

Föstudagur 19. september 2003

205. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 39/2003

Ósk Landssíma Íslands hf. um að fella niður skilyrði skamkvæmt ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/2002, sem takmarkar beinar markaðsaðgerðir Landssímans gagnvart viðskiptavinum keppinauta fyrirtækisins

I.

Erindi Landssíma Íslands hf.

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Landssíma Íslands hf. (hér eftir Landssíminn), dags. 28. mars 2003. Í erindi félagsins er þess óskað að felld verði úr gildi ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/2002 *Kvörtun Halló! - Frjálsra fjarskipta ehf. vegna misnotkunar Landssíma Íslands hf. á markaðsráðandi stöðu*, dags. 1. júlí 2002. Ákvörðunin byggðist á sátt milli Landssímans og Halló! Frjálsra fjarskipta ehf. (hér eftir Halló!) og var ákvörðunarorðið eftirfarandi:

„Með heimild í 17. gr. samkeppnislaga setur samkeppnisráð Landssíma Íslands hf. eftirfarandi skilyrði sem málsaðilar hafa sæst á:

Landssími Íslands hf. mun ekki beita markaðsaðgerðum, sem hafi það markmið að beina einstökum viðskiptavinum keppinauta Landssímans á einstaklingsmarkaði fyrir talsímahjónustu aftur í viðskipti við fyrirtækið. Með markaðsaðgerðum er átt við heimsóknir, símhringingar og/eða sendingu á bréfaþósti eða rafþósti til viðskiptavina keppinauta á hinum skilgreinda markaði. Þessi skuldbinding skal endurskoðuð í síðasta lagi einu ári eftir birtingu þessarar ákvörðunar í því skyni að meta hvort aðstæður á markaðnum hafi breyst og staða keppinauta Landssímans styrkst þannig að fella megi ákvæðið úr gildi.

Eftir að Landssíma Íslands hf. berst tilkynning um að einstaklingar hafi fært talsímaviðskipti til keppinauta mun Landssíminn eingöngu eiga samskipti við hlutadeigandi viðskiptavini keppinauta fyrirtækisins sem leiða af áframhaldandi viðskiptatengslum Landssímans við umrædda viðskiptavini, svo sem vegna innheimtu fastagjalds í þeim tilvikum sem um er að ræða fast forval.

Þegar Landssíma Íslands hf. hefur borist tilkynning um að viðskiptavinur fyrirtækisins hafi flutt viðskipti sín til keppinautar fyrirtækisins mun fyrirtækið ekki setja upplýsingar í viðskiptamannaskrá sína um það hvar fyrrverandi viðskiptavinur kaupir umrædda þjónustu.”

Landssíminn telur að aðstæður á markaði séu gerbreyttar frá því umrædd ákvörðun var tekin og því sé tilefni til að fella skilyrði hennar niður. Ástæða þessa sé sú að nú hafi Halló! sameinast Íslandssíma hf. og Tali hf. undir nafninu Og Vodafone. Jafnframt hafi Og Vodafone gengið til samstarfs við hið alþjóðlega fyrirtæki Vodafone Group. Staða keppinauta Landssímans hafi þegar af þessari ástæðu styrkst til muna. Þessu til stuðnings er vísað til ummæla í ársskýrslu Íslandssíma þar sem fram kemur að fyrirtækið sé fjárhagslega sterkt.

Landssíminn vísar einnig til nýlegra markaðsrannsókna sem Gallup hafi unnið fyrir félagið. Rannsóknirnar hafi leitt í ljós að Landssíminn hafi nú um [...]% hlutdeild á einstaklingsmarkaði fyrir símtöl til útlanda en þessi hlutdeild hafi verið [...]% fyrir ári síðan.¹ Jafnframt hafi hlutdeild Landssímans minnkað á einstaklingsmarkaði fyrir símtöl innanlands úr [...]% í [...]%.² Meti Landssíminn það því svo að ekki sé lengur þörf á sérstökum takmörkunum á markaðsaðgerðum félagsins.

II.

Málsmeðferð

1.

Erindi Landssímans var sent Og fjarskiptum hf. (hér eftir Vodafone) til umsagnar með bréfi, dags. 22. apríl 2003. Þann 7. maí s.á. barst umsögn félagsins. Vodafone metur stöðu sína á markaði þannig að félagið hafi, þegar saman eru taldir viðskiptavinir í föstu forvali og heimtaugþjónustu, um [...]% markaðshlutdeild sé miðað við að heildarfjöldi viðskiptavina sé 140 þúsund.³ Vodafone gerir þó greinarmun á þessum viðskiptavinum þar sem framlegð af viðskiptavinum í föstu forvali fari nær óskipt til Landssímans, en þeir viðskiptavinir myndi um [...]% markaðarins.⁴ Varðandi tilvísanir Landssímans í ársskýrslu Íslandssíma bendir Vodafone á að tap af rekstri Íslandssíma, eftir sameiningu félaganna, á árinu 2002 hafi verið 432 m.kr. en hjá Landssímanum hafi verið 7.109 m.kr. hagnaður á sama tíma. Eigið fé Landssímans undir lok þess árs hafi numið 31.631 m.kr. en hjá Íslandssíma einungis 4.802 m.kr. Jafnframt er bent á að handbært fé Landssímans auk verðbréfaeignar sé meira en allt

¹ Felld út vegna trúnaðar.

² Felld út vegna trúnaðar.

³ Felld út vegna trúnaðar.

⁴ Felld út vegna trúnaðar.

eigið fé Íslandssíma en þessi staðreynd sýni vel stöðuna á hinum íslenska fjarskiptamarkaði.

Vodafone metur það svo að þessar staðreyndir auk takmarkaðar markaðshlutdeildar félagsins gefi ekki ástæðu til þess að fella skilyrði ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 23/2002 úr gildi.

2.

Umsögn Vodafone var send Landssímanum með bréfi, dags. 8. maí 2003, og óskað athugasemda.

Athugasemdir Landssímans bárust með bréfi, dags. 16. júní 2003. Í bréfi Landssímans eru í fyrsta lagi gerðar athugasemdir við umsögn Vodafone að því er varðar markaðshlutdeild á fjarskiptamarkaði. Landssíminn telur þannig að heildarfjöldi viðskiptavina sé um 105 þúsund á hinum umrædda markaði. Þannig sé markaðshlutdeild Vodafone mun stærri. Eftir standi að hlutdeild Landssímans hafi minnkað um [...] % í útlendasímtölum og um [...] % í innanlandssímtölum.⁵

Í öðru lagi gerir Landssíminn athugasemdir við það sem fram kemur í bréfi Vodafone varðandi stöðu Landssímans. Þannig telur Landssíminn að það sem komi fram í umsögn Vodafone sé í ósamræmi við ummæli í ársskýrslu félagsins. Staðreyndin sé sú að í samkeppnisrétti sé ekki tekið tillit til ólíkrar afkomu keppinauta og vísar Landssíminn til fordæma EB dómstólsins.

Landssíminn gerir þá kröfu að skilyrði þau sem fyrirtækinu eru sett í 1. mgr. ákvörðunarorða ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 23/2002 verði felld niður með vísan til raka fyrirtækisins. Telji samkeppnisfyrirvöld ekki að aðstæður hafi breyst nægilega til að fella skilyrðin niður krefst fyrirtækið þess til vara að dregið verði úr skilyrðunum.

3.

Athugasemdir Landssímans voru sendar Vodafone með bréfi, dags. 19. júní 2003, og óskað eftir athugasemdum fyrirtækisins.

Athugasemdir Vodafone bárust með bréfi, dags. 4. júlí s.á., frá Ragnari Aðalsteinssyni hrl. fyrir hönd félagsins. Fyrirtækið telur í fyrsta lagi að Samkeppnisstofnun beri að afla upplýsinga um fjölda viðskiptavina hjá símafyrirtækjunum. Einungis með þeim hætti sé unnt að kanna raunverulega stöðu á markaðnum. Vodafone er í öðru lagi ósammála þeim fullyrðingum Landssímans að mismunandi afkoma keppinauta á sama markaði skipti aldrei máli. Um fjarskiptamarkaðinn gildi ekki aðeins samkeppnislög

⁵ Fellt út vegna trúnaðar.

heldur einnig lög um fjarskipti. Telur Vodafone því að Samkeppnisstofnun beri að afla skýrslu hjá Póst- og fjarskiptastofnun, sem unnin hafi verið af Deloitte og Touche. Skýrslan hafi verið unnin til þess að nota við ákvörðun um hvort Vodafone skuli teljast í markaðsráðandi stöðu á skilgreindum mörkuðum. Vodafone mótmælir því jafnframt að samningur fyrirtækisins við Vodafone Group hafi nokkur áhrif á markaðsstöðu Og Vodafone hér á landi. Vodafone ítrekar að lokum kröfu sína um að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/2002 verði ekki felld niður. Aðstæður á markaði hafi ekki breyst svo mikið að þær gefi tilefni til þess.

4.

Með tölvupóstum, dags. 31. júlí og 8. ágúst 2003, auk bréfa, dags. 19. og 20. ágúst s.á. óskaði Samkeppnisstofnun jafnframt eftir afritum af samningum Og Vodafone við önnur fyrirtæki sem bera nafn Vodafone. Umbeðin gögn bárust stofnuninni með bréfi, dags. 22. ágúst s.á.

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 19. september 2003, var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Kirstín Flygenring, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, og Ragnheiður Bragadóttir.

1.

Sjónarmið aðila

Í máli þessu hefur Landssíminn óskað eftir því að samkeppnisráð felli niður eða dragi úr skilyrðum sem fyrirtækinu voru sett í ákvörðun ráðsins nr. 23/2002 *Kvörtun Halló! - Frjálsra fjarskipta ehf. vegna misnotkunar Landssíma Íslands hf. á markaðsráðandi stöðu*. Með vísan til breyttra aðstæðna á markaði telur Landssíminn að skilyrðin séu ekki lengur nauðsynleg til þess að vernda samkeppni á fjarskiptamarkaði. Þær breyttu aðstæður sem fyrirtækið vísar til eru einkum minnkandi markaðshlutdeild Landssímans, samruni Íslandssíma, Tals og Halló!, auk samstarfs hins sameinaða fyrirtækis við Vodafone Group.

Vodafone telur ekki að aðstæður hafi breyst þannig að það réttlæti niðurfellingu þeirra skilyrða sem Landssíminn sætir skv. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/2002. Markaðshlutdeild Vodafone sé, þrátt fyrir samrunann, enn mjög lítil. Auk þess sé fjárhagslegur styrkur og afkoma Vodafone mun minni en Landssímans. Samstarf Vodafone við Vodafone Group breyti engu í markaðslegu tilliti.

2.

Markaðurinn og hlutdeild aðila

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/2002 var markaðurinn skilgreindur á eftirfarandi hátt:

„Samkeppnisráð telur í þessu tilviki að almennt sé ekki unnt að skipta talsímamörkuðum upp eftir því hvaða tækni er beitt. Byggist þessi skoðun meðal annars á því að símnotandinn finnur engan mun á þjónustunni eftir því hvaða tækni er beitt. Í öllum tilvikum notar hann sama símtæki, sömu símanúmer og sömu tengingar. Fyrir símnotanda er auðvelt að skipta um þjónustuveitanda. Samkeppnisráð telur þannig að almennt sé um einn markað fyrir talsímaþjónustu að ræða frá sjónarhóli neytandans sem aðskilinn er frá farsímamarkaði og frá markaði fyrir veitingu alhliða gagnaflutningsþjónustu. Þessi niðurstaða er í samræmi við aðrar ákvarðanir samkeppnisráðs. Aðilar málsins hafa í áðurnefndri sátt skilgreint markaðinn sem talsímaþjónustu fyrir einstaklinga. Aðilar hafa þannig skipt markaði fyrir almenna talsímaþjónustu í markað fyrir talsímaþjónustu fyrir einstaklinga og fyrir fyrirtæki. Samkeppnisráð telur ekki þörf á því í þessu máli að taka afstöðu til þess hvort slík skipting eigi við en gerir ekki athugasemdir við sátt aðila að þessu leyti.“

Aðilar hafa í máli þessu ekki gert athugasemdir við skilgreiningu markaðarins. Samkeppnisráð telur því að markaðurinn í máli þessu sé enn sem áður markaður fyrir almenna talsímaþjónustu. Hugsanlegt er að skipta þeim markaði í tvo undirmarkaði, talsímaþjónustu fyrir einstaklinga annars vegar og fyrirtæki hins vegar. Samkeppnisráð telur þó ekki nauðsynlegt að taka afstöðu til þess hvort slík skipting eigi við í máli þessu.

Samkvæmt upplýsingum frá Landssímanum og Vodafone er markaðshlutdeild Landssímans nú um 80%. Samkvæmt þessum upplýsingum hefur markaðshlutdeild Landssímans á hinum almenna talsímamarkaði minnkað um 10% á frá því ákvörðun 23/2002 var tekin. Að sama skapi hefur hlutdeild Vodafone aukist.

Þegar markaðshlutdeild fyrirtækja er metin verður jafnframt að líta til efnahagslegs styrkleika fyrirtækja að öðru leyti og stöðu þeirra á tengdum samkeppnismörkuðum. Samkeppnisráð hefur með samþykki málsaðila aflað minnisblaðs frá Póst- og fjarskiptastofnun, dags. 27. júní 2003, sem unnið var af Deloitte & Touche hf. Í minnisblaðinu eru ársreikningar Landssímans og Vodafone bornir saman. Samkvæmt upplýsingum sem þar er að finna námu rekstrartekjur Vodafone á árinu 2002 um 5,3 milljörðum króna, en á árinu 2001 námu rekstrartekjur fyrirtækjanna, sem síðan mynduðu Vodafone, samtals um 4,3 milljarðar króna. Landssíminn ber hins vegar enn höfuð og herðar yfir keppinaut sinn. Á árinu 2002 voru rekstrartekjur fyrirtækisins um

18 milljarðar króna en þær voru 18,2 m.kr. á árinu 2001. Ef litið er til rekstrarhagnaðar (EBITDA) sem hlutfall rekstrartekna sé hlutfall Landssímans 38-39% en hlutfall Vodafone aðeins um 2-3%. Í minnisblaðinu kemur einnig fram sú skoðun höfunda að rekstur Vodafone hafi gengið mun betur á árinu 2002 en árið áður. Hins vegar sé enn mikill munur á fyrirtækjunum ef litið sé til umfangs rekstrar og eigna. Þannig hafi til dæmis varanlegir rekstrarfjármunir Landssímans á árinu 2002 verið um 20,9 milljarðar króna en hjá Vodafone um 4,4 m.kr. Þegar fjármögnun fyrirtækjanna er skoðuð er því jafnframt lýst að sé miðað við veltufé frá rekstri ársins 2002 tæki það Landssímamann um 4 ár að endurgreiða hluthöfum og langtímalánadrottnum það fé sem þeir hafa lagt til félagsins. Að sama skapi gæti Vodafone endurgreitt langtímafjármagn sitt á tæpum 17 árum.

Í málinu er jafnframt deilt um áhrif samstarfssamninga sem Og Vodafone hefur gert við fyrirtæki innan þess hóps fyrirtækja sem nota Vodafone í nafni sínu. Samkeppnisstofnun hefur fengið afhenta tvo samninga Vodafone við þessi fyrirtæki. Samningarnir fjalla annars vegar um notkun Vodafone á vörumerkinu Vodafone og hins vegar um aðra samvinnu, t.d. reiki. Að mati ráðsins eru samningarnir ekki til þess fallnir að styrkja markaðsstöðu Vodafone hér á landi umfram það sem fram hefur komið.

Samkeppnisráð telur ljóst af ofangreindum upplýsingum að Landssíminn sé í yfirburðastöðu á markaði fyrir almenna talsímaþjónustu.

3.

Um forsögu máls þessa vísast að öðru leyti til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 23/2002. Samkvæmt þeirri ákvörðun skyldi hún endurskoðuð eftir ár í þeim tilgangi að meta hvort aðstæður á markaði fyrir almenna talsímaþjónustu hefðu breyst á þann veg að fella mætti niður þau skilyrði sem Landssímanum var gert að sæta. Það skilyrði í ákvörðunarorði sem sætir endurskoðun er eftirfarandi:

„Landssími Íslands hf. mun ekki beita markaðsaðgerðum, sem hafi það markmið að beina einstökum viðskiptavinum keppinauta Landssímans á einstaklingsmarkaði fyrir talsímaþjónustu aftur í viðskipti við fyrirtækið. Með markaðsaðgerðum er átt við heimsóknir, símhringingar og/eða sendingu á bréfaþósti eða rafljósti til viðskiptavina keppinauta á hinum skilgreinda markaði. [...]“

Frá því að ákvörðun nr. 23/2002 var tekin af samkeppnisráði hafa flestir keppinautar Landssímans hafa sameinast undir nafni Og Vodafone. Fyrirtækin sem um ræðir voru Íslandssími, Tal og Halló! en ákvörðun nr. 23/2002 var til komin vegna erindis frá því síðastnefnda. Við þessa samruna hafa aðstæður vissulega breyst á íslenskum fjarskiptamarkaði að mati samkeppnisráðs og keppinautar Landssímans styrkst. Hins

vegar eiga áhrif samrunans enn eftir að koma fram að öllu leyti. Þegar ákvörðun þessi er skrifuð vinnur hið sameinaða fyrirtæki t.d. enn að samræmingu fjarskipta- og upplýsingakerfa sinna. Að mati ráðsins ber um 80% hlutdeild Landssímans á talsímamarkaði auk fjárhagslegrar stöðu fyrirtækisins vott um yfirburðastöðu á þeim markaði. Jafnframt verður að líta til þess að Landssíminn hafði um áratugaskeið einokunarstöðu í fjarskiptarekstri og byggði í skjóli þeirrar einokunarstöðu upp traust fjarskiptakerfi og viðskiptasambönd án þess að nokkur samkeppni ríkti. Fyrirtækið er einnig eigandi að grunnfjarskiptakerfi landsins. Af þessu leiðir að Landssíminn er enn óhjákvæmilegur viðskiptavinur keppinauta sinna og hagnast því á starfsemi þeirra, hvort sem það er í gegnum reikisamninga í GSM-farsímakerfi, fast forval, leigulínur eða á annan hátt. Í ljósi þeirrar stöðu sem Landssíminn nýtur á fjarskiptamarkaðnum almennt og á markaði fyrir talsímaþjónustu sérstaklega telur ráðið því ekki að hin takmarkaða aukning á markaðshlutdeild Vodafone réttlæti niðurfellingu þeirra skilyrða sem aðilar málsins sættust á og fram koma í ákvörðun nr. 23/2002. Ákvörðun þessi skal endurskoðuð fyrir 1. júlí 2004.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Landssíma Íslands hf. er óheimilt beita beinum markaðsaðgerðum, sem hafa það markmið að beina einstökum viðskiptavinum keppinauta Landssímans Íslands hf. á einstaklingsmarkaði fyrir talsímaþjónustu aftur í viðskipti við fyrirtækið. Með beinum markaðsaðgerðum er átt við heimsóknir, símhringingar og/eða sendingu á bréfaþósti eða tölvupósti til viðskiptavina keppinauta á hinum skilgreinda markaði. Þessi skuldbinding skal endurskoðuð fyrir 1. júlí 2004 í því skyni að meta hvort aðstæður á markaðnum hafi breyst og staða keppinauta Landssímans styrkst þannig að fella megi ákvæðið úr gildi.”