



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Post- og teletilsynet
Postboks 447 Sentrum
0104 OSLO

Deres ref
SO.R/355/02

Vår ref
00/1576- EW

Dato
08.04.2003

**KLAGE OVER POST- OG TELETILSYNETS VEDTAK 3. JULI 2001 VEDR.
OPPHØR AV DEBITERING AV OPPRINGER FOR STARTAVGIFT VED
OPPRINGNING AV 800-NUMMER FRA BETALINGSTELEFONER**

Det vises til Statens teleforvaltningsråds brev med innstilling 17.06.02 i klagesak vedr. Post- og teletilsynets pålegg om opphør av debitering av oppringer for startavgift ved oppringning av 800-nummer fra betalingstelefoner. Videre vises til tilsynets vedtak 03.07.01, Telenors klage 11.07.01, tilsynets beslutning om utsatt iverksetting 16.08.01, Telenors tilleggsopplysninger 31.08.01. Det vises også til departementets vedtak i brev 26.03.01 om å oppheve sperring av 800-nummer fra offentlige telefonautomater etter klage fra Telenor.

1. Sakens bakgrunn

Telenor innførte i 1999 en sperre på 800-nummer (såkalte grønne nummer, dvs. nummer som er gratis å ringe til) fra offentlig tilgjengelige telefonautomater. Tilsynet bad om redegjørelse for dette i brev 27.04.99, og konkluderte på bakgrunn av Telenors redegjørelse at sperringen var i strid med offentlignettforskriften § 1-3 litra c) og Telenors konsesjon pkt. 7, jf. tilsynets vedtak 14.06.00. Telenor påklaget vedtaket 06.07.00, hvoretter tilsynet oversendte saken til Statens teleforvaltningsråd. Rådet besluttet å oversende saken til departementet som rette instans, idet departementet har utstedt Telenors konsesjon.

Departementet opprettholdt ved brev 26.06.01 tilsynets vedtak for så vidt gjaldt dets materielle innhold, ved å pålegge Telenor å oppheve alle sperringer av 800-nummer som fortsatt eksisterte på telefonautomater tilgjengelig for allmennheten på offentlig sted. Omformuleringen innebar ikke et nytt førsteinstansvedtak som ville gitt ny klagerett etter forvaltningsloven § 28. Det ble i brevet vist til at den innførte startprisen,

Postadresse:
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

Telefon
22 24 90 90 /
Org. nr.:
972 417 904

Post- og teleavdelingen
Telefaks:
22245609

Saksbehandler:
Eli Wongraven
22248218

jf. nedenfor, medførte at det ikke lenger var snakk om økonomisk tap for Telenor, og at det burde konkluderes med at sperringen skulle opphøre.

Telenor innførte 01.08.00 en startavgift på kr 5, alternativt tre klipp på Telekort på alle samtaler fra betalingstelefoner, med unntak av nødnummer. Takseringen begynner ved oppringning og dekker startavgift en samtale med varighet inntil 3,18 og 5 min. ved høy/lav takst. Avgiften påløper også ved bruk av nummer med såkalt reversert taksering (mottagende abonnent betaler for samtalen) og ved delt taksering.

Samtaler fra kortautomater kan bare betales med Telenors egne TeleKort, ev. kredittkort. For samtaler som settes opp via 800- og 00800-nummer kan man ikke betale med kredittkort. Uavhengig av betalingsmåte påløper hele startavgiften også hvor det ikke oppnås kontakt, noe som iflg. Telenor skyldes en teknisk feil.

Tilsynet varslet 23.03.01 Telenor om at man vurderte å gi pålegg om opphør av debitering av oppringer ved oppringing av 800-nummer fra Telenors betalingstelefoner. Telenor ga tilsvaret til dette i brev 03.04.01.

2. Tilsynets vedtak

Tilsynet ga 03.07.01 pålegg om at Telenor skulle opphøre med å debitere oppringer for startavgift ved oppringing av 800-nummer fra betalingstelefoner.

Tilsynet anser at teleloven § 3-2 er hjemmel for fastsettelse av nummerplan, og planen gir tillatelse til bruk av nummer og nummerserier. Videre legger tilsynet til grunn at nummerforskriften § 5, jf. nummerplanen forutsetter at oppringer ikke bare skal slippe å betale trafikkostnadene, men også en ev. aksesskostnad ved bruk av betalingstelefon ved oppringning av nummer i 800-serien. Telenors tolkning innebærer at dette "gratisprinsippet" undergraves ved at oppringer må betale kr 5/tre klipp på TeleKort. Tilsynet mener at bestemmelsen kan fortolkes til at det harmonerer både med dens ordlyd og intensjonen bak bestemmelsen at innringer også slipper å betale for aksessen.

Når det gjelder betalingstelefoner mener tilsynet videre at det er grunn til å se annerledes på betalingstelefoner som eies og drives av andre enn Telenor for så vidt gjelder rett til å debitere oppringer fra slike terminaler ved oppringing til nummer som i nummerplanen er reservert for reversert betaling.

En startavgift vil iht. tilsynet være uforenlig med det krav som påhviler Telenor iht. konsesjonen om å ha et landsdekkende tilbud om betalingstelefoner på offentlig sted.

Tilsynets utdypende vurderinger fremgår for øvrig av tilsynets brev til rådet 16.01.02.

3. Telenors klage

Telenor påklaget rettidig vedtaket 11.07.01 og anmodet samtidig om utsatt iverksettelse, noe som ble etterkommet av tilsynet 16.08.01.

Telenor anfører prinsipalt at det ikke foreligger hjemmel for vedtaket, verken i vilkår i Telenors konsesjon av 02.03.99, teleloven § 3-2, nummerforskriften § 5 eller i nasjonal nummerplan. Telenor hevder at ingen av disse rettskildene angir rekkevidden av at en nummerserie er reservert for reversert taksering eller for å fastslå at det ikke kan tas vederlag for utlån av betalingstelefon. Telenor mener dette står i motsetning til offentlignettforskriften § 2-8 hvoretter tilbyder uttrykkelig ikke kan kreve betaling for bruker for anrop til nødtelefon. Vedtaket påstås derfor å være ugyldig.

Telenor hevder videre at det er store praktiske vansker ved eventuelt å avkreve innehaver av 800-nummer en tilleggsavgift som skal dekke aksesskostnaden, fordi innehaverne ofte vil være andre enn Telenors egne kunder. Videre hevder Telenor det vil være vanskelig å identifisere hvilke samtaler som kommer fra betalingsautomater og at tilbyder må ha hjemmel for å kunne innkreve tilleggsprisen hos ekstern tilbyder.

Fra Telenors nye betalingstelefoner (ca. 1900 av i alt 10.640 på klagetidspunktet) er det mulig å skille ut enkeltvise 800-nummer og unnta disse fra startavgift. Oppringning fra slike telefoner til disse numrene er allerede gratis. Dette gjelder numrene til f.eks. "Telebamsen – kontakttelefon for barn som ikke liker at voksne ruser seg" og "Barn og unges kontakttelefon".

4. Tilleggsmerknader fra Telenor og tilsynet

Telenor har gitt diverse tilleggsopplysninger til rådet i faks 05.04.02, og opplyser bl.a. at kostnadene for en telefonsamtale består av tre elementer, nemlig hhv. aksesskostnaden på originerende side, transportkostnaden i det svitsjede telefonnettet og aksesskostnaden på terminerende side. Den førstnevnte kostnaden dekkes normalt gjennom fast abonnementspris, mens transportkostnaden dekkes på terminerende side for så vidt gjelder nummer som har reversert betaling. Telenor mener derfor at deres krav om startavgift egentlig bare dekker det andre abonnenter betaler for sin faste telefonforbindelse. Selv om startavgiften på kr 5,- inkluderer noe samtaleid, har det sammenheng med at kostnaden for bruk av betalingstelefonapparatet er rundet opp til nærmeste verdi som gir kostnadsdekning.

Telenor henviser også bl.a. i sitt brev 05.04.02 til rådet at sjikanerende eller uønskede samtaler fra betalingstelefoner til telefonnummer det er gratis å ringe til, er et betydelig problem.

Tilsynet har i sine tilleggsmerknader redegjort for at faktum har endret seg noe etter Telenors opplysninger i brev 07.02.02 til tilsynet og brev 05.04.02 til rådet.

Tilsynet mener bl.a. at det ikke er så vanskelig å inndrive utlånsvederlag hos mottagende abonnent som Telenor hevder, og tilsynet fastholder at kostnaden ikke skal belastes oppringer. Tilsynet mener det er av betydning at betalingstelefonene øker tilgjengeligheten til 800-tjenstene, og fastholder derfor sitt vedtak.

5. Rådets vurdering og innstilling

Rådet anser som det sentrale i saken at 800-nummer skal kunne ringes opp uten kostnad for den som ringer, og denne forutsetningen ligger i nummerplanen. Telenors plikt iht. konsesjonen mht. å opprettholde tilbud om betalingstelefoner på offentlig steder er ikke knyttet til noe krav om at dette skal skje uten noen som helst inndekning av kostnader. Det innebærer at Telenor kan kreve inndekket en startavgift fra den som ringer for alle andre samtaler enn til numre med reversert betaling. De som ringer nummer i sistnevnte gruppe må kunne legge til grunn at de ikke må betale for å bruke telefonen. Ordningen med reversert betaling vil ellers ikke tjene sitt formål. Inndekning av kostnaden for bruk av betalingstelefonene til denne nummerserie må derfor skje på annen måte.

Rådet deler tilsynets vurderinger om at sjikane-/ordensproblemet ikke kan løses ved startavgift for oppringning til den aktuelle nummerserie. Hensynet til disse numrenes tilgjengelighet må veie tyngre enn hensynet til å unngå disse problemene av ordensmessig karakter.

Rådet anser etter dette at det foreligger nødvendige hjemler til å fatte vedtak som pålegger Telenor fra å avstå å kreve startavgift av oppringer til nummer med reversert betaling.

Rådet innstiller på at klagen etter dette ikke tas til følge.

6. Departementets vurdering

Departementet er enig med Post- og teletilsynet i at vedtaket om å pålegge Telenor å opphøre med debitering av oppringer ved oppringing av 800-nummer, dvs. nummer som i henhold til gjeldende nummerplan er reservert for reversert betaling fra sine betalingstelefoner har hjemmel i teleloven § 3-2 jf. nummerforskriften § 5 for så vidt gjelder *betaling for trafikk tid*. Departementet slutter seg her til tilsynets og rådets begrunnelse. Departementet er imidlertid ikke enig i at det kan utledes noe hjemmelsgrunnlag for vedtaket fra Telenors konsesjonspålagte plikt til å ha betalingstelefoner, (konsesjonens pkt. 7), og viser til at konsesjonen ikke inneholder bestemmelser om taksering ved bruk av betalingstelefon. Departementet kan videre ikke se at teleloven § 3-2 kan danne hjemmelsgrunnlag for den del av vedtaket som gjelder utlånsavgift for bruk av betalingstelefonen, jf. nærmere om dette nedenfor. Departementet er heller ikke enig med tilsynet i at det er grunn til å se annerledes på betalingstelefoner som eies og drives av andre enn Telenor for så vidt gjelder rett til å

debitere oppringer fra slike terminaler ved oppringing til nummer som i nummerplanen er reservert for reversert betaling.

Det framgår av tilsynets saksframstilling og Telenors klage at startavgiften i utgangspunktet er ment å dekke Telenors utgifter knyttet til utlån av terminalen. Startavgiften er også omtalt av Telenor som en utlånsavgift. Når startavgiften er satt til kr 5,- så skyldes dette i følge Telenor at avgiften er oppjustert til nærmeste kroneverdi som gir utgiftsdekning. Derved oppstår imidlertid et "overskudd" som så regnes som betaling for samtaleid/trafikktid. Departementet er ovenfor kommet til at dette siste ikke er i overensstemmelse med regelverket. Tilsynets vedtak omfatter imidlertid også pålegg om at Telenor skal opphøre med i det hele tatt å ta startavgift/utlånsavgift. Som følge av Telenors klage må departementet således ta særskilt stilling til om det er hjemmel for å nekte Telenor å ta en utlånsavgift selv om denne struktureres slik at den ikke omfatter trafikktid/samtaleid. Så vidt departementet forstår mener tilsynet at vedtaket har hjemmel i teleloven § 3-2 og nummerforskriften § 5 basert på at det ligger i nummerplanens avsetting av 800-numrene for reversert betaling en forutsetning om at en oppringing til et slikt nummer skal være gratis for oppringeren uansett terminaltype som nyttes. Departementet kan imidlertid ikke se at et slikt mulig hjemmelsgrunnlag basert på en forutsetning er tilstrekkelig til å begrunne et vedtak om å pålegge Telenor å unnlate å ta en utlånsavgift for bruk av betalingstelefonen som ikke er slik strukturert at den også omfatter trafikktid/samtaleid. Et slikt pålegg må etter departementets syn i tilfelle hjemles i klar lov/forskriftsbestemmelse, jf. f.eks. teleloven §§ 4-4a og 4-4b vedr. oppringing til nødetatens nødmeldingstjeneste. Departementet kan ikke se at en klar hjemmel foreligger, og vurderer det derfor slik at tilsynets vedtak så langt er uten nødvendig hjemmel i lov/forskrift.

Etter det opplyste nyttes 800-numrene både til kommersielle og ikke-kommersielle formål. Departementet ser at det kan foreligge formål hvor det er gode grunner til at anrop burde kunne skje fra betalingstelefoner uten at oppringeren har telekort eller penger. Departementet ser det likevel som nødvendig og viktig at det foreligger en klar hjemmel for å fatte et vedtak av denne typen, idet et slikt pålegg vil være byrdefullt for adressaten. Departementet ber derfor tilsynet vurdere om det vil være ønskelig og hensiktsmessig å utarbeide et forslag til en slik hjemmel med sikte på å innarbeide denne i en av de nye/reviderte forskriftene som skal tre i kraft i forbindelse med ikrafttreddelsen av ny lov om elektronisk kommunikasjon.

Departementet må etter dette ta stilling til om vedtaket skal delvis omgjøres eller helt eller delvis oppheves. Departementet viser til at vedtaket etter sitt innhold generelt sett pålegger Telenor å avstå fra å ta startavgift ved oppringing fra betalingstelefon til 800-nummer og er etter en samlet vurdering kommet til at det mest hensiktsmessige er å oppheve vedtaket i sin helhet. Dette vil gi tilsynet grunnlag for å gå gjennom saken pånytt samt mulighet til å klarlegge nærmere de faktiske og tekniske implikasjoner ved en startavgift som begrenses til utgjøre en ren utlånsavgift. Departementet vil her

særlig vise til at det etter departementets syn vil være nødvendig å gå nærmere inn på Telenors anførsler knyttet til bruk av såkalte "Calling Cards" fra Telenors betalingstelefoner. Departementet kan ikke se at tidsaspektet framover ved denne løsningen slik saken rent faktisk og teknisk står vil stille seg særlig annerledes enn hva som hadde vært tilfellet dersom departementet hadde valgt en delvis omgjøring eller opphevelse.

7. Vedtak

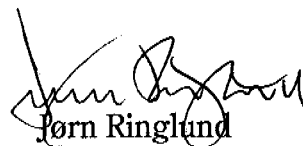
Post- og teletilsynets vedtak 03.07.01 med pålegg til Telenor ASA om å stoppe debitering av oppringer for startavgift ved oppringing av 800-nummer fra sine betalingstelefoner, oppheves.

Departementet beklager for øvrig at den samlede saksbehandlingstiden har blitt lang.

Med hilsen



Eva Hildrum e.f.



Jørn Ringlund

Gjenpart:

Telenor ASA

Statens teleforvaltningsråd v/Eirik Djøgne