

Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála

Ár 2000, 29. maí kom Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála saman að Vegmúla 3, Reykjavík til þess að kveða upp úrskurð í ágreiningsmáli nr. 1/2000,

Íslandssími hf

gegn

Póst- og fjarskiptastofnun

Fyrir nefndinni lá kæra frá Íslandssíma hf. dags. 2. mars 2000, þar sem kærð er ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar dags. 7. febrúar 2000 um að hafna umsókn Íslandssíma um þriggja stafa númerið 111 vegna upplýsingaþjónustu.

Aðilar málsins hafa sent nefndinni tvær greinargerðir hvor, þar sem þeir gera grein fyrir kröfum sínum og svara jafnframt rökum gagnaðila. Þá hafa þeir svarað spurningum nefndarinnar sem lagðar voru fyrir þá með bréfi dags. 4. apríl 2000.

Þann 18. maí 2000 fór fram munnlegur flutningur í málinu, þar sem aðilar gerðu grein fyrir kröfum sínum og svöruðu spurningum nefndarmanna. Mættir voru auk nefndarinnar þeir Ragnar Tómas Árnason hdl og Ágúst Sindri Karlsson hdl. fyrir hönd Íslandssíma og Sigurjón Ingvason lögfræðingur og Ársæll Baldursson forstöðumaður póst- og fjarskiptaþjónustu fyrir hönd Póst- og fjarskiptastofnunar. Að loknum flutningi var málið tekið til úrskurðar.

II

Málavextir eru þeir að með bréfi Íslandssíma til Póst- og fjarskiptastofnunar dags. 14. janúar 2000 óskaði fyrirtækið eftir því að fá til ráðstöfunar þriggja stafa númerið 111 og hugðist það nota númerið til reksturs eigin upplýsingaþjónustu fyrst um sinn. Í bréfinu vísaði fyrirtækið varðandi rétt sinn til númersins til laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 110/1999 en að þar komi skýrt fram að hægt sé að fá þriggja stafa númer gegn árlegri greiðslu, kr.1.000.000.

Í bréfi til Íslandssíma dags. 7. febrúar 2000 hafnaði Póst- og fjarskiptastofnun beiðni Íslandssíma um úthlutun númersins.

Rök stofnunarinnar fyrir synjun sinni voru þessi: Að með setningu reglna nr. 6/1999 um skipulag, úthlutun og notkun númera, númeraraða og vistfanga, sem settar voru 5. janúar 1999 hafi sú stefna verið mörkuð að úthluta ekki þriggja stafa númerum til rekstrarleyfishafa sbr. 4. mgr. 6. gr. og 9. tl. 2. mgr. 7. gr. reglnanna. Að helstu ástæður fyrir þessari ákvörðun hafi verið takmarkaður fjöldi stuttnúmera og það mikla pláss sem stuttnúmer taki í númeraplaninu. Þá verði að taka tillit til þess að ýmiss þessara númera séu alþjóðleg. Jafnframt að með ákvörðun um gjaldtöku í laga nr. 110/1999 fyrir þessi stuttnúmer hafi ætlunin ekki verið að raska þeirri skipan sem reglur nr. 6/1999 geri ráð fyrir enda þær reglur í fullu gildi. Þá sé til athugunar endurskoðun á þeim afnotum á þriggja stafa númerum sem þegar sé í notkun sbr. 9. tl. 2. mgr. 7. gr. reglna nr. 6/1999, sem tengist þeim ákvörðunum sem teknar verði um númeramál á vettvangi Evrópubandalagsins um samræmingu númeraplansins innan evrópska efnahagssvæðisins.

III

Eins og að framan greinir kærði Íslandssími ofangreinda ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar til Úrskurðarnefndar póst- og fjarskipta með kæru dagsettri 2. mars 2000. Um kæruheimild er vísað til 10. gr. laga nr. 110/1999 um Póst- og fjarskiptastofnun.

Í kærinni er farið fram á að Úrskurðarnefndin felli úr gildi ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar og að lagt verði fyrir hana að úthluta Íslandssíma þriggja stafa númerinu 111 vegna upplýsingaþjónustu. Kærinni fylgdi greinargerð Íslandssíma, þar sem gerð er grein fyrir þeim sjónarmiðum og lagarökum sem krafa fyrirtækisins byggir á ásamt fylgigögnum.

Nefndinni barst greinargerð frá Póst- og fjarskiptastofnun dags. 17. mars 2000, þar sem þess er krafist að kröfu Íslandssíma verði hafnað og hin kærða ákvörðun frá 7. febrúar 2000 verði staðfest. Í greinargerðinni koma fram sjónarmið stofnunarinnar ásamt lagarökum og fylgdu henni málgögn.

Með bréfi dags. 4. apríl 2000 lagði Úrskurðarnefndin spurningar fyrir aðila varðandi ágreiningsefnið. Svar barst frá Póst- og fjarskiptastofnun með bréfi dags. 14. apríl 2000 og frá Íslandssíma með bréfi dags. 8. maí 2000. Í svari Íslandssíma voru einnig settar fram athugasemdir varðandi þau sjónarmið sem Póst- og fjarskiptastofnun setur fram í greinargerð sinni. Var því Póst- og fjarskiptastofnun gefinn kostur að gera athugasemdir við greinargerð Íslandssíma frá 8. maí 2000 og bárust þær til nefndarinnar með bréfi dags. 12. maí 2000.

Í samræmi við 6. gr. 1. mgr. reglugerðar frá 21. maí 1999 um Úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála var aðilum gefinn kostur á að flytja málið fyrir nefndinni. Fór málflytningur fram 18. maí 2000 að Vegmúla 3, Reykjavík. Að honum loknum var málið tekið til úrskurðar hjá nefndinni.

IV

Verður nú gerð grein fyrir helstu málsástæðum og lagarökum aðila fyrir kröfum sínum.

Krafa Íslandssíma byggir á þessum rökum helstum:

Að Póst- og fjarskiptastofnun skuli skv. fjarskiptalögum nr. 107/1999 heimila fjarskiptafyrirtækjum afnot af stuttnúmerum. Bæði fjarskiptalög nr. 107/1999 og 1. um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 110/1999 kveði á um að úthluta skuli þriggja stafa númerum til fjarskiptafyrirtækja gegn greiðslu árlegs gjalds að fjárhæð kr. 1.000.000. Lögin víkji því til hliðar reglum nr. 6/1999 að því leyti sem þær séu í andstöðu við lögin.

Þá hafi engin rök komið fram af hálfu Póst- og fjarskiptastofnunar, sem mæli með því að hafna beri kröfu Íslandssíma með hliðsjón af alþjóðlegum númerum. Engar bindandi alþjóðlegar samþykktir eða áætlanir mæli gegn úthlutun þriggja stafa númera.

Hvað varði það sjónarmið Póst- og fjarskiptastofnunar að stuttnúmer séu plássfrek hafi löggjafinn einmitt haft það sjónarmið í huga þegar hann ákvað árlega gjaldtöku kr. 1.000.000 fyrir þriggja stafa númer. Lögin kveði ekki á um neinar frekari takmarkanir í þeim efnum.

Að Póst- og fjarskiptastofnun beri að fara eftir almennum fyrirmælum laganna á meðan engar reglur hafi verið settar af stofnuninni um úthlutun númera til fjarskiptaþjónustu. Í

þeim efnum verði að hafa í huga almennar reglur stjórnýslu, m.a. um jafnræði og lögmæti og þeim sjónarmiðum sem fram komi í lögskýringargögnum og alþjóðareglum.

Í 3. mgr. 12. gr. samtengitilskipunnarinnar 97/33/EB skuli tryggt að samkeppni sé virk og að úthlutun númera skuli vera gegnsæ, sanngjörn, hlutlaus og án mismununar. Í ljósi þeirra samkeppnis- og meðalhófssjónarmiða, sem tilgreind séu í 15. málsgrein í formála tilskipunarinnar beri við þær aðstæður sem ríki hér á landi að verða við kröfu Íslandssíma um úthlutun á þriggja stafa númeri.

Að það mætti úthluta númerinu með fyrirvara, þar sem Póst- og fjarskiptastofnun gæti afturkallað úthlutunina yrði það nauðsynlegt, t.d. vegna þarfa á númerum í númerakerfinu eða vegna alþjóðlegra skuldbindinga enda væru þessar takmarkanir ekki ríkari en samkeppnisaðilar mættu þola. Slíkir fyrirvarar gengju mun skemur en alger synjun og væri slík úthlutun því í samræmi við meðalhófsregluna.

Að Landssíma Íslands hf., sem hafi einstaka yfirburðastöðu á markaðnum, hafi verið úthlutað allnokkrum þriggja stafa númerum vegna þjónustu sinnar. Þannig brjóti Póst- og fjarskiptastofnun gróflega gegn jafnræði á meðan stofnunin úthluti ekki slíkum númerum til samkeppnisaðila Landssíma Íslands og láti fyrirtækið, sem hafi einstaka yfirburðastöðu á fjarskiptamarkaði, halda sínum númerum.

Póst- og fjarskiptastofnun byggir synjun sína aðallega á þessum rökum:

Að með lögum nr. 107/1999, 4. mgr. 32. gr. um fjarskipti og lögum nr. 110/1999, 14. tl., 1. mgr. 3. gr. um Póst- og fjarskiptastofnun hafi stofnuninni verið falið að setja reglur um númerakerfi fyrir fjarskipti og að hafa alla umsjón með skipulagi og úthlutun númera. Það hafi stofnunin gert með setningu reglna nr. 6/1999 um skipulag, úthlutun og notkun númera, númeraraða og vistfanga, sem settar voru með stoð í þágildandi lögum nr. 147/1996 um Póst- og fjarskiptastofnun og lögum nr. 143/1996 um fjarskipti. Með breyttum lögum hafi þessar reglur nú stoð í núgildandi lögum nr. 107/1999 og 110/1999 um sama efni enda stangist þær ekki á við lögin. Í 4. mgr. 6. gr. þessara reglna sé tekið fram að þriggja stafa númerum sé ekki úthlutað sérstaklega en að rekstrarleyfishafar geti fengið afnot af þessum númerum til sérstakra þjónustuaðgerða. Þá sé átt við sameiginleg afnot af samræmdum þjónustunúmerum svo sem 00 og 112. Í þessu ákvæði komi skýrt fram að þriggja stafa númerum verði ekki úthlutað sérstaklega, þ.e. til einstakra rekstrarleyfishafa.

Að heimild til gjaldtöku kr. 1.000.000 varðandi þriggja stafa stutt-númer, sem fram komi í 3. mgr. 11. gr. laga nr. 110/1999 um Póst- og fjarskiptastofnun skapi ekki rétt til þess að krefjast úthlutunar á þeim. Það sé ekki minnst á úthlutun í ákvæðinu. Tilgangur löggjafans geti ekki verið að skapa ótakmarkaðan rétt fjarskiptafyrirtækja til stutt-númera. Gjaldtökunni hafi verið ætlað að stuðla að fækkun þriggja stafa númera með því að draga úr eftirspurn á þeim sem þegar séu í notkun. Ákvæðið hafi beinlínis verið sett til stuðnings númerareglum 6/1999, þar sem þær einar sér hafi ekki dugað til að draga úr eftirspurn.

Að þeim þriggja stafa númerum, sem hafi verið í notkun hjá Landssíma Íslands, hafi ekki verið úthlutað til fyrirtækisins af Póst- og fjarskiptastofnun heldur af Landssímanum sjálfum, þegar hann fór með númeramál í gildistíð eldri laga.

Stefna sú sem fram komi í númerareglum 6/1999 byggir á þeim sjónarmiðum. Annars vegar að ná sem bestri nýtingu á númerakerfinu en að þriggja stafa númer séu mjög

plássfrek (eitt þriggja stafa númer útlöki 10.000 sjö stafa númer). Hins vegar að taka þátt í samræmingu númeramála innan Evrópu. Skv. 1. mgr. 32. gr. laga nr. 107/1999 beri Póst- og fjarskiptastofnun að skipuleggja númer í samræmi við alþjóðlegar reglur. T.d. beri að nota númerið 112 fyrir neyðarþjónustu samkvæmt ákvörðun Evrópuráðsins nr. 91/396.

Í samtengitilskipuninni nr. 97/33/EB komi fram að samevrópskt og alþjóðlegt númerakerfi sé til athugunar hjá samtökunum. Gera þurfi allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja samræmda afstöðu ríkja innan alþjóðastofnana með tilliti til hugsanlegrar framtíðarþróunar við úthlutun númera innan Evrópu. Samkvæmt tilskipuninni beri því Póst- og fjarskiptastofnun að hafa í huga evrópska samræmingu við úthlutun númera.

Samkvæmt rannsókn sem gerð hafi verið á vegum ESB, "Green paper on numbering policy for telecommunications services in Europe, COM (96)590", sé m.a. lagt til að þriggja stafa númer sem byrja á 11 (11x serían) verði samræmd evrópsk þjónustunúmer.

Að í skýrslu ETO (European Telecommunications Office) frá árinu 1998 um samræmingu stuttnúmera komi fram það álit að það hafi minnst áhrif í samræmingu númeraplana að taka frá 11x seríuna fyrir samræmda evrópska þjónustu. Þegar hafi sjö ríki tekið ákvörðun um að 11x serían verði notuð í slíkum tilvikum.

Engar bindandi ákvarðanir hafi verið teknar hjá ESB um samræmingu stuttnúmera en skýrslur gefi vísbandingu um þessa þróun. Því sé ekki ráðlegt að gera ráðstafanir sem fari beinlínis gegn þeim.

Að það hafi óþægindi í för með sér fyrir notendur símaþjónustu að úthluta stuttnúmerum og að draga síðan slíka úthlutun til baka. Númeraskipulag þurfi af eðlilegum ástæðum að vera eins stöðugt og kostur sé.

Að Póst- fjarskiptastofnun fallist á að aðgangur að þeim númerum sem stofnunin úthluti skuli vera á jafnréttisgrundvelli og að gæta skuli jafnræðis við úthlutun númera, en að það veiti ekki rétt til að krefjast þriggja stafa númers þótt einhver slík númer hafi verið tekin í notkun fyrir tíð stofnunarinnar. Þau þriggja stafa númer sem Landssíminn hafi til notkunar sé arfur liðins tíma. Í 7. gr. reglna 6/1999 segi að þriggja stafa númer sem í notkun voru 1. júlí 1997 megi nota áfram fyrst um sinn eða þangað til annað verði ákveðið. Póst- og fjarskiptastofnun hafi því heimild til að ákveða að hvaða marki þriggja stafa númer verði notuð. Gjaldtökuákvæði l. nr. 110/1999 virðist hafa borið árangur því Landssíminn hafi gefið þá yfirlýsingu í umsögn um frumvarp til laganna að fyrirtækið myndi skila öllum þriggja stafa númerum nema 118 síðar á þessu ári, þegar frestur til að skila númerum renni úr.

Þá hafi Póst- og fjarskiptastofnun neitað öllum beiðnum frá öðrum um þriggja stafa númer með vísan til reglna 6/1999.

Að notkun á 118 fyrir númeraupplýsingar byggji á tilmælum CEPT 1990/T/SF1. Skv. c lið 1. mgr. 6. gr. tilskipunar 98/10/EB um talsímaþjónustu og alþjónustu beri að tryggja að a.m.k. ein upplýsingaþjónusta sé fyrir hendi sem veiti upplýsingar um öll símanúmer. Þetta hafi þegar verið lögfest í 1. mgr. 35. gr. laga nr. 107/1999. Sú kvöð hafi verið lögð á Landssíma Íslands að veita slíka þjónustu sbr. 12. gr. í rekstrarleyfi fyrirtækisins. Því hafi notkun númersins 118 ákveðna sérstöðu. Notkun neyðarnúmersins 112 byggji á ákvörðun Evrópuráðsins nr. 91/396.

Íslandssími hafi þegar fengið úthlutað fimm fjögurra stafa númerum fyrir upplýsingaþjónustu. Vandséð sé að staða Íslandssíma verði bættari við það að fá eitt númer til viðbótar til sömu þjónustu eða að því felist mikið hagræði fyrir þá.

Að í greinargerð með 3. mgr. 11. gr. laga nr. 110/1999 um Póst- og fjarskiptastofnun, þar sem fjallað sé um gjaldtöku, sé tekið fram að sams konar reglur gildi í Danmörku. Þegar frumvarpið hafi verið lagt fram hafi engum þriggja stafa númerum lengur verið úthlutað þar. Jafnframt að í Danmörku hafi nú þegar verið mörkuð sú stefna í samræmi við þróun mála í Evrópu að innkalla þriggja stafa númer og loka þar með 11x seríunni.

V

Nefndin hefur farið yfir sjónarmið aðila sem fram koma í greinargerðum þeirra auk þess sem þeim var gefinn kostur á að reifa málið munnlega fyrir henni eins og að framan greinir. Að vel skoðuðu máli hefur nefndin komist að eftirfarandi niðurstöðu:

Í greinargerð Íslandssíma dags. 8. maí 2000 er sett fram sú ósk að nefndin úrskurði um það hvort úthlutun þriggja stafa númera að öðru leyti sé möguleg ef nefndin telji að ekki sé rétt að úthluta úr 11x seríunni. Er vísað til þess að réttarágreiningurinn verði þá leiddur til lykta með skilvirkum hætti.

Eins og að framan greinir var krafa Íslandssíma einskorðuð við það að fá úthlutað númerinu 111. Gögn málsins taka mið af þessari kröfu. Engin formleg afstaða var tekin um þetta álitaeftni hjá Póst- og fjarskiptastofnun. Því telur nefndin sér óheimilt eins og kröfugerð háttar í málinu af réttarfarsástæðum að verða við þessari beiðni Íslandssíma auk þess sem gagnaðili lagðist eindregið gegn henni.

Við flutning málsins var leitað sátta með aðilum en án árangurs.

VI

Niðurstaða.

Með lögum nr. 107/1999 um fjarskipti og lögum nr. 110/1999 um Póst- og fjarskiptastofnun er stofnuninni falið að setja reglur um númerakerfi fyrir fjarskipti. Samkvæmt lögum hefur stofnunin alla umsjón með skipulagi og úthlutun númera.

Í reglum nr. 6/1999 um skipulag, úthlutun og notkun númera, númeraraða og vistfanga setti Póst- og fjarskiptastofnun nánari efnisreglur. Enda þótt þær reglur eigi upphaflega stoð í eldri lögum sem nú hafa verið afnumin halda þær að mati nefndarinnar gildi sínu að svo miklu leyti sem þær fara ekki gegn núgildandi lögum um sama efni. Sækja þær nú lagastoð í 3. gr. 14. tl. laga nr. 110/1999 á meðan ekki hafa verið settar nýjar reglur af Póst- og fjarskiptastofnun samkvæmt þeim lögum.

Í 4. mgr. 6. gr. reglna nr. 6/1999 segir að útlandanúmeri 00, neyðarnúmeri 112 og þriggja stafa númerum sé ekki úthlutað sérstaklega en að rekstrarleyfishafar geti fengið afnot af þessum númerum til sérstakra þjónustuaðgerða. Nefndin telur að þessi grein gangi ekki gegn 11. gr. 3. mgr. laga nr. 110/1999 um Póst- og fjarskiptastofnun, þar sem kveðið er á um gjaldtöku fyrir þriggja stafa númer kr. 1.000.000. Það er mat nefndarinnar að enda þótt 11. gr. kveði á um gjaldtöku fyrir þriggja stafa númer feli hún ekki í sér sjálfstæðan rétt rekstrarleyfishafa til að krefjast slíkra númera af Póst- og fjarskiptastofnun.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur því að mati nefndarinnar allan rétt til að ákveða fyrirkomulag um úthlutun númera, þ.m.t. stuttnúmera, enda sé í þeim efnunum gætt fyllsta jafnræðis og málefnalegar forsendur látnar ráða að öðru leyti.

Fyrir liggur að Landssími Íslands hefur haft afnot af átta þriggja stafa númerum. Þeim var ekki úthlutað til Landssímans af Póst- og fjarskiptastofnun heldur af Landssímanum sjálfum í tíð eldri laga, þegar fyrirtækið fór með þessi mál. Póst- og fjarskiptastofnun hefur hafnað öllum umsóknum annarra rekstrarleyfishafa um að fá afnot af þriggja stafa númerum.

Enginn ágreiningur er um að þriggja stafa númer séu plássfrek og útiloki 10.000 sjö stafa númer.

Nefndin hefur aflað þeirra upplýsinga frá Landssíma Íslands að fyrirtækið muni frá 30. maí n.k. skila inn öllum þriggja stafa stuttnúmerum öðrum en 118 og 155. Númerið 118 hefur nokkra sérstöðu í þessum efnunum, þar sem notkun þess byggir á tilskipun 98/10/EB um að tryggt skuli að fyrir hendi sé a.m.k. ein upplýsingaþjónusta, sem veiti upplýsingar um öll símanúmer. Þetta er lögfest í 35. gr. laga nr. 107/1999.

Upplýst er að Íslandssími hefur til afnota tvö stuttnúmer fyrir upplýsingaþjónustu, þ.e. 1800 og 1444.

Ljóst er að þróun mála í Evrópu gengur í þá átt að samræma þjónustunúmer á milli landa. Af gögnum í málinu má ráða að 11x serían virðist henta vel til þessara nota og er hún frátekin í mörgum löndum. Enda þótt engar bindandi ákvarðanir hafi verið teknar í þessum efnunum telur nefndin þó rétt að hafa þessa þróun um samræmingu númera innan Evrópu í huga við ákvörðun reglna um úthlutun númera.

Að öllu þessu virtu telur nefndin að synjun Póst- og fjarskiptastofnunar um að úthluta ekki stuttnúmerinu 111 til Íslandssíma byggir á lagalegri heimild og málefnalegum forsendum. Eins og málum háttar hafi synjunin hvorki falið í sér brot á jafnræðis- eða meðalhófsreglum.