

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála

Þann 3. júlí 2006 er úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála saman komin að Vegmúla 2, Reykjavík, til þess að kveða upp úrskurð í ágreiningsmáli nr. 7/2006.

Síminn hf.

gegn

Póst- og fjarskiptastofnun

og

Atlassíma ehf.

Nefndina skipa: Ólafur Garðarsson hrl. formaður og meðnefndarmennirnir Heimir Haraldsson endurskoðandi og Guðjón Kárason verkfræðingur. Starfsmaður nefndarinnar er Garðar Steinn Ólafsson laganemi.

Skipunartími úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála rann út þann 11. mars 2006. Var nefndin ekki endurskipuð af samgöngumálaráðherra fyrr en þann 12. júní 2006. Á þessum tíma bárust henni sex mál í hendur. Samt sem áður munu nefndarmenn gera allt sem í þeirra valdi stendur til þess að úrskurða í málunum innan þess frests sem nefndinni er ætlaður í lögum og reglugerð.

Fyrir nefndinni liggur kæra frá Símanum hf., þar sem kærð er ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS), dags. 19. apríl 2006, en með henni skyldaði PFS Símann hf. til þess að skrásetja nánar tilgreinda flökkunúmeraröð á vegum Atlassíma ehf. í viðeigandi gagnagrunna sína.

Um kærueimild vísast til 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun og reglugerð nr. 378/1999 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Kröfugerð kæranda er að nefndin felli úr gildi 2. mgr. ákvörðunarorða hinnar kærðu ákvörðunar.

Af hálfu PFS er þess krafist að nefndin staðfesti hina kærðu ákvörðun PFS frá 19. apríl 2006.

Atlassími ehf. krefst þess að öllum kröfum kæranda verði hafnað og hin kærða ákvörðun PFS verði látin standa óbreytt. Einnig gerir félagið þá kröfu að Síminn hf. greiði því málskostnað og að nefndin segi álit sitt á skaðabótaskyldu Símans hf. vegna tjóns sem Atlassími ehf. hefur orðið fyrir vegna athafna og athafnaleysis Símans hf.

Úrskurðarnefnd hefur tekið þá ákvörðun að aðild að ágreiningsmáli þessu skuli háttáð þannig að Síminn hf. verði sóknaraðili en PFS og Atlassími ehf. varnaraðilar.

Þann 22. júní s.l. fór fram munnlegur málflutningur fyrir nefndinni, þar sem mættir voru fyrir hönd Símans hf. Páll Ásgrímsson hdl., fyrir hönd PFS Björn Geirsson lögfræðingur og fyrir hönd Atlassíma ehf. þeir Hlynur Halldórsson hdl. og Róbert Bragason forsvarsmaður Atlassíma ehf. Gerðu aðilar þar grein fyrir málatilbúnaði sínum og kröfum, fengu tækifæri til þess að koma á framfæri sínum sjónarmiðum varðandi málflutning gagnaðila og svöruðu spurningum þeim er nefndarmenn beindu til þeirra. Að því loknu var ágreiningsmálið tekið til úrskurðar.

1.0 Málavextir.

Forsaga þessa máls er ítarlega rakin í framlögðum gögnum til nefndarinnar og tengist nokkuð framþróun netsímataekni hér á landi. Ekki eru efni til þess að rekja í smáatriðum þá vinnu sem fór fram hjá PFS og aðilum markaðsins til þess að undirbúa sig fyrir þessa nýju tækni en slík vinna hafði farið fram um nokkuð skeið þegar þær deilur hófust sem hér eru fyrir nefndinni.

Þann 3. febrúar 2006 sendi PFS frá sér yfirlýsingu um netsímaþjónustu. Yfirlýsingin var almenns eðlis og var ætlað að marka stefnu PFS í málefnum sem tengdust netsímaþjónustu. Meðal annars kom fram í þessari yfirlýsingu að að mati PFS væri netsímaþjónusta staðgengilsþjónusta fyrir almenna talsímaþjónustu. PFS leit m.ö.ö. svo á að ekki ætti að gera greinarmun á því hvaða tækni væri notuð við veitingu hefðbundinnar talsímaþjónustu. Ákvæði laga nr. 81/2003 um fjarskipti er varða talsímaþjónustu ættu því gilda um netsíma eftir því sem við á.

Eftir umsókn dags. 7. febrúar 2006 fékk Atlassími ehf. þann 16. febrúar 2006 úthlutað númeraröðinni 496 0000 til 496 4999 til þess að veita netsímaþjónustu í flökkþjónustu, sem er símaþjónusta þar sem notendur geta flakkað með númerin án þess að vera bundnir ákveðinni staðsetningu.

Atlassími ehf. áformaði að hefja sölu á áskriftarlausnum þann 1. mars 2006 og til þess að svo mætti verða var fyrirtækinu nauðsynlegt að fá númerin sem um ræðir skráð hjá öðrum símafyrirtækjum svo að gagnvirkri þjónustu yrði á komið, það er að viðskiptavinir Atlassíma ehf. og Símans hf. gætu hringt sín á milli. Síminn hf. synjaði Atlassíma ehf. um það að skrásetja símanúmerin og benti í því sambandi bæði á tæknilega örðugleika er því fylgdu og að ekki væru til opinberar reglur eða samningar milli félagana um flökkþjónustu af þessu tagi.

Atlassími ehf. sendi 2. mars 2006 erindi til PFS þar sem kvartað er yfir þessari afstöðu Símans hf. og þess krafist að tekin væri bráðabirgðaákvörðun þar sem Símanum hf. væri gert að skrásetja umrædda númeraröð. PFS sendir Símanum samdægurs afrit af erindi Atlassíma ehf. og veitti tveggja vinnudaga frest til þess að láta athugasemdir í ljós. Að beiðni Símans hf. var fresturinn lengdur í þrjá vinnudaga. Eftir að Síminn hf. skilaði inn minnisblaði sínu liðu sex vikur þar til PFS tók bráðabirgðaákvörðun í málinu. Sú ákvörðun lá fyrir þann 19. apríl 2006 og skyldaði hún Símann hf. til þess að skrásetja númeraröðina 496 0000 til 496 4999 í gagnagrunna sína.

Síminn hf. kærði ákvörðun PFS með kæru þann 16. maí 2006. Sú kæra er hér til umfjöllunar.

2.0 Málsástæður kæranda.

Síminn hf. rekur málsástæður sínar í stjórnslukæru sinni sem dagsett er þann 16. maí árið 2006. Fara þeir kaflar úr kærinni hér á eftir:

2.1. Kæruheimildin

Í upphafi er rétt að víkja stuttlega að því hvort bráðbirgðaákvæðanir sæti kæru til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Ágreiningslaust er milli aðila, þ.e. Símans og PFS, að slík kæruheimild er fyrir hendi. Úrskurðanefndin gæti hins vegar kannað þetta atriði *ex officio*. Þykir því rétt að vekja athygli nefndarinnar á skýringum við 8. gr. laga nr. 110/1999, en með því ákvæði kom fyrst inn heimild til töku bráðabirgðaákvörðunar. Í skýringunum lagafrumvarpsins segir orðrétt:

„Er Póst- og fjarskiptastofnun ætlað að meta hvenær slíkrar ákvörðunar er þörf en sú ákvörðun getur sætt endurskoðun skv. 10. gr. (leturbreyting mín).“

Tilvitnuð 10. gr. var efnislega samhljóða gildandi 13. gr. laga um PFS, þ.e. mælti fyrir um kæruheimild til úrskurðarnefndar, skipan nefndarinnar og málsmeðferð. Ekkert í 13. gr. girðir fyrir að bráðabirgðaákvæðanir sæti kæru, sbr. orðalagið „Ákvæðanir Póst- og fjarskiptastofnunar sæta kæru...“, sbr. einnig tilvitnuð ummæli í greinargerð með lagafrumvarpi.

2.2 Málsatvik

Málsatvik eru þau, að með tölvupósti Póst- og fjarskiptastofnunar, sem sendur var kl. 15:53 fimmtudaginn 2. mars 2006, fékk Síminn 2ja vinnudaga frest til að svara erindi Atlássíma ehf., dagsettu sama dag. Sá frestur var framlengdur um einn vinnudag. Síminn svaraði því erindinu þann 7. mars 2006. Eðli málsins samkvæmt voru efnisleg svör félagsins knöpp, enda gaf hinn skammti frestur ekki tilefni til annars. Röskum sex vikum síðar, þ.e. þann 19. apríl sl., tók PFS hina síðbúnu bráðabirgðaákvörðun.

2.3. Málsástæður og lagarök

2.3.1. Formannmarkar

Af forsendum ákvörðunarinnar verður ekki ráðið hvað olli þeirri miklu töf sem varð á málsmeferð. Ekkert bendir til þess í forsendum að PFS hafi notað tímann til að rannsaka hvort hættu hafi verið á því að dráttur á efnisniðurstöðu myndi valdi því að réttindi færu forgörðum eða að málsaðili yrði fyrir verulegu fjártjóni, sbr. skilyrði 11. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Þvert á móti benda forsendur PFS til þess að tíminn hafi eingöngu verið notaður í að skrifa 15 bls. niðurstöðu, rétt eins og um efnisniðurstöðu máls væri að ræða.

Í forsendum segir ekkert um hvaða réttindi færu forgörðum ef ekki yrði gripið til bráðabirgðaákvörðunar. Byggir PFS því einvörðungu á hættu á fjártjóni.

Um hættu á tjóni segir orðrétt í hinni kærðu ákvörðun:

„Í ljósi þess að Atlássími áætlaði að hefja sölu áskriftarlausna þann 1. mars 2006 má leiða að því líkum að hver dagur sem líður án þess að fyrirtækið geti hafið sölu

áskriftarlausna leiði til tjóns fyrir félagið. Verður því að telja skilyrðum 1. mgr. 11. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, sé fullnægt að því er varðar þessa kröfu.“

Þessi rökstuðningur er nánast orðrétt endurtekning á fullyrðingu Atlassíma í erindi félagsins frá 2. mars 2006. Athygli vekur, að Póst- og fjarskiptastofnun telur ekki hættu á verulegu fjártjóni, heldur einungis að leiða megi líkum að tjóni fyrir félagið. Svo virðist sem stofnunin geri sér ekki grein fyrir því að með 11. gr. laga nr. 69/2003 voru skilyrði fyrir töku bráðabirgðaákvæðana hert þannig „að verulegir hagsmunir þurfi að vera í húfi svo beita megi ákvæðinu“, svo notað sé orðalag í athugasemdum við 11. gr. frumvarpsins, sem varð að gildandi lögum um PFS. Umrædd 11. gr. gildandi laga er frábrugðin 8. gr. eldri laga um PFS nr. 110/2003, um sama efni, að því leyti að skilyrðinu um að réttindi færu forgörðum var bætt við ákvæðið auk þess sem krafist er að hætta sé á verulegu tjóni.

Fram kemur í forsendum, að Atlassími fékk úthlutað númeraröð til að veita flökkubjónustu, þ.e. þjónustu þar sem viðskiptavinir geta flakkað með númerin án þess að vera bundnir ákveðinni staðsetningu, þann 16. febrúar 2006. Einu kröfur sem PFS gerir til skilyrðisins um hættu á verulegu tjóni virðast þær, að með því að Atlassími áformaði að hefja sölu áskriftarlausna, væntalega flökkubjónustu, þann 1. mars 2006 megi leiða líkum að tjóni. Þau áform voru hins vegar fullkomlega óraunhæf þar sem samtengisamningur Símans og Atlassíma fjallar alls ekki um flökkubjónustu.

Þá hefur PFS ekki hafa lagt sjálfstætt mat á fullyrðingar Atlassíma um að tugmilljóna fjárfestingar félagsins væru í hættu, sbr. fullyrðingar þar um í erindi félagsins frá 2. mars 2006. Með því að rannsaka ekki hvort hætta hafi verið á verulegu fjártjóni brýtur PFS gegn einu megin skilyrði sem 11. gr. laga um PFS setur fyrir töku bráðabirgðaákvæðana. Jafnframt brýtur stofnunin gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, en samkvæmt henni ber stjórnvaldi að sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Í stað rannsóknar beitir stofnunin enn einu sinni sönnunarreglu. Slíkt er óheimilt, sbr. forsendur úrskurðarnefndar í rekstrargjaldsmálinu nr. 3/2006 og fjölmörg álit umboðsmanns Alþingis. Ekki stóðar að bera því við að ekki hafi gefist tími til rannsóknar. PFS var í lófa lagið að framkvæma rannsókn á þeim sex vikum sem stofnunin tók sér í að komast að efnisniðurstöðu.

Töku bráðabirgðaákvæðana eru, sem fyrr segir, sett ströng skilyrði í 11. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun (PFS). Þar eru PFS fengnar slíkar heimildir, með fyrrgreindum skilyrðum, telji stofnunin nauðsynlegt að taka ákvörðun í einstökum málum án tafar. Með því að draga ákvörðun í málinu í sex vikur er PFS í raun búin að ónýta hinn formlega grundvöll fyrir slíkri ákvörðun. Mál sem þolir sex vikna bið, uppfyllir ekki skilyrði 11. gr. laganna um að vera svo brýnt að taka skuli ákvörðun án tafar.¹ Rökræðunnar vegna skal bent á, að hafi verulegir hagsmunir Atlassíma verið í hættu hefur sex vikna töf PFS með sömu rökum valdið félaginu tjóni.

¹ PFS virðist raunar hafa annan skilning en gerist og gengur á orðasambandinu “tafarlaust” og “án tafar.” Samkvæmt úrskurðarorðum í sk. jöfnunargjaldamáli, sbr. úrskurður nefndarinnar nr. 2/2006 var PFS gert að gaka málið “tafarlaust” til nýrrar meðferðar. Sú meðferð hófst átta vikum síðar, eftir töluverðan eftirrekstur af hálfu Símans. Skv. íslenski orðabók Eddu þýðir tafarlaust: L án tafar eða frestunar, viðstöðulaus: Tafarlaust: HK (notað sem atviksorð) strax, undireins.

Heimild til töku bráðabirgðaákvörðunar er undantekning frá meginreglunni um venjubundna málsmeðferð. Samkvæmt viðurkenndum lögskýringarreglum ber að skýra undantekningarreglu um heimild til íþyngjandi ákvarðana þröngt. Hér að ofan hefur verið sýnt fram á, að Póst- og fjarskiptastofnun skýrir heimildina rúmt, þvert á lögskýringarreglur. Skilyrðin um verulegt tjón og tafarlausa ákvörðun eru hvorugt uppfyllt. Þá beitti PFS enn einu sinni sönnunarreglu í stað rannsóknar. Hér er um að ræða verulega annmarka. Ber að ógilda hina kærðu ákvörðun þegar af þessum ástæðum.

2.3.2. Efnisannmarkar

Þrátt fyrir að fyrrgreindir formannmarkar nægi einir og sér til að ógilda hina kærðu ákvörðun telur Síminn æskilegt, vegna fordæmisgildis, að úrskurðarnefnd taki efnislega afstöðu til þeirrar niðurstöðu PFS, að netsímaþjónusta falli undir fjarskiptalög og gildandi samtengisamning Símans og Atlassíma.

Samkvæmt ákvörðunarorðum ber Símanum að skrá tilgreinda **flökkunúmeraröð** í viðeigandi gagnagrunna þannig að komið verði á gagnvirkri þjónustu á milli fjarskiptaneta í samræmi við ákvæði 24. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003, sbr. samtengisamningur milli aðila.

Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. fjarskiptalaga eiga fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja almenn fjarskiptanet eða almenna fjarskiptaþjónustu rétt á og ber skylda til að semja um samtengingu neta og þjónustu.

Liggur því beint við að kanna með hvaða hætti almenn fjarskiptanet og almenn fjarskiptaþjónusta eru skilgreind í orðskýringakafla fjarskiptalaga. Skilgreiningin á almennu fjarskiptaneti veitir takmarkaðar leiðbeiningar, en skv. 3. gr. laganna er slíkt net notað að mestu eða öllu leyti til að bjóða almenna fjarskiptaþjónustu. Almenn fjarskiptaþjónusta er ekki skilgreind í lögnum. Því verður að afmarka viðfangsefnið við talsímaþjónustu, en ágreiningslaust er að netsímaþjónusta er tengd talsímaþjónustu og eftir því sem næst verður komist starfrækir Atlassími ekki almenn fjarskiptanet. Félagið hefur hins vegar náð ágætum árangri í sölu á

fyrirfram greiddum símkortum fyrir talsímaþjónustu milli landa. Félagið starfrækir því talsímaþjónustu. Almenn talsímaþjónusta er einmitt skilgreind í lögnum, sem þjónusta opin almenningi sem miðlar innlendum og alþjóðlegum símtölum **um notendabúnað sem tengdur er föstum nettengipunkti.**

Ágreiningslaust er að krafa Atlassíma í málinu lýtur að skráningu á flökkunúmeraseríu. Það er einnig staðreynd og ágreiningslaust, að símtöl til og frá flökkunúmerum fara gegnum notendabúnað (síma eða tölvu) sem **ekki** er tengdur föstum nettengipunkti. Þetta liggur í eðli sk. flökkuþjónustu. Þegar af þessari ástæðu fellur ágreiningsefnið utan 24. gr. fjarskiptalaga, enda er skilgreiningaratriði að talsímaþjónusta, sem fellur undir samtengiskylduna, miðli innlendum og alþjóðlegum símtölum um notendabúnað (síma eða tölvu), sem tengdur er föstum nettengipunkti. Af þessu leiðir að eðli málsins samkvæmt er ekkert fjallað um flökkuþjónustu í gildandi samtengisamningi aðila eða gildandi viðmiðunartilboði um samtengingu.

Íþyngjandi stjórnvaldsákvæðanir af því tagi sem hér um ræðir þurfa að byggja á skýrri og ótvíræðri lagaheimild. Þetta hefur úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála áréttað í nýlegum málum, sbr. t.d. mál nefndarinnar nr. 2/2006. Ákvæði 24. gr. fjarskiptalaga uppfyllir, eins og hér stendur á, ekki þær kröfur sem gera verður til lagastöðar fyrir íþyngjandi inngripum. Við slíkar aðstæður ber að fella hina íþyngjandi bráðabirgðaákvörðun úr gildi.

Þrátt fyrir að flökkupjónusta falli utan skilgreiningu á talsímaþjónustu og gildandi samtengisamning hefur PFS verið upplýst um að Síminn vinni að uppfærslu á viðmiðunartilboði um samtengingu með það að markmiði að tilboðið nái til flökkupjónustuu. Sú vinna miðast við að í landinu gildi enn grundvallarreglan um samningafrelsi þar sem samningsaðilar hafi forræði á málum án inngripa frá eftirlitsaðila, sem skortir lagastöð.

Í rekstrargjaldsmálinu komst úrskurðarnefnd að þeirri niðurstöðu að jafnræðisregla 11. gr. stjórnsýslulaga væri ein grundvallarreglna í íslensku réttarfari. Nefndin rakti að reglan væri einnig lögfest í 65. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands og að í 4. tl. c-lið 3. gr. laga um PFS sé sett fram sú skylda PFS að stuðla að því að gætt sé jafnræðis við meðhöndlun fjarskiptafyrirtækja. Taldi nefndin að ef staðið hafi verið að álagningu rekstrargjaldsins með mismunandi hætti gagnvart Símanum hf. og gagnvart keppinautum félagsins, svo sem Vodafone, samræmist slíkt hvorki jafnræðisreglu né þeirri skyldu PFS.

Þrátt fyrir ítrekaðar fyrirspurnir hefur PFS ekki staðfest við Símann hf. að samskonar firmamælum um skráningu flökkunúmera og beint hefur verið að Símanum hafi verið beint til Dagsbrúnar hf. (sem á og rekur Og Vodafone). Ekki hefur heldur verið staðfest að stofnunin túlki samtengisamninga Vodafone og þriðju aðila með sama hætti og stofnunin gerir í máli þessu. Með hliðsjón af fyrrgreindum jafnræðisreglum og lögbundinni skyldu að gæta jafnræðis milli fjarskiptafyrirækja telur Síminn það falla undir almennt eftirlitshlutverk PFS að hafa frumkvæði, án kröfu, að því að tryggja jafnræði. Síminn dregur þá ályktun af skorti á svörum frá PFS, að stofnunin gæti ekki að þessu lögbundna hlutverki sínu í þessu máli. Í því sambandi skiptir máli að réttur og skylda til samtengingar skv. 24. gr. fjarskiptalaga er ekki háð þeirri forsendu að hlutaðeigandi félög hafi umtalsverðan markaðsstyrk. Hin kærða ákvörðun er haldin verulegum annmarka hvað þetta varðar.

Ákvæðanir stjórnvalda verða að byggja á málefnalegum sjónarmiðum. Í hinni kærðu ákvörðun er því haldið fram að afstaða Símans í málinu feli í sér „samkeppnishamlandi aðgerð.“ Þessi alvarlega fullyrðing PFS er ekki studd nokkrum rökum. Undir rekstri málsins hefur Síminn bent á fjölmörg álitamál sem rísa vegna skráningar flökkunúmera í viðeigandi gagnagrunna og óskað eftir leiðbeiningum PFS um þau efni, sbr. m.a. minnisblað frá heildsölu Símans, dags. 2. mars 2006. Í minnisblaðinu eru færð fjölmörg málefnaleg rök fyrir þeim úrlausnarefnum, sem taka þarf á við undirbúning að viðmiðunartilboði sem tekur til netsímaþjónustu. Meðal annars er bent á grundvallaratriði á borð við hvernig komið verði á gjaldfærslu fyrir slíka þjónustu, hvernig verðlagningu verði háttáð o.s.frv.

Vinna að viðmiðunarsamtengitilboði, sem tekur til flökkupjónustu stendur nú yfir. Í endurskoðuðu tilboði verður, eftir því sem unnt er, tekið á hinum fjölmörgu álitafnum, sem PFS án rökstuðnings, telur málinu óviðkomandi. Síminn verður sem

fyrir brautryðjandi í þeim efnum. Það verður seint talin “samkeppnishamlandi aðgerð” að hafa frumkvæði að því að gera viðmiðunartilboð um samtengingu, sem ryður braut fyrir aukinni samkeppni, þannig úr garði að netsímaþjónusta komist skammlaust á laggirnar. Að þessu leyti er grundvöllur hinnar kærðu ákvörðunar ómálefnalegur og þar með ólögmatgur.

Með vísan til alls ofangreinds telur Síminn hina kærðu ákvörðun haldna svo verulegum efnisannmörkum, að varði ógildingun.

Um frekari málsástæður kæranda vísast í skjöl þau er lögð hafa verið fyrir nefndina.

3.0 Málsástæður PFS.

Greinargerð PFS frá 7. júní 2006 útlístar málatilbúnað þeirra og lagarök. Fer sá hluti hennar hér á eftir:

I.

Í hinnu kærðu bráðabirgðaákvörðun komst Póst- og fjarskiptastofnun að þeirri niðurstöðu að netsímaþjónusta, þ.m.t. flökkubjónusta (Nomadic), félli undir þær skilgreiningar sem fram koma í lögum um fjarskipti nr. 81/2003, sem og þær skilgreiningar sem fram koma í samtengingarsamningi Símans hf. og Atlássíma ehf. Af þeim sökum ætti slík símaþjónusta undir gildissvið fjarskiptalaga. Jafnframt að ekki væri þörf á því að uppfæra viðmiðunartilboð Símans hf. sérstaklega með tilliti til flökkubjónustu. Því væri eðlilegt að verðskrár í nógildandi samtengingarsamningi tæki einnig til flökkubjónustu á meðan ekki væri um annað samið.

Með kærnu til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, dags. 16. maí 2006, hefur Síminn hf. krafist þess að úrskurðarnefndin felli úr gildi bráðabirgðaákvörðun stofnunarinnar um framgreinda skyldu fyrirtækisins. Í kærnunni eru í fyrsta lagi bornar brigður á það að umrædd bráðabirgðaákvörðun hafi uppfyllt formskilyrði fyrir töku slíkrar ákvörðunar samkvæmt 11. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Þá er það í öðru lagi skoðun Símans hf. að ákvörðunin sé jafnframt haldin efnisannmörkum og fer fyrirtækið fram á að nefndin taki efnislega afstöðu til hennar.

Telur Póst- og fjarskiptastofnun að með bráðabirgðaákvörðun sinni hafi stofnunin þegar tekið rökstudda afstöðu til ýmissa þátta í kærnu Símans hf. Hins vegar þykir stofnuninni vera tilefni til þess að fjalla um röksemdir Símans hf. lið fyrir lið, sbr eftirfarandi.

II.

2.1 Kæruheimildin

Í kærnu Símans hf. segir að það sé ágreiningslaust milli fyrirtækisins og Póst- og fjarskiptastofnunar að bráðabirgðaákvörðunir stofnunarinnar sæti kærnu til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála samkvæmt 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun.

Þessi fullyrðing Símanum hf. er ekki að öllu leyti rétt. Samkvæmt 11. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun þurfa ákveðin skilyrði að vera uppfyllt til þess að stofnuninni sé heimilt að taka slíka ákvörðun, sbr. nánar hér á eftir. Telur Póst- og fjarskiptastofnun eðlilegt að málsaðili geti leitað ásjár úrskurðarnefndarinnar á því hvort þeim lagaskilyrðum sé eða hafi verið fullnægt. Með öðrum orðum telur stofnunin að Símanum hf. sé heimilt að kæra formhlið málsins til úrskurðarnefndarinnar.

Aftur á móti er almenna reglan sú að ákvörðun, sem ekki bindur enda á mál, verður ekki kærð fyrr en málið hafi verið til lykta leitt, sbr. 2. mgr. 26. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt 11. gr. áðurnefndra laga nr. 69/2003 er máli ekki lokið við töku bráðabirgðaákvörðunar heldur ber stofnuninni að taka það til venjubundinnar meðferðar, sbr. 9. eða 10. gr. laganna, innan sjö daga frá því bráðabirgðaákvörðun var tekin, ella falli hún úr gildi, sbr. 2. mgr. Fyrirnefnds ákvæðis. Í þessu felst að stofnunin gefur málsaðilum kost á því að rökstyðja kröfur sínar nánar og leggja fram frekari gögn þeim til stuðnings. Er því ekki loku fyrir það skotið að endanleg ákvörðun stofnunarinnar verði reist á öðrum sjónarmiðum en byggt var á við töku ákvörðunar til bráðabirgða og að hún kunni jafnvel að falla á annan veg. Því telur Póst- og fjarskiptastofnun að það hljóti að vera vafamál hvort úrskurðarnefndin geti tekið efnislega afstöðu varðandi ágreiningsefni þessa máls fyrr en stofnunin hefur tekið endanlega ákvörðun í því.

Samkvæmt 13. gr. laga nr. 69/2003 er hægt er að skjóta ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar til endurskoðunar hjá úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Með tilliti til þeirrar meginreglu stjórnisýsluréttar að úrlausn æðra setts stjórnvalds er bindandi gagnvart lægra settu stjórnvaldi telur Póst- og fjarskiptastofnun varasamt að úrskurðarnefndin taki afstöðu til ágreiningsefnis þessa máls áður en stofnunin hefur tekið endanlega ákvörðun í því. Með því væri úrskurðarnefndin í reynd að taka ákvörðun um afdrif þessa stjórnisýslumáls á fyrsta stjórnisýslustigi.

Með tilliti til framangreindra sjónarmiða getur Póst- og fjarskiptastofnun fallist á það með Símanum hf. um að æskilegt sé að nefndin kanni að eigin frumkvæði skilyrði kæruheimildar að því er varðar bráðabirgðaákvörðanir.

2.2. Málsatvik

Póst- og fjarskiptastofnun gerir ekki athugasemdir við málsatvikalýsingu Símanum hf. Stofnunin bendir þó á að hinn skammti svarfrestur sem Símanum hf. var veittur til að tjá sig um kvörtun Atlassíma ehf. helgaðist af því að um var að ræða málsmeðferð vegna kröfu um bráðabirgðaákvörðun.

2.3. Formannmarkar

Heimild fyrir töku bráðabirgðaákvörðunar er að finna í 11. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Er ákvæðið svohljóðandi: "Telji Póst- og fjarskiptastofnun nauðsynlegt að taka ákvörðun í einstökum málum án tafar, enda sé hætta á því að dráttur á úrskurði valdi því að réttindi aðila máls fari forgörðum eða hann verði fyrir verulegu fjártjóni, er stofnuninni heimilt að taka bráðabirgðaákvörðun."

2.3.1. Rannsóknarreglan

Vísar Síminn hf. til þess að stofnunin hafi byggt á því að verulegir fjárhagslegir hagsmunir Atlassíma ehf. hafi verið í húfi. Aftur á móti hafi stofnunin látið undir

höfuð leggjast að rannsaka hvort fullyrðingar Atlassíma ehf. þess efnis hafi átt við rök að styðjast. Telur Síminn hf. raunar að svo hafi ekki verið. Hafi stofnun því ekki sinnt lögbundinni rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 11. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Af þessum sökum telur Síminn hf. að ógilda beri hina kærðu ákvörðun.

Póst- og fjarskiptastofnun er ekki sammála túlkun Símans hf. á umræddu ákvæði. Til þess að heimild til töku bráðabirgðaákvörðunar sé fyrir hendi þarf annað hvort af tveimur skilyrðum að vera uppfyllt, þ.e. að hætta á því að réttindi aðila máls fari forgörðum eða hann verði fyrir verulegu fjártjóni. Þótt í sjálfu sér megi fallast á það með Símanum hf. að túlka beri ákvæðið þröngt verður að hafa í huga að samkvæmt orðalagi þess þarf tjón hvorki að hafa orðið né heldur þurfa að vera til þess meiri líkur en minni að tjón verði. Hins vegar er ljóst að hætta þarf að vera raunveruleg og afleiðingarnar alvarlegar verði hætta að veruleika. Er Póst- og fjarskiptastofnun samkvæmt ákvæðinu eftirlátið mat á því hvort tiltekin málsatvik fullnægi þessum skilyrðum.

Við mat á þessu verður að líta til ágreiningsefnis þessa máls. Deila málsaðila varðar annars vegar synjun Símans hf. á því að skrá tiltekna flökkunúmeraröð og hins vegar að verða ekki við beiðnum Atlassíma ehf. um númeraflutning. Er því um að ræða ágreining um hagnýtingu á tilteknum réttindum sem leiða má beint af ákvæðum laga um fjarskipti nr. 81/2003, t.d. rétt fjarskiptafyrirtækis til þess að nota símanúmer sem það hefur fengið úthlutað og til að fá tiltekið símanúmer flutt yfir í þjónustu til sín.

Er það mat Póst- og fjarskiptastofnunar að geti fyrirtæki ekki hafið fjarskiptaþjónustu, í þessu tilviki flökkupjónustu, vegna ágreinings við annað fjarskiptafyrirtæki, eftir að hafa óumdeilanlega lagt í fjárfestingar til að geta búið slíka þjónustu og fengið til þess öll tilskilin leyfi stjórnvalda, sé um að ræða tilvik sem sé óvirk til þess fallið að skerða lögvarin réttindi viðkomandi fyrirtækis og valda því um leið verulegu fjárhagslegu tjóni. Af þessum sökum var það mat Póst- og fjarskiptastofnunar að ekki þyrfti frekari rannsóknar við til að taka afstöðu til kröfu Atlassíma ehf. um að tekin yrði bráðabirgðaákvörðun. Um leið er því hafnað að með því hafi stofnunin beitt sönnunarreglu í þeim tilgangi að komast hjá nauðsynlegri rannsókn á málinu.

Samkvæmt framangreindu er það skoðun Póst- og fjarskiptastofnunar að uppfyllt hafi verið skilyrði 11. gr. laga nr. 69/2003 varðandi heimild til töku þeirrar bráðabirgðaákvörðunar er mál þetta varðar. Varar stofnunin raunar við því að umrætt úræði verði þrengt með þeim hætti sem Síminn hf. gerir kröfu um.

Að lokum skal á það bent að í athugasemdum sínum við kvörtun Atlassíma ehf., þ.m.t. um kröfu fyrirtækisins um að tekin yrði bráðabirgðaákvörðun, gerði Síminn hf. engan fyrirvara um að skilyrði skorti til þess að taka bráðabirgðaákvörðun. Telur stofnunin að þetta skipti verulegu máli við mat á því hvort hugsanlegir annmarkar á rannsókn málsins valdi ógildi þeirrar bráðabirgðaákvörðunar sem hér um ræðir.

2.3.2. Dráttur á málsmeðferð

Þá telur Síminn hf. að sú staðreynd að bráðabirgðaákvörðunin hafi ekki verið tekin fyrr en ríflega 6 vikum eftir að kvörtun Atlassíma ehf. barst stofnuninni ónýti lagagrundvöll hennar. Samkvæmt 1. mgr. 11. eigi heimildin einungis við þegar stofnunin telji nauðsynlegt að taka ákvörðun án tafar.

Eins og að framan greinir taldi Póst- og fjarskiptastofnun að slíkir hagsmunir Atlássíma ehf. væru í húfi að skilyrði væru fyrir því að taka ákvörðun í málinu eins skjótt og verða mætti í samræmi við málsmeðferð samkvæmt 11. gr. laga nr. 69/2003.

Getur stofnunin fyrir sitt leyti fallist á að meðferð málsins hafi tekið lengri tíma en vonir stóðu til. Skýringa þessa má m.a. rekja til veikinda þess starfsmanns sem upphaflega fór með málið. Um þetta skiptir þó mestu máli að stofnuninni var ljóst að um væri að ræða vandasamt mál og af þeim sökum væri ekki forsvaranlegt að hrapa að niðurstöðu í því, ekki síst með tilliti til hagsmuna Símans hf. Því gaf stofnunin sér þann tíma sem hún taldi nauðsynlegan til þess að fara yfir athugasemdir og sjónarmið málsaðila.

Því mótmælir Póst- og fjarskiptastofnun því að óhóflegur dráttur hafi orðið á meðferð þessa máls er ónýti lagagrundvöll ákvörðunarinnar. Í þessu sambandi bendir stofnunin á að í umræddu ákvæði 11. gr. laganna eru henni ekki sett sérstök tímamörk til þess að taka bráðabirgðaákvörðun. Gildir því hin almenna málshraðaregla samkvæmt 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 þess efnis að ákvarðanir í málum skuli teknar svo fljótt sem unnt er. Fari stjórnvald ekki eftir þessu ákvæði og dragi úr hófi fram að taka ákvörðun kann meðferð málsins að vera haldin annmörkum. Það er hins vegar almennt viðurkennt í stjórnslurétti að tafir á afgreiðslu mála valdi ekki ógildi stjórnvaldsákvörðunar.

Samkvæmt framansögðu er því hafnað að óhóflegur dráttur hafi orðið á meðferð þessa máls er valdi ógildi bráðabirgðaákvörðunar stofnunarinnar frá 19. apríl 2006.

2.4. Efnisannmarkar

Með þeim fyrirvara sem að framan greinir, um að vafasamt sé að úrskurðarnefndin fjalli efnislega um málið á þessu stigi, telur Póst- og fjarskiptastofnun engu að síður að kæra Símans hf., að því er varðar efnisatriði málsins, gefi stofnuninni tilefni til eftirfarandi athugasemda.

2.4.1. Flökkubjónusta með tilliti til hugtaksskilgreiningar á almennri talsímaþjónustu
Í kæru Símans hf. er lagt til grundvallar að netsímaþjónusta Atlássíma ehf. sé almenn talsímaþjónusta, sem samkvæmt 3. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 sé skilgreind svo: "Þjónusta opin almenningi sem miðlar innlendum og alþjóðlegum símtölum um notendabúnað sem er tengdur föstum nettengipunkti." Hins vegar sé það staðreynd að símtöl til og frá flökkunúmerum fara gegnum notendabúnað (síma eða tölvu) sem ekki sé tengdur föstum nettengipunkti. Af þessum sökum falli flökkubjónusta utan samtengiskyldunnar samkvæmt 24. gr. fjarskiptalaga og gildandi samtengisamning fyrirtækjanna.

Póst- og fjarskiptastofnun getur ekki fallist á þennan skilning Símans hf. Samkvæmt 24. gr. fjarskiptalaga skulu fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja almenn fjarskiptanet eða almenna fjarskiptaþjónustu eiga rétt á og bera skyldu til að semja um samtengingu neta og þjónustu. Inntak ákvæðisins er því víðtækara en svo að það taki eingöngu til samtengingar almennrar talsímaþjónustu. Hugtakið fjarskiptaþjónusta er í 3. gr. laganna skilgreint svo: "Þjónusta sem að nokkru eða öllu leyti felst í því að beina merkjum um fjarskiptanet." Með skírskotun til þess að þjónustan sé almenn er átt við að hún standi almenningi til boða. Flökkubjónusta sem og öll önnur

símaþjónusta hlýtur að falla undir hina víðtæku skilgreiningu á almennri fjarskiptaþjónustu. Er því ótvírætt að skyldan til samtengingar samkvæmt 24. gr. fjarskiptalaga nær einnig til flökkubjónustu.

Þá getur Póst- og fjarskiptastofnun heldur ekki fallist á sjónarmið Símans hf. um að flökkubjónusta rúmist ekki innan skilgreiningar á almennri talsímaþjónustu. Það er staðreynd að öll símtöl í netsímaþjónustu fara í gegnum notendabúnað sem tengdur er föstum nettengipunkti, þ.m.t. flökkubjónusta. Er sú þjónusta ekki frábrugðin venjulegri netsímaþjónustu að öðru leyti en því að hún hefur skilgreinda númeraröð (49X XXXX) og er markaðssett fyrir þá símnotendur sem gera ráð fyrir því að tengjast mismunandi föstum nettengipunktum. Skilgreiningin á almennri talsímaþjónustu útilokar ekki að símnotandi geti flutt notendabúnað sinn á milli fastra nettengipunkta. Með öðrum orðum er það ekki hugtaksskilyrði að tiltekið símanúmer sé bundið ákveðnum nettengipunkti.

Samkvæmt framansögðu getur Póst- og fjarskiptastofnun ekki með nokkru móti fallist á að flökkubjónusta falli utan samtengiskyldu samkvæmt 24. gr. fjarskiptalaga og skilgreiningar laganna á almennri talsímaþjónustu. Því síður getur stofnunin fallist á að Símanum hf. væri á slíkum forsendum heimilt að hafna skráningu á flökkunúmeraröð Atlassíma ehf. og komið þannig í veg fyrir að fyrirtækið geti boðið flökkubjónustu.

2.4.2. Krafa Símans hf. um upplýsingagjöf með skírskotun til jafnræðisreglu

Í kæru Símans hf. segir að þrátt fyrir útrekaðar fyrirspurnir hafi Póst- og fjarskiptastofnun ekki staðfest að samskonar fyrirætlum um skráningu flökkunúmera og beint hefur verið að Símanum hf. hafi verið beint til Dagsbrúnar hf. Ekki hafi heldur verið staðfest að stofnunin túlki samtengisamninga Dagsbrúnar hf. og þriðju aðila með sama hætti og stofnunin geri í þessu máli. Telur Síminn hf. þetta vera í andstöðu við jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og stjórnarskrárinnar.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur nú um nokkurt skeið verið ljóst að Síminn hf. túlkar jafnræðisregluna á nokkuð óhefðbundinn hátt. Til að mynda hefur Síminn hf. með vísan til hennar hafnað því að svara fyrirspurnum Póst- og fjarskiptastofnunar í einstökum málum nema að stofnunin sendi fyrirtækinu afrit af bréfum til annarra fjarskiptaþyrirtækja með sömu spurningum. Nú er Síminn hf. þeirrar skoðunar að jafnræðisreglan feli það í sér að Póst- og fjarskiptastofnun beri skylda til að hafa afskipti af Dagsbrún hf. í kvörtunarmáli sem beinist að Símanum hf. Ljóst er að kröfur Atlassíma ehf. beinast eingöngu að aðgerðum Símans hf. Því væri óeðlilegt af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar að blanda Dagsbrún hf. inn í umrætt ágreiningsmál fyrirtækjanna tveggja með þeim hætti sem Síminn hf. gerir kröfu um. Raunar telur Póst- og fjarskiptastofnun að enginn fótur sé fyrir því, samkvæmt fræðikenningum í stjórnarsýslurétti, að túlka beri jafnræðisregluna á þann veg sem Síminn hf. gerir.

Þá skal þess og getið, fyrst að Síminn hf. vekur máls á hugsanlegri túlkun stofnunarinnar á samtengisamningum Dagsbrúnar hf. við þriðju aðila, að svo vill til að í samningi Dagsbrúnar hf. og Atlassíma hf. um samtengingu í fastanetinu frá 12. apríl 2006 er þess sérstaklega getið að símaþjónusta með IP tækni falli undir guldissvið samningsins. Fellur umrætt samningsákvæði því nákvæmlega að þeirri lagatúlkun er birtist í bráðabirgðaákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar frá 19. apríl 2006. Hlýtur sú staðreynd ein og sér að veikja mjög málflutning Símans hf. um að

flökkubjónusta teljist ekki vera almenn talsímaþjónusta og gera þurfi sérstakan samtengisamning vegna hennar.

Samkvæmt framangreindu er því hafnað að Póst- og fjarskiptastofnun hafi á nokkurn hátt brotið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 er leiði til ógildi þeirrar bráðabirgðarákvörðunar er mál þetta varðar.

2.4.3. Ákvarðanir stjórnvalda skulu byggjast á málefnalegum sjónarmiðum
Í kærnu Símans hf. er sú ályktun Póst- og fjarskiptastofnunar um að synjun fyrirtækisins á því að skrá flökkunúmeraröð Atlassíma ehf. fæli í sér samkeppnishamlandi aðgerð sögð órökstudd. Segir enn fremur að stofnunin hafi litið framhjá þeim fjölmörgu álitamálum varðandi þessa skráningu sem bent hafi verið á í minnisblaði frá heildsölu fyrirtækisins, m.a. um hvernig hagað verði gjaldfærslu og verðlagningu fyrir slíka þjónustu.

Í hinni kærðu bráðabirgðarákvörðun er sú niðurstaða rökstudd að Símanum hf. sé óheimilt að synja Atlassíma ehf. um skráningu á flökkunúmeraröð fyrirtækisins í viðeigandi gagnagrunna sína. Var þeim sjónarmiðum Símans hf. hafnað að gera þyrfti nýjan samtengisamning vegna flökkubjónustu og að þjónustan sem slík félli í reynd utan gildissviðs fjarskiptalaga. Með því að synja um skráninguna á grundvelli slíkra sjónarmiða telur Póst- og fjarskiptastofnun að Síminn hf. hafi tekið sér vald sem ekki fái samrýmst reglum um jafnræði aðila á samkeppnismarkaði.

Varðandi umrætt minnisblað þá skal þess getið að stofnunin fór yfir öll atriði þess lið fyrir lið og taldi þau ekki hafa áhrif á ótvíræða skyldu Símans hf. til þess að skrá flökkunúmeraröð Atlassíma ehf. Í kærnu Símans hf. er ekki vikið beint að þessum atriðum og því telur Póst- og fjarskiptastofnun að ekki séu efni til þess að fjalla um þau sérstaklega.

Samkvæmt framansögðu er því alfarið vísað á bug að ómálefnaleg sjónarmið hafi ráðið niðurstöðu Póst- og fjarskiptastofnunar og að ekki hafi verið litið til röksemda Símans hf. í málinu. Telur stofnunin því ekki koma til greina að ógilda hina kærðu bráðabirgðarákvörðun af þeim sökum.

III.

Ágreiningur þessa máls varðar öðrum þræði fyrirkomulag netsímaþjónustu hér á landi almennt. Hefur niðurstaða þessa máls því veruleg áhrif á það starfsumhverfi sem fjarskiptafyrirtækjum í netsímaþjónustu er ætlað að búa við í nánustu framtíð. Með tilliti til þessa þykir Póst- og fjarskiptastofnun rétt að benda á að undirbúningur stofnunarinnar vegna tilkomu þessarar nýju símtækni hefur staðið frá árslokum 2004. Á þeim tíma hefur stofnunin fylgst grannt með þróun þessara mála á vettvangi Evrópusamstarfsins og stuðlað að skoðanaskiptum við fjarskiptafyrirtækin um hvernig best væri að haga framkvæmdinni hér á landi, m.a. með því að gefa út kynningarrit og efna til ráðstefnu um málefnið. Þann 15. desember 2005 gaf stofnunin út sérstakt umræðuskjal þar sem hún kynnti fyrirætlanir sínar í þessum efnum og óskaði eftir afstöðu fjarskiptafyrirtækjanna til þeirra. Afstaða stofnunarinnar til netsímaþjónustu má því rekja til afraksturs umræddrar undirbúningsvinnu og þess samráðs sem haft var við fjarskiptafyrirtækin vegna þessa.

Í því ljósi, og þar sem hin kærða bráðabirgðaákvörðun fjallar efnislega um skráningu á flökkunúmerum, þykir Póst- og fjarskiptastofnun vera tilefni til þess að benda á, að í umsögn sinni um fyrrnefnt umræðuskjal óskaði Síminn hf. sérstaklega eftir því að skilgreind yrði sérstök númeraröð vegna flökkunþjónustu. Því kemur það stofnuninni afar spánskt fyrir sjónir að Símann hf. skuli nú hálfu ári síðar standa í ágreiningi vegna skráningar á umræddum númerum.

Að öllu framangreindu virtu fer Póst- og fjarskiptastofnun fram á það að úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála úrskurði að bráðabirgðaákvörðun stofnunarinnar frá 19. apríl 2006 skuli standa óhöggð. Þá er tekið undir með Símanum hf. að æskilegt sé að nefndin kanni að eigin frumkvæði skilyrði kærueimildar að því er varðar bráðabirgðaákvæðanir.

Að öðru leyti vísast til hinnar kærðu ákvörðunar og annarra gagna er lögð hafa verið fyrir nefndina.

4.0 Málsástæður Atlassíma ehf.

Atlassími ehf. skilaði þann 2. júní 2006 inn eftirfarandi greinargerð í máli þessu:

I.

Netsímataekni (e. Voice of Internet Protocol, VoIP) hefur verið að ryðja sér til rúms víða um heim, enda fyrirséð að með henni takist að auka enn frekar samkeppni á fjarskiptamarkaði. Systurstofnanir Póst- og fjarskiptastofnunar á Evrópska efnahagssvæðinu hafa lýst því yfir að netsímaþjónusta sé staðgönguþjónusta og leggja hana þar með að jöfnu við almenna talsímaþjónustu.

Með fjarskiptalögum nr. 107/1999, forvera núverandi fjarskiptalaga, ásamt háverandi lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 110/1999 voru gerðar grundvallarbreytingar sem stuðla áttu að aukinni samkeppni í fjarskiptum. Var með þeim lögum m.a. opnað fyrir númeraflutning milli fjarskiptafyrirtækja og stigið var skref í að afnema aðgangshindranir nýrra fjarskiptafyrirtækja. Meginmarkmið Alþingis var að tryggja réttlátar leikreglur í fjarskiptamálum, einkum í ljósi þess hver sögulegur bakgrunnur fjarskiptamarkaðarins á Íslandi er, þar sem einn aðili hafði fram til 1. janúar 1998 lögbundinn einkarétt til að reka almenna talsímaþjónustu og eiga og reka almennt fjarskiptanet. Hefði ekki komið til löggjöf sem byggði á reglum og viðmiðum sem hefðu það markmið að móta samkeppnismarkað á markaði sem ríkisreknar símastjórnir höfðu um áratuga skeið átt og rekið eina fjarskiptanetið, myndu þeir aðilar sem hefðu samkeppni við slíka fyrrum einokunaraðila, aldrei eiga sér viðreisnar von á hinum nýja fjarskiptamarkaði.

Samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæði er megin markmið ákvæða samningsins er fjalla um fjarskiptaþjónustu að tryggja betri þjónustu, lægra verð og tryggja fleiri valkosti í fjarskiptaþjónustu á EES svæðinu.

Með frumvarpi er síðar varð að lögum nr. 81/2003 var innleiddur nýr lagarammi Evrópubandalagsins ('ESB') utan um fjarskiptalöggjöf. Ramminn er saman settur úr

nokkrum tilskipunum Evrópuþingsins og ákvörðun ráðsins² með það að markmiði að draga úr flóknu regluverki fjarskipta og færa það jafn framt í átt til samkeppnisréttar og þar með opnum samkeppnismarkaði.

Framangreindur rammi og tilgangur hans hefur að mati Atlassíma afgerandi áhrif á hvernig skýra og túlka ber íslensk lög á sviði fjarskipta. Má m.a. horfa sérstaklega til tveggja af þeim tilskipunum sem mynda hluta af rammanum, annars vegar rammatilskipunarinnar (2002/21/EB), en eitt meginmarkmið hennar er að festa í sessi það hlutverk eftirlitsstofnana, eins og Póst- og fjarskiptastofnunar, að framfylgja fjarskiptalöggjöf og er þeim veitt aukið frjálsræði til þess að velja þær aðgerðir sem best henta hverju sinni. Á móti er eftirlitsstofnunum gert að skyldu að hafa meira samráð sín á milli og við framkvæmdastjórn ESB og Eftirlitsstofnun EFTA til að ná markmiðum um einsleitni á innri markaðinum. Segir m.a. í 18. tl. formálsorða tilskipunarinnar að aðildarríkin skuli tryggja að innlent stjórnvald taki ýtrasta tillit til þess að æskilegt er að reglur séu hlutlausar að því er tækni varðar, þ.e.a.s. að það hvorki fyrirskipi né mismuni þannig að það komi ákveðinni tegund tækni til góða, en það komi þó ekki í veg fyrir að það geri hlutfallsbundnar ráðstafanir til að styðja við tiltekna, sérstaka þjónustu ef slíkt er réttlætanlegt.

Hins vegar má benda á aðgangs- og samtengingartilskipunina (nr. 2002/19/EB) sem fjallar um heildsöluviðskipti, þ.e. samband milli þeirra sem selja net og þjónustu, en þar er almenna reglan sú að fjarskiptafyrirtækjum ber að semja sín á milli um aðgang en ef samkeppni er ekki virk á ákveðnum markaði hafa eftirlitsstofnanir úrræði sem hægt er að grípa til gagnvart fyrirtækjum sem eru með umtalsverða markaðshlutdeild. Eftirlitsstofnanir líkt og Póst- og fjarskiptastofnun er veitt heimild til að skylda fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild til að verða við sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um aðgang að og notkun ýmissa nethluta og tengdrar aðstöðu, þar á meðal skráningu númera og flutning þeirra milli neta, t.d. ef talið er að höfnun á aðgangi eða ósanngjarnir skilmálar eða skilyrði gætu komið í veg fyrir að samkeppni myndaðist til frambúðar í smásölu eða að hagsmunum notenda væri ekki þjónað.

Í núgildandi fjarskiptalögum nr. 81/2003 eru lögfest fjögur meginmarkmið sem lögð voru til grundvallar framangreindum fimm³ tilskipunum: að löggjöfin sé sveigjanleg (e. flexibility), í henni felist lagaleg festa og réttaröryggi (e. legal certainty), beiting hennar sé ekki bundin við tiltekna tækni (e. technological neutrality) og samræming (e. harmonisation). Stjórnvöldum í hverju aðildarríki Evrópubandalagsins og EFTA ríkjanna er síðan falið að tryggja samleita og samrýmda túlkun fjarskiptalöggjafar á EES-svæðinu⁴. Þar sem fjarskiptaþjónusta er í eðli sínu alþjóðleg og ekki bundin við landamæri er samræmd túlkun og skýring fjarskiptalöggjafar á EES-svæðinu eitt mikilvægasta sjónarmið við skýringu á ákvæðum íslenskra fjarskiptalaga og þeirra

² Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/19/EB frá 7. mars 2002 um aðgang að, og samtengingu við, fjarskiptanet og aðstöðu sem þeim tengist (Aðgangs- og samtengingartilskipun), tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/20/EB frá 7. mars 2002 um veitingu heimilda fyrir fjarskiptanet og þjónustu (Heimildartilskipun), tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/21/EB frá 7. mars 2002 um sameiginlegan ramma stjórnsýslu um fjarskiptanet og þjónustu (Rammatilskipun), tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002 um alþjónustu og réttindi notenda í sambandi við fjarskiptanet og þjónustu (Alþjónustutilskipun), tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/58/EB frá 12. júlí 2002 um vinnslu persónuupplýsinga og verndun einkalífs í fjarskiptum (Persónuverndartilskipun), ákvörðun Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 676/2002 frá 7. mars 2002 um afmörkun stjórnsýslu í stefnuramma tíðnirófsmála í Evrópusambandinu (Ákvörðun um tíðnimál).

³ Sjá tilskipanir í fótnótu nr. 1 hér að framan.

⁴ Sbr. 5. tl. formálsorða rammatilskipunarinnar nr. 2002/21/EB frá 7. mars 2002.

heimilda sem Póst- og fjarskiptastofnu hefur til þess að skýra ákvæði laganna og reglna setta á þeim grunni.

Eitt af meginmarkmiðum fjarskiptalöggjafar er þannig að tryggja og auka heimildir stjórnvalda sem hafa umsjón með framkvæmd póst- og fjarskiptamála í hverju landi, sbr. Póst- og fjarskiptastofnun skv. l. 69/2003, til að bregðast meðal annars við framþróun á tækni og þjónustu á fjarskiptamarkaði.

Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun eru verkefni stofnunarinnar skilgreind í 7. töluliðum, en þau eru meðal annars fólgin í að annast framkvæmd laga um fjarskipti, hafa eftirlit með fjarskiptum, svo sem nánar er kveðið á um í lögum um það efni. Stofnunin skal framfylgja lögunum og stuðla að því að markmið þeirra náist, sbr. 1. tl. 1. mgr. 3. gr., stuðla að samkeppni á sviði fjarskiptaþjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti sbr. 2. tl., taka þátt í þróun markaðar fyrir fjarskiptaþjónustu og upplýsingatækni með því m.a. að vinna gegn hindrunum í vegi framboðs á fjarskiptanetum, aðstöðu og þjónustu sem þeim tengist og fjarskiptaþjónustu, hvetja til uppsetningar og þróunar fjarskiptaneta og gagnvirkni þjónustu sem nær til allra ríkja innan EES, eiga samstarf við aðrar eftirlitsstofnanir í EES og Eftirlitsstofnun EFTA í þeim tilgangi að koma á samræmdum eftirlitsháttum og samræmdri túlkun löggjafar, stuðla að samruna fjarskiptatækni og upplýsingatækni og stuðla að þróun upplýsingasamfélagsins með markvissri innleiðingu nýrrar tækni og vinnubragða, sbr. 3. tl. 1. mgr. 3. gr. laganna. Með vísan til greinargerðar með frumvarpi til fjarskiptalaga nr. 81/2003 svo og greinargerðar með frumvarpi til laga nr. 69/2003 er ljóst að stofnuninni hefur beinlínis verið falið það hlutverk með 3. gr. laganna að skýra og túlka fjarskiptalöggjöf beinlínis með tilliti til þess að efla samkeppnisferni á markaði með því að skýra, beita og aðlaga gildandi fjarskiptalög að nýrri fjarskiptatækni og tæknilegra lausna til þess að opna og auka samkeppni á þessum markaði eins og frekast er kostur. Má ljóst vera að notkun netsímataækni (VoIP) og annarra nýjunga fellur þar skírlega undir, enda liggur þegar fyrir að tæknin mun hafa veruleg áhrif í þá átt að þróa fjarskiptamarkaðinn og auka samkeppni á þeim markaði sbr. 3. tl. 1. mgr. 3. gr. l. 69/2003.

Póst- og fjarskiptastofnun gaf frá sér yfirlýsingu þann 3. febrúar 2006 um netsímaþjónustu þar sem stofnunin hefur tekið afstöðu til netsímataækni (VoIP). Segir í yfirlýsingu stofnunarinnar að “[m]eð hliðsjón af tilmælum Electronic Communications Committee nr. ECC/REC/(05)03, frá 10. maí 2005, og að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem bárust frá hagsmunaaðilum, er það álit Póst- og fjarskiptastofnunar að netsímataækni geti verið staðgönguþjónusta almennrar talsímaþjónustu. M.ö.o. lítur Póst og fjarskiptastofnun svo á að ekki eigi að gera greinamun á því hvaða tækni er notuð við veitingu hefðbundinnar talsímaþjónustu. Eiga því ákvæði laga um fjarskipti nr. 81/2003 er varða talsímaþjónustu við um netsíma eftir því sem við á.”⁵

Með vísan til framangreindra lögskýringarsjónarmiða, laga nr. 69/2003 og laga nr. 81/2003 og lögskýringargagna með þeim og skuldbindinga Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðisins er það hafið yfir allan vafa að mati Atlássíma að Póst- og fjarskiptastofnun hefur fullt lagalegt svigrúm til þess að skýra hugtakið almenna talsímaþjónustu í 2. tl. 3. gr. fjarskiptalaga með þeim hætti að innan þess rúmist netsímataækni (VoIP).

⁵ Yfirlýsing Póst- og fjarskiptastofnunar, kafli 4.0 frá 3. febrúar 2006.

Það er mat Atlássíma að Póst- og fjarskiptstofnun hafi að lögum þær lagaheimildir til að skýra og túlka efni fjarskiptalöggjafar sem að framan hafa verið raktar og skýra orðalag og efni einstakra greina laga nr. 81/2003 þannig að þau taki til nýrrar tækni og þjónustu á markaði með það að markmiði að efla samkeppni á fjarskiptamarkaði. Undir þetta fellur álit Póst- og fjarskiptastofnunar um að netsímataekni geti verið staðgönguþjónusta almennrar talsímaþjónustu á markaði. Samkvæmt 5. tl. 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 telst markaður vera sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Staðgengdarvara og staðgengdarþjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar. Fellur framangreind skilgreining samkeppnislaga vel að því grundvallarsjónarmiði sem býr að baki fjarskiptalöggjöfinni að ekki eigi að gera greinarmun á því hvaða tækni er notuð við veitingu hefðbundinnar talsímaþjónustu.

Að framansögðu verður ekki dregin önnur ályktun en sú að þau andmæli og skýringar á ákvæðum fjarskiptalaga sem er að finna í kærnu Símans frá 16. maí 2006 styðjast hvorki við ákvæði fjarskiptalaga, laga um Póst- og fjarskiptastofnun eða lögskýringargögn né þeirra skuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Skýringar Símans ganga í reynd þvert gegn framangreindum markmiðum og tilgangi laganna að öllu leyti.

II.

Ágreiningsefni Atlássíma og Símans varða tvö mál. Annars vegar hefur Síminn hafnað skráningu flökkunúmera sem Atlássími hefur fengið úthlutað frá Póst- og fjarskiptastofnun. Af því tilefni kvartaði Atlássími til Póst- og fjarskiptastofnunar með erindi dags. 2. mars síðast liðinn og tók stofnunin bráðabirgðaákvörðun þann 19. apríl 2006 sem nú sætir kærnu af hálfu Símans. Hins vegar er um að ræða höfnun Símans á því að flytja símanúmer úr almenna símanúmerakerfinu yfir í netsímakerfi Atlássíma.

Bæði framangreind ágreiningsefni varða talsímaþjónustu sem veitt er með netsímataekni, annars vegar skráningu nýs númers í netsímakerfi og hins vegar flutnings númers sem þegar er til yfir í netsímakerfi. Til þess að netsímaþjónusta geti orðið samkeppnisfær og staðið jafnfætis hefðbundinni hliðrænni talsímaþjónustu og þar með talist staðgönguþjónusta í skilningi samkeppnisréttar, er ekki hægt að gera þann greinarmun á sem Síminn heldur fram. Um er að ræða grundvallaratriði er snýr að rétti og vali neytandans til að geta flutt númer sitt yfir í netsímakerfi eða fengið skráð nýtt sérstakt netsímanúmer, flökkunúmer, hafi netsímataekni verið skilgreind sem staðgönguþjónusta. Til að staðgangin sé að fullu tryggð verður að tryggja að netsímanúmerið, hvort sem það er nýtt eða þegar til, verði skráð í netum fjarskiptafyrirtækja og hægt sé að gera neytanda kleyft að tengjast hvaða símnotanda sem er þó hinn síðarnefndi sé tengdur öðru fjarskiptafyrirtæki eða notist við aðra tækni.

Samkvæmt upplýsingum sem Atlasími hefur mun Síminn þegar hafa gert samkomulag við IP-fjarskipti ehf. vegna númeraflutnings í almennri talsímaþjónustu milli félaganna, en IP-fjarskipti ehf. munu hafa gert samkomulagið í þeim tilgangi að geta boðið netsímaþjónustu (VoIP). Í samkomulaginu mun IP-fjarskipti hafa lýst því yfir að sú þjónusta sem félagið veitir sé almenn talsímaþjónusta (PATS) með fastri

staðsetningu/föstum nettengipunkti og uppfylli þær gæða- og öryggiskröfur sem fjarskiptalöggjöf gerir til almennrar talsímaþjónustu. Eftir þeim heimildum sem Atlassími hefur mun samkomulagi ekki ná til flökkupjónustu.

Verður því ekki annað séð en að Síminn hafi sjálfur þegar viðurkennt netsímaþjónustu, gegn því að númer sem flutt eru úr almennri talsímaþjónustu frá Símanum yfir til IP-fjarskipta uppfylli skilyrði yfirlýsingar frá Póst- og fjarskiptastofnun frá 3. febrúar 2006 þar sem segir í gr. 4.2 að heimilt er að flytja númer úr fastaneti í símaþjónustu með netsímatækni, ef hún er skráð á ákveðna staðsetningu og ekki markaðssett sem flökkupjónusta. Síminn hefur þannig viðurkennt netsímaþjónustuna í öðru orðinu en afneitar henni með hinu orðinu. Má ljóst vera að slíkur málflutningur fær ekki staðist, auk þess sem hann á sér hvorki stoð í fjarskiptalöggjöf né lögskýringargögnum. Ekkert í yfirlýsingu Póst- og fjarskiptastofnunar frá 3. febrúar 2006 gefur getur tilefni til þess að gera þann greinarmun á netsímaþjónustu sem tilgreind er í lið 4.1 og 4.2 yfirlýsingarinnar tæknilega eða lagalega séð. Skorað er á úrskurðanefndina að krefjast þess að Síminn leggi fram umræddan samning og skýri efni hans fyrir nefndinni.

Þess ber að geta að Síminn mun sjálfur hafa veri úthlutað flökkunúmerum og mun vera með VoIP í undirbúningi. Síminn mun hafa auglýst að fyrirtækið myndi bjóða flökkupjónustu með netsímatækni innan skamms á íslenska fjarskiptamarkaðinum. Verður ekki annað séð en að Síminn ætli sér sjálfur að bjóða upp á framangreinda netsímatækni. Vísar Atlassími til auglýsingar á skj. 1 sem fylgir hjálagt bréfi þessu. Leitað var eftir upplýsingum frá Símanum og var fyrirsvarsmönnum Atlassíma tjáð að þjónustan væri í undirbúningi hjá Símanum.

III.

Atlassími leyfir sér að benda á að Síminn telst vera fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 18. gr. fjarskiptalaga. Hugtakið umtalsverður markaðsstyrku er sótt til samkeppnisréttar og hefur sama inntak og hugtakið markaðsráðandi staða. Fyrirtæki telst meðal annars vera markaðsráðandi eða með umtalsverðan markaðsstyrk þegar það hefur yfir að ráða aðstöðu sem er ómissandi aðstaða á markaði (e.essential facility) og nauðsynleg er til að geta veitt þjónustu á markaði. Með yfirráðum yfir slíkri aðstöðu getur fyrirtæki þannig hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda, sbr. 4. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Við mat á því hvort fyrirtæki telst markaðsráðandi skiptir staða keppinauta miklu máli og hvort þeir eigi raunhæfa möguleika á að bregðast við takmörkunum og hindrunum sem fyrirtæki sem hefur yfir að ráða ómissandi aðstöðu getur gripið til eða beitt í samkeppni í krafti aðstöðu sinnar.

Í samkeppnisrétti hvílir rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að grípa ekki til neinna ráðstafana sem raskað geta með óeðlilegum hætti samkeppni á markaðnum eða misbeita með öðrum hætti stöðu sinni.⁶ Þessi sérstaka skylda helgast m.a. af þeirri staðreynd að samkeppni á viðkomandi markaði kann að vera mjög takmörkuð vegna tilvistar hins markaðsráðandi fyrirtækis, stöðu þess þar og styrkleika. Umrædd skylda er sérstaklega rík þegar viðkomandi fyrirtæki hefur einstaka yfirburðastöðu á

⁶ Sbr. m.a. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 40/2001, Erindi FÍH og Japis ehf. vegna samninga Skífunnar hf. og Aðfanga ehf. um sölu á geisladiskum. Sjá einnig t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 322/81 Michelin v. Commission [1983] ECR 3461.

markaði. Hafa verður í huga að brot á 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er ekki háð því að sýnt sé fram á að viðkomandi aðgerð markaðsráðandi fyrirtækis hafi í raun haft áhrif á samkeppni. Það er nægjanlegt að aðgerðin sé líkleg til að hafa umrædd áhrif.⁷

Ljóst er að tenging við net Símans er alger forsenda þess að Atlassími geti keppt á fjarskiptamarkaði. Er net Símans þannig ómissandi aðstaða í skilningi samkeppnisréttar. Forsenda þess að bjóða almenna talsímaþjónustu með netsímatækni er að númer Atlassíma séu skráð í neti Símans og Síminn geri neytendum kleyft að flytja númer sín frá neti Símans til Atlassíma. Á Símanum, sem er fyriræki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á fjarskiptamarkaði hvílir framangreind skylda samkvæmt samkeppnislögum, þar sem Símanum m.a. ber þeim að haga aðgerðum sínum með þeim hætti að þær hindri ekki eða tefji fyrir eðlilegri sókn samkeppnisaðila á markað. Ljóst er að með afstöðu sinni til netsímatækni, seinagangi og töfum einum saman getur Síminn hæglega gert út af við væntanlega samkeppnisaðila sína, komið í veg fyrir samkeppni á almennri talsímaþjónustu og síðar setið einn að þessum markaði þegar samkeppni hefur verið rutt úr vegi.

Í kærú Símans er vikið að því að uppi séu fjölmörg álitamál og úrlausnarefni um það hvernig samlaga eigi net Símans að nýrri tækni. Ber Síminn fyrir sig að verkferlar séu ekki tilbúnir og óljóst sé hvaða kröfur eigi að gera til fyrirtækisins. Atlassími leyfir sér að benda á að Póst- og fjarskiptastofnun hóf árið 2004 undirbúning að innleiðingu netsímatækni inn á íslenskan fjarskiptamarkað. Þá hefur Síminn tekið þátt í því ferli a.m.k. frá árinu 2005. Ljóst er þannig að Síminn hefur að minnsta kosti haft um 2 ár til að undirbúa tæknilega ferla og vinnureglur er varða skráningu netsímanúmera og flutning almennra númera yfir í netsímaþjónustu. Með vísan til þess að fyrirtækið hefur umtalsverðan markaðsstyrk og telst þannig vera í markaðsráðandi stöðu sem hefur yfir að ráða ómissandi aðstöðu hvíla á fyrirtækinu ríkari skyldur en ella til þess að hafa fjarskiptanet sitt tilbúið til að tengjast netsímatækni og taka við skráningu númerasería fyrir netsímatækni sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur sérstaklega úthlutað til fjarskiptafyrirtækja á markaði. Í ljósi ummæla í kærú Símans og yfirlýsinga fulltrúa Símans um að “[þ]að er ekki byrjað að porta almenn símanúmer yfir til annarra en þeirra sem tengja þau yfir heimitaugar⁸” verður að taka undir það sjónarmið Póst- og fjarskiptastofnunar að hegðun Símans verði að minnsta kosti lögð að jöfnu við samkeppnishamlandi aðgerð, sem kemur í veg fyrir eða tefur innkomu samkeppnisaðila inn á fjarskiptamarkaðinn, sérstaklega í ljósi þeirrar sérstöku skyldna sem Síminn hefur að gegna á markaði sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og umráðanda yfir ómissandi aðstöðu.

Í dag eru tvö stór fjarskiptafyrirtæki á markaði, OgVodafone og Síminn, en að minnsta kosti tvö önnur reyna nú inngöngu inn á almenna talsímaamarkaðinn í krafti VoIP tækni, Atlassími og IP-fjarskipti ehf. Mikilvægt er að Síminn sem hefur verið skilgreindur með markaðsráðandi stöðu geti ekki staðið í vegi fyrir þeirri framþróun fjarskiptamarkaðarins í átt til aukinnar samkeppni og valfrelsis fyrir neytendur og fyrirtæki í landinu.

⁷ Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 6-7/73 Commercial Solvents v. Commission [1974] ECR 223. Þetta er sama túlkun og lögð var til grundvallar við túlkun á 17. gr. eldri samkeppnislaga. Hér má t.d. vísa til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 5/1999, Landssími Íslands hf. og Skíma ehf. gegn samkeppnisráði.

⁸ Sbr. bráðabirgðaákvörðun Pósts- og fjarskiptastofnunar frá 8. maí 2006, bls. 1.

IV.

Atlassími leyfir sér að taka undir sjónarmið, forsendur og rök Pósts- og fjarskiptastofnunar sem fram koma í bráðabirgðaákvörðun stofnunarinnar þann 19. apríl 2006.

Þá leyfir Atlassími sér að gera eftirfarandi athugasemdir við kæru Símans:

1. Hvað varðar athugasemdir um að bráðabirgðaákvörðun Póst og fjarskiptastofnunar sé haldin efnisannmörkum er því mótmælt. Skýra verður matsreglu og heimild til beitingar á 11. gr. laga nr. 69/2003 með hliðsjón af hlutverki stofnunarinnar og lögbundnum verkefnum hennar skv. 3. gr. laganna. Neitun Símans við skráningu flökkunúmera og flutning númera úr almenna talsímanetinu yfir í netsímaþjónustu gengur þvert gegn ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar um að netsímatekni sé staðgönguþjónusta almennrar talsímaþjónustu. Með vísan til þess sem að framan er rakið er hafið yfir allan vafa að stofnunin hefur að lögum heimild til að ákvarða hvaða tækni fellur undir fjarskiptalöggjöfina. Lögvarinn réttur Atlassíma til þess að fá númer, sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur löglega úthlutað fyrirtækinu, skráð í neti Símans er skýlaus og allur dráttur veldur Atlassíma svo verulegu fjáртjóni, að rekstrarleg afkoma og framtíð fyrirtækisins á þessum markaði veltur algerlega á því að skráning númeranna fari fram. Atlassími hefur í krafti ákvarðana Póst- og fjarskiptastofnunar tekið ákvörðun um að fjárfestingar í vél- og hugbúnaði til að veita fjarskiptaþjónustu með netsímatekni fyrir kr. 37.000.000,-. Alger forsenda þess að fjárfestingin skili sér er að Atlassími geti nýtt lögbundinn rétt sinn til að bjóða fjarskiptaþjónustu á markaði, en það er ekki gerlegt nema með því að tengjast neti Símans og fá skráð úthlutað númer félagsins og fengið flutt númer í almenna talsímaneti Símans yfir í net Atlassíma. Lögbrot Símans er skýlaust og hafið yfir allan vafa hvaða afleiðingu neitun Símans hefur á fjárhags- og samkeppnisstöðu keppinauta Símans. Ljóst er þannig að áskilnaður um að verulegir hagnir eru í húfi til þess að beita ákvæði 11. gr. laga nr. 69/2003.
2. Þá er því mótmælt að núverandi samtengisamningur geti ekki tekið til netsímaþjónustu og leyfir Atlassími sér að vísa til umfjöllunar í bráðabirgðaúrskurði Póst- og fjarskiptastofnunar frá 19. apríl s.l. um það efni.
3. Þá mótmælir Atlassími skýringum og túlkun Símans á 3. gr. fjarskiptalaga og því að flökkunþjónusta falli utan 24. gr. fjarskiptalaga. Sé tekið mið af heimildum í lögum sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur til að taka stjórnvaldsákvarðanir á grundvelli matskenndra lagaheimilda og rakin eru að framan á málflutningur Símans ekki við nein rök að styðjast. Skýringar Símans virðast allar ganga út á að skýra gildandi fjarskiptalög með hliðsjón af hliðrænni tækni sem gengur þvert á grundvallarsjónarmið að baki lögunum um að beiting lagaákvæðanna sé ekki bundin við tiltekna tækni (e. technological neutrality). Þær ganga einnig þvert á yfirlýsingu Póst- og fjarskiptastofnunar frá 3. febrúar 2006 um netsímaþjónustu svo og sömu afstöðu stjórnvalda á sviði fjarskiptamála í öðrum aðildarríkjum að Evrópska

efnahagssvæðinu til stöðu netsímataekni á fjarskiptamarkaði. Yrði tekið undir sjónarmið Símans, má leiða líkur að því að skylda íslenskra stjórnvalda til að tryggja samleitni á fjarskiptamarkaði samkvæmt rammatilskipun EB 2002/21/EB yrði þverbrotin⁹. Þá sætir það furðu að Síminn skuli telja sig umkominn að skýra ákvæði fjarskiptalaga með þeim hætti að það hindri eða tefji innkomu nýrra aðila á markað fyrir almenna talsímaþjónustu. Á sama hefur Síminn sjálfur í undirbúningi að bjóða netsímaþjónustu. Þá verður ekki hjá því komist að minna á að Síminn taldi sjálfur að netsímaþjónusta gæti a.m.k. að verulegu leiti komið í stað almennrar talsímaþjónustu sem gerir notendum kleyft að tala sín á milli. Taldi hann óeðlilegt að ólíkar reglur giltu eftir því hvaða tækni er notuð til að bjóða almenna talsímaþjónustu.¹⁰ Skýtur það óneitanlega skökku við að nú telji Síminn að netsímaþjónusta geti ekki verið staðgönguþjónusta við almenna talsímaþjónustu.

Þá bendir Atlassími á að í minnisblaði Símans frá 2. mars 2006 segir að VoIP símaþjónusta "...snertir RIO samninginn og er nauðsynlegt að setja inn skilmála um VoIP símaþjónustu áður en Síminn býður upp á slíkt og svo mögulegt sé að afgreiða beiðnir frá ytri aðilum um samtengingu." Af framangreindu má draga þá ályktun að Síminn sjálfur sé þeirrar skoðunar að réttast sé að kveða á um gjaldtöku fyrir netsímaþjónustu í RIO samningnum milli aðila. Ekki verður séð annað en að forsenda þess að þjónustan falli undir samtengisamning aðila er að hún hafi sömu stöðu að lögum og almenn talsímaþjónusta.

V.

Fyrir liggur að Atlassími hefur orðið fyrir verulegu fjárhagslegu tjóni vegna ólögmeta aðgerða Símans. Fjárfestingar og vinna Atlassíma við að koma á netsímataekni nema um kr. 37.000.000.- milljónum króna í dag. Til að undirbúa sókn inn á framangreindan markað með netsímataekni fyrir almenna talsímaþjónustu hefur félagið meðal annars eytt allri framlegð af símakortþjónustu síðustu tveggja ára, sem nú er aðal tekjulind félagsins, í framangreindar fjárfestingar. Þá eru ótalið annað tjón, útgjöld og kostnaður sem félagið hefur lagt út í vegna sóknar inn á þennan markað.

Félagið óskaði strax eftir því við Símann þegar samtengisamningur milli Atlassíma og Símans var undirritaður þann 3. maí 2005 að hafinn yrði undirbúningur við samtengingu, skráningu númera og fluting númera úr almenna talsímaneti Símans yfir í netsímakerfi Atlassíma. Var ítrekað beðið um fundi af hálfu Atlassíma við Símann til að leysa tæknileg vandamál, útbúa vinnuferla og skipulag slíkra verkefna. Þessu til staðfestingar fylgir hluti af tölvupóstsamskiptum milli aðila frá tímabilinu 2005-2006, sbr. skjöl nr. 2-6. Var beiðnum Atlassíma í engu svarað og þessum verkefnum enginn áhugi sýndur af hálfu Símans, fyrr en með kæru félagsins þann 2. mars 2006 og síðar eftir að Póst- og fjarskiptastofnun tók fyrri bráðabirgðaákvörðun sína þann 19. apríl 2006. Þá fyrst hefur Síminn talið að hann sé ekki tilbúinn til að skrá flökkunúmer eða flytja númer yfir í kerfi Atlassíma þar sem engir verkferlar séu

⁹ Sjá 5. t. formálsorða rammatilskipunarinnar nr. 2002/21/EB.

¹⁰ Sbr. bréf frá Símanum dags. 20. janúar 2005 með athugasemdum við kynningarrit Póst- og fjarskiptastofnunar, Kynningarrit um talsímaþjónustu með IP tækni, 2004.

til og málið sé að öllu leyti óundirbúið af hálfu Símans, þar á meðal hvernig gjaldþaga eigi að vera fyrir lúkningu og flutningi netsímtala um net Símans.

Atlassími verið tæknilega tilbúið með netsímaþjónustu sína frá lokum desember 2005 og fyrirtækið þannig tilbúið að tengja netsímatækni sína við net Símans, en Síminn hefur lítið vilja aðhafast og jafnvel engu svarað beiðnum Atlassíma. Telur Atlassími að um vítavert gáleysi sé að ræða hjá fyrirtæki sem ber sérstakar skyldur samkvæmt 18. gr. fjarskiptalaga svo sem að framan er rakið. Telur Atlassími að auki megi leiða líkur að því að hegðun Símans varði við 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 um misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

Þegar Atlassími fékk úthlutað númeraseríu frá Póst- og fjarskiptastofnun, annars vegar þann 16. febrúar 2006, númeraseríuna 8001200-8001299, 5820000-5829999, 4960000-4964999 og hins vegar 24. maí 2005 úthlutað númeraseríunni 4961000-4962000 (skilgreind testnúmer) og þegar yfirlýsing um staðgöngu netsímaþjónustu lá fyrir þann 3. febrúar 2006, mátti félagið með réttu gera ráð fyrir að það gæti byrjað fulla og óhefta markaðssetningu og sölu á netsímaþjónustu sem staðgönguþjónustu við almenna talsímaþjónustu með þeim fyrirvörum sem gerðir eru í yfirlýsingu Póst- og fjarskiptastofnunar í yfirlýsingu hennar þann 3. febrúar 2006.

Af framangreindum sökum hefur Atlassími orðið fyrir verulegum fjárhagslegu tjóni vegna ólögðra athafna og athafnaleysis af hálfu Símans, sem felst í tapi á fjárfestingum félagsins, kostnaði og töpuðum sölu- og þjónustutekjum. Þá hefur félagið vegna aðgerða Símans tapað forskoti til að koma fyrst inn á markaðinn, en félagið hafði tryggt sér forskotið með því að ráðast í fjárfestingar og vinnu til þess að vera tilbúið til markaðssetningar og sölu á netsímatækni um leið og Póst- og fjarskiptastofnun væri búin að gefa út þá afstöðu sína að þjónustan hefði sömu stöðu að lögum og almenn talsímaþjónusta.

Þá leyfir Atlassími sér að benda á þá staðreynd að Ísland er nágrannaþjóðum eftirbátur í VoIP þróun á fjarskiptamarkaði. Er almennt álitid að íslenski fjarskiptamarkaðurinn sé um 18 mánuðum á eftir í VoIP. Er það álit Atlassíma að skýringin á þessu sé meðal annars að finna í samkeppnishindrunum sem er að finna á markaðinum.

Umbjóðandi minn áskilur sér rétt til að koma að frekari athugasemdum, málsástæðum og gögnum gefist tilefni til þess fyrir úrskurðanefndinni.

Vísast um málatilbúnað þeirra að öðru leyti til þeirra gagna er lögð hafa verið fyrir nefndina.

5.0 Niðurstaða.

Enda þótt ekki sé getið um það í kröfugerð málsaðila hefur verið vakin athygli nefndarinnar á því að vafi leiki á um hversu víðtæk endurskoðunarheimild hennar á efni bráðabirgðaákvæðana PFS sé. Þykir ástæða til þess að nefndin athugi það mál *ex officio*.

Ótvírætt er að 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun hefur að geyma heimild til þess að allar ákvarðanir PFS séu kærðar til nefndarinnar og í greinargerð

með ákvæði um bráðabirgðaákvörðun PFS þegar það kom fyrst inn í lögin árið 1999 var gert ráð fyrir að ákvörðun PFS um að beita bráðabirgðaákvörðun væri háð endurskoðun af hálfu nefndarinnar. Vafi leikur hinsvegar á hvort úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála getur tekið mál til efnislegrar meðferðar þegar ekki liggur fyrir endanleg ákvörðun PFS.

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 69/2003 ber PFS að taka mál til umfjöllunar innan sjö daga frá töku bráðabirgðaákvörðunar og er hún að öðrum kosti ógild. Því er ljóst að taka bráðabirgðaákvörðunar bindur almennt ekki enda á málsmeðferð PFS og væri því ekki í samræmi við 2. mgr. 26. gr. stjórnáskilulaga nr. 37/1993 ef nefndin kæmist að efnislegru niðurstöðu í máli sem ekki hefur verið leitt til lykta á neðra stjórnáskilustigi.

Mál það sem nú er fyrir nefndinni er enn í vinnslu hjá PFS og ekki liggur fyrir endanleg afstaða stofnunarinnar. Kann að vera að sú ákvörðun yrði studd öðrum rökum en bráðabirgðaákvörðunin sem hér er til umfjöllunar og jafnvel gæti efni hennar verið annað. Ef nefndin kæmist að efnislegru niðurstöðu byggðri á þeim gögnum er nú liggja fyrir myndi sú niðurstaða binda hendur PFS í málsmeðferð sinni. Nefndin hefði því í raun tekið ákvörðun á fyrsta stjórnstigi og væru málsaðilar sviptir þeim möguleika að áfrýja ákvörðuninni til annars stjórnvalds.

Í ljósi þess að slík niðurstaða er ótímabær, andstað þeim meginreglum sem tíðkast í íslenskri stjórnáskil og brýtur í bága við 2. mgr. 26. gr. stjórnáskilulaga verður ekki hjá því komist að bíða endanlegrar niðurstöðu PFS áður en tekin er afstaða til efnislegra þátta þessa máls.

Samkvæmt því er öllum kröfum málsaðila er lúta að efnislegum þætti málsins vísað frá, þ.á.m. kröfu Atlássíma ehf. um að nefndin gefi álit sitt á hugsanlegri bótaskyldu Símanum hf. Einnig er kröfu Atlássíma ehf. um að Símanum hf. verði gert að greiða félaginu málskostnað vísað frá en nefndin hefur ekki heimild til annars en að fella niður málskostgjald í sérstökum tilfellum, sbr. 10. gr. reglugerðar 378/1999 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Vegna þess að vafi lék á heimild nefndarinnar til þess að endurskoða efnisþáttinn einskorðaði kærandi munnlegan flutning sinn við það hvort uppfyllt væru formskilyrði bráðabirgðaákvörðunar PFS. Enginn vafi ríkir um að það falli undir úrskurðarvald nefndarinnar að endurskoða mat stofnunarinnar á hvort þörf hafi verið á slíkri ákvörðun, sbr. áður nefnda greinargerð með lögum 107/1999 sem nú eru lög 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun.

Heimild PFS til bráðabirgðaákvörðunar er sem fyrr segir að finna í 11. gr. laga nr. 69/2003. Málsaðila greinir á hvernig skýra skuli þá grein og fylgir texti hennar hér á eftir:

■ **11. gr.** Heimild til bráðabirgðaákvörðunar.

Telji Póst- og fjarskiptastofnun nauðsynlegt að taka ákvörðun í einstökum málum án tafar, enda sé hætt á því að dráttur á úrskurði valdi því að réttindi aðila máls fari forgörðum eða hann verði fyrir verulegu fjártjóni, er stofnuninni heimilt að taka bráðabirgðaákvörðun.

Póst- og fjarskiptastofnun skal taka málið til umfjöllunar skv. 9. eða 10. gr. innan sjö daga frá því að bráðabirgðaákvörðunin var tekin, ella fellur hún úr gildi.

Með þessari grein er PFS veitt heimild til þess að taka bráðabirgðaákvörðun ef stofnunin telur að dráttur á úrskurði valdi því að hætta sé á að réttindi fari forgörðum og/eða hætta sé á verulegu fjártjóni aðila. Eðli málsins samkvæmt verður málsmeðferð í slíku máli að taka mið af þeim hagsmunum sem um er að ræða og ber stofnuninni að hraða henni eins og kostur er. Ekki er þó í þessari grein að finna sérstaka málshraðareglu.

Röksemdir kæranda fyrir því að ógilda eigi bráðabirgðaákvörðun PFS eru þær helstar að ekkert í hinni kærðu ákvörðun bendi til þess að skilyrði til töku bráðabirgðaákvörðunar væru uppfyllt, sbr. 11. gr. laga nr. 69/2003 hér að ofan. Að mati Símans hf. voru þær sex vikur sem málsmeðferð PFS tók vísbending um að ekki hafi verið nauðsynlegt að taka ákvörðun í málinu án tafar. Auk þess var ekki byggt á því í rökstuðningi ákvörðunarinnar að hætta væri á því að réttindi Atlassíma ehf. færu forgörðum og ekki virtust vera fyrir hendi nein gögn sem studdu þá fullyrðingu Atlassíma ehf. að hætta á verulegu fjártjóni væri fyrir hendi. Er það álit Símans hf. að verulegir breistir hafi verið fyrir hendi í málsmeðferð PFS og einnig hafi verið brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Nægi þessir breistir að þeirra mati til þess að bráðabirgðaákvörðunin sé ógildanleg.

Í framlögðum gögnum PFS og munnlegum flutningi fyrir nefndinni hefur fram komið að þrátt fyrir að ekki sé vikið að því sérstaklega í rökstuðningi taldi PFS hætta vera á því að réttindi Atlassíma ehf. færu forgörðum og að mat á fjártjóni félagsins hefði verið byggt á þeirri þekkingu sem er fyrir hendi innan stofnunarinnar um þetta fjarskiptafyrirtæki. Lögmaður Símans hf. benti á að þessi sjónarmið hafi ekki komið fram í rökstuðningi stofnunarinnar og Síminn hf. hafi ekki fengið tækifæri til að kynna sér þau gögn sem um var að ræða og ljóst var að áhrif höfðu á niðurstöðu málsins. Slíkt brjótí gegn þeim upplýsingarétti sem felst í 15. gr. stjórnsýslulaga og gegn andmælarétti 13. gr. stjórnsýslulaga. Auk þess brjótí ónógur rökstuðningur af því tagi í bága við 1. og 2. mgr. 22. gr. stjórnsýslulaga.

Málsmeðferð PFS í þessu máli er á mælisverð að mati nefndarinnar. Það ósamræmi sem er á milli þess skamma frests sem stofnunin veitir málsaðilum til athugasemda og þeirra sex vikna sem það tekur PFS að taka bráðabirgðaákvörðun þykir til þess fallin að skaða réttarstöðu Símans hf. Að sama skapi er einkennilegt að byggja ákvörðun að einhverjum hluta á öðrum sjónarmiðum en þeim sem koma fram í rökstuðningi og erfitt fyrir aðila að koma fram vörnum þegar svo er búið um hnútana. Ekki hefði verið miklum vandkvæðum bundið fyrir PFS að afla sér gagna um hætta Atlassíma ehf. á verulegu fjártjóni og verður ekki séð að það hefði þurft að seinka niðurstöðu að sannreyna þær fullyrðingar sem fram koma í rafpósti félagsins til PFS.

Á hitt verður hins vegar að líta að ekki verða gerðar jafn strangar kröfur til rökstuðnings fyrir bráðabirgðaákvörðun og fullnaðarákvörðunar. Sá knappi tími sem eðli málsins samkvæmt er fyrir hendi þegar taka skal ákvörðun án tafar veldur því að rökstuðningur verður ekki jafn ítarlegur og annars yrði. Verður að telja að meira þurfi að koma til svo að ógilda megi bráðabirgðaákvörðun vegna formgalla heldur en ef um fullnaðarákvörðun væri að ræða. Skoða verður heimild 11. gr. laga nr. 69/2003 um PFS í samhengi við þá hagsmuni sem henni er ætlað að vernda og hlutverk stofnunarinnar sem fram kemur í 3. gr. laga nr. 69/2003.

Íslenskur fjarskiptamarkaður er enn sem komið er fákeppnismarkaður. Ekki er ýkja langt síðan aðeins eitt fyrirtæki hafði völdin í íslensku fjarskiptaumhverfi og umskiptin frá ríkisrekinni einokun yfir í frjálsa samkeppni eru tímaftek og flókin. Í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands og samræmingu regluverks innan Evrópska efnahagssvæðisins, sbr. EES-samningurinn: XI. viðauki og tilskipanir 90/388/EB, 2002/19/EB, 2002/20/EB, 2002/21/EB og rammatilskipun 2002/22/EB, hefur Póst- og fjarskiptastofnun verið falið það verkefni í samvinnu við samkeppnisyfirlönd að stuðla að eðlilegri þróun fjarskiptamarkaðsins og að stuðla að því að samkeppni megi verða sem öflugust á þeim vettvangi. Þetta hlutverk PFS ber stofnuninni að hafa að leiðarljósi við lagatúlkun sína og málsmeðferð alla.

PFS er með ákvæðum 11. gr. laga nr. 69/2003 um PFS falið mat á nauðsyn þess að taka bráðabirgðaákvörðanir og þrátt fyrir bresti í rökstuðningi og við rannsókn málsins verður ekki annað séð en það mat hafi byggt á sjónarmiðum sem eru í samræmi við markmið stofnunarinnar, sbr. 3. gr. laga nr. 69/2003 um PFS.

Að lokum ber að benda á að ekki hefur verið sýnt fram á að þeir vankantar sem voru á meðferð málsins hafi valdið Símanum hf. tjóni. Málsaðilar hafa meðan á meðferð málsins stóð átt í samningaviðræðum og Síminn hf. gaf út þann 31. maí s.l., að eigin frumkvæði, nýtt viðmiðunartilboð þar sem gert er ráð fyrir flökkupjónustu í samtengisamningum fyrirtækisins. Ekki er því loku fyrir það skotið að málsaðilar geti náð fullum sáttum áður en kemur til endanlegrar ákvörðunar PFS og liggur ekkert fyrir um að bráðabirgðaákvörðun PFS hafi skaðað samningsstöðu Símans hf. að því leyti.

Að öllu þessu virtu verður ekki talið að þeir formgallar sem eru á bráðabirgðaákvörðuninni varði ógildingu hennar. Hafnað er kröfu Símans hf. um að fella úr gildi 2. mgr. ákvörðunarorða bráðabirgðaákvörðunarinnar PFS frá 19. apríl 2006 og stendur hún því óbreytt.

6.0 Sérálit Heimis Haraldssonar

Tekið er undir orð meirihlutans hvað varðar endurskoðunarheimild nefndarinnar á efnishluta bráðabirgðaákvörðunar. Því er ég sammála frávísun þeirra krafna sem lúta að efnishluta málsins, þ.m.t. kröfu Atlássíma ehf. um að nefndin gefi álit sitt á hugsanlegri bótaskyldu Símans hf. gagnvart Atlássíma ehf. Ég er einnig sammála frávísun kröfu um málskostnað og vísa til rökstuðnings meirihlutans. Tekið er og undir flest þau sjónarmið sem fram koma í rökstuðningi meirihlutans að öðru leyti en því sem ekki fær samræmst séráliti þessu.

Eðli málsins samkvæmt verða ekki gerðar sambærilegar kröfur til formkilyrða bráðabirgðaákvörðna og ef um væri að ræða fullnaðarákvörðanir. Engu að síður er um stjórnvaldsathafnir að ræða sem oft geta verið íþyngjandi fyrir málsaðila og verður því að virða bæði óskráðar meginreglur stjórnsýslulaga og þær reglur sem settar eru fram í lögum nr. 37/1993 um stjórnsýslu.

Ég tel að svo miklir brestir hafi verið á rannsókn málsins hjá PFS að ekki sé unnt að líta fram hjá þeim. Ekki verður séð að ákvæði rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga hafi verið höfð til hliðsjónar við mat á því hvort þau skilyrði bráðabirgðaákvörðunar sem sett eru fram í 11. gr. laga nr. 69/2003 um PFS væru fyrir hendi. Verður af efni

ákvörðunar ekki séð að legið hafi fyrir nægileg gögn til þess að hægt væri að fullyrða að hætta væri á að réttindi aðila færu forgörðum eða að verulegt fjártjón yrði.

Þá er rökstuðningi svo mjög áfátt að ekki verður séð af ákvörðuninni hvaða sjónarmið það voru sem leiddu til þeirrar niðurstöðu að nauðsynlegt væri að taka bráðabirgðaákvörðun. Ekki er nægilegt að þau sjónarmið séu rakin fyrir nefndinni, sbr. 22. gr. stjórnsýslulaga sem kveður á um að í efni rökstuðnings skuli koma fram þau meginsjónarmið sem réðu mati stjórnvalds. Ef ákvörðun byggir að hluta til á vitneskju starfsmanna PFS er mikilvægt að málsaðilar hafi tækifæri til að kynna sér þessa vitneskju og gera við hana athugasemdir svo virtir séu upplýsingaréttur 15. gr. stjórnsýslulaga og andmælaréttur 13. gr. sömu laga.

Eftir því sem best verður séð hefði það verið auðvelt verk fyrir starfsmenn PFS að sannreyna þær fullyrðingar sem fram koma í tölvupósti Atlassíma ehf. og taka bráðabirgðaákvörðun sína að því loknu byggða á nægilega traustum gögnum. Þegar ákvarðanir eru ekki byggðar á staðfestum upplýsingum verða forsendur þeirra ekki taldar málefnalegar, sbr. *Hrd. 1997, bls. 1544* og *Hrd. 1993, bls. 108*.

Af þessum sökum og vegna annara ágalla sem taldir eru upp í álitni meirihlutans tel ég að ógilda beri bráðabirgðaákvörðun PFS.

7.0 Úrskurðarorð

Hin kærða bráðabirgðaákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar frá 19. apríl 2006 stendur óbreytt.

Úrskurð þennan þarf að bera undir dómstóla innan sex mánaða frá því að aðilar fengu vitneskju um hann.

Reykjavík, 3. júlí 2006

Ólafur Garðarsson, hrl., formaður

Guðjón Kárasón, verkfr.

Heimir Haraldsson, endursk.