

Föstudagur, 24. maí 2002

182. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 18/2002

Erindi INTER vegna gjaldskrárbreytinga ISNIC – Internet á Íslandi hf. vegna greiðslna fyrir lén og aðra þjónustu.

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi frá formanni INTER, félags endursöluaðila Internetþjónustu, þann 3. janúar 2001. Í erindinu fer hann fram á að Samkeppnisstofnun kanni hvort tiltekna breytingar sem gerðar hafa verið á gjaldskrá ISNIC, Internet á Íslandi hf., hindri samkeppni á sviði vistunar léna og brjóti þannig í bága við samkeppnislög.

Erindi INTER byggir einkum á því að með gjaldskrárbreytingunni sé komið í veg fyrir eðlilega samkeppni á sviði vistunar léna. Flutningsgjald, sem nýlega hafi verið tekið upp, sé þess eðlis að það komi í veg fyrir að eigandi léns geti notfært sér hagstæðara mánaðargjald keppinautar vistunaraðila með því að tilkynna ISNIC um flutning á vistun lénsins. Tilkynning um nýjan vistunaraðila feli aðeins í sér þörf á breytingu tveggja IP talna í tölvukerfi ISNIC. Nú sé í raun krafist 5.000 kr. auk vsk. vegna þessarar breytingar.

Þá eru einnig gerðar athugasemdir við óeðlilega háa verðlagningu á lénaúthlutunum. Í Bandaríkjunum sé gjaldið \$35 en á Íslandi sé þetta gjald ferfalt herra. Ósanngjarnt sé að Internetþjónustuaðili hafi ekki val um það hvort hann ábyrgist lénagreiðslur viðskiptamanna sinna til ISNIC og fái engan afslátt fyrir að innheimta þessi gjöld, en af þeim séu iðulega 10-15% afföll. Þá séu mánaðargjöld á Íslandi töluvert hærri en í öðrum löndum. Einnig er mótmælt gjöldum samkvæmt gjaldskrá frá 1. desember 2000. Þar sé um að ræða opnunargjald, umsýslugjald, gjald á biðsvæði, umboðsmannagjald, þjónustugjald og kærugjald.

II. Málsmeðferð

1.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 15. febrúar 2001, var erindið sent til umsagnar ISNIC – Internet á Íslandi hf. Svar barst þann 28. febrúar 2001.

Í svari ISNIC kemur fram að sumarið 2000 hafi verið ákveðið að taka úthlutunarreglur um íslensk lén til endurskoðunar enda hafi breytingar verið allnokkrar á lénaúthlutun og viðhorfum til léna í alþjóðlegu tilliti. Leitað hafi verið til netsamfélagsins eins og ráð sé fyrir gert og breytingar sem sneru að reglum hafi verið gerðar með hliðsjón og að teknu tilliti til skoðana sem settar hafi verið fram af fulltrúum netsamfélagsins.

Þær breytingar sem gerðar hafi verið á gjaldskrá félagsins séu sem hér segir:

a) Umskráningargjald 12.450 kr.

Í umsögn ISNIC segir að þó að þetta gjaldheiti sé nýtt sé ekki um nýtt gjald að ræða. Í ákveðnum tilvikum sé um að ræða stofngjald, þ.e. þegar umsækjandi óski eftir breytingu á rétthafa léns þá sé viðkomandi léni lokað og því endurúthlutað. Áður hafi rétthafi ekki haft rétt til að ráðstafa léni sínu til annarra aðila og umskráningargjald því ekki nauðsynlegt. Í nýjum reglum sem settar hafi verið geti rétthafi skilyrt uppsögn á léni þannig að lén verði skráð á tiltekinn aðila eftir uppsögn.

b) Flutningsgjald 6.225 kr.

Flutningsgjald sé nýtt gjald sem gjaldfært er í framhaldi af ósk um breytingu á nafni nafnaþjóns eða nafnaþjóna viðkomandi léns. Oft sé þetta í tengslum við færslu á léni frá einum vistunaraðila til annars. Berist beiðni um flutning til ISNIC kanni starfsmenn ISNIC hvort viðkomandi hafi heimild til að óska eftir flutningi. Þá sé kannað hvort búið sé að ganga frá uppsetningu á viðkomandi léni á nafnaþjónum sem flytja eigi lénið til. Sé uppsetning í lagi sé lén flutt. Við flutninginn sé tilvísunum á lén breytt í DNS kerfisskrám ISNIC, skráningu léns breytt í rétthafaskrá ISNIC og loks send tilkynning til nýrra tengiliða um að breyting hafi verið framkvæmd. Jafnframt sé send tilkynning til þess aðila sem lén hafi verið flutt frá.

c) Opnunargjald 6.225 kr.¹

Hér sé um að ræða nýtt gjald sem leggist við árgjald léns hafi því verið lokað hjá ISNIC og opnað aftur. Verði greiðslufall á lénagjaldi verði léni lokað hjá ISNIC. Áður en til lokunar kemur hafi ISNIC reynt að hafa samband við rétthafa viðkomandi léns

¹ Þessu gjaldi var breytt þann 15. febrúar 2002 og lækkað í 3.735 kr.

með tölvupóstsendingum og um síma til að koma á framfæri tilkynningu um greiðslu í vanskilum. Léni verði lokað í 60 daga og á því tímabili geti réttthafi virkjað lénið á ný.

d) Umsýslugjald

Hér hafi verið um að ræða nýtt gjald sem fellt hafi verið niður 23. janúar 2001.

e) Gjald á biðsvæði 7.470 kr.

Þetta sé nýtt árlegt gjald sem nái til vistunar á léni á biðsvæði. ISNIC hafi ekki hafið þá þjónustu sem gjaldið taki til.

f) Umboðsmannagjald 62.250 kr.

Umboðsmannagjald sé nýtt gjald. Þeir sem óski eftir að vera skráðir umboðsmenn erlendra umsækjenda léna geri sérstakan samning við ISNIC og greiði umboðsmannagjald sem sé árgjald. Þeir sem vilji skrá lén erlendra aðila í eigin nafni þurfi ekki að greiða umboðsmannagjald.

g) Þjónustugjald 62.250 kr.

Þeir aðilar sem vilji vera skráðir sem þjónustuaðilar á vef ISNIC geri sérstakan samning við ISNIC og greiði árlegt þjónustugjald. Þjónustuaðili sem kjósi að gera ekki samning við ISNIC hafi alla sömu möguleika á að þjónusta aðra á sama veg.

h) Kærugjald 74.700 kr.

Þeir aðilar sem sendi mál til úrskurðarnefndar léna greiði kærugjald. Gjaldið sé ætlað fulltrúum í úrskurðarnefnd léna en nefndinni sé ætlað að úrskurða í deilumálum sem kunni að rísa vegna ágreinings um tilkall til léna. Nefndarmenn séu ekki starfsmenn ISNIC og því renni kærugjaldið ekki til fyrirtækisins.

Loks kemur fram í umsögninni að gjöldin séu sett vegna nýrra atriða, (e, f, og h) eða vegna eðlilegrar útfærslu á reglum (a) eða sett vegna umsýslu (b og c). Við ákvörðun gjalda í nýrri gjaldskrá hafi verið sérstaklega litið til þess að hvert gjald stæði undir vinnslu og vinnu við þann þátt sem gjaldið á við. Flutnings- og opnunargjald séu dæmi um vinnslu og vinnu sem ekki hafi verið tekið gjald fyrir áður en ný gjaldskrá tók gildi og hafi önnur léngjöld staðið undir kostnaði við flutning og opnun léna eftir lokunarferli. Kærugjald sé sérstakt að því leyti að því sé ætlað að standa undir kostnaði við nefndarfundi og aðra umsýslan sem hlýst af kæru til úrskurðarnefndar vegna úthlutaðs léns. Sérstaklega er bent á að kærunefndin starfi ekki undir stjórn ISNIC. Henni sé sjálfri ætlað að setja sér vinnureglur.

Þá er því mótmælt að borin sé saman úthlutun á íslenskum lénum og úthlutun á almennum lénum s.s. .com í Bandaríkjunum. Reyndar megi einnig segja að samanburður við Norðurlönd sé ekki raunhæfur heldur. Þá beri að hafa í huga að fjöldi léna í Bandaríkjunum (.com) sé talinn í milljónum, á Norðurlöndum, utan

Íslands, sé hann talinn í hundruðum þúsunda, en á Íslandi sé lénafjöldi rúmlega fimm þúsund.

Að endingu er það áréttað að gjöldunum sé ætlað að standa undir kostnaði og eðlilegum rekstri. Þá megi gera ráð fyrir því að með auknum lénafjölda verði mögulegt að lækka gjöldin.

2.

Umsögn ISNIC var send INTER til athugasemda með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 1. mars 2002. Athugasemdir INTER bárust með bréfi, dags. 11. mars 2001.

Athugasemdir INTER eru eftirfarandi:

a) Umskráningargjald

INTER telur að þetta geti varla talist umskráningargjald þar sem ekki sé heimilt að umskrá lén. INTER telur að eðlilegt sé að lögaðilum sé heimilt að láta lén sín fylgja félögum og fyrirtækjum sem þeir reka og selja síðan ásamt fyrirtækjum sínum þegar rekstur sé seldur. Í tilvikum sem þessum ætti stjórnunarlegur tengiliður að geta skráð sig inn á vefsíðu þar sem hann geti breytt nafni eigenda og stjórnunarlegs tengiliðs. ISNIC framkvæmi síðan breytinguna eftir að hafa hringt í tengiliðinn eða hann hringt í ISNIC. INTER telur að hér sé verið að gera meira mál en góðu hófi gegni úr umskráningum.

b) Flutningsgjald

INTER segir í athugasemdum sínum að hjá Network Solutions sé ekkert gjald tekið fyrir breytingar á DNS. Þetta geti kerfisstjórar Internetþjónustu gert um vefsíðu hjá ISNIC. Ef nauðsynlegt sé talið að sannreyna upplýsingar sem settar séu inn á vefsíðu mætti koma því í kring með einfaldri skipun sem tæki að jafnaði 5 mínútur. INTER telur að flutningsgjald eigi að hámarki að vera 1.000 kr. auk virðisaukaskatts sem samt verði að teljast frekar mikið.

c) Opnunargjald

INTER telur þetta gjald vera mjög vafasamt þar sem nokkuð hafi borið á því að ISNIC hafi ekki náð sambandi við skráða stjórnunarlega tengiliði léna. Óskað hafi verið eftir því við ISNIC að fyrirtækið veiti Internetþjónustuaðilum afslátt fyrir að sjá um innheimtur og greiðslur lénagjalda til ISNIC. INTER segir að þar sem Internetþjónustur séu yfirleitt sölu- og hýsingaraðilar léna sé mjög óeðlilegt að þeim sé ekki veittur afsláttur sem endursöluaðilum þessarar þjónustu. Þá sé alltaf eitthvað um afföll og vanskil á lénagjöldum. Þá segir INTER að opnunargjald sé hvergi við lýði þar sem samkeppni ríki á þessum markaði.

d) Gjald á biðsvæði

INTER segir í athugasemdum sínum að hér sé úthlutunaraðili léna á Íslandi, sem jafnframt er einkaleyfishafi á úthlutunum, að fara í samkeppni við endursöluaðila Internetþjónustu um hýsingu léna. INTER fer fram á það að ISNIC verði meinað að stunda geymslu léna á biðsvæði, þar sem ISNIC, sem sé í meirihluta eign Íslandssíma, fari með þeim hætti í samkeppni við Internetþjónustur sem hafa stundað þessa starfsemi frá upphafi. INTER bendir á að INTÍS (forveri ISNIC) hafi ekki séð ástæðu til að keppa við Internetþjónustur á meðan það var ekki í eigu Íslandssíma.

e) Umboðsmannagjald

Með þessu gjaldi geti ISNIC takmarkað þann fjölda léna sem skráningaraðili geti skráð, án þess að vera umboðsmaður við 15 lén. Leiðin í kringum þessa reglu sé að stofna nýjan lögaðila fyrir hver ný 15 lén. INTER telur þetta gjald óeðlilega hátt og það komi í veg fyrir að hægt sé að starfa samkvæmt reglum ISNIC og gjaldið sé því að mati INTER samkeppnishamlandi.

f) Þjónustugjald

Þetta gjald gæti talist eðlilegt að mati INTER ef það væri 30.000 kr. auk virðisaukaskatts og ef INTER félagar fengju 20-25% afslátt af öllum skráðum lénom hjá ISNIC. Að öðrum kosti telur INTER að gjaldið sé gert til að mismuna samkeppnisaðilum.

e) Kærugjald

INTER telur þetta gjald vera allt of hátt og nú þegar hafi komið upp mál þar sem einstaklingur veigrar sér við að kæra vegna kostnaðar sem því fylgir. INTER bendir á að kærunefndir tryggingafélaga og kærunefnd húseignamála taki gjöld sem séu um 10.000-15.000 kr. fyrir hvert mál sem sé lagt fyrir þær.

Loks segir í athugasemdum INTER að ekki sé raunhæft að lénkostnaður sé meira en helmingi dýrari en í nágrannalöndunum. Í Bandaríkjunum greiði umsækjendur \$35 eða um 3.000 kr. fyrir skráningu og árgjald sé innfalið fyrstu tvö árin. Í Kanada hafi lengst af verið frítt að skrá lén en kosti nú um 50 kanadíska dollara. Hér á landi greiði umsækjendur 12.450 kr. fyrir skráningu og fyrsta árið.

3.

Athugasemdir INTER voru sendar ISNIC með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 3. apríl 2001. Athugasemdir ISNIC bárust með bréfi, dags. 23. apríl 2001.

Í athugasemdum ISNIC segir að óraunhæft sé að bera saman stofnkostnað og árgjöld við Kanada og Bandaríkin eins og INTER geri í athugasemdum sínum. Í Kanada hafi 200.000. svæðisbundna rótarlénið verið skráð og hér á landi séu þau 3000. Eðli málsins samkvæmt séu lénagjöld mun lægri í Kanada og Bandaríkjunum. ISNIC

mótmælir ekki því að lénagjöld séu hærri á Íslandi borið saman við lönd þar sem íbúafjöldi er meiri. Hins vegar þykir ISNIC sýnt að lénagjöldin hafi ekki haft nein afgerandi áhrif á samsetningu léna á landinu enda séu léngjöld oftast en ekki aðeins brot af heildarkostnaði við rekstur á léni.

Um umskráningargjaldið segir ISNIC í athugasemdum sínum að það ferli sem INTER stingi upp á í athugasemdum, dags. 16. mars 2001, sé ekki sérlega árennilegt. Ferlið sem INTER lýsir sé hvergi notað í lénaskráningu svo vitað sé. Jafnframt segir ISNIC að fyrirtækið hafi áform um að færa beiðnir um umskráningu á vefinn en það verði gert með öðru móti en lýst sé í bréfi INTER.

Varðandi athugasemdir INTER um flutningsgjaldið þá segist ISNIC ekki svara svona örökstuddum staðhæfingum. Það liggi í hlutarins eðli að huga þurfi að ýmsum þáttum þegar lén séu flutt. Þá segir ISNIC að það dugi skammt að nefna dæmi um fyrirtæki sem taki ekki gjald fyrir ákveðna þjónustu og heimfæra slíkt á annað fyrirtæki. ISNIC þykir einsýnt að flutningsgjaldið verði endurskoðað og jafnvel fellt niður löngu áður en fjöldi léna á Íslandi nær milljóninni.

Þá segir ISNIC að opnunargjaldið standi undir þeim kostnaði sem hefur í för með sér breytingar á gagnagrunni ISNIC. Varðandi afföll vegna vanskila á árgjöldum þá segir ISNIC að þau séu ekki nema um 5% hjá fyrirtækinu. Venjan sé að réttshafi léns greiði lénagjöld beint til ISNIC. Nokkrar Internetþjónustur hafi kosið að greiða þessi gjöld til ISNIC fyrir lén sem séu vistuð hjá þeim. ISNIC segir þennan hátt sé aðeins haft á ef Internetþjónustan óski eftir því. Jafnframt vill ISNIC benda á að lækkun lénagjalda til Internetþjónustuaðila skili sér ekki í lægri gjöldum hjá þeim réttshöfum sem greiði beint til ISNIC. Þá hafi ISNIC kosið að láta alla réttshafa njóta jafnt þegar léngjöld séu lækkuð og vísar á bug tillögum INTER um sérstaka lækkun á léngjöldum til Internetþjónustuaðila. ISNIC mótmælir þeirri örökstuddu staðhæfingu að hvergi séu innheimt opnunargjöld þar sem samkeppni ríki á þessum markaði.

Um gjald á biðsvæði segir ISNIC í athugasemdum sínum að hér sé um að ræða þjónustu sem aðrir hafi ekki boðið. ISNIC segir að ekki sé um sams konar vistun að ræða og þjónustuaðilar bjóði heldur sé um að ræða vistun fyrir lén sem flytja á síðar í fulla vistunarþjónustu hjá öðrum.

Varðandi umboðsmannagjald og þjónustugjald þá segir ISNIC að þessi gjöld hafi verið sett til reynslu og verði endurskoðuð. Þá segir ISNIC að enginn sé neyddur til að greiða þjónustugjald og það verði því seint tilefni til mismununar. ISNIC vísar því á bug að umboðsmannagjaldið komi í veg fyrir að unnt sé að starfa í samræmi við reglur ISNIC. Samkvæmt upplýsingum frá ISNIC eru þessi gjöld tekin fyrir auglýsingar á vef ISNIC.

Loks segir í athugasemdum ISNIC um kærugjaldið að það gjald falli ekki til ISNIC. Ætli megi að úrskurðarnefndin muni gera tillögur um breytingar á gjaldi þessu ef reynslan leiði í ljós að það sé ekki í takt við útgjöld nefndarinnar.

4.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar þann 2. apríl 2002 til ISNIC óskaði stofnunin eftir því að ISNIC gerði ítarlegri grein fyrir þeim þáttum sem mynda gjaldtöku stofngjalds, árgjalds, umskráningargjalds, flutningsgjalds, opnunargjalds og umboðsmannagjalds. Þann 17. apríl 2002 bárust Samkeppnisstofnun athugasemdir ISNIC ásamt ársreikningi fyrirtækisins árið 2001.

Í athugasemdunum kemur fram að skráningargjaldið, umskráningargjaldið, flutningsgjaldið og opnunargjaldið standi undir kostnaði við aðgerðir sem útfæra þurfi í hverju tilfalli. Árgjaldið standi undir daglegum rekstri fyrirtækisins og umboðsmannagjaldið og þjónustugjaldið séu gjöld fyrir auglýsingu á vef ISNIC. Þá fylgir lýsing á þeim aðgerðum sem framkvæmdar eru og standa á bak við gjaldaliðina. Óskað var eftir að farið yrði með þessar upplýsingar sem trúnaðargögn.

5.

Þann 18. apríl 2002 sendi Samkeppnisstofnun INTER síðustu athugasemdir ISNIC, dags. 23. apríl 2001, til upplýsingar þar sem ekki var talin þörf á frekari athugasemdum frá aðilum málsins. Frekari athugasemdir bárust ekki frá aðilum málsins.

6.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 23. apríl 2002, var ISNIC tjáð að það væri frummat stofnunarinnar að flutningsgjald skv. gjaldskrá ISNIC kynni að vera samkeppnishamlandi. ISNIC var gefinn frestur til að gera grein fyrir með nákvæmari hætti en áður hafði verið gert hvernig flutningsgjaldið væri uppbyggt. Þann 7. maí 2002 bárust athugasemdir ISNIC. Í athugasemdum ISNIC ítrekar fyrirtækið þá skoðun sína að svæðisbundna rótarlénið .is sé í samkeppni við .com, .org, .net o.fl. erlend rótarlén. Þá komu fram í athugasemdunum ítarlegar tæknilega skýringar sem ISNIC óskaði eftir að farið yrði með sem trúnaðarupplýsingar.

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs þann 24. maí 2002, var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Kirstín Flygenring, Ólafur Björnsson og Ragnheiður Bragadóttir.

1.

Kröfur aðila

INTER, félag endursöluaðila Internetþjónustu fer fram á að Samkeppnisstofnun kanni hvort tilteknar breytingar sem gerðar hafa verið á gjaldskrá ISNIC hindri samkeppni á sviði vistunar léna og brjóti þannig í bága við samkeppnislög. Erindi INTER byggir einkum á því að með gjaldskrárbreytingunni sé komið í veg fyrir eðlilega samkeppni á sviði vistunar léna. Flutningsgjald, sem nýlega hafi verið tekið upp, sé þess eðlis að það komi í veg fyrir að eigandi léns geti notfært sér hagstæðara mánaðargjald keppinautar vistunaraðila með því að tilkynna til ISNIC um flutning á vistun lénsins. Þá eru einnig gerðar athugasemdir við óeðlilega háa verðlagningu á lénaúthlutunum.

ISNIC segir að sumarið 2000 hafi verið ákveðið að taka úthlutunarreglur um íslensk lén til endurskoðunar enda hafi breytingar verið allnokkrar á lénaúthlutun og viðhorfum til léna í alþjóðlegu tilliti. Leitað hafi verið til þeirra aðila sem starfa við að veita ýmiss konar þjónustu í tengslum við Internetið og breytingar sem snéru að reglunum hafi verið gerðar með hliðsjón og að teknu tilliti til skoðana sem settar hafi verið fram af þessum fulltrúum. ISNIC segir að við ákvörðun gjalda í nýrri gjaldskrá hafi verið sérstaklega litið til þess að hvert gjald stæði undir vinnslu og vinnu við þann þátt sem gjaldið á við. ISNIC mótmælir því að gjaldaliðir í gjaldskránni séu of hátt verðlagðir og samkeppnishamlandi.

2.

Lénaafnakerfið

ISNIC er sá aðili hérlendis sem sér um skráningu svæðisbundinna rótarléna á Internetinu sem kennd eru við Ísland, þ.e. léna sem enda á .is. Lén er íslenska orðið yfir það sem hefur verið kallað „domain“ á ensku. Með lénaafnakerfinu (Domain Name System, DNS) hefur sá mikli fjöldi vefsvæða sem er að finna á Internetinu verið skipulagður með eins konar stigskiptu kerfi, þar sem lénin eru nokkurs konar notendavæn nöfn fyrir IP-tölurnar (Internet Protocol numbers) sem Internetið byggir á. Er uppbyggingu lénaafnakerfisins í grófum dráttum háttað þannig, að í fyrsta lagi er um að ræða svokölluð rótarlén (Top Level Domains) en þau geta verið tvenns konar. Annars vegar er um að ræða svokölluð svæðisbundin rótarlén (Country Code Top Level Domains) sem vísa til tiltekins svæðis eða lands, svo sem .is sem vísar til Íslands, .uk sem vísar til Bretlands o.s.frv. Þessum svæðisbundnu rótarlénnum er úthlutað af tilteknum aðila innan hvers lands sem er ISNIC hér á landi. Misjafnt er eftir löndum hvort flokkunin undir svæðisbundnum rótarlénnum er flöt, þ.e. lénin skráð beint undir rótarlénið, eins og reyndin er undir .is (t.d. simi.is), eða hvort um frekari stig er að ræða undir svæðisbundnu rótarléni (t.d. amazon.co.uk). Hins vegar er um að ræða almenn rótarlén (Generic Top Level Domains), sem ekki hafa svæðisbundna skírskotun, svo sem .com, sem upphaflega var ætlað fyrir aðila (fyrirtæki) sem tengdust viðskiptum, .edu, sem upphaflega var ætlað fyrir menntastofnanir, .net fyrir tölvufyrirtæki o.þ.h, .int fyrir alþjóðastofnanir og .org, sem upphaflega var ætlað

samtökum sem ekki féllu sérstaklega undir önnur rótarlén. Árið 1999 var ákveðið að opna fyrir samkeppni í skráningu almennra rótarléna. ISNIC hefur ekki haft með höndum skráningu á slíkum almennum rótarlénum heldur eingöngu svæðisbundnum. Undir rótarlénunum tekur síðan við stigskipt lénanafnakerfi, sem heldur utan um vefsvæði Internetsins.

3.

Skilgreining markaðsins

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markað frá tveimur sjónarhornum; annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðinn og hins vegar landfræðilega markaðinn.

3.1. Þjónustumarkaðurinn

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu. Staðgönguþjónusta er þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar. Við mat á því hvort þjónusta getur að fullu eða að verulegu leyti komið í stað annarrar er m.a. unnt að líta til þess hvort notendur telja viðkomandi tegundir þjónustu jafngildar eða hliðstæðar vegna eðlis eða einkenna, verðs eða fyrirhugaðrar notkunar.

Í bréfi ISNIC til Samkeppnisstofnunar, dags. 17. apríl 2002, kemur fram að fyrirtækið telur sig t.d. vera í samkeppni við Hringiðuna ehf. sem sjái um skráningu léna .com, .org, .net o.s.frv.

Að mati samkeppnisráðs er sá markaður sem hér skiptir máli markaðurinn fyrir úthlutun svæðisbundna rótarlénsins .is. Samkeppnisráð telur ljóst að önnur svæðisbundin rótarlén séu ekki staðgönguvara fyrir .is í augum íslenskra aðila, þrátt fyrir að skráning undir sumum þeirra standi öllum opin. Í því sambandi verður að telja harla ósennilegt að íslensk fyrirtæki sem stunda viðskipti hér á landi vilji vera kennd við erlend ríki á Internetinu, þar sem slíkt geti m.a. ruglað viðskiptavini og neytendur. Þá telur ráðið einnig að almennu rótarlénin (t.d. .com, .net og .org) séu ekki staðgönguvara fyrir svæðisbundna rótarlénið .is. Almenna rótarlénið .com kemur þó helst til greina sem valkostur fyrir íslenska aðila, en upphaflega var ætlunin sú að undir því rótarléni væru skráðir aðilar í viðskiptum og atvinnurekstri. Að mati samkeppnisráðs hafa þessir tveir flokkar rótarléna ólíka eiginleika í augum neytenda, þar sem .is rótarlénið hefur augljósa svæðisskírskotun sem þykir mikilvægt í markaðssetningu og auðveldi einnig aðgengi að viðkomandi vefsvæði. Íslensk fyrirtæki virðast fyrst og fremst skrá lén undir .com í tengslum við markaðssetningu á vöru sinni erlendis og þá yfirleitt til viðbótar við skráningu undir .is. Sú staðreynd að fyrirtæki sem starfa bæði á innlendum og erlendum markaði telji nauðsynlegt að skrá bæði .is og .com lén er einnig vísbending um að þessi lén tilheyri ekki sama

markaðnum. Af öllu framangreindu má ráða að gagnvart fyrirtækjum sem starfa á íslenskum markaði virðist ekki vera um að ræða staðgöngu í skilningi samkeppnislaga á milli úthlutunar léna undir .com annars vegar og undir .is hins vegar.

Samkvæmt framansögðu telur samkeppnisráð því að úthlutun svæðisbundna rótarlénsins .is tilheyri sérstökum markaði, sbr. einnig ákvörðun samkeppnisráðs nr. 24/2000, *Erindi Landssíma Íslands hf. um fjárhagslegan aðskilnað innan INTÍS*.

3.2. Landfræðilegi markaðurinn

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum. Meðal þátta sem skipta máli við mat á viðkomandi landfræðilegum markaði eru eðli og einkenni viðkomandi vöru eða þjónustu, hugsanlegar aðgangshindranir eða neytendavenjur, greinilegur munur á markaðshlutdeild fyrirtækja á þessu svæði og aðliggjandi svæðum eða verðmunur.

Samkvæmt reglum ISNIC um skráningu .is léna er umræddum lénum einungis úthlutað til íslenskra aðila eða erlendra lögaðila sem eru með skrásett vörumerki hjá Einkaleyfastofu. Erlendur umsækjandi þarf að tilnefna íslenskan umboðsmann sem stjórnunarlegan tengilið léns í umsókn sinni. Þá getur einnig erlendur aðili sem hefur þjóðréttarlega stöðu eða er viðurkenndur sem slíkur á alþjóðlegum vettvangi sótt um eitt lén. Í reglum ISNIC eru nefnd sem dæmi erlend sendiráð. Tilnefna þarf íslenskan umboðsmann sem stjórnunarlegan tengilið léns í umsókn. Með hliðsjón af þessum reglum telur samkeppnisráð ljóst að landfræðilegi markaðurinn í máli þessu sé Ísland.

4.

Markaðsráðandi staða

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga telst fyrirtæki hafa markaðsráðandi stöðu þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

Ljóst er að ISNIC er eini aðilinn sem skráir .is lén. Með vísan til framangreinds telur samkeppnisráð að ISNIC sé í markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir skráningu svæðisbundna rótarlénsins .is.

5.

Gjaldskrá ISNIC

ISNIC telst markaðsráðandi á markaðnum fyrir skráningu á .is lénum. Fyrir liggur að á markaðsráðandi fyrirtækjum hvílir almennt séð rík skylda til að gæta þess að athafnir þeirra raski ekki samkeppni, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 40/2001, *Erindi FÍH og Japís ehf. vegna samnings Skífunnar hf. og Aðfanga ehf. um sölu á geisladiskum*. Þannig er t.d. ljóst að ISNIC verður almennt við úthlutun léna að gæta hlutlægni og gæta þess að mismuna ekki aðilum eða leggja ólögmet sjónarmið til grundvallar ákvörðun um skráningu. Misnotkun í skilningi 11. gr. samkeppnislaga er huglægt hugtak og um misnotkun getur verið að ræða án þess að um ásetning viðkomandi fyrirtækis hafi verið að ræða.² Þá þarf verðlagning þjónustunnar einnig að vera eðlileg.

Í máli þessu er til umfjöllunar gjaldskrá ISNIC, fyrirtækis sem er með einkaleyfi til úthlutunar léna hér á landi. Það er ekki hlutverk samkeppnisyfirvalda að vera með bein verðlagsafskipti³ enda verðlagning frjáls hér á landi. Samkeppnisyfirvöld kjósa að það sé markaðurinn sjálfur sem ákveði verð. Hins vegar getur fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu misnotað þá stöðu sína með því að hækka verð óeðlilega⁴ og brotið þar með gegn a. lið 2. mgr. 11. gr. samkeppnislaga. Þegar metið er hvort kaup- eða söluverð telst ósanngjarnt í skilningi a. liðs 2. mgr. 11. gr. samkeppnislaga hefur almennt verið talið að líta verði til þess kostnaðar sem hlýst af framleiðslu umræddrar vöru eða veitingu tiltekinna þjónustu og bera þann kostnað saman við söluverðið sem til skoðunar er.⁵

Miðað við gögn málsins fæst ekki séð að stofngjald, umskráningargjald, opnunargjald, umboðsmannagjald og þjónustugjald séu í eðli sínu samkeppnishamlandi eða mismuni viðskiptavinum ISNIC með einhverjum hætti. Þar sem ISNIC er með einkaleyfi til úthlutunar svæðisbundna rótarlénsins .is verður verðlagning þeirrar þjónustu sem ISNIC veitir að vera eðlileg. Ef skoðað er yfirlit yfir þróun lénagjalda á Íslandi undanfarin ár sést að árgjaldið hefur farið stíglækkandi, en árgjaldið er t.d. liður í stofngjaldi og umskráningargjaldi skv. gjaldskrá ISNIC. Árið 1997 var árgjaldið 11.700 kr., árið 1998 var það 10.536 kr. og árið 2001 6.360 kr. Það

² Sjá t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 2/1999, *Kvörtun Samtaka verslunarinnar er varðar mismunun Hf. Eimskipafélags Íslands í tilboði í flutning á pappír í símaskrána*.

³ Sjá frumvarp til samkeppnislaga, þskj. 749 1991-1992 bls 19: „...og dregið úr mikilvægi beinna verðlagsákvæða“.

⁴ Sjá greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á samkeppnislögum, nr. 8/1993 með síðari breytingum, þskj. 770, Alþt. 1999-2000 bls. 15: „Ósanngjarnt verð getur bæði verið of lágt og of hátt“. Sjá einnig Whish, Competition Law, fjórða útgáfa, bls. 633: „Dominant firms may infringe Article 82 where they raise their prices to unacceptably high levels...“

⁵ Sjá greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á samkeppnislögum, nr. 8/1993 með síðari breytingum, þskj. 770, Alþt. 1999-2000 bls. 15. Sjá einnig dóm undirréttar EB í máli 27/76 United Brands v. Commission en þar benti undirrétturinn á að það gæti verið misnotkun á markaðsráðandi stöðu að selja vöru eða þjónustu á of háu verði, en til að meta það yrði að athuga hvort mismunur á milli raunverulegs kostnaðarverðs vöru eða þjónustu og raunverulegs söluverðs sé óeðlilega mikill.

er yfirlýst stefna ISNIC að lénagjöld séu í ákveðnum takti við aukinn fjölda léna og gera má því ráð fyrir að með fjölgun á svæðisbundna rótarléninu .is muni árgjaldið lækka til samræmis við fjölgun rOTALÉNA.

Talið er að verðlagning markaðsráðandi fyrirtækis sé of há ef það hagnast töluvert meira en það myndi gera ef það starfaði í meiri samkeppni⁶. Samkvæmt ársreikningi ISNIC árið 2001 var velta fyrirtækisins [...] ⁷ en tap varð á rekstri fyrirtækisins að fjárhæð [...] ⁸. Gjaldskrá sú sem hér er til umfjöllunar var í gildi allt árið 2001 og liggur því ekki beint við samkvæmt þessum tölum að álykta að almenn verðlagning fyrirtækisins sé óeðlilega há.

Með breytingu á gjaldskrá ISNIC, sem gerð var í desember árið 2000, var nýjum gjaldalið bætt við gjaldskrá fyrirtækisins, þ.e. flutningsgjaldi. Flutningsgjald er innheimt ef breyting er gerð á nafni nafnaþjóns eða nafnaþjóna, oft gert í tengslum við færslu á léni frá einum vistunaraðila til annars. Að mati samkeppnisráðs er flutningsgjaldið sá gjaldaliður sem er einna helst til þess fallinn að vera samkeppnishamlandi og skaðlegur neytendum. Aðgerðir markaðsráðandi fyrirtækis sem skaða neytendur geta talist misnotkun.⁹ Ólíkt öðrum gjaldaliðum í gjaldskrá ISNIC getur þetta gjald einnig haft bein áhrif á samkeppni milli Internetþjónustuaðila.

Áður en ISNIC fór að krefjast sérstaks flutningsgjalds gat eigandi léns notfært sér hagstæðara mánaðargjald keppinautar vistunaraðila með því að tilkynna til ISNIC um breyttan vistunaraðila. Með þessum nýja gjaldalið er krafist 6.225 kr. ef eigandi léns vill breyta um vistunaraðila. Nú eru verðskrár og tilboðspakkar Internetþjónustuaðila mismunandi frá einum aðila til annars. Því er erfitt að gera samanburð á milli þjónustuaðila því alls óvíst er hvort um sömu þjónustu er að ræða. Ef einungis er skoðað hvað vistun léna ein og sér kostar hjá Internetþjónustuaðilum kemur í ljós að það getur tekið allt frá 2 mánuðum til rúmlega 2 ½ árs að ná fram sparnaði fyrir neytendur eftir að flutningsgjald ISNIC var tekið upp. Við nánari skoðun kemur þó í ljós að margir Internetþjónustuaðilar taka á sig flutningskostnaðinn þannig að neytandinn verður ekki með beinum hætti var við þennan kostnað. Þó hlýtur sú staðreynd að Internetþjónustuaðilar eru að greiða flutningsgjaldið að hafa þau áhrif að stofnkostnaður vegna vistunar léna og mánaðargjaldið er hærra en ella sem hefur áhrif á hagsmuni neytenda.

⁶ Sjá Bellamy & Child, Common Market Law of Competition, fjórða útgáfa, 9-073: „...or unfairly high pricing designed to achieve for the dominant undertaking larger profits than it would earn in a more competitive environment.“

⁷ Fellt út vegna trúnaðar.

⁸ Fellt út vegna trúnaðar.

⁹ Sjá Whish, Competition Law, fjórða útgáfa, bls. 635: „A practice which is harmful to consumers can be abusive, notwithstanding that it is not harmful to the structure of competition on the relevant market“

Eins og áður hefur verið vikið að er ISNIC í einokunarstöðu á þeim markaði sem fyrirtækið starfar. Leidd hafa verið að því rök að flutningsgjaldið sem tekið var upp í lok árs 2000 valdi samkeppnishindrunum hjá vistunaraðilum léna. Liggur þá fyrir að meta hvort umrætt gjald sé sanngjarnt í skilningi samkeppnislaga með tilliti til þess kostnaðar sem gjaldinu er ætlað að standa undir. Samkeppnisstofnun hefur ítrekað óskað eftir því að ISNIC geri grein fyrir þeim kostnaði sem liggja til grundvallar flutningsgjaldinu.¹⁰ ISNIC hefur svarað með almennum orðum þess efnis að gjaldið standi undir kostnaði við þær aðgerðir sem framkvæma þurfi hverju sinni. Þá hafa ýmsar tæknilegar aðgerðir við flutning léna verið tilgreindar. Kostnaðarsundurliðun við flutninginn eða kostnaðarlegur rökstuðningur hefur ekki borist frá ISNIC að öðru leyti. Með því að ISNIC hefur ekki getað fært eða reynt að færa sönnur á þann kostnað sem liggur til grundvallar flutningsgjaldinu, sem eins og áður segir er til þess fallið að draga úr samkeppni, verður samkeppnisráð að líta svo á að með gjaldinu krefjist fyrirtækið ósanngjarns söluverðs í skilningi a. liðar 11. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. lög nr. 107/2000. Af þessari ástæðu sér samkeppnisráð ekki annað fært en að banna ISNIC að taka gjald fyrir flutning léna frá einum vistunaraðila til annars. Ákvörðun þessi kann að vera tekin til endurskoðunar ef ISNIC getur látið Samkeppnisstofnun í té upplýsingar sem benda til að ákvörðun fjárhæðar flutningsgjalds sé miðuð við sannanlegt kostnaðarverð auk hæfilegrar álagningar.

IV. Ákvörðunarorð:

„Flutningsgjald það sem Internet á Íslandi hf. - ISNIC tók upp í desember árið 2000 fer gegn 11. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. lög nr. 107/2000. Með heimild í 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga beinir samkeppnisráð þeim fyrirmælum til Internet á Íslandi hf. - ISNIC að fella úr gildi flutningsgjald samkvæmt gjaldskrá fyrirtækisins. Að öðru leyti er ekki ástæða til að hafast frekar að í máli þessu.“

¹⁰ Í bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 2. apríl 2002, var óskað eftir því að ISNIC gerði ítarlega grein fyrir þeim þáttum sem mynda t.d. gjaldtöku flutningsgjalds. Í tölvupósti Samkeppnisstofnunar til ISNIC þann 10. apríl var ítrekað að óskað væri eftir kostnaðarsundurliðun, þ.e. tölvulegum upplýsingum og loks var ISNIC með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 23. apríl 2002, gefið tækifæri til að gera grein fyrir með nákvæmari hætti en hafði verið gert hvernig flutningsgjaldið er uppbyggt.