

Fimmtudagurinn 11. mars 1999 kl. 09:30

123. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 6/1999

**Erindi Miðlunar um símaupplýsingaþjónustu  
Landssíma Íslands hf., 118**

**I.**

**Málavextir**

**1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 30. júní 1998, frá Miðlun ehf. þar sem kvartað er yfir símaupplýsingaþjónustu Landssíma Íslands hf., 118. Í erindinu kemur fram að Miðlun hafi rekið upplýsingaþjónustu í 11 ár undir heitinu Gula línun. Starfsemi Gulu línunnar byggist á því að svara fyrirspurnum í síma um vörur, umboð og þjónustu og vísa fyrirspyrjendum á rétta aðila sem veitt geti þá þjónustu sem spurt sé eftir. Þá kemur fram í erindinu að veruleg fjárfesting liggja að baki starfsemi og níu manns vinni beinlínis við umrædda starfsemi í símsvörun, sölumennsku og ritstýringu, auk nokkurra annarra starfsmanna í bókhaldi og stjórnun. Afkoma Gulu línunnar byggist eingöngu á skráningartekjum frá þeim fyrirtækjum sem skrái sig í upplýsingaþjónustu fyrirtækisins en símtalið í upplýsingalínuna sé ókeypis.

Í erindinu er einnig gerð grein fyrir því að Landssíminn reki símaupplýsingaþjónustu í símanúmerinu 118, þar sem hægt sé að fá uppgefin símanúmer, en einnig séu þar veittar upplýsingar um umboð, vörur og þjónustu. Landssíminn innheimti hins vegar fyrir þessa þjónustu kr. 3,32 á hvert byrjað símtal í upplýsingaþjónustuna, auk kr. 39,90 fyrir hverja mínútu sem símtalið varir. Þá hafi Póst- og símamálastofnun á sínum tíma synjað Miðlun um að taka gjald fyrir símtal í Gulu línuna með þeim rökstuðningi að slíkt samræmdist ekki ákvæðum reglugerðar um símatorgsþjónustu.

Að mati Miðlunar veitir upplýsingaþjónusta Landssímans að mörgu leyti sams konar upplýsingar og Gula línun, þ.e. upplýsingar um umboð, vörur og þjónustu, þrátt fyrir ummæli framkvæmdastjóra hjá fyrirtækinu um að þjónusta

118 takmarkist einvörðungu við að veita upplýsingar um símanúmer og aðsetur símnotenda. Af hálfu Miðlunar er bent á nokkur dæmi þessu til sönnunar sem fyrirtækið skráði niður eftir að starfsmenn þess hringdu í upplýsingaþjónustu Landssímans og báðu um tilteknar upplýsingar um umboð, vörur og þjónustu. Í erindi Miðlunar segir að fyrirtækið búi að þessu leyti við óþolandi samkeppnismismunun. Er í erindinu vísað til ákvæðis 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga um fjárhagslegan aðskilnað milli starfsemi sem rekin er í skjóli einkaleyfis eða verndar og starfsemi sem starfar í samkeppni. Þá er þess einnig krafist að Landssímanum verði bannað að svara upplýsingum um umboð, vörur og þjónustu í símaupplýsingaþjónustu sinni 118.

## 2.

Með bréfi, dags. 16. júlí 1998, var erindi Miðlunar sent Landssíma Íslands hf. til umsagnar. Landssíminn taldi sér ekki fært að veita Samkeppnisstofnun umsögn um erindið, þar sem málefnið heyrði að mati Landssímans undir valdsvið Póst- og fjarskiptastofnunar. Um rökstuðning fyrir þeirri niðurstöðu var vísað til svarbréfs Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 19. ágúst 1998, við fyrirspurn Landssímans, dags. sama dag. Í svarbréfi Póst- og fjarskiptastofnunar segir m.a.: „*Póst- og fjarskiptastofnun er falið skv. lögum um fjarskipti nr. 143/1996 að hafa umsjón með fjarskiptamálum hér á landi og hafa eftirlit með framkvæmd laganna. Í 6. gr. laganna segir að Póst- og fjarskiptastofnun setur skilyrði fyrir rekstrarleyfisveitingu en þau geti verið eitt eða fleiri, m.a. í j-lið að rekstrarleyfishafi haldi skrá yfir notendur fjarskiptaþjónustunnar og gefi út eða taki þátt í útgáfu slíkrar skrár, en veiti ella öðrum heimild til útgáfu notendaskrár samkvæmt fyriræmum Póst- og fjarskiptastofnunar. Þá megi gera rekstrarleyfishafa skylt að veita eða láta í té sambærilegar upplýsingar gegnum sérstakt upplýsinganúmer. Enn fremur skal hér vísað til reglugerðar um alþjónustu nr. 216/1998 en þar segir í 4. gr. um umfang alþjónustu að aðgangur að upplýsingaþjónustu um símanúmer falli undir reglur um alþjónustu. Í 5. gr. sömu reglugerðar er Póst- og fjarskiptastofnun heimilað að setja ákvæði um alþjónustu í leyfisbréf til handa rekstrarleyfishöfum og í 14. gr. eru ákvæði um eftirlit stofnunarinnar með alþjónustu. Í samræmi við framangreint er í 12. gr. leyfisbréfs Landssíma Íslands hf. ákvæði um skyldur leyfishafa að svara fyrirspurnum um símanúmer og um útgáfu símaskrár.* Af þessu viljum við álykta að símaupplýsingaþjónusta falli undir lögsögu Póst- og fjarskiptastofnunar.“

Eftir ítrekaða ósk Samkeppnisstofnunar um umsögn Landssímans barst stofnuninni umsögn fyrirtækisins með bréfi, dags. 28. september 1998.

Í umsögn Landssímans segir að símaupplýsingaþjónusta 118 hafi það meginmarkmið að veita upplýsingar um símanúmer og aðsetur einstaklinga, fyrirtækja og félagasamtaka, eins og viðkomandi hafi látið skrá þessar upplýsingar í símaskrá Landssímans. Þá er bent á kynningu á umræddri þjónustu á bakhlið kápuforsíðu símaskrár Landssímans þar sem segi um hlutverk 118: „Í 118 fást nýjustu upplýsingar um síma-, farsíma- og faxnúmer, svo og nöfn og heimilisföng þeirra sem eru með skráðan síma. Einnig fást upplýsingar um netföng og heimasíður.“ Þessar áherslur í þjónustu Landssímans hafi verið óbreyttar áratugum saman.

Þá er þess getið í umsögn Landssímans að símaupplýsingaþjónusta fyrirtækisins í 118 þyki mjög góð og hafi hvarvetna hlotið lof þeirra sem til hennar hafi leitað. Starfsfólk upplýsingaþjónustunnar hafi reynst mjög hjálplegt við að leita uppi viðkomandi einstakling, fyrirtæki eða félagasamtök, jafnvel eftir óskýrum eða ónákvæmum upplýsingum fyrirspyrjanda. Þjónusta 118 sé ekki kynnt sem almenn upplýsingaveita um vörur og þjónustu. Séu slíkar upplýsingar veittar heyri það til undantekninga og sé það ekki skipulagður þáttur í þjónustu 118. Um spurningar þær er starfsfólk Miðlunar lögðu fyrir starfsfólk 118 segir í umsögn Landssímans, að augljóst sé að um sé að ræða leiðandi spurningar, og svör við umræddum spurningum fáið fyrst og fremst vegna þess að starfsfólk upplýsingaþjónustunnar leggi sig fram um að uppfylla óskir viðskiptavinarins, þótt stundum sé um óskir að ræða sem strangt til tekið falli utan þrengstu skilgreiningar starfs þeirra.

Í umsögn Landssímans kemur einnig fram að upplýsingaþjónusta 118 teljist til alþjónustu í skilningi fjarskiptalaga og Landssímanum sé skylt að veita slíka þjónustu skv. rekstrarleyfi. Þjónustan hafi verið rekin með tapi undanfarin ár en nýverið hafi verið kynnt hækkun á verði þjónustunnar í þeim tilgangi að ná rekstrinum í jafnvægi og sú hækkun hafi verið kynnt yfirvöldum sérstaklega.

### 3.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 6. október 1998, var Miðlun gefinn kostur á að koma að athugasemdum sínum við umsögn Landssímans. Í athugasemdum Miðlunar, dags. 22. október 1998, segir: „*Ekki er ágreiningur um að meginstarfsemi 118 sé „að veita upplýsingar um símanúmer og aðsetur einstaklinga, fyrirtækja og félagasamtaka“.* Á grundvelli þessarar

*skilgreiningar hafa Landssíma Íslands verið veitt þau réttindi að bjóða þjónustu sína með þriggja stafa símanúmeri og taka gjald fyrir símtölin. Þessi réttindi standa öðrum fyrirtækjum ekki til boða. Vegna þessara sérstöku réttinda er mikilvægt að Landssími Íslands takmarki starfsemi 118 við þá meginstarfsemi sem að ofan er lýst.*

*Hafi Landssími Íslands áhuga á að veita upplýsingar um vörur, þjónustu, netföng eða aðrar þær upplýsingar sem talist geta utan ofangreindrar skilgreiningar verður félagið að lúta almennum samkeppnis-skilyrðum.“*

#### 4.

Samkeppnisstofnun leitaði einnig umsagnar Póst- og fjarskiptastofnunar um málið og þær opinberu reglur sem gilda um upplýsingaþjónustur þær er mál þetta snýst um.

Í svari Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 19. október 1998, segir að skv. 6. gr. fjarskiptalaga setji stofnunin skilyrði í rekstrarleyfi, m.a. um skrá með upplýsingum um símnotendur, og í 12. gr. rekstrarleyfis Landssímans sé ákvæði um slíka upplýsingaþjónustu. Þessi upplýsingaþjónusta falli undir reglugerð um alþjónustu en skv. fjarskiptalögum skuli alþjónusta taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna.

#### 5.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 27. október 1998, voru samgönguráðuneytinu send gögn málsins. Var ráðuneytinu bent á að teldu samkeppnisyfyrivöld ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríða gegn markmiði samkeppnislaga og torvelda frjálsa samkeppni í viðskiptum, bæri þeim að vekja athygli ráðherra á því skv. 19. gr. samkeppnislaga. Með vísan til þessa óskaði Samkeppnisstofnun eftir umsögn ráðuneytisins um málið og var þess óskað að umsögn ráðuneytisins bæriskt eigi síðar en 12. nóvember 1998.

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 11. nóvember 1998, var þess óskað að fyrirspurn stofnunarinnar yrði skilgreind nánar. Var það gert með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 13. nóvember 1998, og beiðni stofnunarinnar um umsögn ráðuneytisins ítrekuð. Var þess óskað að umsögnin bæriskt eigi síðar en 23. nóvember 1998.

Samgönguráðherra áskildi sér tíu daga frest til að svara umsagnarbeiðninni með bréfi sínu, dags. 3. desember 1998. Þegar umsögnin hafði ekki borist þann 22. janúar 1999, ítrekaði Samkeppnisstofnun umsagnarbeiðnina símleiðis.

Umsögn samgönguráðuneytis barst Samkeppnisstofnun loks þann 9. febrúar 1999, með bréfi ráðuneytisins, dags. 26. janúar 1999. Í umsögn ráðuneytisins er athygli vakin á því að skylda Landssímans til að starfrækja símaskrá byggi á kvöð fyrirtækisins sem rekstrarleyfishafa. Í 4. gr. reglugerðar nr. 216/1998 um alþjónustu komi fram að aðgangur að upplýsingaþjónustu um símanúmer skuli teljast til alþjónustu og að í 12. gr. fjarskiptaleyfis Landssímans sé þessi alþjónustukvöð skýrð nánar. Eftirlit með fyrrnefndum ákvæðum sé á höndum Póst- og fjarskiptastofnunar sem beri að tryggja að Landssíminn sem rekstrarleyfishafi fari að settum fyrirmælum.

Þá segir í umsögn ráðuneytisins: „*Samgönguráðuneytið telur að í reglugerð nr. 216/1998 og fjarskiptaleyfi Landssímans sem og annarra rekstrarleyfishafa felist ekki sérréttindi af neinu tagi til gjaldtöku fyrir upplýsingar veittar í síma. Reglugerðin og fjarskiptaleyfið fela í sér skyldu Landssímans til að veita þjónustu. Sú athafnaskylda hindrar á hinn bóginn ekki samninga rekstrarleyfishafa í fjarskiptaþjónustu og annarra aðila um gjaldfærslu með samsvarandi hætti og tíðkast vegna upplýsingaþjónustu símaskrár. Að þessu leyti eru ekki lögbundnar takmarkanir á samkeppni milli Miðlunar ehf. og símaskrár (118).*“ Með vísan til þessa telur samgönguráðuneytið að hvorki lög né stjórnvaldsfyrirmæli, sem gilda um rekstur á upplýsingaþjónustu Miðlunar annars vegar og símaskrárinnar (118) hins vegar, stríði gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum í skilningi 19. gr. samkeppnislaga.

Samkeppnisstofnun aflaði einnig umsagnar Póst- og fjarskiptastofnunar um þetta efni og í svari stofnunarinnar, sem barst Samkeppnisstofnun þann 9. mars 1999, segir m.a.: „*Póst- og fjarskiptastofnun telur að hvorki lög né stjórnvaldsfyrirmæli standi í vegi fyrir samningum rekstrarleyfishafa í fjarskiptaþjónustu og annarra aðila um gjaldfærslu með samsvarandi hætti og tíðkast vegna upplýsingaþjónustu símaskrár.*“

## 6.

Ljóst var af framangreindri umsögn samgönguráðuneytis að heimildir aðila, sem reka m.a. upplýsingaþjónustu, til gjaldtöku fyrir þjónustuna væru ekki takmarkaðar í lögum eða reglugerðum á viðkomandi sviði. Samkeppnisstofnun ritaði Landssímanum því bréf, dags. 15. febrúar 1998, þar sem sú niðurstaða ráðuneytisins var kynnt fyrirtækinu, að opinber fyrirmæli kæmu ekki í veg fyrir samninga t.d. Landssímans og annarra fyrirtækja sem reka upplýsingaþjónustu,

eða aðra þjónustu, sem hygðust innheimta gjald fyrir símtal vegna þeirrar starfsemi. Þannig væri ljóst að lög eða reglugerðir hömluðu ekki gjaldtöku fyrir símtal t.d. í Gulu línuna, næðust um það samningar við viðkomandi rekstrarleyfishafa. Í bréfinu óskaði Samkeppnisstofnun eftir afstöðu Landssímans til þess hvort samningar um slíka gjaldtöku kæmu til greina.

Svar Landssímans barst Samkeppnisstofnun með bréfi Andra Árnasonar hrl., dags. 3. mars 1999. Í bréfinu er áréttað að upplýsingaþjónusta Landssímans í 118 sé veitt í tengslum við fyrirmæli í fjarskiptaleyfi fyrirtækisins. Samkvæmt fjarskiptalögum skuli þess gætt að umrædd þjónusta, sem sé alþjónusta, standi undir kostnaði við að veita hana og því hafi upplýsingar um notendur fjarskiptakerfis fyrirtækisins verið veittar gegn sérstöku gjaldi. Upplýsingaþjónusta Landssímans hafi viðgengist mun lengur en svokölluð símatorgsþjónusta og sé ekki skilgreind sem slík, heldur sé hún talin til grunnþjónustupáttá í fjarskiptum og sé í reynd óaðskiljanlegur hluti fjarskiptaþjónustu viðkomandi rekstrarleyfishafa.

Síðan segir í bréfi Landssímans: „*Með Símatorgi er skv. reglugerð nr. 359/1997 átt við upplýsingaþjónustu, sem rekstrarleyfishafa er heimilt að bjóða fram í tengslum við talsímaþjónustu á stafrænu neti. Fyrirtæki, stofnanir og einstaklingar sem vilja veita upplýsingar á símatorgi nefnast upplýsingaveitendur skv. 1. gr. reglugerðarinnar. Skv. sömu grein skulu upplýsingar lesnar inn á sjálfvirkan svörunarbúnað og má nálgast viðkomandi upplýsingar með því að hringja í sérstök uppkallsnúmer, sem fjarskiptarekandi úthlutar upplýsingaveitanda. Upplýsingaveitandi skal sækja sérstaklega um tengingu símatorgsnúmers og skulu þar koma fram upplýsingar um m.a. ábyrgðarmann þeirra upplýsinga sem veittar verða í upplýsingaþjónustunni. Áður en opnað er á tengingu til upplýsingaveitanda skal tilkynna Póst- og fjarskiptastofnun um hinn nýja upplýsingaveitanda. Í 6. gr. reglugerðarinnar er fjallað um flokkun upplýsingaþjónustu og gjaldflokka, en rekstrarleyfishafi ákveður mínútagjald í hverjum gjaldflokki fyrir sig. Í 11. gr. reglugerðarinnar eru rabblínur, þ.e. samtenging notenda í einu símtali ekki leyfðar á símatorgi, sbr. og 3. gr. sem mælir fyrir um að öll svörun í númer á símatorgi skuli vera sjálfvirk.*“ Þá segir í bréfinu að eðli símatorgsþjónustu sé að veita ákveðnar eða staðlaðar upplýsingar og ljóst sé að gildandi reglur um símatorg séu settar til hagsbóta fyrir notendur símaþjónustu.

Um umsögn samgönguráðuneytis segir í bréfi Landssímans, að skilja verði hana svo, að ekkert sé því til fyrirstöðu að semja um sérstaka gjaldfærslu vegna

upplýsingaveitu, þó ekki séu uppfyllt skilyrði reglugerðar nr. 359/1997 um símatorgsþjónustu. Að þessu leyti sé almennum upplýsingaveitum jafnað saman við upplýsingaþjónustu 118 um símanúmer símnotenda.

Þá segir í bréfinu: „Í XIV. kafla fjarskiptalaga er sérstaklega fjallað um svonefnda símatorgsþjónustu. Af greinargerð með 27. gr. frumvarps til fjarskiptalaga má ráða, að með símatorgsþjónustu hafi verið átt við sérstaka upplýsingaveituþjónustu, sem símnotendur greiða fyrir til viðbótar við almenna fjarskiptaþjónustu. Í greinargerðinni segir m.a., að vernd neytenda að því leyti til taki hvort tveggja til þeirra upplýsinga sem veittar eru á símatorgi og til kostnaðar sem af slíkum upphringingum getur hlotist. Ekki verður séð að tilgangi löggjafans verði náð, ef umrædd ákvæði eru túlkuð svo, að fjarskiptarekendum sé frjálst að bjóða upp á upplýsingaveituþjónustu, þ.e. sérstaka upphringigjaldflokka, án þess að jafnframt sé fullnægt ákvæðum XIV. kafla fjarskiptalaga, þ.e. með mannlegri svörun.“

Af hálfu Landssímans er litið svo á, að eigi að heimila mannlega, eða persónulega, svörun í sérstökum upphringinúmerum, sem að öðru leyti skuli fara með sem um símatorgsnúmer væri að ræða, sé óhjákvæmilegt að setja um slík upphringinúmer sérstakar reglur, með eða án breytinga á fjarskiptalögum. Þannig telur fyrirtækið, með vísan til reynslu þess af símatorgsþjónustu, að mjög brýnt sé að settar séu opinberar reglur um slík almenn upplýsingaveitunúmer, sérstaklega varðandi réttarstöðu neytenda, áður en til þess kæmi að slík þjónusta sé veitt. Landssíminn sé ekki að óbreyttu tilbúinn til þess að hafa milligöngu um slíka þjónustu, án þess að hún sé háð opinberu eftirliti. Þá bendir Landssíminn á í bréfi sínu að núverandi reikningagerðarkerfi Landssímans búi yfir takmörkuðum möguleikum á að veita slíka þjónustu, m.a. vegna fjölda verðflokka, tilgreiningu á símareikningum o.s.frv.

Með vísan til þessa telur Landssíminn sér ekki að svo stöddu fært að taka upp viðræður við einstaka upplýsingaveituaðila um sérstaka gjaldtöku af þeim toga sem mál þetta fjallar um. Tekið er fram í bréfi Landssímans að það hafi verið áréttað gagnvart upplýsingaþjónustu fyrirtækisins, 118, að hlutverk hennar sé að veita upplýsingar um símnotendur og símanúmer þeirra hjá Landssímanum, sbr. bréf fyrirtækisins til forstöðumanns upplýsingaþjónustunnar, sem fylgdi bréfinu til Samkeppnisstofnunar.

## **II. Niðurstöður**

### **1.**

Á fundi samkeppnisráðs, þann 11. mars 1999, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Skarphéðinn Þórisson, Ólafur Björnsson og Karítas Pálsdóttir.

Í máli þessu kvartar fyrirtækið Miðlun ehf. yfir því að upplýsingaþjónusta fyrirtækisins, Gulu línunni, sé mismunandi gagnvart upplýsingaþjónustu Landssíma Íslands hf., 118. Af hálfu Miðlunar er því haldið fram að fyrirtækin reki sambærilega þjónustu. Upplýsingaþjónustu Landssímans sé hins vegar heimilt að taka gjald fyrir símtal í þjónustulínuna en Gulu línunni sé ekki heimiluð slík gjaldtaka, heldur verði afkoma hennar alfarið að byggja á skráningartekjum. Að mati Miðlunar brýtur þessi meinta mismunun gegn samkeppnislögum.

Af hálfu Landssímans hefur verið bent á að upplýsingaþjónusta 118 teljist til alþjónustu í skilningi fjarskiptalaga og reglugerðar um alþjónustu og Landssímanum sé skylt að veita umrædda þjónustu skv. rekstrarleyfi. Landssíminn telur sér ekki fært að taka upp viðræður við einstaka upplýsingaveituaðila um sérstök upphringinúmer, þannig að unnt sé að taka gjald fyrir símtal í viðkomandi upplýsingalínu á sama hátt og gert er í sambandi við 118. Að mati Landssímans er nauðsynlegt að setja opinberar reglur um slík upphringinúmer áður en þessi þjónusta verði veitt. Samgönguráðuneytið og Póst- og fjarskiptastofnun telja hins vegar lög eða stjórnvaldsfyrirmæli ekki koma í veg fyrir samninga rekstrarleyfishafa í fjarskiptaþjónustu og annarra aðila er hyggja á gjaldtöku fyrir upplýsingar veittar í síma.

### **2.**

Af hálfu Landssímans hefur valdsviði samkeppnisyfirvalda í máli þessu verið mótmælt, og því haldið fram að málið heyri undir lögsögu Póst- og fjarskiptastofnunar, þar sem 118 flokkist undir alþjónustu og Póst- og fjarskiptastofnun hafi eftirlit með slíkri þjónustu skv. reglugerð nr. 216/1998. Vísast í þessu sambandi til bréfs Landssímans til Samkeppnisstofnunar, dags. 20. ágúst 1998, sbr. einnig bréf Landssímans, dags. 28. september 1998, sem fylgdi umsögn fyrirtækisins um erindi Miðlunar.



Að mati samkeppnisráðs er ljóst að starfræksla 118 flokkast undir alþjónustu í skilningi fjarskiptalaga nr. 143/1996 og reglugerðar um alþjónustu nr. 216/1998, en alþjónusta er skilgreind í 2. gr. reglugerðarinnar sem „*afmarkaðir þættir fjarskipta, sem boðnir eru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra.*“ Í 4. gr. reglugerðarinnar segir síðan um umfang alþjónustu: „*Eftirfarandi þjónusta fellur undir reglur um alþjónustu: ...-aðgangur að upplýsingaþjónustu um símanúmer...*“ Í 12. gr. rekstrarleyfis Landssímans, sem gefið var út af Póst- og fjarskiptastofnun þann 30. júlí 1998, segir m.a. um skrá yfir símanúmer: „*Leyfishafi skal tryggja að öllum fyrirspurnum um símanúmer áskrifenda hans sé svarað allan sólarhringinn alla daga vikunnar...*“. Þannig er Landssímanum skylt að veita umrædda þjónustu samkvæmt rekstrarleyfi fyrirtækisins. Samkvæmt 12. gr. rekstrarleyfisins skal Landssíminn halda rekstri 118 fjárhagslega aðskildum frá öðrum þáttum í rekstri fyrirtækisins en í ákvæðinu segir að rekstrarleyfishafi, sem á hafi verið lagðar alþjónustukvaðir, skuli aðgreina fjárstrauma og semja sérgreind reikningsskil fyrir þá gjalda- og tekjubætti, sem hægt sé að heimfæra til alþjónustunnar. Þá segir í ákvæðinu: „*Að lágmarki skal aðgreina eftirfarandi þætti: ...d) rekstur upplýsingaþjónustu um símanúmer.*“ Þá er sérstaklega tekið fram í 5. mgr. 9. gr. rekstrarleyfisins að starfræksla upplýsingaþjónustu um símanúmer og útgáfa símaskrár skuli í bókhaldi vera aðskildar hvor fyrir sig frá annarri starfsemi leyfishafa. Í 14. gr. reglugerðar um alþjónustu segir um eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar að stofnuninni sé heimilt að krefjast þess að rekstrarleyfishafi upplýsi um alla þætti starfsemi sinnar tengda alþjónustu. Samkvæmt ákvæðinu skal stofnunin fyrirvaralaust hafa aðgang að reikningsbókhaldi rekstrarleyfishafa vegna þessa.

Af framangreindu er ljóst að Póst- og fjarskiptastofnun er ætlað eftirlit með því að rekstrarleyfishafi sinni þeirri alþjónustu sem lagt hefur verið á hann að veita og eftirlit með því að rekstrarleyfishafinn fylgi þeim reglum sem um rekstur alþjónustunnar gilda í fjarskiptalögum, reglugerð um alþjónustu og rekstrarleyfi viðkomandi fjarskiptafyrirtækis. Það mál sem hér er til úrlausnar snýst hins vegar um það, hvort fyrirtækinu Miðlun sé mismunað með rekstur upplýsingalínunnar Gulu línunnar, gagnvart upplýsingalínu Landssímans, 118, þannig að fari gegn samkeppnislögum. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 13/1998 var talið að valdsvið samkeppnisyfirvalda á sviði samkeppnismála á fjarskiptasviðinu stæði óhaggað þrátt fyrir tilkomu Póst- og fjarskiptastofnunar með lögum nr. 147/1998, enda væri það eftirlit í eðli sínu mun víðtækara en það eftirlitsvald sem Póst- og fjarskiptastofnun færir með varðandi samkeppni á sviði fjarskipta. Almennt eftirlitsvald

samkeppnisyfirvalda nái til samkeppni á fjarskiptasviði nema sérlög mæli skýrlega fyrir á annan veg eða ljóst þyki að Póst- og fjarskiptastofnun fari ein með eftirlit skv. þeim lagaheimildum. Að mati samkeppnisráðs er ljóst með vísan til þessa úrskurðar að það álitamál sem til skoðunar er í þessu máli, þ.e. hvort starfsemi sú er hér um ræðir búi við ólík samkeppnisskilyrði, annað hvort vegna samkeppnishamlandi ákvæða í lögum eða vegna hegðunar fyrirtækja á markaði, heyrir undir almennt eftirlitshlutverk samkeppnisyfirvalda. Samkeppnisráð telur því ljóst að erindi Miðlunar falli undir gildissvið samkeppnislaga og samkeppnisyfirvöld hafi lögsögu í máli þessu.

### 3.

Í þessu máli hefur komið til skoðunar hvort lög eða stjórnvaldsfyrirmæli, er gilda um þá starfsemi sem hér um ræðir, kunni að stríða gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum í skilningi 19. gr. samkeppnislaga. Í 27. gr. fjarskiptalaga nr. 143/1996 segir um eftirlit með símatorgsþjónustu:

*„Póst- og fjarskiptastofnun setur reglur um símatorgsþjónustu sem staðfestar skulu af samgönguráðherra.*

*Nú telur Póst- og fjarskiptastofnun að símatorgsþjónusta sé andstæð almennu síðferði, svo sem vegna kláms eða því um líks, og getur Póst- og fjarskiptastofnun þá mælt fyrir um fyrirvaralaus stöðvun slíkrar starfsemi.“*

Með heimild í tilvitnuðu ákvæði fjarskiptalaga var sett reglugerð um símatorgsþjónustu nr. 359/1997. Í 1. gr. reglugerðarinnar segir:

*„Símatorg er upplýsingaþjónusta, sem rekstrarleyfishafa er heimilt að bjóða fram í tengslum við talsímaþjónustu á stafrænu neti. Fyrirtæki, stofnanir og einstaklingar, sem vilja veita upplýsingar á símatorginu nefnast upplýsingaveitendur. Einungis þeir, sem hafa fengið leyfi til reksturs talsímaþjónustu, mega tengja saman notendur og upplýsingaveitendur. Upplýsingar skulu lesnar inn á sjálfvirkan svörunarbúnað og má nálgast þær með því að hringja í sérstök uppkallsnúmer, sem rekstrarleyfishafi í talsímaþjónustu úthlutar upplýsingaveitanda í samræmi við verðflokka þjónustunnar. Heimilt er að taka aukagjald fyrir símtöl við símatorgsnúmer.“*

Upplýsingaveitandi, sem óskar eftir að veita upplýsingaþjónustu á símatorgi, skal sækja um tengingu og símatorgsnúmer til viðkomandi rekstrarleyfishafa í talsímaþjónustu. Þá skal tilkynna um tengingu upplýsingaveitanda til Póst- og

fjarskiptastofnunar, áður en opnað er fyrir tenginguna. Öll svörun í númer á símatorgi skal vera sjálfvirk og tekur símatorgsreglugerðin ekki til persónulegrar svörunar. Í upplýsingaþjónustu Miðlunar, Gulu línunni, eru veittar upplýsingar í síma um vörur, umboð og þjónustu fyrirtækja og eðli málsins samkvæmt er þar um persónulega svörun að ræða sem ekki hefur verið talin rúmast innan símatorgsreglugerðarinnar, þar sem hún á aðeins við um sjálfvirka svörun. Gjaldtaka Landssímans fyrir símtal í 118 byggist á alþjónustukvöð fyrirtækisins, sem áður er greint frá.

Af framangreindu er ljóst að ekki hafa verið settar opinberar reglur um veitingu upplýsinga með persónulegri svörun og gjaldtöku fyrir símtöl vegna slíkrar þjónustu með sama hætti og um sjálfvirka svörun á símatorgi. Að mati samgönguráðuneytis og Póst- og fjarskiptastofnunar er ekki þörf á opinberum reglum á þessu sviði og ekki fyrir hendi lögbundnar takmarkanir á samkeppni milli Miðlunar og 118 að því leyti sem mál þetta fjallar um. Það eru því ekki ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla sem skekkja samkeppnisstöðu Gulu línunnar að þessu leyti þar sem opinber fyrirmæli standa ekki í vegi fyrir samningum t.d. Miðlunar og rekstrarleyfishafa í talsímaþjónustu um þetta atriði.

#### 4.

Fram hefur komið af hálfu Landssímans að fyrirtækið hefur ekki viljað ganga til samninga við Miðlun eða einstaka upplýsingaþjónustuaðila um sérstakt upphringinúmer, þannig að unnt sé að taka sérstakt aukagjald fyrir símtal í upplýsingalínuna. Telur Landssíminn að nauðsynlegt sé að setja opinberar reglur um slík upphringinúmer, áður en umrædd þjónusta verði veitt. Að mati samkeppnisráðs er ljóst, að sérstök gjaldtaka fyrir símtal, með þeim hætti sem tíðkast á símatorgi og í 118, er einungis möguleg með því að rekstrarleyfishafi í fjarskiptaþjónustu komi að málinu, t.d. með því að úthluta sérstökum upphringinúmerum á sama hátt og gert er varðandi símatorg. Íslenska ríkið hefur um árabil haft einkarétt á að veita almenna talsímaþjónustu og hefur forveri Landssímans, Póstur og sími, farið með þann einkarétt. Einkaréttur til starfrækslu almennrar fjarskiptaþjónustu féll niður þann 1. janúar 1998 en rekstur almennrar talsímaþjónustu er enn sem komið er eingöngu í höndum Landssímans. Því er ljóst að Landssíminn hefur einokunarstöðu í veitingu almennrar talsímaþjónustu og er eina fyrirtækið sem getur veitt upplýsingaveitendum þá þjónustu sem nauðsynleg er til að unnt sé að veita upplýsingar með persónulegri svörun gegn sérstöku gjaldi fyrir símtalið. Landssíminn getur því í reynd haldið fyrirtækjum frá viðkomandi markaði með

synjun sinni um aðgang að þeirri þjónustu. Má jafna umræddri synjun Landssímans til synjunar um aðgang að ómissandi aðstöðu, sbr. m.a. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 42/1996 og 30/1997.

Auk framangreinds telur samkeppnisráð að líta verði svo á, að upplýsingaþjónusta Landssímans, 118, og upplýsingalína Miðlunar, Gula línan, starfi a.m.k. að hluta til á sama markaði, t.d. veita bæði fyrirtækin upplýsingar um umboðsaðila tiltekinna vörumerkja eða vara hér á landi. Ljóst er að Landssímanum er heimilt að taka sérstakt aukagjald fyrir símtal í 118 en sú þjónusta og gjaldtaka fyrir hana er byggð á rekstrarleyfi Landssímans og ákvæðum í reglugerð um alþjónustu. Landssíminn er hins vegar ekki reiðubúinn til þess að ganga til samninga við einstaka upplýsingaþjónustuaðila um aðgang að þeirri aðstöðu fyrirtækisins, sem gerir starfrækslu sambærilegrar upplýsingaveitu og gjaldtöku tengda henni, mögulega.

Um misnotkun markaðsráðandi fyrirtækis á stöðu sinni getur verið að ræða ef það neitar að eiga viðskipti við annað fyrirtæki. Slík neitun er að öllu jöfnu óheimil nema hlutlægar ástæður liggi synjuninni til grundvallar, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 36/1995 í máli Þýzk-íslenska gegn Steinullarverksmiðjunni. Eins og fram hefur komið af hálfu Landssímans er fyrirtækið ekki reiðubúið að hafa milligöngu um þá þjónustu að veita upplýsingar með persónulegri svörun gegn gjaldi, fyrr en opinberar reglur hafi verið settar um slíka starfsemi og hún sett undir opinbert eftirlit. Af umsögn samgönguráðuneytis og Póst- og fjarskiptastofnunar er ljóst að viðkomandi yfirvöld telja ekki þörf á slíkum reglum og telja núgildandi lög og reglur ekki standa í vegi fyrir samningum rekstrarleyfishafa í fjarskiptaþjónustu og einstaka upplýsingaveitanda. Því lítur samkeppnisráð svo á að túlkun þar til bærri stjórnvalda liggi fyrir um þetta atriði. Jafnframt verður að hafa í huga að með nýrri heildarlöggjöf um fjarskiptamálefni hér á landi hefur Landssíminn engu almennu stjórnsýsluhlutverki að gegna á þessum markaði. Þá þykir sýnt að mati ráðsins að Landssíminn sem markaðsráðandi fyrirtæki geti ekki, gagnvart samkeppnislögum, byggt synjun sína um viðskipti á þeirri ástæðu, að fyrirtækið telji nauðsynlegt að viðkomandi starfsemi sé háð opinberu eftirliti og reglusetningu, þar sem ella séu neytendur ekki verndaðir gegn þeim upplýsingum sem þar kunni að vera veittar eða gegn þeim kostnaði sem af kann að hljóta. Að mati samkeppnisráðs er ljóst að mat á því, hvort þörf sé á opinberum fyrirmælum, liggur ekki hjá Landssímanum heldur hjá þar til bærum yfirvöldum. Í ljósi þessa geta framangreind sjónarmið Landssímans

ekki talist réttlæt看leg ástæða markaðsráðandi fyrirtækis fyrir synjun viðskipta í skilningi samkeppnisréttarins.

Samkeppnisráð lítur svo á að neitun Landssímans á því að veita nauðsynlega þjónustu fari því gegn 1. gr. samkeppnislaga þar sem hún vinni gegn aðgangi nýrra aðila inn á markaðin. Jafnframt leiðir hún til þess að valkostum viðskiptavina fækkar og keppinautar útilokast frá markaðnum, sbr. b-lið 17. gr. laganna. Til viðbótar felur neitun Landssímans í sér mismunun á milli eigin upplýsingaþjónustu fyrirtækisins og upplýsingaþjónustu annarra fyrirtækja sem geta keppt við Landssímamann að þessu leyti. Þessi háttsemi Landssímans hefur því skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

Með vísan til framangreinds og í því skyni að efla virka samkeppni telur samkeppnisráð nauðsynlegt að Miðlun ehf. fái, á grundvelli hlutlægra og málefnalegra viðskiptaskilmála, þá þjónustu hjá Landssíma Íslands hf. sem nauðsynleg er til þess að geta veitt upplýsingar með persónulegri svörun í gegnum síma gegn sérstöku aukagjaldi fyrir símtalið, á sama hátt og gert er í tengslum við upplýsingaþjónustu Landssímans í 118. Með hliðsjón af úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/1997, *Póstur og sími gegn samkeppnisráði*, virðast sömu sjónarmið eiga við um aðra sem kunna að óska samskonar þjónustu.

### III.

#### Ákvörðunarorð:

**„Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 mælir samkeppnisráð fyrir um að Landssími Íslands hf. veiti þeim sem þess óska þá þjónustu sem nauðsynleg er til þess að fyrirtæki geti rekið upplýsingaþjónustu með persónulegri svörun í gegnum síma gegn sérstöku aukagjaldi fyrir símtalið, á sama hátt og gert er í tengslum við upplýsingaþjónustu Landssímans í 118. Skal þjónustan veitt á grundvelli hlutlægra og málefnalegra viðskiptaskilmála.“**

*[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 6/1999](#)]*