

Miðvikudagurinn 7. maí 1997 kl. 12:15

94. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 11/1997

Internetsþjónusta Pósts og síma

I.

Málavextir

1.

Þann 7. ágúst 1996 hóf Póst og símamálastofnun (Póstur og sími) sölu á Internetstengingum til einstaklinga og fyrirtækja en á markaðnum voru fyrir um nítján íslensk einkafyrirtæki sem stunduðu endursölu á Internetstengingum.

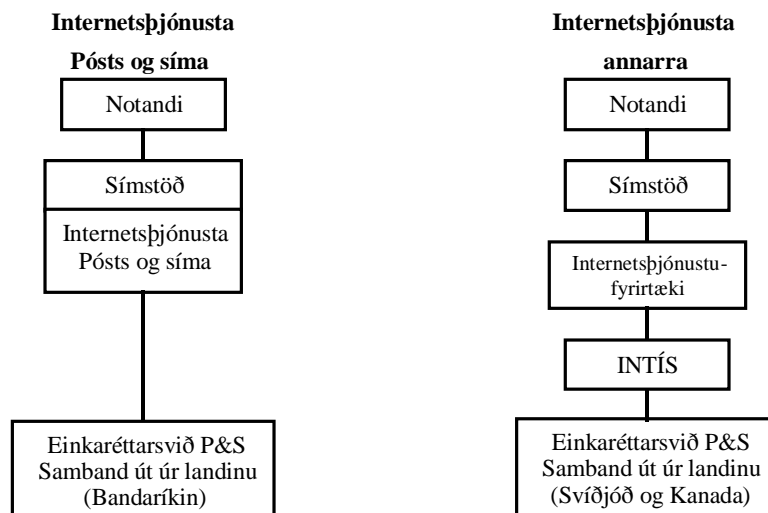
Í kjölfar ákvörðunar Pósts og síma um að hefja sölu á Internetstengingum heyrðust gagnrýnisráddir frá einkareknum Internetsfyrirtækjum og bárust Samkeppnisstofnun óformlegar athugasemdir frá nokkrum þeirra. Beindist gagnrýni fyrirtækjanna einkum að því á hvern hátt viðskiptavinum Pósts og síma var gert kleift að hringja inn á Internetið í gegnum almenna símakerfið. Á þeim tíma sem Póstur og sími var að hefja þessa þjónustu sína var af hálfu fyrirtækisins tilkynnt í fjölmiðlum að gengið hefði verið frá innhringibúnaði á öllum gjaldskrársvæðum, þannig að kostnaður við að hringja inn á netið væri sá sami alls staðar, greiða þyrfti 1,12 kr. mínútagjald auk gjalds fyrir talsímaskref á lágmarkstaxta. Aðrir endurseljendur Internetstenginga gagnrýndu þessa ráðstöfun harðlega í fjölmiðlum, þar sem viðskiptavinir þeirra utan höfuðborgarsvæðisins þyrftu að greiða Pósti og síma utanbæjarskref þegar þeir hringdu inn á Internetið. Töldu endurseljendur að hér væri um aðstöðumun að ræða, samkeppnisvið Pósts og síma nyti þarna verulegra fríðinda, og hætta væri á að niðurgreiðslur á Internetsþjónustunni ættu sér stað.

2.

Sökum stöðu Pósts og síma, þ.e. stærðar fyrirtækisins og einkaréttar þess til að veita ýmisskonar þjónustu og þar sem keppinautar samkeppnisviðs fyrirtækisins töldu sig að mörgu leyti ekki sitja við sama borð og

samkeppnissviðið, taldi Samkeppnisstofnun ástæðu til þess að taka til athugunar endursölu Pósts og síma á Internetstengingum. Í því skyni að varpa skýrara ljósi á málið áttu starfsmenn Samkeppnisstofnunar fundi með fulltrúum ýmissa aðila er tengjast sölu á Internetstengingum, svo sem INTER, sem eru samtök endurseljenda Internetstenginga, Miðheima, sem selja Internetstengingar til einstaklinga og fyrirtækja, og fulltrúa fyrirtækisins Internet á Íslandi (INTIS), sem hefur heildsöludreifingu þjónustunnar á sínum höndum. Auk þess áttu starfsmenn Samkeppnisstofnunar fundi með fulltrúum Pósts og síma.

Í viðræðum við ofangreinda aðila kom í ljós að samkeppnissvið Pósts og síma, sem sér um endursölu Internetstenginga, kaupir aðgang að Internetinu af einkaréttarhluta fyrirtækisins. Einkaréttarsviðið kaupir tengingu við netið erlendis af bandaríska fyrirtækinu UUNET. Aðrir íslenskir endurseljendur Internetstenginga hafa hins vegar keypt aðgang að netinu af fyrirtækinu Internet á Íslandi hf. (INTIS), sem hafði alla heildsöludreifingu þjónustunnar á sínum höndum áður en Póstur og sími hóf að veita þá þjónustu. INTIS kaupir síðan samband til landsins af sænska símafyrirtækinu Telia. Telia kaupir aftur helming sambandsins af Pósti og síma, samkvæmt venjum í þess háttar viðskiptum, þannig að INTIS kaupir helming tengingarinnar til Svíþjóðar



óbeint af Pósti og síma. INTIS hefur einnig nýlega hafið samband til Kanada.

3.

Að mati Samkeppnisstofnunar var aðallega þörf á því að kanna hvort Internetsþjónusta Pósts og síma kynni að fara gegn ákvæðum 17. gr. og 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, þ.e. hvort verðlagning væri eðlileg miðað við kostnað og hvort samkeppnisvið Pósts og síma nyti einhvers aðstöðumunar vegna tengsla við einkaréttarsviðið, miðað við aðra á markaðnum. Í ljósi þessa taldi Samkeppnisstofnun nauðsynlegt að kanna hvernig fjárhagslegum aðskilnaði samkeppnisviðs Pósts og síma frá öðrum sviðum fyrirtækisins væri háttað almennt. Einnig taldi stofnunin nauðsynlegt að fá svör við ýmsum spurningum sem varða sérstaklega sölu Pósts og síma á tengingum við Internetið. Samkeppnisstofnun ritaði því Pósti og síma bréf, dags. 28. ágúst 1996, þar sem óskað var svara við ýmsum spurningum, m.a. hvernig samkeppnisviðið greiddi fyrir ýmsa þjónustu innan fyrirtækisins, svo sem leigu á húsnæði og símalínunum o.fl. Auk þess óskaði Samkeppnisstofnun eftir ýmsum upplýsingum er varða Internetsþjónustu Pósts og síma sérstaklega. Svar barst frá Pósti og síma með bréfi dags. 20. september. Með bréfi dags. 18. nóvember óskaði Samkeppnisstofnun eftir frekari upplýsingum frá Pósti og síma og bárust þær með bréfi frá 3. desember sl.

Með bréfi, dags. 26. febrúar sl., var Pósti og síma kynnt frumniðurstaða samkeppnisyfirvalda í máli þessu og fyrirtækinu gefið tækifæri á að koma að athugasemdum áður en endanleg ákvörðun yrði tekin. Í bréfinu kom m.a. fram það mat samkeppnisyfirvalda að þörf væri á því að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli samkeppnisviðsins og annarrar starfsemi fyrirtækisins. Jafnframt kom fram að þörf væri á því að jafna stöðu samkeppnisviðsins og keppinauta þess gagnvart einkaréttarþjónustu. Athugasemdir Pósts og síma bárust með bréfi dags. 7. mars sl. Í athugasemdunum er á það bent að Póstur og sími telur sig viðhafa fullkominn fjárhagslegan aðskilnað, með rekstrar- og efnahagsreikningi, milli einkaréttar- og samkeppnisviðs. Einnig eru færð fyrir því rök að samkeppnisviðið njóti ekki tengslanna við einkaréttarsviðið.

II.

Niðurstöður

1.

Íslenska ríkið hefur um áratuga skeið haft einkarétt á að veita talsímaþjónustu á Íslandi og eiga og reka almennt fjarskiptanet. Póst- og símamálastofnun hefur farið með framkvæmd þessa einkaréttar skv. fjarskiptalögum. Með lögum nr. 103/1996 var ríkisstjórninni veitt heimild til að stofna hlutafélag, Póst og síma hf., um rekstur Póst- og símamálastofnunar. Tók félagið til starfa 1. janúar sl. Í 15. gr., sbr. 1. gr. laganna segir að Póstur og sími hf. taki við öllum réttindum og skuldbindingum stofnunarinnar, sem og eignum og skuldum. Einnig tóku gildi um áramót ný lög um fjarskipti, lög nr. 143/1996, sem felldu úr gildi eldri fjarskiptalög. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði í hinum nýju fjarskiptalögum skal samgönguráðherra veita Pósti og síma hf. einkaleyfi til þess að reka almenna talsímaþjónustu hér á landi og til þess að eiga og reka almennt fjarskiptanet. Skal það einkaleyfi gilda þar til réttur til að veita einkaleyfi til almenns fjarskiptareksturs fellur niður eða eigi síðar en 1. janúar 1998. Þannig fer Póstur og sími hf. með einkarétt íslenska ríkisins til að veita talsímaþjónustu á Íslandi og eiga og reka almennt fjarskiptanet þangað til slíkur rekstur verður gefinn frjáls.

Auk þess að fara með einkaréttinn selur Póstur og sími hf. búnað og þjónustu í samkeppni við aðra á frjálsum markaði. Hafa samkeppnisyfirvöld nokkrum sinnum fjallað um þessa aðstöðu fyrirtækisins (þá Póst- og símamálastofnunar), og hafa m.a. mælt fyrir um að aðskilja skuli fjárhagslega þá starfsemi fyrirtækisins sem lýtur að viðskiptum með notendabúnað í samkeppni við aðra aðila frá þeirri starfsemi sem nýtur einkaleyfisverndar. Með reglugerð nr. 98/1995 um Póst- og símamálastofnun, skipulag og verkefni, var stofnuninni skipt upp í fimm aðalsvið, og náði eitt þeirra til samkeppnisstarfsemi í fjarskiptum, sem var m.a. ætlað að sjá um sölu notendabúnaðar, gagnaflutninga og aðra samkeppnisstarfsemi á sviði fjarskiptaþjónustu. Með lögum nr. 103/1996 um stofnun hlutafélags um Póst- og símamálastofnun hefur löggjafinn síðan mælt almennt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað í fyrirtækinu, þannig að Póstur og sími hf. skuli halda fjárreiðum deilda í einkaréttarþjónustu aðskildum frá öðrum rekstri, sbr. 11. gr. laganna. Í ákvæðinu segir einnig að félaginu sé óheimilt að nota fjármagn frá rekstri, sem grundvallast á rekstrarleyfi, til þess að lækka verð á búnaði eða þjónustu sem seld er í samkeppni. Ákvæði þetta er sett í þeim tilgangi að koma í veg fyrir niðurgreiðslur til samkeppnisstarfsemi Pósts og síma. Með því er reynt að jafna samkeppnisstöðu þeirra sem starfa á sama markaði og Póstur og sími. Þannig byggir ákvæðið m.a. á sömu sjónarmiðum og hið almenna ákvæði í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga um fjárhagslegan aðskilnað og er því til stuðnings.

Um síðustu áramót tóku einnig gildi lög nr. 147/1996 um Póst- og fjarskiptastofnun, sem tók til starfa þann 1. apríl sl. Hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar er m.a. að veita leyfi til fjarskipta- og pósthjónustu og hafa eftirlit með því að leyfishafar uppfylli og virði þau skilyrði sem rekstrarleyfunum fylgja, auk þess að hafa eftirlit með ýmsum tæknilegum atriðum. Samkeppnismál á þessu sviði heyra hins vegar eftir sem áður undir samkeppnisyfirlit. Að mati samkeppnisráðs er ljóst að ný löggjöf á sviði fjarskipta takmarkar ekki afskipti samkeppnisyfirlitvalda í máli þessu.

Samkvæmt framansögðu verður Póstur og sími að virða ákvæði samkeppnislaga í starfsemi sinni og hefur breyting fyrirtækisins í hlutfélag engin áhrif þar á. Vísast í þessu sambandi m.a. til 15. gr., sbr. 1. gr. laga nr. 103/1996, svo og úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/1997. Fyrirtækið verður, sökum hins lögbundna einkaréttar sem það fer með skv. fjarskiptalögum og yfirburðastöðu fyrirtækisins, að gæta þess að háttsemi þess hafi ekki skaðleg áhrif á þeim mörkuðum sem fyrirtækið starfar á í samkeppni við aðra.

2.

Eins og áður segir sér samkeppnissvið Pósts og síma um endursölu Internetstenginga til einstaklinga og fyrirtækja í samkeppni við aðra endurseljendur. Flestir endurseljendur hafa til þessa keypt sambandið til útlanda af fyrirtækinu INTIS. INTIS hefur skipt við fyrirtækið NORDUNET í Svíþjóð sem semur fyrir INTIS við símafyrirtækið Telia um allar stofnlínur. Samkeppnissvið Pósts og síma kaupir, sem endursöluaðili Internetstenginga, sambandið við útlönd hins vegar ekki af INTIS heldur af einkaréttarsviði Pósts og síma, sem svo aftur skiptir við fyrirtækið UUNET í Bandaríkjunum.

Einkaréttarsvið Pósts og síma gegnir í raun hlutverki heildsala á Internetsþjónustu og samkeppnissvið Pósts og síma hlutverki smásala. Póstur og sími annast síðan, sem einkaréttaraðili í talsímaþjónustu, sölu á grunnsambandinu (símasambandinu) innanlands og að hálfu leyti á grunnsambandinu til útlanda. Póstur og sími er þannig í raun að keppa við viðskiptavinum sína á öllum stigum viðskiptanna. Hvað varðar Internetsþjónustuna er að mati samkeppnisyfirlitvalda aðallega þörf á því að kanna hvort samkeppnissvið Pósts og síma njóti aðstöðumunar í samanburði við aðra endurseljendur Internetstenginga vegna tengslanna við einkaréttarsvið

fyrirtækisins. Njóti samkeppnissviðið aðstöðumunar er að mati samkeppnisráðs nauðsynlegt að binda endi á þá mismunun. Einnig er þörf á því að tryggja að verðlagning Internetsþjónustunnar sé eðlileg miðað við tilkostnað þannig að verð hennar sé ekki niðurgreitt af annarri þjónustu sem ekki er rekin í samkeppni við aðra aðila.

3.

Í þeim tilgangi að koma í veg fyrir að verð á samkeppnisþjónustu sé niðurgreitt af einkaleyfis- eða vernduðum rekstri hefur löggjafinn veitt samkeppnisyfirvöldum heimild í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga til þess að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á milli samkeppnisrekstrar og verndaðs rekstrar sama fyrirtækis. Í lögum um stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunar er eins og áður segir mælt fyrir um að fjárreiðum deilda í einkaréttarþjónustu skuli vera haldið aðskildum frá öðrum rekstri, en hins vegar er því ekki lýst nánar hvernig þeim aðskilnaði skuli háttáð. Mál þetta snýr því í raun annars vegar almennt að fjárhagslegum aðskilnaði á milli samkeppnisrekstrar Pósts og síma hf. í fjarskiptum og einkaréttarstarfseminnar og hins vegar að ýmsum atriðum sem varða Internetsþjónustu fyrirtækisins sérstaklega.

Póstur og sími hf. er hlutafélag sem er að öllu leyti í eigu íslenska ríkisins. Eins og áður segir fer fyrirtækið með einkarétt íslenska ríkisins á að veita talsímaþjónustu á Íslandi og eiga og reka almennt fjarskiptanet. Auk þess að fara með einkaréttinn selur Póstur og sími hf. búnað og þjónustu í samkeppni við aðra á frjálsum markaði. Forsendur þess að samkeppnisráð geti mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað samkvæmt ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga eru í raun tvenns konar. Annars vegar þarf að vera um að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Hins vegar þarf hluti rekstrarins að vera í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Að mati samkeppnisráðs leikur ekki vafi á því að þessum skilyrðum ákvæðis 2. mgr. 14. gr. er fullnægt í máli þessu. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í nýju fjarskiptalögum fellur einkaleyfi til almenns fjarskiptareksturs niður eigi síðar en 1. janúar 1998. Að mati samkeppnisráðs mun þessi breyting ein og sér ekki takmarka beitingu 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga gagnvart Pósti og síma. Hafa verður í huga í þessu sambandi að fyrirtækið hefur komið sér upp fullkomnu fjarskiptaneti í skjóli einkaréttar sem skapar því ótvírætt forskot í breyttu umhverfi.

Eftir að samkeppnisvið Pósts og síma hafði verið stofnað með reglugerð nr. 98/1995, voru þau fjarskiptanet sem tilheyrðu þeirri starfsemi sem féll undir samkeppnisvið, færð í bókhaldi fyrirtækisins sem eignir samkeppnisviðsins á bókfærðu verði þeirra þann 31. desember 1995.

Í bréfi Samkeppnisstofnunar til Pósts og síma, dags. 28. ágúst 1996, óskaði stofnunin m.a. eftir skrá yfir varanlega rekstarfjármuni fyrirtækisins og sundurliðuðum upplýsingum um stofnframlag einkaréttarþjónustunnar til samkeppnisviðsins. Í svarbréfi Pósts og síma, dags. 20. september 1996, kemur fram að samkeppnisviðið yfirtók viðkomandi fjarskiptakerfi á bókfærðu verði þann 31. desember 1995, og það væri skilgreint sem stofnframlag Pósts og síma í viðkomandi rekstri. Með bréfi Pósts og síma, dags. 3. desember 1996, fylgdi yfirlit yfir varanlega rekstrarfjármuni og stofnframlag til samkeppnisviðs. Af yfirlitinu er ljóst að m.a. er um að ræða gagnanet, háhraðanet, gagnahólf, NMT radíósendistöðvar, GSM radíósendistöðvar, radíósendistöðvar fyrir boðkerfi og NMT og GSM farsímaskiptistöðvar. Samtals nam stofnframlag einkaréttarþjónustu Pósts og síma til samkeppnisviðsins á bókfærðu verði 31. desember 1995 rúmlega 1,3 milljörðum króna. Í framannefndum bréfum Pósts og síma kemur einnig fram að arðgreiðsla til ríkissjóðs sé hugsuð sem endurgreiðsla þessa stofnframlags. Af hagnaði sínum hafi samkeppnisviðinu verið ætlað að greiða framlag í ríkissjóð er næmi 125 millj. kr. samkvæmt fjárlögum 1996.

Ljóst er að vextir af stofnframlagi Pósts og síma til samkeppnisviðsins hafa hvorki verið færðir til gjalda hjá samkeppnisviðinu né þeir greiddir. Að mati samkeppnisráðs er hins vegar nauðsynlegt, að samkeppnisviðið reikni sér til gjalda og greiði eðlilega markaðsvexti af stofnframlagi Pósts og síma, samkvæmt mati löggilts endurskoðanda, þannig að ljóst sé að stofnframlagið verði ekki notað til þess að greiða niður samkeppnisrekstur fyrirtækisins. Pósti og síma hf. var kynnt þessi skoðun samkeppnisyfirvalda í bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 26. febrúar 1997, þar sem fyrirtækinu voru kynntar frumniðurstöður athugunar samkeppnisyfirvalda í máli þessu. Í svari Pósts og síma hf. sem barst með bréfi, dags. 7. mars sl., kemur fram að ekki sé gerð athugasemd af hálfu fyrirtækisins við niðurstöðu um vaxtagreiðslur. Hins vegar sé litið svo á af hálfu Pósts og síma að ákveðin krafa um arðsemi jafngildi í raun vaxtakröfu á fjármagnið, þ.e. stofnframlagið.

Samkeppnisráð telur að krafa um tiltekna arðsemi dugi ekki til þess að koma í veg fyrir samkeppnishamlandi niðurgreiðslur. Arðgreiðsla af hagnaði ræðst af afkomu hverju sinni. Samkeppnisráð telur að líta beri á vaxtagreiðslu af stofnfé sem hliðstæðu þess að samkeppnisvið hefði tekið fé að láni og þyrfti því að greiða af því markaðsvexti eins og um viðskipti milli óskyldra aðila hefði verið að ræða. Vaxtagreiðsla af stofnframlagi væri þannig fastur útgjaldaliður, óháður afkomu sem væri til þess fallinn að tryggja að stofnframlagið væri ekki notað til þess að greiða niður samkeppnisrekstur. Að mati samkeppnisráðs verður að líta svo á að með því að gjaldfæra ekki vextina og halda fjárhæð sem þeim nemur inni í rekstri samkeppnisviðsins, hafi skapast betra umhverfi fyrir samkeppnisstarfsemi Pósts og síma og jafnvel aukið svigrúm til markaðssóknar, sem telja verður að hafi skaðleg áhrif á samkeppnina í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Samkeppnisráð telur nauðsynlegt í máli þessu að mæla fyrir um, á grundvelli samkeppnislaga, gjaldfærslu og greiðslu vaxta af stofnframlagi.

Póstur og sími telur sig viðhafa fullkominn fjárhagslegan aðskilnað milli samkeppnisviðs og einkaréttar. Gögn málsins sýna að Póstur og sími hafi gripið til ráðstafana til þess að skilja að fjárhagslega einkarétt og samkeppnisstarfsemi. Almennt má segja að það sé ekki skilyrði fyrir því að samkeppnisráð mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, að sýnt hafi verið fram á að í reynd sé um tilfærslu fjármuna að ræða milli verndaða hluta rekstrarins og samkeppnisrekstrarins. Með ákvörðun um fjárhagslegan aðskilnað er samkeppnisráð í raun að setja reglur um það hvernig aðskilnaði samkeppnisrekstrar og verndaðs rekstrar þurfi að vera háttáð í framtíðinni til þess að samkeppni á viðkomandi markaði verði ekki raskað. Þótt viðkomandi aðili hagi starfsemi sinni og reikningsskilum með tilteknum hætti áður en ákvörðun ráðsins er tekin, er engu að síður þörf á að setja bindandi fyrirsmæli um aðskilnað til framtíðar. Að öðrum kosti er engin trygging fyrir því að samkeppni verði ekki raskað á komandi árum.

Með vísan til 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, og með hliðsjón af 11. gr. laga nr. 103/1996, mun samkeppnisráð mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað í máli þessu.

4.

Samkeppnisvið Pósts og síma yfirtók GSM og NMT kerfin á bókfærðu verði þann 31. desember 1995. Í 11. gr. laga nr. 103/1996 segir, auk þess að halda

skuli fjárreiðum deilda í einkaréttarþjónustu aðskildum frá öðrum rekstri, að Pósti og síma sé óheimilt að nota fjármagn frá rekstri, sem grundvallast á rekstrarleyfi, til þess að lækka verð á búnaði eða þjónustu sem seld er í samkeppni. Samkvæmt lögum nr. 143/1996 þarf rekstrarleyfi til þess að reka GSM og NMT kerfi.

Engri samkeppni er enn sem komið er til að dreifa í rekstri umræddra fjarskiptakerfa. Fyrir liggur að þorri tekna samkeppnissviðsins stafar af rekstri þessara kerfa og Póstur og sími hefur komið kerfunum upp í skjóli einkaréttar. Rekstur GSM og NMT farsímakerfanna er því verndaður rekstur í skilningi samkeppnislaga. Ef tekjur af rekstri kerfanna eru notaðar til þess að greiða niður starfsemi sem samkeppnissviðið stundar í virkri samkeppni við aðra, s.s. Internetsþjónustu, getur það raskað samkeppninni á viðkomandi mörkuðum. Færi slík niðurgreiðsla gegn meginþilgangi 2. mgr. 14. gr. og 17. gr. samkeppnislaga.

Eins og bent hefur verið á hafa ákvæði samkeppnislaga og 11. gr. laga nr. 103/1996 sama tilgang, þ.e. að tryggja að samkeppni sé ekki raskað með niðurgreiðslum. Því er unnt að beita ákvæðum samkeppnislaga samhliða ákvæðum laga nr. 103/1996. Í ljósi þess almenna eftirlitshlutverks sem samkeppnisyfirlöngum er falið í lögum, þeirra úrræða sem samkeppnisráð hefur samkvæmt samkeppnislögum og í þeim tilgangi að efla virka samkeppni mun ráðið grípa til ráðstafana til þess að tryggja að tekjur af rekstri GSM og NMT kerfanna séu ekki notaðar til þess að greiða niður starfsemi sem samkeppnissviðið rekur í virkri samkeppni.

5.

Eins og áður segir kynnti Póstur og sími hina nýju Internetsþjónustu sína á þann hátt að gengið hefði verið frá innhringibúnaði á öllum gjaldskrársvæðum. Kostnaður neytenda við að hringja inn á netið væri því sá sami alls staðar á landinu. Aðrir endurseljendur Internetstenginga gátu hins vegar ekki boðið þau kjör, heldur þurftu viðskiptavinir þeirra utan gjaldsvæðis endurseljanda að greiða einkaréttarhluta Pósts og síma utanbæjarskref. Að sögn Pósts og síma þurftu þeir sem skiptu við Internetsþjónustu Pósts og síma ekki að greiða einkaréttarhluta fyrirtækisins skref fyrir langlínusamband þar sem gagnaflutningsdeild fyrirtækisins, sem er innan samkeppnissviðs, væri búin að koma upp tengibúnaði á um 20 stöðum á landinu, sem tengdist einu númeri í

Reykjavík og gerði það að verkum að viðskiptavinir samkeppnissviðsins þyrftu eingöngu að greiða fyrir staðarsímtöl.

Síðar kom í ljós að sökum mistaka hafði ranglega verið tilkynnt að búið væri að koma upp umræddum innhringibúnaði, en að uppsetning búnaðarins hefði dregist. Í stað þess að hafa innhringibúnað á hverju gjaldsvæði var notaður símtalsflutningur til Reykjavíkur. Einkaaðilar í Internetþjónustu gagnrýndu þetta fyrirkomulag þar sem slíkur símtalsflutningur kosti 4,15 kr. á mínútu hjá einkaréttarsviði. Samkeppnissvið Pósts og síma innheimti hins vegar aðeins 1,12 kr. á mínútu af kaupendum Internetsþjónustunnar. Símtölin hafi því verið greidd niður um 3 krónur á mínútu. Póstur og sími segir alrangt að einkaréttarhluti fyrirtækisins niðurgreiði símtölin, samkeppnissviðið taki alfarið á sig þennan kostnað.

Samkvæmt upplýsingum frá Pósti og síma lauk á síðasta ári uppsetningu innhringibúnaðarins á öllum gjaldsvæðum Pósts og síma.

Sökum stöðu samkeppnissviðs Pósts og síma hf., stærðar fyrirtækisins og fjárhagslega styrkrar stöðu þess sem og tengsla samkeppnissviðsins við einkaréttarsviðið er samkeppnissviði Pósts og síma kleift að koma fyrir búnaði á símstöðvum á hverju gjaldsvæði á landinu, sem gerir það að verkum að fyrirtækið getur boðið Internetsþjónustu á verði staðarsímtals hvar sem er á landinu. Önnur Internetsþjónustufyrirtæki þurfa hins vegar að fara þá leið að taka gjald fyrir langlínusímtöl þegar viðskiptavinir þeirra úti á landsbyggðinni eða utan eigin gjaldsvæðis eiga í hlut. Eðli málsins samkvæmt er markaðssókn annarra endurseljenda en Pósts og síma utan eigin gjaldsvæðis verulegum annmörkum háð þegar málum er háttað á þennan veg. Enn sem komið er hafa Internetsþjónustufyrirtækin almennt nær eingöngu selt tengingar á þeim gjaldsvæðum sem þau starfa.

Með vísan til þessa telur samkeppnisráð ljóst að samkeppnissvið Pósts og síma búi að vissu leyti við samkeppnislegt forskot gagnvart keppinautum sínum í Internetsþjónustu. Horfa verður þó til þess að skv. 39. gr. laga nr. 143/1996 um fjarskipti skal notkunargjald fyrir talsímaþjónustu vera hið sama alls staðar á landinu eigi síðar en 1. júlí 1998 og verður þá innheimta sérstaks álags vegna langlínusamtala óheimil. Búast má við því að þessi breyting jafni að einhverju leyti stöðu fyrirtækja á þessum markaði. Engu að síður er nauðsynlegt að grípa

til aðgerða nú sem skapa jafnari samkeppnisskilyrði á markaðnum fyrir veitingu Internetsþjónustu.

6.

Kvartað hefur verið yfir því til Samkeppnisstofnunar að önnur fyrirtæki í Internetsþjónustu en Póstur og sími þurfi að greiða hærri gjöld fyrir leigu á símalínunum, heldur en samkeppnisvið Pósts og síma. Er ástæða þess sögð sú að vegna staðsetningar sinnar þurfi samkeppnisviðið ekki að leigja línu frá símsstöð til starfsstöðvar sinnar eins og önnur fyrirtæki þurfi að gera. Tenging notanda við endurseljanda Internetsþjónustu fari almennt fram með þeim hætti að notandinn tengist með upphringdum samböndum, eða venjulegum símalínunum, við búnað hjá endurseljandanum í gegnum símsstöð. Endurseljandinn þurfi síðan að leigja línu frá einkaréttarsviði Pósts og síma frá símsstöðinni til bækistöðva sinna. Þá línu sleppi hins vegar samkeppnisviðið við að leigja vegna staðsetningar sinnar. Þessi aðstaða feli í sér aðstöðumun og hún leiði til þess að önnur fyrirtæki en Póstur og sími sem starfa við Internetsþjónustu þurfi að greiða hærri gjald í línuleigu heldur en samkeppnisviðið.

Í bréfi Pósts og síma, dags. 20. september 1996, segir um þetta atriði að allt jarðsímakerfi innanbæjar sé lagt þannig að það miðist við að tengja símaþúnað notanda við næstu símsstöð, þannig að lína milli tveggja staða verði styttri og ódýrari eftir því sem staðirnir séu nær símsstöð. Enn fremur er tekið fram að gjaldskráin eigi að endurspeglar kostnað og verðið sé því háð vegalengd og flutningsgetu.

Gögn málsins sýna að samkeppnisvið Pósts og síma þarf ekki að leigja línur frá símsstöð til bækistöðva Internetsþjónustunnar, eins og aðrir endursöluaðilar þurfa að gera, enda munu bækistöðvarnar staðsettar í símsstöðum. Ekki er um að ræða mjög háar fjárhæðir í þessu sambandi en ljóst þykir þó að þessi mismunun sé til þess fallin að hafa að einhverju marki skaðleg áhrif á samkeppnina á viðkomandi markaði í skilningi 17. gr. samkeppnislaga þar sem keppinautar samkeppnisviðs Pósts og síma þurfi að greiða hærri kostnað en samkeppnisviðið.

Hér að framan hefur verið á það bent að samkeppnisvið Pósts og síma njóti að vissu marki tengslanna við einkaréttarsviðið og þar með hljóti fyrirtækið

ákveðið forskot í samkeppninni við aðra endurseljendur Internetstenginga. Póstur og sími hf. er markaðsráðandi fyrirtæki í bæði póst og fjarskiptaþjónustu, sbr. m.a. ákvarðanir samkeppnisráðs nr. 30/1994, 20/1996 og 42/1996. Á markaðsráðandi fyrirtækjum hvílir rík skylda að gæta þess að athafnir þess hafi ekki skaðleg áhrif á samkeppnina á viðkomandi markaði. Að mati samkeppnisráðs er nauðsynlegt, sökum stöðu Pósts og síma að tryggja jafnræði endurseljenda Inetnetstenginga eins og unnt er. Ella er hætta á því að samkeppni sé raskað og aðgangur nýrra aðila að markaðnum takmarkist. Eðlilegt er því að mati samkeppnisráðs að gera þá kröfu til Pósts og síma á grundvelli samkeppnislaga að jafnræði ríki milli samkeppnissviðsins og keppinauta þess varðandi öll tengsl og viðskipti við einkaréttarsviðið að því marki sem unnt er. Verða öll frávik að byggjast á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum.

7.

Sjálfstæði innheimtukerfis samkeppnissviðs Pósts og síma hefur verið til athugunar í máli þessu þar sem keppinautar hafa gert ýmsar athugasemdir við framkvæmd innheimtunnar. Samkvæmt upplýsingum Pósts og síma fer innheimta fyrir þjónustu samkeppnissviðs fram á sérstökum reikningum en ekki á reikningum einkaréttarþjónustu. Jafnframt hefur komið fram af hálfu Pósts og síma að gefin hafi verið um það fyrirmæli að vanskil á reikningum fyrir samkeppniþjónustu skuli ekki hafa áhrif á einkaréttarþjónustu viðkomandi. Hafi annað verið gert séu það mistök. Ekki er því ástæða til aðgerða á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga vegna innheimtukerfis Pósts og síma.

8.

Með fréttatilkynningu, dags. 28. mars 1995, tilkynnti samgönguráðuneytið lækkun á gjaldskrá Pósts og síma fyrir leigulínur undir gagnaflutninga til útlanda. Samkvæmt fréttatilkynningunni var um að ræða 20% almenna lækkun á leigulínunum svo og viðbótarlækkun á 1 og 2 Mb/s leigulínunum ef um langtímasamninga var að ræða. Af tveggja ára leigusamningum var veittur 15% afsláttur umfram almennu lækkunina og af fimm ára samningum 30% umframafsláttur. INTÍS, Internet á Íslandi hf., hugðist falast eftir slíkum langtímasamningum um leigulínur til útlanda og spurðist fyrir um skilmála fyrir slíkum afsláttarsamningum. Í svari Póst- og símamálastofnunar sem barst INTÍS með bréfi, dags. 22. desember 1995, segir m.a.: „*Um tryggingar vegna sammings erum við til viðræðu, en teljum að annað hvort verði að koma til*

trygging fyrirfram fyrir greiðslu gjalda fyrir allt samningstímabilið eða að greitt verði samkvæmt venjulegri gjaldskrá og afsláttur síðan greiddur til baka, þegar samningstíminn er liðinn.“

Að mati INTÍS gat félagið ekki nýtt sér boð Pósts og síma um afsláttarsamninga á meðan slík krafa um tryggingar var fyrir hendi. Í bréfi Pósts og síma frá 7. mars sl. kom fram að Póstur og sími og INTÍS hefðu þá nýverið gengið frá tveggja ára samningi um 2 Mb/s leigulínu til Kanada á sömu afsláttarkjörum og samkeppnissviðið nyti. Ljóst er að INTÍS og Póstur og sími hafa náð samningum um umrædda leigulínu og að í samningi aðila hafa ekki verið gerðar þær kröfur um tryggingar sem að ofan greinir. Er því að mati samkeppnisráðs ekki ástæða til íhlutunar á grundvelli samkeppnislaga varðandi þennan þátt málsins.

III.

Ákvörðunarorð:

„Með vísan til 2. mgr. 14. gr. og 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 beinir samkeppnisráð eftirfarandi fyrirmælum til Pósts og síma hf.:

- 1. Til viðbótar þeim fjárhagslega aðskilnaði sem þegar hefur farið fram á milli samkeppnissviðs Pósts og síma hf. og annarra sviða fyrirtækisins skal samkeppnissvið frá 1. janúar 1997 færa til gjalda og greiða markaðsvexti, samkvæmt mati löggilts endurskoðanda, af stofnframlagi einkaréttar sem er að upphæð 1.315.388.204 kr. Skuldir samkeppnissviðs Pósts og síma hf. við önnur svið fyrirtækisins skulu bera markaðsvexti.**
- 2. Samkeppnissviði Pósts og síma hf. skal óheimilt frá gildistöku þessarar ákvörðunar að nota tekjur af rekstri GSM- og NMT-fjarskiptakerfanna til að greiða niður kostnað við þjónustu eða aðra starfsemi sem rekin er í virkri samkeppni við aðra aðila.**
- 3. Keppinautar samkeppnissviðs Pósts og síma hf. skulu, komi um það ósk frá keppinaut, njóta sambærilegra viðskiptakjara og samkeppnissvið Pósts og síma hf. nýtur og sambærilegs aðgangs að búnaði og hvers konar tæknilegri aðstöðu sem tengist einkaréttarþjónustu Pósts og síma hf. Mismunur á kjörum í viðskiptum við einkaréttarsviðið verður að byggjast á hlutlægum og málefnalegum ástæðum, s.s. mismunandi**

kostnaði vegna umfangs viðskiptanna. Öll frávik varðandi aðgang að aðstöðu og búnaði verða að byggjast á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum, s.s. sannanlegum tæknilegum ómöguleika.“