



**OFFENTLIGT**

BESLUT

TELEFÖRETAGENS SKYLDIGHET ATT LÄMNA UT KATALOGUPPGIFTER FÖR PUBLICERING I EN ABONNENTKATALOG

1. TELEFÖRETAG SOM BESLUTET GÄLLER

AinaCom Oy<sup>1</sup>  
Alajärven Puhelinosuuskunta  
Anvia Abp<sup>2</sup>  
Blue Lake Communications Oy<sup>3</sup>  
DNA Ab<sup>4</sup>  
Elisa Abp<sup>5</sup>  
Etelä-Satakunnan Puhelin Oy  
Eurajoen Puhelin Osk<sup>6</sup>  
Härkätien Puhelin Oy  
Iisalmen Puhelin Oy<sup>7</sup>  
Ikaalisten-Parkanon Puhelin Osakeyhtiö  
Jakobstadsnejdens Telefon Ab - Pietarsaaren Seudun Puhelin Oy  
Kainuun Puhelinosuuskunta (KPO)<sup>8</sup>  
Kaisanet Oy<sup>9</sup>  
Karis Telefon Ab - Karjaan Puhelin Oy  
Keikyän Puhelin Osk<sup>10</sup>  
Kimito Telefonaktiebolag - Kemiön Puhelinosakeyhtiö<sup>11</sup>

<sup>1</sup> Begäran om åtgärd gäller Hämeen Puhelin Oy

<sup>2</sup> Begäran om åtgärd gäller Gamlakarleby Telefon Ab och Vasa Läns Telefon Ab

<sup>3</sup> Begäran om åtgärd gäller Savonlinnan Puhelinyhdistys

<sup>4</sup> Begäran om åtgärd gäller Huittisten Puhelin Oy, Kankaanpään Puhelin Oy, Kuopion Puhelin Oy, Lojo Telefon Ab, Lännen Puhelin Oy, Oulun Puhelin Oy, Porin Puhelin Oy och Päijät-Hämeen Puhelin Oy

<sup>5</sup> Begäran om åtgärd gäller Helsingfors Telefon Abp, Joensuun Puhelin Oy, Keski-Suomen Puhelin Oy, Turun Seudun Puhelin Oy, Riihimäen Puhelin Oy, Tampereen Puhelin Oy

<sup>6</sup> Före detta Eurajoen Teleosuuskunta

<sup>7</sup> Begäran om åtgärd gäller Puhelinosuuskunta IPY

<sup>8</sup> Före detta Kajaanin Puhelinosuuskunta

<sup>9</sup> Begäran om åtgärd gäller Kainuun Puhelinosuuskunta och Iisalmen Puhelin Oy, vilkas affärsverksamhet övergick till Kaisanet Oy 1.1.2011.

<sup>10</sup> Före detta Keikyän Puhelinosuuskunta

<sup>11</sup> Även Kimito Telefon Ab - Kemiön Puhelin Oy

KYMP Oy<sup>12</sup>  
 Laitilan Puhelin Osk<sup>13</sup>  
 LPOnet Oy Ab/Lovisa Telefon<sup>14</sup>  
 Mariehamns Telefon Ab  
 MPY Palvelut Oy<sup>15</sup>  
 Pargas Telefon Ab - Paraisten Puhelin Oy  
 PPO-Yhtiöt Oy<sup>16</sup>  
 Pohjois-Hämeen Puhelin Oy  
 SSP Yhtiöt Oy<sup>17</sup>  
 Telekarelia Oy<sup>18</sup>  
 TeliaSonera Finland Oyj<sup>19</sup>  
 Vakka-Suomen Puhelin Oy  
 Ålands Telefonandelslag

## 2. BEGÄRAN OM ÅTGÄRD INLÄMNAD AV

Visual Data Oy

## 3. INLEDANDE OCH AVGRÄNSNING AV ÄRENDET

Visual Data Oy lämnade den 12 juni 2000 till Kommunikationsverket (dåvarande Teleförvaltningscentralen) in en begäran om åtgärd i vilken krävdes att Kommunikationsverket ålägger de i begäran nämnda 47 teleföretag som har verksamhet i fasta nätet att vid vite till Visual Data Oy lämna ut de uppgifter som meddelats för publicering i en abonnentkatalog (nedan även *kataloguppgifter*) av de användare som ingått ett anslutningsavtal med dessa teleföretag. Visual Data Oy krävde dessutom att kataloguppgifterna skulle lämnas ut i ett elektroniskt allmänt ordbehandlingsformat (ASCII) lagrade så att det i materialet fanns identifierbara fältavgränsare. Visual Data Oy krävde vidare att totalavgiften för ett uppgiftsutlämningstillfälle inte skulle få överskrida 925,03 euro (5 500 mk).

Innan Visual Data Oy lämnade in sin begäran om åtgärd till Kommunikationsverket hade det till teleföretagen sommaren 1999 skickat en anbudsbegäran i vilken man hade bett att kataloguppgifterna lämnas ut "en gång i månaden och i fortsättningen eventuellt två gånger i månaden". Visual Data Oy:s avsikt har varit att publicera en abonnentkatalog i cd-rom-format och uppdatera uppgifterna i den 1–12 gånger per år.

Bolaget har i sin tilläggsutredning till teleföretagen också uttryckt sin ståndpunkt att prissättningen ska grundas på kostnaderna för utlämnande av uppgifterna och att man inte på priset kan lägga till kostnader för anskaffning eller skötsel av uppgifterna.

<sup>12</sup> Begäran om åtgärd gäller Kymen Puhelin Oy, vars konsument- och operatörsaffärsverksamhet 1.1.2010 övergick till KYMP Oy, ett dotterbolag som till 100 % ägs av moderbolaget Kymen Puhelin Oy.

<sup>13</sup> Före detta Laitilan Puhelinosuuskunta

<sup>14</sup> Begäran om åtgärd gäller Lovisa Telefonandelslag. Lovisa Telefon Ab (f.d. Lovisa Telefonandelslag) har enligt ett pressmeddelande daterat 28.2.2011 bytt namn till LPOnet Oy Ab.

<sup>15</sup> Begäran om åtgärd gäller Mikkelin Puhelinyhdistys.

<sup>16</sup> Begäran om åtgärd gäller Pohjanmaan Puhelinosuuskunta och Telepohja Oy

<sup>17</sup> Begäran om åtgärd gäller Forssan Seudun Puhelin Oy och Salon Seudun Puhelin Oy

<sup>18</sup> Begäran om åtgärd gäller Telekarelia Oy och Outokummun Puhelin Oy

<sup>19</sup> Begäran om åtgärd gäller Loimaan Seudun Puhelin Oy, Sonera Abp och Åbo Telefon Ab

I alla anbud som Visual Data Oy fick från teleföretagen hade man erbjudit kataloguppgifterna mot en viss årsavgift. I de utkast till avtal som ingick i flera av teleföretagens anbud hade man utgått från att de kataloguppgifter som ska lämnas ut utgör den katalog eller databas som avses i 49 § i upphovsrättslagen och är teleföretagens egendom. Dessa teleföretag hade erbjudit Visual Data Oy ett särskilt licensavtal i vilket teleföretagen skulle bevilja Visual Data Oy begränsad nyttjanderätt, det vill säga licens, till katalogen eller databasen. I avtalsvillkoren ingick krav på att den som köper kataloguppgifterna också ska beställa uppdatering av uppgifterna av teleföretaget. Den årliga nyttjanderättsavgift som skulle tas ut för abonnentuppgifterna angavs per katalograd och den innehöll uppdatering av kataloguppgifterna och ändringarna i fråga om abonnenterna.

Teleföretagen och Finlands Nummertjänst Ab (SNOY) har avtalat om att SNOY centralt kan sköta utlämnandet av kataloguppgifterna för teleföretagens del på det sätt som krävs i kommunikationsmarknadslagen. Enligt uppgifter som Kommunikationsverket erhållit ingick Visual Data Oy och Finlands Nummertjänst Ab i februari 2003 avtal om utlämnande av kataloguppgifter.

Kommunikationsverket meddelade den 13 mars 2003 beslut i ärendet. I sitt beslut ansåg Kommunikationsverket att det inte var behörigt att ålägga de teleföretag som nämnts som berörda parter att lämna ut kataloguppgifter så att avgiften för ett uppgiftsutlämningstillfälle skulle få vara högst 925,03 euro (5 500 mk). När teleföretagen erbjöd kataloguppgifterna via SNOY år 2002 sänkte de sina priser för utlämnandet till cirka en fjärdedel. Kommunikationsverket var inte med stöd av den gällande kommunikationsmarknadslagen behörigt att ingripa i SNOY:s priser eller leveransvillkor och inte heller behörigt att utreda eventuella kostnader som SNOY har för utlämnande av kataloguppgifterna. På dessa grunder drog Kommunikationsverket bort ärendet från behandling.

Visual Data Oy överklagade beslutet hos förvaltningsdomstolen och därefter hos högsta förvaltningsdomstolen. Genom sitt beslut den 9 augusti 2007 återförvisade högsta förvaltningsdomstolen ärendet till Kommunikationsverket för förnyad behandling till den del som Kommunikationsverket i sitt beslut hade bort ta ställning till om teleföretagen hade lämnat ut sina kataloguppgifter på det sätt som krävs i kommunikationsmarknadslagen, det vill säga i en med tanke på publiceringen användbar form på lika och skäliga villkor, så att de avgifter som tas ut för utlämnandet är skäliga i förhållande till kostnaderna för prestationen. Högsta förvaltningsdomstolen krävde att Kommunikationsverket skulle bedöma och i sitt beslut ta ställning till om teleföretagen agerat på det sätt som avses i begäran om åtgärd i strid med förpliktelserna enligt kommunikationsmarknadslagen.

När det gällde det yrkande som Visual Data Oy i sin begäran om åtgärd framställt om att avgiften för utlämnande av uppgifterna inte får överskrida ett visst belopp ansåg högsta förvaltningsdomstolen att det inte finns skäl att ändra förvaltningsdomstolens beslut, vilket till denna del stod fast. Som högsta förvaltningsdomstolen i sitt beslut bestyrkte var Kommunikationsverket enligt den kommunikationsmarknadslag som gällde när ärendet inleddes (396/1997) inte behörigt att fastställa priset på teleföretagens produkter och således inte heller priset för utlämnande av kataloguppgifterna.

Till den del som högsta förvaltningsdomstolen återförvisade ärendet till Kommunikationsverket har verket undersökt teleföretagens prissättning

för utlämnande av kataloguppgifter, både den prissättning som gällde år 2000 då Visual Data Oy:s begäran om åtgärd lämnades in och den prissättning som gällde år 2002 då man hade sänkt priserna. Kommunikationsverket tar på det sätt som högsta förvaltningsdomstolen kräver ställning till om teleföretagen har lämnat ut sina kataloguppgifter på det sätt som krävs i kommunikationsmarknadslagen, det vill säga i en form som är användbar med tanke på publiceringen av uppgifterna och på jämlika och rimliga villkor så att de avgifter som tas ut för utlämnandet står i rimlig proportion till prestationskostnaderna. När Kommunikationsverket bedömde om prissättningen vid utlämnande av kataloguppgifterna var lagenlig jämförde verket kostnaderna för prestationen i samband med utlämnandet av uppgifterna med de priser som tagits ut. Man undersökte både de kostnader som låg till grund för prissättningen år 2000 och de kostnader som låg till grund för prissättningen år 2002, då man hade sänkt priserna.

#### 4. KOMMUNIKATIONSVERKETS BEHÖRIGHET

Efter att högsta förvaltningsdomstolen återförvisade ärendet till Kommunikationsverket för förnyad behandling prövade verket om teleföretagen förfarit lagenligt i samband med utlämnandet av kataloguppgifterna. Prövningen gjordes utifrån 35 § och 36 § i kommunikationsmarknadslagen (396/1997), som var i kraft när begäran om åtgärd lämnades in. Enligt 35 § i lagen har Teleförvaltningscentralen (nuvarande Kommunikationsverket) till uppgift att övervaka att denna lag och med stöd av den utfärdade stadganden och bestämmelser iakttas. Enligt 36 § 1 mom. kan den som anser att ett teleföretag handlar i strid med denna lag eller stadganden och bestämmelser som utfärdats med stöd av den föra saken till Teleförvaltningscentralen för prövning. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska Teleförvaltningscentralen enligt lagens i 1 § nämnda syften främja teleföretagens serviceverksamhet och inbördes samarbete samt i första hand försöka lösa meningsskiljaktigheter genom förhandlingar mellan parterna. Vid behov ska den som gjort sig skyldig till ett fel eller en försummelse åläggas att rätta sitt förfarande.

#### 5. LAGSTIFTNING SOM GÄLLER UTLÄMNANDE AV KATALOGUPPGIFTER

Kommunikationsmarknadslagen (393/2003) trädde i kraft den 25 juli 2003. Genom denna upphävdes kommunikationsmarknadslagen (396/1997) med ändringar. Enligt 140 § 2 mom. i den nya lagen: *"På behandlingen av ett förvaltningsärende som är anhängigt när denna lag träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gäller vid ikraftträdandet."* I detta beslut tillämpas således den lagstiftning som gällde när begäran om åtgärd blev anhängig.

##### EG-lagstiftning

När begäran om åtgärd blev anhängig reglerades utlämnandet av kataloguppgifter av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/10/EG. Enligt artikel 6 i detta direktiv ska medlemsstaterna för att säkerställa tillhandahållandet av telefonkatalogtjänster "säkerställa att alla organisationer som tilldelar abonnenter telefonnummer tillmötesgår varje rimlig begäran om att få tillgång till ändamålsenlig information i ett avtalat format på villkor som är rättvisa, kostnadsorienterade och icke-diskriminerande".

### Nationell lagstiftning

Enligt 8 § 2 mom. 9 punkten i kommunikationsmarknadslagen (566/1999) skulle ett teleföretag

”lämna ut sådana uppgifter vilka de användare som ingått anslutningsavtal med företaget har uppgett för publicering i en abonnentkatalog, i en med tanke på publiceringen användbar form på lika och skäliga villkor, så att de avgifter som tas ut för utlämnandet är skäliga i förhållande till kostnaderna för prestationen, med beaktande av bestämmelserna i lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet”.

Skyldigheten att lämna ut uppgifter gällde alla teleföretag som ingår anslutningsavtal med användare.

Enligt 20 § 3 mom. i lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet (565/1999)<sup>20</sup> ska teleföretag sörja för att de krav och ändringar som gäller abonnentens eller användarens uppgifter vidarebefordras till dem till vilka företaget har lämnat ut dessa uppgifter för publicering i abonnentkataloger. Teleföretaget och den till vilken teleföretaget har lämnat ut ovan nämnda uppgifter ska komma överens om hur abonnentens eller användarens krav angående dessa uppgifter ska vidarebefordras.

Även trafikministeriets beslut om utlämnande av uppgifter i abonnentkataloger (759/1999) skulle iakttas vid utlämnande av uppgifterna. Detta beslut innehöll närmare bestämmelser om innehållet i skyldigheten att lämna ut uppgifter.

## 6. BEHANDLING AV ÄRENDET

### Kommunikationsverkets begäran om utredning

Kommunikationsverket begärde i en begäran om utredning daterad den 6 juli 2000 att teleföretagen skulle utreda frågorna om dataskydd i samband med publicering av kontaktuppgifterna, det vill säga på vilka villkor teleföretagen publicerar uppgifter om abonnenterna i abonnentkataloger.

Kommunikationsverket bad den 28 januari 2002 att de teleföretag som nämndes i begäran om åtgärd skulle lämna in en redogörelse för till vilka företag, i vilken form, på vilka villkor och till vilka priser man hittills har lämnat ut kataloguppgifter enligt 8 § 2 mom. 9 punkten i kommunikationsmarknadslagen. Dessutom uppmanades företagen rapportera de kostnader som dessa priser baserade sig på och huruvida ändamålet för användningen av uppgifterna påverkat prissättningen.

Med anledning av Visual Data Oy:s begäran om åtgärd meddelade Konkurrensverket den 25 oktober 2010 beslut om misstanke om missbruk av dominerande marknadsställning på marknaden för utlämnande av kataloguppgifter. Kommunikationsverket begärde den 2 november 2010 att Konkurrensverket enligt 10 a § i lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992) skulle ge Kommunikationsverket de handlingar som låg som grund för Konkurrensverkets beslut. Enligt detta lagrum har Konkurrens-

<sup>20</sup> Upphävd genom lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation 16.6.2004/516.

verket rätt att lämna ut en sådan sekretessbelagd handling som avses i 24 § lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och som det erhållit eller upprättat i samband med skötseln av sina uppgifter enligt denna lag till Kommunikationsverket, om det behövs för skötseln av Kommunikationsverkets uppgifter. I samband med ett möte mellan representanter för Kommunikationsverket och Konkurrensverket den 16 december 2010 bekantade sig Kommunikationsverket med de utredningar som Konkurrensverket fått i ärendet. Kommunikationsverket preciserade efter mötet vilka handlingar som begäran omfattade och Konkurrensverket överlämnade dem till Kommunikationsverket den 17 december 2010. Kommunikationsverket fick av Konkurrensverket de svar som teleföretagen gett den 24 januari 2000 och den 29 juni 2000 på Konkurrensverkets begäran om utredning, det svar som Finlands Nummertjänst Ab gett den 8 maj 2002 på Konkurrensverkets begäran om bemötande samt professor Juha-Pekka Kallunkis utlåtande om företagens prissättningsmetoder. Teleföretagens svar innehåller bland annat utredningar om de kostnader som föranleddes av insamling och utlämnande av abonnentuppgifter till bolagen samt om de prissättningsgrunder på vilka bolagens anbud baserade sig. I professor Juha-Pekka Kallunkis utlåtande analyserades bland annat bedömningen av prissättningen av abonnentuppgifterna med avseende på alternativa prissättningsprinciper.

#### Hörande av parterna

Sonera Oyj (nuvarande TeliaSonera Finland Oyj) och de bolag som hör till Elisa-gruppen (nuvarande Elisa Abp) har gett Kommunikationsverket separata utredningar i ärendet. De bolag som hör till Finnet-förbundet rf (nedan Finnet-bolagen) har gett sina utredningar gemensamt. Dessutom har Kommunikationsverket fått utredningar från Finlands Nummertjänst Ab (nedan även SNOY).

#### Soneras utredning

I sin utredning den 27 februari 2002 gav Sonera en koncis beräkning av årskostnaden för insamling och skötsel av uppgifterna i katalogdatabasen. Dessutom har man i den beräkning som baserade sig på kostnaderna för kataloguppgifterna lagt till en beräkning av det immaterialrättsliga värdet relaterat till katalogdatabasen. Sonera anser att man bör beakta att katalog- och abonnentuppgifterna har samlats in under flera års tid, och då har uppgifterna under årens lopp fått ett slags kostnadsbaserat balansvärde.

Enligt Sonera baserar sig priset i bolagets anbud till Visual Data Oy på de kostnader som anges i utredningen, och dessutom meddelar Sonera att enhetspriset för varje så kallad katalograd i katalogdatabasen är detsamma i alla bolagets anbud till alla som mottar uppgifter. Enligt utredningen baserar sig prissättningen av utlämningen av abonnentkataloguppgifterna på kostnaderna för insamling och skötsel av uppgifterna. Dessutom debiteras kostnaderna för utlämningen av uppgifterna separat. Dessa kostnader består av bland annat kostnader för uttagning och hantering av uppgifterna samt för postning enligt Hansaprint Oy:s prislista.

#### De lokala Finnet-bolagens utredning

Finnet-bolagen konstaterade i sin utredning den 28 mars 2002 att det varken i telemarknadslagen (nuvarande kommunikationsmarknadslagen) eller i de normer som utfärdats med stöd av den finns bestämmelser om det sätt och det förfarande med vilket teleföretagen ska ordna sin skyldighet att lämna ut abonnentkataloguppgifter. Finnet-bolagen ansåg att

bolagen fullgjort den skyldighet att lämna ut uppgifter som föreskrivs i lagen genom att centralisera utlämnandet så att det sker via SNOY.

Finnet-bolagen uppgav inte sina priser för utlämning av kontaktuppgifter, utan hänvisade till SNOY:s prislista, som enligt bolagen baserade sig på kostnadstäckningsprincipen, som i telemarknadslagen tagits som utgångspunkt, det vill säga på att priserna för utlämning av uppgifter ska vara skäliga i förhållande till kostnaderna för prestationen. Enligt utredningen har man dock även beaktat Konkurrensverkets ståndpunkter om den så kallade värdebaserade prissättningen.

Finnet-bolagen bifogade till sin utredning KPMG Oy:s utlåtande av den 31 juli 2000 till Konkurrensverket om grunderna för beräkningarna av försäljningen av kataloguppgifter. Utlåtandet innehåller en summering av uppgifterna från de 26 bolag som då var medlemmar i Finnet rf. Vid beräkningen har man adderat alla kostnader för kataloguppgifterna och dividerat dem med antalet anslutningsuppgifter. I beräkningen har man också noggrannare specificerat innehållet i varje utgiftspost. Som resultat av beräkningen erhöles en genomsnittlig kostnad per anslutningsuppgift. Enligt utredningen baserar sig prissättningen av utlämningen av kataloguppgifter på kostnaderna för insamling och skötsel av uppgifterna. Dessutom debiteras kostnaderna för utlämning av uppgifter separat. Dessa kostnader består av bland annat kostnader för uttagning och hantering av uppgifterna samt för postning.

#### Elisa-gruppens utredningar

Kommunikationsverket har fått separata men i stort sett identiska utredningar av ElisaCom Oy 28.3.2002, Tikka Services Oy 28.3.2002, Soon Com Oy 27.2.2002 och Lounet Oy 3.3.2002. När det gäller priser och leveransvillkor för kataloguppgifterna hänvisar företagen till SNOY:s priser, som beskrivs i det följande.

#### Finlands Nummertjänst Ab:s utredningar

Kommunikationsverket har fått utredningar inte bara från de bolag som begäran om åtgärd gäller utan även från Finlands Nummertjänst Ab. I den promemoria som SNOY bifogat till sin utredning av den 30 maj 2002 framför SNOY som sin ståndpunkt att teleföretagen inte är skyldiga att lämna ut kataloguppgifter på basis av så kallade kostnader för framtagning och konstaterar att SNOY:s prislista baserar sig på kostnadstäckningsprincipen som i telemarknadslagen tagits som utgångspunkt, det vill säga på att priserna för utlämning av uppgifter ska vara skäliga i förhållande till kostnaderna för prestationen. Man har dock även beaktat Konkurrensverkets ståndpunkter om den så kallade värdebaserade prissättningen. Enligt utredningen baserar sig prissättningen av utlämningen av kataloguppgifter på kostnaderna för insamling och skötsel av uppgifterna. På priset tillkommer ett påslag för utlämningskostnaderna, såsom kostnader för körning, uttagning och överföring av kataloguppgifterna, och dessa kostnader tas ut enligt Hansaprint Oy:s prislista. Vidare har Kommunikationsverket tagit emot SNOY:s utredning av den 11 juni 2002, till vilken SNOY har bifogat en ny prislista över nyttjanderättslicenserna. I denna prislista har priset för nyttjanderätt i ett år sänkts från 0,82 euro till 0,20 euro/databasrad.

#### Yttranden om Kommunikationsverkets beslutsutkast

Kommunikationsverket skickade den 3 januari 2003 ett år 2003 uppgjort utkast till beslut till de olika parterna för information och yttrande. Utkas-

tet till beslut innehöll de grunder med stöd av vilka Kommunikationsverket beredde beslutet i ärendet. Kommunikationsverket fick yttranden av Visual Data Oy 16.1.2003, av Sonera Oyj 29.1.2003, av Finnet-bolagen 29.1.2003 och av ElisaCom Oy 27.1.2003. Dessutom fick Kommunikationsverket ett yttrande i ärendet av Finlands Nummertjänst Ab 29.1.2003.

Kommunikationsverket gav den 25 mars 2011 de nämnda teleföretagen möjlighet att som berörda parter ta ställning till grunderna för det beslut som verket beredde år 2011. Till Kommunikationsverket inkom utlåtanden den 15 april 2011 från Dna Ab, Elisa Abp, Finnet-förbundet rf och TeliaSonera Finland Oyj. Kommunikationsverket beaktade parternas utlåtanden i sitt slutliga beslut och preciserade delvis de grunder som framfördes i beslutet.

#### Möten på Kommunikationsverket

Enligt 36 § i kommunikationsmarknadslagen (396/1997) ska Kommunikationsverket i första hand försöka lösa meningsskiljaktigheter genom förhandlingar mellan parterna. Efter att högsta förvaltningsdomstolen återförvisat ärendet till Kommunikationsverket för förnyad behandling ordnade Kommunikationsverket den 15 november 2007 ett möte med Visual Data Oy för kartläggning av nuläget i ärendet och eventuella möjligheter till förlikning. Representanter för Konkurrensverket var också närvarande på mötet. Kommunikationsverket försökte lösa frågan genom att den 21 januari 2008 ordna ett möte mellan Kommunikationsverket, teleföretagen<sup>21</sup> och Visual Data Oy. På detta möte behandlades den aktuella lagstiftningen, parternas ståndpunkter i ärendet och eventuella modeller för hur man skulle framskrida i ärendet. Förhandlingarna mellan parterna ledde inte till förlikning.

#### Behandling av ärendet i Konkurrensverket

Ärendet har prövats även i Konkurrensverket på basis av Visual Data Oy:s begäran om åtgärd den 18 januari 2000. I begäran om åtgärd begärde Visual Data Oy att Konkurrensverket skulle utreda om teleföretagen missbrukat sin dominerande marknadsställning och/eller brutit mot villkoren i det undantagstillstånd som beviljats dem. Konkurrensverket meddelade beslut i ärendet den 19 juni 2003 och Visual Data Oy överklagade detta till marknadsdomstolen. Marknadsdomstolen återförvisade ärendet till Konkurrensverket genom sitt beslut den 27 januari 2006. Konkurrensverket överklagade marknadsdomstolens beslut till högsta förvaltningsdomstolen, som genom sitt beslut den 10 augusti 2007 avvisade verkets besvär. I och med detta vann marknadsdomstolens beslut om återförvisande laga kraft. Konkurrensverket meddelade efter återförvisandet den 25 oktober 2010 ett nytt beslut om missbruk av dominerande ställning på marknaden för utlämning av abonnentuppgifter. Genom sitt beslut avskrev Konkurrensverket ärendet och konstaterade bland annat att: "Konkurrensen på marknaden för katalogtjänster kan i sin helhet anses vara funktionell, och därför har Konkurrensverket inget behov av några ytterligare åtgärder i ärendet." Visual Data Oy har överklagat Konkurrensverkets nya beslut till marknadsdomstolen och behandlingen av ärendet pågår ännu.

<sup>21</sup> I mötet deltog representanter för DNA Ab, Elisa Abp, Finnet-förbundet rf, Finlands Nummertjänst Ab och TeliaSonera Finland Oyj samt advokat Hannu Pokela från Castrén & Snellman Attorneys Oy. Pokela hade representerat Finnet-gruppens bolag i ärendet.

## 7. ANVÄNDBAR FORM OCH OMFATTNING I FRÅGA OM UTLÄMNANDE AV KATALOGUPPGIFTER

Enligt 8 § 2 mom. 9 punkten i kommunikationsmarknadslagen (396/1997) ska kataloguppgifterna lämnas ut "för publicering i en abonnentkatalog, i en med tanke på publiceringen användbar form". Enligt regeringens proposition (RP 85/1998) innebär detta i praktiken ett lagringsmedium som är lämpligt för automatisk databehandling.

Efter att ha lämnat in sin begäran om åtgärd har Visual Data Oy förhandlat om utlämnande av kataloguppgifter med SNOY, som administrerar en fil med ett omfattande innehåll av kataloguppgifter om de olika teleföretagens abonnenter. Enligt den information som Kommunikationsverket fått av Visual Data Oy har företaget i provningssyfte sommaren och hösten 2002 fått kataloguppgifter från SNOY:s fil, och företaget har inte haft något att anmärka på de utlämnade uppgifternas tekniska form, till exempel på de identifierbara fältavgränsarna. Däremot har parterna haft olika uppfattningar om den utlämnade mängden uppgifter.

I 2 § i trafikministeriets beslut (759/1999) föreskrivs om omfattningen av skyldigheten att lämna ut uppgifter att skyldigheten gäller alla de uppgifter som teleföretaget har och som den användare som ingått anslutningsavtal med teleföretaget har uppgett för publicering i en abonnentkatalog. Enligt beslutet ska fotografier, i varumärkeslagen (7/1964) avsedda varumärken eller andra motsvarande bildsymboler, textuppsättningar, markeringar eller andra särskilda framställningssätt inte betraktas som uppgifter som omfattas av denna skyldighet.

Även enligt regeringens proposition (RP 85/1998) är det nödvändigt att lämna ut alla de uppgifter som användarna har uppgett för publicering, när man vill möjliggöra tillhandahållande av konkurrerande abonnentkataloger. Enligt regeringens proposition innebär kommunikationsmarknadslagens begränsade tillämpningsområde dock att skyldigheten att lämna ut uppgifter endast gäller telefonkataloger för det fasta telefonnätet och mobilnätet, inte till exempel e-postkataloger.

Kommunikationsverket behandlade i sitt brev av den 5 september 2000 till teleföretagen informationssäkerhetsfrågor i anknytning till utlämnande av kontaktuppgifter. Av brevet framgick att Kommunikationsverket anser att skyldigheten att lämna ut uppgifter till dem som erbjuder konkurrerande abonnentkataloger enligt lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet (565/1999) gäller alla uppgifter som ska publiceras i abonnentkataloger. Uppgifterna ska lämnas ut till den som tillhandahåller en konkurrerande abonnentkatalog på samma villkor som teleföretaget självt publicerar dem i sina abonnentkataloger. Även abonnentuppgifterna för mobiltelefonanslutningarna ska lämnas ut till dem som tillhandahåller konkurrerande abonnentkataloger, såvida inte abonnenterna har förbjudit publicering av sina uppgifter i abonnentkataloger.

Skyldigheten att lämna ut kataloguppgifter gäller således teleföretag som ingår anslutningsavtal med användare och skyldigheten gäller alla uppgifter som användaren har meddelat för publicering i en abonnentkatalog. Även om administreringen av katalogtjänsterna läggs ut på entreprenad kvarstår teleföretagets skyldighet att lämna ut uppgifterna. I sista hand ansvarar det teleföretag som har ingått anslutningsavtalet för utlämnandet av uppgifterna. Teleföretaget ska se till att de lagstadgade skyldigheterna att lämna ut abonnentkataloguppgifterna och de skyldigheter som gäller prissättningen fullgörs oberoende av vilken aktör som

getts i uppgift att samla in, sköta och lämna ut abonnentkataloguppgifterna.

Enligt 8 § 2 mom. 9 punkten i kommunikationsmarknadslagen (396/1997) är teleföretag skyldiga att lämna ut kataloguppgifter för publicering i en abonnentkatalog. I lagen anges det användningsändamål som denna skyldighet gäller. Teleföretagen kan inte i samband med utlämnandet eller efter utlämnandet ställa som villkor att den som tar emot uppgifter inte får använda uppgifterna för det ändamål som anges i lagen. Den som mottar uppgifter ska dock iaktta bestämmelserna om tillhandahållandet av abonnentkataloger. Hanteringen av de uppgifter som publiceras i abonnentkataloger vid tillhandahållande av abonnentkataloger har reglerats i lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet (565/1999) samt i personuppgiftslagen (523/1999).

En del av teleföretagen har i början av 2000 helt eller delvis vägrat att lämna ut abonnentkataloguppgifter till Visual Data Oy. Enligt erhållna utredningar kan man dock konstatera att alla teleföretag under utredningens gång har varit redo att lämna ut abonnentkataloguppgifter antingen direkt eller via Finlands Nummertjänst Ab i den form och omfattning som lagen kräver.

## 8. AVGIFTER SOM TAS UT FÖR UTLÄMNING AV KATALOGUPPGIFTER

Enligt en utredning som Kommunikationsverket erhållit har teleföretagen och SNOY avtalat om att SNOY centralt för teleföretagens del kan sköta utlämnandet av abonnentkataloguppgifterna på det sätt som krävs i kommunikationsmarknadslagen. SNOY:s pris är således i praktiken på samma gång även det pris som teleföretagen begär för utlämnandet.

I maj 2002 meddelade SNOY Konkurrensverket och Kommunikationsverket att det sänker priset för rätten att i ett år använda kataloguppgifterna från 0,82 euro till 0,20 euro/listning (databasrad). Priset inkluderar rätten att använda kataloguppgifternas uppdateringsuppgifter. Kostnaderna för körning, uttagning och överföring av kataloguppgifterna läggs dock på priset. Dessa kostnader tas ut enligt Hansaprint Oy:s prislista. Hansaprint Oy är den egentliga administratören av SNOY:s databas.

SNOY har erbjudit en speciell prissättningsmodell till sådana köpare som Visual Data Oy, som vill publicera kataloguppgifter i cd-rom-format och som inte behöver uppdatering av uppgifterna i realtid. I denna prissättningsmodell debiterar SNOY dem som köper kataloguppgifter en licens på 10 euro per person som använder cd-rom-katalogen.

Enligt de utredningar som teleföretagen och SNOY har lämnat in i ärendet har priset på abonnentkataloguppgifterna baserat sig på kostnaderna för insamling och skötsel av abonnentuppgifterna, som kostnader för personal, informationssystem, lokaler och kapital samt ett vinsttillägg som lagts på kostnaderna. Vid prissättningen har man dessutom beaktat den värdebaserade prissättningen, i vilken priset påverkas av bland annat det ekonomiska marknadsvärde som utnyttjandet av rätten har. Vidare har man separat debiterat för de uttagningskostnader som utlämnningen av uppgifterna medför. Uttagningskostnaderna har bestått av bland annat kostnader för datakörningar, hantering av beställningar, fakturering och maskintid.

## 9. BEDÖMNING AV AVGIFTERNA FÖR KATALOGUPPGIFTERNA

Europeiska gemenskapernas domstol har i sitt avgörande<sup>22</sup> av den 25 november 2004 tagit ställning till frågan om vilka kostnader för insamling, uppdatering och tillhandahållande av ändamålsenliga uppgifter om abonnenterna som enligt artikel 6.3 i direktivet 98/10/EG kan inkluderas i priset för utlämning av uppgifter.

I sitt avgörande konstaterade domstolen att erhållandet av basuppgifter om abonnenterna, det vill säga deras namn, adress och telefonnummer, ouplösligen hänger samman med tillhandahållandet av telefonitjänsten och inte kräver någon särskild ansträngning av leverantören av den samhällsomfattande tjänsten. Kostnaderna för att erhålla eller tilldela dessa uppgifter utgör, till skillnad från kostnaderna för att ge utomstående tillgång till dessa, sådana kostnader som leverantören av den samhällsomfattande taltelefonitjänsten i vilket fall som helst måste bära och som redan har beaktats vid beräkningen av kostnaderna och intäkterna för tjänsten. Att under dessa förhållanden övervältra kostnaderna för att erhålla och tilldela uppgifter på personer som vill ha tillgång till denna information skulle leda till en obefogad överkompensation. Härav följer att när leverantören av den samhällsomfattande tjänsten lämnar ut dessa uppgifter till konkurrerande företag på marknaden för abonnentförteckningar kan denne således endast fakturera mottagaren för de tilläggs-kostnader som har uppstått för tillhandahållandet och inte för kostnaderna för att erhålla uppgifterna.

Domstolen anser dock att när det gäller ytterligare uppgifter som en leverantör av en samhällsomfattande tjänst inte är skyldig att ge utomstående parter tillgång till och som leverantören har haft tilläggskostnader för har leverantören rätt att fakturera mottagaren, inte bara för kostnaderna för att tillhandahålla uppgifterna, utan också för de tilläggskostnader som han själv har haft för att erhålla dessa uppgifter, under förutsättning att de utomstående parterna inte utsätts för någon diskriminerande behandling.

Domstolen konstaterar följande i sitt avgörande:

*Den förpliktelse för leverantören av en samhällsomfattande tjänst att på rättvisa, kostnadsorienterade och icke-diskriminerande villkor tillhandahålla utomstående ändamålsenlig information avseende abonnenter som föreskrivs i artikel 6.3 i direktiv 98/10 skall tolkas så, att när det gäller uppgifter såsom personers namn, adress och telefonnummer, kan leverantören av den samhällsomfattande tjänsten endast fakturera mottagaren för kostnaderna för det faktiska tillhandahållandet av dessa uppgifter. När det däremot gäller tilläggsuppgifter som en sådan leverantör inte är skyldig att ge utomstående parter tillgång till har leverantören rätt att fakturera mottagaren för de tilläggskostnader som han själv har haft för att erhålla dessa uppgifter, utöver kostnaderna för att tillhandahålla dem, under förutsättning att de utomstående parterna inte utsätts för någon diskriminerande behandling.*

---

<sup>22</sup> Mål C-109/03, KPN Telecom BV mot Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)

Domstolen anser att artikel 6.3 i direktiv 98/10/EG ska tolkas så att man med "ändamålsenliga uppgifter" avser endast de uppgifter som gäller sådana abonnenter som inte har motsatt sig att deras uppgifter publiceras i en katalog, och bara sådana uppgifter som behövs för att användarna av en abonnentkatalog ska kunna identifiera de abonnenter som de söker. I dessa uppgifter ingår i princip abonnenternas namn och adress, inklusive postnummer, samt det eller de telefonnummer som de har tilldelats av organisationen i fråga. Det står dock medlemsstaterna fritt att föreskriva att även andra uppgifter ska tillhandahållas användarna om dessa uppgifter med hänsyn till speciella nationella förhållanden förefaller nödvändiga för att abonnenterna ska kunna identifieras.

När ärendet i fråga inleddes fanns det i Finland bestämmelser om omfattningen av skyldigheten att lämna ut uppgifter i trafikministeriets beslut (759/1999). I 2 § i trafikministeriets beslut föreskrivs att teleföretagens skyldighet att lämna ut uppgifter gäller alla de uppgifter som teleföretaget har och som den användare som ingått anslutningsavtal med teleföretaget har uppgett för publicering i en abonnentkatalog. Med hänvisning till ovan nämnda avgörande av Europeiska gemenskapernas domstol anser Kommunikationsverket att när ett teleföretag lämnar ut dessa uppgifter till utomstående parter kan företaget fakturera de utomstående parterna endast för kostnaderna för tillhandahållandet av dessa uppgifter. Det faktum att teleföretagen i Finland har gett ett utomstående företag, SNOY eller någon annan part i uppgift att administrera och lämna ut abonnentkataloguppgifter innebär inte att teleföretagen inte längre är ansvariga för en lagenlig prissättning. Teleföretagen ska sörja för att de lagstadgade skyldigheterna i fråga om utlämningen av abonnentkataloguppgifterna och prissättningen fullföljs oberoende av vilken part som har fått i uppgift att samla in, sköta och lämna ut abonnentkataloguppgifterna.

Enligt de inlämnade utredningarna har teleföretagen erbjudit Visual Data Oy abonnentkataloguppgifterna till ett pris som har inkluderat förutom kostnaderna för utlämning av uppgifterna även andra kostnads- och prissättningskomponenter. Sådana andra kostnader har varit kostnader för insamling och skötsel av abonnentuppgifterna, som kostnader för personal, informationssystem, lokaler och kapital samt ett vinsttillägg som lagts på kostnaderna. Vid prissättningen har man också beaktat den värdebaserade prissättningen, i vilken priset påverkas av bland annat det ekonomiska marknadsvärde som utnyttjandet av rätten har.

Enligt den kommunikationsmarknadslag (396/1997) som gällde när ärendet inleddes skulle de avgifter som togs ut för utlämnandet av abonnentkataloguppgifter vara skäligen i förhållande till kostnaderna för prestationen. Den nationella lagstiftningen har till denna del grundat sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 98/10/EG. Enligt det ovan nämnda beslutet från Europeiska gemenskapernas domstol ska direktivet tolkas så att man i priset för de abonnentkataloguppgifter som omfattas av utlämningsskyldigheten, såsom personernas namn, adress och telefonnummer, det vill säga uppgifter som har karaktären av basuppgifter, inte borde ha inkluderat andra kostnader än kostnaderna för utlämning av abonnentuppgifterna. När det gäller sådana tilläggsuppgifter som teleföretagen inte är skyldiga att lämna ut har teleföretagen enligt beslutet från Europeiska gemenskapernas domstol rätt att fakturera inte bara för kostnaderna för utlämning av dessa uppgifter utan även för de eventuella tilläggskostnader som de har haft för att erhålla dessa uppgifter. I gemenskapernas domstols avgörande konstateras dock att det står medlemsstaterna fritt att föreskriva att andra uppgifter ska ingå i de kataloguppgifter som ska lämnas ut, om dessa uppgifter med hänsyn till

speciella nationella förhållanden förefaller nödvändiga för att abonnenterna ska kunna identifieras. I Finland gällde utlämningsskyldigheten enligt det beslut av trafikministeriet (759/1999) som gällde när ärendet inleddes alla de uppgifter som teleföretaget har och som den användare som ingått anslutningsavtal med teleföretaget har uppgett för publicering i en abonnentkatalog. Enligt regeringens proposition (RP 85/1998) innebär dock kommunikationsmarknadslagens (396/1997) begränsade tillämpningsområde att skyldigheten att lämna ut uppgifter gällde endast telefonkataloger för det fasta telefonnätet och mobilnätet. Även den skyldighet som gäller prissättningen av abonnentkataloguppgifterna har i den nationella lagstiftningen på samma sätt gällt alla uppgifter som omfattas av skyldigheten att lämna ut uppgifter. De uppgifter som omfattas av utlämningskyldigheten skulle enligt 8 § 2 mom. 9 punkten i kommunikationsmarknadslagen (396/1997) lämnas ut så att avgifterna för utlämningen var skäliga i förhållande till kostnaderna för prestationen.

Den prissättning av kataloguppgifterna som teleföretagen erbjöd Visual Data Oy baserade sig enligt den utredning som Kommunikationsverket har fått på kostnaderna för insamling och skötsel av abonnentuppgifterna, såsom kostnader för personal, informationssystem, lokaler och kapital samt ett vinsttillägg som lagts på kostnaderna. Dessutom debiterade man separat kostnaderna för utlämning av abonnentkataloguppgifterna, såsom kostnader för uttagning, hantering och postning. Vid prissättningen har man dessutom beaktat den värdebaserade prissättningen, i vilken priset påverkas av bland annat det ekonomiska marknadsvärde som utnyttjandet av rätten har. Kommunikationsverket anser att den prissättning som tillämpats vid utlämningen av abonnentkataloguppgifterna och som i huvudsak har baserat sig på kostnaderna för insamling och skötsel av kataloguppgifterna och som även har omfattat en värdebaserad prissättning inte på det sätt som föreskrivs i 8 § 2 mom. 9 punkten i kommunikationsmarknadslagen (396/1997) är skälig i förhållande till kostnaderna för prestationen.

## 10. KOMMUNIKATIONSVERKETS AVGÖRANDE

Med stöd av det ovan anförda anser Kommunikationsverket att alla de teleföretag som nämns som berörda parter har varit redo att på det sätt som föreskrivs i 8 § 2 mom. 9 punkten (566/1999) i kommunikationsmarknadslagen (396/1997) lämna ut abonnentkataloguppgifter antingen direkt eller via tredje part i den form och omfattning som lagen kräver.

Med stöd av det ovan anförda och med beaktande av 8 § 2 mom. 9 punkten (566/1999) i kommunikationsmarknadslagen (396/1997), trafikministeriets beslut (759/1999) och Europeiska gemenskapernas domstols avgörande C-109/03 kan man inte anse att teleföretagens prissättning av abonnentkataloguppgifterna har varit skälig i förhållande till kostnaderna för prestationen på det sätt som föreskrivs i 8 § 2 mom. 9 punkten (566/1999) i den kommunikationsmarknadslag (396/1997) som gällde när ärendet inleddes.

Enligt den kommunikationsmarknadslag (396/1997) som gällde när ärendet inleddes har Kommunikationsverket inte behörighet att ålägga de teleföretag som nämnts som berörda parter att lämna ut kataloguppgifter så att avgiften per uppgiftutlämningstillfälle skulle vara högst 925,03 euro (5 500 mk).

## 11. ÄNDRINGSSÖKANDE

Över detta beslut får anföras besvär hos förvaltningsdomstolen i enlighet med förvaltningsprocesslagen (586/1996). Enligt 6 § i denna lag får besvär anföras över ett beslut av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet.

Besvärсанvisning bifogas till beslutet.

## 12. LAGRUM SOM BESLUTET BASERAR SIG PÅ

Kommunikationsmarknadslagen (396/1997) 8 § 2 mom. 9 punkten (566/1999), 35 § 2 mom., 36 §, 48 § 1 mom.

Lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet (565/1999), 20 § 3 mom.

Trafikministeriets beslut 759/1999.

Mer information om beslutet ges av jurist Mari Österberg, tfn (09) 6966 306 och jurist Olli Honkkila, tfn (09) 6966 330. E-postadresserna har formen fornamn.efternamn@ficora.fi.

Chef för övervakningen av  
kommunikationsmarknaden



Marja Lehtimäki

Jurist



Mari Österberg

För kännedom

Konkurrensverket  
Finnet-förbundet rf.  
Ficom ry  
Kommunikationsministeriet/kommunikationsmarknadsavdelningen  
Dataombudsmannens byrå  
Finlands Nummertjänst Ab/advokat Hannu Pokela