

Mánudagurinn 12. janúar 1998 kl. 15:00

104. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 4/1998

## **GSM tilboð Landssíma Íslands hf.**

### **I.**

#### **Málavextir og málsmeðferð**

##### **1.**

Í byrjun desember sl. óskaði Póstur og sími hf. (nú Landssími Íslands hf.<sup>1</sup>) eftir fundi með starfsmönnum Samkeppnisstofnunar til þess að kynna markaðsátak vegna GSM kerfisins. Hugmynd fyrirtækisins var að fella niður á tímabilinu 10. desember til 10. janúar stofngjöld af GSM símtengingu. Var greint frá því að öllum söluaðilum GSM síma yrði gefinn kostur á að láta nafns síns getið í auglýsingum félagsins um markaðsátakið. Þetta markaðsátak hefði að mati Landssímans ekki í för með sér neina bindingu fyrir neytendur þar sem þeim yrði frjálst að skipta um þjónustuaðila þegar kæmi til samkeppni í GSM þjónustu. Óskaði Landssíminn eftir álitum Samkeppnisstofnunar á því hvort umrætt markaðsátak væri samþýðanlegt samkeppnislögum.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 9. desember sl., var Landssímanum tjáð að stofnunin gerði ekki athugasemdir við markaðsátakið á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga. Hins vegar var tekið fram í bréfinu að kæmu formlegar athugasemdir við átakið til Samkeppnisstofnunar frá aðilum sem teldu að það skaðaði samkeppnislega hagsmuni þeirra myndi stofnunin rannsaka það með hefðbundnum hætti og grípa til ráðstafana verði talin ástæða til þess.

##### **2.**

Þann 11. desember sl. barst Samkeppnisstofnun kæra frá Ragnari Aðalsteinssyni hrl., f.h. Íslenska farsímafélagsins. Í kærinni telur félagið að

---

<sup>1</sup> Til einföldunar verður í máli þessu notað núverandi heiti Pósts og síma, Landssíminn, nema í beinum tilvitnunum úr bréfum aðila.

Landssíminn hafi misnotað ráðandi stöðu sína. Kemur fram að í Morgunblaðinu 10. desember sl. hafi birst heilsíðuauglýsing frá fyrirtækinu þar sem fram komi að hverjum sem er gefist nú kostur á því að gerast áskrifandi að GSM símaþjónustu félagsins án þess að greiða stofngjald, sem auglýst sé í gjaldskrá félagsins. Í auglýsingunni sé jafnframt getið um helstu smásala á Íslandi sem fást við sölu á GSM símtækjum. Telur Íslenska farsímafélagið að ástæða sé til þess að ætla að samvinna sé á milli Landssímans og smásalanna um aðgerð þá sem lýst er í auglýsingunni. Á það er einnig bent að tveimur síðum framar í Morgunblaðinu sé einnig að finna auglýsingu frá umræddum smásölum sem fáist við sölu á GSM símtækjum. Þar komi fram að þeir muni veita hverjum sem kaupir GSM símtæki sérstakan kaupbæti sem nái m.a. til ókeypis tösku og hleðslunúru.

Að mati Íslenska farsímafélagsins er hið sameiginlega átak Landssímans og smásalanna í því fólgið að Landssíminn feli smásölunum að skrá nýja áskrifendur og láta þeim í té SIM kort sem koma þarf fyrir í GSM sínum til þess að koma á sambandi. Víst megi telja að Landssíminn greiði smásölunum fyrir þetta og skv. óstaðfestum heimildum farsímafélagsins nemi greiðsla þessi kr. 600 fyrir hvern áskrifanda sem aflað er. Íslenska farsímafélagið telur hugsanlegt að Landssíminn taki þátt í auglýsingaherferð smásalanna og félagið hafi nú lagt mun meira fé í auglýsingar á GSM símaþjónustu en áður hafi þekkt.

Í kærinni er á það bent að Landssíminn sé eina fyrirtækið sem hafi nú leyfi til að starfrækja GSM símaþjónustu. Íslenska farsímafélaginu hafi verið veitt leyfi til slíkrar þjónustu og sé upphaf leyfistímabilsins hinn 1. janúar 1998 og við það miðað að félagið hefji rekstur símkerfis síns eigi síðar en 1. maí 1998 skv. leyfisbréfi.

Íslenska farsímafélagið telur að Landssíminn misnoti ráðandi stöðu sína á GSM símamarkaði með ofanlýstum athöfnum og séu aðgerðirnar í því skyni gerðar og til þess fallnar að hindra innkomu annarra á markaðinn. Krefst Íslenska farsímafélagið þess að fyrrgreindar athafnir Landssímans verði þegar í stað stöðvaðar og Landssíminn beittur lögbundnum viðurlögum.

### 3.

Kæra Íslenska farsímafélagsins var send Landssímanum til umsagnar og barst svar með bréfi Andra Árnasonar hrl., dags. 17. desember sl. Af hálfu

Landssímans er á það bent að tímabundin niðurfelling á stofngjaldi fyrir skráningu í GSM kerfi félagsins sé liður í kynningu á GSM kerfinu og að sambærilegur afsláttur hafi verið veittur á sama tímabili fyrir ári. Með slíku árlegu „jóltilboði“ sé þess freistað að gera GSM síma að samkeppnisvöru á jólamarkaði og auka þannig valmöguleika neytenda. Í umsögninni segir síðan:

*„Samkeppnisstofnun hefur þegar verið gerð grein fyrir hvernig Póstur og sími hf. hefur staðið að kynningu á framangreindum afslætti. Hefur félagið birt auglýsingar þar sem almenn athygli hefur verið vakin á niðurfellingu stofngjaldsins og hefur öllum söluaðilum GSM símtækja verið gefinn kostur á að láta þar nafns síns getið, til að gæta jafnræðis gagnvart einstökum söluaðilum. Að öðru leyti hefur ekki verið um samstarf Pósts og síma hf. og söluaðila GSM símtækja að ræða. Það er því rangt sem fram kemur í ofangreindri kæru lögmannsins að um samstarf eða samráð sé að ræða. Póstur og sími hf. hefur á engan hátt komið nálægt auglýsingum einstakra söluaðila GSM símtækja hvorki með fjárframlögum né öðrum hætti. Í raun og veru mætti segja að sumar þessara auglýsinga væru skaðvænlegar Pósti og síma hf. enda er þar látið í veðri vaka að það séu söluaðilarnir sjálfir sem gefi stofngjaldið af skráningu í GSM kerfið og Póstur og sími hf. komi þar hvergi nærri.*

*Póstur og sími hf. hefur frá því í janúar á þessu ári greitt söluaðilum GSM símkorta þóknun fyrir að annast um skráningu nýrra viðskiptavina. Þóknun þessi nemur kr. 747,00 með virðisaukaskatti, en um er að ræða sömu upphæð og greidd er pósthúsum fyrir sömu þjónustu. Er vart hægt að segja að hér sé um söluhvetjandi greiðslu að ræða þar sem skráningin hefur í för með sér töluvert umstang enda voru það söluaðilarnir sjálfir er kröfðust þess að greitt væri fyrir vinnu þessa. Í umsýslunni felst m.a. útfylling stofnskráningareyðublaðs, öflun viðbótarupplýsinga ef með þarf, athugun umboða og heimilda forsvarsmanna lögadila, könnun á lokunarskrá Pósts og síma hf. o.s.frv. Telst hér því eingöngu vera um að ræða þátttöku í kostnaði vegna umsýslu við skráningu sem ekki er hvetjandi á neinn hátt.*

*Í kæru lögmannsins er því einnig haldið fram að Póstur og sími hf. hafi lagt mun meira fé í auglýsingar á GSM símaþjónustu sinni en áður hafi þekkst. Vegna þessa ber að taka skýrt fram að kostnaður vegna kynningar á niðurfellingu stofngjalds nam árið 1996 kr. 1.130.000,00 en nemur á þessu ári kr. 1.163.000,00. Er því fráleitt að telja að hér sé um verulega aukningu að*

ræða, enda er kostnaðurinn alfarið innan marka þess sem tilboðið gefur tilefni til.

Því er og haldið fram í framangreindri kæru lögmannsins að aðgerðir Pósts og síma hf. feli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu fyrirtækisins og séu til þess fallnar að hindra innkomu annarra á þann markað sem hér um ræðir. Er þessu alfarið hafnað. Þvert á móti felur ofangreint tilboð félagsins í sér kynningu á GSM kerfinu sem slíku og er í raun til þess fallið að fjölga notendum GSM síma. Tilboðið hefur því einungis þau áhrif að sá markaður sem umbj. lögmannsins ætlar sér að koma inn á með vorinu verður stærri en ella. Verður því ekki séð að aðgerðirnar feli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Þessar aðgerðir Pósts og síma hf. hindra þannig alls ekki innkomu annarra á þennan markað enda er notendum GSM síma sem áskrifendur eru hjá Pósti og síma hf. algjörlega frjálst að sækja sér þjónustuna til annarra þegar þar að kemur.“

#### 4.

Umsögn Landssímans var send Íslenska farsímafélaginu til athugasemda og bárust athugasemdir félagsins 22. desember, með bréfi dags. 19. des. sl. Í athugasemdum Íslenska farsímafélagsins kemur þetta fram:

„1. Ekki er fallist á þá skýringu að niðurfelling stofngjalds á tímabilinu 10. [desember] 1997 til 10. janúar 1998 sé í því skyni gerð „að gera GSM síma að samkeppnisvöru á jólamarkaði og auka þannig valmöguleika neytenda.“ Póstur og sími hf. er einokunaraðili á þeim markaði sem hér skiptir máli, þ.e. markaði fyrir GSM símaþjónustu. Jafnframt er vitað að umbj.m. hefur fengið starfsleyfi til að veita GSM símaþjónustu og er við það miðað í leyfi Póst- og fjarskiptastofnunar, að starfsemin hefjist á næsta vori. Neytendur eiga þess ekki kost að kaupa símaþjónustu, hvorki GSM þjónustu eða aðra að eigin vali ennþá. Því er það ekki rétt, að Póstur og sími hf. hafi gert GSM síma að samkeppnisvöru á markaði með aðgerðum sínum þar sem ekki er við neinn að keppa á símaþjónustumarkaði þessum um þessar mundir. Rétt er að geta þess, að ég skil notkun lögmanns Pósts og síma hf. á hugtakinu „GSM símar“ þannig að átt sé við GSM símaþjónustu. Fleiri aðilar en Póstur og sími hf. selja GSM símtæki fyrir neytendur, en nytsemi þeirra er engin, ef enginn er aðilinn til að veita GSM símaþjónustu. Póstur og sími hf. er einn um að veita slíka þjónustu hér á landi. Hagsmunir Pósts og síma hf. eru þessvegna þeir að sem flest GSM símtæki seljist, þar sem það er óhjákvæmileg afleiðing, að kaupandi

*símtækisins geri samning við Póst og síma hf. um GSM símaþjónustu. Póstur og sími hf. er því að misnota einokunarstöðu á markaði til að afla sér sem flestra áskrifenda áður en samkeppni hefst á markaðinum og freista þess að torvelda nýjum aðilum innkomu á markaðinn.*

2. *Ekki er fallist á þá staðhæfingu lögmanns Pósts og síma hf., að ekki hafi verið um samstarf eða samráð að ræða við smásöluaðila. Auglýsingin á bls. 19 í Morgunblaðinu 10. desember 1997 er frá Pósti og síma hf. og seljendum GSM korta. Seljendur kortanna eru skrifaðir fyrir auglýsingunni með Pósti og síma hf. þannig að þeirra er getið neðst í auglýsingunni eins og auglýsingin stafi einnig frá þeim. Smásalarnir eru 23 að tölu. Öllum þessum smásölum var að líkindum skrifað bréf og ugglaut rætt við þá sameiginlega eða hvern í sínu lagi. Var m.a. samið um eitt og sama gjaldið fyrir söluna á áskriftinni, þ.e. samningsgerð við hvern og einn nýjan áskrifanda og auglýsingaátak á kostnað Pósts og síma hf. Af sinni hálfu létu smásalarnir í té kaupauka: leðurtösku og hleðslusnúru. Póstur og sími hf. viðurkennir að hann greiði fyrir samningsgerðina og ljóst má teljast, að félagið hefur haft af því kostnað að tengja hvern nýjan áskrifanda. Allt þetta er gefið og er brýnt brot af hálfu aðila í einokunaraðstöðu á samkeppnisreglum.*

3. *Ekki er fallist á að Póstur og sími hf. hafi einungis haft kostnað að fjárhæð kr. 1.163.000 af niðurfellingu á stofngjaldinu og kynningar á því. Auk kostnaðar af auglýsingum, sem ekki hefur verið upplýst um, kemur kostnaður af samningum við a.m.k. 23 smásala um þátttöku í samstarfinu og þjálfun starfsmanna þessara aðila, en þeim var m.a. gert kleift að fá upplýsingar um hvort einstakir viðskiptamenn væru í vanskilum við Póst og síma hf. Í því sambandi hefur félagið orðið að láta gera lögfræðilega athugun á því hvort heimilt væri að hleypa utanaðkomandi aðilum í upplýsingar, sem teljast trúnaðarupplýsingar og hluti af friðhelgi einkalífs. Hefur og þurft að gera sérstaka samninga um meðferð trúnaðarupplýsinga við hvern og einn þar á meðal um það, hverjir mættu fá þær á vegum smásalanna og hvernig þeir skyldu meðhöndla þær. Meginreglan er sú, að ekki skal veita öðrum en óhjákvæmilega þurfa á þessum upplýsingum að halda í starfi sínu á vegum Pósts og síma hf., aðgang að þeim og á það einkum við tiltekna starfsmenn félagsins. Ólíklegt má telja að rétt geti verið hjá lögmanni Pósts og síma hf., að söluaðilum hafi verið heimilaður aðgangur að trúnaðarupplýsingum viðskiptamanna án þess að um samstarf hafi verið að ræða milli þeirra og Pósts og síma hf. og það náði og nákvæmlega skilgreint í skriflegum*

samningum. Raunkostnaður af samningum við smásalana, þjálfun starfsmanna, lögfræðilegar athuganir í því sambandi, ráðgjöf á sviði almannatengsla vegna aðgerðanna, hönnun auglýsinga og birting þeirra hlýtur að hafa kostað margfalda þá fjárhæð sem nefnd hefur verið. Slagorð upphaflegrar auglýsingar í Morgunblaðinu er „ekki ódýrari en ókeypis“. Auglýsing með þessu slagorði hefur dunið í eyrum útvarpshlustenda síðan og hefur sá kostnaður ekki verið meðreiknaður í bréfi lögmannsins.

4. Ekki er fallist á þá staðhæfingu lögmanns Pósts og síma hf., að niðurfelling stofngjalds og samstarfið við smásöluaðilana sé einungis „kynning á GSM kerfinu“. Áherslan hjá Pósti og síma hf. er öll á orðunum „ekkert stofngjald“; orðunum „verða ekki ódýrari en ókeypis“ og orðunum „Einstakt tækifæri til að skrá þitt eigið **GSM** númer án þess að greiða krónu í stofngjald.“ GSM símkerfið hefur verið við lýði um árabil og ekki þarf að fella niður stofngjald og stofna til samvinnu við 23 smásala um samningsgerð um áskrift til að kynna það með þeim hætti sem lýst hefur verið, enda segir ekkert um eiginleika GSM símkerfisins í auglýsingum Pósts og síma hf. um niðurfellingu stofngjalds. Því er ekki um kynningu á GSM símaþjónustu að ræða.

5. Ekki er það tilviljun að auglýsing Pósts og síma hf. og auglýsing smásalanna birtust samtímis á bls. 17 og 19 í sama tölublaði Morgunblaðsins, heldur staðfesting samstarfs og samráðs.

6. Ekki verður fallist á þá staðhæfingu lögmanns Pósts og síma hf. að niðurfelling stofngjalds og samstarfið við smásalana hafi einungis þau áhrif, að markaður sá, sem umbj.m. hyggst koma inná í vor, verði stærri en ella og það sé í hag umbj.m. Rétt er að áskrifendum Pósts og síma hf. verður frjálst að segja upp samningi sínum við Póst og síma hf. um GSM þjónustu og kaupa þjónustuna annars staðar þegar aðrir kostir gefast. Það hefur þó í för með sér að notandinn verður að hafa fyrir því að segja upp samningnum, sem getur tekið óratíma hjá Pósti og síma hf. Hann verður að sætta sig við að skipta um GSM símanúmer, þar sem númer fylgir ekki notandanum. Póstur og sími hf. er einn um að veita talsímaþjónustu og NMT þjónustu (bilasímaþjónustu). Margvíslegar hindranir eru því þegar í vegi fyrir innkomu nýrra samkeppnisaðila á markaðinn. Sérhver aðgerð gerð í því skyni að auka við hindranir þessar skiptir því meira máli fyrir þann sem kemur á markaðinn en þegar aðstæður eru þær að samkeppni er á jafnréttisgrundvelli frá upphafi. Því

*fleiri áskrifendur sem Pósti og síma hf. tekst að afla áður en samkeppni hefst á markaðinum, því erfiðari verður samkeppnin fyrir þann sem inná markaðinn kemur. Hann þarf að sýna áskrifendum Pósts og síma hf. fram á að það sé þess virði að fórna því númeri sem kynnt hefur verið fyrir annað með því umstangi og þeirri tregðu sem því fylgir. Hins vegar keppa aðilar við jafnari skilyrði meðal þeirra, sem ekki hafa þegar gerst áskrifendur hjá Pósti og síma hf. Því minni sem hinn óþægði akur verður, því ójafnari verður samkeppnisaðstaðan. Því er hér haldið fram að Póstur og sími hf. misnoti einokunaraðstöðu sína til að fjölga áskrifendum að GSM símaþjónustu sinni í því skyni að auka enn við þær hindranir, sem umbj.m muni eiga við að stríða þegar hann tekur að veita þjónustu á markaði.“*

Íslenska farsímafélagið telur að aðgerðir Landssímans séu til þess fallnar að auka við samkeppnishindranir þegar félagið kemur inn á GSM símaþjónustumarkaðinn á næsta vori og séu misnotkun á einokunaraðstöðu á þeim sama markaði. Í ljósi þessa krefst Íslenska farsímafélagið að lagt verði fyrir Landssímann að láta af greindri háttsemi þegar í stað. Ef samkeppnisyfirvöld telji ástæðu til að gefa Landssímanum kost á að gera athugasemdir við athugasemdir þessar krefst Íslenska farsímafélagið að lagt verði fyrir Landssímann að láta af háttseminni til bráðabirgða þar til endanleg ákvörðun hefur verið tekin í málinu.

## 5.

Athugasemdir við bréf Íslenska farsímafélagsins, dags. 19. desember, bárust Samkeppnisstofnun með bréfi frá Andra Árnasyni hrl., f.h. Landssímans, dags. 5. janúar sl. Af hálfu Landssímans kemur fram að lögmaður Íslenska farsímafélagsins haldi því fram að tímabundin niðurfelling Landssímans á stofngjaldi fyrir skráningu GSM númers, svonefnt „GSM jólatilboð“, feli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu fyrirtækisins auk þess sem um sé að ræða ólöglegt samráð fyrirtækja andstætt samkeppnislögum. F.h. Landssímans hf. sé því rétt að gera eftirfarandi athugasemdir við bréf lögmannsins:

*„1. Ekki verður fallist á það með lögmanninum að GSM símar geti ekki verið samkeppnisvara á markaði þar sem einungis einn aðili veiti GSM símaþjónustu enn sem komið er. Telja verður að GSM símtækin séu í reynd í harðri samkeppni við t.d. sjónvörp, hljómflutningstæki og tölvur svo eitthvað sé nefnt. Niðurfelling stofngjaldsins hefur hvetjandi áhrif á sölu GSM símtækja líkt og t.d. ókeypis áskrift af Internet þjónustu hefur áhrif á sölu*

margmiðlunartölva. Óumdeilt hlýtur að vera, að til þess að GSM símar haldi eðlilegri hlutdeild sinni á jólamarkaði, þegar gífurlegt framboð er af ýmis konar tilboðum og tilboðsvöru, þurfi til að koma einhvers konar hvati til neytenda að hafa GSM síma í huga þegar þeir ákveða jólainnkaup sín. Eins og áður hefur komið fram var Póstur og sími hf. með samskonar tilboð um jólin 1996 án athugasemda samkeppnisyfirvalda. Niðurfelling stofngjalds, sem er 2490 kr., getur fráleitt talist svo viðamikil að hún ein og sér geti talist óhæfileg út frá þeim samkeppnissjónarmiðum sem lögmaður Íslenska farsímafélagsins ehf. heldur fram. Niðurfelling er hófleg þegar tekið er tillit til heildarkostnaðar notenda, þ.e. með tilliti til verðs á símtækinu sjálfu, væntanlegum afnotagjöldum og þess kostnaðar sem af notkun símans hlýst. Þannig hefur niðurfelling stofngjaldsins tiltölulega litla þýðingu í þessu sambandi. Niðurfelling stofngjalds er litlu hærra en fast afnotagjald eins þriggja mánaða tímabils (1899 kr.). Með vísan til framanritaðs og meginreglna stjórnsýsluréttar um meðalhóf verður að telja að ekkert sé athugavert við umrædda viðskiptahætti að þessu leyti.

2. Það skal enn áréttað að framangreind niðurfelling stofngjaldsins er ekki á nokkurn hátt þáttur í samstarfi eða samráði við smásöluaðila GSM símtækja og korta. Telur umbj. minn ásakanir lögmannsins að því er þetta atriði varðar vera þess efnis að ástæða sé til þess fyrir samkeppnisyfirvöld að kanna gaumgæfilega hvort ásakanir Íslenska farsímafélagsins ehf. á hendur umræddum smásöluaðilunum og Landssímanum hf. eigi við rök að styðjast.

Eins og rækilega hefur verið kynnt fyrir starfsmönnum Samkeppnisstofnunar taldi umbj. minn eðlilegt að gefa smásöulunum kost á að láta nafns síns getið á auglýsingum, þar sem vakin var athygli á niðurfellingu stofngjaldsins, til þess að neytendum væri það ljóst að niðurfellinguna fengju þeir hjá hvaða söluaðila sem væri en ekki einungis hjá söludeild Pósts og síma hf., síðar Landssímans hf. Hér skal sérstaklega bent á að af hálfu Pósts og síma hf. var lögð mikil áhersla á að umrætt tilboð hefði ekki neikvæð áhrif á samkeppnisstöðu einstakra söluaðila símtækja. Var það gert með því að upplýsa söluaðila um niðurfellinguna með einföldu dreifibréfi auk þess sem Póstur og sími hf. taldi jákvætt út frá sömu sjónarmiðum að gefa söluaðilum kost á látlausri skráningu í lista yfir þá aðila sem selja GSM símbúnað. Fyllsta hófs var gætt við þessa kynningu og var markmiðið eins og fyrr getur eingöngu það að koma í veg fyrir athugasemdir einstakra söluaðila um að Póstur og sími hf. kynnti ekki í auglýsingum sínum að aðrir en söludeildir hans hefðu slíkan varning á



boðstólum. Þannig var á engan hátt um neins konar samráð að ræða milli söluaðila eða með öðrum hætti háttsemi í andstöðu við samkeppnislög.

Það skal og áréttað að greiðsla til smásöluaðila fyrir skráningu nýrra viðskiptavina, stendur ekki í neinu sambandi við framangreint jólatilboð heldur hefur hún verið innt af hendi frá því í janúar á síðastliðnu ári, en um er að ræða þóknun fyrir ákveðna umsýslu sem er sú sama og pósthús landsins fá greitt fyrir sömu þjónustu. Enn verður og að ítreka að umbj. minn hefur ekki að neinu leyti komið nálægt auglýsingum einstakra smásöluaðila hvorki með fjárstuðningi né öðrum hætti. Smásalar þeir sem auglýst hafa t.d. ókeypis fylgihluti með GSM símtækjum hafa gert það upp á sitt einsdæmi án nokkurra afskipta umbj. míns. Fullyrðingum lögmannsins um annað er alfarið vísað á bug enda eiga þær ekki við nein rök að styðjast.

3. Eins og greint var frá í bréfi undirritaðs til Samkeppnisstofnunar dags. 17. desember sl. nam auglýsingakostnaður umbj. míns vegna framangreinds jólatilboðs kr. 1.163.000,00. Í tilvitnuðu bréfi lögmannsins er tala þessi rangtúlkuð sem heildarkostnaður félagsins af tímabundinni niðurfellingu stofngjaldsins og kynningar á því. Hér er um að ræða auglýsingakostnað vegna hins ótímabundna jólatilboðs. Fullyrðingum lögmannsins um óupplýstan kostnað vegna auglýsinga, samningsgerðar, þjálfun starfsmanna, lögfræðilegra athugana og ráðgjöf á sviði almannatengsla, svo eitthvað sé nefnt, verður að vísa heim til föðurhúsanna sem algerlega fráleitum og óstaðfestum.

Að gefnu tilefni mótmælt að Póstur og sími hf. hafi haft „samstarf“ varðandi upplýsingar og um meðferð trúnaðarupplýsinga, svo sem haldið er fram í bréfi lögmannsins. Kjarni málsins er einfaldlega sá að Póstur og sími hf., nú Landssíminn hf., nýtir sér heimild fjarskiptalaga til að útiloka þá frá viðskiptum sem eru í vanskilum með fjarskiptagjöld. Slíkar upplýsingar flokkast ekki undir sérákvæði fjarskiptalaga um leynd og vernd fjarskipta heldur tilheyra almennum viðskiptaupplýsingum. Þegar að væntanlegur notandi óskar skráningar hjá söluaðila í GSM kerfi Landssímans hf. verður að upplýsa hvort skráning sé tæk eða ekki. Hér er því ekki um neitt „samstarf“ í skilningi samkeppnislaga að ræða. Í reynd má jafna þessu við það þegar að útstöðvar greiðslukorta fá tölvuboð um synjun úttektar hjá greiðslukortafyrirtæki.

4. Það var mat umbj. míns að tímabundin niðurfelling stofngjalds af skráningu GSM númers væri vel til þess fallin að kynna GSM símkerfið fyrir

neytendum sem valkost í símbjónustu. Eins og áður hefur komið fram var hér um að ræða markaðsáttak sambærilegt því sem félagið stóð fyrir um jólin 1996. Álfarið er mótmælt að ekki teljist vera um kynningu á GSM kerfinu að ræða. Í umræddu kynningarátaki hefur verið vísað til nokkuð þekktra hugtaka svo sem „GSM“ skammstöfunarinnar en hún telst vera ein og sér og í ýmsum samtengingum markaðsleg kynning á GSM þjónustunni. Kynning á GSM af hálfu Pósts og síma hf. var því almennt hugsuð til að kynna notkunarmöguleika GSM símaþjónustu, sem fyrirtækið veitir. Þá er einnig mótmælt að GSM kerfið þurfi ekki að kynna þar sem það hafi verið við lýði um árabíl. Slíkt er fráleit fullyrðing.

5. Það skal og ítrekað að umbj. minn hafði ekki samráð við smásala um auglýsingar í Morgunblaðinu 10. desember sl. Þar sem smásölunum hafði verið tilkynnt um væntanlega niðurfellingu, með því að þeim var gefinn kostur á að láta sín getið á látlausan hátt í auglýsingu félagsins, hefur umræddum smásölum án efa þótt tækifærið tilvalið til að vekja athygli á vöru sinni. Það er hins vegar ekki í valdi umbj. míns að banna slíkar auglýsingar, hvað þá að umbj. minn ráði uppröðun auglýsinga í Morgunblaðinu. Hefði Póstur og sími hf. kosið að láta hjá líða að kynna tímabundna niðurfellingu stofngjalds hefðu einstakir smásöluaðilar litið á slíkt sem óeðlilega viðskiptahætti.

6. Í tilvitnuðu bréfi fullyrðir lögmaðurinn að uppsögn sammings um GSM síma geti tekið óratíma. Hið rétta er að beiðni um uppsögn er afgreidd samdægurs og númerinu lokað. Endanlegt uppgjör fer fram við gerð næsta símareiknings en þeir eru gefnir út mánaðarlega. Notandinn greiðir afnotagjald til uppsagnardags og áfallin símtöl. Rétt er að notandinn heldur ekki númeri sínu skipti hann um símaþjónustu. Ekki verður þó séð að þessi atriði komi tímabundinni niðurfellingu stofngjaldsins við. Gera má ráð fyrir að allir GSM notendur sem skráðir eru hjá umbj. mínum í dag þyrftu þannig að breyta um númer hyggðust þeir breyta um þjónustuaðila. Fyrir liggur hins vegar að allt að þriðjungur símnotenda breytir skráningu sinni í símaskrá á hverju ári, þar með talið fyrirtæki og stofnanir. Sú staðreynd ein og sér bendir ekki til þess að slíkar breytingar hafi verulega þýðingu varðandi það hvað ræður vali manna á símbjónustuaðila.

Vert er að geta þess að umbj. mínum mun bera skylda til að veita upplýsingar um símanúmer viðskiptavina Íslenska farsímafélagsins ehf. í símaskrá sinni, bæði í prentaðri skrá og upplýsingasíma. Tekur það jafnt til nýrra notenda sem

og þeirra er kynnu að færa sig til nýs þjónustuaðila. Þá liggur fyrir að með fullkomnari upplýsingatækni og breytingum á upplýsingum úr símaskrá hefur það minni áhrif en ella hvernig skráningu í símaskrá er háttað (tölvusímaskrá, uppflettingar o.fl.). Umbj. mínum er það fullkunnugt að hann hefur enn sem komið er markaðsráðandi stöðu á þeim markaði sem hér um ræðir, þ.e. GSM símaþjónustumarkaði. Af þeim sökum hefur félagið í hvívetna leitast við að gera jólatilboð það sem hér um ræðir þannig úr garði að ekki sé um nein samkeppnishamlandi áhrif að ræða og hefur m.a. í því skyni átt ítarlegar viðræður við Samkeppnisstofnun. Markaðsráðandi staða félagsins ein og sér felur ekki í sér brot á samkeppnislögum, heldur misnotkun slíkrar stöðu. Ekki verður fallist á að um slíkt sé að ræða í máli þessu. Þannig verður að telja að Landssíminn hf. verði ekki sviptur þeim möguleika að bjóða íslenskum símnotendum nýjungar, sértílbod, séraðlögun o.s.frv. við það eitt að nýr farsímaþjónustuveitandi kemur á markaðinn. Framangreindar aðgerðir Landssímans hf. sem samkvæmt framanrituðu miðuðu eingöngu að séraðstæðum á jólavörumarkaði verða því ekki með nokkru móti túlkaðar sem samkeppnishindrun gagnvart Íslenska farsímafélaginu ehf.

*Að lokum skal áréttuð sú afstaða umbj. míns að í tilvitnuðu bréfi lögmannsins felist alvarlegar ásakanir um ólögmeitt samráð söluaðila GSM símtækja sem félagið telur rétt að Samkeppnisstofnun láti til sín taka, á grundvelli kæru Íslenska farsímafélagsins ehf.“*

## 6.

Með bréfi, dags. 6. janúar 1998, sendi Samkeppnisstofnun Íslenska farsímafélaginu til upplýsinga athugasemdir Landssímans frá 5. janúar. sl. Vegna kröfu Íslenska farsímafélagsins var jafnframt í bréfi Samkeppnisstofnunar tekin afstaða til þess hvort rétt væri á grundvelli 8. gr. samkeppnislaga að taka ákvörðun til bráðabirgða og banna tilboð Landssímans meðan á rannsókn málsins stæði.

Af hálfu Samkeppnisstofnunar var á það bent að í 5. gr. samkeppnislaga komi fram að samkeppnisráð framfylgir m.a. boðum og bönnum samkeppnislaga og ákveður aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja. Samkvæmt 8. gr. laganna undirbúi Samkeppnisstofnun mál sem lögð séu fyrir samkeppnisráð og annist dagleg störf ráðsins. Ljóst megi því vera að samkeppnislög setja það sem meginreglu að samkeppnisráð taki ákvarðanir á fyrsta stjórnarsýslustigi í samkeppnismálum. Í 8. gr. samkeppnislaga komi hins vegar fram

undantekningar frá þeirri meginreglu. Þannig geti Samkeppnisstofnun tekið ákvarðanir til bráðabirgða um einstök mál og jafnframt geti ráðið með setningu reglna framselt Samkeppnisstofnun ákvörðunarvald sitt á afmörkuðum sviðum, sbr. og 5. gr. reglna nr. 672/1994.

Í lögskýringagögnum komi ekki fram leiðbeiningar um það í hvaða tilvikum sé rétt að Samkeppnisstofnun grípi til bráðabirgðaákvarðana. Eðli málsins samkvæmt verði hins vegar að telja að bráðabirgðaákvarðanir Samkeppnisstofnunar komi almennt séð helst til greina þegar sýnt þyki eða líklegt megi telja að bið eftir niðurstöðu samkeppnisráðs leiði til alvarlegrar röskunar á samkeppni, sem verði ekki afstýrt með endanlegri niðurstöðu samkeppnisráðs. Jafnframt verði að gera þá kröfu að all sennilegt sé að sú háttsemi viðkomandi fyrirtækis, sem bráðabirgðaákvörðun beinist að, feli í sér brot á samkeppnisreglum. Telja verði einnig að í vafatilvikum beri að skýra þröngt heimild Samkeppnisstofnunar til töku bráðabirgðaákvörðunar þar sem hún feli í sér undantekningu frá meginreglunni um ákvörðunarvald samkeppnisráðs.

Á því stigi málsins þótti Samkeppnisstofnun vafasamt að háttsemi Landssímans hf. fæli í sér brot á samkeppnisreglum. Stofnunin taldi því ekki hafa verið skilyrði til að taka bráðabirgðaákvörðun og var Íslenska farsímafélaginu tilkynnt að málið yrði lagt fyrir samkeppnisráð til ákvörðunar.

## **II.**

### **Niðurstöður**

#### **1.**

Í máli þessu liggur fyrir að Landssíminn leitaði til samkeppnisyfirvalda og óskaði eftir álitum þeirra á tímabundnu tilboði á GSM þjónustu félagsins. Samkeppnisstofnun veitti álit sitt og gerði ekki athugasemdir við fyrirhugað tilboð en áskildi sér allan rétt til þess að fjalla um málið á ný ef kæra bærist. Rétt þykir í máli þessu að fjalla stuttlega um eðli þessarar afgreiðslu Samkeppnisstofnunar.

Þegar fyrirtæki óska eftir viðhorfi samkeppnisyfirvalda til einhverra viðskiptaaðgerða sem þau hyggjast standa að er unnt að afgreiða málið með tvennum hætti. Annars vegar með því að hefja formlega rannsókn sem m.a.

felst í því að leitað er umsagnar keppinauta og annarra sem hagsmuna eiga að gæta. Málinu er síðan lokið með bindandi ákvörðun samkeppnisráðs. Þessi aðferð hefur þann kost að viðkomandi fyrirtæki verður ljóst hver verði endanleg afstaða samkeppnisráðs til málsins. Ókostirnir eru þeir að málsmeðferð tekur einhvern tíma og keppinautar fá almennar upplýsingar um hvað standi til. Hins vegar getur Samkeppnisstofnun lagt mat á fyrirliggjandi upplýsingar frá viðkomandi fyrirtæki og gefið álit á grundvelli þeirra. Kostir þessarar aðferðar eru skjót málsmeðferð og keppinautar verða fyrirhugaðra aðgerða ekki áskynja. Ókostir hennar fyrir fyrirtæki er minna réttaröryggi heldur en fyrrgreinda leiðin býður upp á. Með því að leita ekki viðhorfa hagsmunaaðila má vera að ekki liggi allir samkeppnislegir þættir málsins fyrir þegar álit er gefið. Því geta samkeppnisyfirvöld ekki látið slíkt álit binda hendur sínar ef síðar koma fram ný atriði. Sökum þessa verður Samkeppnisstofnun að áskilja sér allan rétt, til frekari athugunar ef kvörtun berst, þegar álit af þessum toga er gefið. Það er hins vegar fyrirtækjanna að velja hvora leiðina þau kjósa ef þau eru í vafa um samkeppnislegt réttmæti tiltekinna aðgerða.

## 2.

Í máli þessu heldur Íslenska farsímafélagið því fram að tímabundið tilboð Landssímans feli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu fyrirtækisins. Landssíminn hafnar því að umrætt tilboð hafi samkeppnishamlandi áhrif.

Eins og komið hefur fram í ákvörðunum samkeppnisráðs<sup>2</sup> hefur Landssíminn markaðsráðandi stöðu á fjarskiptamarkaðinum, þ.m.t. á markaðinum fyrir GSM þjónustu. Sökum styrks fyrirtækisins ber því sem og öðrum markaðsráðandi fyrirtækjum að gæta þess að aðgerðir þess raski ekki samkeppni. Er þetta sérstaklega brýnt á markaðinum fyrir GSM þjónustu þar sem nýr keppinautur mun brátt hefja starfsemi sína. Í þessu máli hefur Landssíminn hins vegar sýnt ýtrustu aðgæslu varðandi markaðsstarfsemi sína. Fyrirtækið hefur fyrirfram kynnt samkeppnisyfirvöldum viðskiptaáætlanir sínar til þess að freista þess að tryggja að umrætt tilboð félagsins hafi ekki samkeppnishamlandi áhrif.

Að mati samkeppnisráðs hefur Íslenska farsímafélagið ekki sýnt fram á það í máli þessu að tímabundið tilboð Landssímans hafi skaðleg áhrif á væntanlega

---

<sup>2</sup> Sjá t.d. ákvörðun nr. 30/1997, kvörtun Alnets yfir synjun um aðgang að gagnagrunni símaskrár Pósts og síma og ákvörðun nr. 41/1997, tilboð Pósts og síma hf. á farsímu og farsímaþjónustu til félaga í FÍB.

samkeppni á markaðinum fyrir GSM þjónustu. Í fyrsta lagi verður ekki séð að sá afsláttur sem veittur er með niðurfellingu stofngjalds sé þess eðlis að í tilboðinu felist skaðleg undirverðlagning í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

Í öðru lagi felst í skilmálum tilboðsins engin binding fyrir neytendur. Þeir eru frjálssir að því að nýta sér þjónustu annarra þegar hún býðst. Í þessu sambandi hefur Íslenska farsímafélagið sett fram þá skoðun að vissrar tregðu muni geta gætt hjá þeim sem nýta tilboðið að skipta um GSM þjónustu m.a. vegna þess að GSM símanúmer fylgir ekki notandanum. Með því að fjölga áskrifendum að GSM símaþjónustu sinni nú sé Landssíminn að misnota einokunaraðstöðu sína í því skyni að auka þær hindranir sem Íslenska farsímafélagið muni eiga við að stríða þegar það hefur starfsemi sína. Samkeppnisráð getur í sjálfu sér fallist á að sú staðreynd að GSM númer fylgir ekki neytanda geti haft einhver áhrif á möguleika Íslenska farsímafélagsins til markaðssóknar. Á hinn bóginn verður að horfa til þess að Landssímanum ber að veita upplýsingar í símaskrá og upplýsingasíma um símanúmer allra símnotenda. Einnig skiptir hér máli að ný tækni við útgáfu símaskrár, t.d. tölvusímaskrár sem uppfærð er nokkrum sinnum á ári, og önnur tækni eins og t.d. símtalsflutningur geta dregið úr því óhagræði sem getur fylgt því að skipta um símanúmer. Hér ber einnig að líta til þess að hugsanleg tregða neytenda á því að skipta um GSM símanúmer er ekki tilkomin vegna aðgerða Landssímans heldur er hún afleiðing af þeim aðstæðum sem ríkja á markaðnum. Þó verður að hafa í huga að nú um stundir eru aðstæður óvenjulegar og viðkvæmar á GSM markaðnum sem krefjast þess að öllum markaðsaðgerðum Landssímans sé stillt í hóf. Umrætt tilboð telst vera innan þeirra marka sem eðlilegt má teljast við núverandi aðstæður og felur ekki í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu Landssímans.

### 3.

Í máli þessu hefur verið fullyrt að um hafi verið að ræða samvinnu milli Landssímans sem rekstraraðila GSM símkerfisins og smásöluaðila GSM símtækja. Landssíminn í þessu hlutverki er ekki á sama markaði eða sölustigi og smásalarnir. Af þessari ástæðu getur umrædd samvinna ekki fallið undir 10. gr. samkeppnislaga. Samvinnan er heldur ekki þess eðlis að hún varði við 11. gr. samkeppnislaga. Ekki verður hins vegar tekin afstaða til þess hér í þessu máli hvort um samvinnu milli smásalanna sjálfra hafi verið að ræða sem varði við samkeppnislög.

**III.**  
**Ákvörðunarorð:**

**„Ekki er talin ástæða til íhlutunar vegna kæru Íslenska farsímafélagsins ehf.“**