

Fimmtudagurinn 27. janúar 2000 kl. 10:00

136. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 2/2000

**Erindi Snerpu ehf. um ISDN-tilboð
Landssíma Íslands hf.**

I.

Erindið

Þann 14. október 1999 barst Samkeppnisstofnun erindi frá Internetfyrirtækinu Snerpu ehf. á Ísafirði. Í erindinu eru gerðar athugasemdir við ISDN-tilboð Landssíma Íslands hf. Að sögn Snerpu hljóðar tilboðið upp á 20.000 kr. og í því felist ISDN-grunntenging, ISDN-símtæki og ISDN-netspjald fyrir tölvu, auk þriggja mánaða áskriftar hjá netþjónustu Landssímans, Símanum Interneti.

Af hálfu Snerpu er því haldið fram að Landssímanum sé óheimilt að vera með slík pakkatilboð. Samtvinnun á þjónustu skv. rekstrarleyfi og þjónustu sem seld er í samkeppni sé bönnuð m.a. skv. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 41/1997 um GSM tilboð til félaga í FÍB. Þá telur Snerpa að tilboðið kunnir að fela í sér skaðlega undirverðlagningu sem brjóti gegn 17. gr. samkeppnislaga og sé til þess fallin að hrekja keppinauta út af markaðnum. Snerpa selur bæði Internetþjónustu, ISDN-símtæki og netspjöld í samkeppni við m.a. Landssímann. Einnig er á það bent af hálfu Snerpu að líklegt sé að um brot á 11. gr. laga nr. 103/1996 um stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunar sé að ræða. Samkvæmt því ákvæði sé Landssímanum óheimilt að nota fjármagn frá rekstri, sem grundvallast á rekstrarleyfi, til þess að lækka verð á búnaði eða þjónustu sem seld er í samkeppni.

II. Málsmeðferð

1.

Erindi Snerpu var sent Landssímanum til umsagnar með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 18. október 1999. Í bréfinu var einnig óskað upplýsinga um verð á einstökum vörum eða þáttum tilboðsins, væru þeir keyptir einir og sér. Umsögn Landssímans og umbeðnar upplýsingar bárust Samkeppnisstofnun þann 25. október 1999. Auk umbeðinna upplýsinga kemur fram í svari Landssímans að á árinu 1997 hafi öðrum netþjónustum verið boðið að selja ISDN-grunntengingar Landssímans og hafi á annan tug fyrirtækja gert slíkan samning við fyrirtækið, þ. á m. Snerpa. Notendabúnaðardeild Landssímans hafi gert sams konar samning við Landssímamann og hafi þar í engu notið betri kjara en aðrir. Samkvæmt þessum samningum hafi endursöluaðili fengið ákveðna þóknun fyrir sölu á hverri grunntengingu. Þá hafi verið gert ráð fyrir að endursöluaðilum væri heimilt að selja grunntengingu sem hluta af pakkalausn ásamt eigin ISDN-þjónustu og -búnaði. Heimilistæki hf. er nefnt sem dæmi um fyrirtæki sem hafi tekið virkan þátt í slíkum pakkatilboðum í samstarfi við Islandia Internet og sé enn að vinna samkvæmt endursölusamningnum.

Í umsögn Landssímans kemur fram að umrætt pakkatilboð byggji á því að viðskiptavinur leggi venjulega símalínu upp í stofnkostnað fyrir ISDN-grunntenginguna og reiknast þá stofngjaldið fyrir grunntenginguna á 7.255 kr. Verð ISDN-símtækisins sem felst í tilboðinu sé kr. 9.980, sé það keypt eitt og sér og verð netspjaldsins sé einnig kr. 9.980. Tilboðinu hafi verið breytt, þannig að frá og með 6. október fylgi eins mánaðar áskrift hjá netþjónustu Landssímans í stað þriggja mánaða. Mánaðaráskrift kosti kr. 1.690.

Landssíminn mótmælir þeim kröfum sem fram koma í erindi Snerpu. Varðandi tilvísun í 11. gr. laga nr. 103/1996 er tekið fram að í gildi séu strangar reglur um aðskilnað hinna ýmsu rekstrarþátta Landssímans. Ákvæði um slíkt sé að finna í rekstrarleyfi fyrirtækisins sem Póst- og fjarskiptastofnun hafi eftirlit með. Enginn fótur sé fyrir tilgátum Snerpu um víxlniðurgreiðslur milli einstakra rekstrarþátta.

Af hálfu Landssímans er því haldið fram að Snerpa dragi í erindi sínu of víðtækar ályktanir af ákvörðun samkeppnisráðs nr. 41/1997 um tilboð á

farsímum til félaga í FÍB. Landssíminn leggur áherslu á að skilja verði ákvörðunarorðin með hliðsjón af málavöxtum og forsendum í hverju máli fyrir sig. Í umræddri ákvörðun hefði verið talið að farsímatilboðið fæli í sér óheimila samtvinnun viðskipta, þar sem þar hefði verið um að ræða niðurgreiðslu sem keppinautar í sölu farsíma hefðu ekki tök á að svara. Jafnframt hafi kaup á farsímaþjónustu verið bundin við notkun á farsímakerfi Landssímans í tvö ár. Af þessum sökum hafi samtvinnun viðskipta með fjarskiptaþjónustu og aðra þjónustu Landssímans verið bönnuð. Hvorugu þessara atriða sé hins vegar fyrir að fara í því tilboði sem nú sé fjallað um. Forsendur fyrir tilboðinu geri ráð fyrir framlegð bæði af ISDN-tengingunni og sölu á notendabúnaðinum. Þá feli ISDN-tilboðið ekki í sér nokkra bindingu í viðskiptum. Þvert á móti hafi verið mælt til þess að endursöluaðilar í samkeppni við Landssímamann seldu ISDN-grunntengingu sem hluta af eigin pakkalausn.

Þá er bent á að við mat á ISDN-tilboðinu verði að líta til þess að samkeppnisyfírvöld hafi heimilað Landssímanum að koma með nýtt tilboð með farsíma og farsímaþjónustu til félagsmanna FÍB, sem hvorki fól í sér bindingu við farsímakerfi fyrirtækisins né undirverðlagningu. Þegar af þeirri ástæðu sé ekki unnt að skýra ákvörðun nr. 41/1997 sem svo að hún feli í sér fortakslaut bann við samtvinnun fjarskiptaþjónustu og annarrar þjónustu Landssímans. Við mat á því hvort samtvinnun viðskipta almennt hafi skaðleg áhrif á samkeppni sé viðurkennt að mikilvægur þáttur í því mati sé að kanna hversu auðveldlega keppinautar geti boðið sambærilega pakka, bæði í viðskiptalegu og tæknilegu tilliti. Ef keppinautar hafi tæknilega og fjárhagslega burði til að bjóða sambærilegan pakka sé samtvinnun almennt ekki talin hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

2.

Í athugasemdum Snerpu, dags. 3. nóvember 1999, við framangreindri umsögn Landssímans segir m.a. að unnið hafi verið eftir endursölusamningi Landssímans og Snerpu í þá fjóra mánuði sem hann gildi. Landssíminn hafi hins vegar ákveðið að endurnýja ekki samninginn. Snerpa hafi ekki gert athugasemdir við þær lyktir mála og hafi ekki farið fram á að samningurinn verði endurnýjaður, en það hafi verið skilningur forsvarsmanna fyrirtækisins að Landssíminn kærði sig ekki í raun um að Snerpa aðstoðaði við sölu á ISDN-grunntengingum. Sá áhugi sé hins vegar enn fyrir hendur hjá Snerpu.

Þá er því haldið fram af hálfu Snerpu að ekki skipti máli í hvaða sambandi samtvinnun þjónustubátta Landssímans hafi verið bönnuð. Staðreyndin sé sú að

Landssímanum sé óheimilt skv. FÍB-úrskurðinum að tvinna saman fjarskiptaþjónustu og aðra þjónustu.

3.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 8. nóvember 1999, var Landssímanum gefinn kostur á að tjá sig um ofangreindar athugasemdir Snerpu. Í bréfi Landssímans, dags. 15. nóvember 1999, vísar Landssíminn til umsagnar fyrirtækisins frá 25. október s.á. Þá er einnig tekið fram að umræddir endursölusamningar hafi ekki verið endurnýjaðir vegna lítils áhuga samstarfsfyrirtækja. Þar sem Snerpa lýsi hins vegar í athugasemdum sínum áhuga á að endurnýja slíkt samstarf vill Landssíminn áréttta að Snerpa sé eins og önnur fyrirtæki velkomin í slík viðskipti.

4.

Með bréfi, dags. 23. nóvember 1999, óskaði Samkeppnisstofnun eftir upplýsingum um innkaupsverð þess símtækis og netspjalds sem fylgdu tilboðinu. Þá var óskað afrita af þeim samningum við endurseljendur sem væru í gildi um sölu á ISDN-grunntengingum og upplýsinga um fyrirkomulag við sölu umrædds tilboðs. Samkeppnisstofnun fékk umbeðnar upplýsingar með bréfi Landssímans, dags. 10. desember 1999.

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 27 janúar 2000, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karítas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

1.

Í máli þessu er kvartað yfir ISDN-pakkatilboði Landssíma Íslands hf. þar sem það feli í sér skaðlega undirverðlagningu og brjóti gegn samkeppnislögum. Þá sé Landssímanum óheimilt að bjóða slíka samtönnun viðskipta skv. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 41/1997 um tilboð Pósts og síma (nú Landssímans) á farsímum og farsímaþjónustu til félaga í FÍB. Af hálfu Landssímans hefur því verið haldið fram að ekki sé um undirverðlagningu að ræða í tilboðinu og bent á að öðrum fyrirtækjum bjóðist ISDN-grunntengingar með sömu kjörum og notendabúnaðardeild Landssímans og þau geti þannig selt grunntengingu sem

hluta af eigin pakkalausn. Þá telur Landssíminn að Snerpa dragi of víðtækar ályktanir af ákvörðun samkeppnisráðs nr. 41/1997.

2.

ISDN er stafræn tækni á sviði almennrar talsímaþjónustu sem bætir notagildi símalínanna sem liggja inn í hvert hús og eykur hraða og möguleika til gagnaflutnings. ISDN grunntenging innifelur tvær rásir og getur þannig boðið upp á tvö símtöl samtímis eða Internettengingu og símtal samtímis. Í því tilboði Landssímans sem mál þetta fjallar um felst slík grunntenging, ISDN-símtæki, sem gerir viðkomandi kleift að nýta sér þessa tækni í talsíma, ISDN-netspjald, sem sett er í tölvuna í því skyni að nýta ISDN-tenginguna fyrir Internetið, auk frírrar áskriftar hjá netþjónustu Landssímans. Væri hver vöruliður eða þjónustupáttur tilboðsins keyptur fyrir sig næmi samanlagt smásöluverð þeirra tæplega 29 þúsund krónum skv. upplýsingum Landssímans. Tilboðsverðið á pakkanum er 20 þúsund krónur.

Landssíminn hefur, frá því að einkaréttur ríkisins til reksturs almennrar talsímaþjónustu féll niður 1. janúar 1998, haft yfirburðastöðu í almennri talsímaþjónustu. Þá hefur Landssíminn verið talinn hafa markaðsráðandi stöðu á ýmsum öðrum hlutum fjarskiptamarkaðarins, m.a. Internetmarkaðnum sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 5/1999. Þegar staða Landssímans er skoðuð í heild er ljóst að hann er í einstakri yfirburðastöðu á fjarskiptamarkaðnum í heild, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 11/1999.

Í samkeppnislögum er með ýmsum hætti fjallað um þann skaða sem hegðun markaðsráðandi fyrirtækja getur haft á samkeppni á viðkomandi mörkuðum. Samkvæmt 17. gr. laganna getur samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Skaðleg áhrif af hegðun markaðsráðandi fyrirtækis geta m.a. verið þau að fyrirtækið viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á markaðnum, valkostum neytenda fækki eða keppinautar útilokist frá markaðnum. Ýmiss konar hegðun, sem getur talist eðlileg og leyfileg hjá fyrirtækjum sem ekki eru markaðsráðandi, getur verið athugaverð eða óheimil hjá markaðsráðandi fyrirtæki. Samtvinnun viðskipta er dæmi um hegðun sem kann að vera skaðleg samkeppninni þegar markaðsráðandi fyrirtæki á í hlut. Með samtvinnun viðskipta er almennt átt við að kaup á tiltekinni vöru geti ekki átt sér stað nema eitthvað annað sé selt með sem að öllu jöfnu tengist ekki sölu á viðkomandi vöru. Samtvinnun viðskipta hjá markaðsráðandi fyrirtæki hefur verið gagnrýnd

m.a. þar sem talin er hætta á að valkostum neytenda fækki og að keppinautar, sem ekki hafa tök á að bjóða hin samtengdu viðskipti, útilokist frá markaðnum.

Í því tilboði sem hér er til skoðunar er ljóst að unnt er að kaupa hvern vörulið eða þjónustupátt í tilboðinu fyrir sig af Landssímanum; ISDN-grunntengingu, símtæki, netspjald eða Internetáskrift, án þess að þau kaup séu á nokkurn hátt bundin kaupum á öðrum þáttum tilboðsins. Þá hefur jafnframt verið leitt í ljós að öðrum fyrirtækjum sem keppa við Landssímamann á ýmsum sviðum, t.d. Internetfyrirtækjum eða endurseljendum símbúnaðar, stendur til boða að selja ISDN-grunntengingar Landssímans með sömu kjörum og notendabúnaðardeild fyrirtækisins býðst. Þannig ætti aðgangur keppinauta Landssímans að ISDN-grunntengingum til endursölu að gera þeim kleift að vera með sambærileg tilboð og hér um ræðir. Að þessu leyti telur því samkeppnisráð tilboð Landssímans ekki vera til þess fallið að útiloka keppinauta frá markaðnum.

Í erindi Snerpu hefur því einnig verið haldið fram að umrætt tilboð feli í sér undirverðlagningu, sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Eins og að framan greinir hefur hegðun fyrirtækja mismikil áhrif á samkeppni eftir því hversu styrk staða fyrirtækjanna er á markaðnum. Þannig getur það haft skaðleg áhrif á samkeppni á viðkomandi markaði þegar markaðsráðandi fyrirtæki krefst ósanngjarns kaup- eða söluverðs. Bæði getur verið um að ræða of hátt og of lágt verð í þessu sambandi. Markaðsráðandi fyrirtæki getur þannig misnotað stöðu sína með því að bjóða vöru sína á of lágu verði. Miðað við þau gögn sem Samkeppnisstofnun hefur aflað í máli þessu telur samkeppnisráð að verðlagning á ISDN-tilboði Landssímans verði ekki talin ósanngjörn, þannig að hún hafi skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi samkeppnislaga.

Af hálfu Snerpu hefur því verið haldið fram í þessu máli að umrætt ISDN-tilboð Landssímans brjóti gegn ákvörðun samkeppnisráðs nr. 41/1997 um GSM farsímatilboð til félagsmanna FÍB. Með þeirri ákvörðun var Landssímanum bannað að tvinna saman í viðskiptum fjarskiptaþjónustu og aðra þjónustu fyrirtækisins. Í því máli hafði Landssíminn (þá Póstur og sími) verið með tímabundið tilboð með farsíma, símanúmeri, tengingu og ársfjórðungsgjaldi í tvö ár fyrir félagsmenn í FÍB. Greitt var fyrir pakkann með fastri mánaðargreiðslu í 24 mánuði. Samkeppnisráð taldi ljóst að tilboðið fæli í sér undirverðlagningu þar sem símtækin voru seld undir innkaupsverði, auk þess sem loforð kaupanda um að nota símtækið eingöngu í farsímakerfi Landssímans þótti brjóta gegn samkeppnislögum. Með vísan til þessa var tilboðið bannað í þessu formi en leyft síðar að breyttum framangreindum

atriðum. Í ákvörðuninni var jafnframt lagt bann við því að Landssíminn væri með samtvinnun milli fjarskiptaþjónustu og annarrar þjónustu fyrirtækisins.

Varðandi það tilboð sem hér er til umfjöllunar telur samkeppnisráð leitt í ljós, að ekki sé um ósanngjarna verðlagningu að ræða af hálfu Landssímans. Þá er ljóst að kaup á einstökum vöruliðum eða þjónustubáttum tilboðsins séu ekki skilyrt kaupum á öðrum þáttum tilboðsins. Síðast en ekki síst telur samkeppnisráð sýnt að keppinautum Landssímans bjóðist að selja ISDN-grunntengingar Landssímans með sömu kjörum og notendabúnaðardeild Landssímans og þar með möguleikar til að vera með sambærileg tilboð og Landssíminn gerir með umræddu tilboði. Með vísan til framangreinds telur samkeppnisráð því ekki að ISDN-tilboð Landssíma Íslands hafi skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi samkeppnislaga.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Með vísan til þeirra gagna sem liggja fyrir í máli þessu telur samkeppnisráð að ISDN-tilboð Landssíma Íslands hf. hafi ekki skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.“