

Miðvikudaginn 22. maí 1996 kl. 10:00

74. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 20/1996

**Erindi Nýherja hf. og Öryggisþjónustunnar hf.
um notkun Securifon-búnaðar á símsköðvum Pósts og síma**

I.

Málavextir

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 14. febrúar 1996, frá Nýherja hf. og Öryggisþjónustunni hf. þar sem kvartað er yfir notkun svokallaðs Securifon-búnaðar á símsköðvum Pósts og síma. Securifon er búnaður sem öryggisfyrirtækið Securitas hf. hefur fengið að setja upp á símsköðvum Pósts og síma í tengslum við vöktun á neyðarhnöppum Tryggingastofnunar. Í erindinu kemur fram að Nýherji hf. hafi í byrjun desember 1995 óskað eftir því við Póst- og símamálastofnun að fá að setja upp sams konar búnað á símsköðvum Pósts og síma. Beiðnin hafi verið ítrekuð nokkrum sinnum eftir það, en engu hafi verið svarað. Í erindinu er þess farið á leit við Samkeppnisstofnun að hún beiti sér fyrir því að umræddur búnaður, sem notaður sé á símsköðvum Pósts og síma, verði tekinn úr notkun.

Eftir að erindi öryggisfyrirtækjanna barst Samkeppnisstofnun svaraði Póst- og símamálastofnun beiðni Nýherja hf. um að fá að setja upp sams konar búnað og Securitas hf. Í bréfinu, sem dagsett er 18. mars 1996, kvaðst stofnunin ekki geta orðið við beiðni Nýherja hf. Ástæður þess voru m.a. nefndar þær að stofnunin hefði lengi haft áform um að segja samningnum við Securitas hf. upp en strandað hefði á því að ekki hefði verið unnt að benda á aðrar leiðir til að veita þá neyðarþjónustu sem Securitas hf. annaðist samkvæmt samningi við Tryggingastofnun. Leyfi til Nýherja hf. gæti einungis verið til skamms tíma og því liti Póstur og sími svo á að engum væri greiði gerður með því að samþykkja beiðni fyrirtækisins.

2.

Af gögnum málsins má sjá að árið 1986 fór fram opið útboð á rekstri neyðarhnappa fyrir aldraða og sjúka á vegum Tryggingastofnunar ríkisins. Tilboði Securitas hf. var tekið og var fyrsti samningurinn við fyrirtækið gerður þann 1. október 1987. Í útboðslýsingu Tryggingastofnunar voru gerðar ýmsar kröfur til boðflutningskerfisins, þ.á m. að ástand símalína skyldi vaktað. Til þess að uppfylla þetta skilyrði útboðsskilmálanna notaði Securitas hf. sérstakan búnað, sem settur var í símstöðvar og tengdur vaktstöð fyrirtækisins, svokallaðan Securifon-búnað.

Boðflutningur í tengslum við neyðarhnappa fer ávallt fram með fjargæslu. Til að fjargæsla sé möguleg þarf að tengja neyðarhnappinn við vaktstöð öryggisfyrirtækisins þannig að boð berist þangað á sem öruggastan og fljótverkastan hátt. Yfirleitt fara boðin til vaktstöðvar um símalínur en í grófum dráttum er aðferðum við boðflutninginn skipt í tvo flokka. Annars vegar er um að ræða hringingu í gegnum veljarakerfi Pósts og síma án samfelldrar línuvöktunar en hins vegar er um að ræða boðflutning um almennar símalínur, framhjá veljarakerfi Pósts og síma, með samfelldri línuvöktun. Fyrri aðferðin virkar á sama hátt og símtal, er ódýr og einföld í framkvæmd og krefst ekki neins aukabúnaðar í símstöðvum. Hún hefur þó þann ókost að vaktstöð öryggisfyrirtækisins verður ekki vör við að samband rofni frá notanda til símstöðvar, til dæmis ef símalína slitnar.

Síðari aðferðina er einfaldast að nota með því að leigja sérstaka línu alla leið frá öryggiskerfinu til vaktstöðvar. Slíkt þykir hins vegar kostnaðarsamt og ekki alltaf raunhæfur kostur, þar sem oft eru ekki til lausar símalínur. Þá er hægt að setja upp sérstakan búnað, t.d. eins og þann sem hér er um að ræða, í símstöðvar og tengja hann síðan vaktstöð. Ástand símalínu er þá vaktað með þeim hætti að tónar eru sendir samfelld frá viðvörðunarkerfinu til símstöðvar. Í símstöðvunum eru tónarnir vaktaðir og upplýsingar um stöðu þeirra fluttar um leigða línu til vaktstöðvar. Þessi aðferð er oft nefnd fjargæsla með samfelldri línuvöktun eða ígildi beinnar línu vegna þess að ef samband rofnar við viðkomandi kerfi vegna slitinnar símalínu verður sá sem vaktar boð frá kerfinu samstundis var við það. Securitas hf. veitir þessa þjónustu með Securifon-fjargæslukerfinu m.a. í tengslum við neyðarhnappa Tryggingastofnunar. Nýherji hf. hefur þó bent á að Securifon-búnaður sé ekki eingöngu notaður í þjónustu öryggisfyrirtækja við Tryggingastofnun heldur einnig í tengslum við aðra vöktun símalína, t.d. vegna flutnings brunaboða.

II. Málsmeðferð

1.

Erindi Nýherja hf. og Öryggisþjónustunnar hf. var sent til umsagnar Póst- og símamálastofnunar. Umsögn barst frá fjarskiptasviði Pósts og síma með bréfi, dags. 6. mars 1996. Í bréfinu kemur fram að Póstur og sími hafi lengi haft áform um að segja upp þeirri aðstöðu sem Securitas hf. hafi notið með því að hafa búnað sinn staðsettan inni á símstöðvum Pósts og síma. Vegna eðlis þeirrar starfsemi sem þar fer fram þygi ekki æskilegt að aðrir en Póstur og sími séu með búnað á tengigrindum stöðvanna. Hins vegar hafi verið litið á það sem nauðsynlegt skilyrði að hægt væri að bjóða þjónustu sem gæti komið í stað þeirrar þjónustu sem Securitas hf. annaðist eitt, ekki síst þar sem Tryggingastofnun hafi gert kröfu um beinlínutengingu eða ígildi hennar fyrir öryggishnappana. Einnig kemur fram að vegna aukins öryggis í almenna símkerfinu og vegna möguleika á fleiri en einni leið til skiptistöðva talsímanetsins, gæti frekar nú en áður komið til greina að velja upphringiaðferð fyrir umrædda þjónustu.

Í bréfi fjarskiptasviðs Pósts og síma segir að fyrir nokkrum árum hafi verið tilkynnt að samningnum við Securitas hf. yrði sagt upp og að Póstur og sími hafi stefnt að því að setja upp kerfi sem átti að nýtast sameiginlega fyrir greiðslukortalesara og öryggisþjónustu. Samningar hafi ekki náðst við bankana um þátttöku í kostnaði af kerfinu og þar sem kerfið hafi verið of dýrt fyrir öryggisþjónustuna eina hafi verið horfið frá þessu. Bent er á að krafa kvartenda um að búnaður Securitas hf. verði tekinn úr notkun, sé þannig í raun í samræmi við áætlanir Pósts og síma en tryggja verði að sú neyðarþjónusta sem veitt sé stöðvist ekki og að Tryggingastofnun geti sætt sig við nýtt fyrirkomulag. Einnig er tekið fram í bréfinu að ef nauðsynlegt sé vegna samkeppnisreglna að leyfa öðrum aðila tímabundið að koma með búnað sinn inn á tengigrindur símstöðvanna, verði að setja það skilyrði að hægt sé að segja þeirri aðstöðu upp með í mesta lagi eins árs fyrirvara, enda hverfi Securitas hf. með sinn búnað á sama tíma.

2.

Nýherja hf. og Öryggisþjónustunni hf. var gefinn kostur á að tjá sig um umsögn Pósts og síma frá 6. mars. Bárust sameiginlegar athugasemdir fyrirtækjanna með bréfi, dags. 3. apríl 1996. Í bréfinu kemur fram að kvartendur telja að ekki komi til greina að setja upp umræddan búnað, verði leyfið eingöngu til skamms tíma og uppsegjanlegt með innan við eins árs fyrirvara. Fjárfesting í búnaði sem e.t.v. yrði notaður í innan við eitt ár sé ekki réttlæt看leg. Kvartendur kveðjast sammála því að heppilegra væri að beina umræddri þjónustu inn á upphringisambönd, þangað til Póstur og sími hafi fundið betri leið.

Fram kemur í bréfinu að af hálfu Nýherja hf. og Öryggisþjónustunnar hf. sé litið svo á að Securifon-búnaðurinn sé ekki aðeins ónauðsynlegur heldur veiti hann einnig falskt öryggi auk þess að skapa einum aðila einokunaraðstöðu. Í því sambandi er vísað í álit Verkfræðistofu Snorra Ingimarssonar til heilbrigðisráðherra frá 29. ágúst 1994, sem fyrirtækin telja styðja þessa niðurstöðu.

3.

Bréf kvartenda var sent Póst- og símamálastofnun til athugasemda. Athugasemdir stofnunarinnar bárust með bréfi, dags. 6. maí 1996. Í bréfinu tekur Póstur og sími undir þau sjónarmið sem fram hafi komið um að hið sjálfvirka símkerfi sé nú mun betur í stakk búið til þess að annast uppköll úr öryggissímum en áður og þess vegna séu ekki lengur sömu rök fyrir því að leyfa Securifon-búnaði að vera inni á símsstöðvum Pósts og síma. Einnig kemur fram í bréfinu að af hálfu Pósts og síma hafi verið rætt við Tryggingastofnun ríkisins og Securitas og þeim aðilum gert grein fyrir því að málið snúist eingöngu um það hvenær núgildandi undanþágu fyrir rekstri Securifon-búnaðarins verði sagt upp en ekki hvort. Pósti og síma sé hins vegar í mun að skapa ekki vandræðaástand með ótímabærri lokun á þjónustu við almenning og stofnunin telji eðlilegt að ársfrestur verði á lokuninni.

Jafnframt er þess getið í bréfinu að Securitas hafi sett fram hugmyndir um að Póstur og sími taki að sér að viðhalda Securifon-búnaðinum eða jafnvel yfirtaki hann og veiti Securitas sem og öðrum aðilum í öryggisþjónustu aðgang að honum. Ekki hafi reynst tími til að kanna viðbrögð annarra við þessari hugmynd.

III. Niðurstöður

1.

Í erindi Nýherja hf. og Öryggisþjónustunnar hf. er kvartað yfir því að öryggisfyrirtækið Securitas hf. sé eina fyrirtækið sem fengið hafi að setja upp búnað sem sér um línuvöktun, svokallaðan Securifon-búnað, á símsstöðvum Pósts og síma. Af gögnum málsins má sjá að Nýherji hf. hefur sótt um að fá að setja upp sams konar búnað á símsstöðvum en var synjað með þeim rökum að af hálfu Pósts og síma hefði lengi staðið til að segja samningnum við Securitas hf. upp en fyrirtækið hefði haft búnað sinn á tengigrindum símsstöðvanna í krafti tímabundinnar undanþágu. Í svari Pósts og síma kom fram að stofnunin hygðist breyta þessu fyrirkomulagi og þar af leiðandi yrði leyfi til Nýherja hf. að vera uppsegjanlegt með mjög skömmum fyrirvara. Væri fyrirtækinu því enginn greiði gerður með því að samþykkja beiðni þess. Í erindi Nýherja hf. og Öryggisþjónustunnar hf. til Samkeppnisstofnunar er þess farið á leit að samkeppnisyfirvöld beiti sér fyrir því að umræddur búnaður verði tekinn úr notkun.

2.

Það er ekki samkeppnisyfirvalda að meta hvort búnaður sá sem mál þetta fjallar um sé ónauðsynlegur í tæknilegu tilliti eða skapi falskt öryggi. Því verður ekki í máli þessu fjallað um þá kröfu kvartenda að Securifon-búnaðurinn verði tekinn úr notkun, af þeim sökum að hann veiti ekki það öryggi sem af er látið.

3.

Sú starfsemi Pósts og síma sem hér um ræðir felst í því að veita öryggisfyrirtæki, í þessu tilviki Securitas hf., ákveðna þjónustu gegn endurgjaldi. Nánar tiltekið virðist samningur Pósts og síma við Securitas hf. fela í sér, að Securitas hf. fær að hafa Securifon-búnað sinn á tengigrindum símsstöðva Pósts og síma.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 73/1984 um fjarskipti, sbr. lög nr. 32/1993, hefur ríkið einkarétt á að veita talsímaþjónustu á Íslandi og að eiga og reka almennt fjarskiptanet. Póst- og símamálastofnun fer með framkvæmd þessa einkaréttar skv. lögnum. Sú þjónusta sem mál þetta tekur til felst í aðalatriðum í því að heimila aðilum að setja upp búnað á tengigrindur símsstöðva til að vakta ástand

tiltekinna símalína. Sökum lögbundins einkaréttar er það eingöngu á færi Pósts og síma að veita öryggisfyrirtækjum umrædda þjónustu.

Þegar ofangreint er virt er það mat Samkeppnisráðs að Póstur og sími sé í skilningi samkeppnislaga markaðsráðandi í veitingu þeirrar þjónustu sem felst í uppsetningu búnaðar til línuvöktunar í símstöðvum.

Í 17. gr. samkeppnislaga er svohljóðandi heimild fyrir samkeppnisyfirvöld til íhlutunar m.a. gegn samningum, skilmálum og athöfnum markaðsráðandi fyrirtækja sem talin eru hafa skaðleg áhrif á samkeppni:

„Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í:

- a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,*
- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum,*
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti.“*

Með samningi Pósts og síma við Securitas hf. er fyrirtækinu gert kleift að uppfylla skilyrði Tryggingastofnunar um vöktun á ástandi símalínu sem boð frá neyðarhnöppum er ætlað að fara um, án þess að þurfa að fara þá kostnaðarsömu leið að leigja til þess sérstaka símalínu. Auk þess getur Securitas hf. nýtt sér umræddan búnað til þess að bjóða slíka línuvöktun í vöktun aðvörunarkerfa almennt. Önnur öryggisfyrirtæki hafa hins vegar ekki getað farið þessa leið. Af hálfu Pósts og síma hefur ekki verið vilji til þess gera fleiri slíka samninga þar sem til stendur að breyta fyrirkomulagi umræddrar línuvöktunar en ekki hefur enn verið fundin aðferð sem aðilar hafa getað sett sig við.

4.

Ljóst þykir að umrædd aðstaða Securitas hf. inni á símstöðvum Pósts og síma veitir fyrirtækinu ótvírætt forskot í samkeppninni á markaði fyrir öryggisþjónustu. Fyrir tilstilli Pósts og síma er fyrirtækinu gert kleift að bjóða viðskiptavinum sínum, með hagkvæmari hætti en ella, upp á línuvöktun með

Securifon-búnaðinum. Keppinautar Securitas standa því ekki eins vel að vígi hvað þetta atriði varðar í samkeppninni á öryggisþjónustumarkaðnum.

Póst- og símamálastofnun verður, sökum hins lögbundna einkaréttar sem stofnunin nýtur skv. fjarskiptalögum, að gæta þess að samningar hennar eða athafnir almennt hafi ekki skaðleg áhrif á samkeppni, sbr. 17. gr. samkeppnislaga. Líta verður svo á að með því að heimila einu öryggisfyrirtæki að hafa slíkan búnað til línuvöktunar inni á símstöðvum stofnunarinnar sé fyrirtækjum á sviði öryggisþjónustu mismunað og samkeppni milli þeirra raskað. Í þessu sambandi verður einnig að horfa til þess að Securitas er markaðsráðandi á öryggisþjónustumarkaðnum, sbr. álit Samkeppnisráðs nr. 10/1995. Er það sérstaklega varhugavert í samkeppnislegu tilliti að opinberir aðilar veiti slíkum fyrirtækjum sérréttindi.

Samningur Tryggingastofnunar og Securitas hf. um þjónustu við neyðarhnappa fyrir sjúka og aldraða gildir til 30. september 1996. Ljóst þykir að þjónusta við neyðarhnappa er umfangsmikið og eftirsóknarvert verkefni meðal öryggisþjónustufyrirtækja. Á meðan Tryggingastofnun setur það sem skilyrði í útboðsskilmálum að viðkomandi fyrirtæki sjái til þess að ástand símalínu sé vaktað er ljóst að það er grundvallaratriði fyrir þau fyrirtæki sem ætla að bjóða í rekstur neyðarhnappa að þeim gefist kostur á að vakta símalínur.

Fram hefur komið af hálfu Pósts og síma að ekki sé talið æskilegt að utanaðkomandi aðilar séu með búnað á tengigrindum símstöðvanna og hefur stofnunin um árábil verið að kanna hvort unnt sé að bjóða upp á vöktun á símalínum með öðrum hætti.

Samkeppnisráð telur að sú ákvörðun Póst- og símamálastofnunar að synja Nýherja hf. um að setja upp sams konar búnað og Securitas hf. sé til þess fallin að hafa skaðleg áhrif á samkeppnina á viðkomandi markaði. Jafnframt telur ráðið að það geti haft skaðleg áhrif á samkeppni á öryggisþjónustumarkaðnum að óvissa ríki um það með hvaða hætti opinber stofnun, sem einkarétt hefur á tiltekinni starfsemi, ætlar að veita fyrirtækjum á þeim markaði mikilvæga þjónustu.

Í ljósi þessa verður að gera þá kröfu til Póst- og símamálastofnunar að tekin verði hið fyrsta ákvörðun um það hvert fyrirkomulag verður á línuvöktun í framtíðinni. Einnig verður að gera þá kröfu að öryggisþjónustufyrirtæki geti

gengið að því sem vísu að tilhögun línuvöktunar verði ekki breytt nema að undangengnum sanngjörnum fresti þar sem tillit er tekið til þeirrar fjárfestingar sem fyrirtæki kunna að hafa ráðist í vegna línuvöktunar. Jafnframt hvílir sú skylda á Póst- og símamálastofnun sem markaðsráðandi fyrirtæki að mismuna ekki öryggisþjónustufyrirtækjum.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Samkeppnisráð telur að með því að heimila aðeins einu öryggisþjónustufyrirtæki að hafa búnað til línuvöktunar inni á símsstöðvum Pósts og síma sé fyrirtækjum á sviði öryggisþjónustu mismunað og samkeppni milli þeirra hindruð.

Með vísan til 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 beinir Samkeppnisráð því til Póst- og símamálastofnunar að stofnunin ákveði fyrir 1. júlí 1996 hvort hún hyggist veita öryggisþjónustufyrirtækjum þjónustu sem tengist vöktun símalína og þá hvert fyrirkomulag verði á þeirri þjónustu.

Ákveði Póst- og símamálastofnun að veita nefnda þjónustu þarf stofnunin að gæta þess að þjónustan sé veitt öllum öryggisþjónustufyrirtækjum, sem hennar óska, á grundvelli hlutlægra og sanngjarnra reglna þannig að samkeppni milli þeirra sé ekki raskað af þeim sökum.“