



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagur, 27. október, 2005

Ákvörðun nr. 10/2005

Erindi Skýrr hf. vegna misnotkunar Umferðarstofu á markaðsráðandi stöðu

Efnisyfirlit

	bls.
I. Erindi Skýrr	2
II. Málsmeðferð	11
1. Umsögn Umferðarstofu frá 10. maí 2004.....	11
2. Umsögn Skýrr frá 21. júní 2004.....	22
3. Umsögn Umferðarstofu frá 16. ágúst 2004.....	26
4. Umsögn Skýrr frá 27. ágúst 2004.....	28
5. Umsögn Umferðarstofu frá 9. september 2004.....	29
6. Umsögn Umferðarstofu frá 19. janúar 2005.....	30
7. Bréf samgönguráðuneytisins frá 6. júlí 2005.....	30
III. Niðurstöður	30
1. Meginsjónarmið aðila.....	30
2. Aðdragandi málsins.....	32
3. Gildissvið samkeppnislaga og lögsaga samkeppnisyfirvalda.....	35
3.1. Gildissvið samkeppnislaga.....	36
3.1.1. Lagaumhverfi og samningar Umferðarstofu.....	36
3.1.2. Um hvort Umferðarstofa sé fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga.....	38
3.1.3. Um að sérákvæði laga um upplýsingagjöf úr ökutækjaskrá gangi framur samkeppnislögum.....	41
3.2. Lögsaga samkeppnisyfirvalda í málinu og persónuverndarsjónarmið.....	44
4. Skilgreining markaðarins.....	46
5. Staða Umferðarstofu á markaðnum.....	48
6. Misnotkun á markaðsráðandi stöðu.....	50
6.1. Ólögmat höfnun Umferðarstofu um aðgang að ómissandi aðstöðu.....	52
6.1.1. Ómissandi aðstaða Umferðarstofu.....	52
6.1.2. Um hvort höfnun Umferðarstofu um aðgang styðjist við málefnaleg sjónarmið.....	56
6.1.3. Höfnun Umferðarstofu um aðgang fer gegn 11. gr. samkeppnislaga.....	59
6.2. Samkeppnishamlandi tilboð til lögmanna.....	60
6.3. Ólögmat þvingun Umferðarstofu.....	62
6.4. Höfnun Umferðarstofu um að endurnýja óskyldan samning.....	63
7. Fjárhagslegur aðskilnaður.....	64
8. Athugasemdir varðandi lagaumhverfið.....	66
9. Viðurlög.....	67
IV. Ákvörðunarorð:	68



I.

Erindi Skýrr

Samkeppnisstofnun barst erindi ásamt fylgigögnum, dags. 18. mars 2004, frá Hlyni Halldórssyni hdl. f.h. Skýrr hf. (hér eftir Skýrr). Í erindinu er óskað eftir því að Samkeppnisstofnun rannsaki starfsemi og hegðun Umferðarstofu á þeim hluta starfsemi stofnunarinnar sem fellur undir ákvæði samkeppnislaga.

Þá segir að þegar umferðarlögum hafi verið breytt með lögum nr. 83/2002 hafi verið sett á stofn sérstök stofnun, Umferðarstofa, sem annist skráningu og aðra umsjúlu varðandi skráningu ökutækja, gerð þeirra og búnað, sbr. a-lið 1. mgr. 112. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Umferðarstofa hafi fljótlega ákveðið að reka tölvu- og upplýsingakerfi fyrir ökutækjaskrá innan veggja stofnunarinnar. Fram að þeim tíma (frá árinu 1984) hafi Skýrr hýst og rekið ökutækjaskrá fyrir dómsmálaráðuneytið. Skýrr hafi haft heimild til að veita viðskiptavinum sínum aðgang að ökutækjaskrá og hafi sá aðgangur fyrst um sinn verið með beinlínutengingu eingöngu við ökutækjaskrá en síðar hafi hann verið færður inn í upplýsingaþjónustu Skýrr þar sem boðinn hafi verið aðgangur að ýmsum upplýsingaböndum gegn áskrift. Skýrr hafi rekið aðgang að skránni með þessum hætti meira og minna óbreytt til febrúar 2003.

Þann 12. febrúar 2003 hafi Umferðarstofa og Skýrr gert með sér samning um aðgang Skýrr að upplýsingum úr ökutækjaskrá með þeim skilyrðum og kvöðum sem í samningnum greini. Í 1. gr. samningsins segi: „*Samningur þessi veitir Skýrr rétt á að selja viðskiptavinum sínum aðgang að Vefekju (Ökutækjaskrá). Skýrr hefur heimild til að haga framsetningu upplýsinga úr Vefekju (Ökutækjaskrá) eftir eigin höfði. Þó er skylt að fram komi að upplýsingarnar séu veittar úr ökutækjaskrá Umferðarstofu.*“ Þá segi í 3. gr. samningsins að uppfletting sé eingöngu heimil skv. verksmiðjunúmeri, skráningarnúmeri eða fastanúmeri ökutækis. Í 5. gr. segi að samningurinn sé gerður á grundvelli verklagsreglna Umferðarstofu um upplýsingaveitingu úr ökutækjaskrá og séu þær hluti af samningnum. Í verklagsreglunum segi m.a. að Umferðarstofa megi veita einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum upplýsingar um ökutæki úr ökutækjaskrá m.a. með því að veita uppflettiaðgang með beinlínutengingu. Einnig segi í 3. gr. verklagsreglnanna sem fjalli um miðlun upplýsinga um einstaka aðila, að heimilt sé að miðla til áskrifanda upplýsingum um eignastöðu einstakra aðila í ökutækjaskrá ef lög heimili og skuli þá gera sérstakan samning um uppflettingu eftir kennitölu þar sem vísað sé í heimildarlög.

Jafnframt segir að aðgangur notenda að upplýsingum út frá kennitölu eigenda í ökutækjaskrá hafi verið takmarkaður með þeim hætti að notendur hafi þurft að senda skriflega beiðni með faxi eða bréfi til Umferðarstofu sem hafi innihaldið beiðni um uppflettingu í ökutækjaskrá eftir kennitölu. Hefði því hvorki Umferðarstofa né



fyrirrennari hennar boðið upp á uppflettingu eftir kennitölu með beinlínutengingu fyrir notendur ökutækjaskrár.

Tvö fyrirtæki hefðu gert samning við Umferðarstofu um heimild til að miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá með beinlínutengingum, Skýrr annars vegar og Lánstraust hf. hins vegar. Hafi fyrirtækin boðið viðskiptavinum sínum beinlínutengingu við ökutækjaskrá gegn áskrift og miðlað þar sams konar upplýsingum og Umferðarstofa miðlaði úr ökutækjaskrá með beinlínutengingu frá sínum heimasíðum. Í júní 2003 hafi Umferðarstofa byrjað á því að bjóða lögmannsstofum uppflettingu eftir kennitölu með beinlínutengingu með því að notendum hafi verið boðið að kaupa sér aðgang að heimasíðu Umferðarstofu og gert kleift að gera fyrirspurn í ökutækjaskrá eftir kennitölu. Hafi verið innheimt gjald, kr. 700,- fyrir hverja fyrirspurn eftir kennitölu en kr. 14,- fyrir aðrar fyrirspurnir.

Þá segir í erindinu að strax hafi verið ljóst að hin nýja þjónusta sem Umferðarstofa hóf að bjóða myndi veikja verulega samkeppnisstöðu Skýrr og annarra aðila sem buðu aðgang að uppflettingu í ökutækjaskrá. Skýrr og Lánstraust hafi aðeins getað boðið uppflettingu skv. verksmiðjunúmeri, skráningarnúmeri eða fastanúmeri ökutækis. Kennitöluuppfletting sé langverðmætasta þjónustan og þýðingarmestu upplýsingarnar fyrir þá viðskiptavini sem kaupa sér aðgang að ökutækjaskrá, t.d. lögmenn sem gera þurfi eignaleit í tengslum við innheimtu fjárfkra. Aðrir aðilar á þessum markaði sem ekki gætu boðið sambærilega þjónustu og Umferðarstofa ættu enga möguleika á að veita Umferðarstofu samkeppni á jafnræðisgrundvelli og myndu missa öll sín viðskipti um aðgang að ökutækjaskrá til Umferðarstofu. Hafi þegar tekið að bera á því sjónarmiði viðskiptavina Skýrr að gæti Skýrr ekki boðið kennitöluuppflettingu líkt og Umferðarstofa myndu þeir fara með viðskipti sín til stofnunarinnar.

Til að bregðast við þeirri stöðu sem upp var komin og fyrirsjáanlegu hruni á viðskiptum með áskrift að ökutækjaskrá segist Skýrr hafa brugðið á það ráð að nota saman s.k. Landskrá ökutækjaskrá og ökutækjaskrá Umferðarstofu. Það hafi gert Skýrr kleift að bjóða viðskiptavinum sínum sams konar þjónustu og Umferðarstofa hafi byrjað að bjóða en Skýrr hýsi Landskrá ökutækja fyrir fjármálaráðuneytið sem meðal annars inniheldur upplýsingar um kennitölur eigenda ökutækja. Með skriflegum samningi milli Umferðarstofu og Skýrr, dags. 11. júní 2002, hafi Skýrr sem verktaka verið falið að keyra og þjónusta skeytamiðlara og vista afrit af ökutækjaskrá þannig að tryggt yrði að Landskerfi fjármálaráðuneytisins og Landskrá ökutækjaskrár gætu sótt og sent upplýsingar sín á milli. Í samningnum segi að afrit ökutækjaskrár sé eingöngu ætlað fyrir keyrslu og til að fletta upp í skránni fyrir Landskerfin en ekki til annarra þarfa eða til endursölu. Þar sem Umferðarstofa hafi neitað Skýrr um aðgang að kennitölum í ökutækjaskrá á grundvelli samnings aðila þann 12. febrúar 2003 hafi Skýrr verið nauðugur sá eini kostur að nota Landskrá



ökutækja til að forðast tjón sem yrði við það að viðskiptavinir færu í stórum stíl frá Skýrr til Umferðarstofu.

Þá segir að í ágúst 2003 hefðu fyrirsvarsmenn Umferðarstofu haft samband við Skýrr og bannað Skýrr að veita viðskiptavinum fyrirtækisins aðgang að uppflettingu eftir kennitölu í ökutækjaskrá á sama hátt og Umferðarstofa hafi þá boðið viðskiptavinum sínum. Umferðarstofa hafi borið fyrir sig að þessi háttsemi Skýrr væri brot á 3. gr. samnings aðila frá 12. febrúar 2003.

Með bréfi, dags. 26. ágúst 2003, hafi Skýrr mótmælt framgangi Umferðarstofu. Í ljósi þess að Umferðarstofa væri sjálf farin að bjóða kennitöluuppflettingu í ökutækjaskrá með beinlínutengingu um Internetið væri það mat Skýrr að samningurinn væri brot á samkeppnislögum þar sem Umferðarstofa beitti honum fyrir sig til að misnota aðstöðu sína á markaði. Skýrr segist hafa bent Umferðarstofu á að ákvæði 3. gr. samnings milli aðila fæli í sér brot á 11. gr. samkeppnislaga. Skýrr teldi að Umferðarstofa gæti ekki selt aðilum líkt og Skýrr og Lánstrausti aðgang að ökutækjaskrá á samkeppnismarkaði í þeim tilgangi að þeir gætu selt viðskiptavinum sínum aðgang að ökutækjaskrá en á sama tíma neitað þeim að veita viðskiptavinum sínum sams konar aðgang að ökutækjaskrá og Umferðarstofa væri farin að bjóða. Einnig hafi Skýrr bent á að Umferðarstofa hefði ekki einkaleyfi eða einkarétt til að miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá samkvæmt sérstöku lagaákvæði. Af þeim sökum giltu almenn ákvæði samkeppnislaga á þeim markaði sem við ætti og væri athæfi Umferðarstofu skýrt brot á þeim.

Í svarbréfi Umferðarstofu, dags. 28. ágúst 2003, segi að skráning og varsla Umferðarstofu á gögnum í ökutækjaskrá sé eðli máls samkvæmt þannig að Umferðarstofa stýri því með hvaða hætti áskrifendur tengist ökutækjaskránni til þess að sækja þangað upplýsingar. Jafnframt hafi komið fram í bréfinu að í samræmi við ákvæði samningsins frá 12. febrúar 2003 hafi Skýrr ekki aðgang að frumriti ökutækjaskrár eftir kennitölu. Umferðarstofa telji að ákvæði laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga kæmu í veg fyrir að Skýrr mætti miðla kennitöluupplýsingum úr ökutækjaskrá.

Þann 27. ágúst 2003 hafi Umferðarstofa sent Persónuvernd bréf þar sem farið hafi verið fram á að gerð yrði úttekt á vörslu og miðlun upplýsinga í ökutækjaskrá með tilliti til þeirra samninga sem höfðu verið gerðir við Skýrr. Með úrskurði sem stjórn Persónuverndar kvað upp þann 18. nóvember 2003 í máli nr. 2003/421 hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að Umferðarstofa væri ábyrgðaraðili í skilningi 4. tl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 77/2000 og að Skýrr, sem vinnsluaðila skv. 5. tl. 1. mgr. 2. gr. laganna, bæri að hlíta lögmæltum fyrirmælum Umferðarstofu varðandi vinnslu persónuupplýsinga úr skránni.



Einnig segir í erindinu að í framhaldi af niðurstöðu Umferðarstofu hafi Skýrr sent dómsmálaráðherra (yfirmanni Umferðarstofu) bréf, dags. 5. nóvember 2003, og óskað eftir því að ráðherra skæri úr um það hvort að í 3. gr. reglugerðar nr. 79/1997 eða öðrum ákvæðum laga fælist einkaréttur eða einkaleyfi til handa Umferðarstofu til að miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá. Þá hafi einnig verið óskað eftir álitum ráðherra á því hvort það fái staðist lög og reglugerð nr. 79/1997 að Umferðarstofa neiti eða takmarki aðgang Skýrr að ökutækjaskrá til að miðla upplýsingum úr henni til viðskiptavina sinna. Í svari dómsmálaráðherra hafi komið fram að Umferðarstofa hafi ekki einkarétt að lögum til miðlunar upplýsinga úr ökutækjaskrá.

Með tölvupósti þann 22. desember 2003 hafi framkvæmdastjóri Umferðarstofu tjáð Skýrr að stofnunin væri tilbúin til viðræðna um endursölu Skýrr á upplýsingum samkvæmt kennitölum til þeirra aðila sem hafi heimildir til að fá upplýsingarnar, þ.e. lögreglu, skattayfirvalda og lögmannsstofa. Í framhaldi hafi aðilar hafið samningaviðræður um að Skýrr gerði vinnslusamning við Umferðarstofu um heimild til þess að veita fullan aðgang að ökutækjaskrá, þ.m.t. uppflettingu eftir kennitölu.

Þann 10. febrúar 2004 hafi Skýrr borist bréf frá nýjum framkvæmdastjóra ökutækjasviðs Umferðarstofu. Í bréfinu hafi komið fram að Umferðarstofa væri tilbúin að bjóða Skýrr að sækja um almennan aðgang að upplýsingum úr ökutækjaskrá í samræmi við starfsreglur Umferðarstofu um upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá. Með almennum aðgangi sé unnt að fletta upp í ökutækjaskrá eftir fastanúmeri, skráningarnúmeri og verksmiðjunúmeri ökutækis, en ekki eftir kennitölu. Þá hafi verið sagt í bréfinu að Umferðarstofa hefði ekki í hyggju að heimila Skýrr uppflettingar eftir kennitölu ökutækjaeigenda enda teldi Umferðarstofa persónuöryggi best tryggt með því að upplýsingar eftir kennitölu færu milliliðalaust frá Umferðarstofu sem ábyrgðaraðila til þess sem fengi slíkan aðgang, allt í nánu samráði við Persónuvernd.

Þá segir að Umferðarstofa hafi lokað fyrir aðgang Skýrr að kennitöluuppflettingu í ökutækjaskrá þann 17. mars 2004.

Í erindinu reifar Skýrr það lagaumhverfi sem Umferðarstofa starfar í en samkvæmt umferðarlögum sé það hlutverk Umferðarstofu að annast skráningu ökutækja og aðra umsýslu varðandi skráningu ökutækja, rekstur á tölvu- og upplýsingakerfum og annast önnur verkefni samkvæmt ákvörðun dómsmálaráðherra, sbr. 112. gr. umferðarlaga. Þá segi í 2. mgr. 112. gr. umferðarlaga að Umferðarstofu sé heimilt að fela öðrum framkvæmd verkefna sem henni tilheyra, samkvæmt reglum sem dómsmálaráðherra setji. Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins um umferðarlagafrumvarpið segir að til álita komi að færa rekstur helstu tölvukerfa til hýsingarfyrirtækis að undangengnu útboði og að uppfylltum ströngum kröfum um öryggi og eftirlit. Þá sé hvergi að finna í frumvarpinu eða umferðarlögum ákvæði þess efnis að Umferðarstofu sé veitt einkaleyfi að lögum til að miðla upplýsingum



sem sé að finna í ökutækjaskrá, heldur hafi þvert á móti verið gert ráð fyrir því að öðrum aðilum yrðu falin tiltekin verkefni, t.d. rekstur einstakra tölvu-og upplýsingakerfa eða veitt heimild til að veita þjónustu tengda ökutækjaskrá, svo sem miðlun upplýsinga úr henni.

Í reglugerð um starfshætti skráningarstofu ökutækja nr. 79/1987 sé kveðið á með nánari hætti um hlutverk Umferðarstofu og um ökutækjaskrá. Í 3. gr. sé kveðið á um upplýsingamiðlun og sagt að einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum sé heimill aðgangur að upplýsingum um einstök ökutæki úr ökutækjaskrá eins og nánar sé kveðið á um í starfsreglum skráningarstofu, sem staðfestar skulu af Tölvunefnd. Þar segi einnig að Skráningarstofa, nú Umferðarstofa, hafi umsjón með aðgengi að skránni. Þá segi einnig að miðlun upplýsinga um eigendur og umráðamenn ökutækja sé háð leyfi Tölvunefndar, nú Persónuverndar. Þá segi að opinber birting upplýsinga úr ökutækjaskrá eða miðlun þeirra sé óheimil en Skráningarstofa geti að fengnu samþykki Tölvunefndar heimilað slíkt, enda komi þá jafnan fram hvaðan upplýsingarnar séu fengnar.

Að mati Skýrr er sá þjónustumarkaður sem um sé að ræða í máli þessu aðgangur að öllum upplýsingum úr ökutækjaskrá sem heimilt sé að miðla til fyrirspurnaraðila samkvæmt lögum og reglugerðum hvort sem flett sé upp persónugreinanlegum upplýsingum eða ekki.

Þær upplýsingar sem hér um ræði séu upplýsingar úr ökutækjaskrá s.s. kennitala eiganda, upplýsingar um veðbönd og kvaðir er hvíla á ökutæki, almennar upplýsingar um tegund og gerð ökutækis, skoðanaferill og aðrar upplýsingar um sögu ökutækis. Notkun og miðlun persónuupplýsinga í ökutækjaskrá sé háð skilyrðum laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga á þann hátt að notandi þjónustunnar þurfi að hafa lagaheimild eða samþykki hins skráða til að gera fyrirspurn í ökutækjaskrá. Ópersónugreinanlegar upplýsingar í ökutækjaskrá falli utan þessa lagaskilyrðis.

Skýrr telur að landfræðilegi markaðurinn sé Ísland m.a. vegna þess að í ökutækjaskrá séu að því er næst verði komist ökutæki sem skráð séu á Íslandi og lúti ákvæðum íslenskra laga.

Þá telur Skýrr enga staðgöngupjónustu vera á markaðnum sem gæti komið í staðinn fyrir aðgang að gögnum sem eru færð í ökutækjaskrá Umferðarstofu. Skýrr telur vafalaust að ökutækjaskrá sé á samkeppnismarkaði. Umferðarstofa hafi sjálf tekið þá ákvörðun að gefa fyrirtækjum heimild til að endurselja aðgang viðskiptavina sinna að ökutækjaskrá. Hefði Umferðarstofa meðal annars gert samninga við Skýrr og Lánstraust um heimild til endursölu á aðgangi að ökutækjaskrá.



Um þau fyrirtæki sem starfa á umræddum markaði segir að Skýrr ásamt Lánstrausti hafi síðustu fimm ár miðlað upplýsingum úr ökutækjaskrá fyrir utan Umferðarstofu. Umferðarstofa hafi það hlutverk skv. lögum að annast skráningu ökutækja og aðra umsýslu varðandi skráningu ökutækja. Lagaskylda stofnunarinnar sé því fyrst og fremst að halda ökutækjaskrá og hafa hana rétta á hverjum tíma þannig að hún gefi rétta mynd af skráningarskyldum ökutækjum á Íslandi og sé þannig ábyrgðaraðili skrárinnar í skilningi laga nr. 77/2000. Stofnuninni sé hins vegar hvergi í lögum falið það hlutverk eða veittur einkaréttur til að miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá, hvorki persónugreinanlegum eða ópersónugreinanlegum.

Jafnframt segir Skýrr að á þeim markaði sem hér sé til skoðunar hafi Umferðarstofa að mati fyrirtækisins yfirburðastöðu á markaði, þar sem stofnunin sé lögboðinn umsjónaraðili ökutækjaskrár og jafnframt eini aðilinn sem geti haldið slíka skrá. Umferðarstofa ráði að mati Skýrr yfir ómissandi aðstöðu. Óraunhæft sé með öllu að annar aðili komi upp sams konar sjálfstæðri skrá og ökutækjaskrá, sé tekið mið af kostnaði og skipulagi slíkrar skrár.

Í samkeppnisrétti sé viðurkennt sjónarmið að á fyrirtækjum eða opinberum aðilum sem eru í yfirburðastöðu á markaði vegna stærðar, markaðshlutdeildar eða í krafti aðstöðu, hvíli ríkar skyldur um að hegðun þeirra og athæfi á markaði skekki ekki samkeppni eða mismuni keppinautum á sama markaði. Ráði slíkur aðili yfir ómissandi aðstöðu beri honum að veita keppinautum aðgang að henni á jafnræðisgrundvelli, á grundvelli gagnsærra samningsskilmála og án mismununar. Slíkur aðili geti ekki meinað aðilum aðgang að markaði með vísan til laga sem kveða á um hæfisskilyrði, réttindi eða aðstöðu til að inna tiltekna þjónustu af hendi, sé það gert með það að markmiði að mismuna aðilum á samkeppnismarkaði eða tryggja sér tiltekna stöðu á markaði. Þeir aðilar sem bjóða vilji þjónustu á þessum markaði verði að semja um aðgang að skránni við Umferðarstofu. Stofnunin sé þannig í þeirri stöðu að geta takmarkað aðgang að ökutækjaskránni, heft eða sett skilmála fyrir aðgangi án þess að aðilar fái rönd við reist.

Eftir að Umferðarstofa hafi sjálf tekið að bjóða aðgang að ökutækjaskrá í gegnum heimasíðu sína, hafi hún bannað Skýrr að veita viðskiptavinum sínum aðgang að kennitöluuppfléttingu í ökutækjaskrá. Kennitöluuppflétting sé í reynd mikilvægasta þjónustan í ökutækjaskrá og eftirsóknarverðust fyrir þá sem hafi lagaheimild til að fletta upp kennitölutengdum upplýsingum t.d. eins og lögmenn sem vinni að eignaleit hjá gerðarþola í tengslum við innheimtu kröfu á hendur gerðarþola. Annars konar uppfléttingar í ökutækjaskrá hafi mun minna vægi.

Umferðarstofa hafi nú takmarkað og heft aðgang að þeim hluta þjónustumarkaðarins sem notendur ökutækjaskrár noti mest og geti notendur nú eingöngu flett upp eftir kennitölu í ökutækjaskrá hjá Umferðarstofu. Stofnunin hafi þannig tekið undir sig verðmætasta hluta þjónustumarkaðarins sem notendur ökutækjaskrár noti mest og



bannað öðrum aðilum að veita sams konar aðgang að kennitöluuppflettingum. Í þessu felst að mati Skýrr misnotkun á markaðsráðandi stöðu skv. 11. gr. samkeppnislaga. Ljóst sé að notendur ökutækjaskrár hafi engan möguleika á að leita eftir sambærilegri þjónustu hjá öðrum aðilum, þar sem Umferðarstofa banni öðrum að veita aðgang að kennitöluuppflettingu. Skýrr telur að með einokun sinni sé Umferðarstofa að takmarka þjónustuframboð og minnka valkosti notenda upplýsingaþjónustu sem skaði samkeppni og fari þessi háttsemi gegn 1. gr. samkeppnislaga.

Þá bendir Skýrr einnig á að brot á 11. gr. samkeppnislaga sé ekki háð því að sýnt sé fram á að viðkomandi aðgerð markaðsráðandi fyrirtækis hafi í raun haft áhrif á samkeppni. Það sé nægjanlegt að aðgerðin sé líkleg til að hafa umrædd áhrif.

Þá byggir Skýrr á því að Umferðarstofu hafi ekki verið veittur með lögum einkaréttur á að miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá eða bjóða uppflettingu eftir kennitölu. Sé það viðurkennt sjónarmið í samkeppnisrétti að ákvæði samkeppnislaga gildi almennt um alla atvinnustarfsemi á vegum hins opinbera, nema tiltekið verkefni eða þjónusta sé beinlínis undanskilin ákvæðum samkeppnislaga með sérлагаákvæði. Undir þetta sjónarmið hafi yfirmaður Umferðarstofu, dómsmálaráðherra, tekið í bréfi sínu þann 8. desember 2003, þar sem hann segi að Umferðarstofa hafi ekki einkarétt að lögum til miðlunar upplýsinga úr ökutækjaskrá, enda verði slíkt einkaleyfi eða einkaréttur hvorki leiddur af ákvæðum umferðarlaga nr. 50/1987, né heldur af reglugerð um skráningu ökutækja nr. 751/2003 eða reglugerð um starfshætti skráningarstofu ökutækja.

Í 17. gr. samkeppnislaga sé samkeppnisyfirvöldum veitt heimild til þess að grípa til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni og að því tilskildu að sérlæg hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna. Skýrr telji að hegðun Umferðarstofu og samningar þeir sem stofnunin hafi gert hafi skekkt samkeppnisstöðu annarra keppnauta á markaðnum og því hugsanlega haft skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi samkeppnislaga, sbr. b-lið 1. mgr. 17. gr. laganna. Skýrr heldur því fram að Umferðarstofa sé markaðsráðandi fyrirtæki og verði vegna yfirburðastöðu sinnar að fylgja þeim sérstöku leikreglum sem gilda um slík fyrirtæki. Í því felst að stofnuninni sé óheimilt að misbeita aðstöðu sinni gagnvart keppnautum sínum þannig að samkeppnisstaða þeirra sé veikt. Þannig krefst Skýrr þess að samkeppnisráð leggi fyrir Umferðarstofu með heimild í 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga að veita Skýrr heimild til að miðla öllum upplýsingum úr ökutækjaskrá á jafnréttis- og jafnræðisgrundvelli við Umferðarstofu til notenda á viðkomandi þjónustumarkaði.

Jafnframt telur Skýrr að Umferðarstofa geti ekki beitt fyrir sig ákvæðum laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og réttlætt með þeim neitun á því að Skýrr geti á jafnréttis- og jafnræðisgrundvelli miðlað upplýsingum úr



ökutækjaskrá. Megintilgangur laga nr. 77/2000 sé að tryggja að ábyrgðaraðili og vinnsluaðilar sem vinna persónuupplýsingar í umboði og með heimild ábyrgðaraðila vinni persónuupplýsingar í samræmi við ákvæði laganna. Með úrskurði sem stjórn Persónuverndar kvað upp þann 18. nóvember 2003 í máli nr. 2003/421 hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að Skýrr væri vinnsluaðili en Umferðarstofa ábyrgðaraðili.

Einnig telur Skýrr hafið yfir allan vafa að fyrirtækið geti fullkomlega tryggt öryggi þeirra persónuupplýsinga sem sé að finna í ökutækjaskrá með því að uppfylla þær tæknilegu og skipulagslegu öryggiskröfur sem ábyrgðaraðila beri að gera til vinnsluaðila og hæfilegar eru til að tryggja öryggi þeirra persónuupplýsinga sem um ræðir. Þá bendir Skýrr sérstaklega á að upplýsingar í ökutækjaskrá teljist ekki vera viðkvæmar persónuupplýsingar í skilningi 8. tl. 1. mgr. 2. gr. 1. nr. 77/2000 og raunin sé sú að mikill meirihluti þeirra upplýsinga sem þar sé að finna hafi ekki að geyma neinar beinar persónuupplýsingar aðrar en kennitölu einstaklings. Þá veiti skráin aðeins takmarkaða sýn á fjárhag tiltekins einstaklings með því að veita upplýsingar um stöðu veðbanda á ökutæki í hans eigu. Telji Umferðarstofa sig hafa lagaheimildir á grundvelli laga og starfsreglna stofnunarinnar til að veita kennitöluálgang að ökutækjaskrá, telur Skýrr að fyrirtækið hafi einnig rétt til að veita sínum viðskiptavinum sams konar þjónustu á grundvelli samnings aðila, ákvæða laga nr. 77/2000 og ákvæða samkeppnislaga.

Skýrr bendir á að í greinargerð með lögum nr. 83/2002 þar sem Umferðarstofa var sett á stofn hafi beinlínis verið gert ráð fyrir því að öðrum aðilum en Umferðarstofu verði falið að reka ökutækjaskrá. Þó svo að Umferðarstofa sé lögboðinn umsjónar- og ábyrgðaraðili ökutækjaskrár í skilningi laga nr. 77/2000 telji Skýrr ljóst að ákvæði þeirra laga komi ekki í veg fyrir að Umferðarstofa veiti öðrum aðilum sem hafi stöðu vinnsluaðila heimild til að miðla kennitöluupplýsingum úr ökutækjaskrá. Skýrr bendir þó á að slíkir aðilar þyrftu að uppfylla þær kröfur sem lög nr. 77/2000 mæli fyrir um að ábyrgðaraðili kveði á um í vinnslusamningi milli hans og vinnsluaðila. Þá bendir Skýrr á að Umferðarstofa hafi aldrei haldið því fram að Skýrr uppfylli ekki eða geti ekki uppfyllt þær tæknilegu og skipulagslegu öryggiskröfur sem ábyrgðaraðili og vinnsluaðili þurfa að uppfylla til að geta haft með höndum miðlun persónuupplýsinga úr ökutækjaskrá. Skýrr hýsi og reki mun yfirgrípsmeiri og mikilvægari upplýsingakerfi fyrir fyrirtæki og stofnanir en ökutækjaskrá getur talist og er, svo dæmi sé tekið, eini aðilinn á Íslandi sem hafi heimild til að gefa út fullgildar rafrænar undirskriftir.

Þá bendir Skýrr á þá staðreynd að Umferðarstofa selji í dag viðskiptavinum sínum einstaka uppflettingu á kennitölu í ökutækjaskrá á 700 kr. hverja fyrirspurn á sama tíma og Umferðarstofa selji Skýrr hverja uppflettingu á 14 kr. hverja fyrirspurn í heildsölu. Skýrr telji Umferðarstofu misnota markaðsráðandi stöðu sína með því að verðleggja þjónustu sína án þess að taka tillit til þess raunverulega kostnaðar sem hlýst af því að veita þjónustuna.



Jafnframt segir í erindi Skýrr að með tölvupósti þann 22. desember 2003 hafi framkvæmdarstjóri Umferðarstofu tilkynnt að stofnunin væri tilbúin til viðræðna um endursölu Skýrr samkvæmt kennitölum. Hefði framkvæmdastjóri m.a. gert það að forsendu fyrir samningi að Skýrr afsalaði sér lénunum vefekja.is og ekja.is til Umferðarstofu en Umferðarstofa hafi notast við þessi vöruheiti um margra ára skeið og telji sig hafa fullan rétt til þessara léna. Skýrr telji þessa kröfu ólögmeta og brjóta gegn d.lið 1. mgr. 11. gr. samkeppnislaga. Fer Skýrr fram á að Umferðarstofu verði bannað að leggja viðbótaskuldbindingar á viðsemjendur sína um aðgang og miðlun upplýsinga úr ökutækjaskrá.

Þá hafi Umferðarstofa með bréfi, dagsettu 17. mars 2004, frá framkvæmdastjóra ökutækjasviðs Umferðarstofu haft í frammi hótanir í garð Skýrr vegna þessa máls og hótað að endurnýja ekki alls óskyldan samning milli aðila. Umferðarstofa hafi með þessu brugðið á það ráð að beita Skýrr þrýstingi með því að hóta uppsögn á samningi sem gerður hafi verið vegna þjónustu Skýrr við stjórnarsýsluna í landinu, ráðuneyti, stofnanir, ríkisskattstjóra og Tollstjóran í Reykjavík, en þeir aðilar noti hugbúnað frá Skýrr í rekstri sínum og sé aðgangur af afriti ökutækjaskrár í þágu landskerfa fjármálaráðuneytisins nauðsynlegur þeim aðilum. Að mati Skýrr er ofangreind hótun og þrýstingur af hálfu Umferðarstofu skýlaust brot á 11. gr. samkeppnislaga og krefst Skýrr þess að framferði Umferðarstofu verði þegar stöðvað og bannað.

Einnig telur Skýrr miklar líkur vera til þess að rekstur Umferðarstofu á ökutækjaskrá brjóti jafnframt gegn ákvæði 14. gr. samkeppnislaga sé horft til skipurits og uppbyggingar Umferðarstofu. Umferðarstofa reki nú Schengen-gagnagrunninn og að því er næst verði komist tölvukerfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem ekki séu á samkeppnismarkaði samhliða rekstri ökutækjaskrár sem að mati Skýrr er á samkeppnismarkaði. Að mati Skýrr felist í þessu skipulagi skýlaust brot á 14. gr. samkeppnislaga sé horft til genginna ákvarðana samkeppnisráðs og úrskurða áfryjunarnefndar samkeppnismála.

Skýrr telur að skilyrði séu fyrir því að beita ákvæði 14. gr. samkeppnislaga. Umferðarstofa sé opinber stofnun sem fái fjárframlög frá ríkinu sem a-hluta stofnun á fjárlögum. Þá sé ökutækjaskrá á samkeppnismarkaði og því séu öll skilyrði fyrir beitingu 14. gr. samkeppnislaga til staðar. Til þess að tryggja virka samkeppni á umræddum þjónustumarkaði og til að taka af allan vafa um að samkeppnisrekstur Umferðarstofu sé niðurgreiddur telji Skýrr það óhjákvæmilegt að sú þjónusta Umferðarstofu sem teljist til samkeppnismarkaðar verði fjárhagslega aðgreind frá annarri starfsemi stofnunarinnar.

Loks setur Skýrr fram eftirfarandi kröfur í erindi sínu:



- 1) Að samkeppnisráð grípi þegar til aðgerða á grundvelli 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga gegn athöfnum Umferðarstofu og tryggi samkeppni á framangreindum þjónustumarkaði og að fullt jafnræði verði tryggt milli samkeppnisaðila;
- 2) Að Umferðarstofu verði gert skylt að gera vinnslusamning við vinnsluaðila um heimild til þess að bjóða þeim viðskiptavinum sínum, sem hafa heimild að lögum til að leita í ökutækjaskrá, aðgang að öllum leitareiginleikum og gögnum sem er að finna í ökutækjaskrá; slíkur samningur skuli tryggja jafnræði, vera gagnsær og án mismununar;
- 3) Að gjald sem Umferðarstofa bjóði vinnsluaðilum fyrir aðgang að ökutækjaskrá verði ákvarðað á gagnsægjum grunni þannig að það sé myndað úr raunverulegum kostnaði við að veita þjónustuna ásamt hæfilegri álagningu;
- 4) Að samkeppnisráð mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað annars vegar á milli þeirrar starfsemi Umferðarstofu sem er á samkeppnismarkaði og hins vegar þeirrar starfsemi sem ekki er á samkeppnismarkaði og að fjárhagslegur aðskilnaður stofnunarinnar skuli framkvæmdur með eftirfarandi hætti frá 1. janúar 2004 að telja:
 - a. Sofnuð verði sérstök eining um rekstur þeirrar þjónustu sem er og verður á samkeppnismarkaði. Reikningshald þessarar þjónustueiningar skuli vera sjálfsætt. Reikningssskil skuli gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga og skuli þau liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist;
 - b. Umferðarstofa geri sérstakan stofnefnahagsreikning. Skuli þær eignir sem teljast til þjónustueiningarinnar metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum;
 - c. Með skuldum þjónustueiningarinnar skuli teljast skuldbindingar sem tengjast starfsemi samkeppnisstarfseminnar;
 - d. Öll viðskipti milli þjónustueiningarinnar og annarra sviða Umferðarstofu skuli verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggja ekki fyrir skuli miðað við kostnaðarverð að viðbættri hæfilegri álagningu;
 - e. Gjaldskrá skuli standa undir rekstrarkostnaði þjónustueiningarinnar auk hæfilegrar álagningar eins og um sjálfstæðan rekstur væri að ræða.

II.

Málsmeðferð

1. Umsögn Umferðarstofu frá 10. maí 2004

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 2. apríl 2004, var erindi Skýrr ásamt fylgigögnum sent til Umferðarstofu til umsagnar. Umsögn Andra Árnasonar hrl. f.h.



Umferðarstofu barst stofnuninni með bréfi, dags. 10. maí 2004, eftir að óskað hafði verið tvívegis eftir fresti til að svara erindinu. Í umsögninni mótmælir Umferðarstofa alfarið kröfugerð Skýrr. Umferðarstofa sé opinber stofnun sem starfi á grundvelli XV. kafla laga nr. 50/1987, sbr. l. nr. 83/2002. Meðal hlutverka Umferðarstofu sé að halda svokallaða ökutækjaskrá. Í 3. gr. reglugerðar nr. 79/1997 um starfshætti skráningarstofu (nú Umferðarstofu) sé fjallað um upplýsingamiðlun vegna ökutækjaskrár. Þar segi m.a. að einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum sé heimill aðgangur að upplýsingum um einstök ökutæki úr skránni eins og nánar sé kveðið á um í starfsreglum Umferðarstofu, sem staðfestar skuli af tölvunefnd. Þá hafi Umferðarstofa umsjón með aðgengi að skránni. Miðlun upplýsinga um eigendur og umráðamenn ökutækja sé háð leyfi tölvunefndar. Í verklagsreglum Umferðarstofu frá 1. apríl 2003 um aðgang að upplýsingum úr ökutækjaskrá, sem settar séu í samræmi við tilvísað ákvæði 3. gr. reglugerðar nr. 79/1997 og staðfestar hafi verið af Persónuvernd, sé mælt fyrir um aðgang að svokölluðum kennitöluuppflettingum, þ.e. hvaða aðilar hafi heimild til að leita upplýsinga um eigendur eða umráðamenn á grundvelli kennitölu viðkomandi. Samkvæmt verklagsreglunum sé slíkur aðgangur einungis heimill skv. sérstakri lagaheimild, sbr. 3. mgr. 3. gr. verklagsreglnanna, auk þess sem heimilt sé að gefa slíkar upplýsingar til lögmanna sem f.h. umbjóðenda sinna hafi aflað heimildar til að gera aðför til fullnustu kröfu, eða vegna opinberrar skiptameðferðar búa, sbr. 4. mgr. sömu greinar.

Núgildandi gjaldskrá fyrir Umferðarstofu, þar með talið fyrir upplýsingar úr ökutækjaskrá, sé nr. 681/2002 og sé sett á grundvelli 64. gr. og 114. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, sbr. lög nr. 83/2002.

Samkvæmt 3. mgr. 13. gr. laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga sé hverjum þeim sem starfi í umboði ábyrgðaraðila eða vinnsluaðila, að vinnsluaðila meðtöldum, og hafi aðgang að persónuupplýsingum, aðeins heimilt að vinna með persónuupplýsingar í samræmi við fyrirmæli ábyrgðaraðila, nema að lög mæli á annan veg.

Þá segir í umsögn Umferðarstofu að ráða megi af erindi Skýrr að tilefni þess sé fyrst og fremst takmörkun á aðgengi að uppflettingum á upplýsingum í ökutækjaskrá eftir kennitölu, auk verðlagningar á þeirri þjónustu Umferðarstofu. Af því tilefni vilji Umferðarstofa rekja nánar samskipti aðila þar að lútandi.

Þann 11. júní 2002 hafi Umferðarstofa og Skýrr gert með sér samning um rekstur afrits af ökutækjaskrá í þágu landskerfa fjármálaráðuneytisins. Í 1. gr. samningsins segi orðrétt: „*Verktaki tekur að sér fyrir verkkaupa að keyra og þjónusta skeytamiðlara og vista afrit af ökutækjaskrá þannig að tryggt sé að Landskerfin og Ekja geti sótt og sent upplýsingar sín á milli. Afritið er eingöngu ætlað fyrir keyrslur og uppflettingar í Landskerfunum en ekki til endursölu. Verktaka er óheimilt að gera*



breytingar á afriti ökutækjaskrár án samþykkis verkkaupa.“ Umræddur samningur hafi verið gerður til tveggja ára.

Þá hafi hinn 12. febrúar 2003 verið undirritaður samningur milli sömu aðila um endursölu Skýrr á almennum uppflættaðgangi að ökutækjaskrá til viðskiptavina sinna. Í 3. gr. samningsins segi orðrétt: „*Uppfletting er eingöngu heimil samkvæmt verksmiðjunúmeri, skráningarnúmeri og fastanúmeri ökutækis.*“ Samningurinn hafi verið gerður á grundvelli verklagsreglna Umferðarstofu um upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá, sem staðfestar höfðu verið af Persónuvernd.

Í ágúst 2003 hafi Umferðarstofu borist upplýsingar um að Skýrr miðlaði upplýsingum til viðskiptavina sinna eftir kennitölum. Við nánari athugun hafi komið í ljós að Skýrr hafði sótt upplýsingar um ökutækjæign eigenda í það afrit af ökutækjaskrá er Skýrr vistar í þágu landskerfa fjármálaráðuneytisins. Upplýsingar úr afritinu hafi verið keyrðar saman við upplýsingar úr Vefekju og þannig hafi Skýrr getað miðlað kennitöluupplýsingum til viðskiptavina sinna. Með þessari vinnslu upplýsinga úr ökutækjaskrá hafi Skýrr brotið, að mati Umferðarstofu, gegn rekstrarsamningi aðila frá 11. júní 2002 þar sem skýrt hafi verið kveðið á um að afritið væri eingöngu ætlað fyrir keyrslur og uppflettingar í Landskerfum, en ekki til endursölu, og að Skýrr væri óheimilt að gera breytingar á afritinu án samþykkis Umferðarstofu. Að mati Umferðarstofu hafi Skýrr einnig brotið gegn endursölusamningi aðila frá 12. febrúar 2003 þar sem fram komi að einungis megi fletta upp eftir verksmiðjunúmeri, skráningarnúmeri og fastanúmeri ökutækis.

Í framhaldinu hefði Umferðarstofa haft samband við Skýrr og beint þeim tilmælum til félagsins að uppflettingum eftir kennitölu yrði hætt. Í svari Skýrr til Umferðarstofu þann 20. ágúst 2003 hafi Skýrr sagst ætla að halda áfram miðlun upplýsinga eftir kennitölum þrátt fyrir tilmæli Umferðarstofu, enda hefði fyrirtækið nýlega fengið viðskipti á grundvelli þess að geta boðið upp á slíka þjónustu. Þá hafi Skýrr sagst ætla að halda áfram miðlun kennitöluupplýsinga þar til úr því fengist skorið af hálfu Persónuverndar hvort umrædd vinnsla væri heimil. Í niðurlagi svarsins hafi komið fram að Skýrr teldi réttlætanlegt að miðla kennitöluupplýsingum til fyrirfram samþykktra aðila s.s. til RÚV, Glitnis o.s.frv.

Það sé mat Umferðarstofu að með þessu hafi Skýrr brotið gegn samningum þeim sem gerðir höfðu verið við Umferðarstofu um rekstur afrits af ökutækjaskrá og endursölu upplýsinga úr ökutækjaskrá. Miðað við þær upplýsingar sem komið hafi fram í erindi Skýrr þann 20. ágúst 2003 hafi Skýrr einnig brotið gegn starfsreglum Umferðarstofu um upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá sem byggðar séu á lögum um persónuvernd, enda liggja ekki fyrir að þeir aðilar sem Skýrr tilgreindi í bréfi sínu eigi rétt á upplýsingum um ökutækjæign aðila. Í þessu sambandi sé rétt að geta þess að þann 22. desember 2003 hafi Skýrr sent þau fyrirmæli til starfsmanna sinna að slökkt yrði á þeim möguleika að fletta upp ökutæki eftir kennitölu eigenda fyrir alla



nema skattstofur, lögreglu, sýslumenn og lögfræðistofur. Samkvæmt þessu hafi augljóslega verið um að ræða miðlun upplýsinga til annarra en þeirra sem rétt ættu á slíkum upplýsingum samkvæmt starfsreglum Umferðarstofu og lögum um persónuvernd.

Þá hafi þann 27. ágúst 2003 samningi Umferðarstofu og Skýrr frá 12. febrúar 2003 um endursölu á almennum uppfletti aðgangi að ökutækjaskrá (Vefekju) verið sagt upp vegna verulegs brots á samningnum.

Jafnframt hafi Persónuvernd þann 18. nóvember 2003 kveðið upp úrskurð í máli því er Skýrr beindi til stofnunarinnar. Í úrskurðinum hafi komið fram að Umferðarstofa væri ábyrgðaraðili ökutækjaskrár og Skýrr bæri sem vinnsluaðila ökutækjaskrár að hlíta lögætum fyrirmælum varðandi vinnslu persónuupplýsinga úr skránni. Skýrr væri því óheimilt að veita viðskiptavinum sínum aðgang að upplýsingum úr ökutækjaskrá eftir kennitöluuppflettingu í samræmi við fyrirmæli Umferðarstofu þess efnis.

Þann 5. nóvember 2003 hafi Skýrr sent bréf til dómsmálaráðuneytisins þar sem óskað hafi verið eftir álitum ráðuneytisins á heimild Umferðarstofu til að takmarka aðgang Skýrr að miðlun upplýsinga eftir kennitölum til viðskiptavina sinna. Þann 8. desember 2003 hafi dómsmálaráðuneytið sent Skýrr svarbréf þar sem ráðuneytið staðfesti fyrrnefndan úrskurð Persónuverndar að því er varðaði heimild Umferðarstofu til að setja reglur um miðlun upplýsinga úr ökutækjaskrá sem séu bindandi fyrir vinnsluaðila að skránni.

Í lok árs 2003 hafi Skýrr óskað eftir fundi með Umferðarstofu um miðlun upplýsinga úr ökutækjaskrá. Á fundinum þann 15. janúar 2004 hafi Skýrr óskað formlega eftir áframhaldandi heimild til að miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá og hafi sérstaklega verið óskað eftir heimild til að miðla upplýsingum eftir kennitölum eigenda. Að vandlega athuguðu máli hafi það verið niðurstaða Umferðarstofu að ekki væri ástæða til að breyta þeirri meginreglu að vinnsluaðilum ökutækjaskrár væri óheimil miðlun upplýsinga eftir kennitölum. Þessa niðurstöðu hafi Umferðarstofa byggt á sama grundvelli og áður þ.e. öryggi persónuupplýsinga og möguleikum Umferðarstofu á því að hafa ítarlegt eftirlit með slíkri vinnslu upplýsinga í samræmi við lög um persónuvernd. Það hafi einnig þótt ljós að semdi Umferðarstofa við Skýrr um endursölu kennitöluupplýsinga þá leiddi jafnréttissjónarmið til þess að einnig yrði að semja um slíka endursölu við aðra aðila sem þess óskuðu, enda uppfylltu þeir almenn skilyrði. Þar með gæti staðan orðið sú að miðlun upplýsinga eftir kennitölum færðist á hendur marga aðila sem myndi enn frekar draga úr möguleikum Umferðarstofu á aðhaldi og eftirliti með vinnslu persónuupplýsinga.

Þá hafi Umferðarstofa þann 10. febrúar 2004 sent Skýrr bréf þar sem boðið hafi verið upp á að gera nýjan samning um endursölu á almennum uppflettiaðgangi í



ökutækjaskrá eftir fastanúmeri, skráningarnúmeri og verksmiðjunúmeri ökutækis. Í bréfinu hafi komið fram að Umferðarstofa hygðist ekki heimila Skýrr miðlun upplýsinga eftir kennitölu. Einnig hafi komið fram að Umferðarstofa hefði enn haft af því spurnir að Skýrr miðlaði upplýsingum úr ökutækjaskrá eftir kennitölum eigenda, þrátt fyrir úrskurð Persónuverndar um að fyrirtækinu væri slíkt óheimilt og bréf dómsmálaráðuneytisins er staðfesti úrskurð Persónuverndar. Umferðarstofa hafi sett það að skilyrði fyrir endurnýjun samnings um almenna miðlun upplýsinga úr ökutækjaskrá að Skýrr undirritaði yfirlýsingu þess efnis að félagið myndi ekki misnota upplýsingar úr því afriti af ökutækjaskrá er Skýrr vistaði í þágu landskerfa fjármálaráðuneytisins. Veittur hafi verið tveggja vikna frestur til að ganga frá samningi um Vefekju, en að öðrum kosti yrði litið svo á að Skýrr hefði ekki áhuga á slíkum samningi og lokað yrði fyrir aðgang Skýrr að ökutækjaskrá. Að lokum hafi verið greint frá því að ef Umferðarstofa yrði þess áfram vör að Skýrr miðlaði upplýsingum eftir kennitölum eigenda yrði fjármálaráðuneytinu gerð grein fyrir nauðsyn þess að loka afritinu vegna misnotkunar.

Í bréfum, dags. 12. febrúar og 12. mars 2004, hafi Skýrr lýst yfir óánægju sinni með ákvörðun Umferðarstofu. Í seinna bréfinu hafi komið fram að Skýrr hefði þá um nokkurt skeið hætt miðlun kennitöluupplýsinga en hefði hins vegar ákveðið, í ljósi sterkra viðbragða frá viðskiptavinum sínum, einkum lögmönnum, að halda áfram að veita þá þjónustu til þeirra sem hefðu til þess heimild, svo sem lögmanna.

Loks hafi Umferðarstofa sent Skýrr bréf, dags. 16. mars 2004, þar sem tilkynnt hafi verið að þar sem liðinn væri sá frestur sem veittur hefði verið til að ganga frá nýjum samning, án þess að gengið hafi verið frá samningi um almennan aðgang Skýrr að Vefekju væri annað ekki forsvaranlegt af hálfu Umferðarstofu en að loka fyrir aðgang Skýrr. Tilkynnt hafi verið að lokunin kæmi til framkvæmda í lok dagsins. Að kvöldi 16. mars þegar fullreynt hafði verið að samningar næðust hafi verið lokað fyrir aðgang Skýrr að Vefekju.

Af hálfu Umferðarstofu er á því byggt að hafna beri öllum sjónarmiðum Skýrr í málinu enda séu hvorki ástæður né lagaskilyrði til að verða við kröfum Skýrr svo sem þeim sé lýst í erindinu til Samkeppnisstofnunar.

Í fyrsta lagi sé á því byggt að starfsemi Umferðarstofu, sem lúti að rekstri ökutækjaskrár, falli utan við gildissvið samkeppnislaga og samkeppnisyfirvöld hafi því ekki að lögum heimild til að mæla fyrir um miðlun upplýsinga úr skránni með þeim hætti sem krafist sé af hálfu Skýrr. Í þessu sambandi sé einnig á því byggt að Umferðarstofa teljist ekki vera fyrirtæki í samkeppnisrekstri í skilningi samkeppnislaga nr. 8/1993, að því er varði rekstur umræddrar skrár.

Umferðarstofa segir að samkvæmt XV. kafla umferðarlaga nr. 50/1987, sbr. l. nr. 83/2002, sé það hlutverk Umferðarstofu að annast skráningu ökutækja og aðra



umsýslu varðandi skráningu þeirra. Jafnframt sé það hlutverk Umferðarstofu að annast rekstur tölvu- og upplýsingakerfa auk annarra verkefna sem ráðherra feli stofnuninni.

Samkvæmt VIII. kafla umferðarlaga skulu ökutæki, áður en þau eru tekin í notkun, skráð og skráningarmerki sett á þau. Í 64. gr. laganna sé kveðið á um að ráðherra setji reglur um skráningu ökutækja og eigendur þeirra. Í reglugerð nr. 79/1997 um starfshætti skráningarstofu ökutækja sé tiltekið að með ökutækjaskrá sé átt við opinbera skrá yfir ökutæki sem skráð hafa verið hér á landi. Hlutverk skráningarstofu sé að annast skráningu ökutækja, meta skráningargögn, að annast útgáfu skráningarskirteina, uppfærslu, viðhald og rekstur ökutækjaskrár, veita upplýsingar og vera dómsmálaráðuneytinu (nú samgönguráðuneytinu) innan handar um tæknileg málefni o.fl. Hlutverk og skyldur skráningarstofu varðandi ökutækjaskrá sérstaklega séu að skrá ökutæki í samræmi við reglugerð um skráningu ökutækja og reglur um ökutækjaskrá og reka tölvukerfi. Í því felist m.a. hönnun, þróun og notkun ökutækjaskrár í samræmi við reglur um ökutækjaskrá. Í 3. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá. Þar segir að einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum sé heimill aðgangur að upplýsingum um einstök ökutæki úr ökutækjaskrá eins og nánar skuli kveðið á um í starfsreglum skráningarstofu (nú Umferðarstofu), sem staðfestar skuli af Tölvunefnd (nú Persónuvernd). Opinber birting upplýsinga úr ökutækjaskrá og miðlun þeirra er lýst óheimil, nema að uppfylltum skilyrðum 3. gr. reglugerðarinnar.

Umferðarstofa segir ljóst af framansögðu að skráning ökutækja og rekstur ökutækjaskrár, þ.e. færslur í umrædda skrá og upplýsingaveita úr skránni sé liður í opinberri lögbundinni stjórnsýslustarfsemi Umferðarstofu og lúti að vörslu mikilvægra almannahagsmuna, en sé ekki, hvorki að eðli né að lögum, atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga. Þegar svo standi á sem hér greini sé almennt talið að slík opinber sýslan falli utan reglna samkeppnisréttar, sbr. dóma Evrópudómstólanna í málum C-309/99 Woutersmálið, C-244/94 Poucetmálið og T-319/99 FENIN-málið en telja verði að afmarka beri samkeppnislög og opinbera starfsemi með svipuðum hætti og gert sé í EB/EES-rétti.

Í þessu sambandi sé rétt að benda á að leiða megi af lögum, að hinu opinbera sé skylt að halda skrá yfir ökutæki og eigendur þeirra, og að Umferðarstofu hafi verið falið að annast það verkefni. Ökutækjaskrá sé þannig liður í opinberum rekstri ríkisins, en tekjustofnar Umferðarstofu séu tilgreindir í gjaldskrá sem staðfest sé af ráðherra, sbr. 64. og 114. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Af þessu leiði að hvorki umrædd starfsemi Umferðarstofu né gjaldtaka hennar teljist falla undir ákvæði samkeppnislaga.

Þá sé á því byggt af hálfu Umferðarstofu að líta beri svo á að skv. viðurkenndum lögskýringarsjónarmiðum víki ákvæði samkeppnislaga fyrir ákvæðum sérlaga að því



leyti sem ákvæði samkeppnislaga verði ekki talin samþýðanleg ákvæðum viðkomandi sérлага, sbr. til hliðsjónar b. lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 og ákvæði 19. gr. sl., Hrd. 465/2003 sbr. og umfjöllun hér að framan.

Umferðarstofa telur að leiða megi af lögum, að hinu opinbera sé skylt að halda skrá yfir ökutæki og eigendur þeirra, og að Umferðarstofu hafi verið falið að annast það verkefni. Í tilvísuðum ákvæðum umferðarlaga og reglugerðum, settum samkvæmt þeim, sbr. ákvæði laga nr. 50/1987 og rgl. nr. 79/1997, sé kveðið á um að einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum sé heimill aðgangur að upplýsingum úr ökutækjaskrá „*eins og nánar er kveðið á um í starfsreglum skráningarstofu, sem staðfestar skulu vera af tölvunefnd*“, sbr. 3. gr. reglugerðar nr. 79/1997, sem sett sé með heimild í 64. gr. umferðarlaga nr. 50/1987.

Slíkar starfsreglur hafi verið staðfestar af Tölvunefnd (nú Persónuvernd) 26. nóvember 1997, 17. apríl 1998, 12. febrúar 2003, sbr. síðari reglur frá 1. apríl 2003 og reglur frá 1. mars 2004.

Í 1. gr. reglna frá 1. apríl 2003 sé kveðið á um að Umferðarstofa megi veita einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum upplýsingar um ökutæki í ökutækjaskrá með tilgreindum aðferðum. Í 3. gr. reglnanna sé kveðið sérstaklega á um miðlun upplýsinga um einstaka aðila. Tekið sé fram í 1. mgr. að almennt sé *óheimilt* að miðla upplýsingum um eignastöðu einstakra aðila í ökutækjaskrá. Skráðum eigendum ökutækja sé þó heimill slíkur aðgangur að öllu því sem þá varðar og ökutækjæign þeirra. Sérstaklega sé kveðið á um að áskrifendum að ökutækjaskrá skuli vera ókleift að fletta upp einstökum aðilum eftir nöfnum þeirra eða kennitölum eða fá upplýsingar um ökutækjæign þeirra.

Síðan segi orðrétt í 3. mgr.:

„Umferðarstofu er heimilt að gera samning við eftirtalda aðila um aðgang að kennitöluuppfléttingum í ökutækjaskrá:

- 1) Við opinbera aðila er eiga rétt á slíkum aðgangi samkvæmt lögum og skal vísa til heimildarlaga í umsókn og samningi um aðganginn.*
- 2) Við lögmann í innheimtustarfsemi enda komi fram í samningnum yfirlýsing lögmannsins um að hann muni aðeins nota aðganginn í þeim tilvikum er honum hefur verið falið að innheimta kröfu á hendur þeim sem hann óskar upplýsinga um og hafi heimild til að gera aðför til fullnustu þeirri kröfu, skv. 1. gr. aðfararlaga nr. 90/1989. Umferðarstofa skal halda skrá og varðveita upplýsingar um nöfn lögmanna er hafa fengið slíkan samning og kennitölur er þeir fletta upp.*



Umferðarstofu er heimilt að framkvæma eftirlit með lögmætri notkun á kennitöluuppflettiðgangi og loka fyrir aðgang verði notandi uppvís að misnotkun.

Umferðarstofu er heimilt að veita skrifleg svör við skriflegum fyrirspurnum um ökutækjæign til lögmanns sem skipaður hefur verið skiptastjóri í þrotabúi eða dánarbúi þess aðila sem óskað er upplýsinga um, enda framvísi lögmaðurinn endurriti af úrskurði héraðsdóms þar sem hann er skipaður skiptastjóri í viðkomandi búi. Einnig er heimilt að veita skrifleg svör við skriflegum fyrirspurnum um ökutækjæign til lögmanns í innheimtustarfi enda komi fram í beiðni hans yfirlýsing lögmannsins um að honum hafi verði falið að innheimta kröfu á hendur þeim sem hann óskar upplýsinga um og hafi heimild til að gera aðför til fullnustu þeirri kröfu skv. 1. gr. aðfararlaga nr. 90/1989. Skal umferðarstofa halda skrá og varðveita í tvö ár upplýsingar um beiðnir samkvæmt þessu og upplýsingar sem veittar eru.“

Umferðarstofa telur ljóst að samkeppnisyfirvöld hafi ekki að lögum heimild til að kveða á um annað fyrirkomulag á veitingu kennitöluupplýsinga úr ökutækjaskrá en mælt er fyrir um í tilvísuðum ákvæðum umferðarlaga, reglugerða og reglna, sem settar séu á grundvelli þeirra með stjórnskipulegum hætti, og því séu tilvísaðar reglur sérreglur að þessu leyti (lex specialis) gagnvart ákvæðum samkeppnislaga.

Sjónarmið um Persónuvernd

Af hálfu Umferðarstofu er til þess vísað, að samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, teljist Umferðarstofa ábyrgðaraðili við vinnslu persónugreinanlegra upplýsinga úr ökutækjaskrá, sbr. og úrskurð Persónuverndar frá 18. nóvember 2003. Ákvæði reglugerðar nr. 79/1997 um starfshætti skráningarstofu ökutækja og starfsreglur Umferðarstofu, settar skv. þeim og staðfestar af Persónuvernd, verði því að teljast vera í samræmi við fyrirmæli tilvísaðra laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Í 2. gr. laga 77/2000 sé svonefndur ábyrgðaraðili persónuupplýsinga skilgreindur sem sá aðili sem ákveður tilgang vinnslu persónuupplýsinga, þann búnað sem notaður sé, aðferð við vinnsluna eða aðra ráðstöfun upplýsinganna. Skv. 12. gr. laganna skal ábyrgðarmaður persónuupplýsinga viðhafa innra eftirlit með vinnslu þeirra, til að ganga úr skugga um að unnið sé í samræmi við gildandi lög og reglur sem ákveðnar hafa verið.

Þá sé sá sem vinnur persónuupplýsingar á vegum ábyrgðaraðila skv. skilgreiningu 2. gr. laganna talinn vera vinnsluaðili. Skv. 3. mgr. 13. gr. laganna skal vinnsluaðila aðeins heimilt að vinna með persónuupplýsingar í samræmi við fyrirmæli ábyrgðaraðila, nema að lög mæli fyrir á annan veg.

Umferðarstofa bendir á að í úrskurði Persónuverndar frá 18. nóvember 2003 (í máli nr. 421/2003) hafi hún kveðið á um, að Skýrr teldist vera vinnsluaðili



persónuupplýsinga í skilningi 2. gr. laga nr. 77/2000, og að Skýrr bæri því að fara að öllu leyti eftir fyrirmælum ábyrgðaraðila, Umferðarstofu, um meðferð persónuupplýsinga, þ.m.t. að Skýrr væri óheimill aðgangur að kennitöluuppflettingum, sbr. nánar tilvísaðan úrskurð, en þar segi orðrétt í niðurlagi forsendna úrskurðarins: „...Í samræmi við framangreint ber Skýrr hf. í samræmi við 3. mgr. 13. gr. laga nr. 77/2000 að fara að lögum fyrirmælum Umferðarstofu varðandi vinnslu persónuupplýsinga úr ökutækjaskrá. Skýrr hf. er því óheimilt að veita viðskiptavinum sínum aðgang að upplýsingum úr ökutækjaskrá eftir kennitöluuppflettingu í samræmi við fyrirmæli Umferðarstofu þess efnis.“

Loks segir Umferðarstofa að samkvæmt 1. mgr. 37. gr. laga nr. 77/2000 annist Persónuvernd eftirlit með framkvæmd laganna og reglna settum samkvæmt þeim, sbr. og 2. mgr. s. gr., þar sem kveðið sé á um að Persónuvernd úrskurði um ágreining sem upp kunnir að koma varðandi vinnslu persónuupplýsinga. Stjórn Persónuverndar hafi þegar kveðið upp úrskurð um að Umferðarstofu væri hvorki rétt né skylt að veita þann aðgang að ökutækjaskrá sem Skýrr fari fram á í erindi sínu til stofnunarinnar. Með vísan til tilvísðra ákvæða laga nr. 77/2000 og úrskurðar stjórnar Persónuverndar verði því ekki talið að samkeppnisyfirvöld hafi heimild til að mæla fyrir um samskipti milli ábyrgðaraðila persónuupplýsinga og vinnsluaðila, sbr. og einnig til hliðsjónar b-lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 og fyrri umfjöllun.

Um ómissandi aðstöðu

Af hálfu Umferðarstofu er á því byggt að persónugreinanlegar upplýsingar í ökutækjaskrá teljist ekki til ómissandi aðstöðu (e. essential facilities) í skilningi samkeppnisréttar. Af þeim sökum sé ekki unnt að mæla fyrir um skyldu Umferðarstofu til að veita Skýrr aðgang að umræddum upplýsingum, svo sem krafist sé af hálfu Skýrr. Grunnskilyrði þess að um geti verið að ræða ómissandi aðstöðu, séu að mati Umferðarstofu ekki uppfyllt í máli þessu.

Hér verði fyrst að líta til þess, að umræddar upplýsingar, þ.e. persónugreinanlegar upplýsingar úr ökutækjaskrá (eftir kennitölu) hafi ekki verið á almennum samkeppnismarkaði í skilningi ákvæða samkeppnislaga (e. *downstream market*), þar sem Umferðarstofa hafi ein miðlað slíkum upplýsingum í takmörkuðum mæli og eingöngu til aðila sem að lögum eigi rétt á slíkum aðgangi, og á grundvelli gjaldskrár, sem staðfest sé af ráðherra. Þegar um svo takmarkaðan aðgang sé að ræða, verði ekki talið að kennitöluaðgangur að ökutækjaskrá teljist hafa verið á markaði í þessum skilningi.

Þá er á því byggt af hálfu Umferðarstofu, verði talið að umræddur aðgangur geti talist á samkeppnismarkaði þrátt fyrir framangreindar takmarkanir, að aðgangur Skýrr að kennitöluuppflettingum sé á engan hátt óhjákvæmilegur til að fyrirtækið geti starfað við miðlun upplýsinga, þ.m.t. úr ökutækjaskrá, en slíkt sé talið vera



skilyrði þess að unnt sé að skylda markaðsráðandi aðila til að veita aðgang að slíkri aðstöðu. Í þessu sambandi vilji Umferðarstofa á það benda, að skv. notkunarmælingu Umferðarstofu á Vefekju, aðgangskerfi ökutækjaskrár, séu uppflettingar á grundvelli kennitölu aðeins um 1,5% af heildaruppflettingum í ökutækjaskrá. Verði að telja að hlutfall uppflettinga í upplýsingaveitu Skýrr yrði svipað. Samkvæmt þessu verði því ekki haldið fram með rökum, að aðgangur Skýrr að kennitöluuppflettingum sé nauðsynlegur til að fyrirtækið geti annast þjónustustarfsemi á sviði gagnatenginga (Upplýsingaheimar), en benda megi m.a. á að Skýrr veiti þjónustu við gagnatengingar á mun fleiri sviðum.

Hlutrænar takmarkanir

Af hálfu Umferðarstofu er á því byggt, yrði litið svo á að um ómissandi aðstöðu sé að ræða, að synjun á aðgangi að kennitöluuppflettingum byggji á hlutrænum málefnalegum sjónarmiðum. Í þessu sambandi sé á það bent, að Umferðarstofa teljist vera ábyrgðaraðili ökutækjaskrár í skilningi laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, auk þess sem talið sé að aðgangstakmarkanir að umræddri skrá helgist af sjónarmiðum um persónuvernd og verndun persónufrelsis, svo sem fyrr greinir. Af tilvísuðum lagaákvæðum sé ljóst að mikil áhersla sé lögð á að farið sé með viðkvæmar upplýsingar á þann hátt sem framangreindar takmarkanir fela í sér.

Þá segir í umsögn Umferðarstofu að í bréfi Umferðarstofu til Skýrr, dags. 19. mars 2004, sé því lýst, að í ágúst 2003 hafi Umferðarstofu borist upplýsingar um að Skýrr miðlaði upplýsingum til viðskiptavina sinna eftir kennitölum eigenda. Við nánari athugun hafi komið í ljós, að Skýrr hafi sótt upplýsingarnar í afrit það sem Skýrr vistaði í þágu landskerfa fjármálaráðuneytisins, en skv. framangreindum samningi hafi slík notkun afritsins verið með öllu óheimil. Umrædd háttsemi hafi einnig falið í sér brot á ákvæðum samnings aðila frá 12. febrúar 2003 um Vefekju, sem byggði á tilvísuðum verklagsreglum sem staðfestar höfðu verið af Persónuvernd. Hafi Umferðarstofa gert alvarlegar athugasemdir við framangreinda háttsemi Skýrr.

Í bréfi Skýrr, dags. 20. ágúst 2003, sagði orðrétt: „*Sæll B... Eftir samtal okkar þá fór ég einnig yfir þessi mál hér [Skýrr] innanhúss með [HJ], forstjóra Skýrr, og það sem gerir málið erfitt er að við höfum nýlega fengið viðskipti á grundvelli þess að geta boðið upp á þessa þjónustu með notkun á kennitölum og því þurfum við að sannreyna þessa hluti við Persónuvernd eins fljótt og kostur er. Lögfræðingur Skýrr mun senda Persónuvernd erindi þar sem þetta verður tekið fyrir og við þurfum af ofangreindum ástæðum að veita óbreytta þjónustu þar til skýr niðurstaða liggur fyrir. Við teljum að hægt sé að réttlæta notkun kennitalna a.m.k. við fyrirfram samþykktu aðila, s.s. RÚV, Glitni o.s.frv.“*

Líta verði svo á að í framangreindu erindi (tölvupósti), dags. 20. ágúst 2003, felist viðurkenning Skýrr á því að hafa brotið gegn framangreindum samningum, svo og



starfsreglum Umferðarstofu um upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá, sem staðfestar hafi verið af Persónuvernd í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 79/1997, og þar með ákvæðum laga um persónuvernd o.fl. nr. 77/2000, m.a. með því að veita óviðkomandi aðilum, sem ekki eiga rétt á aðgangi að kennitöluupplýsingum, slíkan aðgang.

Einnig kemur fram að eftir að fyrrgreindur úrskurður Persónuverndar, dags. 18. nóv. 2003, hafi legið fyrir, sbr. og bréf dómsmálaráðuneytisins til Skýrr, dags. 8. desember s. ár, hafi framkvæmdastjóri rekstrarlausna Skýrr gefið eftirfarandi fyriræli til starfsmanna Skýrr hinn 22. des. 2003: „*Vinsamlegast slökkvið á þeim möguleika á að fletta upp ökutæki samkvæmt kennitölu eiganda fyrir alla nema skattstofur, lögreglu, sýslumenn og lögfræðistofur.*“ Í tölvubréfi þessu felist að mati Umferðarstofu viðurkenning á því, enn á ný, að Skýrr hafi brotið gegn framangreindum skyldum sínum, í þessu tilviki eftir að fyrir lá úrskurður Persónuverndar um að Skýrr sem vinnsluaðila bæri að fylgja fyriræli ábyrgðaraðila umræddrar skrár, sbr. hér að framan.

Þá segir Umferðarstofa að talið hafi verið að jafnvel þó svo að um ómissandi aðstöðu kunni að vera að ræða, megi markaðsráðandi aðili takmarka aðgang að slíkri aðstöðu, ef hlutræn, málefnaleg sjónarmið búi þar að baki, sbr. hér að framan. Undir þetta geti fallið sjónarmið um vanefndir samningsaðila á skyldum eða ef sýnt þykir að mikilvægir hagsmunir kunni að vera fyrir borð bornir, ef aðgangur er veittur að aðstöðu. Ljóst sé að samkeppnisyfirvöld geti ekki mælt fyrir um skyldu Umferðarstofu til að veita aðila aðgang að umræddum kennitöluuppflettingum, sem brotið hafi gegn samningum aðila með þeim hætti sem lýst hefur verið. Synjun á aðgangi verði leidd af lagaskyldu þeirri sem á Umferðarstofu hvíli sem ábyrgðaraðila skrárinnar skv. lögum nr. 77/2000, og af tilvísuðum ákvæðum umferðarlaga og reglugerðar nr. 79/1997, sbr. og tilvísaðar starfsreglur og því óumdeilanlega byggð á hlutrænum, málefnalegum sjónarmiðum. Að sama skapi sé ljóst að framangreind háttsemi Skýrr sýni að almennt teljist vera veruleg hætta á misnotkun umræddra upplýsinga.

Gjald fyrir uppflettingar

Af hálfu Umferðarstofu er ekki fallist á, að gjaldtaka Umferðarstofu fyrir veitingu upplýsinga úr ökutækjaskrá, þ.m.t. fyrir uppflettingar á grundvelli kennitölu, fari gegn ákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993. Umrædd gjaldtaka byggir á gjaldskrá nr. 681/2002 sem staðfest sé af ráðherra með heimild í 64. gr., sbr. 114. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, sbr. 10. gr. laga nr. 83/2002. Sé því um að ræða lögbundið fyrirkomulag á gjaldtöku fyrir umræddar uppflettingar, sbr. til hliðsjónar b. lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 og fyrri umfjöllun hér að lútandi.



Fjárhagsleg aðgreining

Varðandi kröfur Skýrr um fjárhagslega aðgreiningu þá telur Umferðarstofa þar sem að um lögbundna starfsemi Umferðarstofu sé að ræða, sem ekki teljist vera á samkeppnismarkaði, sé ekki fallist á sjónarmið Skýrr um fjárhagslega aðgreiningu tilvísaðra þátta í starfsemi Umferðarstofu. Því komi ákvæði 14. gr. ekki til frekari skoðunar.

Annað

Að lokum er því mótmælt að lögmæt krafa Umferðarstofu um að Skýrr láti af notkun veffanganna vefekja.is og ekja.is. feli í sér brot á ákvæðum samkeppnislaga. Af hálfu Umferðarstofu sé litið svo á, að Umferðarstofa hafi notað umrædd auðkenni um langt skeið í tengslum við tölvukerfi sín. Af hálfu Umferðarstofu hafi þess verið krafist, að Skýrr léti af notkun umræddra léna og hafi stofnunin hafið aðgerðir til að verja umræddan rétt sinn. Er því alfarið hafnað að umrædd krafa teljist fela í sér misnotkun í skilningi samkeppnisréttar.

Jafnframt er því mótmælt að ákvörðun Umferðarstofu um að segja upp samningi um vistun afrits ökutækjaskrár vegna landskerfa fjármálaráðuneytisins teljist hafa falið í sér misnotkun á stöðu í skilningi samkeppnislaga. Þvert á móti sé ljóst að umrædd uppsögn sé tilkomin vegna annarra atriða sem varði samskipti aðila, þ.e.a.s. verðlagningu þjónustunnar annars vegar og brot á samningstímanum varðandi meðferð persónuupplýsinga hins vegar.

2. Umsögn Skýrr frá 21. júní 2004

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 11. maí 2004, var Skýrr send umsögn Umferðarstofu ásamt fylgigögnum og fyrirtækinu gefinn kostur á að koma að athugasemdum vegna umsagnarinnar. Athugasemdir Skýrr bárust Samkeppnisstofnun 21. júní 2004 eftir að tvívegis hafði verið óskað eftir framlengdum fresti.

Í athugasemdum Skýrr er byrjað á því að mótmæla málavöxtum, málsástæðum og lagarökum í athugasemdum Umferðarstofu. Þá vilji Skýrr sérstaklega mótmæla skýringu Umferðarstofu á túlkun og gildissviði sérlaga gagnvart ákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993. Umferðarstofa virðist hafa byggt á því sjónarmiði að innanhúsreglur um miðlun upplýsinga úr ökutækjaskrá, sem Umferðarstofa hafi sett án þess að þeirri starfsemi verði fundin stoð í umferðarlögum nr. 50/1987, hafi að geyma sérreglur sem gangi framur ákvæðum samkeppnislaga. Að mati Skýrr eigi þessi skýring hvorki stoð í dómaframkvæmd né ákvörðunum samkeppnisráðs eða úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Skýrr segist ekki gera athugasemdir við að skráning og afskráning ökutækja í ökutækjaskrá eða rekstur og færslur í hana sé liður í lögbundinni



stjórnsýslustarfsemi Umferðarstofu, enda sé það hlutverk henni beinlínis falið í lögum. Skýrr mótmæli því hins vegar harðlega að upplýsingaveita úr ökutækjaskrá sé liður í opinberri lögbundinni stjórnsýslustarfsemi Umferðarstofu, enda sé ekki kveðið á um slíka upplýsingaveitu í lögum um Umferðarstofu sem hér sé deilt um. Það sé ein af grundvallarreglum stjórnsýsluréttar að stjórnsýsluaðili sé bundinn af lögmætisreglunni, en í henni felist að stjórnsýsluaðili skuli haga starfsemi sinni í samræmi við þann lagaramma sem honum sé settur. Þá sé það mat Skýrr að miðlun upplýsinga úr ökutækjaskrá teljist atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga, enda sé nú þegar fyrir hendi samkeppnismarkaður á þessu sviði þar sem Lánstraust, Skýrr og Umferðarstofa bjóði aðgang að ökutækjaskrá.

Skýrr telur að með háttsemi sinni ætli Umferðarstofa að sitja ein að kennitöluuppfléttingu í ökutækjaskrá og kippa fótunum undan starfsemi Skýrr. Ljóst sé að allir þeir sem heimild hafi til þess að fletta upp í ökutækjaskrá muni vilja hafa þau viðskipti á einum stað, þ.e. þar sem þeir geti flett upp eftir kennitölu og öðrum upplýsingum í ökutækjaskrá, í stað þess að vera með viðskipti á tveimur stöðum, bæði hjá Umferðarstofu til að fletta upp eftir kennitölu og t.d. hjá Skýrr með annað. Slík þjónusta sé dæmd til að fara halloka fyrir framferði Umferðarstofu og myndi framgangur stofnunarinnar leiða til færri og takmarkaðri valkosta notenda, verri þjónustu og einokunar á þessum markaði.

Einnig segir að Skýrr hafi hafið sölu á aðgangi eftir númeri ökutækis á árinu 1984. Skýrr telur alveg ljóst að með því að Umferðarstofa hafi hafið miðlun úr skránni á árinu 1984 hafi orðið til samkeppnismarkaður sem eigi undir samkeppnislög. Þetta sjáist enn frekar á því að Umferðarstofa sé að bjóða kennitöluuppfléttingu á 700 kr. fyrir hverja uppfléttingu á meðan Skýrr hafi boðið sams konar þjónustu á innan við 20 kr.

Miðlun upplýsinga sé að mati Skýrr á samkeppnismarkaði, en ljóst sé að sá aðili sem hafi með höndum að miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá, verði að uppfylla skilyrði er varða skipulagslegt og tæknilegt öryggi persónuupplýsinga sbr. 11.-13. gr. laga nr. 77/2000.

Jafnframt fullyrðir Skýrr að fyrirtækið sé a.m.k. jafnfært og að öllu líkindum mun færara en Umferðarstofa til þess að tryggja vernd persónuupplýsinga. Í því samhengi sé bent á að Skýrr hafi um árabil séð um og rekið flest öll grunnkerfi fyrir ríkisstofnanir, þar með talið fjárhags-, launa- og mannauðskerfi ríkis og Reykjavíkurborgar, sem hafi að geyma mun viðkvæmari persónuupplýsingar en upplýsingar úr ökutækjaskrá, svo sem um laun, starfsferil, lífeyrisréttindi o.fl.

Þá mótmælir Skýrr sérstaklega skýringum Umferðarstofu á reglum sem Umferðarstofa telji vera sérlög sem víki til hliðar ákvæðum samkeppnislaga. Þar hafi því verið haldið fram að innanhúsreglur Umferðarstofu beri að skoðast sem sérreglur



sem víki ákvæðum samkeppnislaga til hliðar. Skýrr byggir á því að eftir almennum lögskýringarreglum sem og skýringum áfrýjunarnefndar samkeppnismála komi aðeins sett lög til greina sem sérlög sem víki til hliðar samkeppnislögum. Þannig komi það alls ekki til greina að slíkt ákvæði byggji á reglugerð og því síður á innanhúsreglum Umferðarstofu. Skýrr bendir á að áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafi í úrskurðum sínum eingöngu talið að ákvæði sem byggji á settum lögum frá Alþingi víki til hliðar samkeppnislögum. Þannig hafi áfrýjunarnefndin talið að reglur sem leiddar séu af samningum eða eigi sér stoð í reglugerðum og feli í sér takmarkanir sem ekki séu samþættanlegar samkeppnislögum standist ekki, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 4/1997.

Skýrr mótmælir því sem segir í umsögn Umferðarstofu að stjórn Persónuverndar hafi komist að þeirri niðurstöðu að stofnuninni væri hvorki rétt né skylt að veita aðgang að ökutækjaskrá. Það rétta sé að í úrskurði nr. 421/2003 hafi Persónuvernd komist að þeirri niðurstöðu að Skýrr bæri að fara að lögum um fyrirmælum Umferðarstofu þar sem stofnunin væri ábyrgðaraðili en Skýrr teljist vinnsluáðili í skilningi laga um persónuvernd nr. 77/2000. Mál það sem hér sé til úrlausnar lúti einmitt að því að greina hvort fyrirmælin sem Umferðarstofa hafi gefið Skýrr þ.e. að fyrirtækið mætti aðeins selja aðgang eftir númeri ökutækis á meðan Umferðarstofa sæti ein að því að selja kennitöluuppflettingar séu lögum fyrirmæli.

Þá telur Skýrr að með því að Umferðarstofa hafi hafið sölu á uppflettingum í ökutækjaskrá til vinnsluáðila í byrjun níunda áratugarins, hafi myndast samkeppnismarkaður um sölu á þessum upplýsingum. Sala á uppflettingum eftir kennitölu án þess að keppinautar sem miðli upplýsingum úr ökutækjaskrá fái einnig að selja slíkar upplýsingar feli í sér markaðshindrun, sem leiði til þess að markaðurinn með upplýsingarnar hverfi. Lög um persónuvernd komi ekki í veg fyrir að samkeppnisyfirvöld úrskurði í máli þessu. Í því samhengi verði jafnframt til þess að líta, að Skýrr sé miklu betur til þess fallið að sjá til þess að vernd persónuupplýsinga sé virt sbr. það sem áður segir um að fyrirtækið reki launa- og mannauðskerfi ríkis og Reykjavíkurborgar sem séu kerfi sem í séu skráð mun viðkvæmari persónuupplýsingar en skráðar séu í bifreiðaskrá.

Ennfremur bendir Skýrr á að í mati Persónuverndar á lögum um umræddra innanhúsreglna Umferðarstofu, hafi falist aðeins það að reglurnar uppfylli ákvæði laga um persónuvernd. Af þeim sökum hafi Persónuvernd talið að þar sem þessar reglur giltu bæri Skýrr að hlíta þeim þar sem fyrirtækið væri vinnsluáðili en Umferðarstofa ábyrgðaraðili. Þannig hafi ekki verið lagt mat á það hvort reglurnar færu í bága við einhver önnur lög, s.s. samkeppnislög. Í því samhengi telji Skýrr þá túlkun mjög vafasama að leiða megi af þessari niðurstöðu Persónuverndar opna heimild til handa Umferðarstofu til þess að brjóta samkeppnislög.



Þá telur Skýrr mikilvægt að leiðrétta misskilning sem virðist gæta í athugasemdum Umferðarstofu. Þar segi að Skýrr teljist hvorki vera opinber aðili í skilningi 1. tl. 3. mgr. 3. gr. starfsreglna Umferðarstofu, né vera lögmaður eða skiptastjóri í skilningi 2. tl. eða 5. mgr. Þeir sem séu á þeim samkeppnismarkaði sem hér sé til umfjöllunar, Skýrr, Lánstraust og Umferðarstofa séu að miðla upplýsingum *til þeirra sem hafi heimild að lögum til að fá aðgang að upplýsingum* sem sé að finna í ökutækjaskrá. Slíkir aðilar verði að geta sýnt fram á að hafa heimild eftir 8. eða 9. gr. laga nr. 77/2000 eða yfirlýst samþykki hins skráða. Skýrr sé ekki sjálft að fletta þessum upplýsingum upp, heldur krefjist þess að geta veitt þeim aðilum slíka þjónustu sem heimild hafi að lögum til þess að fletta upp í ökutækjaskrá.

Skýrr segir það ljóst að á fjölmörgum mörkuðum þar sem ákvæði samkeppnislaga gildi, þurfi aðilar á markaði að uppfylla ýmiss konar almenn og sérstök hæfisskilyrði sem kveðið sé á um í lögum og reglugerðum til þess að geta framleitt eða boðið þjónustu. Slík lög eða reglur verði þó aldrei notuð til þess að takmarka aðgang að þeim markaði líkt og Umferðarstofa reyni í þessu máli, verandi sjálf á þeim markaði sem málið varði og hafi þar yfirburðastöðu.

Ómissandi aðstaða

Skýrr mótmælir því að aðgangur fyrirtækisins að ökutækjaskrá sé ekki ómissandi aðstaða í skilningi samkeppnisréttar. Umferðarstofu beri skv. umferðarlögum að halda ökutækjaskrá. Skýrr hafi frá árinu 1984 selt aðgang að skránni, þ.e. aðgang eftir númeri ökutækis. Ákvörðun Umferðarstofu um að hefja sölu á kennitöluuppflettingu hafi gert það að verkum að sala Skýrr á upplýsingum eftir bílnúmerum hafi dregist saman þar eð þeir aðilar sem heimild hafi til þess að nota skrána, s.s. lögmenn, muni nota kennitöluaðganginn við eignakönnun í skránni.

Skýrr hafi ekki yfir að ráða þeim upplýsingum sem séu í skránni og því sé fyrirtækinu ómögulegt að búa til slíka skrá sjálft. Þannig sé fyrirtækinu alltaf nauðsynlegt að hafa aðgang að skránni til að geta selt upplýsingar úr henni.

Þá mótmælir Skýrr sérstaklega því sem Umferðarstofa heldur fram að aðeins 1,5% uppflettinga úr skránni séu eftir kennitölu. Í því samhengi bendir Skýrr á að undir einni kennitölu geti verið fleiri en einn bíll. Auk þess hafi mun fleiri en þeir sem hafi heimild til þess að leita eftir kennitölu aðgang að ökutækjaskrá, þ.e. þeir sem aðeins hafi heimild til þess að fletta eftir bílnúmerum.

Þá telur Skýrr rétt að benda á að ofangreind prósentutala segi ekki alla söguna. Ein uppfletting eftir kennitölu í ökutækjaskrá kosti 700 kr. á meðan að ein uppfletting eftir fastanúmeri ökutækis kosti 20 kr. Ein uppfletting eftir kennitölu sé því 35 sinnum verðmætari en uppfletting eftir öðrum gögnum í ökutækjaskrá. Tekjur af 1000 uppflettingum eftir fastanúmeri væru t.d. 20 þús. kr. en tekjur af 1000 uppflettingum eftir kennitölu yrðu 700 þús. kr.



Þá skjóti það sjónarmið Umferðarstofu skökku við að þar sem uppfletting kennitölu um Internetið í ökutækjaskrá hafi ekki verið á almennum samkeppnismarkaði fyrir en um mitt ár 2003 sé ekki hægt að mæla fyrir um skyldu til þess að veita öðrum aðilum á markaðnum aðgang að miðlun slíkra upplýsinga.

Skýrr bendir á að ofangreind ákvörðun Umferðarstofu, hafi gerbreytt þeim samkeppnismarkaði sem hafi verið fyrir hendi og í reynd skekkst stöðu keppnauta Umferðarstofu á þann veg að öll samkeppni við stofnunina sem falist hafi í að bjóða uppflettingu í ökutækjaskrá yfir Internetið hafi orðið óhugsandi.

Hlutrænar takmarkanir

Skýrr mótmælir því að synjun Umferðarstofu hafi byggst á hlutrænum málefnalegum sjónarmiðum. Þvert á móti virðist sem ákvörðun Umferðarstofu hafi byggst á ómálefnalegum sjónarmiðum og aðgerðum sem virðist hafa haft þann tilgang einan að ýta Skýrr út af markaði til þess að Umferðarstofa geti í skjóli einokunar selt á uppsprengdu verði aðgang að kennitöluuppflettingu í ökutækjaskrá. Þetta megji m.a. ráða af því að reynt hafi verið að gera þjónustu Skýrr tor tryggilega með því að halda því fram að fyrirtækinu væri ekki fært að tryggja vernd persónuupplýsinga þegar fyrir liggir að Skýrr reki kerfi fyrir ríkið sem geymi margfalt viðkvæmari upplýsingar en þær sem ökutækjaskrá geymir.

Jafnframt telji Skýrr að hlutrænar takmarkanir réttlæti ekki háttsemi Umferðarstofu. Það sé viðurkennt í samkeppnisrétti að vanskil geti valdið því að heimilt sé að takmarka aðgang að aðstöðu. Ennfremur sé heimilt að takmarka aðgang vegna þess að aðili uppfylli ekki tæknileg atriði til þess að fá aðgang að aðstöðu. Það að Skýrr hafi, að mati Umferðarstofu, brotið innanhúsreglur stofnunarinnar sem brjóti í bága við samkeppnislög, teljist ekki hlutræn takmörkun í skilningi samkeppnisréttar. Önnur sjónarmið en þessi hafi ekki verið talin geta réttlætt hlutrænar takmarkanir.

Gjald fyrir uppflettingar

Skýrr segir að Umferðarstofa hafi engar haldbærar skýringar gefið á því hvernig gjaldskráin sé byggð upp og hvort í henni endurspeglar raunverulegur kostnaður við að veita þjónustu. Umferðarstofu sé óheimilt að innheimta hærra gjald en hún þurfi til þess að veita þjónustu, m.a. til viðskiptavina og dreifingaraðila líkt og Skýrr.

3. Umsögn Umferðarstofu frá 16. ágúst 2004

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 23. júní 2004, voru athugasemdir Skýrr sendar Umferðarstofu. Athugasemdir Umferðarstofu bárust með bréfi, dags. 16. ágúst 2004, eftir að óskað hafði verið eftir framlengdum fresti.

Í athugasemdum Umferðarstofu ítrekar stofnunin fyrri umsögn sína og sjónarmið sem í henni birtust.



Umferðarstofa ítrekar og bendir á að samkvæmt lagafyrirmælum sé stofnuninni sérstaklega falið með reglugerð, settri með stoð í umferðarlögum, að hafa umsjón með aðgangi að ökutækjaskrá, sem henni sé gert skylt að halda samkvæmt lögum. Þar sem upplýsingar sem safnað sé í ökutækjaskrá, teljist að hluta til vera persónuupplýsingar, sem falli undir ákvæði laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, sé þess sérstaklega getið í reglugerð nr. 79/1997, að Umferðarstofa skuli setja sér starfsreglur, sem staðfestar séu af tölvunefnd, varðandi meðferð persónuupplýsinga. Sú lögboðna skylda sem þannig hafi verið lögð á Umferðarstofu að því er varði rekstur ökutækjaskrár og upplýsingamiðlun úr henni hafi jafnframt í för með sér að Umferðarstofa teljist vera ábyrgðaraðili ökutækjaskrár í skilningi laga um persónuvernd nr. 77/2000, sbr. úrskurð Persónuverndar frá 18. nóvember 2003.

Það að vera ábyrgðaraðili ökutækjaskrár í skilningi laga um persónuvernd hafi í för með sér þá lagalegu skyldu fyrir Umferðarstofu að bera ábyrgð á að miðlun upplýsinga um eignastöðu einstakra aðila í ökutækjaskrá sé í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd og friðhelgi einkalífs. Þannig séu gerðar ítarlegar kröfur til ábyrgðaraðila í t.d. 7. gr. laga um persónuvernd nr. 77/2000, sbr. lög nr. 90/2001, sbr. og 11. gr. laganna, m.a. varðandi söfnun upplýsinga, meðferð þeirra o.fl. Í 12. gr. laganna séu síðan lagðar ákveðnar skyldur á ábyrgðaraðila til að viðhafa innra eftirlit með vinnslu persónuupplýsinga.

Að áliti Umferðarstofu lúti tilhögun upplýsingamiðlunar úr ökutækjaskrá eftir kennitölu eigenda samkvæmt framansögðu sérstöku löghelguðu fyrirkomulagi þar sem gert sé ráð fyrir að Umferðarstofa, sem ábyrgðaraðili, beri ábyrgð á persónuvernd þeirri sem áskilin sé í þessu sambandi.

Að áliti Umferðarstofu leiða framangreindar reglur og tilvísanar takmarkanir til þess að ekki sé unnt, að óbreyttum lögum og reglugerðum, að fallast á kröfu Skýrr (og allra annarra, sem hug hefðu á miðlun upplýsinga eftir kennitölu) um að framangreindar upplýsingar séu aðgengilegar fyrirtækinu á grundvelli ákvæða samkeppnislaga nr. 8/1993, ásamt síðari breytingum. Lita megi svo á í þessu sambandi, að um sé að ræða svið, sem lúti verulegum lagalegum takmörkunum, en slík svið hafi í ákveðnum tilvikum, eðli máls samkvæmt, ekki fallið undir almenn ákvæði samkeppnislaga.

Af hálfu Umferðarstofu sé í þessum efnunum á því byggt að það sé óhjákvæmileg forsenda þess að Umferðarstofu verði gert skylt að veita þriðja aðila heimild til að miðla persónuupplýsingum, þ.e. upplýsingamiðlun sem Umferðarstofa beri ábyrgð á, að kveðið sé á um slíkt með beinum hætti í settum rétti. Að áliti Umferðarstofu verði ekki annað ráðið af umferðarlögum, og stjórnvaldsfyrirmælum settum með stoð í



þeim, sbr. að framan, að Umferðarstofa ein hafi stöðu ábyrgðaraðila að því er varðar rekstur og miðlun persónuupplýsinga úr ökutækjaskrá, sem hún heldur. Er það álit Umferðarstofu að önnur niðurstaða sé með öllu ósamþýðanleg þeim sjónarmiðum sem búi að baki ákvæðum laga um vernd persónuupplýsinga nr. 77/2000, ásamt síðari breytingum, enda löggin byggð upp með þeim hætti að persónuverndarsjónarmið skuli ávallt höfð í fyrirrúmi, jafnvel þótt slíkt geti verið á kostnað samkeppnissjónarmiða.

Umferðarstofa telur að hér beri einnig að hafa í huga, svo sem ítarlega hafi verið rakið í fyrri umsögn Umferðarstofu til Samkeppnisstofnunar, að ljóst sé að krafa Skýrr í máli þessu lúti að óverulegum hagsmunum Skýrr, þ.e. að miðla þeim upplýsingum úr ökutækjaskrá, sem lúta að persónubundnum atriðum. Samkvæmt gögnum sem Umferðarstofa hafi látið Samkeppnisstofnun í té megi ráðgera, að uppflettingar á grundvelli kennitalna eigenda, sem sæta verulegum takmörkunum samkvæmt gildandi reglum, séu eingöngu u.þ.b. 1,5% af öllum uppflettingum í ökutækjaskrá, en mjög takmarkaður hópur aðila hafi heimild til að óska eftir upplýsingum samkvæmt þessum leitarforsendum. Þegar um svo lítilsverða hagsmuni sé að ræða annars vegar og verulega persónuverndarhagsmuni hins vegar verði að telja eðlilegt að ekki verði fórnað minni hagsmunum fyrir meiri í þessu sambandi.

4. Umsögn Skýrr frá 27. ágúst 2004

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 19. ágúst 2004, var Skýrr sendar athugasemdir Umferðarstofu til upplýsingar. Athugasemdir Skýrr bárust með bréfi þann 27. ágúst 2004.

Skýrr ítrekar það sem áður hefur komið fram í erindi og athugasemdum fyrirtækisins að í 112. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 verði þeirri fullyrðingu ekki fundin stoð að í henni felist einkaleyfi eða einkaréttur af nokkru tagi til þess að miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá. Sú röksemd, að hægt sé með reglugerð að kveða á um annan rétt og meiri en lög þau sem reglugerðin sækir lagastoð sína í, fái ekki staðist. Orðalag reglugerðar nr. 79/1997 taki mið af því að Umferðarstofa starfræki lögbundið hlutverk sitt sem sé meðal annars að halda ökutækjaskrá. Hvorki í reglugerðinni né í lögnum verði því fundin stoð að um einkarétt til miðlunar upplýsinga sé að ræða né réttlætning fyrir því háttarlagi Umferðarstofu að mismuna aðilum um aðgang að miðlun upplýsinga úr skránni með þeim hætti að veita sjálfri sér samkeppnislegt forskot á þeim markaði sem hér sé til skoðunar.

Þá segir í athugasemdum Skýrr að þó að Umferðarstofu hafi verið falið það hlutverk að lögum að hafa umsjón með aðgangi að ökutækjaskrá, komi það ekki í veg fyrir að aðrir en Umferðarstofa miðli upplýsingum úr ökutækjaskrá enda sé Umferðarstofu í lófa lagið að sjá til þess að slíkir aðilar uppfylli þau skilyrði sem lög, þar á meðal lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000, kunni að setja fyrir



miðlun upplýsinga úr ökutækjaskrá. Hið löghelgaða fyrirkomulag, sem vísað sé til í athugasemdum Umferðarstofu, renni ekki stoðum undir einokun á miðlun upplýsinga úr ökutækjaskrá, eins og Umferðarstofa haldi fram.

Þá er því mótmælt að um sé að ræða svið sem lúti verulegum lagalegum takmörkunum og að af þeim sökum falli hið umdeilda svið utan ákvæða samkeppnislaga. Skýrr bendir á að ákvæði samkeppnislaga séu talin gilda á nánast öllum sviðum atvinnurekstrar og þjónustu, þar sem aðilar keppa um viðskipti á markaði, meðal annars á þeim sviðum þar sem verulegar lagalegar takmarkanir gildi, í formi ýmissa skilyrða um hæfi, tæknilega getu, fjárhagslegan styrk og aðstöðu svo fátt eitt sé nefnt. Þannig verði aðilar að uppfylla slík skilyrði til að geta tekið þátt í samkeppni á markaði og boðið þar vöru og þjónustu.

Þó svo að ýmsar takmarkanir séu settar í lögum um tiltekið svið, sé ekki sjálfgefið að í þeim takmörkunum felist að slíkt svið falli utan ákvæða samkeppnislaga. Eina viðurkennda sjónarmiðið í þessa átt sé að í lögum eða lagareglu felist lex specialis, sem beinlínis eftir efni sínu felli sérlög eða sérlagaákvæði undan gildissviði samkeppnislaga. Slík sjónarmið eigi ekki við í því máli sem hér er til úrlausnar fyrir samkeppnisyfirvöldum.

Loks er það ítrekað af hálfu Skýrr að mál þetta fjalli um ómissandi aðstöðu. Umferðarstofa hafi ekki fært fram nein rök, gögn eða sjónarmið sem rökstyðji þá fullyrðingu að sjónarmið um ómissandi aðstöðu eigi ekki við í málinu. Benda megi á að Umferðarstofa sjálf hafi ekki bent á neina skynsamlega eða fjárhagslega hagkvæma leið fyrir annan aðila til þess að halda úti ökutækjaskrá sem sé álitin jafngild og jafn áreiðanleg og ökutækjaskrá Umferðarstofu. Þá megi benda á þá einföldu staðreynd að ökutækjaskrá Umferðarstofu yrði eina ökutækjaskráin sem samkvæmt öðrum lögum yrði talin lögformlega gild skrá sem veitti upplýsingar um eignarrétt að ökutækjum. Af þeim sökum sé ógerlegt fyrir aðra að tryggja að sambærileg skrá hefði sömu stöðu að lögum.

5. Umsögn Umferðarstofu frá 9. september 2004

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 30. ágúst 2004, var Umferðarstofu sendar athugasemdir Skýrr. Athugasemdir Umferðarstofu bárust með bréfi, dags. 9. september 2004.

Umferðarstofa ítrekar fyrri sjónarmið sín en áréttar sérstaklega að ekki sé hægt að fallast á þau sjónarmið Skýrr að upplýsingar, sem varði kennitölur eigenda ökutækja, falli undir ómissandi aðstöðu í skilningi samkeppnisréttar. Þá ítrekar Umferðarstofa einnig að aðgangur að kennitöluuppfléttingum sæti verulegum lagalegum takmörkunum skv. reglugerð og lagaákvæðum. Einnig mótmælir Umferðarstofa því að það sé á valdi samkeppnisráðs að mæla fyrir um aðra skipan á kennitöluáðgangi, sem fæli í sér kvaðir eða skuldbindingar gagnvart ábyrgðarmönnum



persónuupplýsinga, gagnstætt ákvæðum reglugerðar. Loks fellst Umferðarstofa ekki á þau sjónarmið Skýrr að tiltekið fyrirkomulag eða frávík frá almennum samkeppnisreglum verði að byggjast á pösítívu lagaákvæði.

6. Umsögn Umferðarstofu frá 19. janúar 2005

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 10. janúar 2005, var Umferðarstofu send viðbótargögn sem Skýrr lagði fram vegna málsins og var stofnuninni gefinn kostur á að koma að athugasemdum vegna þessara gagna. Athugasemdir Umferðarstofu bárust með bréfi, dags. 19. janúar 2005.

Það er álit Umferðarstofu að gögnin séu óviðkomandi málinu og því ekki talin ástæða til að gera sérstaklegar efnislegar athugasemdir við þau á þessum vettvangi.

7. Bréf samgönguráðuneytisins frá 6. júlí 2005

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 28. júní 2005, var samgönguráðuneytinu gefinn kostur á gera athugasemdir í tengslum við kröfuna um fjárhagslegan aðskilnað. Með bréfi ráðuneytisins, dags. 6. júlí 2005, taldi ráðuneytið ekki ástæðu til þess að gera sérstakar athugasemdir, en tók undir og studdi sjónarmið Umferðarstofu.

III.

Niðurstöður

Þann 1. júlí 2005 tóku gildi ný samkeppnislög nr. 44/2005. Frá sama tíma féllu úr gildi samkeppnislög, nr. 8/1993, með síðari breytingum. Með því voru Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð lögð niður og verkefni stofnunar og ráðs flutt til Samkeppniseftirlitsins. Að öðru leyti hefur lagabreytingin ekki áhrif í þessu máli. Tilvísun til samkeppnislaga hér að neðan er tilvísun til laga nr. 44/2005.

1. Meginsjónarmið aðila

Í máli þessu kvartar Skýrr yfir meintri misnotkun Umferðarstofu á markaðsráðandi stöðu með því að stofnunin hafi synjað Skýrr um heimild til að selja viðskiptavinum sínum aðgang að uppflettingum eftir kennitölu í ökutækjaskrá á sama hátt og Umferðarstofa býður sínum viðskiptavinum. Í erindinu heldur Skýrr því fram að Umferðarstofa búi yfir ómissandi aðstöðu, þar sem stofnunin sé lögboðinn umsjónaraðili ökutækjaskrár og sé jafnframt eini aðilinn sem haldi og geti haldið slíka skrá. Umferðarstofa sé með þessum hætti að hefta aðgang annarra að þessum verðmæta hluta þjónustumarkaðarins og í því felist að mati Skýrr ótvírætt brot á 11. gr. samkeppnislaga. Skýrr heldur því enn fremur fram að Umferðarstofa verðleggi



þjónustu sína án þess að taka tillit til þess raunverulega kostnaðar sem hlýst af því að veita þjónustuna og með því sé stofnunin að misnota stöðu sína.

Þá telur Skýrr að Umferðarstofa hafi brotið gegn d. lið 11. gr. laganna með því að hafa boðið Skýrr til viðræðna um endursölu á uppfléttingu samkvæmt kennitölum gegn því að fyrirtækið afsalaði sér lénunum Vefekja.is og Ekja.is til Umferðarstofu. Skýrr telur sig hafa fullan rétt til þessara léna og því hafi Umferðarstofa brotið gegn umræddu lagaákvæði með því að leggja slíka viðbótarskuldbindingu á Skýrr sem tengist ekki efni hugsanlegs samnings um uppfléttingu samkvæmt kennitölu Jafnframt vísar Skýrr til þess að Umferðarstofa hafi misnotað stöðu sína í skilningi 11. gr. með því að hafa hótáð Skýrr að endurnýja ekki alls óskyldan samning milli aðilanna.

Að lokum vísar Skýrr til 14. gr. samkeppnislaga og krefst fjárhagslegs aðskilnaðar annars vegar á milli þeirrar starfsemi Umferðarstofu sem er á samkeppnismarkaði og hins vegar þeirrar starfsemi sem ekki er á samkeppnismarkaði.

Umferðarstofa mótmælir því að hafa brotið gegn samkeppnislögum og telur að hafna beri öllum sjónarmiðum Skýrr í málinu enda séu hvorki ástæður né lagaskilyrði til að verða við kröfum Skýrr. Þannig telur Umferðarstofa að rekstur ökutækjaskrár falli utan við gildissvið samkeppnislaga og að samkeppnisyfirvöld hafi því ekki að lögum heimild til að mæla fyrir um miðlun upplýsinga úr skránni. Starfsemin sé liður í opinberri lögbundinni stjórnáætlun starfsemi Umferðarstofu og lúti að vörslu mikilvægra almannahagsmuna og teljist starfsemin því ekki atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga. Þá vísar Umferðarstofa til persónuverndarsjónarmiða og bendir á að samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga teljist Umferðarstofa ábyrgðaraðili samkvæmt lögum og því beri Skýrr, sem vinnsluaðila í skilningi laganna, að fara að fyrirmælum Umferðarstofu.

Umferðarstofa hafnar því jafnframt að búa yfir ómissandi aðstöðu þar sem persónugreinanlegar upplýsingar úr ökutækjaskrá hafi ekki verið á almennum samkeppnismarkaði í skilningi ákvæða samkeppnislaga. Þá byggir Umferðarstofa á því að aðgangur Skýrr að kennitöluuppfléttingum sé á engan hátt óhjákvæmilegur til að Skýrr geti starfað við miðlun upplýsinga.

Þá vísar Umferðarstofa til þess að, komist Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að stofnunin búi yfir ómissandi aðstöðu, þá hafi synjun Umferðarstofu byggst á hlutrænum, málefnalegum sjónarmiðum. Þannig vísar Umferðarstofa til persónuverndarsjónarmiða og eins þess að Skýrr hafi brotið gegn annars vegar samningum þeim sem fyrirtækið gerði við stofnunina um rekstur afrits af ökutækjaskrá og um endursölu upplýsinga úr skránni og hins vegar gegn starfsreglum Umferðarstofu um upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá.



Af hálfu Umferðarstofu er ekki fallist á það að gjaldtaka stofnunarinnar fari gegn ákvæðum samkeppnislaga þar sem gjaldtakan byggir á gjaldskrá sem staðfest sé af ráðherra með heimild í lögum.

Varðandi kröfu Skýrr um fjárhagslega aðgreiningu þá telur Umferðarstofa að þar sem starfsemi stofnunarinnar sé ekki á samkeppnismarkaði þá komi ákvæði 14. gr. samkeppnislaga ekki til skoðunar.

Það skal tekið fram að Samkeppniseftirlitið mun ekki taka afstöðu til þeirra viðbótargagna sem Skýrr lagði fram þann 7. janúar 2005 í máli þessu. Þau varða annars vegar deilur málsaðila varðandi endurgjald fyrir þjónustu Skýrr í tengslum við samningsgerð þeirra um rekstur á ökutækjaskrá í þágu landskerfa fjármálaráðuneytisins og hins vegar tilboð Skýrr til dómsmálaráðherra um rekstur Schengen-kerfisins. Kerfið er núna rekið af Umferðarstofu. Ekki er að sjá að þessi viðbótargögn tengist því máli sem hér er til umfjöllunar.

2. Aðdragandi málsins

Í máli þessu þarf að taka til athugunar hvort ákvæði samkeppnislaga gildi um þá starfsemi Umferðarstofu sem kvörtun Skýrr lýtur að. Skýrr heldur því fram að Umferðarstofa hafi brotið 11. gr. samkeppnislaga m.a. með því að neita Skýrr um aðgang að kennitöluuppflettingu í ökutækjaskrá. Áður en lagt er mat á þessi atriði telur Samkeppniseftirlitið gagnlegt að lýsa stuttlega aðdraganda málsins.

Árið 2002 var umferðarlögum breytt í þeim megintilgangi að sameina verkefni Skráningarstofunnar hf. og Umferðarráðs og ýmis verkefni dómsmálaráðuneytisins og fela þau einni stofnun, Umferðarstofu. Hin nýja stofnun ákvað fljótlega að reka tölvu- og upplýsingakerfi fyrir ökutækjaskrá innan veggja stofnunarinnar. Fram að þeim tíma, eða allt frá árinu 1984 hafði Skýrr hýst og rekið ökutækjaskrá fyrir dómsmálaráðuneytið. Skýrr hafði heimild til að veita viðskiptavinum sínum aðgang að ökutækjaskrá og var sá aðgangur fyrst um sinn með beinlínutengingu eingöngu (e. *terminal access*) við ökutækjaskrá, en síðar var aðgangurinn færður inn í upplýsingaþjónustu Skýrr, Upplýsingaheima, þar sem boðinn er aðgangur að ýmsum upplýsingabönkum gegn áskrift. Samningur Skýrr og dómsmálaráðuneytisins rann út um áramótin 2002-2003. Í framhaldinu, eða þann 12. febrúar 2003, gerðu Umferðarstofa og Skýrr með sér samning um aðgang Skýrr að upplýsingum úr ökutækjaskrá. Samningurinn veitti Skýrr rétt á að selja viðskiptavinum sínum aðgang að Vefekju (Ökutækjaskrá). Í 3. gr. samningsins segir:

„Uppfletting er eingöngu heimil samkvæmt verksmiðjunúmeri, skráningarnúmeri eða fastanúmeri ökutækis.“

Í júní 2003 hóf Umferðarstofa að bjóða lögmannsstofum uppflettingu eftir kennitölu með beinlínutengingu, samhliða almennum uppflettiaðgangi að ökutækjaskrá. Fellt



var niður mánaðargjald til lögmanna, en fyrir hverja fyrirspurn eftir kennitölu var innheimt 700 kr. gjald en 14 kr. gjald fyrir hverja almenna uppflettingu (eftir fastanúmeri). Þann 16. mars 2004 hvarf Umferðarstofa frá þessari framkvæmd, þ.e. að tvinna saman kennitöluuppflettingu og almenna uppflettingu í ökutækjaskrá, eins og nánar verður vikið að síðar.

Til þess að geta veitt sambærilega þjónustu og Umferðarstofa og keppt þannig við stofnunina á jafnræðisgrundvelli ákvað Skýrr að miðla upplýsingum til viðskiptavina sinna eftir kennitölu. Skýrr sótti upplýsingar um ökutækjæign eigenda í það afrit af ökutækjaskrá sem Skýrr vistar í þágu landskerfa fjármálaráðuneytisins, en með rekstrarsamningi Skýrr og Umferðarstofu, frá 11. júní 2002, var Skýrr falið sem verktaka að keyra og þjónusta skeytamiðlara og vista afrit af ökutækjaskrá þannig að tryggt yrði að Landskerfin og Ekja (ökutækjaskrá) geti sótt og sent upplýsingar sín á milli.

Í framhaldinu hafði Umferðarstofa samband við Skýrr og beindi þeim tilmælum til félagsins að uppflettingum eftir kennitölu yrði hætt. Að öðrum kosti yrði samningnum við Skýrr um aðgang að ökutækjaskrá sagt upp og lokað fyrir uppflettingum Skýrr í ökutækjaskrá. Um þetta segir m.a. í tölvupósti aðstoðarforstjóra Umferðarstofu til starfsmanns hjá Skýrr, dags. 25. ágúst 2003:

„Þið eruð í heimildarleysi að nýta ykkur skrá sem ætluð er Landskerfum fjármálaráðuneytisins sem ykkur hefur verið falið að hýsa og þjónusta. Það getum við ekki sætt okkur við og viljum að þið stöðvið það strax. Ef kennitöluuppflettingar eru heimilar að mati Persónuverndar þá verður það gert í gegnum Vefekju, kerfi Umferðarstofu, en ekki í gegnum Landskerfin.“

Með bréfi, dags. 26. ágúst 2003, mótmælti Skýrr framgangi Umferðarstofu og taldi stofnunina brjóta gegn samkeppnislögum. Í svarbréfi Umferðarstofu, dags. 28. ágúst 2003, vísar stofnunin m.a. til þess að í samningi aðila frá 12. febrúar 2003 sé ekki kveðið á um kennitöluuppflettingar. Samningurinn sé byggður á verklagsreglum Umferðarstofu sem kynntar hafi verið Persónuvernd og fengið umsögn hennar. Þá segir í bréfinu að skráning og varsla Umferðarstofu á gögnum í ökutækjaskrá sé eðli málsins samkvæmt þannig að Umferðarstofa stýri því með hvaða hætti áskrifendur tengist ökutækjaskránni til þess að sækja þangað upplýsingar.

Þann 27. ágúst 2003 var samningi Umferðarstofu og Skýrr frá 12. febrúar 2003 um endursölu á almennum uppfletti aðgangi að ökutækjaskrá sagt upp af hálfu Umferðarstofu vegna verulegs brots á samningnum.

Þann 18. nóvember 2003 kvað Persónuvernd upp úrskurð í máli nr. 2003/421 er Skýrr beindi til stofnunarinnar. Snerist ágreiningurinn um það hvort Skýrr hafi mátt, án samþykkis Umferðarstofu, taka ákvarðanir um tilhögun miðlunar upplýsinga úr



ökutækjaskrá til viðskiptavina sinna. Í úrskurðinum komst Persónuvernd að þeirri niðurstöðu að Umferðarstofa væri ábyrgðaraðili í skilningi 4. tl. 1. mgr. 2. gr. persónuverndarlaga og að Skýrr bæri sem vinnsluaðila skv. 5. tl. 1. mgr. 2. gr. laganna að hlíta lögmætum fyrirmælum varðandi vinnslu persónuupplýsinga úr skránni. Skýrr væri því óheimilt að veita viðskiptavinum sínum aðgang að upplýsingum úr ökutækjaskrá eftir kennitöluuppflettingu í samræmi við fyrirmæli Umferðarstofu þess efnis.

Þann 5. nóvember 2003 sendi Skýrr bréf til dómsmálaráðuneytisins¹ þar sem óskað var eftir álitum ráðuneytisins á því hvort að í 3. gr. reglugerðar nr. 79/1997 eða öðrum ákvæðum laga fælist einkaréttur eða einkaleyfi til handa Umferðarstofu til að miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá. Þá var einnig óskað eftir álitum ráðherra á því hvort það fái staðfest lög og reglugerð nr. 79/1997 að Umferðarstofa neiti eða takmarki aðgang Skýrr að ökutækjaskrá til að miðla upplýsingum úr henni til viðskiptavina sinna. Í svari dómsmálaráðuneytisins, dags. 8. desember 2003, var skýrt kveðið á um það að Umferðarstofa hafi ekki einkarétt að lögum til miðlunar upplýsinga úr ökutækjaskrá. Þá taldi ráðuneytið sig ekki vera bært yfirvald til þess að fjalla um það hvort samningur milli Skýrr og Umferðarstofu bryti gegn ákvæðum samkeppnislaga.

Með tölvupósti þann 22. desember 2003 tjáði framkvæmdastjóri Umferðarstofu Skýrr að stofnunin væri tilbúin til viðræðna um endursölu Skýrr á kennitöluuppflettingu fyrir þá aðila sem hafa til þess heimild, þ.e. lögreglu, skattayfirvöld og lögmannsstofur. Umferðarstofa setti þó m.a. það skilyrði að Skýrr afsalaði sér lénunum vefekja.is og ekja.is til Umferðarstofu, en stofnunin taldi sig hafa fullan rétt til þessara léna. Ákveðið var að hefja þessar viðræður strax á nýju ári. Í framhaldinu fundu aðilar málsins þann 15. janúar 2004. Þar óskaði Skýrr eftir áframhaldandi heimild til að miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá og var sérstaklega óskað eftir heimild til að miðla upplýsingum eftir kennitölu eigenda. Niðurstaða Umferðarstofu var hins vegar sú að stofnunin taldi ekki ástæðu til að breyta þeirri meginreglu að vinnsluaðila ökutækjaskrá væri óheimil miðlun upplýsinga eftir kennitölu. Þessa niðurstöðu kvaðst Umferðarstofa byggja á sama grundvelli og áður, þ.e. öryggi persónuupplýsinga og möguleikum Umferðarstofu á því að hafa ítarlegt eftirlit með slíkri vinnslu upplýsinga í samræmi við lög um persónuvernd. Þá taldi Umferðarstofa ljóst að semdi stofnunin við Skýrr um endursölu kennitöluupplýsinga þá leiddu jafnréttissjónarmið til þess að einnig yrði að semja um slíka endursölu við aðra aðila sem þess óskuðu, enda uppfylltu þeir almenn skilyrði. Þar með gæti staðan orðið sú að miðlun upplýsinga eftir kennitölu færðist á hendur margra aðila. Það myndi enn frekar draga úr möguleikum Umferðarstofu á aðhaldi og eftirliti með vinnslu persónuupplýsinga.

¹ Frá 1. janúar 2004 var yfirlit Umferðarstofu færð frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu til samgönguráðuneytisins, sbr. lög nr. 132/2003.



Þann 10. febrúar 2004 sendi nýr framkvæmdastjóri ökutækjasviðs Umferðarstofu Skýrr bréf þar sem fyrirtækinu var boðið að gera nýjan samning um endursölu á almennum uppflettiaðgangi í ökutækjaskrá, þ.e. eftir fastanúmeri, skráningarnúmeri og verksmiðjunúmeri ökutækis, en ekki eftir kennitölu. Taldi Umferðarstofa persónuöryggi best tryggt með því að upplýsingar eftir kennitölu færu milliliðalaust frá Umferðarstofu sem ábyrgðaraðila til þess sem fær slíkan aðgang. Fékk Skýrr tveggja vikna frest til að ganga frá nýjum samningi en að öðrum kosti yrði lokað fyrir almennan aðgang Skýrr að ökutækjaskrá.

Skýrr lýsti óánægju sinni með ákvörðun Umferðarstofu, m.a. í tölvupósti til framkvæmdastjóra ökutækjasviðs Umferðarstofu, dags. 16. mars 2004. Í tölvupóstinum kom jafnframt fram að Skýrr hefði þá fyrir nokkru hætt miðlun kennitöluupplýsinga en hefði hins vegar ákveðið, í ljósi sterkra viðbragða frá viðskiptavinum sínum, einkum lögmönnum, að halda áfram að veita þá þjónustu til þeirra sem hefðu til þess heimild.

Með tölvupósti framkvæmdastjóra ökutækjasviðs Umferðarstofu, dags. 16. mars 2004, til Skýrr var það tilkynnt að þar sem Skýrr hafi ekki gengið frá samningi um almennan aðgang Skýrr að Vefekju yrði lokað fyrir aðgang Skýrr að ökutækjaskrá. Að kvöldi 16. mars 2004 lokaði Umferðarstofa fyrir aðgang Skýrr að Vefekju.

Loks tilkynnti Umferðarstofa Skýrr, með bréfi dags. 17. mars 2004, að samningur Umferðarstofu og Skýrr um rekstur á afriti af ökutækjaskrá í þágu landskerfa fjármálaráðuneytisins yrði ekki endurnýjaður. Hins vegar ber að geta þess að með bréfi Umferðarstofu til Skýrr, dags. 13. desember 2004, féllst Umferðarstofa á að taka aftur upp viðræður við Skýrr um endurnýjun samningsins. Sú ákvörðun var tekin í ljósi þess að einstakar stofnanir sem nýta sér upplýsingar úr ökutækjaskrá voru ekki í stakk búnar til að sækja upplýsingarnar eftir öðrum leiðum. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins hafa samningar enn ekki tekist á milli aðila þar sem ekki hefur náðst samkomulag um endurgjald fyrir þjónustuna.

3. Gildissvið samkeppnislaga og lögsaga samkeppnisyfirvalda

Ágreiningur er á milli málsaðila um lagaheimildir samkeppnisyfirvalda til afskipta af deilumáli þeirra. Af hálfu Umferðarstofu er m.a. byggt á því að starfsemi stofnunarinnar, sem lýtur að rekstri ökutækjaskrá, falli utan við gildissvið samkeppnislaga. Skýrr mótmælir þessu. Samkeppniseftirlitið telur því rétt að fjalla um þessi atriði áður en vikið verður að efni málsins. Verður fyrst vikið að því hvort sú starfsemi Umferðarstofu sem mál þetta tekur til falli undir gildissvið samkeppnislaga og hvort þau lagaákvæði sem gilda um starfsemi Umferðarstofu girði fyrir beitingu samkeppnislaga í máli þessu. Síðan verður vikið að mögulegum áhrifum laga um persónuvernd.



3.1. Gildissvið samkeppnislaga

Umferðarstofa lítur svo á að skráning ökutækja og rekstur ökutækjaskrár, þ.e. færslur í skrána og upplýsingaveita úr henni, sé liður í opinberri lögbundinni stjórnarsýslustarfsemi Umferðarstofu en sé ekki atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga. Sökum þessa eigi samkeppnislög ekki við í máli þessu. Í því sambandi byggir Umferðarstofa jafnframt á því að stofnunin teljist ekki vera fyrirtæki í samkeppnisrekstri í skilningi samkeppnislaga, að því er varðar rekstur ökutækjaskrár. Vísar Umferðarstofa til EES/EB-samkeppnisréttar þessu til stuðnings. Í öðru lagi lítur Umferðarstofa svo á að starfsemi stofnunarinnar að því er varðar rekstur ökutækjaskrár byggji á sérákvæðum laga sem víki til hliðar almennum ákvæðum samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið bendir hér á að í málinu er ekki um það deilt að verkefni Umferðarstofu sem fela í sér skráningu og afskráningu ökutækja í ökutækjaskrá, rekstur og færslur í hana, séu liður í lögbundinni stjórnarsýslustarfsemi Umferðarstofu, enda sé henni falið það hlutverk í umferðarlögum og reglugerðum settum með stoð í þeim. Hins vegar er ágreiningur um það hvort starfsemi Umferðarstofu sem lýtur að upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá og viðskipti tengd henni séu liðir í opinberri starfsemi sem falli utan gildissviðs samkeppnislaga. Einnig er ágreiningur um hvort sérlög girði fyrir beitingu samkeppnislaga í þessu máli. Við mat á þessu er fyrst nauðsynlegt að gera grein fyrir því lagaumhverfi sem gildir um þessa starfsemi Umferðarstofu og samningum sem gerðir hafa verið um aðgang að upplýsingum úr ökutækjaskrá.

3.1.1. Lagaumhverfi og samningar Umferðarstofu

Umferðarstofa starfar samkvæmt umferðarlögum nr. 50/1987, sbr. lög nr. 83/2002. Í 112. gr. umferðarlaga er hlutverki Umferðarstofu lýst og helstu verkefni hennar tilgreind. Samkvæmt ákvæðinu annast Umferðarstofa m.a. skráningu ökutækja og aðra umsýslu varðandi skráningu ökutækja, gerð þeirra og búnað, rekstur á tölvu- og upplýsingakerfum og önnur verkefni samkvæmt ákvörðun ráðherra.

Samkvæmt 63. gr. umferðarlaga er skylt að skrá ökutæki, sem eru nánar tiltekin í ákvæðinu, áður en þau eru tekin til notkunar. Með stoð í 60. gr., a. lið 64. gr. og 67. gr. laganna var sett reglugerð nr. 751/2003 um skráningu ökutækja, sem leysti af hólmi reglugerð nr. 78/1997 sama efnis. Í reglugerðinni er fjallað nánar um skráningarskyld ökutæki. Í 4. gr. reglugerðarinnar er jafnframt fjallað um ökutækjaskrá og er tekið fram að Umferðarstofa haldi ökutækjaskrá og annist aðra umsýslu varðandi skráningu ökutækja, gerð þeirra og búnað.

Um starfshætti Umferðarstofu er nánar fjallað í reglugerð nr. 79/1997 um starfshætti skráningarstofu ökutækja, nú Umferðarstofu. Í reglugerðinni er m.a. fjallað um hlutverk og skyldur Umferðarstofu varðandi ökutækjaskrá. Í 2. gr. reglugerðarinnar segir að hlutverk stofnunarinnar sé að annast skráningu ökutækja sem felist m.a. í



Því að stofnunin meti skráningargögn, hvort þau uppfylli kröfur um form og efni. Þá annast stofnunin uppfærslu, viðhald og rekstur ökutækjaskrár. Í 3. gr. reglugerðarinnar segir að réttmæti og áreiðanleiki skráðra upplýsinga sé einnig á ábyrgð stofnunarinnar sem og rekjanleiki skráninga og samtenging við aðrar skrár þ. á m. í sambandi við miðlun upplýsinga úr skránni. Í 4. mgr. 3. gr. segir um upplýsingamiðlun:

„Einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum er heimill aðgangur að upplýsingum um einstök ökutæki úr ökutækjaskrá eins og nánar er kveðið á um í starfsreglum skráningarstofu, sem staðfestar skulu af tölvunefnd. Skráningarstofa hefur umsjón með aðgengi að skránni. Miðlun upplýsinga um eigendur og umráðamenn ökutækja er háð leyfi tölvunefndar. Opinber birting upplýsinga úr ökutækjaskrá eða miðlun þeirra er óheimil. Þó getur skráningarstofa, að fengnu samþykki tölvunefndar, heimilað slíkt, enda komi þá jafnan fram hvaðan upplýsingarnar eru fengnar.“

Eins og ráða má af þessu reglugerðarákvæði er Umferðarstofu falið að móta nánar í starfsreglum sínum hvernig háttá eigi miðlun upplýsinga til einstaklinga, fyrirtækja eða stofnana. Þó er tekið fram að opinber birting upplýsinga úr ökutækjaskrá sé óheimil, nema fyrir liggi samþykki tölvunefndar, nú Persónuverndar, og þá sé jafnan getið hvaðan upplýsingarnar eru fengnar.

Í samræmi við nefnt reglugerðarákvæði hefur Umferðarstofa sett sér starfsreglur sem staðfestar hafa verið af Persónuvernd eða eftir atvikum tölvunefnd. Núgildandi starfsreglur Umferðarstofu um upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá eru frá 1. nóvember 2004. Áður höfðu starfsreglur verið settar 26. nóvember 1997, 17. apríl 1998, 12. febrúar 2003, sbr. síðari reglur frá 1. apríl 2003 og reglur frá 1. mars 2004. Samkeppniseftirlitið mun almennt vísa til reglnanna sem tóku gildi 1. apríl 2003 og giltu til 1. mars 2004, en það er það tímabil sem kæra Skýrr tekur almennt til. Samkvæmt 1. tl. 1. gr. þeirra var gert ráð fyrir að Umferðarstofa gæti veitt uppflettiðgang að ökutækjaskrá með beinlínutengingu. Með slíkum uppflettiðgangi mátti samkvæmt nefndri grein fletta upp einstöku ökutæki út frá fastanúmeri þess, áletrun á skráningarkerki eða verksmiðjunúmeri og kalla fram á skjá þær upplýsingar um ökutækið sem tilgreindar eru í 4. gr. Samkvæmt því ákvæði voru upplýsingar um nafn, heimilisfang og kennitölu eiganda eða umráðamanns ökutækis háðar takmörkunum. Í 3. gr. starfsreglnanna var fjallað um miðlun upplýsinga um einstaka aðila, en í 1. mgr. segir:

„Almennt er óheimilt að miðla upplýsingum um eignastöðu einstakra aðila í ökutækjaskrá. Áskrifendum að ökutækjaskrá skal vera ókleift að fletta upp einstökum aðilum eftir nöfnum þeirra eða kennitölum og fá upplýsingar um ökutækjaeign þeirra.“



Í 3. mgr. 3. gr. var hins vegar heimild Umferðarstofu til að semja við skattayfirvöld, lögreglu, innheimtumenn ríkissjóðs og lögmenn, sem lagt hefðu fram beiðni um aðför til fullnustu á fjárkröfum, að fletta upp eftir kennitölum í skránni.

Umferðarstofa hefur með samningum veitt a.m.k. tveimur einkaaðilum aðgang að upplýsingum úr ökutækjaskrá, þ.e. Skýrr og Lánstrausti. Í samningi Skýrr við Umferðarstofu, dags. 12. febrúar 2003, kemur fram í 1. gr. að hann veiti Skýrr „rétt á að selja viðskiptavinum sínum aðgang að Vefekju (Ökutækjaskrá). Skýrr hefur heimild til að hafa framsetningu upplýsinga úr Vefekju eftir eigin höfði.“ Í 3. gr. samningsins segir:

„Uppfletting er eingöngu heimil samkvæmt verksmiðjunúmeri, skráningarnúmeri eða fastnúmeri ökutækis.“

Í 4. gr. samningsins kemur fram að Skýrr skuldbindi sig til þess að greiða Umferðarstofu afnotagjald af notkun ökutækjaskrár samkvæmt gjaldskrá sem í gildi er á hverjum tíma. Einnig kemur fram í ákvæðinu að breytingar á gjaldskrá skuli tilkynntar með a.m.k. tveggja mánaða fyrirvara. Í 5. gr. er sagt að samningurinn sé gerður á grundvelli verklagsreglna (starfsreglna) Umferðarstofu um upplýsingaveitu úr ökutækjaskrá.

3.1.2. Um hvort Umferðarstofa sé fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga

Eins og fram hefur komið lítur Umferðarstofa svo á að skráning ökutækja og rekstur ökutækjaskrár, þ.e. færslur í skrána og upplýsingaveita úr henni, séu liðir í opinberri lögbundinni stjórnáráðgjafsemi Umferðarstofu en ekki atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga. Í því sambandi heldur Umferðarstofa því fram að stofnunin teljist ekki vera fyrirtæki í samkeppnisrekstri í skilningi samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið tekur hér fram að í máli þessu kemur til álita að beita 11. gr. og 14. gr. samkeppnislaga. Til þess að 11. gr. og 14. gr. samkeppnislaga eigi við verður að vera um að ræða fyrirtæki sem stundar atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga. Ber því að taka til skoðunar hvort Umferðarstofa uppfylli það skilyrði í þessu máli og verður fyrst vikið að því álitaefni.

Í 2. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er fjallað um gildissvið laganna en þar segir að lögin taki til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Í 1. tl. 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga er atvinnurekstur skilgreindur með þeim hætti að um sé að ræða hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi. Í 2. tl. 1. mgr. 4. gr. laganna er hugtakið fyrirtæki skilgreint sem einstaklingur, félag, opinberir aðilar og aðrir sem stunda atvinnurekstur. Kjarninn í skilgreiningu 4. gr. laganna á atvinnurekstri er að



endurgjald komi til vegna atvinnustarfseminnar. EES/EB-samkeppnisrétti hefur hér leiðbeiningargildi þar sem í þeim rétti byggt á samskonar hugtökum og gilda í íslenskum rétti. Í EES/EB-samkeppnisrétti hefur ekki verið talið skipta máli hvernig sá atvinnurekstur sem verið er að fjalla um er fjármagnaður eða í hvaða formi hann er rekinn.² Þá skiptir heldur ekki máli þó reksturinn hafi ekki hagnaðarsjónarmið að leiðarljósi.³

Samkvæmt framansögðu má ljóst vera að opinber aðili sem hefur með höndum einhverja tegund af atvinnurekstri telst almennt séð vera fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga.

Eins og áður sagði heldur Umferðarstofa því fram að sjónarmið úr EES/EB-samkeppnisrétti leiði til þess að upplýsingamiðlun stofnunarinnar úr ökutækjaskrá teljist vera liður í opinberri stjórnarsýslu sem falli utan gildissviðs samkeppnisreglna. Samkeppniseftirlitið bendir hér á að fram hefur komið í dómum dómstóls EB að þegar opinberir aðilar sinna lögbundinni stjórnarsýslu eða beita opinberum valdheimildum (e. *exercise of official authority*) þá teljast þeir ekki fyrirtæki í skilningi samkeppnisréttarins.⁴ Við mat á því hvort um slíka lögbundna stjórnarsýslu sé í raun að ræða verður skv. dómstóli EB að horfa til eðlis þeirra verkefna sem viðkomandi opinber aðili sinnir og eru til skoðunar í viðkomandi máli. Slík verkefni falla aðeins utan bannreglu samkeppnislaga ef þau eru í þágu almannahagsmuna og hluti af grundvallarverkefnum ríkisins (e. *a task in the public interest which forms part of the essential functions of the State*).⁵ Við athugun á þessu getur skipt máli að viðkomandi verkefni séu þess eðlis að þau þurfi ekki nauðsynlega að vera unnin af opinberum aðila.⁶ Einnig getur haft þýðingu við mat á því hvort aðili telst vera fyrirtæki að samkeppni ríki í raun um þau verkefni sem til athugunar eru.⁷ Ef um samkeppni er að ræða felur það í sér veigamikil rök fyrir því að um atvinnurekstur sé að ræða. Hér verður og að hafa í huga að opinber aðili getur talist vera fyrirtæki í skilningi samkeppnisréttar þó einungis hluti af verkefnum hans feli í sér atvinnurekstur.⁸

² Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. C-41/90 *Klaus Höfner and Fritz Elser v Macroton GmbH* [1991] ECR I-1979.

³ Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. C-67/96 *Albany International BV v SBT* [1999] ECR I-5751.

⁴ Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. C-343/95 *Diego Cali & Figli Srl v Servizi ecologici porto di Genova SpA* [1997] ECR I-1547.

⁵ Sjá dóm dómstóls EB í máli nr. C-343/95 *Diego Cali & Figli Srl v Servizi ecologici porto di Genova SpA* [1997] ECR I-1547.

⁶ Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. C-55/96 *Job Centre Coop. arl* [1997] ECR I-7119.

⁷ Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. C-67/96 *Albany International BV v Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie* [1999] ECR I-5751.

⁸ Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-128/98 *Aéroports de Paris v. Commission* [2000] ECR II-3929. Dómstóllinn benti m.a. á þetta: „*It must first be noted that, under Community competition law, the concept of an undertaking covers any entity engaged in an economic activity, regardless of its legal status and the way in which it is financed ... and that any activity consisting in offering goods and services on a given market is an economic activity ... Furthermore, the Treaty provisions on competition are applicable to the activities of an entity which can be severed from those in which it engages as a public authority ... It follows that the fact that ADP is a public corporation placed under the authority of the Minister responsible for civil aviation and that it manages facilities in public ownership does not in itself mean that it cannot be regarded in the present case as an undertaking for the purposes of Article 86 of the Treaty.*”



Um það er ekki deilt í málinu að Umferðarstofa og forveri hennar, Skráningarstofa, hafa ávallt krafist endurgjalds vegna upplýsingamiðlunar úr ökutækjaskrá. Þegar af þessari ástæðu má ljóst vera að þessi starfsemi felur í sér atvinnurekstur í skilningi samkeppnislaga. Hér hefur og þýðingu að Umferðarstofa hefur gert samninga við a.m.k. tvo einkaaðila sem heimila þeim að endurselja eða miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá gegn endurgjaldi. Einnig skiptir máli að Umferðarstofa sjálf keppir með beinum hætti við þessi fyrirtæki um að veita slíka þjónustu og stundar markaðsstarf tengt henni. Gefur þetta óræka vísbendingu um að miðlun upplýsinga úr ökutækjaskrá sé ekki hluti af grundvallarverkefnum ríkisins heldur efnahagsleg starfsemi sem samkeppni getur ríkt um.

Samkvæmt því sem að ofan er rakið er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að umrædd starfsemi Umferðarstofu sé atvinnurekstur sem falli undir gildissvið 11. og 14. gr. samkeppnislaga. Umferðarstofa telst því að þessu leyti vera fyrirtæki sem tekur þátt í atvinnurekstri í skilningi samkeppnislaga.

Í umsögn Umferðarstofu er sagt að rekstur ökutækjaskrár sé liður í opinberum rekstri ríkisins, en tekjustofnar Umferðarstofu séu tilgreindir í gjaldskrá sem staðfest sé af ráðherra, sbr. 64. gr. og 114. gr. umferðarlaga. Af þessu leiði að hvorki umrædd starfsemi Umferðarstofu né gjaldtaka vegna hennar teljist falla undir ákvæði samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á þær röksemdir Umferðarstofu að gjaldtaka hennar geti ekki fallið undir ákvæði samkeppnislaga. Þannig ber að líta til þess að með dreifibréfi Umferðarstofu til lögmanna, dags. 24. júní 2003, bauð stofnunin lögmönnum upp á beinan aðgang að kennitöluuppfléttingum í gegnum ökutækjaskrá. Tekið var fram að þeir lögmenn sem hygðust nýta sér þessa nýju þjónustu yrðu jafnframt að hafa samning um almennan aðgang að Vefekju (uppfléttingu eftir fastanúmeri ökutækis). Fyrir þá lögmenn ákvað Umferðarstofa hins vegar að fella niður mánaðargjald sem samkvæmt gjaldskrá er kr. 2.963, en innheimta í staðinn gjald fyrir hverja almenna uppfléttingu (eftir fastanúmeri) kr. 14. Þá var tekið fram í bréfinu að hver lögmannsstofa þyrfti þó að greiða lágmarksfjárhæð kr. 700 á mánuði, en þó aðeins ef einhverjar uppfléttingar yrðu framkvæmdar í mánuðinum. Samkvæmt þessu er ljóst að Umferðarstofa telur sig hafa ákveðið svigrúm til þess fella niður einstaka gjaldliði í gjaldskránni, eða veita einskonar afsláttakjör, til þess að mæta þeirri samkeppni sem er á markaðnum fyrir upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá. Sú staðreynd að Umferðarstofa grípur til slíkra viðskiptaaðferða sýnir ótvírætt að hér er um að ræða atvinnurekstur sem fellur undir samkeppnislög. Ekki verður talið að það hafi verið ætlun löggjafans að undanþiggja þessa starfsemi og gjaldskrána ákvæðum samkeppnislaga en veita að sama skapi Umferðarstofu heimild til þess að beita sér með þeim hætti að samkeppni hljóti skaða af, m.a. með því að fella niður einstaka gjaldliði í gjaldskrá.



3.1.3. Um að sérákvæði laga um upplýsingagjöf úr ökutækjaskrá gangi framur samkeppnislögum

Umferðarstofa virðist almennt byggja á því að öll starfsemi tengd rekstri hennar á ökutækjaskrá grundvallist á sérlögum sem víki til hliðar almennum ákvæðum samkeppnislaga. Umferðarstofa vísar einnig til 3. gr. reglugerðar nr. 79/1997, sem sett er með stöð í 64. gr. umferðarlaga, sbr. og 3. gr. starfsreglna Umferðarstofu um upplýsingaveitingu úr ökutækjaskrá. Bent er á að í nefndu reglugerðarákvæði sé kveðið á um að einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum sé heimill aðgangur að upplýsingum úr ökutækjaskrá „...eins og nánar er kveðið á um í starfsreglum skráningarstofu, sem staðfestar skulu vera af tölvunefnd.“ Í 3. gr. starfsreglnanna er tekið fram að almennt sé óheimilt að miðla upplýsingum um eignastöðu einstakra aðila úr ökutækjaskrá en Umferðarstofu sé þó heimilt að gera samning við nánar tilgreinda aðila um aðgang að kennitöluuppflettingum í ökutækjaskrá, s.s. ýmsa opinbera aðila og lögmenn. Heldur Umferðarstofa því fram að samkeppnisyfirvöld hafi ekki heimild að lögum til að kveða á um annað fyrirkomulag á veitingu kennitöluupplýsinga úr ökutækjaskrá en mælt sé fyrir um í þessum reglum.

Að mati Samkeppniseftirlitsins felst í raun í þessum málatilbúnaði að Umferðarstofa fullyrðir að hún hafi einkarétt á því að miðla kennitöluupplýsingum úr ökutækjaskrá gegn endurgjaldi og ákvæði samkeppnislaga eða fyrirmæli á grundvelli þeirra geti ekki leitt til annarrar niðurstöðu. Einnig virðist Umferðarstofa almennt byggja á því að ákvæði samkeppnislaga geti ekki gilt um upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá.

Þegar þessi sjónarmið Umferðarstofu eru virt ber fyrst að líta til þess að samkeppnislög eru almenn lög sem ætlað er að efla virka samkeppni í þeirri atvinnustarfsemi sem fellur undir lögin. Sérlög ganga hins vegar framur ákvæðum samkeppnislaga ef þær réttarheimildir hafa að geyma ósamrýmanleg ákvæði á gildissviði laganna, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/2003 *Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf. gegn samkeppnisráði* og dóm Hæstaréttar í máli nr. 465/2003. Hins vegar hafa myndast ákveðnar kröfur sem þarf að gera til slíkra sérlagaákvæða og á það sérstaklega við varðandi starfsemi opinberra aðila ef undanskilja á starfsemi þeirra frá samkeppnislögum. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/1997 *Tryggingastofnun ríkisins gegn samkeppnisráði* var fjallað um beitingu þágildandi 17. gr. samkeppnislaga og benti nefndin á þetta:

„Ákvæðið útilokar ekki að samkeppnisyfirvöld geti gripið til aðgerða gagnvart athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu, sem fyrr sagði, að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna.“

Samkeppniseftirlitið telur ljóst að til þess að sérlagaákvæði geti undanþegið tiltekna athafnir frá ákvæðum samkeppnislaga þurfa sérákvæðin að mæla skýrt fyrir um „...heimild eða skyldu til slíkra athafna“ eða að slíkt megi með ótvíræðum hætti ráða af viðkomandi sérlagaákvæði með rétttri lögskýringu.



Um fjöllum í kafla 3.1.1 hér að framan sýnir að löggjafinn hefur falið Umferðarstofu það hlutverk að skrá og uppfæra upplýsingar í ökutækjaskrá og er stofnunin eini aðilinn sem sinnir því hlutverki. Hvergi í settum lögum eða stjórnvaldsreglum er hins vegar að finna ákvæði sem veitir Umferðarstofu einkaleyfi til miðlunar upplýsinga úr ökutækjaskrá. Eins verður slíkt ekki leitt af lögskýringargögnum. Framkvæmd Umferðarstofu bendir heldur ekki til þess að stofnunin telji sig hafa einkaleyfi til að miðla upplýsingum úr skránni eða að hún telji að óheimilt sé að viðskipti séu stunduð með upplýsingum úr skránni. Umferðarstofa hefur þannig með samningum veitt tveimur einkaaðilum aðgang að upplýsingum úr ökutækjaskrá til sölu á almennum markaði, Skýrr og Lánstrausti. Þessir aðilar hafa báðir hafið sölu á upplýsingum úr ökutækjaskrá í rekstri sínum og í samkeppni við Umferðarstofu. Samkeppniseftirlitið getur að vissu marki tekið undir það að það er ekki eitt af meginmarkmiðum Umferðarstofu að starfa á samkeppnismarkaði. Ákveðinn hluti starfsemi Umferðarstofu er samt sem áður að mati Samkeppniseftirlitsins á samkeppnismarkaði og sá þáttur starfsemi hennar fellur því undir ákvæði samkeppnislaga.

Hvorki í umferðarlögum né öðrum lögum er að finna ákvæði sem heimilar Umferðarstofu að takmarka möguleika annarra fyrirtækja að miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá á grundvelli kennitöluuppflettinga. Slík heimild kemur heldur ekki fram í settum stjórnvaldsreglum sem gilda um starfsemi Umferðarstofu. Eina grundvöllinn fyrir þessum aðgerðum Umferðarstofu er að finna í umræddum starfsreglum (verklagsreglum) Umferðarstofu. Gert er ráð fyrir þessum starfsreglum í 3. gr. reglugerðar nr. 79/1997. Starfsreglur þessar eru hins vegar ekki stjórnvaldsfyrirmæli eða stjórnvaldsreglur sem birtar eru í B-deild Stjórnartíðinda. Reglurnar eru heldur ekki staðfestar af dómsmálaráðherra. Í 11. gr. samkeppnislaga er að finna skýr lagafyrirmæli sem banna markaðsráðandi fyrirtæki að misnota stöðu sína. Starfsreglur af þessum toga geta ekki heimilað opinberum fyrirtækjum að fara gegn bannreglum samkeppnislaga. Í kafla 6.2 hér á eftir verður hins vegar tekið til athugunar hvort skyldur sem hvíla á Umferðarstofu á grundvelli laga um persónuvernd takmarki efni þeirra fyrirmæla sem unnt er að beina til hennar á grundvelli samkeppnislaga.

Í málinu hefur komið fram að Skýrr hafi óskað eftir álitum dómsmálaráðuneytisins á því hvort Umferðarstofa hefði einkarétt á því að miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá. Einnig var spurt um lögmæti takmörkunar Umferðarstofa á miðlun Skýrr á upplýsingum úr skránni. Í niðurstöðu dómsmálaráðuneytisins frá 8. desember 2003 segir m.a.:

„... hvorki laga- né reglugerðarákvæði feli það í sér að um einkaleyfi eða einkarétt Umferðarstofu til miðlunar upplýsinga sé að ræða. Umferðarstofu er þó ætlað, samkvæmt áðursögðu, að starfrækja ökutækjaskrá sem



ábyrgðaraðili lögum samkvæmt. Mat á málefnalegum tilgangi upplýsingamiðlunar eftir nöfnum og kennitölum einstaklinga eða lögaðila er ætlað hlutaðeigandi ábyrgðaraðila, m.a. í samræmi við fyrirmæli laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Svo fremi sem ákvarðanir Umferðarstofu um takmarkanir í þessu efni séu byggðar á málefnalegum og rökstuddum grundvelli, sem og einnig að fyrir liggja að slíkar ákvarðanir og samningsákvæði séu ekki lögum andstæð, m.a. m.t.t. jafnræðisreglu eða ákvæða samkeppnislaga, gerir ráðuneytið ekki athugasemdir. Nánar tiltekið er það niðurstaða athugunar ráðuneytisins, að Umferðarstofa hafi ekki einkarétt að lögum til miðlunar upplýsinga úr ökutækjaskrá, enda verður slíkt einkaleyfi eða einkaréttur hvorki leiddur af ákvæðum umferðarlaga nr. 50/1987, né heldur af reglugerð um skráningu ökutækja nr. 751/2003 eða áður nefndri reglugerð um starfshætti skráningarstofu ökutækja. Undirstofnunum ráðuneytisins ber að haga samningum sínum gagnvart viðsejendum á þann hátt að eigi fari í bága við lagafyrirmæli. Um það atriði sérstaklega, hvort ákvæði í 3. gr. samnings milli Umferðarstofu og Skýrr hf. brjóti að þessu leyti gegn ákvæði 11. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, getur ráðuneytið ekki tjáð sig um enda samkeppnisyfirvalda að fjalla um slíkt.“

Þetta álit ráðuneytisins er til stuðnings framangreindum sjónarmiðum Samkeppniseftirlitsins.

Samkeppniseftirlitið telur einnig rétt að líta til úrskurðar Persónuverndar frá 18. nóvember 2003 í máli nr. 2003/421. Í því máli snerist ágreiningur aðila um það hvort Skýrr hafi mátt, án samþykkis Umferðarstofu, taka ákvarðanir um tilhögun miðlunar upplýsinga úr ökutækjaskrá til viðskiptavina sinna. Í niðurstöðum Persónuverndar er vísað til 2. mgr. 112. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 þar sem er að finna heimildarákvæði til handa Umferðarstofu til að fela öðrum aðilum framkvæmd þeirra verkefna sem henni eru falin lögum samkvæmt. Slíkt skal þó gert samkvæmt reglum sem ráðherra setur eins og áskilið er í ákvæðinu. Persónuvernd tekur fram að reglur um það að hvaða marki Umferðarstofu sé heimilt að fela öðrum aðilum framkvæmd þeirra verkefna, sem tilgreind eru í 1. mgr. 112. gr., hafa ekki enn verið settar. Þá segir í niðurstöðum Persónuverndar:

„... Persónuvernd tekur þó ekki afstöðu til þess hvort skortur á slíkum reglum leiði til þess að Umferðarstofu sé óheimilt að veita öðrum aðila stöðu ábyrgðaraðila varðandi vinnslu persónuupplýsinga úr ökutækjaskrá. Ætla má að undir vissum kringumstæðum geti ábyrgðaraðili persónuupplýsinga, með samningi, falið öðrum aðila umráð og ábyrgð yfir persónuupplýsingum, að hluta eða öllu leyti. Þetta getur þó, eftir atvikum, verið háð ýmsum skilyrðum, s.s. eðli þeirra persónuupplýsinga sem um er að ræða, að í samningnum sé nákvæmlega tilgreint til hvaða



persónuupplýsinga og vinnslu hann nái, að þar sé skýrlega kveðið á um réttarstöðu aðila, þ.e. að ákvörðunarvald yfir vinnslu persónuupplýsinga færast yfir til viðsemjanda, og að efni samningsins geti ekki orðið hinum skráða til tjóns ...“

Samkvæmt þessum tilvitnuðu orðum Persónuverndar er ljóst að stofnunin gerir ráð fyrir því að umráð og ábyrgð yfir persónuupplýsingum, þ.m.t. kennitöluupplýsingum, geti með samningi, verið falin öðrum en ábyrgðaraðila.

Þá hefur Umferðarstofa sjálf tekið undir ofangreind sjónarmið, a.m.k. að einhverju leyti, þar sem hún með tölvupósti þann 22. desember 2003, eða stuttu eftir að niðurstaða ráðuneytisins lá fyrir, bauð Skýrr til viðræðna um endursölu Skýrr á kennitöllum, eins og nánar verður vikið að á eftir. Þá telur Samkeppniseftirlitið ljóst að ákvæði í starfsreglum Umferðarstofu, sett með stoð í reglugerð nr. 79/1997 breyti ekki ofangreindri niðurstöðu, enda geta slíkar starfsreglur stjórnvalda ekki vikið til hliðar ákvæðum samkeppnislaga nema slíka niðurstöðu megi leiða af settum lögum með viðurkenndum lögskýringaraðferðum.

Að öllu ofangreindu virtu er því ekki um það að ræða að sérlög hafi að geyma ákvæði sem talist geti ósamrýmanleg samkeppnislögum þannig að þau gangi framur samkeppnislögum. Gilda því samkeppnislög fullum fetum um þau álitæfni sem fjallað er um í máli þessu.

3.2. Lögsaga samkeppnisyfirvalda í málinu og persónuverndarsjónarmið

Af hálfu Umferðarstofu er því haldið fram að samkeppnisyfirvöld hafi ekki heimild til að mæla fyrir um samskipti ábyrgðaraðila persónuupplýsinga og vinnsluaðila í skilningi persónuverndarlaga, heldur sé það Persónuvernd.

Samkeppniseftirlitið vísar til þess að samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000 gilda lögin um sérhverja rafræna vinnslu persónuupplýsinga. Ökutækjaskrá er skrá yfir nöfn, heimilisföng og kennitölur eigenda og umráðamanna ökutækja, auk þess sem ýmsar upplýsingar um ökutækið sjálft eru þar skráðar, s.s. fastanúmer, skráningarnúmer og verksmiðjunúmer. Þessar upplýsingar teljast vera persónuupplýsingar í skilningi laga nr. 77/2000, en í 1. tl. 2. gr. þeirra er hugtakið persónuupplýsingar skilgreint sem sérhverjar persónugreindar eða persónugreinanlegar upplýsingar um hinn skráða, þ.e. upplýsingar sem beint eða óbeint má rekja til tiltekins einstaklings, látins eða lifandi. Hugtakið vinnsla er skilgreint sem sérhver aðgerð eða röð aðgerða þar sem unnið er með persónuupplýsingar, hvort heldur sem vinnslan er handvirk eða rafræn, sbr. 2. tl. 2. gr. laganna. Beinlínutenging við ökutækjaskrá, eða aðgangur að upplýsingum úr henni á lokuðum svæðum á Internetinu telst vera vinnsla í skilningi laganna.



Í úrskurði Persónuverndar frá 18. nóvember 2003 var kveðið á um að Umferðarstofa teldist ábyrgðaraðili við vinnslu persónugreinanlegra upplýsinga úr ökutækjaskrá í skilningi 2. gr. laganna og Skýrr vinnsluaðili. Í 2. gr. laganna er ábyrgðaraðili skilgreindur sem sá aðili sem ákveður tilgang vinnslu persónuupplýsinga, þann búnað sem notaður er, aðferð við vinnsluna og aðra ráðstöfun upplýsinganna. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu segir m.a. að hugtakið sé nýtt en sé skylt hugtakinu skráarhaldari í þágildandi lögum. Hugtakið ábyrgðaraðili eigi sér fyrirmynd í EB-rétti og sé þar átt við þann aðila sem hafi ákvörðunarvald um vinnslu persónuupplýsinga, tilganginn með vinnslu þeirra og hvað sá hugbúnaður sem notaður er eigi að gera. Jafnvel þótt slíkur aðili feli öðrum meðferð upplýsinganna beri hann ábyrgðina, svo fremi sem hann hafi áfram ákvörðunarvaldið. Skilyrði þess að geta talist ábyrgðaraðili er að hafa aðildarhæfi og að geta svarað til saka fyrir tiltekna vinnslu persónuupplýsinga fyrir dómstólum, ef svo ber undir. Samkvæmt 12. gr. laganna skal ábyrgðaraðili viðhafa innra eftirlit með vinnslu persónuupplýsinga til að ganga úr skugga um að unnið sé í samræmi við gildandi lög og reglur og þær öryggisráðstafanir sem ákveðnar hafa verið. Samkvæmt skilgreiningu 2. gr. laganna telst sá sem vinnur persónuupplýsingar á vegum ábyrgðaraðila vera vinnsluaðili. Fjallað er um trúnaðarskyldu vinnsluaðila við meðferð persónuupplýsinga í 13. gr. laganna. Í 3. mgr. ákvæðisins er vikið að stöðu vinnsluaðila í samningssambandi hans við ábyrgðaraðila, en þar segir: *„Hverjum þeim er starfar í umboði ábyrgðaraðila eða vinnsluaðila, að vinnsluaðila sjálfum meðtöldum, og hefur aðgang að persónuupplýsingum, er aðeins heimilt að vinna með persónuupplýsingar í samræmi við fyrirmæli ábyrgðaraðila nema lög mæli fyrir á annan veg.“* Tilgangur þessarar reglu er að tryggja að vinnsla persónuupplýsinga af hálfu vinnsluaðila fari ávallt fram í samræmi við vilja ábyrgðaraðila.

Eins og nefnt var komst Persónuvernd að þeirri niðurstöðu að Umferðarstofa teldist ábyrgðaraðili í skilningi 2. gr. laganna og Skýrr vinnsluaðili. Þar af leiðandi taldi Persónuvernd að Skýrr bæri að fara að öllu leyti eftir fyrirmælum Umferðarstofu, um meðferð persónuupplýsinga. Þannig segir í niðurlagi forsendna úrskurðarins: *„Í samræmi við framangreint ber Skýrr hf. á grundvelli 3. mgr. 13. gr. laga nr. 77/2000 að fara að lögum fyrirmælum Umferðarstofu varðandi vinnslu persónuupplýsinga úr ökutækjaskrá. Skýrr hf. er því óheimilt að veita viðskiptavinum sínum aðgang að upplýsingum úr ökutækjaskrá eftir kennitöluuppflettingu í samræmi við fyrirmæli Umferðarstofu þess efnis.“*

Í 37. gr. laganna er fjallað um verkefni Persónuverndar, en þar segir í 1. mgr. að Persónuvernd annist eftirlit með framkvæmd laganna og reglna settra samkvæmt þeim. Í 2. mgr. er kveðið á um að Persónuvernd úrskurði í ágreiningsmálum sem upp kunnir að koma varðandi vinnslu persónuupplýsinga.

Eftirlit Persónuverndar nær eingöngu til framkvæmdar persónuverndarlaga eins og skýrlega er kveðið á um í 1. mgr. 37. gr. laganna. Markmið persónuverndarlaga er



skv. 1. gr. laganna að stuðla að því að með persónuupplýsingar sé farið í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd og friðhelgi einkalífs og að tryggja áreiðanleika og gæði slíkra upplýsinga og frjálst flæði þeirra á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins. Af þessu leiðir að Samkeppniseftirlitið á mat um það hvort farið sé að samkeppnislögum á þeim markaði sem hér um ræðir.⁹ Þessi niðurstaða er í samræmi við ofangreindan úrskurð Persónuverndar sem og í álit dómismálaráðuneytisins frá 8. desember 2003. Hvorki Persónuvernd né dómismálaráðuneytið töldu sig vera bær stjórnvöld til þess að taka afstöðu til þess hvort samningur Umferðarstofu og Skýrr frá 12. febrúar 2003 um aðgang að upplýsingum úr ökutækjaskrá bryti í bága við samkeppnislög.

Verður nú vikið að efnisatriðum þessa máls.

4. Skilgreining markaðarins

Samkvæmt 11. gr. samkeppnislaga er misnotkun eins eða fleiri fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu bönnuð. Til þess að hegðun fyrirtækis geti fallið undir 11. gr. samkeppnislaga verður fyrirtækið eðli málsins samkvæmt að vera markaðsráðandi. Í því skyni að meta hvort fyrirtæki er markaðsráðandi þarf að skilgreina viðkomandi markað og kanna stöðu einstakra fyrirtækja á honum.

Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgöngupjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðnum og hins vegar landfræðilega markaðnum.

Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgöngupjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara og staðgöngupjónusta eru vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar vöru eða þjónustu. Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

Skýrr telur að þjónustumarkaðinn í máli þessu sé aðgangur að öllum upplýsingum úr ökutækjaskrá sem heimilt sé að miðla til fyrirspurnaraðila samkvæmt lögum og reglugerðum, hvort sem flett er upp persónugreinanlegum upplýsingum eða ekki. Skýrr telur enga staðgöngupjónustu vera á markaðnum, þ.e. þjónustu sem komið gæti í staðinn fyrir aðgang að gögnum sem eru færð í ökutækjaskrá Umferðarstofu.

⁹ Sjá í þessu sambandi úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 13/1998 *Landssími Íslands hf. gegn samkeppnissráði*.



Fyrirtækið telur sig ekki eiga annars úrkosti til að miðla upplýsingum úr opinberri ökutækjaskrá en að fá aðgang að ökutækjaskrá Umferðarstofu. Þá telur Skýrr það vafalaust að ökutækjaskrá sé á samkeppnismarkaði. Landfræðilega markaðinn telur Skýrr vera Ísland, m.a. vegna þess að í ökutækjaskrá eru að því er næst verður komist ökutæki sem skráð eru á Íslandi og lúta ákvæðum íslenskra laga. Umferðarstofa hefur ekki sett fram markaðsskilgreiningu í málinu.

Hvað varðar þjónustumarkaðinn má að mati Samkeppniseftirlitsins almennt segja að mál þetta snúist um aðgang að ökutækjaskrá og miðlun þeirra upplýsinga úr henni sem heimilt er að miðla til fyrirspurnaraðila samkvæmt lögum og reglugerðum. Upplýsingar þær sem ökutækjaskráin hefur að geyma eru m.a. kennitala eiganda, upplýsingar um veðbönd og kvaðir er hvíla á ökutæki, almennar upplýsingar um tegund og gerð ökutækis, skoðanaferill ökutækis og aðrar upplýsingar s.s. saga ökutækis. Hvort Skýrr, og eftir atvikum aðrir aðilar, geti hafið starfsemi á þessum markaði ræðst af því hvort fyrirtækin fá aðgang að ökutækjaskrá Umferðarstofu og jafnframt hversu víðtækan aðgang þau fá, eins og nánar verður fjallað um hér á eftir.

Samkeppniseftirlitsins telur að í máli þessu sé um a.m.k. tvo aðskilda markaði að ræða og snertir deiluefni aðila þá báða. Annars vegar er um að ræða það sem nefna má heildsölumarkað fyrir miðlun upplýsinga úr ökutækjaskrá og hins vegar smásölumarkað fyrir slíka miðlun. Varðandi heildsölustigið má ljóst vera að Umferðarstofa, sem lögbundinn skráarhaldari og ábyrgðaraðili í skilningi persónuverndarlaga, veitir öðrum þjónustuaðilum með samningi aðgang að upplýsingum úr ökutækjaskrá. Með slíkum samningi er viðkomandi þjónustuaðila heimilt að endurselja sínum viðskiptavinum aðgang að ökutækjaskrá í samræmi við skilmála Umferðarstofu og ákvæði laga. Sem ábyrgðaraðili í skilningi persónuverndarlaga ákveður Umferðarstofa þannig tilgang vinnslu persónuupplýsinga, þann búnað sem notaður er, aðferð við vinnsluna og aðrar ráðstafanir upplýsinganna. Undir þennan markað falla þannig viðskipti milli Umferðarstofu og þjónustuaðila þar sem greitt er fyrir aðgang að umræddum upplýsingum úr ökutækjaskrá sem þjónustuaðili síðan endurselur sínum viðskiptavinum í samræmi við skilmála Umferðarstofu.

Hvað varðar smásölustigið má segja að þar sé um að ræða tiltekna þjónustu þar sem fyrirspurnaraðili snýr sér til viðkomandi þjónustuveitanda og gerir sérstakan samning um uppflettiaðgang að ökutækjaskrá. Hins vegar liggur fyrir að mismunandi reglur gilda um miðlun á upplýsingum úr ökutækjaskrá eftir eðli þeirra. Þannig er ljóst að miðlun persónugreinanlegra upplýsinga, s.s. á grundvelli kennitölu, er háð skilyrðum laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000. Þá eru takmörk fyrir því í starfsreglum Umferðarstofu til hvaða fyrirspurnaraðila heimilt er að miðla persónugreinanlegum upplýsingum úr ökutækjaskrá. Á grundvelli þessa standa rök til að skipta smásölumarkaðnum í tvo aðgreinda markaði í samræmi við þau lög og reglur sem gilda um viðkomandi upplýsingamiðlun. Þó ber að geta þess að



markaðirnir eru mjög tengdir þannig að aðgangur að ökutækjaskrá til miðlunar upplýsinga eftir kennitölu hefur óhjákvæmilega áhrif á markaðinn fyrir miðlun almennra upplýsinga. Eins og rakið verður hér á eftir er aðgangur að miðlun upplýsinga á grundvelli kennitölu almennt til þess fallinn að styrkja samkeppnisstöðu þess aðila, sem hefur þann aðgang, á markaði fyrir miðlun almennra upplýsinga. Sökum þessa er ekki ástæða til að greina þessa markaði í sundur í þessu máli. Ekki fæst séð að það hafi áhrif á niðurstöðu málsins hvort litið er á þessa þjónustu í einu lagi eður ei.

Að ofangreindu virtu er það mat Samkeppniseftirlitsins að þjónustumarkaðir þessa máls séu eftirfarandi:

- Markaðurinn fyrir aðgang þjónustuveitenda að upplýsingum úr ökutækjaskrá til endursölu.
- Markaðurinn fyrir upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá sem heimilt er að miðla til fyrirspurnaraðila samkvæmt lögum og reglugerðum.

Þar sem ökutækjaskrá er ætlað að þjóna því hlutverki að vera opinber skrá yfir ökutæki sem skráð hafa verið hér á landi, sbr. 1. gr. reglugerðar um starfshætti skráningarstofu ökutækja nr. 79/1997 er landfræðilegi markaðurinn í máli þessu Ísland.

5. Staða Umferðarstofu á markaðnum

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga telst fyrirtæki hafa markaðsráðandi stöðu þegar það hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppnauta, viðskiptavina og neytenda.

Við mat á efnahagslegum styrkleika Umferðarstofu verður fyrst að líta til þess að stofnunin hefur ýmsum lögbundnum verkefnum að gegna sem eru nátengd þeirri þjónustu sem veitt er á hinum skilgreinda markaði. Samkvæmt 112. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 er Umferðarstofu m.a. ætlað að annast skráningu ökutækja og aðra umsýslu varðandi skráningu ökutækja, gerð þeirra og búnað. Í reglugerð nr. 751/2003 um skráningu ökutækja kemur fram að Umferðarstofa haldi ökutækjaskrá og annist aðra umsýslu varðandi skráningu ökutækja, gerð þeirra og búnað. Í reglugerðinni er einnig mælt fyrir um skyldu eigenda eða umráðamanna ökutækja til þess að skrá þau og sett fram fyrirmæli um upplýsingagjöf til Umferðarstofu í því skyni. Í reglugerð nr. 79/1997 er kveðið nánar á um starfshætti skráningarstofu ökutækja. Í 2. gr. reglugerðarinnar segir að hlutverk stofnunarinnar sé að annast skráningu ökutækja sem felist m.a. í því að stofnunin metur skráningargögn, hvort þau uppfylli kröfur um form og efni. Þá annast stofnunin uppfærslu, viðhald og rekstur ökutækjaskrár. Í 3. gr. reglugerðarinnar segir að réttmæti og áreiðanleiki skráðra upplýsinga sé einnig á ábyrgð stofnunarinnar sem og rekjanleiki skráninga og samtenging við aðrar skrár. Þá er Umferðarstofu, eins og



áður hefur komið fram, falið samkvæmt 3. gr. reglugerðar nr. 79/1997 að setja starfsreglur um aðgang einstaklinga, fyrirtækja og stofnana að upplýsingum um einstök ökutæki úr ökutækjaskrá. Starfsreglurnar skulu staðfestar af Persónuvernd. Þá nýtur Umferðarstofa stöðu ábyrgðaraðila í skilningi persónuverndarlaga og ber því vinnsluáðilum að hlíta lögmætum fyrirmælum Umferðarstofu varðandi vinnslu persónuupplýsinga úr ökutækjaskrá. Hér hefur og þýðingu að í 114. gr. umferðarlaga kemur fram að til Umferðarstofu renni ýmis gjöld, m.a. gjöld fyrir skráningu ökutækja. Einnig kemur fram í ákvæðinu að sértekjur Umferðarstofu af m.a. þjónustu og verksamningum renni óskiptar til hennar. Samkvæmt ársskýrslu Umferðarstofu 2004 voru tekjur hennar rúmlega 745 milljónir kr. á árinu 2004.

Samkvæmt framanrituðu hefur löggjafinn falið Umferðarstofu það hlutverk að skrá og uppfæra upplýsingar í ökutækjaskrá og sú skylda hvílir á eigendum eða umráðamönnum ökutækja að skrá þau hjá Umferðarstofu og afhenda nauðsynleg gögn. Hins vegar liggur fyrir að samkvæmt 2. mgr. 112. gr. umferðarlaga er Umferðarstofu heimilt að fela öðrum framkvæmd verkefna sem henni tilheyra, samkvæmt reglum sem ráðherra setur. Engum öðrum en Umferðarstofu hefur þó verið veitt heimild til þess að halda ökutækjaskrá. Samkvæmt þessu má ljóst vera að Umferðarstofa hefur í raun einkarétt til þess að halda ökutækjaskrá og sinnir því verkefni á grundvelli lögmæltra tekjustofna.

Til þess að fyrirtæki geti veitt þjónustu og keppt á markaðnum fyrir upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá þurfa þau eðli málsins samkvæmt að fá aðgang að upplýsingum úr þeirri skrá. Þann aðgang fá fyrirtæki ekki nema í gegnum Umferðarstofu. Samkvæmt þessu eru fyrirtæki sem vilja starfa á þessum markaði að öllu leyti háð Umferðarstofu. Ásamt því að halda ökutækjaskrá miðlar Umferðarstofa upplýsingum úr skránni gegn endurgjaldi. Gagnvart fyrirtækjum eins og Skýrr er Umferðarstofa þannig í tvíþættri stöðu. Annars vegar er hún óumflýjanlegur viðsemjandi Skýrr varðandi aðgang að ökutækjaskrá og hins vegar helsti keppinautur fyrirtækisins á markaðnum fyrir miðlun upplýsinga úr skránni.

Samkvæmt framansögðu má ljóst vera að fyrirtæki sem keppa vilja á markaðnum fyrir upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá verða að eiga viðskipti við Umferðarstofu og eru því í skilningi samkeppnisréttar efnahagslega háð henni. Ljóst er að slík yfirburðarstaða leiðir til markaðsráðandi stöðu.¹⁰ Hér skiptir og máli að

¹⁰ Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-229/94 *Deutsche Bahn v. Commission* [1997] ECR II-1689. Í málinu lá fyrir að fyrirtækið Deutsche Bahn hafði einkarétt til að veita svonefnda járnbrautarþjónustu (e. *rail services*) sem fólst m.a. í að láta flutningafyrirtækjum í té eimreiðar og aðgang að grunnkerfinu fyrir járnbrautir. Til þess að flutningafyrirtæki gætu boðið upp á flutning með járnbrautum urðu þau að kaupa umrædda járnbrautaþjónustu af Deutsche Bahn. Dómstólinn taldi að Deutsche Bahn væri í markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir járnbrautarþjónustu. Benti dómstólinn í því samhengi m.a. á þetta; „... it is clear from the case-law that where, as in the present case, the services covered by the sub-market are the subject of a statutory monopoly, placing those seeking the services in a position of economic dependence on the supplier, the existence of a dominant position on a distinct market cannot be denied, even if the services provided under a monopoly are linked to a product which is itself in competition with other products.“ Sjá einnig bls. 403 í *European Competition Law* eftir Ritter og Braun,



Umferðarstofa hefur stöðu ábyrgðaraðila í skilningi persónuverndarlaga. Þegar þetta er virt telur Samkeppniseftirlitið að Umferðarstofa sé í markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir aðgang þjónustuveitenda að upplýsingum úr ökutækjaskrá til endursölu. Markaðurinn fyrir upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá er nátengdur markaðnum fyrir aðgang að skránni. Sökum þeirrar yfirburðarstöðu sem Umferðarstofa nýtur og lýst hefur verið hér að framan telur Samkeppniseftirlitið að stofnunin sé einnig ráðandi á markaðnum fyrir upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá.

6. Misnotkun á markaðsráðandi stöðu

Í 11. gr. samkeppnislaga er lagt bann við hvers konar misnotkun fyrirtækis á markaðsráðandi stöðu þess. Túlka ber ákvæðið í tengslum við það íslenska lagaumhverfi sem það er í og með hliðsjón af markaðsaðstæðum hér á landi. Ákvæðið er byggt á 54. gr. EES-samningsins og við túlkun þess er almennt rétt að hafa einnig hliðsjón af EES/EB-samkeppnisrétti, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 17–18/2003 *Icelandair ehf. og Iceland Express ehf. gegn samkeppnisráði*. Ákvæði 11. gr. samkeppnislaga hljóðar svo:

„Misnotkun eins eða fleiri fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu er bönnuð.

Misnotkun skv. 1. mgr. getur m.a. falist í því að:

- a. beint eða óbeint sé krafist ósanngjarns kaup- eða söluverðs eða aðrir ósanngjarnir viðskiptaskilmálar settir,*
- b. settar séu takmarkanir á framleiðslu, markaði eða tækniþróun, neytendum til tjóns,*
- c. viðskiptaaðilum sé mismunað með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og samkeppnisstaða þeirra þannig veikt,*
- d. sett sé það skilyrði fyrir samningagerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju.“*

Eins og ákvæðið ber með sér er upptalning á því í hverju misnotkun geti verið fólgin ekki tæmandi. Í máli þessu verður almennt að hafa í huga að í samkeppnisrétti hvílir rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að grípa ekki til neinna ráðstafana sem raskað geta með óeðlilegum hætti þeirri samkeppni sem ríkir á markaðnum eða misbeita með öðrum hætti stöðu sinni, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 17–18/2003.¹¹ Þessi sérstaka skylda helgast m.a. af því að vera hins markaðsráðandi fyrirtækis á viðkomandi markaði takmarkar ein og sér samkeppnina á honum. Sökum efnahagslegs styrks markaðsráðandi fyrirtækja geta tilteknað aðgerðir þeirra haft skaðleg áhrif á samkeppni og hagsmuni viðskiptavina og neytenda. Umfang hinnar sérstöku skyldu sem hvílir á markaðsráðandi fyrirtækjum um að raska ekki

þriðja útgáfa 2004: „A dominant position can be inferred if the supply conditions on the relevant market indicate that a firm is an „obligatory trading partner“ for its customers because they depend closely on the supplier and do not have sufficient or reasonable alternative sources of supply.“

¹¹ Sjá einnig t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 322/81 *Michelin v Commission* [1983] ECR 3461.



samkeppni ræðst af atvikum í hverju máli fyrir sig.¹² Við nánari skilgreiningu á umræddri skyldu ber að líta til ákvæðis 1. gr. samkeppnislaga en samkvæmt því skal markmiði laganna náð með því m.a. að vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og að auðvelda nýjum keppinautum aðgengi að markaðnum. Þá ber að horfa til þess að skyldur markaðsráðandi fyrirtækja geti að öðru jöfnu verið því ríkari þeim mun sterkari sem staða þeirra á markaðnum er, sbr. nefndur úrskurður áfrýjunarnefndar. Af þessari skyldu leiðir að markaðsráðandi fyrirtæki geta brotið 11. gr. samkeppnislaga með aðgerðum sem einar og sér fela ekki í sér misnotkun, t.d. gerð samninga.¹³

Misnotkun á markaðsráðandi stöðu getur falist í hvers konar aðgerðum sem miða að því að styrkja eða verja hina ráðandi stöðu. Misnotkunin getur einnig verið fölgjin í því að vinna gegn framangreindum markmiðum samkeppnislaga ef slíkar aðgerðir byggja ekki á eðlilegum samkeppnislegum forsendum. Misnotkunin þarf því ekki að felast í því að hinni markaðsráðandi stöðu sé beitt eða að misnotkunin byggji á hinum efnahagslega styrkleika sem felst í markaðsráðandi stöðu.¹⁴ Kjarni þeirrar misnotkunar á markaðsráðandi stöðu sem raskar samkeppni er að hegðun markaðsráðandi fyrirtækis sé til þess fallin að hamlar þeirri takmörkuðu samkeppni sem er á markaðnum eða hindra vöxt hennar.¹⁵ Markaðsráðandi fyrirtæki mega þannig ekki grípa til óeðlilegra aðgerða sem miða að því að styrkja stöðu sína á markaðnum, sbr. áður nefndan úrskurður áfrýjunarnefndar nr. 17-18/2003.

Samkvæmt nefndum úrskurði áfrýjunarnefndar verður að skýra 11. gr. samkeppnislaga þannig að „*sú staðreynd að misnotkun hafi verið beitt af hálfu markaðsráðandi fyrirtækis sé nægjanleg til að aðferðin teljist ólögmat. Í þessu felst að það er ekki skilyrði fyrir beitingu ákvæðisins að misnotkun hafi tiltekin áhrif eða að ákveðin skilgreindur tilgangur hafi verið með aðgerðunum.*“ Samkvæmt þessu er brot á 11. gr. ekki háð því að sýnt sé fram á skaðleg áhrif á samkeppni eða ásetning til þess að raska samkeppni.¹⁶ Af þessu leiðir einnig að ekki skiptir t.d. máli þó

¹² Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. C-333/94P, *Tetra Pak v Commission* [1996] ECR I-5951.

¹³ Sjá hér t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-111/96 ITT *Promedia NV. v Commission* [1998] ECR II-2937: „*It follows from the nature of the obligations imposed by Article 86 [nú 82. gr.] of the Treaty that, in specific circumstances, undertakings in a dominant position may be deprived of the right to adopt a course of conduct or take measures which are not in themselves abuses and which would even be unobjectionable if adopted or taken by non-dominant undertakings ... Thus, the conclusion of a contract or the acquisition of a right may amount to abuse for the purposes of Article 86 of the Treaty if that contract is concluded or that right is acquired by an undertaking in a dominant position.*“

¹⁴ Sjá hér mál nr. 6/72 *Europemballage and Continental Can v Commission* [1973] ECR 215: Í málinu benti dómstóllinn á þetta: „*Such being the meaning and the scope of article 86 of the EEC treaty, the question of the link of causality ... between the dominant position and its abuse, is of no consequence, for the strengthening of the position of an undertaking may be an abuse and prohibited under article 86 of the treaty, regardless of the means and procedure by which it is achieved, ...*“

¹⁵ Sjá hér dóm dómstóls EB í máli nr. 85/76 *Hoffman-La Roche v Commission* [1979] ECR 461.

¹⁶ Er þetta sama túlkun og gildir í EES/EB-samkeppnisrétti. Sjá t.d. dóm undirréttar EB frá 17. desember 2003 í máli nr. T-212/99 *British Airways v Commission*.



markaðshlutdeild hins markaðsráðandi fyrirtækis minnki eða verð þess hafi lækkað á því tímabili sem misnotkun átti sér stað.¹⁷

6.1. Ólögmaet höfnun Umferðarstofu um aðgang að ómissandi aðstöðu

Í málinu heldur Skýrr því fram að Umferðarstofa búi yfir ómissandi aðstöðu sem felist í því að hafa umsjón með skráningu í ökutækjaskrá. Óraunhæft sé með öllu að annar aðili geti haldið slíka skrá. Stofnunin sé því í þeirri aðstöðu að geta takmarkað aðgang að skránni. Með því að neita Skýrr um aðgang að kennitöluuppflettingum í ökutækjaskrá sé Umferðarstofa að misnota markaðsráðandi stöðu sína. Umferðarstofa mótmælir því að persónugreinanlegar upplýsingar úr ökutækjaskrá teljist til ómissandi aðstöðu í skilningi samkeppnisréttarins. Verði talið að Umferðarstofa búi yfir slíkri aðstöðu er því haldið fram að synjun um aðgang að kennitöluuppflettingum byggji á hlutrænum, málefnalegum sjónarmiðum.

6.1.1. Ómissandi aðstaða Umferðarstofu

Samkeppniseftirlitið vísar til þess að samkeppnisyfirvöld hafa í eldri málum fjallað um svonefnda ómissandi aðstöðu (e. *essential facilities*) markaðsráðandi fyrirtækja. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1997 *Kvörtun Alnets yfir synjun um aðgang að gagnagrunni símaskrár Pósts og síma hf.* var fjallað um þetta efni. Þar kom þetta fram:

„Með heimild í 17. gr samkeppnislaga geta samkeppnisyfirvöld mælt fyrir um aðgang keppinauta að aðstöðu markaðsráðandi fyrirtækis, verði jöfnum samkeppnisskilyrðum ekki komið við með öðru móti. Eru slík sjónarmið mjög í samræmi við kenningu í amerískum og evrópskum samkeppnisrétti sem kallast á ensku „essential facilities doctrine“. Í þeirri kenningu felst, að eigi markaðsráðandi fyrirtæki eða búi yfir einhvers konar aðstöðu sem keppinautur getur ekki verið án, geti samkeppnisyfirvöld mælt fyrir um að hinu markaðsráðandi fyrirtæki beri að veita keppinautum aðgang að aðstöðunni. Komu þessi sjónarmið m.a. fram í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 42/1996, varðandi erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun Pósts og síma á markaðsráðandi stöðu sinni, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/1997.“

Framangreind viðhorf eiga einnig við skv. núgildandi samkeppnislögum. Byggt er á sambærilegum sjónarmiðum í EES/EB-samkeppnisrétti. Framkvæmdastjórn EB hefur skilgreint ómissandi aðstöðu sem aðstöðu sem nauðsynleg er keppinauti til þess að þjónusta sína viðskiptavini.¹⁸ Dómstóll EB hefur við mat á því hvort aðstaða sé

¹⁷ Sjá t.d. dóm undirréttar EB frá 30. september 2003 í máli nr. T-203/01 *Michelin v Commission*.

¹⁸ Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar EB *Sea Containers/B&I Line* málinu, [1992] 5 CMLR 255; „...an essential facility, i.e. a facility or infrastructure without which its competitors are unable to offer their services to customers...“.



ómissandi horft til þess hvort það séu tæknilegir, lagalegir eða efnahagslegir örðugleikar sem gera það ómögulegt eða óeðlilega erfitt fyrir keppinaut markaðsráðandi fyrirtækis að koma sér upp eigin aðstöðu sjálfur.¹⁹

Ljóst er að höfnun markaðsráðandi fyrirtækis á að veita aðgang að ómissandi aðstöðu getur falið í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Framkvæmdastjórn EB hefur sagt að noti markaðsráðandi fyrirtæki sjálfst ómissandi aðstöðu þá teljist það brot ef fyrirtækið neiti öðrum fyrirtækjum um aðgang að aðstöðunni eða veiti aðgang að aðstöðunni á lakari kjörum. Neitun um aðgang er þó ekki brot ef hún styðst við málefnaleg sjónarmið. Framkvæmdastjórnin hefur jafnframt bent á að markaðsráðandi fyrirtæki sem býr yfir ómissandi aðstöðu misnoti stöðu sína ef það notar efnahagslegan styrk á tilteknum markaði til þess að vernda eða styrkja stöðu sína á öðrum markaði.²⁰ Jacobs aðallögsögumaður við dómstóls EB hefur sagt að í málum sem varða ómissandi aðstöðu sé oft um það að ræða að markaðsráðandi fyrirtæki reyni að halda tiltekinni þjónustu fyrir sig eða beiti mismunun á kostnað keppinauta sinna.²¹

Draga má saman þau sjónarmið sem horfa verður til við mat á því hvort aðstaða telst ómissandi og hvort höfnun um aðgang að henni telst brot á 11. gr. samkeppnislaga með þessum hætti:

- Hvort aðgangur sé nauðsynlegur til þess að unnt sé að heyja samkeppni á viðkomandi markaði.
- Hvort það sé tæknilega mögulegt að veita aðgang.
- Hvort sá sem óski aðgangs sé tilbúinn að greiða hæfilegt verð fyrir viðkomandi aðgang.
- Hvort fyrir hendi séu lagalegar takmarkanir á aðgangi.

¹⁹ Dómur dómstóls EB í máli nr. C-7/97 *Bronner v Mediaprint* [1998] ECR I-7791; „... it does not appear that there are any technical, legal or even economic obstacles capable of making it impossible, or even unreasonably difficult, for any other publisher of daily newspapers to establish, alone or in cooperation with other publishers, its own nationwide home-delivery scheme and use it to distribute its own daily newspapers.“

²⁰ Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í *Sea Containers/Stena Sealink* málinu, [1995] 4 CMLR 84. Þar segir m.a. „An undertaking which occupies a dominant position in the provision of an essential facility and itself uses that facility (i. e. a facility or infrastructure, without access to which competitors cannot provide services to their customers), and which refuses other companies access to that facility without objective justification or grants access to competitors only on terms less favourable than those which it gives its own services, infringes Article 8[2] if the other conditions of that Article are met (6). An undertaking in a dominant position may not discriminate in favour of its own activities in a related market. The owner of an essential facility which uses its power in one market in order to protect or strengthen its position in another related market, in particular, by refusing to grant access to a competitor, or by granting access on less favourable terms than those of its own services, and thus imposing a competitive disadvantage on its competitor, infringes Article 8[2].“

²¹ Sjá álit Jacobs aðallögsögumanns dómstóls EB í máli nr. C-7/97 *Bronner v Mediaprint* [1998] ECR I-7791: „An essential facility can be a product such as a raw material or a service, including provision of access to a place such as a harbour or airport or to a distribution system such as a telecommunications network. In many cases the relationship is vertical in the sense that the dominant undertaking reserves the product or service to, or discriminates in favour of, its own downstream operation at the expense of competitors on the downstream market. It may however also be horizontal in the sense of tying sales of related but distinct products or services.“



- Hvort fyrir hendi séu fjárhagslegar hindranir fyrir viðkomandi keppinaut að koma sér upp samskonar aðstöðu til þess að keppa á viðkomandi markaði.
- Hvort fyrir hendi séu málefnalegar ástæður fyrir því að aðgangur er hindraður.²²

Eins og fram hefur komið mótmælir Umferðarstofa því að persónugreinanlegar upplýsingar úr ökutækjaskrá teljist til ómissandi aðstöðu í skilningi samkeppnisréttarins. Er því haldið fram að aðgangur Skýrr að kennitöluuppflettingum sé á engan hátt óhjákvæmilegur til að Skýrr geti starfað við miðlun upplýsinga, þ.m.t. úr ökutækjaskrá, en slíkt er talið vera skilyrði þess að unnt sé að skylda markaðsráðandi aðila til að veita aðgang að slíkri stöðu. Í þessu sambandi bendir Umferðarstofa á það, að samkvæmt notkunarmælingu Umferðarstofu á Vefekju, aðgangskerfi ökutækjaskrár, séu uppflettingar á grundvelli kennitölu aðeins um 1,5% af heildaruppflettingum í ökutækjaskrá.²³ Með hliðsjón af þessu lítur Umferðarstofa svo á ekki sé hægt með rökum að halda því fram, að aðgangur Skýrr að kennitöluuppflettingum sé nauðsynlegur til að Skýrr geti annast þjónustustarfsemi á sviði gagnatenginga, en Skýrr veiti þjónustu við gagnatengingar á mun fleiri sviðum.

Samkeppniseftirlitið áréttar að löggjafinn hefur falið Umferðarstofu það hlutverk að skrá og uppfæra upplýsingar í ökutækjaskrá og sú skylda hvílir á eigendum eða umráðamönnum ökutækja að skrá þau hjá Umferðarstofu og afhenda nauðsynleg gögn. Verður að telja að Umferðarstofa hafi í raun einkarétt til þess að halda ökutækjaskrá og sinnir því verkefni á grundvelli lögmæltra tekjustofna.

Ljóst er að Skýrr er aðgangur að ökutækjaskrá nauðsynlegur til þess að fyrirtækið geti veitt viðskiptavinum sínum upplýsingarnar sem þar er að finna. Hvergi annars staðar er þessar sömu upplýsingar að finna og því er ómögulegt fyrir Skýrr að veita þjónustu sem byggir á upplýsingum þeim sem í ökutækjaskrá eru nema að hafa aðgang að skránni. Að mati Samkeppniseftirlitsins er Skýrr ómögulegt að taka saman samskonar skrá upplýsinga og felst í ökutækjaskrá nema með gríðarlegri fyrirhöfn vegna þess að fyrirtækið býr ekki yfir þeim upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að starfrækja slíka skrá. Þá er jafnframt ólíklegt að slík skrá fengi sömu ímynd áreiðanleika og hin opinbera skrá Umferðarstofu hefur. Af þessu leiðir að eina leiðin fyrir Skýrr til þess að veita Umferðarstofu fulla samkeppni er að fá aðgang að ökutækjaskrá stofnunarinnar.

Varðandi aðgang að persónugreinanlegum upplýsingum úr ökutækjaskrá sérstaklega vill Samkeppniseftirlitið taka fram að aðgangur að upplýsingum á grundvelli kennitölu sem unnt er að miðlað til viðskiptavina er almennt til þess fallinn að styrkja samkeppnisstöðu þess aðila, sem hefur þann aðgang, á markaði fyrir miðlun

²² Sjá tilkynningu framkvæmdastjórnar EB *Notice on application of the competition rules to access agreements in the telecommunications sector*, O.J. 1998 C 265/2.

²³ Skv. mælingu á tímabilinu jan. – mars 2004 voru almennar uppflettingar í ökutækjaskrá 308.348; þar af voru uppflettingar á grundvelli kennitölu 4.658 eða 1,49%.



almennra upplýsinga, sbr. umfjöllun í kafla 4 hér að framan. Samkeppniseftirlitið getur því ekki fallist á þær röksemdir Umferðarstofu að aðgangur Skýrr að kennitöluuppflettingum sé ekki nauðsynlegur. Hér verður einnig almennt að líta til þess að markaðir fyrir upplýsingatækni eða rafræna upplýsingamiðlun þróast mjög í takt við þarfir viðskiptavinarins. Vegna örra breytinga sökum tækniþróunar og síaukinna krafna notenda um gæði og fjölbreytileika í þjónustu verða fyrirtæki í slíkri starfsemi óhjákvæmilega að standast samanburð við keppinautana eigi þau að geta keppt. Í máli því sem hér er til umfjöllunar er ekki hægt að ætlast til þess að notandi hafi áhuga á því að vera í þjónustuviðskiptum við tvo aðila á markaðnum, annars vegar vegna kennitöluuppflettinga og hins vegar vegna öflunar almennra upplýsinga um ökutæki. Notendur sem þurfa almenna- og kennitöluuppflettingu hljóta frekar að snúa sér til þess fyrirtækis sem getur boðið upp á hvort tveggja. Þar af leiðandi er nauðsynlegt fyrir Skýrr að fá aðgang að persónugreinanlegum upplýsingum úr ökutækjaskrá eigi fyrirtækið að geta boðið upp á sömu þjónustu og Umferðarstofa og keppt við stofnunina á þeim markaði sem báðir starfa.

Þessu til stuðnings má benda á umsögn Umferðarstofu til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, dags. 24. september 2004, varðandi gjalddöku fyrir uppflettingu eftir kennitölu í ökutækjaskrá, en þar segir Umferðarstofa m.a.:

„Á árinu 2003 var orðið ljóst að ásókn í kennitöluupplýsingar á rafrænu formi var mikil, í samræmi við síauknar þarfir samfélagsins til að fá upplýsingar sem þessar með skjótum og öruggum hætti.“

Varðandi röksemdir Umferðarstofu um að kennitöluuppflettingar séu einungis um 1,5% af heildaruppflettingum í ökutækjaskrá vill Samkeppniseftirlitið taka það fram að þessi mæling Umferðarstofu gefur ekki rétta mynd af markaðnum og því deiluefni sem hér er til umfjöllunar. Í þessu sambandi ber að líta til þess að undir einni kennitölu geta verið fleiri en eitt ökutæki auk þess sem mun fleiri hafa aðgang að uppflettingu eftir bílnúmerum en eftir kennitölu. Þá ber að geta þess að samkvæmt gjaldskrá Umferðarstofu kostar ein uppfletting eftir kennitölu 700 kr. á meðan hver uppfletting eftir fastanúmeri kostar 14 kr. Ef litið er til mælinga Umferðarstofu sem gerðar voru á uppflettingum í ökutækjaskrá á tímabilinu janúar til mars 2004, voru almennar uppflettingar 308.348 talsins en uppflettingar á grundvelli kennitölu 4.658. Samkvæmt gjaldskrá Umferðarstofu voru tekjurnar því 4.316.872 kr. fyrir almennar uppflettingar en 3.260.600 kr. fyrir kennitöluuppflettingar.

Samkvæmt öllu framansögðu telur Samkeppniseftirlitið að aðgangur að upplýsingum úr ökutækjaskrá feli í sér ómissandi aðstöðu. Verður því að taka til athugunar hvort Umferðarstofa hafi brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga með því að neita Skýrr um aðgang að henni.



6.1.2. Um hvort höfnun Umferðarstofu um aðgang styðjist við málefnaleg sjónarmið

Samkeppniseftirlitið tekur það fram að synjun markaðsráðandi fyrirtækis um að veita keppinauti aðgang að aðstöðu sem fyrirtækið býr yfir þarf ekki nauðsynlega að fara í bága við reglur samkeppnislaga. Við mat á lögmæti synjunar um aðgang að aðstöðu þarf að horfa til þess hvort hlutlæg og málefnaleg sjónarmið liggja til grundvallar synjuninni. Ef ákvörðun er tekin á grunni slíkra lögmætra sjónarmiða er að öðru jöfnu ekki ástæða til afskipta samkeppnisyfivalda.

Ekkert hefur komið fram í málinu sem bendir til þess að ómögulegt sé fyrir Umferðarstofu, af tæknilegum eða öðrum sýnilegum ástæðum, að heimila Skýrr að selja aðgang að ökutækjaskrá á grundvelli kennitöluuppflettinga. Þvert á móti sína gögn málsins að til stóð af hálfu Umferðarstofu að semja við Skýrr um slíka endursölu. Tölvupóstur Umferðarstofu til Skýrr frá 22. desember 2003 bendir ótvírátt til þess að slíkar hindranir séu ekki fyrir hendi.

Af hálfu Umferðarstofu er til þess vísað að synjun stofnunarinnar á aðgangi að kennitöluuppflettingum byggja á hlutrænum og málefnalegum sjónarmiðum. Í því sambandi bendir Umferðarstofa á að stofnunin teljist ábyrgðaraðili ökutækjaskrár í skilningi persónuverndarlaga auk þess sem aðgangstakmarkanirnar að umræddri skrá helgist af sjónarmiðum um persónuvernd og verndun persónufrelsis. Þá hefur Umferðarstofa bent á að semdi stofnunarinnar við Skýrr um endursölu kennitöluupplýsinga þá leiddi „jafnréttissjónarmið“ til þess að einnig yrði að semja um slíka endursölu við aðra aðila sem uppfylltu almenn skilyrði. Þar með gæti staðan að mati Umferðarstofu orðið sú að miðlun upplýsinga eftir kennitölu færdist á hendur margra aðila sem myndi draga úr möguleikum Umferðarstofu á aðhaldi og eftirliti með vinnslu persónuupplýsinga. Einnig telur Umferðarstofa að Skýrr hafi brotið með alvarlegum hætti gegn skyldum sínum á grundvelli samnings um rekstur afrits ökutækjaskrár og samnings aðila um endursölu á almennum uppflettiðgangi að ökutækjaskrá. Telur Umferðarstofa að með þessari hegðun hafi Skýrr sýnt að almennt teljist vera veruleg hætta á misnotkun umræddra upplýsinga.

Í upphafi ber að áréttta að Umferðarstofu er ekki með lögum veitt einkaleyfi til miðlunar upplýsinga úr ökutækjaskrá heldur er þvert á móti gert ráð fyrir því að önnur fyrirtæki geti tekið þátt í þeirri starfsemi.

Markmið laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000 er m.a. að stuðla að því að með persónuupplýsingar sé farið í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd og friðhelgi einkalífs og tryggja áreiðanleika og gæði slíkra upplýsinga, sbr. 1. gr. laganna. Úrskurður Persónuverndar í máli nr. 2003/421 snerist um það hvort Skýrr hafi verið heimilt án samþykkis Umferðarstofu að taka ákvarðanir um tilhögun miðlunar upplýsinga úr ökutækjaskrá til viðskiptavina sinna. Eins og áður segir er ekkert í úrskurði Persónuverndar sem gefur tilefni til að álykta svo að Skýrr geti ekki verið falið það



hlutverk, ásamt öðrum er eftir því óska og uppfylla skilyrði sem sett eru þar um, að miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá á grundvelli kennitöluuppflettingar til þeirra er hafa heimild til slíkra uppflettinga. Í þessu sambandi hefur það þýðingu að gögn málsins sýna að Umferðarstofa taldi sig geta gengið til samningaviðræðna um endursölu Skýrr á kennitöluuppflettingum úr ökutækjaskrá.

Samkeppniseftirlitið getur með engu móti fallist á það að eina leiðin til þess að vernda persónuupplýsingar í þessu máli sé að Umferðarstofa sinni ein kennitöluuppflettingum. Sem ábyrgðaraðila í skilningi persónuverndarlaga ber Umferðarstofu í samræmi við 11. gr. persónuverndarlaga að gera viðeigandi tæknilegar og skipulagslegar öryggisráðstafanir til að vernda persónuupplýsingar gegn m.a. óleyfilegum aðgangi. Persónuvernd hefur sett reglur nr. 299/2001 um öryggi persónuupplýsinga sem taka mið af staðlinum ÍST BS 7799 og eiga þær að tryggja eðlilega leynd upplýsinganna, lögmatan aðgang að þeim, gæði þeirra og áreiðanleika, sbr. 1. gr. reglnanna. Að mati Samkeppniseftirlitsins er því ekkert því til fyrirstöðu að Umferðarstofa setji almenn hlutlæg skilyrði í samræmi við nefndar öryggiskröfur eða í samræmi við tiltekna lágmarkskröfur sem Persónuvernd setur í þessu sambandi, enda ber að geta þess að þær upplýsingar sem um ræðir í þessu máli teljast ekki til viðkvæmra persónuupplýsinga í skilningi 8. gr. laga nr. 77/2000 og á því ekki að vera ástæða til þess að gera ríkari öryggiskröfur í tengslum við þá miðlun sem hér um ræðir.²⁴

Varðandi það sjónarmið Umferðarstofu að persónuupplýsingar séu ekki öruggar ef Skýrr er heimilað að veita aðgang að kennitöluuppflettingum verður að hafa í huga að gögn málsins sýna að Skýrr er eitt stærsta þekkingarfyrirtæki Íslands og hefur þjónustað mörg stærstu fyrirtæki og stofnanir landsins. Hlutafélagið Skýrr hóf rekstur árið 1996, en það tók þá yfir alla starfsemi sameignarfélagsins Skýrsluvélar ríkisins og Reykjavíkurborgar, sem formlega var stofnað árið 1952. Samkvæmt gögnum málsins hefur Skýrr m.a. um árabíl séð um og rekið flest öll grunnkerfi fyrir ríkisstofnanir, þ.m.t. fjárhags-, launa- og mannauðskerfi ríkis og Reykjavíkurborgar sem hafa að geyma mun viðkvæmari persónuupplýsingar en upplýsingar úr ökutækjaskrá, s.s. laun, starfsferil, lífeyrisréttindi o.fl. Þá hefur Skýrr, eins og áður hefur komið fram, allt frá árinu 1984 hýst og rekið ökutækjaskrá fyrir dómsmálaráðuneytið. Með gögnum málsins fylgdi og greinargerð um öryggismál hjá Skýrr vegna Upplýsingaheima og uppflettingar í ökutækjaskrá með hliðsjón af reglum nr. 299/2001. Þar kemur fram að Skýrr sé þegar með s.k. ISO 9001 gæðavottun og að unnið væri að því að fá vottun samkvæmt öryggisstaðlinum ÍST BS 7799. Þá kemur fram að til að tryggja öryggi vegna aðgangs og koma í veg fyrir misnotkun aðgangs hafi verið notuð rafræn skilríki (VeriSign) fyrir aðgang að upplýsingum um ökutæki í gegnum Upplýsingaheima. Þegar framangreint er virt fæst ekki séð að

²⁴ Sjá athugasemdir við 11. gr. persónuverndarlaga nr. 77/2000, sbr. 5. gr. laga nr. 90/2001, en þar segir svo um efni öryggiskrafna: „Eðli þeirra gagna sem verja á ræður miklu um efni öryggiskrafna. Þannig verður almennt að gera mun ríkari öryggiskröfur þegar unnið er með viðkvæmar persónuupplýsingar, svo sem upplýsingar um heilsufar, en þegar unnið er með almennar persónuupplýsingar.“



persónuverndarsjónarmið krefjist þess að öðrum en Umferðarstofu sé óheimilt að miðla upplýsingum úr ökutækjaskrá eftir kennitölum eigenda. Öryggi slíkra upplýsinga hlýtur að vera tryggt ef Skýrr uppfyllir málefnalegar öryggiskröfur og fyrirmæli Umferðarstofu.

Þá getur Samkeppniseftirlitið ekki heldur fallist á það út frá markmiðum samkeppnislaga að semji Umferðarstofa við Skýrr um endursölu kennitöluupplýsinga leiði jafnræðissjónarmið til þess að einnig verði að semja um slíka endursölu við aðra aðila sem þess óska og þar af leiðandi sé erfiðara um vik fyrir Umferðarstofu að sinna eftirliti með vinnslu persónuupplýsinga. Umferðarstofa hefur bæði heimild til þess að gera viðeigandi öryggiskröfur til að vernda persónuupplýsingar og eins getur Umferðarstofa sem ábyrgðaraðili gefið vinnsluaðila bindandi fyrirmæli sem miða að því að tryggja nægjanlega vernd. Ef slíkar kröfur eru gerðar og þeim framfylgt gagnvart öllum sem hafa hug á starfa á þessum markaði verður að ætla að öryggi sé tryggt. Þessu til viðbótar ber að geta þess að samkvæmt 40. gr. persónuverndarlaga getur Persónuvernd hvenær sem er gripið inn í og mælt m.a. fyrir um stöðvun vinnslu persónuupplýsinga, bannað frekari notkun upplýsinga eða lagt fyrir ábyrgðaraðila að viðhafa ráðstafanir sem tryggja lögmæti vinnslunnar. Þá varðar það refsingu ef brotið er gegn ákvæðum persónuverndarlaga, sbr. 42. gr. laganna. Að lokum skal það tekið fram að persónuupplýsingar njóta refsiverndar samkvæmt almennum hegningarlögum nr. 19/1940, sbr. XXV. kafla laganna sem fjallar um ærumeiðingar og brot gegn friðhelgi einkalífs.

Samkeppniseftirlitið fær ekki séð að í hinu ætlaða broti Skýrr á samningnum um rekstur afrits ökutækjaskrár og samningi aðila um endursölu á almennum uppflettiðgangi að ökutækjaskrá felist hlutlæg, málefnaleg sjónarmið til þess að takmarka aðgang Skýrr að ökutækjaskrá. Þannig benda gögn málsins til þess að Umferðarstofa hafi á tímabili ætlað að sitja ein að kennitöluuppflettingum og styrkja þannig yfirburðastöðu sína á markaðnum fyrir upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá. Umferðarstofa hafi t.a.m. boðið lögmönnum upp á kennitöluuppflettingar samhliða almennum aðgangi að ökutækjaskrá og með því styrkt stöðu sína á markaðnum fyrir miðlun upplýsinga úr ökutækjaskrá, eins og fjallað verður nánar um hér á eftir. Þá er ljóst að hið nefnda brot Skýrr á samningunum við Umferðarstofu stóð ekki í vegi fyrir því að Umferðarstofa bauð Skýrr til viðræðna um miðlun kennitöluupplýsinga, sbr. umræddan tölvupóst frá 22. desember 2003. Þar fyrir utan gefa gögn málsins til kynna að hið ætlaða brot Skýrr á umræddum samningi hafi ekki verið meginákvörðunarástæða fyrir neitun Umferðarstofu á aðgangi Skýrr að ökutækjaskrá til endursölu á kennitöluuppflettingum.

Að framangreindu virtu getur Samkeppniseftirlitið ekki fallist á það með Umferðarstofu að fyrir hendi séu málefnalegar ástæður fyrir því að takmarka aðgang Skýrr að ökutækjaskrá.



6.1.3. Höfnun Umferðarstofu um aðgang fer gegn 11. gr. samkeppnislaga

Að framangreindu virtu má vera ljóst að Skýrr sé ekki mögulegt að miðla samskonar upplýsingum og Umferðarstofa miðlar úr ökutækjaskrá og veita þá samkeppni sem Skýrr er heimil samkvæmt lögum. Umferðarstofa hefur selt fyrirtækjum á borð við Skýrr og Lánstraust aðgang að ökutækjaskrá á samkeppnismarkaði, í þeim tilgangi að þau geti endurselt viðskiptavinum sínum aðgang að skránni. Um leið hefur Umferðarstofa neitað þessum fyrirtækjum um að veita viðskiptavinum þeirra samskonar aðgang að ökutækjaskrá og stofnunin býður viðskiptavinum sínum. Með því að bjóða þeim viðskiptavinum, sem til þess hafa heimild, uppfléttingu eftir kennitölu með beinlínutengingu í gegnum ökutækjaskrá, en jafnframt neita keppinautum stofnunarinnar um að miðla slíkum upplýsingum hefur Umferðarstofa hindrað að verulegu leyti aðgang að viðkomandi markaði. Aðgangshindrunin er til þess fallin að styrkja markaðsráðandi stöðu Umferðarstofu á markaðnum fyrir miðlun upplýsinga úr ökutækjaskrá. Verður að telja það alvarlega misbeitingu á markaðsráðandi stöðu að Umferðarstofa haldi uppfléttingu á grundvelli kennitölu fyrir sig og hamli samkeppni með því að neita Skýrr um slíka miðlun.

Það er því mat Samkeppniseftirlitsins að synjun Umferðarstofu á að veita Skýrr títtnefndan aðgang hafi í för með sér skaðleg áhrif á samkeppni og fari gegn 11. gr. samkeppnislaga. Skýrr og aðrir aðilar á markaðnum geta ekki keppt við Umferðarstofu á jafnræðisgrundvelli nema þeir geti boðið sínum viðskiptavinum sama aðgang að ökutækjaskrá og Umferðarstofa veitir.

Samkvæmt 16. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið gripið til aðgerða gegn hvers konar athöfnum sem brjóta í bága við 11. gr. samkeppnislaga. Getu aðgerðir Samkeppniseftirlitsins falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til þess að stöðva brot á ákvæðum samkeppnislaga. Með hliðsjón af framangreindri umfjöllun telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að beina á grundvelli 16. gr. laganna þeim fyrirmælum til Umferðarstofu að veita Skýrr aðgang að ökutækjaskrá þannig að Skýrr geti veitt viðskiptavinum sínum sömu þjónustu og Umferðarstofa veitir sínum viðskiptavinum. Með vísan til grunnreglna samkeppnislaga ber að tryggja að önnur fyrirtæki hafi einnig slíkan aðgang, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/1997 *Póstur og sími hf. gegn samkeppnisráði*.

Í máli þessu verður hins vegar að taka tillit til þess að sérstakar skyldur hvíla Umferðarstofu sem ábyrgðaraðila skv. lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Umferðarstofu ber þannig að viðhafa eftirlit og tryggja öryggi með vinnslu persónuupplýsinga. Sökum þessa er Umferðarstofu eðlilega heimilt að gera viðeigandi kröfur um öryggi persónuupplýsinga til þeirra fyrirtækja sem óska eftir aðgangi að ökutækjaskrá. Þá ber að geta þess að það fer ekki gegn samkeppnislögum ef Umferðarstofa synjar um aðgang að skránni sökum þess að viðeigandi öryggiskröfum er ekki fullnægt. Slíkar kröfur verða hins vegar að vera málefnalegar og ber Umferðarstofu að gæta jafnræðis. Þannig er Umferðarstofu



óheimilt að grípa til samkeppnislegrar mismununar t.d. með því að gera ríkari öryggiskröfur til annarra en stofnunin gerir til sjálfrar sín.

6.2. Samkeppnishamlandi tilboð til lögmanna

Í gögnum málsins er að finna bréf Umferðarstofu, dags. 24. júní 2003, sem ber heitið „Dreifibréf til lögmanna. Uppfletting eftir kennitölu í Vefekju – ökutækjaskrá á netinu“. Með bréfinu var lögmönnum boðinn aðgangur að kennitöluuppflettingum í gegnum ökutækjaskrá. Um aðganginn segir m.a. í bréfinu:

„Þeir lögmenn sem gera samning um sérstakan aðgang að Vefekju samkvæmt ofansögðu verða einnig að hafa samning um almennar [sic] aðgang að Vefekju (uppflettingu eftir fastanúmeri ökutækis). Ákveðið hefur verið að fella niður mánaðargjald til lögmanna (kr. 2.963), en fyrir hverja almenna uppflettingu (eftir fastanúmeri) er innheimt gjald að fjárhæð kr. 14. Hver lögmannsstofa þarf þó að greiða lágmarksgjald að fjárhæð kr. 700 á mánuði, en þó aðeins ef einhverjar uppflettingar eru framkvæmdar í mánuðinum.“

Umferðarstofa hefur hins vegar horfið frá þessari framkvæmd, þ.e. að tvinna saman annars vegar þjónustu fyrir almennan aðgang að ökutækjaskrá og hins vegar aðgang að kennitöluuppflettingum. Þannig segir í tölvupósti framkvæmdastjóra ökutækjasviðs til Skýrr, dags. 16. mars 2004:

„Til að koma til móts við samkeppnissjónarmið höfum við hins vegar ákveðið að aðskilja kennitöluuppflettingar og almennar uppflettingar í ökutækjaskrá (Vefekju). Í dag er kennitöluaðgangur veittur í gegnum Vefekju, samhliða almennum uppflettiáðgangi að ökutækjaskrá. Að vandlega athuguðu máli höfum við komist að þeirri niðurstöðu að heppilegra sé að veita sérstakan aðgang að kennitöluuppflettingum sem verði aðskilinn frá almennum uppflettingum. Með þessu móti er komið til móts við samkeppnissjónarmið að því er varðar almennar uppflettingar í ökutækjaskrá.“

Eins og áður segir er í 11. gr. samkeppnislaga lagt bann við hvers konar misnotkun fyrirtækis á markaðsráðandi stöðu þess. Ein tegund misnotkunar á markaðsráðandi stöðu er svonefnd samtíðing viðskipta. Í henni felst í aðalatriðum að sett sé það skilyrði fyrir samningsgerð að viðsemjendur taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju, sbr. d-lið 2. mgr. 11. gr. samkeppnislaga. Fjallað var um samtíðinguna í m.a. ákvörðun samkeppnissráðs nr. 28/2000 *Kvörtun Neytendasamtakanna yfir samtíðinguna Knattspyrnusambands Íslands við sölu á aðgöngumiðum að tveimur landsleikjum í knattspyrnu*, sbr. og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 11/2000. Þar segir m.a. þetta um samtíðinguna:



„Hegðunin felur það í sér að kaup á tiltekinni vöru eða þjónustu geta ekki átt sér stað nema kaup á annarri vöru eða þjónustu eigi sér jafnframt stað sem að öllu jöfnu tengist ekki sölu á fyrrnefndu vörunni eða þjónustunni. Slík hegðun kann að vera skaðleg ef markaðsráðandi fyrirtæki eða aðili sem er í einokunarstöðu við sölu á tiltekinni vöru eða þjónustu á í hlut. Þannig getur samtvinnun viðskipta t.d. haft skaðleg áhrif á hagsmuni neytenda vegna þess að hún getur leitt til þess að valkostum þeirra fækkar þar eð þeir geta ekki keypt tiltekna þjónustu eða vöru nema þeir jafnframt kaupi aðra þjónustu eða vöru. Jafnframt getur samtvinnun með beinum hætti dregið úr samkeppni á tilteknum markaði. Til að vinna gegn samkeppnishindrunum og vernda hagsmuni neytenda er samkeppnisyfirvöldum t.d. heimilt að banna markaðsráðandi fyrirtæki að gera það að skilyrði fyrir kaupum á vöru þess eða þjónustu að önnur vara sé einnig keypt, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 41/1997, Tilboð Pósts og síma hf. á farsímum og farsímaþjónustu til félaga í FÍB, og einnig ákvörðun ráðsins nr. 45/1999, Sölusynjun Daníels Ólafssonar hf. á íblöndunarefni til brauðgerðar til Nýbrauðs ehf.“

Þegar framangreindar ákvarðanir samkeppnisráðs og helstu ákvarðanir framkvæmdastjórnar EB²⁵ og dóma EB dómstólsins²⁶ á sviði samtvinnunar eru skoðaðar er ljóst að almennt er gert ráð fyrir því að samtvinnun af hálfu markaðsráðandi fyrirtækis, sem gerir kaup á ákveðinni vöru eða þjónustu á einum markaði að skilyrði fyrir kaupum á annarri vöru eða þjónustu á öðrum markaði, geti falið í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu þar sem hún er til þess fallin að raska samkeppni og takmarka valkosti neytenda, sbr. einnig ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2005 *Erindi Og fjarskipta hf. vegna misnotkunar Landssíma Íslands hf. á markaðsráðandi stöðu við kynningu og markaðssetningu á tilboði fyrirtækisins undir heitinu „Allt saman hjá Símanum“*. Ef til eru hlutlæg rök sem réttlæta samtvinnunina, t.d. að því er varðar eðli þeirra vöru- eða þjónustutegunda sem tvinnuðar eru saman í sölu, er ekki talið að um ólögmæta samtvinnun sé að ræða.

Í dreifibréfinu til lögmanna fólst að Umferðarstofa setti það sem skilyrði að lögmenn sem óskuðu eftir kennitöluuppfléttingum í ökutækjaskrá urðu einnig að kaupa almennan aðgang að ökutækjaskrá í gegnum Umferðarstofu. Ekki fæst séð að nein málefnaleg sjónarmið hafi krafist þess að þessi þjónusta yrðu tvinnuð saman á þennan hátt. Þessi samtvinnun stuðlaði í eðli sínu að því að lögmenn beindu viðskiptum sínum til Umferðarstofu en ekki annarra keppinauta á markaðnum. Ljóst er því að Umferðarstofa nýtti sér með þessu yfirburðastöðu sína til þess að raska eða útiloka samkeppni á hinum skilgreinda markaði. Þessi aðgerð Umferðarstofu fór

²⁵ Sbr. t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar í máli vegna Microsoft (COMP/C-3/37.792 *Microsoft*, frá 24. mars 2004).

²⁶ Sbr. t.d. dóm EB dómstólsins í máli nr. C-333/94P *Tetra Pak v Commission* og dóm undirréttar EB í máli nr. T-30/89 *Hilti v Commission*.



Því gegn 11. gr. samkeppnislaga. Engu breytir þó Umferðarstofa hafi síðar breytt þessari framkvæmd sinni.

Þá ber að geta þess að þótt Umferðarstofa hafi sýnt fram á vilja til þess að koma til „móts við samkeppnissjónarmið“ með því að veita sérstakan aðgang að kennitöluuppfléttingum sem aðskilinn er frá almennum uppfléttingum verður að líta til þess að Umferðarstofa hefur neitað Skýrr um að miðla kennitöluuppfléttingum úr ökutækjaskrá. Það verður að ætla, út frá sparnaði, hagkvæmnissjónarmiðum og þeim þægindum sem fylgja því að vera með öll sín viðskipti hjá sama þjónustuaðilanum, að viðskiptavinir myndu almennt leita til Umferðarstofu eftir viðskiptum. Með aðgerðum sínum hefur Umferðarstofa því verið að skerða þá samkeppni sem ríkt gat á markaðnum og í raun girt að miklu leyti fyrir möguleika til að keppa á honum, a.m.k. hvað varðar sölu til lögmanna. Verður að athuga í því samhengi að uppfléttingar eftir kennitölu úr ökutækjaskrá er lögmönnum nauðsynleg. Tilboð Umferðarstofu var því til þess fallið að gera lögmönnum ókleift að eiga viðskipti við aðra aðila og var Umferðarstofa því í raun að gera tilraun til þess að leggja undir sig þennan hluta markaðarins. Samkeppniseftirlitið telur með öllu óásættanlegt að opinberar stofnanir, sem jafnframt eru á samkeppnismarkaði, nýti sér það vald sem þeim er fallið af löggjafanum með þeim hætti að frjáls samkeppni hljóti skaða af. Að öllu þessu virtu lítur Samkeppniseftirlitið mál þetta alvarlegum augum.

6.3. Ólögmat þvingun Umferðarstofu

Í málinu heldur Skýrr því fram að Umferðarstofa hafi brotið gegn d. lið 11. gr. samkeppnislaga með því að hafa boðið Skýrr til viðræðna um endursölu á kennitöluuppfléttingum gegn því að Skýrr afsalaði sér lénunum vefekja.is og ekja.is til Umferðarstofu. Umferðarstofa mótmælir þessu og heldur því fram að þessi krafa hafi verið lögmæt. Stofnunin hafi notað umrædd auðkenni um langt skeið í tengslum við tölvukerfi sín og þess hafi verið krafist að Skýrr léti af notkun umræddra léna og hafi hún hafið aðgerðir til verja þennan rétt sinn.

Samkeppniseftirlitið vísar til þess að í tölvupósti framkvæmdastjóra Upplýsinga- og tölvusviðs Umferðarstofu til Skýrr, dags. 22. desember 2003, segir m.a.:

„Við erum tilbúnir til viðræðna um endursölu Skýrr á kennitölum fyrir þá aðila sem hafa til þess lagaheimildir, þ.e. lögreglu, skattayfirvöld og lögmannsstofur. Slík endursala þarf að gerast beint í gegnum tölvukerfi Umferðarstofu með sambærilegum hætti og miðlun úr Vefekju er háttað í dag. Forsenda samnings af þessu tagi er að Skýrr geti sýnt fram á það með óyggjandi hætti að afritið af ökutækjaskránni sem Skýrr vistar verði eingöngu notað fyrir landskerfi fjármálaráðuneytisins, en ekki til endursölu eins og Skýrr hefur notað það hingað til. Jafnframt fer Umferðarstofa fram á það við Skýrr að fyrirtækið afsali sér lénunum vefekja.is og ekja.is til



Umferðarstofu en Umferðarstofa hefur notast við þessi vöruheiti um margra ára skeið og telur sig hafa fullan rétt til þessara léna.“

Í ákvæði d. liðar 11. gr. samkeppnislaga segir að sé það sett sem skilyrði fyrir samningagerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju feli það í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Vísast til umfjöllunar um 11. gr. samkeppnislaga hér að framan.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er samkvæmt ofangreindu ljóst að Umferðarstofa ætlaði sér að nýta áhuga Skýrr á því að fá að selja aðgang að ökutækjaskrá á grundvelli kennitöluuppflettingar til að knýja fram samningsskuldbindingar sem tengdust með engum hætti samningi varðandi ökutækjaskrá. Í þessu sambandi skiptir ekki máli hvor aðilinn telur sig vera í rétti varðandi notkun umræddra léna. Markaðsráðandi fyrirtæki er óheimilt að nýta sér yfirburðastöðu sína á viðkomandi markaði til að þvinga viðsemjendur sína til einhverra óskyldra athafna. Umferðarstofa hefur önnur og lögmæt úrræði til þess að vernda framangreindan mögulegan rétt sinn. Markaðsráðandi fyrirtæki geta ekki réttlætt hegðun sem felur í sér óhæfilega misbeitingu á styrk þeirra með vísan til þess að þau séu að vernda tiltekna hagsmuni.²⁷ Krafa Umferðarstofu um að Skýrr myndi afsala sér umræddum lénum gegn því að fá aðgang að persónugreinanlegum upplýsingum í ökutækjaskrá fer því gegn 11. gr. samkeppnislaga.

6.4. Höfnun Umferðarstofu um að endurnýja óskyldan samning

Með bréfi Umferðarstofu, dags. 17. mars 2004, var Skýrr tilkynnt um að Umferðarstofa hyggðist ekki endurnýja samning stofnunarinnar og Skýrr, frá 11. júní 2002, um rekstur afrits af ökutækjaskrá í þágu landskerfa fjármálaráðuneytisins. Af hálfu Skýrr er því haldið fram að með umræddu bréfi hafi Umferðarstofa beitt Skýrr þrýstingi og hótunum og með því sé stofnunin að misnota markaðsráðandi stöðu sína í skilningi 11. gr. samkeppnislaga.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekkert sem gefur tilefni til þess að ætla að í umræddu bréfi Umferðarstofu hafi falist hótun eða þrýstingur sem ætlað var að hafa skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi samkeppnislaga. Um hafi verið að ræða samning sem tengist ekki beint deiluefni því sem fjallað er um í þessu máli, heldur hafi verið um að ræða verktakasamning á milli Skýrr og Skráningarstofunnar (nú Umferðarstofu) um rekstur afrits af ökutækjaskrá í þágu Landskerfa fjármálaráðuneytisins. Samningurinn gildi í tvö ár frá undirskriftardegi og rann því út þann 11. júní 2004. Í 1. gr. samningsins var kveðið á um umfang hans, en þar sagði:

„Verktaki [Skýrr] tekur að sér fyrir verkkaupa [Umferðarstofu] að keyra og þjónusta skeytamiðlara og vista afrit af ökutækjaskrá þannig að tryggt sé

²⁷ Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-30/89 *Hilti v Commission* [1991] ECR II-1439.



að Landskerfin og Ekja geti sótt og sent upplýsingar sín á milli. Afritið er eingöngu ætlað fyrir keyrslur og uppflettingar í Landskerfunum en ekki til endursölu. Verktaka er óheimilt að gera breytingar á afriti ökutækjaskrár án samþykkis verkkaupa.“

Hér ber að líta til þess að jafnvel þótt samningur Skýrr og Umferðarstofu um miðlun upplýsinga úr ökutækjaskrá hafi ekki kveðið á um kennitöluuppflettingar, burtséð frá því hvort sá samningur hafi falið í sér brot gegn ákvæðum samkeppnislaga eða hvort athafnir Umferðarstofu hafi falið í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu, veitir það Skýrr almennt ekki heimild til þess að brjóta gegn öðrum ótengdum samningum aðila. Verður því að ætla að varfærni Umferðarstofu við að endurnýja samninginn við Skýrr hafi verið réttlætanager. Ekki fæst séð að hér hafi verið um að ræða brot á 11. gr. samkeppnislaga.

Í þessu sambandi ber að geta þess að Umferðarstofa og Skýrr hafa á ný hafið samningaviðræður um endurnýjun samnings við Skýrr um rekstur á afriti af ökutækjaskrá í þágu Landskerfanna, sbr. bréf Umferðarstofu til Skýrr, dags. 13. desember 2004. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins hafa samningar enn ekki tekist á milli aðila þar sem ekki hafi náðst samkomulag um endurgjald fyrir þjónustuna.

7. Fjárhagslegur aðskilnaður

Skýrr heldur því fram í málinu að rekstur Umferðarstofu á ökutækjaskrá brjóti gegn ákvæði 14. gr. samkeppnislaga sé horft til skipurits og uppbyggingar stofnunarinnar. Um þetta segir í erindi Skýrr: „Umferðarstofa rekur nú Schengen-gagnagrunninn og að því er næst verður komist tölvukerfi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem ekki eru á samkeppnismarkaði samhliða rekstri ökutækjaskrár sem að mati Skýrr er á samkeppnismarkaði. Að mati Skýrr felst í þessu skipulagi skýlaust brot á 14. gr. samkeppnislaga, sé horft til genginna ákvarðana samkeppnisráðs og úrskurða áfrýjunarnefndar samkeppnismála.“ Til þess að tryggja virka samkeppni á umræddum þjónustumarkaði og til að taka af allan vafa um að samkeppnisrekstur Umferðarstofu sé niðurgreiddur telur Skýrr það óhjákvæmilegt að sú þjónusta Umferðarstofu sem teljist til samkeppnismarkaðar verði fjárhagslega aðgreind frá annarri starfsemi stofnunarinnar.

Umferðarstofa fellst ekki á sjónarmið Skýrr um fjárhagslega aðgreiningu þar sem stofnunin telur starfsemina ekki vera á samkeppnismarkaði. Þá taldi samgönguráðuneytið ekki ástæðu til að gera sérstakar athugasemdir um framangreint en tók undir sjónarmið sem fram koma í umsögn Umferðarstofu.

Í 14. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 kemur fram að þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er Samkeppniseftirlitinu heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað,



annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálsri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

Forsendur þess að Samkeppniseftirlitið geti mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað skv. 14. gr. eru tvenns konar. Í fyrsta lagi þarf hlutaðeigandi fyrirtæki eða stofnun að vera opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Í annan stað þarf fyrirtækið að stunda rekstur sem er í frjálsri samkeppni við aðra aðila.

Ákvæðinu er ætlað, eins og orðalag þess bendir til, að ná yfir þau tilvik þar sem starfsemi opinberra aðila eða fyrirtækja sem njóta opinberrar verndar eða einkaleyfis er, a.m.k. að hluta, í samkeppni við aðra aðila. Þessu ákvæði samkeppnislaga hefur verið beitt gagnvart hverskonar opinberum aðilum eða vernduðum fyrirtækjum.²⁸ Umferðarstofa er opinber stofnun og fær fjárframlög frá ríkinu sem a-hluta stofnun á fjárlögum. Fyrra skilyrðið er því augljóslega uppfyllt í þessu tilviki.

Síðara skilyrðið er einnig uppfyllt því eins og tilgreint er hér að framan í kafla 3 hefur Samkeppniseftirlitið tekið afstöðu til þess hvaða starfsemi Umferðarstofu sé á samkeppnismarkaði.

Ákvæði 14. gr. kom inn í eldri samkeppnislög nr. 8/1993 í meðförum þingsins og af lögskýringargögnum má ráða að því hafi verið bætt inn í þeim tilgangi að styrkja samkeppni, einkum þar sem yfirburðastaða er í skjóli ríkisvalds. Vilji löggjafans er því skýr og telur Samkeppniseftirlitið að hann skipti meginmáli í því máli sem hér er til umfjöllunar.

Verkefni Umferðarstofu eru talin upp í 112. gr. umferðarlaga og í reglugerð nr. 97/1997 er fjallað nánar um starfshætti Umferðarstofu í tengslum við ökutækjaskrá. Í 114. gr. eru tilgreind þau gjöld sem renna til Umferðarstofu, s.s. gjöld fyrir skráningu ökutækja og önnur gjöld sem Umferðarstofa innheimtir samkvæmt gjaldskrá sem staðfest er af ráðherra. Í 3. mgr. 114. gr. laganna er tekið fram að sértekjur Umferðarstofu af þjónustu- og verksamningum, svo og af rannsóknarstarfsemi og þróunarverkefnum, renni óskiptar til hennar. Að öðru leyti er kostnaður við stofnunina greiddur af fjárlögum. Starfsemi Umferðarstofu samanstendur annars vegar af ýmsum verkefnum, sem ekki eru á samkeppnismarkaði og hins vegar ýmissi starfsemi, sem getur verið í samkeppni við aðra aðila. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru því skilyrði fyrir hendi til þess að beita heimildarákvæði 14. gr. samkeppnislaga.

²⁸ Sjá ákvörðun samkeppnisráðs í máli nr. 13/2002 *Erindi Halo ehf. vegna meintra brota Veðurstofu Íslands á samkeppnislögum*.



Til þess að tryggja virka samkeppni á markaði fyrir upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá og til að taka af allan vafa um að samkeppnisrekstur Umferðarstofu sé niðurgreiddur er það mat Samkeppniseftirlitsins að sú þjónusta Umferðarstofu sem telst til samkeppnismarkaðar skuli fjárhagslega aðskilin frá annarri starfsemi stofnunarinnar.

Í málinu heldur Skýrr því fram að Umferðarstofa verðleggi þjónustu sína án þess að taka tillit til þess raunverulega kostnaðar sem hlýst af því að veita þjónustuna og með því sé stofnunin að misnota stöðu sína. Gerir Skýrr kröfu um það að gjaldskrá Umferðarstofu skuli standa undir rekstrarkostnaði þjónustueiningarinnar auk hæfilegrar álagningar eins og um sjálfstæðan rekstur væri að ræða.

Gjaldskrá Umferðarstofu er sett samkvæmt 64. og 114. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, sbr. lög nr. 83/2002, með staðfestingu ráðherra. Núgildandi gjaldskrá Umferðarstofu er nr. 681/2002, með áorðnum breytingum (sbr. augl. 669/2003, gildist. 3.9.2003 og augl. 1055/2004, gildist. 7.12.2004). Þar sem gjaldskráin byggir á gildri lagaheimild hefur Samkeppniseftirlitið ekki valdheimildir til þess kveða á um breytingar á henni með beinum hætti.

8. Athugasemdir varðandi lagaumhverfið

Samkeppniseftirlitið vill taka það fram að mál þetta kann að vera tekið til frekari skoðunar á grundvelli 18. gr. samkeppnislaga. Í ákvæðinu er tekið fram að telji Samkeppniseftirlitið að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skuli vekja athygli ráðherra á því álit. Í þessu máli telur Samkeppniseftirlitið rétt að benda á eftirfarandi almenn atriði.

Samkeppniseftirlitið lítur svo á að almennt séð sé það afar óheppilegt í samkeppnislegu tilliti þegar opinberir aðilar, samhliða því að vera í samkeppnisrekstri, fara jafnframt með stjórnslu- og/eða eftirlitsvald á tilteknum samkeppnismarkaði. Slíkt fyrirkomulag er eðli málsins samkvæmt til þess fallið að skapa tortryggni annarra keppnauta á markaðnum og hættu á að samkeppnisstöðu annarra keppnauta og hugsanlegra keppnauta á markaðnum verði raskað. Oft er aðstaðan jafnframt þannig að ríkisvaldið gerir töluverðar kröfur til opinberra stofnana um að þær afli sér sértekna. Af því leiðir að slíkum stofnunum er gert erfitt fyrir að draga sig út úr umdeildum samkeppnisrekstri. Getur þetta einnig skapað hvata til að þær misbeiti stöðu sinni og eykur það ennfrekar hinn samkeppnislega vanda.

Í þessu ljósi telur Samkeppniseftirlitið æskilegast að opinberir aðilar dragi sig úr umdeildum samkeppnisrekstri og feli það einkaaðilum eins og við verður komið. Með því er skapað eðlilegt samkeppnisumhverfi þar sem keppnautar geta keppt á



jafnréttisgrundvelli og þar með eftir virka samkeppni í viðskiptum í skilningi samkeppnisréttarins.

Þá telur Samkeppniseftirlitið það heppilegast að opinber fyrirtæki sem starfa í frjálsri samkeppni við aðra aðila og bjóða fram vöru sína eða þjónustu, setji sér sjálf gjaldskrár fyrir vörur sínar eða þjónustu, en ekki þurfi að koma til staðfesting ráðherra á gjaldskránni. Samkeppniseftirlitið telur ekki viðeigandi að samþykki ráðherra þurfi fyrir slíkum gjaldskrár, enda telst það almennt samkeppnishamlandi. Heppilegra er, út frá samkeppnisjónarmiðum, að slíkar gjaldskrár lúti að öllu leyti eftirliti samkvæmt samkeppnislögum og gjaldtakan fyrir samkeppnisrekstur opinbers fyrirtækis lúti því sömu lögmálum og tíðkast vegna sambærilegrar starfsemi á markaði. Ef slíkt er ekki gert ber viðkomandi ráðherra a.m.k. að tryggja að gjaldtaka hins opinbera aðila sé að öllu leyti eðlileg og feli ekki í sér misbeitingu á yfirburðastöðu.

9. Viðurlög

Í 1. mgr. 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 segir m.a.

„Samkeppniseftirlitið leggur stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn 53. og 54. gr. EES-samningsins eða bannákvæðum laga þessara eða ákvörðunum sem teknar hafa verið samkvæmt þeim, sbr. IV. og V. kafli laga þessara, nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Við ákvörðun sekta skal hafa hliðsjón af eðli og umfangi samkeppnishamlna og hvað þær hafa staðið lengi. ...“

Af þessari grein má ráða að meginregla laganna sé að Samkeppniseftirlitið skuli leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóta gegn bannákvæðum laganna. Er þetta sérstaklega skýrt eftir breytingarnar sem urðu á samkeppnislögunum nr. 8/1993, sbr. lög nr. 107/2000. Ákvæðið felur hins vegar ekki í sér skyldu til að leggja á sektir vegna allra brota á bannákvæðum samkeppnislaga, sbr. t.d. úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 2/2002 *Landssími Íslands hf. gegn samkeppnisráði*.

Umferðarstofa hefur brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga og því þarf að taka til athugunar hvort til greina komi að beita sektarákvæði 37. gr. laganna.

Við mat á því hvort leggja beri stjórnvaldssektir á Umferðarstofu telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að líta til þess að tengsl samkeppnislaga við umferðarlög og persónuverndarlög í máli þessu geta virst óljós. Þá ber að hafa hugfast að Umferðarstofa naut að vissu leyti skilnings Persónuverndar í málinu þar sem Persónuvernd hafði komist að þeirri niðurstöðu að Skýrr, sem vinnsluaðila, bæri að hlíta lögmætum fyrirmælum Umferðarstofu, sem ábyrgðaraðila, varðandi vinnslu persónuupplýsinga úr skránni. Sökum þessa telur Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til



að beita heimildum 37. gr. í þessu máli. Verði Samkeppniseftirlitið þess áskynja að Umferðarstofa sé enn með samkeppnishamlandi aðgerðir má hins vegar búast við að viðurlagaheimildum verði beitt.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Umferðarstofa hefur brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 með þeim hætti sem greinir nánar í ákvörðun þessari.

Synjun Umferðarstofu um aðgang Skýrr að ökutækjaskrá til miðlunar upplýsinga úr henni á grundvelli kennitölu til fyrirspurnaraðila hefur skaðleg áhrif á samkeppni og fer gegn 11. gr. samkeppnislaga. Í því skyni að efla samkeppni á markaðnum fyrir upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá til fyrirspurnaraðila og með heimild í 16. gr. samkeppnislaga mælir Samkeppniseftirlitið fyrir um að Umferðarstofa skuli veita þeim fyrirtækjum sem þess óska, þann aðgang að ökutækjaskrá, sem gerir viðkomandi fyrirtæki kleift að veita sínum viðskiptavinum sömu þjónustu og Umferðarstofa gerir, að því tilskildu að Umferðarstofa, og eftir atvikum Persónuvernd, telji að viðeigandi tækni- og öryggiskröfum sé fullnægt í skilningi laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Skal aðgangurinn veittur á grundvelli sömu skilmála og krafna og gildir gagnvart samkeppnisstarfsemi Umferðarstofu.

Með vísan til 14. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 mælir Samkeppniseftirlitið fyrir um fjárhagslegan aðskilnað annars vegar á milli þeirrar starfsemi Umferðarstofu sem felur í sér upplýsingamiðlun úr ökutækjaskrá til fyrirspurnaraðila og hins vegar þeirrar starfsemi sem Umferðarstofu er að öðru leyti skylt að sinna samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Skal fjárhagslegur aðskilnaður Umferðarstofu framkvæmdur með eftirfarandi hætti frá 1. janúar 2006 að telja:

1. Stofnuð verði sérstök eining um rekstur þeirrar þjónustu sem er og verður á samkeppnismarkaði. Reikningshald þessarar þjónustueiningar skal vera sjálfstætt. Reikningsskil skulu gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga og skulu þau liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist.
2. Gera skal sérstakan stofnefnahagsreikning. Skulu þær eignir sem teljast til þjónustueiningarinnar metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.
3. Með skuldum þjónustueiningarinnar skulu teljast skuldbindingar sem tengjast starfsemi samkeppnisstarfseminnar.



4. Öll viðskipti milli þjónustueiningarinnar og annarra sviða Umferðarstofu skulu verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggur ekki fyrir skal miðað við kostnaðarverð að viðbættri hæfilegri álagningu.“

Samkeppnisefirlitið

Páll Gunnar Pálsson