

Þriðjudagurinn 20. júní 2000

145. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 24/2000

**Erindi Landssíma Íslands hf.
um fjárhagslegan aðskilnað innan INTÍS**

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 22. desember 1998, frá Landssíma Íslands hf. þar sem þess er krafist að mælt verði fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli þeirrar starfsemi Internets á Íslandi hf. (INTÍS), sem sé í samkeppnisrekstri og þeirrar starfsemi sem njóti verndar einkaleyfis. Þá er þess farið á leit að athugað verði hvort gjaldtaka fyrir skráningu netléna gefi ástæðu til íhlutunar samkeppnisráðs skv. 17. gr. samkeppnislaga.

Í erindinu segir að INTÍS hafi einkaleyfi á Íslandi til að úthluta netlénom (svæðisnetföngum) sem enda á .is. Netlén séu nöfn sem skráð eru í DNS kerfi (Internet Domain Name System) en DNS netlénakerfið sjái um að breyta notendavænum nöfnum eins og *http:// www.sími.is* í tölulegt netfang eins og *http:// 194.105.253.8*. Netlénakerfið sé lykilatriði í uppbyggingu og virkni Internetsins og sé í reynd hliðstætt símnúmerakerfi í hefðbundnum fjarskiptum. Póst- og fjarskiptastofnun setji reglur um úthlutun símnúmera og Landssíminn telji að sama ætti að gilda um úthlutun netléna. Þannig væri eðlilegast að mati Landssímans að Póst- og fjarskiptastofnun sæi einnig um úthlutun netléna. Úthlutun og skráning léna sé hins vegar í höndum INTÍS og fyrirtækið innheimti stofngjald fyrir þjónustuna, kr. 12.450 m. vsk., auk mánaðarlegs afnotagjalds kr. 1.214 m. vsk. skv. gildandi gjaldskrá þegar erindið var skrifað. Landssíminn tekur fram að gjaldskrá þessi sé samin af INTÍS einhliða, án íhlutunar opinberra eftirlitsaðila þrátt fyrir að um sé að ræða rekstur sem ekki sé í samkeppni. Samkvæmt samanburði Landssímans séu þessi gjöld mun hærri hjá INTÍS en hjá aðilum sem sjái um að úthluta lénom í öðrum löndum.

Landssíminn telur ljóst að INTÍS njóti markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir skráningu netléna. Með tilliti til þess fari Landssíminn fram á að Samkeppnisstofnun kanni hver sé raunkostnaður við skráningu og umsjón léna og hvort gjaldskrá INTÍS sé í samræmi við þann kostnað eða hvort ástæður séu til beitingar 17. gr. samkeppnislaga. Þá telur Landssíminn sýnt að INTÍS sé fyrirtæki sem starfi „að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar“ í skilningi 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, en hluti af rekstri INTÍS sé í frjálstri samkeppni. Beri því að beita fjárhagslegum aðskilnaði í skilningi 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

II.

Málsmeðferð

1.

Erindi Landssímans var sent INTÍS til umsagnar með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 13. janúar 1999. Samkeppnisstofnun barst umsögn INTÍS með bréfi fyrirtækisins, dags. 1. febrúar 1999, ásamt fylgiskjölum. Í bréfi INTÍS kemur fram að fyrirtækið reki Internetþjónustu fyrir fyrirtæki og stofnanir og starfi í samræmi við almennt fjarskiptaleyfi Póst- og fjarskiptastofnunar.

INTÍS telur að ekki séu skilyrði fyrir íhlutun á grundvelli samkeppnislaga vegna starfsemi fyrirtækisins þar sem fyrirtækið hafi ekki yfir að ráða einkaleyfi til skráningar netléna. Umboð fyrirtækisins til skráningar á netlénum sem enda á .is komi frá bandarísku fyrirtæki, IANA (Internet Assigned Numbers Authority), sem veiti einum aðila slíkt sérleyfi fyrir hvert svæðisbundið rótarlén. Nýverið hafi þó nýtt fyrirtæki, ICANN (The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), tekið við hlutverki IANA.

Að sögn INTÍS er forsagan sú að síðla árs 1987 hafi SURIS (Samtök um upplýsinganet rannsóknaraðila á Íslandi), en INTÍS hafi síðar verið stofnað af félögum í SURIS, formlega fengið það hlutverk að skrá lén undir .is rótarléni. Árið 1987 hafi lénin hi.is, hafro.is os.is o.fl. verið skráð og tekin í notkun. Um þetta hafi verið sótt til IANA sem hafði tekið að sér að úthluta og skrá ýmsar upplýsingar, tölur og stærðir sem þurfi að vera einkvæmar á öllu netinu. Skilyrði IANA fyrir starfseminni séu einkum tvenns konar; annars vegar að tæknilegur rekstur rótarlénsins sé traustur og hins vegar að viðkomandi mismuni ekki þeim sem sækja um lén. Hvort tveggja hafi INTÍS lagt áherslu á í

starfsemi sinni. Opinberir aðilar komi hér hvergi nærri og ljóst sé að umboðið sé að engu leyti í skjóli opinbers sérleyfis. Í hverju landi sé einn aðili sem annist skráningu og rekstur slíkra svæðisbundinna rótarléna sambærileg lénum sem enda á .is, svo sem .dk í Danmörku, .no í Noregi o.s.frv.

Í umsögn INTÍS kemur jafnframt fram að skráning fyrirtækisins nái eingöngu til .is léna og enginn annar skrái .is lén. Hins vegar geti Íslendingar eins og aðrir fengið lén sem táknuð eru sem .com, .org, .net og .edu, en þessi lén séu ekki bundin við ákveðin svæði í veröldinni og hafi ekki sömu skírskotun og .is. Auðveldlega megi nota slík lén í stað svæðisbundinna léna. Þannig telur INTÍS ekkert hindra íslenskan aðila, sem hefur áhuga á að fá sér netlén en vill ekki nota þjónustu INTÍS, í því að eiga viðskipti við aðra sem veita hliðstæða þjónustu. Einnig hafi sumir þeir sem reka rótarlén með svæðisbundna skírskotun þá reglu að takmarka ekki skráningu við aðila á viðkomandi svæði. Sem dæmi nefnir INTÍS lénið .to, sem sé rótarlén Tonga. Öllum sé frjálst að skrá .to lén.

Að sögn INTÍS er sá rekstur sem felst í umsjón netléna tvíþættur. Annars vegar felist hann í því að reka svokallaðan lénþjón (domain-server), sem séu tölvur sem sjái um að svara öllum uppfléttingum nafna undir rótarléni .is. INTÍS segir miklar kröfur gerðar um áreiðanleika og öryggi hugbúnaðar og vélbúnaðar sem þessu sinni, þar sem gæði slíkrar þjónustu hafi áhrif á Netið í heild. Hins vegar sé það hluti af rekstrinum að skrá og halda utan um upplýsingar um hvaða lén séu skráð undir .is.

Þá kemur fram af hálfu INTÍS að tekjur af skráningu netléna standi undir tilkostnaði og eðlilegum hagnaði af þeirri starfsemi. Mánaðarlegt gjald fyrir þjónustuna sé stöðugt í endurskoðun. Síðan segir í umsögn INTÍS. „*Kostnaður þeirra sem skrá .IS lén er ekki verulegur hluti af heildarkostnaði við Internetsamband. INTÍS telur því að takmörkun á samkeppni sem felst í að INTÍS skráir .IS lén og innheimtir gjöld fyrir þau hafi óveruleg áhrif á markaðinn og með vísan til 13. greinar samkeppnislaga telur INTÍS því ekki efni til að beita ákvæðum samkeppnislaga af þessu tilefni. INTÍS bendir á að .is lén séu nú u.þ.b. tvöfalt fleiri en fyrir ári síðan sem bendir til að verðlagning fyrir þjónustuna sé ekki hár þröskuldur fyrir umsækjendur.*“

INTÍS segir það rétt sem segir í erindi Landssímans að fyrirtækið semji sjálft gjaldskrá sína fyrir skráningu netléna. Landssíminn hafi hins vegar byggt á gamalli gjaldskrá í erindi sínu en mánaðargjald hafi lækkað í kr. 1.093 frá því

sem segi í erindi Landssímans. INTÍS hafi leitast við að lækka mánaðargjald í samræmi við fjölgun léna og kostnað við rekstur rótarlénsins og leggi áherslu á að sú þróun haldi áfram og gjöldin lækki frekar. Sem dæmi er tekið að í september 1997 hafi mánaðargjaldið verið kr. 1.867 m. vsk., í október 1997 hafi það lækkað í kr. 1.213 og í desember 1998 hafi gjaldið lækkað niður í kr. 1.093 m.vsk.

Þá telur INTÍS að samanburður í erindi Landssímans við gjalddöku fyrir skráningu léna í öðrum löndum gefi engan veginn rétta mynd. Í fyrsta lagi sé miðað við úrelt mánaðargjald hjá INTÍS auk þess sem ekki sé gerð grein fyrir því hvað sé innifalið í verðinu. Þá verði á það að líta að rekstri hvers rótarléns fylgir umtalsverður fastur kostnaður sem ekki sé í hlutfalli við fjölda léna.

Að lokum segir í umsögn INTÍS að fyrirtækið hafi kappkostað að þróa reglur um lén og þjónustu við lén í sátt við netsamfélagið á Íslandi. Opinberar reglur hafi hingað til ekki tekið á slíku og líklegast hafi löggjafinn litið svo á að þetta sérstaka svið þyrfti fyrst að skapa og móta sínar hefðir og venjur. Hins vegar megi búast við að löggjafinn muni fyrr eða síðar aðlaga gildandi reglur og lög að hefðum og vinnureglum sem skapast hafi á Netinu.

2.

Með bréfi, dags. 11. febrúar 1999, var Landssímanum gefinn kostur á að gera athugasemdir við umsögn INTÍS. Athugasemdir Landssímans bárust með bréfi fyrirtækisins, dags. 8. mars 1999. Í bréfi Landssímans er bent á að Internetið gegni æ stærra hlutverki sem vettvangur viðskipta. Þar sé hægt að kaupa og selja vöru og þjónustu og í kjölfarið verði aðgangur að Internetinu mjög mikilvægur út frá samkeppnislegu sjónarmiði. Netlénakerfið sé lykilatriði í uppbyggingu og virkni Internetsins og ekki verði horft fram hjá því að aðili, sem hafi úthlutun léna í hendi sér og setji skilyrði fyrir því hvort og hvernig aðilar geti fært sér netlénakerfið í nyt, hafi lykilinn að mikilvægum aðgangi að Internetinu. Þá skipti verðlagning þessarar þjónustu einnig miklu máli.

Í bréfinu segir einnig „Eins og kunnugt er hafa ekki verið gerðir neinir alþjóðasamningar er varða reglur um samskipti á netinu. Því virðist stundum haldið á lofti að internetið sé eins konar „anarkískt“ samfélag þar sem engin lög og reglur gildi. Það er þó ekki alls kostar rétt og hafa ýmiss konar reglur verið settar í tengslum við ýmsan aðgang og samskipti á netinu. Að því er varðar lénnafnakerfið (DNS) gilda eins og fram kemur í umsögn INTÍS reglur sem ákveðnar eru af stofnun ICANN áður IANA. ICANN var sett á stofn eftir að

stofnun er tilheyrir bandaríska viðskiptaráðuneytinu (National Telecommunications and Information Administration, skammst. NTIA) hafði gefið út stefnuyfirlýsingu um stjórn á lénnafnakerfinu (DNS), sem nefnd hefur verið hvítbók („NTIA Whitepaper“).“ Fylgir umrædd stefnuyfirlýsing bréfi Landssímans.

*Pá gerir Landssíminn athugasemd við þá fullyrðingu INTÍS að félagið hafi ekki einkaleyfi til skráningar netléna. Landsíminn bendir á að óumdeilt sé að INTÍS hafi verið veitt sérleyfi til þess að úthluta lénnöfnum sem enda á .is. Það hafi í för með sér að enginn annar aðili megi úthluta lénnöfnum sem enda á .is. INTÍS hafi því *de facto* einkaleyfi til úthlutunar netléna með endingunni .is. Í athugasemdum Landssímans segir einnig: „Fyrir aðila á íslenskum markaði hlýtur það að vera lén sem enda á .is sem hafa mesta þýðingu og verðmæti. Á markaði fyrir lén sem hefur svæðisbundna skírskotun hefur INTÍS eitt leyfi til þess að úthluta lénnöfnum í samræmi við skilyrði sem fyrirtækið setur einhliða. INTÍS bendir á í umsögn sinni að Íslendingar geti fengið lén sem táknuð eru sem .com, .net og .edu. Til þess að geta fengið skráð undir .net verður viðkomandi að vera internetþjónustuaðili (Network Service Provider) og til að geta skráð undir .edu þarf viðkomandi að vera menntastofnun á háskólastigi. .com sem ætlað er aðilum er starfa á viðskiptalegum grundvelli er að yfirfyllast vegna mikillar ásóknar og erfitt getur reynst að fá lénnafn við hæfi. Þau rök að til sé staðgönguvara fyrir .is er því ekki á rökum reist. Aðila sem starfar á íslenskum markaði er mikilvægt að tryggja sér lén sem hefur svæðisbundna skírskotun. Starfi fyrirtækið einnig á öðrum mörkuðum gæti viðkomandi talið nauðsynlegt að sækja einnig um lén sem ekki væru bundin við ákveðin svæði en slík ráðstöfun yrði þá til viðbótar.“*

Tekið er fram í bréfi Landssímans að fyrirtækið telji ljóst að INTÍS njóti markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir skráningu umræddra netléna, þ.e. léna sem táknuð eru með .is og hafa svæðisbundna skírskotun fyrir Ísland. Með vísan til þessa gerir Landssíminn þá kröfu að Samkeppnisstofnun kanni hver sé raunkostnaður við skráningu og umsjón léna og hvort gjaldskrá INTÍS sé í samræmi við þann kostnað. Í bréfinu hvetur Landssíminn Samkeppnisstofnun til að gera sjálfstæða könnun á gjaldskrá milli landa. Meðfylgjandi bréfi Landssímans var súlurit með samanburði á gjaldskrá fyrir netlénaskráningu milli landa, áðurnefnd stefnuyfirlýsing bandaríska viðskiptaráðuneytisins, samningur milli bandaríska viðskiptaráðuneytisins og fyrirtækisins ICANN og grein um samkeppni um Internetið.

3.

Athugasemdir Landssímans voru sendar INTÍS með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 22. mars 1999, þar sem fyrirtækinu var gefinn kostur á að tjá sig frekar um málið. Svar INTÍS barst með bréfi, dags. 12. apríl 1999, þar sem INTÍS ítrekar fyrri afstöðu sína, auk þess sem fyrirtækið kemur að leiðréttingum á meintum missögnum í umsögn Landssímans.

Í bréfi INTÍS er tekið fram að ljóst sé að Landssíminn vilji með umsögn sinni og þeim gögnum sem henni fylgdu leggja áherslu á mikil afskipti bandarískra stjórnvalda af lénakerfinu. Staðreyndin sé hins vegar sú að bandarísk stjórnvöld, sem hingað til hafi haft hönd í bagga með úthlutun léna, séu nú að draga sig í hlé frá lénakerfinu með því að stuðla að stofnun ICANN. Þá sé jafnframt ljós sú stefna bandarískra stjórnvalda að opinberir aðilar sjái ekki um úthlutun léna eða reki lénþjónustu á eigin vegum, enda þótt ríkisstjórnir geti haft afskipti af því hverjir sjái um úthlutun og hvernig staðið sé að þjónustu við eigið svæðislén. Er í því sambandi vísað til fyrrnefndrar hvítbókar bandaríska viðskiptaráðuneytisins, sem fylgdi umsögn Landssímans, þar sem segir: „*While international organizations may provide specific expertise or act as advisors to the new corporation [ICANN], the U.S continues to believe, as do most commenters, that neither national governments acting as sovereigns nor intergovernmental organizations acting as representatives of governments should participate in management of Internet names and addresses....*“

Í tengslum við kvartanir Landssímans yfir verði á þjónustu INTÍS eru ítrekuð þau rök í bréfi INTÍS að einingaverð standi eðli málsins samkvæmt í sambandi við fjölda léna á hverju svæði. Sem dæmi er nefnt að skv. upplýsingum Network Solutions, sem einnig sér um skráningu léna, hafi fyrirtækið skráð á árinu 1998 um 1.911.000 ný lén á meðan nýskráð lén undir .is hafi verið um 800.

Af hálfu INTÍS er því haldið fram að fullyrðingar Landssímans um takmarkanir á heimildum aðila til að skrá nöfn undir .com, .net og .org séu ekki réttar. Slíkar takmarkanir séu löngu úr gildi fallnar og nú gildi algert frelsi um nafngiftir í þessum lénum. Því til stuðnings er vísað til upplýsinga á heimasíðu fyrirtækisins Network Solutions.

4.

Þann 22. febrúar 2000 barst Samkeppnisstofnun bréf frá Landssímanum þar sem kröfur fyrirtækisins, um íhlutun á grundvelli 2. mgr. 14. gr. og 17. gr.

samkeppnislaga, voru ítrekaðar og endurskilgreindar, auk þess sem sérstaklega var vakin athygli á kaupum Íslandssíma hf. á 70% hlut í INTÍS. Í bréfi Landssímans er vísað til þess að fram hafi komið í fréttum að Íslandssími hafi nú yfirtekið starfsemi INTÍS með kaupum á 70% hlut í fyrirtækinu. Er vísað til fréttatilkynningar um málið frá 12. febrúar 2000 þar sem segir:

„Íslandssími hefur keypt um 70% hlut í Internet á Íslandi hf., INTIS. Seljendur eru Kögun hf., Háskóli Íslands og smærri hluthafar. Eftir kaupin á ríkið og stofnanir þess enn rúmlega 20% hlut í INTIS. INTIS úthlutar lénunum á Íslandi og hefur verið leiðandi afl í uppbyggingu Netsins hér á landi. INTIS er enn fremur heildsala á sviði netaðgangs sem þjónar mörgum íslenskum netnotendum, úthlutar lénunum og sinni margvíslegri Internetþjónustu. Það veitir grunnaðgang að Netinu til stofnana og fyrirtækja sem síðan veita almennum notendum aðgang. Með kaupum Íslandssíma er samstæðan langstærsti þjónustuaðili á sviði Internets á Íslandi.“

Þá er í bréfi Landssímans vísað til fréttar í Viðskiptablaðinu þann 10. febrúar 2000, þar sem fram kemur að framkvæmdastjóri Íslandssíma telji að kaupin gefi möguleika á miklum samlegðaráhrifum í rekstri Íslandssíma og INTÍS. Íslandssími bjóði heildarlausn í gagnaflutningum en INTÍS bjóði netsamband. Haft er eftir framkvæmdastjóranum að meginstarfsemi INTÍS hafi verið á tveimur sviðum, annars vegar hafi verið um að ræða nettengingar til stærri aðila, fyrirtækja og stofnana og hins vegar sjái INTÍS um úthlutun .is netléna. Íslandssími hafi í huga að blása auknu lífi í starfsemi INTÍS, sérstaklega hvað varði netlénþjónustuna.

Af hálfu Landssímans er í bréfinu bent á að við upphaf Internetsins hafi tilnefning skráningaraðila nánast verið tilviljunarkennd og oftast tengd rannsóknarverkefnum á sviði upplýsingatækni. Í dag séu notendur Internetsins mun stærri hópur en áður og því hafi þróunin orðið sú í Evrópu og víðar að þessi verkefni hafi verið falin sjálfseignarstofnunum, sem helstu hagsmunaaðilar standi að. Þessar stofnanir séu gjarnan „non-profit associations“ og telur Landssíminn þróunina hér á landi ganga þvert á fyrrnefnda alþjóðlega þróun.

Fyrirtækið telur nauðsynlegt að endurskilgreina kröfur þær sem það hefur gert á fyrri stigum vegna starfsemi INTÍS. Eru kröfur Landssímans endurskilgreindar í bréfinu og settar fram með eftirfarandi hætti:

„Kröfur:

I.

Þess er krafist með vísan til 2. mgr. 14. gr., sbr. 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, að samkeppnisráð mæli án frekari tafa fyrir um fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað milli þess hluta rekstrar INTÍS sem lýtur að úthlutun svokallaðra rótarléna (.is) og annars rekstrar fyrirtækisins.

II.

Þá er þess krafist með vísan til 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 að samkeppnisráð beini fyrirmælum til INTÍS og Íslandssíma sem tryggi jafnræði við meðferð umsókna og trúnað um upplýsingar sem keppinautar fyrirtækjanna veita INTÍS í tengslum við umsókn á rótarlénum“.

Til stuðnings kröfum sínum vísar Landssíminn m.a. til áður fram kominna röksemda sinna. Varðandi fjárhagslegan aðskilnað er þess krafist að mælt verði bæði fyrir um stjórnunarlegan og reikningskilalegan aðskilnað. Þá er bent á að samkeppnisráð hafi ekki talið það skilyrði fyrirmæla um fjárhagslegan aðskilnað að fyrir liggja misbeiting eða annars konar brot á samkeppnislögum og er m.a. vísað til ákvörðunar ráðsins nr. 14/1995, sem varðaði aðskilnað hjá Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Segir einnig um þetta í bréfi Landssímans: „Hefur ráðið gjarnan mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað „til að taka af allan vafa um að samkeppnisreksturinn sé niðurgreiddur af hinni vernduðu starfsemi“ (sbr. t.d. ákvörðun 26/1996 og ákvörðunarorð í ákvörðunum nr. 13/1995 og 14/1995). Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur einnig lýst svipaðri afstöðu og lagt áherslu á nauðsyn þess að skapa traust á markaði, enda þótt ekki hafi verið sýnt fram á að nein brot hafi verið framin (sjá úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 11/1999)“. Þá leggur Landssíminn fram tillögu um hvað ætti að felast í hinum fjárhagslega aðskilnaði, svo sem að sú starfsemi INTÍS sem lýtur að úthlutun léna væri rekin í sérstakri einingu, gerður yrði sérstakur stofnefnahagsreikningur fyrir þá einingu, einingin tæki hlutfallslega þátt í sameiginlegum kostnaði, öll viðskipti milli Íslandssímasamstæðunnar og einingarinnar yrðu verðlögð á markaðsverði, auk þess sem þeir starfsmenn INTÍS sem fara með daglega stjórn einingarinnar gegndu ekki jafnframt starfi hjá öðrum rekstrarsviðum INTÍS eða Íslandssíma.

Í bréfi Landssímans segir einnig: „Jafnvel þótt litið væri svo á að INTÍS starfi ekki í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar í skilningi 2. mgr. 14. gr. eiga ákvæði 17. gr. í öllu falli við um þá stöðu sem nú er uppi. Úrskurðarnefnd

samkeppnismála hefur kveðið upp úr um það, að ákvæði 2. mgr. 14. gr. sé sérákvæði sem útiloki á engan hátt að gripið sé til ákvæða 17. gr. Hefur nefndin staðfest fyrirmæli samkeppnisráðs um fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað á þeim grundvelli að 17. gr. veiti nægjanlega heimild til slíkra aðgerða ef skilyrðum þeirrar greinar er að öðru leyti fullnægt (sjá úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 13/1998). Telja verður með hliðsjón af eignarhaldinu, að INTÍS njóti ekki sjálfstæðis gagnvart aðaleiganda sínum, Íslandssíma, og að líta beri á fyrirtækin sem eina efnahagslega einingu (e. single economic unit). Þetta þýðir í raun að Íslandssími er nú í gegnum eignarhald sitt á INTÍS í markaðsráðandi stöðu fyrir úthlutun á .is lénum... Er þessi staða með öllu óásættanleg fyrir keppinauta INTÍS og Íslandssíma á fjarskiptamarkaði og til þess fallin að skapa tortryggni og hagsmunaárekstra. Þannig felast mikilvægar viðskiptalegar vísbendingar í umsókn um .is lén. Af þeirri ástæðu einni og sér er nauðsynlegt að tryggja að trúnaðarupplýsingar um keppinauta berist ekki frá þeirri rekstrareiningu INTÍS sem fer með úthlutun á rótarlénum svo og að jafnræðis sé gætt við meðferð umsókna um rótarlén. Til að tryggja þessi markmið er eðlilegt að samkeppnisráð mæli fyrir um eftirfarandi til viðbótar fjárhagslegum og stjórnunarlegum aðskilnaði:

1. Óheimilt er að þeim starfsmönnum INTÍS og Íslandssíma sem starfa við annað en úthlutun léna sé greint frá eða þeim berist í hendur viðskipta- eða tæknilegar upplýsingar sem keppinautar INTÍS veita fyrirtækinu í tengslum við umsókn á rótarlénum.
2. Starfsmenn INTÍS sem hafa aðgang að viðskipta- eða tæknilegum upplýsingum sem keppinautar veita fyrirtækinu í tengslum við umsókn á rótarlénum skulu undirrita yfirlýsingu um trúnað og þagnarskyldu um slíkar upplýsingar gagnvart þeim starfsmönnum INTÍS og Íslandssíma sem daglega starfa við annan rekstur.
3. INTÍS og Íslandssími skulu tryggja að jafnræði ríki milli keppinauta fyrirtækjanna á markaði fyrir internetþjónustu og þeirra deilda fyrirtækjanna sem annast slíka þjónustu, varðandi meðferð á umsókn um rótarlén og aðgang að upplýsingum sem tengjast úthlutun INTÍS á rótarlénum, s.s. upplýsingar um fyrirhugaðar breytingar á verðlagningu, fyrirhugaða nýja þjónustu og tæknileg atriði. Í þessu felst að keppinautar skulu fá þessar upplýsingar á sama tíma og viðkomandi deildir fyrirtækjanna og í sams konar formi.“

5.

Með bréfum Samkeppnisstofnunar, dags. 29. febrúar 1999, var Íslandssíma hf. og INTÍS gefinn kostur á að koma að athugasemdum sínum við endurskilgreindar kröfur Landssímans og bréf fyrirtækisins frá 22. febrúar. Athugasemdir bárust frá Íslandssíma með bréfi Gunnars Sturlusonar hrl., dags. 7. apríl 2000. Af hálfu Íslandssíma er kröfum Landssímans harðlega mótmælt, annars vegar með þeim rökum að lagaskilyrði fyrir því að taka kröfurnar til greina séu ekki fyrir hendi og hins vegar gefi staðreyndir málsins ekki tilefni til íhlutunar. Ljóst sé að kröfugerð Landssímans byggi ekki á gefnu tilefni, þar sem INTÍS eða Íslandssími hafi í engu misnotað stöðu sína, brotið jafnræðisreglur á einstökum umsækjendum né rofið trúnað við umsækjendur og keppinauta. Af hálfu Íslandssíma er tekið undir röksemdir INTÍS og bent er á að starfsemi INTÍS sé þríþætt. Í fyrsta lagi annist fyrirtækið úthlutanir á rótarlénnum. Í öðru lagi annist það rekstur á rötarnafnaþjóni fyrir .is rótarlén og í þriðja lagi selji það aðgang að Internetinu og sé það síðasttalda sá samkeppnisrekstur sem INTÍS stundi. Tekjur af skráningu rótarléna og þjónustu við þau sé lítill þáttur í rekstrartekjum INTÍS og bent er á að fyrirtækið hafi stöðugt verið að lækka þjónustugjöld sín fyrir lénin og nú séu þau kr. 530 á mánuði (660 m.vsk.).

Af hálfu Íslandssíma er því vísað á bug að ákvæði 2. mgr. 14. gr. eigi við um starfsemi INTÍS. Til þess að beiting ákvæðisins komi til greina þurfi annað hvort að vera um að ræða fyrirtæki í opinberri eigu, eða að það starfi að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis. Þá telur Íslandssími ekkert liggja fyrir í málinu um að INTÍS sé að nota tekjur af skráningu og viðhaldi rótarléna til að niðurgreiða samkeppnisrekstur sinn.

Í bréfi Íslandssíma segir að krafa Landssímans um fjárhagslegan aðskilnað virðist sniðin að þeim skilyrðum sem lögð hafi verið á Landssímamann af samkeppnisyfirvöldum á liðnum árum, t.d. vegna reksturs GSM þjónustu og annarrar þjónustu. Sömu sjónarmið geti engan veginn átt við um jafn lítið fyrirtæki og INTÍS sé, en hjá fyrirtækinu starfi 7 manns í 6 stöðugildum, sem bæði sinni rótarlénaþjónustu og öðrum störfum.

Kröfum Landssímans um íhlutun á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga er einnig mótmælt af hálfu Íslandssíma. Er í fyrsta lagi bent á að ákvæðum 17. gr. verði fyrst og fremst beitt í þeim tilvikum sem markaðsráðandi staða er misnotuð. Sá skilningur hafi verið staðfestur í dómi Hæstaréttar sem kveðinn var upp þann

18. mars 1999 í máli VISA-Ísland gegn samkeppnisráði. Því er haldið fram af hálfu Íslandssíma að eftir umræddan dóm Hæstaréttar sé ekki unnt að skilja úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 13/1998 sem svo að ákvörðun um fjárhagslegan aðskilnað verði tekin á grundvelli 17. gr. þegar skilyrði 2. mgr. 14. gr. séu ekki uppfyllt. Ákvæði 17. gr. feli í sér misbeitingarreglu og ekki verði gripið til aðgerða á grundvelli greinarinnar án þess að samkeppnisyfirvöld hafi staðreynt misbeitingu á markaðsráðandi stöðu. Slíku sé ekki til að dreifa í þessu máli. Þá er í öðru lagi bent á að engin tilraun hafi verið gerð af hálfu Landssímans að skilgreina viðkomandi markað með haldbærum rökum. Vörumarkaðurinn sé ekki skilgreindur, þótt ætla megi að hann takmarkist við úthlutun léna. Kanna þurfi hvort staðgangur sé á milli svæðisbundinna rötarléna, eins og .is, og annarra léna. Þá hafi engin könnun verið gerð á því hvort landfræðilegi markaðurinn fyrir lén og Internetaðgang takmarkist við Ísland. Nauðsynlegt sé að leyst verði úr þessum þáttum, áður en málið verði tekið til lögfræðilegrar umfjöllunar.

Í bréfi Íslandssíma er einnig bent á að markaðsráðandi staða sé ekki bönnuð í samkeppnislögum. Í því sambandi er vísað í dóm Hæstaréttar frá 26. mars 1998 í máli Flugleiða gegn samkeppnisráði þar sem segir: „*Samkeppnisráði eru í 17. gr. samkeppnislaga veittar rúmar heimildir til mats um það hvenær aðgerða gegn misbeitingu markaðsyfírráða er þörf, en slík yfírráð eru ekki ólögmat í sjálfu sér.*“ Segir einnig í bréfi Íslandssíma: „*Geta samkeppnisyfírvöld því ekki gripið til aðgerða gegn markaðsráðandi fyrirtækjum, nema þau brjóti gegn ákvæðum laganna, eða í þeim tilvikum sem 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga á við, mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað.*“ Þá segir að raunveruleg markaðsstaða Íslandssíma og INTÍS sé með öllu órannsökuð, er Hæstiréttur geri ríka kröfu til samkeppnisyfirvalda um slíka rannsókn áður en íþyngjandi ákvörðun sé tekin.

Þá segir einnig að Íslandssími hafi ekki tekið við stjórn INTÍS og því eigi hugleiðingar í kvörtun Landssímans um að fyrirtækin myndi eina efnahagslega einingu ekki við að svo komnu máli. Fjarstæða sé að telja að Íslandssími fari með úthlutun léna á grundvelli eignarhalds síns.

Að lokum er því mótmælt af hálfu Íslandssíma að ástæða sé fyrir samkeppnisyfírvöld til að mæla fyrir um trúnaðarskyldu starfsmanna í garð viðskiptamanna, þar sem slík skylda felist í eðli viðskipta og án slíks trúnaðar eigi INTÍS ekki framtíð fyrir sér á Internetmarkaði. Auk þess ættu slík skilyrði

sér ekki lagastoð, þar sem þau yrðu aldrei sett án þess að misbeiting eða annars konar brot gegn samkeppnislögum hefðu verið staðreynd.

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 20. júní 2000, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karítas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

1.

Kröfur aðila

Í máli þessu er þess í fyrsta lagi farið á leit af hálfu Landssíma Íslands, að samkeppnisráð mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli þess hluta í rekstri INTÍS sem lýtur að úthlutun léna og annars rekstrar fyrirtækisins. Er í því sambandi vísað til 2. mgr. 14. gr. og 17. gr. samkeppnislaga. Í öðru lagi er þess krafist, með vísan til 17. gr. samkeppnislaga að samkeppnisráð beini fyrirmælum til INTÍS og Íslandssíma sem tryggji jafnræði við meðferð umsókna og trúnað um upplýsingar sem keppinautar fyrirtækjanna veita INTÍS í tengslum við umsókn á rótarlénum.

Af hálfu INTÍS og Íslandssíma hefur því verið haldið fram að ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga eigi ekki við um INTÍS þar sem hvorki sé um að ræða fyrirtæki í opinberri eigu né starfi fyrirtækið í skjóli opinbers einkaleyfis eins og áskilið er í 2. mgr. 14. gr. Kröfum Landssímans um íhlutun á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga er einnig mótmælt af hálfu INTÍS og Íslandssíma, þar sem ekki sé um markaðsráðandi stöðu að ræða, auk þess sem ekki séu rök fyrir að beita ákvæðinu þar sem samkeppnisyfírvöld hafi ekki staðreynt misbeitingu á markaðsráðandi stöðu.

2.

Lénnafnakerfið

INTÍS er sá aðili hérlendis sem sér um skráningu svæðisbundinna rótarléna á Internetinu sem kennd eru við Ísland, þ.e. léna sem enda á .is. Lén er íslenska orðið yfir það sem hefur verið kallað „domain“ á ensku. Með lénnafnakerfinu (Domain Name System, DNS) hefur sá mikli fjöldi vefsvæða sem er að finna á Internetinu verið skipulagður með eins konar stigskiptu kerfi, þar sem lénin eru nokkurs konar notendavæn nöfn fyrir IP-númerin (Internet Protocol numbers)

sem Internetið byggir á. Er uppbyggingu lénnafnakerfisins í grófum dráttum háttað þannig, að í fyrsta lagi er um að ræða svokölluð rótarlén (Top Level Domains) en þau geta verið tvenns konar. Annars vegar er um að ræða svokölluð svæðisbundin rótarlén (Country Code Top Level Domains) sem vísa til tiltekins svæðis eða lands, svo sem .is sem vísar til Íslands, .uk sem vísar til Bretlands o.s.frv. Þessum svæðisbundnu rótarlénunum er úthlutað af tilteknum aðila innan hvers lands sem er INTÍS hér á landi. Misjafnt er eftir löndum hvort flokkunin undir svæðisbundnum rótarlénunum er flöt, þ.e. lénin skráð beint undir rótarléninu, eins og reyndin er undir .is (t.d. simi.is), eða hvort um frekari stig er að ræða undir svæðisbundnu rótarléninu (t.d. amazon.co.uk). Hins vegar er um að ræða almenn rótarlén (Generic Top Level Domains), sem ekki hafa svæðisbundna skírskotun, svo sem .com, sem upphaflega var ætlað fyrir aðila (fyrirtæki) sem tengdust viðskiptum, .edu, sem upphaflega var ætlað fyrir menntastofnanir, .net fyrir tölvufyrirtæki o.þ.h, .int fyrir alþjóðastofnanir og .org, sem upphaflega var ætlað samtökum sem ekki féllu sérstaklega undir önnur rótarlén. Fyrirtækið Network Solutions Inc. hefur haldið utan um skráningu almennra rótarléna en á síðasta ári var ákveðið að opna fyrir samkeppni í skráningu almennra rótarléna og var fimm fyrirtækjum veitt umboð til að skrá slík lén og hefur stefnan verið sú að fleiri fyrirtæki bætist í þann hóp. INTÍS hefur ekki haft með höndum skráningu á slíkum almennum rótarlénunum heldur eingöngu svæðisbundnum. Undir rótarlénunum tekur síðan við stigskipt lénnafnakerfi, sem heldur utan um vefsvæði Internetsins.

Þróun Internetsins og lénnafnakerfisins á rót sína að rekja til Bandaríkjanna. Bandarísk stofnun, IANA (Internet Assigned Numbers Authority), hefur haldið utan um lénnafnakerfið og veitt aðilum víðs vegar um heim umboð til þess að skrá svæðisbundin rótarlén fyrir tiltekið svæði. Eins og fram hefur komið í umsögnum aðila hefur ný stofnun tekið við umsjón með lénnafnakerfinu af IANA, þ.e. ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers). Samkvæmt upplýsingum á heimasíðu ICANN er ICANN stofnun eða samtök sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og var komið á fót í því skyni að einfalda tæknilega umsjón með Internetinu með hliðsjón af hraðri þróun á þessu sviði. ICANN virðist rækja starfsemi sína skv. nokkurs konar umboði eða samningi við bandaríska viðskiptaráðuneytið.

3.

Fjárhagslegur aðskilnaður skv. 2. mgr. 14. gr.

Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga getur samkeppnisráð mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli þess hluta rekstrar fyrirtækis sem nýtur opinbers

einkaleyfis eða verndar og þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Þannig er það skilyrði fyrir beitingu umræddrar heimildar að um sé að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Landssíminn byggir kröfur sínar á því að INTÍS hafi opinbert einkaleyfi, í skilningi 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, til að úthluta netlénnum sem enda á .is.

INTÍS, Internet á Íslandi hf., er hlutafélag sem stofnað var árið 1995 af félögum í SURÍS, Samtökum um upplýsinganet rannsóknaraðila á Íslandi. Samkvæmt stofnsamþykktum félagsins er tilgangur þess „*að annast alþjóðlega tölvunetsþjónustu byggða á Internet stöðlum, einkum fyrir mennta- og rannsóknastofnanir; að eiga hlutdeild að alþjóðlegum tölvunetum; að stuðla að sem hagkvæmastri uppbyggingu tölvunets á landsvísu fyrir viðskiptamenn sína; að stunda rannsóknir og þróun á sviði tölvunetssamskipta og skyld starfsemi.*“

Eins og fram hefur komið má segja að starfsemi INTÍS sé þríþætt. Fyrirtækið annast úthlutun á lénnum og rekstur á rótarnafnaþjóni fyrir .is rótarlén, auk þess sem það selur aðgang að Internetinu í samkeppni við aðra á þeim markaði. INTÍS hefur þó ekki selt aðgang að Internetinu beint til einstaklinga, heldur einungis stofnunum og fyrirtækjum, sem svo aftur veita almennum notendum aðgang um sinn búnað. Landssíminn er mikilvirkur heildsali að bandbreidd út úr landinu og stærsti keppinautur INTÍS í sölu á aðgangi að Internetinu, en auk þess hefur Landssíminn verið álitinn hafa markaðsráðandi stöðu í smásölu á þeim markaði, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 4/1999, *Erindi Islandia ehf. um endurgjaldslausu Internetsþjónustu Landssíma Íslands hf. og Skímu ehf.*, sbr. einnig úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 5/1999. Stærstu eigendur INTÍS eru Íslandssími og Ríkissjóður, en Íslandssími keypti tæplega 70% hlut í fyrirtækinu snemma á þessu ári.

Að mati samkeppnisráðs er ljóst að markmiðið með ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga er að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur opinbers fyrirtækis, eða fyrirtækis sem starfar í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar, sé niðurgreiddur af hinum verndaða hluta starfseminnar. Tekur ákvæðið þannig einkum til fyrirtækja sem njóta yfirburðastöðu í skjóli ríkisvalds, sbr. nefndarálit efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp til samkeppnislaga nr. 8/1993, hvort sem hið opinbera hefur veitt fyrirtæki einkaleyfi til tiltekinnar starfsemi eða fyrirtækið starfar í skjóli opinberrar verndar að öðru leyti og getur þannig notað stuðning hins opinbera til niðurgreiðslu á samkeppnisstarfsemi. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur gert ríkar kröfur til þess að skilyrði 2.

mgr. 14. gr. um opinbert einkaleyfi eða vernd sé uppfyllt. Má í því sambandi vísa til úrskurðar áfrýjunarnefndar nr. 13/1998, *Landssími Íslands hf. gegn samkeppnisráði*. Í því máli taldi nefndin að Landssími Íslands uppfyllti ekki skilyrði 2. mgr. 14. gr. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að þar sem einkaleyfi Landssímans til almennrar fjarskiptaþjónustu væri fallið niður og fyrirtækið gert að hlutafélagi teldist Landssíminn hvorki opinbert fyrirtæki né fyrirtæki sem starfaði að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar í skilningi ákvæðisins, þrátt fyrir að fyrirtækið væri að öllu leyti í eigu íslenska ríkisins og eignir fyrirtækisins byggðar upp í skjóli opinbers einkaleyfis um áratugaskeið.

Eins og fram hefur komið hefur INTÍS umboð til skráningar á netlénnum frá bandarískri stofnun, ICANN. Umboð ICANN byggir aftur á samningi við bandaríska viðskiptaráðuneytið, þar sem ICANN er falið að halda utan um skráningu netléna. ICANN er ekki opinber stofnun og bandaríska ríkið hefur ekki daglega umsýslu á hendi né eftirlit með netlénakerfinu eða öðrum þáttum Internetsins, heldur er það á höndum hinna ýmsu stofnana Netsins sem starfa að miklu leyti án opinberra afskipta.¹ Umboð INTÍS til skráningar á .is lénum byggir ekki að neinu leyti á íslenskum lögum né fyrirmælum opinberra aðila og hefur íslenska ríkið á engan hátt komið að því umboði. Ljóst er að INTÍS telst ekki opinbert fyrirtæki. Þá telur samkeppnisráð jafnframt ljóst að umboð fyrirtækisins til skráningar .is netléna getur ekki talist til opinbers einkaleyfis eða verndar í skilningi 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Með vísan til alls þessa telur samkeppnisráð að fyrirmælum um fjárhagslegan aðskilnað verði því ekki beint til fyrirtækisins á grundvelli 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

4.

Skilgreining markaðarins

Af hálfu Landssímans er því haldið fram að jafnvel þótt litið væri svo á að INTÍS starfi ekki í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar í skilningi 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, eigi 17. gr. laganna við um fyrirtækið og þá stöðu sem sé uppi í málinu.

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga hefur samkeppnisráð heimild til þess að grípa til aðgerða m.a. gegn athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á

¹ Hér má hafa í huga að alríkisdómstólar í Bandaríkjunum hafa talið að fyrirtækið Network Solutions bæri ekki skyldur sem opinbert fyrirtæki, þrátt fyrir að það starfi sem eini skráningaraðili lénanna .com, .org, .net og .edu skv. einkaréttarsamningi við bandarísku stofnunina National Science Foundation: U.S. DC Circuit Court of Appeals, *William Thomas, et al. v Network Solutions Inc. and National Science Foundation*, 14. maí 1999.

samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í því að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína. Með úrskurði í máli nr. 13/1998 hefur áfrýjunarnefnd samkeppnismála staðfest að 17. gr. samkeppnislaga veiti næga heimild til fyrirmæla um fjárhagslegan aðskilnað hjá markaðsráðandi fyrirtæki þegar aðstæður teljast til þess fallnar að raska samkeppni á þeim markaði sem um ræðir. Varðandi framangreinda kröfu Landssímans er því í upphafi nauðsynlegt að skilgreina þann markað sem við á og stöðu INTÍS á þeim markaði. Þá þarf að meta hvort samkeppni sé hætta búin af þeim aðstæðum sem ríkja á umræddum markaði svo ástæða sé til íhlutunar skv. samkeppnislögum.

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markað frá tveimur sjónarhornum; annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðinn og hins vegar landfræðilega markaðinn.

Þjónustumarkaðurinn

Af hálfu Landssímans er því haldið fram að sá markaður sem skiptir máli, varðandi það álitæfni sem hér er til umfjöllunar, sé markaðurinn fyrir lén sem hafa svæðisbundna skírskotun til Íslands, þ.e. lén sem enda á .is. Að mati Landssímans hljóti slík lén að hafa mesta þýðingu og verðmæti fyrir aðila á íslenskum markaði og fyrir þá aðila sé engin staðgönguvara fyrir lén sem endar á .is. Hins vegar geti fyrirtækjum hentað að skrá einnig önnur lén sem ekki væru bundin við ákveðin svæði, til viðbótar léni með svæðisbundna skírskotun. INTÍS hefur hins vegar lagt til grundvallar að Íslendingar geti eins og aðrir fengið lén sem táknuð eru sem .com, .org og .net, sem ekki hafi sömu svæðisskírskotun og .is. Telur INTÍS að staðganga sé á milli slíkra léna og .is léna, auk þess sem sum svæðisbundin rótarlén séu ekki takmörkuð við aðila á viðkomandi svæði. Þannig geti t.d. hver sem er skráð lén undir .to, sem sé rótarlén Tonga.

Samkeppnisráð bendir hér á að þegar fyrirtæki eða einstaklingar hyggjast opna vefsvæði er nauðsynlegt að skrá vefsvæðið undir tilteknu rótarléni. Eins og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan getur bæði verið um að ræða svæðisbundin rótarlén og almenn rótarlén. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu. Staðgönguþjónusta er þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar. Við mat á því hvort þjónusta getur að fullu eða að verulegu leyti komið í stað annarrar er m.a. unnt að líta til þess hvort notendur telja viðkomandi tegundir þjónustu

jafngildar eða hliðstæðar vegna eðlis eða einkenna, verðs eða fyrirhugaðrar notkunar.

Að mati samkeppnisráðs er sá markaður sem hér skiptir máli markaðurinn fyrir úthlutun svæðisbundna rótarlénsins .is. Samkeppnisráð telur ljóst að önnur svæðisbundin rótarlén séu ekki staðgönguvara fyrir .is í augum íslenskra aðila, þrátt fyrir að skráning undir sumum þeirra standi öllum opin. Í því sambandi verður að telja harla ósennilegt að íslensk fyrirtæki sem stunda viðskipti hér á landi vilji vera kennd við erlend ríki á Internetinu, t.d. Tonga, þar sem slíkt geti m.a. ruglað viðskiptavini og neytendur. Þá telur ráðið einnig að almennu rótarlénin (t.d. .com, .net og .org) séu ekki staðgönguvara fyrir svæðisbundna rótarlénin .is. Almenna rótarlénin .com kemur þó helst til greina sem valkostur fyrir íslenska aðila, en upphaflega var ætlunin sú að undir því rótarléninu væru skráðir aðilar í viðskiptum og atvinnurekstri. Að mati samkeppnisráðs hafa þessir tveir flokkar rótarléna ólíka eiginleika í augum neytenda, þar sem .is rótarlénin hefur augljósa svæðisskírskotun sem þykir mikilvægt í markaðssetningu og auðveldi einnig aðgengi að viðkomandi vefsvæði. Íslensk fyrirtæki virðast fyrst og fremst skrá lén undir .com í tengslum við markaðssetningu á vöru sinni erlendis og þá yfirleitt til viðbótar við skráningu undir .is. Sú staðreynd að fyrirtæki sem starfa bæði á innlendum og erlendum markaði telji nauðsynlegt að skrá bæði .is og .com lén er einnig vísbending um að þessi lén tilheyri ekki sama markaðnum. Af öllu framangreindu má ráða að gagnvart fyrirtækjum sem starfa á íslenskum markaði virðist ekki vera um að ræða staðgöngu í skilningi samkeppnislaga á milli úthlutunar léna undir .com annars vegar og undir .is hins vegar.

Samkvæmt framansögðu telur samkeppnisráð því að úthlutun svæðisbundna rótarlénsins .is tilheyri sérstökum markaði. Þessa niðurstöðu má rökstyðja með öðrum hætti. Eftirlitsstofnun EFTA og framkvæmdastjórn ESB hafa gefið út samskonar tilkynningar þar sem settar eru fram leiðbeiningar um hvernig beri að skilgreina markaði í tengslum við beitingu samkeppnisreglna.² Í leiðbeiningum þessum er lýst einni aðferð sem notuð er til að meta hvort tiltekna vörur eða þjónusta tilheyri sama markaði. Hér er um að ræða sk. „SNIP“ próf (Significant Non-transitory Increase in Price³). Í því felst að reynt er að meta hver yrðu viðbrögð neytenda við lítilli en varanlegri verðhækkun á vöru eða þjónustu. Nánar tiltekið verður að svara því hvort hækkun verðs á

² Tilkynning framkvæmdastjórnarinnar ber heitið: *Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law* [1998] 4 C.M.L.R. 177.

³ Einnig nefnt; *small but significant non-transitory increase in price: SSNIP*

þjónustu A um 5–10% myndi leiða til þess að viðskiptavinir eða neytendur færu í það miklum mæli að kaupa þjónustu B, að verðhækkun á A yrði óarðbær vegna sölutaps. Ef það er talið gerast tilheyra þjónusta A og B sama markaðnum en annars ekki. Að mati samkeppnisráðs er ljóst að ef gjald fyrir skráningu svæðisbundinna rótarléna myndi hækka um 5–10% myndi það ekki þýða að fyrirtæki og einstaklingar sem skrá vildu lén myndu í það miklum mæli hætta við að skrá lén undir .is, og skrá þess í stað undir .com eða önnur almenn rótarlén, að sú verðhækkun yrði óarðbær. Enn síður myndi hækkunin hafa þau áhrif að aðilar leituðu frekar skráningar undir önnur svæðisbundin rótarlén í stað .is. Þetta þýðir að skráning svæðisbundna rótarlénsins .is tilheyrir sérstökum markaði. Viðtöl Samkeppnisstofnunar við aðila sem tengjast þessum markaði staðfesta þessa skoðun.

Landfræðilegi markaðurinn

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum. Meðal þátta sem skipta máli við mat á viðkomandi landfræðilegum markaði eru eðli og einkenni viðkomandi vöru eða þjónustu, hugsanlegar aðgangshindranir eða neytendavenjur, greinilegur munur á markaðshlutdeild fyrirtækja á þessu svæði og aðliggjandi svæðum eða verðmunur.

Samkvæmt reglum INTÍS um skráningu .is léna er umræddum lénum einungis úthlutað til íslenskra aðila eða aðila með starfsemi á Íslandi. Samkeppnisráð telur því ljóst að landfræðilegi markaðurinn í máli þessu er Ísland.

5.

Markaðsráðandi staða

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga telst fyrirtæki hafa markaðsráðandi stöðu þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

Ljóst er að INTÍS er eini aðilinn sem skráir .is lén. Með vísan til framangreinds telur samkeppnisráð að INTÍS sé í markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir skráningu svæðisbundna rótarlénsins .is.

6.

Fjárhagslegur aðskilnaður skv. 17. gr.

Áður hefur verið rakið að ekki eru talin skilyrði til að beita fjárhagslegum aðskilnaði á grundvelli 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga í tilfalli INTÍS. Hins vegar er nauðsynlegt að taka ákvæði 17. gr. laganna til skoðunar í því sambandi, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 13/1998. INTÍS telst markaðsráðandi á markaðnum fyrir skráningu á .is lénum. Fyrir liggur að á markaðsráðandi fyrirtækjum hvílir almennt séð rík skylda til að gæta þess að athafnir þeirra raski ekki samkeppni, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/2000, *Erindi Landvara um meintar samkeppnishömlur Íslandspósts hf. við bögglaflutninga*. Þannig er t.d. ljóst að INTÍS verður almennt séð við úthlutun léna að gæta hlutlægni og gæta þess að mismuna ekki aðilum eða leggja ólöglegt sjónarmið til grundvallar ákvörðun um skráningu, sbr. einnig kafla 7 hér á eftir. Þá þarf verðlagning þjónustunnar einnig að vera eðlileg. Eins og mál þetta hefur verið lagt fyrir samkeppnisyfirvöld eru einstakar athafnir eða hegðun fyrirtækisins hins vegar ekki til skoðunar í þessu máli.

Til þess að heimilt sé að beita fyrirmælum um fjárhagslegan aðskilnað á grundvelli 17. gr. án þess að um sé að ræða tiltekna athafnir eða hegðun markaðsráðandi fyrirtækis er t.d. ljóst að samkeppni þarf að stafa hættu af þeim aðstæðum sem uppi eru í málinu, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 13/1998. Í þessu máli eru aðstæður þær að INTÍS sér um úthlutun á öllum svæðisbundnum rótarlénum sem enda á .is og hefur af því tekjur, jafnframt því að keppa á markaði fyrir Internetþjónustu. Samkeppnisráð telur ekki að samkeppni stafi slík hættu af þessum aðstæðum sem réttlæti á þessu stigi fyrirmæli um fjárhagslegan aðskilnað á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga. Í fyrsta lagi verður að hafa í huga að velta INTÍS af þessari starfsemi, þ.e. úthlutun léna, er ekki mikil eða innan við[...] m. kr. á árinu 1999.⁴ Þá er ekki hægt að líta fram hjá því að Landssíminn er helsti keppinautur INTÍS og Íslandssíma, bæði í heildsölu á bandbreidd út úr landinu og í smásölu á Internetþjónustu, þar sem Landssíminn hefur markaðsráðandi stöðu, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 5/1999. Jafnframt hefur Landssími Íslands skv. úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 11/1999, *Landssími Íslands hf. gegn samkeppnisráði*, einstæða yfirburðastöðu í símaþjónustu hér á landi en sá markaður er nátengdur Internetmarkaðnum, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 5/1999. Þeir markaðir sem hugsanleg víxlنيðurgreiðsla INTÍS myndi væntanlega hafa áhrif á væru framangreindir markaðir þar sem Landssíminn hefur styrka stöðu. Fyrirfram er

⁴ Fellt út vegna trúnaðar.

ekki hægt að líta svo á slík aðgerð myndi raska með alvarlegum hætti samkeppni, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 2/1998, *Sporthöllin gegn samkeppnisráði*. Því eru að mati samkeppnisráðs ekki lagaskilyrði í þessu máli til að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað í því skyni að koma í veg fyrir víxlniðurgreiðslur á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga.

7.

Vernd upplýsinga um viðskiptamál og jafnræði

Eins og fram hefur komið annast INTÍS skráningu svæðisbundinna rótarléna á Íslandi. Auk þessarar starfsemi keppir INTÍS á Internetmarkaðnum. Í febrúar sl. keypti Íslandssími 70% hlut í INTÍS. Íslandssími er nýtt fjarskiptafyrirtæki sem veitir m.a. talsímaþjónustu og annast gagnaflutninga, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 3/2000, *Krafa Landssíma Íslands hf. um endurupptöku ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 22/1999*. Íslandssími kemur einnig að Internetþjónustu og áformar að hefja farsímaþjónustu. Eins og bent hefur verið á eru Internet- og fjarskiptamarkaðurinn nátengdir.

Í greinargerð Íslandssíma frá 7. apríl sl. er því haldið fram að Íslandssími og INTÍS myndi ekki að svo komnu máli eina efnahagslega einingu, þar sem ekki hafi verið skipt um stjórn í fyrirtækinu og Íslandssími ekki fengið virk yfirlit yfir fyrirtækinu. Hins vegar er ljóst að þann sama dag voru fulltrúar fyrirtækisins kjörnir í stjórn INTÍS. Hvað sem skipun stjórnar INTÍS líður er ljóst að á grundvelli eignarhluta Íslandssíma í INTÍS mynda fyrirtækin fyrirtækjasamstæðu í skilningi 4. gr. samkeppnislaga og þegar af þeirri ástæðu ber að líta á þau sem eitt fyrirtæki í skilningi núgildandi samkeppnislaga, sbr. og 1. mgr. 14. gr. laganna.

Að mati samkeppnisráðs er ljóst að Íslandssími og INTÍS eru í raunverulegri og hugsanlegri samkeppni við a.m.k. hluta þeirra fyrirtækja sem þurfa á skráningu svæðisbundinna rótarléna að halda, m.a. fyrirtæki sem starfa á einhverjum hluta fjarskipta- eða Internetmarkaðarins. Gagnvart slíkum fyrirtækjum er umrædd fyrirtækjasamstæða í tvíþættri stöðu. Annars vegar er hún óumflýjanlegur viðsemjandi varðandi þjónustu sem tengist svæðisbundna rótarléninu .is og hins vegar keppinautur þeirra. Aðstæður af þessum toga falla undir 17. gr. samkeppnislaga þar sem þær skapar vissa hættu á hagsmunarárekstrum sem skaðað geta samkeppni, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 11/1999 þar sem byggt er á eðlislíkum sjónarmiðum. Í þessu sambandi skipta eftirfarandi sjónarmið máli.

Þegar sótt er um skráningu léns til INTÍS þurfa að fylgja nauðsynlegar upplýsingar til þess að unnt sé að skrá lénið. Um er að ræða almennar upplýsingar um umsækjanda, svo sem nafn umsækjanda, kennitala, heimilisfang, tengiliður o.s.frv. Samkvæmt reglum INTÍS fyrir skráningu .is léna skal nafn léns vera nafn fyrirtækis eða stofnunar eða stytting á nafninu, skammstöfun eða stílfæring nafns. Lén má skv. reglunum einnig vera heiti á vöru eða þjónustu, sem umsækjandi sýnir fram á að hann veiti eða hyggist veita í atvinnuskyni. Ef umsækjandi sækir um að skrá lén sem vísar til vörumerkis sem viðkomandi er sjálfur ekki réttthafi að, en er skráð á Íslandi í nafni annars, þarf hann að sýna fram á að hann hafi heimild réttthafans til slíkrar notkunar vörumerkisins. INTÍS áskilur sér rétt til að krefjast viðeigandi gagna um að skilyrði skráningar séu uppfyllt. Sú staða getur þó komið upp að umsækjandi sækir um að skrá lén sem vísar t.d. til verkefnis sem umsækjandi hyggst taka þátt í, tiltekins vörumerkis sem umsækjandi hyggst markaðssetja eða einhvers konar hugmyndar sem hann vill koma á framfæri í sínu nafni. Vísi lénið ekki til nafns umsækjanda, með þeim hætti sem tilgreint er í reglum INTÍS, kann skv. upplýsingum frá INTÍS að vera óskað eftir viðeigandi gögnum og skýringum á tengslum lénnafnsins við umsækjanda.

Þessar aðstæður kunna að mati samkeppnisráðs að vekja tortryggni hjá keppinautum fyrirtækjasamstæðunnar sem leita þurfa eftir skráningu léna. Auk þess er hættu á því að trúnaðarupplýsingar um viðskiptamál keppinauta geti borist til samkeppnisstarfsemi INTÍS og Íslandssíma.

Skráning á svæðisbundnum rótarlénnum getur varðað mikilvæga viðskiptahagsmuni fyrirtækja. Tiltekin markaðssetning eða hugmynd getur t.d. verið verulega tengd nafni vefsvæðis viðkomandi fyrirtækis og miklu máli getur skipt að afgreiðsla á slíkri skráningu dragist ekki. Því getur það skapað hættu á hagsmunaárekstrum og samkeppnishömlum að fyrirtækjasamstæðan ákveður hvaða málsmeðferð umsókn hlýtur og hefur jafnframt ákveðið úrskurðarvald t.d. varðandi það hvort nöfn geti valdið misskilningi hjá notendum, sbr. gr. 1.8. í reglum um úthlutun léna.

Að mati samkeppnisráðs er nauðsynlegt að tryggja fyrirfram að trúnaðarupplýsingar um keppinauta fyrirtækjasamstæðunnar berist ekki til þess hluta starfsemi INTÍS sem starfar í samkeppni, eða til Íslandssíma. Jafnframt er nauðsynlegt að tryggja að jafnræði gildi við meðferð umsókna um skráningu léna. Samkeppnisráð mun því á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga mæla fyrir

um að viðskipta- eða tæknilegar upplýsingar sem keppinautar samstæðunnar veita í tengslum við umsókn á rótarlénnum berist ekki til starfsmanna INTÍS sem ekki starfa við úthlutun léna eða til Íslandssíma. Í því skyni er nauðsynlegt að krefjast þess að þeir starfsmenn sem hafa aðgang að slíkum upplýsingum undirriti yfirlýsingu um trúnað og þagnarskyldu. Ljóst er að INTÍS hefur eitt umboð til skráningar .is léna frá ICANN. Samkeppnisráð telur þó einnig rétt að áréttu að ráðið telur óheimilt að starfsmenn Íslandssíma komi að skráningu og úthlutun léna. Einnig telur samkeppnisráð nauðsynlegt að mæla fyrir um að jafnræði ríki milli keppinauta fyrirtækjasamstæðunnar og þeirra deilda hennar sem eru í samkeppni við þá varðandi meðferð á umsóknum um lén.

Samkeppnisráð telur að ofangreindar aðgerðir séu til þess fallnar að efla virka samkeppni og séu nauðsynlegur þáttur í að skapa nægilegt traust hjá viðskiptavinum INTÍS og stuðli þar með að bættu viðskiptaumhverfi, sbr. einnig að sínu leyti úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 11/1999.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 beinir samkeppnisráð eftirfarandi fyrirmælum til Internets á Íslandi hf. og Íslandssíma hf.:

- 1. Óheimilt er að þeir starfsmenn Internets á Íslandi hf. sem koma að eða starfa við skráningu og úthlutun léna veiti öðrum starfsmönnum Internets á Íslandi hf. eða Íslandssíma viðskipta- eða tæknilegar upplýsingar sem þeir fá í hendur í tengslum við umsóknir á lénum. Hið sama á við um stjórnarmenn fyrirtækjanna. Óheimilt er að starfsmenn Íslandssíma hf. komi að skráningu og úthlutun léna eða hafi aðgang að framangreindum upplýsingum.**
- 2. Starfsmenn Internets á Íslandi hf. sem hafa aðgang að viðskipta- eða tæknilegum upplýsingum sem veittar hafa verið í tengslum við umsóknir á lénum skulu undirrita yfirlýsingu um trúnað og þagnarskyldu. Hið sama á við um stjórnarmenn Internets á Íslandi hf. og Íslandssíma.**
- 3. Internet á Íslandi hf. skal tryggja að jafnræði ríki milli keppinauta fyrirtækjanna og þeirra deilda fyrirtækjanna sem eru í samkeppni við þá varðandi meðferð á umsóknum um lén.“**