



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Samantekt á svörum úr samráði um þróun sjónvarpsmiðlunar og fjarskipta

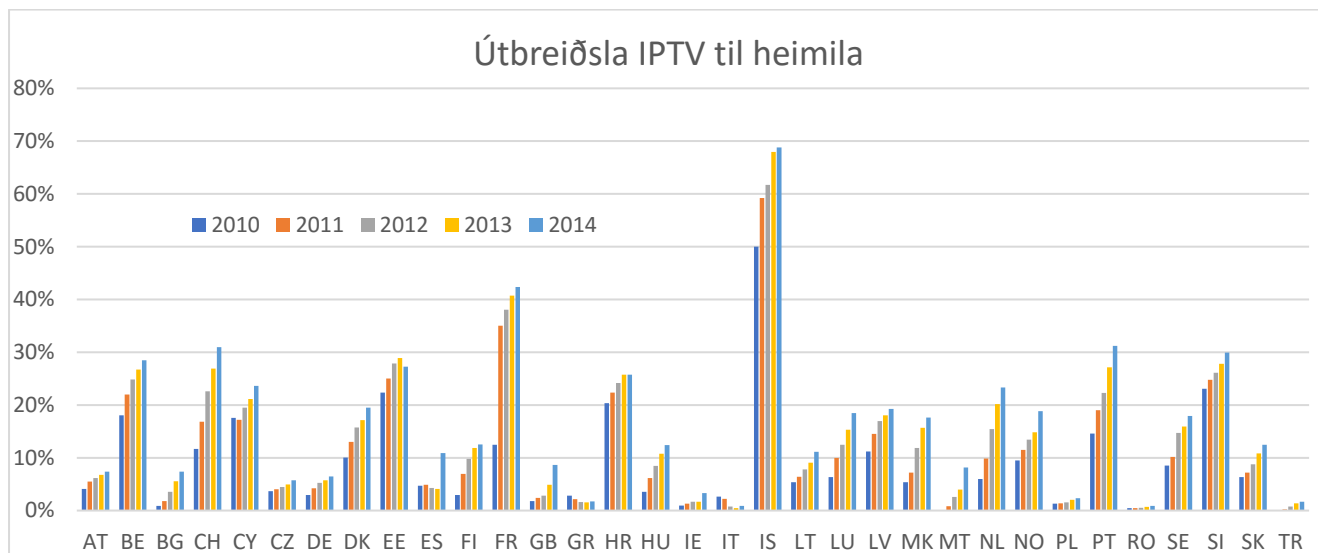
I. Inngangur

Þann 2. febrúar 2017 efndi Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) til samráðs um þróun sjónvarpsmiðlunar og fjarskipta hér á landi. Upphaflega stóð til að samráðið stæði til 16. febrúar sl. en þann 13. febrúar var samráðsfrestur framlengdur til 24. febrúar.

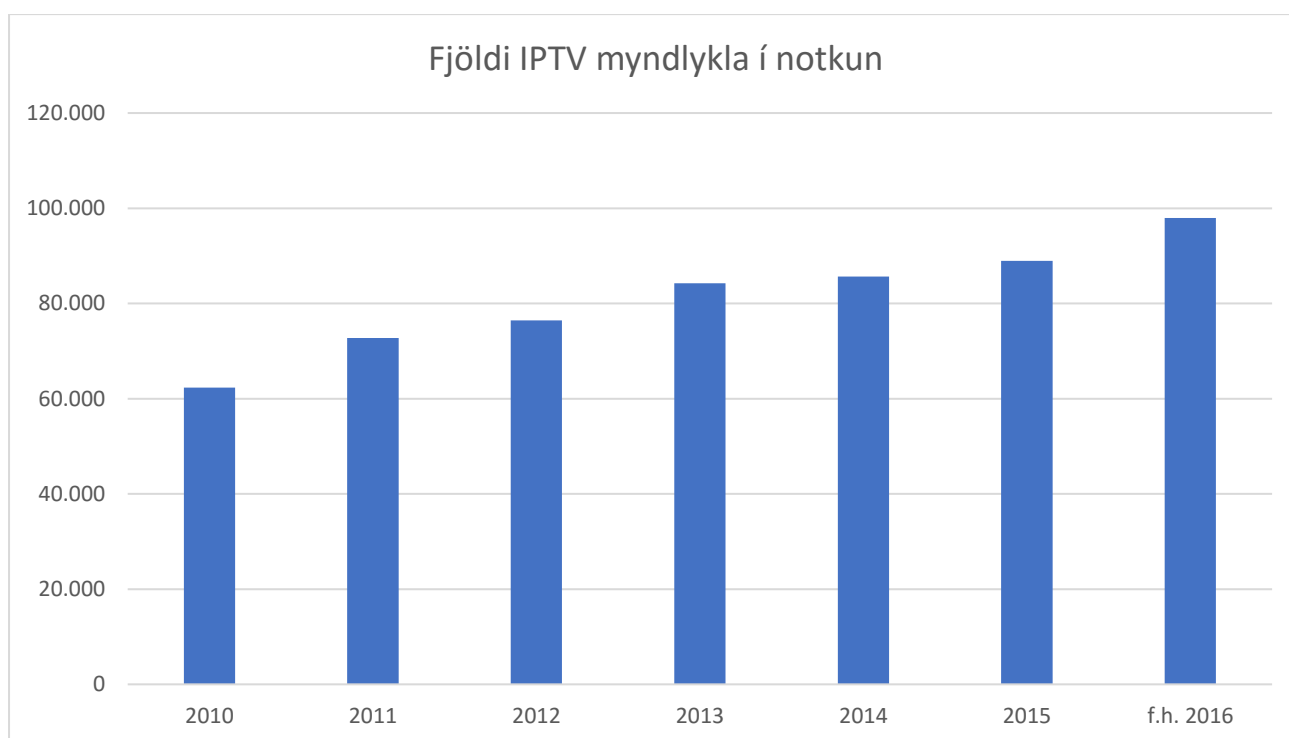
Fram kom í frétt PFS í tengslum við samráðið að það væri til komið vegna ágreinings sem uppi hefði verið um túlkun fjölmiðlalaga nr. 38/2011, en samkvæmt VII. kafla laganna væri PFS falið eftirlitshlutverk um framkvæmd flutningsréttarreglna og annarra tengdra atriða sem vörðuðu samskipti fjölmiðlaveitu og fjarskiptafyrirtækja.

Nánar tiltekið snýr ofangreindur ágreiningur um meint brot Símans á ákvæði 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, sem leggur bann við því að fjölmiðlaveita/efnisveita beini viðskiptavinum viðskiptamanna að tengdu fjarskiptafyrirtæki. Vodafone telur að Síminn brjóti umrætt ákvæði með því að hliðræn (ólínuleg) efnismiðlun Sjónvarps Símans standi ekki viðskiptavinum IPTV kerfis Vodafone til boða. Þá telur Gagnaveita Reykjavíkur (GR) að Síminn brjóti umrætt ákvæði með því að umrædd efnismiðlun standi ekki til boða á ljósleiðarakerfi GR á höfuðborgarsvæðinu, heldur aðeins á kerfi Mílu (dótturfélags Símans). Síminn mótmælir því að um brot á umræddu ákvæði sé að ræða. Ágreiningurinn snýr því aðeins að hliðraðri efnismiðlun en ekki línulegri, en línulegt sjónvarpsefni Sjónvarps Símans er dreift um IPTV kerfi Vodafone og er aðgengilegt á ljósleiðaraneti GR. Þess má geta að línulegt sjónvarpsefni Sjónvarps Símans er í opinni dagskrá og er gjaldfrjálst. Hins vegar er hin hliðraða myndmiðlun Sjónvarps Símans (Sjónvarp Símans Premium) aðeins boðin áskrifendum sem greiða fyrir aðganginn. Hér er fyrst og fremst um að ræða þjónustubætti eins og Tímaflakk og Frelsi.

Þá kom ennfremur fram í umræddri frétt að vægi fjarskiptafyrirtækja við dreifingu sjónvarpsefnis væri gríðarlega mikið hér á landi og mun meira en þekktist annars staðar í Evrópu. Ætti þetta ekki síst við um IPTV kerfi fjarskiptafyrirtækjanna, þ.e. sjónvarp sem dreift væri með fastri nettengingu. Þetta sæist vel á meðfylgjandi súluriti sem sýndi útbreiðslu IPTV til heimila í Evrópu á árunum 2010-2014. Útbreiðslan á Íslandi árið 2014 væri nærri 70%, en það land sem næst kæmi væri með rétt rúmlega 40% útbreiðslu. IPTV áskriftum hefði einnig fjölgað mjög hér á landi og hefðu verið um 98 þúsund um mitt árið 2016, sem væri 14% aukning frá árinu 2014.



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun, European Audiovisual Observatory og Cullen International



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

Ennfremur kom fram í fréttinni að þegar horft væri til stöðu og þróunar þessara mála teldi stofnunin að horfa þyrfti til tveggja meginþátta.

Annars vegar þess að IPTV kerfi væru lokuð dreifikerfi þar sem hægt væri að takmarka aðgang þeirra sem ekki væru með aðgang að viðkomandi kerfi. Fyrir neytendur gæti þetta t.d. þýtt að til þess að fá aðgang að ákveðnu sjónvarpsefni þyrfti viðkomandi að velja viðkomandi fjarskiptanet eða vera áskrifandi að fleiri en einu neti til að fá aðgang að því efni sem efnisveiturnar byðu upp á. Einnig yrði að hafa í huga að valkostir neytenda varðandi aðgengi gætu verið mismunandi eftir búsetu.

Hinn þáttur málsins snéri að markaðsstöðu fjarskiptafyrirtækja. Sú staða gæti komið upp hér á landi að tvö stærstu fjarskiptafyrirtækin starfræktu bæði lóðrétt samþættar og mjög öflugar fjölmiðlaveitur. Með lóðrétti samþættingu væri átt við að sama félagið veitti fleiri en einn þátt þjónustu sem eina heild, t.d.

að bjóða netþjónustu, internetaðgang, talsímaþjónustu og sjónvarpsþjónustu. Smærri fjarskiptafyrirtæki gætu átt erfitt með að leika eftir slíka lóðréttu samþættingu fjarskipta og myndmiðlunar. Ef aðgangur þessara smærri aðila að línulegri og/eða ólínulegri efnismiðlun stóru fyrirtækjanna tveggja yrði takmarkaður væri hætt við því að samkeppnisstaða minni fyrirtækjanna á fjarskiptamarkaði myndi versna.

Að lokum kom fram í umræddri frétt PFS að í meðfylgjandi samráðsskjali væri farið yfir þann ágreining sem uppi hefði verið um flutningsréttarákvæði fjölmiðlalaga, stöðu IPTV hérlandis og settar fram nokkrar spurningar sem óskað væri eftir svörum við.

Í ofangreindu samráðsskjali kom m.a. fram að möguleg skaðleg samkeppnisleg áhrif yrðu vísast meiri því hærri sem markaðshlutdeild IPTV sjónvarps væri sem hlutfall af sjónvarpsdreifingu í viðkomandi landi. Þá hefði vægi vörufléttna (e. bundling) í fjarskiptum aukist mjög hér á landi og í allri Evrópu á síðustu árum og líklegt væri að sú þróun myndi halda áfram. Þetta lýsti sér í því að neytendur kysu í síauknum mæli að kaupa alla þjónustubætti í einum pakka hjá sama fjarskiptafyrirtækinu, t.d. talsíma, farsíma, nettengingu og sjónvarp. Neikvæð samkeppnisstaða gæti því komið upp á íslenskum fjarskiptamarkaði ef fjarskiptafyrirtækjum væri heimilt að einskorða tiltekið form af sjónvarpsmiðlun, þ.e.a.s. ólínulega efnismiðlun, við eigin fjarskiptanet. Þá hefði þróun síðustu ára verið í þá átt að ólínuleg myndmiðlun væri að aukast á kostnað hinnar línulegu og væri sennilegt að sú þróun héldi áfram. Því eftirsóttara sem efnið yrði því skaðlegri áhrif gætu hlotist af slíku fyrirkomulagi þar sem samkeppni gæti skaðast og neytendur mögulega orðið fyrir tjóni, t.d. í formi færra valkosta.

II. Kallað eftir samráði

Í ofangreindu samráðsskjali kom fram að umrætt mál er varðaði meint brot Símans á 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga hefði ekki aðeins vakið athygli hjá aðilum málsins (Vodafone og GR¹) heldur einnig minni fjarskiptafyrirtækjum sem segjast uggandi yfir þróun mála. PFS efndi því til almenns samráðs um þróun sjónvarpsmiðlunar og fjarskipta hér á landi, svo aðrir en aðilar málsins fengju tækifæri til að tjá sig um sýn sína á þróunina og þær mögulegu hættur gagnvart markaðsaðilum og neytendum sem þar gætu leynst.

PFS kallaði því eftir svörum við eftirfarandi spurningum varðandi þetta efni:

1. Hvaða áhrif hefur sterk staða IPTV hér á landi á íslenskan myndmiðlunar- og fjarskiptamarkað?
2. Hvaða áhrif hefur sterk staða IPTV hér á landi á stöðu neytenda þegar kemur að aðgangi að vinsælu sjónvarpsefni?
3. Hvaða áhrif hefur það á samkeppni á fjarskiptamarkaði að ákveðið efni sé bundið við tiltekið net?
4. Skiptir máli hvort slík takmörkun (spurning 3) nái eingöngu til ólínulegs efnis?
5. Hvaða vægi hefur ólínulegt dagskrárefni í samhengi við vöruframboð fjarskiptafyrirtækja nú og í nánustu framtíð?
6. Er það mikilvægt fyrir samkeppnishæfni íslenskra efnisveitna að geta einskorðað efnið við tiltekið fjarskiptanet?
7. Annað sem umsagnaraðili vill koma á framfæri?

III. Niðurstöður samráðsins

Þeir aðilar sem skiluðu inn athugasemdum í samráðinu eru:

¹ Þess má geta að eftir að PFS efndi til umrædds samráðs hefur Míla gerst aðili að málinu.

1. Síminn
2. Gagnaveita Reykjavíkur (GR)
3. Vodafone
4. 365
5. Nova
6. Hringdu
7. Símafélagið
8. Hringiðan
9. TSC
10. Snerpa

Hér að neðan verður gerð grein fyrir helstu sjónarmiðum aðila sem fram komu við hinar sjö spurningar sem PFS lagði fram, auk þess sem Síminn og GR gerðu almennar athugasemdir sem ekki tengdust tilteknum spurningum með beinum hætti. Um er að ræða útdrátt svara umræddra aðila en í viðauka með skjali þessu má finna athugasemdir samráðsaðila í heild sinni.

Almennar athugasemdir

Síminn segir að samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar sé eignarrétturinn friðhelgur og engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Í fjölmiðlalögum væri að finna takmarkanir á eignaréttindum fjölmiðla- og fjarskiptafyrirtækja. Fyrri aðilinn þurfi að sæta skerðingu með því að afhenda fjarskiptafyrirtæki þjónustu til dreifingar, sbr. 44. gr. fjölmiðlaga nr. 38/2011, og síðari aðilinn þurfi að sæta því að veita fjölmiðlaveitu aðgang að kerfi sínu, sbr. 45. gr. sömu laga. Í báðum tilfellum væri skýrlega um að ræða skerðingu á eignarréttindum vegna *sjónvarpsútsendinga*. Löggjafinn hefði talið nauðsynlegt að setja þessar takmarkanir og falið PFS afmarkað eftirlit með flutningsreglum. Sérstaklega væri gengið út frá því að fyrirtæki ættu að freista þess að semja sjálf um flutning sjónvarpsútsendinga. Ef aðilum tækist ekki að ná samkomulagi um sjónvarpsútsendingar þá fyrst yrði hægt að leita til stjórnvalda. Engar slíkar reglur væri að finna um samningaviðræður aðila vegna ólínulegrar myndmiðlunar. Þá segði ekkert í lögnum að fjarskiptafyrirtæki sem jafnframt væri fjölmiðlaveita ætti að dreifa efni sínu yfir öll önnur fjarskiptanet. Slík ráðstöfun væri enda óhugsandi í ljósi þess að ólínulegt myndefni hefði ekki sama vægi og línuleg myndmiðlun, s.s. vegna íþróttaviðburða eða annað þess háttar.

Samkvæmt 7. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga skyldi fjölmiðlanefnd gera úttekt á aðgengi almennings á sjónvarpsútsendingum á þriggja ára fresti. Núna væru um 6 ár síðan að fjölmiðlalög hefðu verið samþykkt og greinilega ekki talin þörf á því að skoða aðgengi almennings að sjónvarpsútsendingum. Enga umfjöllun væri að finna í lögnum í tengslum við úttekt á aðgengi almennings að ólínulegu myndefni. Af þessari ástæðu væri ljóst að PFS hefði ekki heimild til þess að gera úttekt, en gæti aflað upplýsinga í tengslum við rannsókn. Í því ljósi teldi Síminn að PFS hefði ekki eiginlega heimild til þess að gera almenna úttekt og því enn þýðingameira að spurningar PFS væru opnar og til þess fallnar að fá hlutlaus sjónarmiðs aðila á markaðnum en ekki eins leiðandi og raun bæri vitni. PFS hefur ekki reynt að setja fram spurningar sem reyndi á í viðkomandi máli. Þannig skipti máli hvernig framboði af ólínulegu myndefni væri háttað og hvort skortur væri á slíku. Samkeppniseftirlitið hefði tekið tillit til erlendrar samkeppni en PFS virtist algerlega horfa fram hjá slíku. Innlend fyrirtæki væru í auknum mæli farin að bjóða upp á þjónustu sína með öðrum hætti. Síminn hefði sett Sjónvarp Símans í loftið á síðasta ári í gegnum frítt app, þannig að notendur þyrftu ekki sérstök tæki til þess að nálgast stöðina, heldur gætu horft á stöðina beint í farsíma eða spjaldtölvu.

Á síðasta ári hefði Netflix byrjað að selja þjónustu sína beint til Íslands og því ekki þörf á krókaleiðum líkt og áður. Þjónustan hefði þó verið aðgengileg til langs tíma á Íslandi og verið mikið notuð. Amazon hefði einnig byrjað að bjóða þjónustuna Amazon Prime á Íslandi. Google Play byði einnig upp á nýjar og gamlar bíómyndir gegn leigu eða kaupum. Þjónustu þessara þriggja aðila mætti nálgast í gegnum farsíma, spjaldtölvur eða sjónvörp beint. Einnig væri hægt að nálgast hluta þjónustu þessara aðila í gegnum Apple TV. Þá hefði Apple hafið sölu fjórðu kynslóðar Apple TV tækis haustið 2015 þar sem skýr sýn félagsins

væri að sjónvarp framtíðarinnar væri í gegnum app. Með tækinu væri hægt að nálgast myndefni Ríkisútvarpsins og 365, bæði sjónvarpsútsendingar sem og ólínulegt efni. Þá væri ljóst að erlend fyrirtæki væru farin að selja þjónustu sína beint og milliliðalaust til endanotenda og mörg þessara fyrirtækja byðu þjónustu sína líka í gegnum tæki eins og Apple TV. Þá væru ónefndir aðilar eins og Hulu, HBO og Sky NowTV (OTT app Sky) sem byðu upp á myndefni sem hægt væri að nálgast á Íslandi með einum eða öðrum hætti.

Þótt þessi fyrirtæki væru ekki að selja þjónustu sína með virkum hætti á Íslandi væri tiltölulega einfalt að nálgast efnið í flestum tilfellum. Sumt efni væri til að mynda unnt að nálgast án endurgjalds eins og BBC iPlayer. Að mati Símans myndi þessi þróun aukast á næstu misserum og líklega myndi aðgengi að myndefni í gegnum OTT aðila aukast verulega. Þá hefði framkvæmdastjórn ESB til skoðunar álitamál sem tengjast landfræðilegri aðgreiningu en takmörkun á slíku er líkleg til þess að auka aðgengi notenda að stafrænu efni yfir landamærin, án krókaleiða.

Innlend fjarskiptafyrirtæki markaðssettu þjónustu sína í auknum mæli þar sem lögð væri áhersla á þessa erlendu aðila, t.a.m. Nova sem byði sjónvarp yfir netið. Nova teldi sjónvarpsdreifingu um IPTV net að verða úrelta. Þessi sýn Nova væri ekkert svo fjarri lagi þar sem alþjóðleg greining Nielsen sýndi af aldurshópnum 15-49 ára ætluðu 30-40% af þessum hóp sem voru með áskrift af gervihnattasjónvarpi eða kapal sjónvarpi, að hætta með þjónustuna og færa sig í „online-only“ þjónustu. Nú þegar væri 25-30% af sama aldurshóp með áskrift að „online“ sjónvarpsþjónustum. Þetta hefði veruleg áhrif á þróun til framtíðar og gerði kröfu á aðila markaðarins að mæta þessum þörfum.

Miðað við aukningu í framboði á afþreyingarefni, bæði löglegu og í gegnum krókaleiðir, væri ljóst að framboð á afþreyingarefni, ólínulegu og línulegu, leiddi til þess að tiltekið myndefni (kvikmyndir eða þættir) hefði takmörkuð áhrif á ákvarðanatöku viðskiptavinar. Mismunandi sýn fyrirtækja á hið rétta þjónustuframboð væri jákvæð fyrir samkeppni, kæmi í veg fyrir einsleitan markað og yki valkosti neytenda.

Síminn teldi að PFS liti framhjá nokkrum vegamiklum atriðum í samráðsskjali sínu og spurningarnar sem PFS leitast ekki við að fá svör við væru áhyggjuefni, t.d. alþjóðleg þróun og áhrif hennar á innlendan markað, mismunandi kröfur til innlendra aðila og erlendra aðila hvað reglusetningu varðaði og síðast en ekki síst eðli viðkomandi myndefnis. Eitt af meginatriðunum sem nauðsynlegt væri að líta til væri mismunandi eðli myndefnis. Óumdeilt væri að erlendar stofnanir, t.d. Ofcom og framkvæmdastjórn ESB, legðu í sérstakar greiningar á því hvaða myndefni væri talið lykilefni eða nauðsynlegt fyrir aðila, sem byðu upp á sjónvarpsþjónustu, að hafa aðgengi að. Í þeim tilvikum þar sem slíkar stofnanir hefðu lagt kvaðir á meðferð myndefnis þá væri það á grundvelli ítarlegrar rannsóknar um eðli myndefnis og áhrif þess á markaðinn, líkt og PFS sagðist myndi gera en hefði enn ekki látið verða af.

Á Íslandi væru lagðar kvaðir á allar sjónvarpsútsendingar, án tillits til þess efnis sem þær senda út, sem Símanum þætti vera ómálefnaleg og ónauðsynleg íhlutun í eignaréttindi. Til þess að sú úttekt sem PFS legði í, gæti skilað tilætluðum árangri væri óhjákvæmilegt að PFS gerði raunverulega úttekt á álitamálinu, en ekki aðeins á afmörkuðum hluta þess og að miklu leyti þýðingarlausum atriðum. Augljóst væri að miðað við spurningar sem PFS setti fram þyrfti að skoða málið betur og sinna raunverulegri rannsókn, fyrst og fremst til þess að stofnunin hefði nægilega þekkingu á framboði og eftirspurn eftir fjölmiðlaþjónustu. Í of miklum mæli væri að finna ályktanir PFS sem væru byggðar á mjög einföldum tölfræðiupplýsingum án þess að skýringa væri leitað. Slík væri brot á rannsóknarreglu stjórnsýslulaga.

Fyrir fyrirtæki sem byðu upp á internetþjónustu, þá væri ekki nauðsynlegt að þau byðu líka upp á sjónvarpsþjónustu, eins og forstjóri Nova hefði staðfest. Sjónvarp Símans væri óumdeilanlega ekki myndefni sem teldist sem lykilefni. Þá er ólínuleg myndmiðlun sem Síminn byði upp á ekki heldur forsenda fyrir því að bjóða upp á sjónvarpsþjónustu. Dæmi um slíka þjónustu er SíminnKrakkar, Sjónvarp Símans Premium sem og SíminnBíó sem væru allt ólínuleg myndmiðlun. Framangreindir þjónustuþættir væru t.d. ekki í boði í gegnum sjónvarpsþjónustu Vodafone. Þrátt fyrir það hefðu 37 þúsund viðskiptavinir verið með áskrift að sjónvarpsþjónustu Vodafone og hefði fjöldinn vaxið um 6% milli 1. hl. 2015 og 1.hl.2016. Þetta sannaði að

umrædd þjónusta Símans væri ekki forsenda fyrir því að geta boðið upp á sjónvarpsþjónustu. Þaðan af síður hefði sjónvarpsþjónusta Símans neikvæð áhrif á samkeppni vegna internetþjónustu. Vodafone byði upp á eigið efni. 365 gerði það líka. Nova gerði það ekki og ekki heldur fyrirtæki eins og Hringdu sem hefði verið að vaxa verulega hratt á undanförunum árum. Þetta væru einfaldlega mismunandi viðskiptamódel sem fyrirtækin legðu áherslu á.

Sem sönnun fyrir því að ekkert af því myndefni sem Síminn byði upp á teldist vera ómissandi væri sú staðreynd að stöðin væri ekki aðgengileg í gegnum UHF kerfi Vodafone sem byggt hefði verið upp á grundvelli samnings við RÚV. Ef stöðin væri lykilforsenda fyrir veitingu sjónvarpsþjónustu þá hefði Vodafone dreift stöðinni. Vodafone hefði ekki einu sinni óskað eftir dreifingu á stöðinni þrátt fyrir að slíkt yrði gert án þess að félagið þyrfti að greiða Símanum fyrir að fá aðgang að stöðinni. Vodafone ekki heldur óskað eftir því að fá að dreifa Sjónvarpi Símans í gegnum IPTV þjónustu Vodafone. Þá væri Sjónvarp Símans Premium og SíminnKrakkar ekki í boði í gegnum sjónvarpsþjónustu Vodafone. Vodafone hefði hins vegar bætt vel í fjölda viðskiptavina á meðan fjöldi viðskiptavina Símans með sjónvarpsþjónustu hefði að miklu leyti í staðið í stað.

Það efni sem skipti notanda mestu máli að mati Símans væri tímaháð, þ.e. beinar útsendingar af viðburðum, einkum íþróttaviðburðum. Þá væri augljóst að stöðvar RÚV væru dæmi um þjónustu sem væri lykilforsenda fyrir rekstri sjónvarpsþjónustu. Sem rökstuðning fyrir slíku mætti einfaldlega vísa til áhorfstalna Gallup þar sem aðalrás Ríkisútvarpsins væri með 60% hlutdeild í áhorfi. Þá væri Stöð2 líklega einnig með sambærilega stöðu vegna íþrótt- og fréttæfnis. Lykilatriði væri að PFS hefði engar upplýsingar um viðhorf neytenda til tiltekens myndefnis. Það mætti líta til framkvæmdar hjá Ofcom við mat á því hvort sjónvarpsefni gæti haft áhrif á val neytenda. Eins og skýrlega kæmi fram í greiningu Ofcom þá væru ákveðin skilyrði sem þyrftu að vera fyrir hendi til þess að myndefni teldist hafa þýðingu og gæti verið til þess fallið að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Í fyrsta lagi þyrfti að vera um að ræða tiltekið myndefni sem hefði áhrif á verulegan hluta kaupenda og erfitt væri að finna staðgöngu fyrir. Ekki væri nauðsynlegt að hafa nákvæmlega sama efni, heldur ef notendur litu ekki á eitthvað annað efni sem góðan valkost, gæti viðkomandi efni verið þess eðlis að ekki væri hægt að bjóða eitthvað annað í staðinn. Það hefði því ekki neikvæð áhrif á markaðinn þótt neytendur hefðu ekki aðgang að nákvæmlega sama efni hjá öllum sjónvarpsþjónustuveitendum, heldur lykilefni sem væri ekki hægt að bjóða í staðinn.

Í þessu sambandi mætti einnig nefna að Ofcom gerði greiningu á því hvaða efni gæti verið skilgreint sem lykilástæða fyrir því að velja sjónvarpsþjónustu. Niðurstöður hvað varðaði myndefni eins og bíómyndir eða hágæða drama eða seríu og hvort slíkt hefði áhrif hefðu verið áhugaverðar. Niðurstaðan var að svo væri ekki. Það væri því ljóst að tiltekið afþreyingarefni hefði ekki áhrif á val neytenda heldur frekar íþróttæfni að mati Ofcom.

Áskorun þeirra aðila sem byðu upp á sjónvarpsþjónustu væri að bjóða upp á framboð af myndefni sem höfðaði til neytenda, gæði væru fullnægjandi, upplifun væri jákvæð og að verðlagning væri sanngjörn. Verulegt samkeppnislegt aðhald væru á markaðnum þar sem framboð af efni væri yfirdrifið nægilegt, aðgengi auðvelt og verðlagning almennt sanngjörn.

GR tekur undir þau sjónarmið PFS sem fram koma í samráðsskjali stofnunarinnar, varðandi þá einstöku hættu sem stafar að íslenskum sjónvarps- og fjarskiptamarkaði vegna mikillar útbreiðslu IPTV-þjónustu og sterkrar lóðréttar samþættingar í starfsemi stærsta fjarskiptafyrirtækis á Íslandi. GR tekur einnig undir það að við þessar aðstæður sé sértaklega mikilvægt að gæta þess að þessi staða hafi ekki þau áhrif að áskrifendur „lokist“ inni á tilteknu fjarskiptaneti og/eða velji fjarskiptanet út frá því efni sem þar stendur til boða. Telur GR að samkeppni í aðgangsnetum eigi að fara fram á grundvelli gæða og flutningsgetu viðkomandi kerfa, sem og verði og gæðum þeirrar þjónustu sem viðskiptavinum aðgangsneta er boðin í tengslum við aðgang að netunum. Verði staðan þannig að efnisframboð á sjónvarpsmarkaði ráði vali á fjarskiptanetum muni það hafa skaðleg áhrif á samkeppni í grunnetum, sem skaða muni neytendur og rýra valkosti þeirra. Slík þróun sé að mati Gagnaveitu Reykjavíkur ekki í samræmi við markmið fjarskiptalaga nr. 81/2003.

Spurning 1 – Hvaða áhrif hefur sterk staða IPTV hér á landi á íslenskan myndmiðlunar- og fjarskiptamarkað?

Síminn gerði athugasemd við spurningu PFS sem að mati félagsins væri ekki nægilega skilgreind eða afmörkuð. Fyrir það fyrsta gæfi PFS sér það að staða IPTV væri sterk án frekari rannsóknar. Það að IPTV þjónusta væri útbreidd væri ekki það sama og að staða þjónustunnar væri sterk í samkeppnislegu tilliti. Framboð á sjónvarpsefni yfir netið, í gegnum snjalltæki, Apple TV, Roku eða beint í sjónvarp væri verulegt. Væri framboð, gæði og verðlagning á þjónustunni ekki samkeppnishæft blasti við að útbreiðsla á þjónustunni myndi taka breytingum. Þetta væri því áskorun og um leið verulegt aðhald á þjónustuveitendum að vera vakandi í samkeppni og bjóða neytendum þjónustu sem þeir vildu nota og greiða fyrir.

Ástæðan fyrir því að aðrar leiðir hefðu ekki náð vinsældum væru mismunandi. Þannig yrði ekki litið framhjá þeirri staðreynd að á Íslandi væru aðeins 130-140 þúsund heimili. Til þess þyrfti að búa til dreifikerfi þar sem kostnaðurinn ætti að vera þess eðlis að notendur gætu greitt fyrir þjónustuna. Gervihnattadreifing væri það kostnaðarsöm að íslenskur markaður gæti ekki staðið undir slíkum kostnaði. Þá væri Digital Ísland kerfið ekki með sömu gæði og virkni og önnur þjónusta og réði einfaldlega ekki við sömu framþróun og önnur þjónusta. IPTV þjónusta byði upp á gæði og virkni sem einfaldlega höfðaði til neytenda og verðlagning væri þannig úr garði gerð að þjónustan væri notuð. Það væri að mati Símans jákvætt. Það að Íslendingum stæði til boða aðgengi að sjónvarpsþjónustu sem væri með því besta sem gerðist erlendis væri athyglisvert, sérstaklega í ljósi þess að markaðurinn væri mun erfiðari í ljósi smæðar sinnar.

Þá vísaði PFS til þess hvaða áhrif IPTV hefði á fjarskiptamarkað eða myndmiðlunarmarkað. Hvorugur markaðanna væri til. Það væri ekki til neitt sem hétu fjarskiptamarkaður í samkeppnislegum skilningi. Annað hvort tilheyrði þjónusta tilteknum markaði eða ekki. Því hefði PFS þurft að skýra nákvæmlega hvaða þjónustu um ræddi og hvaða markað verið væri að fjalla um. Þá væri heldur ekki til neinn markaður sem hétu myndmiðlunarmarkaður. Það væri til markaður fyrir áskriftarsjónvarp, markaður fyrir opið sjónvarp og markaður fyrir leigu eða sölu á stökum titlum. Þá væri einnig til markaður fyrir auglýsingar í ljósvakamiðlum. Mögulega má skilgreina sérstakan markað fyrir áskrift að sérhæfðu sjónvarpi, eins og vegna íþróttastöðva. Því væri óljóst hvaða þjónustuþætti PFS ætti við í spurningu sinni þar sem það væri ekki útskýrt. Til þess að fá viðeigandi viðbrögð hefði þurft að afmarka það álitaefni sem við ætti með viðhlítandi hætti.

Það mætti hins vegar fullyrða að útbreiðsla IPTV þjónustu á Íslandi hefði jákvæð áhrif á framboð að sjónvarpsþjónustu, hvort sem það væri áskriftarsjónvarp, leiga á myndefni eða innlendan markaði fyrir framleiðslu á sjónvarpsefni. Ísland stæði mjög framarlega í þróun og hraða fastlínutenginga. IPTV hefði einnig leitt til þess að aukið framboð af nýjum vörum stæði neytendum til boða, eins og Pay-per-view lausnir. Þá byði þjónustan upp á marga aðra kosti eins og útvarp.

Framboð á sjónvarpsþjónustu væri frekar gott á Íslandi. Valkostir neytenda í fjarskiptabjónustu væru margir og fjölbreyttir. Hægt væri að velja á milli pakkalausna, mismunandi samsetningar þjónustu og ólíkra viðskiptamóðela. Mikilvægt væri að hafa í huga að um væri að ræða lítinn markað sem leiddi til þess að kostnaður við kaup á myndefni yrði alltaf óhagkvæmur. Því yrði ekki betur séð en að framboð á IPTV þjónustu hefði jákvæð áhrif á framboð á myndefni, hvort sem það væri ólínuleg þjónusta eða sjónvarpsútsendingar. Síminn teldi að áherslan ætti að vera á að jafna stöðuna fyrir innlenda og erlenda aðila þannig að innlendir aðilar gætu í auknum mæli keppt við erlenda aðila með sambærilegu vöruframboði á jafnræðisgrundvelli.

GR sagði að sterk staða IPTV hér á landi byði upp á möguleika á takmörkunum á valkostum neytenda hvað varðaði val á fjarskiptanetum. Með því að einn aðili á markaði, sem hefði lagt ofuráherslu á þróun sjónvarpsþjónustu sinnar og fullyrti að hann væri með besta IPTV sjónvarpskerfi landsins, starfrækti kerfið eingöngu á fjarskiptaneti dótturfélags síns, skapaðist takmörkun í vali á fjarskiptanetum.

Vodafone tók fram að sterk staða IPTV hér á landi hefði m.a. þau áhrif að það myndaðist hvati hjá fjarskiptafyrirtækjum að misnota stöðu sína með lóðrétttri samþættingu. Þannig hefði Síminn þegar misnotað markaðsráðandi stöðu sína á markaði fyrir aðgang að IPTV (um 60% markaðshlutdeild) ásamt því að gerast

brotlegur við 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga með því að beina viðskiptum viðskiptamanna sinna að tengdu fjarskiptaneti Mílu.

365 sagði þær aðferðir sem áhorfendur sjónvarpsefnis hér á landi gætu valið um væri dreifing um loftnet, IPTV og OTT (Over-the-top Content). Dreifing um loftnet byði ekki upp á ólínulegt áhorf, en möguleikinn á ólínulegu áhorfi skipti áhorfendur verulegu máli. IPTV-dreifileiðin gerði áhorfendum kleift að velja um mun fleiri sjónvarpsstöðvar og velja um mun meira afþreyingarefni, auk þess sem hún styddi við ólínulegt áhorf. Tilkoma IPTV hefði því haft mjög jákvæð áhrif á íslenskan myndmiðlunar- og fjarskiptamarkað. Ljóst væri þó að áhrif og tilkoma IPTV væru að öllum líkindum tímabundin, enda væri OTT sífellt að sækja í sig veðrið, bæði hvað varðaði efnisinnihald og aukið og bætt aðgengi að efni.

Nova taldi augljóst að staða IPTV væri svo sterk hér á landi að þau tvö fyrirtæki sem byðu þá þjónustu störfuðu á fákeppnismarkaði og hefðu þar sameiginleg markaðsyfirlráð, þ.e. Síminn og Vodafone. Önnur fjölmiðlafyrirtæki væru háð viðkomandi aðilum um dreifingu efnis síns, hvort sem það væri línulegt eða ólínulegt. Þráðlaus dreifikerfi skorti verulega tæknilega hæfni og þéttleika til að vera samkeppnishæf við IPTV. Það blasti því við að dreifing myndefnis/sjónvarps/vod á Íslandi færi fyrst og fremst fram um fjarskiptakerfi Símans og Vodafone. Aðilar sem kepptu á myndefnismarkaði væru háðir aðgangi að þessum fjarskiptakerfum.

Hringdu taldi að sterk staða IPTV hefði góð áhrif á íslenskan myndmiðlunarmarkað þar sem dreifing á efni væri auðveld og skilaði efni vel til neytenda, bæði hvað varðaði gæði og magn efnis. Hins vegar hefði samtvinnun á sjónvarps- og fjarskiptaþjónustu skaðleg áhrif á minni fjarskiptafyrirtæki sem væru ekki með sína eigin IPTV sjónvarpsþjónustu. Umtalsverða fjárfestingu þyrfti til að koma upp IPTV dreifingarkerfi. Því væri ólíklegt að þriðja eða hvað þá fjórða slíka kerfið á smáum innlendum markaði ætti sér lífsvon. Samþætting IPTV við fjarskiptaþjónustu, sérstaklega internetþjónustu, gæti skert samkeppnisstöðu smærri internetþjónustuaðila og mætti mögulega telja eina helstu ástæðu þess hve lengi Síminn hefði haldið hlutdeild sinni á internetþjónustumarkaði undanfarinn áratug.

Símafélagið sagði að ein afleiðing þess hve sterk staða IPTV væri á Íslandi væri að þau fjarskiptafyrirtæki sem starfræktu slík sjónvarpskerfi væru nú í mun sterkari stöðu gagnvart öðrum fjarskiptafyrirtækjum, bæði að ná viðskiptavinum til sín frá öðrum fjarskiptafyrirtækjum og að halda viðskiptavinum í öðrum þjónustum. Það væri áberandi á markaði að nú væri boðin samþætting almennrar fjarskiptaþjónustu við sjónvarpsþjónustu með heildarpakka (Heimilispakkinn hjá Símanum, Vodafone One og Tilboðspakkar hjá 365. Eins og greiningar hefðu sýnt væri meirihluti heimila á Íslandi með IPTV og væru því óhjákvæmilega í viðskiptum við þau fyrirtæki sem einokuðu sjónvarpsþjónustumarkaðinn. Þar sem þau fyrirtæki byðu einnig fjarskiptaþjónustu ykjast verulega líkur á því að fólk veldi að kaupa almenna fjarskiptaþjónustu með sjónvarpsþjónustunni í stað þess að skipta við fleiri en einn aðila. Samþætting þjónustu í heildarlausnum (pökkum) ýtti enn frekar undir það.

Leiða mætti að því líkum að hætta sé á að verðlagningu á almennri fjarskiptaþjónustu sé haldið lágri þegar einnig væri boðið sjónvarp. Með þessu skapaðist sú hætta að þessi fjarskiptafyrirtæki byðu almenna fjarskiptaþjónustu með lægri framlegð en annars væri gert og tæki hana þess í stað inn á sjónvarpsþjónustunni. Með öðrum orðum að almenn fjarskiptaþjónusta væri niðurgreidd af sjónvarpsþjónustu. Sú staða að aðeins eitt fyrirtæki (Vodafone) byði IPTV á kerfi GR ylli því að markaðshlutdeild þess félags væri hlutfallslega meiri á því kerfi en öðrum kerfum. Auk þess leitaði Vodafone markvisst til viðskiptavina sinna í sjónvarpsþjónustu á kerfi GR sem ekki væru með aðrar þjónustur hjá því.

Hringiðan telur að hin sterka staða IPTV hafi haft veruleg áhrif á fjarskiptamarkað á Íslandi. Sú staða veitti Símanum og Vodafone forskot þar sem félögin gætu “bundlað” þjónustum saman og notandinn vildi oft hafa hluti einfalda og kysi því að versla alla sína þjónustu á einum stað. Fjöldi notenda DSL tenginga hefði tvöfaldast frá 2004 til 2014 hjá Símanum og Vodafone, en samsvarandi fjölgun væri ekki að finna hjá öðrum þjónustuveitum. Væri það mat Hringiðunnar að IPTV þjónustur hefðu haft lykiláhrif hér. Teldi Hringiðan að til að tryggja samkeppni á íslenskum fjarskiptamarkaði þyrfti að tryggja minni fjarskiptafyrirtækjum

dreifingu IPTV þjónustna Símans og Vodafone yfir netkerfi Mílu og GR í heildsölu. Hringiðan hefði leitaðist eftir því hjá Vodafone að hafa afruglara hjá sér til að afhenda með internettengingum Hringiðunnar en Vodafone hefði ekki áhuga á slíku. Síminn byði tæknilega upp á að afhenda IPTV þjónustu en hefði sett slík skilyrði og slíkar aðgangshindranir að það væri ekki á færi minni þjónustuveitna að gera slíkt samkomulag við Símann.

TSC kveður hina sterku stöðu IPTV taka áskrifendur frá smærri fjarskiptafyrirtækjum, t.d. vegna pakkatilboða og vandkvæða við að fá allt sjónvarpsefni á einum stað. Tæknilega væri ekkert því til fyrirstöðu að vera með myndlykla samtímis bæði frá Símanum og Vodafone yfir sömu nettengingu. Það skorti bara viljann hjá þeim til að leyfa það.

Snerpa sagði að þessi sterka staða IPTV kerfa ýtti undir sölu á fjarskiptamarkaði að vissu leyti. Á Vestfjörðum og víðar úti á landi háttaði þannig til að gjarna væru gervihnettir í skugga á bak við fjöll og IPTV væri því eina leiðin til að taka við erlendum stöðvum.

Spurning 2 – Hvaða áhrif hefur sterka staða IPTV hér á landi á stöðu neytenda þegar kemur að aðgangi að vinsælu sjónvarpsefni?

Síminn telur að sú staðreynd að 70% heimila séu með IPTV þjónustu sé hvorki til marks um það hvort þjónustan sé sterk eða veik. Eina ályktunin sem hægt væri að draga væri að 70% heimila væru áskrifendur að IPTV þjónustu. Aðrar þjónustuleiðir fyrir innlenda sjónvarpsþjónustu hefðu að miklu leyti ekki verið í boði eða verið óhagkvæmar og ekki notendavænar. Heilbrigð samkeppni milli aðila á markaði hefði verið drifkrafturinn í því að fyrirtækin fjárfestu í þróun og nýjungum. Aðilar sem byðu upp á IPTV þjónustu erlendis væru í flestum tilfellum að vaxa. Það að bera Ísland saman við erlend ríki án þess að greina ástæður þess hvers vegna staðan væri ólík á Íslandi væri ótækt. Erlendis hefðu aðrar þjónustutegundir verið í boði, markaðsgerðin verið með öðrum hætti og stærri notendamarkaður verið til staðar, sem leiddi til þess að dýrar lausnir gætu náð viðunandi stærðarhagkvæmni. PFS gæti einfaldlega ekki dregið neinar ályktanir af fjölda heimila með IPTV þjónustu nema skoða markaðinn og viðhorf notenda. Að mati Símans væri útbreiðsla á IPTV þjónustu verulega jákvæð fyrir neytendur sem gætu nálgast sjónvarpsefni í betri gæðum og á betri kjörum en ella.

Sjónvarpsþjónusta um kapalkerfi hefði aldrei náð vinsældum. Sjónvarpsþjónusta um gervihnött hefði aðeins náð vinsældum í þeim tilgangi að sækja erlenda sjónvarpsþjónustu. Það blasti því við að ef 70% heimila notuðu innlenda sjónvarpsþjónustu eflði það innlenda starfsemi. Innlend sjónvarpsframleiðsla ætti fyrir vikið auðveldara með að ná til markaðarins á Íslandi. Ef IPTV þjónusta væri með lakari útbreiðslu væri aðgengi notenda á Íslandi að innlendu sjónvarpsefni, sem og aðkeyptu sjónvarpsefni með talsetningu eða textun, lakari.

Hvati þeirra aðila sem byðu upp á sjónvarpsþjónustu væri að tryggja sér framboð á efni, bæði með því að fjárfesta í slíku efni sjálfir eða bjóða upp á efni frá þriðja aðila, með sama hætti og Netflix og Amazon gerðu. Ef innlend fyrirtæki ætluðu sér að standast samkeppni við erlenda aðila væri mikilvægt að bjóða upp á þjónustu sem væri samkeppnishæf. Síminn hefði í þessum tilgangi fjárfest í þáttaröðum sem myndu verða sýndir á Íslandi og vonandi erlendis. Síminn myndi ekki nota fjármagn af þessu tagi nema hægt væri að hagnýta efnið sem hluta af áskriftarþjónustu. Mikil áhætta væri fólgin í því að framleiða innlent efni, ekki aðeins hvort umrætt efni næði vinsældum heldur einnig að tryggja að efninu yrði ekki dreift með ólögmatum hætti. Það blasti við að ómögulegt væri að selja notendum staka þætti og ná fyrir kostnaði og því væri óhjákvæmilegt að nýta þætti til þess að viðhalda áhuga notenda á sjónvarpsþjónustu.

Síminn áréttaði athugasemdir sínar við skilgreiningu á afmörkun á myndefni en tilvísun til „vinsæls sjónvarpsefnis“ væri ekkert afmörkuð. IPTV þjónusta yki aðgang að myndefni og væri aðeins ein af mörgum leiðum sem notendur gætu nýtt sér til þess að nálgast áhugavert myndefni. Eins og kom fram í greiningu

Ofcom þá þyrftu notendur ekki að nálgast nákvæmlega sama myndefni hjá öllum heldur þyrfti það að vera sambærilegt.

Síminn teldi að IPTV þjónusta hefði aukið þjónustu, framboð og valkosti fyrir neytendur. Þá væri verulegt framboð að sjónvarpsefni á netinu sem neytendur gætu nálgast án þess að kaupa sjónvarpsþjónustu af innlendum aðila. Þegar allt væri tekið saman væri IPTV þjónusta aðeins einn af mörgum valkostum sem stæðu neytendum til boða til. Valkostir væru margir og möguleikar fjölbreyttir. Það væri jákvætt fyrir neytendur.

GR telur að sterk staða IPTV hér á landi gæti haft jákvæð áhrif á stöðu neytenda, þar sem aðgengi að línulegu og ólínulegu efni væri mjög gott. Það væri hins vegar forsenda slíkra jákvæðra áhrifa gagnvart neytendum, að heilbrigð samkeppni ríkti á hverju stigi markaðarins en samtvinnun og lóðrétt samþætting réði ekki ríkjum á sjónvarps- og fjarskiptamarkaði. Sú staða að annað IPTV kerfið á markaðnum væri aðeins í boði um fjarskiptanet dótturfélags þess sem það rekur, takmarkaði án nokkurs vafa aðgang að sjónvarpsefni viðkomandi veitu. Þetta fyrirkomulag takmarkaði valkosti neytenda og hefði áhrif á mörgum heimilum varðandi val á fjarskiptaneti.

Vodafone segir neytendur eiga það á hættu að þurfa að velja tiltekin fjarskiptafyrirtæki til að geta haft aðgang að eftirsóknarverðu efni, þ.e. ef lokuð strategía fjarskiptafyrirtækja (e. walled garden) verður látin viðgangast í andstöðu við ákvæði fjölmiðlalaga og skýran vilja löggjafans.

365 telur að almennt séð hefði sterk staða IPTV hér á landi mjög jákvæð áhrif á stöðu neytenda, hvað varðaði aðgang að vinsælu sjónvarpsefni. Það væri því mikilvægt að aðgangur að myndefni réðist ekki af vali neytenda á fjarskiptafélagi.

Nova sagði að áhrifin væru þau að aðili sem byði upp á vinsælt sjónvarpsefni myndi bjóða efnið á IPTV-veitu, einfaldlega vegna þess að langflest heimili væru nú þegar tengd við IPTV kerfin. Þar af leiddi að aðili sem væri eigandi að bæði fjarskiptakerfi og myndveitu hefði beinan hag af því að tvinna saman notkun fjarskiptakerfis síns við eigin myndveitu. Sú staða væri uppi hér á landi að Síminn, sem hefði yfirburðastöðu hvað varðaði IPTV markaðinn, byði eingöngu upp á sitt eigið myndefni yfir eigið fjarskiptakerfi. Undantekning væri línuleg dagskrá Sjónvarps Símans. Neytendur yrðu því að versla fjarskiptaþjónustu af Símanum vildu þeir hafa aðgang að efni sem þeim stæði aðeins til boða í Sjónvarpi Símans. Að mati Nova væri þessi staða algerlega óásættanleg. Nova teldi að neytendur yrðu að eiga rétt á því að versla þá myndefnisþjónustu sem þeir sæktust mest eftir án þess að þeim væri gert að versla fjarskiptaþjónustu hjá sama aðila. Ekki mætti líta framhjá þeirri staðreynd að um væri að ræða aðila sem hefði yfirburðastöðu á markaði, bæði á fjarskipta- og IPTV markaði. Gera yrði þá lágmarkskröfu að slíkur aðili héldi aðskilnaði í rekstri sitt hvors þjónustubáttarins og að neytendur gætu valið annan þjónustubáttinn án tillits til hins.

Nova teldi að sömu sjónarmið ættu einnig við um aðra á markaði, að ekki ætti að vera heimilt að spyrða saman fjarskiptaþjónustu og myndefnisþjónustu. Kynnt hefðu verið áform Vodafone og 365 miðla um sameiningu. Vegna þess samkeppnisumhverfis sem ríkti hér á landi væri líklegt að sameinað fyrirtæki gæti tækið upp sömu skilyrði um samtvinnun efnis- og fjarskiptaþjónustu og Síminn. Sú staða myndi gera núverandi stöðu á markaði enn verri gagnvart neytendum en nú væri.

Hringdu telur að sterk staða IPTV hafi góð áhrif á íslenskan myndmiðlunarmarkað þar sem dreifing á efni væri auðveld og skilaði efni vel til neytenda bæði hvað varðaði gæði og magn efnis. Hins vegar hefði samtvinnun á sjónvarps- og fjarskiptaþjónustu skaðleg áhrif á minni fjarskiptafyrirtæki sem væru ekki með sína eigin IPTV sjónvarpsþjónustu.

Símafélagið taldi þróunina almennt jákvæða. Með IPTV virtist framboð á efni hafa aukist og væri auk þess aðgengilegt í ólínulegri dagskrá og/eða í svokölluðum leigum. Þessi þjónusta hefði ekki verið í boði áður þegar sjónvarpi var dreift yfir eldri dreifikerfi. Hinsvegar virtust IPTV sjónvarpsrekendur markvisst sankar

að sér einkadreifingarrétti og læsa efni innan sinna kerfa, ýmist alfarið eða með því að gera það eingöngu aðgengilegt í línulegri dagskrá til annarra IPTV sjónvarpsrekenda með það að markmiði að byggja samkeppnishindranir. Þetta væri sérstaklega áberandi hjá Símanum sem ekki byði sjónvarpsþjónustu á kerfum GR (væntanlega með hagsmuni dótturfélagsins Mílu í huga).

Hringiðan sagði þetta takmarka töluvert valfrelsi neytenda þar sem neytendur sem ættu jafnvel ekki kost á háhraðaneti yfir kerfi Mílu, en ættu kost á því yfir kerfi GR, gætu ekki horft á Sjónvarp Símans í tímaflakki. Fjarskiptafyrirtæki, sem jafnframt væru efnisveitendur, mismunuðu þannig neytendum með ákvörðunum sínum.

TSC sagði að af þessu hlytust góð áhrif vegna tiltölulega auðvelds aðgengis, en þó væru hindranir þar sem að það væri ekki sjálfgefið að hægt væri að nálgast allt efni frá hvaða netþjónustu sem væri.

Snerpa sagði að myndbandaleigur hefðu lagst af vegna vinsælda IPTV og OTT-þjónustna eins og Netflix. Það ýtti enn frekar undir að þeir sem vildu leigja sér nýtt og nýlegt myndefni nýttu sér IPTV og OTT. Jafnframt hefði úrval efnis breyst, ýmist til hins betra eða verra. Þeir sem væru verr settir með bandbreiðar tengingar, t.d. í dreifbýli eða í einhverri fjarlægð frá næstu símstöð, ættu erfiðara en aðrir með að nýta sér þessar þjónustur og því hefði aukist áhersla á að bæta netsamband beinlínis vegna myndmiðlunar.

Spurning 3 – Hvaða áhrif hefur það á samkeppni á fjarskiptamarkaði að ákveðið efni sé bundið við tiltekið net?

Síminn telur umrædda spurningu vera dæmi um ákveðna markleysu. Samkvæmt 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlaga væri óheimilt fyrir fjölmiðlaveitu að beina viðskiptum viðskiptavina sinna að tilteknu fjarskiptafyrirtæki. Ákveðið segði einfaldlega ekki neitt um fjarskiptanet. Í fjarskiptalögum er fjarskiptafyrirtæki og fjarskiptanet sérstaklega skilgreind og aðgreind hugtök. Augljóst þætti að fjölmiðlaveitu væri heimilt að bjóða þjónustu sem fæli í sér að myndefnið færi um tiltekið net. Þá hefði fjölmiðlaveita augljósa hagsmuni af því að velja það fjarskiptanet sem myndefnið færi um enda væri óhugsandi fyrir samkeppni að fyrirtæki væri þvingað til þess að kaupa aðgang að öllum fjarskiptanetum, sérstaklega fjarskiptanetum sem byðu ógagnsæ kjör sem væru sérstaklega ívilnandi fyrir tiltekna aðila, líkt og í tilfelli GR og Vodafone. Slíkt myndi leiða til þess að kostnaður fjölmiðamiðlaveitu myndi hækka, reksturinn yrðu óhagkvæmari og samkeppnisstaða gagnvart erlendum sjónvarpsveitum yrði skert.

Þá skiptir það máli hvaða efni um væri að ræða. Það hefði PFS ekki heldur afmarkað. Sem dæmi þá væri allt vinsælasta efnið sem Síminn hefði rétt til þess að sýna, aðgengilegt í opinni dagskrá á Sjónvarpi Símans þar sem efni væri endurtekið ítrekað. Myndefni Símans væri því ekki bundið við tiltekið net, heldur eins aðgengilegt og kostur væri.

Til þess að setja ákveðna hluti í samhengi þá væri Sjónvarp Símans aðgengilegt öllum sem vildu horfa eða dreifa. Tæplega 100 þúsund heimili með IPTV þjónustu gætu horft á stöðina, auk þess sem stöðin væri í boði í gegnum frí-app. Hins vegar næði stöðin ekki meira áhorfi en Stöð 2 sem væri í læstri dagskrá sem veitti ákveðna vísbendingu um viðhorf neytenda til almenns mikilvægis efnisins. Hvað varðaði framboð á ólínulegu sjónvarpsefni Símans þá væri um að ræða efni sem væri að miklu leyti gamalt efni og hefði þegar verið í sýningu. Slíkt efni gætu nánast allir aðilar sem byðu upp á sjónvarpsþjónustu fengið aðgang að. Hvað varðaði nýlegt efni þá væri umrætt efni líka aðgengilegt í opinni línulegri dagskrá og því aðgengilegt öllum landsmönnum hvort sem væri í gegnum sjónvarp eða app. Af þessum ástæðum væri óhagkvæmilegt að greina og skoða áhrif tiltekins sjónvarpsefnis og framboðs þess í heild, þar með talið miðlun þess í opinni dagskrá.

Það hefði jákvæð áhrif á samkeppni ef fyrirtæki byðu ólíka þjónustu með mismunandi vörusamsetningu og mismunandi viðskiptamódel. Það leiddi til þess að valkostum neytenda fjölgaði, ekki að allir seldu eða byðu eins þjónustu. Það hefði ekki neikvæð áhrif á samkeppni þótt tiltekið myndefni væri bundið við ákveðið

fjarskiptanet. Framboð af myndefni hefði aukist á Íslandi, bæði erlent og íslenskt. Að mati Símans hefðu neytendur í dag mun meira aðgengi að myndefni en á þeim tíma sem fjölmiðlalög voru sett.

Síminn teldi að spurningin ætti frekar að vera hvort það væri einhver tegund myndefnis sem væri ómissandi fyrir aðila sem byðu upp á sjónvarpsþjónustu eða internetþjónustu. Síminn teldi að slíkt efni væru fyrst og fremst íþróttaviðburðir. Af þessari ástæðu væri spurningin markleysa þar sem vantaði að taka tillit til eðlis myndefnis. Líkt og í greiningum Ofcom þá hefði myndefnið ekki neikvæð áhrif á framboð á fjarskiptaþjónustu nema um væri að ræða lykilefni. Í þeim tilvikum hefði Ofcom brugðist við slíku með því að leggja kvaðir á viðkomandi fjölmiðlaveitu að afhenda öðrum sjónvarpsveitum umrætt efni, s.s. SkySport. Síðar hefðu þessar kvaðir verið felldar niður.

Svarið við spurningunni væri því að það væru engar upplýsingar fyrirbyggjandi um hvort það hefði einhver áhrif að binda myndefni við tiltekið fjarskiptanet. Síminn teldi þó hægt að fullyrða að neikvæð samkeppnisleg áhrif gætu eingöngu raungerst ef um væri að ræða beinar útsendingar af íþróttafni eða eitthvað lykilefni eins og fréttatengt efni. Þá væri ólíklegt að eitthvað annað myndefni eins og kvikmyndir eða þættir gætu haft einhver áhrif. Helst mætti nefna þætti eins og *Game of Thrones* sem væri eitt vinsælasta myndefnið nú um mundir.

GR sagði að þegar vinsælt efni væri bundið við tiltekið net hefði það skaðleg áhrif á samkeppni milli fjarskiptafyrirtækja sem veittu þjónustu um grunnnet og kepptu á mörkuðum fyrir internetþjónustu, talsíma og farsíma, ekki síst smærri fyrirtæki sem ekki hefðu aðgang að sjónvarpsefni. Þá raskaði slík takmörkun samkeppni í grunnnetum. Slíkt fyrirkomulag ylli minni samkeppni um verð og gæði fjarskiptaneta og þannig færðist öll samkeppni yfir á framboð á sjónvarpsefni, sem síðan stýrði því við hvaða fjarskiptafyrirtæki heimili skiptu við sem og um hvaða grunnnet umrædd þjónusta væru flutt.

Vodafone sagði að það hefði augljóslega afar neikvæð áhrif á virka samkeppni á fjarskiptamarkaði ef ákveðið efni væri bundið við tiltekið fjarskiptanet. Smærri fjarskiptafyrirtæki, sem ekki hefðu aðgang að eftirsóknarverðu sjónvarpsefni, myndu verða undir í þeirri samkeppni.

365 sagði að almennt séð hefði sterk staða IPTV hér á landi mjög jákvæð áhrif á stöðu neytenda hvað varðaði aðgang að vinsælu sjónvarpsefni. Það er því mikilvægt að aðgangur að myndefni réðist ekki af vali neytenda á fjarskiptafélagi.

Nova sagði að það hefði augljós samkeppnishamlandi áhrif ef myndefni byðist aðeins yfir ákveðið fjarskiptanet. Slík samþætting, væri hún almenn og tæki til aðila með umtalsverða markaðsstöðu gæti aðeins leitt til þess að öðrum fjarskiptafyrirtækjum yrði nauðugur sá kostur að byggja upp og reka svipaða myndefnisþjónustu og þá í svipuðu formi og samkeppnisaðilar. Slík uppbygging krefðist umtalsverðra fjármuna og skapaði mikla hættu á að ný og minni fyrirtæki á markaði hefðu ekki burði til reksturs. Þannig myndi slík þróun draga úr fjölda samkeppnisaðila og stuðla að fákeppni, ekki aðeins á myndefnismarkaði heldur einnig á fjarskiptamarkaði.

Hringdu telur það hafa slæm áhrif á íslenskan fjarskiptamarkað ef myndefni byðist aðeins yfir ákveðið fjarskiptanet, bæði gagnvart neytendum og smærri þjónustuaðilum á markaði. Smærri þjónustuaðilar neyddust til að beina heildsöluviðskiptum sínum að ákveðnum aðila og neytendur þyrftu jafnvel að velja síðri vöru þegar kæmi að hraða og gæðum til þess að fá aðgengi að þeirri sjónvarpsþjónustu sem þeir kysu. Ef sú staða yrði varanleg að hægt væri að skilyrða aðgengi að vinsælu sjónvarpsefni við viðskipti við ákveðið fjarskiptafyrirtæki/fjarskiptanet skerti það möguleika neytenda á að velja fjarskiptaþjónustu sem best hentaði þörfum þeirra.

Símafélagið tók fram að ef myndefni byðist aðeins yfir ákveðið fjarskiptanet hefði það bein áhrif á val einstakra viðskiptavina á því hvaða aðgangskerfi þeir þyrftu að vera á, t.d. á VDSL kerfi Mílu frekar en ljósleiðara hjá GR. Vissulega væri Míla að byggja upp ljósleiðarakerfi á þeim stöðum sem GR væri með ljósleiðara en eftir sem áður myndi þetta hafa áhrif á þá valkosti sem fólk hefði. Auk þess mætti færa rök

fyrir því að með þessu væri tvöföld uppbygging ljósleiðarakerfa (sem þó væri góð) látin ganga fyrir því að ljósleiðaravæða þau svæði sem ekki væru með ljósleiðara í dag. Þessi slagur væri því mögulega óbeint að hafa áhrif á uppbyggingu ljósleiðarakerfa á jaðarsvæðum.

Hringiðan sagði ef myndefni byðist aðeins yfir ákveðið fjarskiptanet skekki það verulega samkeppni á innlendum fjarskiptamarkaði, hvort sem litið væri til þess forskots sem Síminn og Vodafone hefðu með að geta boðið upp á IPTV þjónustu, þeirrar ákvörðunar Símans að neita að bjóða neytendum aðgang að Sjónvarpi Símans yfir kerfi GR eða þess að aðeins væri mögulegt að kaupa áskrift að Sjónvarpi Símans yfir IPTV lausn Símans.

Hefði það verið afstaða Hringiðunnar í mörg ár að Símanum bæri að veita Hringiðunni heimild til að dreifa og selja IPTV þjónustu sína yfir kerfi GR. Míla væri ekki í þeirri ljósleiðaravæðingu sem þeir hefðu verið í nema vegna þessara hluta. Ef Síminn færi að bjóða upp á Sjónvarpsþjónustu sína yfir kerfi GR væri hægt að beina þessari fjárfestingu út á land.

Sú aðgangshindrun sem Síminn hefði sett upp, að aðeins væri hægt að fá aðgang að ólínulegri dagskrá Sjónvarps Símans yfir IPTV lausn Símans, gerði þeim neytendum sem væru með ljósleiðaratengingu yfir kerfi GR ómögulegt að sjá það efni og kaupa þá þjónustu. Með því hefði því verið stillt upp á þann veg að ákjósanlegast væri fyrir neytendur að koma í viðskipti við Símann með alla sína þjónustu. Heimilispakkinn frá Símanum væri svo seldur þessum notendum. Niðurfelling á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2005 hefði haft veruleg skaðleg áhrif á íslenskan fjarskiptamarkað að mati Hringiðunnar.

TSC sagði að það að ákveðið efni væri bundið við tiltekið net hefði slæm áhrif. Hvorki efnisveitan né sjónvarpsdreifingin ætti að vera háð netþjónustu.

Snerpa sagði það skerti óhjákvæmilega samkeppni á fjarskiptamarkaði ef ákveðið efni væri bundið við tiltekið net. Taka mætti sem dæmi að vegna barnaefnis á Sjónvarps Símans þá virtist það hafa þau áhrif að fjölskyldufólk veldi frekar myndlykil frá Símanum þegar búið væri að aftengja tímaflakk/tímavél á myndlykli Vodafone. Vodafone hefði svarað þessu með 'Hopster' sem væri pakki þar sem hægt væri að velja barnaefni án þess að greiða fyrir hvern dagskrárlið sérstaklega og virtist það höfða til fjölskyldufólks sem gerði þá ekki í sama mæli kröfur til þess að geta notað tímaflakk/tímavél í Sjónvarpi Símans.

Spurning 4 – Skiptir máli hvort slík takmörkun (spurning 3) nái eingöngu til ólínulegs efnis?

Síminn vísar til svars síns við spurningu 3. Síminn minnti á að félagið byði upp á sjónvarpsþjónustu í heildsölu og gætu önnur fjarskiptafyrirtæki búið til sitt eigið þjónustuframboð í gegnum slíka þjónustu. Síminn teldi ólíklegt að ólínuleg myndmiðlun hefði neikvæð áhrif á samkeppni. Aukinn fjölbreytileiki í þjónustuframboði og pakkalausnum yki valmöguleika og úrval notenda og hefði þar með jákvæð áhrif á samkeppni.

GR tók fram að verulegar breytingar hefðu orðið á neyslumynstri á sjónvarpsefni og þáttur ólínulegs áhorfs hefði vaxið gríðarlega á síðustu misserum. Þá væri fyrir séð að sú þróun héldi áfram. Æ oftast kæmu fram þau sjónarmið að aðilar horfðu nánast eingöngu á hliðrað efni. Að mati GR skiptir það miklu máli að það væru engar takmarkanir óháð því hvort um væri að ræða línulegt, ólínulegt eða SVOD efni.

Vodafone svarar spurningunni játandi. Það ylli því óhjákvæmilega að aðgengi að hliðruðu efni yrði bundið við ákveðin fjarskiptanet og minnkaði því möguleika neytenda á að horfa á eftirsóknarvert efni þegar þeim hentaði, sbr. t.d. sú háttsemi Símans að gera eingöngu viðskiptamönnum sínum kleift að horfa á Sjónvarp Símans og Sjónvarp Símans Premium með ólínulegum hætti.

365 taldi svo ekki vera. Sömu reglur ættu að gilda fyrir línulega og ólínulega sjónvarpsdagskrá.

Hringdu svaraði spurningunni játandi og taldi að áhorf á ólínulegt sjónvarpsefni færi stöðugt vaxandi og því væri mikilvægt að takmörkun næði ekki einungis til ólínulegs efnis. Ef takmörkun tæki einungis til línulegs efnis teldi Hringdu að það yrði samkeppnishamlandi fyrir íslenskan myndmiðlunar- og fjarskiptamarkað.

Símafélagið taldi það skipta umtalsverðu máli. Ólínulegt áhorf væri að aukast gríðarlega eins og staðfest hefði verið í alþjóðlegum rannsóknum. Innlendar rannsóknir virtust ekki sýna þetta eins vel en á móti mætti benda á að bæði sá hópur sem notaður væri í þessar mælingar væri ekki þverskurður af þeim hóp sem notfærði sér ólínulegt efni og auk þess gæti verið að sú venja að hafa sjónvörp í gangi á heimilum skekkti þetta hlutfall verulega. Sá tími sem sjónvarpið væri í gangi með línulegri dagskrá teldist því með óháð því hvort verið væri að horfa á efnið vegna þess hvernig mælingabúnaðurinn virkaði. Að því gefnu að ólínulegt áhorf færi vaxandi þá ykjust um leið samkeppnishamlandi áhrif þess að fjarskiptafyrirtæki, sem væru í þeirri stöðu að geta takmarkað dreifingu efnis við sín kerfi eða sína þjónustu, gerðu slíkt. Yrði af fyrirhuguðum samruna Vodafone og 365 hefði sameinað fyrirtæki dreifingarrétt á gríðarmiklu magni efnis og væri þar með í sterkri stöðu hvað þetta varðaði.

Hringiðan taldi að það hefði áhrif að hvaða leyti takmörkunin ætti við, en engu að síður væri það samkeppni til tjóns. T.d. gætu notendur á Gagnaveitutengingum sem hefðu aðgang að efni um IPTV Vodafone í ólínulegri dagskrá, t.d. Voice Iceland, ekki lengur horft á það nema hafa aðgang að Sjónvarpi Símans. Svo virðist sem Síminn stillti þessu svona upp til að tryggja að neytendur keyptu Heimilispakka Símans.

TSC taldi svo ekki vera.

Snerpa taldi svo vera.

Spurning 5 – Hvaða vægi hefur ólínulegt dagskrárefni í samhengi við vöruframboð fjarskiptafyrirtækja nú og í nánustu framtíð?

Síminn telur að ítrekað væri um spurningu að ræða sem fæli í sér fyrirfram gefna niðurstöðu. Frekar ætti að spyrja um hvort framboð af ólínulegu myndefni hefði einhverju þýðingu fyrir vöruframboð fjarskiptafyrirtækja. Framboð af ólínulegu sjónvarpsefni væri verulega mikið, óháð því hvaða tæki væru notuð. Framboð sjónvarpsefnis væri það mikið að fjarskiptafyrirtæki gæti ákveðið viðskiptamódel sitt með sjálfstæðum hætti, t.d. lagt áherslu á pakka með talsíma og internet, en að framboð af sjónvarpsþjónustu væri í gegnum þriðja aðila, líkt og Nova legði áherslu á. Fyrirtæki gæti ákveðið að bjóða líka upp á sjónvarpsþjónustu. Lykilatriði væri að það væri í höndum fjarskiptafyrirtækja eða fjölmiðlaveitna að þróa sína þjónustu sjálf.

Vægi ólínulegs myndefni í vöruframboði færi eftir því hvaða viðskiptamódel fyrirtæki ákvæðu að fylgja. Af þessari ástæðu væri eiginlega ekki hægt að svara spurningunni. Notendur myndu nota sjónvarpsþjónustu og væri framboð og aðgengi að slíkri þjónustu að aukast verulega á hverju ári. Fjarskiptafyrirtæki þyrftu ekki að bjóða sjálf upp á sjónvarpsþjónustu og því gæti það verið breytilegt hversu mikið vægi umrædd þjónusta hefði almennt í vöruframboði fjarskiptafyrirtækja. Hins vegar væri ljóst að þróunin væri sú að fleiri og fleiri fjarskiptafyrirtæki væru að sækja inn á markað fyrir sjónvarpsþjónustu. Dæmi um slíkt væru auknir samrunar afþreyingar- og fjarskiptafyrirtækja. Stýrðist það væntanlega af því að hefðbundin viðskiptamódel þar sem aðilar væru með einfalt vöruframboð væru að breytast.

GR sagði að vægi ólínulegrar miðlunar ykist stöðugt og ekki liti út fyrir annað en að sú þróun héldi áfram. Ef horft væri til alls skjáhorfs þá ykist áhorfið töluvert meira en þegar aðeins væri horft til áhorfs á t.d. íslenskar sjónvarpsstöðvar.

Vodafone vísaði til þess að PFS hefði nýverið gert sérstaka úttekt á þessu. Ef lokuð strategía Símans næði fram að ganga myndi vöruframboð stærri fjarskiptafyrirtækja, sem hefðu aðgang að eftirsóknarverðu efni,

ná til ólínulegs dagskrárefnis, en smærri fjarskiptafyrirtæki sitja eftir með sárt ennið og ekki geta boðið slíkt efni, viðskiptavinum þeirra og virkri samkeppni til tjóns.

365 sagði að ólínulegt áhorf á myndefni ykist með hverjum degi. Það væri eðlilegt skref við að veita viðskiptavinum betri þjónustu að auka framboð á efni sem aðgengilegt væri með ólínulegum hætti, enda væri vilji viðskiptavina nokkuð skýr í þessum eignum með hliðsjón af aukinni eftirspurn.

Hringdu telur að vaxandi vægi ólínulegs dagskrárefnis hefði það í för með sér að ný tekjulind myndaðist fyrir fyrirtæki með sína eigin IPTV þjónustu hvað varðaði sölu á auglýsingum fyrir og eftir myndbrot á ólínulegu efni.

Símafélagið telur að vægi ólínulegs dagskrárefnis aukist stöðugt og jafnvel megi leiða að því líkum að IP sjónvarpsþjónusta án ólínulegs efnis væri lítið eftirsóknarverð fyrir stóran hóp neytanda. Neyslumynstrið væri að breytast mjög hratt.

Hringiðan vísaði til sama svars og við spurningu 4.

TSC sagði að ólínulegt efni sem dreift væri á lokuðum rásum (IPTV) og einungis væri hægt að skoða í myndlyklum fjarskiptafyrirtækjanna myndi smám saman víkja fyrir hefðbundnum vefmiðlum líkt og Netflix, Youtube o.s.frv. Þetta gerðist þar sem nettengingar væru orðnar það öflugar að horfa mætti truflanalaust á nánast allt sjónvarpsefni sem boðið væri á Internetinu.

Snerpa tók fram að samkvæmt umferðarmælingum á því sýndarneti (VLAN) sem bæri myndlyklaumferð á kerfi félagsins þá virtist hlutfall ólínulegs efnis vera að aukast. Sæist það á því að í stað stöðugrar multicast umferðar væru að myndast toppar á vinsælli áhorfstímum sem benti til aukinnar notkunar ólínulegs efnis.

Spurning 6 – Er það mikilvægt fyrir samkeppnishæfni íslenskra efnisveitna að geta einskorðað efnið við tiltekið fjarskiptanet?

Síminn sagði það í sjálfu sér ekki mikilvægt að efnisveita gæti einskorðað efni sitt við tiltekið fjarskiptanet, heldur væri það mikilvægt að efnisveita hefði full yfirráð yfir því hvernig þjónustunni væri dreift og um hvaða kerfi, og síðast en ekki síst ákveði eigin verðlagningu. Þá væri það mikilvægt að fyrirtæki þyrfti ekki að afhenda keppinautum í sjónvarpsþjónustu efni sitt, nema slíkt væri gert á viðskiptalegum forsendum þar sem rétthafinn sæi fram á að afkoma sjónvarpsþjónustu ykist við gerð slíkra samninga. Síminn áréttaði þá sýn Ofcom að það væri mikilvægt fyrir samkeppni að fyrirtæki gætu keppt í aðgreiningu í efni, virkni og gæðum. Slíkt næðist ekki ef framboð fyrirtækja yrði of einsleitt.

Sem dæmi væri það fráleitt að skylda fyrirtæki sem veitti IPTV þjónustu og þar með aðgang að tilteknu efni, að afhenda keppinautum á sviði sjónvarpsþjónustu (IPTV), aðgang að efni sínu. Þá væri eðlilegt að ef fjarskiptafyrirtæki hefði áhuga á því fá tiltekið sjónvarpsefni í framboð um sitt fjarskiptanet, að það fyrirtæki borgaði einfaldlega fyrir aðgang að efninu en ekki að fjarskiptafyrirtæki gæti þvingað fjölmiðlaveitu til þess að borga fyrir aðgang sem það hefði ekki áhuga á. Væru kjör fjarskiptafyrirtækis óaðgengileg blásti við að fjölmiðlaveita myndi dreifa þjónustu sinni fyrr eða síðar framhjá viðkomandi fjarskiptafyrirtæki.

Vandamálið væri að erlendir aðilar byðu slíka þjónustu án þess að þurfa standast sömu kröfur og innlend fyrirtæki. Þetta leiddi til þess að ef íslenskt fyrirtæki færi í beina samkeppni við fyrirtæki eins og Netflix og Amazon væri augljóst að það væri nauðsynlegt að færa starfsemi undir sama regluverk og viðkomandi fyrirtæki. Ella yrði kostnaðaruppbygging hins innlenda fyrirtækis það óhagkvæm, vegna innlends regluverks, að erlendu fyrirtækin hefðu samkeppnislegt forskot á grundvelli regluverks. Til viðbótar mætti geta þess að erlend fyrirtæki ættu mun auðveldara að ná fram stærðarhagkvæmni og væri regluumhverfið þeim hagstæðara líka, væri líkleggra að fjölmiðlaveita myndi ekki fara í beina samkeppni og halda sig við það fjarskiptanet sem það notaði. Það væri því lykilatriði að fjarskiptafyrirtækið sjálft bæri ábyrgð á því að hvetja

fjölmiðlaveitu til þess að nota fjarskiptanet sitt en fráhrindandi viðskiptahættir, líkt og opinberlega neikvæð umfjöllun, leiddi ekki til þess að vilji til viðskipta ykist. Síminn gæti boðið þjónustu sína til viðskiptavina GR án þess að nota kerfi GR, en það væri hins vegar háð því að viðkomandi lausn væri kostnaðarlega hagkvæm og að jafnræði í regluverki væri tryggt, en staðan væri ekki sú eins og sakir stæðu.

Hvert fyrirtæki reyndi að hámarka hagnað sinn. Það væri gert með því að bjóða hagkvæma þjónustu. Í mörgum tilfellum væri hagkvæmara að bjóða upp á þjónustu um eitt net en að margfalda kostnað með litlum væntingum um aukningu í tekjum. Það væri því ekki lykilatriði að bjóða þjónustna með tilteknum hætti, heldur að geta haft þjónustuna með þeim hætti að sjónvarpsþjónustuaðili þyrfti ekki að afhenda keppinautum aðgang að efni sínu eða fara yfir fjarskiptanet sem reyndi að þvinga aðila í óhagkvæm viðskipti.

GR sagðist ekki hafa yfir að ráða efnisveitu en fyrirtækið liti svo á að það væri mikilvægt að rekstur fjarskiptanets ætti ekki að greiða niður gerð sjónvarpsefnis og því síður að sjónvarpsefnið væri þannig að hafa áhrif á val á fjarskiptaneti. Rekstur íslenskra efnisveitna á tilteknum fjarskiptanetum, sbr. Sjónvarp Símans, ætti ekki að vera ráðandi þáttur varðandi samkeppnishæfni þeirra. Með því að bjóða íslenskar efnisveitur um fleiri tegundir fjarskiptaneta þá ætti samkeppnishæfni þeirra að aukast, sbr. Netflix sem væri OTT þjónusta sem hægt væri að nýta um hin ýmsu fjarskiptanet.

Vodafone sagði að það hefði ekkert að gera með samkeppnishæfni íslenskra efnisveitna að einskorða efnið við tiltekið fjarskiptanet og væri einungis í þágu þeirra efnisveitna sem jafnframt starfræktu tengt fjarskiptanet. Erlendar efnisveitur á borð við Netflix og Hulu einskorðuðu efni sitt ekki við tiltekin fjarskiptanet. Því væri samkeppnisstöðu lóðrétt samþættra fjarskiptafyrirtækja ekki raskað í samkeppni við erlendar efnisveitur þótt skýrt bannákvæði 5.mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga yrði túlkað almennri lögskýringu skv. orðanna hljóðan. Innlendar efnisveitur, sem ekki starfræktu lóðrétt samþætt fjarskiptafyrirtæki, myndu hins vegar eiga undir högg að sækja.

365 sagði að það er mikilvægt fyrir samkeppnishæfni íslenskra efnisveitna að efni væri ekki einskorðað við tiltekin fjarskiptanet. Að öðrum kosti myndi val neytenda á efnisveitum ráðast að einhverju leyti af vali þeirra á fjarskiptanetum, sem gerði efnisveitum erfitt að keppa með eðlilegum hætti á markaði, enda myndi val neytenda ráðast af atriðum sem efnisveitur réðu að jafnaði litlu um, þ.e. atriðum sem vörðuðu fjarskiptanet og rekstur þeirra. Það væri erfitt að sjá að það gæti þjónað hagsmunum neytenda eða efnisveitna ef neytendur neyddust til að verða sér úti um tvær gerðir myndlykla til þess eins að nálgast það myndefni sem þeir vildu hafa aðgang að.

Hringdu svaraði spurningunni neitandi og teldi slíkt hafa samkeppnishamlandi áhrif á íslenskan myndmiðlunar- og fjarskiptamarkað. Íslenskir neytendur væru neyddir í viðskipti við ákveðið fjarskiptafélag þar sem þeir kysu eina sjónvarpsþjónustu fram yfir aðra, þótt að gæði á öðrum fjarskiptaþjónustu væri lakari hjá því fjarskiptafyrirtæki. Hringdu teldi einnig að smærri þjónustuaðilar á fjarskiptamarkaði nytu góðs af því að efni væri ekki einskorðar við ákveðið fjarskiptanet þar sem þeir gætu boðið upp á internetþjónustu óháð því hvaða sjónvarpsþjónustu viðskiptavinur óskaði eftir.

Símafélagið sagði að þvert á móti hlyti slíkt að vera glapræði. Eina ástæðan fyrir slíkri einskorðun væri að vernda aðra hagsmuni. Slíkir hagsmunir væru greinilega til staðar á íslenskum IP sjónvarpsmarkaði þar sem stærstu fjarskiptafélög landsins hefðu komið sér upp IP sjónvarpskerfi og t.a.m. Síminn takmarkaði bæði ólínulegt efni við sína eigin IP sjónvarpsþjónustu (og þar með aðgangsnet dótturfélags síns) og heimilaði þar að auki ekki dreifingu á IP sjónvarpsþjónustu sinni á öðrum kerfum.

TSC sagði að til skemmri tíma litið gæti þetta virkað vel fyrir efnisveitur, en þegar samhnýting Sjónvarps og nets hefði rutt minni fjarskiptaþjónustuaðilum út af markaðnum, minnkaði samkeppni og hugsanleg dreifing á sjónvarpsefni út fyrir internet neteigandans.

Snerpa taldi að svarið væri nei, nema þau vildu ná forskoti sem samkeppnisaðilinn gæti ekki keppt við. Væri t.d. enski boltinn eingöngu á tilteknu fjarskiptaneti þá myndu áhorfendur sem vildu það efni ekki nota önnur

fjarskiptanet. Snerpa liti ekki á samkeppnishæfni sem aðstöðusköpun á þann hátt að ekki væri hægt að nálgast efni nema nota „réttu“ fjarskiptanetið. Samkeppnishæfni hlyti að þýða að hægt væri að nálgast efni sem víðast og því hlyti svarið að vera nei.

Spurning 7 – Annað sem umsagnaraðili vill koma á framfæri?

Síminn taldi gagnlegt að framkvæmd væri úttekt á þróun og framtíð fjarskipta- og sjónvarpsmála á Íslandi. Hins vegar hefði fremur mátt gera úttektina með þeim hætti að greina hvort og hvernig hið opinbera ætti að grípa inn í. Í stað þess að sækjast eftir tilteknum svörum hefði PFS mátt hafa spurningar opnar enda væri hægt að móta niðurstöðu úttektar einfaldlega með því að leiða svörin með ákveðnum spurningum. Eins með því að leitast ekki sérstaklega eftir tilteknum spurningum. PFS hefði mátt leita í smiðju Ofcom og útfæra spurningar sínar í samræmi við það sem Ofcom hefði gert. Slík hefði leitt til málefnalegri umfjöllunar og réttari niðurstöðu, sem myndi gagnast bæði eftirlitsstjórnvöldum og aðilum markaðarins. Síminn teldi hætt við því að úttektin gæti ekki svarað því hvort það væri eitthvað á markaðnum sem gæfi tilefni til íhlutunar.

Að mati Símans væri of mikið af atriðum í almennt umfjöllun PFS sem vöktu upp efasemdir um hvort PFS hefði rannsakað markaðinn nægilega eða skapaði tortryggni gagnvart stofnuninni hvað varðaði hlutlausu og málefnalega málsmeðferð. Sem dæmi þá gæti þeim sem læsu umfjöllun PFS ekki dulist að PFS hefði mótað sér fyrirfram ákveðna afstöðu til IPTV þjónustu sem til að mynda væri ekki að finna hjá erlendum stofnunum sem væru margar hverjar með umtalsverða reynslu í eftirliti með bæði sjónvarps- og fjarskiptaþjónustu.

PFS fjallaði með neikvæðum hætti um að IPTV þjónusta væri lokað dreifikerfi sem gæti verið erfitt að komast inn í. Í dag gæti fyrirtæki boðið þjónustu sína án þess að vera hluti af IPTV þjónustu. Nægði að vísa til Netflix sem væri með um 30 þúsund áskrifendur á Íslandi. Allar sjónvarpsþjónustur væru „lokuð“ kerfi þar sem aðeins það efni væri aðgengilegt í viðkomandi þjónustu sem gert hefði verið samningur um. Það ætti við um allar tegundir af sjónvarpsþjónustu, þ.e. svokallað Pay TV, óháð því hvort um kapalsjónvarp eða gervihnattasjónvarp væri að ræða. Sama mætti segja um Stöð 2. Þar væru aðeins sýndir þættir sem Stöð 2 hefði samið um. Sá sem framleiddi sjónvarpsefni ætti t.d. engan rétt á því að Stöð 2 sýndi þáttinn og að sama skapi ætti Stöð 2 engan rétt á því að taka myndefni og sýna það á stöðinni nema hafa réttindi til þess. Nákvæmlega sömu sjónarmið giltu um sjónvarpsþjónustu; hvort hún væri afmörkuð líkt og Netflix eða með fyrirkomulagi eins og Apple TV. Öll kerfi væru lokuð í þessum skilningi en ekki yrði séð að það hefði einhver neikvæð áhrif eins og PFS virtist halda.

Þá upplifði Síminn sem að PFS hefði misskilið mikið í því efni sem afhent hefði verið til stofnunarinnar og að einhverju leyti misst sjónar á hlutverki sínu skv. fjölmiðlalögum, sem og hvaða heimildir væru fyrir hendi. Sem dæmi væru engin ákvæði í lögunum sem fjölluðu um að aðili sem byði upp á sjónvarpsþjónustu ætti að afhenda öðrum aðila sem byði einnig upp á sjónvarpsþjónustu myndefni sem hann hefði tryggt sér réttindi að. Það væru tilteknar takmarkanir hvað varðaði sjónvarpsútsendingar. Hins vegar væri óhugsandi að þvinga aðila til þess að afhenda öðrum aðila, sem hefði einnig yfir myndefni að ráða, að ganga til samningaviðræðna við keppinaut sinn. Áhersla PFS í úttektinni væri hvort það væri nauðsynlegt að binda myndefni við fjarskiptanet, líkt og PFS virtist halda, en um það fjallaði ágreiningur aðila ekki. Það sem Síminn gæti ekki sætt sig við væri að aðili sem starfrækti eigin sjónvarpsþjónustu (t.d. Vodafone) gæti beitt PFS ítrekað í því að hindra samkeppni frá aðila sem einnig starfrækti sjónvarpsþjónustu í þeim tilgangi að komast yfir myndefni annars aðila, án þess að ætla sér að taka þátt í þeirri fjárhagslegu áhættu sem fælist í að velja og kaupa myndefni. Það væri ekkert sjálfsgefið að myndefni sem aðilar keyptu nyti vinsælda. Af þessari ástæðu væri óhugsandi að aðili sem tæki fjárhagslega áhættu með kaupum eða framleiðslu á myndefni ætti á hættu að þurfa að afhenda keppinaut myndefni. Þannig gæti keppinauturinn komið sér undan þeirri áhættu sem fælist í að kaupa og fjárfesta í myndefni en hagnast á sölunni þar sem hann gengist ekki undir neinar skuldbindingar. Þetta leiddi til þess að fjárfesting og nýsköpun í myndefni yrði stefnt í voða.

Síminn hefði fjárfest fyrir verulegar fjárhæðir í innlendra framleiðslu sem miðaði að því að gera sjónvarpsþjónustu félagsins sem áhugaverðan valkost í samkeppni við marga aðra aðila. Hvort það tækist

væri áhætta sem Síminn þyrfti að bera og til þess að taka slíka áhættu yrði fyrirtækið að hafa vissu fyrir því að það gæti a.m.k. notað myndefni sem hluta af sínu sjónvarpsframboði en þyrfti ekki að afhenda myndefnið til keppinautar sem tæki engar áhættur í rekstri sínum, en vildi hins vegar fá allan ábatann af slíkum verkefnum. Þá væri ekki hægt að una því að opinbert fyrirtæki reyndi að þvinga aðila sem starfrækti sjónvarpsþjónustu til þess að fara yfir kerfi sitt og nota búnað sem sjónvarpsrekstraraðilinn hefði einfaldlega ekki not fyrir.

Síminn skoraði því á PFS að líta til rannsóknar Ofcom og þeirra atriða sem sú stofnun hefði lagt áherslu á í rannsóknum sínum og leitast við að svara þeim spurningum sem þar væri leitað svara við. Væri það ekki gert blasti við að verið væri að vanrækja rannsóknarskyldu stofnunarinnar og hætta á því að PFS fengi ekki rétta mynd af stöðunni á markaðnum, hverjar væru áskoranir innlendra aðila, bæði fjarskiptafyrirtækja og fjölmiðalveitna, og hvort það væru einhver samkeppnisleg vandamál fyrir hendi. Í því sambandi væri mikilvægt að hafa í huga að forsenda fyrir virkri samkeppni væri að heimila fyrirtækjum að aðgreina sig í samkeppni. Ekki þvinga alla í sama viðskiptamódel, líkt og tilhengingin virtist vera.

GR vildi ítreka fyrri umsagnir og sjónarmið varðandi bindingu sjónvarpsþjónustu við ákveðin fjarskiptanet og vísar þar sérstaklega til þeirrar staðreyndar að Sjónvarp Símans sé aðeins veitt um kerfi dótturfélags Símans, Mílu.

Vodafone sagðist með engu móti fá séð að framleiðslu á innlendu dagskrárefni væri hætta búin með því að slíkt efni fengi sem víðtækasta dreifingu á þeim fjarskiptanetum sem væru til staðar á landinu. Þannig myndu tekjur efnisréttarhafans aukast, hvort heldur í formi smásölu-, heildsölu- eða auglýsingatekna. Sama gildi um rétthafa af eftirsóknarverðu erlendu sjónvarpsefni, sem hefðu sömu hagsmuni af því að dreifa efni sínu sem víðast. Á endanum snérist ágreiningsmál þetta um að fjölmiðlaþjónustuveitandinn Síminn væri að beina viðskiptum að dótturfélagi sínu Mílu með samkeppnishindrandi hætti. Þörfín fyrir 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga væri sérstaklega rík hér á landi vegna óvenju mikillar útbreiðslu IPTV þjónustu. Við þær aðstæður væri hættan á að loka viðskiptavinum inni á ákveðnum fjarskiptanetum mikil og skaðleg.

Hringdu sagði að efnisveita sem aflaði sér tekna með sölu efnis, hvort sem væri í formi áskrifta að sjónvarpsrásum í línulegri útsendingu, áskrift að safni efnis sem horfa mætti á að hentugleika eða stakri dagsleigu á kvikmyndum hlyti að vilja koma efni sínu á sem flest dreifinet, þ.e. IPTV kerfi. Takmarkaði efnisveitan dreifingu með einhverjum hætti hlytu aðrir hagsmunir að liggja að baki en þeir að hámarka tekjur af sölu efnisins.

Símafélagið sagði að verðlagning á gagnaflutningi IP sjónvarpsþjónustu (fast verð og eingöngu innheimt fyrir myndlykil) væri með öðrum hætti en almenn gagnaflutningsþjónusta (innheimt verð fyrir hvert GB eða lágmarks magn af GB). Notendur IP sjónvarpsþjónustu greiddu ekki fyrir gagnaflutning sem af þessu hlytist þrátt fyrir að hann gæti verið umtalsvert meiri en almennur gagnaflutningur (átla mætti að 4Mb straumur væri um 1,3GB/klst). Þetta skapaði samkeppnismun á milli lokaðra IP sjónvarpskerfa og OTT sjónvarpsþjónustu/efnisveitna. Þetta atriði gæti þurft að skoða. Símafélagið væri einnig þeirrar skoðunar að nauðsynlegt væri að taka alfarið fyrir alla takmörkun á dreifingu línulegs eða ólínulegs efnis til annarra IP sjónvarpsrekenda eða tiltekinna fjarskiptaneta.

Símafélagið teldi nauðsynlegt að það væri tryggt að IP sjónvarpsþjónustukerfi væru í boði í heildsölu, bæði með innifaldri dreifingu en einnig til eigin dreifingar. Ljóst væri að Síminn væri með yfirburðastöðu og hlyti því að teljast markaðsráðandi og Vodafone væri lítið minni. Því þyrfti að skylda báða þessa aðila til að bjóða IP sjónvarpsþjónustu sína í heildsölu. Mikilvægt væri að kostnaðargreina heildsöluþjónustuna annars vegar með dreifingu og hins vegar án dreifingar (til eigin dreifingar). Það væri talsverður munur á kostnaði þar sem umtalsverður hluti kostnaðarins lægi, í hlutarins eðli, í gagnaflutningi. Síminn byði IP sjónvarpsþjónustu í heildsölu í dag en enginn verðmunur væri á því hvort kaupandann (fjarskiptafélagið) sæi um dreifinguna eða ekki. Það væru einnig takmarkanir á því á hvaða dreifikerfum mætti dreifa þjónustunni en rök Símans fyrir því væru í besta falli ótrúverðug. Slík takmörkun útilokaði mörg heimili. Þá þyrfti einnig að skoða innheimtu á áskriftum, hún þyrfti að geta verið í gegnum kaupandann (fjarskiptafélagið). Að lokum væri bent á að síðast

Þegar Símafélagið leitaði til Vodafone hefðu þau svör fengist að sjónvarpsþjónusta væri ekki í boði í heildsölu. Með fyrirhuguðum samruna Vodafone og 365 Miðla ykist til muna mikilvægi þess að þetta væri skoðað.

Hringiðan telur að Síminn og Vodafone muni halda áfram að standa í vegi fyrir að sjónvarpsþjónusta þeirra verði veitt yfir fjarskiptanet annarra fjarskiptafélaga nema PFS og Samkeppniseftirlitið stígi inn í og tryggi að önnur félög eigi kost á heildsöluaðgengi eða að dreifa merkinu. Hringiðan hefði t.d. mikinn áhuga á að veita viðskiptavinum sínum á ljósleiðarakerfum GR og einnig á sunnanverðu Snæfellsnesi aðgengi að IPTV lausn en ætti ekki kost á því í dag þar sem Síminn og Vodafone neituðu að afhenda okkur aðgengi að IPTV kerfum sínum.

TSC sagði að Síminn, Vodafone og 365 væru með pakkaðboð á nettengingum sem gerðu minni fjarskiptaþjónustuveitendum nánast ókleift að keppa við þá, því áskrifendum væri talin trú um að þeir fengju eitthvað frítt með. Þessir pakkar litu vel út en væru oft ekki hagstæðri en sömu hlutir hjá sitthvorum fjarskiptafyrirtækjunum. Sjónvarpsdreifing og sjónvarpsrekstur ætti ekki að vera á hendi fjarskiptafyrirtæka sem seldu líka internettengingar.

Snerpa tók fram að félagið starfrækti eigið fjarskiptanet sem gengi undir nafninu Smartnet. Öllum fjarskiptafélögum stæði til boða að selja þjónustu sína á Smartnetinu. Bæði Símanum og Vodafone hefði verið boðið að dreifa IPTV á netinu. Vodafone hefði þegið boðið en Síminn ekki. Nú væru í notkun hundruð myndlykla frá Vodafone á fjarskiptaneti Snerpu. Síminn hefði ekki komið með neina haldbæra ástæðu fyrir að vilja ekki vera með.

Reykjavík, 10. mars 2017

Viðaukar: Athugasemdir samráðsaðila í hvers fyrir sig