



## PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

### Ákvörðun nr. 24/2010

#### Í kvörtunarmáli vegna synjunar á númeraflutningi

##### I.

##### Erindið

Með bréfi, dags. 14. júní 2010, barst Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) kvörtun frá Símanum hf. vegna synjunar Og fjarskipta ehf. (hér eftir Vodafone) á númeraflutningi. Hafði Síminn sent beiðni um að fjarskiptaþjónusta [X hf.]<sup>1</sup> yrði flutt yfir til Símans og borist samþykki við flutningunum samdægurs. Vodafone hafnaði því síðan að númeraflutningur gæti átt sér stað þar sem [X hf.]<sup>2</sup> væru bundin í samningi við Vodafone til ársins 2012.

Síminn telur að Vodafone beri skylda til þess að lögum að standa við loforð sitt um að verða við flutningsbeiðni Símans og [X hf.].

##### II.

##### Málavextir og bréfaskipti

Síminn greindi frá því í kvörtunarbréfi sínu að þann 4. febrúar sl. hefði Síminn sent beiðni [X hf.]<sup>3</sup> um að fjarskiptaþjónusta félagsins yrði flutt frá Vodafone til Símans og að Síminn skyldi framvegis veita [X hf.]<sup>4</sup> fjarskiptaþjónustu. Flutningsbeiðnin hafi verið samþykkt af hálfu Vodafone sama dag og í kjölfarið hafi starfsfólk Símans hafist handa við undirbúning að

---

<sup>1</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

<sup>2</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

<sup>3</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

<sup>4</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

framkvæmd flutningsins. Eftir að gengið hafi verið frá búnaði vegna flutningsins hafi tæknimaður á vegum Símans haft samband við Vodafone í þeim tilgangi að ákveða nákvæma tímasetningu fyrir flutninginn og hafi honum þá verið tjáð að athuga þyrfti sérstaklega hvort til staðar væru samningar milli Vodafone og [X hf.]<sup>5</sup> sem kvæðu á um skuldbindingu í tíma. Þann 3. mars sl. hafi tæknimanni Símans borist endanleg tilkynning um að ekkert yrði af flutningnum þar sem til staðar væri samningur á milli Vodafone og [X hf.]<sup>6</sup> sem kvæði á um að [X hf.]<sup>7</sup> væru bundin í viðskiptum við Vodafone til ársins 2012.

Í kvörtuninni segir einnig:

„Þann 25. febrúar sl. sendi starfsmaður Símans bréf til Vodafone þar sem þeirri afstöðu var lýst að Vodafone væri bundið við samþykki sitt vegna flutninganna, sem gefið var í upphafi. Þá var Vodafone upplýst um þá staðreynd að sinnaskipti félagsins hefðu kostað Símann umtalsverðar fjárhæðir og aukna vinnu. Var Vodafone krafist um efndir á loforði þess um að heimila fyrrgreindan þjónustu- og númeraflutning, ellegar yrði leitað atbeina Póst- og fjarskiptastofnunar. Starfsmaður Vodafone svaraði erindi Símans með bréfi um átta dögum síðar og kvað samþykki vegna númeraflutningana hafa verið sent Símanum vegna mistaka. Var einnig staðhæft að allt tjón sem Síminn hefði orðið fyrir væri alfarið á ábyrgð [X hf.]<sup>8</sup> enda hefði [X hf.]<sup>9</sup> verið það ljóst að félagið væri bundið í viðskiptum við Vodafone til ársins 2012.“

Þá segir að sama háttsemi hefði verið viðhöfð af hálfu Vodafone í öðrum málum og því sé ekki um einstakt tilvika að ræða.

Kröfur Símans eru að PFS kveði á um það í ákvörðun að synjun Vodafone á flutningi í númera- og fjarskiptaþjónustu eftir að samþykki hafði áður verið veitt hafi verið ólögmæt. Einnig er þess krafist að stofnunin ákvarði að synjun Vodafone um flutning hafi brotið og brjóti enn gegn ákvæðum reglna 949/2008 um númera- og þjónustuflutning í almennum fjarskiptanetum. Þá er farið fram á að Vodafone verði gert skylt að verða við flutningsbeiðni [X hf.]<sup>10</sup> og Símans að viðlögðum dagsektum.

## 1.

### *Málsástæður Símans*

Síminn reisir kröfur sínar m.a. á því að samþykki Vodafone við beiðni Símans og [X hf.]<sup>11</sup> um númera- og þjónustuflutning sé óafturkallanlegt á grundvelli meginreglu íslenskra laga um skuldbindingargildi loforða sem og reglna nr. 949/2008 um númera- og þjónustuflutning í almennum fjarskiptanetum. Ákvæði 1. ml. 1. mgr. 52. gr. laga nr. 81/2003 um fjarskipti segi að notendur almennra talsímaþjónustu, að meðtalinni farsímaþjónustu skuli vera unnt að halda símanúmerum sínum óháð því hvaða fjarskiptafyrirtæki veiti þjónustuna. Framangreind regla sé meginregla sem gildi um númera- og þjónustuflutninga símnotenda. Í reglunum um númera- og þjónustuflutning felist að fráfarandi fjarskiptafyrirtæki beri að veita viðskiptavinum kost á að flytja símanúmer og fjarskiptaþjónustu sína til móttakandi

<sup>5</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

<sup>6</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

<sup>7</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

<sup>8</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

<sup>9</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

<sup>10</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

<sup>11</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

fjarskiptafélags ef viðskiptavinur fer fram á það og ef móttakandi fjarskiptafyrirtæki sé því hlynt. Það sé meginregla sbr. 3. gr. reglnanna. Fráfarandi fjarskiptafyrirtæki sé því aðeins heimilt að synja um flutning ef samningur er til staðar sem bindur viðskiptavin, sbr. 8. gr. reglnanna. Ef engum slíkum samningi sé fyrir að fara sé ekki þörf á samþykki fráfarandi fjarskiptafélags fyrir flutningnum og því beri fyrirtækinu ótvíræð skylda til að verða við flutningsbeiðninni. Sé samningur hins vegar til staðar beri að leita eftir samþykki fjarskiptafélags við flutningi til móttakandi fjarskiptafélags, sbr. 8. gr. reglnanna.

Þá segir í kærinni:

„Í slíku samþykki fjarskiptafélags vegna númera- og þjónustuflutninga notanda felst loforð í skilningi samningaréttar. Loforð er skilgreint sem viljayfirlýsing loforðsgjafa, er felur í sér skuldbindingu af hans hálfu og er beint til loforðsmóttakanda, eins eða fleiri og er komin til vitundar hans fyrir tilstilli loforðsgjafans. Þegar fráfarandi fjarskiptafélag veitir samþykki sitt vegna númera- og þjónustuflutninga skapar það loforð þannig rétt til handa bæði notanda, til að flytja viðskipti sín til annars fjarskiptafélags og til handa móttakandi fjarskiptafélags til að veita þeim notanda fjarskiptaþjónustu. Eru þannig bæði móttakandi fjarskiptafélag og notandi loforðsmóttakendur í framangreindum skilningi. Loforð verða skuldbindandi þegar þau koma til vitundar loforðsmóttakanda. Samþykki Vodafone vegna flutningsbeiðni [X hf.]<sup>12</sup> hafði því skuldbindingargildi gagnvart umþjódanda mínum þá þegar það kom til vitundar hans. Var Vodafone því skuldbundið til þess að flytja númer og fjarskiptaþjónustu [X hf.]<sup>13</sup> til umþjódanda míns þegar á þeirri stundu er samþykkið barst honum. Sem greinir í kafla 1 var flutningsbeiðnin samþykkt af hálfu Vodafone þann 4. febrúar sl. og barst til vitundar Símans þann sama dag. Er Vodafone því skuldbundið til að standa við loforð sitt og verða við flutningsbeiðni umþjódanda minna á grundvelli meginreglunnar um skuldbindingargildi samninga.“

Þá beri að skýra reglur um númera- og þjónustuflutninga til samræmis við meginreglur íslenskra laga, þ.m.t. almenna reglu samninga- og kröfuréttarins um skuldbindingargildi loforða. Vodafone sé því einnig skuldbundið á grundvelli reglna um númera- og þjónustuflutning til að verða við flutningsbeiðninni.

Er því einnig haldið fram af hálfu Símans að verklag Vodafone brjóti gegn tilgangi og markmiðum laga nr. 81/2003 um fjarskipti og reglna nr. 949/2008 um númera- og þjónustuflutning. Þá bendir Síminn á það óhagræði sem verklag Vodafone hafi í för með sér fyrir símnotendur og móttakandi fjarskiptafyrirtæki. Síminn og [X hf.]<sup>14</sup> hafi bæði staðið í þeirri trú að Síminn myndi annast fjarskiptaþjónustu [X hf.]<sup>15</sup> frá þeim tíma sem samþykki Vodafone vegna flutninganna hafði borist. Síminn hafi til að mynda gert tæknilegar og fjárhagslegar ráðstafanir til þess að flutningarnir gætu gengið snurðulaust fyrir sig. Þær ráðstafanir hefðu haft töluverðan kostnað og fjárhagslegt tjón í för með sér fyrir Símann.

Síminn telur einnig að vinnubrögð Vodafone séu í ósamræmi við markmið reglna um númera- og þjónustuflutning, sbr. 2. mgr. 1. gr. reglnanna sem kveða á um „*skilvirkan númera- og þjónustuflutning, auka neytendavernd notenda í talsíma- farsíma- og internetþjónustu, koma í veg fyrir óþarfa tafir og stuðla að góðri samvinnu um flutning þjónustu milli starfandi*

<sup>12</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

<sup>13</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

<sup>14</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

<sup>15</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

*fjarskiptafyrirtækja á markaði.*“ Vinnubrögðin séu einnig síst til þess fallin að vinna að markmiða laga um fjarskipti, að tryggja hagkvæm fjarskipti hér á landi, sbr. 2. mgr. 1. gr. reglnanna. Ákvæði reglnanna beri að skýra í samræmi við markmið og tilgang þeirra og markmið fjarskiptalaga. Háttsemi Vodafone hafi því brotið gegn reglum um númera- og þjónustuflutning.

Þá segir í bréfi Símanns að það sé á ábyrgð fráfarandi fjarskiptafyrirtækis að kanna það hvort veita skuli samþykki vegna beiðni um flutninga. Til að stuðla að réttu og skilvirku verklagi við númera- og þjónustuflutninga sé einfaldlega heillavænlegast að fráfarandi fjarskiptafyrirtæki sé bundið við samþykki sitt. Þá er sérstök athygli vakin á því að sú ábyrgð hljóti alltaf að hvíla á fráfarandi fjarskiptafyrirtæki að kanna það fyrst hvort verða skuli við flutningsbeiðni áður en slíkri beiðni sé svarað. Fráfarandi fjarskiptafyrirtæki hafi tögl og hagldir við að ganga úr skugga um það hvort til staðar sé bindisamningur við þann viðskiptavin sem biður um flutning til annars fjarskiptafyrirtækis. Móttakandi fjarskiptafyrirtæki, sem sé Síminn í þessu tilfalli, hafi engin tök á því að kanna það sjálft. Sé slíkt samþykki veitt, án þess að kannað hafi verið hvort tilefni hafi verið til að veita það, verði fyrirtækið að bera ábyrgðina á því og hugsanlegu tjóni sem orðið hefur vegna samþykkisins.

Segir í kvörtuninni að Síminn telji að á Vodafone hvíli ótvíræð skylda til þess að lögum, bæði á grundvelli almennra reglna um skuldbindingargildi samninga, sem og á grundvelli fjarskiptalaga og reglna sem settar hafa verið á grundvelli þeirra, til þess að standa við loforð sitt um að verða við flutningsbeiðni Símanns og [X hf.].<sup>16</sup> Þá segir að ef niðurstaða málsins verði sú að háttsemi Vodafone sé lögmæt myndi það hafa afar óheppileg áhrif á allt verklag við númera- og þjónustuflutninga þar sem önnur fjarskiptafyrirtæki, að Símanum meðtöldum, myndu þá telja sér heimilt að leika sama leik.

## 2.

### *Athugasemdir Vodafone*

Í tilefni af kvörtuninni var Vodafone gefið tækifæri til að koma að athugasemdum vegna hennar og bærust þær PFS með bréfi, dags. 6. júlí sl.

Í bréfinu mótmælir fyrirtækið að PFS sé valdbær stofnun til þess að skera úr um hvort tiltekin háttsemi Vodafone feli í sér loforð í skilningi samningaréttar eða hvort um óafturkallanlegt samþykki sé að ræða á grundvelli meginreglu íslenskra laga um skuldbindingargildi loforða. Er vísað í því sambandi til ákvæða um valdsvið og verkefni stofnunarinnar skv. lögum nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun og lögum nr. 81/2003 um fjarskipti.

Í athugasemdum Vodafone segir einnig:

„Í kjölfar þess að mælt var fyrir um rétt notenda til númera- og þjónustuflutnings í farsímanetum ákváðu aðilar á markaði að koma á fót sérstöku félagi, Hinu íslenska númerafélagi eða HÍN, til þess að halda utan um nauðsynlegar tæknilausnir sem þurftu að vera til staðar til þess að flutningur gæti gengið hnökralaust fyrir sig. Númeraflutningar í fastlínu fóru hins vegar í gegnum heildsölu Landsíma Íslands, síðar Mílu ehf. Frá því í nóvember 2007 hafa númeraflutningsbeiðnir í fastlínu verið sendar í gegnum HÍN. Töluverð vinna var lögð í það af hálfu að gera ferla vegna flutninga á þjónustum einstaklinga, bæði númeraflutningsferli sem og flutningur á heimataug, að mestu leyti sjálfvirkt og er svo búið í dag.

<sup>16</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

Að því er varðar fyrirtæki þá hefur einnig verið leitast við að nýta HÍN sem vettvang númeraflutnings. Þau ferli sem smíðuð hafa verið eru hins vegar ekki fullkomin þar sem þau taka ekki til þeirra aðstæðna að unnt sé að hafna númeraflutningi vegna þess að t.d. kennitala beiðanda og réttihafa fara ekki saman eða vegna þess að viðkomandi aðili sé bundinn samningi við annað fjarskiptafyrirtæki. Hefur verklagið því verið þannig að beiðnir eru samþykktar rafrænt með sjálfvirkum hætti án þess að réttmæti þeirra sé sérstaklega kannað. Það er ekki fyrr en að raunverulegur flutningur á að fara fram, þ.e. portun eða vísun í símsstöðvum, sem fráfarandi fjarskiptafyrirtæki kemur að málinu og getur synjað um flutning á grundvelli þess að formkröfum sé ekki fullnægt s.s. að um rangan réttihafa sé að ræða eða með vísan til 8. gr. reglna nr. 949/2008.

Vodafone hefur í sínum söluferlum kappkostað að hvetja viðskiptavinum til þess að ganga úr skugga um hvort þeir séu samningsbundnir öðru fyrirtæki og eftir atvikum til þess að ljúka því samnings sambandi áður en óskað er númeraflutnings fyrir viðkomandi aðila. Ljóst hefur verið frá því að hafið var að vinna beiðnir um númeraflutninga fyrirtækja í gegnum HÍN að verulegir tæknilegir annmarkar væru á vinnulaginu og það krefðist samvinnu aðila á markaði. Þar sem bæði Síminn og Vodafone hafa hingað til svarað flutningsbeiðnum sjálfvirk í kerfunum og framkvæmt síðar skoðun á því hvort aðrir annmarkar væru á flutningi hefur aldrei verið litið svo á að hin sjálfvirka svörun væri skuldbindandi fyrir félögin.“

Þá bendir Vodafone á fylgiskjal sitt, sem er útprentun á sjálfvirkri svörun frá HÍN um flutning á aðalnúmeri Símans yfir til Vodafone. Á útprentuninni megi sjá að Síminn svari sjálfvirk þegar í stað og samþykki afhendinguna. Vodafone hafi þó ekki litið svo á að í því hafi falist óafturkræft samþykki Símans á afhendingu númersins, hvorki með vísan til meginreglna samningaréttar eða annarra réttarreglna.

Þrátt fyrir ofangreint fellst Vodafone á að ástæða sé til að endurskoða umrætt verklag og leitast við að finna sjálfvirka lausn á númeraflutningum fyrirtækja. Vodafone hefði þegar brugðist við þeim vandkvæðum sem uppi eru í málinu og breytt verkferlum sínum á þá leið að fyrst sé gengið úr skugga um að engir annmarkar séu á beiðninni áður en beiðnin er send til HÍN. Þá hafi Vodafone farið þess á leit við stjórnarformann HÍN að stjórn félagsins komi saman hið fyrsta til þess að fjalla um ferla tengdum númeraflutningum fyrirtækja og finna leiðir til að bæta framangreint verklag. Að auki vill Vodafone geta þess að nokkur misbrestur sé á því að réttthafaskráning sé með fullnægjandi hætti þegar komi að fyrirtækjum og ekki sé samræmi í gagnagrunnum fjarskiptafélaganna. Vodafone telji því mikilvægt að leysa úr vandamálum þar sem flutningsbeiðnir eru stöðvaðar vegna þess að rangur réttihafi hefur verið skráður.

Þá er fjallað um kröfugerð Símans í athugasemdum Vodafone og þar segir að kröfugerðin eigi sér enga stoð í fjarskiptalögum og reglum um númera- og þjónustuflytninga. Einnig verði ekki séð að Síminn njóti stuðnings [X hf.]<sup>17</sup> í málinu og því hljóti að vera vafi á því hvort Síminn eigi yfir höfuð aðild í málinu þar sem reglum fjarskiptalaga um númeraflutning sé ætlað að tryggja rétt viðkomandi réttihafa. Þar sem kröfur fyrirtækisins eigi sér enga stoð í fjarskiptalögum eða reglum þar af leiddum verði að vísa þeim frá.

---

<sup>17</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

*Athugasemdir Símans við svarbréf Vodafone*

Í tilefni af svarbréfi Vodafone var Símanum gefinn kostur á að tjá sig um það og bárust athugasemdir fyrirtækisins PFS með bréfi, dags. 29. júlí sl. Þar er þeirri staðhæfingu Vodafone mótmælt að PFS sé ekki bær að lögum til þess að skera úr um hvort tiltekin háttsemi Vodafone feli í sér loforð í skilningi samningaréttar þar sem skýra beri fjarskiptalög og reglur til samræmis við meginreglur í samninga- og kröfurétti. Einfaldlega hafi verið byggt á því að höfnun Vodafone á númeraflutningi hafi verið ólögmat. Bent er á að PFS hafi margsinnis áður skýrt fjarskiptalög og lög um Póst- og fjarskiptastofnun til samræmis við önnur lög og meginreglur á tilteknum réttarsviðum. Vísar Síminn í þessu samhengi til nokkurra ákvarðana stofnunarinnar.

Segir í bréfinu að þessi málatilbúnaður Vodafone sé því aðeins settur fram í þeim tilgangi að bringla röksemdarfærslu Símans þar sem ekki hafi verið farið fram á að PFS myndi kveða upp ákvörðun á grundvelli almennra meginreglna samningaréttarins. Þannig sé þess krafist að fjarskiptalög verði túlkuð til samræmis við þær meginreglur eins og stofnunin hafi margoft gert.

Einnig segir í bréfinu að rétt þyki að benda á að PFS sé ekki bundin af kröfugerð Símans og sé því frjálst að heimfæra brot Vodafone undir þau ákvæði fjarskiptalaga sem stofnuninni þóknast, að gættum andmælarétti Vodafone. Vísar Síminn í þessu samhengi til ákvörðunar PFS nr. 2/2010.

Þá mótmælir Síminn þeirri málsástæðu Vodafone að fyrirtækið eigi ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins og njóti ekki aðildar þar sem réttihafi af þjónustunni hafi ekki einnig staðið að kvörtuninni. Heldur Síminn því fram að skilningur Vodafone á markmiðum reglna um númera- og þjónustuflutning sé beinlínis rangur og vísar í 2. mgr. 1. gr. reglnanna sem kveður á um markmið þeirra. Fjarskiptafyrirtæki beri skyldur en eigi einnig réttindi á grundvelli reglnanna og geti því krafist réttinda sinna á grundvelli reglnanna og ákvörðunar PFS um þau, án aðkomu viðskiptavina sinna eða viðskiptavina annarra fjarskiptafélaga.

Telur Síminn að skilningur Vodafone á hugtökunum „lögvarðir hagsmunir“ og „aðild“ sé rangur og bendir á að til að teljast eiga aðild að máli þurfi viðkomandi að hafa einstaklega og beina hagsmuni af úrlausn um tiltekinn rétt eða skyldu. Er vísað í þessu samhengi í dóm Hæstaréttar nr. 323/2007 en samkvæmt honum virðist sem nægjanlegt sé að tiltekin ákvörðun eða athæfi hafi haft íþyngjandi áhrif fyrir aðila, til að hann teljist hafa beinna, einstaklegra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn um þá ákvörðun eða það athæfi fyrir dómstólum. Ólíklegt sé að önnur sjónarmið geti talist gilda um mál á stjórnsýslustigi.

Þá segir í bréfinu að ekki sé unnt að fallast á þau rök Vodafone að númeraflutningskerfi fjarskiptafélaga sé að stærstu leyti sjálfvirkt og að öll samþykki við beiðnum um númeraflutning séu því ávallt afturkræf. Vakin er athygli á því að um 50 dagar hafi liðið frá því samþykkið fyrir flutningsbeiðninni hafi verið veitt og þar til fyrirtækið hafi sent tilkynningu um að samþykkið hefði verið afturkallað. Því sé alfarið mótmælt að aðilar hafi litið og líti svo á að samþykki við flutningsbeiðni sé afturkallanlegt, hvað þá að slíkt samþykki sé afturkallanlegt um 50 dögum eftir að það hafi verið sent.

Þá segir:

„Enda þótt OGF hafi sótt um flutning á aðalnúmeri umbjóðanda míns til þess eins að færa rök fyrir máli sínu, hefur umbjóðandi minn ekki stundað þá iðju að sækja, gegn betri

vitund, um flutning á símaþjónustu nema réttthafi þjónustunnar hafi áður beðið sérstaklega um slíkan flutning. Er slík háttsemi enda með öllu óásættanleg og ljær málstað OGF ekki aukinn trúverðugleika í þessu máli. Hvað sem því líður mátti umbjóðandi minn í öllu falli leggja fullan trúnað á samþykki OGF þegar liðin voru 50 dagar frá því að samþykkið var veitt, án þess að OGF hafi hirt um að afturkalla loforð sitt. Önnur niðurstaða væri fullkomlega ósanngjörn í garð umbjóðanda míns.

Vakin er athygli á því að enda þótt fjarskiptafyrirtæki hafi sammælt um ákveðið verklag sem skal viðhafa við númera- og þjónustuflutninga, skerðir það samt sem áður í engu hlutverk PFS, að kveða á um það hvort háttsemi fjarskiptafyrirtækja stríðir gegn ákvæðum fjarskiptalaga og reglna settum á grundvelli þeirra, þegar til stofnunarinnar er leitað, eins og krafist er af umbjóðanda mínum. Slíkar ákvarðanir PFS hafa því grundvallaráhrif á það hvaða verkferlum verður fylgt við númeraflutninga í framtíðinni. Því þarf að koma til kasta PFS í máli þessu við að kveða á um að háttsemi OGF hafi í raun verið ólögmæt. Um rökstuðning þar um er vísað til upphaflegrar kvörtunar umbjóðanda míns.“

Að lokum eru kröfur Símans ítrekaðar og áréttað að krafist sé formlegrar ákvörðunar PFS sem kæránleg sé til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála.

### III.

#### Forsendur og niðurstaða

##### 1.

##### *Almennt*

Póst- og fjarskiptastofnun er sú stofnun sem með lögum hefur verið falið að annast framkvæmd laga um fjarskipti og hafa eftirlit með fjarskiptum, sbr. 1. tl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Eitt af verkefnum stofnunarinnar að stuðla að samkeppni á sviði fjarskiptaþjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti með því m.a. að vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á mörkuðum fjarskipta, sbr. a. -lið 2. tl. 1. mgr. 3. gr. laganna. Þá er það í höndum PFS að skera úr ágreiningi um framkvæmd númeraflutninga, sbr. 3. mgr. 52. gr. laga nr. 81/2003 um fjarskipti.

Reglur nr. 949/2008 um númera- og þjónustuflutning í almennum fjarskiptanetum voru settar á grundvelli 2. mgr. 37. gr. og 3. mgr. 52. gr. laga um fjarskipti. Markmiðið sem setningu reglnanna er m.a. að kveða á um skilvirkan númera- og þjónustuflutning, auka neytendavernd notenda í talsíma-, farsíma- og internetþjónustu, koma í veg fyrir óþarfa tafir og stuðla að góðri samvinnu um flutning þjónustu milli starfandi fjarskiptafyrirtækja á markaði, sbr. 1. mgr. 1. gr. reglnanna. PFS hefur mikilvægu hlutverki að gegna við að stuðla að þessum markmiðum reglnanna og leitast við að framkvæmd númera- og þjónustuflutninga sé gerð í góðri samvinnu fjarskiptafyrirtækja. Reglurnar ná til fjarskiptafyrirtækja með almenna heimild til reksturs fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu og sem bjóða almenna talsímaþjónustu, farsímaþjónustu og IP fjarskiptaþjónustu og til notenda slíkrar þjónustu sbr. 2. mgr. ákvæðisins.

Síðan sá númeraflutningur átti sér stað sem um er deilt í máli þessu hafa verið settar nýjar reglur um númera- og þjónustuflutning í almennum fjarskiptanetum nr. 617/2010. Við gildistöku þeirra féllu úr gildi eldri reglur sama efnis, þ.e. reglur nr. 949/2008. Ekki verður séð að þær breytingar sem gerðar voru með nýju reglunum hafi áhrif á úrlausn þessa máls.

Hvað sem því líður leiðir það af meginreglum um lagaskil að leggja ber til grundvallar eldri reglur nr. 949/2008 um númera- og þjónustuf lutning, þar sem umþrættur númeraflutningur átti sér stað í gildistíð þeirra reglna.

## 2.

### *Aðild*

Samkvæmt 9. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 geta fjarskiptafyrirtæki skotið ágreiningsmálum sínum á milli til úrlausnar Póst- og fjarskiptastofnunar. Vodafone hefur aftur á móti haldið því fram að PFS geti ekki látið málið til sín taka vegna þess að Síminn geti ekki talist eiga aðild að málinu samkvæmt 8. gr. reglna um númera- og þjónustuf lutninga.

Að áliti PFS verður að horfa til þess að þótt réttur til númeraflutnings sé fyrst og fremst réttur notanda tal- og farsímabjónustu, sbr. 1. mgr. 52, gr. fjarskiptalaga, þ.e. annaðhvort einstaklings eða lögaðila, þá getur móttakandi fjarskiptafyrirtæki haft af því verulega og beina hagsmuni að númeraflutningur gangi greiðlega fyrir sig í samræmi við ákvæði laga og reglna þar að lútandi. Komi til ágreinings milli fjarskiptafyrirtækja um framkvæmd númeraflutnings í ákveðnu tilviki skiptir ekki máli þótt notandi númersins láti slíkt kvörtunarmál ekki til sín taka, enda eru hagsmunir hans ekki þeir sömu og fjarskiptafyrirtækjanna. Að mati PFS er því ekki hægt að fallast á sjónarmið Vodafone þess efnis að Síminn njóti ekki stöðu aðila í þessu máli.

## 3.

### *Númera- og þjónustuf lutningar*

Samkvæmt þágildandi reglum 949/2008 um númera- og þjónustuf lutning í almennum fjarskiptanetum var eingöngu heimilt að synja beiðni rétthafa númers um númeraflutning ef viðkomandi hafði áður bundið sig í samningi um viðskipti við það fjarskiptafyrirtæki sem óskað væri flutnings frá, en slíkur samningur þyrfti þó að uppfylla skilyrði fjarskiptalaga um hámarksbinditíma, sbr. 8. gr. reglnanna.

Í því máli sem hér um ræðir er ágreiningslaust að notandinn sem óskaði eftir flutningi á númerum sínum í viðskipti yfir til Símans var sanningsbundinn Vodafone um slíka þjónustu til ársins 2012. Þá er heldur ekki um það deilt að upphaflegt samþykki Vodafone fyrir númeraflutningnum var veitt sjálfkrafa úr tölvukerfi HÍN. Ágreiningurinn lýtur hins vegar að því hvaða gildi slíkt samþykki hafi í lögskiptum þeirra í millum. Samkvæmt gögnum málsins virðist verklagið vera með þeim hætti að móttakandi fjarskiptafyrirtæki berst sjálfkrafa samþykki á flutningsbeiðni úr HÍN, þ.e. sameiginlegum númeragrunni fjarskiptafyrirtækjanna, án þess að fráfarandi fyrirtæki hafi áður athugað hvort fyrir hendi séu lögmætastæður til að hafna henni. Virðist því sem að hugsanlegar heimildir til að synja um flutning séu ekki kannaðar, a.m.k. í sumum tilfellum, fyrr en framkvæma á sjálfan flutninginn, þ.e. að gera nauðsynlegar breytingar tengingum. Þessa framkvæmd má m.a. sjá á því að sjálfvirkt samþykki barst Vodafone fyrir númeraflutningi á aðalnúmeri Símans.

Í reglum 949/2008 um númera- og þjónustuf lutning í almennum fjarskiptanetum er ekkert fjallað um *samþykki* á flutningsbeiðnum. Fremur er gert ráð fyrir því að fráfarandi fjarskiptafyrirtæki þurfi ekki að samþykkja beiðni um flutning, enda sé ekki fyrir hendi lögmæt heimild til að synja um flutninginn. Má þannig fallast á athugasemdir Símans um að



sé engum bindisamningi til að dreifa þurfi í raun ekki samþykki hins fráfarandi fjarskiptafyrirtækis fyrir flutningnum heldur beri fyrirtækinu ótvíræð skylda til að verða við flutningsbeiðninni. Í reglum er heldur ekki að finna leiðbeiningar um það hvenær númeraflutningur teljist vera samþykktur af fráfarandi fjarskiptafyrirtæki, en að slepptum sérstökum ákvæðum þar að lútandi verður að miða við að flutningur hafi verið samþykktur þegar breytingar á tengingum hafa verið framkvæmdar. Með tilliti til þessa og að virtu því verklagi sem virðist vera við lýði við afgreiðslu flutningsbeiðna verður að telja það álitamál, að mati PFS, hversu mikið traust megi leggja í samþykki sem berst sjálfkrafa frá HÍN.

Hins vegar tekur PFS undir sjónarmið Vodafone um að stofnunin sé ekki bær til þess að fjalla um skuldbindingargildi loforða, þ.e. hvort samþykki Vodafone hafi falið í sér skuldbindandi og óafturkallanlegt loforð um að verða við beiðni um númeraflutning. Að því er varðar athugasemdir Símans um að PFS geti stuðst við meginreglur samninga- og kröfuréttar við túlkun sína á fjarskiptalögum þá er það vissulega rétt. Fyrir því eru mörg fordæmi að PFS hafi í lögskýringum sínum litið til óskráðra réttarheimilda á borð við meginreglur laga, eins og Síminn bendir á. Öðru máli gegnir hins vegar ef niðurstaða máls ræðst ein og sér af beitingu óskráðra réttarheimilda sem almennt eru á forræði dómstóla, eins og það að meta skuldbindingargildi loforða. Slíkt er ekki í höndum stjórnvalda.

Það er hins vegar ljóst að fjarskiptafyrirtækjum á markaði er heimilt að hafna númeraflutningsbeiðni ef viðkomandi er bundinn fjarskiptafyrirtæki með samningi sbr. 8. gr. reglna um númera- og þjónustuflutning. Í athugasemdum með frumvarpi við 37. gr. fjarskiptalaga kemur fram að engin takmörk eru á hversu langan binditíma samningur við fyrirtæki má kveða á um. Ástæðan fyrir því er að litið sé svo á að notendur á fyrirtækjamaarkaði þarfnist ekki jafnríkrar verndar og notendur á einstaklingsmarkaði, m.a. vegna þess að á þeim markaði tíðkist að gera sérsniðna samninga um fjarskiptaþjónustu. Þar sem bindisamningur um fjarskiptaþjónustu var í gildi milli Vodafone og [X hf.]<sup>18</sup> verður PFS að fallast á það sjónarmið Vodafone að fyrirtækinu hafi verið heimilt að synja um númeraflutning og breyta athugasemdir Símans þar engu um.

#### 4.

#### *Afgreiðslutími flutningsbeiðna*

Samkvæmt gögnum þessa máls liðu um fjórar vikur frá því að flutningsbeiðni barst frá Símanum þann 4. febrúar 2010 þar til endanleg synjun af hálfu Vodafone barst þann 3. mars 2010. Þessi dráttur af hálfu Vodafone að afgreiða flutningsbeiðnina eða synja henni með vísan til lögmætra heimilda er ekki í samræmi við 11. gr. reglna 949/2008 um númera- og þjónustuflutning í almennum fjarskiptanetum, sem kveður á um það að flutningur á númerum innan talsímanetsins skuli að hámarki taka 5 virka daga frá því að flutningsbeiðni berst fráfarandi fjarskiptafyrirtæki og að hámarki 3 virkra daga innan farsímanetsins. Ber að átelja Vodafone fyrir þennan seinagang.

---

<sup>18</sup> Nafn fyrirtækis fellt út vegna trúnaðar.

## Ákvörðunarorð

Vodafone var heimilt að synja um númera- og þjónustuflytningu Símans þar sem bindisamningur var til staðar á milli Vodafone og [X hf.],<sup>19</sup> sbr. 8. gr. reglna nr. 949/2008 um númera- og þjónustuflytningu í almennum fjarskiptanetum.

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 varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Reykjavík, 6. september 2010

---

Hrafnkell V. Gíslason

---

Margrét Gunnarsdóttir

---

<sup>19</sup> Nafn fyrirtækis felld út vegna trúnaðar.