

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. júní 2022

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins við frumvarp til fjarskiptalaga, 461. mál

1. Inngangur

Vísað er til umsagnar Samkeppniseftirlitsins við endurflutt frumvarp til fjarskiptalaga dags. 18. maí 2022, sbr. þingskjal 666 – 461. mál, sem lagt var fram á yfirstandandi 152. löggjafarþingi 2021-2022, til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1972 frá 11. desember 2018 um setningu evrópskra reglna um fjarskipti (hér eftir „Kóðinn“).

Í ljósi einhliða umfjöllunar Samkeppniseftirlitsins um málefni umbjóðanda okkar, Símans hf. (hér eftir „Síminn“), m.a. um mál sem er til meðferðar hjá dómstólum sem og yfirstandandi rannsókn Samkeppniseftirlitsins á tilteknu vöruframboði Símans, telur félagið sig knúið til að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum og leiðréttingum.

Félagið starfar á ýmsum fjarskiptamörkuðum, bæði á heildsölustigi og smásölustigi, s.s. fyrir farsíma, talsíma og internettengingar, sem og á sjónvarpsmarkaði, og þróast þeir markaðir ört á milli ára. Er því ekki fullnægjandi að vísa til fyrri framkvæmdar til að meta stöðu dagsins í dag.

2. Umsögn Samkeppniseftirlitsins

2.1 Um „ólögmæta samtvinnun“

Alþingi óskaði eftir álitum Samkeppniseftirlitsins á samtvinnun eða vöndun. Hins vegar verður ekki séð að í umfjöllun Samkeppniseftirlitsins sé fjallað um spurningu Alþingis eins og Síminn skilur hana.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins er gerð að umtalsefni svonefnd ólögmæt samtvinnun í samkeppnisrétti, og látið í veðri vaka að pakkatilboð kunni að fela hana í sér.

Af því tilefni er rétt að upplýsa nefndina um skilyrði þess að um ólögmæta samtvinnun sé að ræða, en um það hefur Samkeppniseftirlitið sjálft ítrekað fjallað. Þannig segir í ákvörðun stofnunarinnar nr. 16/2013:

*„Skilyrði þess að um ólögmæta samtvinnun geti verið að ræða eru í fyrsta lagi að um sé að ræða ólíkar vörur sem seldar séu saman. Í öðru lagi að viðkomandi fyrirtæki sé markaðsráðandi á a.m.k. öðrum þeirra markaða sem til skoðunar eru. **Í þriðja lagi að viðkomandi fyrirtæki veiti viðskiptavinum ekki færi á að kaupa vörurnar í sitt hvoru lagi.** Í fjórða lagi að háttsemin sé til þess fallin að takmarka samkeppni.“* (leturbr. hér).

Að sama skapi segir í bréfi Samkeppniseftirlitsins til Símans dags. 12. mars 2018:

„Með þessu ákvæði er lagt bann við því að setja það sem skilyrði að mikilvægar sjónvarpsrásir fylgi með í kaupum á fjarskiptaþjónustu eða að viðskiptakjör á samvinnuðum þjónustubáttum megi jafna til slíks skilyrðis. **Með því er átt við að ekki sé mögulegt eða raunhæft að kaupa samtvinnaðar þjónustutequndir hverja í sínu lagi.**“ (leturbr. hér). Liggur í augum uppi að engin pakkatilboð Símans geta bannað talist ólöglegt samvinnun skv. skilgreiningu Samkeppniseftirlitsins sjálfs. Er bannað öllum viðskiptavinum frjálst að kaupa þá þjónustubætti sem pakkatilboðin mynda í hvoru lagi, líkt og tugir þúsunda þeirra gera.

Ef samvinnun uppfyllir ekki öll fjögur framangreind skilyrði, getur ekki verið um ólöglega samvinnun að ræða.

2.2 Fjarskiptamarkaðir

2.2.1 Markaður fyrir smásölu Internetþjónustu

Í umsögn sinni vikur Samkeppniseftirlitið að stjórnarsýslumálum sem varða háttsemi Símans á tilteknum fjarskiptamörkuðum sem og sjónvarpsmarkaði og dregur þá ályktun af tilvist umræddra mála að Síminn hafi sterka stöðu á fjarskiptamörkuðum hérlendis. Hvað markaðinn fyrir smásölu á Internetþjónustu varðar þá nægir að nefna sem dæmi gríðarlegan vöxt Nova á undanförunum árum sem sýnir glöggt það öfluga samkeppnislega aðhald sem Síminn býr við.

Árið 2016 hóf Nova að bjóða internetþjónustu um ljósleiðaratengingu. Félagið var með enga viðskiptavinum með Internetþjónustu um fastlínu í árslok 2015 en var komið í rúmlega 23 þúsund viðskiptavinum í árslok 2021. Hækkaði velta Nova frá 7,5 milljörðum króna upp í 12 milljarða króna, m.t.t. hefðbundins rekstrar, eða um 5,5 milljarða króna. Þá jókst EBITDA félagsins um rúman milljarð króna á sama tíma. Býður Nova nær eingöngu þjónustu um fastlínu á suðvesturhluta landsins og á því svæði er það mat Símans að Síminn sé með undir 40% hlutdeild af heimilum í viðskiptum.

Þessu til viðbótar hefur Hringdu aukið viðskipti sín á markaðnum sem nemur um 6-7 þúsund viðskiptavinum á sama tímabili og Nova kom inn á markaðinn. Náði Hringdu raunar að tvöfalda viðskiptavinafjölda félagsins. Bendir þetta allt til þeirrar miklu samkeppni sem ríkir á markaði. Hafa kvartendur í þeim málum sem Samkeppniseftirlitið vísar til í umsögn sinni ekki fært fyrir því nokkur rök hvernig Heimilispakkinn sé til þess fallin að hafa neikvæð samkeppnisleg áhrif. Þvert á móti virðist allt benda til þess að samkeppni sé mikil og aðgangshindranir litlar.

2.2.2 Markaður fyrir farsímaþjónustu

Kvartanir Nova í því stjórnarsýslumáli sem Samkeppniseftirlitið rekur nú hafa fyrst og fremst beinst að farsímaþjónustu, þar sem Nova hefur haldið því fram að Síminn sé markaðsráðandi. Þeirri fullyrðingu er alfarið hafnað af hálfu Símans. Síminn bendir á að Fjarskiptastofa komst að þeirri niðursstöðu að Síminn væri ekki í ráðandi stöðu á heildsölumarkaði farsímaþjónustu og aflétti kvöðum af Símanum, sbr. ákvörðun PFS nr. 11/2012. Síðan þá eru liðin 10 ár og hefur hlutdeild og velta Símans vegna farsímaþjónustu lækkað á þeim tíma.

Samkvæmt ársreiningi Nova vegna ársins 2021 voru heildartekjur Nova af farsímarekstri hærrí en Símans og var Nova þannig með hæstu veltuna á markaðnum. Þarf vart að fjölyrða um að Síminn er ekki í ráðandi stöðu á markaðnum, sérstaklega í ljósi þess að kvartandinn er með hærrí heildarveltu en Síminn.

2.2.3 Markaður fyrir talsímabjónustu

Fjarskiptastofa hefur á grundvelli eftirlits með fjarskiptamörkuðum fjallað um og skilgreint markaði sem tengjast fjarskiptabjónustu, þ.m.t. talsímabjónustu. Með ákvörðun nr. 23/2016, dags. 23. desember 2016, skilgreindi Fjarskiptastofa smásölumarkað fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu og heildsölumarkað fyrir upphaf símtala í fasta almenna talsímanetinu. Á grundvelli þeirrar ákvörðunar felldi Fjarskiptastofa niður allar kvaðir á Símann vegna talsímamarkaðar á þeim grundvelli að aðgangshindranir væri ekki lengur miklar og viðvarandi. Stofnunin framkvæmdi greiningu á markaðnum og voru engar athugasemdir gerðar við áform Fjarskiptastofu á þeim tíma og þá niðurstöðu að aðgangshindranir væri ekki miklar og viðvarandi. Getur Síminn því ekki verið í markaðsráðandi stöðu.

2.3 Markaður fyrir sjónvarpsbjónustu

Samkeppniseftirlitið fjallar einnig um stöðu Símans á sjónvarpsmarkaði. Þegar Sýn tók yfir rekstur 365 árið 2017 var það mat Samkeppniseftirlitsins að hið sameinaða félag yrði með 60-65% markaðshlutdeild á markaði vegna áskriftarsjónvarps. Engin gögn liggja fyrir um annað en að Vodafone sé enn með sterkustu stöðuna á markaðnum, a.m.k. af innlendu aðilunum.

Í nýlegri [fjárfestakynningu](#) Sýnar¹ er vikið að stöðu félagsins á sjónvarpsmarkaði. Kemur þar m.a. fram ummæli um að Stöð 2+ sé „stærsta íslenska efnisveitan“. Má sjá vöxt í áskrifendatölum félagsins sem greinir hér að neðan:

Fjöldi áskrifenda



¹ Aðgengileg opinberlega á vef Sýnar, <https://syn.is/fjarfestatengsl/fjarfestayfirlit>.

Þá eru í kynningunni einnig að finna mat Sýnar á stöðu félagsins á sjónvarpsmarkaði og ummæli þar að lútandi²:

Hvar stöndum við núna?

- Ánægja viðskiptavina aldrei mælt hærrí í áratuga sögu fyrirtækisins.
- Starfsmannaánægja aldrei mælt hærrí í áratuga sögu fyrirtækisins.
- Aldrei fleiri áskrifendur að Stöð 2, í áratug.
- Aldrei fleiri áskrifendur að efnisveitunni Stöð 2+.
- Aldrei fleiri áskrifendur að Stöð 2 Sport.
- Útvarpssviðið það stærsta á landinu.
- Vísir langstærsti fjölmiðill landsins.
- Komum fram með Fjölskyldupakkann sem er besta vara í sögu Vodafone.
- Aukning í fjarskiptatekjum í fyrsta sinn frá árinu 2015.
- Erum að kynna fullt af nýjum vörum sem verið er að hleypa af stökkunum.

Verður ekki annað lesið úr framangreindum kynningum Sýnar en að félagið hafi styrkt stöðu sína á markaðnum frá sameiningu 365/Vodafone, sbr. „Aldrei fleiri áskrifendur....“

Þá verður ekki litið framhjá því að erlendir aðilar hafa komið inn á markaðinn með mikilli sókn. Þannig gefur nýleg neyslukönnun Maskínu til kynna að Netflix hafi mikinn styrk og hlutdeild bæði Viaplay og Disney hafi vaxið verulega á íslenskum sjónvarpsmarkaði sl. tvö ár.³ Netflix virðist vera á nærri 80% allra heimila og Disney virðist vera með yfir 40% heimila í áskrift. Að sama skapi hefur hlutdeild Viaplay einnig vaxið hratt eftir að félagið kom inn á markaðinn.

Síminn gerir reyndar athugasemd við áætlaða hlutdeild Símans samkvæmt könnuninni þar sem niðurstöður hennar virðast taka mið af áskrifendum með einhverja sjónvarpsþjónustu hjá Símanum, ekki Sjónvarp Símans Premium, sem er streymisveita.

Með innkomu erlendra aðila hefur það efni sem innlendir aðilar geta sótt sér til þess að selja til neytenda dregist verulega saman. Hefur Síminn þurft að sníða sér stakk eftir vexti m.t.t. takmarkaðs framboðs af myndefni sem félagið á kost á að afla sér, þegar æ fleiri framleiðendur hafa hafið sölu á efni sínu beint til endanotenda, líkt og Disney og HBO.

Sjónvarpsþjónusta er almennt aðgengileg í gegnum Apple TV og Android TV. Google og Apple eru ráðandi í stýrikerfum vegna farsíma og spjaldtölva um víða veröld, þ.m.t. á Íslandi. Nánast allir farsímar eða spjaldtölvur keyra á stýrikerfum þessara aðila og þar með Play Store eða Apple Store. Er þetta keppinautar Símans en óhjákvæmilegt er fyrir Símann að bjóða þjónustu sína um þessi stýrikerfi.

² Áherslubreytingar LOGOS.

³ Sjá frétt mbl.is um könnun Maskínu:

https://www.mbl.is/frettir/innlent/2022/03/03/78_prosent_islendinga_med_askrift_ad_netflix/

Í ljósi stærðar keppinauta Símans á viðkomandi markaði telur Síminn ljóst að félagið er ekki í markaðsráðandi stöðu og fjarri því að vera með hæstu hlutdeildina, sérstaklega þegar litið er til ummæla Sýnar í nýlegri fjárfestakynningu það er ekkert sem Síminn getur gert til þess að hindra eða koma í veg fyrir samkeppni við umrædda aðila.

3. Um málaferli vegna „enska boltans“

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins er rakin í allöngu máli ákvörðun stofnunarinnar í máli nr. 25/2020 er laut að fyrirkomulagi við sölu áskrifta að ensku úrvalsdeildinni í knattspyrnu. Þá er gefið í skyn að ætluð brot Símans séu á einhvern hátt ítrekuð. Ekki verður séð að þessar upplýsingar hafi verið umbeðnar af nefndinni eða eigi yfirleitt nokkurt erindi í umsögn stofnunarinnar.

Óþarft er hér að setja fram allar röksemdir Símans gegn þeim málatilbúnaði sem þarna birtist, enda málið nú rekið fyrir dómstólum. Nægir þó að benda á að ákvörðunin var að stórum hluta felld úr gildi af áfrýjunarnefnd samkeppnismála og er þess nú krafist að það verði gert að fullu fyrir dómstólum. Þá er óhjákvæmilegt að benda á að við töku ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins var um áratugur frá þeim atvikum sem síðast leiddu til sektarákvörðunar í garð Símans af hálfu samkeppnisyfirvalda.

Síminn áréttar í þessu samhengi að það er *bæði raunhæft og mögulegt* fyrir neytendur að kaupa mismunandi þjónustupætti Símans staka.

4. Samantekt og niðurlag

Einhliða umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um rannsókn stofnunarinnar á Heimilispakkanum inniheldur staðhæfingar sem Síminn hefur mótmælt undir rekstri málsins og telur sig knúinn til að leiðrétta í ljósi upplýsingagjafar.

Öll samtímagögn benda til þess að fjarskiptamarkaðir einkennist af mikilli samkeppni við fjölda sterkra keppinauta. Þá verður ekki litið framhjá miklum burðum stærri erlendra félaga til að sækja sér markaðshlutdeild á sjónvarpsmarkaði, eins og fjölmörg nýleg dæmin hafa sýnt.

Síminn telur fjarri lagi að félagið sé markaðsráðandi á nokkrum fjarskiptamarkaði og býr við afar öflugt samkeppnislegt aðhald frá fjárhagslega sterkum fyrirtækjum.

Virðingarfyllst,
LOGOS lögmannsþjónusta



Halldór Brynjar Halldórsson lögmaður