanns móttakandi félags að velja í sölukerfi hvort númer væri skráð eður ei. Með því væri mikil ábyrgð sett í hendur sölumanna fjarskiptafélaga þar sem margir vilja ekki vera skráðir í símaskrárgrunn. Sýn hefði ítrekað fengið kvartanir frá einstaklingum sem voru skráðir í vistfangaskrá óumbeðið vegna mannlegra mistaka í pöntunarferli. Því væri áhætta að fyrir einstakling sem að vildi ekki vera í símaskrá að fara á milli símafélaga.

(36) Að mati Sýnar blasti það við að skynsamlegast væri að áskrifandinn annaðist sjálfur þær skráningar sem hann vildi hafa um sig og gera það milliliðalaust á vefsíðum upplýsingaveitna. Ef þörf væri talin á samræmdri skrá gæti Þjóðskrá Íslands haft þar hlutverk.

#### **2.4. Bréf Símans til PFS, dags. 17. des. 2020.**

(37) Með tölvupósti, dags. 17. des. 2020. bárust sjónarmið Símans. Fjarskiptafélagið taldi óþarft að fjalla sérstaklega um aðgang upplýsingaveitna að númeragrunni Símans enda væri verklag Símans í algjöru samræmi við ákvæði fjarskiptalaga og annarra reglna sem gilda um númera- og vistfangaskrár. Þá gæti Síminn einnig fullyrt að gjaldtaka fyrir þá þjónustu væri hófleg og réttmæt.

(38) [...]

(39) Síminn áréttaði að fjallað væri um yfirgjaldsþjónustu í 5. mgr. 38. gr. fjarskiptalaga en ekki í 45. gr. laganna. Í fyrrnefnda ákvæðinu væri tiltekið að þjónustuaðila væri skylt að upplýsa viðskiptavini um kostnað og svo væri kveðið á um að áskrifandi skyldi eiga kost á því að loka fyrir númer þar sem yfirgjald væri rukkað. Um yfirgjaldsþjónustu væri hins vegar nánar fjallað í reglugerð nr. 780/2010 en Síminn taldi að umrædd reglugerð væri komin til ára sinna, þar sem töluverðar breytingar hefðu átt sér stað í kringum rekstur upplýsingaveitna á síðastliðnum 10 árum. Að mati Símans var að finna dæmi um óskýrleika í eftirfarandi ákvæðum reglugerðarinnar:

c. lið. 2. gr. reglugerðarinnar

„Þjónustuveitandi yfirgjaldsþjónustu: Lögaðili sem á grundvelli samnings við fjarskiptafyrirtæki er heimilt að bjóða yfirgjaldsþjónustu í tal- og farsímanetum á sértilgreindum númerum.“

3. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar

„Þjónustuveitendur sem hyggjast bjóða yfirgjaldsþjónustu í tal- og farsímanetum sækja um númer hjá fjarskiptafyrirtæki sem hefur fengið slíkum númerum úthlutað. Í slíkri umsókn skal koma fram nafn, kennitala og heimilisfang þjónustuveitanda ásamt upplýsingum um fyrirhugaða upplýsingaþjónustu. Einnig skal tilgreina hver er ábyrgðarmaður þeirra upplýsinga sem veittar verða. Fjarskiptafyrirtæki og þjónustuveitendur yfirgjaldsþjónustu skulu gera sérstakan skriflegan samning sín á milli þar sem meðal annars skal koma fram hvers kyns virðisaukandi þjónustu er heimilt að veita í númerunum, verðlagning þjónustunnar, trúnaður aðila, uppgjorsreglur og hvernig tekjur af þjónustunni skulu skiptast milli aðilanna.“

### 3. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar

„Áskrifendur símanúmera skulu gjaldfærðir fyrir virðisaukandi þjónustu á sama tíma og fyrir sama reikning og samtengd notkun fyrir símtal/SMS í gegnum tal- eða farsímanetið er gjaldfærð og skal gjald fyrir virðisaukandi þjónustuna vera sérstaklega tilgreint á reikningi áskrifanda.“

(40) Þá sagði í svari Símans að samkvæmt 2. og 3. gr. væri gert ráð fyrir því að þjónustuveitandinn væri sá aðili sem leitaði til fjarskiptafyrirtækis, t.d. Símans og sótti um númer sem Símanum hefði verið úthlutað. Árum áður var framkvæmdin vissulega með þessum hætti en í dag væru upplýsingaveiturnar hins vegar sjálfar skráðar sem fjarskiptafyrirtæki og þeim hefði verið úthlutað umræddum númerum. 1819 þyrfti því ekki leggja inn umsókn fyrir númerinu líkt og reglugerðin gerði ráð fyrir. Þær upplýsingaveitur sem störfuðu hér á landi, og teldust til fjarskiptafyrirtækja væru hins vegar ekki fjarskiptafyrirtæki í þeim skilningi að þær byðu þjónustu í gegnum talsíma eða farsímanet. Samkvæmt 10 gr. reglugerðarinnar væri hins vegar skylt að gjaldfæra virðisaukandi þjónustu á sama tíma og fyrir sama reikning og samtengd notkun fyrir símtal í gegnum tal- eða farsímanetið. Þetta leiddi til þess að ef Síminn vildi gera samtengi- og þjónustusamning við upplýsingaveitur þá væri Símanum á sama tíma skylt að annast reikningagerð og innheimtu fyrir starfandi upplýsingaveitur. Síminn taldi hins vegar að upplýsingaveitur ættu sjálfar að annast eigin innheimtu og reikningagerð. Það eina sem stæði því í vegi væri umrædd reglugerð.

(41) Þrátt fyrir að núverandi reglugerð væri ekki nægjanlega skýr lægi fyrir að samstarf Símans við upplýsingaveitur væri háð því að samningur næðist milli aðila. Í slíkum samningum þyrfti að liggja fyrir hvernig tekjur af þjónustunni skyldu skiptast milli aðila en hingað til hefði fyrirkomulagið verið með eftirfarandi hætti:

1. Upplýsingaveitur settu sína eigin verðskrá, upphafsgjald/mínútugjald.
2. Síminn legði álag ofan á verðskrá upplýsingaveitna.
3. Viðskiptavinir sem nýttu sér þjónustu upplýsingaveitna væru gjaldfærðir á símreikning, þar sem verð upplýsingaveitna og álags væri sérstaklega sundurliðað.

(42) [...]

(43) [...]

(45) Síminn leit svo á að nú væri kjörið tækifæri til að endurskoða núverandi framkvæmd á gjaldtöku og starfsemi upplýsingaveitna. Fyrst bæri að nefna að samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi til nýrra fjarskiptalaga myndi upplýsingaþjónusta ekki lengur falla undir

alþjónustuaðgang, sbr. 62. gr. frumvarpsins. Þá bæri að líta til þess að óljóst væri hvort reglugerð um yfirgjaldsþjónustu nr. 780/2010 næði að þjóna markmiði sínu í núverandi mynd. Markmið reglugerðarinnar væri ætlað að auka neytendavernd en Síminn ætti erfitt með að sjá hvar hagsmunir neytenda væru hafðir að leiðarljósi með núverandi framkvæmd. Það virtist enda mjög villandi fyrir viðskiptavinum Símans að umrædd gjaldtaka færi fram á reikningum Símans. Þá hefði Síminn þegar boðist til þess að afhenda upplýsingaveitum öll tiltæk gögn til að annast eigin innheimtu og reikningagerð í kjölfar samráðs við PFS um breytingar á reglugerð nr. 780/2010.

(46) Staðreyndin væri sú að upplýsingaveitur hefðu hingað til notið ávinnings af þjónustu sem að mörgu leyti væri rekin af fjarskiptafyrirtækjum líkt og Símanum. Þar sem upplýsingaveitur sinna ekki innheimtu á eigin kröfum og bæru ekki beina ábyrgð gagnvart endanotendum, væru þau að mestu ónæg fyrir óánægju eða almennum kvörtunum sem lentu á starfsfólki fjarskiptafyrirtækja. Að sama skapi spöruðu upplýsingaveitur sér umtalsverðan kostnað sem tengdust reikningum og innheimtuþjónustu. Síminn taldi að það þyrfti að breyta ákvæðum reglugerðarinnar og breyta framkvæmdinni á þann veg, að fjarskiptafyrirtækjum yrði ekki gert að annast innheimtu reikninga fyrir þá þjónustu sem upplýsingaveitur seldu.

(47) Þá taldi Síminn að PFS hefði enga heimild til að kostnaðargreina, setja reglur eða ákvarða tekjuskiptingu milli Símans og upplýsingaveitna. Teldi PFS að stofnunin hefði slíka heimild óskaði Síminn eftir viðeigandi rökstuðningi þess efnis.

(48) Um verklag framlínustarfsmanna sagði Síminn að félagið væri meira en tilbúið til að sýna fram á að verklagið væri í samræmi við gildandi reglur og lagafyrirmæli. Í stuttu máli þá væri verkferlið með eftirfarandi hætti:

„Við nýskráningu, tilfærslu eða breytingu á símanúmeri er framlínuviðmót Símans skipulagt með þeim hætti að ekki er hægt að staðfesta fyrirbyggjandi beiðni á símanúmeri án þess að viðskiptavinur svari því hvort númer eigi að vera skráð í símaskrá eða ekki. Upplýsingum úr framlínuviðmóti er í rauntíma skilað í miðlægan gagnagrunn.“

(49) Að lokum bauðst Síminn til að útvega stofnuninni frekari gögn varðandi verklag ef þess væri óskað. Þá taldi félagið óþarft að fjalla sérstaklega um breytingarkröfu 1819 á 93. gr. frumvarps til fjarskipta og vísaði til þeirra umsagna sem að félagið hefði skilaði í samráðsferli frumvarpsins.

## **2.5. Tölvupóstur 1819 til PFS, 13. janúar 2021.**

(50) Með tölvupósti þann 21. des. 2020 tilkynnti PFS að stofnunin teldi tilefni til að veita 1819 tækifæri á því að tjá sig um sjónarmið Símans og Sýnar. Athugasemdir 1819 bárust PFS með tölvupósti þann 13. janúar 2021. Þar kom m.a. fram það mat 1819 að fjarskiptafélögin tvö, Síminn og Sýn, hefðu ekki efnislega svarað þeim athugasemdum sem fram komu í upphafserindi 1819.

### **2.5.1. Athugasemdir 1819 vegna svarbréfs Sýnar.**

(51) 1819 taldi að Sýn hefði ekki efnislega svarað athugasemdum 1819 sem fram komu í kvörtun. Þess í stað hefði Sýn áréttað aðeins að það teldi að ríkið, t.d. Þjóðskrá, ætti að hafa það hlutverk að halda utan um upplýsingar um símanúmer. Í því svari væri alfarið horft framhjá því að sömu tæknilegu vandamál og vandamál varðandi gæði gagna frá fjarskiptafyrirtækjunum væru áfram við lýði og að með íhlutun ríkisins væri aðeins verið að

auka flækjustig og hækka kostnað. 1819 taldi því að svarbréf Sýnar svaraði umkvörtunarefni félagsins í engu.

### 2.5.2. Athugasemdir 1819 vegna svarbréfs Símans

(52) [...]

(53) [...]

(54) [...]

(55) Þá hafnaði 1819 sjónarmiðum Símans um að PFS hafi ekki heimild til að setja reglur til samræmis við efni kvörtunarinnar. 1819 taldi óumdeilt að PFS hefði slíkar heimildir, s.s. að gefa út reglur og leiðbeiningar um þessi atriði. Félagið áréttaði mikilvægi þess að PFS léti málið sig varða og að ákvörðun yrði hraðað.

## III.

### Forsendur og niðurstaða

#### 3.1. Almennt um hlutverk PFS og lagaumhverfi

(56) PFS starfar á grundvelli laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun og laga nr. 81/2003, um fjarskipti. Lög nr. 69/2003 fela PFS almennt stjórnsluhlutverk á sviði fjarskipta og þá sér í lagi eftirlit með framkvæmd áðurnefndra fjarskiptalaga. Í lögum um stofnunina eru jafnframt tilgreind þau verkefni sem stofnuninni ber að vinna að. Er hlutverk PFS m.a. fólgið í því að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti á Íslandi, taka þátt í þróun fjarskiptamarkaðarins, auk þess að efla virka samkeppni á markaðinum.

(57) Í 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun kemur fram að verkefni stofnunarinnar eru m.a. að stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við fjarskiptafyrirtæki og stuðla að birtingu skýrra upplýsinga fyrir notendur og krefjast gagnsæi gjaldskráa og skilmála fyrir notkun fjarskiptaþjónustu, sbr. b. og d.-lið ákvæðisins.

(58) Í 9. gr. laganna er fjallað um lausnir deilumála fjarskiptafyrirtækja en þar segir í 1. mgr. að komi upp deilur milli fyrirtækja sem reka almenn fjarskiptanet eða veita almenna fjarskiptaþjónustu eða um skyldur sem leiðir af lögum um fjarskipti getur deiluaðili beint málinu til PFS. Stofnunin skal leita sátta með aðilum. Náist ekki samkomulag skal skorið úr ágreiningi með ákvörðun eins fljótt og við verður komið og eigi síðar en innan fjögurra mánaða nema sérstaklega standi á. Í þessu sambandi skal tekið fram að PFS er aðeins bær til að skoða álitafni er varða beinlínis starfssvið stofnunarinnar, þ.e. fjarskipti og heyra undir lög um stofnunina, og fjarskiptalög.

(59) Samkvæmt 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga telst aðgangur að símaskrá með öllum símanúmerum og upplýsingaþjónusta um öll símanúmer til svokallaðrar *alþjónustu*, en samkvæmt orðskýringu í 6. tölulið 3. gr. laganna er með því hugtaki átt við afmarkaða þætti fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir eru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra.

(60) Í VIII. kafla fjarskiptalaga er fjallað um skilmála og gjaldskrár fjarskiptafyrirtækja. Samkvæmt 1. mgr. 38. gr. fjarskiptalaga eiga áskrifendur tal- og farsímaþjónustu rétt á að fá reikninga fyrir fjarskiptanotkun sína sundurliðaða eftir þjónustu og skulu áskrifendur alþjónustu eiga rétt á slíkum reikningum án þess að greiðsla komi fyrir. Í 5. mgr. 38. gr. laganna segir að Ef símtöl bera yfirlagð skal þjónustuaðili ávallt geta þess í upphafi símtals hver fjárhæð



gjaldsins sé. Áskrifandi skal eiga þess kost að læsa fyrir símtöl í númer þar sem tekið er yfirgjald. Nánar skal kveðið á um símtöl og aðra virðisaukandi þjónustu í tal- og farsímanetum með yfirgjaldi í reglugerð.

(61) Í 4. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga er kveðið á um að PFS geti 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 þessar upplýsingar í öðrum tilgangi en að gefa út símaskrár eða fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer.

(62) Reglugerð nr. 780/2010 um yfirgjaldsþjónustu um símtöl og aðra virðisaukandi þjónustu í tal- og farsímanetum með yfirgjaldi, sbr. reglugerð nr. 689/2016, er sett með vísan í áður nefndrar 5. mgr. 38. gr. fjarskiptalaga.

(63) Í 3. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar segir að fjarskiptafyrirtæki og þjónustuveitendur yfirgjaldsþjónustu skulu gera sérstakan skriflegan samning sín á milli þar sem meðal annars skal koma fram hvers kyns virðisaukandi þjónustu er heimilt að veita í númerunum, verðlagning þjónustunnar, trúnaður aðila, uppgjörsreglur og hvernig tekjur af þjónustunni skulu skiptast milli aðilanna.

(64) Í 3. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar segir að áskrifendur símanúmera skulu gjaldfærðir fyrir virðisaukandi þjónustu á sama tíma og fyrir sama reikning og samtengd notkun fyrir símtal/SMS í gegnum tal- eða farsímanetið er gjaldfærð og skal gjald fyrir virðisaukandi þjónustuna vera sérstaklega tilgreint á reikningi áskrifanda.

(65) Í 14. gr. reglugerðarinnar segir að PFS hefur eftirlit með framkvæmd hennar og sker úr ágreiningi um yfirgjaldsþjónustu í tal- og farsímanetum í samræmi við lög nr. 81/2003 um fjarskipti og lög nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun.

### **3.2. Afmörkun ágreiningsefnis.**

(66) Í máli þessu er aðallega tekist á um efni samninga sem rekstraraðilar upplýsingaveitna gera við fjarskiptafyrirtækin svo að þeim fyrrnefndu sé unnt að veita upplýsingaþjónustu sem ber yfirgjald. Um er að ræða tvíþætta samningsgerð við fjarskiptafyrirtækin, annars vegar samning um aðgang að gagnagrunn og hins vegar þjónustusamning vegna innheimtu gjalda af þeim notendum sem nýta sér þjónustu upplýsingaveitunnar.

(67) Í erindi 1819 er þess óskað að PFS fari yfir og greini m.a. kostnaðarforsendur fjarskiptafyrirtækjanna og að stofnunin staðfesti að jafnræðis sé gætt milli aðila vegna slíkra samninga. Þá er einnig óskað að stofnunin gefi út reglur sem að fjarskiptafyrirtækin geti stuðst við varðandi gjaldtökur fyrir veitta þjónustu. Jafnframt er óskað eftir því PFS kalli eftir upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjunum vegna verklags við skráningu símaskrárupplýsinga. [...]. Verður vikið að þessum atriðum nánar í eftirfarandi köflum.

(68) Í málgögnum aðila, einkum Sýnar ehf. koma hins vegar fram sjónarmið sem líta verður á sem ábendingar um endurskoðun á núverandi fyrirkomulagi á upplýsingaþjónustu símaskrárupplýsinga, t.d. að það ætti að vera á valdi einstaklingsins að stjórna og hafa umsjón með eigin persónuupplýsingum og að Þjóðskrá ætti að vera miðlægur þjónustuaðili fyrir

skráningar á upplýsingum fyrir upplýsingaveitur. Slík sjónarmið standa fyrir utan ágreiningsefni þessa máls og verður því ekki fjallað um þau frekar í ákvörðun þessari.

### **3.3. Um að PFS taki til athugunar þjónustusamninga fjarskiptafyrirtækjanna við upplýsingaveitur.**

(69) Í erindi 1819 var þess óskað „að PFS kalli eftir, yfirfari og greini þær forsendur sem fjarskiptafyrirtækin gefa sér við útreikning á kostnaði, og innri ávöxtunarkröfu fyrir þjónustu, vegna samninga við upplýsingaveitur sérstaklega hvað varðar þjónustu fyrir innheimtu.“

(70) Í 3. mgr. 3. gr. reglugerðar um yfirgjaldsþjónustu segir að fjarskiptafyrirtæki og þjónustuveitendur skulu gera sérstakan skriflegan samning sín á milli þar sem meðal annars skal koma fram verðlagning þjónustunnar, uppgjorsreglur og hvernig tekjur af þjónustunni skulu skiptast milli aðilanna.

(71) Í athugasemdum Símans sagði að fjarskiptafyrirtækið teldi að PFS hefði enga heimild til að kostnaðargreina, setja reglur eða ákvarða tekjuskiptingu milli Símans og upplýsingaveitna. Jafnframt sagði Síminn að ef PFS teldi að stofnunin hefði slíka heimild væri óskað viðeigandi rökstuðningi þess efnis.

(72) Með vísan til umfjöllunar í kafla 3.1 er ljóst að PFS er ætlað hin ýmsu hlutverk. Þar á meðal er stofnunni ætlað að skera úr ágreiningi um yfirgjaldsþjónustu í tal- og farsímanetum í samræmi við fjarskiptalög. Það eru hins vegar engar heimildir í fjarskiptalögum eða afleiddum reglum sem gera stofnuninni kleift að hafa afskipti af frelsi fjarskiptafyrirtækjanna til samninga, svo lengi sem að það sé innan þess ramma sem áður nefnd reglugerð og fjarskiptalög kveða á um.

(73) Sjónarmið 1819 þess efnis að valdheimild PFS til að hlutast til um efni viðskiptasamninga milli fjarskiptafyrirtækja og þjónustuveitenda um símaskrárupplýsingar, þ.m.t. tekjuskiptingu vegna þjónustunnar, verða ekki leiddar af heimild stofnunarinnar til að skylda fjarskiptafyrirtæki til að miðla símaskrárupplýsingum sín á milli og til þjónustuveitanda um símaskrárupplýsingar. Skyldan, samkvæmt 4. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga, tekur til *miðlun* símaskrárupplýsinganna sem skal fara fram á grundvelli sanngjarnra skilmála og gjald fyrir hana byggja á kostnaði og hæfilegri álagningu. Hvergi er vikið að framkvæmd upplýsingaþjónustunnar, s.s. hvort að fjarskiptafyrirtæki eigi að hafa aðkomu að slíkri þjónustu, t.d. með því að sjá um reikningsgerð og innheimtu krafna fyrir upplýsingaþjónustur.

(74) Eins og fyrr segir eiga fjarskiptafyrirtæki og upplýsingaveitur að gera með sér sérstakan samning. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir að PFS hafi með höndum eftirlit með slíkum einkaréttarlegum samningum aðila, nema að því marki að þeir fái ekki samrýmst ákvæðum fjarskiptalaga eða reglugerðarinnar. Að því virtu er PFS óhjákvæmilegt annað en að vísa þessari kröfu 1819 frá.

### **3.4. Um jafnræði milli upplýsingaveitna vegna þjónustusamninga og setningu reglna.**

(75) Þess var óskað í erindi 1819 að PFS „kalli eftir og staðfesti að fjarskiptafyrirtækin geri ekki upp á milli upplýsingaveitna vegna þjónustusamninga, hvort heldur sem snýr að aðferðarfræði, þjónustu eða gjaldskrá.“

(76) Eins og greinir í kaflanum hér að framan þá skortir PFS valdheimildir til íhlutunar í viðskiptasamninga milli aðila nema ef annað leiðir af fjarskiptalögum eða afleiddum reglum.

Af því leiðir að stofnunin getur ekki tekið það að sér að tryggja að jafnræðis sé gætt milli aðila vegna þjónustusamninga, sem eru einkaréttarlegs eðlis, hvort heldur sem snýr að aðferðarfræði, þjónustu eða gjaldskrá.

(77) Jafnræði hvað þessa framkvæmd varðar er í raun tvíþætt. Annars vegar að jafnræðis gæti almennt milli fjarskiptafyrirtækjanna og upplýsingaveitna og hins vegar að tiltekið fjarskiptafyrirtæki gæti jafnræðis gagnvart þeim þjónustuaðilum sem það á viðskipti við. Hvað síðara atriðið varðar að þá verður að telja slíkt geti heyrt undir eftirlitsvald Samkeppniseftirlitsins, ef um markaðsráðandi fjarskiptafyrirtæki er að ræða.

(78) Hvað varðar kröfu 1819 ehf. um útgáfu reglna sem símafyrirtæki og upplýsingaveitur, geti stuðst við þar sem fram komi útreikniaðferðir, viðmið o.fl. varðandi gjaldtökur að þá eiga sömu sjónarmið við sem rakin hafa verið hér að framan. Slíkt fellur ekki innan þeirra valdheimilda sem löggjafinn hefur falið stofnuninni. Samkvæmt framangreindu verður að vísa þessari kröfu 1819 frá.

### **3.5. Verklag fjarskiptafyrirtækja við skráningu í símaskrá.**

(79) 1819 skoraði á PFS að kalla eftir upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjunum vegna verklags í framlínu er varða samþykki viðskiptavina til að vera skráðir í símaskrá. Félagið taldi ástæðu til þess að PFS kannaði hvort að verklagi og verkferlum væri fylgt í framkvæmd.

(80) Árið 2016 birti PFS verklagsreglur um skráningu og miðlun upplýsinga um áskrifendur sem höfðu fengið úthlutað númerum í fastlínu- og farsímakerfum. Hið sama ár lét stofnunin framkvæma úttekt á verkferlum fjarskiptafyrirtækja um skráningu og miðlun símaskrárupplýsinga í því skyni að tryggja réttleika skráarhaldsins. Í kjölfar úttektar lagði PFS fyrir fjarskiptafyrirtækin að gera tilteknar úrbætur á upplýsingavinnslunni. Önnur úttekt var síðan framkvæmd árið 2017 en samkvæmt henni voru vísbendingar um að annmarkar væru á því að upplýsingar skiluðu sér í gagnagrunn HÍN og/eða í birtingu á vefsíðum upplýsingaveitna.

(81) Síminn hefur sagt að verklag fyrirtækisins sé í samræmi við gildandi reglur og lagafyrirmæli. Framlínuviðmót Símans sé skipulagt með þeim hætti að ekki sé hægt að staðfesta fyrirliggjandi beiðni á símanúmeri án þess að viðskiptavinur svaraði því hvort númer eigi að vera skráð í símaskrá eða ekki. Þá bauð Síminn frekari gögn varðandi verklag ef þess væri óskað.

(82) Ekki kom fram í svarbréfi Sýnar hvernig verklagi fyrirtækisins væri háttað við skráningu. Hvað varðar ábendingu Sýnar um að áskrifandinn sjálfur ætti fremur að annast þær skráningar sem hann vildi hafa um sig, og gera það milliliðalaust á vefsíðum upplýsingaveitna, að þá er hún ekki í samræmi við efni 45. gr. fjarskiptalaga og stendur því fyrir utan ákvörðun þessa.

(83) Nú eru nokkur ár liðin frá síðustu úttekt PFS og á þeim tíma hefur sameiginlegur og miðlægur gagnagrunnur fjarskiptafélaganna (HÍN) verið lagður af. Að því virtu og teknu tilliti til ábendinga 1819 getur PFS fallist á að það sé tilefni til að stofnunin framkvæmi nánari athugun á verklagi og verkferlum fjarskiptafyrirtækja við skráningu og miðlun símaskrárupplýsinga. PFS mun því framkvæma slíka úttekt við hentugleika, enda mikilvægt að móttaka, skráning og miðlun símaskrárupplýsinga fari fram með samræmdum hætti eftir því sem kostur er. Við það tækifæri væri rétt að endurskoða verklagsreglur PFS um þessa

upplýsingavinnslu. Þær geta þó aðeins verið í formi tilmæla, enda ekki fyrir að finna neina lagastoð fyrir reglusetningu í þessum efnum, eins og farið er fram á í kröfu 1819.

### **3.6. [Tiltekinn þáttur í kvörtun kvartanda].**

(84) [...]

(85) [...]

(86) [...]

(87) [...]

(88) [...]

(89) [...]

### *Ákvörðunarorð*

- 1. Kröfu 1819 – Nýs valkots ehf. þess efnis að Póst- og fjarskiptastofnun kalli eftir, yfirfari og greini þær forsendur sem fjarskiptafyrirtækin gefa sér við útreikning á kostnaði, og innri ávöxtunarkröfu fyrir þjónustu, vegna samninga við upplýsingaveitur sérstaklega hvað varðar þjónustu fyrir innheimtu er vísað frá.**
- 2. Kröfu 1819 – Nýs valkots ehf. að Póst- og fjarskiptastofnun kalli eftir og staðfesti að fjarskiptafyrirtækin geri ekki upp á milli upplýsingaveitna vegna þjónustusamninga, hvort heldur sem snýr að aðferðarfræði, þjónustu eða gjaldskrá er vísað frá.**
- 3. Kröfu 1819 – Nýs valkots ehf. að Póst- og fjarskiptastofnun gefi út reglur, sem símafyrirtæki og upplýsingaveitur, geti stuðst við þar sem fram komi útreikniaðferðir, viðmið o.fl. varðandi gjalddökur er vísað frá.**
- 4. Póst- og fjarskiptastofnun mun framkvæma úttekt á verkferlum fjarskiptafyrirtækja um skráningu og miðlun símaskrárupplýsinga við hentugleika.**
- 5. [...]**
- 6. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Samkvæmt 4. mgr. 13. gr. sömu laga getur aðili einnig borið ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.**

*Reykjavík, 19. febrúar 2021.*

---

Hrafnkell V. Gíslason

---

Arnar Stefánsson