

Miðvikudaginn 14. júní 1995 kl. 13:30

55. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 22/1995

**Kvörtun Aðgengis hf. vegna samkeppni  
frá Skýrsluvélum ríkisins og Reykjavíkurborgar  
við sölu á Lagasafni Íslands í tölvutæku formi.**

**I.**

**Málavextir**

**1.**

Samkeppnisyfirvöldum barst erindi frá fyrirtækinu Aðgengi hf., dags. 17. desember 1994, þar sem kvartað er yfir „ósanngjarnri og óeðlilegri“ samkeppni Skýrsluvéla ríkisins og Reykjavíkurborgar (Skýrr) við sölu á Lagasafni Íslands í tölvutæku formi. Í því sambandi er vísað til ákvörðunar Samkeppnisráðs nr. 27, frá 18. ágúst 1994. Fram kemur í erindinu að Aðgengi hf. var stofnað í júní 1994 í því skyni að hanna og þróa hugbúnað, Lagasafn Íslands AG, sem skiptist í lagatexta og leitarkerfi. Lagatextinn kostar kr. 12.000 en leitarkerfið kr. 38.000, að viðbættum virðisaukaskatti. Notendur eiga að geta keypt nýjan lagatexta að loknu vorþingi og haustþingi. Fyrsta kaupandanum var afhent Lagasafn Íslands AG í desember sl.

Í erindinu segir m.a.: „Aðgengi hf. fer þess á leit, að Samkeppnisstofnun beiti sér fyrir því, að eðlilegri og réttlátri samkeppnisstöðu verði komið á á þessu sviði, í samræmi við markmið samkeppnislega nr. 8/1993. Ennfremur er farið fram á að Samkeppnisstofnun láti fara fram mat á því hvort um „krossniðurgreiðslu“ er að ræða hjá Skýrr. Ef svo er og Skýrr notar auðlindir til að veita ofangreinda þjónustu án þess að þær séu verðlagðar fer Aðgengi hf. fram á að Skýrr verði umsvifalaust gert að verðleggja þjónustu sína þannig að allur framleiðslukostnaður bæði fastur og breytilegur komi fram í verði þjónustunnar, svo og eðlileg álagning.“

## 2.

Erindið var sent Skýrr til umsagnar og bárust athugasemdir með bréfi, dags. 20. febrúar 1995. Þar kemur fram að Skýrr hafa selt uppflættiaðgang að Lagasafninu frá árinu 1985 og að sama gjaldskrá hefur gilt fyrir lagasafnið og fyrir önnur kerfi hjá Skýrr. Ennfremur segir að 95% notenda séu opinberir aðilar. Bent er á að hjá Skýrr og Aðgengi hf. sé um mismunandi vöru að ræða, annars vegar uppflættiaðgang og hins vegar tölvutækt form. Verðlagning er einnig mismunandi, Skýrr selur samkvæmt notkun, en hjá Aðgengi er greitt stofngjald en ekkert notkunargjald.

Í bréfinu segir ennfremur: „Í blaðfréttum og viðtölum við forráðamenn Aðgengis, kemur fram að Aðgengi hóf á sl. ári sölu á Lagasafninu á tölvutæku formi og telja forráðamenn að þetta fyrirkomulag muni gefa Aðgengi nokkurt forskot á Skýrr sem og sé verðlagning þess mun hagstæðari en hjá Skýrr, sjá meðfylgjandi úrklippu“. Meðfylgjandi var ljósrit af viðtali við Aðalstein J. Magnússon hjá Aðgengi hf. í Tímanum 22. nóvember 1994.

## 3.

Afrit af svari Skýrr var sent Aðgengi hf. til umsagnar og bárust athugasemdir með bréfi, dags. 9. mars 1995. Bent er á að enda þótt mismunur sé á aðgengi að Lagasafni Íslands sem Skýrr selur og Lagasafni Íslands AG keppi aðilar um sömu viðskiptavini og að Skýrr hafi "farið í miklu harðari vörukynningu eftir að Aðgengi hf. kom til sögunnar". Þessu til stuðnings fylgir ljósrit af dreifibréfi frá Skýrr til viðskiptavina, dags. 21.10.1994. Þar er m.a. bent á að aðgangur að safninu kosti ekkert, aðeins notkunin sé reikningsfærð og hún kosti að meðaltali innan við 1000 kr. á mánuði. Hjá þeim sem gert hafi þjónustusamning við Skýrr falli notkunin innan ramma hans og hafi ekki áhrif á reikningana. Einnig fylgir ljósrit af viðtali við aðstoðarforstjóra Skýrr í Tímanum frá sl. hausti í framhaldi af frétt um Lagasafn Íslands AG þar sem svipaðar upplýsingar koma fram.

Þá setur Aðgengi fram eftirfarandi kröfur í bréfi sínu, dags. 9. mars: „Þess er krafist að Skýrr, verði gert að stöðva alla rannsókn- og þróunarvinnu á sviði lagasafnsins uns málum hefur verið endanlega skipað, m.ö.o. að núverandi tæknilegt fyrirkomulag verði „fryst“ þar til löglegt ástand hefur komist á (þennan kostnað fær Aðgengi ekki greiddan af opinberu fé eins og Skýrr).

*Öll kaup á tækniþjónustu hjá Skýrr fyrir Skýrr lagasafnið, t.d. ef bilanir koma upp, eða við vinnslu á nýjum lagasöfnum áður en þau eru sett inn í Skýrr forritið, verði verðlögð af hálfu Skýrr í samræmi við markaðinn, þannig að útseld vinna verði í kringum 3000 til 5000 kr. per klst. (alveg eins og Aðgengi verður að greiða). Skýrr nýti þannig ekki starfsmenn sína í íhlaupavinnu við lagasafnið á lágu ríkisendurgjaldi.*

*Þá er þess enn fremur krafist að Skýrr leggi fjárhæð er samsvarar virðisaukaskatti ofan á alla þjónustu sína á sviði lagasafnsins (alveg eins og Aðgengi er lögskylt að gera). Annað fyrirkomulag er fráleitt út frá samkeppnissjónarmiðum.*

*Að lokum er sú krafa gerð að eðlileg arðsemiskrafa verði gerð til rekstrar lagasafnskerfisins, með sama hætti og allir sem standa í lögmatum rekstri verða að gera, ef þeir eiga að komast af.“*

#### 4.

Bréf Aðgengis hf. var sent Skýrr til umsagnar og jafnframt beðið um eftirfarandi upplýsingar:

1. Hversu margir skráðir notendur voru að Lagasafni Skýrr í janúar 1994 og janúar 1995.
2. Hverjar voru vergar tekjur Skýrr af Lagasafninu í janúar 1994 og janúar 1995.
3. Hvað felst í þjónustusamningum, þar sem notkun á Lagasafninu „hefur engin áhrif á reikningana“, eins og fram kemur í dreifibréfi, dags. 21.10.1994.

Athugasemdir bárust frá lögmanni Skýrr, Ragnari Halldóri Hall, hrl., með bréfi, dags. 19. apríl 1995. Þar segir m.a. að í síðara bréfi Aðgengis hf. sé að finna margháttadar rangfærslur og hæpnar fullyrðingar og kröfur, sem ekki komu fram í fyrra bréfi. Vitnað er í ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 27/1994 og síðan segir: „Svo sem ráða má af þessu orðalagi og enn betur sést af lestri ákvörðunarinnar í heild sinni er ljóst að samkeppnisráð hafði ekki fundið dæmi þess við athugun sína á starfsemi Skýrr að þar færi fram starfsemi sem væri andstæð samkeppnislögum eða markmiðum þeirra. Fyrirmælin um

*fjárhagslegan aðskilnað eru gefin „til að taka af allan vafa“ um hvort um einhverjar slíkar niðurgreiðslur kunni að vera að ræða. Í forsendum og rökstuðningi fyrir þessari ákvörðun samkeppnisráðs var ekki nefnt eitt einasta dæmi um slíkar niðurgreiðslur, né heldur um verndaða starfsemi fyrirtækisins í skilningi samkeppnislaga, enda er ekki um slíkt að ræða. Fyrirtækinu var því vissulega nokkur vandi á höndum, þegar að því kom að fara eftir þessari ákvörðun, því að allur rekstur fyrirtækisins, hvort heldur um er að ræða þjónustu við stofnanir í eigu eigenda fyrirtækisins eða annarra, er í samkeppni við önnur fyrirtæki og fyrirtækið nýtur engra styrkja eða framlaga frá eigendum sínum, hvorki á fjárlögum eða annars staðar, og hefur ekki einkaleyfi á neinum þáttum starfsemi sinnar. Eigendur þess hafa þrátt fyrir þetta ákveðið að breyta rekstrarformi fyrirtækisins, og er undirbúningur að slíkri breytingu í fullum gangi. Meðan sá undirbúningur stendur er að sjálfsögðu engin ástæða til íhlutunar samkeppnisráðs í starfseminu þar sem hún er á engan hátt andstæð samkeppnislögum.“*

Í bréfi lögmanns Skýrr kemur fram að í febrúar 1994 höfðu 40 viðskiptamenn aðgang að Lagasafninu og í febrúar 1995 höfðu 67 viðskiptamenn aðgang. Vergar tekjur voru kr. 6.515 í janúar 1994 og kr. 32.081 í janúar 1995. Þeir sem gert hafa þjónustusamning við Skýrr greiða mánaðarlega umsamda upphæð fyrir ýmsa þjónustu, m.a. rekstur og vistun tölvukerfa og aðgang að sívinnslukerfum þ.á m. Lagasafni Íslands.

## **II. Niðurstöður**

Í ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 27 frá 18. ágúst 1994 kemst ráðið að þeirri niðurstöðu að Skýrr hafi sterka stöðu á þeim mörkuðum sem fyrirtækið starfar á. Það var einnig mat Samkeppnisráðs að fyrirtækið hefði þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni. Í fyrirnefndri ákvörðun segir einnig: „Sterk markaðsstaða fyrirtækisins er ekki brot á samkeppnislögum, misbeiting á markaðsstöðu fyrirtækis getur hins vegar brotið í bága við samkeppnislögin. Við athugun samkeppnisyfirvalda á kvörtun Samtaka íslenskra hugbúnaðarfyrirtækja á hendur Skýrsluvélum ríkisins og Reykjavíkurborgar hefur ekki komið fram að fyrirtækið misnoti markaðsstöðu sína á íslenska tölvumarkaðnum.“

Í því máli sem hér er til umfjöllunar hefur ekki verið sýnt fram á að Skýrr hafi misnotað stöðu sína á markaðnum. Sérgreindar tekjur Skýrr af aðgangi að Lagasafninu voru, samkvæmt gögnum málsins, rúmlega 30 þúsund krónur á mánuði í upphafi þessa árs. Fram kemur í viðtali við forsvarsmann Aðgengis hf. í Tímanum 22. nóvember 1994 að Aðgengi hf. hafi nokkurt samkeppnisforskot á Skýrr við sölu á aðgangi að Lagasafni Íslands og sé verðlagning þess mun hagstæðari en hjá Skýrr, „*sem bjóða viðskiptavinum sínum aðgengi að lagasafninu í tölvubanka sínum gegn ákveðnu gjaldi fyrir hverja leit auk stofnkostnaðar og símakostnaðar, sem verður verulegur við mikla notkun.*“

Aðgangur að Lagasafni Skýrr fellur í flestum tilvikum innan ramma þjónustusamninga sem gilda milli Skýrr og viðskiptavina fyrirtækisins og er aðeins hluti af þeirri þjónustu sem fastir viðskiptavinir njóta. Það er mat samkeppnisyfirvalda að með því að veita föstum viðskiptavinum aðgang að Lagasafni Íslands ásamt annarri þjónustu séu Skýrr ekki að misnota stöðu sína.

Í ákvörðunarorðum Samkeppnisráðs frá 18. ágúst 1994 segir: „*Til að taka af allan vafa um að samkeppnisrekstur Skýrsluvéla ríkisins og Reykjavíkurborgar sé ekki greiddur niður af verndaðri starfsemi fyrirtækisins mælir samkeppnisráð, með vísan til 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr. sömu laga, fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi Skýrsluvéla ríkisins og Reykjavíkurborgar, sem lýtur að framleiðslu, þróun og rekstri upplýsingakerfa fyrir eigendur fyrirtækisins, frá annarri starfsemi þess sem er á samkeppnismarkaði.*“

Viðbrögð Skýrr við ákvörðun Samkeppnisráðs voru að tilkynna samkeppnisyfirvöldum þá samþykkt stjórnar fyrirtækisins að stofnað yrði hlutafélag um rekstur þess. Eftir þá breytingu telur stjórnin að Skýrr muni ekki starfa í skjóli opinberrar verndar.

Samkeppnisyfirvöld fallast á þetta sjónarmið stjórnar Skýrr.

Í bréfi frá lögmanni Skýrr, dags. 6. júní 1995, er staðfest að unnið sé að stofnun hlutafélags sem muni yfirtaka alla starfsemi sem nú fer fram hjá Skýrr. Vætanlega verði gengið frá stofnun hins nýja hlutafélags í júnímánuði og muni það taka við rekstrinum frá og með næstu áramótum.

**III.**  
**Ákvörðunarorð:**

**„Við athugun samkeppnisyfirvalda á kvörtun Aðgengis hf. vegna samkeppni frá Skýrsluvélum ríkisins og Reykjavíkurborgar við sölu á Lagasafni Íslands í tölvutæku formi hefur ekki komið fram að um brot á samkeppnislögum sé að ræða. Því eru ekki efni til að verða við kröfum Aðgengis hf.“**

*[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 19/1995](#)]*