



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Skýringar við fyrirhugaðar breytingar á reglum um númera- og þjónustuf lutning

1. Inngangur

Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) hefur í samráði við fjarskiptafyrirtæki unnið að endurskoðun á reglum nr. 949/2008 um númera- og þjónustuf lutning í almennum fjarskiptanetum með það að markmiði að stytta afgreiðslutíma flutningsbeiðna. Er það m.a. gert með hliðsjón af kröfu um meiri skilvirkni númeraflutnings samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2009/136/EB um breytingu á tilskipun nr. 2002/22/EB um alþjónustu og réttindi notenda að því er varðar rafræn fjarskiptanet og -þjónustu.

Við þessa endurskoðun hefur einnig verið horft til breytinga sem eru til þess fallnar að skýra réttindi neytenda og réttindi og skyldur fjarskiptafyrirtækja varðandi framkvæmd númera- og þjónustuf lutnings og afmarka nánar eftirlitsúrræði Póst- og fjarskiptastofnunar þar að lútandi.

PFS kallar eftir frekara samráði við hagsmunaaðila um þær breytingar sem hún hyggst gera á númera- og þjónustuf lutningsreglum. Af því tilefni þykir stofnuninni rétt að gera grein fyrir helstu breytingum sem áformaðar eru og forsendum að baki þeim.

2. Val á tæknilegri lausn á framkvæmd númeraflutnings (9. gr.)

Númeraflutningur í talsíma- og farsímaþjónustu er framkvæmdur með því að senda rafrænar beiðnir þess efnis í miðlægan gagnagrunn um númer í tal- og farsímanetum sem er í eigu starfandi fyrirtækja á fjarskiptamarkaði, þ.e. Hins íslenska númerafélags ehf. (HÍN). Hefur þetta samstarf leitt til hagræðis og skilvirkni við númera- og þjónustuf lutning, aukið öryggi og áreiðanleika við framkvæmdina, auk þess sem ætla má að rafrænt og að hluta til sjálfvirk ferlið hafi dregið úr kostnaði fjarskiptafyrirtækjanna í þessum efnum. Í 9. gr. núgildandi númeraflutningsreglna er að finna meginregluna um val fjarskiptafyrirtækis á tæknilegri lausn við að framkvæma númeraflutning. PFS telur mikilvægt að hafa þessa meginreglu í heiðri. En stofnunin telur að ástæða sé til þess að skýra regluna frekar. Að mati PFS horfir reglan frekar inn á við, þ.e. til ferla og innviða hvers og eins fjarskiptafyrirtækis, fremur en til gagnkvæmra samskipta milli fjarskiptafyrirtækja. Þannig getur fjarskiptafyrirtæki ekki gert kröfu til þess að önnur fjarskiptafyrirtæki aðlagi sig að tiltekinni framkvæmd númeraflutnings feli hún í sér óhagræði og óhóflegan kostnað fyrir þau. Leggur PFS til að tekinn verði af allur vafi um þetta með því að geta þess berum orðum í 9. gr. regludraganna.

3. Ákvæði um rétthafa númera og netfanga (10. gr.)

Undanfarið hafa komið upp mál hjá PFS sem varða ágreining aðila um hver teljist vera rétthafi tiltekins númers. Hefur jafnan verið um það að ræða að vinnuveitandi hafi tekið að sér að vera greiðandi að tilteknu númeri sem einstaklingur hefur verið skráður rétthafi að. Í

sumum tilvikum hefur breyting á skráningu rétthafa númers átt sér stað í upplýsingakerfum fjarskiptafyrirtækis án þess að skráðum rétthafa hafi verið kunnugt um það eða samþykkt. Telur PFS mikilvægt að upplýsingakerfi fjarskiptafyrirtækjanna geti gert greinarmun á annars vegar greiðendum fyrir fjarskiptaþjónustu og hins vegar hver sé rétthafi tiltekins númers eða netfangs. Telur PFS að meiri formfesta þurfi að ríkja varðandi rétthafabreytingu að númerum og netföngum þannig að ótvírætt samþykki rétthafa liggi fyrir áður en númer eða netfang er skráð á nafn annars aðila. PFS telur því nauðsynlegt að kveða á um ákveðnar formkröfur varðandi framkvæmd rétthafabreytinga. Samhliða því er æskilegt að mæla fyrir um ákveðnar sönnunarreglur til þess að auðvelda úrlausn ágreinings milli aðila um hver sé rétthafi að tilteknu númeri eða netfangi. Í framangreindum tilgangi leggur PFS til að nýju ákvæði verði bætt við númeraflutningsreglurnar sem fjalli um rétthafa númera og netfanga, sem verði að 10. gr. þeirra.

4. Stytting afgreiðslutíma flutningsbeiðna (12. gr.)

Eins og fram kemur í inngangi er megintilgangur fyrirhugaðra breytinga á númera- og þjónustuflutningsreglunum að stytta afgreiðslutíma flutningsbeiðna til samræmis við kröfu um meiri skilvirkni númeraflutnings samkvæmt fjarskiptaregluverki Evrópusambandsins. Vísað er til 21. málsgreinar 1. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2009/136/EB um breytingu á tilskipun nr. 2002/22/EB um alþjónustu og réttindi notenda að því er varðar rafræn fjarskiptanet og -þjónustu.

Í umræddu ákvæði tilskipunarinnar er ekki gerður greinarmunur á flutningi númera í annars vegar talsímanetum og hins vegar í farsímanetum. Í 4. tölulið 21. mgr. segir að númeraflutning skuli framkvæma eins fljótt og auðið er. Hvað sem því líður skuli, þegar áskrifandi hefur gengið frá samningi um flutning númers til annars fjarskiptafyrirtækis, gera númerið virkt innan eins vinnudags.

Í 5. tölulið segir að viðeigandi bært stjórnvald sé heimilt að setja heildstæðar reglur um málsméðferð og framkvæmd númeraflutnings, að teknu tilliti til ákvæða landsréttar um samninga, tæknilega möguleika og þörfina á því að viðhalda samfellu í þjónustu við notendur. Í öllu falli skuli rof þjónustu í tengslum við númeraflutning ekki vara lengur en einn vinnudag.

Telur PFS að sú tillaga sem hún leggur fram til breytingar á ákvæði um afgreiðslutíma flutningsbeiðna sé í samræmi við framangreint ákvæði tilskipunarinnar. Er þar mælt fyrir um að númera- og þjónustuflutningur í tal- og farsímanetum skuli framkvæmdur eins fljótt og auðið er, en eigi síðar en einum virkum degi frá því að fráfarandi fjarskiptafyrirtæki hefur borist beiðni um númeraflutning og skriflegur eða rafrænn þjónustusamningur rétthafa númers við móttakandi fjarskiptafyrirtæki liggur fyrir, sbr. 2. mgr. 12. gr. regludraganna. Í 1. mgr. er þeirri meginreglu slegið fastri að tenging notanda megi aldrei falla niður lengur en óumflýjanlegt er og aldrei lengur en einn virkan dag.

Með tilliti til þess að heimilað er að setja reglur um númeraflutning sem taki m.a. mið af því sem er tæknilega mögulegt, sbr. 5. töluliðar 21. mgr. 1. gr. tilskipunar nr. 2009/136/EB, og að virtum áskilnaði ákvæðisins, sbr. 1. mgr. 12. gr. regludraganna um að þjónusturof skuli aldrei vara lengur en einn virkan dag, hyggst PFS mæla fyrir um heimila undantekningu á meginreglunni um hámarks afgreiðslutíma að því er varðar númeraflutning í talsímanetinu. Byggist undantekningin á því að breyta þarf tengingu handvirkt í símstöð. Þessar símstöðvar geta verið ómannaðar og verið staðsettar talsvert langt frá næsta þjónustuverkstæði

fjarskiptafyrirtækis. Þykir eðlilegt og réttlætanlegt að taka tillit til þess óhóflega kostnaðar sem myndi falla til ef ekki yrði veitt undanþáguheimild hvað þetta varðar. Í undantekningarákvæðinu er gert ráð fyrir að afgreiðslutíminn geti að hámarki orðið fimm virkir dagar.

Að lokum skal tekið fram að framangreind þýðing á efni ákvæðis tilskipunar nr. 2009/136/EB er ekki lögformleg og einungis sett hér fram til fróðleiks og frekari glöggvunar á fyrirhuguðum breytingum reglugranna.

5. Upplýsingaskylda (13. gr.)

Til þessa hefur upplýsingaskylda, samkvæmt orðanna hljóðan í nágildandi ákvæði reglnanna, eingöngu tekið til fjarskiptafyrirtækjanna. Staðreyndin er hins vegar sú að HÍN hefur gengt lykilhlutverki við framkvæmd númeraflutnings. Heldur gagnagrunnur HÍN utan um allar flutningsbeiðnir og um afdrif þeirra. Komi upp ágreiningur um númeraflutning, eins og reynslan sýnir að getur gerst, þurfa málsaðilar og PFS að reiða sig á upplýsingar frá HÍN. Telja verður óeðlilegt að PFS geti ekki kallað sjálfstætt eftir gögnum frá HÍN, heldur sé stofnunin bundin af þeim gögnum sem fjarskiptafyrirtækin leggja sjálf fram eða geti eingöngu óbeint kallað eftir slíkum gögnum fyrir milligöngu fjarskiptafyrirtækis. Um er að ræða gögn sem geta ráðið úrslitum máls og því skiptir miklu máli að þau séu hafin yfir allan vafa, þ.e. stafi ekki frá öðrum hvorum málsaðila, og að framsetning þeirra byggji á hlutlægum forsendum sem stofnunin ákveður. Með tilliti til framangreindra sjónarmiða hyggst PFS gera breytingar á ákvæði reglnanna um upplýsingaskyldu þannig að það taki einnig til HÍN.

6. Samskipti við rétthafa númera/tengingar sem óskar eftir flutningi (15. gr.)

Samkvæmt 2. málslíð nágildandi 14. gr. númera- og þjónustuflutningsreglna er óheimilt að hafa samband við rétthafa númera sem óskað hefur eftir flutningi í þeim tilgangi að koma í veg fyrir flutning. Hefur ákvæðið verið túlkað á þann veg að fjarskiptafyrirtækjum sé óheimilt að hafa samband við fráfarandi viðskiptavin sinn og eiga frumkvæði að því að gera honum ákveðið tilboð hætti hann við flutninginn. Hins vegar er orðalag ákvæðisins ekki afdráttarlaust um þetta. Þá hefur ekki verið álitid að ákvæðið komi í veg fyrir að fjarskiptafyrirtæki viðhafi gæðaeftirlit með því að hringja í fráfarandi viðskiptavini og grennslast fyrir um orsakir þess að þjónustu hafi verið sagt upp.

Póst- og fjarskiptastofnun telur það vera ákveðnum vandkvæðum bundið að framfylgja umræddu ákvæði 14. gr. í óbreyttri mynd. Helgast það fyrst og fremst af frekar almennum orðalagi ákvæðisins, auk þess sem það verður að teljast huglægt túlkunaratriði í hverju tilviki fyrir sig hvort frumkvæðið að því að bjóða betri kjör er talið liggja hjá starfsmanni fjarskiptafyrirtækis eða fráfarandi viðskiptavini þess. Væntanlega verður ekki skorið úr um slíkt án þess að stjórnvaldið eigi þess kost að hlusta á upptöku á símtali milli þessara aðila. Í þessu samhengi eru jafnframt áhöld um það að stofnunin hafi yfir að ráða viðeigandi rannsóknarræði til þess að skera úr um sönnunargildi munnlegs eða skriflegs framburðar vitna hvað þetta varðar.

Til að ráða bót á framangreindum vandkvæðum taldi stofnunin tvennt koma til greina. Annað hvort að kveða á um afdráttarlaust bann við því að fjarskiptafyrirtæki hafi samband við fráfarandi viðskiptavini sína í miðju númera- og þjónustuflutningsferli, en með því væru matskenndir þættir ákvæðisins úr sögunni og unnt að byggja sönnunarfærslu um meint brot á hlutlægari grundvelli. Hin leiðin væri að afnema ákvæðið þannig að markaðs- og smásöluhegðun fjarskiptafyrirtækjanna væru ekki settar neinar skorður varðandi þetta

samkvæmt reglum fjarskiptalaga. Lögmæti slíkrar háttsemi myndi þá væntanlega ráðast af almennum ákvæðum samkeppnislaga.

Áður en PFS tæki afstöðu til þess hvora leiðina skyldi fara við breytingu á 14. gr. núgildandi númera- og þjónustuflutningsreglna taldi stofnunin rétt að leita álits Samkeppniseftirlitsins á tilteknum atriðum, þ.e. hvort æskilegt væri að takmarka svigrúm fjarskiptafyrirtækja til að hafa samband við fráfarandi viðskiptavini sína í þeim tilgangi að gera þeim tiltekið tilboð hætti þeir við flutning, hvort að 2. mgr. 37. gr. og 52. gr. fjarskiptalaga hefði að geyma, að mati Samkeppniseftirlitsins, fullnægjandi lagastoð fyrir slíkri bannreglu og hvort reglur samkeppnislaga myndu taka til ágreiningsmála sem upp kynnu að koma um slíka markaðshegðun, ef PFS tæki þann kost að fella brott 2. málslíð 14. gr. númera- og þjónustuflutningsreglnanna.

[Álit Samkeppniseftirlitsins](#) barst PFS með bréfi, dags 10. mars s.l., en í niðurlagi þess greinir stofnunin frá niðurstöðu sinni svo hljóðandi:

„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 ótrausti 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.“

Með tilliti til tilvitnaðs álits Samkeppniseftirlitsins og þeirra sjónarmiða sem PFS hefur rakið hér að framan hyggst stofnunin fella brott 2. málslíð 14. gr. núgildandi númera- og þjónustuflutningsreglna.

7. Umsagnarfrestur

Hagsmunaaðilum er hér með gefinn kostur á því að gera athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar á reglum um númera- og þjónustuflutning. Liggja regludrögin fyrir í tveimur eintökum, eitt sem sýnir fyrirhugaðar breytingar (track changes) og annað á pdf. formi sem sýnir hvernig reglurnar munu koma til með að líta út samkvæmt þeim.

Geri hagsmunaaðilar athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar er þess óskað að vísað sé með skýrum hætti til hvaða ákvæða regludraganna þær taka til.

Umsagnarfrestur er til 21. apríl 2010.

Póst- og fjarskiptastofnun, 30. mars 2010