

Miðvikudagurinn 23. maí 2001

166. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 16/2001

Erindi INTER, félags endursöluaðila á Internetþjónustu, vegna tilboða Íslandsbanka hf. og Íslandssíma hf. annars vegar og Landssíma Íslands hf. og samstarfsaðila hins vegar um ókeypis Internetþjónustu

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Gunnari Jóhanni Birgissyni hrl., f.h. INTER, félags endursöluaðila á Internetþjónustu, dags. 11. desember 1999, vegna tilboðs Íslandsbanka hf. og Íslandssíma hf. annars vegar og Landsbanka Íslands hf. og Landssíma Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. og Landssíma Íslands hf. hins vegar, um að bjóða ókeypis Internetþjónustu.

Í erindinu kemur fram að INTER álítur að þeir sem standa að framangreindum tilboðum hafi með framferði sínu brotið gegn ákvæðum 1. og 10. gr. samkeppnislaga og að um sé að ræða framferði eða athöfn sem heyri undir 17. gr. samkeppnislaga. Með vísan til 8. gr. laganna er þess óskað að Samkeppnisstofnun taki sem fyrst bráðabirgðaákvörðun í málinu.

„Tilboð símafélaganna og bankanna snýst um að almenningi er boðin ókeypis internetþjónusta. Ekki er eingöngu um að ræða tilboð til viðskiptavina þessara aðila heldur til allra sem kaupa internetþjónustu á Íslandi. Um er að ræða ótímabundið tilboð. Tilboðið er takmarkað að því leyti að það nær eingöngu til upphringiþjónustu og aðgangs að vefpósti. Þessir tveir þættir eru aðeins hluti af þeirri internetþjónustu sem internetþjónustur veita en þó er upphringiþjónustan undirstöðuþjónusta internetþjónustuaðila eða sá þáttur í starfseminni sem gefur mestar tekjur.“

Að mati INTER „hefur internetþjónusta hér á landi frá upphafi þurft að búa við slæm rekstrarskilyrði m.a. vegna takmarkaðs áhuga Landssíma Íslands hf., sem fer með ákvarðanatöku um verðlagningu á bandvídd til og frá Íslandi

Kostnaður við bandvídd til og frá Íslandi er mikill. Varlega er hægt að áætla að bandvídd sé 20 – 25 sinnum dýrari hér á landi en í Norður-Ameríku.“

„Internetþjónustuaðilar kaupa í heildsölu bandvídd eða tengingar við internetgáttir af Landssíma Íslands hf., Íslandssíma hf. eða Intís (Internet á Íslandi hf.), til endursölu til viðskiptavina sinna, en þessir þrír aðilar bjóða internet tengingar við útlönd. Stærsti útgjaldaliður umbjóðenda minna er kostnaður við þessar internetgáttir eða u.þ.b. 40-50% af rekstrarkostnaði þeirra. Það gefur því auga leið að umbjóðendur mínir geta ekki boðið internetþjónustu ókeypis á sama tíma og þeir þurfa að greiða símafyrirtækjum fyrir þessa þjónustu.

Íslandssími er nýr aðili á símamarkaði en gjöld sem greidd hafa verið til Intís hafa hingað til í raun [...] að stærstum hluta runnið til Landssíma Íslands hf., sem rekur ljósleiðarasamband okkar Íslendinga. CANTAT 3 er sá ljósleiðari sem við Íslendingar eigum hlut í og samgönguráðuneytið hefur falið Landssíma Íslands hf. að sjá um að reka hlut Íslendinga í honum.

Interconnectgjöld eða samtengigjöld eru gjöld sem símafyrirtæki semja um sín á milli í svokölluðum “samtengisamningum”. Þ.e.a.s. á markaði þar sem tvö eða fleiri símafyrirtæki eru til staðar þá semja þau um að greiða hvort öðru fyrir þá umferð eða notkun sem verður til í öðru símakerfi af völdum aðila, sem er með skráð númer í hinu. Í dag eru þessi gjöld 28 aurar á mínútu á kvöldin, 56 aurar á mínútu á daginn og 90 aurar fyrir hverja tengingu. Þessi svokölluðu samtengigjöld eiga að tryggja að símafyrirtæki geti byggt upp og viðhaldið grunnkerfum sínum, símalínum, ljósleiðurum o.s.frv. Um þessi samtengigjöld gilda ákvæði 12. og 13. gr. fjarskiptalaga nr. 143/1996 og einnig tekur EES samningurinn til þessa. Samkvæmt 13. gr. fjarskiptalaga getur samgönguráðherra í reglugerð mælt fyrir um bókhaldslegan aðskilnað eða aðgreiningu einstakra rekstrarþátta þannig að unnt sé að fylgjast með stofnkostnaði og kostnaði af rekstri samtengdra neta. Samkvæmt viðauka við EES samninginn, tilskipun nr. 97/33, sem tekur til samkeppni á fjarskiptamarkaði, er aðildarríkjum EES skylt að innleiða samtengisamninga.“

Í erindinu er tekið fram að enda þótt tilboð Íslandsbanka og Íslandssíma feli í sér ókeypis Internetþjónustu, muni Íslandssími eftir sem áður fá greidd samtengigjöld frá Landssíma Íslands á grundvelli samtengisamninga. Félagar í INTER eiga hins vegar ekki aðild að samtengisamningum, enda eru þeir ekki símafyrirtæki. „Með því að bjóða ókeypis internetþjónustu fær Íslandssími hf. án efa meiri umferð um fjarskiptanet sitt og þ.a.l. auknar greiðslur á grundvelli reglna um greiðslur samtengijalda.

Með tilboði Landssíma Íslands hf. og samstarfsaðila hans til almennings um ókeypis internetþjónustu er Landssími Íslands hf. að svara samkeppni Íslandssíma hf. og Íslandsbanka hf. og þannig að gera tilraun til þess að halda tekjum af mínútagjöldum í símkerfi sínu án tillits til hagsmuna annarra viðskiptamanna Landssíma Íslands hf.“

Að sögn INTER er augljóst að samstarf Íslandssíma og Íslandsbanka felur í sér „að hagnaður af einu sviði er notaður til þess að greiða niður kostnað á öðru sviði eða að tekjur af bankaþjónustu er notaðar til þess að greiða niður kostnað af rekstri internetþjónustu. Líklegt er að Íslandssími hf. hyggist greiða niður þessa þjónustu með áðurnefndum samtengigjöldum. Einnig er sennilegt að Íslandsbanki hf. hafi að hluta eða öllu leyti flutt símaviðskipti sín frá Landssíma Íslands hf. til Íslandssíma hf. [...]Hvaða aðferð sem notuð er ætti að vera ljóst að með þessu tilboði hyggst Íslandssími hf. greiða niður kostnað á einu sviði með tekjum sem aflað er á öðru sviði. Slíkt gengur í berhögg við markmið samkeppnislaga og túlkun samkeppnisyfirvalda á ákvæðum laganna. Sömu sjónarmið eiga við um tilboð Landssíma Íslands hf. og samstarfsaðila hans.“

Að mati INTER felur tilboð Íslandsbanka og Íslandssíma það í sér „að símafélagið noti markaðsaðstöðu sína til þess að bjóða ókeypis þjónustu, sem samkeppnisaðilar verða að selja og þannig séu tekjur af einu sviði notaðar til þess að greiða niður kostnað á öðru.“ Telur INTER að samkomulag aðila og tilboð þeirra brjóti gegn 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 og vísa í því sambandi til úrskurða samkeppnisráðs nr. 41/1997 og 17/1999. Tilboðið gangi í berhögg við markmið laganna og feli í sér óhæfilegar samkeppnishindranir, stuðli að fákeppni og að því að einungis símafyrirtæki geti haslað sér völl á Internetmarkaði og þá með því að færa tekjur milli rekstrarsviða.

Að dómi INTER hafi tilboð aðila skaðleg áhrif á samkeppni þar sem fyrirtæki nái markaðsráðandi stöðu, keppinautar útilokast frá markaðnum og valkostum viðskiptavina muni fækka. Aðstæður á Internetmarkaðnum séu þannig að símafyrirtækin hafi þar einstaka yfirburðastöðu gagnvart Internetþjónustuaðilum. Að dómi INTER „skiptir ekki máli þótt Landssími Íslands hf. hafi markaðsráðandi stöðu gagnvart Íslandssíma hf. og sé eigandi að öllum grunnkerfum í fjarskiptaþjónustu, því öll símafyrirtæki hafa yfirburðastöðu gagnvart internetþjónustuaðilum, m.a. á grundvelli reglna um samtengisamninga og betri möguleika á víðari internetgáttum, sem eru hlutfallslega ódýrari, og með því að samnýta tengingar sínar.“

„Samkeppnisstofnun hefur þegar skilað álitum um að Landssíma Íslands hf. beri að aðskilja rekstrareiningar Talsíma, GSM og Internetþjónustu Landssíma Íslands hf. Sömu kröfu verður væntanlega að gera til Íslandssíma hf., Tals hf. og annarra símafélaga, sem í kjölfarið munu fylgja.

Eins og áður sagði hafa umbjóðendur mínir undanfarin 5-6 ár byggt upp starfsemi sína þrátt fyrir mjög erfiða rekstraraðstöðu þar sem allt að 50 – 60% afkomunnar fer til að greiða kostnað af internetgáttum (40-50%) og fyrir aðgang að símalínunum (10-20%). Í þessu sambandi er rétt að geta þess að þó svo að samkeppnisstaða umbjóðenda minna yrði bætt með því að gera símafélögum skylt að greiða þeim interconnect gjöld, sambærileg og Íslandssími hf. og Tal hf. fá greidd, má samt sem áður reikna með að símafélög hefðu yfirburði á internetmarkaði vegna stærðar, aðstöðu og betri möguleika á víðari internetgáttum, sem eru hlutfallslega ódýrari, og með því að samnýta tengingar sínar.“

Þá segir í erindinu að ef félagar í INTER yrðu tilneyddir til þess að hætta rekstri í kjölfar umræddra tilboða fæli það í sér mikið áfall fyrir Internetþjónustu á Íslandi, þar sem í Internetþjónustu símafélaganna fælist aðeins upphringiþjónusta og aðgangur að vefpósti, en aðilar að INTER byðu á hinn bóginn mun fjölbreyttari Internetþjónustu. Jafnframt er bent á að mikil nýsköpun og tilraunastarfsemi eigi sér stað hjá Internetþjónustuaðilum, þær stuðli að miklum virðisauka fyrir íslenskt viðskiptalíf og veiti fjölda starfsmanna vel launuð sérfræðistörf. Þessir starfsmenn myndu hins vegar að

öllum líkindum missa vinnuna hjá þessum fyrirtækjum ef rekstrargrundvelli yrði kippt undan þeim.

Ennfremur segir í erindi INTER að það sé sérstakt athugunarefni hvort Íslandsbanki hafi með umræddum samningi við Íslandssíma brotið gegn ákvæðum 2. gr. sbr. V. kafla laga nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði, þar sem vandséð sé að Internetþjónusta rúmist innan marka þeirrar starfsemi sem viðskiptabönkum er heimilt að stunda. Hið sama eigi við um þátt ríkisbankanna. Er í þessu sambandi bent á að það eru bankarnir sem eru skráðir fyrir lénun (e. *domain*) þessara nýju Internetþjónustuaðila.

II.

Málsmeðferð

1.

Með bréfum dags. 14. desember 1999 óskaði Samkeppnisstofnun eftir umsögnum og upplýsingum um þetta mál frá Íslandssíma, Landssíma Íslands, Íslandsbanka, Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands.

Fundur var haldinn með talsmönnum Landssíma Íslands þann 14. desember 1999, þar sem mál þetta var rætt.

Í svarbréfi Gunnars Sturlusonar hrl. f.h. Íslandssíma, dags. 17. desember 1999, mótmælir Íslandssími því harðlega að samningur fyrirtækisins við Íslandsbanka um að bjóða almenningi ókeypis Internetþjónustu feli í sér brot á samkeppnislögum. Þá sé ekkert tilefni til bráðabirgðaákvörðunar, enda hafi INTER ekki bent á neinar röksemdir sem gætu í þessu tilviki réttlætt slíkt afbrigði frá hefðbundinni málsmeðferð samkeppnisyfirvalda. Þá er tekið fram að Íslandssími hafi ekki ennþá hafið starfsemi á Internetmarkaðnum, en stefnt sé að því að opna fyrir þjónustu á léninu isl.is þann 10. janúar 2000, en það lén sé í eigu Íslandsnets ehf., dótturfélags Íslandssíma.

Að sögn Íslandssíma tekur tilboð þess í samstarfi við Íslandsbanka til upphringiþjónustu og aðgangs að vefpósti, en Íslandssími hyggst jafnframt veita fullkomna Internetþjónustu sem taki til mun fleiri þátta. Markaðurinn

sem um ræði í máli þessu er að dómi Íslandssíma Internetmarkaðurinn í heild sinni óháð því hvort greitt er fyrir þjónustuna eða ekki.

Íslandssími telur að í kærú sinni hafi INTER í reynd enga grein gert fyrir markaðnum fyrir Internetþjónustu og stöðu einstakra aðila á honum. Þannig sé ekkert á það minnst „að grundvallarmunur er á tilboði Íslandssíma og Íslandsbanka annars vegar, sem er þáttur í innkomu Íslandssíma inn á internetmarkaðinn og tilboði Landssíma Íslands og ríkisbankanna hins vegar, sem er líklega hluti áforma Landssímans um að viðhalda markaðsráðandi stöðu sinni á internetmarkaðnum og fjarskiptamarkaðnum í heild.“ Samkeppnisreglur veiti einmitt nýjum aðilum svigrúm til að brjóta sér leið inn á markaðinn með hagstæðum tilboðum til neytenda. Við mat á tilboði Íslandssíma og Íslandsbanka ætti ekki við að beita þeim skyldum sem hvíldu á markaðsráðandi fyrirtækjum eins og Landssímanum.

Íslandssími telur að í kvörtun INTER sé farið rangt með þar sem látið er að því liggja að íslenska ríkið eigi tiltekinn hlut í CANTAT 3 sem Landssíminn fari með í umboði ríkisins. „CANTAT 3 er sameign nokkurra fjarskiptafélaga og fyrirtæki geta keypt sér bandvídd í þessum sæstreng án nokkurra hindrana. Það hefur Íslandssími gert og ekkert því til fyrirstöðu að fleiri íslensk fyrirtæki geri slíkt hið sama.

Eftir að Íslandssími hóf starfsemi sína og keypti hlutdeild í CANTAT 3 og hóf að veita Landssímanum samkeppni í sölu á bandvídd, hefur verð á bandvídd til og frá Íslandi byrjað að lækka verulega og stefnir í að verðið lækki niður í helming af því verði sem gildi fyrir kaupin. Því hefur tilkoma Íslandssíma treyst viðskiptagrundvöll aðila Inter frekar en hitt og stuðlað að virkri verðsamkeppni á markaði þar sem áður var um einokun að ræða.“

Þá er því haldið fram f.h. Íslandssíma að INTER beri ranglega saman samtengisamninga þeirra sem reka almenn fjarskiptanet (símafyrirtæki) annars vegar og samninga þjónustuveitenda sem ekki hafa rekstrarleyfi og reka ekki fjarskiptanet um gagnaflutningaþjónustu hins vegar. Telur Íslandssími að samtengisamningar fyrirtækisins við Landssíma Íslands komi kvörtun INTER ekkert við, þar sem félagsmenn INTER stundi ekki þess háttar rekstur að samtenging almennra fjarskiptaneta sé þáttur í starfsemi þeirra.

Þá mótmælir Íslandssími því að í erindi INTER sé fjallað um Íslandssíma eins og um markaðsráðandi fjarskiptafyrirtæki væri að ræða og því haldið fram að ákvæði samkeppnislaga um fjárhagslegan aðskilnað eigi við um félagið. Engin skilyrði séu fyrir því að leggja þá skyldu á Íslandssíma sem 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga feli í sér. Þá er bent á að í rekstrarleyfi Íslandssíma sé ekki gerður áskilnaður um bókhaldslegan aðskilnað á milli einstakra rekstrarþátta félagsins. Hvað sem þessu líði falli Internetþjónusta Íslandssíma utan rekstrarleyfis þess og hafi ekki áhrif á þær skyldur sem það leggur fyrirtækinu á herðar. „*Tilvísun í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 17/1999, Erindi Tals hf. um verðlagningu á GSM-þjónustu Landssíma Íslands hf., er því villandi þar sem Landssími Íslands hf. er markaðsráðandi fyrirtæki á öllum sviðum fjarskipta og þess vegna hvíla á fyrirtækinu allt aðrar og viðtækari skyldur en lagðar eru á smærri aðila.*“

Á hinn bóginn lýsir Íslandssími sig sammála því sem fram kemur í erindi INTER að tilboð Íslandssíma feli ekki í sér sömu þjónustu og aðrar Internetveitur hafa veitt til þessa. Samkeppni á þessum markaði snúist ekki einvörðungu um verð heldur ekki síður um þjónustu. Telur Íslandssími að þetta sýni að mikið svigrúm sé fyrir félagsmenn INTER að keppa við Íslandssíma og því sé ekkert tilefni til íhlutunar samkeppnisyfirvalda vegna kvörtunar INTER.

Með bréfi Gunnars Sturlusonar hrl. f.h. Íslandssíma dags. 17. desember 1999 var Samkeppnisstofnun tilkynnt um breytingu sem gerð var sama dag á samningi milli Íslandssíma og Íslandsbanka. Í 7. grein samningsins var upphaflega gert ráð fyrir að Íslandssími mundi á samningstímanum ekki bjóða samkeppnisaðilum Íslandsbanka ókeypis innhringiaðgang að Internetinu. Á sama hátt var Íslandsbanki skuldbundinn til þess að beina viðskiptavinum sínum eingöngu til Íslandssíma með innhringisamband við Internetið. Breytingin fólst í því að frá og með 10. febrúar 2000 skyldu engar takmarkanir vera á að Íslandssími byði öðrum aðilum sambærilega Internetþjónustu.

2.

Svar Landssíma Íslands barst með bréfi dags. 17. desember 1999. Þar er gerð sú almenna athugasemd að kvörtunarefnið sé óljóst, m.a. þar sem vísað er til meintrar misnotkunar á markaðsyfirráðum Íslandssíma og síðan bætt við að sömu sjónarmið eigi við um Landssíma Íslands. Ennfremur er kröfugerð sögð

óljós, þar sem krafist er bráðabirgðaákvörðunar en ekki skilgreint hvers eðlis sú ákvörðun skuli vera.

Landssími Íslands krefst þess að kröfu um bráðabirgðaráðstöfun verði hafnað. Til vara er þess krafist að gripið verði til sams konar aðgerða gegn Íslandssíma og Íslandsbanka og gripið kann að verða til gagnvart Landssímanum og samstarfsbönkum hans. Rökin fyrir varakröfunni eru þau að ef einungis yrði gripið til aðgerða gegn Landssímanum og samstarfsbönkum hans, yrði Internetveitu Íslandssíma tryggð með stjórnvaldsaðgerð markaðsyfirráð á markaði fyrir rekstur ókeypis Internetþjónustu á Íslandi. Að sögn Landssímans myndi slík ákvörðun í eðli sínu fara gegn a.lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga, þar sem Íslandssíma yrði með þessum hætti tryggð markaðsráðandi staða á umræddum markaði. Þá telur Landssíminn að íþyngjandi ákvörðun gagnvart þeim samningum sem Landssíminn hefur gert mundi leiða til þess að samstarfsaðilum hans, Landsbankanum og Búnaðarbankanum, væri gert ókleift að semja við símafyrirtæki um rekstur á þessari þjónustu. Íslandsbanka yrðu því um leið tryggð markaðsyfirráð á þeim markaði sem bankarnir eru að keppa á. Er í þessu sambandi vakin athygli á að fram hafi komið að Búnaðarbankanum hafi verið synjað um sams konar samning og fyrir lá milli Íslandssíma og Íslandsbanka, á þeirri forsendu að Íslandssíma væri óheimilt að gera samning við aðrar fjármálastofnanir en Íslandsbanka á gildistíma samnings þeirra.

Í bréfi Landssímans er því haldið fram að „*með tilkomu endurgjaldslausss aðgangs að Internetinu myndist nýr og sjálfstæður markaður, þ.e. markaður fyrir fría internetáskrift, sem Landssíminn hefur ekki ráðandi stöðu á.*“ Með tilboði sínu í samstarfi við ríkisbankana sé Landssíminn að bregðast við samkeppni og beinlínis að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Landssíminn telur að hvorki sé um yfirvofandi hættu að ræða, sem réttlætt geti bráðabirgðaákvörðun né líkur fyrir að aðgerðir Landssímans hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Þá telur Landssíminn að Samkeppnisstofnun beri að rannsaka hinn nýja markað til hlítar áður en skilyrði geti talist vera til viðbragða.

Þá segir í bréfi Landssímans að í erindi INTER sé „*því ranglega haldið fram að Landssíminn fari með ákvörðunartöku um verðlagningu á bandvidd til og frá Íslandi. Þetta er rangt, enda ætti kvartanda að vera kunnugt að fleiri valkostir eru í boði hvað varðar umferð um Cantat 3 sæstrenginn, auk þess sem*

verðlagning á þessari þjónustu ræðst að miklu leyti af markaðsaðstæðum erlendis. Hefur Landssíminn leitað allra leiða til að ná sem hagstæðustum kjörum við erlenda samningsaðila.“

Þá bendir Landssíminn á að Eftirlitsstofnun EFTA hafi nýverið hafið könnun, sk. “*sector inquiry*”, á verðlagningu á leigulínum í milliríkjaviðskiptum. Með vísan til bókar 4 við samning EFTA ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, telur Landssíminn að rannsókn á þessum þætti í kvörtun INTER heyri alfarið undir valdsvið Eftirlitsstofnunar EFTA (e. “*exclusive competence*”).

Varðandi umfjöllun í bréfi INTER um samtengingjöld vísar Landssíminn til þess að þann 7. desember sl. hafi Landssíminn sent INTER tilboð um tekjuskiptingu, sem felst í því að Internetveitur fái hluta af því gjaldi sem net Landssímans fær fyrir að lokatengja (e. *terminate*) símaumferð. Var í tilboðinu gert ráð fyrir að Internetveitur fái í sinn hlut 40 aura/mínútu (20 aura/mínútu á kvöldin) af hverju símtali sem endar hjá þeim og er ætlað fyrir Internetsamskipti. Fjarskiptarekandi fær hins vegar í sinn hlut 56 aura (28 á kvöldin) fyrir að sjá um lokatengingu símtals, auk 90 aura fyrir hvert símtal (tengigjald). Að teknu tilliti til gjalda fjarskiptarekenda og Internetveitna fyrir tengingar, er það niðurstaða Landssímans að tilboð Landssímans sé sérstaklega hagstætt smáum Internetveitum. Telur Landssíminn það skjóta skökku við og sé í raun illskiljanlegt að INTER, sem Landssíminn hefur nú gert tilboð um tekjuskiptingu, kvarti nú yfir því að fá ekki hlutdeild í þessum gjöldum.

Í bréfi Landssímans er ítrekað að „*internetþjónusta Landssímans er sérstök rekstrareining sem situr við sama borð og aðrar internetþjónustur hvað varðar tekjuskiptingu, svo og leigu á bandvídd og aðgang að internetgátt. Landssíminn áréttar að aðskilnaður rekstrareininga hjá Landssímanum lýtur fyrir mælum stjórnvalda, rekstrarleyfi og gildandi lögum og reglum. Þessi nýja þjónusta Landssímans er í fullu samræmi við framangreindan rekstrarlegan aðskilnað, enda verður Frínetið rekið sem sjálfstæð hagnaðar- og gjaldastöð innan Símans-Internet. Landssíminn hefur þegar gert Samkeppnisstofnun grein fyrir viðskiptaáætlun um Frínetið [...] þar sem fram kemur að þjónustan mun að fullu standa undir sér.“*

Þá mótmælir Landssíminn tilvísun INTER í ákvarðanir samkeppnisráðs nr. 41/1997 og 17/1999. Þær ákvarðanir fjalli um allt annan markað en um ræði í þessu tilviki og verði hann ekki lagður að jöfnu við umfjöllunarefnið í þessu máli.

Í bréfi Landssímans er því harðlega mótmælt að tilboð hans í samstarfi við Búnaðarbankann annars vegar og Landsbankann hins vegar feli í sér skaðleg áhrif á samkeppni þar sem valkostum viðskiptavina muni fækka. Þvert á móti muni það hafa í för með sér að valkostum viðskiptavina fjölgi, þar sem þeir geta valið milli endurgjaldslausis aðgangs að Internetinu með lágmarksþjónustu og aðgangs gegn endurgjaldi sem felur í sér mun meiri þjónustu en í fyrrnefnda tilvikinu. Telur Landssíminn ljóst að þessi nýbreytni muni leiða til fjölgunar á þeim sem tengjast Internetinu. Allt sé þetta í samræmi við markmið samkeppnislaga um aukið framboð á þjónustu á verði, sem er neytendum í hag.

Í ljósi þess að hagsmunir fyrirtækja sem stunda viðskipti á Internetinu, t.d. banka og fleiri, eru miklir í því að beina viðskiptum þangað, telur Landssíminn það vera eðlilega þróun að neytendur þurfi ekki að greiða fyrir lágmarksaðgang að Internetinu.

Landssíminn mótmælir því enn fremur að tilboð hans og samstarfsbankanna feli í sér brot á 10. gr. samkeppnislaga, enda starfi samningsaðilar ekki á sömu mörkuðum. Þá er staðhæft að Landssíminn hafi ekkert ólöglegt samráð haft við fyrirtæki í fjarskiptarekstri eða rekstri Internetþjónustu né haft neins konar milligöngu um samráð milli samstarfsbankanna.

3.

Svar Íslandsbanka barst með bréfi dags. 16. desember 1999. Íslandsbanki telur að sá markaður sem til skoðunar sé í þessu máli sé almennur markaður fyrir Internetþjónustu við einstaklinga og fyrirtæki.

Í bréfinu er samningi milli bankans og Íslandssíma m.a. lýst með þessum hætti: *“Með samningi, dagsettum 1. desember sl., um isl.is, gerðu Íslandssími hf. og Íslandsbanki hf. með sér samkomulag um aðgang almennings að internetþjónustu. Í samkomulaginu felst efnislega að Íslandsbanki hf. býður almennungi endurgjaldslausan aðgang að interneti og vefpósti. Notendur fá*

Þennan aðgang gegnum innhringinúmer sem Íslandssími útvegar. Íslandsbanki hefur tekið að sér markaðssetningu þessarar þjónustu en Íslandssími annast hins vegar alfarið rekstur kerfisins og tryggir rekstraröryggi þess. Samkvæmt samkomulaginu greiðir hvorugur aðili hinum fyrir þá þjónustu sem veitt er.

Tilgangur Íslandsbanka með gerð samningsins er að stuðla að aukinni notkun Netsins og bæta þannig aðgengi almennings að því og þeirri fjármálaþjónustu sem bankinn býður á Netinu.”

Íslandsbanki bendir á að þróunin, bæði austan hafs og vestan, hafi verið í áttina að fríu Interneti og hafi bankar þar leikið stórt hlutverk. Þá bendir bankinn á að samningur Íslandsbanka og Íslandssíma geri ráð fyrir mjög takmarkaðri þjónustu. Hann feli því á engan hátt í sér að verið sé að sækja sérstaklega að starfsemi félagsmanna INTER, enda bjóði þeir að eigin sögn mun víðtækari þjónustu en felst í samningi Íslandsbanka og Íslandssíma.

Að sögn Íslandsbanka er fjárhagslegur ávinningur bankans af samningnum við Íslandssíma tvíþættur, annars vegar notkun ódýrari dreifileiða en hið hefðbundna útibúafyrirkomulag, og hins vegar sparnaður sem felst í tengigjöldum til INTÍS.

Íslandsbanki mótmælir því að krafa INTER um bráðabirgðaákvörðun á grundvelli 8. gr. samkeppnislaga eigi við rök að styðjast gagnvart samningi bankans við Íslandssíma. Því fari fjarri að með samningnum sé á nokkurn hátt vegið að virkri samkeppni á Internetmarkaðnum. Íslandssími sé nýr aðili á Internetmarkaði sem hafi ekki skapað sér markaðsstöðu til þessa. Því séu engar líkur á að samningurinn fari gegn ákvæðum samkeppnislaga.

Íslandsbanki upplýsir að aðilar samningsins um isl.is hafi ákveðið að breyta 7. grein hans í þá veru að eftir 10. febrúar 2000 verði Íslandssíma heimilt að ganga til samninga um sams konar þjónustu við aðra aðila en Íslandsbanka.

Þá er í bréfi Íslandsbanka tekið fram að hugleiðingar INTER um að Íslandsbanki greiði niður kostnað við rekstur Internetþjónustu Íslandssíma séu með öllu tilhæfulausar. Samkvæmt samningi aðila gangi engar greiðslur milli Íslandsbanka og Íslandssíma.

Íslandsbanki hafnar athugasemdu INTER um meint brot bankans á 2. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði nr. 113/1996. Bankaviðskipti fari í síauknum mæli fram á Internetinu og allar fjármálastofnanir á Íslandi stundi þegar margs konar fjármálaviðskipti á Internetinu. Þá er bent á að Fjármálaeftirlitið annist eftirlit með að viðskiptabankar og sparisjóðir fari að lögum nr. 113/1996, og meint brot á þeim lögum falli utan lögsögu samkeppnisyfirvalda.

Íslandsbanki telur að samkeppnisyfirvöld hafi enga ástæðu til að hafa afskipti af samningi bankans við Íslandssíma.

4.

Fyrir hönd Landsbanka Íslands barst svar með bréfi Árna Vilhjálmssonar hrl. dags. 17. desember 1999. Er þess þar krafist að ekki verði orðið við kröfu INTER um bann til bráðabirgða á grundvelli 8. gr. samkeppnislaga, enda séu tæpast skilyrði fyrir slíkri ákvörðun. Auk þess sé málið ekki það einfalt að Samkeppnisstofnun geti tekið um það bráðabirgðaákvörðun, þar sem m.a. þurfi að fara fram ítarleg rannsókn á því hver markaðurinn sé í þessu máli.

Í svari Landsbankans er því mótmælt að samningur bankans og Landssímans brjóti gegn 17. gr. samkeppnislaga og skaði samkeppni milli símafyrirtækja eða Internetþjónustuaðila. Að mati Landsbankans snýst mál þetta um samkeppni milli banka fremur en símafyrirtækja eða Internetþjónustuaðila. *„Eftir að Íslandsbanki hf. og Íslandssími hf. gerðu með sér “exclusive” samning um samstarf, þar sem Íslandssími tók að sér að sjá um Internettengingar fyrir Íslandsbanka, mátti Landsbankinn gera ráð fyrir að hann ætti ekki kost á slíkri þjónustu frá Íslandssíma.“*

Áhersla er lögð á það í svari Landsbankans að eins og fram komi í erindi INTER sé upphringiþjónusta og aðgangur að vefpósti einungis hluti af þeirri þjónustu sem Internetþjónustur veita. Muni verða þörf á markaðnum fyrir víðtækari Internetþjónustu en bankarnir ætli sér og geti veitt, s.s. til að bregðast við bilunum og truflunum, en minni Internetþjónustuaðilar séu hæfari til að bregðast við slíku. Þá segir í svari Landsbankans að því megi halda fram *„að rétt sé að skilgreina þennan þjónustumarkað sem sérstakan markað í þessu tilliti sem samningur Landssímans og Landsbankans muni ekki hafa nein áhrif*

á. *Hvað varðar upphringimarkaðinn sem slíkan er ljóst að internetþjónustuaðilar eru einungis milligönguáðilar á þeim markaði og í raun óþarfir þar sem tæknilega er mögulegt að fara fram hjá þeim og skipta beint við þann aðila sem [býður] upp á tengingar við internetgáttir. Væri það rekstrarlega mjög óhagkvæmt að ætla að skikka aðila til að fara í gegnum millilið til að fá ákveðna þjónustu þegar sá milliliður er í raun ónauðsynlegur og færi slíkt gegn markmiðum samkeppnislaga. Á hinum eiginlega upphringimarkaði geta internetþjónustuaðilar aldrei orðið raunverulegir samkeppnisaðilar, heldur eru það símafyrirtæki sem keppa á þeim markaði.“*

Með vísan til heimilda Framkvæmdastjórnar ESB til bráðabirgðaúrræða og dómafordæmis Evrópudómstólsins, gerir Landsbankinn auk þess að umtalsefni þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi til þess að Samkeppnisstofnun geti tekið bráðabirgðaákvörðun á grundvelli 8. gr. samkeppnislaga. Er lögð áhersla á að Samkeppnisstofnun fari varlega með heimildir sínar í þessu efni og þeim sé einungis beitt þegar um sé að ræða ótvírætt brot á samkeppnislögum eða að ákvörðun sé tekin t.d. til þess að fylgja eftir ákvörðun samkeppnisráðs sem ekki hefur verið farið eftir. Þessi skilyrði séu ekki fyrir hendi. Þá telur Landsbankinn að það mundi ekki valda INTER óbætanlegu tjóni þótt málið biði þar til rannsókn hefur farið fram. Í ljósi þessa beri að hafna kröfu um bráðabirgðaákvörðun.

Landsbankinn mótmælir sérstaklega þeirri fullyrðingu INTER að samningur Landsbankans og Landssímans feli í sér brot á 10. gr. samkeppnislaga. Þessi lagagrein eigi einungis við þegar um er að ræða samninga milli fyrirtækja á sama sölustigi. Hún eigi því ekki við um samning Landsbankans og Landssímans.

5.

Svar Búnaðarbanka Íslands barst með bréfi dags. 17. desember 1999. Í bréfinu er þess getið að bankar og fjármálafyrirtæki um heim allan markaðssetji þjónustu sína í sívaxandi mæli á Internetinu. Búnaðarbankinn hefði stefnt að aukinni þátttöku á þessu sviði. Í ljósi fréttar um nýlegan samning Íslandssíma og Íslandsbanka hafði bankinn samband við Íslandssíma og spurðist fyrir um hugsanlegt samstarf. Í ljós hefði komið að slíkt samstarf var ekki mögulegt þar sem samningur Íslandsbanka og Íslandssíma var “exclusive”. Vegna þessa hafði Búnaðarbankinn samband við Landssíma Íslands og lauk þeim viðræðum

með að undirritaður var samningur um samstarfsverkefni um endurgjaldslausu Internetáskrift. Með þessum samningi væri Búnaðarbankinn að bregðast við þeirri öru þróun sem á sér stað á sviði bankþjónustu og fjármálastarfsemi.

Búnaðarbankinn vísar einnig til kæru Íslandssíma til Samkeppnisstofnunar vegna samninga ríkisbankanna við Landssímamann og telur bankinn að sú kæra sé byggð á þeim rökum að Íslandssími og Íslandsbanki eigi einkarétt á að veita almenningi endurgjaldslausan aðgang að Internetinu og að þeir geti haldið öðrum fjármálafyrirtækjum og öflugum símafyrirtækjum frá því að veita hliðstæða þjónustu. Telur Búnaðarbankinn að búast megi við að samkeppnisyfirvöld hafni kvörtun Íslandssíma enda fæli önnur niðurstaða í sér að með ákvörðun sinni væru samkeppnisyfirvöld að búa til einkarétt til handa Íslandsbanka til markaðssóknar á Internetinu og að veita Íslandsbanka skaðlegt forskot á samkeppnisaðila, en í þessu fælist brot á a. lið 17. gr. samkeppnislaga. Aðalkrafa Búnaðarbankans er sú að öllum kröfum INTER verði hafnað. Til vara er þess krafist að kröfu INTER um bráðabirgðaákvörðun á grundvelli 8. gr. samkeppnislaga verði hafnað og að bankanum verði veittur rýmri frestur til að koma að röksemdum sínu, sbr. 13. gr. stjórnisýslulaga.

Búnaðarbankinn vísar til þess að kæra INTER sé rökstudd m.a. með vísan til 17. gr. samkeppnislaga. Í því sambandi er bent á að með því að Íslandsbanki og Íslandssími riðu á vaðið með því að bjóða almenningi aðgang að Internetinu endurgjaldslaust hefði orðið til nýr markaður. Búnaðarbankinn, sem er að stíga sín fyrstu skref á Internetfjármálamarkaði, geti eðli málsins samkvæmt ekki talist markaðsráðandi á þessu sviði með því að fylgja í kjölfarið með samningi við Landssímamann. Telur Búnaðarbankinn að fráleitt sé að halda því fram, með vísan til 17. gr. samkeppnislaga, að Búnaðarbankinn nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína með fyrrnefndum samningi við Landssíma Íslands. Þvert á móti auki samningur Búnaðarbankans og Landssímans framboð og gefi neytendum færi á að velja fleiri kosti á sviði endurgjaldslausrar Internetáskriftar. Samningurinn styrki því og efli heilbrigða samkeppni á þessu sviði og komi neytendum til góða.

Búnaðarbankinn telur að tilvísun INTER í 10. gr. samkeppnislaga eigi ekki við þar sem samningsaðilar starfa á mismunandi mörkuðum, Búnaðarbankinn á fjármálamarkaði en Landssíminn á fjarskiptamarkaði og markaði fyrir Internetþjónustu. Þá hafi Búnaðarbankinn ekki haft ólögmett samráð við

fyrirtæki í banka- eða fjármálaþjónustu. 10. gr. samkeppnislaga eigi því ekki við í máli þessu.

Varðandi þá málsástæðu INTER að Búnaðarbankinn kunni að hafa með samningi sínum við Landssímamann brotið gegn ákvæðum laga um viðskiptabanka og sparisjóði nr. 113/1996 tekur Búnaðarbankinn fram að eftirlit með þeim lögum sé ekki í verkahring samkeppnisyfirvalda. Jafnframt leggur Búnaðarbankinn áherslu á að þau lög hafi í engu verið brotin með umræddum samningi. Banka- og fjármálastarfsemi færist í síauknum mæli yfir á Internetið. Samningurinn og sú þjónusta sem honum fylgi sé aðeins einn liður í þeirri þróun.

Þá bendir Búnaðarbankinn á að samkvæmt samningi bankans við Landssímamann veiti Landssímaminn ekki ókeypis þjónustu, eins og Íslandsbanki geri fyrir viðskiptamenn Íslandsbanka, heldur greiði Búnaðarbankinn Landssímanum fyrir veitta þjónustu við viðskiptamenn hans. Búnaðarbankinn telur raunar að Landssímaminn sé ekki markaðsráðandi á viðeigandi markaði, þar sem hann sé eins og aðrir að stíga sín fyrstu skref á markaði fyrir endurgjaldslausu Internetþjónustu. Hvað sem því líði banni samkeppnislög ekki að markaðsráðandi fyrirtæki veiti afslátt ef hann byggir á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum. Í þessu tilviki njóti viðskiptamenn Búnaðarbankans þess hagræðis sem magnkaup hafi almennt í för með sér. Því sé ekki unnt að telja að umræddur samningur feli í sér brot á samkeppnislögum.

Búnaðarbankinn telur að tilvísun kæranda til ákvarðana samkeppnisráðs nr. 41/1997 og 17/1999 renni ekki stoðum undir málalíbúnað hans þar sem þau mál sem þessar ákvarðanir fjalli um séu eðlisólík því máli sem hér á í hlut.

Varðandi beiðni INTER um að Samkeppnisstofnun tæki hið fyrsta bráðabirgðaákvörðun á grundvelli 8. gr. samkeppnislaga bendir Búnaðarbankinn á að í kæru INTER sé ekki skilgreint nánar hvað slík bráðabirgðaákvörðun skuli fela í sér. Þessi krafa sé því svo vanreifuð að ekki sé unnt að taka íþyngjandi ákvörðun á grundvelli hennar. Þá beri að túlka þröngt heimild Samkeppnisstofnunar til að taka bráðabirgðaákvörðanir. Slíkar ákvarðanir séu einungis réttlætanager ef um sé að ræða yfirvofandi hættu eða aðgerðir sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Þá verði að gera ríkar kröfur til málalíbúnaðar kæranda svo unnt sé að fallast á slíkar kröfur. Engin þessara

skilyrða séu uppfyllt í þessu máli og því beri að hafna kröfum INTER um bráðabirgðaákvörðun.

6.

Með bréfi dags. 17. desember 1999 tilkynnti Samkeppnisstofnun málsaðilum að ekki væru uppfyllt skilyrði til töku ákvörðunar til bráðabirgða og kröfu um það efni væri því hafnað. Í kjölfar þess var þeim aðilum sem kröfur INTER beindust að boðið að koma að frekari athugasemdum og jafnframt var óskað eftir frekari upplýsingum frá Landssíma Íslands og Íslandssíma.

Athugasemdir og umbeðin gögn bárust með bréfi Gunnars Sturlusonar hrl. f.h. Íslandssíma dags. 20. janúar 2000. Lögmaður Íslandssíma telur að búast megi við að fjallað verði um kröfur INTER samhliða kröfum Íslandssíma um bann við tilboði Landssíma Íslands um ókeypis Internetáskrift. Verði því ekki hjá því komist að fjalla að nokkru um þær röksemdir sem Landssími Íslands hefur sett fram. Íslandssími er ósammála þeirri markaðsskilgreiningu, sem Landssími Íslands hefur haldið fram, að markaðurinn fyrir ókeypis Internetáskrift sé nýr og sjálfstæður markaður, sem sé með öllu óháður hinum hefðbundna Internetmarkaði, en samkvæmt þeirri kenningu væri ekki unnt að líta á Landssímamann sem markaðsráðandi fyrirtæki. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga sé áhersla lögð á að um staðgengdarvöru sé að ræða, til þess að vara tilheyri sama markaði. Þá teljist vara eða þjónusta til sama markaðar og önnur vara eða þjónusta ef hún kemur að hluta eða öllu leyti í stað síðarnefndu vörunnar. Í þessu lagaákvæði sé enginn fyrirvari gerður varðandi verð vöru eða þjónustu, þannig að ekkert tilefni sé til þess að flokka sambærilegar vörur og þjónustu niður í sérstaka markaði eftir verði þeirra einu saman. Það sem hér skipti máli sé hvort ókeypis Internetáskrift feli í sér sambærilega þjónustu og áskrift sem þarf að greiða fyrir. Ljóst sé að sú þjónusta sem viðskiptavinurinn fær sé í báðum tilvikum sú sama, þ.e. aðgangur að Internetinu. Þá greiði notendur í ókeypis Internetáskrift fyrir ýmsa sams konar þætti og aðrir Internetnotendur með yfirgjaldi á þjónustusímtöl. *„Þannig má segja að enginn sá munur sé á umræddri þjónustu sem réttlætt geti aðgreiningu þess konar áskriftar sem felst í tilboði Íslandssíma og Íslandsbanka annars vegar og hefðbundinni internetáskrift hins vegar. Einnig skal áréttað, að ýmsir þjónustuþættir kunna að hafa áhrif á val internetnotenda á viðskiptaaðila og er því haldið fram hér, að greiðsla fyrir internetaðganginn sé ekki ráðandi þáttur í þessu vali neytenda. Ýmis önnur atriði ráða meiru þar um, s.s. hraði og gæði*

þjónustu. Væri því rétt eins hægt að skilgreina ýmsa undirmarkaði internetþjónustu, s.s. eftir bandbreidd, hraða tenginga og fjölda “módema” hjá þjónustuveitanda.

Hefur ekki verið bent á nein þau sjónarmið sem gera frían aðgang að internetinu það sérstaka þjónustu að um geti verið að ræða sérstakan þjónustumarkað. Ennfremur skal minnt á að Samkeppnisráð hefur hafnað að flokka niður internetmarkaðinn einungis eftir verði þjónustunnar, sem um ræðir, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppnisráðs í málinu nr. 4/1999 og úrskurð áfrýjunarnefndar í samkeppnismálum nr. 5/1999.“

Hvað varðar skaðlega undirverðlagningu ítrekar lögmaður Íslandssíma það sjónarmið að ólíkar skyldur hvíli á Íslandssíma og Landssíma Íslands í því sambandi. Landssími Íslands sé í markaðsráðandi stöðu á öllum sviðum fjarskipta og sé internetmarkaðurinn þar engin undantekning. Íslandssími sé hins vegar nýr aðili á markaðnum og ekki markaðsráðandi. Um skaðlega undirverðlagningu geti aðeins verið að ræða hjá fyrirtækjum sem séu í markaðsráðandi stöðu, sbr. ákvarðanir samkeppnisráðs nr. 41/1997 og 4/1999. Ekki væri unnt að beita ákvæði 17. gr. samkeppnislaga gagnvart Íslandssíma, þar sem skilyrði til beitingar þess ákvæðis gagnvart fyrirtækinu væru ekki fyrir hendi.

Varðandi endurgjaldslausu Internetþjónustu er bent á að „[i] máli áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 5/1999 er sú háttsemi Landssíma Íslands, sem markaðsráðandi fyrirtæki á internetmarkaði hér á landi, að bjóða endurgjaldslausu áskrift að internetinu, talin hafa skaðleg áhrif á samkeppni á internetmarkaðnum í skilningi 17. gr. samkeppnislaga, og af þeim ástæðum var honum meinað að veita umrædda þjónustu endurgjaldslaust.

Framangreind niðurstaða breytir engu um úrlausn þessa máls. Aðrar reglur gilda um heimildir Íslandssíma til að verðleggja þjónustu sína en um Landssíma Íslands. Íslandssími er ekki markaðsráðandi fyrirtæki á þessu sviði, þvert á móti er fyrirtækið nýr aðili á internetmarkaði hér á landi og hefur fram til þessa ekki haft neina markaðshlutdeild.“ Nýir aðilar á samkeppnismarkaði hljóti ávallt að hafa heimild til að brjóta sér leið inn á markaðinn, án þess að slíkt geti talist skaðlegt fyrir viðkomandi markað. Á hinn bóginn hafi samkeppnishamlandi aðgerðir Landssíma Íslands, sem hafi einstaka

yfirburðastöðu á fjarskipta- og Internetmarkaði, mun alvarlegri afleiðingar og verði því að gera sérstakar kröfur til fyrirtækisins í því sambandi.

Samkvæmt beiðni Samkeppnisstofnunar var viðskiptaáætlun Íslandssíma vegna „ókeypis“ Internets send sem trúnaðarmál með bréfi lögmanns fyrirtækisins og skýringar gefnar á einstökum atriðum hennar.

Lögmaður Íslandssíma vísar til þess að staðfest hafi verið að Landssími Íslands hafi gert Internetveitum, sem eru í viðskiptum við Landssímamann, tilboð um að styrkja rekstrargrundvöll þeirra með því að skipta með þeim tekjum af símtölum vegna Internetnotkunar. Þessi staðreynd breyti stöðu INTER, þar sem með þessu sé Landssíminn að veita INTER afslátt eins og um samtengingar væri að ræða. Með tilboðinu væri staða INTER því orðin að ýmsu leyti sambærileg og staða Íslandssíma.

„Þetta tilboð mismunar hins vegar einstökum símnotendum í verðlagningu, enda er enginn annar aðili en Landssíminn bær til þess að veita afslátt af skrefagjöldum til einstakra notenda. Með þessu tilboði kemur Landssíminn í veg fyrir að Íslandssími geti boðið Inter í viðskipti þar sem Íslandssími getur ekki veitt afslátt af áskriftargjöldum eins og um samtengingargjöld væri að ræða. Þá er tilboð þetta takmarkað við internetveitur, sem eru í viðskiptum við Landssímamann.“

„Með hliðsjón af framangreindu telur Íslandssími ekki vera tilefni til íhlutunar samkeppnisyfirvalda vegna kvörtunar Inters. Íslandssími er ekki í markaðsráðandi stöðu á þeim markaði sem hér um ræðir, þ.e. internetmarkaðnum, og aðrar reglur gilda um heimildir félagsins til að verðleggja þjónustu sína en um Landssíma Íslands, sem hefur einstaka yfirburðastöðu á fjarskipta- og internetmarkaðnum.“

7.

Athugasemdir og umbeðin gögn bárust frá Landssíma Íslands með bréfi dags. 21. janúar 2000. Vísað er til áður nefnds bréfs Landssímans til Samkeppnisstofnunar dags. 17. desember 1999, en að auki kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Landssíminn mótmælir því að skilyrði séu til að grípa til aðgerða af hálfu samkeppnisyfirvalda vegna kvörtunar þessarar.

Landssíminn mótmælir því enn fremur að kvartandi, án sérstaks rökstuðnings, jafni saman tilhögun ókeypis aðgangs að internetþjónustu hjá Íslandsbanka og Íslandssíma annars vegar og [fyrirkomulagi] Landsbankans og Búnaðarbankans í samstarfi við Internetþjónustu Landssímans hins vegar.

Í því sambandi er rétt að ítreka að Landssíminn byggir á því að tekjur verði af umræddri starfsemi og ekki er um undirverðlagningu að ræða, sbr. afrit af viðskiptaáætlun send stofnuninni með bréfi dags. 17. desember sl. Landssíminn ítrekar að rekstrareining um frínet verður sérstaklega aðgreind og verður því engin ólögæt tilfærsla á fjármunum milli eininga. Af hálfu Landssímans er því sérstaklega mótmælt að fyrirtækið noti hagnað af símaþjónustu til að gefa aðra þjónustu eins og fullyrt er í bréfi kvartanda dags. 14. desember 1999.“

Í bréfinu er áréttuð sú markaðsskilgreining sem Landssíminn setti fram í bréfi dags. 17. desember sl. og einnig minnt á að Internetveitum hafi verið boðin hlutdeild í tekjum fjarskiptanets Landssímans af símaumferð. Það tilboð gildi með sömu skilyrðum til Símans-Internets. Að dómi Landssímans beri Samkeppnisstofnun að rannsaka markaðinn fyrir ókeypis Internetáskrift til hlítar áður en skilyrði séu til nokkurs konar viðbragða af hálfu samkeppnisyfirvalda, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 5/1999. Vegna þess hve nýr þessi markaður er verði ekki unnt að meta hann fyrir en hann hafi náð að þróast og viðtökur notenda og afkoma þjónustuveitenda komið í ljós.

Landssíminn bendir á að flestar Internetþjónustur í Bretlandi bjóði ókeypis aðgang að Internetinu og byggist tekjur þeirra m.a. á tekjuskiptingu símtalagjalda í fjarskiptaneti *British Telecom* (BT). Fyrirtækin Dixon og Energis hófu að bjóða endurgjaldslausu Internetþjónustu í febrúar 1999. Eftir að BT brást við með því að bjóða einnig endurgjaldslausu þjónustu bárust kvartanir um að BT væri að niðurgreiða þessa þjónustu með símtalagjöldum. Breska fjarskiptaeftirlitið, OFTEL, hefði hins vegar komist að þeirri niðurstöðu að ekki bæri að grípa til aðgerða á þessum markaði m.a. á þeim forsendum að sjá þyrfti hvernig markaðurinn þróaðist.

Að sögn Landssímans hefur ókeypis Internetþjónusta í Bretlandi leitt af sér mjög aukna Internetnotkun, og Landssíminn kveðst ekki geta tekið undir svartsýnisþár kvartanda í þessu máli og telur ekki ástæðu til að óttast að fólk missi vinnu eða dragi úr sérfræðistörfum á sviði upplýsingatækni. Þvert á móti séu líkur á fjölgun starfa með aukinni notkun og nýsköpun á þessu sviði.

8.

Frekari athugasemdir bárust f.h. Landsbanka Íslands með bréfi Árna Vilhjálmssonar hrl. dags. 27. janúar 2000. Er þar bent á að 17. gr. samkeppnislaga veiti samkeppnisyfirvöldum víðtæka heimild til íhlutunar, telji þau að samkeppni á viðkomandi markaði sé í hættu, en hins vegar feli þessi lagagrein ekki í sér að markaðsráðandi staða sé bönnuð *per se*. Í framkvæmd hafi þetta ákvæði beinst að því að markaðsráðandi staða sé ekki misnotuð, og sé það í samræmi við viðurkennda túlkun á 54. gr. EES-samningsins og 82. gr. Rómarsamningsins. Spurningin sem þurfi að svara í þessu máli sé því sú hvort samningur Landsbankans og Landssímans um að bjóða ókeypis Internettengingar feli í sér misnotkun Landssímans á þeirri markaðsráðandi stöðu sem hann óumdeilanlega nýtur á íslenskum fjarskiptamarkaði.

Að sögn lögmanns Landsbankans byggir kæra INTER á því að Landssíminn hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína á fjarskiptamarkaði með skaðlegri undirverðlagningu. Lögmaðurinn leggur áherslu á að undirverðlagning markaðsráðandi fyrirtækis á vöru eða þjónustu feli ekki í sjálfu sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu, heldur sé einungis um það að ræða ef ákveðin skilyrði eru uppfyllt. *„Hefur Evrópudómstóllinn viðurkennt í dómum sínum um túlkun á 82. gr. Rómarsamningsins að markaðsráðandi fyrirtæki hafi almennt séð heimild til framkvæmdar sanngjarnra aðgerða sem stuðla að því að verja viðskiptalega hagsmuni viðkomandi fyrirtækis.¹ Í AKZO málinu², sem líklega er þekktasta mál Evrópudómstólsins um undirverðlagningu, kemur skýrt fram að 82. gr. Rómarsamningsins bannar ekki fyrirtæki í markaðsráðandi aðstöðu að verja sig með því að bjóða sömu verð og keppinautar til þess að halda fyrirbyggjandi viðskiptavinum. Samkvæmt þessum dómi getur undirverðlagning markaðsráðandi fyrirtækis talist misnotkun á markaðsráðandi stöðu þegar*

¹ Sjá sérstaklega mál 26/76 United Brands Co and United Brands Continental BV v. Commission [1978] ECR 207.

² Mál 62/86 AKZO Chemie BV v. Commission [1991] ECR I-3359. Sjá sérstaklega 156 málsgrein.

fyrirtæki verðleggur vöru undir breytilegum kostnaði þess. Þá geti einnig verið um misnotkun markaðsráðandi stöðu [að ræða] þegar fyrirtæki verðleggur vöru á bilinu á milli breytilegs kostnaðar og heildarkostnaðar vöru, þegar einnig liggja fyrir önnur sönnunargögn um huglægan ásetning til að skaða samkeppni.”

Með bréfi lögmanns Landsbankans fylgdi afrit af endanlegum samningi milli bankans og Landssímans. Bendir lögmaðurinn á að alls ekki sé um það að ræða að Landssíminn bjóði Internettengingar ókeypis, heldur fái Landssíminn umtalsverða þóknun fyrir sinn þátt. Sé á því byggt af hálfu Landsbankans að Landssíminn hafi samið á viðskiptalegum forsendum og að samningurinn skapi Landssímanum tekjur sem svari í það minnsta þeim kostnaði sem til er stofnað. Allur kostnaður við skráningu á notendum, markaðssetningu þjónustunnar, gerð vefsíðna o.fl. falli á Landsbankann. Í reynd sé um það að ræða að viðskiptavinir bankans fái tenginguna ókeypis á kostnað bankans.

Lögmaður Landsbankans vísar til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 4/1999, en samkvæmt henni var Landssímanum talið óheimilt að bjóða upp á endurgjaldslausu Internetáskrift. Er lögð áhersla á að aðstæður í því máli hafi verið gjörólíkar því sem hér er, m.a. þar sem Landssíminn hafi í því tilviki engra greiðslna notið frá notendum eða öðrum upp í kostnað sinn. Þá sé samningsumhverfi Landssímans í því tilviki sem hér um ræðir allt annað en var í nefndu máli, þar sem aðalhvati samningsgerðar Landsbankans og Landssímans sé fyrirliggjandi samningur milli Íslandsbanka og Íslandssíma, en enda þótt Íslandssími sé tiltölulega nýtt fyrirtæki á markaðnum, er sameiginlegur efnahagslegur styrkleiki Íslandsbanka og Íslandssíma mikill, auk þess sem Íslandssími hafi með kaupum á hlut í CANTAT 3 sæstrengnum verulega styrkt stöðu sína á íslenskum fjarskiptamarkaði. Miðað við tilboð Íslandsbanka og Íslandssíma hafi tilboð Landssímans og Landsbankans verið eðlilegt og í samræmi við samkeppnisaðstæðurnar á markaðnum. Í ljósi fyrrnefnds AKZO-máls sé markaðsráðandi fyrirtækjum almennt heimilt að verjast samkeppni og reyna að halda viðskiptavinum sínum. Þessi afstaða sé einnig í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 17/1999, sem fjallaði um erindi Tals hf. um verðlagningu á GSM-þjónustu Landssíma Íslands hf., en þótt niðurstaðan í því máli hafi verið sú að verðlækkun Landssímans var talin óheimil, var þar tekið fram að það hafi verið bæði rétt og eðlilegt af Landssímanum að bregðast við samkeppni frá Tali með eðlilegum og

sanngjörnum hætti. Lögmaður Landsbankans telur því að Landssímanum og Landsbankanum hafi verið heimilt að bregðast við samkeppni Íslandssíma og Íslandsbanka á þann hátt sem þeir gerðu.

Varðandi kæru INTER sérstaklega undirstrikar lögmaður Landsbankans það að aðilar að INTER eru í raun að bjóða allt aðra og meiri þjónustu en Landssíminn og Íslandssími. Aðilar að INTER séu því ekki nema að mjög litlum hluta í samkeppni við Landssímann og Landsbankann. Er kallað eftir að Samkeppnisstofnun geri úttekt á þessum markaði, sem Landsbankanum yrði kynnt áður en samkeppnisráð tekur ákvörðun í málinu.

Þá er í svari Landsbankans bent á að rekstrarlegt hagræði hlýst af því að notendur Internetsins geti skipt beint við aðila sem býður upp á meira en endursölu Internettenginga, þ.e. aðila sem hefur yfir að ráða tæknilegri getu til að tengja notendur beint við umheiminn. Samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga hafi lögin m.a. það markmið að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, og verði því, þegar heildarmyndin er virt, að taka með rekstrarlegt óhagræði af því að skipta við millilið.

Loks mótmælir lögmaður Landsbankans fullyrðingum INTER um að Landsbankinn ásamt öðrum bönkum hafi gerst brotlegur við lög nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði, með því að bjóða Internettengingar. Ákvörðun um þetta efni eigi ekki undir samkeppnisyfírvöld heldur skal álitaefnið borið undir almenna dómstóla. Efnislega sé þessi ásökun einnig röng. Með aukinni tækni og vitund almennings um möguleika Internetsins hafi bankaþjónusta færst í auknum mæli á Internetið. Allir bankar og sparisjóðir bjóði nú svokallaða heimabanka þar sem fólk getur sinnt bankaviðskiptum sínum. Þessi þróun hefur í för með sér rekstrarhagræði fyrir bankana og hagræði fyrir viðskiptavinum. Bankaviðskipti á Internetinu séu nú í raun orðinn sérstakur markaður sem bankarnir vilja hlúa að. Með því að auðvelda fólki áskrift að Internetinu séu bankarnir því langt í frá komnir út fyrir starfssvið sitt eins og það er skilgreint í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði.

9.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar dags. 31. janúar 2000 til Gunnars Jóhanns Birgissonar hrl. voru fram komnar athugasemdir og upplýsingar frá Landssíma

Íslands, Íslandssíma og Landsbanka Íslands sendar INTER og félaginu boðið að koma að sjónarmiðum sínum.

Athugasemdir bárust frá INTER með bréfi Gunnars Jóhanns Birgissonar hrl. dags. 14. febrúar 2000. INTER er ósammála fullyrðingum Landssíma Íslands um að frí eða ókeypis Internetþjónusta sé ekki niðurgreidd. Kostnaður við þessa þjónustu sé greiddur niður með hluta af því skrefagjaldi, sem notandi greiðir þegar hann hringir inn til Internetþjónustuaðila. Tekjur af mínútagjöldum greiði því niður Internetþjónustu. Telur INTER að með því að notaðar séu 30-40% af grunntekjum (skrefagjöldum) til að greiða hluta af Internetþjónustu, sem bankarnir bjóða notendum ókeypis, gegn því að bankarnir greiði fyrir kostnað við uppsetningu og fjölgun innhringiporta hjá símafélögum, þá sé harkalega vegið að öllum Internetþjónustum, sem ekki eru reknar af símafélögum.

INTER lýsir sig ósammála þeirri fullyrðingu Íslandssíma að Landssími Íslands sé að bjóða aðilum INTER sambærilegan afslátt og þjónustu eins og um samtengisamning væri að ræða. Þær tekjur sem Internetþjónustum hafa verið boðnar eru u.þ.b. 70% sem símafélögin greiði hvoru öðru með samtengisamningum

Þá er af hálfu INTER bent á að þeir 11 Internetþjónustuaðilar, sem gert hafi samning við Landssímamann, hafi í reynd verið tilneyddir til að gera slíka samninga til þess að eiga möguleika á að keppa við símafélögin. Þessir aðilar voru í engri samningsaðstöðu til að hafna tilboði Landssímans, þó svo að flestir hefðu kosið að fá jafna stöðu á við símafélögin. Af framansögðu dregur INTER þá ályktun „að innan fárra ára verði flestar internetþjónustur á Íslandi sameinaðar símafélögum, sem hafi samtengisamninga, eða keyptar upp af öðrum, sem hafi slíka samninga“.

INTER telur að sú fullyrðing að verið sé að mynda nýjan markað með ókeypis Internetþjónustu standist ekki nána skoðun. „Ekki þarf annað en að benda á að þessi fría þjónusta var boðin og kynnt á internetinu og markaðssetningin fór að mestu leyti fram á vefsíðum þar sem notendur skráðu sig. Þeir sem skráðu sig voru þar af leiðandi flestir með eigin internetaðgang, sem bendir til þess að ekki sé verið að stækka markaðinn heldur fyrst og fremst sé verið að bjóða

internetnotendum sambærilega þjónustu og þeir fengu annars staðar “ókeypis” eða “fría”.

INTER telur að í greinargerð Landssímans komi fram fullyrðingar sem séu vart skiljanlegar, m.a. þar sem bent er á það rekstrarlega hagræði sem hljótist af því að notendur Internetsins geti skipt beint við aðila sem býður upp á meira en endursölu Internettenginga, aðila sem hefur yfir að ráða tæknilegri getu til þess að tengja aðila beint við umheiminn.³ Að mati lögmanns INTER „þarf ekki að taka það fram að internetþjónustuaðilar gera einmitt þetta, þ.e.a.s. þeir tengja notendur við umheiminn um internetið. Kannski er með þessu orðalagi verið að undirstrika þá markaðslegu yfirburði sem Landssími Íslands hf. hefur vegna stöðu sinnar og þá er verið að taka undir sjónarmið umbjóðenda minna.“

10.

Með bréfum Samkeppnisstofnunar dags. 24. febrúar 2000 voru athugasemdir INTER sendar Íslandssíma, Landssíma Íslands og viðskiptabönkunum þremur og þeim boðið að koma að sjónarmiðum sínum.

Með bréfi Gunnars Sturlusonar hrl. f.h. Íslandssíma dags. 29. febrúar 2000 var tilkynnt að Íslandssími hefði engu við fyrri athugasemdir sínar að bæta.

Tilkynning sama efnis barst með bréfi frá Árna Vilhjálmssyni hrl. dags. 6. mars 2000 f.h. Landsbanka Íslands.

11.

Andsvör Landssíma Íslands bárust með bréfi dags. 6. mars 2000. Landssíminn mótmælir enn fullyrðingum INTER um að tekjur af mínútu gjöldum fyrir símaþjónustu séu notaðar til að greiða niður Internetþjónustu. Er í því sambandi vísað til upplýsinga sem Landssíminn hafi látið Samkeppnisstofnun í té um viðskiptaáætlun hins svonefnda „frínets“. Frínet Landssímans byggir m.a. á þeim tekjum sem það fær samkvæmt tekjuskiptasamningi, en sá samningur sé boðinn öllum öðrum Internetveitum með sömu kjörum. Það sé grundvallarmisskilningur af hálfu INTER að tekjur fjarskiptanetsins séu notaðar til þess að greiða niður Internetþjónustu, og Internetþjónustur hafi sömu möguleika og Internetþjónusta Landssímans til þess að veita gjaldfrjálsa þjónustu með sama hætti.

³ Það sjónarmið sem lögmaður Inter gerir hér athugasemdir við var raunar sett fram af lögmanni Landsbankans.

Þá ítrekar Landssíminn fyrri sjónarmið varðandi skilgreiningu markaða. Internetmarkaðurinn hafi aðgreinst í tvo aðskilda markaði, annars vegar “generíska” Internetþjónustu, sem býður aðgang að Internetinu og pósthólf á tölvupóstþjóni, og hins vegar virðisaukandi þjónustu, þar sem auk þess sé boðinn aðgangur að heimasíðuþjóni og annars konar virðisaukandi þjónustu.

12.

Athugasemdir bárust frá Íslandsbanka með bréfi dags. 6. mars 2000. Er þar m.a. bent á að samkvæmt samkomulagi bankans við Íslandssíma um isl.is tók Íslandsbanki að sér markaðssetningu þjónustunnar, en engar greiðslur færu á milli aðila vegna samkomulagsins. Hér væri um að ræða umfangsmikla markaðssetningu og því væri sú fullyrðing INTER alröng að markaðssetningin hafi að mestu farið fram á netinu.

Þá er í bréfi Íslandsbanka lögð áhersla á að bankaþjónusta þurfi að aðlaga sig breytingum á viðskiptaháttum, breyttum þörfum og kröfum viðskiptavina og tækniþreyingum. Internetið sé tæknibylting sem sé á góðri leið með að umbylta viðskiptaháttum í heiminum öllum. Íslandsbanki hafi leitast við að vera í fremstu röð í því að nýta sér þessa tækni. Netbanki Íslandsbanka hefði nú yfir 17.000 viðskiptavini og hefði þeim fjölgað á þriðja þúsund frá því bankinn hóf samvinnu um frítt Internet. Það væri hins vegar þröskuldur í þessari þróun að viðskiptavinir bankans þyrftu að greiða þriðja aðila mánaðarlegt aðgöngugjald í formi áskriftargjalds að Internetinu. Það væri bankanum kappsmál að bjóða ókeypis innhringiaðgang að netinu, enda um margfalt ódýrari dreifilið fyrir bankann að ræða. Teldi bankinn mikilvægt að aðgangur viðskiptavina væri óhindraður að þessari dreifileið eins og öðrum sem bankinn býður, t.d. útibúum og símaþjónustu. Ekki þyrfti að greiða sérstakan aðgangseyri að þeim.

Í ljós framanritaðs telur Íslandsbanki að með því að bankar bjóði upp á ókeypis innhringiaðgang að Internetinu sé verið að mynda nýjan markað Internetsnotenda.

III. Niðurstaða

Á fundi samkeppnisráðs þann 23. maí var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Tryggvi Axelsson, Karitas Pálsdóttir og Ólafur Björnsson.

1.

Helstu kröfur og sjónarmið málsaðila

Í máli þessu heldur INTER því fram að aðilar að tilboðum um ókeypis Internetáskrift, þ.e. annars vegar Íslandssími og Íslandsbanki og hins vegar Landssími Íslands, Landsbanki Íslands og Búnaðarbanki Íslands, hafi með framferði sínu brotið gegn ákvæðum 1. og 10. gr. samkeppnislaga og jafnframt hafi umrædd tilboð þessara aðila skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.⁴ Rekstur Internetþjónustu sé ekki ókeypis og þurfi Internetþjónustuaðilar m.a. að kaupa í heildsölu bandvídd eða tengingar við Internetgáttir af Landssíma Íslands, Íslandssíma eða Intís svo og aðgang að símalínnum. Enda þótt tilboð Íslandsbanka og Íslandssíma feli í sér ókeypis Internetþjónustu fái Íslandssími greidd samtengigjöld frá Landssímanum á grundvelli samtengisamninga. Félagar í INTER eru hins vegar ekki símafyrirtæki og eiga því ekki aðild að slíkum samningum. Tilboð Landssímans um tekjuskiptingu á símgjöldum jafngildi ekki því að sömu aðilar fengju full samtengigjöld. Telur INTER augljóst að samstarf Íslandssíma og Íslandsbanka feli í sér að hagnaður af einu sviði, þ.e. síma- eða bankaþjónustu, sé notaður til þess að greiða niður kostnað á öðru sviði, þ.e. af rekstri Internetþjónustu, og sé það andstætt markmiði samkeppnislaga. Sömu sjónarmið eigi við um tilboð Landssíma Íslands og samstarfsbanka hans. Ekki skipti máli þótt Landssíminn hafi markaðsráðandi stöðu á fjarskiptamarkaði gagnvart Íslandssíma; öll símafyrirtæki hafi yfirburðastöðu gagnvart Internetþjónustuaðilum. Að auki telur INTER það vera sérstakt athugunarefni hvort Íslandsbanki hafi með umræddum samningi við Íslandssíma brotið gegn lögum um viðskiptabanka og sparisjóði með því að veita Internetþjónustu, sem ekki falli undir verksvið slíkra stofnana.

Af hálfu Íslandssíma er því mótmælt að samningur fyrirtækisins við Íslandsbanka feli í sér brot á samkeppnislögum. Í kæru sinni hafi INTER í reynd enga grein gert fyrir markaðnum fyrir Internetþjónustu og stöðu einstakra aðila á honum. Telur Íslandssími að markaðurinn sé Internetmarkaðurinn í

⁴ Hér er miðað við ákvæði samkeppnislaga eins og þau voru fyrir gildistöku breytinga á þeim með lögum nr. 107/2000, en þær tóku gildi 6. desember 2000.

heild sinni óháð því hvort greitt er fyrir þjónustuna. INTER hafi engan greinarmun gert á því að tilboð Íslandssíma sé þáttur í innkomu fyrirtækisins á Internetmarkaðinn, en á hinn bóginn felist í tilboði Landssímans áform um að viðhalda markaðsráðandi stöðu sinni á Internetmarkaðnum og fjarskiptamarkaðnum í heild. Samkvæmt samkeppnisreglum ætti ekki við sú aðferð sem felst í kæru INTER að meta tilboð Íslandssíma, sem er nýr aðili á Internetmarkaði, með sama hætti og tilboð Landssímans, sem er markaðsráðandi fjarskiptafyrirtæki. Á hinn bóginn er Íslandssími sammála því sem fram komi í erindi INTER að tilboð Íslandssíma feli ekki í sér sömu þjónustu og aðrar Internetveitur hafa boðið til þessa. Því sé mikið svigrúm fyrir félagsmenn INTER til að keppa við Íslandssíma og ekkert tilefni til íhlutunar samkeppnisyfirvalda vegna kvörtunar INTER.

Landssími Íslands telur að bæði kvörtunarefni og kröfugerð INTER séu óljós. Með tilkomu endurgjaldslausss aðgangs að Internetinu hafi myndast nýr og sjálfstæður markaður fyrir ókeypis Internetáskrift, og á þeim markaði hafi Landssíminn ekki ráðandi stöðu. Með tilboði sínu í samstarfi við ríkisbankana hafi Landssíminn verið að bregðast við samkeppni og jafnframt beinlínis að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Landssíminn hafi gert INTER tilboð um tekjuskiptingu símgjalda vegna Internetnotkunar, sem sé sérstaklega hagstætt Internetveitum. Internetþjónusta Landssímans sé sérstök rekstrareining sem sitji við sama borð og aðrar Internetþjónustur varðandi framangreinda tekjuskiptingu svo og leigu á bandvidd og aðgang að Internetgátt. Hin nýja þjónusta, Frínet, sé rekin sem sjálfstæð hagnaðar- og gjaldastöð innan Símans Internets. Samkvæmt viðskiptaáætlun um Frínet muni þjónustan að fullu standa undir sér. Tilboð Landssímans í samstarfi við ríkisbankana hafi því ekki í för með sér skaðleg áhrif á samkeppni þar sem valkostum viðskiptavina fækki, heldur leiði það þvert á móti til þess að valkostum viðskiptavina fjölgi, þar sem þeir geti valið á milli ókeypis Internetaðgangs með lágmarksþjónustu og aðgangs gegn gjaldi er feli í sér mun meiri þjónustu. Sé þessi þróun í samræmi við markmið samkeppnislaga.

Að mati Landsbankans snýst mál þetta um samkeppni milli banka fremur en símafyrirtækja eða Internetþjónustuaðila. Eftir að Íslandsbanki og Íslandssími höfðu gert með sér samning sem útilokar aðra (e. *exclusive*), mátti Landsbankinn gera ráð fyrir að eiga ekki kost á slíkri þjónustu frá Íslandssíma og gat því í reynd aðeins leitað eftir slíkri þjónustu hjá Landssímanum.

Upphringipjónusta og aðgangur að vefpósti, sem Landsbankinn og Landssíminn bjóða notendum, er einungis hluti af þeirri þjónustu sem Internetþjónustur veita. Væru því rök fyrir því að skilgreina þjónustu Internetveitna sem sérstakan markað, sem samningur Landssímans og Landsbankans hafi engin áhrif á. Á hinum eiginlega upphringimarkaði væri samkeppnin á milli símafyrirtækja, en Internetþjónustuaðilar væru þar í reynd óþarfir milligönguaðilar, sem óhagkvæmt væri að samkeppnisreglur leituðust við að vernda.

Lögmaður Landsbankans telur að þeirri spurningu þurfi einnig að svara í þessu máli hvort samningur Landsbankans og Landssímans feli í sér misnotkun Landssímans á þeirri markaðsráðandi stöðu sem hann óumdeilanlega njóti á íslenskum fjarskiptamarkaði. Kæra INTER byggi á því að slík misnotkun hafi átt sér stað með skaðlegri undirverðlagningu. Ákveðin skilyrði þurfi þó að vera uppfyllt til þess að um skaðlega undirverðlagningu teljist vera að ræða. Samkvæmt niðurstöðu Evrópudómstólsins í svonefndu *AKZO*-máli banni Rómarsamningurinn ekki fyrirtækjum í markaðsráðandi stöðu að verja sig með því að bjóða sama verð og keppinautar til þess að halda viðskiptavinum sínum. Landsbankinn vekur athygli á að alls ekki sé um það að ræða að Landssíminn bjóði Internetáskrift ókeypiss, heldur fái Landssíminn umtalsverða þóknun fyrir. Sé á því byggt af hálfu Landsbankans að Landssíminn hafi samið á viðskiptalegum forsendum. Í ljósi fram komins tilboðs Íslandssíma og Íslandsbanka og með hliðsjón af dómafordæmi Evrópudómstólsins í *AKZO*-málinu, hafi tilboð Landssímans og Landsbankans verið eðlilegt og í samræmi við samkeppnisaðstæður á markaðnum. Landssímanum og Landsbankanum hafi m.ö.o. verið heimilt að bregðast við samkeppni Íslandssíma og Íslandsbanka á þann hátt sem þeir gerðu.

Búnaðarbankinn bendir á að bankar og fjármálafyrirtæki um heim allan markaðssetji þjónustu sína í vaxandi mæli á Internetinu. Búnaðarbankinn stefni að aukinni þátttöku á þessu sviði. Samstarf Búnaðarbankans við Íslandssíma um ókeypiss Internetþjónustu hafi ekki verið mögulegt, þar sem samningur Íslandsbanka og Íslandssíma útilokaði aðra aðila og því hefði bankinn leitað eftir samstarfi við Landssímann. Íslandssími og Íslandsbanki hafi ekki einkarétt á að veita almenningi endurgjaldslausan aðgang að Internetinu. Mætti búast við að samkeppnisyfírvöld höfnuðu kröfum um að halda öðrum fjármálafyrirtækjum og símafyrirtækjum frá því að veita slíka þjónustu, þar

sem ella væri Íslandsbanka og Íslandssíma veitt skaðlegt forskot á samkeppnisaðila sem væri í andstöðu við 17. gr. samkeppnislaga. Búnaðarbankinn væri að stíga sín fyrstu skref á Internetfjármálamarkaði og gæti því eðli málsins samkvæmt ekki talist markaðsráðandi á því sviði. Sé því fráleitt að halda því fram að með samningi sínum við Landssímamann sé bankinn að ná, viðhalda eða styrkja markaðsráðandi stöðu. Þvert á móti efli samningurinn heilbrigða samkeppni með því að auka framboð og gefa neytendum færi á að velja fleiri kosti á sviði endurgjaldslausrar Internetáskriftar. Búnaðarbankinn vekur ennfremur athygli á að samkvæmt samningi bankans við Landssímamann veiti Landssíminn ekki ókeypis þjónustu eins og Íslandssími geri fyrir viðskiptavinum Íslandsbanka, heldur greiði Búnaðarbankinn Landssímanum fyrir veitta þjónustu við viðskiptamenn hans. Þá telur bankinn að þjónustumarkaðurinn sem sé til skoðunar í þessu máli sé markaður fyrir endurgjaldslausu Internetþjónustu og á þeim markaði sé Landssíminn ekki í ráðandi stöðu. Ekki sé unnt að telja að samningur Búnaðarbankans við Landssímamann feli í sér brot á samkeppnislögum.

Íslandsbanki bendir á að markmið bankans með gerð samningsins við Íslandssíma hafi verið að stuðla að aukinni notkun Internetsins og bæta aðgengi almennings að þeirri fjármálaþjónustu sem bankinn bjóði á Netinu. Það væri bankanum kappsmál að bjóða ókeypis innhringiaðgang, enda væri sú dreifileið margfalt ódýrari fyrir bankann en hefðbundnar leiðir, sem viðskiptavinir hefðu aðgang að án endurgjalds. Samningurinn geri ráð fyrir mjög takmarkaðri þjónustu og feli ekki í sér að verið sé að sækja að starfsemi félagsmanna INTER. Íslandssími sé nýr aðili á Internetmarkaði sem hafi ekki skapað sér markaðsstöðu til þessa. Samkvæmt samningi Íslandsbanka og Íslandssíma gangi engar greiðslur á milli aðila og sé því ekki um það að ræða að Íslandsbanki greiði niður kostnað við rekstur Internetþjónustu Íslandssíma. Telur bankinn ljóst að samningurinn fari ekki gegn ákvæðum samkeppnislaga og engin ástæða sé til afskipta samkeppnisyfirvalda af honum.

Landssíminn, Landsbankinn, Búnaðarbankinn og Íslandsbanki hafna allir því kæruatriði INTER að hafa brotið gegn 10. gr. samkeppnislaga, enda starfi þeir ekki á sama markaði og sölustigi og samningsaðilar þeirra í umræddum samningum. Þá hafna bankarnir því að hafa haft samráð við keppinauta um endurgjaldslausu Internetþjónustu. Í málflutningi bankanna kemur ennfremur fram að athugasemd INTER um að bankarnir hafi með þátttöku í

Internetþjónustu hugsanlega gerst brotlegir við lög um viðskiptabanka og sparisjóði sé efnislega röng og eigi auk þess ekki undir samkeppnisyfirlit.

2.

Skilgreining markaðarins og staða keppinauta á honum

Í málum sem varða hugsanlega misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu sinni verður að skilgreina þann markað sem við á. Hagfræðileg rök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markað út frá tveimur sjónarhornum, þjónustumarkaðnum og landfræðilega markaðnum. Það sem ræður úrslitum um hvort tiltekna tegundir þjónustu teljist til sama markaðar er innbyrðis staðgangur. Til þess að meta staðgöngu verður m.a. að hafa hliðsjón af eiginleikum þjónustu, verði hennar og notagildi.

Rétt er að nefna að Internetþjónusta tekur breytingum og verður fjölbreyttari eftir því sem tækninni fleygir fram, bæði hvað varðar tengimáta, tengihraða, grundvöll gjaldtöku o.fl. Á smásölumarkaðnum er langalgengasti tengimátinn ennþá innhringiaðgangur um mótald með allt að 56Kb hraða. Hins vegar færast í vöxt að fyrirtæki og einstaklingar sem þurfa aukinn gagnaflutningshraða og að vera sí tengd Internetinu, sækja í bandbreiddari leiðir, um ISDN, ADSL, Breiðband eða örbylgjuloftnet. Þjónusta Internetveitna er enn fremur breytileg t.d. hvort viðskiptamönnum býðst svæði til að vista heimasíðu og stærð slíks svæðis, fjöldi netfanga sem þeir mega hafa, fréttatenglar og miðlarar sem þeir hafa aðgang að, hvort þjónustuaðili veitir símaþjónustu o.fl. Loks er grundvöllur gjaldtöku breytilegur og ræðst bæði af tækni og notkunarmynstri. Ekki er þörf á því í þessu máli að aðgreina Internetþjónustu eftir ólíkri tækni, enda er eins og fyrr sagði langalgengasti tengimátinn um innhringimótald.

Þjónustumarkaðurinn sem mál þetta tekur til er Internetmarkaðurinn, þ.e. markaðurinn fyrir þá þjónustu sem felst í smásölu á aðgangi einstaklinga og smærri fyrirtækja að Internetinu. Ekki er ágreiningur milli aðila málsins um að landfræðilegi markaðurinn er Ísland. Á hinn bóginn hefur í málflutningi INTER ekki komið fram hvort félagið telji að ókeypis aðgangur að Interneti tilheyrir sama þjónustumarkaði og önnur Internetþjónusta eða hvort líta beri á þann þátt sem aðskilinn markað, eins og Landssíminn hefur lagt til og Landsbankinn og Íslandsbanki virðast raunar einnig aðhyllast.

Eins og fyrr sagði ræður innbyrðis staðganga úrslitum um það hvort tiltekna tegundir þjónustu tilheyri sama eða ólíkum mörkuðum. Samkeppnisstofnun hefur aflað gagna um markaðshlutdeild einstakra fyrirtækja á Internetmarkaðnum þann 1. nóvember 1999, þ.e. áður en samningar um ókeypis Internetaðgang komu til, og þann 15. mars 2000, eftir að þessi þjónusta hafði verið boðin í u.þ.b. þrjá mánuði. Í lok þessa tímabils voru um 44.000 aðilar skráðir fyrir ókeypis aðgangi að Internetinu. Á sama tímabili fjölgaði aðilum sem tengdir voru Internetinu úr um 37.800 í um 79.600 eða um u.þ.b. 41.800. Tilboð um ókeypis Internetaðgang höfðu því þá í meginatriðum haft þau áhrif að áskrifendum að Internetinu fjölgaði fast að því jafn mikið og áskrifendum í ókeypis áskrift. Mismunurinn er um 2.200 áskrifendur, sem er fækkun þeirra sem voru í áskrift gegn greiðslu, en hún jafngildir tæplega 6%. Hafa verður þó í huga að markaðurinn hafði farið vaxandi, einnig fyrir tilkomu ókeypis Internetaðgangs. Aðilar sem seldu Internetaðgang hefðu því mátt vænta lítils háttar fjölgunar á umræddu tímabili.⁵ Í aðalatriðum hefur tilkoma ókeypis Internetaðgangs engu að síður haft fremur takmörkuð áhrif á fjölda áskrifenda í greiddri áskrift. Ennfremur er rétt að líta til þess að sú þjónusta sem veitt er með tilboðum Íslandssíma og Íslandsbanka annars vegar og Landssímans og samstarfsbanka hans hins vegar, og felst í upphringiþjónustu og aðgangi að vefpósti, er mun takmarkaðri en almennt felst í þeirri þjónustu sem Internetveitur veita gegn greiðslu. Í þessu ljósi telur samkeppnisráð rétt að líta á ókeypis Internetáskrift sem sjálfstæðan markað. Engu að síður verði að hafa hugfast að sá markaður er nátengdur hinum hefðbundnari Internetmarkaði.

Á markaði fyrir ókeypis aðgang að Interneti eru Íslandssími, í samstarfi við Íslandsbanka og fleiri, og Landssíminn, í samstarfi við Landsbankann og Búnaðarbankann, langstærstu aðilarnir. Þann 15. mars 2000 var Íslandssími með um 55% markaðshlutdeild á þessum markaði, Landssíminn með um 41% og Margmiðlun, m.a. í samstarfi við sparisjóði, með um 4%. Tal Internet hefur síðan bæst í hóp þeirra sem bjóða ókeypis aðgang, en eingöngu til viðskiptavina Tals í GSM-þjónustu. Upplýsingar um fjölda áskrifenda þann 15. september 2000 staðfesta að Íslandssími hefur ennþá hæsta markaðshlutdeild á þessum markaði. Samkvæmt framansögðu má því álykta að á markaðnum fyrir ókeypis Internetaðgang ríki fákeppni fyrst og fremst Íslandssíma og Landssímans, en vegna styrkleika hins aðilans hafi hvorugur ráðandi stöðu.

⁵ Miðað við vöxt markaðarins á tímabilinu des. 1998 til nóvember 1999 (um ca. 6,7%), hefði mátt vænta um 2,7% aukningar frá 1. nóvember 1999 til 15. mars 2000.

Á smásölumarkaði fyrir aðgang að Interneti gegn greiðslu var staðan þann 15. mars 2000 á hinn bóginn sú að Síminn-Internet og Skíma⁶ höfðu hæsta markaðshlutdeild, eða um 36,5%, hlutdeild Margmiðlunar var um 23,5%, Islandia um 21,5% og ýmsir aðilar skiptu með sér um 18,5% markaðarins. Enda þótt Íslandssími hafi talsvert hærri markaðshlutdeild en Landssíminn á markaði fyrir ókeypis aðgang að Interneti, er Landssíminn stærsti aðilinn á markaði fyrir aðgang að Interneti gegn greiðslu, og er staða Landssímans á Internetmarkaði almennt sterk. Einnig ber að hafa í huga að samkvæmt ársskýrslu Landssíma Íslands 2000 á Landssíminn 25,2% hlut í Margmiðlun, og á Landssíminn einn fulltrúa í þriggja manna stjórn fyrirtækisins og getur því haft áhrif á rekstur þess. Samanlögð hlutdeild Landssímans og þeirra fyrirtækja sem hann tengist á Internetmarkaði, öðrum en frínetsmarkaði, er því um 60%.

Við mat á stöðu Landssímans á Internetsmarkaði verður auk þess að líta til fleiri þátta en beinnar markaðshlutdeildar á viðkomandi markaði. Internetmarkaðurinn er nátengdur fjarskiptamarkaðnum og er Internetþjónusta talin mikilvægur og eðlilegur hluti af fjarskiptaþjónustu við almenning og fyrirtæki.⁷ Verður að hafa í huga að fyrirtæki sem nýtur markaðsráðandi stöðu á markaði í heild getur hugsanlega misnotað aðstöðu sína með aðgerðum sínum á undir- eða nátengdum markaði, á þann hátt að það hafi skaðleg áhrif á samkeppni⁸. Eins og fram hefur komið í fyrri ákvörðunum samkeppnisráðs hefur Landssíminn yfirburðastöðu á flestum sviðum fjarskipta, sem skýrist m.a. af því að fram til 1. janúar 1998 hafði fyrirtækið einkarétt á að eiga og reka almenn fjarskiptanet.⁹ Þrátt fyrir innkomu nýrra fjarskiptafyrirtækja á markaðinn og að þjónustuframboð þeirra hafi smám saman vaxið, er Landssíminn eina fyrirtækið sem starfar á öllum sviðum markaðarins, í rekstri grunnfjarskiptakerfa, í heildsölu og smásölu á fjarskiptaþjónustu, þ. á m. farsímaþjónustu, og í sölu notendabúnaðar. Þannig býr Landssíminn yfir grunnneti því sem notað er fyrir almenna símaþjónustu og gagnaflytninguþjónustu hér á landi. Á þýðingarmiklum hlutum markaðarins

⁶ Eins og fram kemur í ársskýrslu Landssíma Íslands 1999 var rekstur notendaþjónustu Skímu-Miðheima, sem er í 100% eigu Landssímans, sameinaður Símanum Interneti. Er því litið á félögin sem einn aðila í þessu máli.

⁷ Sbr. t.d. bréf Landssímans til Samkeppnisstofnunar, dags. 22. apríl 1998.

⁸ Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli C-333/94 P, *Tetra Pak v Commission* [1996] ECR I-5951.

⁹ Mat á markaðsstyrk Landssímans er m.a. að finna í ákvörðunum samkeppnisráðs nr. 21/1998, 4/1999, 17/1999, 2/2000 og 7/2001 svo og í úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 5/1999 og 11/1999.

hefur Landssíminn einokunarstöðu og á öðrum sviðum hefur fyrirtækið markaðsráðandi eða sterka stöðu á mörkuðum sem nátengdir eru Internetmarkaðnum. Að auki býr Landssíminn við mjög sterka fjárhagslega stöðu og tekjumyndun miðað við önnur fyrirtæki á Íslandi, en eigið fé fyrirtækisins nam um 13,3 milljörðum króna í árslok 2000, eiginfjárhlutfall var 0,47, rekstrartekjur á árinu 2000 voru um 16,3 milljarðar króna og rekstrarhagnaður fyrir afskriftir (EBITDA) nam um 40,4% af rekstrartekjum.

Eins og áður var nefnt, kann misnotkun á markaðsráðandi stöðu að felast í því að fyrirtæki sem er markaðsráðandi á tilteknum markaði beiti styrk sínum til að styrkja stöðu sína á undir- eða nátengdum mörkuðum. Með hliðsjón af markaðslegum styrk Landssímans á fjarskiptamarkaði í heild sem og einstökum undirmörkuðum er þörf á að kanna hvort fyrirtækið hafi hugsanlega misnotað aðstöðu sína. Eigi m.ö.o. við eftirfarandi sjónarmið sem fram komu í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1997, *Kvörtun Alnets yfir synjun um aðgang að gagnagrunni Pósts og síma hf.*:

„Fyrirtækið er því í skilningi samkeppnislaga í markaðsráðandi stöðu á fjarskiptamarkaðnum, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 11/1997. Sökum stöðu sinnar hvílir sérstaklega rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að gæta þess að athafnir þeirra raski ekki virkri samkeppni. Að mati samkeppnisráðs tekur þessi skylda jafnt til þess markaðar sem viðkomandi fyrirtæki er markaðsráðandi á og þeirra markaða sem eru í það nánnum tengslum við þann markað að unnt sé að beita hinum efnahagslega styrk á þeim.“

Á hinn bóginn er Íslandssími ungt fyrirtæki, sem nýlega hefur hafið fjarskiptarekstur. Fyrirtækið var stofnað í ágúst 1998, fékk tímabundið starfsleyfi í september 1998 og fullt leyfi til fjarskiptarekstrar í ágúst 1999, en fjarskiptaþjónusta hófst þann 22. október 1999. Félagið stefnir að því að veita alhliða fjarskiptaþjónustu á grundvelli nýrrar og hagkvæmrar tækni og hefur lagt í margvíslegan undirbúning og fjárfestingu í því skyni. Þjónusta fyrirtækisins hefur þó til skamms tíma að mestu beinst að fyrirtækjamarkaði. Rekstrartekjur Íslandssíma voru óverulegar á árinu 1999, eða innan við 12 m.kr. Á árinu 2000 námu rekstrartekjur Íslandssímasamstæðunnar um 788 m.kr. eða einungis 4,8% af rekstrartekjum Landssímans. Samkvæmt rekstraráætlun fyrir árið 2001 er gert ráð fyrir að tekjur verði nálægt 2 milljörðum króna. Þá er áætlað að afkoma fyrir fjármagnsliði, afskriftir og

skatta (EBITDA) muni nema 162 m.kr. Þótt tekjur og umsvif Íslandssíma vaxi þannig hratt, er staða fyrirtækisins á fjarskiptamarkaðnum samt gjörólík stöðu Landssímans. Líta verður svo á að markmið Íslandssíma með samningi við Íslandsbanka um ókeypis aðgang að Interneti hafi ekki eingöngu verið að ná markaðshlutdeild á Internetmarkaði heldur hafi samningurinn ekki síður verið liður í því að auðvelda Íslandssíma innkomu á fjarskiptamarkaðinn, þar sem Landssíminn hefur á flestum sviðum haft ýmist einokunar- eða yfirburðastöðu. Internetnotkun skapar mikla umferð um almenn fjarskiptanet. Markmið Íslandssíma hafi því ekki síst verið að fá sem stærstan hluta af þeirri umferð um eigið fjarskiptanet. Á mörkuðum „nýja hagkerfisins“ sem taka örum breytingum er algengt að fyrirtæki sem leggja kapp á nýsköpun komi fram með nýjungar í vöru eða þjónustu og nái þannig a.m.k. tímabundið sterkri stöðu á viðeigandi markaði, á meðan keppinautar hafa ekki haft ráðrúm til að bregðast við. Þannig tókst Íslandssíma í þessu tilviki að ná forystu á nýju afmörkuðu sviði í Internetþjónustu. Miðað við það sem að framan segir um stöðu Íslandssíma á fjarskiptamarkaðnum í heild telur samkeppnisráð þó ekki vera forsendur til þess að leggja mat á athafnir Íslandssíma í þessu máli eins og um markaðsráðandi fyrirtæki væri að ræða.

3.

Samkeppnisleg áhrif tilboða um ókeypis Internetaðgang

3.1

Mat á viðskiptaáætlun um rekstur frínetsþjónustu

Í erindi sínu telur INTER að tilboð um ókeypis Internetaðgang hafi skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Felist hin skaðlegu áhrif í því að fyrirtæki nái markaðsráðandi stöðu, keppinautar útilokist frá markaðnum, kaupbætir sé notaður óhæfilega og að valkostum viðskiptavina muni fækka. Jafnframt er í erindinu kvartað undan því að þeir sem að tilboðunum standa flytji tekjur á milli þátta í starfsemi sinni til að standa straum af kostnaði við „ókeypis“ Internet, þannig að í reynd virðist INTER telja að um skaðlega undirverðlagningu eða niðurgreiðslu sé að ræða.

Eins og fram hefur komið telur samkeppnisráð að ekki séu efni til þess í þessu máli að fjalla um Íslandssíma eins og um markaðsráðandi fyrirtæki væri að ræða. Í þessu ljósi er ekki ástæða til að óttast að tilboð Íslandssíma í samstarfi við Íslandsbanka hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Í erindi INTER er ekki vísað

til 20. gr. samkeppnislaga, en auk þess telur samkeppnisráð að ekkert í málflutningi INTER gefi tilefni til að meta tilboð Íslandssíma eða annarra í ljósi þeirrar lagagreinar.

Á hinn bóginn eru að mati samkeppnisráðs ríkari ástæður til þess að meta hvort athafnir Landssíma Íslands í þessu máli kunni að hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

Samkvæmt beiðni hefur Landssíminn látið samkeppnisyfirvöldum í té afrit af viðskiptaáætlun fyrir árið 2000 yfir þá þjónustu sem felst í samningum fyrirtækisins við Landsbankann og Búnaðarbankann og nefnd er frínét, en þjónusta þessi er sérstök hagnaðar- og gjaldastöð innan Símans-Internets. Í áætluninni er að finna sundurliðun annars vegar á stofnkostnaði og hins vegar á einstökum liðum í tekjum og rekstrarkostnaði. Meirihluti áætlaðra tekna eru það sem nefnt er tekjur af samtengigjöldum¹⁰. Í reynd er þar ekki um eiginlegar tekjur af samtengigjöldum að ræða heldur áætlaða hlutdeild Símans-Internets í tekjum Landssímans af lokatengingu símtala hjá notendum í frínetsþjónustu, samkvæmt tilboði Landssímans til Internetveitna. Einn helsti óvissuþátturinn í viðskiptaáætluninni er fjöldi viðskiptavina, en miðað við 10 þús. viðskiptavini eru tekjur af samtengigjöldum áætlaðar um [...] ¹¹ og um [...] miðað við 20 þús. viðskiptavini. Í annan stað er gert ráð fyrir tekjum frá bönkunum tveimur, þ.e. að hvor banki greiði [...] á ári fyrir rekstur á pósthjóni og auk þess [...] eingreiðslu fyrir aðgangsstýringargátt. Tekjur alls nema því um [...] miðað við 10 þús. viðskiptavini en um [...] miðað við 20 þús. viðskiptavini. Helstu kostnaðarliðir eru gjöld fyrir bandbreidd, mánaðargjöld ISDN stofntenginga, vinna og yfirstjórnarkostnaður, samtals um [...] miðað við 10 þúsund viðskiptavini, en um [...] miðað við 20 þúsund viðskiptavini. Auk þess eru reiknaðar afskriftir og árlegir vextir af stofnkostnaði¹² samtals um [...] miðað við 10 þúsund viðskiptavini, en um [...] miðað við 20 þúsund viðskiptavini. Markaðssetning þjónustunnar er í höndum bankanna og fellur kostnaður af

¹⁰ Í raun er hér ekki um samtengigjöld í skilningi fjarskiptalaga að ræða. Samkvæmt VI. kafla fjarskiptalaga nr. 107/1999 skulu fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja almenn fjarskiptanet eiga rétt á og bera skyldu til að semja um samtengingu sín á milli í þeim tilgangi að tryggja viðskiptavinum fullnægjandi þjónustu. Samtengigjöld eru m.ö.o. þau gjöld sem fjarskiptafyrirtæki semja um að greiða hvert öðru fyrir þá notkun (umferð) sem verður til í einu simkerfi af völdum aðila sem er með skráð númer í öðru kerfi. Internetþjónustuaðilar í viðskiptum við Landssíma Íslands hafa ekki verið talin fjarskiptafyrirtæki sem rétt eiga til samtengingar. Hafa þau því ekki gert samtengingarsamning við Landssímamann.

¹¹ Fellt út vegna trúnaðar.

¹² Stofnkostnaður samanstendur af innhringibúnaði, stofntengingum og vinnu við uppsetningu.

henni því ekki á Landssímann. Miðað við 10 þúsund viðskiptavinum er rekstrarafgangur áætlaður um [...] eða um [...]% af veltu. Miðað við 20 þúsund viðskiptamenn er hagnaður áætlaður um [...] eða um [...]% af veltu. Þann 15. mars 2000 höfðu um 18.000 aðilar skráð sig hjá Landsbanka og Búnaðarbanka með ókeypis Internetþjónustu og í árslok 2000 hafði þeim fjölgað í um 29.000.

Samkeppnisstofnun hefur jafnframt óskað eftir rauntölum fyrir rekstur frínets á árinu 2000. Samkvæmt þeim voru tekjur frá bönkunum þær sömu og gert var ráð fyrir, [...], og við bættust tekjur af 900 númerum um [...]. Tekjur af umferð (þ.e. hlutdeild í skrefagjöldum) voru hins vegar verulega undir áætlun, eða um [...]. Er því ljóst að þótt áætlanir um fjölda áskrifenda virðist hafa gengið eftir, er notkun þeirra mun minni en áætlað var. Breytilegir kostnaðarliðir lækkuðu hins vegar á móti, og nam rekstrarafgangur um [...] eða um [...]% af veltu.

INTER heldur því m.a. fram að það sé andstætt markmiði samkeppnislaga að bankar greiði hluta af kostnaði við Internetþjónustu sem þeir bjóði viðskiptavinum, þar sem í því felist að hagnaði af bankastarfsemi sé ráðstafað til greiðslu kostnaðar af Internetþjónustu. Að mati samkeppnisráðs verður hér hins vegar að líta til þess að framboð á endurgjaldslausri Internetþjónustu er samstarfsverkefni fjarskiptafyrirtækja og viðskiptabanka, en viðskiptabankarnir stunda samkeppnisrekstur á mörkuðum sem eru ótengdir Internet- og fjarskiptaþjónustu. Bankarnir sjá sér hag í því að hvetja viðskiptavinum til þess að nýta sér þjónustuframboð sitt á Internetinu, m.a. þar sem rekstrarkostnaður við slíka þjónustu er mun lægri en við hefðbundna þjónustu í bankaútibúum, en aðgangur að slíkri þjónustu er einnig veittur án beins endurgjalds. Getur það því ekki talist andstætt markmiði samkeppnislaga að viðskiptabankar taki þátt í kostnaði við að veita aðgang að dreifileið sem eykur hagkvæmni í rekstri þeirra. Það er hins vegar ekki á valdsviði samkeppnisyfirvalda að meta hvort þátttaka bankanna í því að bjóða Internetþjónustu varðar við lög um viðskiptabanka og sparisjóði.

Með vísan til framanritaðs telur samkeppnisráð að viðskiptaáætlun um frínet og rauntölur um rekstur þess á árinu 2000 staðfesti að ekki sé ástæða til að ætla að þjónusta þessi sé rekin með tapi eða að um skaðlega undirverðlagningu á þjónustunni sé að ræða.

Samkeppnisráð telur á hinn bóginn ástæðu til að gefa nánari gaum að helsta tekjulið áætlunarinnar, þ.e. hlutdeild Internetveitna í símgjaldatekjum, ásamt ástæðum og aðdraganda þess að sá tekjuliður kom til skjalanna. Þessi tekjustofn byggist á því að í framhaldi af tilboði Íslandssíma í samstarfi við Íslandsbanka þann 1. desember 1999 um ókeypis Internetáskrift gerði Landssíminn Internetveitum tilboð um að þær fengju hlutdeild í símgjaldatekjum Landssímans af innhringingum notenda til þeirra. Var byggt á að Internetveitur fengju í sinn hlut 0,40 kr/mínútu á dagtaxta og 0,20 kr/mínútu á kvöldtaxta, án vsk. Símanum-Interneti voru jafnframt boðin sömu kjör. Ráðstafanir Landssímans um tekjuskiptingu byggjast ekki á reglum fjarskiptalaga um samtengingu eða öðrum lagafyrirmælum, heldur fela þær í sér að Landssíminn býður Internetveitum að eigin frumkvæði hlutdeild í tekjum sínum af Internetsímtölum. Með hliðsjón af umkvörtun INTER er því ástæða til að meta hvort þessi ráðstöfun Landssímans samrýmist ákvæðum 11. gr. samkeppnislaga (sbr. áður 17. gr.) eða feli hugsanlega í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Áður en vikið verður beint að þessu álitaefni er þó rétt að fjalla annars vegar almennt um verðlagningu á Internetaðgangi og viðeigandi reglur fjarskiptaréttarins í því sambandi og hins vegar um erlend fordæmi um gjaldtöku fyrir aðgang að Interneti.

3.2

Verðlagning á Internetaðgangi og viðeigandi reglur í fjarskiptarétti

Algengasti tengimáti heimila og smærri fyrirtækja við Internetið er með innhringimótaldi um almenna talsímakerfið. Aðgangur eftir þessum tengimáta felur í sér tvo aðskilda kostnaðarþætti: símakostnað við að tengja notandann við Internetveitu og kostnað Internetveitunnar við að veita aðgang að netinu. Heildarkostnaður smærri notenda fyrir aðgang að Internetinu er því jafnan samtala þeirra gjalda sem hann greiðir fyrir símnotkun og til Internetveitunnar (í formi fasts gjalds eða breytilegs eftir notkun, eða hugsanlega gjaldfrjálst).

Í flestum Evrópulöndum hafa frá árinu 1999 komið fram ýmis dæmi um að ekkert gjald sé greitt til Internetveitu og að notendur greiði aðeins fyrir símakostnaðinn. Nýlega hefur síðan fjölgað dæmum þess að notendur greiði fast gjald sem innifelur Internetþjónustu og ótímamæld Internetsímtöl, e.t.v. upp að vissu hámarki eða aðeins utan álagstíma.

Tilboð fjarskiptafyrirtækja um að veita Internetveitum hlutdeild í símgjaldatekjum eru að hluta byggð á því mati að kostnaður við Internetsímtöl sé almennt lægri en venjuleg símtöl í talsímakerfinu, vegna þess að þessum símtölum sé beint eftir ólíkum leiðum um fjarskiptakerfið. Þannig eru þessi símtöl einátta, sem gefur færi á að beina umferðinni um svonefnd IP-gagnaflutningsnet, þar sem boðum er þjappað saman. Að auki eru fjarskiptafyrirtæki og aðrir þjónustuaðilar undir þrýstingi að bjóða hagstæðari kjör m.a. vegna samkeppni frá öðrum tengimátum. Hugsanleg hlutdeild Internetveitu í símgjaldatekjum er hins vegar frjálst samningsatriði milli aðila og er í fjarskiptarétti ekki gert ráð fyrir afskiptum eftirlitsaðila af henni.

Í tilskipun ESB um talsímaþjónustu¹³ eru í 17. gr. ákvæði um gjaldskrár, en þau taka til fjarskiptafyrirtækja með umtalsverða markaðshlutdeild. Kemur þar m.a. fram að eftirlitsaðilar í hverju landi skuli tryggja að þeirri meginreglu sé fylgt að gjaldskrár fjarskiptafyrirtækja fyrir talsímaþjónustu séu í samræmi við kostnað skv. nánar útfærðum reglum. Með fyrirvara um ákvæði 3. mgr. 7. gr. samtengitilskipunar ESB, sem greint verður frá hér á eftir, er þar einnig kveðið á um að gjöld fyrir talsímaþjónustu skuli vera óháð notkun notenda, nema að því marki sem ólík notkun krefst mismunandi þjónustu eða aðstöðu. Í 19. gr. sömu tilskipunar eru kröfur um að afslættir skuli vera gagnsærir og að þeim skuli beitt á þann hátt að ekki feli í sér mismunun. Þótt ákvæði um samtengingu eigi eins og fyrr sagði strangt tiltekið ekki við í þessu sambandi, er samt rétt að hafa í huga ákvæði 7. gr. samtengitilskipunar ESB nr. 97/33/EC, um samtengigjöld og kostnaðarbókhald. Þar kemur m.a. fram að ákveða megi mismunandi gjöld og skilmála fyrir samtengingu, þegar hlutlægar ástæður liggja að baki slíkum mismun vegna ólíkra samtenginga eða skilmála við leyfisveitingu í viðkomandi landi. Eftirlitsaðila ber þó að sjá til þess að mismunandi gjöld leiði ekki til samkeppnisröskunar. Sérstaklega er þess krafist, sbr. a-lið 6. gr. sömu tilskipunar, að viðkomandi fjarskiptafyrirtæki beiti að öllu leyti sömu gjöldum og skilmálum gagnvart eigin þjónustu eða þjónustu dótturfyrirtækja og gilda gagnvart ótengdum aðilum.

Í 29. gr. fjarskiptalaga nr. 107/1999 er ákvæði um viðskiptaskilmála, gjaldskrár og bókhald fjarskiptafyrirtækja. Fjallar það um skyldu fjarskiptafyrirtækja til að

¹³ Directive 98/10/EC of the European Parliament and of the Council of 26 February 1998 on the application of open network provisions (ONP) to voice telephony and on universal service for telecommunications in a competitive environment.

birta gjaldskrár, sundurliðun gjaldskráa og rétt Póst- og fjarskiptastofnunar til íhlutunar. Meðal annars er kveðið á um að gjaldskrár og skilmálar skuli vera auðskiljanlegir og ekki mismuna einstökum notendum. Tekur þetta ákvæði ekki einungis til fyrirtækja sem njóta umtalsverðrar markaðshlutdeildar¹⁴ heldur til allra fyrirtækja sem veita almenna fjarskiptaþjónustu og/eða reka almenn fjarskiptanet. Að öðru leyti er ákvæði 29. greinar efnislega fremur almenns eðlis, og fjallar það t.d. ekki með beinum hætti um afslætti. Á hinn bóginn fjallar VI. kafli fjarskiptalaga um samtengingu. Er þar í 26. gr. m.a. kveðið á um að fjarskiptafyrirtækjum sem njóta umtalsverðrar markaðshlutdeildar beri að uppfylla það skilyrði að gjöld fyrir samtengingu skuli vera gagnsæ og byggjast á kostnaði við stofnun og rekstur nets, auk hæfilegrar ávöxtunar fjármagns á grundvelli kostnaðarbókhalds sem haldið skal.

Af framansögðu má draga þá ályktun að reglan um að gjaldskrár eða gjöld fyrir samtengingu skuli endurspeglar kostnað útiloki ekki að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild geti fylgt mismunandi töxtum fyrir ólíka umferð, svo sem að greina á milli venjulegra símtala og Internetsímtala. Slík frávik eru heimil, að því marki sem hlutlægar ástæður liggja að baki, t.d. vegna þess að kostnaður sé ólíkur, og að því gefnu að viðskiptaaðilum sé ekki mismunað, t.d. með því að ívilna eigin þjónustu eða þjónustu dótturfyrirtækja í gjaldtöku.

3.3

Erlend fordæmi um gjaldtöku fyrir aðgang að Interneti

Við mat á réttmæti markaðshegðunar Landssímans í þessu máli er einnig talið rétt að hafa í huga það fyrirkomulag sem gildir í öðrum Evrópu- og OECD-löndum varðandi verðlagningu á aðgangi að Internetinu, bæði á þjónustu Internetveitna og á símtölum.¹⁵

Kostnaður við aðgang að Interneti hefur farið lækkandi í öllum OECD-ríkjum og hafa eftirlitsaðilar almennt hvatt til slíkrar þróunar. Það nýjasta sem gerst hefur í því efni er þróun í átt til sölu á Internetaðgangi þar sem greitt er fast gjald (fyrir Internetþjónustu og símnotkun) án tillits til notkunar. Heildarverð á

¹⁴ Skv. 24. gr. fjarskiptalaga telst fyrirtæki hafa umtalsverða markaðshlutdeild þegar það hefur að jafnaði meira en 25% hlutdeild ákveðins hluta fjarskiptamarkaðar á því landssvæði þar sem því er heimilt að starfa.

¹⁵ Upplýsingar um þetta efni er m.a. að finna í nýlegum skýrslum OECD, „*Local Access Pricing and E-Commerce*“, útg. 27. júlí 2000 og „*OECD Internet Access Price Comparison*“, útg. 23. október 2000.

Internetaðgangi er nátengt gjaldskrár fyrir símnótun. Í sumum löndum, t.d. Bandaríkjunum, Kanada, Ástralíu og Nýja-Sjálandi, er ekkert tímamælt gjald greitt fyrir hringingar í staðbundin símanúmer, þ.e. greiðsla fyrir slíkar hringingar er innifalin í fastagjaldi, en í flestum tilvikum eiga neytendur aðgang að Internetþjónustuveitanda með staðbundið símanúmer. Í öðrum löndum, þ. á m. flestum Evrópulöndum, eru hringingar í staðbundin símtöl hins vegar tímamældar og greitt samkvæmt því. Í síðarnefndu löndunum hefur átt sér stað mjög ákveðin þróun í átt til þess að taka upp annað og hagstæðara verð fyrir staðbundin Internetsímtöl en fyrir önnur símtöl, einkum frá árinu 1997. Um mitt ár 1998 höfðu þannig fjarskiptafyrirtæki í 13 OECD-löndum, þar sem staðbundin símtöl eru tímamæld, tekið upp sértækt afsláttarfyrirkomulag fyrir Internetsímtöl. Fjögur lönd til viðbótar höfðu almenn afsláttarkerfi, sem nota mátti í þessu skyni. Í mars árið 2000 höfðu nánast öll stærstu fjarskiptafyrirtækin í OECD-löndum, þar sem staðbundin símtöl eru tímamæld, tekið upp afsláttarkerfi eða aðra sértæka verðlagningu á Internetsímtölum. Samkvæmt skýrslu OECD frá júlí 2000 voru Ísland og Pólland raunar einu löndin þar sem stærstu fjarskiptafyrirtækin beittu sömu gjaldskrá gagnvart Internetsímtölum og öðrum símtölum.¹⁶ Jafnframt færast í vöxt sú þróun að samtvinna gjöld fyrir Internetsímtöl og Internetþjónustu.¹⁷

Eins og áður greinir má skipta kostnaði við Internetaðgang í símakostnað og kostnað við Internetþjónustu. Athuganir OECD og fleiri sýna ótvírætt að sú lækkun sem átt hefur sér stað á heildarkostnaðinum stafar sérstaklega af lækkun

¹⁶ Samkvæmt verðskrá Landssímans fyrir heimilissíma í apríl 2001 eru í boði eftirfarandi fjórir áskriftarflokkar: Grunnáskrift, Léttáskrift, Gagnaáskrift og Magnáskrift. Gagnaáskrift tekur til þeirra sem nota ADSL 256 gagnaflutningsþjónustu. Léttáskrift er ætluð þeim sem nota síma lítið, og er mánaðargjald þar lægra en í Grunnáskrift, en upphafsgjald og skrefagjöld hins vegar hærri. Verðskráin býður upp á tvenns konar sparnaðarleiðir vegna Internetsímtala um innhringimótald. Annars vegar geta viðskiptavinir valið afsláttarkerfið „Vinir og vandamenn“, en í því felst að veittur er 10% afsláttur frá Grunnáskrift á skrefagjöldum (dagtaxta og kvöld-, nætur- og helgartaxta) vegna 3ja símanúmera sem mest er hringt í, og getur símanúmer hjá Internetveitu verið þar á meðal. Hins vegar er unnt, með því að velja Magnáskrift, að fá svonefndan Internetsparnað, en í því felst að miðað við Grunnáskrift er veittur 15% afsláttur á skrefagjöldum.

¹⁷ Hér má benda á að í maí 2000 fyrirskipaði breska fjarskiptaeftirlitið, OFTEL, fjarskiptafyrirtækinu BT, sem hefur markaðsráðandi stöðu á viðkomandi sviði, að veita öðrum fjarskiptafyrirtækjum tiltekna þjónustu á heildsölustigi á sviði Internetsímtala (e. *Flat Rate Internet Access Call Origination*, skammst. 'FRIACO'). Ákvörðun þessi kom í kjölfar umkvartana um að BT veitti ekki viðunandi þjónustu, til þess að fjarskiptafyrirtæki gætu mætt óskum neytenda um Internetaðgang fyrir fast gjald. Þjónustan sem BT var fyrirskipað að veita tók til flutnings símtala frá notendum til staðbundinnar símsstöðvar BT, ásamt flutningi þaðan til símsstöðvar annars fjarskiptarekanda, fyrir fast gjald án tillits til notkunar. Í ljósi fyrirbyggjandi takmarkana á afköstum fjarskiptanets BT, voru fyrirmæli OFTEL til BT áfangaskipt og koma einungis að fullu til framkvæmda í febrúar 2003. Þessi ákvörðun gerði öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að bjóða viðskiptavinum sínum Internetaðgang og nauðsynlega símaþjónustu fyrir fast gjald, án tillits til notkunar.

síðarnefnda þáttarins. Þannig sýna rannsóknir að fyrir OECD-löndin í heild nam Internetþjónustukostnaður fyrir 20 klst. notkun á mánuði á dagtaxta 63% af heildarkostnaði við Internetaðgang á árinu 1995, en í mars 2000 var þessi þáttur kominn niður í 23%. Mikilvægur þáttur í þessari breytingu var upptaka svonefnds „ókeypis“ Internetaðgangs eða frínets, sem átt hefur sér stað í mörgum OECD-löndum, þ. á m. í flestum Evrópulöndum. Er frínetsrekstur í Evrópu stundaður jafnt af sjálfstæðum Internetveitum sem af stærstu fjarskiptafyrirtækjunum.

Frínetsrekstur einkennist af því að einungis er veitt grundvallarþjónusta til þess að geta tengst Internetinu, þ.e. innhringiþjónusta og aðgangur að vefpósti, e.t.v. ásamt vistunarsvæði fyrir heimasíðu af lágmarksstærð, en virðisaukandi þjónustu er sleppt eða hún seld gegn greiðslu. Þjónustuaðilar á þessu sviði lágmarka kostnað sinn í samskiptum og þjónustu við viðskiptamenn, sem m.a. kemur fram í því að þeir hafa engan kostnað af innheimtu hjá áskrifendum, auk þess sem þjónustuaðili hefur oft tekjur af notendaþjónustu. Þá birtist sparnaður stundum einnig í því að í frínetsþjónustu sé fjöldi innhringiporta fremur lágur miðað við fjölda áskrifenda, þannig að áskrifendur þurfi oft að bíða eftir að komast í samband við þjónustuaðila. Hins vegar má segja að meiri fjölbreytni sé í tekjuöflunarleiðum í frínetsrekstri. Má þar einkum greina á milli þriggja tekjulinda. Í fyrsta lagi skal nefnt að í löndum þar sem staðbundin símtöl eru tímamæld er algengt að tekjur í frínetsrekstri byggist á því að þjónustuaðili öðlist hlutdeild í tekjuskiptingu símgjalda, þ.e. að samningur sé gerður um það milli fjarskiptafyrirtækja og Internetveitna að hinir síðarnefndu fái hlutdeild í tekjum fjarskiptafyrirtækja fyrir lokatengingu símtala. Þetta er það fyrirkomulag sem gildir hér á landi og einnig í mörgum öðrum Evrópulöndum. Í öðru lagi eru dæmi um að frínetsrekstur sé fjármagnaður fyrst og fremst af hlutdeild í tekjum af rafrænni sölu á vöru og þjónustu. Í þriðja lagi eru dæmi um að tekjur byggist fyrst og fremst á auglýsingum, sem birtast á skjá notandans.

Frínetsþjónusta á grundvelli tekjuskiptingar af símtölum náði mikilli útbreiðslu á árinu 1999. Síðan hefur hins vegar nokkuð þrengt að þessum kosti, einkum vegna þess að í mörgum löndum hafa fjarskiptafyrirtæki tekið að bjóða ódýrari leiðir til aðgangs að Interneti, með því að bjóða í einu lagi ótakmarkaðan aðgang að Interneti og símnotkun til flutnings Internetsímtala, fyrir fast

mánaðargjald¹⁸. Þá hafa í þeim löndum þar sem staðbundin símtöl eru tímamæld að öðru leyti verið uppi kröfur um ótímamæld Internetsímtöl, til þess að mæta betur síaukinni Internetnotkun og þörfum neytenda í því sambandi. Jafnframt hefur vegna Evrópusambandsreglna verið í gangi vinna við endurskoðun á gjaldskrá sítálfyrirtækja sem í mörgum Evrópulöndum hefur leitt til þess að fastagjald fyrir síma hefur hækkað en tímamæld gjöld hafa lækkað (e. *rebalancing*). Af þessu leiðir að minna verður til skiptana af tekjum fjarskiptafyrirtækja við lokatengingu símtala.¹⁹

Niðurstaðan af framansögðu er því sú að í öðrum Evrópulöndum er frínetsþjónusta útbreidd, m.a. með þátttöku stærstu fjarskiptafyrirtækja. Nokkuð hefur hins vegar þrengrt að þessum kosti, ekki vegna íhlutunar eftirlitsaðila, heldur einkum vegna þess að boðin hafa verið afsláttarkjör sem taka einnig til símgjalda og eru hagstæðari fyrir neytendur en frínetsþjónusta, þar sem notandinn greiðir að fullu fyrir Internetsímtöl.

3.4

Var tilboð Landssímans um hlutdeild Internetveitna í símgjaldatekjum samkeppnishamlandi?

Samkvæmt 11. gr. samkeppnislaga, sem tók gildi þann 6. desember 2000 með gildistöku laga nr. 107/2000, er misnotkun fyrirtækis á markaðsráðandi stöðu bönnuð. Í lagagreininni eru tilgreind fjögur dæmi um slíka misnotkun, þ. á m. eftirfarandi: „*a. beint eða óbeint sé krafist ósanngjarns kaup- eða söluverðs eða aðrir ósanngjarnir viðskiptaskilmálar settir*” og „*c. viðskiptaaðilum sé mismunað með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og samkeppnisstaða þeirra þannig veikt*“. Auk þess hefur samkeppnisráð heimild skv. 17. gr. til þess að grípa til aðgerða vegna aðstæðna sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samkvæmt eldri ákvæðum samkeppnislaga, sem kvörtun INTER vísar til, var misnotkun á markaðsráðandi stöðu ekki fyrirfram bönnuð, en hins vegar gat

¹⁸ Samkvæmt fyrirbyggjandi upplýsingum hafa fjarskiptafyrirtæki (þ. á m. stærstu fjarskiptafyrirtækin) í eftirfarandi löndum, þar sem staðbundin símtöl eru venjulega tímamæld, tekið að bjóða ótímamældan aðgang að Interneti ásamt Internetsímtölum fyrir fast mánaðargjald: Bretland, Frakkland, Þýskaland, Írland, Ítalía, Holland, Spánn, Svíþjóð, Sviss, Ungverjaland, Japan og Kórea.

¹⁹ Þessi þróun skiptir máli hér á landi, en þess má geta að þann 1. apríl 2001 lækkuðu samtengigjöld á dagtaxta úr 0,56 kr. pr. mín. í 0,44 kr. pr. mín., og á kvöld- og helgartaxta lækkuðu samtengigjöld úr 0,28 kr. pr. mín. í 0,26 kr. pr. mín. Í framhaldi af þessu ákvað Landssími Íslands að segja upp samningum sínum við Internetveitur um hlutdeild þeirra í samtengigjöldum og bjóða í staðinn lægri hlutdeild.

samkeppnisráð á grundvelli þágildandi 17. greinar gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem höfðu skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif gátu m.a. falist í að fyrirtæki næði, viðhéldi eða styrkti markaðsráðandi stöðu sína á viðkomandi markaði.

Landssíminn kynnti ákvörðun sína um að veita Internetveitum hlutdeild í símgjaldtekjum þann 7. desember 1999, eða sex dögum eftir að Íslandssími og Íslandsbanki kynntu þjónustu sína. Af hálfu INTER er því haldið fram að um langt skeið áður en tilboð um ókeypis Internetaðgang komu fram í desember 1999 hafi félagið ítrekað leitað eftir bættem kjörum í viðskiptum við Landssímamann, svo sem með afslætti á bandvíddar-, fastlínu- og stofnlínukostnaði. Þessi málaleitan hafi þá engan árangur borið. Viðbrögð fyrirtækisins hafi hins vegar verið með öðrum hætti í desember 1999, þegar Landssíminn hafi að fyrra bragði komið með tilboð um hlutdeild Internetveitna í skrefagjöldum. Þegar til kom hafi Landssíminn hins vegar reynt ósveigjanlegur í samningum varðandi nánari útfærslu. Krafa INTER í því sambandi var að tekjuskiptingin tæki einnig til upphafsgjalda og að Internetveitur fengju í sinn hlut herra hlutfall af skrefagjöldum en Landssíminn bauð. Telur INTER að umræddar ráðstafanir Landssímans hafi fyrst og fremst stefnt að því að skapa rekstrargrundvöll fyrir Internetþjónustu Landssímans og verja viðskiptahagsmuni félagsins en ekki að því að treysta rekstrargrundvöll sjálfstæðra Internetveitna.

Landssíminn lýsir aðdraganda að ákvörðun sinni þann 7. desember, um að bjóða Internetveitum hlutdeild í skrefagjöldum á annan hátt en INTER. Á haustdögum 1999 hefði verið sótt að Landssímanum af hálfu Internetveitna að veita þeim fulla hlutdeild í samtengigjöldum, en þar hefði þó einungis verið um óformlegar munnlegar fyrirspurnir að ræða. Hefði verið kannað hvernig málum þessum væri háttað í helstu viðskiptalöndum. Formleg ósk hafi fyrst komið með tölvupósti frá formanni INTER þann 6. desember. Daginn eftir tók framkvæmdastjórn Landssímans ákvörðun um að bjóða tekjuskiptingu, og var hún svar við óskum Internetþjónustuaðila og við útspili Íslandssíma um ókeypis Internetaðgang, sem kynnt var 1. desember.

Landssíminn telur sig hafa bæði efnisleg og rekstrarleg rök fyrir afstöðu sinni til tekjuskiptingarinnar. Hún sé í samræmi við alþjóðlega þróun. Auk þess verði ekki framhjá því litið að engir aðrir aðilar skapi jafn mikla umferð í hinu

almenna fjarskiptaneti Landssímans og Internetveitur, og stæðu því bæði rekstrarleg og sanngirnirök til þess að slíkir aðilar fengju hlutdeild í skrefagjöldum. Þá telur Landssíminn að engir aðrir viðskiptamenn fyrirtækisins séu í sambærilegri stöðu og Internetveitur, og teldi Landssíminn sér því ekki skylt að bjóða öðrum viðskiptavinum sem skapa umferð hlutdeild í samtengigjöldum. Að sögn Landssímans felst sérstaða Internetveitna í því að umferð þeirra væri að öllu leyti einátta. Væru því augljósari rök til tekjuskiptingar gagnvart þeim en öðrum viðskiptamönnum, sem skapa tvíátta umferð og í minna magni. Í ljósi þessa telur Landssíminn sig því gæta að þeirri skyldu sinni að bjóða sömu kjör í samsvarandi viðskiptum. Jafnframt telur Landssíminn sig hafa gætt þess að raska ekki samkeppnisstöðu Internetveitna innbyrðis, með því að bjóða öllum Internetveitum sömu kjör án tillits til umfangs viðskipta þeirra. Segja mætti að í því fælist öfug mismunun gagnvart Símanum-Interneti, sem væri ein stærsta Internetveita landsins.

Samkeppnisráð telur ljóst að ákvörðun Landssímans um að veita Internetveitum hlutdeild í skrefagjöldum hafi verið þáttur í viðbrögðum fyrirtækisins við tilboði Íslandssíma í samstarfi við Íslandsbanka um ókeypis Internetaðgang. Hafa verður þó í huga að ákvæðum samkeppnislaga sem beint er gegn misnotkun markaðsráðandi fyrirtækja á stöðu sinni er ekki ætlað að fyrirbyggja að slík fyrirtæki stundi virka samkeppni og bregðist við tilboðum keppinauta sinna. Viðbrögð Landssímans fólust m.a. í því að bjóða Internetveitum tekjuskiptingu í símgjaldatekjum. Með því móti var skapaður tekjugrundvöllur fyrir frínetsþjónustu, til þess að Landssíminn gæti í samstarfi við ríkisbankana boðið „ókeypis“ Internetaðgang, til jafns við Íslandssíma og Íslandsbanka. Landssíminn virti hins vegar þá skyldu að bjóða einnig öðrum Internetveitum tekjuskiptingu á sambærilegum kjörum. Þá er ljóst að tilboð Landssímans og samstarfsbanka hans ganga ekki lengra en áður fram komin tilboð Íslandssíma og Íslandsbanka.

Við rannsókn þessa máls óskaði Samkeppnisstofnun m.a. eftir nánari upplýsingum um það frá INTER hvaða skriflegar eða munnlegar beiðnir félagið eða einstakir félagsmenn hefðu borið fram við Landssímamann varðandi hlutdeild í samtengi- eða símagjöldum eða um verð á þjónustu sem Internetveitur kaupa af Landssímanum. Á grundvelli þeirra svara sem fengust við þessari fyrirspurn verður að álykta að INTER hafi ekki getað sýnt fram á það með skýrum hætti að félagið hafi, fyrr en haustið 1999, sett fram

skilmerkilega beiðni um að öðlast hlutdeild í símgjaldatekjum.²⁰ Í ljósi þessa, ásamt með hliðsjón af því að erlendis var á þessum tíma ekki komin löng reynsla af tekjuskiptingu af þessum toga, verður hér ekki á því byggt að Landssíminn hafi áður hafnað sömu kröfu frá INTER.

Að mati samkeppnisráðs verður jafnframt að líta til þess að við ákvörðunartöku um tekjuskiptingu stóð Landssíminn frammi fyrir andstæðum hagsmunum og kröfum annars vegar Internetveitna og hins vegar annarra fjarskiptafyrirtækja. Með því að hafna þeirri leið að bjóða tekjuskiptingu hefði enginn rekstrargrundvöllur verið fyrir Internetveitur til þess að keppa við tilboð Íslandssíma og Íslandsbanka um „ókeypis“ Internetaðgang, auk þess sem með því móti hefði öðrum lánastofnunum en Íslandsbanka í reynd verið ókleift að bjóða endurgjaldslausu Internetþjónustu, miðað við upphaflegan samning Íslandssíma og Íslandsbanka. Við það hins vegar að fallast á ítrustu kröfur INTER, hefði lítið svigrúm verið skapað fyrir önnur fjarskiptafyrirtæki að afla sér viðskipta. Má því segja að með því að bjóða Internetveitum hlutdeild í skrefagjöldum sem nam 71,4%, en halda upphafsgjaldi utan við hafi Landssíminn farið bil beggja.

Mikilvægt álitafni er í þessu sambandi hvort tilboð Landssímans til Internetveitna um hlutdeild þeirra í símagjaldatekjum sé eðlilegt, í þeim skilningi að það feli ekki í sér að öðrum viðskiptavinum Landssímans í sambærilegri stöðu sé mismunað. Þeir viðskiptavinir sem helst gætu komið til álita í þessu sambandi eru símatorg og símaþjónustur, en þessir aðilar eiga það sameiginlegt með Internetveitum að skapa umferð vegna hringinga viðskiptavina til þeirra. Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar geta þessir aðilar þó ekki talist í sambærilegri stöðu og Internetveitur, þar sem innhringinúmer til þeirra eru á yfirverði. Í reynd geti því ekki aðrir aðilar talist í sambærilegri stöðu og Internetveitur.

Draga má saman helstu niðurstöður sem komist hefur verið að hér að framan. Í þessu máli verður að gera sömu kröfu til Landssímans eins og gerðar eru til

²⁰ Upplýsingar sem Samkeppnisstofnun hefur fengið frá INTER um beiðnir félagsins til Landssímans gefa til kynna að félagið hafi áður óskað eftir lækkun á verði þjónustu sem Internetveitur kaupa af Landssímanum, einkum á kostnaði við Internetgáttir. Er þar a.m.k. að hluta um að ræða þjónustu sem félagar í INTER hafa einnig getað keypt af öðrum aðila en Landssímanum. Ekki kemur hins vegar skýrt fram að félagið hafi óskað eftir að Internetveitur fengju hlutdeild í tekjum af simtölum, fyrr en haustið 1999.

fyrirtækja sem eru í markaðsráðandi stöðu, en hins vegar eru ekki efni til að gera sambærilega kröfu til Íslandssíma. Fyrirliggjandi upplýsingar benda ekki til þess að frínetsrekstur Landssímans feli í sér skaðlega undirverðlagningu. Frínetsþjónusta er útbreidd í öðrum Evrópulöndum m.a. með þátttöku stærstu fjarskiptafyrirtækja og er ekki kunnugt um íhlutun eftirlitsaðila gegn henni. Ekki verður séð að samningar um hlutdeild Internetveitna í skrefagjöldum séu í andstöðu við ákvæði fjarskiptalaga um að gjaldskrár fjarskiptafyrirtækja skuli endurspegla raunkostnað. Ekki er um það að ræða að með þessum samningum sé Símanum-Interneti ívilnað miðað við Internetþjónustu annarra aðila. Telja verður að sem viðskiptavinir Landssímans hafi Internetveitur sérstöðu og geti ekki aðrir aðilar talist í sambærilegri stöðu. Með hliðsjón af þessum ályktunum sem og öllum öðrum atriðum sem að framan er getið telur samkeppnisráð að tilboð Landssímans um tekjuskiptingu til handa Internetveitum hafi ekki skaðleg áhrif á samkeppni. Jafnframt verður ekki séð að tilefni sé til íhlutunar samkeppnisyfirvalda vegna kröfu Internetveitna um aukna hlutdeild í símgjaldatekjum. Í ljósi þessa er það niðurstaða samkeppnisráðs að kvörtun INTER vegna tilboða Íslandssíma og Íslandsbanka annars vegar og tilboða Landssíma Íslands og samstarfsbanka hans, Búnaðarbanka Íslands og Landsbanka Íslands, hins vegar um „ókeypis“ Internetáskrift gefi ekki tilefni til íhlutunar samkeppnisyfirvalda.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er tilefni til íhlutunar samkeppnisráðs í þessu máli.“