



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 10/2013

vegna kvörtunar um gjaldfærslu Hringdu ehf. fyrir reikiþjónustu

I.

Erindið

Þann 27. febrúar s.l., barst Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) kvörtun [...]¹, (hér eftir kvartandi), er laut að gjaldfærslu Hringdu ehf. (Hringdu) fyrir reikiþjónustu. Í kvörtuninni kom fram af hálfu kvartanda að málið lyti að reikningi sem honum hefði borist í febrúar 2013 fyrir notkun janúarmánaðar, en þar mátti m.a. sjá gagnanotkun fyrir erlent reiki. Benti kvartandi á að hann hefði verið erlendis í Svíþjóð í þessum mánuði en ekki borist nein tilkynning með upplýsingum um reikiverð við utanför sína. Hringdu hefði gjaldfært fyrir [...],² fyrir 11 MB, sem geri um [...]³ fyrir hvert MB. Kvartandi kveðst hafa tilkynnt Hringdu að þeim væri ekki stætt á að láta reikninginn fyrir reikigagnamagnið standa í ljósi þess að engin tilkynning hafi borist kvartanda um verð við utanför hans auk þess sem um ofrukkun væri að ræða. Benti kvartandi ennfremur á að mögulegt væri að Hringdu væri að gera slíkt hið sama við fleiri aðila, þ.e. að því er varðar ofrukkun á erlendu reiki gagnamagni frá 21. desember. Kvartandi tiltekur að Hringdu hafi í fyrstu tilkynnt kvartanda um að reikningurinn stæði en félagið hefði síðar fellt niður reikninginn að því er samsvaraði [...]⁴ Kvörtun sinni til rökstuðnings vísar kvartandi til reglugerðar um alþjóðlegt reiki á almennum farsímanetum innan Evrópska efnahagssvæðisins sem tók gildi í desember síðastliðnum. Bendir kvartandi á að fyrrnefnd reglugerð feli það í sér að þjónustuaðili farsímaþjónustu verði að sætta sig við að rukka fyrir reikigagnanotkun með ákveðnu þaki (70 evrusent plús vsk.) auk þess að bera tilkynningarskyldu gagnvart viðskiptavin þegar reikigagnamagn fer yfir 50 evrur. Þetta eigi jafnframt við þegar viðskiptavinur fari yfir landamæri auk upplýsinga um verð fyrir símtöl og gagnamagn í því landi.

Kvartandi tiltekur að ekki sé nóg að hans mati að lækka upphæðina vegna ofrukkunar og ólöglegar verðskrár, heldur beri Hringdu að fella niður alla upphæðina fyrir erlent reikigagnamagn í ljósi þess að engin tilkynning hafi verið send til hans með upplýsingum um verð í því landi sem kvartandi hafi verið að ferðast til. Bendir kvartandi að Hringdu hafi ekki byrjað að senda slíkar tilkynningar fyrr en þann 1. febrúar s.l. Telur kvartandi Hringdu aukinheldur þurfa að laga verðskrá sína að gildandi lögum og mögulega endurgreiða öðrum viðskiptavinum sem notað hafa erlent reikigagnamagn frá 21. desember s.l. Kvartandi krefst

¹ Nafn kvartanda afmáð vegna trúnaðar.

² Fjárhæð reiknings afmáð vegna trúnaðar.

³ Gjaldfærð fjárhæð hvers MB afmáð vegna trúnaðar.

⁴ Fjárhæð niðurfellingar afmáð vegna trúnaðar.

þannig að öll upphæð viðkomandi reiknings verði felld niður en fjárhæð reikningsins nemur [...] ⁵

II. Málavextir og bréfaskipti

2.1

Bréf PFS til Hringdu vegna kvörtunar

Þann 6. mars s.l., sendi PFS bréf til Hringdu þar sem félaginu var gerð grein fyrir umræddri kvörtun auk þess sem Hringdu var gefinn kostur á því að tjá sig og koma með athugasemdir og skýringar. Benti PFS Hringdu aukinheldur á að frá árinu 2008 hafi verið í gildi hér á landi reglugerð um alþjóðlegt reiki á almennum farsímanetum innan EES svæðisins en ný Evrópureglugerð nr. 531/2012, um hámarksverð til neytenda á farsímanotkun innan Evrópu hafi verið innleidd hér á landi á grundvelli EES-samningsins, sbr. reglugerð nr. 1174/2012, sem leyst hafi af hólmi eldri reglugerð nr. 1046/2008.

PFS benti Hringdu á að tilgangur og markmið umræddrar reglugerðar væri sem fyrr sá að tryggja að notendur almennra farsímaneta á ferðalagi innan EES-svæðisins greiddu ekki óhóflegt verð fyrir reikiþjónustu þegar þeir notuðust við farsíma eða 3G nettengil á milli landa innan EES-svæðisins. Þá væri leitast við að efla neytendavernd og val neytenda um leið og hvatt væri til samkeppni milli rekstraraðila farsímaneta í löndunum innan EES. PFS tiltók að reglugerðin tæki til gjalda sem rekstraraðilum farsímaneta væri heimilt að leggja á fyrir að veita alþjóðlega reikiþjónustu fyrir símtöl í farsímaþjónustu með upphaf og lúkningu innan EES og tæki bæði til gjalda milli rekstraraðila netkerfa í heildsölu og gjalda sem þjónustuveitendur heimaneta leggi á í smásölu.

PFS vísaði til þess að samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar skuli miða hámarksverðin við opinbert gengi íslensku krónunnar gagnvart evru samkvæmt skráningu Seðlabanka Íslands tveimur, þremur og fjórum mánuðum fyrir daginn sem nýju verðin eiga að öðlast gildi. Benti PFS ennfremur á að þar sem verðbökin samkvæmt Evrópureglugerðinni miðuðust við 1. júlí 2012, þá hefði stofnunin mælt til þess við íslensk fjarskiptafyrirtæki að þau miðuðu hámarksverðin við meðaltalsgengin íslensku krónunnar gagnvart evru dagana 1. mars (166,99 kr.), 1. apríl (168,73) og 1. maí (166,35 kr.) 2012. Það meðaltal er 167,36 kr. fyrir hverja evru.

PFS benti á að ef miðað væri við þetta gengi þá ættu verð fyrir farsímanotkun íslenskra neytenda á ferð innan landa á EES svæðinu nú að vera eftirfarandi:

Að hringja	Að svara	Sent SMS	Móttaka SMS	Gagnamagn
60,90 kr. /mín.	16,80 kr. /mín.	18,90 kr. /mín.	frítt	147,02 kr./MB

Þá vísaði PFS til þess að þann 1. júlí 2013 og þann 1. júlí 2014, myndu verð í evrum lækka enn frekar samkvæmt Evrópureglugerðinni, og breyting yrði einnig á verðum í íslenskum krónum talið, en sú breyting myndi taka mið af meðaltali skráðs gengis krónunnar gagnvart evru miðað við sömu dagsetningar hvort ár.

⁵ Fjárhæð reiknings afmáð vegna trúnaðar.

Að lokum tiltók PFS að í tilvitnaðri Evrópureglugerð nr. 531/2012 væri kveðið á um fyrirkomulag tilkynninga og upplýsingaskyldu þjónustuveitenda til viðskiptavina með skýrum hætti, t.a.m. að því er varðar sjálfvirk skilaboð um að verið sé að nota reikiþjónustu ásamt persónubundnum grunnupplýsingum um gjöld fyrir veitingu reikigagnaþjónustu, upplýsingar um sjálfvirk verðþak og möguleika á breytilegum hámarksfjárhæðum, sbr. 14. gr. og 15. gr. reglugerðarinnar. Var Hringdu að endingu gefinn kostur á því að tjá sig um framkomna kvörtun og koma með athugasemdir og skýringar.

2.2

Bréf Hringdu til PFS vegna kvörtunar

Þann 13. mars s.l., barst PFS svarbréf frá Hringdu þar sem finna mátti athugasemdir og skýringar félagsins vegna viðkomandi kvörtunar. Fram kom af hálfu félagsins að kvartandi hefði haft samband við hringdu og óskað eftir niðurfellingu á gagnanotkun erlendis á þeirri forsendu að honum hefði ekki borist tilkynning með SMS um verðskrá fyrir reiki. Hringdu tiltók í bréfi sínu að þeirri beiðni hefði verið hafnað á grundvelli 3. gr. greiðsluskilmála Hringdu en þar komi eftirfarandi fram:

„Áskrifandi ber fulla ábyrgð á greiðslum til Hringdu vegna notkunar sem á sér stað á þjónustu eða búnaði, óháð því hvort áskrifandi hafi heimilað notkunina eða ekki.“

Hringdu bendir á að kvartandi hafi þá haft samband við félagið á ný og kvartað yfir því að hafa ekki verið gjaldfærður samkvæmt Evrópureglugerð nr. 531/2012. Athugun Hringdu hafi leitt í ljós að gjaldaliður á símanúmeri kvartanda hafi ekki verið réttur og því hafi hann verið gjaldfærður fyrir notkun samkvæmt verðskrá sem tekið hefði gildi fyrir breytinguna. Reikningurinn hefði hins vegar verið leiðréttur og lækkaður miðað við núverandi verðskrá og gjaldaliðurinn lagfærður.

Hringdu vísaði til þess að félagið innheimti fyrir reikinotkun samkvæmt Evrópureglugerðinni og að sjá megi verðskrá félagsins á vefslóðinni: <http://hringdu.is/sida/reiki/>. Félagið tiltók að það harmaði þau mistök sem leitt hafi til þess að kvartandi hefði verið ranglega gjaldfærður en benti á sama tíma á að umræddur reikningur hefði verið leiðréttur um leið og upp hafi komist um villuna. Hringdu væri ennfremur búin að gera ráðstafanir svo að röng gjaldfærsla eigi sér ekki stað aftur, hvorki hjá kvartanda né öðrum viðskiptavinum Hringdu, auk þess sem verið væri að yfirfara hvort aðrir viðskiptavinir hefðu verið ranglega gjaldfærðir á sama grunni.

2.3

Bréf kvartanda til PFS

Í kjölfar svarbréfs Hringdu var kvartanda sent afrit af skýringum félagsins þann 13. mars, auk þess sem stofnunin óskaði eftir upplýsingum um hvort kvartandi féllist á þær skýringar sem þar komu fram. Var kvartanda að auki gefinn kostur á því að koma með athugasemdir og skýringar.

Þann 18. mars barst PFS bréf frá kvartanda þar sem var að finna frekari athugasemdir af hans hálfu. Í bréfinu benti kvartandi á að það væri rétt að Hringdu hefði tilkynnt að hluti af reikningi yrði felldur niður út af röngum gjaldalið vegna erlends gagnamagns en það hafi verið eftir að kvartandi hefði sent tvisvar sinnum tölvupóst til félagsins þar sem óskað hafi verið eftir því að gjald fyrir gagnamagn yrði fellt niður og fyrirtækinu bent á að verðskráin væri ólögleg skv. reglugerð 1174/2012. Það væri því rangt, líkt og Hringdu haldi fram, að athugun þeirra hafi leitt í ljós að gjaldaliðurinn var rangur. Tiltók kvartandi að ástæða þess að hann hafi sent kvörtun þessa til PFS væri sú að kvartandi teldi Hringdu eiga fella niður allan

reikninginn fyrir gagnamagnið en ekki einungis þann hluta er varðaði rangan gjaldalið, þar sem kvartandi telur ólögmatið víðtækara. Þessu til stuðnings vísar kvartandi til reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 531/2012 um reiki á almennum farsímanetum innan Bandalagsins frá 13. jún. 2012, sem reglugerð 1174/2012 innleiðir hérlandis. Bendir kvartandi á að reglugerðin feli í sér ríka tilkynningarskylda, ekki bara þegar reiki gagnamagn fer yfir 50 evrur, heldur einnig þegar viðskiptavinur fari yfir landamæri ásamt upplýsingum um hve mikið skuli greitt í viðkomandi landi. Fyrirtækið hafi viðurkennt að hafa ekki sent slíkar tilkynningar til viðskiptavina sinna með upplýsingum um verð í nýju landi fyrr en eftir 1. febrúar sl. Því telur kvartandi að það sé ótækt fyrir Hringdu að rukka fyrir gagnamagnið þar sem tilkynningarskyldunni hafi ekki verið fylgt eftir, og því sé í besta falla stætt á að rukka fyrir innanlandsnotkun á gagnamagni (sem er í tilviki kvartanda innifalið í mánaðargjaldinu) en ekki fyrir erlent gagnamagn.

Að lokum tiltekur kvartandi að samkvæmt pósti frá Hringdu dags. 27. feb. sl. um að það ætti að kreditfæra á kvartanda [...] ⁶ vegna rangrar gjaldtöku þá hafi sú kreditfærsla ekki enn átt sér stað svo kvartandi viti. Hins vegar hafi næsti reikningur borist og í honum sé engin kreditfærsla. Því telur kvartandi að fyrirtækið hafi ekki enn fellt niður neinn hluta af reikningi fyrir gagnamagn, hvorki vegna rangs gjaldaliðar og því síður vegna vanrækslu á tilkynningarskyldunni. Ítrekaði kvartandi með þessu fyrri kröfu sína um að allt gjald fyrir erlent GSM gagnamagn á umræddum reikningi fyrir janúarmánuð verði endurgreitt eða [...] ⁷

2.4

Bréf PFS til kvartanda

Þann 20. mars s.l., sendi PFS svarbréf til kvartanda vegna athugasemda sem stofnuninni hafði borist frá honum þann 18. mars. Í bréfi stofnunarinnar gerði PFS stuttlega grein fyrir hlutverki hennar auk þess sem fjallað var um lagagrundvöll hennar og valdheimildir. Var í því sambandi vísað til laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun og laga nr. 81/2003, um fjarskipti.

PFS vísaði til þess að stofnunin hefði ýmsum skyldum að gegna, lögum samkvæmt, þegar að vernd neytenda kemur í viðskiptum þeirra við fjarskiptafyrirtæki og póstrekendur, s.s. vinna að ráðstöfunum til að vernda persónuupplýsingar og friðhelgi einkalífs, stuðla að birtingu skýrra upplýsinga fyrir notendur og krefjast gagnsæi gjaldskráa og skilmála fyrir notkun almennrar fjarskipta- og pósthjónustu o.fl.

PFS benti á að í erindi kvartanda kæmi fram sú krafa um að Hringdu endurgreiði allt gjald fyrir erlent GSM gagnamagn á þeim reikningi sem kvörtunin lýtur að en sú endurgreiðsla hljóði upp á [...]. ⁸ Benti PFS að af þessu mætti ráða að hinn eiginlegi ágreiningur málsins lúti þar með að niðurfellingu reikninga, þar sem félagið hafi þegar upplýst um að það hafi aðlagð verðskrá sína að hinni nýju reglugerð auk þess sem Hringdu hafi upplýst um þau áform sín um að leiðrétta umræddan reikning um þá fjárhæð sem mismuninum nam eða um [...]. ⁹

Í þessu sambandi benti PFS á að vissulega væri fjarskiptafyrirtækjum gert að viðhafa ákveðnar gagnsæis- og verndarráðstafanir fyrir reikiþjónustu, hvort heldur er átt við símtöl, SMS eða gagnahjónustu sbr. t.a.m. 14. gr. og 15. gr. áðurnefndrar Evrópureglugerðar. Vísaði

⁶ Fjárhæð afmáð vegna trúnaðar.

⁷ Fjárhæð afmáð vegna trúnaðar.

⁸ Fjárhæð afmáð vegna trúnaðar.

⁹ Fjárhæð afmáð vegna trúnaðar.

PFS til þess að stofnuninni þætti það sannarlega miður að umrædd tilkynningaskylda hefði misfarist af hálfu Hringdu í tilviki kvartanda. Hins vegar taldi stofnunin þær röksemdir kvartanda um að Hringdu væri ótækt að gjaldfæra með öllu fyrir gagnamagn sökum fyrrnefnds misbrests af hálfu fyrirtækisins um að uppfylla tilkynningarskylduna, seint geta talist réttlætningar, en óumdeilt væri að kvartandi hefði notast við umrædda þjónustu auk þess sem ljóst þætti að mati PFS að slík þjónusta fæli í sér auka kostnað. Þá bæri ennfremur að líta til þess sjónarmiðs að mati stofnunarinnar að félagið hefði brugðist við umræddri kvörtun kvartanda, með því að leiðrétta viðkomandi reikning í samræmi við rétta gjaldskrá og gerðar hefðu verið ráðstafanir þess efnis að röng gjaldfærsla myndi ekki eiga sér stað að nýju.

PFS vísaði að lokum til þess að stofnunin hefði engar lagalegar heimildir til þess að leysa úr einkaréttarlegum ágreiningi sem þessum s.s. er varðar fjárhæð eða endurgreiðslu reikninga. Með öðrum orðum þá hefði PFS engar heimildir til að hlutast til um slíkan ágreining, en slíkt félli ekki innan þess verkahringar eða þeirra valdheimilda sem löggjafinn hefur falið stofnuninni. Lausn á þess konar ágreiningi væri hins vegar á forræði íslenskra dómstóla. PFS taldi þar með að stofnunin væri ekki bær til að taka efnislega afstöðu til ágreinings er lýtur að fjárhæð, endurgreiðslu eða niðurfellingu reikninga og að umrætt ágreiningsefni, og því væru ekki frekari forsendur, að svo stöddu, til að taka mál kvartanda til efnislegrar meðferðar.

2.5

Bréf kvartanda til PFS

Þann 21. mars s.l., barst stofnuninni svarbréf frá kvartanda. Féllst kvartandi á þá niðurstöðu stofnunarinnar um að einkaréttarlegur ágreiningur, s.s. varðandi endurgreiðslu reikninga heyri ekki undir stofnunina. Hins vegar benti kvartandi á að raunverulegt úrlausnatriði málsins lyti að því hvort fyrirtæki sem virði ekki skilyrði reglugerðarinnar um tilkynningarskyldu, sé heimilt að rukka fyrir reikimagn líkt og tilkynning hafi borist og þurfi því þar með ekki að upplýsa viðskiptavinum sínum um þau verð sem gilda líkt og kveðið er á um í ákvæðunum. Taldi kvartandi að af svari PFS mætti ráða sem svo að stofnunin teldi vanrækslu á tilkynningarskyldu fjarskiptafyrirtækja skipta litlu eða engu máli þegar kæmi að rúkkun fyrir þjónustu. Taldi kvartandi að úr því yrði að fá skorið hvort umrædd tilkynningarskylda væri einungis leiðbeiningarregla eða hvort hún hefði lagalega þýðingu hér á landi og neytendum væri þannig kleift að byggja á henni rétt. Þessu til stuðnings vísaði kvartandi til 17. gr. reglugerðarinnar og 34. gr. alþjónustutillskipunarinnar.

PFS sendi umræddar athugasemdir kvartanda til Hringdu og í svari félagsins til stofnunarinnar, dags. 22. mars. s.l., var vísað í fyrri skýringar Hringdu auk þess sem félagið ítrekaði að því þætti leitt að umrædd tilkynning hefði ekki borist kvartanda. SMS tilkynningar færu í gegnum ýmis kerfi sem mörg hver væru erlendis og ekki í umsjá þeirra. Af þeim sökum væri ómögulegt að ábyrgjast að þau bærust eða staðfesta að þau hafi borist.

III.

Forsendur og lagaumhverfi

3.1

Lagaumhverfi

Póst- og fjarskiptastofnun starfar á grundvelli laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun og laga nr. 81/2003, um fjarskipti. Lög nr. 69/2003 fela Póst- og fjarskiptastofnun almennt stjórnarsýsluhlutverk á sviði fjarskipta og þá sér í lagi eftirlit með framkvæmd fjarskiptalaga. Er hlutverk PFS m.a. fólgið í því að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti á Íslandi, auk þess að efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaði. Í fjarskiptalögum er jafnframt gert ráð fyrir að

stofnunin gæti hagsmuna almennings m.a. með því að vinna að því að allir landsmenn eigi aðgang að ákveðinni lágmarks fjarskiptaþjónustu, vinna að ráðstöfunum til að vernda persónuupplýsingar og friðhelgi einkalífs og að ákveðnu marki stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við fjarskiptaþjónuþækli og póstrekingur. Kemur t.a.m. fram í 3. gr. laga nr. 69/2003 að verkefni stofnunarinnar eru m.a. að stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við fjarskiptaþjónuþækli og stuðla að birtingu skýrra upplýsinga fyrir notendur og krefjast gagnsæi gjaldskráa og skilmála fyrir notkun fjarskiptaþjónustu, sbr. b. og d.-lið ákvæðisins. Stofnuninni er þannig lögum samkvæmt skylt að gæta hagsmuna neytenda í pósthjónustu og fjarskiptum. Samkvæmt 10. gr. laga nr. 69/2003, skal stofnunin þannig láta kvörtun neytanda til sín taka ef fjarskiptaþjónuþækli brýtur gegn skyldum sínum samkvæmt lögum um fjarskipti eða gegn skilyrðum sem mælt er fyrir um í almennum heimildum, réttindum eða í rekstrarleyfi. Í þessu sambandi skal taka fram að PFS er aðeins bær til að skoða þau álitæfni er varða beinlínis starfssvið stofnunarinnar, þ.e. fjarskipti og heyra undir framangreind lög og afleiddar heimildir.

Í 35. gr. fjarskiptalaga er fjallað um hámarksverð í heild- og smásölu fyrir reikisímtöl í farsímanetum en þar segir í 1. mgr. ákvæðisins að fjarskiptaþjónuþækli, sem veita reikihjónustu hér á landi, skuli sjá til þess að heild- og smásöluverð fyrir reikihjónustu í farsímaneti, sem eigi sér upphaf eða ljúki innan Evrópska efnahagssvæðisins, sé ekki hærra en hámarksverð sem þar gildir.

Með heimild í 2. mgr. ákvæðisins hefur verið sett reglugerð hér á landi um reikihjónustu í almennum farsímanetum, þar sem m.a. er kveðið á um hámarksverð í heildsölu fyrir reikisímtöl í farsímanetum, hámarksverð í smásölu fyrir reikisímtöl í farsímanetum, hámarksverð í heild- og smásölu fyrir SMS-, MMS-hjónustu og aðra gagnaflutningsþjónustu í farsímanetum, Evrópugjaldskrá, gagnsæi smásölu- og Evrópugjaldskrár svo fátt eitt sé nefnt. Verður nánar fjallað um reglugerð þessa í kafla 3.2. hér að neðan.

3.2

Almennt um reglugerð um alþjóðlegt reiki á almennum farsímanetum innan EES nr. 1174/2012

Líkt og fram kom hér að framan þá hefur tekið gildi reglugerð nr. 1174/2012, um alþjóðlegt reiki á almennum farsímanetum innan EES-svæðisins, en með henni var reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 531/2012 um reiki á almennum farsímanetum innan Bandalagsins frá 13. júní 2012, innleidd hér á landi. Markmið reglugerðar nr. 1174/2012 er að tryggja að notendur almennra farsímaneta á ferðalagi innan EES greiði aðeins hóflegt verð fyrir reikihjónustu þegar þeir hringja eða taka á móti símtölum í farsímaþjónustu. Þá er leitast við að efla neytendavernd og val neytenda um leið og hvatt er til samkeppni milli rekstraraðila farsímaneta. Reglugerðin tekur til gjalda sem rekstraraðilum farsímaneta er heimilt að leggja á fyrir að veita alþjóðlega reikihjónustu fyrir símtöl í farsímaþjónustu með upphaf og lúkningu innan EES og tekur bæði til gjalda milli rekstraraðila netkerfa í heildsölu og gjalda sem þjónustuveitendur heimaneta leggja á í smásölu.

3.3

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 531/2012 um reiki á almennum farsímanetum Þegar horft er til efnis og gildissviðs reglugerðar EB nr. 531/2012, sem reglugerð nr. 1174/2012 innleiddi, er ljóst að henni er ætlað að tryggja að notendur farsíma á ferðalagi innan Evrópu borgi ekki óhóflegt verð, í samanburði við samkeppnishæf, innlend verð, fyrir reikihjónustu innan Evrópu, þegar þeir hringja eða taka á móti símtölum í talsímaþjónustu, senda eða taka á móti smáskilaboðum og nota pakkaskipta gagnaflutningsþjónustu. Þannig á

að stuðla að snurðulausri starfsemi innri markaðarins og ná fram öflugri neytendavernd en tryggja um leið samkeppni milli rekstraraðila farsímaneta og viðhalda bæði hvatningu til nýsköpunar og vals neytenda. Mælir reglugerðin þannig m.a. fyrir um reglur sem miða að því að auka gagnsæi í verðlagningu sem og að bæta upplýsingamiðlun um gjöld til notenda reikibjónustu. Er þetta í samræmi við 1. gr. reglugerðarinnar.

Að því er varðar gagnsæi smásölugjalda fyrir reikisímtöl og smáskilaboð þá er um það fjallað í 14. gr. reglugerðarinnar en þar segir m.a. í 1. mgr. ákvæðisins að til að gera reikiviðskiptavinum viðvart um að þeir þurfi að greiða reikigjöld, þegar hringt er eða tekið á móti símtali eða við sendingu smáskilaboða, skuli sérhver veitandi reikibjónustu, þegar viðskiptavinir koma til aðildarríkis annars en þess þar sem sá sem veitir þeim landsbundna þjónustu er, nema viðskiptavinurinn hafi tilkynnt veitanda reikibjónustu að hann þarfnist ekki þeirrar þjónustu, sjálfkrafa veita viðskiptavininum persónubundnar grunnupplýsingar um verðlagningu reikigjalda (að meðtöldum virðisaukaskatti) í gegnum skilaboðþjónustu, án óþarfa tafa og endurgjaldslaust, sem viðskiptavinurinn þarf að greiða fyrir að hringja og taka á móti símtölum eða senda smáskilaboð í aðildarríkinu sem heimsótt er. Í þessum persónubundnu grunnupplýsingum um verðlagningu skulu koma fram þau hámarksgjöld (í gjaldmiðli reikningsins sem viðskiptavinurinn fær frá þeim sem veitir honum landsbundna þjónustu) sem viðskiptavinurinn kann að þurfa að greiða samkvæmt gjaldskrárfyrirkomulagi sínu fyrir a) reikisímtöl, sem reglurnar eru settar um, frá aðildarríkinu, sem heimsótt er, til aðildarríkisins, þar sem sá sem veitir honum landsbundna þjónustu er, og fyrir móttækin reikisímtöl sem reglurnar eru settar um og b) að senda smáskilaboð, sem reglurnar eru settar um, meðan á dvöl í heimsótta aðildarríkinu stendur.

Er að finna sambærilegt ákvæði í 15. gr. reglugerðarinnar um gagnsæis- og verndarráðstafanir fyrir reikigagnaþjónustu í smásölu en þar segir m.a. að þjónustuveitendur heimaneta skuli tryggja að reikiviðskiptavinir þeirra séu nægilega vel upplýstir, bæði áður en og eftir að samningur er gerður, um gjöldin af notkun þeirra á reikigagnaþjónustu, sem reglurnar eru settar um, og upplýsa viðskiptavini á þann hátt að þeir átti sig auðveldlega á fjárhagslegum afleiðingum slíkrar notkunar og geti fylgst með og haft stjórn á hversu miklu fé þeir verja í reikigagnaþjónustu skv. 2. og 3. mgr. Þá segir ennfremur að veitendur reikibjónustu skulu senda reikiviðskiptavinum sjálfvirk skilaboð þess efnis að hinir síðarnefndu séu að nota reikibjónustu og veita þeim um leið persónubundnar grunnupplýsingar um gjöld fyrir veitingu reikigagnaþjónustu (í gjaldmiðli reikningsins sem viðskiptavinurinn fær frá þeim sem veitir honum landsbundna þjónustu), sem reglurnar eru settar um, fyrir hvert megabæti fyrir viðkomandi reikiviðskiptavin í viðkomandi aðildarríki, nema viðskiptavinurinn hafi tilkynnt veitanda reikibjónustu að hann þarfnist ekki þessara upplýsinga.

Reikiviðskiptavinurinn skal fá slíkar persónubundnar grunnupplýsingar um gjaldskrá sendar í farsamskiptatæki sitt, t.d. með smáskilaboðum, tölvupósti eða spretti gluggum í farsamskiptatækinu, frá sínum þjónustuveitanda í hvert sinn sem viðskiptavinurinn fer inn í annað aðildarríki en það sem veitir honum landsbundna þjónustu og þjónustuveitandinn setur af stað reikigagnaþjónustu í fyrsta sinn í því aðildarríki. Þær skulu veittar endurgjaldslaust á því augnabliki þegar reikiviðskiptavinurinn setur af stað reikigagnaþjónustu, sem reglurnar eru settar um, með þeim hætti að auðvelt sé að veita þeim viðtöku og skilja þær.

Af ofangreindu má ljóst vera að með umræddri reglugerð þ.m.t. þeim ákvæðum sem fjallað var um hér að framan, er verið að koma í veg fyrir að neytendur standi frammi fyrir því að fá óvænta og himinháa reikninga fyrir síma- og netnotkun erlendis eða verði fyrir því sem útlagt er á ensku sem „bill-shock“. Þannig miðar reglugerð þessi að því að vernda neytendur með

því að setja ákveðið hámarksverð á smásöluverð símtala sem og gagnanotkun í farsíma eða með netlyklum auk þess sem hún kveður á um upplýsingaskyldu fjarskiptafyrirtæka til viðskiptavina um að þeir séu að nota reikibjónustu, hvaða verð það er sem gildir, auk þess sem tilkynna ber þeim þegar notkun þeirra hefur náð ákveðnu hámarksþaki sem er 50 evrur.¹⁰ Þannig er reglugerðinni ætlað bæði að stuðla að vernd neytenda og að sama skapi tryggja samkeppni og aukið flæði í starfsemi hins innri markaðar.

IV. Niðurstaða PFS

4.1.

Tilkynningarskylda sbr. reglugerð EB nr. 531/2012

Líkt og áður hefur komið fram þá eru lagðar ákveðnar skyldur á herðar þjónustuveitenda í garð sinna viðskiptavina en um er að ræða ákveðnar gagnsæis- og verndarráðstafanir fyrir reikigagnabjónustu í smásölu sbr. fyrrgreinda 15. gr. reglugerðarinnar. Þessar ráðstafanir fela í fyrsta lagi í sér að viðskiptavinum ber að fá senda tilkynningu, eða svonefnd sjálfvirk skilaboð, um að þeir séu að nota reikibjónustu, grunnupplýsingar um gjöld fyrir veitingu reikigagnabjónustu skulu koma fram, nema viðskiptavinur hafi tilkynnt um annað, og skulu þessar grunnupplýsingar um gjaldskrár koma fram í farsamskiptatæki viðkomandi í hvert sinn er reikiviðskiptavinur fer inn í annað aðildarríki en það sem veitir honum landsbundna þjónustu. Eins ber að tilkynna reikiviðskiptavini ef notkun hans nálgast ákveðna hámarksfjárhæð en ef viðskiptavinur hefur ekki óskað eftir ákveðinni hámarksfjárhæð þá skal svokölluð sjálfvirk hámarksfjárhæð gilda sem nemur 50 Evrum, og tilkynning á þá að berast viðskiptavini þegar notkun hefur náð 80% af gildandi hámarki. Ekki skal viðskiptavini vera kleift að fara yfir viðkomandi hámark nema þjónustuveitandi hafi sent tilkynningu til viðskiptavinar um efnið og honum gerð grein fyrir því ferli sem hann skuli fylgja ef hann óski eftir áframhaldandi þjónustu með tilheyrandi kostnaði. Ef viðskiptavinur bregst ekki við umræddri tilkynningu skal þjónustuveitandi tafarlaust hætta að veita viðkomandi reikigagnabjónustu og rukka fyrir hana nema beiðni þess efnis berist frá viðskiptavini.

Ofangreint ber það með sér að gerðar eru ríkar kröfur til þjónustuveitenda um að upplýsa og tilkynna viðskiptavinum sínum um þá reikigagnabjónustu sem veitt er, hvort heldur er verðskrá slíkrar þjónustu eða hver notkun viðskiptavinar er.

4.2

Vanræksla á tilkynningarskyldu fjarskiptafyrirtækja

Líkt og fram kom í kvörtun kvartanda þá lýtur ágreiningsmál þetta að reikningi kvartanda vegna notkunar hans á reikigagnabjónustu en kvartandi hafði verið erlendis í Svíþjóð. Kvartandi benti á að engin tilkynning hefði borist með upplýsingum um reikiverð við utanför sína en kvartandi taldi Hringdu að þeim væri ekki stætt á að láta reikninginn fyrir reikigagnamagnið standa í ljósi þess að engin tilkynning hafi borist kvartanda um verð við utanför hans auk þess sem um ofrukkun væri að ræða þar sem gjaldfært hefði verið samkvæmt gamalli verðkrá en ekki samkvæmt þeirri gjaldskrá sem tekið hefði gildi með reglugerð Evrópusambandsins í desember s.l. Fór kvartandi því fram á að Hringdu felldi niður allan reikninginn, verðskrá þeirra yrði aðlöguð að gildandi reglum auk þess sem félaginu yrði gert að endurgreiða mögulega öðrum viðskiptavinum sem lent hefðu í því sama og viðkomandi.

¹⁰ Umræddu hámarksþaki er þó hægt að breyta ef viðskiptavinur kys t.a.m. að hafa hærra þak eða vill jafnvel afnema slíkt haft yfirhöfuð.

Auk þessa fór kvartandi fram á það að PFS tæki afstöðu til þess hvort að tilkynningaskylda samkvæmt 14. gr. og 15. gr. EB reglugerðar, sbr. reglugerð 1174/2012 væri einungis leiðbeiningarregla eða hvort hún hefði lagalega þýðingu hér á landi þannig að viðskiptavinir/einstaklingar gætu byggt á henni rétt. Taldi kvartandi að svar stofnunarinnar gæfi til kynna að PFS liti svo á að vanræksla á tilkynningarskyldunni skipti litlu eða engu máli þegar kæmi að rúkkun fyrir þjónustu og benti á að úr þessu yrði að fá skorið.

Í svari Hringdu til PFS þann 22. mars s.l., vegna þessara athugasemda kvartanda, kemur fram að umræddar SMS tilkynningar fari í gegnum ýmis kerfi sem mörg hver séu erlendis og ekki í þeirra umsjá og því sé ómögulegt að ábyrgjast að þau berist eða staðfesta að þau hafi borist. Lagði félagið því mat á máli þessu í hendur stofnunarinnar.

PFS hefur skilning á því að vissulega geti komið upp tæknileg vandamál hvort heldur er vegna einhverskonar bilunar í kerfum fjarskiptafyrirtækisins í heimalandinu eða hjá því fyrirtæki sem reikiþjónustan fer í gegnum, sem getur t.a.m. gert það að verkum að skilaboð eða tilkynningar sem þessar skila sér ekki sem skyldi. Samkvæmt upplýsingum PFS er þó ofangreind skýring Hringdu um að ómögulegt sé að ábyrgjast eða staðfesta hvort tilkynningar komist á leiðarenda ekki allskostar rétt en PFS hefur þær upplýsingar að SMS kerfi þau sem fjarskiptafyrirtæki nota hafi alla möguleika, tæknilega séð, til þess að sjá til þess að tilkynningar af þessu tagi berist viðkomandi. Hins vegar þurfi að virkja slíkt með ákveðnum stillingum á kerfunum. Þannig sé t.a.m. mögulegt að stilla kerfin með þeim hætti að kerfin endursendi skilaboð til notenda, þar til kvittun fæst fyrir því að umrætt SMS hafi sannarlega komist til skila. Það hvernig unnið sé með þessar upplýsingar sé þó háð því hvaða ferli fjarskiptafyrirtækin hafa sett upp í sínum kerfum. Að mati PFS verður að telja ákjósanlegra að slíkar stillingar séu virkjaðar ef sá möguleiki er fyrir hendi, en umrætt fyrirkomulag hefði t.a.m. í því máli sem hér um ræðir að öllum líkindum komið í veg fyrir að svo fór sem fór.

Þegar horft er hins vegar til reikireglugerðarinnar sem slíkrar þá ber þó að geta þess að ekki er að finna frekari umfjöllun um hina eiginlegu framkvæmd þjónustuveitanda á slíkum tilkynningum eða skort á þeim, t.a.m. þau tilvik þegar slík tilkynningarskylda fer af einhverjum ástæðum forgörðum, hvernig fjarskiptafyrirtæki skuli tryggja að slíkar tilkynningar berist eða áhrif þess ef misbrestur verður. Ætla má þó, að mati PFS, ef horft er til markmiða reglugerðarinnar, sem óumdeilanlega miðar að því að auka gagnsæi og vernda neytendur, að í þeim tilvikum sem misbrestur verður á, þá hvíli sönnunarbyrðin á þjónustuveitanda að sýna fram á annað.

Hringdu hefur þegar viðurkennt að umrædd skilaboð komust ekki til skila til notanda af einhverjum ástæðum og því er ekki uppi ágreiningur um það atriði. Hins vegar telur kvartandi að stofnunin þurfi að taka afstöðu til þess hvort umrædd tilkynningarskylda skv. 14. gr. og 15. gr. reglugerðarinnar sé einungis leiðbeiningarregla eða hvort neytendum sé kleift að byggja á henni rétt.

Ekki er farið nánar út í það af hálfu kvartanda hvað felst í þeim rétti sem kvartandi vísar til en ganga má út frá því að hér sé átt við að fjarskiptafyrirtækjum sé ótækt að gjaldfæra viðskiptavinum sína um reikimagn líkt og tilkynning hafi borist, þegar slíkt fer hins vegar forgörðum, eins og í tilfelli kvartanda.

Líkt og PFS hefur áður komið inn á í bréfaskiptum sínum við kvartanda þá hefur þegar verið fjallað um sjónarmið stofnunarinnar að því er varðar kröfu kvartanda um endurgreiðslu á reikningum en líkt og fram kom í bréfi stofnunarinnar dags. 20. mars s.l., til kvartanda þá hefur PFS engar lagalegar heimildir til þess að leysa úr ágreiningi er varðar fjárhæð eða endurgreiðslu reikninga. Slíkur einkaréttarlegur ágreiningur rúmast þar af leiðandi ekki innan

verkahrings stofnunarinnar eða þeirra valdheimilda sem löggjafinn hefur falið stofnuninni en lausn á slíkum ágreiningi er á forræði íslenskra dómstóla.

Að mati PFS verður sú háttsemi Hringdu, að gjaldfæra kvartanda samkvæmt gjaldskrá sem var ekki í samræmi við þau verð sem reikireglugerðin kveður á um, að teljast með öllu óásættanleg. Hringdu hefur vissulega viðurkennt þessi mistök af hálfu félagsins og tiltekið að sama skapi að hin ofaukna gjaldfærsla verði leiðrétt gagnvart kvartanda. Ljóst er þó að ofangreint er skýrt brot gegn umræddri reglugerð sbr. 13. gr. hennar, um smásölugjöld fyrir reikigagnþjónustu.

Þá er það álit PFS að umrætt ákvæði 15. gr. reikireglugerðarinnar um tilkynningarskyldu sé ekki leiðbeiningarregla heldur sé um að ræða lögbundna kvöð sem hvílir á þjónustuveitendum. Af því leiðir að ef ekki er eftir henni farið eða hún brotin með einhverjum hætti að þá leiði mögulega almennar bótareglur til þess að neytendur geti byggt rétt sinn á því. Með tilliti til þessa er það niðurstaða stofnunarinnar að það beri að átelja Hringdu fyrir það að umrædd skilaboð bárust ekki sem og að kvartandi hafi verið gjaldfærður samkvæmt rangri og úreltri gjaldskrá. Hvað varðar hins vegar það sjónarmið kvartanda um að Hringdu sé ótækt að gjaldfæra fyrir reikimagn sökum þess að tilkynning með upplýsingum um gjaldskrá barst ekki kvartanda, þá ber í þessum efnum að hafa í huga hið eiginlega markmið reglugerðarinnar, en líkt og áður sagði þá er henni m.a. ætlað að tryggja að notendur á ferðalagi innan Evrópu borgi ekki óhóflegt verð, í samanburði við samkeppnishæf, innlend verð, fyrir reikiþjónustu innan Evrópu, og stuðla að snurðulausri starfsemi innri markaðarins og ná fram öflugri neytendavernd. Þótt reglugerðinni sé þannig ætlað það markmið að vernda neytendur og auka gagnsæi þá verður hún, að mati PFS, ekki túlkuð á þann veg að afleiðingar af brotum á henni geti fært neytanda ríkari rétt heldur en leitt hefði af því að eftir henni hefði verið farið. Til þess að svo ætti að vera hefði reglugerðin þurft að mæla fyrir um slíkar afleiðingar s.s. niðurfellingu gjaldtöku, skaðabætur eða þess háttar. Að auki má benda á að krafa kvartanda gengur lengra en t.d. meginregla á sviði skaðabótaréttar gerir ráð fyrir, þ.e. að bætur skuli ekki gera tjónþola betur settan heldur en ef ekkert tjón hefði átt sér stað. PFS útilokar þó ekki að kvartanda sé kleift að reisa slíkar kröfur samkvæmt öðrum réttarheimildum.

Með hliðsjón af ofangreindu er það því niðurstaða PFS að umrædd háttsemi Hringdu, þar sem tilkynningarskylda félagsins barst kvartanda ekki, beri að átelja enda brýtur það í bága við fyrrgreinda 15. gr. reglugerðar EB nr. 531/2012, sbr. reglugerð nr. 1174/2012, sbr. 2. mgr. 35. gr. fjarskiptalaga. Aukinheldur er það niðurstaða PFS að sú háttsemi Hringdu að gjaldfæra kvartanda samkvæmt annarri gjaldskrá en þeirri sem reglugerðin mælir fyrir um, hafi brotið gegn 13. gr. reikireglugerðarinnar um smásölugjöld fyrir reikigagnþjónustu.

Hins vegar er það niðurstaða stofnunarinnar að umrædd brot Hringdu feli þó ekki í sér að gjaldskylda notanda, fyrir notkun sem óumdeilt er að átt hefur sér stað, falli sjálfkrafa niður enda þyrfti slík krafa að eiga sér stoð í ákvæðum umræddrar reglugerðar eða fjarskiptalögum.

Ákvörðunartexti

Sú háttsemi Hringdu ehf., að senda ekki til [...] sjálfvirk skilaboð með grunnupplýsingum um gjöld fyrir veitingu reikigagnþjónustu, braut gegn 15. gr. reglugerðar EB nr. 531/2012, um hámarksverð til neytenda á farsímanotkun innan Evrópu, sbr. reglugerð nr. 1174/2012, sbr. 2. mgr. 35. gr. fjarskiptalaga.

Hringdu braut gegn 13. gr. reglugerðar EB nr. 531/2012, um hámarksverð til neytenda á farsímanotkun innan Evrópu, sbr. reglugerð nr. 1174/2012, sbr. 2. mgr. 35. gr.

fjarskiptalaga, með því að gjaldfæra kvartanda samkvæmt annarri verðskrá en þeirri sem reglugerð EB mælir fyrir um.

Sú krafa kvartanda um að Hringdu hafi verið óheimilt að gjaldfæra fyrir reikiþjónustu vegna brots á 15. gr. reglugerðar EB nr. 531/2012 á sér ekki stoð í reglugerðinni né lögum nr. 81/2003, um fjarskipti og er henni því hafnað.

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 að viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 39/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Sem neytanda ber kvartanda þó ekki að greiða umrætt málskotsgjald.

Reykjavík, 19. júní, 2013

Hrafnkell V. Gíslason, forstjóri

Guðmunda Áslaug Geirsdóttir