



Alþingi  
Erindi nr. P 126/2548  
komudagur 10.5.2001

## SAMKEPPNISSTOFNUN

Málsnúmer/bréfalykill

Samgöngunefnd Alþingis,  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík.

Reykjavík, 10. maí 2001.

### Varðar: Frumvarp til laga um sölu ríkissjóðs á hlutafé í Landssíma Íslands hf.

Samkeppnisstofnun hefur borist erindi samgöngunefndar, dags. 8. þ.m., þar sem þess er farið á leit að stofnunin veiti umsögn um ofangreint frumvarp. Er veittur frestur til kl. 16:00 fimmtudaginn 10. þ.m.

Beiðni þessi barst stofnuninni með símbréfi síðdegis þriðjudaginn 8. þ.m. og er því veittur frestur einungis tæpir tveir sólarhringar. Ljóst má vera, að svo stuttur frestur veitir á engan hátt færi á þeirri athugun á frumvarpinu og fylgiskjölum þess sem nauðsynleg er til að geta gefið fullnægjandi umsögn um efni frumvarpsins. Verða því nokkrar almennar athugasemdir að nægja, auk þess sem vísað er til fyrri samskipta Samkeppnisstofnunar við samgöngunefnd og Einkavæðingarnefnd.

### I. Samkeppnisaðstæður á fjarskiptamarkaði.

Eins og áður hefur komið fram af hálfu Samkeppnisstofnunar<sup>1</sup> er Landssíminn í einstakri yfirburðastöðu á íslenska fjarskiptamarkaðnum. Þessi sterka staða fyrirtækisins á að verulegu leyti rót sína að rekja til þeirrar staðreyndar að fyrirtækið náði í skjóli áratugalangs einkaréttar að byggja upp geysiöflugt fjarskiptakerfi og nýtur að ýmsu öðru leyti forskots á nýja keppinauta á markaðnum. Verulegur hluti þessa forskots felst í eignarhaldi Landssímans á grunnfjarskiptakerfinu, og jafnframt er ljóst að eignarhald þetta vinnur gegn því að samkeppnisskilyrði á markaðnum nái að jafnast. Skal þetta nú skýrt nánar.

Við núverandi aðstæður á fjarskiptamarkaði eru keppinautar Landssímans háðir aðgangi að grunnfjarskiptanetinu í meira eða minna mæli og því óhjákvæmilegir viðskiptavinir Landssímans, einkum varðandi aðgang að heimtaugum einstaklinga og smærri fyrirtækja. Fyrirtækið hefur því tekjur af starfsemi keppinauta sinna. Þá er innbyggð í þetta fyrirkomulag hætta á samkeppnishömlum, t.d. mismunun keppinauta, eða að upplýsingar varðandi viðkvæma viðskiptahagsmuni og fyrirætlanir keppinauta berist þeim einingum Landssímans sem standa í beinni samkeppni við þessa aðila. Traust keppinauta á rekstraraðila grunnnetsins, sem að sínu leyti stuðlar að aukinni

<sup>1</sup>Sjá umsögn stofnunarinnar til samgöngunefndar Alþingis, dags. 9. desember 1999, varðandi frumvarp til fjarskiptalaga, og minnisblað stofnunarinnar til Einkavæðingarnefndar, dags. 7. apríl 2000, varðandi sölu Landssímans.

skilvirkni markaðarins, yrði því betur tryggt ef sá þáttur yrði skilinn frá Landssímanum.

Ljóst er að þróun í fjarskiptatækni er ör. Samkeppni á þessu sviði mun fyrirsjáanlega að miklu leyti snúast um þróun á þjónustu og framboð á henni. Í því sambandi skiptir máli að með eignarhaldi Landssímans á grunnkerfinu er líklegt að frekari uppbygging kerfisins taki mið af þörfum og viðskiptaáætlunum þess fyrirtækis. Með eignarhaldi sínu á grunnkerfinu hefur Landssíminn í raun í hendi sér hvenær viðskiptavinir fyrirtækisins (sem jafnframt eru keppinautar þess) geta boðið nýja þjónustu. Það má því leiða að því rök að óbreytt eignarhald á grunnkerfinu viðhaldi ekki aðeins núverandi yfirburðastöðu Landssímans á markaðnum, heldur beinlínis að styrki hana enn frekar. Þó verður að hafa í huga að hugsanlegt er að önnur grunnfjarskiptakerfi muni geta keppt við kerfi Landssímans. Má hér nefna fyrirætlanir Íslandssíma hf. og Línu.Nets ehf. um lagningu ljósleiðarakerfis og hugsanlega nýtingu dreifikerfis raforkufyrirtækja til gagnaflutninga. Að svo komnu máli er þó allt á huldu um það hversu raunhæfir valkostir slík kerfi munu reynast varðandi hinar mismunandi tegundir fjarskiptaþjónustu. Það er því mat Samkeppnisstofnunar að tenging við grunnkerfi Landssímans, einkum heimtaugar einstakra notenda, muni verða nauðsynleg til að stunda fjarskiptaþjónustu í fyrirsjáanlegri framtíð. Fyrirtækið muni því að óbreyttu halda yfirburðastöðu sinni á markaði.

## **II. Aðskilnaður grunnfjarskiptanets og önnur úrræði.**

Af framangreindum ástæðum telur Samkeppnisstofnun nauðsynlegt að samhliða sölu Landssímans sé gripið til aðgerða til þess að efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaðnum. Stofnunin hefur í minnisblaði sínu til Einkavæðingarnefndar, dags. 7. apríl 2000, gert grein fyrir þeim leiðum sem hún telur færar í þessu tilliti. Hefur samgöngunefnd verið látið í té afrit þess minnisblaðs og vísast til þess varðandi tillögur til úrbóta.

Hér skal aðeins áréttað það viðhorf Samkeppnisstofnunar að aðgerðir er lúta að gerð markaðar séu vænlegri til að örva samkeppni en fyrirmæli um hegðun fyrirtækja. Þetta sjónarmið er rótgróið í samkeppnisrétti og styðst við þau rök, að æskilegra er að markaðsumhverfið sé með þeim hætti að ekki sé um að ræða markaðsyfirræð og hugsanlega misbeitingu þeirra, fremur en að treyst sé á opinbert eftirlit með því að ráðandi fyrirtæki misbeiti ekki stöðu sinni. Virk samkeppni skili þjóðhagslegum ávinningi sem tapist ef um markaðsyfirræð er að ræða, enda þótt beiting samkeppnisreglna nái að stöðva helstu tilvik misbeitingar á slíkum yfirræðum. Reglur um samrunaeftirlit byggja á þessari hugsun, enda er markmið þeirra að koma í veg fyrir að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist. Enn má nefna að við mat á því hvaða skilyrði sé hægt að setja samruna fyrirtækja til að eyða samkeppnishamlandi áhrifum, hefur framkvæmdastjórn ESB lagt áherslu á skilyrði er hafa áhrif á markaðsgerð fremur en hegðunarskilyrði, einkum fyrirmæli um aðskilnað og/eða sölu eigna.

Það ber sérstaklega að hafa í huga, að núverandi staða Landssímans ein sér kann að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, sbr. umfjöllun um þetta efni í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/1998. Eins og áður segir er eignarhald Landssímans á grunnkerfinu hluti af þessu ástandi. Það út af fyrir sig gefur Landssímanum forskot á

keppinauta fyrirtækisins. Aðskilnaður grunnkerfis frá annarri starfsemi Landssímans myndi því stuðla að jafnari aðstöðu keppinauta á fjarskiptamarkaðnum.

### III. Heimildir samkeppnisfirvalda og úrræði.

Eftir þær breytingar sem gerðar voru á samkeppnislögum með lögum nr. 107/2000 hafa samkeppnisfirvöld virkari úrræði úrræði en áður til að bregðast við misnotkun markaðsráðandi fyrirtækja á aðstöðu sinni. Á hinn bóginn telur Samkeppnisstofnun sig ekki í stakk búna til að sinna auknum verkefnum í kjölfar einkavæðingar Landssímans miðað við núverandi mannafla. Sökum þess að fjarskiptageirinn er bæði tæknilega flókinn og í örri þróun kallar eftirlit með honum á sérfræðilega þekkingu. Gera má ráð fyrir að þörf verði fyrir tvo til þrjá nýja starfsmenn til að sinna auknum verkefnum er varða fjarskiptamarkaðinn.

Í þessu sambandi bendir Samkeppnisstofnun jafnframt á, að uppbygging fjarskiptamarkaðarins hefur bein áhrif á umfang afskipta samkeppnisfirvalda. Allmörg þeirra mála sem komið hafa til kasta samkeppnisfirvalda og varða þann markað hafa snúist um þá lykilaðstöðu sem Landssíminn nýtur á honum. Því má gera ráð fyrir að með aðskilnaði grunnnetsins frá öðrum rekstri fyrirtækisins myndu færri álitæfni koma á borð samkeppnisfirvalda en ella.

### IV. Álit Samkeppnisstofnunar.

Að mati Samkeppnisstofnunar eru enn fyrir hendi öll þau meginéinkenni fjarskiptamarkaðarins sem voru grundvöllur tillögugerðar stofnunarinnar til Einkavæðingarnefndar á sínum tíma. Stofnunin telur því enn nauðsynlegt að grípa til hliðaraðgerða í tilefni af sölu Landssímans. Eins og nánar er rakið í minnisblaði stofnunarinnar til Einkavæðingarnefndar, geta slíkar hliðaraðgerðir falist í aðskilnaði grunnfjarskiptanets frá Landssímanum, sölu Breiðbandsins, og/eða breytingu á fjarskiptalögum í því skyni að kveða á um afdráttarlausari rétt keppinauta til aðgangs að grunnnetinu. Jafnframt telur stofnunin æskilegt að öll megin svið samkeppnisrekstrar Landssímans séu rekin í sérstökum félögum.

Virðingarfyllt,  
Samkeppnisstofnun

  
Guðmundur Sigurðsson