

ÚRSKURÐUR

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 6/1999

Landssími Íslands hf.

gegn

samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 7. apríl 1999, sem barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála sama dag, hefur Andri Árnason hrl., fyrir hönd Landssíma Íslands hf., kært [ákvörðun samkeppnisráðs nr. 6/1999](#), dags. 11. mars 1999.

Í ákvörðuninni mælir samkeppnisráð, með heimild í 17. gr. samkeppnislaga, fyrir um að Landssími Íslands hf. skuli veita þeim sem þess óska þjónustu sem nauðsynleg er til að fyrirtæki geti rekið upplýsingaþjónustu með persónulegri svörun í gegnum síma gegn sérstöku aukagjaldi, á sama hátt og gert er í tengslum við upplýsingaþjónustu Landssímans í 118.

Áfrýjandi krefst þess að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 6/1999 verði felld úr gildi.

Samkeppnisráð krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II.

Málavextir eru þeir að með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 30. júní 1998, kvartaði Miðlun ehf. yfir símaupplýsingaþjónustu áfrýjanda í símanúmerinu 118. Í erindinu kemur fram að umrædd þjónusta áfrýjanda felist ekki eingöngu í að gefa upp símanúmer heldur séu þar veittar upplýsingar um umboð, vörur og þjónustu.

Málsmeðferð Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs er lýst í hinni kærðu ákvörðun og vísast til þess er þar segir.

Á fundi samkeppnisráðs 11. mars 1999 var erindi Miðlunar ehf. tekið fyrir og afgreitt með ákvörðun nr. 6/1999.

Ákvörðunarorðin hljóða svo:

„Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 mælir samkeppnisráð fyrir um að Landssími Íslands hf. veiti þeim sem þess óska þá þjónustu sem nauðsynleg er til þess að fyrirtæki geti rekið upplýsingaþjónustu með persónulegri svörun í gegnum síma gegn sérstöku aukagjaldi fyrir símtalið, á sama hátt og gert er í tengslum við upplýsingaþjónustu Landssímans í 118. Skal þjónustan veitt á grundvelli hlutlægra og málefnalegra viðskiptaskilmála.“

Mál þetta var flutt munnlega fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála 3. maí 1999.

III.

1.

Áfrýjandi bendir á að hann starfræki upplýsingaþjónustu um símanúmer áskrifenda í númerinu 118 á grundvelli kvaðar fyrirtækisins sem rekstrarleyfishafa. Þannig teljist upplýsingaþjónusta um símanúmer til alþjónustu skv. 4. gr. reglugerðar nr. 216/1998 um alþjónustu, enda skuli þess gætt að alþjónustan standi undir kostnaði við veitingu þjónustunnar sbr. 14. gr. fjarskiptalaga nr. 143/1996. Í 12. gr. fjarskiptaleyfis áfrýjanda sé kvöð þessi skýrð þannig að leyfishafi skuli tryggja svörun fyrirspurna um símanúmer áskrifenda allan sólarhringinn, alla daga vikunnar. Gert sé ráð fyrir að þessi þjónustustarfsemi, sem helgist af fjarskiptalegri nauðsyn, sé rekin með bókhaldslegum aðskilnaði frá annarri starfsemi sbr. 9. gr. fjarskiptaleyfisins. Af þessu megi ráða að um sérstaka upplýsingaþjónustu um símanúmer sé að ræða en ekki símatorgsþjónustu sem byggji á sérstakri gjaldtöku fyrir sjálfvirka svörun í gegnum sérstök upphringinúmer.

Áfrýjandi bendir á að samkvæmt 27. gr. fjarskiptalaga skuli Póst- og fjarskiptastofnun setja reglur um símatorgsþjónustu. Í 3. gr. reglugerðar nr. 359/1997 um símatorgsþjónustu segi að öll svörun í númer á símatorgi skuli vera sjálfvirk. Því telur áfrýjandi ljóst að mannleg svörun sé óheimil. Þá er bent á að í 11. gr. reglugerðarinnar sé þetta ítrekað þar sem samkvæmt því ákvæði sé samtenging notenda í einu símtali ekki heimil á símatorgi. Ennfremur séu í reglugerðinni ítarleg ákvæði um skráningu og ábyrgð á símatorgum, þagnarskyldu upplýsingaveitenda, flokkun þjónustu og gjaldflokka auk almennra takmarkana á efni þjónustu.

Áfrýjandi telur ljóst að vilji löggjafans standi til þess að takmarka upplýsingaveitur við sjálfvirka svörun og jafnframt að setja slíkri þjónustu ákveðnar skorður.

Áfrýjandi fellst ekki á þá niðurstöðu samkeppnisráðs að upplýsingaþjónusta Landssímans og upplýsingalína Miðlunar ehf., þ.e. Gula línan, starfi að hluta til á sama markaði. Bent er á að upplýsingaþjónusta Landssímans sé hluti af þeirri alþjónustu sem fyrirtækinu sé skylt að veita og að þjónustan einskorðist við upplýsingar sem áskrifendur fjarskiptaþjónustu Landssímans láta í té við skráningu, þ.e. nöfn, heimilisföng og símanúmer áskrifenda, auk netfanga og heimasíðna. Áfrýjandi kveður starfsemi Miðlunar ehf. hins vegar byggjast á því að svarað sé fyrirspurnum í síma um vörur, umboð og þjónustu og fyrirspyrjanda sé þannig beint inn á ákveðnar brautir með sín viðskipti. Starfsemin byggji því á sérstöku viðskiptasambandi Miðlunar ehf. og þeirra fyrirtækja sem skrá starfsemi sína hjá Gulu línunni. Að mati áfrýjanda er hér ekki um sams konar þjónustu að ræða enda sé ekki um staðgöngu að ræða í skilningi samkeppnisréttar.

Að mati áfrýjanda felst ekki í 17. gr. samkeppnislaga heimild til að leggja á þá samningsskyldu sem felst í hinni kærðu ákvörðun þar sem hún brjóti í bága við laga- og stjórnvaldsfyrirmæli á sviði fjarskipta. Þá telur áfrýjandi að ekki hafi verið leiddar í ljós neinar þær samkeppnishindranir sem réttlætt geti beitingu 17. gr. samkeppnislaga.

2.

Samkeppnisráð bendir á að bæði Póst- og fjarskiptastofnun og samgönguráðuneytið telji að gildandi lög og stjórnvaldsfyrirmæli standi ekki í vegi

fyrir því að áfrýjandi semji við upplýsingaveitendur um persónulega svörun og gjaldfærslu með sama hætti og tíðkast í upphringinúmerinu 118.

Samkeppnisráð bendir á að það sé óumdeilt að veiting upplýsinga í 118 um símanúmer hjá áskrifendum áfrýjanda sé alþjónustukvöð. Hins vegar sé vert að skoða í hverju sú kvöð felist. Í 12. gr. fjarskiptaleyfis áfrýjanda sé hún skýrð á þá lund að leyfishafi skuli tryggja svörun fyrirspurna um símanúmer áskrifenda allan sólarhringinn, alla daga vikunnar. Alþjónustukvöðin feli þetta í sér. Samkeppnisráð telur ljóst að sú þjónusta sem veitt sé í 118 feli mun meira í sér. Í 118 séu veittar upplýsingar um netföng og vefföng, þar séu fyrirtæki flokkuð eftir atvinnustarfsemi með sama hætti og menn þekkja úr gulu síðum símaskrárinnar, auk þess sem þar séu skráðar og veittar upplýsingar um umboð og umboðsmenn tiltekinnna vörumerkja.

Samkeppnisráð bendir á að áfrýjandi hafi einokunarstöðu í veitingu almennrar talsímabjónustu á Íslandi. Óumdeilt sé að áfrýjandi sé eina fyrirtækið sem geti veitt þá þjónustu sem sé nauðsynleg til að hægt sé að veita upplýsingar með persónulegri svörun gegn sérstöku gjaldi fyrir símtalið. Með synjun sinni um aðgang að sérstökum upphringinúmerum geti áfrýjandi haldið fyrirtækjum frá markaðinum. Áfrýjandi sé að synja fyrirtækjum um aðgang að ómissandi aðstöðu til að hægt sé að reka tiltekna nýja tegund starfsemi.

Að mati samkeppnisráðs liggur ljóst fyrir að upphringinúmerið 118 er þjónusta sem að verulegu leyti getur komið í stað þjónustu Gulu línunnar og öfugt. Ef viðkomandi vantar upplýsingar um tiltekið fyrirtæki, hvort það veiti tiltekna þjónustu og hvernig megi nálgast fyrirtækið, eða að hann vantar upplýsingar um umboðsmann tiltekinna vöru þá eigi viðkomandi báða þessa kosti að hringja í 118 eða Gulu línuna. Að þessu leyti komi þjónusta áfrýjanda og Miðlunar ehf. hvor í stað annarrar, þarna sé um staðgönguþjónustu að ræða. Engu máli skipti að þjónustan í 118 sé ekki kynnt sem almenn upplýsingaveita um vörur og þjónustu. Það sem skipti máli sé að hún virki sem slík og neytendum sé það ljóst.

IV.

Niðurstaða.

1.

Mál þetta snýst um kæru Miðlunar ehf. sem rekur upplýsingaþjónustu undir heitinu Gula línun. Félagið telur sér mismunað þar sem það geti ekki, vegna andstöðu Landsíma Íslands hf., tekið gjald með gjaldfærslu á símareikninga fyrir símtöl fyrir persónulega upplýsingaþjónustu sem veitt er í síma með svipuðum hætti og Landssíminn vegna upplýsingaþjónustu í símhringinúmerinu 118.

2.

Póst- og fjarskiptastofnunin hefur umsjón með fjarskiptamálum og eftirlit með framkvæmd laga nr. 143/1996 um fjarskipti. Hún setur skilyrði fyrir rekstrarleyfi, sbr. 6. gr. laganna. Í reglugerð um alþjónustu nr. 216/1998 segir í 4. gr. að aðgangur að upplýsingaþjónustu um símanúmer falli undir reglur um alþjónustu. Í 5. gr. reglugerðarinnar er Póst- og fjarskiptastofnuninni heimilað að setja ákvæði um alþjónustu í leyfisbréf rekstraraðila og í 14. gr. eru ákvæði um eftirlit með alþjónustu. Í samræmi við þetta eru í leyfisbréfi Landsíma Íslands hf. ákvæði um skyldur hans til

að svara fyrirspurnum um símanúmer áskrifenda hans allan sólarhringinn, alla daga vikunnar, um bókhaldslegan aðskilnað og fleiri atriði.

3.

Í 27. gr. fjarskiptalaga segir að Póst- og fjarskiptastofnun skuli setja reglur um símatorgsþjónustu sem staðfestar skuli af ráðherra. Í 2. gr. laganna er símatorgsþjónusta skilgreind sem upplýsingaþjónusta með sjálfvirkri svörun sem veitt er gegn gjaldi gegnum sérstök upphringinúmer sem tengd eru sjálfvirkum svörunarbúnaði. Reglugerð 359/1997 gildir um símatorgsþjónustu. Sá sem óskar eftir að veita upplýsingaþjónustu á símatorgi skal sækja um tengingu og símatorgsnúmer til rekstrarleyfishafa í talþjónustu samkvæmt umræddri reglugerð. Rekstrarleyfishafi annast innheimtu símatorgsgjalda með símreikningum eða með sérstökum reikningi. Í reglugerðinni er að finna mörg ákvæði sem hafa fyrst og fremst það hlutverk að vernda hagsmuni neytenda.

4.

Þjónusta sem fólgin er í því að veita upplýsingar með munnlegri svörun um vörur, umboð og þjónustu og vísa fyrirspyrjanda á réttan stað með viðskipti sín lýtur hvorki sömu lögmálum og sú þjónusta sem veitt er með upphringinúmerinu 118 né símatorgsþjónusta.

Í fyrra tilvikinu er um að ræða kvöð sem áfrýjandi hefur undirgengist og felst í því að tryggja neytendum lágmarksþjónustu varðandi símanúmer á viðráðanlegu verði og óháð staðsetningu. Í síðara tilvikinu er um að ræða þjónustu sérstaks eðlis sem eðlilegt hefur þótt að setja opinberar reglur um, einkum til að vernda hagsmuni neytenda.

Sem fyrr segir er símatorgsþjónusta skilgreind í lögnum sem upplýsingaþjónusta með sjálfvirkri svörun sem veitt er gegn gjaldi í gegnum sérstakt upphringinúmer sem upplýsingaveitanda er úthlutað. Orð laganna ber, með hliðsjón af því samkeppnislega umhverfi sem fjarskiptamarkaðurinn býr við, að túlka svo að fjarskiptalög banni ekki að hefja starfsemi eins og þá sem mál þetta tekur til.

Áfrýjunarnefndin fellst því á þá niðurstöðu samkeppnisráðs að fjarskiptalöggjöfin standi því ekki í vegi að starfsemi geti hafist á þeim markaði sem Gula línan starfar á með þeim hætti sem Miðlun ehf. óskar eftir.

5.

Upphringiþjónusta Landssíma Íslands hf. í númerinu 118 er skilgreind í reglugerð 216/1998 sem aðgangur að upplýsingaþjónustu um símanúmer. Þær upplýsingar sem lagðar hafa verið fyrir nefndina um markaðssetningu á umræddri þjónustu í upphringinúmerinu 118 eru innan þeirra marka sem alþjónusta á þessu sviði gerir ráð fyrir. Gögn málsins veita vísbendingu um að Landssími Íslands hf. kunnir í einhverjum tilvikum, ef eftir því er leitað, að hafa veitt upplýsingar sem voru víðtækari en lágmarksþjónusta sú, sem gert er ráð fyrir að veitt sé innan alþjónustunnar. Kann þar að vera komið inn á svið þar sem frjáls samkeppni ríkir.

Ekki hafa verið færð fram fullnægjandi rök fyrir því að sú þjónusta sem veitt var að jafnaði í raun með upphringinúmerinu 118 gangi fram úr skyldubundinni þjónustu að því marki að hún geti talist í verulegri samkeppni við starfsemi Gulu línunnar. Af því leiðir að skilyrði til beitingar 17. gr. samkeppnislaga eru ekki fyrir hendi eins og mál þetta liggur nú fyrir. Ber því að fella úr gildi hina kærðu ákvörðun.

V.

Úrskurðarorð.

Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 6/1999, dags. 11. mars 1999
er felld úr gildi.

Reykjavík, 17. maí 1999.

Stefán Már Stefánsson

Anna Kristín Traustadóttir

Erla S. Árnadóttir

Rétt endurrit staðfestir;