

Úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 19/1995
(Ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 22/1995)

Aðgengi hf. gegn Samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 13. júlí 1995, hefur Aðalsteinn J. Magnússon, fyrir hönd Aðgengis hf., kært [ákvörðun samkeppnisráðs frá 14. júní 1995, nr. 22/1995](#). Með ákvörðuninni kemst samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu að samkvæmt könnun á samkeppni Skýrsluvéla ríkisins og Reykjavíkurborgar við áfrýjanda, vegna sölu á Lagasafni Íslands í tölvutæku formi, hafi ekki komið fram um að brot á samkeppnislögum sé að ræða.

Kröfur áfrýjanda eru eftirfarandi:

- „1. Að Skýrr verði gert að aðskilja lagasafnskerfi sitt öðrum rekstri fjárhagslega svo sem unnt er.
2. Að Skýrr verði gert að koma fjárhagsgrundvelli við sölu á þeirri þjónustu er lýtur að Lagasafni Íslands í það horf að lagasafnið standi undir öllum kostnaði, bæði föstum og breytilegum.
3. Að öll þróunarvinna fyrirtækisins og sókn á nýja markaði verði stöðvuð þegar í stað.
4. Fyrirhuguð stofnun hlutafélags um rekstur Skýrr verði stöðvuð og þess í stað lagt fyrir fyrirtækið að stöðva hreinan samkeppnisrekstur og/eða selja hann á markaðsvirði.“

Samkeppnisráð krefst þess að ákvörðun nr. 22/1995 verði staðfest með vísan til forsendna.

Skýrsluvélar ríkisins og Reykjavíkurborgar krefjast þess að málinu verði vísað frá nefndinni en til vara er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

Aðilum var veitt tækifæri til að tjá sig skriflega fyrir nefndinni.

II.

Málavextir eru þeir að með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 27. desember 1994, þar áfrýjandi fram kvörtun varðandi samkeppnisstöðu sína gagnvart Skýrsluvélum ríkisins og Reykjavíkurborgar (Skýrr) við sölu á Lagasafni Íslands í tölvutæku formi.

Í erindinu segir að ljóst sé að samkeppnisstaða þessi sé bæði ósanngjörn og óeðlileg og vísað er til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 27/1994, þar sem öll rök sem skipti máli komi fram. Áfrýjandi segir frá því að Aðgengi hf., hafi verið stofnað í júní 1994 í því skyni að hanna og þróa hugbúnað er nefnist Lagasafn Íslands AG, sem skiptist í lagatexta og leitarkerfi.

Í erindi sínu til Samkeppnisstofnunar fer áfrýjandi m.a. þess á leit að stofnunin beiti sér fyrir því að eðlilegri og réttlátri samkeppnisstöðu verði komið á í samræmi við markmið samkeppnislaga. Einnig óskar áfrýjandi eftir því að stofnunin láti fara fram mat á því hvort um „krossniðurgreiðslur“ sé að ræða hjá Skýrr.

Með bréfi, dags. 20. febrúar 1995, kom Skýrr fram með athugasemdir við erindi áfrýjanda. Þar kemur m.a. fram að Skýrr hafi selt uppflettiaðgang að Lagasafninu frá árinu 1985 og að sama gjaldskrá hafi gilt fyrir lagasafnið og önnur kerfi hjá Skýrr. Þá segir að 95 af hundraði notkunarinnar sé á vegum opinberra aðila. Bent er á að hjá Skýrr og Aðgengi hf. sé um mismunandi vöru að ræða, annars vegar uppflettiaðgang og hins vegar tölvutækt form. Verðlagning sé einnig mismunandi, Skýrr selji samkvæmt notkun en hjá áfrýjanda sé eitt stofngjald en ekkert notkunarjald.

Þá segir í athugasemdum Skýrr, að í blaðfréttum og viðtölum við forráðamenn áfrýjanda komi fram að fyrirtækið hafi hafið sölu á Lagasafninu á síðasta ári og telji forráðamennirnir að þetta muni gefa þeim nokkurt forskot á Skýrr og einnig sé verðlagning þeirra mun hagstæðari en hjá Skýrr.

Frekari athugasemdir komu fram hjá áfrýjanda í bréfi, dags. 9. mars 1995 og hjá lögmanni Skýrr í bréfi, dags. 19. apríl 1995.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 14. júní 1995, var erindi Aðgengis hf. tekið fyrir og afgreitt með ákvörðun nr. 22/1995. Ákvörðunarorð hljóða svo:

„Við athugun samkeppnisyfirvalda á kvörtun Aðgengis hf. vegna samkeppni frá Skýrsluvélum ríkisins og Reykjavíkurborgar við sölu á Lagasafni Íslands í tölvutæku formi hefur ekki komið fram að um brot á samkeppnislögum sé að ræða. Því eru ekki efni til að verða við kröfum Aðgengis hf.“

Eins og fyrr greinir bar áfrýjandi mál þetta undir áfrýjunarnefnd með bréfi, dags. 13. júlí 1995. Með bréfi, dags. 21. júlí 1995, var samkeppnisráði og Skýrr gefinn kostur á að koma fram með skriflegar greinargerðir í málinu.

Með bréfi, dags. 31. júlí 1995, lýsti samkeppnisráð því yfir að það teldi ekki ástæðu til að koma að frekari gögnum í málinu. Í bréfinu er bent á að ákvörðunin byggi á frjálsum mati ráðsins og að ekki hafi verið leiddar líkur að því að ákvörðunin byggi á ólögumætum sjónarmiðum. Þá er vakin athygli á óljósri og ófullkominni kröfugerð áfrýjanda.

Þann 3. ágúst 1995 barst áfrýjunarnefnd greinargerð Ragnars Halldórs Hall, hrl., f.h. Skýrr, þar sem gerð er grein fyrir kröfum Skýrr.

Með bréfi, dags. 10. ágúst 1995, var samkeppnisráði og áfrýjanda gefinn kostur á að koma fram með athugasemdir við greinargerð Skýrr.

Áfrýjandi kom fram með athugasemdir við greinargerð Skýrr í bréfi, dags. 14. ágúst 1995. Þær athugasemdir voru sendar Skýrr og samkeppnisráði þann 23. ágúst 1995 og þeim veitt tækifæri á að gera athugasemdir. Með bréfi, dags. 28. ágúst 1995, ítrekar Skýrr fyrri sjónarmið en ekki bærust frekari athugasemdir frá samkeppnisráði.

III.

Áfrýjandi telur að við mat á stöðu sinni og Skýrr skipti máli annars vegar almenn atriði í rekstrarumhverfi, sem hvorugur aðili geti haft áhrif á, og hins vegar atriði sem aðilar geti haft áhrif á.

Hvað fyrra atriðið varðar bendir áfrýjandi m.a. á að Skýrr sé opinbert fyrirtæki sem stofnað var til að veita þjónustu innan opinbera geirans en ekki til að fara út í samkeppnisrekstur. Áfrýjandi segir að staðhæfing Skýrr um að öll starfsemi þess sé samkeppnisrekstur verði að teljast hæpin, þar sem Skýrr sjái t.d. um þinglýsingarkerfið. Hann telur að eiginlegir eða raunhæfir möguleikar á að koma á samkeppni á mörgum rekstrarsviðum Skýrr séu engir.

Áfrýjandi bendir á að Skýrr hafi skattahagræði umfram almenn fyrirtæki sem það nyti að sjálfsögðu ekki ef það ætti að keppa á almennum markaði. Þá segir áfrýjandi að staða Skýrr í rekstri hins opinbera veiti því forskot hvað varðar aðgang að viðskiptamönnum á sviði tölvumála.

Hvað varðar þau atriði sem aðilar geta haft áhrif á í rekstrarumhverfi sínu bendir áfrýjandi á að þegar hann byrjaði að selja Lagasafnið á síðasta ári var ákveðið að bæði hann og Skýrr skyldu greiða dómsmálaráðuneytinu fyrir réttinn til að selja safnið. Upphafskostnaður þessi er 400.000 fyrir fyrstu tvær útgáfurnar en síðan 200.000 á ári fyrir tvær útgáfur. Áfrýjandi hefur ekki upplýsingar um annan kostnað en þennan við starfsrækslu lagasafnsins hjá Skýrr.

Lögmaður Skýrr byggir frávísunarkröfu sína á því að ekki hafi verið sett fram krafa um að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Ennfremur að kröfugerðin sé ekki í samræmi við þær kröfur sem áfrýjandi gerði til samkeppnisyfirvalda og leyst var úr í hinni kærðu ákvörðun.

Hvað viðkemur rökstuðningi fyrir varakröfu sinni vísar lögmaður Skýrr til greinargerðar umbjóðanda síns fyrir samkeppnisráði og til forsendna hinnar kærðu ákvörðunar. Þá segir lögmaðurinn að í kæru áfrýjanda sé reynt að leggja nýjan grundvöll að málatilbúnaði og að þar komi fram missagnir og hæpnar fullyrðingar.

Í athugasemdum lögmannsins segir að Samkeppnisstofnun hafi gert þær athuganir á málum Skýrr sem stofnunin taldi nauðsynlegar. Ennfremur að Samkeppnisstofnun hafi talið viðbrögð Skýrr við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 27/1994 eðlileg og að fullnægt sé kröfum um þann aðskilnað sem mælt var fyrir um í fyrrnefndri ákvörðun. Þá segir einnig:

„Hin kærða ákvörðun er byggð á sjálfstæðu mati samkeppnisráðs á fyrirliggjandi gögnum og málsútlitun aðila. Þetta kemur raunar fram í þeirri ákvörðun sem hér er kærð, sbr. niðurstöðukafla, bls. 7. Það er því gersamlega út í hött að ætlast til þess nú að áfrýjunarnefnd samkeppnismála mæli nú fyrir um stöðvun undirbúnings að stofnun hlutafélagsins þegar markmið með hinni eldri ákvörðun nr. 27/1994 er nánast í höfn.“

Í bréfi, dags. 14. ágúst 1995, mótmælir áfrýjandi frávisunarkröfu Skýrr og kemur með frekari athugasemdir.

IV.

Kröfur áfrýjanda í máli þessu er ekki að öllu leyti í samræmi við þær sem hann gerði fyrir samkeppnisráði. Engu að síður þykir mega leggja til grundvallar að þær séu efnislega í meginatriðum í sama horfi þannig að ekki þykir ástæða til að vísa þeim frá.

Í máli þessu hefur áfrýjandi áfrýjað ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/1995 frá 14. júní sl. og krafist tiltekinna aðgerða samkeppnisyfirvalda á hendur Skýrsluvélum ríkisins og Reykjavíkurborgar vegna sölu á Lagasafni Íslands í tölvutæku formi. Hefur þessum kröfum áfrýjanda áður verið lýst. Samkeppnisyfirvöld gerðu athugun vegna kvörtunar áfrýjanda, á meintri óeðlilegri samkeppni af hálfu Skýrsluvéla ríkisins og Reykjavíkurborgar vegna lagasafnsins. Samkeppnisráð komst að þeirri niðurstöðu að ekki væru efni til að verða við kröfum áfrýjanda þar eð ekkert hefði fram komið í málinu um brot á samkeppnislögum.

Samkeppnisyfirvöld hafa með ákvörðun nr. 27/1994 mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi Skýrsluvéla ríkisins og Reykjavíkurborgar sem lýtur að framleiðslu, þróun og rekstri upplýsingakerfa, frá annarri starfsemi þess sem er á samkeppnismarkaði. Þá er og upplýst í málinu að nú sé stefnt að stofnun hlutafélags sem muni yfirtaka alla þá starfsemi sem nú fer fram hjá Skýrsluvélum ríkisins og Reykjavíkurborgar. Samkvæmt þeim gögnum sem fyrir liggja er stofnun þess hlutafélags langt komin.

Með hliðsjón af þessu og forsendum ákvörðunar nr. 22/1995 frá 14. júní 1995 ber að staðfesta hana.

V.
Úrskurðarorð:

„Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/1995 frá 14. júní 1995 er staðfest.“