

FRÉTTATILKYNNING

10. júní 1999

Á fundi sínum þann 9. júní sl. afgreiddi samkeppnisráð kæru Tals hf. vegna GSM-þjónustu Landssíma Íslands hf. (ákvörðun nr. [17/1999](#)) Afgreiðsla samkeppnisráðs felur annars vegar í sér að sérstöku álitu er beint til samgönguráðherra og hins vegar er beint bindandi fyrir mælum til Landssímans. Meginniðurstöður samkeppnisráðs eru eftirfarandi:

- Þegar Póst- og símamálastofnun var gerð að hlutafélagi þann 1. janúar 1997, Pósti og síma hf., var fyrirtækinu veitt ríkisaðstoð sem nemur a.m.k. 10 milljörðum króna. Ríkisaðstoðin fólst í því að eignir fyrirtækisins voru vanmetnar og viðskiptavild þess ekki metin og eignfærð. Til viðbótar voru lífeyrisskuldir fyrirtækisins lækkaðar um 1,5 milljarð króna.
- Vegna þessarar ríkisaðstoðar nýtur Landssími Íslands nú ólögmæts forskots í samkeppni á fjarskiptamarkaði. Á grundvelli ríkisstuðningsins er Landssíminn í aðstöðu til að lækka verð á þjónustu sinni, án þess að það eigi sér eðlilegar rekstrarlegar forsendur. Með ríkisaðstoðinni hefur keppinautum Landssímans verið mismunað og samkeppnisstöðu þeirra raskað með alvarlegum hætti.
- Þessi ríkisaðstoð er andstæð markmiði samkeppnislaga og fer auk þess gegn ákvæðum laga um stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunar. Jafnframt telur samkeppnisráð að ríkisaðstoðin fari gegn ákvæðum EES-samningsins.
- Samkeppnisráð beinir þeim tilmælum til samgönguráðherra að láta svo skjótt sem auðið er framkvæma endurmat á fastafjármunum Landssímans, skuldbindingum fyrirtækisins og viðskiptavild þess. Að því loknu verði ríkisaðstoðin til Landssímans dregin til baka.
- Samkeppnisráð leggur til við samgönguráðherra að hann hlutist til um að stofnað verði sérstakt dótturfyrirtæki um GSM-þjónustu Landssímans.
- Frá árinu 1994, þegar Póstur og sími hóf að bjóða GSM-þjónustu, til 1. apríl 1997 var verð á þessari þjónustu nánast óbreytt. Á þessum tíma hafði Póstur og sími einkarétt á markaðnum. Þann 1. apríl 1997 lá fyrir að Tal myndi hefja starfsemi í farsímaþjónustu. Frá þeim tíma til dagsins í dag hefur Landssíminn lækkað verð á GSM-þjónustu sinni um 27-50% auk þess sem gjöld fyrir sérþjónustu hafa verið felld niður.
- Liður í verðlækkunum Landssímans er magnafsláttur sem fyrirtækið veitir stórnotendum. Fyrir þessum afslætti hafa ekki verið færð nein rekstrarleg rök. Hins

vegar kemur fram í fundargerðum Landssímans að markmið fyrirtækisins með þeim hafi verið að binda verðmæta viðskiptavinum hjá fyrirtækinu og hindra Tali í að afla sér viðskipta við þá.

- Þegar hin einstaka yfirburðastaða Landssímans á fjarskiptamarkaði er virt og höfð er hliðsjón af forskoti fyrirtækisins, m.a. vegna áratuga einokunarstöðu, telur samkeppnisráð að magnafsláttur fyrirtækisins feli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu sem fari gegn markmiði samkeppnislaga og gegn markmiðum Alþingis um virka samkeppni á fjarskiptamarkaði.

- Samkeppnisráð beinir því þeim fyrirmælum til Landssímans um að fella úr gildi magnafslátt í GSM-þjónustu.

- Tali er bæði keppinautur Landssímans á GSM-markaði og kaupandi að almennri fjarskiptaþjónustu hjá fyrirtækinu vegna einokunarstöðu Landssímans í almennri talsímabjónustu, leigulínum o.fl. Því ber Landssímanum að viðhafa skýra stjórnunarlega aðgreiningu innan fyrirtækisins. Engu að síður hafa verið stofnaðar ýmsar nefndir innan Landssímans þar sem fulltrúar af öllum sviðum fyrirtækisins eiga sæti, jafnt frá þeim sviðum sem eiga í samkeppni við Tali og þeim sviðum sem selja Tali þjónustu. Samkeppnisráð telur þetta fyrirkomulag fela í sér aðstæður sem séu til þess fallnar að raska samkeppni, m.a. þar sem trúnaðarupplýsingar frá Tali geti borist til stjórnenda GSM-deildar Landssímans. Í ákvörðun samkeppnisráðs er fyrirmælum beint til Landssímans um að fella niður framangreint fyrirkomulag.

- Loks er fyrirmælum beint til Landssímans um að fyrirtækið láti Samkeppnisstofnun árlega í té yfirlýsingu löggilts endurskoðanda þar sem sýnt sé fram á að GSM-þjónusta Landssímans sé í raun fjárhagslega aðskilin frá annarri starfsemi fyrirtækisins.

Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir niðurstöðum samkeppnisráðs og forsendum fyrir þeim.

I. Álit samkeppnisráðs

Inngangur

Hér verður gerð nánari grein fyrir forsendum í álit samkeppnisráðs sem beint hefur verið til samgönguráðherra (Álit nr. 6/1999, 70 bls.).

Á undanförnum árum hafa orðið miklar breytingar á lagalegu umhverfi fjarskiptamarkaðar hér á landi eins og annars staðar í Evrópu. Megintilgangur breytinganna er að skapa skilyrði fyrir virka samkeppni á markaðnum með því m.a. að afnema einkarétt á fjarskiptaþjónustu. Hlutverk samkeppnisyfirlýsinga á fjarskiptamarkaðnum er að stuðla að því að tilganginum með hinu breytta lagaumhverfi verði náð.

Að mati samkeppnisráðs er mjög mikilvægt að virk samkeppni fái þrífist á fjarskiptamarkaðnum og fyrirtæki sem á honum starfa geti keppt á

jafnræðisgrundvelli. Virk samkeppni tryggir neytendum fjarskiptaþjónustu lægsta mögulega verð og bestu mögulegu þjónustu þegar til lengri tíma er litið. Njóti eitt fyrirtæki hins vegar rekstrarlegs forskots í formi ríkisaðstoðar er það til þess fallið að hamla gegn því að virk samkeppni ríki á markaðnum. Við það skaðast neytendur þótt þeim kunni að virðast, þegar litið er til skamms tíma, að þeir njóti lægra verðs og bættra kjara í viðskiptum við hið ríkisstyrkta fyrirtæki. Ef ríkisstyrkurinn hrekur keppinauta út af markaðnum eða kemur í veg fyrir að nýir keppinautar festi rætur mun það fyrr eða síðar leiða til hærra verðs en ella og slakari þjónustu og skaða neytendur þegar til lengri tíma er litið.

Aðdragandi að stofnun hlutafélags

Á árinu 1996 veitti Alþingi ríkisstjórninni heimild með lögum til að stofna hlutafélag um rekstur Póst- og símamálastofnunar og leggja til félagsins allar eignir, skuldir, réttindi, skuldbindingar og viðskiptavild. Var sérstakri matsnefnd falið að leggja mat á þessa þætti og gera tillögu að stofnefnahagsreikningi. Við matið skyldi byggt á efnahagsreikningi Póst- og símamálastofnunar í árslok 1995.

Fastafjármunir vanmetnir

Að mati samkeppnisráðs sýna gögn málsins að eignir þær sem Póstur og sími fékk afhentar við formbreytinguna hafi verið vanmetnar. Í þessu sambandi má benda á að starfsmenn Póst- og símamálastofnunar framkvæmdu mat á eignum fyrirtækisins. Verðmæti eigna var að mati starfsmannanna hartnær helmingi hærra en niðurstaða matsnefndarinnar. Eftir að mat starfsmanna hafði verið leiðrétt var það átta milljörðum kr. hærra en hjá matsnefndinni.

Hluti skýringarinnar á þessum mikla mun kann að felast í því að sameiginlegur kostnaður við uppbyggingu kerfa Póst- og símamálastofnunar hafi verið gjaldfærður þegar til hans var stofnað án þess að hann væri eignfærður um leið. Slíkt hefði m.a. haft í för með sér mun lægri fjárfestingarkostnað en fyrirtæki þurfa almennt að leggja í.

Vanmat á eignum þegar Póst- og símamálastofnun var breytt í hlutafélag í samkeppnisrekstri felur í sér ríkisstuðning sem er í andstöðu við ákvæði samkeppnislaga. Jafnframt er það skoðun samkeppnisráðs að ríkisaðstoð af þessu tagi fari gegn ákvæðum EES-samningsins.

Viðskiptavild var ekki metin

Í lögum um stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunar kemur skýrt fram að meta beri viðskiptavild stofnunarinnar. Ekki verður séð af stofnefnahagsreikningi hlutafélagsins í byrjun árs 1997 að það hafi verið gert. Með því virðist sem brotið hafi verið gegn ákvæðum laganna. Að mati samkeppnisráðs er enginn vafi á að veruleg viðskiptavild hafi verið fólgin í rekstri Póst- og símamálastofnunar. Þá viðskiptavild bar að meta til verðmætis og færa í efnahagsreikning Pósts og síma.

Í fyrsta lagi benda rekstrartölur úr ársreikningum og milliuppgjörum árána 1995 og 1996 til þess að viðskiptavild hafi verið fólgin í fyrirtækinu. Í öðru lagi hafði

fyrirtækið starfað á grundvelli einkaréttar um áratuga skeið og byggt upp starfsemi sína á þeim tíma. Í þriðja lagi bendir samkeppnisráð á að erlend matsfyrirtæki, sem metið hafa verðmæti Landssímans í kjölfar þess að fyrirtækið var gert að hlutafélagi, telja verðmæti þess vera á bilinu 25 - 45 milljarða eða verulega meira en efnahagsreikningur fyrirtækisins á sama tíma sýndi. Jafnframt hafa stjórnendur fyrirtækisins lýst því opinberlega að fyrirtækið sé mun meira virði en efnahagsreikningur þess bendir til.

Með því að meta ekki viðskiptavild og færa í efnahagsreikning Pósts og síma hefur fyrirtækinu verið færð viðskiptavild endurgjaldslaust. Það fer gegn þeim ákvæðum sem um stofnun hlutafélagsins Pósts og síma giltu, markmiði samkeppnislaga og ákvæðum EES-samningsins að álit samkeppnisráðs.

Samtals telur samkeppnisráð að ríkisaðstoð til Pósts og síma, nú Landssímans, vegna framangreinds nemi a.m.k. 10 milljörðum króna.

Hluti skulda felldur niður

Þegar hlutafélagið Póstur og sími var stofnað var meginskuld fyrirtækisins við lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Í skýrslu matsnefndarinnar er skuldin á núvirði metin tæplega 7,5 milljarðar króna. Með sérstökum samningi Pósts og síma við fjármálaráðuneytið var skuld þessi lækkuð um 1,5 milljarð króna.

Ekki verður séð að lög um stofnun hlutafélagsins Pósts og síma hafi heimilað slíka breytingu á skuldum fyrirtækisins. Lækkun skulda með framangreindum hætti er að auki til þess fallin að styrkja stöðu fyrirtækisins enn frekar, þar sem í henni er falin ríkisaðstoð, og fer sem slík gegn markmiði samkeppnislaga og hamlar því að nýir keppinautar nái að hasla sér völl.

Stofnun dótturfyrirtækis um GSM þjónustu Landssímans

Í álit samkeppnisráðs eru rakin sjónarmið er lúta að stjórnskipulegri uppbygginu Landssímans. Er m.a. á það bent að í Noregi, Svíþjóð og Danmörku séu rekin sérstök dótturfyrirtæki um farsímaþjónustu þeirra fyrirtækja sem hafa svipaða markaðsstöðu og Landssíminn nýtur hér á landi, þ.e. fyrrum ríkiseinokunarfyrirtæki. Samkeppnisráð telur að sterk rök hnígi að því að stofnað verði sérstakt dótturfyrirtæki um rekstur GSM þjónustu Landssímans. Slíkt myndi leiða til þess að rekstrarlegur og stjórnunarlegur aðskilnaður yrði skýr, dregið yrði úr tortryggni keppinauta sem er óhjákvæmileg við núverandi stöðu mála, reikningsskil GSM þjónustunnar yrðu að fullu sambærileg við reikningsskil keppinauta Landssímans á farsímaþjónustu o.s.frv.

Loks telur samkeppnisráð óumflýjanlegt að stjórnvöld á sviði fjarskiptamála hugi vandlega að samkeppnisstöðu þeirra fyrirtækja sem munu hugsanlega reyna að hasla sér völl á farsímaþjónustu í framtíðinni, m.a. vegna þeirrar kröfu sem gerð var til Tals hf. um að fyrirtækið reisti sitt eigið dreifikerfi en það var forsenda fyrir starfsleyfi fyrirtækisins. Tal hefur þurft að leggja út í milljarða króna fjárfestingu í þessu skyni. Að mati samkeppnisráðs má draga í efa að það sé þjóðhagslega hagkvæmt að setja slíkt skilyrði þar sem ekki verður betur séð en að GSM-kerfi Landssímans geti annað allri GSM-þjónustu hér á landi.

Niðurstaða - tilmæli samkeppnisráðs.

Samkeppnisráð telur með vísan til alls framangreinds að samkeppnisstöðu keppinauta Landssímans hafi verið raskað með alvarlegum hætti með því að Landssíminn hafi notið a.m.k. 10 milljarða króna ríkisstuðnings. Samkeppnisráð beinir því tilmælum til samgönguráðherra að fram fari endurmat á eignum og skuldum fyrirtækisins, að viðskiptavild þess verði metin og eignfærð og ríkisaðstoð við Landssímamann verði dregin til baka, þ.m.t. lækkun á langtímaskuld fyrirtækisins við lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

Þar til ríkisaðstoðin hefur verið dregin til baka telur samkeppnisráð nauðsynlegt að samgönguráðherra, sem handhafi hlutabréfs ríkisins í Landssímanum, tryggji að fyrirtækið haldi að sér höndum í öllum markaðsaðgerðum sínum sem, vegna framangreindra sjónarmiða, geta raskað samkeppni á markaðnum.

Loks leggur samkeppnisráð til við samgönguráðherra að stofnað verði sérstakt dótturfyrirtæki um rekstur farsímaþjónustu Landssímans.

II. Ákvörðun samkeppnisráðs

Inngangur

Hér verður gerð grein fyrir forsendum í ákvörðun samkeppnisráðs þar sem gripið er til beinnar íhlutunar vegna hegðunar og aðstæðna hjá Landssímanum. (Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 17/1999, 52 bls.)

Í ákvörðun samkeppnisráðs kemur fram að Landssími Íslands hafi einstaka yfirburðastöðu á fjarskiptamarkaði hér á landi, þ.á m. á markaði fyrir GSM-þjónustu. Eftirfarandi atriði varpa ljósi á yfirburðastöðu Landssímans:

1. Mjög sterk fjárhagsleg staða fyrirtækisins.
2. 83% markaðshlutdeild á GSM-farsímamarkaði.
3. Einokunarstaða í raun á NMT-farsímamarkaði.
4. Einokunarstaða í raun í almennri talsímaþjónustu innanlands og þar með viðskiptatengsl við nær öll heimili og fyrirtæki í landinu.
5. Landssíminn og dótturfyrirtækið Skíma hf. hafa sameiginlega markaðsráðandi stöðu á Internetmarkaði.
6. Landssíminn nýtur þess að forveri fyrirtækisins bjó við áratuga einokunarstöðu en í skjóli hennar voru fjarskiptakerfi fyrirtækisins byggð upp.
7. Vegna eignarhalds Landssímans á grunnfjarskiptakerfinu þurfa keppinautar yrirtækisins óhjákvæmilega að eiga viðskipti við það. Þannig hefur Landssíminn því tekjur af starfsemi þeirra.
8. Landssíminn býr yfir öflugum og víðtæku sölukerfi sem byggt var upp á þeim tíma er fyrirtækið naut einkaréttar.

Af framansögðu leiðir að sérstök skylda hvílir á fyrirtækinu um að misnota ekki hina einstöku yfirburðastöðu og gæta þess að aðgerðir fyrirtækisins skaði ekki samkeppni á markaðnum. Það er sérstaklega mikilvægt þegar ný fyrirtæki eru að hefja

samkeppni á markaði sem þessum þar sem eitt fyrirtæki hefur áður notið óskoraðs einkaréttar.

Verðlagningarstefna

Í ákvörðun samkeppnisráðs er rakið að á meðan Póst- og símamálastofnun naut einkaréttar til að veita GSM-þjónustu urðu litlar sem engar almennar verðlækkningar á GSM þjónustu fyrirtækisins. Frá 1. apríl 1997, þegar ljóst varð að Tal hygðist hefja samkeppni á markaðnum, og til dagsins í dag hefur Póstur og sími, og síðar Landssíminn, lækkað verð á GSM þjónustu sinni um 27 - 50%.

Samkeppnisyfirvöld öfluðu margvíslegra gagna um forsendur þessara verðlækkana, m.a. fundargerða frá stjórnarfundum Landssímans. Af þeim verður ekki ráðið að ástæður verðlækkana hafi í aðalatriðum verið góð afkoma fyrirtækisins. Rökin virðast nær eingöngu hafa verið að það yrði að lækka verð til að halda stöðu sinni á markaðnum. Með því hefur Landssíminn verið að hindra að nýr keppinatur náí að hasla sér völl.

Á sama tíma og Landssíminn hefur lækkað verð á GSM þjónustu verulega hefur fyrirtækið í litlum mæli lækkað verð á þeirri þjónustu sem er ekki í raunverulegri eða fyrirsjáanlegri samkeppni.

Magnafsláttur

Hluti af verðlækkunum Landssímans á GSM-þjónustu fólst í sérstökum magnafslætti til stórnotenda. Í ákvörðun samkeppnisráðs kemur fram að engin kostnaðarleg rök hafi verið færð fram fyrir þessum afslætti, þ.e. að hann megi réttlæta með minni tilkostnaði fyrirtækisins af auknum viðskiptum einstakra notenda. Þvert á móti virðist ákvörðun um magnafslátt hafa verið tekin með það fyrir augum að halda öllum verðmætari viðskiptavinum hjá Landssímanum og koma í veg fyrir að Tal næði til sín viðskiptum við þá.

Með vísan til áðurgreindrar yfirburðastöðu Landssímans telur samkeppnisráð að magnafsláttur fyrirtækisins feli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu sem sé til þess fallin að raska verulega samkeppni á GSM-markaði. Magnafsláttur Landssímans er því felldur úr gildi.

Innra skipulag Landssímans er til þess fallið að raska samkeppni

Landssíminn á og rekur grunnfjarskiptanet sem nær til flestra heimila og fyrirtækja hér á landi. Aðgangur að þessu neti er nauðsynlegur fyrirtækjum í fjarskiptastarfsemi. Gagnvart fyrirtækjum eins og Tali er Landssíminn í tvíþættri stöðu. Annars vegar neyðist Tal til þess að kaupa grunnfjarskiptaþjónustu af Landssímanum og hins vegar er Landssíminn helsti keppinatur Tals. Vegna þessa tvíþætta hlutverks hvílir sérstök skylda á Landssímanum að haga innra skipulagi sínu með þeim hætti að ekki skapist hætta á hagsmunaárekstrum, t.d. með því að viðskiptarleyndarmál sem Tal neyðist til að láta Landssímanum í té berist til GSM deildar fyrirtækisins.

Í gögnum málsins kemur fram að innan Landssímans eru starfandi nefndir þar sem eiga sæti fulltrúar frá ýmsum sviðum fyrirtækisins. M.a. er starfrækt sérstök nefnd vegna GSM þjónustu fyrirtækisins sem beinlínis hefur það hlutverk að styrkja yfirburðastöðu Landssímans. Í nefndinni eiga sæti starfsmenn frá þeirri deild fyrirtækisins sem annast GSM þjónustu en einnig eiga þar sæti starfsmenn deilda sem selja Tal grunnfjarskiptaþjónustu.

Framangreint fyrirkomulag fer þvert gegn þeim skyldum sem hvíla á Landssímanum og felur í sér augljósa hættu á hagsmunaárekstrum og því að Landssíminn njóti með óeðlilegum hætti þeirrar einokunarstöðu á grunnfjarskiptamarkaði sem fyrirtækið býr yfir. Þá veldur framangreint fyrirkomulag einnig tortryggni keppinauta um að trúnaðarupplýsingar frá þeim til Landssímans verði nýttar innan fyrirtækisins í markaðssókn þess gegn þeim. Telur samkeppnisráð að í þessu sé fólgin misntokun á yfirburðastöðu fyrirtækisins.

Vegna þessa leggur samkeppnisráð þá skyldu á Landssímamann að tryggt verði, með nánar útfærðum hætti, m.a. undirritun trúnaðaryfirlýsinga, að fyrirtækið aðgreini með skýrum hætti milli hins tvíþætta og ósamrýmanlega hlutverks síns, að vera bæði keppinatur fyrirtækja á markaði og óumflýjanlegur seljandi þjónustu til þeirra.

Fjárhagslegur aðskilnaður GSM-þjónustu frá öðrum rekstri

Í ákvörðun samkeppnisráðs er loks fjallað um fjárhagslega aðgreiningu GSM-þjónustu Landssímans frá öðrum rekstri. Af hálfu Landssímans hefur því verið lýst yfir að GSM-þjónusta fyrirtækisins sé í raun þegar rekin algerlega sjálfstætt frá öðrum rekstri. Að mati samkeppnisráðs er því ekki ástæða til að mæla fyrir um slíka skyldu. Hins vegar leggur samkeppnisráð þá skyldu á Landssímamann að afhenda samkeppnisyfirvöldum árlega skýrslu löggilts endurskoðanda þar sem sýnt verði fram á að reksturinn sé sjálfstæður, að kostnaður sé eðlilega færður innan GSM-þjónustunnar, þ.á m. þátttaka í sameiginlegum kostnaði og að GSM-þjónusta fyrirtækisins sé ekki niðurgreidd með tekjum af annarri starfsemi.