



## PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

### Ákvörðun nr. 19/2010

#### um að hafna þjónustuleið í reiknivél PFS

##### I.

##### Erindið

Með bréfi, dags. 23. júní 2010, óskaði Og fjarskipti ehf. (hér eftir Vodafone) eftir því við Póst- og fjarskiptastofnun (hér eftir PFS) að stofnunin tæki formlega og kæránlega ákvörðun varðandi þá afstöðu stofnunarinnar að hafna því að taka þjónustuleiðina Talsímafjélag Valda&Freys (hér eftir V&F) með í útreikningum reiknivélar PFS. Höfnunin byggði á því að þjónustuleiðin V&F væri ekki samanburðarhæf við aðrar þjónustuleiðir sem teknar væru með í útreikningum reiknivélarinnar vegna þeirra skilmála og kjara sem þjónustuleiðin býður upp á.

##### II.

##### Málavextir og bréfaskipti

Forsaga málsins er eftirfarandi:

Þann 22. júní sl. opnaði PFS vefinn [www.reiknivel.is](http://www.reiknivel.is). Tilgangur reiknivélarinnar er að gera notendum fjarskiptaþjónustu kleift að bera saman verð á þjónustuleiðum fjarskiptafyrirtækjanna fyrir heimasíma, farsíma og ADSL nettengingar.

Við undirbúning á opnun vefsins var leitað eftir upplýsingum um þjónustuleiðina V&F og með tölvupósti til verkefnastjóra þjónustuleiðarinnar, dags. 15. júní sl., lagði PFS fram þá spurningu hvort mögulegt væri að skrá sig í V&F án þess að fá inneign í símann mánaðarlega og komast þannig hjá því að fá auglýsingar sendar í símann, eins og áskilið er í skilmálum þjónustunnar. Þessu var svarað neitandi með tölvupósti næsta dag.

Með tölvupósti PFS, 15. júní sl. var Vodafone tilkynnt að þjónustuleið fyrirtækisins sem gengi undir nafninu Talsímafjélag Valda&Freys yrði ekki tekin með í útreikningum reiknivélar PFS. Óskaði Vodafone eftir skýringum á því í tölvupósti og sendi í kjölfarið bréf, dags. 16. júní sl., þar sem farið var fram á rökstuðning á þeirri ákvörðun stofnunarinnar að taka þjónustuleiðina V&F ekki með í útreikningum reiknivélarinnar. Í bréfinu óskaði fyrirtækið jafnframt eftir því að reiknivélin yrði ekki gerð opinber fyrir en Vodafone hefði haft tíma til að fara yfir rökstuðninginn og andmæla ef þörf væri á.

Í framhaldinu sendi PFS bréf, dags. 18. júní sl., með rökstuðningi fyrir því að þjónustuleiðin V&F hefði ekki verið tekin með í útreikningum reiknivélarinnar. Segir m.a. í bréfinu:

„Með vísan til fyrstu og síðustu málsgreina 6. gr. reglna nr. 220/2010 um verðsamanburð á fjarskiptaþjónustu telur Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) að þjónustuleið Vodafone, sem nefnd er „Talsímafjélag Valda og Freys“, sé ekki samanburðarhæf við aðrar þjónustuleiðir sem í boði eru á farsímamarkaði og ráðgert er að taka með í verðsamanburð PFS.“

Þá segir í bréfinu:

„Horfir PFS til þess að áskilið er að viðskiptavinir í umræddri þjónustuleið samþykki að taka á móti markpósti í formi sms smáskilaboða. Sú innágreiðsla á símkostnað sem Vodafone veitir viðskiptavinum sínum í umræddri þjónustuleið fæst með því móti frá auglýsendum, þ.e. frá þriðja aðila. Þetta á ekki við um aðrar þjónustuleiðir fjarskiptafyrirtækja sem ráðgert er að bera saman í reiknivél PFS. Að mati PFS myndi samanburður umræddrar þjónustuleiðar við aðrar þjónustuleiðir sem í boði eru á markaði vera ósanngjarn og ómálefnalegur. PFS hefur því ekki í hyggju, að svo stöddu, að taka þjónustuleiðina „Talsímafjélag Valda og Freys“ með í verðsamanburð í reiknivél PFS.“

Að lokum segir í bréfinu að PFS teldi að ekki væri tilefni til að fresta opnun reiknivélarinnar vegna þessa. Þá var það tekið fram að óski Vodafone eftir því að PFS rökstyðji afstöðu sína með ítarlegri hætti geti fyrirtækið farið fram á að stofnunin taki formlega og kæránlega ákvörðun í málinu.

Með bréfi, dags. 23. júní sl., óskaði Vodafone eftir því að PFS tæki formlega og kæránlega ákvörðun í málinu. Að mati Vodafone væri ákvörðun PFS um að taka þjónustuleiðina V&F ekki inn í útreikninga reiknivélarinnar í ósamræmi við fyrri ákvarðanir stofnunarinnar þar sem þjónustuleiðin hefði verið tekin með í mánaðarlegum verðsamanburði stofnunarinnar um fjarskiptaþjónustu. Þá hefði Vodafone einnig átt gott samstarf með PFS í undirbúningi reiknivélarinnar en aldrei hafi komið til tals að þjónustuleiðin V&F væri ekki samanburðarhæf þjónustuleið á meðan á undirbúningi stóð.

Í bréfi Vodafone segir einnig:

„Ekki er hægt að tengja inneign sem Vodafone gefur viðskiptavinum á þjónustuleiðinni Talsímafjélag Valda&Freys við kynningu frá þriðja aðila því engin tengsl eru á milli þess hvort viðskiptavinur fær kynningarskeyti og þess hvort hann fær inneign eða hversu há inneignin er. Með öðrum orðum fá viðskiptavinir 1.000 króna inneign í hverjum mánuði þó svo að þeir fái engar kynningar sendar.“

Þá vísar Vodafone til 1. gr. reglna um verðsamanburð á fjarskiptaþjónustu nr. 220/2010 í bréfi sínu og er það mat fyrirtækisins með vísan í ákvæðið að ef ein þjónustuleið sem stendur öllum til boða er útilokuð brjóti það í bága við yfirlýst markmið reiknivélarinnar, að auðvelda neytendum að bera saman og velja hagstæðasta kostinn á fjarskiptamarkaði. Í reiknivél PFS sé

hvergi að finna forsendur sem myndu útiloka samanburð á þjónustuleiðinni V&F og öðrum þjónustuleiðum.

Að lokum óskaði Vodafone eftir því í bréfi sínu að fá í hendur lista yfir þær þjónustuleiðir annarra fjarskiptafyrirtækja sem ekki væru teknar með í reiknivél PFS og ástæður þess að þær væru ekki þar.

### III.

#### Forsendur og niðurstaða

##### 3.1.

###### *Lagaumhverfi*

Póst- og fjarskiptastofnun er sú stofnun sem með lögum hefur verið falið að annast framkvæmd laga um fjarskipti og hafa eftirlit með fjarskiptum, sbr. 1. tl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Eitt af skilgreindum verkefnum stofnunarinnar er að gæta hagsmuna almennings með því m.a. að stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við fjarskiptafyrirtæki og stuðla að birtingu skýrra upplýsinga fyrir notendur. Þá er það í verkahring stofnunarinnar að krefjast gagnsæi gjaldskráa og skilmála fyrir notkun almennrar fjarskiptaþjónustu sbr. d.-liður 4. tl. 1. mgr. 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun. Stofnunin hefur því afar mikilvægu hlutverki að gegna við að vernda hagsmuni neytenda á fjarskiptamarkaði. Til þess að það hlutverk komist til skila verður stofnunin að gæta þess í upplýsingagjöf sinni til neytenda að upplýsingar séu settar fram á skýran hátt og uppfylli þær kröfur sem settar eru fram í fjarskiptalögum um gagnsæi.

Ákvæði um gæði þjónustu er að finna í VIII. kafla laga nr. 81/2003 um fjarskipti sem fjallar um skilmála og gjaldskrár. Samkvæmt 1. mgr. 41. gr. laganna getur PFS gefið út reglur um gæði fjarskiptaþjónustu og framsetningu upplýsinga sem birtar eru í því skyni að gefa notendum aðgang að ítarlegum, samanburðarhæfum og auðskiljanlegum upplýsingum. Í athugasemdum við frumvarp laganna segir að líta beri á ákvæðið sem fyrsta áfanga í að veita notendum betri upplýsingar um gæði þjónustu hjá mismunandi þjónustuveitendum og auðvelda notendum samanburð.

##### 3.2.

###### *Verðsamanburður á fjarskiptaþjónustu*

Með stoð í fyrrnefndu lagaákvæði voru settar reglur um verðsamanburð á fjarskiptaþjónustu nr. 220/2010 í tengslum við undirbúning stofnunarinnar að gerð reiknivélar PFS og tóku þær gildi þann 16. mars 2010. Markmið reglnanna er að stuðla að auknu gagnsæi á verðlagningu á fjarskiptaþjónustu með því að birta opinberlega og gera aðgengilega heildstæða samantekt á verðskrár starfandi fjarskiptafyrirtækja, draga fram mismunandi þætti í samsetningu verðs og gefa notendum sjálfum kost á því að gera með gagnvirkum hætti marktækan samanburð á verði með tilliti til eigin notkunar, sbr. 1. gr. reglnanna. Reglurnar eru settar til hagsbóta fyrir

neytendur á fjarskiptamarkaði og er ætlað að stuðla að bættri neytendavernd og aukinni verðvitund almennings. Þær eru því settar m.a. með það að leiðarljósi að auðvelda neytendum að bera saman mismunandi þjónustuleiðir fjarskiptafyrirtækjanna.

Samkvæmt 6. gr. reglna um verðsamanburð á fjarskiptaþjónustu gerir PFS samanburð á verðskrár fjarskiptafyrirtækja fyrir sambærilega fjarskiptaþjónustu á grundvelli samanburðarhæfra skilmála og kjara. Í heild sinni hljóðar ákvæðið svona:

*„Póst- og fjarskiptastofnun gerir samanburð á verðskrár fjarskiptafyrirtækja fyrir **sambærilega** fjarskiptaþjónustu á grundvelli **samanburðarhæfra** skilmála og kjara. Er þá tekið mið af almennu einingarverði sem í gildi er að teknu tilliti til skilyrtra afsláttar, eftir því sem þeir rúmast innan almennra reikniforsendna samanburðarins. Ekki er tekið tillit til afsláttar sem byggir á einstaklingsbundnum og sértækum forsendum.*

*Verðsamanburður talsíma- og farsíma tekur tillit til fjölda innifalinnna mínútna innan tiltekins fjarskiptanets, enda fari þær ekki fram úr þeim fjölda mínútna sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki fær í sinn hlut miðað við tiltekna heildarnotkun skipt eftir markaðshlutdeild, sbr. a.-lið 7. gr. reglna þessara.*

*Getur samanburður hvort tveggja náð til áskriftarþjónustu og frelsisþjónustu. Póst- og fjarskiptastofnun getur ákveðið að samanburður nái eingöngu til gjaldfærslu sem byggist á tiltekinni gjaldtökumælingu.*

***Póst- og fjarskiptastofnun metur hvað telst vera sambærileg fjarskiptaþjónusta með tilliti til samanburðarhæfra skilmála og kjara.“ (Feitletrun PFS)***

Það er því í höndum PFS að meta hvað telst vera sambærileg fjarskiptaþjónusta með tilliti til samanburðarhæfra skilmála og kjara sbr. 4. mgr. ákvæðisins. Til að leggja mat á það hvað geti talist sambærileg þjónusta í þessu samhengi verður að líta til markmiða reglnanna. Markmið þeirra er eins og áður hefur komið fram m.a. að auka gagnsæi í verðlagningu á fjarskiptaþjónustu og gefa notendum sjálfum kost á því að gera með gagnvirkum hætti marktækan samanburð á verði með tilliti til eigin notkunar, sbr. 1. gr. reglnanna. Til að útreikningur reiknivélarinnar sé marktækur og gagnsær er því mikilvægt að þær þjónustuleiðir sem þar eru bornar saman séu samanburðarhæfar.

Í hverjum mánuði leggur Vodafone 1000 kr. inneign inn á farsíma sem eru í viðskiptum í þjónustuleiðinni V&F án þess að viðskiptavinur greiði nokkuð fyrir. Viðskiptavinir þjónustuleiðarinnar skuldbinda sig aftur á móti til að taka á móti auglýsingum í farsímann sinn í formi sms smáskilaboða. Inneignin sem lögð er inn á viðskiptavini mánaðarlega er því í boði auglýsenda, eða þriðju aðila, sem einskona endurgjald fyrir að taka á móti auglýsingum í símann. Eins og fram kemur í áðurnefndum tölvupósti frá verkefnastjóra þjónustuleiðarinnar V&F, dags. 16. júní sl., og í skilmálum þjónustuleiðarinnar er ekki mögulegt að skrá sig í þjónustuleiðina V&F án þess að skuldbinda sig til að taka á móti auglýsingum og fá inneign mánaðarlega í staðinn. Ekkert annað fjarskiptafyrirtæki á markaði hefur þennan háttinn á þegar lögð er inneign inn á viðskiptavini og er þetta einnig eina þjónustuleið Vodafone sem virkar með þessum hætti.

Það er því mat PFS að þjónustuleiðin V&F geti ekki talist sambærileg öðrum þjónustuleiðum Vodafone og annarra farsímafyrirtækja þar sem inneignin sem lögð er inn á viðskiptavini þjónustuleiðarinnar kemur frá þriðja aðila, en sá hluti inneignarinnar sem greiddur er af þriðja

aðila kemur hvergi fram í útreikningum og niðurstöðum reiknivélar PFS. Það er því ljóst að ef þjónustuleiðin yrði tekin með í útreikningum reiknivélarinnar myndi það skekkja niðurstöðuna þegar fjarskiptafyrirtæki á markaði eru borin saman og hvorki skila marktækri né gagnsærri niðurstöðu fyrir neytendur eins og áskilið er í reglunum um verðsamanburð á fjarskiptaþjónustu. Það væri því í andstöðu við markmið reiknivélar PFS og reglna um verðsamanburð á fjarskiptanetum að taka þjónustuleiðina V&F með í útreikning reiknivélarinnar.

### 3.3.

#### *Afstaða til athugasemda kvartanda*

PFS hefur sem áður sagði borist athugasemdir frá Vodafone varðandi þá ákvörðun stofnunarinnar að hafna því að hafa þjónustuleiðina V&F með í útreikningum reiknivélarinnar. Verður nú gerð grein fyrir athugasemdum fyrirtækisins og tekin afstaða til þeirra.

Í bréfi Vodafone, dags. 23. júní sl., kemur fram það mat fyrirtækisins að ákvörðun PFS um að taka þjónustuleiðina V&F ekki inn í útreikninga reiknivélarinnar sé í ósamræmi við fyrri ákvarðanir stofnunarinnar þar sem þjónustuleiðin hefur verið tekin með í mánaðarlegum verðsamanburði stofnunarinnar um fjarskiptaþjónustu. Þá hefði Vodafone einnig átt gott samstarf með PFS í undirbúningi reiknivélarinnar en aldrei hefði komið til tals að þjónustuleiðin V&F væri ekki samanburðarhæf þjónustuleið á meðan á undirbúningi hafi staðið.

PFS gefur mánaðarlega út verðsamanburð á fjarskiptaþjónustu og er sá samanburður fyrst og fremst yfirlit yfir gjaldskrár fjarskiptafyrirtækjanna. Þar geta neytendur nálgast og borið saman mismunandi verð á þeirri þjónustu sem er í boði hverju sinni en vísað er á heimasíður farsímafyrirtækjanna til nánari upplýsinga. Þær upplýsingar sem er að finna í mánaðarlegum verðskrár PFS eru í raun einungis upptalning á þeim þjónustuleiðum sem í boði eru hjá hverju fyrirtæki fyrir sig og mínútuverði hvernar leiðar, án þess að PFS leggi mat á einstakar leiðir sem eru í boði. Reiknivélin byggir hins vegar á fyrirfram gefnum reikniaðferðum og forsendum um verð á hverri þjónustuleið fyrir sig. Að áliti PFS myndu niðurstöður reiknivélarinnar því ekki gefa rétta mynd ef þjónustuleiðin V&F yrði tekin með þar sem sú þjónusta er aðeins í boði fyrir þá sem eru tilbúnir til að skuldbinda sig til að taka á móti auglýsingum frá þriðja aðila í símann sinn. Samanburðurinn væri því ekki marktækur ef þjónustuleiðin V&F væri tekin með í útreikningum reiknivélarinnar.

Í bréfi Vodafone segir jafnframt að ekki sé hægt að tengja inneign sem Vodafone gefur viðskiptavinum þjónustuleiðarinnar V&F við kynningu frá þriðja aðila því engin tengsl séu á milli þess hvort viðskiptavinur fær kynningarskeyti og þess hvort hann fær inneign eða hversu há inneignin er. Með öðrum orðum fái viðskiptavinir 1.000 króna inneign í hverjum mánuði þó svo að þeir fái engar kynningar sendar.

Með tölvupósti PFS til verkefnastjóra þjónustuleiðarinnar V&F, dags. 15. júní sl., var sú spurning lögð fram hvort mögulegt væri að skrá sig í þjónustuleiðina án þess að þiggja 1000 kr. inneign mánaðarlega og sleppa þá við að fá auglýsingar sem fylgja áskriftinni í símann. Í svari við tölvupóstinum segir verkefnastjórinn að sá möguleiki sé ekki fyrir hendi. Forsenda þess að vera í þjónustuleiðinni er því að skuldbinda sig til að taka á móti auglýsingum í

símann. Í skilmálum þjónustuleiðarinnar V&F segir jafnframt um inneignina að hún „sé í boði auglýsenda“ og á öðrum stað í skilmálunum segir „viðskiptavinir Valda&Freys samþykkja að fá kynningar og tilboð send frá þriðja aðila gegn mánaðarlegri inneign“. Það er því nauðsynlegt að samþykkja að taka á móti auglýsingum í símann til að fá þessa mánaðarlegu inneign og eru það forsendur þess að vera í þjónustuleiðinni. Af þessum sökum er ekki hægt að fallast á þá staðhæfingu Vodafone að engin tengsl séu á milli þess hvort viðskiptavinur fái auglýsingu senda í símann sinn og inneignarinnar sem hann fær mánaðarlega en tengslin þar á milli koma skýrlega fram í skilmálum þjónustunnar.

Þá vísar Vodafone til 1. gr. reglna um verðsamanburð á fjarskiptaþjónustu í bréfi sínu og er það mat fyrirtækisins með vísan í ákvæðið að ef ein þjónustuleið sem stendur öllum til boða er útilokuð brjóti það í bága við yfirlýst markmið reiknivélarinnar, að auðvelda neytendum að bera saman og velja hagstæðasta kostinn á fjarskiptamarkaði. Í reiknivél stofnunarinnar sé hvergi að finna forsendur sem myndu útiloka samanburð á þjónustuleiðinni V&F og öðrum þjónustuleiðum.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. reglna um verðsamanburð á fjarskiptaþjónustu gerir PFS samanburð á verðskrá m fjarskiptafyrirtækja fyrir sambærilega fjarskiptaþjónustu á grundvelli samanburðarhæfra skilmála og kjara. Markmið reglnanna er eins og áður sagði að auka gagnsæi í verðlagningu á fjarskiptaþjónustu, sbr. 1. gr. reglnanna. Til að útreikningur reiknivélarinnar sé marktækur og gagnsær er mikilvægt að þær þjónustuleiðir sem þar eru bornar saman eru séu samanburðarhæfar. Þó svo þjónustuleiðin sé í boði fyrir alla verða viðskiptavinir þjónustuleiðarinnar V&F að skuldbinda sig til að taka á móti auglýsingum í símann sinn og fá í staðinn 1000 kr. inneign mánaðarlega. Inneignin er því í boði auglýsenda, eins og segir í skilmálum fyrir þjónustunni, og viðskiptavinir verða að samþykkja að fá auglýsingar í símann sinn vilji þeir nýta sér þjónustuleiðina V&F. Inneignin sem viðskiptavinur fær mánaðarlega er í boði þriðja aðila og er því í raun endurgjald fyrir að taka á móti auglýsingum. Slíku fyrirkomulagi er ekki fyrir að fara varðandi aðrar þjónustuleiðir sem bornar eru saman í reiknivélinni. Það er því mat PFS að ef þjónustuleiðin V&F yrði tekin með í útreikninga reiknivélarinnar myndi það gefa skakka mynd í samanburðinum við önnur farsímafyrirtæki vegna þeirrar inneignar sem viðskiptavinur fær greidda inn á síma sinn mánaðarlega gegn því að taka á móti auglýsingum í símann, þar sem það myndi hvergi koma fram í reiknivélinni að inneignin sé í boði þriðja aðila.

Að lokum óskaði Vodafone eftir því í bréfi sínu að fá í hendur lista yfir þær þjónustuleiðir annarra fjarskiptafyrirtækja sem ekki væru í reiknivélinni og ástæður þess að þær væru ekki þar.

Allar aðrar þjónustuleiðir Vodafone og annarra fjarskiptafyrirtækja á einstaklingsmarkaði eru teknar með í útreikningum reiknivélar PFS enda telur stofnunin þær samanburðarhæfar í skilningi 6. gr. reglna um verðsamanburð á fjarskiptaþjónustu.

## Ákvörðunarorð

Þjónustuleiðin V&F uppfyllir ekki skilyrðið um að teljast samanburðarhæf við aðrar þjónustuleiðir fjarskipafyrirtækja í skilningi 1. mgr. 41. gr. laga nr. 81/2003 um fjarskipti og 1. mgr. 6. gr. reglna nr. 220/2010 um verðsamanburð á fjarskiptaþjónustum. Kröfu Vodafone um að þjónustuleiðin verði tekin með í útreikningum reiknivélar PFS er 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 viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Reykjavík, 12. ágúst 2010

---

f.h. forstjóra, Björn Geirsson

---

Margrét Gunnarsdóttir