

Mánudagurinn 1. september 1997 kl. 12:00

98. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 30/1997

**Kvörtun Alnets yfir synjun um aðgang
að gagnagrunni símaskrár Pósts og síma hf.**

I.

Málavextir

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 17. apríl 1997, frá Matthíasi Magnússyni f.h. fyrirtækisins Alnets, þar sem kvartað er yfir synjun um aðgang að símaskrá Pósts og síma hf. á tölvutæku formi. Í erindinu kemur fram að fyrirtækið Alnet hóf útgáfu hugbúnaðar sem kallast *Tölvusímaskráin* árið 1995 og setti á almennan markað. Hugbúnaður þessi geri notendum hans kleift að fletta upp upplýsingum um fyrirtæki og stofnanir, svo sem upplýsingum um nafn, aðsetur, síma, faxnúmer o.s.frv., auk netfangs, heimasíðuslóðar og kennitölu.

Í upphafi árs 1997 hafi Póstur og sími hf. tilkynnt að fyrirtækið hygðist setja á markað tölvuvædda símaskrá. Þjóða ætti hugbúnaðinn í ársáskrift fyrir kr. 4.000 og yrði geisladiskur með endurnýjuðum gögnum sendur til eigenda fjórum sinnum á ári. Í kjölfar þessarar tilkynningar hafi Alnet farið þess á leit við Póst og síma hf. að fyrirtækinu yrði seldur aðgangur að tölvutæku formi símaskrárinnar til þess að jafna samkeppnisskilyrðin á markaðnum. Þeirri beiðni hafi verið hafnað.

Í erindinu er því haldið fram að samkeppnisstaða fyrirtækja á viðkomandi markaði geti aldrei orðið jöfn nema fyrirtækjum verði seldur aðgangur að skrá Pósts og síma hf. Aðstöðumunur þessi geri það að verkum að fyrirtæki geti ekki boðið sambærilega skrá og Póstur og sími hf., a.m.k. hvað varði áreiðanleika gagnanna. Ljóst sé að Póstur og sími hafi í þessu tilfelli það sem kallað sé „ómissandi aðstöðu“ (essential facilities) sem skaði samkeppnina á markaðnum ef aðrir hafi ekki aðstöðu til að nýta sér gögnin.

2.

Pósti og síma hf. var gefinn kostur á að tjá sig um erindi Alnets með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 30. apríl 1997. Umsögn Pósts og síma hf. barst með bréfi Andra Árnasonar hrl., dags. 20. maí sl.

Í umsögn Pósts og síma hf. er þess aðallega krafist að samkeppnisráð vísi erindi Alnets frá, en til vara að Pósti og síma hf. teljist óskilytt að láta af hendi gagnagrunn símaskrárinnar til Alnets. Kröfu um frávísun byggir Póstur og sími hf. á því að útgáfa símaskrár sé hluti af leyfisbundinni starfsemi rekstrarleyfishafa í fjarskiptapjónustu og að eftirlit með útgáfu símaskrár heyri undir Póst- og fjarskiptastofnun skv. j-lið 2. mgr. 6. gr. fjarskiptalaga nr. 143/1996, sbr. 2. og 3. tl. 3. gr. laga nr. 147/1996 um Póst- og fjarskiptastofnun. Að mati Pósts og síma hf. er ljóst að gagnagrunnur um símnotendur sé fyrst og fremst notendaskrá viðkomandi rekstrarleyfishafa. Slíkar upplýsingar séu í eðli sínu „eign“ viðkomandi rekstrarleyfishafa og sé honum ekki skylt að láta öðrum í té þann gagnagrunn, nema sem lið í því að tryggja heildstæðar upplýsingar rekstrarleyfishafa, eins og mælt sé fyrir um í j-lið 2. mgr. 6. gr. fjarskiptalaga.

Í umsögn Pósts og síma segir einnig að tölvutæk útgáfa af símaskrá fyrirtækisins sé væntanleg innan skamms en símaskrá Pósts og síma hafi komið út í bók í maí sl. Að mati Pósts og síma hafi fyrirtækið þar með fullnægt skyldum sínum skv. 6. gr. fjarskiptalaga og frekari kvaðir verði ekki lagðar á fyrirtækið að þessu leyti nema skv. fyrirmælum Póst- og fjarskiptastofnunar. Mál þetta heyri því ekki undir samkeppnisráð og skuli þar af leiðandi vísað frá.

Til vara er þess krafist að Pósti og síma teljist ekki skylt að láta af hendi gagnagrunn símaskrárinnar til Alnets. Þá kröfu byggir fyrirtækið á því, að samkvæmt grunnsjónarmiðum höfundaréttar sé símaskrá og símaskrárgrunnur sem slíkur háður höfundarétti, þó svo að upplýsingar um símanúmer einstakra notenda séu ekki háðar slíkum rétti. Af þeirri ástæðu telji fyrirtækið sér óskilytt að láta skrárnar af hendi.

Jafnframt er því haldið fram, að útgáfa Pósts og síma hf. á upplýsingum um notendur síma teljist ekki vera samkeppnisrekstur í skilningi samkeppnislaga, ekki frekar en t.d. útgáfa fyrirtækis á viðskiptamannaskrá sinni. Því sé ekki um eiginlega vöru á markaði að ræða í skilningi laganna. Yrði hverjum sem er heimill aðgangur að gagnabanka fjarskiptafyrirtækis varðandi upplýsingar um

símnotendur, væri grundvöllur brostinn fyrir því að gera fjarskiptaaðilum sjálfum skylt að annast útgáfu fjarskiptaskráa skv. fjarskiptalögum.

Að lokum er á það bent í umsögn Pósts og síma hf. að kostnaður vegna gagnagrunnsins sé verulegur. Fyrirtækið hafi á að skipa hópi starfsfólks sem sinni eingöngu móttöku og breytingum á færslum viðskiptamanna fyrirtækisins, auk þess sem stór hópur starfsmanna sinni símsvörun um ný og breytt símanúmer. Greiðsla fyrir aðgang að gagnagrunninum verði að tryggja skaðleysi Pósts og síma að þessu leyti, en fyrirtækið telji kvartanda ekki hafa haft það í huga í þessu sambandi.

3.

Fyrirtækinu Alneti var gefinn kostur á að koma að athugasemdum sínum við umsögn Pósts og síma hf. með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 29. maí 1997. Athugasemdir Alnets bárust með bréfi, dags. 11. júní 1997.

Af hálfu Alnets er þeirri röksemd Pósts og síma mótmælt, að gagnagrunnurinn sé „eign“ fyrirtækisins og því sé óskylt að láta hann öðrum í té. Ljóst sé m.a. af j-lið 2. mgr. 6. gr. fjarskiptalaga að gagnagrunnurinn geti ekki talist eign Pósts og síma, en þar segi að það sé eitt af skilyrðum rekstrarleyfis „að rekstrarleyfishafi haldi skrá yfir notendur fjarskiptaþjónustunnar og gefi út eða taki þátt í útgáfu slíkrar skrár, en veiti ella öðrum heimild til útgáfu notendaskrár samkvæmt fyrirmælum Póst- og fjarskiptastofnunar.“ Fjarskiptalögin skyldi þannig fyrirtækið til að sjá til þess að notendaskráin sé gefin út og skyldi fyrirtækið til þess að veita öðrum heimild til útgáfu notendaskrár ef fyrirtækið hyggst ekki gera það sjálf. Af þessu telur forsvarsmaður Alnets ljóst, að notendaskráin sé ekki „eign“ Pósts og síma hf. Auk þess sé ljóst af þessu að símskráin sé alls ekki sambærileg við venjulega viðskiptamannaskrá félags, en félög séu venjulega alls ekki skylduð til þess að gefa slíkar skrár út. Varðandi höfundarétt er á það bent af hálfu Alnets að sá réttur taki aðeins til uppsetningar og frágangs, auk þess hugbúnaðar sem skráin sé færð í, en Alnet hafi engan hug á því að nýta sér þá þætti.

Þá segir í athugasemdum Alnets að Póstur og sími geti á engan hátt borið fyrir sig j-lið 2. mgr. 6. gr. fjarskiptalaga í máli þessu. Ljóst sé að ákvæðið hafi ekki verið sett í lög til verndar rekstrarleyfishafa heldur til þess að tryggja að símaskráin sé gefin út. Ákvæðið mæli heldur ekki fyrir um að rekstrarleyfishafa sé óheimilt að láta skrána öðrum í té, og a.m.k. sé rúm fyrir mismunandi túlkun

þessa ákvæðis. Teljist réttara samkvæmt samkeppnissjónarmiðum að skráin sé látin öðrum í té, mæli umrætt ákvæði ekki gegn slíkri ráðstöfun.

Af hálfu Alnets eru einnig gerðar athugasemdir við þá röksemd Pósts og síma að útgáfa fyrirtækisins á upplýsingum um notendur síma teljist ekki vera samkeppnisrekstur. Á markaðnum séu nú tvö til þrjú fyrirtæki að selja tölvutæka skrá yfir fyrirtæki og enginn vafi leiki á því að tölvutæk skrá Pósts og síma yrði að skoðast sem samkeppnisvara á þeim markaði. Eftirlit með útgáfu símaskrár heyri undir Póst- og fjarskiptastofnun að því leyti að stofnuninni beri að fylgjast með því að skilyrði rekstrarleyfishafa um útgáfu skrár skv. j-lið 2. mgr. 6. gr. fjarskiptalaga sé fullnægt. Undir samkeppnisyfirköld hljóti hins vegar að heyra hvernig skráin hafi áhrif á samkeppnismarkað. Reyndar eigi þessi röksemdafærsla að mati Alnets einnig við um prentaða útgáfu símaskrárinnar þar sem á þeim markaði sé einnig nokkur fyrirtæki að keppa við símaskrá Pósts og síma.

Að lokum er ítrekað í athugasemdum Alnets að forsvarsmönnum fyrirtækisins sé vel ljóst að greiða þurfi fyrir aðgang að gagnagrunninum. Hins vegar sé sennilega of snemmt að ræða um fjárhæðir í því sambandi.

4.

Pósti og síma hf. var gefinn kostur á að gefa umsögn um athugasemdir Alnets og barst umsögn fyrirtækisins með bréfi lögmanns þess, dags. 7. júlí 1997. Í umsögninni er vakin athygli á því að sá hugbúnaður sem umræddur gagnagrunnur sé unninn í sé háður takmörkunum. Pósti og síma sé óheimilt skv. samningi við verktaka, að nýta hugbúnaðinn til annars en útgáfu símaskrár fyrirtækisins. Ljóst sé því að Pósti og síma væri ómögulegt að verða við fyrirmælum um afhendingu þeirra gagna vegna þeirra takmarkana sem fyrir hendi séu í samningi um gerð tölvutækrar símaskrár fyrir Póst og síma hf.

Í umsögn Pósts og síma er skilningi Alnets á j-lið 6. gr. fjarskiptalaga mótmælt og er vísað í athugasemdir með ákvæðinu í frumvarpi til fjarskiptalaga þar sem segir:

„Ef rekstrarleyfishafar gefa ekki út heildstæða skrá yfir notendur er stofnuninni [Póst- og fjarskiptastofnun] heimilt að mæla svo fyrir að rekstrarleyfishafar skuli láta í té upplýsingar í skrá sem stofnunin annaðist útgáfu á og jafnframt á hvaða kjörum. Í slíku tilfelli myndi við það miðað að fjárhagslegum afrakstri eða kostnaði við slíka útgáfu yrði

skipt niður á rekstrarleyfishafa í hlutfalli við fjölda notenda. Hér ber að hafa í huga að rekstrarleyfishafar í almennri talsímaþjónustu hafa umtalsverðan kostnað af umsjón og eftirliti með skráningu notenda og breytingum á henni, en á móti koma tekjur af útgáfu símaskráa. Þá er gagnagrunnur að þessu leyti verðmæti sem rétt þykir að viðkomandi rekstrarleyfishafi njóti góðs af. Verður hann því ekki skyldugur til að láta slíkar upplýsingar af hendi nema gegn hæfilegri greiðslu.“

Að mati Pósts og síma er ljóst af þessu orðalagi greinargerðarinnar að rekstrarleyfishöfum verði ekki gert að láta í té umræddar skrár nema skv. fyrirmælum Póst- og fjarskiptastofnunar. Póst- og fjarskiptastofnun sé heimilt að annast sjálf útgáfu heildstæðrar skrár með tilliti til hagsmuna notenda fjarskiptaþjónustu. Af þessu sé ljóst að í niðurlagi tilvitnunarinnar sé átt við það að Póst- og fjarskiptastofnun geti ekki mælt fyrir um það að upplýsingar séu látnar í té, nema gegn greiðslu. Afrakstri, eða eftir atvikum áhættu, af útgáfu heildstæðrar skrár skuli síðan skipt í réttum hlutföllum.

Í umsögn Pósts og síma er einnig á það bent að til þess að kenningin um ómissandi aðstöðu (essential facilities), sem reifuð sé í erindi Alnets eigi við, þurfi að líta til sjónarmiða um markaðsráðandi stöðu fyrirtækja skv. 17. gr. samkeppnislaga. Er vakin athygli á því að Póstur og sími hf. hafi ekki látið neinum aðila í té aðgang að gagnagrunni sínum til endurútgáfu og því sé ekki um neina mismunun milli aðila að ræða. Símaskrá hafi verið dreift án sérstakrar greiðslu til rétthafa síma og falli útgáfa símaskrár því ekki beinlínis undir samkeppnislög, sbr. 4. gr. laganna. Ekki verði séð að Póstur og sími hafi notfært sér aðstöðu sína þannig að brjóti í bága við ákvæði 17. gr. samkeppnislaga.

Einnig segir í umsögninni að kenningin um aðgang að ómissandi aðstöðu hafi fyrst og fremst verið talin eiga við markaðsaðgang, þar sem samkeppnisaðili hafi ekki bolmagn til að koma sér upp samsvarandi aðstöðu, t.d. aðgang að dreifikerfum í orkusölu, að fjarskiptakerfum og hinum ýmsu dreifikerfum. Hér sé hins vegar engu slíku til að dreifa. Til þess að kenningin geti átt við þurfi viðkomandi að sýna fram á að aðstaða sú sem um ræði sé algerlega ómissandi fyrir samkeppni á viðkomandi sviði. Þá þurfi einnig að sýna fram á að neitun um aðgang hafi veruleg áhrif á samkeppni. Kvartandi hafi hins vegar ekki fært sönnur á neitt slíkt.

Til skýringar er nefnt að ákvæði j-liðar 2. mgr. 6. gr. fjarskiptalaga um útgáfu notendaskráa byggji að sumu leyti á þessu sjónarmiði um „ómissandi aðstöðu“, þó ekki með þeim hætti sem Alnet vísi til. Þannig megi með rökum segja að hugsanleg fyrirmæli Póst- og fjarskiptastofnunar um heildstæða skrá tryggi að smærri fjarskiptarekendur geti komið nöfnum sinna notenda í heildarskrá þar sem ekki væri mögulegt fyrir þá að standa einir að útgáfu símaskrár. Þannig mætti segja að símaskrá stórs fjarskiptarekanda væri ómissandi aðstaða fyrir smærri fjarskiptaveitendur til að koma sinni „vöru á markað“.

II. Niðurstöður

1.

Í máli þessu gerir fyrirtækið Alnet, sem selur hugbúnað er geymir upplýsingar um íslensk fyrirtæki og stofnanir, kröfu um aðgang að gagnagrunni símaskrár Pósts og síma. Fyrirtækið telur sig ekki geta keppt við Póst og síma á jafnræðisgrundvelli í útgáfu símaskrár á tölvutæku formi, nema því verði seldur aðgangur að gagnagrunni símaskrárinnar. Póstur og sími hefur hins vegar synjað Alneti um aðgang að gagnagrunninum og lítur á símaskrá sem notendaskrá viðkomandi rekstrarleyfishafa, eða viðskiptamannaskrá. Gagnagrunnurinn sé eign rekstrarleyfishafans og honum sé ekki skylt að láta öðrum hann í té, nema sem lið í því að tryggja heildstæðar upplýsingar rekstrarleyfishafa, eins og mælt sé fyrir um í j-lið 2. mgr. 6. gr. fjarskiptalaga. Þá hafi Póst- og fjarskiptastofnun ein heimild til þess að mæla fyrir um slíkan aðgang samkvæmt tilvitnuðu ákvæði.

2.

Íslenska ríkið hefur um áratuga skeið haft einkarétt á að veita talsímaþjónustu á Íslandi og eiga og reka almennt fjarskiptanet. Fer Póstur og sími hf. með framkvæmd þessa einkaréttar skv. bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 143/1996 um fjarskipti, 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 á almennum fjarskiptarekstri þangað til slíkur rekstur verður gefinn frjáls. Eftir þann tíma mun Póst- og fjarskiptastofnun veita leyfi til fjarskiptaþjónustu og til að reka almennt fjarskiptanet skv. 1. mgr. 5. gr. fjarskiptalaga.

Samkvæmt 6. gr. fjarskiptalaga setur Póst- og fjarskiptastofnun skilyrði fyrir veitingu rekstrarleyfis. Í 2. mgr. ákvæðisins er að finna skilyrði sem stofnunin getur sett rekstrarleyfi. Eitt þeirra skilyrða er „að rekstrarleyfishafi haldi skrá yfir notendur fjarskiptaþjónustunnar og gefi út eða taki þátt í útgáfu slíkrar skrár, en veiti ella öðrum heimild til útgáfu notendaskrár samkvæmt fyriræmum Póst- og fjarskiptastofnunar“, sbr. j-lið 2. mgr. 6. gr. laganna. Hefur því verið haldið fram af hálfu Pósts og síma í málinu að umrætt ákvæði 6. gr. fjarskiptalaga, auk laga um Póst- og fjarskiptastofnun, takmarki valdheimildir samkeppnisyfirvalda í málinu og því skuli málinu vísað frá.

Þar til rekstur almennrar fjarskiptaþjónustu verður gefinn frjáls, sem verður eigi síðar en um næstu áramót, er Póstur og sími hf. eini rekstrarleyfishafinn skv. 5. gr. fjarskiptalaga og þ.a.l. sá eini sem skylt er að halda og gefa út skrá skv. j-lið 2. mgr. 6. gr. laganna. Eftir að fjarskiptaþjónusta verður gefin frjáls mun hins vegar öllum rekstrarleyfishöfum skylt að halda og gefa út slíka skrá. Í athugasemdum með frumvarpi til ákvæðis j-liðar segir að heildstæð skrá yfir alla notendur skuli haldin, þannig að upplýsingar um símnotendur fáist almennt á einum stað en séu ekki bundnar við einstaka þjónustuveitendur. Er því mælt fyrir um að Póst- og fjarskiptastofnun geti lagt þá skyldu á rekstrarleyfishafa sem gefur út notendaskrá, að birta einnig nöfn notenda hjá öðrum rekstrarleyfishöfum. Annast rekstrarleyfishafar hins vegar ekki sjálfir útgáfu heildstæðrar skrár, er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að taka útgáfu slíkrar skrár í eigin hendur og í tengslum við þá útgáfu að mæla fyrir um að rekstrarleyfishafar láti stofnuninni í té upplýsingar í skrána, gegn hæfilegri greiðslu.

Af framangreindu er ljóst að ákvæði j-liðar 2. mgr. 6. gr. fjarskiptalaga fjallar um samvinnu tveggja eða fleiri rekstrarleyfishafa um heildstæða símnotendaskrá, þegar fleiri aðilar hafa fengið leyfi til almenns fjarskiptareksturs, og eftir atvikum um afskipti Póst- og fjarskiptastofnunar af útgáfu slíkrar heildarskrár. Mál það er hér er til umfjöllunar varðar hins vegar beiðni fyrirtækis, sem ekki er rekstrarleyfishafi en annast tölvutæka útgáfu upplýsingaskrár um íslensk fyrirtæki og stofnanir, um aðgang að gagnagrunni símaskrár Pósts og síma hf., sem hefur einkaleyfi fram til áramóta á að veita almenna fjarskiptaþjónustu. Ljóst er því að mati samkeppnisráðs að j-liður 2. mgr. 6. gr. fjarskiptalaga hefur ekki áhrif á skyldu Pósts og síma til að veita útgáfufyrirtæki aðgang að gagnagrunni símaskrár fyrirtækisins, né heldur heimildir samkeppnisyfirvalda í máli þessu.

Um starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar gilda að öðru leyti lög nr. 147/1996 en stofnunin hefur umsjón með framkvæmd fjarskipta- og póstmála á landinu skv. lögnum. Samkvæmt ákvæðum laganna eru verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar m.a. að veita leyfi til fjarskipta- og póstpjónustu og að hafa eftirlit með því að leyfishafar uppfylli og virði þau skilyrði og kvaðir sem rekstrarleyfunum fylgja. Ljóst er að ákvæði laga um Póst- og fjarskiptastofnun hamla á engan hátt afskiptum samkeppnisyrvalda í máli þessu. Má ekki síst greina það af af þeim breytingum sem gerðar voru á frumvarpi til laganna fyrir tilstuðlan samgöngunefndar Alþingis. Miðuðu þær breytingar að því að takmarka afskipti Póst- og fjarskiptastofnunar við þá þætti þjónustunnar sem vörðuðu sérstaklega tæknileg atriði eða skilyrði rekstrarleyfa. Voru þær breytingar gerðar í samræmi við breytingar sem gerðar voru á frumvarpi til fjarskiptalaga og til þess að skýra valdsvið Póst- og fjarskiptastofnunar gagnvart öðrum eftirlitsaðilum eins og samkeppnisyrvöldum. Ákvæði samkeppnislaga ná því til þessa máls.

3.

Eins og áður segir hefur Póstur og sími haft einkaleyfi á að veita almenna fjarskiptaþjónustu um áratuga skeið og er öðrum fjarskiptaleyfishöfum ekki til að dreifa eins og er. Fyrirtækið er því í skilningi samkeppnislaga í markaðsráðandi stöðu á fjarskiptamarkaðnum, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 11/1997. Sökum stöðu sinnar hvílir sérstaklega rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að gæta þess að athafnir þeirra raski ekki virkri samkeppni. Að mati samkeppnisráðs tekur þessi skylda jafnt til þess markaðar sem viðkomandi fyrirtæki er markaðsráðandi á og þeirra markaða sem eru í það nánnum tengslum við þann markað að unnt sé að beita hinum efnahagslega styrk á þeim.

Í gögnum málsins kemur fram að fyrirtækið Alnet hefur sett á markað hugbúnað sem nefnist *Tölvusímaskráin*. Samkvæmt upplýsingum frá Alneti er *Tölvusímaskráin* Windows-forrit sem hefur að geyma tengslaupplýsingar um fyrirtæki, stofnanir og félög hér á landi. Hægt er að nota forritið til þess að fletta upp á fyrirtæki eða stofnun og birtast þá upplýsingar á skjánum um heimilisfang, síma- og faxnúmer, kennitölu, netfang og heimasíðu svo eitthvað sé nefnt. Nægir að rita fyrstu stafina í nafni fyrirtækisins til þess að kalla upplýsingarnar fram. Sé móttald í viðkomandi tölvu er hægt að hringja í þann aðila sem flett hefur verið upp á með því að velja einn hnapp. Meðan á símtali stendur sýnir forritið hve lengi hefur verið talað og unnt er að kalla fram yfirlit yfir allar hringingar. Einnig er hægt að senda fax með sama hætti, sé tiltekinn búnaður fyrir hendi. Í stað þess að hringja er hægt að skoða heimasíðu

viðkomandi aðila, ef tölvan er tengd Internetinu, með því að velja viðeigandi hnapp. Notandi getur jafnframt skráð eigin upplýsingar inn í Tölvusímaskrána og geymt á sérstökum stað þau númer sem oftast er hringt í, sem þá er hægt að velja með flýtiaðgerð. Auk þessa er hægt að kalla fram lista yfir aðila innan ákveðinna flokka, t.d. lista yfir aðila innan sama starfssviðs, og prenta á límmiða eða með öðrum hætti. Forritið býður einnig upp á ýmsa aðra valkosti. Samkvæmt upplýsingum frá Alneti kostar ársáskrift að Tölvusímaskránni kr. 6.150 m. vsk. Auk þess er boðið upp á tvær uppfærslur á ári sem kosta samtals kr. 4.000.

Ljóst þykir að hugbúnaður þessi veitir notendum ákveðið hagræði, t.d. varðandi leitarmöguleika og flýtiaðgerðir, sem símaskrá í bókarformi hefur ekki uppá að bjóða. Samkeppnisráð telur að útgáfa tölvutækra skráa af þessum toga teljist til sérstaks markaðar í skilningi samkeppnislaga þar sem virk samkeppni getur ríkt.

Póstur og sími hefur í tengslum við einkaréttarþjónustu sína haldið skrá yfir notendur hennar og nú stendur til að hefja útgáfu slíkrar skrár á tölvutæku formi á síðari hluta þessa árs. Mun ársáskrift að skránni kosta 4–5.000 kr. og í því verði verða innifaldir fjórir geisladiskar með endurnýjuðum gögnum sem sendir verða til eigenda. Þessi starfsemi Pósts og síma mun því teljast til atvinnurekstrar í skilningi 2. gr. samkeppnislaga. Samkvæmt upplýsingum samkeppnisyfirvalda mun tölvutæk símaskrá Pósts og síma vera búin svipuðum eiginleikum og símaskrá Alnets. Ljóst er því að mati samkeppnisráðs að tölvutæk símaskrá Pósts og síma mun veita *Tölvusímaskrá* Alnets, og eftir atvikum sambærilegum skrám annarra fyrirtækja, samkeppni. Þannig er Póstur og sími að fikra sig inn á samkeppnismarkað með vöru sem er í mjög nánnum tengslum við þá þjónustu sem fyrirtækið hefur veitt í skjóli einkaréttar. Í reynd nýtur fyrirtækið einokunarstöðu varðandi upplýsingar um fyrirtæki á Íslandi, stofnanir og ekki síst einstaklinga en sökum áralangs einkaleyfis Pósts og síma er fyrirtækið hið eina sem hefur yfir að ráða skrá yfir slíkar upplýsingar, auk þjónustukerfis sem endurnýjar þær upplýsingar reglulega. Þessi yfirburðastaða Pósts og síma gerir fyrirtækinu kleift að hafa umtalsverð áhrif á samkeppnisaðstæður á markaðnum fyrir tölvutækar símaskrár. Hyggist Póstur og sími nú hefja útgáfu skrárinnar á tölvutæku formi með reglulega endurnýjuðum upplýsingum í samkeppni við aðra aðila hvílir að mati samkeppnisráðs sérstaklega rík skylda á fyrirtækinu sökum stöðu þess að gæta þess að athafnir fyrirtækisins hafi ekki skaðleg áhrif á þeim markaði. Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga getur samkeppnisráð mælt fyrir um

fjárhagslegan aðskilnað á milli samkeppnisrekstrar og verndaðs rekstrar sama fyrirtækisins. Er sérstaklega tekið fram í lokamálslið ákvæðisins að þess skuli gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi. Auk þess er sérstaklega tekið fram í lögum nr. 103/1996 um stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunar að fyrirtækinu sé óheimilt að niðurgreiða verð á búnaði eða þjónustu sem seld er í samkeppni með fjármagni frá rekstri, sem grundvallast á rekstrarleyfi, sbr. 11. gr. laganna.

4.

Í 17. gr. samkeppnislaga er svohljóðandi heimild fyrir samkeppnisyfirvöld til íhlutunar m.a. gegn samningum, skilmálum og athöfnum markaðsráðandi fyrirtækja sem talin eru hafa skaðleg áhrif á samkeppni:

„Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í:

- a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,*
- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum,*
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti.“*

Staðan eins og hún er nú, þ.e. að eingöngu Póstur og sími hafi aðgang að skrá yfir öll starfandi fyrirtæki, stofnanir og einstaklinga á Íslandi, skapar að mati samkeppnisráðs verulega hættu á því að fyrirtækið noti styrk sinn á markaði fyrir almenna símaþjónustu sem á rætur sínar að rekja til áralangs einkaleyfis, til þess að ná yfirráðum á tengdum markaði í mótun, þ.e. markaðnum fyrir tölvutækar símaskrár. Að mati ráðsins getur þessi aðstaða í raun komið í veg fyrir möguleika á samkeppni á jafnræðisgrundvelli í útgáfu umræddra skráa. Á það ekki síst við um möguleika fyrirtækja á að endurnýja upplýsingar sínar. Hafa fyrirtæki í útgáfu slíkra skráa aðallega byggt á nýskráningum fyrirtækja hjá sýslumönnum og leitað til upplýsingaþjónustu Pósts og síma (118) til þess að fá uppgefin símanúmer hjá hinum nýskráðu fyrirtækjum. Hins vegar hafa fyrirtækin ekki talið sig geta staðið að útgáfu sambærilegra skráa yfir einstaklinga þar sem skráning upplýsinga um einstaklinga sé enn síður aðgengileg.

Með heimild í 17. gr samkeppnislaga geta samkeppnisyfirvöld mælt fyrir um aðgang keppinauta að aðstöðu markaðsráðandi fyrirtækis, verði jöfnum samkeppnisskilyrðum ekki komið við með öðru móti. Eru slík sjónarmið mjög í samræmi við kenningu í amerískum og evrópskum samkeppnisrétti sem kallast á ensku „*essential facilities doctrine*“. Í þeirri kenningu felst, að eigi markaðsráðandi fyrirtæki eða búi yfir einhvers konar aðstöðu sem keppinautur getur ekki verið án, geti samkeppnisyfirvöld mælt fyrir um að hinu markaðsráðandi fyrirtæki beri að veita keppinautum aðgang að aðstöðunni. Komu þessi sjónarmið m.a. fram í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 42/1996, varðandi erindi Póstdreifingar ehf. um meinta misnotkun Pósts og síma á markaðsráðandi stöðu sinni, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/1997.

5.

Í málinu hefur komið fram af hálfu Pósts og síma að fyrirtækið telji sér óskyldt að veita aðgang að gagnagrunni símaskrárinnar þar sem skráin og símaskrárgrunnur séu háð höfundarétti. Í samkeppnisrétti er það viðurkennt sjónarmið að ekki sé unnt að beita fyrir sig hugverkarétti til þess eins að komast hjá samkeppni og er ekki heimilt að ganga lengra við gæslu þeirra réttinda en nauðsynlegt er til þess að vernda hugverkaréttinn. T.d. er fyrirtæki ekki heimilt að skýla sér bak við höfundarétt í þeim tilgangi einum að koma í veg fyrir að ný vara komi á markað, eða til að koma í veg fyrir aukna samkeppni á markaði. Einnig er til þess að líta að skráin sem um ræðir er í reynd samantekt á staðreyndum, þ.e. upplýsingum um nöfn og símanúmer fyrirtækja og einstaklinga, auk annarra sambærilegra upplýsinga. Verður að teljast vafasamt að símaskráin fullnægi skilyrðum höfundaréttar um sjálfstæði og frumleika.

Á það ber hins vegar að líta að Póstur og sími hefur umtalsverðan kostnað af umsjón og eftirliti með skráningu notenda og breytingum á henni. Gagnagrunnur fyrirtækisins er því að þessu leyti verðmæti sem rétt þykir að það njóti góðs af. Verður það því ekki skyldað til að láta slíkar upplýsingar af hendi nema gegn hæfilegri greiðslu.

Sökum stöðu sinnar getur Póstur og sími boðið upp á tölvutæka símaskrá sem inniheldur upplýsingar bæði um fyrirtæki og einstaklinga. Jafnframt mun fyrirtækið geta tryggt áreiðanleika skrárinnar með fjórum uppfærslum á ári. Án aðgangs að notendaskrá Pósts og síma geta einkafyrirtæki á þessu sviði ekki boðið tölvutækar skrár sem taka til einstaklinga né heldur tryggt sama áreiðanleika upplýsinga. Verður að telja að notendaskrá Pósts og síma feli í sér

ómissandi aðstöðu í skilningi samkeppnisréttar. Samkeppnisráð telur því að sú ákvörðun Pósts og síma hf. að synja fyrirtækinu Alneti um aðgang að gagnagrunni símaskrárinnar sé til þess fallin að hamla samkeppni í útgáfu tölvutækra skráa yfir fyrirtæki, stofnanir og einstaklinga. Að mati ráðsins felst í þeirri ákvörðun misbeiting á markaðsráðandi stöðu Pósts og síma í almennri fjarskiptaþjónustu, sem hefur skaðleg áhrif á markað fyrir útgáfu tölvutækra upplýsingaskráa og fer því gegn 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga og með vísan til stöðu Pósts og síma hf. telur samkeppnisráð nauðsynlegt að grípa til aðgerða sem girði fyrir hættuna á því að Póstur og sími raski samkeppninni á markaðnum fyrir tölvutækar skrár yfir íslensk fyrirtæki, stofnanir og einstaklinga. Eigi útgáfu- eða hugbúnaðarfyrirtæki að geta keppt við Póst og síma í útgáfu tölvutækra skráa telur samkeppnisráð nauðsynlegt að keppinautar sem eftir því óska fái aðgang að gagnagrunni símaskrár Pósts og síma, þ.e.a.s. þeim upplýsingum sem fyrirtækinu ber skylda til að annast skráningu á í tengslum við framkvæmd einkaréttar ríkisins á almennum fjarskiptarekstri, með sambærilegum kjörum og skilmálum og gilda muni fyrir tölvusímaskrá Pósts og síma hf.

III.

Ákvörðunarorð:

„Í því skyni að efla virka samkeppni í útgáfu tölvutækra upplýsingaskráa yfir íslensk fyrirtæki, stofnanir og einstaklinga mælir samkeppnisráð fyrir um, með heimild í 17. gr. samkeppnislaga, að Póstur og sími hf. veiti keppinautum sem þess óska aðgang að gagnagrunni símaskrár Pósts og síma hf. Skal aðgangurinn veittur með sambærilegum kjörum og skilmálum sem gilda munu fyrir tölvutæka símaskrá Pósts og síma hf.“