



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Samantekt á umsögnum í samráði PFS við hagsmunaaðila frá 24. júní 2013

Endurskoðun alþjónustukvaða Já Upplýsingaveitna hf., breytt fyrirkomulag skráningarhalds yfir áskrifendur og númeraskipulag fyrir upplýsingaþjónustur.

12. nóvember 2013

Efnisyfirlit

1. Samráðsskjal frá 24. júní 2013	3
2. Viðbrögð hagsmunaaðila.....	4
2.1 Skrár yfir áskrifendur.....	4
2.2 Núverandi fyrirkomulag skráarhalds	4
2.3 Breytt fyrirkomulag skráarhalds	5
2.4 Grunnupplýsingar	6
2.5 Samræmt skráarsnið	8
2.6 Útvistun skráarhalds og vinnslusamningar.....	8
2.7 Kostnaðargreining	10
2.8 Alþjónustukvaðir Já.....	11
2.9 Númeraskipulag fyrir upplýsingaþjónustur	12
2.10 Afturköllun á símanúmerin 118.....	14
2.11 Verðlagning í upplýsingaþjónustuveitur	14
2.12 Mögulegt samkomulag við Já.....	15
2.13 Tímasett aðgerðaráætlun.....	15
2.14 Aðrar athugasemdir	16
3. Niðurlag.....	16

1. Samráðsskjal frá 24. júní 2013

Þann 24. júní 2013 kallaði Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) eftir samráði við hagsmunaaðila vegna endurskoðunar á alþjónustukvöðum Já Upplýsingaveitna hf. (hér eftir Já), breytingu á fyrirkomulagi skráningarhalds yfir áskrifendur og breytingu á númeraskipulagi fyrir upplýsingaveitur. Birti stofnunarinn sérstakt samráðsskjal á heimasíðu sinni og sendi einnig bréf á þá aðila sem áttu beinna hagsmuna að gæta, vegna þeirra breytinga sem boðaðar voru í skjalinu.

Í samráðsskjalinu voru boðaðar þrjár meginbreytingar frá núverandi fyrirkomulagi. Í fyrsta lagi var boðað að PFS ætlaði að fella niður alþjónustukvaðir á Já er lúta að rafrænni útgáfu símaskrár, rekstri upplýsingaþjónustu um símanúmer í 118 og varðveislu heildstæðs gagnagrunns yfir símanúmer. Aftur á móti kom fram að stofnunarinn hygðist viðhalda kvöð varðandi útgáfu prentaðrar símaskrár.

Í öðru lagi áréttaði PFS skyldu fjarskiptafyrirtækja sem úthluta símanúmerum um að vera í stakk búin að afhenda númera- og vistfangaskrár sínar um áskrifendur, sbr. 45. gr. fjarskiptalaga, á kostnaðargreindu verði. Áréttun þessi er til komin vegna þess að stofnunarinn hefur upplýsingar um að fyrirtækin geti ekki tryggt réttleika þeirra tilteknu grunnupplýsinga sem lagaákvæðið kveður á um, að svo stöddu. Með þessu leitast stofnunarinn við að tryggja að aðili sem hyggst reka slíka upplýsingaþjónustu geti hafið starfsemi á sama grundvelli og Já gerir nú. Með afnámi mögulegra aðgangshindrana mun að mati PFS komast á samkeppni á þessum markaði sem vænst er til að leiði til sanngjarns verðs til neytenda fyrir aðgang að upplýsingum sem þessum. Fjarskiptafyrirtækin geta almennt, á grundvelli laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, gert samning um vinnslu persónuupplýsinga, en í samráðsskjalinu setti PFS ákveðin skilyrði um hvað fram skuli koma í slíkum samningi svo ákvæði fjarskiptalaga séu virt. Þá lagði PFS til ákveðið sniðmát sem upplýsingar skuli afhentar á til þriðja aðila.

Í þriðja lagi boðaði stofnunarinn að leyfi Já fyrir notkun á stuttnúmerinu 118 yrði afturkallað og notkun á því hætt. Í stað þess yrði tekin upp fjögurra stafa símanúmer fyrir upplýsingaþjónustu af þessu tagi. Voru í skjalinu lagðir fram þrír valmöguleikar og var óskað athugasemda hagsmunaaðila hvað þá varðar.

Í samráðsskjalinu setti PFS fram tímasetta áætlun um hvernig breytingunum skyldi komið á og tilkynnt að samráðsskjalið fæli í sér boðun ákvörðunar um efni skjalsins. Ekki væri sérstaklega að vænta frekari boðana, að undanskilinni kostnaðargreiningu á aðgangi að númera- og vistfangaskrá, áður en ákvörðun þessa efnis yrði tekin af hálfu PFS.

Stofnunarinn hvatti alla þá sem töldu sig eiga hagsmuna að gæta varðandi áætlanir stofnunarinnar að senda inn athugasemdir sínar og umsagnir um samráðsskjalið. Var frestur upphaflega veittur til 16. ágúst sl. en var síðar framlengdur til 31. ágúst sl.

Alls tóku fjórir aðilar þátt í samráðinu og skiluðu inn athugasemdum sínum fyrir tilgreinda fresti. Þar var um að ræða Já, Loftmyndir ehf., Miðlun ehf. og Símann hf. Í skjali þessu verða dregnar saman helstu athugasemdir samráðsaðila. Ekki er sérstaklega greint frá

athugasemdum aðila er vörðuðu önnur stjórnsýslumál sem rekin eru fyrir öðrum stjórnvöldum. Þá mun PFS ekki setja fram afstöðu sína til innkominna athugasemda hér heldur vinna áfram úr athugasemdunum og skoða mögulegan grundvöll fyrir samkomulagi við Já Upplýsingaveitur hf. líkt og félagið óskaði formlega eftir með bréfi til stofnunarinnar, dags. 21. júní sl. PFS mun því boða áætlanir sínar í sérstöku skjali innan tíðar.

2. Viðbrögð hagsmunaaðila

Í þessum kafla verða dregnar saman helstu athugasemdir þeirra hagsmunaaðila sem þátt tóku í samráðinu. Hefur PFS flokkað athugasemdirnar og eru þær settar fram undir efnisköflum sem eru sambærilegir þeim sem fram koma í samráðsskjalinu. Þá er til hægðarauka sett fram afstaða PFS sem birtist í samráðsskjalinu í upphafi hvers kafla áður en afstaða mismunandi umsagnaraðila er dregin saman.

2.1 Skrár yfir áskrifendur

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í kafla 3.1 í samráðsskjalinu fjallar PFS um ákvæði 45. gr. fjarskiptalaga. Setur PFS fram þá túlkun sína að í ákvæðinu felist tvíþættur tilgangur, þ.e. (i) að tryggja að sá aðili sem er undir alþjónustukvöð um að gefa út símaskrá og reka upplýsingaþjónustu um símanúmer geti fengið aðgang að upplýsingum um áskrifendur og þannig uppfyllt skyldu sína og (ii) að skapa samkeppni á markaði fyrir útgáfu símaskrár og rekstur upplýsingaþjónustu.

Afstaða umsagnaraðila:

Já er sammála túlkun stofnunarinnar og telur að ákvæðið hafi ávallt tryggt jafnan aðgang að skráarhaldi.
--

2.2 Núverandi fyrirkomulag skráarhalds

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í kafla 3.2 í samráðsskjali PFS kemur fram sú skoðun stofnunarinnar að virk samkeppni geti að óbreyttu ekki skapast á markaði fyrir upplýsingaþjónustur. Byggir stofnunin það á upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjum sem úthluta símanúmerum, en PFS aflaði upplýsinga um með hvaða hætti upplýsingaflæði til Já væri háttað. Var óskað upplýsinga um hvort upplýsingar væru veittar í rauntíma eða ekki, hvort fram færu viðbótarskráningar hjá Já og hvort slíkum breytingum væri þá miðlað til baka til hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækis.

Kemur fram í kaflanum að almennt er um að ræða rauntímaupplýsingar frá fjarskiptafyrirtækjunum. Þá kom einnig fram að þótt fjarskiptafyrirtækin gætu ekki staðfest að viðbótarskráning ætti sér stað hjá Já þá teldu þau sig ekki í stakk búin til að afhenda réttmætar upplýsingar, t.d. er varðar bannmerkingu einstaklinga. Þá beina flest fyrirtækin áskrifendum sínum til Já þegar breyta á upplýsingum.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Já er ósammála þeirri túlkun PFS að ekki geti myndast samkeppni á markaði fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer að óbreyttu. Telur félagið að beinast liggi við að skoða hvað telst til grunnupplýsinga samkvæmt 2. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga, þ.e. upplýsingar til að bera kennsl á áskrifanda. Er það túlkun félagsins að grunnupplýsingar séu takmarkaðar við sams konar upplýsingar og nauðsynlegar eru til reikningagerðar fjarskiptafélaganna, þ.e. nafn, símanúmer, heimilisfang og póstnúmer. Segir félagið jafnframt að fjarskiptafyrirtækin hafi allar nauðsynlegar upplýsingar um eigin áskrifendur til reikningsgerðar. Þannig þykir Já óljóst hvaða upplýsingar það eru sem PFS telur að félagið hafi, en ekki fjarskiptafyrirtækin um þeirra eigin áskrifendur. Vísar félagið einnig í umfjöllun sína um grunnupplýsingar í athugasemdum sínum.

2.3 Breytt fyrirkomulag skráarhalds

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í kafla 3.3 í samráðsskjali PFS er gerð grein fyrir ákvæði 45. gr. fjarskiptalaga sem leggur þá skyldu á fjarskiptafélög sem úthluta símanúmerum að vera í stakk búin að afhenda númera- og vistfangaskrár, sem hafa að geyma rauntíma grunnupplýsingar um áskrifendur, til aðila sem hyggja á rekstur upplýsingaþjónustu um símanúmerá kostnaðargreindu verði.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Félagið telur að heiti kaflans sé misvísandi þar sem verið er að varpa ljósi á núverandi stöðu samkvæmt 45. gr. fjarskiptalaga. Kemur fram að félagið hafi, með samningum við fjarskiptafyrirtækin, komið upp sínum eigin gagnagrunni yfir upplýsingar um áskrifendur allra fyrirtækjanna en slíkur gagnagrunnur hafi ekki verið til áður en Já var stofnað.

Já telur miður, á grundvelli lokaorða kaflans um að fjarskiptafyrirtækjum sé einungis skylt að afhenda upplýsingar um eigin áskrifendur, að stofnunin haldi enn fram að félaginu beri skylda, umfram fjarskiptafyrirtækin, til að afhenda þessar upplýsingar.

Miðlun

Miðlun segir í umsögn sinni að mikilvægt sé að fyrirhugaðar breytingar taki ekki aðeins til skráninga sem fram fara eftir gildistöku þeirra heldur feli einnig í sér að Já skili öllum eldri grunnupplýsingum inn í skráningarkerfi fjarskiptafyrirtækjanna. Þá bendir Miðlun á að mikilvægt sé, ef vinnsluaðili standi jafnframt að rekstri upplýsingaþjónustu, að hann geti

ekki nýtt sér stöðu sína til að takmarka samkeppni, öðlast forskot í samkeppni eða nýtt sér samkeppnisupplýsingar.

2.4 Grunnupplýsingar

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í kafla 3.4 í samráðsskjali PFS eru tilteknar þær upplýsingar sem stofnunin telur vera grunnupplýsingar í skilningi ákvæðis 45. gr. fjarskiptalaga. Ákvæðið kveður á um að persónuupplýsingar sem skráðar eru í prentuðum og rafrænum skráum og í upplýsingaþjónustu um símanúmer skuli takmarkast við þær upplýsingar sem þarf til að bera kennsl á áskrifanda, nema hann hafi veitt ótvíræða heimild til annars. Setti PFS fram að til grunnupplýsinga teldust (i) nafn rétthafa, (ii) símanúmer, (iii) heimilisfang, (iv) póstnúmer, (v) starfsheiti og (vi) bannmerking.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Í umsögn Já kemur fram að félagið er ósammála skilgreiningu PFS á grunnupplýsingum og spyr á hvaða lagagrundvelli PFS byggji þessa skilgreiningu sína. Bendir Já á að Evrópudómstóllinn hefur í dómum sínum skilgreint grunnupplýsingar sem nafn, heimili, póstnúmer, stað og símanúmer. Telur félagið að það hljóti að vera íþyngjandi fyrir fjarskiptafyrirtæki að safna upplýsingum um starfsheiti þar sem það tengist með engum hætti starfsemi þeirra. Þá er það álit Já að það sé eðlilegra að einstaklingar hafi áfram valfrelsi til að meta hvort þeir vilji birta slíkar upplýsingar í mismunandi upplýsingaþjónustum og þá gegn ótvíræðu samþykki. Tilgreinir Já að í dag séu starfandi margar sérhæfðar upplýsingaþjónustur á þessu sviði og nefnir sem dæmi LinkedIn sem taki á móti slíkum skráningum og veiti slíkar upplýsingar.

Já vísar jafnframt til Evrópudómstólsins þegar það tilgreinir þá afstöðu sína að bannmerking ætti ekki að vera skilgreind sem hluti grunnupplýsinga. Bendir félagið, í fyrsta lagi á að Þjóðskrá haldi utan um bannmerkingar í markaðslegum tilgangi og veltir félagið upp þeirri spurningu hvort ekki færi betur á því að þar væri alfarið haldið utan um bannmerkingar. Í öðru lagi lýsir félagið yfir því að það sé tilbúið, á grundvelli frjálsra samninga, að afhenda fjarskiptafyrirtækjunum upplýsingar um bannmerkingar áskrifenda þeirra, hafi þau ekki þær upplýsingar nú þegar.

Hvað varðar stefnu PFS um að áskrifendur skuli snúa sér til sinna fjarskiptafélaga til að breyta skráningu um bannmerkingu vísar Já til tjáningar- og atvinnufrelsis og tilgreinir að engin lög heimili PFS að koma í veg fyrir að einstaklingar geri breytingar á skráningum sínum hjá Já. Heimildir PFS ná til þess að skylda fjarskiptafélögin til að tryggja réttleika grunnupplýsinga.

Miðlun

Í umsögn Miðlunar kemur fram að það telji að, auk þeirra upplýsinga sem PFS telur til grunnupplýsinga, skuli upplýsingar um skráð aukanöfn á símanúmer áskrifenda teljast til grunnupplýsinga. Segir að í mörgum tilfellum sé maki réttihafa skráður við símanúmer en hefur ekki sjálfstæða skráningu.

Hvað varðar fyrirtæki er það álit Miðlunar að auk tilgreindra grunnupplýsinga einstaklinga skuli kenninafn réttihafa (svo sem Fjarskipti hf./Vodafone) og undirnöfn og –símanúmer fyrirtækja (svo sem útibú og deildir) teljast til grunnupplýsinga. Er það mat félagsins að þörf sé á þessum upplýsingum svo bera megir kennsl á áskrifanda.

Síminn

Síminn fer fram á að PFS falli frá því að skylda fjarskiptafyrirtæki að halda utan um upplýsingar um starfsheiti. Telur félagið að sú upplýsingasöfnun sé ekki í samræmi við ákvæði fjarskiptalaga, gangi gegn meðalahófsreglu stjórnsýslulaga og sé óþörf. Starfsheiti sé ekki hluti grunnupplýsinga enda ekki nauðsynlegt til að bera kennsl á einstakling. Ekkert í fjarskiptalögum eða lögskýringagögnum styðji þessa afstöðu PFS.

Síminn telur að starfsheiti teljist til viðbótaupplýsinga sem upplýsingaveitur skuli skrá, með samþykki viðkomandi, og geti þannig boðið upp á mismunandi þjónustu gegn mismunandi gjaldi og þannig keppt á samkeppnismarkaði. Þær upplýsingar sem fjarskiptafyrirtækjum ber að skrá séu eingöngu þær sem þarf til að bera kennsl á áskrifanda og nefnt er að þar teljist til dæmis heimilisfang og kennitala. Að mati félagsins fellur starfsheiti óumdeilanlega ekki í flokk upplýsinga til að bera kennsl á áskrifanda.

Að mati Símans er hér um umtalsverða breytingu að ræða frá fyrri framkvæmd sem fyrirtækið sér ekki að samræmist ákvæðum fjarskiptalaga. Bendir fyrirtækið á að í Þjóðskrá sé ekki að finna upplýsingar um starfsheiti og styðji það afstöðu félagsins að það teljist ekki nauðsynlegt til að bera kennsl á viðkomandi einstakling. Þá tilgreinir Síminn að starfsheiti einstaklinga breytist hratt.

Að mati Símans tekur PFS ekki tillit til hraða á flutningi símanúmera milli fyrirtækja og þess að upplýsingar um starfsheiti fylgi ekki með í slíkum flutningum. Að mati félagsins þurfa fjarskiptafyrirtæki þá að skrá upplýsingar sem þau hafi engin not fyrir í hvert skipti sem notandi færir sig á milli fyrirtækja eða við nýskráningu. Þetta skapi hættu á að skráarhald og samskipti við upplýsingaveitu truflist ef ut anumhaldið er hjá fjarskiptafyrirtækinu en ekki upplýsingaveitunni en mikilvægt sé að það sé óraskað. Lýsir Síminn yfir áhyggjum af áformum PFS þar sem stofnunin hefur ekki tekið tillit til þessa atriðis. Tilgreinir félagið að fjarskiptafyrirtækin þurfi ekki aðrar upplýsingar en nafn og kennitölu til að auðkenna viðskiptavin ásamt upplýsingum um heimilisfang vegna samskipta, svo sem vegna greiðslu reikninga.

2.5 Samræmt skráarsnið

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í 3.5 kafla samráðsskjalsins setur PFS fram þá kröfu sína að númera- og vistfangaskrár fjarskiptafyrirtækjanna skulu vera á samræmdu sniðmáti sem bjóði upp á einfaldar samkeyrslur við helstu upplýsinga- og gagnagrunnskerfi. Telur stofnunin að það sniðmát sem helst komi til greina fyrir sendingu og móttöku upplýsinga séu staðlaðar skeytasendingar sem noti XML sem samskiptahátt, sbr. einnig fylgiskjal með samráðsskjalinu þar sem finna mátti fyrirmynd að sniðmáti.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Já fagnar hugmynd PFS um samræmt skráarsnið við afhendingu upplýsinga en kallar þó eftir nánari skýringu og staðfestingu varðandi tvö atriði.

Í fyrsta lagi ber félagið saman texta samráðsskjalsins og fylgiskjal þess með XML hönnuninni og bendir á að samkvæmt fylgiskjalinu verði ekki skilið annað en að fjarskiptafyrirtækin skuli flokka birtingu grunnupplýsinga fyrir mismunandi miðla, þ.e. „online“, „DirectoryService“ og „OnPrint“. Að mati félagsins, sé þetta réttur skilningur, hefur PFS ekki heimild til að skylda fjarskiptafyrirtækin til að skrá þessar upplýsingar. Telur félagið að með þessu sé verið að skylda fjarskiptafyrirtækin að stíga inn í rekstur upplýsingaveitna og telur að umtalsverð hætta geti skapast við ranga skráningu fjarskiptafyrirtækja í mismunandi miðla upplýsingaveitna, en gæði slíkra skráninga eru grundvöllur fyrir rekstri góðrar upplýsingaþjónustu. Að mati félagsins verður mismunandi birting grunnupplýsinga alltaf að vera á valdi áskrifenda og val þeirra muni byggja á þeirri þjónustu sem upplýsingaveitur bjóða. Óskar félagið eftir nánari skýringum PFS hvað þetta varðar.

Í öðru lagi bendir félagið á að nauðsynlegt sé að hægt sé að nálgast lista af skráningum „EntryList“ eftir þörfum þar sem tæknibílanir geta valdið því að uppfærslur berist ekki. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að sækja heildarskrána sem virðist vera XML týpan „EntryList“.

2.6 Útvistun skráarhalds og vinnslusamningar

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í 4. kafla samráðsskjalsins er fjallað um útvistun skráarhalds fjarskiptafyrirtækjanna með vísun til laga, nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Er gerð grein fyrir gerð vinnslusamninga og fjallað um ábyrgðar- og vinnsluaðila. Í kaflanum eru sett fram sjónarmið sem PFS telur að mikilvægt sé að felist í vinnslusamningi svo ákvæði fjarskiptalaga um afhendingu upplýsinga séu uppfyllt.

Kemur skýrt fram sú afstaða PFS að ef fjarskiptafyrirtæki kjósi að gera vinnslusamning við vinnsluaðila skuli vera tryggt að réttur þriðja aðila til að fá upplýsingar sé ekki fyrir borð borinn og að samningurinn feli ekki í sér ívilnun til vinnsluaðila umfram þriðja aðila sem óskar aðgangs.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Félagið bendir á að vinnslusamningar eru á forræði lögaðila og ekki háðir samþykki PFS frekar en aðrir sambærilegir viðskiptasamningar. Eins bendir félagið á að útfærsla slíkra samninga heyri undir lögsögu Persónuverndar en ekki PFS.

Félagið beinir þeirri fyrirspurn til PFS hvort það sé túlkun stofnunarinnar að upplýsingaveita eigi áfram rétt á að fá símanúmeraupplýsingar beint frá fjarskiptafyrirtækinu, eða hvort að viðkomandi upplýsingaveita sé skylduð til að fá símanúmeraupplýsingar frá þeim vinnsluaðila sem fjarskiptafyrirtækið hefur samið við?

Tilgreinir Já að tilgangur fyrirspurnarinnar sé að fá staðfest af hálfu PFS að ekki sé verið að banna núverandi fyrirkomulag á afhendingu upplýsinga frá fjarskiptafyrirtækjum, óháð því hvort þau velji að gera vinnslusamninga eða ekki. Bann við slíkri afhendingu er, að mati félagsins, á skjön við lög og núverandi framkvæmd. Þá myndi bann við gerð samninga um afhendingu beint við fjarskiptafyrirtæki, óháð því hvort þau eru með vinnslusamninga eða ekki, ógna núverandi þjónustu við neytendur.

Að lokum bendir félagið á að ekki hafi verið til heildstæður og stöðugt uppfærður gagnagrunnur um símanúmeraupplýsingar fyrr en Já gerði samninga við öll starfandi fjarskiptafyrirtæki, líkt og aðrir aðilar hefðu getað gert, og geta enn.

Loftmyndir

Félagið gerir alvarlegar athugasemdir hvað varðar möguleika fjarskiptafyrirtækja til að útvista númera- og vistfangaskráningu. Að mati félagsins yrði slíkur vinnsluaðili líklegast Já þar sem slíkt myndi í nánustu framtíð hafa minnstar breytingar í för með sér hjá fjarskiptafélögunum.

Telur félagið í fyrsta lagi að breytingarnar séu ekki til þess fallnar að stuðla að heilbrigðri samkeppni á markaði fyrir upplýsingaþjónustur, heldur þvert á móti. Leiði þetta til að núverandi staða verði áfram til staðar, þ.e. að Já muni hafa kverkatök á útvistun vistfangaskráa til samkeppnisaðila. Þannig telur félagið að komið sé á lögbundinni einokun sem sé sambærileg þeirri sem nú er fyrir hendi og að Já hefði algjöra yfirburðastöðu ef breytingarnar næðu fram að ganga. Þá telja Loftmyndir að tilgangur og markmið PFS með breytingum nái ekki fram að ganga ef útvistun skráarhalds verður heimil. Telur félagið að í raun ætti að banna útvistun sem þessa eða að lágmarki, banna sama aðila að þjónusta fleiri en eitt fjarskiptafyrirtæki. Vinnsluaðili myndi, að mati félagsins, ávallt standa betur að vígi

en þeir sem þurfi að nýta sér hann sem millileið að upplýsingunum. Aðilinn yrði nauðsynlegur viðskiptaaðili samkeppnisaðila og væri jafnframt með markaðsráðandi stöðu á þessum markaði. Einokunarstaða gangi gegn markmiðum fjarskiptalaga og hlutverki PFS.

Að mati Loftmynda hefur Já sýnt þá hegðun að félagið sé líklegt að misnota sér markaðsráðandi stöðu. Slík misnotkun valdi mögulegum samkeppnisaðilum, neytendum og samfélaginu öllu gríðarlegu tjóni. Telur félagið því að fjarskiptafélögin eigi að koma sér sjálf upp vistfangamiðlun og myndu þá allir aðilar sitja við sama borð og eðlileg samkeppni á markaðinum tryggð. Það væri jafnframt í samræmi við markmið fjarskiptalaga, sbr. 3. mgr. 1. gr. laganna. Félagið telur mikilvægt, þótt fáir aðilar séu á markaðinum, að einhver samkeppni geti þrífist. Segir félagið það mögulegt í dag þar sem að fleiri fjárhagsstoðir en miðlun símanúmera séu í upplýsingastarfsemi, svo sem Street View þjónusta Já, sem félagið segir ekki tengjast símanúmerum á neinn hátt. Séu því notaðir peningar sem fást í skjóli einokunar á birtingu símanúmera til að keppa við fyrirtæki eins og Loftmyndir sem ekki nýtur neinna forréttinda.

2.7 Kostnaðargreining

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í 5. kafla samráðsskjalsins setur PFS fram að stofnunin muni, í samræmi við 4. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga, kostnaðargreina það verð sem fjarskiptafyrirtæki geta innheimt fyrir afhendingu gagna til þriðja aðila Gildir þar einu hvort fjarskiptafyrirtækin vinni upplýsingarnar sjálf til afhendingar eða geri vinnslusamning við þriðja aðila. Að mati stofnunarinnar er þetta grundvallarforsenda til að tryggja jafnræði milli aðila á markaði fyrir símaskrár og upplýsingaþjónustur fyrir símanúmer.

Er því lýst með einföldum hætti að fyrirkomulag gjaldskrár muni byggjast á óafturkræfu aðgangsgjaldi við upphaf viðskipta sem og skráningargjaldi fyrir daglega afhendingu upplýsinga. Benti stofnunin á að upplýsingaveita mun bera eigin kostnað af því að taka á móti skráningum og færa í gagnagrunn sinn, en fjarskiptafyrirtæki beri eigin kostnað við að koma skráningum með sjálfvirkum hætti til viðkomandi upplýsingaveitu.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Já gerir ekki athugasemdir við þennan kafla og segir boðaða kostnaðargreiningu í samræmi við það fyrirkomulag sem nú er á milli Já og fjarskiptafyrirtækjanna. Þá vill félagið koma því á framfæri að Já býður aðgang að símanúmeraupplýsingum allra fjarskiptafyrirtækjanna á innkaupsverði upplýsinganna að viðbættu 25% álagi.

Miðlun

Fram kemur í umsögn Miðlunar að mikilvægt sé að mögulegir kaupendur að upplýsingunum beri ekki nema lítinn hluta af kostnaði við uppbyggingu og rekstur númera- og vistfangaskráa þar sem öll fjarskiptafyrirtækin hafi slíkar skrár í dag þótt þær hafi ekki þjónað hlutverki sínu í tengslum við upplýsingaþjónustur um símanúmer. Segir félagið að megintilgangur slíkra skráa hljóti að vera að fjarskiptafyrirtækin geti haldið utan um viðskiptavinum sína. Sala á upplýsingum úr skránum verði því viðbótarávinningur þeirra. Leggur félagið áherslu á að fyrirhuguð breyting megi ekki leiða til þess að upplýsingaþjónustur standi undir óeðlilegum gagnakostnaði fjarskiptafyrirtækjanna.

2.8 Alþjónustukvaðir Já

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í 6. kafla samráðsskjalsins setti PFS fram afstöðu sína til núgildandi alþjónustukvaða Já og boðaði að fella niður allar kvaðir að undanskilinni kvöð um útgáfu prentaðrar símaskrár. Var það mat stofnunarinnar að samkeppni á markaði um upplýsingaþjónustur um símanúmer og vefútgáfu símaskrár myndu tryggja að alþjónusta á þessu sviði yrði veitt. Þá myndi samkeppni jafnframt tryggja að til væri heildstæður gagnagrunnur um símanúmer. Aftur á móti var það mat stofnunarinnar að ekki væri tryggt að samkeppni myndi skapast fyrir útgáfu prentaðrar símaskrár og boðaði að viðhalda slíkri kvöð á Já.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Já telur ekki nauðsynlegt að leggja á alþjónustukvaðir í tengslum við upplýsingaþjónustu og í ljósi áforma PFS að viðhalda slíkri kvöð varðandi prentaða símaskrá kannaði félagið hvernig þessu væri háttað hjá systurfélögum í Evrópu. Kom í ljós að ekki eru lagðar á kvaðir fyrir útgáfu prentaðrar símaskrár né vefútgáfu í Þýskalandi, Eistlandi, Finnlandi, Ungverjalandi, Bretlandi og Sviss. Á Möltu og í Portúgal var að finna alþjónustukvöð um prentaða símaskrá. Að mati félagsins eru aðstæður hér á landi mjög ólíkar þeim sem eru í þessum tveimur löndum þar sem netaðgangur hér á landi nær til hátt í 100% heimila en einungis 77 % heimila á Möltu hafa slíkan aðgang og 61% í Portúgal.

Vísar félagið í hið almenna fyrirkomulag í Evrópu og greiðs aðgangs að nettengingum hér á landi og telur það ganga gegn meðalhófsreglu stjórnsýslulaga hyggist PFS að leggja á alþjónustukvaðir hér á landi. Sér í lagi þar sem félagið er tilbúið að undirrita yfirlýsingu þess efnis að það gefi út prentaða símaskrá með sama sniði og það geri nú til, t.d. þriggja ára.

Já tekur sérstaklega fram að það leggi þann skilning í skilgreiningu PFS að útgáfa símaskrár í prentuðu formi sé óbreytt og gerir ekki athugasemdir við þann hluta samráðsins.

Félagið er efnislega sátt við þann hluta samráðsskjalsins sem snertir endurskoðun á alþjónustukvöðum Já.

2.9 Númeraskipulag fyrir upplýsingaþjónustur

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í kafla 7 í samráðsskjalinu kemur fram sú afstaða stofnunarinnar að til að tryggja jafnari samkeppnisstöðu aðila á markaði fyrir upplýsingaþjónustuveitur sé nauðsynlegt að kveða á um breytt fyrirkomulag númeraskipulags fyrir upplýsingaþjónustur, afturkalla leyfi Já fyrir stuttnúmerinu 118 og hætta notkun þess.

Lagði stofnunin fram þrjár tillögur um hvaða númeraraðir koma til greina fyrir upplýsingaþjónustur um símanúmer. Í fyrsta lagi var lagt til að öll 18xx númeraröðin yrði notuð fyrir þjónustu af þessu tagi. Í öðru lagi að símanúmerin 118x yrðu notuð og í þriðja lagi að tugurinn 1830-1839 yrði notaður fyrir upplýsingaþjónustuveitur. Óskaði stofnunin eftir áliti hagsmunaaðila um hvaða valmöguleika þeir teldu heppilegastan.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Félagið tekur fram í upphafi að það hafi þegar lýst yfir vilja sínum til að skila inn stuttnúmerinu 118 fyrr en úthlutunarskilmálar segja til um, með þeim fyrirvara þó að samráðið leiði ekki til verulega íþyngjandi ákvörðunar sem beint verði að félaginu eða annars konar íþyngjandi inngripa frá löggjafanum eða stjórnvöldum. Lýsir félagið yfir að það sé reiðubúið til viðræðna um þetta. Já mótmælir því sem fram kemur í samráðsskjali að ekki hafi verið virk samkeppni á markaði fyrir upplýsingaveitur þar sem félaginu sé ekki skylt að veita aðgang að símanúmeraupplýsingum og fjarskiptafyrirtæki séu ekki í stakk búin að tryggja réttleika grunnupplýsinga um áskrifendur sína. Tilgreinir félagið að fjarskiptafyrirtækin hafa samkvæmt samningum við Já afhent félaginu símanúmeraupplýsingar og hafi aðrir getað gert sambærilega samninga. Minnir félagið á að fjarskiptafélögin innheimti tekjur sínar af viðskiptavinum út frá grunnupplýsingum sínum og hlýtur réttleiki þeirra þar með að vera tryggður.

Hvað varðar símanúmer fyrir upplýsingaþjónustur kemur fram að Já hafi lagt í miklar fjárfestingar til að kynna upplýsinganúmerið og vörumerkið Já 118 og sé það ekki síst vegna þeirrar fjárfestingar sem að neytendur vita hvert þeir geta hringt er þá vantar upplýsingar. Að mati félagsins liggur því fyrir að niðurlagning á símanúmerinu muni valda viðskiptavinum Já, og neytendum almennt, mjög mikilli röskun ásamt því sem óvissa muni skapast um tilvist og þróun þjónustunnar frá því sem nú þekkist. Þrátt fyrir framangreint segist félagið tilbúið að skila inn númerinu áður en úthlutunarskilmálar segja til um, meðal annars vegna þess að því hafi nú þegar verið úthlutað númerinu 1818. Er það mat félagsins að ef ekki eigi að nota

símanúmerið 118 og að jafnframt eigi að banna notkun símanúmersins 1818 sé með öllu óvíst með hvaða hætti Já geti boðið upp á upplýsingaþjónustu.

Setur félagið fram athugasemdir sínar við þá þrjá valmöguleika sem PFS setti fram í samráðsskjali sínu um símanúmer fyrir upplýsingaþjónustu. Að mati félagsins er eini raunhæfi valkosturinn sá að öll 18xx númeraröðin verði notuð fyrir upplýsingaþjónustur um símanúmer, nema að vilji PFS sé að breyta umtalsvert eða jafnvel leggja þjónustuna niður.

Er félagið ósammála PFS um að ekki myndist samræmd neytendavitund um að upplýsingar sé að fá í þessari númeraröð. Telur félagið að ef PFS banni notkun á þeim símanúmerum sem nú þegar hefur verið úthlutað til aðila sem opinberlega hafa lýst vilja til að starfa á þessum markaði myndi einmitt draga úr líkum á því að þjónustan yrði notuð og verði þar með í boði fyrir íslenska neytendur.

Að mati félagsins er það augljós kostur að þær upplýsingaþjónustur sem þegar hafa fengið úthlutað símanúmerum í 18xx röðinni geti haldið þeim númerum sínum. Gerir Já því ekki athugasemdir við að Miðlun hafi þar forskot með því að vera réttthafi að símanúmerinu 1800, sem félagið telur verðmætasta símanúmerið í röðinni. Að mati félagsins verða þessi óbeinu eignarréttindi rétthafa hvorki tekin af þeim án veigamikilla almannahagsmuna né bótalaust.

Þá telur Já einnig að ef öll röðin er til úthlutunar sé nægt framboð á símanúmerum og sé það augljós kostur fram yfir hina tvo kostina sem settir eru fram í samráðsskjali PFS. Þá segir félagið að telja verði framkvæmdina við að velja alla 18xx röðina einfalda og hnökralausa. Að síðustu kemur fram að Já sé algerlega ósammála því mati stofnunarinnar að ekki sé tryggð einsleitni og samræmd neytendavitund verði þessi leið valin. Að mati Já væri einsleitni og samræmd neytendavitund best tryggð með því að velja þennan kost þar sem öll númer í upplýsingaþjónustur myndu byrja á 18.

Hvað varðar hina tvo valmöguleikana segir Já um 118x að notendur myndu vísa til númeraraðarinnar sem „ellefuáttatíuoginn – ellefuáttatíuognú“ en ekki „hundraðogátjáneinn“, og af þeim sökum yrði um verulega röskun fyrir neytendur að ræða og óvist hvað yrði um þróun þjónustunnar fyrir neytendur. Að sama skapi telur Já að númeraröðin 183x sé óþjál fyrir neytendur og lítill taktur í því til að muna. Er það mat félagsins að bann PFS við notkun á þegar úthlutaðum stuttnúmerum myndi valda enn meiri röskun fyrir neytendur en þegar er fyrirséð að verði með skilum Já á símanúmerinu 118 og niðurlögn þess.

Miðlun

Í umsögn sinni tekur Miðlun ekki afstöðu til þeirra þriggja valmöguleika sem PFS setur fram í samráðsskjali sínu. Aftur á móti leggur félagið mikla áherslu á að ekki verði valin leið sem gefur einum samkeppnisaðila óeðlilega markaðsstöðu. Telur félagið að PFS verði að tryggja að númeraskipti fari fram með þeim hætti að allir aðilar á markaði standi jafnfætis. Óeðlilegt væri ef Já fengi að auglýsa nýtt númer áður en hugsanlegir samkeppnisaðilar hafi tækifæri til

að hefja starfsemi sína. Megi númeraskiptin ekki fela í sér að hagsmunir sem Já hefur á þessum markaði varðveitist.

2.10 Afturköllun á símanúmerin 118

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í kafla 7.3 í samráðsskjali PFS kemur fram að þar sem stofnunin mun ekki endurnýja nógildandi alþjónustukvöð um rekstur upplýsingaþjónustu um símanúmer hyggist hún afturkalla leyfisveitingu Já fyrir símanúmerinu 118 og hætta notkun þess.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Fram kemur í umsögn Já að það hafi verið túlkun félagsins að númerið yrði ekki afturkallað fyrr en í fyrsta lagi sumarið 2015 þar sem nógildandi alþjónustukvaðir félagsins gilda til 30. júní 2014. Segir að í ljósi óvissunnar um hvaða símanúmeraröð taki við og með hliðsjón af því að ekki er ætlunin að aflétta öllum alþjónustukvöðum af félaginu, geri Já fyrirvara um að skil á númerinu haustið 2014 kunni að verða félaginu verulega íþyngjandi. Óskar félagið eftir viðræðum við PFS um tímasetningar á skilum símanúmersins.

2.11 Verðlagning í upplýsingaþjónustuveitur

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Fram kemur í kafla 8 í samráðsskjali PFS að þótt gjaldskrá Já fyrir upplýsingaþjónustu í 118 muni ekki lúta eftirliti PFS eftir afnám kvaða, þá muni stofnunin áfram fylgjast með verðlagi upplýsingaþjónustuveita um símanúmer og meta hvort og með hvaða hætti stofnunin geti unnið að eða tryggt sanngjarnt verð fyrir neytendur á þessari tegund alþjónustu, gefi verðsamanburður hér landi og erlendis tilefni til slíks.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Félagið bendir á að reynsla þess sé að verð fyrir símtöl í 118 á Íslandi nemi um þriðjung til fjórðungi af verði í nágrannalöndunum og að félagið sé stolt að geta boðið þjónustuna á sanngjörnu verði. Félagið byggir verðskrá sína fyrir þjónustu í 118 á kostnaðarverði auk hæfilegrar álagningar en á sama tíma hafi fjarskiptafyrirtæki getað lagt hátt í 90% álagningu á verðskrá Já án sýnilegs rökstuðnings og nokkurrar íhlutunar af hálfu PFS.

Félagið beinir þeirri spurningu til PFS á hvaða lagagrundvelli boðað eftirlit með verðskrá sé byggt.

2.12 Mögulegt samkomulag við Já

Afstaða PFS í samráðsskjali:

Í 9. kafla samráðsskjalsins kemur fram að PFS hafi borist bréf frá Já, dags. 21. júní sl. þar sem félagið lýsir sig reiðubúið til að gera samkomulag við PFS um áframhaldandi útgáfu prentaðrar símaskrár og skil á stuttnúmerinu 118 að því gefnu að alþjónustukvöðum verði létt af félaginu. Í samráðsskjalinu setti PFS það fram að ekki væri útilokað að stofnunin geti fallist á tillögu Já að einhverju eða öllu leyti.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Félagið fagnar því að PFS geti fallist á tillögu þess um að komast að samkomulagi að einhverju eða öllu leyti. Ítrekar félagið því boð sitt.

Miðlun

Félagið telur óljóst hvað eigi að felast í mögulegum samningum milli Já og PFS og telur að slíkur samningur megi alls ekki fela í sér viðleitni til að tryggja stöðu Já á markaði fyrir upplýsingaþjónustur, t.d. með því að gefa þeim tíma til að auglýsa nýtt númer áður en aðrir mögulegir samkeppnisaðilar geti hafið starfsemi sína.

2.13 Tímasett aðgerðaráætlun

Afstaða PFS í samráðsskjali:

PFS setti fram tímasetta aðgerðaráætlun í 10. kafla samráðsskjalsins til viðmiðunar og upplýsingar fyrir hagsmunaaðila. Þar kemur fram að PFS hyggst taka ákvörðun eða komast að samkomulagi um afléttingu kvaða og afturköllun á stuttnúmerinu 118 haustið 2013. Á sama tíma verði þeim fjarskiptafyrirtækjum, sem ákvæði 45. gr. fjarskiptalaga tekur til, sent bréf með upplýsingum um hvenær ný framkvæmd skráningarhalds skuli verða virk. Í byrjun árs 2014 verði svo unnar breytingar á reglum nr. 450/2008, um skipulag, úthlutun og notkun númera, númerarða og vistfanga á sviði fjarskipta og, ef til kemur, úthluta símanúmerum fyrir upplýsingaþjónustu. Um sumarið 2014 skuli svo liggja fyrir kostnaðargreining stofnunarinnar fyrir númera- og vistfangaskrár og ný framkvæmd skráningarhalds verði orðin virk. Að lokum var sett fram að haustið 2014 verði notkun stuttnúmersins 118 hætt.

Afstaða umsagnaraðila:

Já

Félagið telur, að teknu tilliti til athugasemda þess, að af hálfu Já standi ekkert í vegi fyrir þeirri tímasettu aðgerðaráætlun sem PFS setur fram í samráðsskjalinu sé það vilji PFS að ná samkomulagi við Já um framkvæmdina. Félagið ítrekar þó þrennt, þ.e. í fyrsta lagi að

afhending grunnskráninga hefjist strax enda sé ekkert sem standi í vegi fyrir afhendingu þeirra frá fjarskiptafyrirtækjum. Í öðru lagi að grunnskráningar skuli takmarkast við það eitt að bera kennsl á áskrifanda, þ.e. nafn kennitölu, heimilisfang og póstnúmer. Í þriðja lagi að notkun annarra númer en 18xx sé verulega íþyngjandi og skapi ófyrirsjáanlega röskun á þjónustunni og þróun hennar.

2.14 Aðrar athugasemdir

Afstaða umsagnaraðila:

Loftmyndir

Loftmyndir leggja ríka áherslu á að komið verði í veg fyrir að Já nái að nýta sér yfirburðarstöðu sína við fyrirhugaðar heildarbreytingar, svo sem að leggja í auglýsingaherferð á meðan samkeppnisaðilar byggja sig upp til að geta tekið þátt í samkeppninni. Þannig telur félagið að gefa verði fjarskiptafyrirtækjum að minnsta kosti sex mánaða frest til að koma upp vistfangamiðlun hjá sér án þess að fyrirhugaðar breytingar megi auglýsa. Á sama hátt, telur félagið, að gefa þurfi þeim sem hyggjast veita upplýsingar um símanúmer undirbúningsfrest án kynninga eða auglýsinga og að í því ferli þurfi að ríkja trúnaður gagnvart almenningi. Þetta verði framkvæmt undir stjórn PFS.

3. Niðurlag

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir helstu athugasemdum hagsmunaaðila sem tóku þátt í opnu samráði PFS um endurskoðun alþjónustukvaða Já, breytingu á fyrirkomulagi skráningarhalds yfir áskrifendur og breytingu á númeraskipulagi fyrir upplýsingaþjónustur. Í niðurstöðuskjali þessu eru fyrst og fremst settar inn athugasemdir aðila sem vörðuðu innihald samráðsskjals stofnunarinnar frá 24. júní sl., en athugasemdum aðila er vörðuðu önnur stjórnsýslumál sem rekin eru fyrir öðrum stjórnvöldum haldið til hliðar. Líkt og áður segir hyggst PFS nú vinna frekar úr innkomnum erindum og innan tíðar senda frá sér tilkynningu um fyrirhugaðar aðgerðir stofnunarinnar á grundvelli samráðsins.