



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 10 /2010

Í ágreiningsmáli um aðgang GlobalCall ehf. að almenningssímum Símans hf.

I.

Erindið

Þann 28. október 2009, barst Póst- og fjarskiptastofnun erindi frá fjarskiptafyrirtækinu GlobalCall þar sem kvartað var yfir því fyrirkomulagi sem Síminn hefur í hluta af þeim almenningssímum sem fyrirtækið rekur. Í kvörtuninni kemur eftirfarandi fram:

„Síminn rekur a.m.k. 16 almenningssíma (þar af 14 á Leifsstöð) sem lokaðir eru fyrir alla þjónustu nema þeirra eigin, þ.m.t. gjaldfrjálst númer GlobalCall sem og annarra fyrirtækja og stofnana. Þó símtæki séu sjálf í eigu erlends fyrirtækið að sögn Símans, þá eru þeir þjónustaðir af Símanum, merktir Símanum, eru á íslenskri línu frá Símanum (með sér íslensku númeri) og í íslenskri lögsögu. GlobalCall vill því meina að þeir lúti sömu reglum og aðrir almenningssímar og því verði að vera hægt að hringja í gjaldfrjáls númer úr þessum sínum sem og öðrum.“

II.

Málsmeðferð

1.

Með bréfi, dags. 30. október 2009, var kvörtunin send Símanum og fyrirtækinu gefinn kostur á að tjá sig um umrædda kvörtun og koma skýringum sínum á framfæri fyrir 12. nóvember 2009. Engin svör bárust frá Símanum og ítrekaði stofnunin beiðni sína með bréfi, dags. 24. nóvember og tilkynnti jafnframt að ef engar athugasemdir bárust fyrir 1. desember 2009 yrði málið tekið til ákvörðunar á grundvelli þeirra gagna sem fyrir lögju.

2.

Athugasemdir Símans bárust með bréfi, dags. 27. nóvember 2009. Þar kemur eftirfarandi fram:

„Fyrirkomulag almenningssíma á Keflavíkurflugvelli er að rekja til ársins 2007 þegar undirritaður var samningur milli Símans og BBG GLOBAL AG, hér eftir nefnt BBG, sem þá hafði rekið nokkra sjálfsala á hótélum í Reykjavík, um að BBG tæki að sér rekstur á kreditkorta sjálfsölum á Keflavíkurflugvelli. Samningur þessi gekk út á að BBG útvegaði allan

búnað (sjálfsala) og sæi um uppgjör við greiðslukortafyrirtækin og viðskiptavinum erlendis, en Síminn tæki að sér viðhald og rekstur á búnaði.

Í upphafi var gert ráð fyrir að Flugstöðin á Keflavíkurflugvelli kæmi einnig að þessum samningi við BBG en að ósk flugstöðvarinnar var ákveðið að Síminn tæki að sér rekstur sjálfsalanna og sæi um öll samskipti við Flugstöðina og viðskiptavinum innanlands. Fyrir þessa þjónustu greiðir BBG Símanum þóknun sem er hlutfall af tekjum en auk þess fær Síminn aðgang að einum forvalshnappi á framhlið símanna fyrir TeleCard þjónustu sína. Flugstöðin fær hins vegar fasta mánaðarlega leigu fyrir hvern síma auk hlutdeildar í tekjum. Ætli viðskiptavinur að hringja í BBG sjálfsöllum, þá þarf hann fyrst að velja einn af fimm valhnöppum á framhlið símanna. Þegar einn af fjórum hnöppum BBG er valinn þá er símtalið áframsent til Bandaríkjanna í númer BBG (mismunandi númer eftir þjónustu), en þegar TeleCard hnappurinn er valinn þá sendist símtalið í forvalið símanúmer þeirra þjónustu.

Ekki eru fleiri forvalshnappar á þessum sínum BBG og því er ekki möguleiki á að gefa fleiri aðilum kost á að fá aðgang að þessum sínum.“

Ráðstöfunarréttur yfir símasjálfsöllum er ekki á forræði Símans. Með vísan til þess og annars sem að framan er rakið telur Síminn því að kvörtun þessi ætti með réttu að beinast að BBG en ekki Símanum.

3.

Með bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 3. desember 2009, voru athugasemdir Símans sendar til GlobalCall og fyrirtækinu gefinn kostur á að gera athugasemdir við þær skýringar sem Síminn hafði gefið. Jafnframt var tilkynnt að ef fyrirtækið teldi þörf á frekari afskiptum PFS var þess óskað að fram kæmi í athugasemdunum til hvaða aðgerða GlobalCall vildi að stofnunin gripi til. Athugasemdirnar bárust síðan með bréfi dags. 15. desember 2009.

Í athugasemdunum er bent á að þeir símar sem um ræðir séu almenningssímar í skilningi 3.tl. 3. gr. laga nr. 81/2003 um fjarskipti og lúti öllum þeim reglum sem um þá gilda. Í andsvörum Símans sé þessu ekki sérstaklega mótmælt en látið í veðri vaka að um símana gildi aðrar reglur vegna samstarfs við BBG GLOBAL AG. Þá byggir Síminn á því að ráðstöfunarréttur yfir þeim símasjálfsöllum sem eru á Keflavíkurflugvelli sé ekki á forræði Símans. Því eigi Síminn ekki aðild að málinu og kvörtuninni hefði átt að beina að GGB GLOBAL AG, samstarfsaðila Símans, en ekki Símanum. Telur kvartandi að almenningssímarnir séu á forræði Símans og kvörtuninni sé því réttilega beint gegn Símanum. Póst- og fjarskiptastofnun hafi útnefnt Símann til að veita alþjónustu, sbr. ákvörðun nr. 25/2007. Í því felist að Símanum sé skylt að veita ákveðna lágmarksþjónustu. Jafnframt bendir kvartandi á kröfur PFS til reksturs almenningssíma frá 11. október 2000, en flugstöðin á Keflavíkurflugvelli sé á lista yfir þá staði sem skylt sé að setja upp almenningssíma óski viðkomandi rekstraraðili eftir því.

Telur GlobalCall að þar sem um sé að ræða almenningssíma leiði það til þess að ekki megi loka fyrir eða takmarka símtöl notenda í ákveðin númer, þ.m.t. gjaldfrjálst númer GlobalCall.

Bendir fyrirtækið á að Síminn hafi opnað fyrir aðgang að gjaldfrjálstu númeri fyrirtækisins úr öllum öðrum almenningssímum Símans og viðurkennt þannig rétt GlobalCall til þess að opið sé fyrir símtöl í gjaldfrjálst númer hans. Telur fyrirtækið einnig mikilvægt að horft sé til þess að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk skv. skilgreiningu stofnunarinnar og því séu allar takmarkanir gagnvart öðrum fjarskiptafélögum jafnan óheimilar.

Krafa GlobalCall er því að Síminn opni fyrir gjaldfrjálst númer fyrirtækisins úr almenningssímum Símans á flugstöðinni á Keflavíkurflugvelli. Engar tæknilegar hindranir standa því í vegi en t.a.m. sé hægt að hringja í gjaldfrjálst númer rétt eins og neyðarnúmer; ekki sé nauðsyn fyrir nýjan eða sérstakan hnapp á símunum.

Verði Síminn ekki við kröfum um opnun fyrir aðgang er þess farið á leit við stofnunin að hún krefjist þess af Símanum að félagið veiti aðgang að Símunum skv. ákvæðum 28. gr. fjarskiptalaga, en fyrirtækið telur öll rök standa til þess.

4.

Með tölvupósti, dags. 18. desember 2009, óskaði Póst- og fjarskiptastofnun eftir svörum frá Símanum við nokkrum atriðum og bárust þau með bréfi, dags. 14. janúar 2010. Til einföldunar verða spurningar PFS taldar fyrst og síðan svör Símans við hverri einstakri spurningu.

1. *„Telur Síminn að almenningssímar þeir sem eru á Leifsstöð séu hluti af kvöð um alþjónustu Símans sbr. ákvörðun PFS nr. 25/2007?“*

Í svari Símans kemur fram að fyrirtækið telur símana í Leifsstöð falla undir alþjónustukvöðina, enda sé uppsetning þeirra í samræmi við skilgreiningu PFS um „*Kröfur um almenningssíma sem falla undir alþjónustu frá 11.10. 2000*“ en samkvæmt henni sé gert ráð fyrir 10 sjálfsölum á Keflavíkurflugvelli.

2. *„PFS óskar eftir upplýsingum um það hvort um sé að ræða annan/aðra almenningssíma á Leifsstöð en þá sem BBG á og Síminn rekur og þjónustar?“*

Í svari Símans kemur fram að í Leifsstöð séu 12 símar frá BBG en auk þess er einn myntsími frá Símanum í komusal. Myntsíminn sé á því svæði í Flugstöðinni sem ekki sé búið að breyta og endurnýja. Ekki hafi verið tekin ákvörðun um það hvort hann fái að vera eða verði tekinn niður þegar að framkvæmdum kemur. Þá upplýsti Síminn jafnframt að myntsíminn sé opinn fyrir öllum gerðum af símakortum.

3. *„Ef nei, telur Síminn að þeir séu, með rekstri og þjónustu á almenningssímum í eigu BBG GLOBAL AG, að uppfylla þá kvöð sem mælir fyrir um að reka almenningssíma um land allt, með umræddum almenningssímum í eigu BBG?“*

Í svari Símans kemur fram að þeir telji sig vera að uppfylla kvöðina. Flugstöðin geri miklar kröfur til þeirra sem veita þeim þjónustu. Krafa þeirra hafi verið að uppbygging

sjálfsalaþjónustunnar yrði með sama sniði og almennt er á flugvöllum í Evrópu. Afrit af samningi Símans og BBG GLOBAL AG fylgdi einnig.

III.

Forsendur og niðurstaða

1.

Almennt

Með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 25/2007 um útnefningu alþjónustuveitanda var Síminn hf. útnefndur með skyldu til að reka almenningssíma og náði útnefningin til landsins alls, sbr. 1. mgr. 20. gr., sbr. 19. gr. fjarskiptalaga Í ákvörðunarorðum PFS var tiltekið að fyrirtækið skyldi mæta öllum sanngjörnum kröfum um aðgang að almenningssímum að því er varðaði útbreiðslu, fjölda og gæði þjónustu.

Í 3. tl. 3. gr. fjarskiptalaga er hugtakið almenningssími skilgreint á eftirfarandi hátt:
„*Almenningssími: Sími sem er opinn almenningi til notkunar gegn greiðslu*“

Í reglugerð um alþjónustu á sviði fjarskipta nr. 1356/2007, eru settar nánari leiðbeiningar um hvernig aðgangi að almenningssímum skuli vera háttað, þar segir í 8. gr.:

„Póst- og fjarskiptastofnun getur lagt skyldur á fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, um að starfrækja almenningssíma og verða við sanngjörnum kröfum notenda að því er varðar fjölda, staðsetningu, aðgengi öryrkja og gæði þjónustunnar.

Póst- og fjarskiptastofnun skal skipuleggja staðsetningu almenningssíma í sveitarfélögum í samráði við alþjónustuveitanda, sem falinn hefur verið þessi tegund alþjónustu. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að leita álits sveitarstjórna um bestu staðsetningu almenningssíma í viðkomandi byggðarlagi. Skipulag almenningssíma skal endurskoða eigi sjaldnar en annað hvert ár og hafa þá m.a. til hliðsjónar notkun hvers síma á næsta ári á undan.“

Núgildandi kröfur um fjölda almenningssíma hér á landi voru gefnar út þann 11.10. 2000, útgáfa 1.0. Í þeim er m.a. að finna kröfur varðandi staðsetningu, um gjaldtöku, s.s. að heimilt sé að taka hæfilegt yfirgjald fyrir símtöl úr almenningssímum, um gæði og að lokum er listi yfir hvar alþjónustuveitanda ber að reka almenningssíma. Samkvæmt kröfunum er gert ráð fyrir að 10 almenningssímar séu staðsettir á flugstöðinni. Óumdeilt er í málinu að viðkomandi almenningssímar falla undir þá kvöð sem lögð var á Símann nú síðast með ákvörðun PFS nr. 25/2007.

Tilgangurinn með rekstri almenningssíma og þar með stjórnvalda þegar kveðið er á um að alþjónustuveitandi skuli reka tiltekinn fjölda þeirra er fyrst og fremst sá að koma til móts við þarfir notenda að því er varðar fjölda þeirra, staðsetningu, aðgengi og að þjónustan standist tilteknar gæðakröfur. Til að finna jafnvægi á milli þessara þarfa er m.a. stuðst við notkun á almenningssímum á tilteknu tímabili.

Gildandi reglur um almenningssíma taka hins vegar ekki á því ágreiningsmáli sem hér er til umfjöllunar, þ.e. hvort skylt sé að hafa opið fyrir innhringingar í 800 númer kvartanda. Við úrlausn þess álitmáls verður því að skoða önnur ákvæði fjarskiptalaga.

2.

Aðild

Með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 25/2007 um útnefningu alþjónustuveitanda var Síminn hf. útnefndur með skyldu til að reka almenningssíma og náði útnefningin til landsins alls. Á grundvelli þeirra útnefningar ber fyrirtækið ábyrgð á að almenningur hér á landi hafi aðgang að almenningssímunum og þá um leið á því fyrirkomulagi sem fyrirtækið hefur valið að viðhafa til að uppfylla viðkomandi kvöð t.d. með umræddu samkomulagi við BBG GLOBAL AG. Kvörtun GlobalCall er því réttilega beint að Símanum, sbr. 9. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003.

3.

Krafa samkvæmt 28. gr. fjarskiptalaga

Í athugasemdum lögmanns GlobalCall er látið að því liggja að PFS beri að krefjast þess að Síminn veitti aðgang á grundvelli 28. gr. fjarskiptalaga, en fyrirtækið taldi öll rök standa til þess. Kvaðir á fjarskiptafyrirtæki samkvæmt 28. gr. fjarskiptalaga verða eingöngu lagðar á að undangenginni markaðsgreiningu, sbr. 16. og 17. gr. sbr. 27. gr. fjarskiptalaga. Þegar af þeirri ástæðu er ekki ástæða til að fjalla sérstaklega um ákvæði 28. gr. fjarskiptalaga þar sem vikið er að aðgangi að netum og þjónustu.

4.

Um 800 númer

Samkvæmt 15. gr. laga um fjarskipti skal Póst- og fjarskiptastofnun setja reglur um númer, númeraraðir og vistföng. Núgildandi reglur eru nr. 450/2008, um skipulag, úthlutun og notkun númera, númeraraða og vistfanga á sviði fjarskipta. Í 7. gr. reglnanna er kveðið á um röðun númera fyrir mismunandi þjónustu og er í 12. tölul. 3. mgr. reglnanna fjallað um 800 númer, þar segir: „Þegar ekki á að gjaldfæra A-notanda fyrir símtali skal nota 7-stafa númer sem byrja á 800.“ Þá segir í 16. tölul.: „Almenningssjálfsölum, sem tekið er yfirgjald fyrir að hringja í, skal gefið 7 stafa númer sem byrjar á 909.“

Af ofangreindu má ráða að hringingar úr almenningssímunum í 800 númer hverskonar, sem sum hver eins og í tilviki kvartanda veita aðgang að fjarskiptaþjónustu samkeppnisaðila fellur í raun illa að rekstri almenningssíma þar sem beinlínis er gert ráð fyrir að sá sem hringir þ.e. „A-notandi“ greiði hæfilegt yfirgjald fyrir notkun á almenningssímanum. Hringingar notenda í 800 númer úr almenningssímunum hafa hins vegar ekki í för með sér neinar tekjur frá þeim sem notar almenningssímana. Í stað þeirra greiðir réttthafi 800 númersins „B-notandi“ Símanum samtengigjöld fyrir þau símtöl sem enda í 800 númerum, sjá hér að neðan.

Rökin fyrir því að alþjónustuveitanda sé heimilt að taka yfirgjald fyrir símtöl úr almenningssímunum eru fyrst og fremst þau að með þeim á að gera honum kleift að standa að rekstri almenningssímana, s.s. uppsetningu, viðhaldi, línuleigu o.fl. Ljóst má vera að erfitt

getur verið fyrir alþjónustuveitanda að standa undir kostnaði við rekstur almenningssíma ef hluti símtala sem á sér stað úr almenningssímum er í 800 númer sem eru gjaldfrjáls fyrir þann sem hringir. Í viðmiðunartilboði Símans (RIO): „Viðauka 1a. Verðskrá fyrir samtengingarþjónustu Símans“ eru tiltekin eftirfarandi samtengiverð fyrir aðgang að gjaldfrjálsnum þjónustunúmerum (800-númer) í grein 2.6.:

„Fyrir símaumferð frá fastaneti Símans til nets viðsemjanda greiðist samkvæmt neðansögðu,

Tegund þjónustu	Dagtaxti	KNH taxti	Tengigjald
Aðgangur að 800 nóm.	0,44 kr/mínútu	0,26 kr/mínútu	0,68 kr/tengingu

Samkvæmt þessu eru samtengigjöld fyrir lúkningu umferðar í 800 númer úr almenningssímum þau sömu og fyrir lúkningu símtala almennt, þrátt fyrir að heimilt sé að taka hæfilegt yfirgjald fyrir símtöl úr almenningssímum. Telja verður að breyttu breytanda að sú heimild taki einnig til þess að taka hærri lúkningargjald og þar með aðgangsgjöld fyrir símtöl í 800 númer sem koma úr almenningssímum. Enda er það eina leiðin fyrir Símann til að fá til baka sanngjarna hlutdeild af þeim kostnaði sem til fellur við rekstur almenningssímana. Sú leið hefur t.d. verið farin af Eircom á Írlandi þar sem eftirlitsaðilinn hefur samþykkt hærri lúkningargjöld, en almennt eru í 800 númer, úr almenningssímum svokölluð PAC (Payphone Access Charge). Til að koma til móts við réttthafa 800 númera hefur Eircom einnig verið gert að bjóða upp á lokun innhringinga í 800 númer fyrir þá sem ekki vilja greiða hærri samtengi gjöld lúkningargjöld vegna símtala úr almenningssímum.

5.

Krafa um opnun á innhringingum í 800 númer GlobalCall

Síminn rekur rúmlega 300 almenningssíma og eru þeir staðsettir vítt og breytt um landið. Innan við 20 af þessum símum eru af þeirri gerð sem krafist er að verði opnaðir fyrir símtöl í 800 númer GlobalCall, þar af 12 í flugstöðinni á Keflavíkurflugvelli. Við notkun á umræddum símum getur notandi valið fimm forvalshnappa á framhlið símana. Fjórir af hnöppunum eru tengdir þjónustu BBG í Bandaríkjunum og séu þeir valdir er símtalið áframsent til Bandaríkjanna. Einn hnappur er tengdur TeleCard þjónustu Símans og ef hann er valinn þá fer símtalið í forvalið símanúmer þeirrar þjónustu og notandi slær inn „pin“ númer og í framhaldi af því það símanúmer sem ætlunin er að hringja í. Samkvæmt Símanum er ekki mögulegt að koma fyrir fleiri forvalshnöppum á þessum símunum og ekki er heldur mögulegt að opna fyrir hringingar í önnur forvalsnúmer en þau sem eru fyrirfram skilgreind í símunum. Póst- og fjarskiptastofnun telur ekki ástæðu til að draga í efa þær skýringar sem Síminn hefur gefið upp varðandi það hvernig símarnir virka og verður því að miða við að svo stöddu að tæknilegur ómöguleiki standi því í vegi að sé hægt að opna fyrir símtöl inn í þjónustunúmer GlobalCall, sem og önnur 800 númer.

Auk þeirra 12 almenningssíma sem staðsettir eru í flugstöðinni frá BBG er einnig einn myntsími frá Símanum í komusal sem opin er fyrir símtöl í öll þjónustunúmer þ.á.m í þjónustunúmer GlobalCall. Viðskiptavinir GlobalCall hafa því möguleika á að nálgast þjónustu fyrirtækisins í flugstöðinni

Krafa GlobalCall er sú að opnað verði fyrir innhringingar inn í 800 númer fyrirtækisins. Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. fjarskiptalaga skulu fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja almenn fjarskiptanet eða almenna fjarskiptaþjónustu eiga rétt á og þeim ber skylda til að semja um samtengingu neta og þjónustu. Ákvæðið hefur verið skýrt svo í ákvörðun PFS nr. 2/2008.

„Eins og sjá má af lestri 1. mgr. er réttur og skylda til samtengingar ein af meginreglum fjarskiptaréttar. Reglan á m.a. að tryggja gagnvirkni þjónustu þannig að notendur sem eru tengdir fjarskiptaneti geti haft samband við notendur sem eru tengdir öðru fjarskiptaneti.“

Að mati PFS fellur aðgangur að 800 númeri GlobalCall undir þá meginreglu sem hér er lýst um gagnvirkni þjónustu. Þannig eigi þeir notendur almenningssíma sem þess óska rétt á að geta hringt í viðkomandi númer og nálgast þá þjónustu sem fyrirtækið býður upp á í formi talsímaþjónustu. Þá skiptir og máli í þessu sambandi að Síminn hefur opið fyrir innhringingar í 800 númer GlobalCall úr öðrum almennings símum sem fyrirtækið rekur og hefur Síminn því í raun í verki viðurkennt að opið eigi að vera fyrir þennan aðgang. Vandséð er að einhver önnur regla eigi að gilda varðandi þá almennings síma sem kvartað er yfir og staðsettir eru í flugstöðinni.

Með hliðsjón af ofangreindu telur Póst- og fjarskiptastofnun að þeir almennings símar sem settir hafa verið upp í samstarfi við BBG uppfylli ekki ákvæði 1. mgr. 24. gr. laga um fjarskipti, þar sem m.a. er fjallað um gagnvirkni þjónustu. Í ljósi þess skal fyrirtækið leita leiða til að auka valmöguleika notenda á þeim stöðum þar sem þessi tegund almennings síma er til staðar, t.d. með uppsetningu fleiri myntsíma eða annarra síma sem bjóða upp á þann möguleika að hægt sé að hringja í öll 800 númer.

Eins og atvikum er háttað m.a. vegna þess að kvaðir sem lagðar eru á fyrirtæki undir merkjum alþjónustu eru almennt íþyngjandi og um tiltölulegan lítinn hluta af þeim almennings símum sem eru í rekstri er að ræða er ekki ástæða til að kveða á um að notkun þeirra almennings síma sem settir voru upp í samstarfi við BBG verði hætt. Hins vegar ber Símanum við endurnýjun á almennings símum sem og við uppsetningu á nýjum símum að gæta þess að notendur hafi þann valmöguleika að geta hringt inn í öll fjarskiptanet sem og þá þjónustu sem veitt er í viðkomandi netum.

Ákvörðunarorð

Síminn hf. skal eftir því sem það er tæknilega mögulegt opna fyrir innhringingar inn í 800 númer GlobalCall úr þeim almennings símum sem fyrirtækið þjónustar fyrir BBG GLOBAL AG.

Síminn skal leita leiða til að auka möguleika notenda til að hringja í 800 númer annarra þjónustuveitenda, t.d. með uppsetningu nýrra almennings síma í flugstöðinni.

Við endurnýjun á almennings símum sem og við uppsetningu á nýjum almennings símum skal þess gætt að opið sé fyrir hringingar inn í öll fjarskiptanet sem og þá þjónustu sem veitt er í viðkomandi netum.

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, 21. apríl 2010

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson