

Föstudagurinn 31. mars 2006

Ákvörðun nr. 11/2006

**Endurskoðun skilyrða samkvæmt ákvörðun samkeppnisráðs  
nr. 39/2003, sbr. ákvörðun nr. 23/2002, sem takmarka  
beinar markaðsaðgerðir Landssíma Íslands hf. gagnvart  
viðskiptavinum Dagsbrúnar hf. (Og Vodafone)**

**I.**

Forsaga þessa máls er sú að með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/2002 *Kvörtun Halló! - Frjálsra fjarskipta ehf. vegna misnotkunar Landssíma Íslands hf. á markaðsráðandi stöðu* var Landssíma Íslands hf. (Landssíminn) sett skilyrði sem takmörkuðu heimildir fyrirtækisins til beinna markaðsaðgerða á einstaklingsmarkaði fyrir talsímaþjónustu, en Samkeppnisstofnun hafði áður tekið bráðabirgðaákvörðun þar sem Landssímanum var bannað að nota upplýsingar um viðskipti Halló! Frjálsra fjarskipta ehf. (Halló!) sem fyrirtækið hafði yfir að ráða sem rekstraraðili grunnnetsins til beinnar og sértækrar markaðssóknar.<sup>1</sup> Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/2002 byggðist á sátt milli Landssímans og Halló! Ákvörðunarorðið var eftirfarandi:

*„Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga setur samkeppnisráð Landssíma Íslands hf. eftirfarandi skilyrði sem málsaðilar hafa sæst á:*

*Landssími Íslands hf. mun ekki beita markaðsaðgerðum, sem hafi það markmið að beina einstökum viðskiptavinum keppinauta Landssímans á einstaklingsmarkaði fyrir talsímaþjónustu aftur í viðskipti við fyrirtækið. Með markaðsaðgerðum er átt við heimsóknir, símhringingar og/eða sendingu á bréfaþósti eða rafþósti til viðskiptavina keppinauta á hinum skilgreinda markaði. Þessi skuldbinding skal endurskoðuð í síðasta lagi einu ári eftir birtingu þessarar ákvörðunar í því skyni að meta hvort aðstæður á markaðnum hafi breyst og staða keppinauta Landssímans styrkst þannig að fella megi ákvæðið úr gildi.*

*Eftir að Landssíma Íslands hf. berst tilkynning um að einstaklingar hafi fært talsímaviðskipti til keppinauta mun Landssíminn eingöngu eiga samskipti við hlutaðeigandi viðskiptavini keppinauta fyrirtækisins sem leiða af áframhaldandi viðskiptatengslum Landssímans við umrædda viðskiptavini, svo*

---

<sup>1</sup> Bráðabirgðaákvörðun Samkeppnisstofnunar nr. 1/2001.

sem vegna innheimtu fastagjalds í þeim tilvikum sem um er að ræða fast forval.

Þegar Landssíma Íslands hf. hefur borist tilkynning um að viðskiptavinur fyrirtækisins hafi flutt viðskipti sín til keppinautar fyrirtækisins mun fyrirtækið ekki setja upplýsingar í viðskiptamannaskrá sína um það hvar fyrrverandi viðskiptavinur kaupir umrædda þjónustu.”

Samkeppnisráð tók framangreind skilyrði til endurskoðunar í ákvörðun nr. 39/2003 Ósk Landssíma Íslands hf. um að fella niður skilyrði samkvæmt ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/2002, sem takmarkar beinar markaðsaðgerðir Landssímans gagnvart viðskiptavinum keppinauta fyrirtækisins. Samkvæmt ákvörðunarorði er Landssímanum:

„...óheimilt [að] beita beinum markaðsaðgerðum, sem hafa það markmið að beina einstökum viðskiptavinum keppinauta Landssímans Íslands hf. á einstaklingsmarkaði fyrir talsímaþjónustu aftur í viðskipti við fyrirtækið. Með beinum markaðsaðgerðum er átt við heimsóknir, símhringingar og/eða sendingu á bréfapósti eða tölvupósti til viðskiptavina keppinauta á hinum skilgreinda markaði. Þessi skuldbinding skal endurskoðuð fyrir 1. júlí 2004 í því skyni að meta hvort aðstæður á markaðnum hafi breyst og staða keppinauta Landssímans styrkst þannig að fella megi ákvæðið úr gildi.”

## **II. Málsmeðferð**

### **1.**

Samkeppnisstofnun sendi bréf til Og fjarskipta hf. (Og Vodafone) og Landssímans, dags. 29. september 2004. Í bréfunum er vísað til breyttra aðstæðna á fjarskiptamarkaði frá töku ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 23/2002. Er í því sambandi vísað til sameiningar stærstu keppinauta Landssímans undir merki Og Vodafone og kaupa Og Vodafone á ráðandi hlut í Norðurljósum hf. Þá segir að nýlegar upplýsingar bendi til þess að markaðshlutdeild Og Vodafone á einstaklingsmarkaði fyrir talsímaþjónustu hafi aukist nokkuð. Segir að við endurmat á takmörkunum þeim sem gerðar voru með ákvörðunum samkeppnisráðs nr. 39/2003 og nr. 23/2002 hafi Samkeppnisstofnun í hyggju að vekja athygli samkeppnisráðs á þessum breyttu markaðsaðstæðum. Var Landssímanum og Og Vodafone boðið að gera athugasemdir vegna málsins.

### **2.**

Athugasemdir bárust frá Og Vodafone með bréfi, dags. 12. október 2004. Í bréfinu kemur fram að Og Vodafone telji ekki tilefni til að breyta þeim skilyrðum sem sett hafi verið með ákvörðun ráðsins nr. 23/2002 þrátt fyrir þær breytingar á fjarskiptamarkaði sem raktar hafi verið í bréfi Samkeppnisstofnunar. Séu markaðsaðstæður enn þannig að takmarka beri beinar markaðsaðgerðir Landssímans.

Í bréfinu er rakið upphaf þess að Landssímanum voru sett skilyrði sem takmörkuðu beinar markaðsaðgerðir fyrirtækisins á einstaklingsmarkaði, sbr. ákvörðun nr. 23/2002. Einnig er rakin endurskoðun framangreindra skilyrða í ákvörðun nr. 39/2003. Þá segir að þrátt fyrir lítillaga aukningu á markaðshlutdeild fyrirtækisins á því ári sem liðið hafi frá töku ákvörðunar nr. 39/2003 verði að telja að Landssíminn sé enn í yfirburðastöðu á íslenskum fjarskiptamarkaði hvort sem litið sé til talsíma-, farsíma- eða Internetþjónustu. Auk þessa sé Landsíminn í einokunarstöðu á markaði fyrir leigulínur og heimtaugar sem eigandi grunnfjarskiptakerfis landsins og búi því yfir upplýsingum um viðskiptavinum Og Vodafone sem fyrirtækið fái í gegnum viðskipti á heildsölustigi. Í lok bréfsins er vakin athygli á mikilvægi þess að tryggja að Landssíminn geti ekki notað upplýsingar sem fyrirtækið öðlast í gegnum viðskipti við keppinauta sína á heildsölumarkaði til markaðsaðgerða á smásölumarkaði. Telur Og Vodafone að slíkt verði ekki gert nema með bindandi fyrirætlum frá samkeppnisyfirdöðum.

Athugasemdir Og Vodafone voru sendar Landssímanum með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 25. október 2004, og fyrirtækinu boðið að gera athugasemdir.

### 3.

Umsögn Landssímans barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 4. nóvember 2004. Þar kemur m.a. fram að Og Vodafone hafi ekki mótmælt breyttum aðstæðum á fjarskiptamarkaði og beinlínis fallist á að markaðshlutdeild fyrirtækisins á einstaklingsmarkaði fyrir talsímaþjónustu hafi aukist.

Landssíminn vísar til þess að Og Vodafone hafi keypt 90% hlut í fjölmiðlasamsteypu Norðurljósa, en samkvæmt tilkynningu fyrirtækisins til Kauphallar Íslands hafi með kaupunum orðið til „öflugasta fjölmiðla- og fjarskiptafyrirtæki landsins“ og muni velta félaganna verða um 13.000 m.kr. á næsta ári [árið 2005]. Að mati Landssímans stangist tilkynningin á við fullyrðingar Og Vodafone um að Landssíminn sé enn í yfirburðastöðu á íslenskum fjarskiptamarkaði.

Þá mótmælir Landssíminn athugasemdum Og Vodafone um einokunarstöðu Landssímans á mörkuðum fyrir leigulínur og heimtaugar og vísar til þess að mikil samkeppni sé á þessum mörkuðum á þéttbýlissvæðum, einkum frá Orkuveitu Reykjavíkur. Metur fyrirtækið það svo að allt bendi til þess að kvöðum Póst- og fjarskiptastofnunar á þessum mörkuðum verði aflétt í kjölfar markaðsgreiningar stofnunarinnar.

Telur Landssíminn skilyrði fyrir að aflétta banni samkvæmt ákvörðun nr. 39/2003 séu uppfyllt og beri því að fella bannið úr gildi.

Með umsögn Landssímans fylgdi tilkynning Og Vodafone til Kauphallar Íslands.

#### 4.

Með bréfum Samkeppnisstofnunar, dags. 8. nóvember 2004, var málsaðilum sendur listi yfir gögn málsins.

#### 5.

Með bréfum til Landssímans og Dagsbrúnar hf. (áður Og fjarskipti hf.), dags. 21. desember 2005, óskaði Samkeppniseftirlitið<sup>2</sup> eftir upplýsingum um tekjur fyrirtækjanna vegna sölu á talsímaþjónustu sem og upplýsinga um fjölda viðskiptamanna fyrirtækjanna á talsíamarkaði.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 9. janúar 2006, var málsaðilum sendur nýr listi yfir gögn málsins.

### III.

#### Niðurstöður

##### 1.

#### Sjónarmið aðila

Um forsögu máls þessa vísast til ákvörðana samkeppnisráðs nr. 23/2002 og nr. 39/2003. Í síðari ákvörðuninni var kveðið á um endurskoðun fyrir 1. júlí 2004 til að meta hvort aðstæður á markaði fyrir almenna talsímaþjónustu hefðu breyst svo unnt væri að fella niður skilyrði sem Landssímanum var gert að sæta.

Þau skilyrði ákvörðunar nr. 39/2003, sbr. ákvörðun nr. 23/2002, sem sæta endurskoðun eru eftirfarandi:

*„Landssími Íslands hf. mun ekki beita markaðsaðgerðum, sem hafi það markmið að beina einstökum viðskiptavinum keppinauta Landssímans á einstaklingsmarkaði fyrir talsímaþjónustu aftur í viðskipti við fyrirtækið. Með markaðsaðgerðum er átt við heimsóknir, símhringingar og/eða sendingu á bréfaþósti eða rafþósti til viðskiptavina keppinauta á hinum skilgreinda markaði. [...].“*

Vegna breyttra aðstæðna á markaði telur Landssíminn forsendur til að aflétta banni við beinum markaðsaðgerðum fyrirtækisins, sbr. skilyrði ákvörðunar nr. 39/2003. Vísar Landssíminn einkum til kaupa Og Vodafone á ráðandi hlut í Norðurljósum.

---

<sup>2</sup> Þann 1. júlí 2005 tóku gildi ný samkeppnislög nr. 44/2005. Með lögnum voru samkeppnisráð og Samkeppnisstofnun lögð niður, en við hlutverki þeirra tók ný stofnun, Samkeppniseftirlitið. Þessar breytingar hafa ekki áhrif á meðferð máls þessa. Eftirleiðis verður vísað til ákvæða hinna nýju laga.

Og Vodafone telur að þær breytingar sem hafi orðið á fjarskiptamarkaði séu ekki þess eðlis að réttlæti niðurfellingu áður nefndra skilyrða. Landssíminn sé enn í yfirburðastöðu á öllum helstu undirmörkuðum fjarskiptamarkaðarins hvort sem litið sé til talsíma-, farsíma- eða Internet-þjónustu. Þá sé Landssíminn í einokunarstöðu á markaði fyrir leigulínur og heimtaugar sem eigandi grunnfjarskiptakerfis landsins.

### 3.

#### Markaðurinn

Samkvæmt 5. tl. 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Staðgengdarvara og staðgengdarþjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar.

Hagfræðileg rök leiða því til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðnum og hins vegar landfræðilega markaðnum.

#### 3.1. Þjónustumarkaður

Með vöru- eða þjónustumarkaði er átt við markað fyrir allar vörur eða þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika sinna, verðs og áformaðrar notkunar.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/2002 var markaður málsins skilgreindur með eftirfarandi hætti:

*„Samkeppnisráð telur í þessu tilviki að almennt sé ekki unnt að skipta talsímamörkuðum upp eftir því hvaða tækni er beitt. Byggist þessi skoðun meðal annars á því að símnótandinn finnur engan mun á þjónustunni eftir því hvaða tækni er beitt. Í öllum tilvikum notar hann sama símtæki, sömu símanúmer og sömu tengingar. Fyrir símnótanda er auðvelt að skipta um þjónustuveitanda. Samkeppnisráð telur þannig að almennt sé um einn markað fyrir talsímaþjónustu að ræða frá sjónarhóli neytandans sem aðskilinn er frá farsímamarkaði og frá markaði fyrir veitingu alhliða gagnaflutningsþjónustu. Þessi niðurstaða er í samræmi við aðrar ákvarðanir samkeppnisráðs. Aðilar málsins hafa í áður nefndri sátt skilgreint markaðinn sem talsímaþjónustu fyrir einstaklinga. Aðilar hafa þannig skipt markaði fyrir almenna talsímaþjónustu í markað fyrir talsímaþjónustu fyrir einstaklinga og fyrir fyrirtæki. Samkeppnisráð telur ekki þörf á því í þessu máli að taka afstöðu til þess hvort slík skipting eigi við en gerir ekki athugasemdir við sátt aðila að þessu leyti.“*

Sama skilgreining var lögð til grundvallar í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 39/2003, sem hér er til endurskoðunar.<sup>3</sup> Aðilar máls þessa hafa ekki gert athugasemdir við skilgreiningu þessa. Hugsanlegt er að skipta almennum talsímamarkaði í tvo undirmarkaði, annars vegar talsímaþjónustu fyrir einstaklinga og hins vegar fyrir fyrirtæki. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þó ekki nauðsynlegt að taka afstöðu til þess hvort slík skipting eigi við í máli þessu. Er markaður sá sem á reynir í máli þessu því enn sem áður markaður fyrir almenna talsímaþjónustu.

### **3.2. Landfræðilegur markaður**

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.

Í fjarskiptamálum hafa samkeppnisyfirvöld almennt lagt til grundvallar að miða eigi landfræðilega afmörkun markaða við landið allt.<sup>4</sup> Þannig hefur í fjarskiptamálum verið miðað við að landfræðilegur markaður sé þar sem viðkomandi fyrirtæki geta veitt þjónustu sína.<sup>5</sup> Aðilar málsins bjóða talsímaþjónustu á landinu öllu. Er landfræðilegi markaður málsins því landið allt, Ísland.

## **4.**

### **Staða fyrirtækja á markaðnum**

Við mat á því hvort ástæða sé til að fella niður eða draga úr skilyrðum ákvörðunar nr. 39/2003, sbr. ákvörðun nr. 23/2002, verður að kanna hvort þær forsendur sem lagðar voru þar til grundvallar hafi breyst. Vísar Samkeppniseftirlitið til þess að í ákvörðun nr. 39/2003 var markaðshlutdeild Landssímans metin um 80%.

Samkvæmt upplýsingum Landssímans og Og Vodafone sem aflað var undir meðferð málsins er fjöldi viðskiptamanna fyrir talsímaþjónustu miðað við

<sup>3</sup> Sjá 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“*.

<sup>4</sup> Sjá t.d. 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“*, ákvörðun nr. 40/2003 *Kvörtun Og fjarskipta hf. vegna hópáskriftar Landssíma Íslands hf.*, ákvörðun nr. 34/2001 *Kvörtun vegna misnotkunar Landssíma Íslands hf. á markaðsráðandi stöðu við gerð samnings við Hafnarfjarðarbæ um síma- og gagnaflutningsþjónustu* og ákvörðun nr. 17/1999 *Erindi Tals hf. um verðlagningu á GSM-þjónustu Landssíma Íslands hf.*

<sup>5</sup> Sjá t.d. 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“* og ákvörðun nr. 40/2003 *Kvörtun Og fjarskipta hf. vegna Hópáskriftar Landssíma Íslands hf.* Sjá einnig *„Notice on the application of EEC competition rules to access agreements in the telecommunications sector OJ C 265/2, 22. ágúst 1998.“* Í lið 55 er landfræðilegi markaðurinn í fjarskiptamálum skilgreindur á eftirfarandi hátt: *„[...] the relevant geographical market will be the area in which the objective conditions of competition applying to service providers are similar, and competitors are able to offer their services.“*

þann 30. júní 2005 um [...] <sup>6</sup>% hjá Landssímanum en [...] <sup>7</sup>% hjá Og Vodafone. Ef tekjur Landssímans og Og Vodafone vegna sölu á talsímaþjónustu á tímabilinu 1. janúar til 30. júní 2005 eru lagðar til grundvallar við mat á hlutdeild þeirra á markaði fyrir talsímaþjónustu er markaðshlutdeild Landssímans um [85-90] <sup>8</sup>% en Og Vodafone um [10-15] <sup>9</sup>%.

Þegar tekið er tillit til þess sem hér segir er ljóst að mati Samkeppniseftirlitsins að Landssíminn er ráðandi á þeim markaði sem á reynir í málinu.<sup>10</sup>

## 5.

Eins og rakið er í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 39/2003 hafa flestir keppinautar Landssímans nú sameinast undir nafni Og Vodafone. Í samræmi við niðurstöðu ákvörðunarinnar er í máli þessu fallist á að við sameininguna hafi aðstæður á íslenskum fjarskiptamarkaði breyst og staða keppinauta Landssímans styrkst. Þá hefur Og Vodafone fest kaup á 365 ljósvakamiðlum ehf. og 365 prentmiðlum ehf. Fyrirtækin, sem áður voru dótturfyrirtæki Norðurljósa, reka nokkurn fjölda fjölmiðla, s.s. dagblöð, tímarit, sjónvarpsstöðvar, útvarpsstöðvar og netmiðla.

Með hliðsjón af því sem hér segir telur Samkeppniseftirlitið allt benda til þess að staða Og Vodafone á fjarskiptamarkaði og öðrum mörkuðum sé önnur og sterkari en þegar ákvarðanir samkeppnisráðs nr. 39/2003 og 23/2002 voru teknar. Hins vegar ber um [85-90] <sup>11</sup> % hlutdeild Landssímans á talsímamarkaði vott um yfirburðastöðu á þeim markaði, en það er sá markaður sem á reynir í þessu máli og skilyrði ákvörðunar nr. 39/2003 lúta að. Er þetta í samræmi við nýlegar ákvarðanir samkeppnisyfirvalda þar sem Landssíminn hefur verið skilgreindur með ráðandi og/eða með yfirburðastöðu á ýmsum undirmörkuðum fjarskiptamarkaðarins.<sup>12</sup> Þá ber og að líta til þess að Landssíminn hafði um áratugaskeið einokunarstöðu í fjarskiptarekstri og byggði í skjóli þeirrar einokunarstöðu upp traust fjarskiptakerfi og viðskiptasambönd án þess að nokkur samkeppni ríkti.

Í ljósi þeirrar stöðu sem Landssíminn nýtur á markaði fyrir talsímaþjónustu telur Samkeppniseftirlitið ekki forsendur nú til að fella niður skilyrði um að takmarkanir Landsímans um beinar markaðsaðgerðir gagnvart viðskiptavinum

<sup>6</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

<sup>7</sup> Fellt út vegna trúnaðar.

<sup>8</sup> Nákvæm hlutdeild felld út vegna trúnaðar.

<sup>9</sup> Nákvæm hlutdeild felld út vegna trúnaðar.

<sup>10</sup> Það athugast að nokkur fyrirtæki bjóða einnig talsímaþjónustu, annað hvort með heimtaugaleigu eða á grundvelli sk. IP tækni (e. *Internet Protocol* eða *voice over IP*). Hlutdeild þessara fyrirtækja er þó mjög lítil og hafa tekjur þeirra af þjónustunni ekki verið taldar með í máli þessu.

<sup>11</sup> Nákvæm hlutdeild felld út vegna trúnaðar.

<sup>12</sup> Sjá sérstaklega í þessu sambandi 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“* þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að Landssíminn væri markaðsráðandi á talsímamarkaði. Sjá einnig ákvarðanir samkeppnisráðs nr. 13/2004 *Erindi eMax ehf. vegna ADSL-tilboða Og Fjarskipta hf. og Landssíma Íslands hf.* og nr. 40/2003 *Kvörtun Og fjarskipta hf. vegna Hópáskriftar Landssíma Íslands hf.*

Og Vodafone, sbr. ákvarðanir samkeppnisráðs nr. 39/2003 og 23/2002. Ákvörðun þessi skal endurskoðuð í síðasta lagi einu ári eftir birtingu ákvörðunarinnar í því skyni að meta hvort aðstæður á markaðnum hafi breyst og staða keppinauta Landssímans styrkst á talsímamarkaðnum þannig að fella megi skilyrðin úr gildi.

#### **IV. Ákvörðunarorð:**

**„Landssíma Íslands hf. er óheimilt að beita beinum markaðsaðgerðum sem hafa það að markmiði að beina einstökum viðskiptavinum keppinauta Landssímans Íslands hf. á einstaklingsmarkaði fyrir talsímaþjónustu aftur í viðskipti við fyrirtækið. Með beinum markaðsaðgerðum er t.d. átt við heimsóknir, símhringingar og/eða sendingu á bréfafósti eða tölvupósti til viðskiptavina keppinauta á hinum skilgreinda markaði. Þessi skuldbinding skal endurskoðuð í síðasta lagi einu ári eftir birtingu þessarar ákvörðunar í því skyni að meta hvort aðstæður á markaðnum hafi breyst og staða keppinauta Landssímans styrkst á talsímamarkaðinum þannig að fella megi ákvæðið úr gildi.“**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson