

Þriðjudagur, 30. apríl 2002

180. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 13/2002

## **Erindi Halo ehf. vegna meintra brota Veðurstofu Íslands á samkeppnislögum**

### **I.**

#### **Erindið**

##### **1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Magnúsi Inga Erlingssyni hdl., f.h. Halo ehf., dags. 27. nóv. 2000, vegna meintra brota Veðurstofu Íslands á samkeppnislögum.

Í erindinu er óskað eftir rannsókn Samkeppnisstofnunar á starfsemi Veðurstofu Íslands að svo miklu leyti sem starfsemi hennar brjóti í bága við samkeppnislög. Jafnframt er óskað eftir því að Samkeppnisstofnun grípi til eftirfarandi aðgerða:

- „I. Banni misnotkun á markaðsráðandi stöðu Veðurstofu Íslands sem felst í því að afhenda ekki Halo ehf. til úrvinnslu veðurupplýsingar og mæli fyrir um afhendingu slíkra gagna til Halo ehf. Jafnframt er þess krafist að Samkeppnisstofnun banni afhendingu veðurfræðilegra gagna til starfsmanna Veðurstofu Íslands til notkunar í atvinnurekstri sínum og/eða mæli fyrir um að Halo ehf. fái afhent sömu gögn og á sömu kjörum og starfsmenn Veðurstofunnar njóta.*
- II. Banni misnotkun Veðurstofu Íslands á markaðsráðandi stöðu (einokun) sem einkum felst í fyrirhugaðri samningagerð við Radiomiðun ehf. og mæli fyrir um útboð á þeirri starfsemi sem Veðurstofan fyrirhugar að eiga í samstarfi með Radiomiðun. Jafnframt er þess farið á leit að Samkeppnisstofnun banni einokun á svokallaðri bandvídd við gagnaflutninga til sjófarenda og mæli fyrir um aðgang Halo ehf. að slíkum flutningsrásum.*
- III. Í þriðja og síðasta lagi er þess farið á leit að Veðurstofu Íslands verði gert að aðgreina með fjárhagslegum aðskilnaði á milli þess þáttar Veðurstofu Íslands sem starfrækt er í samkeppni við Halo ehf. og að henni séu sett skilyrði sem tryggi að slík aðgreining verði raunhæf þannig að eðlileg samkeppni á veðurþjónustumarkaði sé tryggð.“*

Í erindinu er rekin forsaga samskipta Halo við Veðurstofu Íslands og umhverfisráðuneytið. Fram kemur að Halo sé hátæknifyrirtæki sem tekið hafi þátt í margháttuðu samstarfi við erlendar vísindastofnanir og notið styrkja frá Evrópusambandinu til þess að standa straum af starfseminni. Fyrirtækið hafi þróað án nokkurra styrkja frá íslenska ríkinu veðurupplýsingakerfi og starfrækt samhliða, eða frá 15. maí 1996, veðurþjónustu sem dreifi upplýsingum um veður til einstaklinga og fyrirtækja með Internetinu. Fyrirtækið hafi frá því að það hóf að dreifa veðurupplýsingum starfað á sama markaði og Veðurstofa Íslands við að veita veðurþjónustu og aflað sér tekna með beinum eða óbeinum hætti og hafi haft að meginmarkmiði að bæta hæfni sína sem rannsóknarfyrirtæki. Starfsvettvangur Halo og Veðurstofu Íslands skarist að verulegu leyti.

Halo hafi með bréfi til umhverfisráðuneytisins, dags. 17. maí 1996, leitað eftir svokölluðum GTS veðurgögnum og gögnum og upplýsingum frá ECMWF, Evrópsku veðurreiknimiðstöðinni í Reading. Veðurstofa Íslands sé samstarfsaðili þeirrar stofnunar. Tilgangur fyrirtækisins með beiðninni hafi verið að nýta sér umrædd gögn til fyrirhugaðra rannsókna við endurbætur á staðbundnum veðurspám.

Þessari beiðni Halo hafnaði Veðurstofustjóri með bréfi, dags. 20.06.1996, á þeim forsendum að fyrirtækið Halo væri viðskiptafyrirtæki sem hygðist selja veðurspár sínar á íslenskum veðurþjónustumarkaði; ekki hafi verið komin reynsla á samkomulag Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar (WMO); Veðurstofa Íslands hafi verið bundin af samkomulagi sem skuldbindi hana til þess að afhenda ekki slík gögn til einkaaðila nema fyrir þau væri greitt; enn fremur hafi ekki legið fyrir stefnumótun af hálfu Veðurstofu Íslands og umhverfisráðuneytisins um það hvernig staðið skyldi að afhendingu gagna.

Í erindinu eru færð fram eftirfarandi rök gegn þessum forsendum Veðurstofunnar. Um fyrsta atriðið segir:

*„Halo ehf. er viðskiptafyrirtæki en jafnframt byggir það tilvist sína á áframhaldandi rannsóknarsamstarfi í alþjóðasamstarfi með fyrirtækjum og stofnunum á alþjóðavettvangi. Er veðurþjónustustarfsemi fyrirtækisins bæði aukin þjónusta við neytendur en jafnframt framlag fyrirtækisins til framþróunar í loft- og hafvísindum. Forsendur fyrir þeim veðurupplýsingum sem Halo byggir á eru afar traustar. Hjá fyrirtækinu fer fram umfangsmikil tölvuvinnsla þar sem beitt er alþjóðlega viðurkenndum og vísindalega þróuðum aðferðum við útreikninga á veðurspám. Um er að ræða alþjóðlegar samræmdar upplýsingar frá stofnunum í Bandaríkjunum sem notaðar eru um heim allan. Fer engin umbreyting á grunngögnum fram frá því að þau berast fyrirtækinu og þar til upplýsingar eru birtar á Internetinu, en við þær er bætt til að auka gæði veðurspánna. Fyrirtækið hefur stefnt að því að birta veðurspár sínar með aðstoð Internetsins og á þann hátt hefur þjónusta fyrirtækisins verið ókeypis almenningi, fyrirtækjum og stofnunum, þ.á.m. Veðurstofu Íslands.“*

Í erindinu kemur einnig fram að hafa beri í huga að yfirburðir Veðurstofu Íslands séu miklir. Ítrekað hafi komið fram með óbeinum hætti að opinberar stofnanir sem nýti sér veðurupplýsingakerfi fyrirtækisins hafi ekki gengið til samninga við fyrirtækið vegna einokunarstöðu og þrýstings frá Veðurstofu Íslands enda þótt ekki hafi verið færðar á það beinar sönnur.

Loks vísar lögmaðurinn til þess að á markaðsráðandi fyrirtækjum hvíli alveg sérstök skylda til að gæta varúðar í markaðsaðgerðum sínum. Veðurstofa Íslands sé fyrirtæki í einstakri yfirburðastöðu. Til slíkra stofnana verði ekki eingöngu gerðar þær kröfur að þær misnoti ekki markaðsráðandi stöðu sína, heldur verði slíkar stofnanir að fara einkar varlega í viðbrögðum sínum við samkeppni og þurfi að gæta þess sérstaklega að stefna ekki þeirri samkeppni sem fyrir sé í hættu. Þá sé ekki hægt að skilja á milli rannsóknarþáttar fyrirtækisins og þess þáttar sem rekinn sé á viðskiptagrundvelli. Því er mótmælt að það geti verið forsenda fyrir neitun um afhendingu gagna að fyrirtækið hafi tekjustofna af veðurþjónustustarfsemi sinni. Slík forsenda sé samkeppnis-hindrandi í sjálfu sér og brot gegn b-lið 11. gr. samkeppnislaga.

Um þá forsendu Veðurstofu Íslands að ekki sé komin reynsla á alþjóðasamþykkt<sup>1</sup> heldur lögmaður kvartanda því fram að samkvæmt samþykktinni sé hún bundin skyldu til afhendingu gagna. Veðurstofan sé bundin að þessari samþykkt þar sem hún annist samskipti við Alþjóðaveðurfræðistofnunina sbr. 9. mgr. 3. gr. laga nr. 30/1985 um Veðurstofu Íslands. Veðurstofa Íslands hafi fullgilt samninginn og beri henni og íslenska ríkinu að fullnægja skuldbindingum hans.

Þá kemur fram að í Bandaríkjunum hafi stefna stjórnvalda varðandi afhendingu gagna verið skýr. Stofnanir afhendi gögn sín og þau séu öllum opin, svokölluð „public domain“. Þessi afstaða hafi gert Halo kleift að starfa þar sem það nýti þessi „opnu gögn“. Þessi afstaða Bandaríkjanna hafi leitt til þess að alþjóðasamningur WMO um afhendingu veðurfræðilegra gagna hafi verið gerður og megintilgangur hans sé sá að opna fyrir á alheimsvísu veðurfræðileg gögn til að bæta almennt veðurupplýsingar um heim allan. Bandaríkin treysti á greiðar upplýsingar frá öðrum löndum heims og öfugt. Með fyrrgreindri alþjóðasamþykkt, ályktun 40 (Cg-XII), sé stefnt að því að gæði veðurspáa um allan heim batni og framþróun verði í veðurvísindum.

Lögmaður kvartanda heldur því fram að í ályktuninni sé kveðið á um skyldur veðurstofa til afhendingar gagna sem notuð séu í viðskiptalegum tilgangi. Í 1. viðauka séu skilgreind þau gögn sem afhenda skuli án skilyrða. Í 2. viðauka séu síðan tíundaðar skyldur ríkja innbyrðis við afhendingu gagna sem notuð séu í viðskiptalegum tilgangi.

---

<sup>1</sup> Ályktun 40 (Cg-XII)

Um þá forsendu Veðurstofu Íslands að stofnunin sé bundin af samkomulagi um að afhenda ekki gögn nema fyrir þau sé greitt, heldur lögmaður kvartanda því fram að samningur milli Íslands og evrópsku veðurreiknimiðstöðvarinnar í Reading (ECMWF) um innbyrðis samskipti evrópskra veðurstöðva sé ekkert annað en bandalag einokunaraðila, um að takmarka sem mest samkeppni einkarekinna veðurstöðva. Í samkomulaginu felist ákvörðun samtaka fyrirtækja/stofnana og samstilltar aðgerðir sem hafi áhrif á viðskipti milli samningsaðila innan Evrópu og á Íslandi sem hafi að markmiði eða af þeim leiði að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún takmörkuð eða henni raskað. Þessi samningur og samræmd gjaldskrá hans brjóti gegn samkeppnislögum og EES-samningnum. Í samkomulaginu felist samkeppnishindrun sem brjóti gegn samkeppnislögum, sbr. 10. gr. laganna og beri því að banna samkomulagið sbr. 49. gr. laganna. Jafnframt sé um brot gegn ákvæðum EES-samningsins að ræða, einkum 59. gr. sbr. a, b, c, d og e-lið 53. gr. samningsins. Telja verði einsýnt að 44. gr. samkeppnislaganna eigi við í þessu sambandi. Því beri að virða þetta hagsmunasamkomulag að vettugi, sbr. 2. mgr. 53. gr. EES-samningsins.

Loks vísar lögmaður kvartanda til þess að Veðurstofan hafi áður haldið því fram að stefnumótun stjórnvalda liggi ekki fyrir á þessu sviði. Halo telur hins vegar að ljóst sé hverjar skyldur Veðurstofunnar séu á grundvelli ákvæða alþjóðasamþykktu og laga. Því sé fullnægjandi grundvöllur fyrir því að taka ákvarðanir án sérstakrar stefnumótunar þar sem ákveðnar skyldur hvíli á stofnuninni og stefnumótun sé í því ljósi óþörf. Jafnframt telji Umboðsmaður Alþingis að ekki sé hægt að bíða með afgreiðslu máls þar til reglur hafi verið settar.<sup>2</sup>

Halo telur að Veðurstofan hafi sett ólögmæt skilyrði fyrir afhendingu veðurfræðigagna sem feli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Þetta komi fram í svari umhverfisráðuneytisins frá 20. janúar 1997 vegna fyrirspurnar Halo (sem er fylgigagn með erindinu), þar sem segi að Veðurstofan telji eðlilegt að fyrirtæki sem ætli að hasla sér völl á veðurþjónustumarkaðnum kynni og geri grein fyrir framleiðslu sinni og þjónustugetu áður en notendur taki afstöðu til viðskipta. Halo telur sig hafa með ítarlegum hætti gert grein fyrir framleiðslu sinni, auk þess sem fyrirtækið hafi starfrækt veðurspálíkan frá 15. maí 1996.

Halo telur að sú tregða stjórnvalda að svara erindum Halo og þau skilyrði sem Veðurstofan setji fyrir afhendingu gagna sé brot á a og d-lið 11. gr. samkeppnislaga. Þá segir í erindinu:

*„Umhverfisráðuneytið telur í bréfi sínu dags. 20.1.1997 að Veðurstofan eigi val um afhendingu veðurfræðilegra upplýsinga. Umbjóðendur mínir telja að það sé rangt. Telja verður í ljósi þess sem áður er rakið að Veðurstofunni sé skylt að afhenda nefnd gögn og gera allt sem í hennar (leiðrétt) valdi stendur til þess að standa við þær*

---

<sup>2</sup> Sjá álit Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1754/1996.

*skuldbindingar sínar bæði á grundvelli alþjóðlegra samþykktu um afhendingu veðurgagna og á grundvelli skuldbindinga samkvæmt íslenskum lagaákvæðum sem hér verða rakin á eftir. Fallist er hins vegar á þá skýringu ráðuneytisins að Veðurstofunni sé heimilt að gera samninga um afhendingu gagna að fengnu samþykki ráðuneytisins enda standist öll skilyrði fyrir slíkri gagnaveitingu ákvæði samkeppnislaga.“*

Þá telur Halo að 1. gr. laga um Veðurstofu Íslands skyldi hana til að afhenda veðurfræðileg gögn þar sem henni beri að vinna að rannsóknum á sviði veðurfræði. Þá sé einnig mælt fyrir um slíkt í 1., 2., og 3. gr. laga um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál nr. 21/1993.

Halo heldur því fram að svo virðist sem að í gildi sé samningur milli Veðurstofu Íslands annars vegar og Veðurfræðafélagsins hins vegar um afhendingu gagna. Þetta telur Halo að sé skýrt brot á c-lið 11. gr. samkeppnislaga og fer fram á að Samkeppnisstofnun skyldi Veðurstofuna til að opna aðgengi að þessum upplýsingum á grundvelli sömu skilmála og Veðurfræðafélagið njóti.

Einnig er áréttað að Veðurstofunni beri að veita Halo aðgang að GTS mælingagögnum ásamt öðrum gögnum og upplýsingum sem berist til Veðurstofu Íslands.

Loks er farið fram á að Samkeppnisstofnun banni nefnt samkomulag við ECMWF og mæli fyrir um afhendingu nefndra gagna með fyrirmælum um að bannað sé að skilyrða afhendingu gagna á þeim forsendum að um sé að ræða viðskiptaleyndarmál eða að greitt sé endurgjald sem sé ekki í neinu samræmi við þann kostnað sem Veðurstofan hafi af öflun upplýsinganna.

Að endingu mælist lögmaður Halo til þess að lögum um Veðurstofu Íslands verði breytt í þá veru að þau standist samkeppnislög.

## **II.**

### **Málsmeðferð**

#### **1.**

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 17. jan 2001, var erindið sent Veðurstofu Íslands til umsagnar og óskað eftir tilteknum upplýsingum. Umsögn Veðurstofunnar barst þann 1. febrúar 2001. Þar er fyrst rakið hvert hlutverk Veðurstofunnar sé.

Veðurstofan starfi á grundvelli laga nr. 30/1985 og reglugerðar nr. 67/1996. Enn fremur mótist starf hennar af lögum nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og

skriðuföllum. Hlutverk hennar sé mjög víðtækt eins og rakið sé í fyrstu 5 greinum reglugerðarinnar og í 3.-7. gr. ofanflóðalaganna. Þá sé það einnig hlutverk stofnunarinnar að annast fyrir hönd Íslands samskipti við alþjóðastofnanir, gæta hagsmuna Íslands og sjá um að uppfylla skuldbindingar þjóðarinnar m.a. á sviði veðurþjónustu og umhverfissvöktunar. Veðurstofustjóri sé fastafulltrúi Íslands hjá Alþjóðaveðurfræðistofnuninni, WMO (World Meteorological Organization). Þar sitji hann í stjórnnum samstarfsstofnana veðurstofa í V-Evrópu eins og Eumetnet (samstarfs- og samræmingarvettvangur í grunnstarfsemi veðurstofa) og Ecomet (hagsmunasamtök veðurstofa á veðurþjónustumarkaði) og sé ábyrgur fyrir framkvæmd samnings milli Íslands og evrópsku veðurreiknimiðstöðvarinnar í Reading, ECMWF (European Center for Medium range Weather Forecast). Þá sé einnig löng hefð fyrir nánú samstarfi veðurstofa á Norðurlöndunum. Meginskyldur Veðurstofunnar á vettvangi WMO sé rekstur athuganakerfis á Íslandi og á hafsvæðum umhverfis landið svo og miðlun veðurupplýsinga á hinu alþjóðlega fjarskiptakerfi samtakanna GTS (Global Telecommunication System).

Í greinargerð Veðurstofu Íslands segir að veðurþjónusta sé víðfeðmt hugtak, enda spanni hún m.a. öflun upplýsinga um veður og dreifingu þeirra, ýmis konar úrvinnslu rauntímagagna, veðurspágerð, viðvaranþjónustu og spáþjónustu við almenning og ýmsa atvinnusérhópa. Þá felist í henni veðurfarsúrvinnsla, hönnunarráðgjöf, hættumat, rannsóknir og margt fleira. Eðli og starfsumhverfi veðurþjónustunnar sé einnig fjölbætt og alþjóðlegt, þar sem taka verði mið af alþjóðlegum skyldum og samningum, lögboðnu hlutverki, stefnu stjórnvalda, síbreytilegum kröfum almennings og örrí tæknipróun.

Rakin er þróun alþjóðlegs samstarfs um veðurfræði. Þar kemur fram að ríkisveðurstofur um 180 aðildarlanda WMO sjái um framkvæmd þeirra skuldbindinga sem aðild að WMO feli í sér og komi einkafyrirtæki þar ekki nærri. Almenn veðurþjónusta hafi því allt fram yfir 1980 verið alfarið á vegum opinberra stofnana í flestum löndum, utan Bandaríkjanna. Milli ríkisveðurstofa hafi gilt óskráðar reglur um gagnkvæmt frjálst aðgengi að öllum þeim gögnum og veðurupplýsingum sem að gagni geti komið í veðurþjónustu hvers lands, enda sé það einn af hornsteinum allrar viðvarana- og spáveðurþjónustu. Ekki hafi verið gert ráð fyrir að þessi veðurgögn væru nýtt til að afla sérstakra tekna á veðurþjónustumarkaði og því síður að til samkeppni gæti komið milli ríkisveðurstofa yfir landamæri, eins og nú er raunin á hinu evrópska efnahagssvæði.

Fram kemur að veðurþjónusta hafi þróast með gjörólíkum hætti austan hafs og vestan. Þetta eigi sér rætur í tveimur andstæðum meginstefnum varðandi hlutverk og starfsemi opinberra stofnana. Annars vegar í þeirri stefnu stjórnvalda í Bandaríkjunum sem felist í að opinberum fyrirtækjum hefur allt frá 1966 verið meinað að starfa á markaði og afla tekna með sölu á gögnum og þjónustu. Hins vegar í þeirri stefnu

flestra evrópskra ríkisstjórna síðustu 20 ára að ýta opinberum fyrirtækjum sífellt meira út á braut sértekjuöflunar annað hvort á samkeppnismarkaði eða með innheimtu þjónustugjalda, allt til að geta dregið úr framlögum til opinbers rekstrar. Tímamótasamkomulag hafi verið gert á XII. allsherjarþingi WMO um aðgengi og dreifingu á veðurgögnum með ályktun nr. 40/1995 (Resolution 40 (Cg-XII)), sem Halo vísi til í erindi sínu. Aðalatriði þessarar samþykktar séu að aðildarríki WMO skuldbindi sig til að viðhalda eða auka aðgengi að veðurupplýsingum hvers annars til að ná betri árangri í því meginhlutverki að vernda líf og eignir. Þá sé þar sérákvæði um frjálst og ótakmarkað aðgengi rannsóknarstarfseminnar að veðurfræðilegum gögnum og í þriðja lagi sé gert ráð fyrir að einkafyrirtæki sem rekin séu á markaðsforsendum hafi aðgengi að ákveðnum hluta veðurgagna en hvert aðildarríki geti sett skilyrði um notkun þeirra.

Um Ecomet hefur Veðurstofan það að segja að á hinu evrópska efnahagssvæði starfi 18 ríkisveðurstofur þar sem hver og ein sinni lögbundnu hlutverki veðurþjónustu og gagnaöflunar. Í ljósi þess að stefna flestra ríkisstjórna á EES sé að opinberar stofnanir auki tekjur sínar af seldri þjónustu eins og áður er getið um, hafi komið upp ýmis vandamál sem séu samfara því að um eitt markaðssvæði sé að ræða. Til að koma í veg fyrir að hugsanleg samkeppni veðurstofa skaðaði nauðsynlega samvinnu og gagnkvæma veðurgagnaflutninga milli landa svo og til að koma á samræmdri afstöðu veðurstofanna til einkarekinna veðurþjónustufyrirtækja innan EES hafi ríkisveðurstofurnar árið 1995 stofnað með sér hagsmunasamtök, Ecomet. Allar ríkisveðurstofur á EES auk þeirrar svissnesku séu nú aðilar að samtökunum. Samtökin hafi sóst eftir viðurkenningu samkeppnisdeildar framkvæmdastjórnar ESB á sérstöðu veðurþjónustumarkaðarins og viðurkenndi hún þessi samtök á síðari hluta ársins 1999, þrátt fyrir mikla andstöðu einkafyrirtækja á veðurþjónustumarkaði og samtaka þeirra.

Í umsögn Veðurstofunnar kemur enn fremur fram að um sé að ræða a-hluta stofnun með ársveltu nálægt 610 milljónum króna. Á árinu 1999 hafi um 350 m. kr. komið úr ríkissjóði, um 110 m. kr. frá Alþjóðaflugmálastofnuninni ICAO, sem séu greiðslur fyrir veðurþjónustu við alþjóðlegt flug á N-Atlantshafi samkvæmt samningi sem Ísland og 23 aðildarríki ICAO hafi gert með sér 1948. Um 70 m. kr. hafi komið úr ofanflóðasjóði vegna lögboðinna verkefna á sviði snjóflóðavarna. Íslenskir og erlendir rannsóknarstyrkir hafi numið um 60 m. kr. og afgangurinn um 20 m. kr. sé fyrir selda þjónustu sem að hluta til megi skilgreina á samkeppnismarkaði. Hér sé um að ræða þjónustu við dagblöð og sjónvarpsstöðvar, tekjur af sjálfvirkum símsvara, sérstök veðurfarsleg úrvinnsluverkefni vegna mannvirkjagerðar og skipulags, ýmsar úttektir og vottorðaútgáfu vegna slysa og óhappa auk ýmissa ráðgjafaverkefna fyrir stjórnvöld og opinberar stofnanir. Veðurstofan starfi þó ekki að neinu leyti á markaðsforsendum enda segi í lögum og reglum um starfsemi hennar að verðlagning á þjónustu hennar

skuli vera þannig, að tekjur standi einungis undir útlögðum kostnaði og sé verðskrá stofnunarinnar, sem sé háð samþykki ráðherra, miðuð við það.

Varðandi fullyrðingu Halo um að Veðurstofa Íslands hafi neitað Halo um afhendingu á veðurupplýsingum til úrvinnslu telur Veðurstofan að ekki sé ljóst hvaða upplýsingar sé átt við. Miða verði við að annars vegar sé átt við veðurathuganir og hins vegar tölvureiknaðar veðurspár. Rauntímaveðurathuganir frá Íslandi séu öllum opnar enda er þær bæði að finna á heimasíðu Veðurstofunnar og í textavarpri Ríkissjónvarpsins. Færi Halo fram á að fá þessar upplýsingar afhentar á tiltekinn hátt væri unnt að verða við því, en greiða þyrfti fyrir vinnu sem af því hlytist. Veðurstofan telur að hvergi í Evrópu séu veðurathugunargögn jafn auðfengin og aðgengileg en víða séu þessi gögn seld til notkunar bæði beint til einstakra notenda og til þeirra sem nota þau til að sinna veðurþjónustu á markaði.

Veðurstofan telur sig, með vísan til ályktunar 40 (Cg-XII) frá WMO, geta sett skilyrði um notkun á hluta gagnanna. Á þetta hafi ekki reynt gagnvart Halo. Veðurstofan bendir enn fremur á að henni sé ekki heimilt að afhenda nema hluta gagnanna (essential data), en um önnur gögn (additional data) verði að leita samþykkis viðkomandi veðurstofu, jafnvel þótt þessi gögn séu á GTS, fjarskiptakerfi WMO.

Varðandi aðgengi að tölvureiknuðum veðurspágögnum kemur fram að Veðurstofan notist aðallega við gögn úr þremur líkönum. Í fyrsta lagi frá bresku veðurstofunni UKMO, sem dreifi gögnum úr líkankeyrslum sínum á GTS til allra veðurstofa heimsins samkvæmt samningi við WMO. Þessum veðurgögnum sé Veðurstofunni ekki heimilt að afhenda þriðja aðila. Í öðru lagi noti Veðurstofan spágögn sem framleidd séu af dönsku veðurstofunni, DMI, með keyrslu á spálíkani HIRLAM sem Veðurstofan hafi ásamt átta öðrum veðurstofum í Evrópu, átt aðild að því að þróa í rúman áratug. Gerður hafi verið samstarfssamningur við DMI um sameiginlega líkankeyrslu enda þjóni danska veðurstofan Grænlandi og Færeyjum auk Danmerkur. Greiði Veðurstofan DMI nokkra upphæð fyrir þetta verkefni. Úr þessu spálíkani geti Veðurstofan afhent gögn gegn greiðslu þar sem farið sé eftir gjaldskrá sem viðkomandi veðurstofa hafi kynnt í Ecomet verðskrá. Í þriðja lagi hafi Veðurstofan aðgengi að spágögnum frá fyrrnefndri veðurreiknimiðstöð í Reading, ECMWF. Samningur milli Veðurstofunnar og ECMWF um gagnkvæmt aðgengi að veðurupplýsingum frá Íslandi og framleiðslugögnum ECMWF er frá 1980 og greiði Veðurstofan um 6 milljónir kr. á ári fyrir þessi gögn, bæði með framlagi til ECMWF og til reksturs sérstakrar afkastamikillar fjarskiptalínu milli stofnananna. Þá kemur fram að Veðurstofunni sé heimilt með samþykki ECMWF að gera samning við veðurþjónustufyrirtæki um afhendingu þessara gagna. ECMWF hafi sett gjaldskrá sem skylt sé að fara eftir, enda renni 75-85% af sölutekjum gagnanna til ECMWF.



Varðandi kröfu Halo um að Samkeppnisstofnun banni afhendingu veðurfræðilegra gagna til starfsmanna Veðurstofu Íslands í eigin atvinnurekstri tekur Veðurstofan fram að slík afhending fari ekki fram og því engir samningar til þar um. Hins vegar sé í gildi samstarfssamningur milli Veðurstofunnar og Ríkisútvarpsins-Sjónvarps um að Veðurstofan leggi Sjónvarpinu til veðurathuganir, almennar veðurspár og veðurspágögn til flutnings veðurfregna í Sjónvarpinu. Veðurstofunni sé hins vegar einungis skylt að koma veðurfregnum á framfæri í Ríkisútvarpinu, en Sjónvarpið sé einn mikilvægasti miðill veðurfregna til almennings. Þess vegna hafi fyrrnefndur samstarfssamningur verið gerður árið 1998. Veðurstofan geti hins vegar ekki lagt til veðurfræðinga og því hafi Sjónvarpið samið beint við þá veðurfræðinga sem þar koma að málum.

Um kröfu Halo um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu sem felist í fyrirhugaðri samningagerð við Radiomiðun hefur Veðurstofan það að segja að slíkur samningur sé ekki til. Tilraunaverkefni hafi á hinn bóginn verið í gangi milli þessara aðila um miðlun veðurupplýsinga til skipa um upplýsingakerfi sem Radiomiðun hafi komið upp á síðustu tíu árum eða svo. Þetta sé kerfi hugbúnaðar og tækja þar sem miðlað sé alls konar upplýsingum sem komið geti sjófarendum að gagni. Þetta kerfi sé rekið á þeim forsendum að seldur sé móttökubúnaður um borð í skipin um leið og gerðir séu áskriftarsamningar milli útgerðar og Radiomiðunar um aðgengi að upplýsingum. Veðurstofan hafi það lögboðna hlutverk að koma veðurspám og viðvörðunum til sjófarenda og telji að hér sé um bætta þjónustu við sjófarendur að ræða. Þessu til viðbótar séu veðurspár hennar og viðvaranir til skipa einnig sendar út frá strandastöðvum Landssímans og hinu alþjóðlega NAVTEX kerfi í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar veðurstofa.

Einnig kemur fram að með tilraunaverkefninu sé gerð tilraun með að miðla almennum upplýsingum á textaformi en einnig séu niðurstöður reiknilíkana birtar á myndrænu formi í tölvum um borð í skipunum. Þar sé notaður fyrrnefndur búnaður Radiomiðunar sem keyptur hafi verið í velflest skip. Gögnin fari bæði um gervihnött og í gegnum NMT-kerfi Landssímans. Hugsanlegt framhald þessa verkefnis ráðist að sjálfsögðu af niðurstöðu þess, gagnsemi og áhuga notenda. Hingað til hafi Veðurstofan ekki litið á þetta sem tekjuskapandi verkefni á einhverjum samkeppnismarkaði. Hins vegar sé ljóst að upplýsingakerfi Radiomiðunar sé rekið á markaðsforsendum.

Loks telur Veðurstofan að ekki sé ljóst hvað felist í kröfu Halo um fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi Veðurstofunnar sem sé í samkeppni við Halo. Veðurstofan hafi afar litlar tekjur af seldri þjónustu og byggist sú sala ekki upp á neinum markaðstengdum forsendum og því síður sé lögboðinn starfsrammi Veðurstofunnar líkur því sem gerist hjá fyrirtæki á markaði. Svo segir í textanum:

*„Í athugasemdum frá Samkeppnisstofnun ESB við ECOMET-samninginn er gert ráð fyrir fjárhagslegum aðskilnaði milli markaðsstarfsemi veðurstofa og annarrar starfsemi, ef tekjur af markaðsstarfsemi viðkomandi veðurstofu fer yfir 1 milljón ECU á ári. Sértekjur Veðurstofunnar af seldri veðurþjónustu skv. stjórnvaldsákvæðaðri gjaldskrá stofnunarinnar séu langt undir þessu marki. Þá verði ekki séð að veðurþjónustustarfsemi Halo ehf. skarist við starfsemi Veðurstofunnar nema á Internetinu.“*

Svo kemur fram að á Internetinu sé einungis að finna þær almennu upplýsingar sem Veðurstofunni beri að veita almenningi lögum samkvæmt. Veðurþjónustan sem felist í upplýsingaþjónustu á Internetinu og rekstri vefsíðu sé aðeins brot af starfsemi veðurstofa almennt og hægt sé að afla veðurupplýsinga með þessum hætti, m.a. fyrir Ísland, á hundruðum staða á Internetinu. Í N-Ameríku einni séu talin um 400 fyrirtæki sem miðli veðurupplýsingum á netinu.

## 2.

Samkeppnisstofnun sendi umsögn Veðurstofunnar til Halo þann 14. febrúar 2001. Svar Halo barst þann 14. mars. 2001.

Þar eru fyrst gerðar almennar athugasemdir við umsögn Veðurstofunnar um erindið. Halo telur að staðfest sé í þeirri umsögn að allar umkvartanir fyrirtækisins eigi við rök að styðjast.

Halo telur að ákvæði samkeppnislaga girði fyrir að aðildarríki geti sett skilyrði um notkun veðurfræðilegra gagna. Jafnframt telur Halo að ótakmörkuð heimild til að skilyrða afhendingu gagna brjóti gegn Ályktun 40 (Cg-XII) frá WMO. Hnattræn gögn eða líkanagögn úr hnattrænum reiknilíkönunum eigi samkvæmt þessari alþjóðasamþykkt WMO að vera aðgengileg til notkunar fyrir einkafyrirtæki. Samkeppnissjónarmið mæli með því að opinberum stofnunum sé ekki falin veðurspáþjónusta, slíkt auki á þjóðhagslega hagkvæmni og bæti nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins

Síðan segir í athugasemdum Halo:

*„Í athugasemd frumvarps með 3. gr. laga nr. 8/1993, kemur fram að lögin nái til samninga, skilmála og athafna sem hafi eða sé ætlað að hafa áhrif hér á landi. Samkeppnisstofnun hefur því á grundvelli þessa ákvæðis fulla heimild til þess að víkja til hliðar samningsskuldbindingum eins og þeim sem felast í samvinnu evrópskra veðurstofa um samræmda gjaldskrá (verðstýringu) við afhendingu gagna, brjóti þau í bága við samkeppnislög. Telja verður að íslensk samkeppnislög gangi frammar samkomulagi hagsmunasamtaka veðurstofa „cartel“ sem hafi það að markmiði að hindra samkeppni hér á landi með takmörkun á gagnaafhendingu og samræmdri gjaldskrá. Því er mótmælt að hugsanleg viðurkenning framkvæmdastjórnar EB sem ekki hefur verið sýnt fram á með gögnum, bindi hendur Samkeppnisstofnunar sem*

*starfar á grundvelli landslaga. Ítrekað er á það bent að hér sé um að ræða brot gegn 10. gr. samkeppnislaganna.“*

Svo fer lögmaður Halo fram á að Veðurstofan leggi fram staðfest gögn sem sanni tekjuskiptingu stofnunarinnar. Einkum er óskað eftir því að Veðurstofan sýni hvaða tekjur hún hafi af markaðsstarfsemi sinni og hvaða kostnaði hún hafi varið í þróunarstarf til þess að unnt sé að veita nefnda þjónustu. Halo telur að Veðurstofan hafi ráðstafað fjármunum sem henni séu tryggðir á fjárlögum til þess að kosta starfsemi sem sé í beinni samkeppni við Halo.

Þá verði ekki annað séð en að tekjur stofnunarinnar af sölu á veðurþjónustu til ICAO kunni einnig að vera gögn sem seld séu á markaði í samkeppni við Halo. Þjónustan við ICAO virðist ekki hafa verið boðin út í samræmi við ákvæði laga um útboð.

Þá er mótmælt þeirri fullyrðingu að Veðurstofan starfi ekki á markaðsforsendum. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 18/1995 hafi verið talið að með hugtakinu samkeppni sé átt við þá stöðu að fyrirtæki markaðssetji vöru eða þjónustu við þær aðstæður að salan geti haft áhrif á solumöguleika annars fyrirtækis. Þetta eigi við um sölu veðurspáa til fjölmiðla og með birtingu slíkra upplýsinga á Internetinu gegn gjaldi. Starfsemi Veðurstofunnar á þessum sviðum hafi með beinum eða óbeinum hætti komið í veg fyrir að samningar við stofnanir ríkisins hafi náðst. Jafnframt hafi Veðurstofan ítrekað undirboðið þjónustu Halo á vettvangi veðurspáþjónustu til birtingar á Internetinu.

Einnig er óskað eftir því að Samkeppnisstofnun meti hvort gjaldskrá Veðurstofu Íslands feli í sér niðurgreiðslu þeirrar þjónustu sem sé í samkeppni við Halo og brjóti þar með gegn samkeppnislögum. Gjaldskráin sé í sumum tilvikum háð því hver viðsemjandinn sé hverju sinni, þannig er hún til dæmis háð fjölda heimsókna vefþjónustunnar þar sem veðurupplýsingar eru veittar. Þá kemur einnig fram að Halo telur að ekki sé tryggt að samkeppnislögin nái markmiði sínu þó svo að kveðið yrði á um fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi Veðurstofunnar sem sé í samkeppni á frjálsum markaði, nema mælt verði fyrir um einkavæðingu þess þáttar sem sé í samkeppni við starfsemi Halo.

Þá vikur lögmaður kvartanda að upphaflegum kvörtunum Halo. Í fyrsta lagi sé um að ræða kvörtun um gagnaaðgengi. Halo telur að gögnin eigi að vera öllum opin á grundvelli alþjóðasamþykktar WMO. Fyrirtækið hafi ekki sóst eftir að fá gögn sem séu verðlögð að mati Halo á grundvelli einokunarsamnings. Halo telur að ólöglegt sé að miða kostnað við afhendingu gagnanna við flutning veðurgagna frá Bretlandi til fyrirtækisins en ekki frá Veðurstofu Íslands. Það væri sú leið sem væri aðgengileg ef talið verði að gjaldskrá hagsmunasamtaka veðurstofa standist samkeppnislög. Þau gögn sem Halo hafi óskað eftir að látin yrðu í té eru: „*GTS mælingargögn sem óheft*

*aðgengi er að samkvæmt skilgreiningum WMO.*“ Halo óskar eftir frekari rökstuðningi fyrir þeirri niðurstöðu Veðurstofunnar að afla verði samþykkis viðkomandi veðurstofu vegna gagna sem falli undir skilgreininguna „additional data“ enda þótt þau séu á GTS formi. Halo telur að ef um sé að ræða kröfu á grundvelli samráðs- og einokunarsamnings evrópskra veðurstofa þá séu samkeppnisyfirvöld óbundin af slíkum samráðssamningi, sbr. 10. og 11. gr samkeppnislaga.

Þá tekur lögmaður kvartanda það fram að starfsemi fyrirtækisins Halo falli undir veðursþáþjónustu en ekki veðurfregnaþjónustu og því falli rauntímaveðurathuganir utan starfssviðs fyrirtækisins.

Halo telur nauðsynlegt að Samkeppnisstofnun taki afstöðu til þess hvort einokunarsamningur evrópskra veðurstofa sem Veðurstofustjóri ber fyrir sig, standist íslensk samkeppnislög. Nær það til afhendingar gagna frá dönsku veðurstofunni (DMI), bresku veðurstofunni (UKMO) og frá veðurreiknimiðstöðinni í Reading (ECMWF), þar sem gjaldskrá þessara aðila byggir á Ecomet verðskrá.

Varðandi umsögn Veðurstofunnar vegna kvörtunar Halo um afhendingu gagna til Sjónvarpsins gerir lögmaður kvartanda athugasemdir við þá fullyrðingu Veðurstofunnar að vegna manneklu hafi verið nauðsynlegt að fá utanaðkomandi veðurfræðinga til þess að sinna veðurþjónustunni. Það sé öllum ljóst að flestir þeir sem flytji veðurfréttir í sjónvarpi starfi jafnframt á Veðurstofunni.

Halo fer fram á að fá sömu gögn og afhent eru Sjónvarpinu, afhent án verðlagningar, þar sem í umsögn Veðurstofustjóra komi fram að þau séu afhent án verðlagningar.

Varðandi kröfu Halo um að Samkeppnisstofnun banni samstarf Veðurstofunnar og Radiomiðunar telur Halo að umrætt tilraunaverkefni standist ekki ákvæði samkeppnislaga. Í umsögn Veðurstofunnar um upphaflega erindið komi fram að ekki sé um að ræða tekjuskapandi verkefni. Opinberum fjármunum sé því úthlutað til einkafyrirtækis sem við það öðlist yfirburðaaðstöðu við að koma sér upp kerfi sem það eigi og reki og geti með því einokað og ráðið hverjir flytji gögn til sjófarenda á hafi úti. Telur Halo að með þessum samningi sé einokun Veðurstofunnar á dreifingu veðurupplýsinga aukin. Hér sé um að ræða brot á 10. og 11. gr. samkeppnislaga, einkum b-liðum þessara greina. Þá hafi Halo ekki verið boðið að nýta hugsanlegar gagnarásir við afhendingu sinna veðursþáupplýsinga til sjófarenda.

Varðandi kröfu um fjárhagslegan aðskilnað hefur Halo því við að bæta að slíkur aðskilnaður sé nauðsynlegur til þess að unnt verði að tryggja heilbrigða samkeppni á sviði þjónustu við veitingu veðursþáupplýsinga. Jafnframt telji Halo að fjárhagslegur aðskilnaður eigi að ná til þeirra verkefna sem nú séu í beinni samkeppni við fyrirtækið, þ.e. sala á veðursþá til birtingar á Interneti og í fjölmiðlum og til sölu á

veðurupplýsingum til Flugmálastjórnar, en íslensk útboðslög nái til þess að skylda aðila til þess að bjóða út þá þjónustu hér á landi, sbr. 10. gr. laga nr. 52/1987. Þá telur Halo að fjárhagslegur aðskilnaður sé til þess fallinn að auðvelda samanburð á kostnaði við afhendingu veðurupplýsinga og bæti almenn samkeppniskilyrði milli Halo ehf. og Veðurstofu Íslands.

Enn fremur er því vísað á bug að viðmiðunarreglur sem settar séu af einokunarsamtökum veðurstofa í Evrópu bindi hendur samkeppnisyfirvalda hér á landi. Um það gildi íslensk lög, enda hafi samkeppnisráð kveðið á um fjárhagslegan aðskilnað hjá opinberum stofnunum, m.a. hjá Rannsóknarstofnun landbúnaðarins.<sup>3</sup> Hér sé um að ræða eina úrræðið sem tryggi að opinberir aðilar niðurgreiði ekki samkeppnisþjónustu með skattpeningum eða tekjum sem ætlað sé að standa straum af annarri starfsemi. Á hinn bóginn kunni að vera erfitt að fylgjast með að slík skipan tryggi raunverulega samkeppni í framkvæmd.

Loks fer Halo fram á það að Samkeppnisstofnun setji þeirri starfsemi Veðurstofunnar sem sé í samkeppni við Halo ehf. ströng skilyrði og mæli með einkavæðingu þess þáttar sem rekinn sé á markaðsforsendum.

### 3.

Samkeppnisstofnun sendi athugasemdir Halo til Veðurstofunnar til umsagnar þann 5. júní 2001. Þar var sérstaklega óskað eftir upplýsingum Veðurstofunnar um ákveðin atriði.

Í fyrsta lagi var óskað upplýsinga um það hvaða skilyrði Veðurstofan hafi sett um notkun á hluta veðurgagna með vísan til ályktunar 40 (Cg-XII) frá WMO og hvaða gögn séu háð slíkum skilyrðum. Í öðru lagi var óskað upplýsinga um það hvort Halo hafi fengið afhent einhver þeirra erlendu gagna sem fyrirtækið hefði óskað eftir. Þar sem fram komi í umsögn Veðurstofunnar frá 1. febrúar 2001 að henni sé heimilt að afhenda svokölluð grunngögn (essential data) en viðbótargögn (additional data) verði aðeins afhent með samþykki viðkomandi veðurstofu. Óskað var upplýsinga um hvort Veðurstofan hafi fengið samþykki fyrir því.

Enn fremur var óskað frekari upplýsinga um samstarf evrópskra ríkisveðurstofa, ECOMET, um tilraunaverkefni í samstarfi við Radiomiðun og sölu Veðurstofunnar á veðurþjónustu til ICAO. Einnig var óskað upplýsinga um tekjuskiptingu stofnunarinnar og þá hvaða tekjur stofnunin hafi af markaðsstarfsemi sinni.

---

<sup>3</sup> Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 7/1997.

#### 4.

Umsögn Veðurstofunnar barst með bréfi dags. 4. júlí 2001. Þar er fyrst svarað fyrrgreindum spurningum Samkeppnisstofnunar.

Varðandi notkun annarra á gögnum í eigu Veðurstofu Íslands er greint frá því að aðeins séu þau skilyrði sett sem talin séu upp í 10. gr. reglugerðar nr. 367/1996 um starfsemi Veðurstofu Íslands, sem kveður á um höfundarétt að gögnunum. Um afhendingu erlendra gagna gildi hins vegar sú regla, að þegar Veðurstofunni berist beiðni um afhendingu skilgreindra erlendra viðbótargagna leiti hún álits viðkomandi eiganda gagnanna á því hvort setja skuli einhver skilyrði um notkun þeirra í markaðstilgangi. Hverri ríkisveðurstofu sé það í sjálfsvald sett að ákveða og tilkynna til Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar, WMO, hvaða gögn skuli teljast grunngögn og hvaða gögn viðbótargögn. Sé um viðbótargögn að ræða sé skylda að afhenda þau, en verð og notkunarskilyrði séu háð ákvörðun eiganda gagnanna innan ramma Ecomet-samkomulagsins. Það sé aðeins hluti af þeim gögnum sem flæði um GTS-fjarskiptakerfi WMO sem séu skilgreind sem frumgögn og því sé það alls ekki rétt að GTS-gögn séu öllum opin til frjálsra nota á markaði. Þá verði að hafa í huga að GTS-kerfið sé lokað fjarskiptakerfi milli ríkisveðurstofa heimsins og hafi upphaflega verið sett á laggirnar til að tryggja að öll nauðsynleg gögn gætu flætt frjálst og örugglega milli veðurstofanna öllum löndum til hagsbóta.

Þá sé Veðurstofunni ekki kunnugt um að Halo hafi farið fram á önnur gögn en spágögn frá ECMWF. Þau gögn séu að stærstum hluta skilgreind sem viðbótargögn og séu háð gjaldskrá ECMWF. Veðurstofunni sé ekki heimilt að afhenda þau gögn nema til samstarfsaðila stofnunarinnar innanlands og til rannsóknarverkefna.

Varðandi Ecomet hefur Veðurstofan því við að bæta að verðskrá samtakanna sé ekki samræmd heldur ákveði hver veðurstofa gjaldskrá fyrir þau gögn og afurðir sem hún framleiði og sé eigandi að. Gjaldskrá Veðurstofu Íslands sé sett af umhverfisráðherra. Í henni sé ekki að finna sérstök ákvæði um sölu gagna eða þjónustu á samkeppnismarkaði, heldur vísað til kostnaðar við að vinna þjónustuverkefni. Með vísan til þess og rekstrarlegs umhverfis Veðurstofunnar sé það skoðun stofnunarinnar að hún starfi alls ekki á samkeppnismarkaði í almennum skilningi þess orðs.

Um samstarf Veðurstofunnar við Radiomiðun upplýsir Veðurstofan að um hafi verið að ræða samstarf við að senda veðurspár til skipa um Inmarsat fjarskiptahnöttinn og/eða farsíma. Gert hafi verið munnlegt samkomulag um að hefja tilraunasendingar sem gætu staðið í a.m.k. þrjú ár. Send yrðu gögn sem tekin væru úr tölvuspám frá ECMWF. Þegar betur sæist hvernig verkefnið þróaðist og hvaða undirtektir það fengi hjá sjómönnum skyldi gengið frá formlegum samstarfssamningi þar sem m.a. yrði kveðið á um greiðslu til Veðurstofunnar, væntanlega í föstu hlutfalli af áskriftargjöldum Þjónustubanka Radiomiðunar. Undirtektir hafi ekki orðið slíkar að

aðstandendum tilraunarinnar hafi þótt taka því að ganga frá formlegum samningi og hefja innheimtu. Að loknu þessu reynslutímabili stóð til að taka málið til endurskoðunar. Veðurstofan hafi litið á þetta verkefni sem samstarfsverkefni við miðlun veðurupplýsinga en Radiomiðun hafi einnig boðið notendum Þjónustubankans aðgang að hinum hefðbundnu sjóveðurspám Veðurstofunnar. Veðurstofan stefni að því að hennar hluti í áskriftargjöldum standi undir kostnaði við gagnaöflun og miðlun.

Varðandi þá veðurþjónustu sem Veðurstofa Íslands veitir ICAO þá sé þar um að ræða skyldu samkvæmt samningi ríkisstjórnar Íslands ásamt ríkisstjórnnum fleiri landa við Alþjóðaflugmálastofnunina, ICAO, sem sé að grunni til frá 1948. Þar sé kveðið á um að Veðurstofa Íslands veiti alþjóðlegri flugumferð á skilgreindu svæði á N-Atlantshafi, Íslandi og Grænlandi veðurþjónustu í samræmi við alþjóðlegar reglur sem um slíka þjónustu gilda. Á árinu 2000 hafi greiðslur ICAO til Veðurstofunnar numið 112,2 m. króna.

Veðurstofan telur að starfsemi stofnunarinnar lúti ekki markaðsreglum eða markaðslögmálum. Um sértekjur Veðurstofunnar sé það að segja að í flestum tilvikum séu þær tilkomnar vegna sérstakrar skyldu sem lagðar séu á stofnunina lögum samkvæmt. Þetta eigi við um tekjur stofnunarinnar af þjónustu við Ofanflóðasjóð, ICAO, rannsóknarsjóði, Flugmálastjórn og fleiri aðila. Nýjasta dæmið sé á fjárlögum 2001 þar sem ákveðið sé að 15 milljónir króna renni til Veðurstofunnar af þeim fjármunum sem flugrekstrarfyrirtæki áttu að greiða Flugmálastjórn á árinu 2001 í svokölluð yfirflugsgjöld. Ríkisframlagið til Veðurstofunnar hafi verið lækkað að sama skapi. Engir samningar hafi verið gerðir við Flugmálastjórn eða flugrekendur um innihald, umfang eða gæði þjónustunnar og því komi engin venjuleg markaðslögmál hér að.

Reynslan sýni að mjög erfitt sé að draga skarpar, samræmdar línur milli almennrar veðurþjónustu og markaðstengdrar þjónustu enda séu aðstæður breytilegar frá einu landi til annars.

Varðandi umfang markaðsstarfsemi Veðurstofunnar segir svo:

*„Til þess að reyna að átta sig á umfangi sk. “markaðsstarfsemi” Veðurstofunnar er hér ákveðið að telja daglega veðurþjónustu við fjölmiðla, þ.e. sjónvarp, dagblöð og útvarp (ekki RÚV rás 1) til markaðstengdrar sérþjónustu. Sömuleiðis þjónustu við einstakar stofnanir eins og Vegagerðina, Gatnamálastjóra, Landsvirkjun o.fl. eða einstök fyrirtæki eins og skipafélög, kvikmyndafyrirtæki, hótél o.fl. þess háttar. Hins vegar eru tekjur af sjálfvirkum símsvara, útgáfu veðurvottorða, veðurfarsskýrslur sem unnar eru fyrir ýmsa aðila o.fl. ekki talin vera markaðsstarfsemi. Að sjálfsögðu eru tekjur vegna IACO-samnings eða greiðslur vegna þjónustu við innanlandsflug ekki markaðstekjur. Við verðlagningu er gjaldskrá Veðurstofunnar, sem staðfest er af ráðherra, lögð til grundvallar, en skv. reglugerð er einnig heimilt að semja um annað*

*en þar er ákveðið. Um slík tilvik getur verið um að ræða þegar Veðurstofan telur það stofnuninni til ávinnings að samstarfsaðili miðli veðurupplýsingum hennar. Það er lagaleg skylda Veðurstofunnar að veita sem besta og aðgengilegasta veðurþjónustu.“*

Svo kemur fram að heildartekjur Veðurstofunnar af „markaðsstarfsemi“ miðað við framangreinda skilgreiningu hafi á árinu 2000 verið 11,7 m. kr. af 256,1 m. kr. sértekjum, eða tæplega 4,6%. Velta stofnunarinnar hafi hins vegar verið um 661,6 m. kr. Markaðstekjurnar séu því um 1,8% af heildarveltu.

Þróunarkostnað kveður Veðurstofan tvískiptan. Annars vegar kostnað vegna þeirrar vinnu sem tengist þróun á þjónustu sem eingöngu sé ætluð ákveðnum aðila. Hins vegar sé um að ræða þróunarvinnu sem sé hluti af almennri þróun veðurþjónustunnar en geti oft að einhverju leyti nýst við þróun þjónustu við sérstaka notendur. Fyrrgreindur kostnaður sé einfaldlega seldur samkvæmt tímamælingu á grundvelli gildandi gjaldskrár en um hlutdeild í hinum kostnaðinum sé samið hverju sinni.

Um athugasemdir Halo við fyrri umsögn Veðurstofunnar er það skoðun Veðurstofunnar að hún hafi farið að ályktun 40 (Cg-XII) frá WMO, og vakin er athygli á því að gögn séu opin og frjálst til allrar rannsóknarstarfsemi. Veðurstofan telji að Halo hafi aldrei upplýst til hvers umbeðin gögn ætti að nota en einmitt það skipti miklu máli í öllum gagnamálum.

Þá telur Veðurstofan að Ecomet-samningurinn sé ekki brot á íslenskum samkeppnislögum. Hvaða veðurstofa sem er á EES svæðinu geti veitt veðurþjónustu á öllu svæðinu og gildi þá einu hvort um er að ræða einhverja 18 ríkisveðurstofa eða eitthvert fjölmargra einkafyrirtækja. Einkafyrirtækin vilji að sjálfsgöðu starfa í sama umhverfi og gildi í Bandaríkjunum. Það sé hins vegar ekki hlutverk ríkisveðurstofa að taka slíka ákvörðun, heldur sé þar um hreina pólitíska ákvörðun að ræða.

Loks tekur Veðurstofan fram að þau gögn sem hún fái frá dönsku veðurstofunni, DMI, séu gögn úr veðurspálíkaninu HIRLAM sem íslenska veðurstofan sé einn af níu eigendum að. Þetta líkan sé notað til grundvallar í veðurspágerð til allt að tveggja sólarhringa. Í stað þess að þetta líkan sé keyrt á mjög öflugt og dýrt tölvukerfi hér á landi hafi stofnunin samið við DMI um að nýta þá útreikninga sem gerðir séu fyrir Grænland-Ísland-Færeyjar-Danmörku. Hliðstæð samvinna eigi sér stað á milli 18 ríkja í vesturhluta Evrópu þar sem sameiginlegt spálíkan sé keyrt í ECMWF í Reading á Englandi. Allar veðurstofur þessara ríkja nýti þetta líkan við gerð daglegra veðurspáa til allt að 10 daga. Veðurstofan telur að það sé afar villandi eða rangt að bera þessi spálíkön saman við veðurspálíkön sem háð séu rekstraröryggi Internetsins líkt og gert sé hjá Halo, slíkt sé gert á hundruðum staða út um allan heim.



## 5.

Samkeppnisstofnun sendi fyrirspurnarbréf til Radiomiðunar þann 5. júní 2001. Þar var óskað eftir upplýsingum um samstarfsverkefni Veðurstofu Íslands og Radiomiðunar um miðlun veðurupplýsinga til sjófarenda.

Í svari Radiomiðunar sem barst með tölvupósti þann 30. júlí 2001, kemur fram að um sé að ræða tilraunaverkefni sem hafi hafist árið 1993. Radiomiðun hafi reynt að markaðssetja þessa þjónustu en vegna ýmissa tæknilegra örðugleika hafi ekki enn tekist að vekja áhuga notenda. Engir samningar hafi verið undirritaðir af aðilum og engar frekari ráðstafanir hafi verið gerðar vegna þeirrar þekkingar sem af samstarfinu hlytist. Þá kom fram að Veðurstofan hafi látið Radiomiðun í té veðurfarsupplýsingar frá ECMWF á GRIB formi.

## III.

### Lagaumhverfi

Þau lög sem koma til skoðunar í máli þessu eru lög nr. 30/1985 um Veðurstofu Íslands, lög nr. 21/1993 um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál. Reglugerð um starfsemi Veðurstofu Íslands nr. 367/1996 kemur einnig til skoðunar. Þá þarf einnig að skoða ályktun 40 (Cg-XII) um Stefnu og aðferðir alþjóða veðurfræðistofnunarinnar, WMO, varðandi skipti á veðurfræðilegum og tengdum gögnum og afurðum, þ. m. t. viðmið varðandi tengsl í veðurfræðilegum viðskiptum.

Þau ákvæði samkeppnislaganna sem hér skipta máli eru 11. gr. um misnotkun á markaðsráðandi stöðu og 14. gr. um heimild samkeppnisráðs til að kveða á um fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi fyrirtækis sem er á samkeppnismarkaði og þeirrar starfsemi sem nýtur opinberrar verndar eða einkaleyfis.

## IV.

### Niðurstaða

Á fundi samkeppnisráðs, þann 30. apríl 2002, var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Kirstín Þ. Flygenring, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

## 1.

### Kröfur aðila

Halo fer í fyrsta lagi fram á það að Samkeppnisstofnun banni misnotkun á markaðsráðandi stöðu Veðurstofu Íslands sem felist í því að afhenda ekki Halo til

úrvinnslu veðurupplýsingar og mæli fyrir um afhendingu slíkra gagna til Halo. Jafnframt er þess krafist að Samkeppnisstofnun banni afhendingu veðurfræðilegra gagna til starfsmanna Veðurstofu Íslands til notkunar í atvinnurekstri sínum og/eða mæli fyrir um að Halo fái afhent sömu gögn og á sömu kjörum og starfsmenn Veðurstofunnar njóti.

Í öðru lagi fer Halo fram á að bönnuð verði misnotkun á markaðsráðandi stöðu Veðurstofu Íslands sem felist einkum í fyrirhugaðri samningagerð við Radiomiðun og mæli fyrir um útboð á þeirri starfsemi sem Veðurstofan fyrirhugi að eiga í samstarfi með Radiomiðun. Jafnframt sé þess farið á leit að Samkeppnisstofnun banni einokun á svokallaðri bandvídd við gagnaflutninga til sjófarenda og mæli fyrir um aðgang Halo að slíkum flutningsrásum.

Í þriðja lagi er þess farið á leit að Veðurstofu Íslands verði gert að aðgreina með fjárhagslegum aðskilnaði milli þess þáttar Veðurstofu Íslands sem sé starfræktur í samkeppni við Halo og annara þátta í starfsemi stofnunarinnar svo og að henni séu sett skilyrði sem tryggji að slík aðgreining verði raunhæf þannig að eðlileg samkeppni á veðurþjónustumarkaði sé tryggð.

Varðandi kröfu Halo um afhendingu gagna heldur Veðurstofan því fram að rauntímaveðurathuganir frá Íslandi séu öllum opnar. Varðandi tölvureiknuð gögn sé Veðurstofunni ekki heimilt að afhenda Halo nema hluta þeirra gagna (essential data), um önnur gögn verði að leita samþykkis þeirrar ríkisveðurstofu sem upplýsingarnar komi frá. Veðurstofan sé bundin af alþjóðlegum samningum sem leyfi ekki frjáls not nema af litlum hluta veðurfræðigagna sem stofnuninni berast.

Veðurstofan telur að með samstarfi sínu við Radiomiðun hafi einungis verið unnið að ákveðnu þróunarverkefni. Hér hafi ekki verið um að ræða neina markaðsstarfsemi.

Varðandi fjárhagslegan aðskilnað hjá Veðurstofunni tekur hún fram að stór hluti þeirra sértekna sem Veðurstofan afli sé til kominn vegna verkefna sem Veðurstofan sé skuldbundin til að sinna lögum samkvæmt. Ekki sé hægt að líta svo á að þessi verkefni séu á samkeppnismarkaði og því ekki ástæða til að kveða á um fjárhagslegan aðskilnað hjá stofnuninni.

## 2.

### **Veðurfræðimarkaðurinn**

Í tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB<sup>4</sup> vegna fyrirhugaðrar útgáfu neikvæðs vottorðs um starfsemi hagsmunasamtaka ríkisveðurstofa í Evrópu, Ecomet, var veðurfræðimarkaðurinn skilgreindur. Verður sú skilgreining lögð til grundvallar hér,

---

<sup>4</sup> Málsnr. IV/34.563, (OJ C233, p. 2, 1995/08/29).

þar sem við túlkun á íslenskum samkeppnislögum ber að hafa hliðsjón af túlkun á samkeppnisrétti á Evrópska efnahagssvæðinu. Þar kemur fram að þeir markaðir sem hér skipta máli séu markaðurinn fyrir veðurfræðigögn, markaðurinn fyrir veðurfræðiafurðir og markaðurinn fyrir virðisaukandi þjónustu á sviði veðurfræði. Verður hér gerð nánari grein fyrir þessum mörkuðum.

## 2.1. Markaðurinn fyrir veðurfræðigögn

Veðurfræðigögn er þau gögn sem innihalda þær upplýsingar sem eru nauðsynlegar til að veita veðurfræðiþjónustu. Gögnin stafa frá þeim grunnrannsóknarkerfum sem hver ríkisveðurstofa hefur yfir að ráða í sínu landi. Gögnunum er safnað saman hjá hverri ríkisveðurstofu fyrir sig og geymd í gagnagrunni. Til þess að geta spáð fyrir um þróun veðurfars á tilteknum stað með nægjanlegri nákvæmni er hverri ríkisveðurstofu nauðsynlegt að fá upplýsingar frá öðrum löndum. Því er löng hefð fyrir því að veðurstofur í Evrópu skiptist á veðurfræðigögnum og einnig á heimsvísu undir stjórn Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar. Hjá þeirri stofnun er það meginregla að slík gagnaskipti séu gagnkvæm og án endurgjalds. Þessi gögn eru í meginatriðum tvenns konar. Annars vegar er um að ræða hnattræn grunngögn,<sup>5</sup> hins vegar viðbótargögn.<sup>6</sup>

Flestar ríkisveðurstofur nota þessi gögn til að útbúa veðurfræðiafurðir eða virðisaukandi þjónustu á sviði veðurfræði. Veðurstofurnar selja þessi gögn til sjálfstæðra fyrirtækja á sviði veðurfræði, sem ekki hafa þá uppbyggingu sem þarf til að safna slíkum gögnum og eru því algerlega háð ríkisveðurstofum um aðgang að þessum gögnum. Sjálfstæð veðurþjónustufyrirtæki nota síðan gögnin til að framleiða eigin afurðir og til virðisaukandi þjónustu.

## 2.2. Markaðurinn fyrir veðurfræðiafurðir

Með veðurfræðiafurðum er átt við það þegar einhverri þekkingu hefur verið bætt við veðurfræðigögnin, t.d. með því að setja gögnin upp á ákveðinn hátt í töflu, texta eða gagnaskjali. Þetta er gert annað hvort handvirkt eða með því að færa gögnin inn í tölvukeyrt reiknilíkan. Slíkar afurðir geta náð yfir ákveðið landfræðilegt svæði, landshluta, land, álfu eða allan heiminn. Upplýsingarnar geta náð yfir veðurþróun almennt eða tilteknar upplýsingar eins og vind, regn og hitastig. Jafnvel þótt vinnsla gagnanna sé sjálfvirk að mestu leyti, þurfa veðurfræðingar oft að fara yfir afurðirnar

---

<sup>5</sup> Skilgreint svo í tilkynningunni: „global basic data sets are all sets of meteorological, oceanographic, hydrological and environmental observations obtained under WMO/WWW auspices and regulations and declared essential to support WMO programmes by members of WMO to be available for worldwide exchange, without conditions on their use, via the global telecommunications system (GTS).“

<sup>6</sup> Skilgreint svo í tilkynningunni: „Additional data sets, in particular European data sets (all sets of meteorological, oceanographic, hydrological and environmental observations generated in the European region and its surroundings which members of the Grouping are prepared to offer to third parties under specific licence conditions), these data sets are also exchanged through the GTS or by other means of transmission.“

og leiðréttu til að ná sem mestri nákvæmni. Þessar afurðir eru yfirleitt aðeins sniðnar að þörfum veðurfræðinga.

Vegna meginreglu Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar skiptast ríkisveðurstofur á gögnum sín á milli án endurgjalds.

Til eru tvenns konar veðurfræðiafurðir. Annars vegar eru það hnattrænar grunnafurðir<sup>7</sup> og hins vegar viðbótarafurðir, sérstaklega evrópskar afurðir.<sup>8</sup>

Ríkisveðurstofurnar búa þessar afurðir til og nota þær til að sinna opinberum skyldum sínum og í viðskiptalegum tilgangi, sérstaklega þegar um er að ræða virðisaukandi þjónustu. Þessar afurðir eru einnig seldar sjálfstæðum veðurþjónustufyrirtækjum sem ekki hafa tækifæri til að framleiða þær sjálf.

### **2.3. Markaðurinn fyrir virðisaukandi veðurþjónustu**

Virðisaukandi þjónusta verður til með frekari vinnslu veðurfræðigagna eða afurða þar sem yfirgripsmeiri upplýsingum er bætt við, þannig að almenningur geti notfært sér þjónustuna. Almennt séð eru upplýsingarnar sérsniðnar að þörfum viðtakanda þjónustunnar, hvort sem um er að ræða opinbera stofnun eins og Vegagerðina eða einkaaðila eins og sjónvarpsstöð eða dagblað.

Það er á þessum markaði sem ríkisveðurstofurnar keppa við sjálfstæð veðurþjónustufyrirtæki.

Í Evrópu og í Bandaríkjunum hafa verið uppi ólík sjónarmið um það hvaða gögn beri að skilgreina í almannaeigu. Bandaríkjamenn hafa síðustu áratuginu skilgreint nær öll veðurgögn sem „public data“ eða almenn gögn sem öllum eru opin. Þetta hefur gert það að verkum að einkafyrirtæki hafa átt mjög auðveldan aðgang að veðurfræðigögnum og afurðum og því getað nýtt þau í sinni starfsemi. Í Evrópu hafa önnur sjónarmið ráðið ríkjum. Þar hafa stjórnvöld talið farsælla að takmarka aðgang einkafyrirtækja að gögnunum en leggja þeim mun meiri áherslu á aukna þjónustu ríkisrekinnar veðurstofa. Hér er fyrst og fremst um að ræða pólitíska stefnumótun sem viðkomandi veðurstofum hefur verið skylt að fara eftir.

---

<sup>7</sup> Skilgreint svo í tilkynningunni: „Global basic products are products which are declared essential to support WMO programmes in accordance with WMO procedures by a world meteorological centre or regional specialized meteorological centre which produces this information to be available for worldwide distribution via the GTS, without conditions on their use.“

<sup>8</sup> Skilgreint svo í tilkynningunni: „European products which are also exchanged between the NMSs by the GTS or by other means.“

### 3.

#### Markaðurinn á Íslandi

Veðurstofa Íslands starfar á grundvelli laga nr. 30/1985 um Veðurstofu Íslands og reglugerðar nr. 367/1996 um starfsemi Veðurstofu Íslands. Hlutverk Veðurstofunnar er að annast veðurþjónustu fyrir Ísland og umhverfi þess og vinna að rannsóknum á sviði veðurfræði og annarra þeirra fræðigreina er tengjast starfssviði hennar. Starfsemin tekur til vöktunar, rannsókna, þjónustu og ráðgjafar við stjórnvöld og almenning. Þjónustusvæði Veðurstofunnar er Ísland, efnahagslögsagan og lofthjúpurinn yfir. Stofnunin annast enn fremur þjónustu utan þessa svæðis samkvæmt alþjóðasamningum, þ.á.m. varðandi alþjóðaflug eða eftir nánari fyrirmælum umhverfisráðherra.

Verkefni Veðurstofunnar eru tilgreind í 3. gr. laga um Veðurstofu Íslands nr. 30/1985: „3. gr. Verkefni Veðurstofunnar skulu vera sem hér segir:

1. að koma á fót veðurstöðvum og starfrækja þær, sjálfvirkar eða mannaðar, leiðbeina veðurathugunarmönnum og hafa eftirlit með störfum þeirra;
2. að safna daglega veðurskeytum, innlendum og erlendum, tiltækum veðurupplýsingum frá gervihnöttum og sjálfvirkum stöðvum, sjá um að úrvali innlendra veðurskeyta sé dreift til alþjóðanota, semja veðurspár og dreifa þeim og leiðbeina um veðurskilyrði á flugleiðum og flugvöllum fyrir innanlandsflug og millilandaflug;
3. að afla upplýsinga um hafís og senda út ísfragnir til skipa þegar ástæða þykir til;
4. að annast jarðskjálftamælingar og úrvinnslu þeirra og safna upplýsingum um jarðskjálfta og hægar jarðskorpuhreyfingar tengdar jarðskjálftum; enn fremur að safna upplýsingum um eldgos og öskufall þegar ástæða þykir til;
5. að safna gögnum til rannsókna á veðurfari Íslands, vinna úr veðurskýrslum og gefa út veðurfarskýrslur;
6. að gera athuganir og mælingar á mengun í lofti og úrkomu;
7. að annast mælingar á snjóalögum og rannsóknir á þeim með sérstakri hliðsjón af snjóflóðahættu, gefa út viðvaranir um hættu á snjóflóðum eftir því sem við verður komið og vera stjórnvöldum til ráðuneytis um hvernig standa beri að tilhögun mannvirkjagerðar á hættusvæðum; jafnframt að rannsaka veðurfarsþætti og jarðfræðiþætti er valda skriðuföllum;
8. að fylgjast með framförum og þróun í veðurfræði og öðrum fræðigreinum á starfssviði sínu og vinna að rannsóknum á þeim er hafi það að höfuðmarkmiði að auka þekkingu á veðurfari landsins, bæta veðurþjónustuna og auka hæfni stofnunarinnar til að láta í té upplýsingar í þágu atvinnulífs, öryggismála og annarra þarfa landsmanna;
9. að annast samskipti við Alþjóðaveðurfræðistofnunina, svo og önnur milliríkjasamskipti innan verkahringis Veðurstofunnar;
10. annað það er ráðherra kann að ákveða að falli undir verksvið Veðurstofunnar.“

Í 2. gr. reglugerðar um starfsemi Veðurstofunnar segir enn fremur um þjónustu og vöktun Veðurstofu Íslands:

*„Veðurstofa Íslands gerir veðurspár fyrir Ísland og skilgreind hafsvæði umhverfis landið og sendir út sérstakar viðvaranir um yfirvofandi óveður. Einnig sér stofnunin um flugveðurþjónustu á flugvöllum og á flugleiðum í samræmi við óskir flugmálayfirvalda og samkvæmt alþjóðlegum reglum og samþykktum. Stofnunin vaktar hættu á snjóflóðum, aurskriðum, jarðskjálftum, eldgosum, sjávarflóðum og ísingu svo og hafisútbreiðslu og sendir út viðvaranir og upplýsingar til að draga úr hættu á manntjóni og öðrum skaða. Stofnunin veitir almenningi, atvinnulífi og stjórnvöldum ráðgjöf og þjónustu þar sem sérþekking hennar kemur að notum, s.s. vegna skipulagsmála, mannvirkjagerðar, ofanflóðavarna og áætlanagerðar.*

*Stofnunin miðlar rauntímaveðurupplýsingum til innlendra notenda og dreifir slíkum upplýsingum til alþjóðanota í samræmi við skuldbindingar gagnvart Alþjóðaveðurfræðistofnuninni.“*

Veðurstofunni hefur því verið falið með lögum og stjórnvaldsfyrirmælum að sinna fyrirfram skilgreindum verkefnum á sviði veðurþjónustu hér á landi.

Veðurstofa Íslands telur að starfsemi hennar lúti ekki markaðsreglum eða markaðslögmálum. Það er að sjálfsögðu rétt að það er ekki eitt af meginmarkmiðum stofnunarinnar að starfa á samkeppnismarkaði. Ákveðinn hluti starfsemi Veðurstofunnar er samt sem áður að mati samkeppnisráðs á frjálsum samkeppnismarkaði og sá þáttur starfsemi hennar lýtur því markaðsreglum og samkeppnislögum.

Veðurstofan hefur sjálf skilgreint hvaða starfsemi geti talist á samkeppnismarkaði. Þar er um að ræða daglega veðurþjónustu við fjölmiðla, þ.e. sjónvarp, dagblöð og útvarp (þó ekki RÚV rás 1). Einnig þjónustu við einstakar stofnanir eins og Vegagerðina, Gatnamálstjóra, Landsvirkjun o.fl. eða einstök fyrirtæki eins og skipafélög, kvikmyndafyrirtæki, hótél o.fl. þess háttar. Hins vegar telur Veðurstofan að rekstur sjálfvirks símsvara, útgáfa veðurvottorða og veðurfarsskýrslur sem unnar séu fyrir ýmsa aðila sé ekki markaðsstarfsemi. Því síður geti sú þjónusta sem Veðurstofan veiti Alþjóðaflugmálastjórninni talist til venjulegrar markaðsstarfsemi.

Samkeppnisráð getur fallist á það með Veðurstofu Íslands að sú þjónusta sem Veðurstofunni sé skylt að veita á grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga eða sérákvæða í lögum falli utan þeirrar starfsemi sem teljist á samkeppnismarkaði. Í b-lið 17. gr. samkeppnislaga segir:

*„[Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn] athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskyldu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna.“*

Af þeim sökum verður að telja að sú þjónusta sem Veðurstofunni er skylt að veita flugmálayfirvöldum innanlands, sbr. 2.tl. 3. gr. laga um Veðurstofuna nr. 30/1985, og Alþjóðaflugmálastofnuninni, ICAO,<sup>9</sup> á grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga, falli utan þeirrar starfsemi sem telst á samkeppnismarkaði. Einnig önnur sú þjónusta sem talin er upp í 3. gr. laga um Veðurstofuna og 2. gr. reglugerðar um starfsemi hennar.

Samkeppnisráð getur einnig fallist á það með Veðurstofu Íslands að það hlutverk sem stofnuninni er falið með lögum nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum sé ekki á samkeppnismarkaði.

Að teknu tilliti til skilgreiningar framkvæmdastjórnar ESB og þess sérstaka hlutverks sem Veðurstofu Íslands er falið með íslenskum lögum og stjórnvaldsfyrirmælum telur samkeppnisráð að til markaðsstarfsemi Veðurstofu Íslands teljist sú þjónusta sem Veðurstofan veitir öðrum en þeim sem henni er sérstaklega skylt að sinna samkvæmt fyrrgreindum lögum. Þetta á við um fjölmiðla, en þó ekki Ríkisútvarpið, rás 1; opinberar stofnanir eins og Vegagerðina, Gatnamálastjóra, Landsvirkjun ofl.; einstök fyrirtæki eins og skipafyrirtæki, kvikmyndafyrirtæki, hótél og þ.h.

Veðurstofa Ísland hefur lengst af verið eini aðilinn sem veitt hefur veðurþjónustu á Íslandi. Halo var stofnsett árið 1995 og hefur verið að hasla sér völl en ekki náð teljandi markaðshlutdeild. Því er augljóst að Veðurstofan hefur yfirburðastöðu á markaðnum.

#### 4.

#### **Ecomet**

ECOMET eru hagsmunasamtök ríkisveðurstofa á veðurþjónustumarkaði með aðsetur í Brussel í Belgíu. Aðilar að samtökunum eru ríkisveðurstofur í Austurríki, Belgíu, Bretlandi, Danmörku, Finnlandi, Frakklandi, Grikklandi, Hollandi, Írlandi, Íslandi, Ítalíu, Lúxemborg, Noregi, Portúgal, Spáni, Sviss, Svíþjóð, Tyrklandi, Ungverjalandi og Þýskalandi. Meginmarkmið samtakanna er að viðhalda fjálsum og óheftum skiptum á veðurfræðiupplýsingum á milli þessara veðurstofa til að auðvelda starfsemi þeirra innan ramma Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar og til að tryggja sem víðtækastan aðgang að grunnveðurfræðigögnum og afurðum. Samtökin voru stofnuð árið 1995 til að auðvelda sölu þessara gagna. Samtökin tilkynntu stofnsáttmála sinn og reglur til framkvæmdastjórnar ESB.

Þessi samtök hafa þá sérstöðu að starfa á markaði sem einkennist af stofnunum sem starfa að hluta til undir vernd Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar sem hefur það hlutverk að viðhalda mjög góðum tengslum milli þessara stofnana til þess að þær geti sinnt opinberum skyldum sínum. Framkvæmdastjórnin tilkynnti strax á árinu 1995 að

---

<sup>9</sup> Sbr. 3. viðauka við Chigago sáttmálann frá 1944, (e. The Chigaco Convention on International Civil Aviation).

hún ætlaði sér að taka jákvæða afstöðu til samstarfsins innan Ecomet, en bauð þriðju aðilum sem hagsmuna ættu að gæta að koma að athugasemdum sínum. Sjálfstæð veðurþjónustufyrirtæki lýstu áhyggjum sínum um að þau fengju ef til vill ekki aðgang að þeim veðurfræðigögnum sem nauðsynleg væru starfsemi þeirra, eða að slík gögn fengjust ekki afhent fyrir sanngjarnt verð. Einnig lýstu þau áhyggjum sínum af því að verða mismunad í samanburði við virðisaukandi þjónustudeildir ríkisveðurstofanna. Framkvæmdastjórnin gerði því athugasemdir við samninginn um Ecomet og var honum því breytt. Framkvæmdastjórnin lauk því málinu með aflausnarbréfi<sup>10</sup> þann 20. október 1999.<sup>11</sup>

Meginforsendur niðurstöðu framkvæmdastjórnarinnar<sup>12</sup> eru í fyrsta lagi þær að reglur Ecomet tryggja jafna stöðu sjálfstæðra veðurþjónustufyrirtækja og þjónustudeilda ríkisveðurstofanna hvað varðar aðgang að veðurfræðigögnum og gjaldtöku fyrir þessi gögn.

Í öðru lagi er megininntak reglna Ecomet um gjaldtöku fyrir veðurfræðigögn lögmætt í sjálfu sér, þ.e. að gjöld fyrir afhendingu gagnanna miðist við hlutaðeigandi kostnað. Gjaldskráin er ekki samræmd hvað varðar þau gögn sem ríkisveðurstofurnar selja í gegnum Ecomet. Hver meðlimur getur sett sína eigin gjaldskrá. Meginmarkmiðið með þessari gjaldtöku er að greitt sé fyrir hluta þess kostnaðar sem hlýst af grunnrannsóknarneti hvernar ríkisveðurstofu fyrir sig. Eina undanþágan, um að fyrir ákveðinn hluta gagna sé ekki tekið gjald nema fyrir kostnað vegna afhendingar þeirra, er augljóslega notendum þessarar þjónustu til hagsbóta, sérstaklega sjálfstæðum veðurþjónustufyrirtækjum.

Loks hefur framkvæmdastjórnin ekki séð ástæðu til að gera athugasemdir við gagnkvæm og gjaldfrjáls skipti á veðurfræðigögnum milli þessa ríkisveðurstofa óháð því til hvaða nota þau eru ætluð, vegna þeirra krafna sem gerðar eru til alþjóðlegrar samvinnu á þessu sviði.

Halo hefur farið fram á að samkeppnisráð taki afstöðu til þess hvort umrætt samstarf innan Ecomet fari gegn 10. gr. samkeppnislaga. Ákvæðið er byggt á 53. gr. EES-samningsins og er því ljóst að við skýringu ákvæðisins verður að hafa hliðsjón af EES-samkeppnisrétti. Ummæli í lögskýringargögnum leiða til sömu niðurstöðu. Af þeim sökum leggur samkeppnisráð til grundvallar túlkun ESB á þessu samstarfi innan Ecomet og því er ljóst að það fer ekki gegn 10. gr. samkeppnislaga.

---

<sup>10</sup> Á ensku comfot letter.

<sup>11</sup> Sjá fréttatilkynningu IP/99/781.

<sup>12</sup> Sjá XXIX skýrslu um samkeppnismál 1999, Framkvæmdastjórn ESB, Brussel, 2000, bls. 153-154.



## 5.

### Synjun um afhendingu gagna

Á 12. þingi Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar, WMO, var samþykkt ályktun nr. 40 um stefnu og aðferðir WMO varðandi skipti á veðurfræðilegum og tengdum gögnum og afurðum, þ. m. t. viðmið varðandi tengsl í veðurfræðilegum viðskiptum.

Í umsögn utanríkisráðuneytisins, sem fylgdi athugasemdum Halo, dags. 14. mars 2001, um ályktun 40 kemur fram að slíkar samþykktir séu afrakstur vinnu undirnefnda sem starfi á vegum Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar, WMO. Ekkert framkvæmdavald sé hins vegar innan stofnunarinnar og því sé framfylgd við slíkar samþykktir aðeins á færi aðilanna sjálfra. WMO sé ein af undirstofnunum Sameinuðu þjóðanna, SP, og samþykktir sem gerðar séu á vegum hinna ýmsu stofnana SP séu ekki bindandi að þjóðarétti á sama hátt og t. d. alþjóðasamningar, heldur aðeins bindandi innan viðkomandi samtaka en ekki utan þeirra. Því verði að telja að skuldbindingargildið sé aðeins lárétt en ekki lóðrétt. Hins vegar gætu verið ákveðin viðurlög innan viðkomandi samtaka við því að fylgja ekki samþykktum þeirra.

Í ályktuninni segir að ríkin viðurkenni rétt ríkisstjórna til að ákveða hvernig og að hve miklu leyti þær veiti aðgengi að gögnum og afurðum í eigin löndum eða í alþjóðlegum skiptum.<sup>13</sup>

Í samþykktinni sjálfri kemur svo fram að WMO skuldbindi sig til að auka og stuðla að frjálsum og óheftum alþjóðlegum skiptum á veðurfræðilegum og skyldum gögnum og afurðum. Síðan segir í ályktuninni:

*„[Ráðstefnan] samþykkir eftirfarandi aðgerðir við gagnkvæm, alþjóðleg skipti á veðurfræðilegum og skyldum gögnum og afurðum:*

- 1) Aðildarríki skulu, með frjálsum og óheftum hætti, afhenda nauðsynleg gögn og afurðir sem þörf er á við veitingu þjónustu sem hefur það að markmiði að vernda líf og eignir og tryggja velferð allra þjóða, sérstaklega þau grundvallargögn og afurðir, eins og lýst er í Viðauka I, sem lágmarkspörf er fyrir til að lýsa og spá rétt fyrir um veðurfar og loftslag, og til að styrkja WMO-verkefni;*
- 2) aðildarríki ættu einnig að afhenda þau viðbótargögn og afurðir sem nauðsynleg eru vegna hnattrænna, svæðisbundinna og landsverkefna WMO, og enn fremur, eins og samkomulag hefur náðst um, að aðstoða önnur aðildarríki við framkvæmd veðurfræðilegrar þjónustu í löndum þeirra. Enda þótt verið sé að auka það magn gagna og afurða sem aðildarríkjum stendur til boða með því að afhenda þeim þessi viðbótargögn og afurðir, er sá skilningur fyrir hendi að aðildarríki WMO geti, með vísan til þjóðarlöggjafar eða*

<sup>13</sup> Sjá 7. tl. 4. mgr. ályktunar 40 WMO (Cg-XII).

*framleiðslukostnaðar, áskilið sé rétt til þess að setja skilmála varðandi útflutning þeirra í markaðslegum tilgangi til annarra aðila en móttökuríkisins eða bandalags annarra ríkja sem mynda eina efnahagslega heild;*

- 3) *aðildarríki ættu að veita rannsókn- og menntastofnunum frjálstan og óheftan aðgang að öllum gögnum og afurðum sem ekki eru notuð í markaðsstarfsemi og sem skipst er á á vegum WMO, en þó á þeim forsendum að viðskiptastarfsemi þeirra lúti þeim skilmálum sem tilgreindir eru í Samþykktum (2) hér að framan.“*

Eins og áður segir er það tilgreint í ályktuninni<sup>14</sup> að ríkisveðurstofur geti sett skilmála fyrir notkun viðbótargagna og afurða, sem upprunnin eru á viðkomandi veðurstofu. Í skilmálum þeim sem Veðurstofa Íslands hefur sett sér<sup>15</sup> kemur fram að hún lýsir því yfir að tiltekin gögn og afurðir séu hluti viðbótargagna og afurða og settir eru skilmálar um framsendingu þeirra í viðskiptalegum tilgangi utan móttökulandsins eða ríkjabandalagsins, um notkun þeirra, og verður öllum ríkisveðurstofum sem taka á móti gögnum og afurðum tilkynnt um það. Slíka skilmála er öllum ríkisveðurstofum heimilt að setja um gögn sem upprunnin eru hjá þeim og ber öðrum að virða þá, ella eiga þeir það á hættu að gögnin hætti að berast, sbr. 3. viðmið 2. viðauka við ályktunina.<sup>16</sup>

Veðurstofan er þannig bundin af alþjóðlegum samningum og skuldbindingum um afhendingu gagna sem hún hefur undir höndum en stafa frá öðrum veðurstofum eða sameiginlegum veðurspálíkönnum. Henni ber að fara eftir ályktuninni og þeim skilmálum sem önnur aðildarríki hafa sett sér, ella á hún það á hættu eins og áður segir að spágögn hætti að berast henni.

Veðurstofan er því skuldbundin gagnvart öðrum aðilum innan WMO til að afhenda ekki gögn sem stafa frá þeim, nema með samþykki þeirra. Brjóti Veðurstofan þetta samkomulag getur hún átt von á því að það verði virt að vettugi gagnvart henni og stefnt í hættu því samstarfi sem í gildi er á milli ríkisveðurstofanna.

Um gögn í eigu Veðurstofu Íslands er hins vegar fjallað í 10. gr. reglugerðar nr. 367/1996 um Veðurstofu Íslands:

*„Höfundaréttur og afnot gagna.*

*Veðurstofa Íslands er fyrir hönd ríkisins eigandi að öllum réttindum sem stofnunin hefur öðlast. Stofnunin gætir hagsmuna ríkisins á sviði höfunda-, afnota- og útgáfuréttar á öllu því efni og búnaði sem stofnunin hefur eignast, unnið eða gefið út. Um höfundarétt gilda að öðru leyti höfundalög nr. 73/1972, með síðari breytingum.*

<sup>14</sup> Sjá 7. t. 4. mgr. ályktunar 40 WMO (Cg-XII).

<sup>15</sup> Skilmálar sem settir eru fyrir viðbótargögn og afurðir, skv. WMO ályktun 40 (Cg-XII), sem upprunnar eru á Veðurstofu Íslands.

<sup>16</sup> 2. viðauki við ályktun 40 (Cg-XII) hefur að geyma viðmiðunarreglur um samskipti milli ríkisveðurstofa varðandi starfsemi á markaði.

*Stofnuninni er heimilt að veita öðrum rétt til afnota og útgáfu af grunnupplýsingum í vörslu stofnunarinnar að því tilskildu að uppruna sé getið og áreiðanleika upplýsinga sé ekki stefnt í tvísýnu. Um gjald fyrir slíka þjónustu fer samkvæmt gjaldskrá skv. 9. gr. eða í samningum aðila.“*

Af þessu sést að Veðurstofunni er enn fremur heimilt að krefjast gjalds fyrir afhendingu gagna í samræmi við gjaldskrá sem sett hefur verið fyrir stofnunina. Um gjaldtökuna verður fjallað hér síðar.

Halo hefur gert kröfu um að fá afhent spágögn frá dönsku veðurfræðistofunni, bresku veðurfræðistofunni og evrópsku veðurreiknimiðstöðinni í Reading í Englandi. Veðurstofa Íslands er bundin af fyrrgreindri ályktun Alþjóðaveðurfræðistofnunarinnar og er óheimilt að afhenda svonefnd viðbótargögn nema að uppfylltum skilyrðum upprunaaðilans. Þá er Veðurstofunni einnig heimilt að krefja um endurgjald á grundvelli verðskrár Ecomet fyrir þau gögn sem koma frá aðilum þeirra samtaka. En eins og áður segir hefur framkvæmdastjórn ESB ekki gert athugasemdir við það samstarf sem fram fer innan Ecomet og hefur komist að þeirri niðurstöðu að gjaldskráin standist evrópska samkeppnislöggjöf. Samkeppnisráð telur eins og áður segir að hún fari ekki gegn 10. gr. samkeppnislaga.

## 6.

### Sjónvarpið

Veðurstofa Íslands hefur gert samstarfssamning við Ríkisútvarpið-Sjónvarp um veðurfregnir í Sjónvarpinu. Í samningnum, sem var gerður 20. júlí 1998, kemur fram að þjónusta Veðurstofunnar felist í því að leggja Sjónvarpinu til tölvureiknaðar veðurspár sem aðgengilegar séu Veðurstofu Íslands og veðurathuganir frá íslenskum veðurathugunarstöðvum og nokkrum erlendum borgum.<sup>17</sup> Enn fremur veitir Veðurstofan hlutaðeigandi sjónvarpsveðurfræðingi nauðsynlega vinnuástöðu á stofnuninni. Viðkomandi sjónvarpsveðurfræðingur sem er á verksamningi við Sjónvarpið tekur þátt í daglegum fundi veðurfræðinga á vakt og annarra veðurfræðinga. Þá skuldbindur Sjónvarpið sig til að afhenda ekki gögn frá Veðurstofunni til notkunar utan Sjónvarpsins.<sup>18</sup> Fyrir þessa þjónustu greiðir Sjónvarpið Veðurstofunni mánaðarlega samkvæmt gildandi gjaldskrá Veðurstofunnar á hverjum tíma.<sup>19</sup> Svo segir í 3. mgr. 8. gr. samningsins:

*„Þar sem um samstarfssamning er að ræða eru veðurgögn sem slík ekki verðlögð, heldur einungis sú vinna sem felst í að afla gagnanna, vinna úr þeim og afhenda þau.“*

<sup>17</sup> Samstarfssamningur Veðurstofu Íslands og Ríkisútvarpsins-Sjónvarps um veðurfregnir í Sjónvarpinu, dags. 20. júlí 1998, 4. gr.

<sup>18</sup> Ibid, 6. gr.

<sup>19</sup> Ibid, 8. gr.

Um markaðsráðandi fyrirtæki gilda þær reglur að þeim er óheimilt að mismuna viðskiptaaðilum með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum, sbr. c-lið 11. gr. samkeppnislaga. Eins og áður segir er það ljóst að Veðurstofa Íslands er markaðsráðandi á sviði veðurþjónustu á Íslandi. Í samkeppnisrétti hvílir rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að grípa ekki til neinna ráðstafana sem raskað geta með óeðlilegum hætti þeirri samkeppni sem ríkir á markaðnum eða misbeita með öðrum hætti stöðu sinni, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 7/1999, *Flugfélag Íslands hf. gegn samkeppnisráði*.<sup>20</sup> Þessi sérstaka skylda helgast m.a. af þeirri staðreynd að samkeppni á viðkomandi markaði er þegar mjög takmörkuð vegna tilvistar hins markaðsráðandi fyrirtækis. Misnotkun á markaðsráðandi stöðu getur falist í hvers konar aðgerðum sem miða að því styrkja eða verja hina ráðandi stöðu.<sup>21</sup> Af ákvæðum 11. gr. samkeppnislaga og hinni sérstöku skyldu sem felst í þeim leiðir að markaðsráðandi fyrirtæki er bæði óheimilt að grípa til aðgerða sem í eðli sínu eru óeðlilegar og til tiltekinna aðgerða sem í sjálfu sér eru eðlilegar og lögmætar þegar minni fyrirtæki grípa til þeirra. Þannig geta t.d. vissir samningar talist ólögmætir við það eitt að markaðsráðandi fyrirtæki stendur að þeim.<sup>22</sup>

Kjarni þeirrar misnotkunar á markaðsráðandi stöðu sem raskar samkeppni<sup>23</sup> er að hegðun markaðsráðandi fyrirtækis hafi þau áhrif að hamla þeirri takmörkuðu samkeppni sem er á markaðnum eða vexti þeirrar samkeppni.<sup>24</sup> Hafa verður hins vegar í huga að brot á 11. gr. er ekki háð því að sýnt sé fram á að viðkomandi aðgerð markaðsráðandi fyrirtækis hafi í raun haft áhrif á samkeppni. Það er nægjanlegt að aðgerðin sé líkleg til að hafa umrædd áhrif.<sup>25</sup> Þetta er sama túlkun og lögð var til grundvallar við túlkun á eldra ákvæði 17. gr. samkeppnislaga. Hér má t.d. vísa til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 11/1999, *Landssími Íslands hf. gegn samkeppnisráði*. Þessi áhrif sem leitt geta af hegðun markaðsráðandi fyrirtækis þurfa ekki að vera veruleg (e. *substantial*) til þess að um brot sé að ræða. Ástæða þessa er sú að þegar af þeirri ástæðu að fyrirtæki er markaðsráðandi er samkeppni mjög takmörkuð og öll frekari röskun á henni er álitin skaðleg.

<sup>20</sup> Sjá einnig t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 322/81 *Michelin v. Commission* [1983] ECR 3461.

<sup>21</sup> Sjá hér mál nr. 6/72 *Europemballage and Continental Can v Commission* [1973] ECR 215: „*Such being the meaning and the scope of article 86 of the EEC treaty, the question of the link of causality [...] between the dominant position and its abuse, is of no consequence, for the strengthening of the position of an undertaking may be an abuse and prohibited under article 86 [nú 82. gr.] of the treaty, regardless of the means and procedure by which it is achieved, ...*“

<sup>22</sup> Sjá t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-111/96 *ITT Promedia NV. v. Commission* [1998 ECR II-2937].

<sup>23</sup> Nefnt á ensku *exclusionary abuse*. Einnig fellur undir 11. gr. samkeppnislaga annar höfuðflokkur misnotkunar sem nefndur er á ensku *exploitative abuse*. Hún felst aðallega í því að viðkomandi fyrirtæki nýtir sér með óhæfilegum hætti yfirburðastöðu sína gagnvart viðskiptavinum eða neytendum sem háðir eru fyrirtækinu.

<sup>24</sup> Sjá hér dóm dómstóls EB í máli nr. 85/76 *Hoffmann-La Roche v Commission* [1979] ECR 461.

<sup>25</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 6-7/73 *Commercial Solvents v Commission* [1974] ECR 223.

Í því máli sem hér um ræðir hefur Halo haldið því fram að Veðurstofa Íslands hafi brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga með því að neita að afhenda Halo sömu gögn og afhent eru Sjónumvarpinu samkvæmt áður nefndum samningi. Samkeppnisráð telur að ekki hafi verið sýnt fram á það með nægjanlegum rökum að Veðurstofa Íslands hafi misnotað sér markaðsráðandi stöðu sína með því að neita að afhenda Halo veðurfræðigögn með sömu skilmálum og Sjónumvarpinu. Því hefur ekki verið sýnt fram á brot á 11. gr. samkeppnislaga.

Í 17. gr. samkeppnislaga er samkeppnisyfirvöldum veitt heimild til þess að grípa til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni og að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna. Þessu ákvæði var bætt inn í 17. gr. með lögum nr. 107/2000 til að tryggja að breytingin á ákvæðinu takmarki ekki möguleika samkeppnisyfirvalda samkvæmt gildandi lögum til íhlutunar vegna samkeppnishindrana opinberra aðila. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafði mótað reglu um slík tilvik, sbr. m.a. úrskurði nefndarinnar nr. 4/1997 og 24/1995. Að mati ráðsins er það grundvallaratriði að aðilar standi sem jafnast að vígi á þeim samkeppnismarkaði sem um ræðir og að þeir hafi sem jöfnust tækifæri. Að mati ráðsins getur umræddur samningur Veðurstofu Íslands við Ríkisútvarpið-Sjónumvarp skekkt samkeppnisstöðu annarra keppinauta á markaðnum og því hugsanlega haft skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi samkeppnislaga, sbr. b-lið 1. mgr. 17. gr. laganna.

Veðurstofa Íslands er eins og áður segir markaðsráðandi fyrirtæki og verður því að fylgja þeim sérstöku leikreglum sem gilda um slík fyrirtæki. Í því felst að stofnuninni er óheimilt að mismuna viðskiptavinum sínum með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum þannig að samkeppnisstaða þeirra sé veikt. Því beinir samkeppnisráð þeim fyrirmælum til Veðurstofu Íslands, með heimild í 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga, að gæta þess að slík mismunun eigi sér ekki stað gagnvart viðskiptavinum hennar.

Samkeppnisráð telur að Veðurstofu Íslands sé skylt að verða við þeim óskum Halo ehf. sem hafa komið fram í máli þessu og afhenda þeim veðurfræðigögn með sömu skilmálum og á sömu kjörum og gilda samkvæmt samningi stofnunarinnar við Ríkisútvarpið-Sjónumvarp.

## 7.

### **Radiomiðun**

Veðurstofan hefur átt í samstarfi við Radiomiðun frá árinu 1998 um miðlun veðurupplýsinga til skipa um upplýsingakerfi sem Radiomiðun hefur komið upp. Um samstarfið var einungis gert munnlegt samkomulag og átti tilraunaverkefnið að standa í þrjú ár. Kjarni samstarfsins var sá að Veðurstofan afhenti Radiomiðun tölvuspár á heppilegu formi, veitti faglega ráðgjöf um framsetningu og túlkun og mæti

áreiðanleika gagna. Send yrðu gögn sem tekin væru úr tölvuspám ECMWF. Veðurstofa Íslands telur að sér hafi verið þetta heimilt þar sem um rannsóknarvinnu væri að ræða. Halo hafi hins vegar ekki gert grein fyrir því á hvaða hátt fyrirtækið ætlaði að nota gögnin en það skipti miklu máli því mismunandi reglur gildi um afhendingu gagna til rannsóknarstarfsemi og afhendingu gagna í markaðslegum tilgangi.

Samkeppnisráð telur að notkun gagna til rannsóknarvinnu sem ætlað er að leiða til sölu á þjónustu eða vöru hljóti að falla utan þeirrar skilgreiningar sem lögð er til grundvallar í ályktun 40 frá WMO. Þetta kemur einnig fram í 3. gr. þeirra skilyrða sem evrópska veðurreiknimiðstöðin, ECMWF, hefur sett varðandi notkun gagna sem upprunnin eru frá stofnuninni.<sup>26</sup> Þar kemur enn fremur fram að rannsóknarverkefni sem ætlað er að leiða til sölu á þjónustu eða vöru teljist starfsemi með markaðslegan tilgang og því verði gögn til slíkrar rannsóknarvinnu aðeins afhent að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og um afhendingu slíkra gagna þurfi að semja sérstaklega við ECMWF.<sup>27</sup> Tilraunaverkefninu var augljóslega ætlað að bera þann árangur síðar að þjónustan yrði seld. Þegar til þess kæmi var ljóst að Veðurstofan fengi í sinn hlut þann kostnað sem hlytist af gagnaöflun og miðlun þessara upplýsinga til Radiomiðunar. Þetta verkefni hefur hins vegar ekki borið þann árangur sem að var stefnt og hefur því ekki komið til þess að Veðurstofan fái nokkuð í sinn hlut.

Halo hefur farið fram á að fá afhent sömu gögn og Radiomiðun gegn sömu skilyrðum. Þar sem tilraunaverkefnið er fallið úr gildi telur samkeppnisráð ekki ástæðu til þess að hlutast til um gildi þess. Að mati ráðsins hefur ekki verið sýnt fram á það að Veðurstofa Íslands hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína með því að neita að afhenda Halo sömu gögn á sömu kjörum og gildi í umræddu tilraunaverkefni.

Hins vegar eiga hér við sömu rök og tilgreind eru hér að framan um skyldu Veðurstofunnar í ljósi markaðsráðandi stöðu sinnar að gæta þess að mismuna ekki viðskiptavinum sínum í samningum við þá. Því beinir samkeppnisráð þeim tilmælum til Veðurstofu Íslands, með heimild í b-lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga, að Veðurstofan gæta þess að mismuna ekki aðilum í viðskiptum sínum við stofnunina.

## 9.

### Fjárhagslegur aðskilnaður

Í 14. gr. samkeppnislaga kemur fram að þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess

<sup>26</sup> Sjá á heimasíðu ECMWF: [www.ecmwf.int/services/data/general/Conditions.html](http://www.ecmwf.int/services/data/general/Conditions.html)

<sup>27</sup> Ibid, 3. gr. skilyrðanna.

hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

Forsendur þess að samkeppnisráð geti mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað skv. 14. gr. eru tvenns konar. Í fyrsta lagi þarf hlutaðeigandi fyrirtæki eða stofnun að vera opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Í annan stað þarf fyrirtækið að stunda rekstur sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila.

Ákvæðinu er eins og orðalag þess bendir til, ætlað að ná yfir þau tilvik þar sem starfsemi opinberra aðila eða fyrirtækja sem njóta opinberrar verndar eða einkaleyfis er, a.m.k. að hluta, í samkeppni við aðra aðila. Þessu ákvæði samkeppnislaga hefur verið beitt gagnvart hverskonar opinberum aðilum eða vernduðum fyrirtækjum.<sup>28</sup> Veðurstofa Íslands er opinber stofnun og fær fjárframlög frá ríkinu sem a-hluta stofnun á fjárlögum. Fyrri skilyrðið er því augljóslega uppfyllt í þessu tilviki.

Síðara skilyrðið er einnig uppfyllt því eins og tilgreint er hér að framan í kafla 3 í þessum niðurstöðum hefur samkeppnisráð tekið afstöðu til þess hvaða starfsemi Veðurstofu Íslands sé á samkeppnismarkaði.

Að teknu tilliti til skilgreiningar framkvæmdastjórnar ESB og þess sérstaka hlutverks sem Veðurstofu Íslands er falið með íslenskum lögum og stjórnvaldsfyrirmælum telur samkeppnisráð að til markaðsstarfsemi Veðurstofu Íslands teljist sú þjónusta sem Veðurstofan veitir öðrum en þeim sem henni er sérstaklega skylt að sinna samkvæmt fyrrgreindum lögum. Þetta á við um fjölmiðla, en þó ekki Ríkisútvarpið, rás 1; opinberar stofnanir eins og Vegagerðina, Gatnamálastjóra, Landsvirkjun ofl.; einstök fyrirtæki eins og skipafyrirtæki, kvikmyndafyrirtæki, hótél og þ.h.

Ákvæði 14. gr. kom inn í samkeppnislög í meðförum þingsins og af lögskýringargögnum<sup>29</sup> má ráða að því hafi verið bætt inn í þeim tilgangi að styrkja samkeppni, einkum þar sem yfirburðastaða er í skjóli ríkisvalds. Vilji löggjafans er því skýr og telur samkeppnisráð að hann skipti meginmáli í því máli sem hér er til umfjöllunar.

---

<sup>28</sup> Hér má t.d nefna úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 14/1999 *Þorbergur Þórðarson gegn samkeppnisráði*, úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 13/1996 *Kaupfélag Eyfirðinga gegn samkeppnisráði*. Sjá einnig ákvörðun samkeppnisráðs nr. 51/1997, þar sem til greina kom að beita 2. mgr. 14. gr, en talið var að sýnt hefði verið fram á að samkeppnisrekstur Sundlaugar Kópavogs hafi ekki verið niðurgreiddur af opinbert verndaðri starfsemi.

<sup>29</sup> Sjá 348. nefndarálit, 116. löggjafarþing, 9. mál.

Svipað álitafni kom til kasta finnsku samkeppnisyfirvaldanna.<sup>30</sup> Þar komust þau að þeirri niðurstöðu að stofna bæri sérstakt fyrirtæki um þá starfsemi finnsku veðurstofunnar sem væri á samkeppnismarkaði. Samkeppnisráð telur að ekki séu rök til þess að ganga svo langt, þar sem ekki sé um umfangsmikla starfsemi að ræða. Engu að síður beri að stofna sérstaka efnahagslega sjálfstæða einingu innan Veðurstofu Íslands sem taki yfir fyrrgreinda markaðsstarfsemi Veðurstofunnar.

Til þess að tryggja virka samkeppni á veðurþjónustumarkaðnum og til að taka af allan vafa um að samkeppnisrekstur Veðurstofu Íslands sé niðurgreiddur er það mat samkeppnisráðs að sú þjónusta Veðurstofunnar sem teljist til samkeppnismarkaðar skuli fjárhagslega aðgreind frá annarri starfsemi stofnunarinnar.

## V.

### Ákvörðunarorð:

**„1. Með heimild í 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 beinir samkeppnisráð þeim fyrirmælum til Veðurstofu Íslands að gæta þess að samningar hennar mismuni ekki aðilum með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum. Þetta á við um þá starfsemi Veðurstofunnar sem telst vera á samkeppnismarkaði þar sem ekki gilda um hana sérlög eða reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna.**

**2. Með vísan til 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 mælir samkeppnisráð fyrir um fjárhagslegan aðskilnað annars vegar á milli þeirrar starfsemi Veðurstofu Íslands sem er á samkeppnismarkaði og hins vegar þeirrar starfsemi sem Veðurstofunni er skylt að sinna samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Skal fjárhagslegur aðskilnaður Veðurstofu Íslands framkvæmdur með eftirfarandi hætti frá 1. janúar 2003 að telja:**

**1. Stofnuð verði sérstök eining um rekstur þeirrar þjónustu sem er og verður á samkeppnismarkaði. Reikningshald þessarar þjónustueiningar skal vera sjálfstætt. Reikningskil skulu gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga og skulu þau liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist.**

**2. Gera skal sérstakan stofnefnahagsreikning. Skulu þær eignir sem teljast til þjónustueiningarinnar metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.**

**3. Með skuldum þjónustueiningarinnar skulu teljast skuldbindingar sem tengjast starfsemi samkeppnisstarfseminnar.**

---

<sup>30</sup> Sjá skýrslu finnsku samkeppnisstofnunarinnar um starfsemi finnsku veðurstofunnar, dags. 21. mars 2001, málsnr. 387/61/98 og álit finnsku samkeppnisstofnunarinnar til samgönguráðherra, málsnr. 267/71/01.



**4. Öll viðskipti milli þjónustueiningarinnar og annarra sviða Veðurstofu Íslands skulu verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggur ekki fyrir skal miðað við kostnaðarverð að viðbættri hæfilegri álagningu.**

**5. Gjaldskrá skal standa undir rekstrarkostnaði þjónustueiningarinnar auk hæfilegrar álagningar eins og um sjálfstæðan rekstur væri að ræða.“**