



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 22/2010

um niðurfellingu bráðabirgðaákvörðunar nr. 2/2010 og málalok

I.

Boðun ákvörðunar

Með bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 29. júlí 2010, sem sent var Og fjarskiptum ehf. (hér eftir Vodafone), Símanum hf. og Nova ehf. vegna kvartana sem tvö síðast nefndu fyrirtækin höfðu lagt fram, hvort um sig, á hendur Vodafone, um ítrekaðar synjanir um númeraflutningi án þess að fyrir því væru gildar og lögmætar ástæður, boðaði stofnunin að hún hygðist fella niður bráðabirgðaákvörðun sína nr. 2/2010 frá 11. febrúar 2010, sem hún hafði tekið eftir að hafa sameinað kvartanirnar í eitt mál. Í framhaldinu hygðist Póst- og fjarskiptastofnun loka umræddu máli í málaskrá stofnunarinnar.

II.

Forsaga málsins

Mál þetta hófst annars vegar með kvörtun Nova ehf., dags. 4. janúar s.l., og hins vegar með kvörtun Símans hf., dags. 7. janúar s.l., báðar á hendur Vodafone um ítrekaðar synjanir um númeraflutning án þess að fyrir því væru gildar og lögmætar ástæður. Undir rekstri málsins eða þann 27. janúar var kvörtun um samskonar hegðun borin upp af hálfu Vodafone á hendur Símanum hf. ásamt kröfu um að ef Póst- og fjarskiptastofnun tæki íþyngjandi ákvörðun í málinu þá skyldi hún ná til allra málsaðila.

Að kröfu Símans hf. tók Póst- og fjarskiptastofnun bráðabirgðaákvörðun í málinu nr. 2/2010 þann 11. febrúar s.l. Var kveðið á um það að hlutaðeigandi fyrirtækjum væri óheimilt að hringja í fráfarandi viðskiptavini sína, meðan á númera- eða þjónustuf lutningi stæði, í þeim tilgangi að hafa frumkvæði að því að bjóða þeim tilboð um betri kjör tækju þeir ákvörðun um að hætta við flutning. Þá voru sett fyrirmæli um að færi synjunarhlutfall flutningsbeiðna upp fyrir 20% á mánaðargrundvelli skyldi fyrirtæki afhenda PFS tiltekin gögn og færa fram skýringar á því. Enn fremur var mælt fyrir um það að þau fyrirtæki sem viðhefðu gæðaeftirlit í númera- og þjónustuf lutningsferli, skyldu setja sér verklagsreglur þar um. Fallist var á kröfu Vodafone um að þessi fyrirmæli tækju til allra málsaðila.

Um nánari málavexti og bréfaskipti málsaðila í aðdraganda þess að Póst og fjarskiptastofnun tók bráðabirgðaákvörðun þann 11. febrúar 2010 vísast til viðeigandi kafla í þeirri ákvörðun. Að fenginni ákvörðun til bráðabirgða var málið tekið til frekari meðferðar, í samræmi við

ákvæði 11. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, sbr. bréf dags. 17. febrúar s.l. og málsaðilum veittur frestur til 3. mars 2010 að leggja fram frekari gögn eða sjónarmið. Póst- og fjarskiptastofnun bærust engar frekari athugasemdir frá málsaðilum innan settra tímamarka og hefur málið legið til efnislegrar úrlausnar hjá stofnuninni síðan þá.

Með áðurnefndu bréfi, dags. 29. júlí 2010, tilkynnti Póst- og fjarskiptastofnun síðan öllum málsaðilum að stofnunin hygðist fella niður bráðabirgðaákvörðun sína nr. 2/2010 og í kjölfarið loka umræddum kvörtunarmálum. Var aðilum veittur frestur til 17. ágúst s.l. til þess að gera hugsanlegar athugasemdir við þessar fyrirætlanir.

Póst- og fjarskiptastofnun barst bréf frá Vodafone, dags. 17. ágúst s.l., þar sem fyrirtækið tilkynnti að það gerði ekki athugasemdir við fyrirhugaða ákvörðun stofnunarinnar. Engin svör bærust frá Símanum hf. og Nova ehf.

III. Forsendur og niðurstaða

1.

Lagaumhverfi

Samkvæmt lögum nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun er það hlutverk stofnunarinnar að annast framkvæmd laga um fjarskipti og laga um pósthjónustu og hafa eftirlit með fjarskiptum og pósthjónustu. Hefur stofnunin samkvæmt 4. gr. laga nr. 69/2003 eftirlit með starfsemi fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda, þar með talið fjárhagsstöðu þeirra og skal fylgjast með því að starfsemi þeirra sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur, skilyrði eða ákvarðanir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.

Kveðið er á um réttindi símnótenda til númeraflutnings í 30. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2002/22/EB um alþjónustu og réttindi notenda að því er varðar rafræn fjarskiptanet og -þjónustu (alþjónustutilskipunin). Hefur þessi réttur notenda verið innleiddur í íslensk lög með 52. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Þar segir í 3. mgr. að Póst- og fjarskiptastofnun geti sett nánari reglur um númeraflutning og tímasetningar í því sambandi og sker úr ágreiningi um framkvæmd hans. Hafa slíkar reglur verið settar með stoð í fyrrgreindri 3. mgr. 52. gr. fjarskiptalaga, sbr. reglur nr. 610/2010 um númera- og þjónustuflutning í almennum fjarskiptanetum, sem leyst hafa af hólmi eldri reglur sama efnis nr. 949/2008 sem í gildi voru þegar fyrrnefndar kvartanir bærust Póst- og fjarskiptastofnun. Er markmið reglnanna að kveða á um skilvirkan númera- og þjónustuflutning, auka neytendavernd notenda í talsíma-, farsíma- og internetþjónustu, koma í veg fyrir óþarfa tafir og stuðla að góðri samvinnu um flutning þjónustu milli starfandi fjarskiptafyrirtækja á markaði.

Síðan áðurnefnd bráðabirgðaákvörðun var tekin hafa orðið breytingar á regluumhverfinu sem lýtur að númera- og þjónustuflutningi, sbr. þær endurskoðuðu reglur nr. 617/2010 sem nú hafa öðlast gildi. Var málsaðilum ljóst undir meðferð málsins að Póst- og fjarskiptastofnun væri að endurskoða reglurnar, m.a. í þeim tilgangi að fyrirbyggja eftir föngum að ágreiningur risi milli fjarskiptafyrirtækja vegna samskipta þeirra við fráfarandi viðskiptavinum sína í númera- og þjónustuflutningsferli. Einn þáttur í þeirri viðleitni var að stytta afgreiðslutíma flutningsbeiðna til muna, þannig að flutningur á númeri í farsímaneti skal nú fara fram eins fljótt og kostur er en að hámarki má hann taka einn virkan dag. Þessi breyting þrengir möguleika

fjarskiptafyrirtækja til að hafa samband við fráfarandi viðskiptavini sína í númera- og þjónustuflutningsferli. Um leið var ákveðið að aflétta tiltekinni efnislegri takmörkun á samskiptum fjarskiptafyrirtækja við fráfarandi viðskiptavini sína undir slíkum kringumstæðum, sbr. þá breytingu að fella brott tileikið orðalag í 14. gr. eldri reglna. Varðandi þessa breytingu var leitað álits Samkeppniseftirlitsins sem taldi æskilegt, m.a. með tilvísun til samkeppnissjónarmiða, að fella orðalagið brott. Í áliti Samkeppniseftirlitsins, dags. 10. mars 2010, segir m.a. eftirfarandi:

„Eins og PFS bendir á er það ákveðnum vandkvæðum bundið að framfylgja umræddu ákvæði 14. gr. sökum almenns orðalags og huglægra túlkunaratriða í einstaka málum. Þá telur Samkeppniseftirlitið að svo almennt bannákvæði í reglum, sem byggir hugsanlega á ótraustri lagastoð, fari gegn markmiðum samkeppnislaga og hagsmunum neytenda.

Að öllu ofangreindu virtu telur Samkeppniseftirlitið æskilegt með hliðsjón af samkeppnislögum að PFS felli brott ákvæði 14. gr. reglna 949/2008, um að fjarskiptafyrirtækjum sé óheimilt að hafa samband við fráfarandi viðskiptavini í þeim tilgangi að koma í veg fyrir númera- og þjónustuflutning.“

2.

Niðurfelling bráðabirgðarákvörðunar

Í ljósi þess að nú hefur verið aflétt þeirri takmörkun sem áður gildi um samskipti fjarskiptafyrirtækja við fráfarandi viðskiptavini sína í númera- og þjónustuflutningsferli telur Póst- og fjarskiptastofnun að grundvöllurinn fyrir niðurstöðu bráðabirgðarákvörðunarinnar sé brostinn, þ.e. að fyrirtækjum sé óheimilt að hringja í fráfarandi viðskiptavini sína, meðan á númera- eða þjónustuflutningi stendur, í þeim tilgangi að hafa frumkvæði að því að bjóða þeim tilboð um betri kjör ákveði þeir að hætta við flutning. Byggðist þessi niðurstaða á túlkun fyrrnefndrar takmörkunar í 14. gr. eldri reglna um númera- og þjónustuflutning, sem nú hefur verið felld brott með gildandi reglum nr. 617/2010 um númera- og þjónustuflutning. Að sama skapi telur stofnunin að þessi forsendubrestur taki til þeirra fyrirmæla sem hún beindi til fyrirtækjanna í ljósi niðurstöðunnar.

Af þessum sökum telur Póst- og fjarskiptastofnun óhjákvæmilegt annað en að fella úr gildi bráðabirgðaákvörðun nr. 2/2010 frá 11. febrúar 2010.

3.

Ákvörðun um málalok

Þá telur Póst- og fjarskiptastofnun jafnframt, með tilliti til framangreindra breytinga sem orðið hafa á regluumhverfinu, að það þjóni ekki tilgangi að komast að efnislegri niðurstöðu um það hvort Vodafone hafi gerst brotlegt við 14. gr. eldri reglna um númera- og þjónustuflutning, sbr. kvartanir Símans hf. og Nova ehf. þar um. Í því sambandi horfir Póst- fjarskiptastofnun jafnframt til þeirrar staðreyndar að gæðaeftirlit, sem felst í samskiptum fjarskiptafyrirtækja við fráfarandi viðskiptavini, var og hefur verið viðhaft á einum tíma eða öðrum af flestum fyrirtækjum á fjarskiptamarkaði. Fjallað var um þetta í bráðabirgðaákvörðuninni en þar komu m.a. fram tölur um synjunarhlutfall flutningsbeiðna kvartenda yfir til Vodafone á árinu 2009, þ.e. 16% í tilviki Símans hf. og 21% í tilviki Nova ehf.

Póst- og fjarskiptastofnun er ekki að halda því fram að framangreindar tölur beri vott um ólögmetar synjanir. Úr því verður ekki skorið með rýni í tölur um synjunarhlutfall flutningsbeiðna, hvort sem þær eru af stærðargráðunni 20% eða 70%. Með tilliti til þágildandi orðalags í 14. gr. eldri reglna um númera- og þjónustuf lutning yrði ekki komist að niðurstöðu um slíkt nema að skoða samtal þjónustufulltrúa fjarskiptafyrirtækis við fráfarandi viðskiptavin. Þegar engum áþreifanlegum gögnum er til að dreifa um slík samskipti og orð stendur gegn orði um efni samskiptanna telur Póst- og fjarskiptastofnun að ekki séu forsendur til þess fyrir stofnunina að fella mat á sönnunargildi slíkra fullyrðinga. Ítarleg rök fyrir þessari afstöðu stofnunarinnar voru færð fram í bráðabirgðaákvörðuninni og er ekki ástæða til þess að endurtaka þá umfjöllun í ákvörðun þessari. Telur Póst- og fjarskiptastofnun að ekkert sé fram komið sem gefi tilefni til að hverfa frá þeirri afstöðu.

Með vísan til framgreinds er því stjórnslumáli sem hófst með kvörtunum, annars vegar frá Nova ehf. þann 4. janúar 2010 og hins vegar frá Símanum hf. þann 7. janúar s.á. lokað í málaskrá stofnunarinnar.

Ákvörðunarorð

Bráðabirgðarákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 2/2010 frá 11. febrúar 2010 er felld niður og er því stjórnslumáli sem hófst með kvörtunum frá Nova ehf., dags. 4. janúar 2010, og Símanum hf., dags. 7. janúar s.á., lokað í málaskrá stofnunarinnar.

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, 26. ágúst 2010

Hrafnkell V. Gíslason, forstjóri

Björn Geirsson