

**Þriðjudaginn 20. september 1994 kl. 13:30**

**37. fundur Samkeppnisráðs**

**Ákvörðun nr. 30/1994.**

**Erindi Radiomiðunar hf. um meinta misnotkun  
Póst- og símamálastofnunar á einkaleyfisstöðu stofnunarinnar**

**I.**

**Erindi Radiomiðunar hf.**

**1.**

Með bréfi dags. 15. apríl 1994 sl. barst Samkeppnisstofnun "kæra Radiomiðunar hf. til Samkeppnisráðs vegna misnotkunar Póst- og símamálastofnunar á einkaleyfisstöðu sinni". Er þar átt við meinta misnotkun Póst- og símamálastofnunar hér eftir nefnd P&S, á einkaleyfisstöðu stofnunarinnar til eflingar á markaðsráðandi stöðu söludeilda stofnunarinnar á hinum almenna notendabúnaðarmarkaði.

Radiomiðun sendir erindi sínu til stuðnings ítarlega greinargerð ásamt fylgiskjölum. Fram kemur í greinargerðinni að henni er ætlað að sýna fram á:

- *"það misrétti sem ríkir milli Söludeildar Póst- og símamálastofnunarinnar og annarra söluaðila notendabúnaðar.*
- *óeðlileg og óréttmæt tengsl deilda innan stofnunarinnar sem annars vegar eiga að gæta fyllsta hlutleysis og hins vegar að stunda frjálsa samkeppni við aðra aðila.*
- *hversu rekstrarþættir Söludeildar P&S eru samofnir öðrum rekstrareiningum stofnunarinnar sem njóta verndar sökum einkaleyfis.*
- *hvernig margir af helstu ráðamönnum stofnunarinnar geta aldrei gætt hlutleysis, þar sem þeir eru yfirmenn ólíkra hagsmunadeilda.*
- *hvernig stofnunin P&S hefur misnotað tölvugögn þjónustuhluta stofnunarinnar til að styrkja markaðsráðandi stöðu sína á almenna markaðinum fyrir símnotendabúnað.*
- *hvernig stofnunin hefur getað lágmarkað afskriftir viðskiptakrafna vegna sölu á notendabúnaði, með því að beita aðferðum sem þjónustuhluti stofnunarinnar hefur einn einkaleyfi á.*
- *hvernig Söludeild P&S lýðst að selja notendabúnað sem ekki hefur verið tegundaprófaður af Fjarskipaefirlitinu.*
- *hvernig notendabúnaður Söludeildar hefur verið auglýstur í "hlutlausum" fréttabréfum stofnunarinnar."*

Í lok greinargerðar Radiomiðunar hf. er sett fram svohljóðandi meginkrafa:

*"Með tilvísun til framangreinds hefur Póst og símamálastofnunin brotið gegn ákvæðum Samkeppnislaga nr.8/1993 og vísast m.a. til 20 gr. laganna í því sambandi, og leyfi ég mér að fara fram á við Samkeppnisráð, að það beiti ákvæði 14. gr. laga 4. kafla Samkeppnislaga og krefjist **fullkomins aðskilnaðar** Söludeildar P&S frá vernduðum þjónustuþáttum Póst- og símamálastofnunarinnar sem starfa í skjóli einkaleyfis, og að Samkeppnisráð grípi til viðhlítandi aðgerða í því sambandi sbr. ákvæði 17. gr. 5. kafla sömu laga. Þess er farið á leit að Samkeppnisráð láti undirrituðum í té rökstudda ákvörðun sína í máli þessu."*

## 2.

Sem dæmi um meinta misnotkun P&S á aðstöðu stofnunarinnar telur Radiomiðun hf. framkvæmd á ákvörðun P&S um að leggja niður handvirka farsímakerfið og bjóða notendum þess að flytja sig yfir í sjálfvirka farsímakerfið, án þess að þurfa að greiða stofngjald.

Í greinargerðinni er rakið hvernig P&S stóð að kynningu þessarar ákvörðunar og telur Radiomiðun hf. að hlutleysis hafi þar ekki verið gætt þar sem söludeilda P&S var getið bæði í upphaflegri auglýsingu og öðru efni sem sent var út um málið í nafni stofnunarinnar.

Radiomiðun hf. telur að aðrir söluaðilar farsíma sem einnig sjá um skráningu fyrir P&S hefðu átt að fá formlega tilkynningu um ákvörðun stofnunarinnar

Notkun P&S á tölvuupplýsingum um notendur handvirka farsímakerfisins, sem ekki eru birtar í símaskrá, til að auglýsa vöru söludeilda ásamt niðurfellingu stofngjalds telur Radiomiðun hf. dæmi um alvarlega misnotkun á aðstöðu.

Í erindi Radiomiðunar hf. koma fram önnur atriði svo sem: tengsl starfsmanna P&S við mismunandi deildir stofnunarinnar, samningsaðstaða P&S í innkaupum fyrir söludeildir sínar, og spurning um hvort kostnaður vegna auglýsinga söludeilda í auglýsingakerfi P&S sé gjaldfærður eðlilega.

## II.

### Athugasemdir Póst- og símamálastofnunar.

Fulltrúar frá P&S komu til fundar við starfsmenn Samkeppnisstofnunar og var þeim þar kynnt erindi Radiomiðunar hf.

Í framhaldi af ofangreindum fundi var óskað eftir umsögn P&S um erindið. Einnig var óskað eftir ársskýrslu P&S fyrir árin 1992 og 1993 ásamt skipuriti

stofnunarinnar og upplýsingum um hvernig háttáð er fjárhagslegum aðskilnaði söludeilda P&S frá öðrum rekstri stofnunarinnar.

Bréfi póst- og símamálastjóra dags. 24. maí sl. fylgdi umsögn Póst- og símamálastofnunar um erindi Radiomiðunar hf. Er eftirfarandi tekið fram um umsögn stofnunarinnar í bréfi póst- og símamálastjóra:

*"Aðalniðurstöður umsagnarinnar eru þær að Póst-og símamálastofnun afneitar og hafnar ásökunum Radiomiðunar og telur að þær byggist á röngum og óréttmætum fullyrðingum"*

Er síðar í umsögn P&S fjallað um einstök atriði í erindi Radiomiðunar hf. og hafnað þeim fullyrðingum sem þar eru settar fram.

Í umsögninni segir meðal annars, þar sem fjallað er um ákvörðun P&S um lokun handvirku bílasímaþjónustunnar og hvernig notendum var tilkynnt um lokunina:

*"Póst og símamálastjóri tók á fundi sínum með framkvæmdastjórum stofnunarinnar í ársbyrjun 1993 þá ákvörðun að loka handvirka bílasímanum og bjóða notendum bílasímaþjónustunnar niðurfellingu á stofngjaldi farsíma, ef þeir óskuðu að flytja sig yfir í farsímaþjónustuna.....Gjaldskrárnefnd Póst og síma og þeir aðilar sem sérstaklega eru tilnefndir í greinargerð Radiomiðunar hf. áttu ekki hlut að þessari ákvörðun."*

Markaðsdeild var falið að tilkynna um ákvörðunina og var í auglýsingu vísað í þá deild varðandi frekari upplýsingar. Undir auglýsinguna var ritað PÓSTUR OG SÍMI og með minni stöfum taldir upp afgreiðslustaðir stofnunarinnar eins og í öllum slíkum auglýsingum hennar. Þar sem markaðsdeild annast ekki skráningu nýrra notenda var í bréfi til notenda bílasíma, sem átti að ítreka upplýsingar um lokun bílasímans, bætt við upplýsingum um hvar notendur gætu látið skrá sig. Í umsögn P&S segir að skráning fari ekki einungis fram á aðalskrifstofum stofnunarinnar við Austurvöll heldur einnig í söludeildum og á póst- og símsstöðvum um land allt. Var þeim upplýsingum bætt við til hægðarauka fyrir notendur að sögn P&S.

Í kvörtun Radiomiðunar er m.a. fjallað um að markaðs- og söludeildir P&S hafi fengið tölvulista annarra deilda stofnunarinnar til að senda bílsímanotendum bréf þegar leggja átti niður s.k. handvirkt bílsímakerfi, þar sem boðinn var 15% afsláttur af Motorola farsímum.

Um notkun markaðsdeildar og söludeildar á tölvulistum segir í umsögn P&S að um hafi verið að ræða söluáttak og í lok auglýsingar vegna þess hafi verið getið niðurfellingar á stofngjaldi. P&S segir að öðrum innflytjendum farsíma standi til boða að fá umræddan tölvulista óski þeir þess. Þannig hafi ákeðinn innflytjandi fengið listann eftir að auglýsingin hafði verið birt. P&S álitur að stofnunin hafi ekki þær skyldur að upplýsa samkeppnisaðila fyrirfram um söluáttak stofnunarinnar í notendabúnaði frekar en að þeir upplýsi stofnunina

um sínar fyrirætlanir í slíkum málum. Einnig segir P&S að þegar leitað var til stofnunarinnar um umræddan tölvulista þá hafi hann verið afhentur fúslega.

Póst- og símamálastofnun svarar öðrum umkvörtunarefnum Radiomiðunar hf. með svipuðum hætti og að framan er lýst og telur stofnunin sig þannig hrekja fullyrðingar fyrirtækisins.

### III. Athugasemdir Radiomiðunar hf.

Radiomiðun hf. fékk afrit af umsögn P&S og hefur komið á framfæri athugasemdum sínum við hana dags. 15. júní 1994.

Í niðurlagi athugasemda Radiomiðunar segir meðal annars:

*"Aðalinntak kæru Radiomiðunar hf. til Samkeppnisstofnunar á hendur Pósti og síma, er að sýna fram á það misrétti sem ríkir milli Söludeildar P&S og annarra söluaðila notendabúnaðar. Misrétti sem aldrei verður komið í veg fyrir nema með hreinum aðskilnaði Söludeildarinnar frá þeim hluta stofnunarinnar sem nýtur einkaleyfis. Nefnd eru fjölmörg atriði málinu til sönnunar, en skýrasta og alvarlegast þeirra er misnotkun stofnunarinnar á tölvuupplýsingum sínum.....Ég tel framferðið varða samkeppnislög og fullkomlega eðlilegt að Samkeppnisstofnun beiti 14. gr. Samkeppnislaga og fari fram á algjöran fjárhagslegan aðskilnað þeirra deilda sem njóta einkaleyfis annars vegar og hinsvegar þeirra deilda sem starfa í samkeppni á hinum frjálssa markaði eins og greinin kveður á um. Misnotkun tölvuupplýsinga er alvarlegt mál og virðist fátt geta komið í veg fyrir að stofnunin endurtaki slíka misnotkun - annað en hreinn aðskilnaður. "*

Með athugasemdum Radiomiðunar hf. fylgir yfirlýsing frá framkvæmdastjóra tiltekins fyrirtækis. Í henni kemur fram að þegar honum barst bréf frá P&S sýndist honum að P&S væri að bjóða notendum bílsímakerfisins tæki á tilboðsverði og niðurfellingu stofngjalda sem nokkurs konar uppbót fyrir að þurfa að leggja niður handvirka bílsímakerfið. Tók hann ákvörðun um að taka tilboði P&S þar sem ekki hafi hvarflað að honum að aðrir söluaðilar gætu boðið slíkt, þar sem það hafi hvergi komið fram í bréfum eða tilkynningum stofnunarinnar svo honum væri kunnugt um.

Í samtali við Samkeppnisstofnun 27. júní sl. benti framkvæmdastjóri Radiomiðunar hf. á að P&S hafi verið að auglýsa frístundafarsíma í Morgunblaðinu nýlega. P&S hafi auglýst lægra stofngjald og lægra afnotagjald fyrir frístundafarsímann. Framkvæmdastjóri Radiomiðunar hf. segir að söludeildir P&S hafi í þessu tilviki haft möguleika á að afla sér birgða til að bregðast við söluaukningu sem skapist vegna lækkunar á gjöldum. Aðrir söluaðilar hafi ekki sömu möguleika þar sem þeir viti ekki um ákvarðanir um lækkun gjalda fyrir en löngu eftir að þær eru teknar eða þegar þær koma til framkvæmda.

#### IV. Lagaumhverfi.

Fram til ársins 1984 hafði P&S einkaleyfi á sölu almenns notendabúnaðar. Einkarétturinn var afnuminn með lögum nr. 73/1984 um fjarskipti (fjarskiptalög) en í þeim segir: "*Póst- og símamálastofnun skal ætíð hafa til sölu allan almennan notendabúnað*".

Með lögum um breytingar á fjarskiptalögum nr. 32/1993 segir í 5. mgr. 3.gr.: "*Ekki þarf sérstakt leyfi til að annast sölu á notendabúnaði.*" og í 6. mgr. sömu greinar: "*Póst- og símamálastofnun er heimilt að selja sérhverja tegund fjarskiptaþjónustu og búnað að uppfylltum sömu skilyrðum og gilda gagnvart öðrum aðilum.*" Einnig segir í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 32/1993: "*Ríkið hefur einkarétt á að veita talsímaþjónustu á Íslandi og í íslenskri landhelgi og lofthelgi og að eiga og reka almennt fjarskiptanet. Póst- og símamálastofnunin annast framkvæmd þessa einkaréttar.*"

#### V. Niðurstöður. 1.

Meginefni kvörtunar Radiomiðunar lýtur að því misrétti sem að mati fyrirtækisins ríkir vegna misnotkunar P&S á einkaleyfisstöðu stofnunarinnar til eflingar á markaðsráðandi stöðu söludeilda stofnunarinnar á hinum almenna notendabúnaðarmarkaði.

Radiomiðun telur að ekki verði komið í veg fyrir misréttið nema með hreinum aðskilnaði söludeilda frá þeim hluta stofnunarinnar sem nýtur einkaleyfis.

Eftirfarandi umfjöllun miðast við þessi atriði í kvörtun Radiomiðunar.

#### 2.

Einkaréttur P&S nær ekki til sölu notendabúnaðar samkvæmt því sem að framan greinir en stofnuninni er þó heimilt að hafa til sölu allan almennan notendabúnað.

Í upplýsingum sem bárust með bréfi póst- og símamálastjóra dags. 24. maí sl. segir m.a. um fjárhagslegan aðskilnað söludeilda frá öðrum rekstri:

*"Póst- og símamálastofnunin færir bókhald sitt undir einu stofnanaviðfangi í BÁR- bókhaldskerfinu hjá SKÝRR. Undir þessu stofnanaviðfangi eru nokkur hundruð aðgreind viðföng sem á eru færð, eftir aðstæðum, tekjur og gjöld viðfangsins. Hefur á undanförunum misserum verið lögð mikil vinna í það að aðgreina eins og hægt er*

*rekstur einstakra eininga með það í huga að geta séð afkomu mismunandi þjónustugreina. Lengst er þessi vinna komin þar sem um samkeppnisgreinar er að ræða og má þar nefna rekstur verkstæða, bifreiðarekstur, reiknistofu, frímerkjasölu til safnara og hluta af sölukerfi notendabúnaðar (innflutningur og heildsala). Þessar einingar eru sérstakar árangurseiningar og ber þeim að skila framlegð til yfirstjórnar og hagnaðar. Á þessu ári mun sala notendabúnaðar í heild þ.e. með birgðahaldi vera gerð upp samkvæmt þessu kerfi og mun þá endanlega verða aðgreind í bókhaldi sala notendabúnaðar frá öðrum rekstri."*

Samkvæmt upplýsingum P&S tilheyra póst- og símsstöðvar ásamt söludeildum í Miðbæ og Kringlunni einkaréttarþjónustu stofnunarinnar. Á þessum stöðum er notendabúnaður seldur í umboðssölu auk þess sem einkaréttarþjónusta er innt af hendi. Söludeildin í Ármúla mun eingöngu selja notendabúnað og annast samskonar þjónustu við viðskiptavinum og samkeppnisaðilar.

Í ársreikningi P&S kemur ekki fram sundurliðun á tekjum og gjöldum eða eignum og skuldum annars vegar vegna einkaleyfisþjónustu stofnunarinnar og hins vegar samkeppnisstarfsemi, s.s. sölu notendabúnaðar.

Eins og fram kemur hér að framan hefur P&S reynt að gera upp rekstur s.k. árangurseininga. Uppgjör þeirra ber hins vegar ekki með sér raunverulega afkomu einstakra rekstrarþátta eða þjónustugreina.

Ef litið er til stjórnskipulags P&S þá fellur notendabúnaðardeild stofnunarinnar undir fjarskiptasvið. Sú deild annast fyrst og fremst innkaup og heildsölu á notendabúnaði. Markaðsdeild tilheyrir einnig fjarskiptasviði en hún sér m.a. um markaðsfærslu á einstökum tegundum fjarskiptaþjónustu P&S, s.s. farsímanum. Söludeildir í Reykjavík og notendabúnaðarverkstæði falla undir stjórnsvið símsstöðvarinnar í Reykjavík.

Samkvæmt skipuriti virðist ljóst að þeir sem taka þátt í ýmsum ákvörðunum vegna einkaleyfisstarfsemi P&S stjórna jafnframt ýmsum þáttum þeirrar starfsemi sem er í samkeppni við einkafyrirtæki m.a. markaðs og sölustarfi vegna notendabúnaðar.

### 3.

Ekki leikur vafi á að P&S hefur lagalega heimild til að selja notendabúnað og hafði fram til ársins 1984 einkarétt á sölu slíks búnaðar. Segja má að markaðsráðandi staða P&S í sölu notendabúnaðar sé afleiðing fyrrum einkaréttar á sölu notendabúnaðar og framkvæmdar P&S á einkarétti ríkisins á að veita talsímaþjónustu í landinu og eiga og reka fjarskiptanet. Samkeppnisráð telur að ekki verði fullýrt af gögnum málsins að P&S hafi misnotað markaðsstöðu sína með vísan til 17. gr. samkeppnislaga.

Á meðan ekki er bókhaldslegur aðskilnaður á milli einkaleyfisstarfsemi P&S annars vegar og sölu notendabúnaðar hins vegar og ekki er greiddur tekju- og

eignaskattur af starfsemi stofnunarinnar telur Samkeppnisráð samkeppnislegt jafnræði með fyrirtækjum á markaði fyrir notendabúnað ekki tryggt. Þó skal á það bent að kröfur eru gerðar á fjárlögum um að P&S greiði tiltekna upphæð í ríkissjóð.

Það er ljóst að ýmsar ákvarðanir sem teknar eru varðandi einkaleyfisþátt P&S hafa veruleg áhrif á þann markað sem notendabúnaður nær til. Stjórnunarleg tengsl þeirrar starfsemi sem lýtur að einkaleyfisrekstri P&S annars vegar og samkeppnisrekstri hins vegar geta því vakið tortryggni og raskað samkeppnisstöðu einkarekinna fyrirtækja sem selja notendabúnað. Sem dæmi um stjórnunarleg tengsl má nefna notkun markaðsdeildar og söludeilda á tölvulista yfir eigendur handvirkra farsíma sem er í eigu annarra deilda P&S.

Núverandi stjórnfyrirkomulag getur einnig leitt til þess að söludeildir P&S fái vitneskju um og bregðist við ákvörðunum varðandi einkaleyfisþátt P&S, s.s. um gjaldtöku vegna farsímanotkunar, áður en slíkar ákvarðanir eru gerðar opinberar. Einkafyrirtæki á markaði fyrir notendabúnað búa að þessu leyti ekki við jöfn samkeppnisskilyrði.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið og með vísan til d - liðar 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga telur Samkeppnisráð, að taka beri til athugunar að stofnað verði sérstakt félag um þann hluta rekstrar P&S sem er í samkeppnisumhverfi og félagið verði sjálfstæður lögaðili sem greiði skatta og skyldur eins og samkeppnisaðilar. Þótt ákvörðunarorð Samkeppnisráðs sem hér fara á eftir feli ekki í sér ofangreint sjónarmið telur ráðið æskilegt að í framtíðinni verði að þessu stefnt.

## VI. Ákvörðunarorð:

**"Til að taka af allan vafa um að Póst- og símamálastofnun greiði ekki niður viðskipti með notendabúnað með einkaleyfisverndaðri starfsemi stofnunarinnar mælir Samkeppnisráð, með vísan til 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr. sömu laga, fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi sem lýtur að viðskiptum með notendabúnað frá þeirri starfsemi stofnunarinnar sem nýtur einkaleyfisverndar."**