



Ákvörðun nr. 8/2025

**Flutningsréttarbeiðni Símans að
íþróttaáskriftarstöðvum Sýnar**

(Málsnúmer: 2025070085)



Efnisyfirlit

Inngangur	6
I. Erindi Símans og viðbrögð Sýnar	7
1.1. Upphaflegt erindi og kröfugerð Símans frá 15. júlí 2025	7
1.2. Kröfugerð Sýnar vegna upphaflegs erindis Símans	8
1.3. Nánari kröfugerð Símans varðandi flutningsrétt	9
1.3.1. Almenn	9
1.3.2. Endurgjald fyrir flutningsrétt	10
1.4. Andmæli Sýnar við nánari kröfugerð Símans	12
II. Aðdragandi málsins, samskipti aðila og fyrri samningar milli þeirra	12
2.1. Aðdragandi málsins.....	12
2.1.1. Almenn	12
2.1.2. Frummat SE frá 2019 um meint brot Símans á sáttum við SE.....	13
2.1.3. Bráðabirgðaákvörðun SE frá 2023 vegna kvörtunar Nova	13
2.1.4. Aðdragandi málsins fram að frávísun SE á kröfu Símans um töku bráðabirgðaákvörðunar þann 3. júlí sl.	15
2.2. Samskipti eftir frávísun SE fram að töku bráðabirgðaákvörðunar FST og sáttafundur	28
2.2.1. Samskipti aðila eftir frávísun SE fram að töku bráðabirgðaákvörðunar þann 30. júlí 2025	28
2.2.2. Sáttafundur FST með málsaðilum.....	43
2.3. Samskipti milli aðila og við FST eftir töku bráðabirgðaákvörðunar þann 30. júlí 2025	43
2.4. Fyrri samningar milli aðila um dreifingu sjónvarpsefnis	45
2.4.1. Gagnkvæmur heildsölusamningur milli Símans og Sýnar	45
2.4.2. IPTV dreifingarsamningur milli Símans hf. og Sýnar hf.	45
2.4.3. Dreifingarsamningur um dreifingu efnis Sýnar yfir kerfi Símans.....	46
2.4.4. Dreifingarsamningur um Símann Sport.....	46
2.4.5. Samningur Sýnar og Nova vegna heildsölu á sjónvarpsáskriftum Sýnar....	47
III. Lagaumhverfi, markmið fjölmiðlalaga, fyrri úrlausnir FST og erlend fordæmi.....	47
3.1. Lagaumhverfi	47
3.1.1. Almenn	47
3.1.2. Málsmeðferð og framkvæmd.....	50



3.1.3 Ákvörðun endurgjalds vegna flutnings myndefnis	51
3.2. Markmið flutningsréttarákvæða fjölmiðlalaga	53
3.3. Umfjöllun um IP-sjónvarp (IPTV) og netsjónvarp (OTT) í frumvarpi til fjölmiðlalaga	56
3.4. Úttekt Fjölmiðlanefndar á aðgengi almennings að sjónvarpsútsendingum	58
3.5. Fyri úrlausnir FST er tengjast VII. kafla fjölmiðlalaga	60
3.5.1 Ákvörðun PFS nr. 19/2012 (Ágreiningur Vodafone og RÚV).....	60
3.5.2 Ákvörðun PFS nr. 30/2015 (Ágreiningur Vodafone og Símans um línulega og ólínulega myndmiðlun – Frávísun).....	60
3.5.3 Ákvörðun PFS nr. 3/2016 (Gildissvið bannákvæðis 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga).....	60
3.5.4 Ákvörðun PFS nr. 13/2016 (Aðild GR og Vodafone)	61
3.5.5 Ákvörðun PFS nr. 10/2018 um brot Símans gegn 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga	61
3.5.6 Ákvörðun PFS nr. 22/2018 (Aðild GR að máli er varðar meint ítrekað brot Símans á 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga)	62
3.5.7 Ákvörðun PFS nr. 16/2019 (Meint brot Sýnar á 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga) .	62
3.5.8 Ákvörðun PFS nr. 27/2019 (Ítrekað brot Símans gegn bannákvæði 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga)	62
3.5.9 Ákvörðun FST nr. 10/2021 (Krafa Símans um aðgang að efni Viaplay)	63
3.6. Erlend fordæmi fyrir flutningsrétti.....	63
IV. Bráðabirgðaákvörðun FST frá 30. júlí 2025	63
V. Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála frá 4. september 2025	65
VI. Sjónarmið aðila	65
6.1 Rökstuðningur fyrir flutningsréttarbeiðni Símans.....	66
6.1.1. Sjónarmið í upphaflegu erindi Símans frá 15. júlí 2025	66
6.1.2 Sjónarmið í athugasemdum Símans við kæru Sýnar á bráðabirgðaákvörðun FST	70
6.1.3 Sjónarmið í erindi Símans frá 9. september 2025	71
6.2 Andmæli Sýnar við flutningsréttarbeiðni Símans	81
6.2.1. Athugasemdir Sýnar frá 23. júlí 2025	81
6.2.2 Efnisleg sjónarmið Sýnar í andsvörum til ÚFP í tengslum við kæru á bráðabirgðaákvörðun FST	99
6.2.3. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – Fyrsti hluti	105
6.2.4. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – Annar hluti. Samræmi við EES rétt	109



6.2.5. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – þriðji hluti. Ólögætt inngríp í eignarrétt og atvinnufrelsi Sýnar.....	110
6.2.6. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – fjórði hluti. Frekari sjónarmið	111
6.2.7. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – fimmti hluti. Meint brot á jafnræði.....	112
6.2.8. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – sjötti hluti. Um verðlagningu	113
6.2.9. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – sjöundi hluti. Neytendakannanir.....	115
6.2.10. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – áttundi hluti. Álitsumleitan til fjölmiðlanefndar	115
6.2.11. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – níundi hluti. Samandregið	116
VII. Álit Fjölmiðlanefndar.....	116
7.1. Álitsbeiðni FST	116
7.2. Almennt um álitsumleitan til álit Fjölmiðlanefndar.....	117
7.3. Svör Fjölmiðlanefndar við tilteknum spurningum FST.....	117
7.4. Athugasemdir aðila við álit Fjölmiðlanefndar	123
7.4.1. Athugasemdir Símans	123
7.4.2. Athugasemdir Sýnar.....	124
VIII. Álit Samkeppniseftirlitsins.....	126
8.1. Álit Samkeppniseftirlitsins	126
8.2. Athugasemdir Sýnar við álit Samkeppniseftirlitsins.....	128
8.3. Athugasemdir Símans við álit Samkeppniseftirlitsins	130
IX. Neytendakannanir um sjónvarpsneyslu	130
9.1. Könnun Maskínu um streymisveitur frá janúar 2024.....	130
9.2. Könnun Prósents fyrir Sýn frá júní til júlí 2025	131
9.3. Könnun Maskínu fyrir Símann frá júlí 2025.....	133
9.4. Könnun Gallup fyrir FST frá ágúst 2025	134
X. Forsendur og niðurstaða FST	136
10.1. Tilhögun máls.....	136
10.1.1. Skipting upphaflegs erindis málshefjanda í tvö aðskilin stjórnslumál... ..	136
10.1.2. Kostnaðargreining v. flutningsréttar ákveðin í sérstöku stjórnslumáli ..	136
10.1.3. Form og efni álitsbeiðna Fjarskiptastofu.....	136
10.2. Skilyrði um eðlilega og sanngjarna flutningsréttarbeiðni	137
10.2.1 Inngangur	137



10.2.2	Ákvæði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga felur í sér matskennda reglu	138
10.2.3	Frummat FST í bráðabirgðaákvörðun um hvort flutningsréttarbeiðni Símans teldist eðlileg og sanngjörn	140
10.2.4	Markmið flutningsréttarákvæðis 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga	141
10.2.5	Jafnræðisregla 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga	143
10.2.6	Staðhæfing Sýnar um að IPTV sé á útleið	146
10.2.7	Staðhæfing Sýnar um að OTT lausn tæmi flutningsrétt	153
10.2.8	Samkeppnisréttarleg sjónarmið	157
10.2.9	Niðurstaða FST um hvort flutningsréttarbeiðni Símans teljist eðlileg og sanngjörn	163
10.3.	Aðferðarfræði við útreikning á endurgjaldi fyrir flutningsrétt	167
10.3.1.	Val á kostnaðargreiningaraðferð og hvor aðilinn stýrir áskriftarkerfinu ræðst af lögum	167
10.3.2.	Aðferðarfræði kostnaðarviðmiðunar og inntak hennar	171
10.3.3.	Uppgjörsregla	172
10.4.	Afstaða til tiltekinna sjónarmiða aðila	173
10.4.1.	FST sé þegar búin að taka afstöðu til efnislegra sjónarmiða	173
10.4.2.	Kröfugerð Símans sé vanreifuð, of víðtæk og umfram andlag flutningsréttar	174
10.4.3.	Túlka beri fjölmiðlalög til samræmis við EES-rétt	176
10.4.4.	Hlutverk FST og markmiðsákvæði laga	184
10.4.5.	Inngrip í eignarrétt og atvinnufrelsi Sýnar – kallar á þrönga lögskýringu og meðalhóf	186
10.4.6.	Athugasemdir við neytendakannanir	187
10.4.7.	Framkvæmd Símans á dreifingu sjónvarpsefni með OTT lausn	189
10.4.8.	Sjónarmið aðila um verðlagningu	190
10.4.9.	Athugasemdir við álitsumleitan FST og álit Fjölmiðlanefndar	190
10.4.10.	Athugasemdir Sýnar við álitsskipti FST til Fjölmiðlanefndar	191
10.4.11.	Athugasemdir Sýnar við álit Fjölmiðlanefndar	192
10.4.12.	Athugasemdir Símans við álit Fjölmiðlanefndar	193
10.4.13.	Athugasemdir Sýnar við álit Samkeppniseftirlitsins	193
10.4.14.	Athugasemdir Símans við álit Samkeppniseftirlitsins	195
10.4.15.	Aðrar athugasemdir aðila sem eru minniháttar eða málinu óviðkomandi	195
10.5.	Samandregin niðurstaða	198
	Ákvörðunarorð	203



Inngangur

(1) Mál þetta varðar ágreining á milli Símans hf. (Síminn) og Sýnar hf. (Sýn) um hvort flutningsréttarbeiðni Símans hvað varðar íþróttáskriftarstöðvar Sýnar teljist eðlileg og sanngjörn í skilningi 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011. Samhliða þessu máli er annað mál til meðferðar hjá Fjarskiptastofu (FST) er varðar flutningsréttarbeiðni Símans hvað varðar hina opnu frírás Sýnar, þar sem fréttir eru m.a. sýndar.

(2) Frá og með tímabilinu 2019-2020 og fram að tímabilinu sem lauk í maí 2025 hélt Síminn á sýningarréttinum á Enska boltanum. Sumarið 2024 voru tímabilin 2025-2028 boðin út og hreppti Sýn sýningarréttinn frá og með tímabilinu sem hófst um miðjan ágúst 2025. Á meðan Síminn hélt á sýningarréttinum bauðst Sýn að dreifa efninu um sjónvarpsdreifikerfi félagsins, þ.e. IPTV, OTT og loftneti og selja það í smásölu. Slík gagnkvæm dreifing línulegs sjónvarpsefnis hefur verið reglan á milli þessara félaga og forvera þeirra síðustu 20 árin eða svo.

(3) Allt frá því að ljóst var sumarið 2024 að sýningarrétturinn á hinum vinsæla Enska bolta myndi skipta um hendur stóðu yfir samningaviðræður milli félaganna um nýjan dreifingar- og heildsölusamning. Taldi Síminn í mars sl. að samningar væru nánast í höfn. Þann 30. maí sl. tilkynnti Sýn Símanum hins vegar að dreifing á sjónvarpsútsendingum Sýnar, þ.m.t. Enska boltanum, öðru íþróttafni Sýnar og fréttum og fréttatengdu efni, yrði aðeins í boði um IPTV, sjónvarpsapp (OTT) og loftnetskerfi Sýnar, en ekki lengur um sjónvarpsdreifikerfi Símans, hvorki IPTV né sjónvarpsapp, frá og með 1. ágúst 2025, sem í lok júlí var framlengt til 1. september 2025.

(4) Síminn leitaði upphaflega til Samkeppniseftirlitsins (SE) og fór fram á að sú stofnun tæki bráðabirgðaákvörðun sem skyldaði Sýn til að láta af þessum áformum. Með bréfi, dags. 3. júlí sl., tilkynnti SE Símanum að eftirlitið hafnaði því að svo stöddu að taka bráðabirgðaákvörðun þar sem ekki væri sýnt fram á ólögmeta sölusynjun Sýnar á þeim tímapunkti, auk þess sem bent var á að eðlilegra væri að beina málinu eða a.m.k. hluta þess til FST.

(5) Eftir árangurslausar samningaviðræður á milli félaganna í kjölfar umræddrar afstöðu SE beindi Síminn formlegu erindi til FST þann 15. júlí sl. þar sem þess var krafist að FST tæki bráðabirgðaákvörðun um framangreindan flutningsrétt áður en til framangreindrar lokunar kæmi þann 1. ágúst 2025. Með bréfi, dags. 23. júlí sl., andmælti Sýn kröfum Símans. Með ákvörðun FST nr. 6/2025 til bráðabirgða, dags. 30. júlí sl., féllst FST á kröfu Símans um að taka bráðabirgðaákvörðun og heimila umræddan flutningsrétt, auk þess sem kveðið var á um verð fyrir flutningsréttinn til bráðabirgða. Sýn kærði framangreinda bráðabirgðaákvörðun til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP), sem staðfesti hina kærðu ákvörðun að öðru leyti en því að stytta þá fresti sem FST hefur til að ljúka efnislegri ákvörðun í málinu og eftir atvikum til að ákvarða endurgjald fyrir flutningsréttinn, verði beiðni Símans metin eðlileg og



sanngjörn. Skal FST nú hafa lokið málinu eigi síðar en 1. desember 2025, en heimilt er að framlengja þann frest til 1. febrúar 2026 ef framkvæma þarf kostnaðargreiningar.

(6) Strax í kjölfar framangreindrar bráðabirgðaákvörðunar FST, dags. 30. júlí sl., hóf stofnunin hefðbundna málsmeðferð í málinu og tilkynnti aðilum um það. Sú stjórnvaldsákvörðun sem hér er til meðferðar hefur að geyma efnislega niðurstöðu um það hvort flutningsréttarbeiðni Símans hvað framangreindra áskriftarsjónvarpsrásir varðar sé eðlileg og sanngjörn. Ákvörðun þessi hefur hins vegar ekki að geyma ákvörðun um verð fyrir flutninginn, en stefnt er að ákvörðun um þann þátt eigi síðar en 1. febrúar nk. Eins og fyrr greinir er fjallað um flutningsréttarbeiðni Símans hvað hina opnu frírás varðar í öðru máli, sem er til meðferðar hjá FST samhliða þessu máli.

I.

Erindi Símans og viðbrögð Sýnar

1.1. Upphaflegt erindi og kröfugerð Símans frá 15. júlí 2025

(7) Með bréfi Símans, dags. 15. júlí 2025, barst FST krafa félagsins um flutningsrétt á innlendu línulegu sjónvarpsrásinni Sýn (áður Stöð2), sem fram kom að átti að verða í opinni dagskrá frá og með 1. ágúst 2025, og á sjónvarpsútsendingum með innlendu og erlendu íþróttafni (áður Stöð2 Sport rásir), á grundvelli 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Krafan náði til þess að Símanum yrði heimilt að flytja efni þetta um IPTV sjónvarpsdreifikerfi Símans, sem og um smáforrit (app) félagsins. Var kröfugerðin orðuð með svofelldum hætti:

- a. „Að Sýn hf. (hér eftir „**Sýn**“) verði gert skylt að verða við beiðni Símans um flutning á sjónvarpsútsendingum [sbr. skilgreiningu hugtaksins í 42. tölul. 2. gr. fjölmiðlalaga] Sýnar um sjónvarpskerfi Símans í samræmi við flutningsrétt 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011 (hér eftir „**fml**“). Nær krafa Símans til opnu sjónvarpsútsendingarinnar Sýn og læstu sjónvarpsútsendingarinnanna Sýn Sport, Sýn Sport 2, Sýn Sport 3, Sýn Sport 4, Sýn Sport 5, Sýn Sport Ísland, Sýn Sport Íslandi 2, Sýn Sport Viaplay, auk íþrotta dagskrárliða sem falla undir áskriftina Sýn Sport Ísland annars vegar og Sýn Sport Allt hins vegar en teljast ekki fylla heila dagskrá.
- b. Að Fjarskiptastofa (hér eftir „**FST**“) ákveði sanngjarnt endurgjald fyrir flutninginn, sbr. 3. mgr. 46. gr. og 47. gr. fml, náist ekki samkomulag um það í kjölfar ákvörðunar stofnunarinnar um flutningsréttinn.
- c. Að FST taki ákvörðun til bráðabirgða og skyldi Sýn til að hætta við yfirvofandi lokun á dreifingu sjónvarpsútsendinga um sjónvarpsdreifikerfi Símans, jafnt myndlykla Símans sem Sjónvarp Símans appið, meðan FST fjallar um ágreining aðila.“

(8) Kröfugerðin var síðan nánar útskýrð í tölvupósti Símans hf. til FST, dags. 18. júlí sl., en skoða verður framangreinda kröfugerð í samhengi við þær skýringar sem þar koma fram.



(9) Varðandi fyrri þátt málsins, þ.e. varðandi kröfu Símans um flutning á opnu sjónvarpsrásinni Sýn frá og með 1. ágúst, gerði Síminn þá kröfu að dreifing á henni yrði án endurgjalds fyrir Símann og að Síminn gerði á móti ekki kröfu um að Sýn greiddi fyrir flutninginn um kerfi Símans (eins og verið hefði), í ljósi þess að það væri Síminn sem óskaði eftir flutningi. Fór Síminn fram á að það gildi bæði hvað bráðabirgðaákvörðunina varðaði og hina endanlega ákvörðun.

(10) Varðandi seinni þátt málsins, þ.e. varðandi kröfu Símans um flutning á læstu íþróttasjónvarpsútsendingunum, lagði Síminn áherslu á að bráðabirgðaaðgerðir FST tæki einnig til bráðabirgðaverðlagningar fyrir þetta efni, sbr. neðangreint:

- **Aðalkrafa** Símans var að litið yrði til tillögu Símans til Sýnar, dags. 4. júlí sl., þar sem miðað hefði verið við [...] ¹% af smásöluverði Sýnar fyrir Ísland Sport og Allt Sport, þ.e. [...] kr. m/vsk² fyrir íslenskar íþróttir og [...] kr. m/vsk³ fyrir allar íþróttir.⁴ Þá yrði endurgjald fyrir framangreindar áskriftir [...] kr. án/vsk fyrir íslenskt sport og [...] kr. án/vsk fyrir allt sport. Þetta væri [...] % af núverandi smásöluverði Sýnar fyrir sjónvarpsútsendingar eingöngu, þ.e. án ólínulegu efnisveitunnar Sýn+.
- **Varakrafa** Símans byggði á nýrri tillögu sem félagið hefði lagt fyrir Sýn þann 15. júlí sl. (nokkrum klukkutímum áður en Síminn skaut málinu formlega til FST), sem byggði á verðskrá með ólínulegu efnisveitunni Sýn+, þótt hún myndi ekki fylgja með til Símans. Tillagan hefði gert ráð fyrir [...] % af umræddri verðskrá Sýnar, en til að gæta samræmis mætti miða við [...] %. Það myndi þýða [...] kr. án/vsk fyrir íslenskt sport og [...] kr. fyrir allt sport.⁵

1.2 Kröfugerð Sýnar vegna upphaflegs erindis Símans

(11) Þann 23. júlí sl. barst kröfugerð Sýnar. Aðalkrafa Sýnar var á þá leið að FST vísaði kröfum Símans frá, þar sem þær væru vanreifaðar, óskýrar og haldnar formannmörkum. Varakröfur Sýnar voru á þá leið að töku bráðabirgðaákvörðunar yrði hafnað, að efnislegru kröfu Símans um flutningsrétt yrði hafnað og að ákvörðun FST um endurgjald yrði hafnað. Þrautavarakrafa Sýnar hljóðaði svo:

¹ Inniheldur trúnaðarupplýsingar sem hafa verið felldar brott, það sama á við um hornklofa hér neðar í skjalinu.

² Byggist sú tillaga á því að draga 5.990 kr. fyrir Sýn+ ólínulegu efnisveituna frá 8.990 kr. sem er pakki hjá Sýn sem inniheldur Sýn+ og íslenskt sport.

³ Byggist sú tillaga á því að draga 5.990 kr. fyrir Sýn+ ólínulega efnisveituna frá 11.990 kr. sem er pakki hjá Sýn sem inniheldur Sýn+ og allt sport.

⁴ Í framangreindu tilboði Símans til Sýnar kemur þó fram að verðið skyldi vera [...] % af [...] kr. m/vsk fyrir innlent sport, annað eins fyrir erlent sport og [...] kr. fyrir allt sport. Kröfugerð Símans frá 18. júlí sl. virðist hins vegar aðeins gera ráð fyrir sérstöku verði fyrir innlent sport og svo fyrir allt sport, en ekki sérstakleg verð fyrir erlent sport eingöngu, eins og tilboðið frá 4. júlí gerði ráð fyrir.

⁵ Tilboð Símans frá 15. júlí sl. gerði eins og að ofan greinir ráð fyrir [...] % af umræddum smásöluverðum Sýnar, þ.e. [...] kr. án/vsk fyrir íslenskt sport og [...] kr. án/vsk fyrir allt sport.



„Til þrautavara, verði kröfum Símans hf. um flutningsrétt og ákvörðun endurgjalds ekki vísað frá eða hafnað að öllu leyti, er þess krafist að ákvörðun Fjarskiptastofu, eða eftir atvikum samkomulag málsaðila, verði byggð á eftirfarandi skilyrðum og forsendum:

1. Að flutningsréttur Símans hf. takmarkist við línulega dreifingu á þeim sjónvarpsútsendingum Sýnar hf. sem sannanlega bera flutningsrétt samkvæmt 45. gr. laga um fjölmiðla og verði tímabundinn til 1. janúar 2026.
2. Að sá flutningsréttur sem veittur er skv. lið C.1. sé háður því fortakslausa skilyrði að Síminn hf. skuldbindi sig með formlegum og aðfararhæfum hætti til að hafa, fyrir 1. janúar 2026, þróað og innleitt fullnægjandi tæknilega getu til að birta og ræsa OTT-app Sýnar hf. í sínu myndlyklaumhverfi, án íþyngjandi tæknilegrar aðlögunar eða kostnaðar af hálfu Sýnar hf. Skal Fjarskiptastofa setja nánari skilmála um framkvæmd og eftirfylgni þessarar skuldbindingar.
 - *Rökstuðningur:* Slík skilyrt og tímabundin lausn er í samræmi við meðalhófsreglu og markmið laga um að stuðla að tækniþróun og virkri samkeppni, sbr. 3. og 12. gr. laga um Fjarskiptastofu og 2. gr. laga um fjarskipti. *Dómur Lrd. 438/2020* staðfestir að OTT-lausn sé lögmæt leið til að uppfylla markmið fjölmiðlalaga.
3. Að endurgjald fyrir þann takmarkaða og tímabundna flutningsrétt sem lýst er í lið C.1. verði ákvarðað á grundvelli fyrri kosts 3. mgr. 47. gr. laga um fjölmiðla, þ.e. með því að byggja á kostnaði við öflun efnisins að viðbættri hæfilegri álagningu („cost-plus“).
4. Að kröfu Símans hf. um að endurgjald verði ákvarðað með vísan til síðari kosts 3. mgr. 47. gr. laga um fjölmiðla verði hafnað, enda skortir fullnægjandi lagastoð til að ákvarða endurgjald með því að búa til „ímyndað smásöluverð“ fyrir vöru sem Sýn hf. býður ekki sjálf í smásölu.
 - *Rökstuðningur:* Orðalag lagaákvæðisins er skýrt um að byggja verði á „*því verði sem fjölmiðlaveitan býður notendum sínum sjálf*“. Að túlka það með öðrum hætti fæli í sér ólögmætt og íþyngjandi inngrip í verðlagningu og vöruframboð Sýnar hf.“

1.3 Nánari kröfugerð Símans varðandi flutningsrétt

1.3.1. Almennt

(12) Með bréfi Símans, dags. 9. september sl., barst FST frekari kröfugerð og rökstuðningur Símans fyrir flutningsréttarbeiðni félagsins. Annars vegar skjal sem hafði að geyma kröfugerð og rökstuðning vegna flutningsréttarbeiðni hvað varðar íþróttáskriftarrásirnar og hins vegar vegna hinnar opnu frírásar. Fjallað verður um flutningsréttarbeiðni Símans hvað hina opnu frírásar í sérstöku máli, en mál það sem hér er til umfjöllunar varðar flutningsréttarbeiðni Símans hvað íþróttáskriftarrásirnar varðar.

(13) Síminn vísaði til framangreindrar kröfugerðar félagsins, dags. 15. júlí sl., um flutningsrétt á læstu sjónvarpsútsendingunum Sýn Sport 1-6, Sport Ísland 1-5, Sýn Sport



Viaplay, auk íprótta dagskrárliða sem féllu undir áskriftina Sýn+ Sport Ísland annars vegar og Sýn+ Allt Sport hins vegar en teldust ekki fylla heila dagskrá. Telur Síminn að kröfugerðin sé skýr og hafnar staðhæfingum Sýnar um annað. Kröfugerðin var það skýr að Sýn gat orðið við henni og eru stöðvarnar nú aðgengilegar um kerfi Símans í samræmi við kröfu Símans og bráðabirgðaákvörðun FST.

1.3.2. Endurgjald fyrir flutningsrétt

(14) Þá gerði Síminn kröfu um að FST ákvæði endurgjald sem Síminn skyldi greiða Sýn fyrir hverja selda áskrift. Eðli málsins samkvæmt skyldi Síminn greiða fyrir slíka stöð, enda væri um að ræða áskriftarstöð og var vísað til 47. gr. fjölmiðlalaga, einkum 3. mgr. 47. gr., þar sem m.a. væri vísað til þess að heimilt væri að miða við hæfilegan afslátt og því verði sem fjölmiðlaveitan byði notendum sínum sjálf.

(15) Í kafla 5.3 í framangreindu skjali Símans frá 9. september sl.,⁶ er nánari grein gerð fyrir þeim sjónarmiðum sem Síminn telur rétt að miða eðlilegt endurgjald fyrir áskriftarstöðvar við, sbr. 3. mgr. 47. gr. fjölmiðlalaga. Síminn teflir fram nokkrum sviðsmyndum hvað slíka verðlagningu varðar.

(16) Fram kemur í máli Símans að í kröfu félagsins felist að Síminn greiði Sýn fyrir hverja selda áskrift sem Síminn selur. Í 3. mgr. 47. gr. sé fjallað um um ákvörðun um endurgjald. Þar segði að ákvörðun á endurgjaldi fyrir sjónvarpsútsendingar í tilviki flutningsréttar þegar fjarskiptafyrirtækið stýrði áskriftarkerfinu væri heimilt að byggja á kostnaði við öflun viðkomandi sjónvarpsefnis auk hæfilegrar álagningar eða miða við hæfilegan afslátt af því verði sem fjölmiðlajónustuveitandinn byði notendum sínum sjálfur. Síminn teldi eðlilegt að miða við hæfilegan afslátt af smásöluverði en það væru nokkrar leiðir til þess að greina hvað væri smásöluverð Símans vegna sjónvarpsútsendinga. Sýn hefði sett á markað nokkrar tegundir af þjónustu sem innihéldi Sýn Sport rásir.

(17) Í fyrsta lagi væri um að ræða Sýn+ Íslenskt Sport sem kostaði 8.990 kr. með vsk. og innihéldi Sýn+ sem kostaði 5.990 kr. Með þessum rökum mætti halda því fram að viðskiptavinur sem keypti Sýn+ væri aðeins að greiða [...] kr. fyrir íslenska sportið. Mætti þannig færa rök fyrir því að hæfilegur afsláttur samkvæmt smásölu mínus aðferðinni væri á bilinu [...]%. Gerði Síminn kröfu um [...]% en til vara [...]% og þá ætti Síminn að greiða [...] kr. án vsk. samkvæmt aðalkröfu, en [...] kr. án vsk. samkvæmt varakröfu.

(18) Í öðru lagi væri um að ræða Sýn+ Allt Sport sem kostaði 8.990 kr. með vsk. og innihéldi Sýn+ sem kostaði 5.990 kr. Með þessum rökum mætti halda því fram að viðskiptavinur sem keypti Sýn+, væri aðeins að greiða [...] kr. með vsk. fyrir allt sportið. Mætti þannig færa rök fyrir því að hæfilegur afsláttur samkvæmt smásölu mínus aðferðinni væri á bilinu [...]%. Gerði Síminn kröfu um [...]% en til vara [...]% og þá ætti Síminn að greiða [...] kr. án vsk. samkvæmt aðalkröfu en [...] kr. án vsk. samkvæmt varakröfu.

⁶ Sjá bls. 15-16.



(19) Síminn taldi einnig mögulegt að líta á smásöluverð Sýnar með öðrum hætti. Ef litið væri á verðlagningu Sýnar m.t.t. pakka tilboða félagsins, þá virtist sem Sýn væri aðeins að innheimta um 400 kr. með vsk. fyrir Sýn+, en pakkinn „Góður“ kostaði 14.990 kr., en stakt internet kostaði 14.590 kr. Mismunur á stöku interneti og „Góður“ væri 400 kr. Þegar íslenska sportið bættist við væri greitt 3 þúsund kr. meira og þegar viðskiptavinur væri síðan kominn með Allt sport, þá væri hann að greiða 5 þúsund kr. meira en í pakkanum „Góður“. Ef miðað væri við þessa verðlagningu þá væri smásöluverð Sýnar 3 þúsund kr. fyrir íslenskt sport og 5.000 kr. fyrir Allt sport. Miðað við þessar forsendur gerði Síminn kröfu um [...] % en til vara [...] % afslátt og myndi Síminn þá greiða [...] kr. án vsk. samkvæmt aðalkröfu en [...] kr. án vsk. samkvæmt varakröfu fyrir íslenskt sport. Fyrir Allt sport m.v. sömu forsendur þá myndi Síminn greiða [...] kr. án vsk. samkvæmt aðalkröfu en [...] kr. án vsk. samkvæmt varakröfu.

(20) Ef Sýn verðlegði pakkana og heimfærði tekjur með þeim hætti að hver þjónusta væri með sama afslætti m.t.t. heildarverðs pakka, samanborið við heildarverð stakra liða, þá reiknaðist að miðað við heildarverð stakrar þjónustu, væri íslenskt sport með [...] % afslætti og Allt sport með [...] % afslætti. Internet (14.590 kr.) og Sýn+ Allt sportáskrift (11.990 kr.) utan pakka kostuðu samtals 26.580 kr. en í pakka 19.990 kr. Afslátturinn væri 25%.⁷ Með þeim hætti væri smásöluverð Sýnar á sjónvarpsáskriftum í pakkanum 8.992 kr. með vsk eða 8.101 kr. án vsk. Gerði Síminn kröfu um [...] %, en til vara [...], og þá myndi Síminn greiða [...] kr. án vsk samkvæmt aðalkröfu en [...] kr. samkvæmt varakröfu fyrir Allt Sport.

(21) Með sömu aðferð væri hægt að nálgast smásöluverð vegna íslensks sports og þá væri smásöluverðið 6.859 kr. en 6.179 kr. án vsk. Gerði Síminn kröfu um [...] % en til vara [...] % og þá myndi Síminn greiða [...] kr. án vsk samkvæmt aðalkröfu en [...] kr. án vsk samkvæmt varakröfu fyrir íslenskt sport.

(22) Ef litið væri til þess að Sýn+ væri [...] % af verðinu fyrir Sýn + íslenskt sport og [...] % fyrir Sýn+ Allt Sport, væri eðlilegt að verð til Símans myndi lækka sem því næmi.

(23) Framangreindar leiðir kæmu allar til greina og myndi Sýn fá greitt í samræmi við smásöluverð félagsins, þó þannig að hæfilegur afsláttur væri veittur frá smásöluverðinu til þess að stuðla að samkeppni í sölu á sjónvarpsáskriftum í samræmi við ákvæði fjölmiðlalaga.

(24) Að mati Símans væri sú verðlagning sem FST hefði ákveðið til bráðabirgða mjög hagfelld Sýn og leiddi til þess að Sýn væri í reynd að fá hærra greitt frá Símanum en smásöluverð Sýnar. Væri þar af leiðandi óhjákvæmilegt að gjaldið yrði lækkað m.t.t. þessa og framangreindra sjónarmiða Símans. Síminn tæki fram að aðalkrafa félagsins væri lægsta verðið sem væri tilgreint að framan en aðrar leiðir kæmu einnig til greina.

⁷ Þ.e. $19.990/26.580=0,75$.



1.4 Andmæli Sýnar við nánari kröfugerð Símans

(25) Með bréfi, dags. 24. september sl., bárust FST andmæli Sýnar við framangreindum sjónarmiðum Símans frá 9. september. Ítarlega er fjallað um andmæli Sýnar í kafla 6.2 hér síðar.

II.

Aðdragandi málsins, samskipti aðila og fyrri samningar milli þeirra

2.1 Aðdragandi málsins

2.1.1 Almenn

(26) Á síðustu 20 árum eða svo hefur sýningarrétturinn á Enska boltanum, sem lengi hefur verið eitt vinsælasta sjónvarpsefnið hér á landi, ýmist verið í höndum Sýnar (eða forvera þess félags)⁸ eða Símans. Síminn (upphaflega SkjárEinn) hélt á réttinum frá og með tímabilinu 2004/2005 fram að tímabilinu 2006/2007.⁹ Á árunum fyrir 2004 var sýningarrétturinn í höndum Sýnar (eða forvera þess félags), sem og á tímabilinu 2007-2019. Fyrir samruna Fjarskipta hf. (Vodafone) og 365 miðla á árinu 2017 var Enski boltinn í höndum 365 frá haustinu 2007, ásamt fleira vinsælu íþróttaefni, m.a. Meistaradeild Evrópu. Á því tímabili var í gildi umboðssölufyrirkomulag milli Símans og 365 í tengslum við efni þetta, þ.e. ekki var um að ræða heildsölu heldur sá Síminn aðeins um innheimtu f.h. 365 og stjórnaði smásöluverðinu ekki heldur, en Síminn gat dreift efninu um IPTV sjónvarpsdreifikerfi sitt og síðar um sjónvarpsapp Símans þegar það var komið í loftið. Fjarskipti (nú Sýn) tók samning þennan yfir í árslok 2017 en bauð Símanum ekki heildsöluaðgang fyrr en í ágúst 2019, þegar sýningarrétturinn á Enska boltanum var kominn til Símans, sbr. nánari umfjöllun um fyrri samninga milli aðila í kafla 2.4 hér að neðan. Á sama tíma samdi Síminn um heildsöluaðgang að Enska boltanum við Nova.

(27) Eins og að ofan greinir öðlaðist Síminn sýningarréttinn frá og með tímabilinu sem hófst í ágúst 2019 og hélt honum þar til nú í maí sl. Fyrir þann tíma var rétturinn hjá Sýn í mörg ár. Í frétt á ruv.is þann 20. júní 2024 kom fram að Sýn hefði öðlast sýningarréttinn á Enska boltanum frá og með tímabilinu sem hæfist í ágúst 2025 til þriggja ára, þ.e.a.s. fram á vorið 2028. Í fréttinni kom fram að Síminn hefði greitt um 3 milljarða fyrir síðasta samning sinn um Enska boltann, þ.e. fyrir tímabilið 2022-2025 (1 milljarður á ári), en ekki fengist upp gefið hvað Sýn hefði greitt fyrir réttinn nú, en búast mætti við að það væri a.m.k. ekki lægri upphæð en Síminn greiddi síðast.¹⁰

⁸ Með ákvörðun SE nr. 42/2017, dags. 8. desember 2017, samþykkti SE samruna Fjarskipta hf. (Vodafone) og 365 miðla ehf. gegn skilyrðum. Bæði félög buðu áður fram sjónvarpsþjónustu, þar sem Enski boltinn, Stöð2 og fleira var hjá 365, en Vodafone rak sjónvarpsdreifikerfi en 365 ekki. Þá stunduðu bæði félögin fjarskiptaþjónustu.

⁹ Með ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 10/2005, dags. 11. mars 2005, var samruni Símans og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. (sem rak SkjárEinn) samþykktur með skilyrðum. Tilkynt var um kaupin þann 11. nóvember 2004, eða stuttu eftir að Enski boltinn hófst það haust.

¹⁰ <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2024-06-20-enski-boltinn-fra-simanum-til-synar-416137>.



2.1.2 Frummat SE frá 2019 um meint brot Símans á sáttum við SE

(28) Eins og að ofan greinir öðlaðist Síminn sýningarrétt á Enska boltanum frá og með tímabilinu sem hófst í ágúst 2019 og hélt honum fram í maí sl. eða í 6 ár. Upphaflega ætlaði Síminn ekki að veita keppinautum sínum heimild til að bjóða upp á efnið í smásölu. Sýn kvartaði til Samkeppniseftirlitsins (SE) í byrjun maí 2019 vegna þeirra áforma Símans, en markaðssetning Símans hófst þá um vorið á þessum forsendum, þ.e. að efnið yrði aðeins aðgengilegt á IPTV sjónvarpsdreifikerfi Símans,¹¹ m.a. í gegnum Heimilispakkann (þar sem fjarskiptum og sjónvarpsþjónustu er vöndlað saman). Fyrsta umferð Enska boltans hófst þann 9. ágúst 2019.

(29) Þann 23. júlí 2019 birti SE frummat sitt þar sem SE taldi að Síminn væri með háttsemi sinni að brjóta gegn ákvæðum í tveimur sáttum (m.a. bann við ólögumætri samtvinnun).¹² Í kjölfar frummatssins, en eftir að fyrstu umferðinni var lokið í fyrri hluta ágúst 2019, gerði Síminn dreifingar- og heildsölusamninga við Sýn og Nova.¹³

2.1.3 Bráðabirgðaákvörðun SE frá 2023 vegna kvörtunar Nova

(30) Þann 8. júní 2023 tilkynnti Síminn Nova að félagið hygðist hætta að heimila Nova að dreifa Enska boltanum í gegnum NOVA TV appið, eins og félagið hafði gert síðan haustið 2019. Hins vegar stóð ekki til að segja samningnum við Sýn upp. Ástæða þessarar mismununar sagði Síminn vera þá staðreynd að Nova starfrækti ekki „sjónvarpsdreifikerfi“ (e. Platform) líkt og Síminn og Sýn (IPTV). Síminn hefði ekki verið tilbúinn með OTT lausn árið 2019, en hefði verið það á árinu 2023, og því væri óþarft að heimila Nova áframhaldandi dreifingu um app þess félags. Þann 23. júní 2023 kvartaði Nova til SE og tók SE bráðabirgðaákvörðun þann 28. júlí sama ár, þess efnis að eftirlitið taldi að Síminn hefði sennilega brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga með sölusynjun sinni gagnvart Nova og mismunun á milli Nova og Sýnar og fyrirskipaði Símanum án tafar að láta af þessari háttsemi sinni. Þann 8. ágúst 2023 framlengdu Síminn og Nova samning sinn en Enski boltinn hófst svo þann 11. ágúst þetta ár.

(31) Í framangreindri bráðabirgðaákvörðun taldi SE sennilegt að skilgreina mætti markað fyrir efniskaup á Enska boltanum sem sjálfstæðan vörumarkað. Af því leiddi að einnig væri sennilegt að fyrir hendi væri sérstakur vörumarkaður fyrir heildsölu á Enska boltanum (þar sem Síminn væri með 100% markaðshlutdeild) og svo einnig sérstakur markaður fyrir smásölu á efninu (þar sem Síminn væri með yfirburðastöðu eða ca. 80% hlutdeild).¹⁴ Síminn

¹¹ Á þessum tíma var Síminn ekki komin með smáforrit (app), þ.e. OTT lausn, til að sýna efnið.

¹² Því máli lauk svo með dómi Hæstaréttar frá 26. febrúar 2025, þar sem brot Símans gegn umræddu samtvinnunarákvæði var staðfest.

¹³ Nova hefur aldrei verið með IPTV kerfi og hefur frá upphafi sýnt efnið í gegnum NOVA TV, sem er smáforrit (app), þ.e. OTT lausn. Sýn hefur lengi boðið upp á bæði IPTV kerfi og app.

¹⁴ Fram kom að SE taldi evrópsk dómfordæmi í samkeppnisrétti gefa vísbendingar um afar takmarkaða eftirspurnarstaðgöngu hjá viðskiptavinum á milli Enska boltans sem sjónvarpsefnis annars vegar og hins vegar sýninga annarra íþróttaviðburða eða keppna, hvort sem væri á sviði knattspyrnu eða öðrum sviðum. Óháð skilgreiningu mögulegra samkeppnismarkaða, þá sýndi framangreint að Enski boltinn væri álitinn verulega eftirsóknarvert sjónvarpsefni fyrir viðskiptavinum smásölu á sjónvarpsmarkaði, og þar með mikilvæg vara fyrir fyrirtæki sem seldu áskriftarsjónvarp og sjónvarpsþjónustu, og vöndla með slíkri þjónustu.



væri með einstaka yfirburði á þessu sviði, sem legði ríkar skyldur á fyrirtækið að raska ekki samkeppni.

(32) Þá kom fram að í málinu reyndi fyrst og fremst á tvenns konar atriði sem gætu falið í sér brot á 11. gr. samkeppnislaga, þ.e. annars vegar sölusynjun og hins vegar mismunun milli keppninauta. Að mati SE gæti brot Símans gegn Nova falið í sér hvort tveggja og væri brotið sennilegt. Ósennilegt væri að hlutlægar og málefnalegar ástæður réttlættu sölusynjun Símans. Ákvörðun markaðsráðandi fyrirtækis um að synja þeim sem óskuðu eftir að kaupa af því vöru eða þjónustu um viðskiptin þyrfti að vera **nauðsynleg** til að tryggja lögmæta hagsmuni fyrirtækisins **aðra en þá að ná viðskiptalegum forskoti með synjuninni**. Óljósar almennar eða fræðilegar afsökunarástæður dygðu ekki til.

(33) SE tók fram að eitt skilyrðið fyrir ólögmætri sölusynjun samkvæmt framkvæmdinni í samkeppnisrétti innanlands og í Evrópu væri að viðkomandi vara væri ómissandi fyrir keppinaut á fráliggjandi markaði (e. downstream market), þ.e. í þessu tilviki á smásölumarkaði fyrir Enska boltann. Taldi SE sennilegt að þetta atriði væri uppfyllt og að aðgangur að Enska boltanum hjá Símanum væri ómissandi fyrir Nova, sem væri keppninautur Símans á umræddum smásölumarkaði, enda væri ómögulegt fyrir Nova (eða aðra) að koma sér upp sambærilegri vöru til að keppa á umræddum markaði. Ljóst væri að um mjög eftirsóknarvert sjónvarpsefni væri að ræða, sem mikilvægt væri fyrir fyrirtæki sem byðu upp á sjónvarpsþjónustu í smásölu að hafa í sínu framboði.¹⁵

(34) SE mat það svo að réttlættingarástæður Símans fyrir sölusynjuninni væru ekki hlutlægar og málefnalegar. Ein slík ástæða sem Síminn hefði teft fram hafi verið á þá leið að OTT lausnir gerðu aðgang Nova óþarfan. **SE gat ekki fallist á að framangreind OTT dreifing Símans á sjónvarpsefninu væri sambærileg því þegar heilðsölusamningur væri veittur að því til endursöluaðila** sem keppti við Símann á fráliggjandi smásölumarkaði fyrir Enska boltann. Það væri mikill eðlismunur á heilðsöluaðgangi og umræddri OTT dreifingu, þar sem síðarnefndi kosturinn fæli aðeins í sér að Síminn seldi aðgang að sjónvarpsefninu á smásölustigi, en ekki Nova og/eða Sýn.

(35) Varðandi mat á því hvort skilyrði til töku bráðabirgðaákvörðunar í málinu væru uppfyllt kom fram að SE taldi sennilegt að um brot væri að ræða sem væri til þess fallið að raska samkeppni með alvarlegum hætti, bæði á mörkuðum fyrir fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu og líklegt væri að bið eftir endanlegri niðurstöðu SE gæti leitt til röskunar á samkeppni á þessum mörkuðum. Af gögnum málsins væri ljóst að Síminn væri í yfirburðastöðu hvað heilðsöluaðgengi að viðkomandi sjónvarpsefni varðaði og yrði Síminn ekki af háttseminni þegar í stað yrði Símanum gert kleift að nýta sér hið breiða þjónustuframboð sitt til þess að draga að sér viðskiptavinum Nova, svo og annarra keppninauta, og halda viðskiptakjörum þar sem keppinautar Símans gætu ekki boðið samkeppnishæft verð

¹⁵ SE vísaði til þess að Evrópudómstóllinn hefði staðfest að til þess að um sölusynjun væri að ræða þyrfti varan, sem óskað væri aðgengis að, að vera **ómissandi**. Til að svo væri þyrfti að vera til staðar ómöguleiki til þess að fjölfalda eða afrita hana (e. duplicate). Yrði varan ómissandi þegar það væri efnislega ómögulegt að búa til eða koma upp sambærilegri vöru, að það væri lagalegur ómöguleiki eða það væri fjárhagslega óhagkvæmt.



eða þjónustu. **Mikilvægt væri að grípa inn í og stöðva háttsemina án tafar, til að sporna gegn yfirvofandi tjóni fyrir samkeppni og þar með neytendur áður en nýtt tímabil Enska boltans hæfist.** Því voru skilyrði til töku bráðabirgðaákvörðunar talin uppfyllt í málinu og skyldi hún gilda til 31. janúar 2024.

(36) Með kæru, dags. 11. ágúst 2023, kærði Síminn bráðabirgðaákvörðunina til áfrýjunarnefndar samkeppnismála (nefndin) og krafðist þess að hún yrði felld úr gildi. Ákvörðunin væri íþyngjandi í garð fyrirtækisins, auk þess sem afleiðingar hennar væru að hluta eða öllu leyti óafturkræfar. Afleiðingin væri sú að Síminn væri þvingaður til viðskipta gegn vilja sínum í andstöðu við ákvæði stjórnarskrárinnar og meginreglur íslensks réttar um samningsfrelsi. Með úrskurði nefndarinnar í máli nr. 5/2023, dags. 10. október 2023, var kærinni vísað frá.

(37) Með ákvörðun SE nr. 2/2024, dags. 30. janúar 2024, tók stofnunin endanlega ákvörðun í tengslum við framangreinda bráðabirgðaákvörðun. Ákvað SE að aðhafast ekki frekar í málinu. Ástæðan var forgangsröðun fjármuna og mannafla SE, en í þessu máli höfðu Síminn og Nova samið um framlengingu á heildsölu- og dreifingarsamningi fyrirtækjanna þann 8. ágúst 2023 til 30. júní 2025. Því þótti ekki nauðsynlegt að endurnýja bráðabirgðaákvörðunina, né að taka frekari afstöðu til lögmætis þeirra aðgerða Símans sem framangreind bráðabirgðaákvörðun fjallar um.

(38) Ofangreind mál gagnvart Símanum voru því leyst af hálfu SE og komu ekki til kasta FST á grundvelli flutningsréttarákvæðis fjölmiðlalaga, eins og raunin er nú varðandi kröfu Símans.

2.1.4 Aðdragandi málsins fram að frávísun SE á kröfu Símans um töku bráðabirgðaákvörðunar þann 3. júlí sl.

(39) Eins og nánari grein verður gerð grein fyrir í kafla þessum sendi Síminn SE erindi þann 29. apríl sl., með viðbótarkröfum þann 30. maí sl., þar sem félagið óskaði eftir því að SE tæki bráðabirgðaákvörðun vegna meintra brota Sýnar á sátt við SE frá 2017 og 11. gr. samkeppnislaga. Með bréfi SE til Símans, dags. 3. júlí sl. hafnaði eftirlitið að svo stöddu að taka bráðabirgðaákvörðun.

(40) Að sögn Símans hefðu samningaviðræður staðið yfir á milli Símans og Sýnar um endurnýjaða dreifingar- og heildsölusamninga frá haustinu 2024, stuttu eftir að ljóst hefði orðið að Sýn hefði öðlast sýningarréttinn að Enska boltanum frá tímabilinu sem hæfist í ágúst 2025, þar til í byrjun mars, þegar Sýn virtist að mati Símans hafa slitið viðræðum. Að sögn Símans hefðu samningaviðræður þá verið mjög langt komnar og verið í anda tillagna og uppleggs Sýnar.

(41) Á fundi milli aðila þann **7. mars 2025** hefði Síminn nefnt þann möguleika að kaupa aðgang að Enska boltanum á grundvelli fastrar greiðslu fyrir tiltekinn fjölda áskrifta (magnkaup eða „minimum guarantee“). Þann **28. mars sl.** hefði Síminn sent Sýn tilboð um möguleg magnkaup á Enska boltanum, sem Síminn sagði að Sýn hefði tekið jákvætt í á



framangreindum fundi.¹⁶ Þá kom fram að gott væri að vita sem fyrst hvort tilboðið gæti skapað grundvöll að frekari viðræðum. Sýn hefði hafnað tilboðinu samdægurs, án gagntilboðs. Taldi Sýn tilboðið að óbreyttu ekki fela í sér grundvöll til frekari viðræðna. Bærist mun raunhæfara tilboð væri félagið hins vegar tilbúið til viðræðna um áframhaldandi skoðun á málinu.

(42) Með tölvupósti Símans til Sýnar, dags. **31. mars sl.**, var þakkað fyrir svarið, en þeirri spurningu velt upp hvort félögin ættu ekki að vinda sér í að klára gagnkvæma heilðsölu- og dreifingarsamninga. Þá var spurt hvort Sýn hefði náð að skoða lokadrög að slíkum samningum sem Síminn hefði þá nýlega sent Sýn. Sýn svaraði með tölvupósti, dags. **3. apríl sl.**, á þá leið að Sýn væri að skoða samningsdrögin og myndi vera í sambandi.

(43) Þann **11. apríl sl.** sendi Síminn Sýn annað tilboð á þessum nótum, en nú annars vegar fyrir Enska boltann og hins vegar fyrir allt íþróttafni Sýnar,¹⁷ en til vara að Síminn keypti aðgang á heilðsölugrundvelli að sjónvarpsáskriftum sem innihéldu Enska boltann, þar sem greitt yrði stakt gjald fyrir hverja selda áskrift skv. heilðsöluverðskrá Sýnar, með sambærilegu fyrirkomulagi og Sýn hefði keypt af Símanum frá haustinu 2019. Óskað var eftir viðbrögðum Sýnar um hvort tilboðið gæti skapað grundvöll fyrir frekari viðræðum fyrir 23. apríl 2025. Sýn svaraði framangreindu tilboði Símans með tölvupósti, dags. **16. apríl sl.** Fram kom að Sýn mæti tilboðin um magnkaup ekki sem raunhæfan grundvöll fyrir viðræður. Líkt og áður væri Sýn tilbúin að eiga samtál við Símann ef fram kæmu raunhæfar tillögur um magnkaup, sem endurspegluðu þann ávinning sem Síminn fengi við þess háttar samning. Varðandi tilboðið um stök kaup þá væri það í skoðun líkt og fram hefði komið í fyrri samskiptum félaganna.

(44) Með erindi Símans til SE, dags. **29. apríl sl.**, krafðist Síminn þess að SE tæki bráðabirgðaákvörðun vegna meintrar synjunar Sýnar um heilðsölu á útsendingum Enska boltans.¹⁸ Með viðbótarerindi Símans til SE, dags. **30. maí sl.**, krafðist Síminn þess enn fremur að SE tæki bráðabirgðaákvörðun vegna þess að Sýn hefði einnig synjað Símanum um aðgang að mikilvægum sjónvarpsrásum (MSR) og gert að skilyrði að viðskiptavinir sjónvarpsefnis Sýnar væru jafnframt í viðskiptum við það félag um sjónvarpsdreifingu.¹⁹

¹⁶ Tilboðið hljóðaði upp á að Síminn myndi kaupa gegn fastri greiðslu að fjárhæð [...] fyrir hvert tímabil og hefði heimild til að selja allt að [...] áskriftir til viðskiptavina Símans um sjónvarpsþjónustu Símans, öll 3 tímabilin.

¹⁷ Varðandi Enska boltinn eingöngu gerði tilboð Símans ráð fyrir [...] fyrir hvert tímabil fyrir [...] áskriftir, öll tímabilin, en fyrir allt Sport að fjárhæð [...] fyrir hvert tímabil fyrir sama fjölda áskrifta.

¹⁸ Eftir að hafa sent erindið upphaflega til SE þann 29. apríl sl., spurðist lögmaður Símans um gang mála með tölvupósti, dags. **14. maí sl.** Þann sama daga svaraði starfsmaður SE því til að málið hefði tafist aðeins en ætti að skýrast fljótlega. Lögmaður Símans óskaði aftur upplýsinga um gang mála með tölvupósti til SE þann **21. maí sl.** Starfsmaður SE svaraði þann sama dag að eftirlitið hefði nýlega sent Sýn bréf og sendi lögmanni Símans afrit af því.

¹⁹ Kröfugerð Símans gagnvart SE var þrjúþætt. Í **fyrsta lagi** að Sýn yrði gert skylt að veita Símanum án tafar heilðsöluaðgang að öllum sjónvarpsrásum sem innihalda myndu útsendingar frá Enska boltanum á málefnalegum og hlutlægum kjörum. Í **öðru lagi** að Sýn yrði gerð óheimilt að selja aðgang að Enska boltanum annars vegar og fjarskiptaþjónustu hins vegar undir einu heildargjaldi (samvinnun). Í **þriðja lagi** að Sýn afturkallaði þegar í stað þá ákvörðun að frá og með 1. ágúst nk. yrði ekki lengur hægt að horfa á áskriftir Sýnar í gegnum sjónvarpsþjónustu Símans, þ.e. myndlykla og smáforrit Símans. Fyrsta og þriðja krafan var byggð á



(45) Í framangreindu erindi Símans til SE frá **29. apríl** sagði félagið að í kjölfar þess að Sýn hafi öðlast útsendingarréttinn að Enska boltanum sumarið 2024, vegna þriggja tímabila frá og með tímabilinu 2025/2026, hefði Síminn ítrekað falast eftir því að kaupa aðgang að efninu í heildsölu. Sýn hefði látið í það skína að félagið ætlaði hins vegar að synja Símanum um umræddan aðgang. Síminn hefði boðið Sýn að kaupa aðgang í magnkaupum en því hefði verið hafnað. Sýn hefði ekki lagt fram gagntilboð um það hvað félagið teldi eðlilegt. Sýn hefði synjað um að upplýsa Símann um hvort honum myndi gefast kostur á heildsöluaðgangi að efninu, sem og synjað að upplýsa Símann um á hvaða verði og undir hvaða skilmálum slíkur aðgangur yrði, myndi hann á annað borð standa til boða. Sýn hefði ekki veitt Símanum heildsöluaðgang og svör Sýnar væru jafngildi þess að félagið hefði hafnað heildsöluaðgangi, enda hefði slíkur aðgangur ekki verið veittur og engar tillögur eða tilboð hefðu borist frá Sýn um slíkan aðgang, þrátt fyrir ítrekaðar kröfur Símans þess efnis.²⁰

(46) Með bréfi Sýnar til SE, dags. **30. maí sl.**, andmælti Sýn framangreindri kröfu Símans um að SE tæki bráðabirgðaákvörðun. Þar kom m.a. fram að málatilbúnaður Símans væri í mótsögn við það sem fram hefði komið í viðtali við forstjóra Símans þann 9. mars sl. um að verðið á Enska boltanum væri orðið of hátt.

(47) Í viðbótarerindi Símans til SE frá **30. maí** krafðist Síminn þess ennfremur að Sýn afturkallaði þegar í stað þá ákvörðun, sem tekin hefði verið fyrr þann dag, þess efnis að frá og með 1. ágúst 2025 yrði ekki lengur hægt að horfa á áskriftir Stöðvar 2 (þ.m.t. fréttir) í gegnum myndlykil eða app frá Símanum. Til vara væri þess krafist að Sýn yrði gert óheimilt við sölu á mikilvægum sjónvarpsrásum (einkum útsendingum íþróttaeftis og fréttum Stöðvar 2), að skilyrða þá sölu við eigin sjónvarpsdreifingu. Með ákvörðuninni hefði Sýn synjað keppinaut um aðgang að mikilvægum sjónvarpsrásum, auk þess að gera það beinlínis að skilyrði að viðskiptavinir sem vildu kaupa sjónvarpsefni félagsins, væru jafnframt í viðskiptum um sjónvarpsdreifingu. Færi það skýrt gegn 23. gr. í sátt félagsins við SE frá 2017, sbr. *ákvörðun SE nr. 42/2017*, sem og gegn 11. gr. samkeppnislaga um misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

(48) Fram kom að fyrr þann dag hefði Sýn sent Símanum tilkynningu um breytta högun á sjónvarpsdreifingu hjá Sýn, ásamt því að senda sérstakan markpóst á alla viðskiptavini Símans í sjónvarpsdreifingu, sem jafnframt væru áskrifendur að einhverju sjónvarpsefni Sýnar og greiddu Sýn fyrir áskrift, en það væru um [...] heimili. Við bættust nokkur þúsund viðskiptavina sem keyptu áskrift af Símanum að sjónvarpsstöðvum Sýnar í heildsölu og notuðu viðmót Símans einnig.

meintrí ólögmaetri sölusynjun Sýnar sem bryti gegn 11. gr. samkeppnislaga, en önnur krafan byggði á meintri ólögmaetri samtvinnun sem færi gegn sátt SE og Sýnar, sbr. *ákvörðun SE nr. 42/2017*.

²⁰ Þá sagði Síminn að það lægi hins vegar fyrir að smásöluhluti Sýnar væri með aðgang að þjónustunni og hefði byrjað undirbúning að sölu, þar sem úthringiver Sýnar hefði verið að hringja í viðskiptavini og bjóða þeim margvísleg tilboð í tilefni af komu Enska boltans til Sýnar, m.a. ókeypis fjarskipti og sjónvarpsáskriftir í 3-4 mánuði. Virtist ætlunin vera að gefa þessar tekjur eftir í þeim tilgangi að binda viðskiptavini frá og með haustinu í viðskiptum við félagið um jafnt sjónvarps- sem fjarskiptaþjónustu.



(49) Þá hafi verið tilkynnt um að Sýn hygðist breyta högun á sjónvarpsdreifingu sinni yfir sjónvarpsdreifikerfi Símans frá og með 1. ágúst 2025. Hin breytta högun lyti að því að Símanum myndi standa til boða, umfram skyldu skv. sátt SE og Sýnar, sbr. ákvörðun SE nr. 42/2017, að heild- eða endurselja OTT lausn Sýnar, ef samningar þar um myndu takast á viðskiptalegum forsendum.²¹

(50) Síminn sagði að ljóst væri að Sýn hefði undirbúið þessa aðgerð vandlega. Þannig hefði samhliða verið opnuð sérstök síða yfir spurningar og svör þessu tengdu. Væru þar tekin af öll tvímæli um að breytingin beindist ekki eingöngu að Símanum heldur öllum samkeppnisaðilum, þar sem framvegis væri ætlunin að skilyrða aðgang að öllu sjónvarpsefni Sýnar við sjónvarpsdreifingu félagsins.

(51) Hér að neðan eru dæmi um markapósta og eða upplýsingar af vefsíðu Sýnar þann 30. maí sl.:

„Við gerum breytingar þann 1. ágúst. Haltu áfram að horfa á þitt uppáhalds efni. Frá og með 1. ágúst næstkomandi verður aðeins hægt að horfa á áskriftir Stöðvar 2 í gegnum Stöðvar 2 appið²² eða myndlykil frá Vodafone. Við bjóðum upp á einfaldar lausnir til að tryggja að áskrifendur geti haldið áfram að njóta þess að horfa á uppáhalds sjónvarpsefnið sitt. Hægt er að sækja Stöðvar 2 appið í snjalltæki heimilisins eða panta myndlykil.“

„Ert þú að horfa á áskriftina þína í gegnum Sjónvarp Símans? Frá og með 1. ágúst næstkomandi verður ekki lengur hægt að horfa á áskriftir Stöðvar 2 í gegnum myndlykil eða app frá Símanum. Engar áhyggjur, við bjóðum upp á einfaldar lausnir til að tryggja að þú getir haldið áfram að njóta þess að horfa á uppáhalds sjónvarpsefnið þitt. Þú getur sótt Stöð 2 appið í snjalltæki heimilisins, snjallsíma, spjaltdölvuna, Apple TV o.fl. eða fengið þér myndlykil frá Vodafone. Nánari upplýsingar og svör við algengum spurningum er að finna á heimasíðu Stöðvar 2. Ef þú ert að horfa á áskriftina þína í gegnum Sjónvarp Símans eða Sjónvarp Símans appið hvetjum við þig til að sækja Stöð 2 appið eða panta myndlykil frá Vodafone hér að ofan.“

(52) Þá segir Síminn í ofangreindu viðbótarerindi sínu til SE, dags. **30. maí sl.**, að Sýn hefði þannig tekið ákvörðun um að svipta tugi þúsunda heimila aðgangi að áskriftum að sjónvarpsefni, nema því aðeins að þau hættu viðskiptum við samkeppnisaðila Sýnar. Væri félagið þannig að ganga enn lengra til að ná þeim tilgangi sem boðaður hefði verið í fjárfestakynningu, þ.e. að nýta Enska boltann til að læsa viðskiptavini inn í viðskiptum við félagið í sem flestum þjónustubáttum, ótengdum útsendingum frá Enska boltanum. Sýn starfrækti einnig fréttastofu og sýndi fréttir sem væru með vinsælasta sjónvarpsefninu, auk

²¹ Jafnframt hafi athygli Símans verið vakin á því að dreifingarsamningur milli aðila frá 1. desember 2020, sem framkvæmdur hefði verið eftir efni sínu varðandi verð og aðra skilmála, væri útrunninn, sbr. gr. 1.3. Þar kæmi fram að samningurinn væri tímabundinn og gildi til þriggja ára. Þrátt fyrir að enginn nýr samningur hefði verið undirritaður eða formlega framlengdur væri Sýn reiðubúið til viðræðna um nýjan samning sem byggði á þeirri breyttu högun sjónvarpsdreifingar sem lýst væri hér að framan.

²² Í öðrum markpósti Sýnar segir að Stöðvar 2 appið sé aðgengilegt fyrir Android og iOS síma og spjaltdölvur, en einnig fyrir Apple TV, Android TV og Amazon Fire TV.



þess að njóta stuðnings ríkisins við rekstur á þeirri fréttastofu. Aukinheldur héldi Sýn á öllu vinsælasta íþróttafninu sem völ væri á. Væri því ljóst að Sýn hygðist misnota markaðsráðandi stöðu sína varðandi umrætt sjónvarpsefni til að styrkja enn frekar markaðsráðandi stöðu sína á markaði fyrir sjónvarpsdreifingu.²³ Myndi SE ekki bregðast við með töku bráðabirgðaákvörðunar myndi samkeppni raskast með óafturkræfum hætti.

(53) Síminn brást við framangreindu útspili Sýnar um breytingar á sjónvarpsdreifingu með tölvupósti, dags. **2. júní sl.** Þar heldur Síminn því fram að dreifingarsamningur félaganna frá 1. desember 2020, sem komist hafi á í gegnum ferli hjá FST, væri ennþá í gildi. Samningurinn kvæði á um 6 mánaða uppsagnarfrest en hvorugur aðili hefði sagt samningnum upp. Beindi Síminn því til Sýnar að tilkynna viðskiptavinum sínum, sem keyptu áskriftir af Sýn um sjónvarpsdreifingu Símans, að þjónusta Sýnar yrði aðgengileg áfram á kerfum Símans án tafar. Ennfremur að Sýn héldi áfram samningaviðræðum við Símann og tryggði að viðskiptavinir Sýnar hefðu sem greiðastan aðgang að Stöð2 og sportrásunum. Varðandi boð Sýnar um heildsöluaðgang að OTT lausnum Sýnar, óskaði Síminn eftir útskýringu á því hvaða þjónustu um væri að ræða og óskaði jafnframt eftir verðskrá vegna þeirrar þjónustu til þess að Síminn gæti tekið afstöðu til tillögu Sýnar. Í ljósi alvarleika málsins væri óskað eftir viðbrögðum án tafar. Með tölvupósti Símans til Sýnar, dags. **3. júní sl.**, gerði félagið Sýn enn á ný tilboð um heildsöluaðgang að Enska boltanum.

(54) Svar Sýnar barst þann **6. júní sl.** Þar kom fram að greinilega væri kominn upp einkaréttarlegum ágreiningur milli félaganna um hvort samningar væru lausir. Meðfylgjandi voru skýringar Sýn á þeirri þjónustu sem fælist í OTT lausn Sýnar og umbeðin drög að heildsöluverðskrá. Gerður var sá fyrirvari að fyrirhugaðar væru breytingar á verðskrá og vöruframboði sem tækju gildi 1. ágúst 2025 og yrðu þær kynntar þann 1. júlí 2025. Framangreind drög að heildsöluverðskrá byggðu á „retail minus“ aðferðarfræði, upp á [...]% af smásöluverði Sýnar ([...]% afsláttur) eftir fjölda viðskiptavina. Lægsti afsláttarflokkurinn væri frá [...] viðskiptavinir, næsti flokkur fyrir [...] viðskiptavinir og sá hæsti fyrir yfir [...] viðskiptavinir²⁴. Drögin heimiluðu Símanum aðeins að selja efnið á smásölustigi í gegnum app Sýnar, líkt og tilkynnt var þann 30. maí.²⁵

(55) Þennan sama dag, þ.e. **6. júní sl.**, svaraði Síminn og ítrekaði beiðni um verðskrá fyrir Enska boltann þar sem Síminn notaði eigin dreifileið og áréttaði að dreifingarkostnaður Sýnar yrði dreginn frá verðlagningu vegna sjónvarpsáskrifta. Vísaði Síminn til fjölmiðlalaga þar sem

²³ Síminn heldur því fram að Sýn sé í markaðsráðandi stöðu fyrir sjónvarpsdreifingu þegar einokunarstöðu félagsins í dreifingu yfir loftnet sé bætt við stöðu félagsins varðandi IPTV.

²⁴ Upp voru gefnir 5 flokkar af sjónvarpsefni, þ.e. Stöð2+ m/auglýsingum, Stöð 2+ án/auglýsinga, Stöð 2 & Stöð 2+ án/auglýsinga, Stöð 2 Sport Ísland og Stöð 2 Sport Erent.

²⁵ Fram kom að viðskiptavinir gætu horft á hvar og hvenær sem er í Stöð 2 appinu og væri það aðgengilegt fyrir Android og iOS símtæki, en einnig í tvOS, Android TV, Amazon Fire TV, auk þess sem útgáfur fyrir webOS (LG sjónvörp) og Tizen OS (Samsung sjónvörp) væru í vinnslu. Þá gæti viðskiptavinur nálgast efni í tölvu á <http://sjonvarp.stod2.is>. Forritunarskil (e. API) yrðu aðgengileg fyrir endursöluaðila. Endursöluaðili gæti þar séð hvort viðskiptavinur væri með aðgang að Stöð 2 appinu (OTT þjónusta Sýnar), stofnað aðgang fyrir viðskiptavin að appinu, virkjað aðgengi og lokað aðgengi að sjónvarpsáskriftum og breytt sjónvarpsáskriftum hjá viðskiptavinum sem nú þegar væru með áskrift hjá endursöluaðila.



skýrt væri tekið fram að fjölmiðlaveitu væri óheimilt að skilyrða línulegar sjónvarpsáskriftir við eigin dreifiveitu. Í ljósi þess að tilkynningar um verðbreytingar í smásölu væru gerðar með mánaðar fyrirvara og Síminn hefði fjölda viðskiptavina þegar í viðskiptum sem væru með áskriftir Sýnar, væri gerð krafa um að Sýn tilkynnti um verðbreytingar án tafar í samræmi við það sem hefðbundið þætti og samþykkt hefði verið af FST á sviði aðgangs að innviðum.

(56) Þann **11. júní sl.**, bárust SE viðbótarsjónarmið Símans, sem hafði að geyma andsvör við umsögn Sýnar frá 30. maí. Þar kom fram að Síminn ætti skýlausan rétt til aðgangs að sjónvarpsefninu Enska boltanum á grundvelli 11. gr. samkeppnislaga, sbr. ákvarðanir SE nr. 30/2023 og 2/2024. Þá fæli skilyrðing sjónvarpsefnisins við sjónvarpsdreifikerfi Sýnar (OTT) í sér skýrt brot gegn 23. gr. ákvörðunar SE nr. 42/2017 (Sátt SE og Sýnar). Síminn áréttaði mikilvægi þess að íhlutun SE myndi liggja fyrir svo fljótt sem auðið væri. Með hverjum deginum sem liði væri þannig þeim blekkingum beint að viðskiptavinum að vildu þeir horfa á Enska boltann, gætu þeir aðeins keypt hann af Sýn í smásölu og aðeins í gegnum dreifikerfi þess félags. Hvort tveggja væri rangt og raskaðist þannig samkeppni, neytendum til tjóns, dag hvern meðan óbreytt ástand varaði.

(57) Þá mótmælti Síminn þeirri staðhæfingu Sýnar að málatilbúnaður Símans væri í mótsögn við ummæli forstjóra Símans þann 9. mars sl. Það mat Símans að verð á sýningarréttinum væri orðið of hátt hefði engin áhrif á það hvort Sýn bæri skylda til þess að veita heildsöluaðgang að Enska boltanum, né áhrif á áhuga Símans á því að starfa á smásölumarkaði fyrir dreifingu og sölu á efninu. Sýn hefði talið innkaupaverðið vera of hátt á árinu 2018, en það hafði engin áhrif á vilja félagsins til að kaupa þjónustuna af Símanum í heildsölu og gera kröfu um heildsöluaðgang. Þegar sýningarrétturinn hafi verið hjá Símanum frá haustinu 2019 og fram til 30. maí sl., þegar Sýn tilkynnti Símanum um breytta högun dreifingar á Enska boltanum, hefði Sýn talið að skýr fordæmi væru um heildsöluákvæði á Enska boltann sem og flutningsrétt. Núna þegar umrædd skylda hvíldi á Sýn kannaðist félagið ekkert við þetta. Í þessum málflutningi Sýnar fælist veruleg mótsögn.

(58) Þá kom fram í máli Símans að afleiðing hinnar boðuðu breyttu tilhögunar á sjónvarpsdreifingu Sýnar yrði sú að þeir viðskiptavinir sem hefðu áhuga á að kaupa aðgang að Enska boltanum þyrftu alltaf að gera það í gegnum sjónvarpsdreifikerfi Sýnar, þ.e. OTT sjónvarpsdreifikerfi félagsins. Ætti þetta við um öll þau heimili sem notuðu eða vildu nota Símann sem dreifileið. Til þess að auka neikvæðu áhrifin ætlaði Sýn að taka allt efni Sýnar úr dreifileið Símans og þvinga þannig alla landsmenn til þess að nota dreifileið Sýnar fyrir mikilvægt fréttu- og íþróttæfni. Í þessu samhengi væru í dag um [...] heimili sem notuðu Símann sem dreifileið og væru áskrifendur að sjónvarpsáskriftum Sýnar. Þá væri mikill fjöldi heimila sem notaði Símann sem dreifileið til þess að horfa á opnar útsendingar Sýnar. Þá væru í dag um [...] heimili sem notuðu dreifileið Símans með OTT um [...]. Þessi heimili myndu við þessa breytingu þurfa að kaupa sér búnað sem viðkomandi þyrfti ekki að nota í dag. Væri þetta afturför og fæli í sér hækkun kostnaðar fyrir viðskiptavininn. Félögin hefðu í fjölda ára verið með tæknilegar leiðir til þess að afhenda sjónvarpsútsendingar og þar af leiðandi um þekkt og viðurkennt ferli að ræða. Það eina sem skorti væri verðlagning á viðkomandi áskrift í heildsölu.



(59) Með bréfi Sýnar til SE, dags. **13. júní sl.**, brást félagið við viðbótarkröfum Símans frá 30. maí sl. um að SE tæki bráðabirgðaákvörðun í málinu. Gerði Sýn aðallega þá kröfu að SE vísaði kröfum Símans frá, en til vara að hafna þeim. Taldi félagið rangt hjá Símanum að hin boðaða breyting á högun sjónvarpsdreifingar næði til fleiri aðila en Símans, enda ekki fleiri aðilar en Síminn og Sýn að starfrækja IPTV kerfi hér á landi. Ennfremur væri rangt hjá Símanum að ákvörðunin myndi svipta þúsundum heimila aðgangi að sjónvarpsefni Sýnar. Sjónvarpsapp Sýnar myndi standa öllum til boða án kostnaðar. Þar væri hægt að nálgast ýmiskonar sjónvarpsefni, þ.m.t. RÚV, Sjónvarp Símans (línulegt) og allt efni Sýnar (línulegt og ólínulegt). Það skipti því ekki máli hvaða fjarskiptafyrirtæki viðskiptavinur skipti við, hann gæti alltaf horft á efni Sýnar.

(60) Þá kom fram í máli Sýnar að sú breyting að efni Sýnar yrði ekki aðgengilegt á sjónvarpskerfi Símans væri einungis tæknileg breyting sem ætlað væri að færa högun sjónvarpsdreifingar Sýnar í nútímalegra horf. Ekki væri óeðlilegt að efni væri ekki aðgengilegt í sjónvarpskerfum einstakra félaga, t.d. efni Netflix. Fyrirkomulag þar sem efniseigandi og rekstraraðili sjónvarpskerfis væri nauðbeygður til þess að kaupa dreifingu af samkeppnisaðila væri barn síns tíma og tók fram að Sýn greiddi Símanum um [...] kr. á ári fyrir dreifingu yfir kerfi Símans. Þá væri uppi einkaréttarlegur ágreiningur um hvort samningar um dreifingu á efni Sýnar á kerfi Símans séu útrunnir, sem ekki væri í höndum SE að leysa úr.

(61) Að mati Sýnar ætti málið fremur heima hjá FST en SE, en engri flutningskröfu hefði verið beint að FST. Kröfur Símans byggðu í reynd á að félagið ætti flutningsrétt á tilteknu línulegu sjónvarpsefni Sýnar. Vilji löggjafans væri bersýnilega sá að ágreiningur um flutningsrétt fjarskiptafyrirtækja á sjónvarpsefni (línulegum útsendingum) heyrði undir FST. Fjölmíðlög væru sérlög (lex specialis) sem gengju framur almennum samkeppnisreglum þegar kæmi að aðgangi að sjónvarpsefni. Þá vísaði Sýn til dóms Hæstaréttar í máli nr. 329/2017 (Síminn gegn Fjarskiptum) þar sem dómurinn staðfesti að ákvæðin um flutningsskyldu og flutningsrétt næðu aðeins til línulegrar myndmiðlunar. Mjög ríkar kröfur væru gerðar til málsmeðferðar FST þegar kæmi að ákvæðum um flutningsrétt.

(62) Með bréfi Símans til SE, dags. **16. júní sl.**, brást félagið við framangreindu bréfi Sýnar til SE, dags. 13. júní. Fram kom að kjarni málsins væri að háttsemi Sýnar að tryggja sér aðgang að mikilvægum aðföngum, líkt og Enska boltanum, Meistaradeild Evrópu og fréttum, og læsa það inn í eigin sjónvarpsdreifikerfi, fæli í sér bæði misnotkun á markaðsráðandi stöðu félagsins og skýrt brot gegn 23. gr. ákvörðunar SE nr. 42/2017. Færi Síminn annars vegar fram á það að fyrirliggjandi samningur félaganna um dreifingu yrði virtur og hins vegar að efnið yrði selt í heildsölu á sama grunni og Síminn hefði selt Enska boltann til Sýnar þegar Síminn hafði yfirráð yfir efninu, á grundvelli frummats SE sumarið 2019 og til Nova á grundvelli bráðabirgðaákvörðun SE, sbr. ákvörðun SE nr. 30/2023.

(63) Til þessa hefði Sýn dreift eigin sjónvarpsefni um sjónvarpskerfi Símans á grundvelli sáttar aðila, í kjölfar aðkomu FST, frá síðla árs 2020. Að kostnaður Sýnar vegna samningsins nemi [...] kr. á ársgrundvelli væri alrangt. Þannig fæli samningurinn í sér þrenns konar dreifingu, þ.e. línulegt sjónvarpsefni, ólínulegt sjónvarpsefni og erlent endurvarp, sem hvert



um sig hefði ákveðið verð og uppsagnartíma. Krafa Símans tæki aðeins til línulegs sjónvarpsefnis og umsamdar greiðslur skv. samningnum um þá dreifingu væru undir [...] á ári.²⁶ Sýn bryti vitandi vits 6 mánaða uppsagnarfrest samningsins um línulega efnið.²⁷

(64) Þá sagði Síminn að grundvallarmunur væri á háttsemi Sýnar nú og því máli frá 2015 sem félagið vitnaði til. Í því tilviki hefði Síminn í *fyrsta lagi* sagt upp samningi við Sýn á grundvelli umsamins uppsagnarfrests, sem hefði verið virtur, ólíkt háttsemi Sýnar nú. Í *öðru lagi* hefði uppsögnin ekki tekið til línulegs sjónvarpsefnis, sem þvert á móti hefði verið áfram aðgengilegt um dreifikerfi Sýnar, ólíkt því sem Sýn boðaði nú. Virtist Sýn hreinlega ganga út frá að háttsemi félagsins bryti bæði gegn ákvæðum fjölmiðlalaga og samningi félagsins við Símann.

(65) Að lokum mótmælti Síminn því að SE væri ekki valdbært stjórnvald í málinu. Óumdeilt virtist að Sýn væri að tilkynna um slit á viðvarandi viðskiptasambandi við Símann. Við þær aðstæður væru löglíkur fyrir því að ekki væri um að ræða samkeppni á grundvelli efnahagslegrar frammistöðu (e. competition on the merits) heldur misnotkun. Áréttaði Síminn mikilvægi skjótrar úrlausnar SE í málinu.

(66) Þann **19. júní sl.** ítrekaði Síminn beiðni sína um að Sýn sendi sér verðskrá fyrir Enska boltann þar sem Síminn notaði eigin dreifileiðir, þar sem engin viðbrögð hefðu borist frá Sýn.

(67) Þann **20. júní sl.** svaraði Sýn framangreindum pósti Símans og tók fram að Sýn væri ekki að skilyrða línulegar útsendingar við eigin dreifiveitu, heldur yrði dreifileiðin OTT, þ.e. hið almenna internet. Ítrekaði Sýn að heildsöluverðskrá, sem byggði á OTT dreifingu um app Sýnar, hefði verið send Símanum þann 6. júní sl. Áréttað var að tækjust samningar milli félaganna á viðskiptalegum forsendum um heild- og endursölu á OTT lausninni myndu viðskiptavinir Símans, sem það kysu, ekki þurfa að eiga í viðskiptasambandi við Sýn og gætu alfarið fengið aðgang, m.a. að Enska boltanum, í gegnum viðskiptasamband við Símann. Þetta boð Sýnar væri umfram skyldu skv. sátt SE og Sýnar frá 2017, enda Síminn ekki „nýr“ aðili í skilningi hennar. Til að flýta fyrir ferlinu væri ákjósanlegt að Síminn svaraði því hvort félagið hefði yfir höfuð áhuga á þessari lausn, sem innihalda myndi mikilvægt sjónvarpsefni Sýnar. Ef svo væri gætu tæknimenn félaganna þegar farið að undirbúa tæknilega högun þjónustunnar og forritunarskil.

²⁶ Nánar tiltekið kom fram að dreifing línulegs sjónvarpsefnis kostaði [...] kr. á mánuði eða um [...] á ári. Dreifing ólínulegs efnis kostaði [...] kr. á mánuði og dreifing erlends endurvarps kostaði [...] kr. á mánuði. Samtals kostaði þetta þrennt því um [...] kr. á ári.

²⁷ Þá kom fram í máli Símans að grundvallarmunur væri á þeim dæmum sem Sýndi nefndi og þeim slitum á viðskiptasambandi sem nú væri boðuð. Netflix hefði ekki yfir á ráða neinum línulegum útsendingum, auk þess að heyra ekki undir fjölmiðlalög. Þá væri línulegt efni Viaplay í dag aðgengilegt í gegnum sjónvarpsdreifingarkerfi Sýnar. Sýndi sú staðreynd glöggt að tilgangurinn með hinni yfirvofandi aðgerð væri að misnota markaðsráðandi stöðu Sýnar í því sjónvarpsefni sem félagið hefði yfir að ráða, en ekki ætluð „*tæknileg breyting sem ætlað er að færa högun sjónvarpsdreifingar félagsins í nútímalegra horf*“, enda yrði þá hvorki efni Viaplay, Símans eða RÚV aðgengilegt áfram í gegnum dreifikerfi Sýnar, líkt og nú væri raunin.



(68) Seinna þennan sama dag svaraði Síminn pósti Sýnar og benti á að í pósti Sýnar frá 6. júní hefði komið skýrt fram að viðskiptavinur þyrfti að vera með app Stöðvar 2 og þar með væri hann viðskiptavinur Sýnar og í beinu viðskiptasambandi við Sýn. Því spurði Síminn hvernig þetta spilaði við fullyrðingu Sýnar um að viðskiptavinur yrði ekki í neinu viðskiptasambandi við Sýn. Þá benti Síminn á að fjöldi viðskiptavina væri með sjónvarpstæki sem myndu ekki styðja við app Sýnar. Því spurði Síminn hvort áhugi væri á að þessi viðskiptavinir gætu notað þjónustu Sýnar.

(69) Svar Sýnar barst **23. júní sl.** Þar kom fram að viðskiptavinur Símans, sem keypti áskrift að vöru sem innihéldi Enska boltann, gegnum endursölu hjá Símanum um app Sýnar, yrði að öllu leyti í viðskiptasambandi við Símann. Hann myndi leita til söluvers Símans eða annarra söluleiðar Símans, myndi kaupa viðkomandi áskrift, eftir atvikum vöndlað við aðrar vörur Símans, og fengi reikning frá Símanum. Hann þyrfti aldrei að hafa samskipti við sölumenn Sýnar á smásölustigi eða yfir höfuð þjónustuver Sýnar. Öll áskriftarmeðhöndlun færi í gegnum endursöluaðila og hann yrði þ.a.l. með forritunarskil til þess að framkvæma slíkt. Uppgjör vegna viðskiptanna færi svo fram á heildsölustigi milli félaganna. Þar með væri viðskiptavinurinn í þessu tilviki aldrei í beinu viðskiptasambandi við Sýn. Ítrekaði Sýn spurningu sína um hvort Síminn hefði yfir höfuð áhuga á þessari lausn.

(70) Svar Símans barst þennan sama dag, þ.e. **23. júní sl.** Þar sagðist Síminn augljóslega hafa áhuga á að fá Enska boltann í heildsölu, en ágreiningurinn snéri að því að Sýn væri ennþá að skilyrða aðganginn við dreifiveitu félagsins. Til þess að Síminn gæti selt áskriftina, þá setti Sýn það skilyrði að viðkomandi væri með Sýnar appið. Sá sem sækta það app, áður en hann byrjaði að kaupa áskriftir, væri í öllum tilfellum viðskiptavinur Sýnar um dreifiveitu þegar hann sækta appið. Það með yrði viðskiptavinurinn fyrst að stofna til viðskipta við Sýn (og skipti engu þótt appið væri frítt í dag), áður en Síminn gæti selt honum áskrift. Leiðin sem Sýn byði kæmi ekki í veg fyrir þetta. Því væri ekki rétt að viðskiptavinurinn væri ekki í neinu sambandi við Sýn. Ekki væri heldur hægt að horfa með appinu í gegnum sjónvörp sem ekki styddu app Sýnar og ætti þetta við um mikinn fjölda viðskiptavina Símans. Til þess að hægt væri að ræða lausn væri áriðandi að línulegar stöðvar yrðu áfram aðgengilegar um viðmót Símans, líkt og verið hefði. Í framhaldinu gæti vel komið til greina að fara OTT leiðina að hluta til.

(71) Svar Sýnar barst þennan sama dag. Þar ítrekaði Sýn að félagið væri að breyta dreifingu á sjónvarpsefni félagsins, en ítrekað var að hún yrði ekki skilyrt við eigin dreifiveitu. Það væri rétt að notandi Símans þyrfti í öllum tilvikum að horfa á efni Sýnar í gegnum sjónvarpsapp Sýnar, rétt eins og notandi Netflix þyrfti að horfa á efni Netflix í gegnum app þess félags. Heildsölufyrirkomulagið fælist í því að Síminn gæti virkjað áskriftir í appi Sýnar. Síminn héldi samskonar fyrirkomulagi út gagnvart Nova, þar sem Nova endurseldi áskrift Símans og notendur notuðust við sjónvarpsapp Símans. Þetta fyrirkomulag ætti því að vera þekkt stærð. Stefnt væri að því að Sýn yrði tilbúið með app fyrir Samsung og LG sjónvörp fyrir 15. ágúst nk. Næstu samskipti félaganna yrðu að vera þegar nýtt vöruframboð Sýnar yrði kynnt þann 1. júlí 2025.



(72) Með bréfi Sýnar til SE, **dags. 23. júní sl.**, gefur að líta andsvör Sýnar við framangreint bréf Símans til SE, dags. 11. júní. Þar segir m.a. að þótt til staðar væru fordæmi um heildsöluvöð vegna Enska boltans og ákvæði væru til staðar í fjölmiðlalögum um flutningsrétt, væri það mat Sýnar, að eins og á stæði í máli þessu, ættu þessi fordæmi ekki við, auk þess sem lagaskilyrði fyrir flutningsrétti væru ekki uppfyllt. Því væri ekki um að ræða ásetningsbrot af hálfu Sýnar. Hvað varðaði heimild SE til að mæla fyrir um flutningsrétt (sem í reynd væri annað orð yfir heildsöluvöð á línulegum sjónvarpsútsendingum) lægi fyrir skýrt fordæmi Hæstaréttar þess efnis að FST ein hefði heimildir til að mæla fyrir um slíkt, sbr. *mál nr. 329/2017*.

(73) Sýn hafnaði þeirri staðhæfingu Símans að viðskiptavinir Símans myndu við breytinguna þurfa að kaupa sér búnað sem þeir þyrftu ekki að kaupa í dag. Hið rétta væri þeir gætu nálgast efnið í gegnum sjónvarpsapp Sýnar, sem væri endurgjaldslaust á öllum helstu dreifiveitum. Þvert á fullyrðingar Símans yrði félagið því ekki útilokað frá samkeppnismörkuðum um Enska boltann, hvort heldur í smásölu eða sjónvarpsdreifingu. Dreifileiðin yrði einfaldlega hið almenna internet, sem viðskiptavinir Símans og annarra fjarskiptafyrirtækja hefðu fullan aðgang að í gegnum sínar internetveitur. Fyrirkomulag þar sem efniseigandi og rekstraraðili sjónvarpskerfis væri nauðbeygður til þess að kaupa dreifingu af samkeppnisaðila væri úrelt fyrirkomulag. Breytingunni væri ætlað að færa högun sjónvarpsdreifingar Sýnar í nútímalegra horf og til samræmis við alþjóðlega þróun. Með nýtingu á tækninni gætu OTT aðilar selt beint til neytenda framhjá sjónvarpsdreifingu fjarskiptafyrirtækja með tilheyrandi samkeppnislögu aðhaldi.

(74) Þá kom fram í máli Sýnar að þróunin á OTT lausnum (netsjónvarpi) hefði verið rétt hafin þegar fjölmiðlalög hefðu verið sett árið 2011. Engu að síður hefði verið að finna umfjöllun um slíkar lausnir í frumvarpinu sem varð að þeim lögum, en þar segði orðrétt í almennum athugasemdum, kafla 2.15:

„ ... Eðli netsjónvarps er að takmarka ekki val neytenda við samninga fjölmiðlaþjónustuveitenda og fjarskiptafyrirtækja og vandamál, sem reynt er að leysa með flutningsskyldu og flutningsrétti eins og fjallað verður um síðar, eru ekki til staðar. Aðgangspröskuldur fjölmiðlaþjónustuveitenda inn á markaðinn lækkar einnig verulega.“
(undirstrikun Sýnar)

(75) Af þessu leiddi, að í ljósi síaukinnar útbreiðslu OTT lausna (netsjónvarps), væru vandamálin sem reynt væri að leysa með reglum um flutningsskyldu og flutningsrétti einfaldlega ekki til staðar. Því væri engin þörf á að mæla fyrir um heildsöluvöð eða flutningsrétt. Breytt högun Sýnar á sjónvarpsdreifingu hefði einungis áhrif á Símann sem félag en ekki viðskiptavinir þess, að því leyti að efnið yrði aðgengilegt gengum OTT lausnina. Samkeppnislögum væri ætlað að verja virka samkeppni en ekki endilega keppinauta. Möguleg heildsala Símans á OTT lausn Sýnar væri raunveruleg og stæði Símanum til boða, sbr. boð þar um, dags. 30. maí og heildsöluverðskrá sem send hefði verið Símanum þann 6. júní. Nánari upplýsingar þar um yrðu sendar Símanum þann 1. júlí 2025.



(76) Með bréfi Sýnar til SE, dags. **24. júní sl.**, brást Sýn við framangreindu bréfi Símans til SE, dags. 16. júní. Sagði Sýn að Netflix réði ekki yfir neinum línulegum útsendingum. Þá væri athyglisvert að Síminn byggði nú á fjölmiðlalögum og væri Sýn sammála því að leysa bæri málið á þeim grundvelli. Ekki væri rétt að Sýn væri vitandi vits að brjóta gegn ákvæðum fjölmiðlalaga og samningum við Símann. Ekkert lægi fyrir um hvort skilyrði flutningsréttar væru uppfyllt. Þvert á móti hefði Sýn bent á, að eins á stæði, væri krafa Símans um flutningsrétt hvorki eðlileg né sanngjörn. Auk þess væri hún alls óþörf, enda leysti OTT lausnin það vandamál, sem VII. kafla fjölmiðlalaga væri ætlað að mæta. Ágreiningslaust væri að OTT lausnir væru að ryðja sér til rúms og ætla mætti að nú væri meirihluti heimila að nýta sér OTT dreifileiðir í stað myndlykla. Þá væri uppi einkaréttarlegum ágreiningur um hvort samningar væru í gildi milli félaganna.

(77) Með bréfi Sýnar til Símans, dags. **30. júní sl.**, sem hafði að geyma svar við tölvupósti Símans frá 2. júní varðandi samningssamband félaganna, en þar hefði Síminn haldið því fram að heildsölusamningur félaganna frá 7. ágúst 2019 og dreifingarsamningur félaganna frá 1. desember 2020 væru ennþá í gildi. Sýn áréttaði að félagið teldi að samningar þessir væru úr gildi fallnir. Til þess að eyða allri frekari óvissu, án viðurkenningar á þeirri túlkun Símans að samningarnir væru ennþá í gildi, væri báðum samningunum hér með sagt upp af hálfu Sýnar með eins mánaðar fyrirvara, þannig að þeir rygnu út þann 1. ágúst 2025.

(78) Þann **1. júlí sl.** svaraði Síminn framangreindu bréfi Sýnar frá 30. júní. Þar mótmælti Síminn því að Sýn gæti sagt dreifingarsamningnum frá 2020 upp með svo stuttum fyrirvara, þar sem samningurinn kvæði á um 6 mánaða uppsagnarfrest. Þá kom fram að fyrir lægi að viðeigandi dreifileiðir um OTT yrðu ekki tilbúnar 1. ágúst og að öllu óbreyttu yrði verulegur fjöldi viðskiptavina fyrir umtalsverðu óhagræði. Síminn væri tilbúinn til að ræða raunhæfar leiðir varðandi hugsanlega breytingu á samningi þrátt fyrir að 6 mánaða uppsagnarheimildin hefði verið skýrmerkilega samþykkt af Sýn árið 2020. Varðandi heildsölusamninginn væri svo stuttur uppsagnarfrestur ekki hæfilegur, enda illmögulegt að gera ráðstafanir gagnvart endanotendum með svo skömmum fyrirvara, hvað þá í júlí, þegar flestir viðskiptavinir væru í sumarfrí.

(79) Þar sem Sýn væri að bjóða áframhaldandi heildsölu væri óskynsamlegt af Sýn að loka á núverandi viðskiptavini með núvarandi dreifingu, nema það væri í þeim tilgangi að skaða möguleika Símans til þess að selja áskriftir Sýnar áfram. Teldi Síminn eðlilegt að m.t.t. hagsmuna endanotenda myndu aðilar leitast við að ná samkomulagi sem ekki myndi leiða til óhagræðis og kostnaðar fyrir neytendur. Því óskaði Síminn eftir heildsöluverðskrá í útsendingar frá Enska boltanum, líkt og Sýn hefði upplýst að gert yrði þann 1. júlí 2025, auk heildsöluaðgangs að Sýn Sport Ísland og Sýn Sport Erlent, til þess að Síminn gæti þjónustað viðskiptavini áfram með óbreyttum hætti um sjónvarpsdreifikerfi félagsins. Þess væri vænst að Sýn brygðist hratt við erindi þessu, enda væru það hagsmunir fjölmiðlaveitunnar Sýnar að tryggja sem flesta áskrifendur að áskriftarsjónvarpi félagsins og tillaga Símans samræmdist þeim hagsmunum.

(80) Þann **1. júlí sl.** kynnti Sýn nýtt smásöluframboð sem skyldi gilda frá og með 1. ágúst 2025. Sýn myndi bjóða 3 pakka með sjónvarpsefni, þ.e. efnisveituna Sýn+ á 5.990 kr., Sýn+ og



Íslenskt sport á 8.990 kr. og Sýn+ og allt sport á 11.990 kr. Enski boltinn yrði aðeins í þessum dýrasta pakka. Þá myndi Sýn bjóða upp á tvo pakka sem innihéldi internet og framangreint sjónvarpsefni, þ.e. pakkann „Betri“ sem innihéldi internet, Sýn+ og Sport Ísland á 17.990 kr. og pakkann „Bestur“ sem innihéldi internet, Sýn+ og Sýn Sport á 19.990 kr. Til að nálgast Enska boltann, og annað vinsælt erlent íþróttafni, yrði viðkomandi viðskiptavinur því að kaupa sjónvarpspakkan „Allt sport“ á 11.990 kr. eða pakkann „Bestur“ á 19.990 kr.

(81) Þann **3. júlí sl.** tók SE formlega afstöðu til framangreindrar kröfu Símans um að eftirlitið tæki bráðabirgðaákvörðun. Tók SE það fram að ekki yrði á grundvelli sáttar SE og Sýnar, sbr. *ákvörðun SE nr. 42/2017*, hlutast til um meinta synjun Sýnar á því að selja Símanum Enska boltann í heildsölu eða annað sjónvarpsefni sem félli undir skilgreiningu um mikilvægt sjónvarpsefni (MSR), þar sem skilyrði sáttarinnar gerðu Sýn aðeins skylt að selja nýjum og smærri keppinautum mikilvægar sjónvarpsrásir í heildsölu, þ.m.t. Enska boltann. Síminn væri ekki slíkur aðili.

(82) Þá vísaði SE til *bráðabirgðaákvörðunar sinnar nr. 30/2023 (Nova gegn Símanum)*, þar sem talið var sennilegt að Síminn hefði brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga um misnotkun á markaðsráðandi stöðu, m.a. með ólögmætri sölusynjun gagnvart Nova, þ.e. með því að synja Nova um heildsölu og dreifingu á Símanum Sport. Í því máli hefði legið fyrir formleg sölusynjun. Einnig hafi verið um að ræða mismunun gagnvart Nova þar sem Síminn hefði ekki sagt upp samningi við Sýn.

(83) Í umræddri bráðabirgðaákvörðun hefði SE hafnað þeirri skýringu Símans að dreifing á sjónvarpsefninu um OTT-lausn sjónvarpsþjónustu Símans væri sambærileg því og þegar heildsöluaðgangur væri veittur til endursöluaðila í samkeppni við Símann á fráliggjandi markaði. Mikill eðlismunur væri á þeim aðgangi og umræddri OTT dreifingu, að því leyti að aðgangur án heildsölu keppinauta fæli í sér að eingöngu væri um að ræða smásölu á efninu, en ekki keppinautarins Nova eða eftir atvikum Sýnar. Þannig væri ekki hægt að fallast á að ekki væri til staðar útilokun, þar sem neytendur ættu greiðan aðgang að Símanum Sport í gegnum leiðir þar sem Síminn væri seljandi vörunnar. Sennileg útilokun málsins snérist þannig um að Nova, sem keppinautur Símans í sölu viðkomandi þjónustu, væri synjað um aðgang að henni með þeim afleiðingum að félagið gæti ekki boðið hana sínum viðskiptavinum í smásölu.

(84) Því næst sagði SE að Sýn hefði boðið heildsölu og sent frá sér heildsöluverðskrá sem myndi gera Símanum kleift að ákveða verðlagningu, endurselja, og eftir atvikum vöndla sportrásur Sýnar við eigin vörur. Þá hefði Sýn sent Símanum lýsingu á dreifileið og viðmóti endursöluaðila til þess að virkja aðganga og breyta sjónvarpsáskriftum. Loks hefði Sýn boðað frekari viðræður við Símann á grundvelli uppfærðrar heildsöluverðskrár öðru sinni. Með vísan til fyrirbyggjandi gagna um samskipti og viðræður félaganna væri það niðurstaða SE að ekki lægi fyrir formleg synjun Sýnar um heildsölu og afhendingu útsendinga Enska boltans til Símans, ólíkt fyrri samkeppnismálum og stjórnarsýsluframkvæmd um heildsöluaðgang. Þar sem slík synjun væri megineinkenni og hugtaksskilyrði heildsölusynjunar í EES/ESB-samkeppnisrétti, lægi ekki fyrir sennilegt brot Sýnar á 11. gr. samkeppnislaga **eins og atvikum væri háttáð á þessum tímapunkti í viðræðum félaganna** og markaðsfærslu Sýnar. Það var



því niðurstaða SE að ekki væru skilyrði til töku bráðabirgðaákvörðunar að því leyti sem krafan snéri að samkeppni og bannreglum samkeppnislaga.

(85) Að lokum taldi SE, í samræmi við leiðbeiningarskyldu eftirlitsins, rétt að veita aðilum málsins tiltekna leiðbeiningar um samkeppni á viðkomandi mörkuðum og ágreining félaganna. Þeim leiðbeiningum var beint til Sýnar, í ljósi nýrrar stöðu félagsins sem handahafa útsendinga Enska boltans, að hafa hliðsjón af niðurstöðu og rökstuðningi SE í framangreindri bráðabirgðaákvörðun frá 2023 um heildsölu og samkeppni í smásölu á Enska boltanum. Þá væri það til þess fallið að skýra hið breytta samkeppnisumhverfi ef Sýn myndi sem fyrst leiða til lykta samningaviðræður við keppinauta sína, svo viðskiptamenn og keppinautar félagsins gætu innleitt nýtt vöruframboð og dreifileiðir tímanlega, eða eftir atvikum leitað annarra leiða til þess að mæta samkeppni, eða gæta réttarstöðu sinnar með einkaréttarlegum úrræðum eða fyrir atbeina annarra stjórnvalda ef það ætti við.

(86) Þá var þeim leiðbeiningum beint til beggja aðila að vísa ágreiningi félaganna um dreifileiðir til FST og hvort krafa Símans um flutning Enska boltans og eftir atvikum annarra línulegra sjónvarpsrása um eigin IPTV myndlykla væri réttmæt, sbr. 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga og um skyldur fjölmiðlaveitu í tengslum við fjarskiptaþjónustu skv. 5. mgr. 45. gr. laganna. Á meðan það virtist liggja fyrir gagnkvæmur vilji félaganna til viðræðna um gerð nýs heild- eða endursölusamnings um sjónvarpsáskriftir, þ.m.t. Enska boltann, væri það mat SE að megin ágreiningur félaganna um dreifileiðir og aðgengi neytenda í gegnum myndlykla Símans yrði ekki leystur á grundvelli samkeppnislaga að svo stöddu. Ætti það bæði við um ágreining félaganna um skyldu til afhendingar línulegrar sjónvarpsrása á IPTV myndlyklum Símans og um hvort útfærsla dreifingar Sýnar með OTT lausn jafngilti samtönnun fjölmiðlaveitu og fjarskiptaþjónustu í bága við 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Vísaði SE til reglna nr. 197/2020 um verkaskiptingu milli SE og FST.

(87) Þá benti SE á að bæði félög hefðu lagaleg úrræði til að leysa úr einkaréttarlegum ágreiningi sínum, næðust ekki samningar milli félaganna, svo sem fyrir atbeina dómstóla eða fullnustuvaldhafa.

(88) Þá var athygli Sýnar vakin á því að háttsemi markaðsráðandi fyrirtækja og mat samkeppnisyrivalda á slíkri háttsemi í EES/ESB-samkeppnisrétti í samhengi við bannreglur samkeppnisréttar, tæki m.a. mið af því hve stór hluti markaðarins og viðskiptamanna væri útilokaður af háttsemi fyrirtækis. Hefði framangreint áhrif á mat samkeppnisyrivalda á háttsemi fyrirtækja í skilningi 11. gr. samkeppnislaga. **Sýn þyrfti sjálf að gæta að valkostum neytenda og hlítingar við samkeppnislög** í ljósi stöðu félagsins sem handhafa útsendinga að Enska boltanum.²⁸

²⁸ Þá kom fram í máli SE að í því sambandi mætti nefna að þó IPTV áskriftum hefði fækkað á liðunum árum væru slíkar áskriftir við árslok 2024 rúmlega 73.000 og væru tæplega 43.000 þeirra hjá Símanum. **Stór hluti landsmanna virtist því reiða sig á sjónvarpsþjónustu í gegnum IPTV þjónustur Símans og Sýnar og því gæti það haft þýðingu fyrir keppinauta Sýnar að hafa möguleika á því að miðla því efni sem keypt væri af Sýn í heildsölu í gegnum sínar eigin IPTV lausnir.** Félögin væru auk þess ósammála um líklega þróun hér á landi milli IPTV og OTT dreifingar, sem og þróunarinnar erlendis.



(89) Með vísan til framangreinds, og heimildar SE til að forgangsraða málum, taldi SE því ekki forsendur til þess að taka umræddar kvartanir Símans til frekari meðferðar **að svo stöddu**. Við forgangsröðun að þessu leyti horfði SE m.a. til þess að í fyrri úrlausnum (einkum framangreindri bráðabirgðaákvörðun frá 2023) væri að finna leiðbeiningu um atvik í þessu máli og ágreining félaganna.

2.2 Samskipti eftir frávísun SE fram að töku bráðabirgðaákvörðunar FST og sáttafundur

2.2.1. Samskipti aðila eftir frávísun SE fram að töku bráðabirgðaákvörðunar þann 30. júlí 2025

(90) Þann **3. júlí sl.** svaraði Sýn framangreindum pósti Símans frá 1. júlí. Taldi Sýn að uppsagnarfrestur sá sem gefinn hefði með bréfi félagsins til Símans þann 30. júní, þ.e. til 1. ágúst 2025 væri eðlilegur. Í raun hefði ekki þurft neinn uppsagnarfrest þar sem samningarnir væru að mati Sýnar ekki lengur í gildi. Væri þetta til marks um vilja Sýnar til að veita Símanum hæfilegan fyrirvara, sem í reynd væru 2 mánuðir, sbr. tilkynningu Sýnar um breytta högun sjónvarpsdreifingar, dags. 30. maí sl. Þá hefði Sýn ítrekað boðið Símanum upp á viðræður um nýtt viðskiptasamband sem byggði á dreifingu í gegnum OTT lausn.

(91) Áréttaði Sýn, eins og SE hefði staðfest fyrr þennan dag, að Sýn hefði boðið Símanum viðræður um nýjan heildsölusamning á grundvelli dreifingar um OTT lausn Sýnar, sent Símanum heildsöluverðskrá og lýst sig reiðubúið til frekari viðræðna. Það hefði verið skýrt í niðurstöðu SE að ekki lægi fyrir formleg synjun Sýnar um heildsölu og afhendingu útsendinga af Enska boltanum til Símans. SE teldi kjarna ágreiningsins varða tæknilega útfærslu. Sá ágreiningur skapaði Símanum engan sjálfstæðan rétt til að krefjast heildsölu með þeim hætti sem fyrirtækið kysi. Heildsöluaðgangur væri viðskiptalegs eðlis og lyti samningum, en væri ekki einhliða réttur sem Síminn gæti krafist á sínum forsendum.

(92) Að lokum kom fram að Sýn væri sem fyrr reiðubúið að eiga slíkar viðræður við Símann á nýjum, viðskiptalegum forsendum þegar Símanum hentaði, í ljósi hagsmuna beggja aðila og ekki síst viðskiptavina þeirra. Síminn hefði nú þegar óskað eftir samningsdrögum um endursölu á OTT lausninni. Þrátt fyrir afdráttarlausu niðurstöðu SE, þess efnis að Síminn gæti ekki reist rétt til slíks heildsölusamnings á sátt SE og Sýnar frá 2017, væri stefnt að því að senda Símanum samningsdrög fyrir lok vikunnar.

(93) Með tölvupósti Símans til Sýnar, dags. **4. júlí sl.**, óskaði Síminn formlega eftir flutningsrétti vegna sjónvarpsútsendinga á opnu stöðinni Sýn (áður Stöð 2), sem og öllum línulegu sjónvarpsútsendingum á íþróttastöðvum Sýnar, frá og með 1. ágúst nk. um myndlykla Símans, með stoð í 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Fram kom að ekki væri ásættanlegt að viðskiptavinir sem vildu nota myndlykla, hefðu aðeins val um myndlykla Sýnar varðandi innlendar sjónvarpsútsendingar Sýnar og að þar með yrðu viðskiptavinir með myndlykla frá Símanum útilokaðir frá því að horfa á efnið.

(94) Með tölvupósti Símans til FST þennan sama dag, þ.e. **4. júlí**, var tilkynnt að síðar þann sama dag myndi Síminn senda stofnuninni erindi þar sem krafa yrði gerð um flutning Símans á innlendum sjónvarpsútsendingum til bráðabirgða á meðan málið væri til meðferðar hjá



FST.²⁹ Erindið barst þó ekki þann dag, heldur ekki fyrr en 15. júlí eins og síðar verður gerð grein fyrir.

(95) Með tölvupósti Sýnar til Símans, dags. **6. júlí sl.**, svaraði Sýn framangreindri beiðni Símans um flutningsrétt frá 4. júlí. Fram kom að beiðnin yrði tekin til ítarlegrar skoðunar og mat lagt á það hvort fallist yrði á hann á viðskiptalegum forsendum. Lagði Sýn tvær spurningar fyrir Símann á þessu stigi. *Annars vegar* að félagið upplýsti um hvaða endurgjald það teldi sanngjarnt að kæmi fyrir mögulegan flutning, í ljósi þess að Sýn væri ekki að óska eftir þessari dreifingu heldur Síminn. *Hins vegar* að Síminn staðfesti að ekki yrði tekið gjald fyrir dreifingu efnisins yfir kerfi Símans frá 1. ágúst nk. Að fengnum svörum Símans yrði erindi félagsins tekið til frekari meðferðar hjá Sýn og mat lagt á það hvort krafan teldist eðlileg og sanngjörn í skilningi 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Yrði þar m.a. litið til þess að Símanum hefði verið send samningsdrög um endursölu á OTT lausn alls þess efnis sem beiðnin lyti að. Einnig hvort eðlilegt endurgjald yrði í boði fyrir þennan enn frekari aðgang um myndlykla Símans.

(96) Með svari Símans til Sýnar þennan sama dag, þ.e. **6. júlí sl.**, kom fram að Síminn áréttaði skyldu Sýnar skv. 46. gr. fjölmiðlalaga að setja viðsejendum sömu skilmála í sams konar viðskiptum og veita þjónustu og upplýsingar með sömu skilmálum og af sömu gæðum og veitt væri eigin þjónustudeildum, dótturfyrirtækjum og samstarfsaðilum. Til að flýta málinu lagði Síminn til að dreifing á sjónvarpsútsendingunni Sýn (áður Stöð 2), sem yrði í opinni dagskrá frá og með 1. ágúst, yrði án endurgjalds fyrir Sýn, líkt og RÚV. Varðandi flutning á sportrásunum væri lagt til [...] % af smásöluverði (retail minus) líkt og aðilar hefðu áður samið um og Sýn hefði á fyrri stigum talið ásætlanlegt. Þannig yrði [...] kr. án vsk. fyrir innlendar íþróttir, sama verð fyrir erlendar íþróttir og [...] kr. fyrir allt sport, þar sem smásöluverðið væri 3.000 kr. fyrir íslenskt sport, það sama fyrir erlent sport og 6.000 kr. fyrir allt sport þegar Sýn+ hefði verið dregin frá. Einnig að framvegis yrði tilkynnt um verðbreytingar í heildsölu með 45-60 daga fyrirvara.

(97) Með tölvupósti Símans til FST, dags. **7. júlí sl.**, kom fram að Síminn hefði fengið viðbrögð frá Sýn þann 6. júlí og að erindi Símans um flutningsrétt til FST myndi frestast eitthvað.

(98) Með tölvupósti Sýnar til Símans, dags. **8. júlí sl.**, sagði að staðan væri sú að það væri Síminn sem væri að óska eftir flutningi um sitt fjarskiptanet og bæri samkvæmt meginreglum VII. kafla fjölmiðlalaga ekki einungis að falla frá kröfu um endurgjald fyrir dreifinguna, heldur bæri fyrirtækinu að greiða fyrir þann flutning (dreifingu) sem óskað væri eftir rétti til að dreifa. Vísaðist um þetta til *ákvörðunar PFS nr. 19/2012 (Vodafone gegn RÚV)*. Sýn beindi því til Símans að upplýsa um hvaða endurgjald kæmi fyrir flutninginn sem slíkan, ekki einungis endursöluna. Þá fyrst gæti Sýn lagt mat á tillögu Símans.

²⁹ Yfirlögfræðingur Símans hafði á fyrri stigum, á meðan málið var til meðferðar hjá SE, sent yfirlögfræðingi FST tvo tölvupósta í tengslum við ágreininginn við Sýn, þ.e. 30. maí og 5. júní sl.



(99) Þennan sama dag svaraði Síminn og sagði að Síminn væri að óska eftir flutningi um sjónvarpskerfi Símans og tæki á sig kostnaðinn við flutninginn. Það væri óeðlileg krafa að Síminn ætti að greiða Sýn fyrir að flytja útsendingar Sýnar um eigið kerfi, enda augljóst að fjölmiðlaveitan Sýn hagnaðist á því að rásirnar væru aðgengilegar um kerfi Símans. Ljóst væri að krafa Sýnar væri óeðlileg og fæli í sér höfnun á beiðni Símans. Þar af leiðandi myndi Síminn senda erindi til FST. Síminn áréttaði skyldu Sýnar til að gæta jafnræðis, sérstaklega þar sem um væri að ræða ríkisstyrkta sjónvarpsstöð. Augljóst væri að Sýn væri ekki að leggja fram skilmála fyrir dreifingunni með sama hætti og gert væri gagnvart eigin deildum líkt og áskilið væri í fjölmiðlalögum. Varðandi beiðni Símans um flutning á sjónvarpsrásum tengdum íþróttum þá stæði hún sér án tillits til beiðni um flutning á opnu frírásinni. Þar lægi einnig fyrir að Sýn væri að flytja sportrásirnar um eigið IPTV kerfi og bæri þar af leiðandi að setja fram sömu skilmála gagnvart Símanum og gagnvart eigin deildum.

(100) Með tölvupósti Sýnar til Símans síðar þennan sama dag benti Sýn á að beiðni um flutning hefði borist frá Símanum fyrir tveimur virkum dögum og því væru viðræður um flutningsrétt á viðskiptalegum forsendum vart hafnar. Því væri að mati Sýnar ótímabært fyrir Símann að senda erindi til FST. Fram til þessa hefði Síminn ekki boðið Sýn endurgjald fyrir flutninginn á opnu rásinni. Þá hefði Síminn aðeins boðið endursöluþóknun vegna sportrásanna, en enga þóknun fyrir hinn meinta flutningsrétt á heildsölustiginu. Sýn hefði ekki synjað beiðni Símans um flutningsrétt heldur væri að skoða hana. Var skorað á Símann að endurskoða afstöðu sína hvað þetta varðaði. Síminn hefði getað komið málinu í réttan farveg mun fyrir, þ.e. óskað eftir flutningsrétti í stað þess að fara með málið til SE.

(101) Síðar þennan sama dag svaraði Síminn ofangreindum pósti Sýnar. Fram kom að ljóst væri að samningaviðræður hefðu staðið yfir mun lengur en Sýn vildi vera láta. Sýn hefði slitið mánaðalöngum samningaviðæðum í mars sl. Síminn hefði óskað eftir flutningi á grundvelli fjölmiðlalaga um leið og Sýn hefði sagt upp samningnum þann 30. júní sl. Ómögulegt væri að óska eftir flutningi á grundvelli fjölmiðlalaga þegar það væri í gildi samningur um heildsölu og dreifingu. Síminn hefði ítrekað lagt fram tillögur og tilboð til Sýnar síðastliðið ár en ávallt verið hafnað af hálfu Sýnar. Í ljósi þess skamma tíma sem væri til stefnu fram til 1. ágúst lagði Síminn bráðabirgðatillögu fyrir Sýn sem myndi gilda til áramóta. Aðilar gætu þá reynt að ná saman á því tímabili, en gætu hvenær sem er skotið ágreiningi til FST. Ekkert yrði greitt fyrir opnu rásina. Varðandi sportið þá myndi Síminn greiða [...] kr. fyrir hverja áskrift en [...] kr. fyrir allt sport.

(102) Þann **11. júlí sl.**, svaraði Sýn framangreindum tölvupósti Símans frá 8. júlí. Fram kom að svo virtist sem grundvallar ágreiningur væri uppi um forsendur og fjárhæð þess endurgjalds sem Símanum bæri að greiða fyrir þessi réttindi. Teldi Sýn rétt að miða ákvörðun um endurgjald við aðferðafræði sem getið væri um í 3. mgr. 47. gr. um að byggja á kostnaði við öflun viðkomandi sjónvarpsefnis, auk hæfilegrar álagningar. Þessi valkostur miðaði að því að tryggja að rétthafi fengi sanngjarnt endurgjald fyrir verðmæti efnisins, óháð síðari endursölu. Ákvæðið væri afdráttarlaust um að þetta væri endurgjaldið fyrir *sjónvarpsútsendingarnar* í tilviki flutningsréttar. Það væri því ekki hægt að túlka það á þann veg að endurgjaldið fælist eingöngu í þóknun af heild- eða endursölu. Slík þóknun væri



viðskiptalegt fyrirkomulag sem kæmi síðar í virðiskeðjunni og væri auk þess afmarkað við áskriftarstöðvar.

(103) Þá sagði Sýn að af athugasemdum með frumvarpinu mætti ráða að tilgangurinn með flutningsreglunum væri að efla samkeppni og valfrelsi neytenda, en ekki að veita fjarskiptafyrirtækjunum aðgang að dýru og eftirsóttu efni án sanngjarnrar þóknunar til rétthafa, sem endurspeglar fjárfestingu hans. Neðangreindri heildsöluverðskrá hefði ítrekað verið send Símanum[...]

(104) Til að taka af allan vafa innifæli þessi heild- og endursöluverðskrá ekki verð fyrir flutningsréttinn á fjarskiptaneti Símans sem slíkan, heldur ætti hún við um endursölu fyrir OTT. Sýn teldi að sanngjarnt endurgjald fyrir flutningsréttinn yrði að taka mið af þeim verulega kostnaði sem Sýn hefði lagt í við öflun og framleiðslu dagskrárefnis. Í tilviki aðgangs að sjónvarpsstöðinni Sýn þyrfti t.d. að taka tillit til verulegs kostnaðar við rekstur fréttastofu, auk annars dagskrárefnis. Til einföldunar lagði félagið til að aðilar myndu fyrst ljúka viðræðum um flutningsrétt að opnu sjónvarpsstöðinni Sýn. Varðandi sportrásirnar væri Sýn að leggja mat á hvort beiðnin væri sanngjörn og eðlileg.

(105) Síminn svaraði framangreindum pósti Sýnar samdægurs, þ.e. **11. júlí sl.** Þar kom fram varðandi opnu rásina að eðlilegast væri að hvorugur aðillinn greiddi hinum. Síminn tæki á sig kostnaðinn við dreifinguna í sínu kerfi og fyrir vikið fengi Sýn greiðan aðgang að öllum heimilum og gæti skilað hærri auglýsingatekjum. Þar sem Sýn væri á öðru máli og krefðist endurgjalds af Símanum væri ljóst að málið færi til FST.

(106) Varðandi sportrásirnar hefði Síminn boðist til að greiða það verð sem félagið teldi vera smásöluverð Sýnar fyrir línulegar rásir. Eins og verðskrá Sýnar bæri með sér væri grunngjaldið (5.127 kr. án vsk.) fyrir áskriftina vegna ólínulegs efnis eingöngu, sem félli ekki undir flutningsréttarreglurnar. Þ.a.l. hefði Síminn ekki getað gert kröfu um flutning á því efni og gerði af sömu ástæðu ekki tillögu um greiðslu fyrir ólínulega hlutann. Miðað hefði verið við [...]% af smásöluverðinu án þess efnis. Svar Sýnar hefði verið að Símanum bæri að greiða [...]% af smásöluverði Sýnar með ólínulega efninu. Tillaga Sýnar virtist fela í sér að Síminn ætti að greiða gjald fyrir aðgang að línulegum rásum sem væri hærra en smásöluverð Sýnar í stakri sölu. Áður hefðu aðilar talað um [...]% af smásöluverði fyrir línulegt efni. Síminn gæti af augljósum ástæðum ekki samþykkt tillögu Sýnar og miðað við skýra kröfu Sýnar um að Síminn greiddi flutningsgjöld til viðbótar við áskriftir virtist ólíklegt að aðilar næðu saman án aðkomu FST.

(107) Með pósti Sýnar til Símans, dags. **14. júlí sl.**, svaraði Sýn framangreindum pósti Símans frá 11. júlí. Fram kom að Síminn yrði að bera ábyrgð á því, teldi hann samningaviðræður fullreyndar á örfáum dögum þegar lykilstarfsmenn Sýnar væru fjarverandi vegna sumarleyfa. Síminn gæti ekki krafist þess að Sýn hagaði vöruframboði sínu eftir hentugleika sínum. Mætti í þessu samhengi nefna að Síminn hefði kynnt hliðstæðar breytingar vorið 2024, þegar Síminn Sport og Sjónvarp Símans Premium hefðu farið í eina sæng. Varð Sýn þá annaðhvort að dreifa ólínulegu efni Símans Premium (með verulegum tilkostnaði) eða notast við OTT lausn Símans við endursölu. Þar sem Sýn hefði ekki náð að



innleiða ólínulega hluta SSP, fyrir tilskildar tímasetningar sem ákvarðaðar hefðu verið af Símanum, hefði Sýn þ.a.l. orðið að bjóða viðskiptavinum sínum sem notuðust við dreifikerfi Sýnar takmarkaðri útgáfu af vörunni Sjónvarp Síminn Premium (2 sport rásir) og greiða fyrir það fullt verð SSP til Símans í heildsölu. Hvað varðaði verð fyrir áskriftarrásir Sýnar yfir OTT, þá spegluðu þau það verð sem Síminn hefði sett upp fyrir sína OTT lausn fyrir ári síðan[...]

(108) Þarna hefði smásöluverð SSP verið 8.000 kr. og framlegð því fyrir fyrstu áskriftirnar [...]. Það kæmi því spáskt fyrir sjónir að Síminn teldi eðlilegt að Sýn sliti í sundur sitt vöruframboð, lækkaði heildsöluverðskrá sína til að aðlagast högun Símans og í ofanálág heimilaði Símanum dreifingu á íþróttarásum Sýnar án sérstaks endurgjalds.

(109) Einnig virtist einkennilegt að Síminn gerði slíkar kröfur þegar honum þætti ekkert óeðlilegt að bjóða sínum viðskiptavinum aðgengi að öðrum OTT veitum, sbr. nýr samningur við HBO Max. Nú væri ráðgert að HBO Max myndi fylgja í SSP, en þar myndu viðskiptavinir geta nálgast línulegt og ólínulegt efni, þ.m.t. línulegt íþróttaeefni í appi HBO Max. Símanum þætti slík högun greinilega sanngjörn og eðlileg. Með gagnályktun væri krafa Símans um flutningsrétt hvorki sanngjörn né eðlileg.

(110) Með tölvupósti Símans til Sýnar, dags. **15. júlí sl.**, sendi félagið Sýn lokatilboð til að reyna að leysa málið áður en formleg kvörtun yrði send FST. Fyrst tók Síminn fram að Sýn gæti ekki byggt varanlegt upplegg gagnvart Símanum á því að Síminn hefði tímabundið boðið Sýn að nota appið frá Símanum til að hraða innleiðingu á SSP á árinu 2024. Ekki væri hægt að bera saman tímabundna tillögu og valmöguleika saman við skilyrði í varanlegum samningi. Það lægi þó fyrir að varanlega verðlagningin sem hefði verið í boði gagnvart Sýn vegna kaupa á SSP í heildsölu, og hefðu verið í drögum að samningi sem Síminn hefði sent Sýn í mars sl., hefði miðað við verð sem hefði verið [...]% af smásöluverði en ekki [...]. Ef Sýn vildi nota það sem Síminn hefði boðið sem upplegg fyrir íþróttarásirnar þá væri Síminn reiðubúinn að taka málið áfram á þeim grunni.

(111) Ef það væri vilji hjá Sýn til að ganga til samninga, þá væri lykilatriði að bráðabirgða-samkomulag næðist á næstu dögum, enda aðeins 2 vikur í 1. ágúst og sumarfrí í gangi. Þá væri eftir atvikum hægt að ræða forsendur samnings í lok sumars/byrjun hausts eða eftir atvikum fela FST að ákveða hvað þætti eðlilegt og sanngjarnt, m.t.t. línulegu dreifingarinnar. Til að koma þessu á einhverja hreyfingu þá legði Síminn fram tillögu til bráðabirgða, sem Símanum þætti verulega hagfelld Sýn. Frá og með 1. ágúst myndi Síminn kaupa í heildsölu „Ísland Sport“ og „Allt Sport“ til þess að selja í smásölu um myndlykla Símans. Sýn+ félli ekki undir þetta þar sem það hefði verið mjög skýrt að það kæmi ekki til greina að selja þá þjónustu um myndlykla Símans. Þannig væri aðeins verið að tala um sjónvarpsútsendingarnar. Síminn myndi greiða Sýn [...] kr. (án vsk) fyrir allar línulegu útsendingarnar undir „Ísland Sport“ og [...] kr. (án vsk) fyrir allar línulegu útsendingarnar undir „Allt sport“. Greitt yrði fyrir virkar áskriftir. Þessi verðlagning væri [...]% af 8.990 kr. (m/vsk) og [...]% af 11.990 kr. (m/vsk). Sýn+ væri reyndar hluti af smásölutilboði Sýnar, en þar sem sú þjónusta yrði ekki aðgengileg um myndlyklana félli hún ekki undir þetta, en Síminn greiddi engu að síður framangreint verð fyrir sjónvarpsútsendingarnar eingöngu.



(112) Þá yrði Sýn opna rásin aðgengileg um myndlykla Símans. Sýn myndi ekki greiða Símanum neitt og Síminn ekki greiða Sýn neitt. FST yrði síðan falið að ákveða hvað væri eðlilegt í þessu samhengi, í ljósi þess að Síminn hefði óskað eftir dreifingu.

(113) Að lokum kom fram að ef Sýn teldi forsendu til þess að loka bráðabirgðasamkomulagi, eftir atvikum með öðrum áþreifanlegum hugmyndum frá Sýn, á framangreindum nótum yrði Síminn að fá svar þennan sama dag til þess að það væri raunhæft að klára þetta fyrir lok vikunnar (18. júlí).

(114) Þann **15. júlí sl.** sendi Síminn FST tölvupóst sem hafði að geyma könnun Maskínu um áhorf á sjónvarp og íþróttir, sem Síminn lét fyrirtækið gera fyrir sig fyrr í júlí. Að sögn Símans sýndi könnunin hvaða aldurshópar myndu verða fyrir verstu áhrifunum. Því eldri sem fólk væri því ólíklegra væri það til þess að nota OTT. Þessi mynd sýndi að varasamt gæti verið að horfa á meðaltöl. Sem dæmi þá væru aðeins 10% þeirra sem væru 70 ára og eldri sem notuðu OTT til að horfa á sjónvarp. Tæp 40% heimila notuðu myndlykla sem helstu leiðina til þess að horfa á sjónvarp. Og að lokum kæmi fram að af þeim 70% heimila sem horfðu á íþróttir þá horfðu einstaklingar í 80% tilvika oftast á efni sem væri sýnt á línulegu rásum Sýnar.

(115) Þar sem Síminn hafði ekki fengið svar að kvöldi þessa sama dags, þ.e. **15. júlí sl.**, sendi félagið formlegt erindi um flutningsrétt og kröfu um að FST tæki bráðabirgðaákvörðun. Í kafla 1.1 hér að framan er gerð grein fyrir kröfugerð Símans hvað þetta varðar. Ekki þykir ástæða til að reifa hér þau sjónarmið Símans í framangreindu erindi er varðar kröfuna um töku bráðabirgðaákvörðunar, en eins og síðar verður rakið samþykkti FST kröfu Símans um að taka bráðabirgðaákvörðun þann 30. júlí sl. Ofangreindur málalítilbúnaður Símans er reifaður með ítarlegum hætti í kafla 6.1.1 hér að neðan.

(116) Morguninn eftir að Síminn sendi FST hið formlega erindi, eða þann **16. júlí sl.**, svaraði Sýn framangreindu tilboði Símans frá 15. júlí. Þá vissi Sýn ekki af því að formlegt erindi væri komið til FST. Varðandi hugmynd Símans að lausn varðandi þann þátt málsins er varðaði opnu rásina og að hún yrði aðgengileg í IPTV kerfi Símans, og að FST væri svo falið að ákveða hvaða endurgjald væri eðlilegt í því sambandi, í ljósi þess að Síminn hefði óskað eftir dreifingu, væri Sýn reiðubúið að halda því samtali áfram og að fjárhæð endurgjaldsins yrði ákvarðað af FST, að því gefnu að Síminn lýsti því fyrir fram yfir að verkefni FST yrði eingöngu að ákvarða fjárhæð endurgjaldsins, en ekki hvort til gjaldsins skyldi koma. Að öðrum kosti áskildi Sýn sér rétt til að hafna flutningsréttarbeiðninni að opnu rásinni.

(117) Varðandi áskriftarrásirnar kom fram að Síminn gæti ekki byggt á því að OTT leið Símans hefði verið til þess fallin að hraða innleiðingu Sýnar á Sjónvarpi Símans Premium (SSP), þegar raunin hefði verið sú að Síminn hefði hætt sölu á vörunni Síminn Sport og vöndlað þannig línulegri og ólínulegri þjónustu saman. Síminn væri að óska eftir því að varan „SÝN+“ og „Allt sport“ væri brotin sérstaklega niður þar sem Síminn hygðist kalla eftir flutningi á íþróttarásum Sýnar. Dæmin væru algjörlega hliðstæð, þ.e. Síminn hefði ekki viljað halda vörunni Síminn Sport sérstaklega í sínu vöruframboði heldur einungis selja SSP og stillt Sýn upp við vegg í þeim efnum. Sýn hefði þurft að greiða fyrir þessa þjónustu, allt árið 2024 á



OTT verðum Símans, án þess að hafa haft möguleika á að afhenda ólínulegan hluta efnisins til kunnans og hluta línulega efnisins.

(118) Aðrir þættir, líkt og meðhöndlun Símans á samningum t.d. við HBO, þar sem viðskiptavinir Símans væru með aðgengi að appi frá þriðja aðila skiptu máli. Ef Síminn teldi það fyllilega tæka lausn fyrir sína viðskiptavini að hluti efnis (línulegt og ólínulegt) sem fylgdi SSP væri aðgengilegt í appi frá þriðja aðila, þá hlyti það að geta einnig átt við efni Sýnar. Þ.a.l. skiptu þessir þættir meira máli en „engu“. Varðandi þá viðskiptavini sem ekki notuðust við dreifikerfi Símans, þá hefði Síminn meðhöndlað íþróttaefni frá HSÍ (einkum leiki í efstu deild) og nú síðast frá Símamótinu á nákvæmlega sama hátt, þ.e. ekki dreift því efni á kerfum Sýnar, þrátt fyrir fyrirspurnir Sýnar um flutning. Viðskiptavinir Sýnar hefðu þurft að nota OTT lausn Símans. Það gæti vart talist sanngjarnt og eðlilegt, þegar Síminn hagaði sínum málum á þennan veg, að óska eftir hinu gagnstæða í tilfelli íþróttarása Sýnar.

(119) Einungis þrjár vörur væru í endursölu hjá Sýn. Þær væru Sýn+, Sýn+ og Sport Ísland og Sýn+ og Allt sport. Þetta væru einu vörurnar sem Símanum stæði til boða í heildsölu yfir OTT. Sú OTT-lausn sem Sýn byði fram væri mun umfangsmeiri en sú línulega dreifing sem krafa Símans einkorðaðist við. OTT-lausnin fæli í sér aðgang að bæði línulegum og ólínulegum dagskrárliðum á fjölbreyttari tækjum og yfir öll fjarskiptanet. Krafa Símans lyti hins vegar aðeins að línulegum útsendingum og það á einu tilteknu lokuðu kerfi. Samkvæmt viðurkenndri lögskýringarreglu fæli hið meira í sér hið minna. Þar sem Sýn veitti nú þegar aðgang að öllu sínu efni, línulegu sem ólínulegu, með víðtækari hætti, yrði að telja að félagið hefði þegar uppfyllt allar sanngjarnar kröfur sem unnt væri að leiða af 45. gr. laganna. Meðal annars af þessari ástæðu væri það mat Sýnar að lagaskilyrði brystu fyrir FST að mæla fyrir um flutningsrétt. Af sömu ástæðu væri óþarft að ræða frekar um endurgjald fyrir áskriftarrásirnar, enda skipti slík umræða „engu“ þegar flutningsrétturinn væri ekki til staðar.

(120) Þennan sama dag, þ.e. **16. júlí sl.**, svaraði Síminn tölvupósti Sýnar. Þar kom fram að þar sem opna Sýn rásin væri í boði um IPTV kerfi Sýnar, væri borðleggjandi að það væri fyrir hendi verðskrá fyrir flutninginn sem fjarskiptafyrirtækið Sýn greiddi fyrir réttinn að flutningi. Síminn óskaði eftir því að fá slíka verðskrá til þess að félagið gæti skilið hvaða fjárhæðir Sýn væri að óska eftir, þar sem sú tala hefði aldrei komið frá Sýn en lægi klárlega fyrir og ætti Sýn að geta afhent Símanum verðskrána samdægurs. Sýn svaraði þennan sama dag og sagði að Síminn væri ekki stjórnvaldshafi sem gæti sett viðsemjanda einhliða tímafresti. Sjónvarpsstöðin Sýn yrði í opinni dagskrá frá og með 1. ágúst og unnið væri að verðskrá sem yrði tilbúin fyrir þann tíma.

(121) Þennan sama dag, þ.e. **16. júlí sl.**, sendi FST Sýn erindi Símans frá 15. júlí til umsagnar og veitti svarfrest til 23. júlí. Þá beindi stofnunin tveimur spurningum til Sýnar. *Annars vegar* um það hvort tekin hefði verið formleg ákvörðun um það í stjórn eða framkvæmdastjórn Sýnar að fasa út IPTV kerfi félagsins á næstunni. *Hins vegar* var falast eftir gögnum um það hvert smásöluverð fyrir sportrásirnar hefði verið án efnisveitunnar Sýn+. Síðar þennan sama dag gerði Sýn athugasemdir við þessar spurningar. Daginn eftir, eða þann **17. júlí sl.**, svaraði FST þeim pósti og Sýn svaraði þeim pósti sama dag. Óþarft er að rekja efni þessara pósta hér.



(122) Þann **17. júlí sl.**, var haldinn sáttafundur hjá FST með aðilum málsins. Í kafla 2.2.2 hér að neðan er gerð grein fyrir niðurstöðu hans, en í stuttu máli var hann árangurslaus.

(123) Með tölvupósti, dags. **18. júlí sl.**, sendi Síminn FST afrit af heilðsöluverðskrá þeirri sem Sýn sagði að gilda myndi frá og með 1. ágúst. Þá útskýrði Síminn kröfugerð erindis síns frá 15. júlí sl. betur, sérstaklega hvað varðaði kröfugerð um hvaða bráðabirgðaverð skyldu gilda, féllist FST á að taka bráðabirgðaákvörðun. Þennan sama dag framsendi FST Sýn þennan póst og tók fram að líta beri á hann sem hluta af kröfugerð Símans.

(124) Með tölvupósti FST til Símans, dags. **20. júlí sl.**, óskaði stofnunin eftir að félagið afhenti henni afrit af fyrri heilðsölu- og dreifingarsamningum félaganna. Svar Símans, ásamt umbeðnum gögnum, barst sama dag. Fram kom að heilðsölusamningurinn frá 2019 hefði upphaflega verið hugsaður til bráðabirgða en félögin hefðu aldrei klárað endanlegt loka samkomulag, en hefðu unnið eftir honum allan tímann. Síminn hefði reyndar breytt verðskránni hjá Símanum Sport frá þessum tíma, þannig að magnviðskipti hefðu verið miðuð við að fyrsta þrep væri [...], annað þrep [...] og þriðja þrep [...]. Heilðsöluverðið hefði almennt verið [...]% lægra en smásöluverðið, eftir þrepunum.

(125) Einnig væri í viðhengi samningur um dreifingu á Síminn Sport yfir IPTV kerfi Sýnar. Þetta væri samningur sem gildi [...]. Það hefði síðan verið vinna við nýjan samning sem hefði endað í mars sl.

(126) FST brást við ofangreindu svari Símans síðar þennan sama dag, þ.e. **20. júlí sl.**, og spurði hvaða samningur og heilðsöluverð hefðu gilt gagnvart Símanum síðast þegar Sýn/Vodafone hafi verið með Enska boltann (fram til 2019) og hvaða samningur og kjör hefðu gilt síðustu árin gagnvart Símanum varðandi Meistaradeildina/Evrópu-deildina/Sambandsdeild Evrópu og annað íþróttafni Sýnar en Enska boltann.

(127) Svar Sýnar barst FST þennan sama dag. Fram kom að Síminn hefði ekki verið með heilðsöluaðgang að sjónvarpsáskriftum Sýnar fyrr en samningurinn frá 2019 hefði verið gerður. Það fyrirkomulag sem verið hefði við lýði fyrir þann tíma hefði komið frá 365 miðlum og falið í sér umboðssöluþyrirkomulag. Sýn hefði tekið þetta yfir við samrunann við 365 miðla 2017, en ekki boðið Símanum heilðsöluaðgang fyrr en í ágúst 2019. Þau kjör sem hefðu gilt frá þeim tíma varðandi sjónvarpsáskriftir Sýnar væru [...]% af smásöluverðinu hjá Sýn, þ.e. af Skemmtipakkanum, Sportpakkanum, Stöð 2 Sport Ísland og Sport Erlent o.s.frv. Þetta væri með þeim fyrirvara að þjónustan sem hefði heitið Sýn Sport Erlent (sem m.a. hefði innihaldið Meistaradeildina og annað erlent íþróttafni) og Síminn hefði fengið aðgang að, hefði ekki innihaldið Sýn Sport Viaplay og hefði verið ca. [...] kr. lægri en smásöluþjónustan frá 2023. Miðað hefði verið við [...]% af verðinu á þjónustunni áður en Viaplay hefði bæst við þjónustuna hjá Sýn, en þegar Viaplay efnið hefði bæst við hjá Sýn, þá hefði verð ekki hækkað gagnvart Símanum, þar sem efnið hefði ekki bæst við. Sýn og Viaplay deildu sýningarréttinum að Meistaradeildinni, Evrópu-deildinni og Sambandsdeildinni.

(128) Að lokum kom fram að þegar Sýn seldi þessa þjónustu (Stöð 2 Sport Erlent) til eigin viðskiptavina (m.a. um kerfi Símans) þá innihéldi þjónustan Viaplay rásina og þar með væri



hægt að fá alla Meistaradeildina hjá Sýn en ekki hjá Símanum. Sýn hefði neitað að veita heildsöluaðgang að rásinni og borið því fyrir sig að Viaplay hefði neitað að því að veita heildsöluaðgang. Viðskiptavinir Símans hefðu þannig fengið 50% af leikjunum í Meistaradeildinni (og hinum UEFA keppnunum) en viðskiptavinir Sýnar hefðu fengið 100% af leikjunum.

(129) Þann **23. júlí sl.** bárust FST gögn frá Sýn sem stofnunin hafði óskað eftir þann 14. júlí, m.a. um fjöldann í IPTV hjá félaginu um mitt ár 2025 og hversu margir sjónvarpsáskrifenda Sýnar væru eingöngu að nota OTT lausnir og hverjir notuðu IPTV (yfir kerfi Sýnar og jafnvel Símans líka). Fram kom að FST væri að reyna að átta sig á hlutföllunum á milli þessara leiða. Æskilegt væri að fá upplýsingar um þessa þróun síðustu 3 ár (tölur um mitt ár og árlokatölur). Ef þetta væri ekki hægt þá óskaði FST eftir upplýsingum um fjölda áskrifenda að sjónvarpsefni hjá Sýn yfir þetta tímabil.

(130) Í svari Sýnar kom fram að fjöldinn í IPTV hjá Sýn í lok júní sl. hefði verið [...]. Gerði Sýn þó fyrirvara varðandi þess tölu, þar sem nákvæm gagnafyrirspurn lægi hjá starfsmanni sem væri í sumarleyfi. Talan væri því óyfirfarin af hagdeild Sýnar.³⁰ Þá kom fram að fjöldi seldra tenginga til heimilisnota (5G og fastanet) hefði numið [...] á tímabilinu janúar út júní 2025. Fjöldi seldra IPTV þjónustu á sama tímabili hefði verið [...] á sama tímabili. Það væri því þannig að rétt um [...]% heimila sem keypt hefðu tengingar á fyrri hluta ársins kysu að kaupa myndlykil. Þá fylgdi tafla sem sýndi fjölda einkvæmra kennitalna sem keypt hefðu áskrift á ári og bæri saman við hversu stórt hlutfall sömu kennitalna hefðu verið með skráðan aðgang að Sýn appinu ár hvert frá árinu 2018 fram á mitt ár 2025.³¹

(131) Með tölvupósti FST til Sýnar síðar þennan sama dag, þ.e. **23. júlí sl.**, óskaði stofnunin eftir samningi milli Sýnar og Nova um dreifingu og heildsölu frá 18. júlí sl. og samningi Sýnar við Viaplay. Þá óskaði FST eftir að Sýn svaraði því hvort Sýn hefði gert einhvers konar aðgerðaráætlun til að bregðast við mögulegu þjónusturofi þeirra þúsunda áskrifenda félagsins sem væru á kerfum Símans þann 1. ágúst, t.d. um vettvangsþjónustu með hjálp við uppsetningu á appi Sýnar í sjónvörpum eða uppsetningu á myndlyklum frá Sýn, samið leiðbeiningar um uppsetningu á appi Sýnar og það hvaða tegundir sjónvarpstækja styddu við app lausn Sýnar (og ef hún yrði ekki tilbúin 1. ágúst þá upplýsingar um hvenær lausnin yrði tilbúin) eða ef óánægðir áskrifendur að sjónvarpsefni Sýnar í framangreindri stöðu færu að kvarta eða leita skýringa í stórum stíl vegna þess að þeir gætu ekki lengur nálgast efnið. Ætti

³⁰ Ljóst er að tala þessi var ekki rétt hjá Sýn. Nú er komið í ljóst að talan fyrir lok júní sl. var 32.309 IPTV áskriftir á móti 32.325 í ársbyrjun 2025, eða nánast sama talan. Ekki er óvarlegt að áætla að þessi fjöldi hafi aukist í júlí og ágúst sl. þegar markaðssetning Enska boltans fór á fullt og stytast fór í byrjun mótsins um miðjan ágúst.

³¹ Fram kom að á fyrri hluta ársins 2025 hefði heildarfjöldinn verið [...] og fjöldinn í OTT hefði verið [...] og hlutfallið því [...]% (var [...]% á árinu 2018). Varðandi stakar sportáskriftir væri hlutfallið [...]% (var [...]% á árinu 2018). Sýn gæti mögulega kannað hlutfall áskrifta á milli dreifileiða (þ.e. hverjir notuðu Sýn og hverjir Símann), en það væri erfitt að kanna sérstaklega hversu margir notuðu einvörðungu aðra hvora leiðina. Báðar stæðu viðskiptavinum til boða og áskriftarfjöldi eða fjöldi OTT notenda væri helsta leiðin til þess að kanna þetta frekar. Varðandi upplýsingar um OTT notkun viðskiptavina Símans (þ.e. hversu margir notuðu þeirra OTT lausn einungis) hefði Sýn ekki upplýsingar um. Þegar Sýn dreifði um kerfi Símans þá vissi Sýn ekki hvernig viðskiptavinur Símans horfði, bara að hann væri hjá Símanum.



þetta ekki síst við um þá áskrifendur sem ekki vildu, gætu eða treystu sér til að nota öpp og vildu vera áfram með myndlykil. Yrði Sýn t.d. með fullnægjandi mönnun um Verslunarmannahelgina til að svara slíkum kvörtunum/fyrirspurnum eða taka á móti þessum aðilum í viðskipti hjá Sýn um myndlyklapjónustu.

(132) Þennan sama dag, þ.e. **23. júlí sl.**, bárust ítarleg andmæli Sýnar við kröfu Símans um að FST tæki bráðabirgðaákvörðun um flutningsrétt. Þar er einnig að finna ítarleg efnisleg andmæli við flutningsréttarbeiðni Símans og taldi Sýn að beiðnin gæti ekki talist eðlileg og sanngjörn. Helstu atriði í andmælum þessum eru reifuð í kafla 6.2.1 hér að neðan.

(133) Með tölvupósti Sýnar til FST, dags. **25. júlí sl.**, barst FST umbeðinn samningur milli Sýnar og Nova um heildsölu á sjónvarpsáskriftum Sýnar, ásamt svari félagsins við fyrirspurn FST frá 23. júlí, sem og ítarlegri umfjöllun um önnur atriði, s.s. „ímyndað smásöluverð“, stöðu IPTV kerfisins, um beiðni um afhendingu samninga við þriðju aðila og um sönnunarbyrði vegna kröfu um bráðabirgðaákvörðun. Varðandi spurningu FST um mögulega aðgerðaráætlun svaraði Sýn því til að félagið hefði gert umfangsmiklar og ítarlegar ráðstafanir, til að koma í veg fyrir þjónusturof og tryggja hnökralaus umskipti fyrir viðskiptavini. Þá kom m.a. fram að lagerstaða varðandi myndlykla væri mjög góð og teldi [...] tæki. Óþarft er hér að gera ítarlega grein fyrir því í hverju umræddar aðgerðir fólust. Þá kom fram að þessar aðgerðir staðfestu að Sýn hefði með ábyrgum hætti gert allt sem í valdi félagsins stæði til að tryggja hagsmuni viðskiptavina sinna. Fullyrðingar um yfirvofandi og víðtækt þjónusturof ætti sér því ekki stoð í raunveruleikanum. Væri því hafnað, sem látið væri að liggja í tölvupósti FST, að Sýn hefði ekki gert fullnægjandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir þjónusturof.

(134) Sýn ítrekaði þá afstöðu sína, sem rökstudd hefði verið ítarlega í andmælum félagsins, að FST skorti lagaheimild til að ákvarða bráðabirgðaverð með því að byggja á „ímyndaðu smásöluverði“ og beita svokallaðri „*retail-minus*“ aðferð. Orðalag 3. mgr. 47. gr. fjölmiðlalaga væri skýrt og vísaði til raunverulegs, fyrirliggjandi smásöluverðs. Þar sem Sýn seldi umræddar íþróttarásir ekki stakar í smásölu væri enginn slíkur verðmiði til. Að búa til slíkt ímyndað verð gengi gegn skýrum lagatexta. Eina lögmæta aðferðin við þessar aðstæður væri sú sem byggði á kostnaði („*cost-plus*“), líkt og ítarlega væri lýst í fjölmiðlalögum, sem og í fjarskiptalögum. Sýn hefði í þrautavarakröfu sinni boðist til að taka þátt í slíkri kostnaðargreiningu sem hluta af efnismeðferð málsins. Sú aðferð væri gagnsæ, fyrirsjáanleg og byggði á raunverulegum gögnum, en ekki tilbúnum forsendum. Tillaga Sýnar um að fram færi kostnaðargreining með þeirri aðferðafræði, með afturvirkri gildistöku, væri í fullu samræmi við meðalhófsreglu.

(135) Þá fjallaði Sýn um stöðu IPTV kerfisins. Vegna fyrirspurnar FST um hvort formleg ákvörðun hefði verið tekin af hálfu Sýnar um að leggja niður eða fasa IPTV kerfi félagsins út tók Sýn það fram að þróunin undanfarinna missera hefði óhjákvæmilega verið í átt að aukinni áherslu á OTT-dreifingu. Sú þróun hefði fyrst og fremst verið markaðsdrifin og endurspeglað neysluvenjur viðskiptavina, þar sem krafa um sveigjanleika og aðgengi óháð stað og búnaði vægi sífellt þyngra. Fjárfestingar Sýnar hefðu tekið mið af þessu og miðað að því að auka afkastagetu og tæknilega getu OTT-kerfisins. Slík stefnumótun væri í fullu



samræmi við markmið fjarskiptalaga um að stuðla að „*hagkvæmum fjárfestingum og nýsköpun á fjarskiptamarkaði*“, líkt og rakið væri í frumvarpi til laganna.

(136) Þá kom fram að til marks um að umrædd þróun hefði verið markaðsdrifin fremur en [...].

(137) Varðandi umbeðin samning við Viaplay þá afhenti Sýn hann ekki en [...].

(138) Að lokum kom fram í máli Sýnar að sú grundvallarregla stjórnýsluréttar og réttarfars skyldi áréttuð, sem hlyti að gilda í máli þessu, þ.e. að sönnunarbyrðin fyrir því að hin ströngu skilyrði fyrir töku bráðabirgðaákvörðunar væru uppfyllt hvíldi alfarið á þeim sem gerði kröfuna, þ.e. Símanum. Með því að beina endurteknum spurningum að Sýn væri stofnunin í raun að færa sönnunarbyrðina yfir á Sýn, sem væri í andstöðu við fyrrgreinda grundvallareglur. Sýn hefði lagt fram yfirgripsmikil og rökstudd andmæli við kröfum Símans. Félagið vænti þess að FST tæki þau til ítarlegrar skoðunar og virti þær grundvallarreglur sem giltu um málsmeðferð og sönnunarbyrði í málum sem þessum.

(139) Eins og fyrr greinir, barst FST í framangreindum tölvupósti Sýnar, dags. **25. júlí sl.**, samningur Sýnar og Nova vegna heildsölu á sjónvarpsáskriftum Sýnar, dags. 18. júlí sl. Efni þess samnings er reifað í kafla 2.4.4 hér að neðan en eðli málsins samkvæmt er efni samningsins meira og minna trúnaðarmál.

(140) Með tölvupósti Símans til FST, dags. **25. júlí sl.**, barst stofnuninni (sem og yfirlögfræðingi Sýnar) ábending frá Símanum sem félagið taldi nauðsynlegt að koma á framfæri, sem og áskorun til Sýnar í tengslum við það hvernig Sýn virtist upplýsa viðskiptavinum um stöðuna. Síminn skoraði á Sýn að láta sölufólk sitt vera heiðarlegt um ástæður þess að efni Sýnar væri að hverfa úr kerfi Símans. Það væri að færast í aukana að viðskiptavinum væri sagt að þessi breyting væri að eiga sér stað vegna Símans og dæmi væru um að viðskiptavinum væri sagt að Síminn hefði sagt samningum upp. Þá kom fram að öllum, sem setið hefðu sáttarfund FST, hefði verið ljóst að Sýn væri að taka þessa ákvörðun og vísaði þar til OTT vegferðar félagsins. Ljóst væri að starfsfólk Sýnar hefði ekki meira sjálfstraust fyrir ákvörðunum félagsins en svo að það gæti ekki skýrt satt og rétt frá um að þessi ákvörðun hefði alfarið verið á ábyrgð Sýnar, né heldur um ástæður fyrir umræddri OTT vegferð. Ljóst væri að Sýn vildi ekki undir nokkrum kringumstæðum miðla efni um kerfi Símans og væri rétt að segja það hreint út.

(141) Með tölvupósti FST til Símans, dags. **26. júlí sl.**, var spurt hvort Sýn hefði brugðist við framangreindum pósti Símans frá 25. júlí. Með Símans, dags. **28. júlí sl.**, var því svarað neitandi. Þar kom fram að Síminn hefði fyrir einhverju síðan sent yfirlögfræðingi og forstjóra Sýnar áskorun á svipuðum nótum, þar sem fólk hefði verið að hringja í Símann eftir slíkar upplýsingar frá þjónustuveri Sýnar.

(142) Með tölvupósti FST til Sýnar, dags. **26. júlí sl.**, vísaði stofnunin til framangreinds svarbréfs Sýnar, dags. 25. júlí. FST sagði að það væri ein setning í svari Sýnar, þar sem fjallað hefði verið um „*ímyndað smásöluverð*“ og þær kostnaðargreiningaraðferðir sem til greina



kæmu við hefðbundna meðferð málsins, féllist FST á flutningsréttarbeiðni Símans, sem stofnunin þyrfti betri skýringu á. Setningin væri:

„Sú staðreynd að Sýn, sem seljandi hins mögulega þvingaða efnisréttar, hefur ekki krafist greiðslu fyrir afhendingu efnisins yfir myndlykla Símans á meðan ágreiningurinn er til meðferðar hjá FST, grefur enn frekar undan nauðsyn þess að taka bráðabirgða-ákvörðun um verðlagningu.“

(143) FST spurði hvaða tímabil það væri þar sem Sýn hefði ekki krafist greiðslu fyrir afhendingu efnisins. Ágreiningurinn hefði aðeins verið formlega til meðferðar hjá FST síðan 15. júlí og engin mánaðarmót verið í millitíðinni. Þá var spurt hvaða efni um væri að ræða. Þá spurði FST hvort Sýn gæti sent stofnuninni neytandakönnun þá sem Sýn hefði nýlega látið gera fyrir sig. Að lokum kom fram að Sýn hefði ekki sent stofnuninni samning þann sem í gildi hefði verið á milli Sýnar og Viaplay (væntanlega síðustu 1-2 árin), heldur aðeins skjáskot af tilteknum ákvæðum í nýjum samningi milli félaganna sem sagður væri á lokastigum. Hér með færi FST fram á að Sýn afhenti stofnuninni afrit af eldri samningnum, sem væntanlega myndi gilda þar til sá nýi hefði verið undirritaður. Þá spurði FST hvort samningurinn væri í samræmi við lagaáskilnað 4. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga um að við kaup á sjónvarpsefni væri fjölmiðlaveitu skylt að semja svo við rétthafa að flytja mætti sjónvarpsefnið um öll starfræn fjarskiptanet sem fullnægðu skilyrðum a-liðar 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga.

(144) Þann **27. júlí sl.**, barst svar Sýnar við framangreindri fyrirspurn FST frá 26. júlí. Varðandi umrædda setningu sem FST hefði spurt um sagði Sýn að hún yrði að lesast í því samhengi sem hún hefði verið sett fram í. Þarna á undan hefði komið fram að þetta tengdist þrautavarakröfunni. Efnið sem um ræddi væri það takmarkaða efni sem mögulegur flutningsréttur um myndlykla Símans tæki til, þ.e. fréttir, fréttatengt efni, landsleikir, úrslitaleikir í deildakeppnum. Það tímabil sem um ræddi myndi vera fram til áramóta, en á því tímabili myndi FST framkvæma „Cost plus“ kostnaðargreiningu, á þessu afmarkaða og tiltekna efni sem gæti fallið undir flutningsréttinn. Þetta þýddi að Sýn væri ekki að fara fram á bráðabirgðaúrskurð um endurgjald fyrir það efni sem kynni að vera afhent á grundvelli þrautavarakröfunnar fram að þeim tíma, heldur myndi það afmarkaða efni verða afhent og síðan kæmi endurgjaldið afturvirktt þegar kostnaðargreining FST lægi fyrir. Heildsöluverðskrá yfir OTT myndi hins vegar gilda fullum fetum varðandi það efni sem yrði afhent yfir OTT. Í textanum væri því einungis verið að fjalla um mögulega viðbótargreiðslu sem kæmi til vegna mögulegrar ákvörðunar FST á afmörkuðum flutningsrétti skv. þrautavarakröfunni.

(145) Varðandi neytandakönnunina kom fram að hún væri vistuð á vefsvæði hjá Prósent sem yfirlögfræðingur Sýnar hafði ekki aðgang að á þessum tímapunkti. Hann hefði fengið þær upplýsingar að það sem Sýn hefði sett í andmælaskjalið hefði verið það sem máli skipti gagnvart kröfu Símans um flutningsrétt. Varðandi samninginn við Viaplay væri verið að vinna í því og því yrði svarað fljótlega.

(146) Þennan sama dag, þ.e. **27. júlí sl.**, svaraði FST Sýn og sagði að það væri ekkert úrslitaatriði að fá könnun Prósentis afhenta. Þá sýndist af [...].



(147) Þann **28. júlí sl.**, barst FST svar Sýnar varðandi Viaplay samninginn. Fram kom að Sýn hefði sett gildandi samning Sýnar og Viaplay í viðhengi, ásamt öllum viðaukum. Ennfremur væru drög að nýjum samningi meðfylgjandi, sem breytti þeim fyrri. Sýn kvað samninginn í fullu samræmi við skilyrði 4. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Meginatriðið væri að skylda fjölmiðlaveitu skv. umræddri 4. mgr. fæli ekki í sér að semja þyrfti um skilyrðislausan endursölurétt þriðju aðila. Skyldan lyti að því að tryggja að samningsákvæði við rétthafa kæmi ekki í veg fyrir flutning á sjónvarpsefni um önnur stafræn fjarskiptanet sem uppfylltu þær lögboðnu tæknilegu kröfur sem settar væru fram í a-lið 1. mgr. 45. gr. laganna, einnig að öðrum skilyrðum greinarinnar uppfylltum, s.s. að beiðnin væri sanngjörn og eðlileg. Samningurinn væri reistur á þessum grunni og uppfyllti kröfur laganna fyllilega, sbr. nánari rökstuðning þar að lútandi í 4 liðum.

(148) [...].

(149) [...].

(150) Með tölvupósti FST til Símans, dags. **28. júlí sl.**, var spurt hvort félagið væri með á takteinum hvað markaðurinn fyrir Enska boltann væri ca. stór (meðalfjöldi áskrifta) miðað við reynslu Símans frá 2019. Í svári yfirlögfræðingsins þennan sama dag kom fram að það gæti verið mjög erfitt að greina það réttilega þar sem [...], svo dæmi væri tekið.

(151) Síðar þennan sama dag, þ.e. **28. júlí sl.**, svaraði FST Símanum. Sagðist FST vera að reyna að átta sig gróflega á mögulegum fjöldataölum hvað þetta varðaði. Síminn svaraði seinna sama dag og sagðist verða að hafa þessar tölur með talsverðum fyrirvara þar sem þær hefðu verið unnar fyrir einhverju síðan og megnið af því fólki sem komið hefði að þessari vinnu á sínum tíma væri ekki lengur að vinna fyrir Símann. Það hefðu verið hvað mest um [...] áskriftir að Símanum Sport stökum kringum tímabilið 2021/2022 á öllum kerfum. Síðan hefði Enski boltinn verið í SSP, þannig að heildartalan um áhuga á Enska boltanum og mögulegan áhorfendahóp væri nokkuð hærri. Síminn hefði gert könnun 2019 um áhuga á þessu efni sem SE hefði notað talsvert og þar hefði komið fram að um [...]% aðspurðra horfðu (mismikið) á Enska boltann til að rökstyðja að um sérstakan markað væri að ræða.³²

(152) Síðar þennan sama dag, þ.e. **28. júlí sl.**, spurði FST Símann hvort trúnaður ætti að gilda um tiltekna tölu úr tölfræðisöfnun FST fyrir seinni hluta ársins 2019. Nánar tiltekin var þetta talan 3.000 sem að mati FST átti að sýna hve mikið áskrifendum að Heimilispakka Símans hefði fjölgað á seinni hluta ársins 2019. Í svári Símans þennan sama dag kom fram að félaginu sýndist þessi tala ca. vera í samræmi við það sem fram hefði komið í fjárfestakynningum Símans um fjölgun í Heimilispakkanum og SSP á þessu tímabili. Einnig væri hægt að horfa til allra þeirra sem væru með sport áskrift hjá Sýn en notuðu kerfi Símans

³² Að auki vísaði Síminn til könnunar Maskínu frá 2024, þar sem fram hefði komið að 20-25% svarenda hefðu verið með Símann Sport, hæst 2021. Síminn hefði séð tölur um að það væru um [...]% (af þeim sem horfðu) sem sæktu efnið ólöglega, sem bættist við löglega áhorfið, en það væri ómögulegt að mæla það. Það hefði a.m.k. verið tilfinning Símans, að þegar félagið hefði byrjað með Enska boltann þá [...]. Það þyrfti samt alltaf að taka svona könnunum með fyrirvara. Símanum sýndist sem hlutföllin í könnunum væru oft hærri en þau væru í raunveruleikanum, en þær gæfu ákveðnar vísbendingar.



til þess að horfa. Varðandi þá sem væru með ípróttáskriftir þá myndi þeim fjölga verulega þann 1. ágúst þar sem gömlu Stöð 2 viðskiptavinirnir yrðu settir í „Allt Sport“ og þ.a.l. myndi þeim sem yrðu með ípróttir fjölga. Síðan mætti bæta þeim við sem horfðu á Sýn (Stöð 2) í opinni dagskrá, þ.e. fréttirnar.

(153) Að kvöldi **29. júlí sl.**, sendi Sýn Símanum bréf er hafði að geyma einhliða tímabundna framlengingu á samningi félaganna um sjónvarpsþjónustu frá 1. desember 2020, um einn mánuð þ.e. til og með 31. ágúst 2025. Fram kom í máli Sýnar að félagið hefði ákveðið að gera þetta til að greiða fyrir úrlausn þess ágreinings sem uppi væri og tryggja hagsmuni viðskiptavina beggja aðila, og fallast þannig á tilmæli Símans um að framlengja tímamark aðgerðanna. Framlengingin fæli á engan hátt í sér endurnýjun eða viðurkenningu á útrunnum samningum. Henni væri ætlað að veita Símanum og viðskiptavinum rýmri frest til að aðlagast þeim breytingum á dreifingu sem tilkynntar hefðu verið af hálfu Sýnar þann 30. maí sl. Myndu viðskiptavinir Sýnar, sem enn notuðu myndlykla hjá Símanum til þess að horfa á sitt efni, því hafa aðgengi að opnu stöðinni Sýn og ípróttáskriftarstöðvunum. Með þessu næmi sá fyrirvari sem Símanum hefði verið veittur í reynd þremur mánuðum, þ.e. frá 30. maí til 31. ágúst.

(154) Þetta sama kvöld barst FST afrit af framangreindu bréfi Sýnar til Símans, auk ítarlegra bréfs sem Sýn sendi stofnuninni en Símanum ekki. Fram kom að með framlengingunni væru lagsskilyrði til töku bráðabirgðaákvörðunar augljóslega brostin, hefðu þau yfir höfuð verið til staðar. Með þeim þriggja mánaða aðlögunarfresti sem Símanum hefði nú verið veittur í reynd væri útilokað að halda því fram að hætta væri á að réttindi félagsins færu forgörðum eða að það yrði fyrir verulegu fjártjóni. Sá meinti bráðavandi sem Síminn hefði byggt kröfu sína á, væri því ekki lengur fyrir hendi. Deilan snerist um einkaréttarlegan ágreining um gildistíma samninga. Ekki væri um neinn varanlegan missi á lögbundnum réttindum að ræða. Réttur Símans til flutnings á grundvelli 45. gr. fjölmiðlalaga væri ekki í hættu. Ágreiningurinn lyti að því *hvernig* þeim rétti skyldi fullnægt, þ.e. með dreifingu um myndlyklakerfi eða OTT lausn, og eftir atvikum *gegn hvaða gjaldi*. Þetta væri kjarni efnismeðferðar málsins. Með framlengingunni væri tryggt að engin óafturkræfur staði skapaðist á meðan FST færi ítarlega yfir þau efnisatriði. Réttur Símans til að reka máls sitt undir efnismeðferð fyrir stofnuninni eða dómstólum væri óskertur. Auk þess tæmdi OTT lausnin hinn meinta flutningsrétt.

(155) Snemma morguns **30. júlí 2025**, brást Síminn við framangreindri einhliða framlengingu dreifingarsamnings félaganna með tölvupósti til FST. Síminn taldi að framlengingin leysti ekki úr ágreiningi málsins, hvorki tímabundið né varanlega. Erindi Sýnar væri afdráttarlaust um að Sýn hefði engar áætlanir um að heimila flutning umræddra sjónvarpsútsendinga um sjónvarpskerfi Símans. Þá væri skýrt í erindinu að Sýn hefði engan vilja eða áhuga á því að semja um slíkan flutning. Krafa Símans stæði eftir óbreytt, enda engar líkur á því að niðurstaða næðist fyrir 1. september. Áriðandi væri að niðurstaða um bráðabirgðaákvörðun lægi fyrir sem fyrst.

(156) FST sendi Símanum tölvupóst um hæl og spurði hvernig verðum fyrir sportpakkana yrði háttað þann 1. ágúst miðað við umrætt útspil Sýnar. Síðar umræddan morgun kom fram í svari Símans að félagið vissi ekki hvernig ætti að bregðast við þessu í framkvæmd. Sýn hefði



sagt upp heildsölusamningi félaganna þann 30. júní sl. og þ.a.l. hefði Síminn samkvæmt því plani ekki verið með neina viðskiptavinum frá og með 1. ágúst. Verðskráin sem Sýn hefði birt Símanum, hefði miðað við að Síminn hefði átt að taka upp app Sýnar, sem ekki hefði einu sinni verið tilbúið og væri það ekki ennþá. Síminn hefði því ekki getað tilkynnt viðskiptavinum sínum um verðbreytingar. Þar fyrir utan væri óraunhæft að þvinga alla viðskiptavinum í app.

(157) Ef byggt væri á gamla heildsölufyrirkomulaginu og Síminn væri með heildsöluaðgang að Viaplay rásinni (sem ekki væri staðan í dag), þá ætti Síminn líklegast ekki að greiða hærri fjárhæð en [...] kr. án vsk. fyrir Sýn+ Sport Ísland og [...] kr. fyrir Sýn+ Allt Sport. Smásöluverð fyrir Sýn+ Sport Ísland væri 8.990 kr. með vsk. og 8.099 kr. án vsk. [...] % af þeirri tölu (smásala mínus [...] %) væri [...] kr. Sýn+ Allt Sport væri í smásölu á 11.990 kr. með vsk. og 10.802 kr. án vsk, og [...] % af þeirri tölu væri [...] kr. Þar sem Síminn hefði ekki verið með aðgang að Viaplay rásinni, þá hefði Síminn greitt ca. [...] kr. lægra verð fyrir Sport Erlent (sem breytt hefði verið í Sýn+ Allt Sport). Þetta væru þær tölur sem Síminn hefði miðað við sem varakröfu, þótt Sýn+ og ólínulega efni Viaplay væri ekki aðgengilegt fyrir viðskiptavinum Símans og Síminn í reynd að borga vel umfram línulegu rásirnar eingöngu. Rétt væri að taka fram að Viaplay Total, sem væri hluti af Sýn+ Allt Sport, kostaði 3.990 kr. í stakri sölu beint af Viaplay.

(158) Síminn vissi þess vegna ekki hvað verðið fyrir þessa þjónustu ætti að vera miðað við umrædda framlengingu Sýnar. Þar fyrir utan þá væri eðlilegt að tilkynna um allar breytingar á heildsöluverði og þjónustufyrirkomulag með 45-60 daga fyrirvara til þess að smásöluáðilinn gæti brugðist við breytingum á heildsöluverðlagningu eða þjónustubreytingum gagnvart smásöluviðskiptavinum sem ættu almennt rétt á 30 daga fyrirvara. Núna, tveimur dögum fyrir 1. ágúst, ætti Síminn að tilkynna viðskiptavinum um eitthvað sem yrði síðan tekið aftur af þeim eftir mánuð. Þetta gerði viðskiptavinum bara ennþá ruglaðri.

(159) Rétt fyrir hádegi þennan sama dag, þ.e. **30. júlí sl.**, framsendi FST Sýn ofangreint svar Símans frá sama morgni. Rétt fyrir klukkan 14.00 þennan sama dag sendi Sýn FST árétttingarpóst og minnti á að FST hefði forræði á málinu en ekki Síminn. Félagið ítrekaði þau andmæli sem fram hefðu komið í bréfi félagsins til FST, dags. 29. júlí, um að öll lagaskilyrði til töku bráðabirgðaákvörðunar í málinu væru brostin. Með einhliða framlengingu Sýnar á dreifingarsamningi félaganna til 31. ágúst hefði þeirri bráðu hættu sem Síminn bæri fyrir sig verið afstýrt. Engin yfirvofandi hættu væri lengur á réttindamissi eða verulegu fjártjóni af hálfu Símans vegna dráttar á endanlegri ákvörðun. Þegar af þeirri ástæðu bæri FST að vísa frá eða hafna kröfunni.

(160) Fullyrðingar Símans um samningsviljaleysi Sýnar ættu sér enga stoð. Sýn hefði þegar lagt fram raunhæfa lausn í málinu sem byggði á OTT-dreifingu og uppfyllti að mati félagsins að fullu skyldur skv. 45. gr. fjölmiðlalaga. Sú lausn væri í samræmi við þróun á markaði og þær leiðir sem taldar væru færar til að uppfylla lagaskyldur, sbr. m.a. umfjöllun í *dómi Landsréttar nr. Lrd. 438/2020*.

(161) Þá mótmæli Sýn þeirri staðhæfingu Símans að ólíklegt væri að efnisleg niðurstaða fengist fyrir 1. september nk. Megin ágreiningsefni málsins, þ.e. hvort flutningsréttur væri



yfirleitt fyrir hendi þegar OTT lausn væri í boði, væri afmarkað lögfræðilegt álitafni sem FST ætti að geta tekið afstöðu til með tiltölulega skjóttum hætti, þó að fenginni umsögn Fjölmiðlanefndar og frekari rannsókn, þ.m.t. með því að gefa þrautavarakröfu Sýnar frekari gaum.

(162) Með vísan til alls framangreinds væri þess enn á ný farið á leit við FST að kröfu Símans um töku bráðabirgðaákvörðunar yrði annað hvort vísað frá, enda ljóst að Síminn hefði ekki lengur lögvarða hagsmuni af úrlausn hennar, eða henni hafnað efnislega þar sem lagaskilyrði til töku slíkrar íþyngjandi ákvörðunar væru augljóslega ekki lengur fyrir hendi.

(163) Upp úr klukkan 16.00 þennan sama dag, þ.e. **30. júlí sl.**, tilkynnti FST málsaðilum að stofnunin hefði fallist á kröfu Símans og tekið ákvörðun til bráðabirgða í málinu. Nánari grein verður gerð fyrir henni í kafla 4 hér að neðan.

2.2.2. Sáttafundur FST með málsaðilum

(164) Ef ágreiningsmáli um flutningsrétt er skotið til úrlausnar Fjarskiptastofu ber stofnuninni, samkvæmt 2. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga að leita sátta með aðilum, áður en leyst er úr ágreiningnum með ákvörðun. Þann 17. júlí 2025 hélt FST árangurslausan sáttafundur með aðilum. Fundurinn fór fram með því sniði að FST hafði undirbúið tiltekna lykilsurningar sem ætlaðar voru að draga fram samningsforsendur og samningsmarkmið málaaðila. Slíkt gæti mögulega verið til þess fallið að draga fram mögulegan samningsflöt í málinu. Ekki tókst að þoka ágreiningi aðila í átt til samkomulags á fundinum. Síminn varpaði t.d. þeirri hugmynd fram hvort Sýn væri tilbúin til að endurskoða umrætt tímamark, þ.e. 1. ágúst, í ljósi þess stutta tíma sem væri fram að því.

(165) FST lagði ekki fram tiltekna sáttatillögu, heldur eftirlét málsaðilum í framhaldinu að kanna betur mögulegan samningsgrundvöll á næstu dögum eftir fundinn. Þeim var gefinn frestur til 25. júlí 2025 að leiða það í ljós og tilkynna um mögulegt samkomulag til FST. Aðilum var gefinn kostur á að gera athugasemdir við drög að fundargerð sáttafundarins sem FST tók saman. Eftir smávægilegar leiðréttingar sem gerðar voru á drögunum, að teknu tilliti til athugasemda aðila, var fundargerðin staðfest með undirritun þeirra. Aðilar náðu svo ekki sáttum innan þess tímafrest sem að ofan er nefndur, né síðar í málsmeðferðinni.

2.3 Samskipti milli aðila og við FST eftir töku bráðabirgðaákvörðunar þann 30. júlí 2025

(166) Samskipti milli Sýnar og Símans eftir að bráðabirgðaákvörðun FST leit dagsins ljós þann 30. júlí sl. hafa verið fremur takmörkuðum miðað við þau samskipti sem voru á milli félaganna mánuðina fram að töku umræddrar ákvörðunar.

(167) Þann **26. ágúst sl.** sendi Sýn Símanum tölvupóst þar sem minnt var á [...].

(168) Þann **27. ágúst sl.** svaraði Sýn því til að það væri [...].

(169) Þann **28. ágúst sl.** svaraði Sýn framangreindum pósti Símans frá deginum áður. Fram kom að [...].



(170) Sýn svaraði Símanum þennan sama dag. Fram kom að [...].

(171) Þann **3. september sl.** sendi Síminn Sýn [...].

(172) Svar Sýnar barst þann **5. september sl.** Fram kom að ítrekað væri að fyrirætlanir Sýnar væru að haga dreifingu sjónvarpsefnis einvörðungu um OTT kerfi Sýnar. Það hefði ekki breyst og myndi ekki breytast. Sýn teldi þó tækifæri felast í því að sem flestir ættu kost á því að nálgast efni Sýnar og væru notendur Símans engin undantekning. Sýn væri til í að skoða [...]. Þennan sama dag svaraði Síminn og [...].

(173) Þann **8. september sl.** sendi Sýn Símanum tölvupóst þar sem fram kom að [...]. Svar Símans barst **9. september sl.**, þar sem fram kom að Síminn [...]. Þennan sama dag svaraði Sýn og sagði að [...].

(174) Síminn svaraði með tölvupósti, dags. **10. september sl.**, þar sem [...]. Svar Sýnar barst síðar þennan sama dag. Þar kom fram að [...].

(175) Þann **11. september sl.** sendi Síminn Sýn tölvupóst þar sem þess var óskað [...]. Svar Sýnar barst síðar þennan sama dag. Sýn sagði að [...].

(176) Þann **12. september sl.** svaraði Síminn framangreindum pósti Sýnar frá deginum áður. Fram kom að [...].

(177) Þann **18. september sl.** sendi Síminn Sýn tölvupóst. Þar sem [...].

(178) Þann **23. september sl.** svaraði Sýn framangreindum pósti Símans og sagði að [...].

(179) Þann **24. september sl.** svaraði Síminn framangreindum pósti Sýnar og sagði að [...].

(180) Þann **26. september sl.** sendi FST tölvupóst til Sýnar þar sem fram kom að FST væri langt komin með að stilla upp málavaxtalýsingu flutningsréttarmálsins (eða málanna tveggja). Þar væri gerð ítarleg grein fyrir samskiptum aðila allt frá því í mars sl. og fram að töku bráðabirgðaákvörðunar þann 30. júlí sl. Spurt var hvort einhver frekari samskipti hefðu verið á milli aðila eftir það tímamark sem vert væri að geta um í slíkri málavaxtalýsingu.

(181) Svar Sýnar barst FST þann **2. október sl.** Þar kom fram að Sýn [...]. FST svaraði sama dag og sagði að gott væri að fá frekari lýsingu á samskiptum aðila, dagsetningum þeirra og næstu skrefum. Eða fá afrit af tölvupóst-samskiptum þeim tengdum.

(182) Þennan sama dag sendi FST Símanum tölvupóst og framsendi félaginu framangreint svar Sýnar og spurði hvort Síminn vildi bregðast við því. Spurði FST hvort skilja bæri svar Sýnar þannig að [...].

(183) Svar Símans barst þennan sama dag. Fram kom að [...].



(184) Þann **3. október sl.** sendi Sýn FST afrit af umræddum tölvupóstsamskiptum milli Sýnar og Símans á tímabilinu 26. ágúst til 24. september sl.

(185) Þann **13. október sl.** sendi Síminn tölvupóst til FST þar sem grein var gerð fyrir [...].

(186) Þann **15. október sl.** sendi FST tölvupóst til Sýnar og spurði hvort einhver frekari samskipti eða framgangur hafi orðið í viðræðum milli félaganna á grundvelli þeirra hugmynda sem unnið hefði verið eftir á tímabilinu 26. ágúst til 24. september sl.

(187) Svar Sýnar barst með tölvupóst, dags. **17. október sl.**, þar sem fram kom að engin frekari samskipti hefðu átt sér stað milli félaganna.

(188) Eftir framangreind samskipti FST við aðila og eftir að búið var að tæma andmælarétt þeirra var þeim tilkynnt um að gagnaöflun væri lokið í málinu, sbr. tölvupósti dags. **30. október sl.**

2.4 Fyrri samningar milli aðila um dreifingu sjónvarpsefnis

2.4.1 Gagnkvæmur heildsölusamningur milli Símans og Sýnar

(189) Hinn gagnkvæmi heildsölusamningur, sem undirritaður var þann 7. ágúst 2019, byggði á og er viðauki við eldri samning um viðskipti milli Símans hf. og 365 miðla hf., dags., 23. desember 2015, með síðari breytingum. Samningurinn kvað á um endursölu efnis beggja aðila á tilteknum áskriftarsjónvarpsvörum á dreifiveitum hvors annars.

(190) Samningurinn náði til [...].

(191) Markmið samningsins var að: [...]

(192) Samningurinn kvað á um það að báðir aðilar [...].

(193) Heildsöluverð af þjónustunni sem féllu undir samninginn voru ákvörðuð [...]

(194) Af [...]

(195) Samningurinn kvað á um það að aðilar skyldu tryggja [...].

(196) Aðilar skuldbundu sig til að [...].

(197) Í samningnum kom fram að [...].

2.4.2 IPTV dreifingarsamningur milli Símans hf. og Sýnar hf.

(198) Samningurinn, sem undirritaður var þann 22. mars 2020, tók gildi við undirritun [...].

(199) Mánaðargjald [...]



- (200) Markmið samningsins var að [...].
- (201) Þjónustan fól í sér dreifingu [...].
- (202) Samningurinn var grundvallaður á því að [...].
- (203) Sýn bar [...].
- (204) Ef þjónusta yrði [...].

2.4.3 Dreifingarsamningur um dreifingu efnis Sýnar yfir kerfi Símans

(205) Síminn og Sýn gerðu með sér samning, dags. 18. janúar 2021, um stafræna dreifingu sjónvarpsrása, ólínulegs efnis og aðgengi að áskriftarkerfi Símans fyrir sjónvarpsþjónustu. Markmið samningsins var að gera Sýn kleift að selja og dreifa sjónvarpsþjónustu til viðskiptavina í gegnum kerfi Símans. Samningurinn náði til línulegra og ólínulegra efnisflutninga, reksturs á áskriftarkerfum og þjónustu sem því tengdist.

- (206) Gildistími samningsins var [...].
- (207) Í samningnum var kveðið á um að Síminn skyldi [...].
- (208) Miðað var við að íslenskar sjónvarpsrásir væru afhentar [...].
- (209) Aðilar [...].
- (210) Í viðauka 1 við samninginn voru þjónustugjöld og verðskrá tilgreind. Miðað við óbreytta þjónustu skildi [...]

2.4.4 Dreifingarsamningur um Símann Sport

(211) Þann 5. ágúst 2022 skrifuðu Síminn og Sýn undir dreifingarsamning um Símann Sport á dreifikerfi Sýnar. Var þetta endurnýjaður samningur frá 2019, en gildistími samningsins var frá [...].

(212) Samningurinn varðar dreifingu dagskrárefnis Símans Sport (Enski boltinn) og þætti tengda því efni í gegnum fjarskiptakerfi Sýnar, þ.m.t. IPTV. [...].

- (213) Greiðsla skyldi fara fram [...].
- (214) Í viðauka I við samninginn er fjallað um gjald fyrir veitta þjónustu. Þar kemur fram að [...].
- (215) Seljandi skyldi bera ábyrgð [...].



(216) Kaupandi bæri að [...].

(217) Seljandi skyldi sjá kaupanda fyrir [...].

(218) Verulegt [...].

(219) Allar upplýsingar [...].

2.4.5 Samningur Sýnar og Nova vegna heilidsölu á sjónvarpsáskriftum Sýnar

(220) Þann 18. júlí 2025 skrifuðu Sýn og Nova undir samning vegna heilidsölu á sjónvarpsáskriftum Sýnar. [...]

(221) [...].

(222) [...].

(223) [...].

(224) [...].

(225) [...].

III.

Lagaumhverfi, markmið fjölmiðlalaga, fyrri úrlausnir FST og erlend fordæmi

3.1. Lagaumhverfi

3.1.1 Almenn

(226) Þann 15. apríl 2011 samþykkti Alþingi lög um fjölmiðla, nr. 38/2011. Um var að ræða nýja heildarlöggjöf um starfsemi fjölmiðla hér á landi. Í lögnum er að finna reglur er kveða á um flutning myndefnis, sbr. VII. kafla laganna. Er þar annars vegar um að ræða flutningsskyldu, sbr. 44. gr. laganna, þ.e. skyldu fjarskiptafyrirtækis sem rekur stafrænt fjarskiptanet til að flytja efni fjölmiðlaveitu og hins vegar flutningsrétt, sbr. 45. gr. laganna, þ.e. skyldu fjölmiðlaveitu til að veita fjarskiptafyrirtæki heimild til að flytja dagskrá veitunnar á fjarskiptaneti þess. Þá er enn fremur kveðið á um málsmeðferð, framkvæmd og ákvörðun endurgjalds nái fjölmiðlaveita og fjarskiptafyrirtæki ekki samkomulagi um slíkt, sbr. 46. og 47. gr. laganna. Með fjölmiðlalögnum var sett á fót sjálfstæð stjórnarsýslunefnd, Fjölmiðlanefnd, sem annast eftirlit og daglega stjórnarsýslu þess sem fellur innan gildissviðs laganna. Aftur á móti er FST í ákveðnum tilvikum ætlað sérstakt stjórnarsýsluhlutverk á grundvelli laganna, sbr. umræddan VII. kafla laganna, sbr. t.a.m. 46. og 47. gr. laganna.

(227) Í 1. gr. laganna gefur að líta markmiðsákvæði, en eitt markmið laganna er að stuðla að neytendavernd á þessu sviði. Í 2. gr. er fjallað um skilgreiningar hugtaka. Hugtakið



myndmiðlun telst þjónusta sem fjölmiðlaveita býður og er annars vegar *sjónvarpsútsending*³³ og hins vegar *myndmiðlun eftir pöntun (ólínuleg myndmiðlun)*.³⁴ Samkvæmt reglum um flutningsrétt og flutningsskyldu er hugtakið *flutningur* skilgreint þannig að það taki til dreifingar á myndefni frá tengipunkti sjónvarpsstöðvar til aðgangskassa notenda. Þá segir að hugtakið *flutningsreglur* sé yfirheiti yfir flutningsrétt og flutningsskyldu.

(228) Á grundvelli flutningsskylduákvæðis 1. mgr. 44. gr. fjölmiðlalaga er fjarskiptafyrirtæki sem rekur fjarskiptanet skylt að verða við beiðnum fjölmiðlaveitu um flutning á sjónvarpsútsendingum veitunnar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Ákvæðið byggði á 31. gr. alþjónustutílskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB.³⁵ Í greininni var kveðið á um heimild aðildarríkja til að leggja á sanngjarnar sendingarskyldur á fyrirtæki sem hefðu yfir að ráða fjarskiptaneti fyrir dreifingu hljóð- og sjónvarps til almennings, ef verulegur fjöldi endanlegra notenda slíkra neta notaði þau sem meginleið til að taka á móti hljóð- og sjónvarpi. Átti ákvæðið rætur sínar að rekja til þess markmiðs að tryggja að efni ríkisfjölmiðla næði til allra landsmanna og án auka kostnaðar fyrir fjölmiðilinn. Íslenska ákvæðið nær þó lengra og tekur til allra fjölmiðla sem starfa hér á landi á vettvangi myndmiðlunar, og styrkir það m.a. minni fjölmiðlaveitur sem kunna að koma inn á markaðinn til að ná sem mestu áhorfi. Þannig geta fjölmiðlaveitur, með íþyngjandi hætti, kafið fjarskiptafyrirtæki um að fá aðgang að fjarskiptaneti þess, taki sjónvarpsefnið ekki meira en þriðjung af burðargetu viðkomandi fjarskiptanets.

(229) Gildissvið evrópska ákvæðisins hefur verið talið takmarkast við rétt fjölmiðlaveitu til að krefjast aðgangs að fjarskiptaneti, en feli ekki í sér rétt til handa eiganda fjarskiptanets til að krefjast þess að flytja efni fjölmiðlaveitu um dreifikerfi sitt.³⁶ Hafa flutningsskylduákvæði í lögjöfum Evrópuríkja því verið sett til hagsbóta fyrir innlendar fjölmiðlaveitur, til þess að tryggja aðgang þeirra að fjarskiptanetum, en ekki til þess að tryggja fjarskiptafyrirtækjum aðgang að efni fjölmiðlaveitna. Hið sama á við um túlkun á íslenska ákvæðinu um flutningsskyldu, en jafnframt hefur sérstakt ákvæði um flutningsrétt verið lögfest hér á landi með 1.-3. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, en ákvæði 1. og 2. mgr. 45. gr. verða lögð til grundvallar í máli þessu, en ekki reynir á 3. mgr. í máli þessu, en það fjallar um staðbundinn flutningsrétt.

(230) Eins og að ofan greinir er að finna ákvæði um flutningsrétt á myndefni í 1.-3. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Fjallar 1. mgr. um flutningsrétt og nánari skilyrði fyrir honum, en

³³ Hugtakið *sjónvarpsútsending* er skilgreint sem hvers konar miðlun myndefnis án tillits til þess viðtækis sem er notað til móttöku útsendingarinnar þar sem fjölmiðlaveita býður fram samtímis áhorf á dagskrárliði á grundvelli dagskráráætlunar.

³⁴ Hugtakið *myndmiðlun eftir pöntun (ólínuleg myndmiðlun)* er skilgreint sem þjónusta sem fjölmiðlaveita býður, án tillits til þess viðtækis sem er notað til móttöku efnisins og án tillits til þess hvort greiða þarf fyrir efnið þannig að notandi getur horft á dagskrárliði í heild eða að hluta þegar hann svo kys og að sérstakri beiðni hans á grundvelli efnisskrár fjölmiðlaveitu. Í greinargerð við ákvæði þetta segir að slík þjónusta sé eðlislík hefðbundnu sjónvarpi að því leyti að hún keppir um sömu áhorfendur og svipar til hennar að formi til. Hún sé hins vegar ólík hefðbundnum sjónvarpsútsendingum að því er varðar það val og þá stjórn sem notandinn hefur.

³⁵ Alþjónustutílskipunin hefur nú verið felld brott með tílskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2018/1972/EB (Kóðinn). Fjallað er um flutningsskyldur í 114. gr. þeirrar tílskipunar.

³⁶ Valcke, Peggy (2005). *The future of Must-Carry*. European Audiovisual Observatory, Strassburg, France, bls. 34-35.



fjölmiðlaveita skal verða við beiðni fjarskiptafyrirtækis um að það fái að flytja *sjónvarpsútsendingar* veitunnar á fjarskiptaneti sínu að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Í 2. mgr. er kveðið á um seinkaðar sjónvarpsútsendingar og útsendingar á háskerpustaðli eða öðrum stöðlum sem krefjast umtalsvert meiri bandbreiddar og sagt að ákvæði 1. mgr. gildi einnig um slíkt.³⁷ Flutningsrétturinn tekur hins vegar ekki til myndmiðlunar eftir pöntun (ólínulegrar myndmiðlunar). Í 3. mgr. er síðan fjallað um staðbundinn flutningsrétt.³⁸

(231) Í ákvæði 1. mgr. 45. gr. er að finna speglun á ákvæði 1. mgr. 44. gr. um flutningsskyldu. Hvort sem um flutningsskyldu eða flutningsrétt á sjónvarpsútsendingum er að ræða þarf beiðni viðkomandi fjölmiðlaveitu eða fjarskiptafyrirtækis að uppfylla nánar tiltekin skilyrði, auk þess að vera *eðlileg* og *sanngjörn*. Varðandi flutningsréttinn sérstaklega þarf beiðni fjarskiptafyrirtækis að uppfylla neðangreind skilyrði:

- a. Flutningur sjónvarpsútsendinga til notenda um viðkomandi fjarskiptanet sé *af fullnægjandi gæðum* og einnig með nægilegu öryggi til að verja lögverndaða hagsmuni rétthafa útsends efnis. Ef um er að ræða læstar sjónvarpsútsendingar skal vera mögulegt að nota aðgangsstýringu.³⁹
- b. Það efni sem óskað er eftir að flytja megi um fjarskiptanet sé *íslensk sjónvarpsútsending* fjölmiðlaveitu sem hefur staðfestu á Íslandi samkvæmt lögum þessum eða *erlend sjónvarpsútsending sem íslensk fjölmiðlaveita hefur gert einkaréttarsamning um* eða útsending á ákveðnum viðburðum sem ekki fyllir heila dagskrá samkvæmt framansögðu, svo sem íprótta- eða listviðburðum.⁴⁰

³⁷ Því falla fleiri tegundir sjónvarpsútsendinga undir reglur um um flutningsrétt en flutningsskyldu. Þar sem það eru fjarskiptafyrirtæki sem óskað geta eftir að fá efni til flutnings er ekki ástæða til að setja takmörk vegna bandbreiddar. Flutningsréttarákvæðin fjalla því um skyldu fjölmiðlaveitna til að heimila fjarskiptafyrirtækjum að flytja sjónvarpsútsendingar og seinkaðar sjónvarpsútsendingar.

³⁸ Í 4. mgr. er síðan kveðið á um að við kaup á sjónvarpsefni sé fjölmiðlaveitu skylt að semja svo við réttahafa að flytja megi sjónvarpsefnið um öll stafræn fjarskiptanet. Í 5. mgr. er svo að finna ákvæði sem bannar fjölmiðlaveitu að beina viðskiptum viðskiptamanna sinna að tengdu fjarskiptafyrirtæki. Í 6. og 7. mgr. gefur loks að líta ákvæði er varða samskipti fjölmiðlaveitna að því er varðar aðgang að stuttum myndskaiðum af viðburðum sem vekja mikinn áhuga meðal almennings. Þær málsgreinar bættust við 45. gr. fjölmiðlalaga með 12. gr. laga nr. 54/2013. Ljóst er að ákvæði 1.-3. mgr. 45. gr. fjalla um hinn eiginlega flutningsrétt fjarskiptafyrirtækja á myndefni fjölmiðlaveitna. Önnur ákvæði greinarinnar (4.-7. mgr.) fjalla um atriði sem tengjast ekki hinum eiginlegu flutningsréttarreglum eða a.m.k. ekki með beinum hætti og hefðu því ekki þurft að vera undir sömu grein og flutningsréttarákvæðin í lögnum.

³⁹ Í greinargerð með ákvæði þessu kom fram að aðgangsstýring gæti verið í höndum fjölmiðlaþjónustu-veitanda eða fjarskiptafyrirtækis eftir atvikum, sbr. 3. mgr. 46. gr. Ef aðgangsstýring væri ekki möguleg á viðkomandi neti væri aðeins hægt að krefjast þess að fá opnar sjónvarpsútsendingar til flutnings.

⁴⁰ Í greinargerð með ákvæði þessu kom fram að með þessu væri reynt að tryggja jafnræði milli fyrirtækjanna í efni og reynt að koma í veg fyrir að einstakir fjölmiðlaþjónustuveitendur skilgreini tiltekið vinsælt sjónvarpsefni sem viðburð (stakan dagskrárlið) til að komast fram hjá flutningsreglum. **Flutningsréttur næði hins vegar ekki til ólínulegrar hljóð- og myndmiðlunar**, svo sem myndmiðlun eftir pöntun, þar sem myndefnið væri ekki sent út samkvæmt dagskráráætlun og flokkaðist því ekki sem línuleg myndmiðlun. Flutningsréttarákvæðið næði hins vegar erlendra endurvarprása.



- c. Ákvæði í samningum réttthafa efnis, sem gerðar voru eftir gildistöku laga þessara, standi því ekki í vegi að flytja megi efnið um fjarskiptanetið.

(232) Með ákvæðum um flutningsrétt og flutningsskyldu er lögð íþyngjandi skylda á hvort tveggja fjarskiptafyrirtæki og fjölmiðlaveitur. Er fyrirtækjunum skylt að veita öðrum aðila, sem setur fram beiðni þar um, aðgang að eignum sínum, þ.e. fjarskiptaneti eða myndefni, og er eðlilegt að metið verði hvort greiða beri fyrir slíkan aðgang og hver fjárhæð slíkra greiðslna skuli vera. Er aðilum falið að komast að slíku samkomulagi, en sigli viðræður í strand er það í höndum FST, að beiðni annars aðilans eða beggja, að ákvarða þar um. Er fjallað um hlutverk FST, málsmeðferð, framkvæmd slíkra mála og ákvörðun endurgjalds í 46. og 47. gr. fjölmiðlalaga.

3.1.2 Málsmeðferð og framkvæmd

(233) Í 1. mgr. 46. gr. er sett fram sú meginregla að fjölmiðlaveita og fjarskiptafyrirtæki skulu sjálf semja, svo fljótt sem verða má, um flutninginn.⁴¹ Ákvæðið á við um samkomulag um flutninginn sjálfan og hvaða sjónarmiða aðilar verði að gæta í samningum sínum á milli um hann. Samkvæmt 2. mgr. getur aðili beint málinu til FST ef ekki tekst samkomulag um flutning eða ef til ágreinings kemur um flutning á síðari stigum. Ekki er því gert ráð fyrir afskiptum FST af slíkum samningaumleitunum nema þær sigli í strand. Komi til þess skal FST þá byrja á að leita sáttum með aðilum. Takist það ekki skal FST skera úr ágreiningi með ákvörðun eins fljótt og við verður komið, að undangengnu álitum Fjölmiðlanefndar, enda nefndin með sérþekkingu er varðar myndefni á meðan FST er fremur með sérþekkingu er lýtur að fjarskiptanetum sem flytja efnið, sbr. athugasemdir við greinina.

(234) Í 2. og 3. másl. 1. mgr. 46. gr. er kveðið á um jafnræðiskvöð á fjölmiðlaveitu í tilviki flutningsréttar. Við gerð samninga um flutning sjónvarpsútsendinga skv. 45. gr. fjölmiðlalaga skal gæta jafnræðis, sem og við framkvæmd samninganna. Setja skal viðsemjendum sömu skilmála í sams konar viðskiptum og veita þjónustu og upplýsingar með sömu skilmálum og af sömu gæðum og veitt væru eigin þjónustudeildum, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum. Verður verð og aðrir skilmálar að vera sambærilegir gagnvart tengdum og ótengdum aðilum, sbr. athugasemdir við greinina.

(235) Í 3. mgr. 46. gr. segir að heimili FST flutning og aðilar ná ekki samkomulagi um innheimtu áskriftargjalds geti stofnunin ákveðið að kröfu aðila hvort innheimta áskriftargjalda skuli vera í höndum fjölmiðlaveitu eða fjarskiptafyrirtækis. Með sama hætti geti FST ákveðið endurgjald í samræmi við nánari fyrirmæli 47. gr. Við mat FST skuli líta til

⁴¹ Í greinargerð við VII. kafla fjölmiðlalaganna kom fram að að sjálfsgöðu væri gengið út frá því í frumvarpinu að fyrirtækin freistuðu þess að semja sjálf um flutning sjónvarpsútsendinga í samræmi við þær skyldur sem kveðið væri á um í frumvarpinu. Ef aðilum tækist að komast að samkomulagi væri ekki gert ráð fyrir að stjórnvöld hefðu afskipti af málum. Það væri fyrst undir þeim kringumstæðum að slíkir samningar tækjust ekki sem hægt yrði að leita til stjórnvalda um lausn á ágreiningi. Samningafrelsi milli þessara aðila væri þýðingarmikil meginregla sem bæri að virða í hvívetna, en PFS yrði falið að skera úr um **ef útilokað reyndist að komast að slíku samkomulagi.**



atriða er varða hagkvæmni, hagsmuni notenda og eflingu samkeppni að teknu tilliti til meðalhófs.

(236) Í greinargerð með ákvæði 3. mgr. 46. gr. segir að þarfir fjarskiptafyrirtækja og fjölmiðla-þjónustu veitenda væru mismunandi hvað varðar samskipti við notendur og stýringu aðgangs að efni. PFS (nú FST) gæti ákveðið hvor aðila skuli sjá um aðgangsstýringu og með sama hætti hvort aðilar ættu rétt til endurgjalds. Fram kom að mál þar sem deilt væri um hvor aðilinn skyldi sjá um aðgangsstýringu og viðskiptamannabókhald hefði komið til kasta samkeppnisyfirvalda.⁴² Við mat sitt beri stjórnvaldinu m.a. að líta til hagkvæmni hverrar leiðar, hagsmuna notenda og samkeppnissjónarmiða. Þar gæti t.d. komið til skoðunar hvort fyrirtækið réði yfir hentugra og hagkvæmara aðgangsstýrikerfi. Hafa þyrfti í huga hagsmuni notenda varðandi kostnað við þjónustuna og að æskilegt væri að notendur þyrftu aðeins einn aðgangskassa til að taka á móti útsendingu. Einnig þyrfti að skoða hverjar þarfir fyrirtækjanna væru út frá því hvernig þau markaðssettu þjónustu sína og hver styrkur þeirra væri á viðkomandi markaði. Sú leið sem yrði valin yrði að vera til þess fallin að styðja við virka samkeppni og því gætu þarfir lítilla fyrirtækja þurft að vera í fyrirrúmi umfram þarfir markaðsráðandi fyrirtækja.

(237) Samkvæmt 4. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga er FST heimilt að taka bráðabirgðaákvörðun, enda sé hætt á því að dráttur á ákvörðun valdi því að *réttindi aðila fari forgörðum* eða hann verði fyrir *verulegu fjártjóni*. Bráðabirgðaákvörðun skal gilda í tiltekinn tíma og má endurnýja hana ef það er talið nauðsynlegt. Endanleg ákvörðun skal tekin svo fljótt sem unnt er.

(238) Í greinargerð með ákvæði 4. mgr. 46. gr. kemur fram að ákvarðanir um aðgang að fjarskiptanetum geta tekið töluvert langan tíma, einkum ef framkvæma þarf kostnaðargreiningu til þess að ákveða hæfilegt gjald. Þær aðstæður gætu verið fyrir hendi að dráttur á ákvörðun valdi aðila umtalsverðu fjártjóni. Því væri í 4. mgr. veitt heimild til að taka bráðabirgðaákvörðun í deilumálum. Slík ákvörðun gæti lotið að öllum þeim þáttum sem fjallað væri um í 46. og 47. gr. Við ákvörðun gjalds til bráðabirgða yrði í flestum tilvikum að byggja á samanburði við gjaldskrár sambærilegrar þjónustu. Með vísan til þessa væri ljóst að **bráðabirgðaákvörðun skyldi bæði fela í sér ákvörðun um flutningsrétt- og/eða skyldu og um gjald fyrir viðkomandi þjónustu eða efni**, auk annarra viðeigandi efnisatriða.

3.1.3 Ákvörðun endurgjalds vegna flutnings myndefnis

(239) Í ákvæði 47. gr. fjölmiðlalaga er fjallað um ákvörðun endurgjalds þegar fyrir liggur að til flutnings á efni komi til. Þar er að finna nánari fyrirmæli um þau sjónarmið sem FST ber að styðjast við þegar ákvarða skal endurgjald í þeim tilvikum að fallist er á flutningsrétt eða flutningsskyldu. Í greinargerð með því ákvæði kemur fram að ákvörðun endurgjalds væri afar veigamikill þáttur við útfærslu slíkrar ákvörðunar.

⁴² Á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins til bráðabirgða nr. 1/2007 (*Erindi Canal Digital Ísland um misnotkun 365 miðla á markaðsráðandi stöðu*) var ákveðið til bráðabirgða að fjölmiðlaþjónustuveitanda væri óheimilt að setja það skilyrði fyrir afhendingu sjónvarpsmerkja sinna að hafa aðgang að viðskiptamannabókhaldi fjarskiptafyrirtækis.



(240) Í 1. máls. 1. mgr. 47. kemur fram að Fjarskiptastofa getur ákveðið, nái aðilar ekki samkomulagi þar að lútandi, hvort fjarskiptafyrirtæki eða fjölmiðlaveita fær greiðslu fyrir flutning eða efni og fjárhæð þeirra greiðslna. Í framhaldinu, í málsl. 2-5, er svo fjallað um aðferðafræðina við ákvörðun endurgjalds. Þar segir:

„Við ákvörðun endurgjalds fyrir flutning sjónvarpsútsendinga skal líta til stofn- og rekstrarkostnaðar búnaðar og þjónustu, afskrifta og hæfilegrar arðsemi af bundnu fjármagni með hliðsjón af áhættu við fjárfestinguna. Fjarskiptastofa getur við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin með hagkvæmum hætti, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum viðkomandi fjarskiptafyrirtækis. Fjarskiptastofa getur krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á gjaldi. Við ákvörðun á gjaldi fyrir flutning skal m.a. taka tillit til þeirrar bandbreiddar sem sjónvarpsútsending tekur á fjarskiptaneti og fjölda notenda viðkomandi þjónustu.“

(241) Þetta eru því þau sjónarmið sem FST þarf að byggja ákvörðun endurgjalds á, þegar búið er að ákvarða hvort endurgjald skuli koma til og þá hver skuli greiða hverjum í tilviki flutningsréttar, þ.e. hvort fjölmiðlaveita skuli greiða fjarskiptafyrirtækinu eða öfugt, a.m.k. í þeim tilvikum þegar viðkomandi sjónvarpsútsending er án greiðslu fyrir neytendur. Eins og síðar verður rakið er FST *heimilt*, sbr. 3. mgr. 47. gr., að beita öðrum aðferðum við ákvörðun á endurgjaldi þegar um áskriftarrásir er að ræða og fjarskiptafyrirtækið stýrir áskriftarkerfinu, þ.e. að byggja á kostnaði við öflun viðkomandi sjónvarpsefni, auk hæfilegrar álagningar, eða miða við hæfilegan afslátt af því verði sem fjölmiðlaveitan býður notendum sínum sjálf í smásölu (e. retail-minus).

(242) Í greinargerð með 1. mgr. 47. gr. segir að í ákvæðinu séu tiltekin þau atriði sem byggja megi á varðandi ákvörðun verðs. Ákvæðinu svipaði mjög til þeirra reglna sem giltu um verðskrárákvarðanir PFS (nú FST) á grundvelli fjarskiptalaga. Markmiðið væri að eðlilegt og sanngjarnt verð væri greitt fyrir flutning og efni. Verðlagning mætti ekki hamla samkeppni en yrði að sama skapi að vera forsvaranleg með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og áhættu sem tekin hafi verið með fjárfestingunni. Við ákvörðun verðs fyrir flutning gæti FST byggt á kostnaði við fjárfestingar og rekstur viðkomandi fjarskiptanets. Það þætti hins vegar rétt að gera kröfu um hagkvæman rekstur slíks nets og því kæmi til greina að taka mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem teldist rekin með hagkvæmum hætti. Það kæmi einnig til greina að byggja eingöngu á samanburði við verð á sambærilegri þjónustu, einkum í þeim tilvikum sem erfitt væri að koma við kostnaðargreiningu á viðkomandi neti eða ef kostnaður við rekstur þess væri óeðlilega hár og benti til óhagræðis í rekstri.

(243) Í 2. mgr. 47. gr. segir að FST geti ákveðið gjald fyrir ýmsa þjónustuþætti sem tengjast flutningi sjónvarpsútsendinga og skuli við slíka ákvörðun miða við sömu sjónarmið og gilda um flutninginn sjálfan, eftir því sem við ætti. Í greinargerð með 2. mgr. segir að í einhverjum tilvikum þyrfti fjölmiðlaþjónustuveitandi á þjónustu að halda sem ekki teldist beinlínis til flutnings sjónvarpsútsendingar en væri nátengd honum og e.t.v. ekki fánleg hjá öðrum en viðkomandi fjarskiptafyrirtæki. Hér gæti t.d. verið um að ræða tengingar við fjarskiptanetið, meðhöndlun útvarpsmerkis og aðgangsstýringu. Miðað við umfjöllun greinargerðarinnar er



líklegra að á þetta ákvæði reyni í tilviki flutningsskyldu en flutningsréttar, þar sem aðeins er nefnt dæmi um mögulegar þarfir fjölmiðlaþjónustuveitanda en ekki fjarskiptafyrirtækis.

(244) Í 3. mgr. 47. gr. fjölmiðlalaga segir að við ákvörðun á endurgjaldi fyrir sjónvarpsútsendingar í tilviki flutningsréttar þegar fjarskiptafyrirtækið stýrir áskriftinni sé heimilt að byggja á kostnaði við öflun viðkomandi sjónvarpsefnis auk hæfilegrar álagningar (e. cost method eða historical cost method) eða miða við hæfilegan afslátt af því verði sem fjölmiðlaveitan byði notendum sínum sjálf (e. retail minus).

(245) Í greinargerð við 3. mgr. 47. gr. segir að hvor leiðin sem valin yrði gæti t.d. oltið á því hversu gagnsær viðkomandi kostnaður væri. Gæta þyrfti þess að ekki yrði óeðlilega lítill munur á heildsölu- og smásöluverði (e. margin squeeze), en slík staða gæti hamlað eðlilegri samkeppni. **Tryggja þyrfti að þeim sem keypti sjónvarpsútsendingu í heildsölu væri mögulegt að standast verðsamkeppni á smásölumarkaði og hafa eðlilega framlegð af endursölu efnisins.**

(246) Loks kemur fram í 4. mgr. 47. gr. að heimilt sé að taka áður ákveðið gjald fyrir flutning eða sjónvarpsefni til endurskoðunar ef annar hvor aðila setur fram kröfu um það, ásamt rökstuðningi fyrir nauðsyn endurskoðunar gjaldsins. Í greinargerð með ákvæðinu kemur fram að eftir að ákvörðun hafi verið tekin um gjald fyrir flutning eða efni gætu aðstæður breyst og leitt til þess að eðlilegt sé að endurskoða gjaldið. Kostnaður gæti hækkað eða lækkað af ýmsum orsökum og væri í slíkum tilvikum rétt að hafa möguleika til að ákvarða gjald á nýjan leik. Í 4. mgr. væri aðilum gefinn kostur á að setja fram rökstuddar beiðnir um endurskoðun gjalds.

3.2. Markmið flutningsréttarákvæða fjölmiðlalaga

(247) Í greinargerð með fjölmiðlalögnum, undir kafla 2.13 (Stafræn myndmiðlun og staða notenda) kemur fram að til að gera notendum kleift að velja bæði myndmiðlunarefni og fjarskiptafyrirtæki þætti nauðsynlegt að setja reglur sem kveða á um flutningsrétt fjarskiptafyrirtækjanna. Kosturinn við flutningsreglur væri að stuðla að meira valfrlsi fyrir notendur, bæði hvað varðar kaup á myndmiðlunarefni og fjarskiptaþjónustu. Með þessu gætu notendur valið um efni á þeim fjarskiptaleiðum sem væru í boði. Lykillinn að því að stuðla að samkeppni og valfrlsi væri að sambærilegt efni væri í boði í ólíkum fjarskiptakerfum.

(248) Í greinargerð með VII. kafla fjölmiðlalaga kemur fram að ákvæðunum um flutningsskyldu og flutningsrétt sé ætlað að stuðla að aðgengi notenda að fjölbreyttu sjónvarpsefni og draga úr áhrifum lóðréttis eignarhalds á fjölmiðlum og dreifiveitum. Ákvæðunum er þannig m.a. ætlað að koma í veg fyrir að fyrirtæki eða samstæður fyrirtækja, sem hafa bæði yfirráð yfir sjónvarpsefni og fjarskiptanetum, noti þá aðstöðu sína með því að binda framboð á efni við ákveðin fjarskiptanet (lóðrétt eignarhald). Ennfremur að tryggja að notendum standi til boða fjölbreytt úrval sjónvarpsefnis án þess að þeir þurfi að tengjast mörgum fjarskiptanetum. Flutningsréttarákvæði 45. gr. fjölmiðlalaga væri ætlað að gera



notendum kleift að velja bæði hljóð- og myndmiðlunarefni án þess að binda sig í viðskiptum við eitt tiltekið fjarskiptafyrirtæki, ásamt því að tryggja aðkomu nýrra aðila á markað.

(249) Þá kom fram í athugasemdum við flutningsréttarákvæði 45. gr. laganna að markmiðið með flutningsreglunum væri að brjóta upp lóðrétt eignarhald á efni og dreifingu og því væri ljóst að það yrði hvati fyrir einstaka fjölmiðlaþjónustuveitendur að reyna að beina viðskiptavinum sínum að tengdu fjarskiptafyrirtæki. Í ljósi reynslunnar væri talin hætta á að fjölmiðlaþjónustuveitendur reyndu að beina viðskiptavinum sínum að völdum fjarskiptafyrirtækjum. Þar af leiðandi þótt ennfremur nauðsynlegt að setja ákvæði 5. mgr. 45. gr., til fyllingar flutningsréttarákvæðinu, sem bannar fjölmiðlaveitu að beina viðskiptum viðskiptamanna sinna að tengdu fjarskiptafyrirtæki.

(250) Með öðrum orðum má segja að markmið flutningsréttarákvæðis fjölmiðlaga sé að tryggja samkeppni á fjarskiptamarkaði, þar sem efnisréttindi voru farin að færast á fáar hendur, með koma í veg fyrir að það ástand skapist að notendur standi frammi fyrir því að við val á fjölmiðlaþjónustuveitanda eða fjarskiptafyrirtæki takmarkist aðgangur þeirra að efni. Með því að tryggja þennan rétt fjarskiptafyrirtækja gætu þau flutt úrval myndmiðlunarefnis þannig að val áhorfenda á efni réði ekki vali á fjarskiptaleið.⁴³ Með þessu ákvæði fjölmiðlalaga er því leitast við að tryggja að notendur geti valið um efni á þeim fjarskiptaleiðum sem í boði eru. Þannig geti notendur nálgast fjölbreytt úrval sjónvarpsefnis án þess að þurfa að tengjast mörgum dreifikerfum. Er þar með einnig dregið úr áhrifum lóðréttis eignarhalds á fjölmiðlum og dreifikerfum með þeim hætti að komið er í veg fyrir að fyrirtæki eða samstæður í þeirri stöðu getið bundið aðgang að efninu við ákveðin fjarskiptanet.

(251) Í greinargerðinni er farið yfir þróunina frá 2005 fram að setningu laganna á árinu 2011, en á árinu 2005 samþykkti Samkeppnisráð tvo samruna með skilyrðum með ákvörðunum nr. 10 og 12. Vörðuðu ákvarðanir þessar þá aðila sem hér deila (eða fyrirrennara þeirra).⁴⁴ Við samruna þessa urðu til tveir hópar öflugra fyrirtækja sem hvor um sig var settur saman af fjarskiptafyrirtæki og fjölmiðlafyrirtæki. Þá segir:

„Fyrirtækin sem um ræðir eru í dag með samninga um dreifingu sjónvarpsútsendinga hvort fyrir annað. Það var þó ekki fyrr en eftir að samkeppnisyfirvöld höfðu sett skilyrði vegna samruna fjölmiðla- og fjarskiptafyrirtækjanna að samningar um gagnkvæma dreifingu komust á. **Því þarf að tryggja að áfram verði í boði flutningur á sjónvarpsútsendingum ótengdra fyrirtækja** Koma verður í veg fyrir að það ástand skapist að notendur standi frammi fyrir því að við val á fjölmiðlaþjónustuveitanda eða fjarskiptafyrirtæki takmarkist aðgangur þeirra að efni. Það er að sjálfsögðu fagnaðarefni þegar slíkt

⁴³ Sömu sjónarmið koma fram í álitni Fjölmiðlanefndar til PFS, dags. 27. október 2015, í tengslum við ákvörðun PFS nr. 30/2015 (Ágreiningur Símans og Vodafone um gildissvið fjölmiðlalaga um flutning myndefnis).

⁴⁴ Skilyrði fyrir samruna Símans og Íslenska sjónvarpsfélagsins (SkjárEinn) voru m.a. að Síminn byði öðrum fyrirtækjum upp á flutning sjónvarpsefnis og að Íslenska sjónvarpsfélagið veitti öðrum fyrirtækjum aðgang að sjónvarpsefni. Skilyrði fyrir samruna Vodafone og 365 miðla var m.a. að 365 miðlar veittu öðrum fyrirtækjum aðgang að sjónvarpsefni, en ekki var kveðið á um skyldu til að flytja sjónvarpsútsendingar fyrir aðra aðila.



er tryggt með frjálsum samningum. Það væri hins vegar **óvarlegt að treysta því að slíkt verði jafnan leyst á grundvelli samninga**. Til þess að tryggja þessi markmið til frambúðar er heldur ekki nægilegt að styðjast við framangreindar ákvarðanir samkeppnisyfirvalda sem beinast aðeins að tilteknum fyrirtækjum við tilteknar aðstæður og leggja þar að auki aðeins flutningsskyldu á aðra fyrirtækjasamstæðuna. **Því er talin þörf á því að lögfesta reglur um flutningsrétt og flutningsskyldu.** (Leturbreyting FST)

(252) Þá var þess getið í athugasemdum við umræddan VII. kafla fjölmiðlalaga að í tillögum nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla frá árinu 2005 kæmi fram eftirfarandi forsenda fyrir því að sett yrði í lög ákvæði um flutningsrétt og flutningsskyldu:

„Nefndin telur það ekki samræmast hagsmunum neytenda að val þeirra á dreifiveitu geti mögulega ráðið kostum þeirra á efnisveitum. **Nauðsynlegt er að neytendur geti valið þá efnisveitu sem þeir helst kjósa, sem og dreifiveitu óháð efninu.**“ (Leturbreyting FST)

(253) Þá taldi nefndin að vegna smæðar og sérstöðu íslenska markaðarins væri mikilvægt að lögfesta reglur um flutningsrétt og flutningsskyldu. Slík löggjöf myndi auka val neytenda og draga úr áhrifum lóðréttis eignarhalds. Þá taldi nefndin að meginregluna um samningsfrelsi milli fjölmiðlaþjónustuveitanda (efnisveitu) og dreifiveitu yrði að virða, en stjórnvöldum yrði falið að skera úr kæmu upp ágreiningsmál.

(254) Þá var í greinargerðinni vísað til fjarskiptaáætlunar 2005-2010, sem gefin hefði verið út af samgönguráðuneytinu árið 2005, en þar hefðu verið að finna skýr pólitísk markmið hvað varðaði stafrænt sjónvarp. Þar hefði m.a. komið fram að æskilegt væri að dreifing á hljóðvarpi og sjónvarpi myndi þróast yfir í „lárétt“ fyrirkomulag, þ.a. að skýr aðgreining yrði milli þeirrar starfsemi sem lyti að dreifingu merkisins annars vegar og framleiðslu og sölu myndefnis hins vegar. Mikilvægt væri að aðgengi neytenda að sjónvarpsefni væri ekki bundið við dreifinet frá tilteknum aðila.

(255) Í greinargerðinni kom ennfremur fram að nauðsynlegt væri að reglan um flutningsskyldu (e. must-carry) gengi í báðar áttir hér á landi, þannig að fjarskiptafyrirtækjum yrði einnig gert kleift að fá það efni sem þau kjósa (e. may-carry/must-offer), þ.e. í formi flutningsréttar. Slíkur flutningsréttur væri ef til vill þýðingarmeiri en flutningsskylda til að tryggja valfrelsi notenda.

(256) Þá má álykta út frá orðalagi 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlaga að almennt beri efnisveitum að gæta jafnræðis í samningum sínum um sjónvarpsdreifingu, enda sé þá flutningsbeiðnin undirorpin flutningsrétti í samræmi við lagaákvæðið. Sé efnisveita samþætt við fjarskiptastarfsemi innan sama félags að þá leiðir þessi áskilnaður til þess að líta verði á efnisveitu og fjarskiptastarfsemi innan sama félags sem sitt hvorn aðilann.

(257) Sú staða að íslensk fjölmiðlalög hafa að geyma ákvæði um flutningsrétt (e. Must-Offer) sem leiðir ekki af samevrópsku regluverki um fjölmiðla verður að skoða sem afstöðu



löggjafans til þess að takmarkað aðgengi notenda að mikilvægu sjónvarpsefni, þ.e. að það sé bundið við tiltekið fjarskiptanet, geti haft skaðleg áhrif á samkeppni á fjarskiptamarkaði og skert réttindi neytenda.

3.3. Umfjöllun um IP-sjónvarp (IPTV) og netsjónvarp (OTT) í frumvarpi til fjölmiðlalaga

(258) Í kafla 2.15 í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að fjölmiðlalögum var fjallað um IP-sjónvarp (IPTV) og OTT (netsjónvarp). Þar kom fram að miðlun myndmiðlunarefnis væri að færast frá hefðbundnu sjónvarpsformi (DVB) yfir á gagnaflutningsstaðal netsins, IP (Internet Protocol). Greina mætti tvenns konar framtíðarsýn í þessu sambandi sem byggðist á mjög ólíkum hagsmunum. Annars vegar væri um að ræða hagsmuni fjarskiptafyrirtækja sem vildu tryggja sér tekjur af efnissölu með því að vöndla þjónustu og tryggja sér viðskiptavinum. Hins vegar væri um að ræða hagsmuni framleiðenda efnis sem vildu losna við milliliði og fá sem mestan hluta tekna til sín. Til að aðgreina þessar stefnur yrði notuð hugtökin IP-sjónvarp (IPTV) annars vegar og netsjónvarp (Internet TV) hins vegar.

(259) Fram kom að IPTV væri leið innlendra fjarskiptafyrirtækja til að bjóða stafrænt gagnvirkt sjónvarp með allri þeirri þjónustu sem þróuð yrði í framtíðinni. Þetta væri einnig sú þróun sem ætti að hugnast stjórnvöldum því þannig næðist áframhaldandi lögsaga yfir myndmiðlunarefni sem dreift væri á fjarskiptakerfunum. Til að notendur gætu fengið aðgang að ólíku myndmiðlunarefni þyrfti aðgangskassa⁴⁵ og aðgangsstýringarkerfi. Slíkir aðgangskassar fylgdu þá venjulega áskriftarsamningum við innlend fjarskiptafyrirtæki sem gætu fengið hlutdeild í tekjum og boðið ólíkt myndmiðlunarefni eftir óskum notenda. Með þessum hætti gætu fjarskiptafyrirtæki haft nokkuð góða stjórn á því efni sem notendur fengu til sín og greiddu fyrir myndmiðlunarefnið sem í boði væri í IP-sjónvarpinu. Þessi leið gæti þó takmarkað val notenda að einhverju leyti og hamlað samkeppni þar sem efni og dreifing væri vöndlað saman hjá einu og sama fyrirtækinu.

(260) Þá kom fram að netsjónvarp (OTT) væri á frumstigi, en það hefði í för með sér að notendur gætu fengið aðgang að miklu úrvali myndmiðlunarefnis án milliliða um netið. Leiða mætti líkur að því að netsjónvarp myndi verða algengara í náinni framtíð. Mjög stór og alþjóðleg fyrirtæki hefðu hagsmuni af því að netsjónvarp næði útbreiðslu. Kvikmyndaverin hefðu t.d. hagsmuni af því að sem fæstir milliliðir væru milli þeirra og notenda. Stórir aðilar í tölvu- og hugbúnaðargeiranum hefðu hannað vél- og hugbúnað til að tryggja sér stöðu á markaði með sínar lausnir. Netsjónvarp hefði flesta eiginleika netsins núna þar sem hægt væri að nálgast efni að vild hvaðanæva úr heiminum. Þess mætti geta að íslensk yfirvöld hefðu ekki lögsögu yfir slíkum erlendum fjölmiðlaþjónustuveitendum en viðskiptin færu fram í gegnum heimasíður sem gætu verið staðsettar hvar sem væri í heiminum. Með búnaði sem

⁴⁵ Í 2. tölul. 2. gr. fjölmiðlalaga er hugtakið „aðgangskassi“ skilgreint sem tæki sem er ætlað að taka á móti og vinna úr öllum þáttum stafrænna útsendinga og senda til sjónvarpstækja, þar á meðal þegar við á að veita aðgang að hljóð- og myndmiðlunarefni sem einungis er aðgengilegt gegn endurgjaldi.



tengdi sjónvarp og net gætu notendur fengið aðgang að alls kyns efni, s.s. sjónvarpsdagskrám, kvikmyndum og stökum sjónvarpsbáttum.⁴⁶

(261) Með netsjónvarpi misstu fjarskiptafyrirtæki möguleikana á því að fylgjast með og taka gjöld af því efni sem færi um dreifikerfi þeirra. Fjarskiptafyrirtækin þyrftu þá að byggja verðlagningu sína á gagnaflutningsmagni eingöngu og kæmu ekki til með að fá hlutdeild í tekjum fjölmiðlaþjónustuveitendanna nema að takmörkuðu leyti. Afar erfitt yrði að hafa yfirsýn yfir allt það efni sem í boði væri í netsjónvarpi og fyrir stjórnvöld að hlutast til um viðskiptin héldu þau þörf á því. Þjónusta slíkra fyrirtækja færi ekki eftir reglum um myndmiðla í Evrópu væru þau utan EES-svæðisins. Þetta væru sambærileg vandamál og fylgdu netinu núna. Síðan segir:

„Eðli netsjónvarps er að takmarka ekki val neytenda við samninga fjölmiðlaþjónustu-veitenda og fjarskiptafyrirtækja og vandamál, sem reynt væri að leysa með flutnings skyldu og flutningsrétti eins og fjallað verður um síðar, eru ekki til staðar. Aðgangspröskuldur fjölmiðlaþjónustuveitenda inn á markaðinn lækkar einnig verulega.“

(262) Þá segir að líklegt væri að Ísland yrði að fylgja alþjóðlegri þróun í þessum efnum en spyrja mætti hvort aðstaða Íslands sem lítils menningarsvæðis yrði önnur en annarra stærri menningar- og tungumálasvæða í nágrannalöndunum. Þarna mætti e.t.v. líta til þeirrar reynslu sem hefði verið af hugbúnaði og neti hingað til. Spurning væri hvort aðilar myndu í sama mæli þýða eða talsetja myndefni sérstaklega fyrir íslenskan markað í ljósi reynslunnar úr hugbúnaðarheiminum. Ef hægt yrði að nálgast vinsælt erlent efni í netsjónvarpi mætti spyrja hvaða áhrif það hefði á íslenska fjölmiðlaþjónustuveitendur sem byggðu áhorf sitt að verulegu leyti á erlendu efni, ólíkt stærri menningarsvæðum. Ástæðan væri sú að kostnaður við íslenskt efni fyrir fámennan markað væri hlutfallslega hár og því væri óvenju hátt hlutfall erlends efnis í íslensku sjónvarpi. Einnig væri vert að benda á að þar sem íslenskir notendur keyptu þjónustu af erlendum aðilum á netinu þyrftu þeir ekki að greiða skatta og gjöld hér á landi og skekkti það samkeppnisstöðu íslenskra fjölmiðlaþjónustuveitenda sem þyrftu að innheimta skatta af sínum tekjum.⁴⁷

⁴⁶ Þá sagði að þeir sem seldu sjónvarpsefni á slíkum síðum þyrftu að sjálfsgöngu að eiga réttinn að efninu fyrir heimaland notanda en aðgengi að slíku netsjónvarpi væri að jafnaði stýrt í gegnum landsbundna greiningu á IP-tölum notanda. Þetta fyrirkomulag skýrðist af því að þrátt fyrir alþjóðlegt eðli netsins hefðu litlar breytingar orðið á fyrirkomulagi við sölu á sýningarrétti á kvikmyndum og öðru sjónvarpsefni sem væri að jafnaði seldur sérstaklega til hvers lands fyrir sig. Að slíkum skilyrðum uppfylltum eða með breyttu fyrirkomulagi á sölu sýningarréttar að sjónvarpsefni mætti t.d. sjá fyrir sér að stór fyrirtæki eins og bandarísku kvikmyndaverin gætu nýtt sér netsjónvarpstæknina til að ná beint til áhorfenda án milliliða í hverju landi.

⁴⁷ Að lokum kom fram að Íslendingar myndu einnig standa frammi fyrir alþjóðlegum vandamálum líkt og aðrar þjóðir. Yrði hægt að koma böndum á óæskilegt efni eins og klám og ofbeldi? Slíkt næðist aðeins með alþjóðlegri samvinnu. Einnig mætti spyrja hvaða tækifæri Íslendingar ættu í slíku alþjóðlegu umhverfi og hvort þeir gætu nýtt sér möguleika slíkrar þróunar. Þarna gætu t.d. skapast nýja leiðir í markaðssetningu íslensks efnis inn á alþjóðamarkað.



3.4. Úttekt Fjölmiðlanefndar á aðgengi almennings að sjónvarpsútsendingum

(263) Þann 30. mars 2023 birti Fjölmiðlanefnd úttekt sína á aðgengi almennings að sjónvarpsútsendingum, sem unnin var á grundvelli 7. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga.⁴⁸ Þar kom m.a. fram að úttektin hefði verið tímabær, bæði þar sem örar tæknibreytingar hefðu átt sér stað síðan fjölmiðlalög hefðu tekið gildi á árinu 2011 og að jafnframt hefði nú reynt á ákvæði VII. kafla laganna um flutning myndefnis í framkvæmd. Markmið skýrslunnar var sagt vera að varpa ljósi á og meta hvort gera þyrfti breytingar á ákvæðum fjölmiðlaga um flutningsreglur.

(264) Fram kom að miklar breytingar hefðu átt sér stað á sviði sjónvarpsútsendinga frá 2011. Allar útsendingar væru komnar á stafrænt form með miklum gæðum og boðið væri upp á margvíslega möguleika fyrir notendur til að velja sér efni, bæði hjá innlendum og erlendum fyrirtækjum. Aðferðir við þjöppun merkis hefðu þróast mikið með tilkomu MPEG2 og MPEG4 og fleiri þjöppunarstaðla. Þróunin hefði gert það mögulegt að senda myndmerki með miklum gæðum og með sífelld minni bandbreidd til notenda. Samhliða þessari þróun myndmerkja og þjöppunar hefðu orðið miklar breytingar á tengingum heimila við internetið og ljósleiðaratengingar (FTTH) hefðu gert það að verkum að fjarskiptatengingin við heimilin væri ekki lengur takmarkandi þáttur við sjónvarpsdreifingu um netið.

(265) Þá hefði línulegt áhorf í gegnum hefðbundið sjónvarp í auknum mæli vikið fyrir ólínulegu áhorfi með tilkomu streymisveitna.⁴⁹ Útbreiðsla internetsins um heiminn yrði sífelld meiri og aukin tækni í netbúnaði hefði leitt til þess að sjónvarpsútsendingar væru að miklu leyti að hverfa af ljósvakanum og orðnar hluti af ýmiskonar internetþjónustu.⁵⁰

(266) Í skýrslu Mannvits kemur m.a. fram að þegar samningur Sýnar og RÚV um dreifingu á sjónvarpsefni í lofti rennur út á árinu 2028, muni RÚV hætta með slíkar útsendingar og snúa sér alfarið að framleiðslu efnis og útsendingu í gegnum net, enda aðgengi að neti komið inn á nánast öll heimili í landinu með föstum tengingum, auk þess sem 4G og 5G farnetskerfi væru aðgengileg. Þróun búnaðar sem notaður væri til að horfa á sjónvarpsefni væri þannig að fólk kysi í auknum mæli að horfa á útsendingar í gegnum tæki eins og farsíma og tölvur/spjaldtölvur. Jafnframt væru flest sjónvarpstæki í dag þannig útbúin að þau gætu tekið við sjónvarpsefni í gegnum net og stýrikerfi þeirra líktust sífelld meira þeim sem þekktust í símum og spjaldtölvum. Einnig kom fram að Síminn dreifi efni sínu eingöngu á neti, ýmist með OTT lausnum eða IPTV. Að mati Símans megi gera ráð fyrir að IPTV lausnir hverfi af

⁴⁸ <https://fjolmidlanefnd.is/2023/03/30/uttekta-a-adgengi-almennings-ad-sjonvarpsutsendingum/>.

⁴⁹ Á árinu 2024, þ.e. ári eftir að skýrsla Fjölmiðlanefndar kom út, voru gerðar viðamiklar breytingar á fjölmiðlalögum, en engar breytingar voru gerðar á flutningsreglum. Tilgangur þeirrar lagabreytingar var fyrst og fremst að innleiða myndmiðlunartilskipun ESB frá 2018 í íslenskan rétt.

⁵⁰ Var skýrslunni skipt í tvo hluta. *Fyrri hluti* hennar var unnin af Verkfræðistofunni Mannviti. Þar er m.a. að finna umfjöllun um tæknilausnir, þróun útsendinga á sjónvarpsmerki almennt, þróun útsendinga á Íslandi, ásamt áhrifum nýrrar tækni á innlendan sjónvarpsmarkað. Einnig eru skilgreiningar á ýmsum tæknilegum hugtökum og búnaði sem snertir sjónvarpsútsendingar og ráðandi hefur verið í þróun útsendingarmála fyrir sjónvarp síðustu ár. *Seinni hlutinn* var unnin af Lagastofnun HÍ og inniheldur fræðilega úttekt á flutningsreglum.



markaði á næstunni og OTT taki alveg við. Sýn minntist ekkert á OTT þjónustu fyrirtækisins í þessu samhengi en lagði áherslu á að útsendingar í lofti hefðu mikla útbreiðslu.

(267) Þá kom fram að þær breytingar sem orðið hefðu á sjónvarpsmarkaði hefðu gerst hratt og mætti búast við því að það tæki íslenskan sjónvarpsmarkað nokkurn tíma að aðlagast nýjum aðstæðum. Ein stærsta breytingin fælist í því að **útsendingar efnis færðust úr því að vera bundnar við útsendingar í lofti og gegnum sjónvarpskerfi á vegum fjarskiptafélaganna (IPTV) yfir á hið opna internet (OTT).**⁵¹ Þetta opnaði fyrir beina samkeppni frá stórum erlendum fyrirtækjum sem byðu notendum mikið af efni beint inn á heimili í gegnum internetið. Afleiðingarnar væru minni tekjur í gegnum sjónvarpslausnir fjarskiptafélaganna og útsendinga í lofti, bæði vegna þess að áskrifendum myndi fækka verulega og einnig vegna minni auglýsingatekna, þar sem auglýsendur leituðu í auknum mæli yfir í hnitmiðaðri auglýsingar á internetinu. Þessar breytingar í dreifingu sjónvarpsefnis hefðu það einnig í för með sér að það yrði auðveldara að koma efni á framfæri. Það myndi líklega koma sér vel fyrir nýja og smærri aðila og auðvela þeim að komast inn á markaðinn með sitt efni í gegnum opið net, óháð stóru dreifingaraðilunum.

(268) Í kafla 6 í skýrslu Mannvits er fjallað um áhrif nýrrar tækni á íslenskan sjónvarpsmarkað. Þar segir m.a. að með tilkomu OTT sjónvarpsþjónustu hefði virðisikeðja og hlutverk mismunandi aðila í afhendingu sjónvarpsefnis breyst. Segja mætti að dreifingarfyrtæki, eins og Sýn og Síminn, hefðu eða væru að missa hluta af sinni þjónustu þar sem ásókn í þeirra dagskrárpakka og VOD þjónustu hefði minnkað til muna, enda völ á efni og þjónustu frá öflugum erlendum aðilum eins og Netflix. Fyrir tilkomu þessarar tækni hefði helsta samkeppnin verið í formi gervihnattaþjónustu. Þessi fyrirtæki hefðu einnig boðið upp á þjónustu RÚV á IPTV kerfum sínum, en eftir að RÚV gerði eigið app er hægt að nálgast efni RÚV annars staðar en um framangreind IPTV kerfi um smáforrit sem setja megi upp í tölvur, snjallsjónvörp og farsímabúnað.⁵²

(269) Í framangreindri skýrslu lagastofnunar HÍ (fræðileg úttekt á flutningsreglum fjölmiðlalaga) segir að markmið flutningsreglna VII. kafla fjölmiðlalaga væri einkum að tryggja samkeppni á fjarskiptamarkaði og bregðast við samkeppnishömlum sem fylgt gætu lóðréttri samþættingu á efni og dreifingu. Fyrir lægi að slík samþætting væri til staðar í þó nokkrum mæli hér á landi og hefði sú staða í sjálfu sér ekki breyst í neinum

⁵¹ Í kafla 5.3 í skýrslu Mannvits er fjallað um Símann. Þar segir að Síminn hefði hætt allri dreifingu á sínu efni í lofti fyrir nokkrum árum og dreifði efni eingöngu á neti, ýmist með OTT lausnum eða IPTV. Þá segir orðrét: „**Gera má ráð fyrir að IPTV lausnir hverfi af markaði á næstunni og OTT taki alveg við.**“ Þetta var sagt fyrir 2 árum. Þá segir: „*Almennt er helsti þröskuldurinn við OTT sjónvarpsdreifingar íslenskra fyrirtækja eins og Símans hf. að útbúa þarf smáforrit eða öpp í tæki með mismunandi stýrikerfum og uppfæra reglulega samhliða breytingum í tækjum og stýrikerfum. Síminn hf. hefur verið í sambandi við erlenda aðila í þessari þróun en búast má við að stærri erlend fyrirtæki muni búa til lausnir sem efnisveitur geta gengið inn í til að dreifa sínu efni á allan þann fjölda tækja sem eru og verða í boði.*“

⁵² Þá segir á bls. 11 í skýrslu Mannvits: “Síminn og Vodafone/Sýn hafa einnig í gegnum tíðina lagt töluverða áherslu á íþróttir, t.a.m. með því að nota aðgengi að ensku knattspyrnunni, Formúlu 1, NBA o.fl. til að laða áskrifendur að sinni þjónustu. Með OTT er komin samkeppni frá erlendum streymisveitum eins og Viaplay sem hefur keypt beinar útsendingar og selt aðgang að íþróttaviðburðum, bæði alþjóðlegum og viðburðum tengdum íslenskum landsliðum.”



grundvallaratriðum síðan 2011. Að teknu tilliti til fyrirliggjandi upplýsinga um aðstæður á hlutaðeigandi mörkuðum, og með hliðsjón af réttarframkvæmd sem rakin hefði verið í skýrslunni, **yrði ekki annað séð en að markmið flutningsreglnanna**, þ.m.t. bannákvæði 5. mgr. 45. gr., **stæði óhöggud í dag**. Væri þá til þess að líta að lóðrétt samþætting í fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu virtist enn mjög mikil hér á landi, m.a. í erlendum samanburði, og ekki væri útlit fyrir að breyting yrði á því í bráð.

3.5. Fyrri úrlausnir FST er tengjast VII. kafla fjölmiðlalaga

(270) Í gegnum tíðina hefur FST tekið nokkrar ákvarðanir er varða VII. kafla fjölmiðlalaga þótt ekki hafi áður verið tekin efnisleg ákvörðun um flutningsrétt, sbr. 1. mgr. 45. gr. laganna, né um verð fyrir slíkan flutningsrétt sbr. 47. gr. laganna. Flestar efnislegu ákvarðananna varða túlkun á 5. mgr. 45. gr. laganna, sem er sérstakt bannákvæði í ætt við bannákvæði samkeppnislaga, og í tengslum við ólínulegt myndefni, en varða ekki flutningsskyldu eða flutningsrétt í sjálfu sér. Samhengisins vegna þykir rétt að reifa umræddar ákvarðanir hér.

3.5.1 Ákvörðun PFS nr. 19/2012 (Ágreiningur Vodafone og RÚV)

(271) PFS barst beiðni frá Vodafone um að kostnaðargreina flutning félagsins á dagskrárefni RÚV á fjarskiptaneti sínu, sbr. 47. gr. fjölmiðlalaga, og ákvarða endurgjald fyrir flutninginn. RÚV taldi sér ekki skylt að greiða fyrir flutninginn þar sem félagið hafði ekki óskað eftir honum. Í ákvörðuninni komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að við túlkun flutningsskyldu- og flutningsréttarákvæða fjölmiðlalaga yrði að beita þröngri lögskýringu. Yrði ekki annað ráðið en að beiðni yrði að koma fram af hálfu þess sem óskaði aðgangs að dreifikerfi eða efni, svo að til greiðsluskyldu gæti komið á grundvelli laganna. Því var kröfu Vodafone hafnað.

3.5.2 Ákvörðun PFS nr. 30/2015 (Ágreiningur Vodafone og Símans um línulega og ólínulega myndmiðlun – Frávísun)

(272) Með ákvörðun PFS nr. 30/2015 hafnaði stofnunin þeirri kröfu Símans að hún skæri úr því hvort þjónustuþættir þeir hjá Vodafone sem kölluðust Tímavél og Frelsi teldust til línulegrar eða ólínulegrar myndmiðlunar samkvæmt flutningsreglum fjölmiðlalaga og vísaði málinu frá. Taldi PFS sig ekki bært stjórnvald til að skera úr um þetta þar sem samningur sá sem í gildi væri á milli aðila um flutninginn væri reistur á frjálsum samningum en ekki á flutningsréttarákvæðum fjölmiðlaga. Ágreiningur um túlkun umrædds samnings ætti því undir dómstóla.

(273) Þá kom fram að leyst yrði úr kröfu Vodafone, þess efnis að Síminn hefði brotið gegn 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga með því að beina viðskiptum viðskiptamanna fjölmiðlaveitu Símans að fjarskiptahluta félagsins, í sérstöku máli.

3.5.3 Ákvörðun PFS nr. 3/2016 (Gildissvið bannákvæðis 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga)

(274) Með ákvörðun PFS nr. 3/2016 komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að bannákvæði 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga næði bæði til sjónvarpsútsendinga og ólínulegrar myndmiðlunar. Fram kom að PFS myndi taka málið til frekari skoðunar og leggja í framhaldinu mat á það hvort Síminn hefði með háttsemi sinni brotið gegn umræddu ákvæði. Með úrskurði ÚFP nr. 3/2016 staðfesti nefndin framangreinda ákvörðun PFS. Með úrskurði héraðsdóms



Reykjavíkur í máli nr. E-1676/2017 vísaði dómurinn frá kröfu Símans um ógildingu á framangreindum úrskurði ÚFP, þar sem ekki yrði séð að umrædd afstaða PFS hefði enn haft nein réttaráhrif fyrir Símann.

3.5.4 Ákvörðun PFS nr. 13/2016 (Aðild GR og Vodafone)

(275) Með ákvörðun PFS nr. 13/2016 komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að bæði GR og Vodafone nytu aðildar að máli því þar sem afstaða yrði tekin til þess hvort Síminn hefði brotið gegn 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Með úrskurði ÚFP nr. 5/2016 staðfesti nefndin umrædda ákvörðun FST um aðild.

3.5.5 Ákvörðun PFS nr. 10/2018 um brot Símans gegn 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga

(276) Með ákvörðun PFS nr. 10/2018 komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði brotið gegn 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga með því að beina viðskiptavinum Sjónvarps Símans að tengdu fjarskiptafyrirtæki. Lagði stofnunin 9 milljón kr. sekt á Símann vegna brotsins.

(277) Í fyrsta lagi hefði Síminn getað samið við Vodafone um aðgang þess félags að umræddu ólínulega myndefni gegn eðlilegu endurgjaldi ef Síminn hefði kosið að gera slíkan samning og félögin hefðu náð saman á viðskiptalegum forsendum. Í öðru lagi hefði Síminn getað boðið upp á fullnægjandi OTT lausn við dreifingu á ólínulegu sjónvarpsefni sínu sem væri óháð fjarskiptakerfum eða fjarskiptanetum. Það hefði Síminn ekki gert, en félagið hefði upplýst um það undir rekstri málsins að slík lausn væri í þróun og félagið hygðist taka hana í notkun í ágúst 2018. PFS tók fram að það ætti svo eftir að koma í ljós hvort sú lausn yrði talin fullnægjandi til að aflétta því ástandi sem uppi hefði verið frá haustinu 2015.

(278) Að lokum hefði það verið mat PFS að Síminn hefði, að einhverju leyti, getað takmarkað þau skaðlegu áhrif sem umræddar ráðstafanir hefðu haft á GR í samkeppni við Mílu á markaði fyrir undirliggjandi fjarskiptanet með því að ná samningi um aðgang að ljósleiðaraneti GR áður en Síminn hefði ráðist í umræddar breytingar.

(279) Síminn skaut ákvörðun FST beint til dómstóla. Með dómi héraðsdóms Reykjavíkur, dags. 1. júlí 2020, var ákvörðun FST staðfest að hluta til, þ.e. varðandi GR þátt málsins en ekki varðandi Vodafone þátt málsins. Þá var sektin lækkuð úr 9 milljónum í 7 milljónir. Málinu varð skotið til Landsréttar og með dómi þess dómstóls, dags. 24. júní 2022, var ákvörðun FST staðfest að efni til en sektin lækkuð úr 9 milljónir í 7 milljónir. Dóminum var skotið til Hæstaréttar og með dómi þess dómstóls í máli nr. 50/2022, dags. 31. maí 2023, var framangreindur dómur Landsréttar ógiltur og málinu vísað aftur til héraðsdóms. Með dómi héraðsdóms Reykjavíkur, dags. 1. febrúar 2024, var ákvörðun FST staðfest að efni til en sektin felld niður vegna skorts á sektarheimild. Málinu var ekki skotið til æðra dómstigs og lauk því þarna.



3.5.6 Ákvörðun PFS nr. 22/2018 (Aðild GR að máli er varðar meint ítrekað brot Símans á 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga)

(280) Með ákvörðun PFS nr. 22/2018 komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að GR nýti aðildar að máli um meint ítrekað brot Símans gegn 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga sem Sýn var málshefjandi að.

3.5.7 Ákvörðun PFS nr. 16/2019 (Meint brot Sýnar á 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga)

(281) Með ákvörðun PFS nr. 16/2019 komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að Sýn hefði ekki brotið gegn bannákvæði 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga líkt, en Síminn hafði haldið því fram að Sýn hefði brotið gegn því ákvæði. Sá grundvallarmunur var á þessu máli og framangreindri ákvörðun PFS nr. 10/2018 að ekki var um neinskonar synjun á aðgangi að ræða að efni Sýnar, þar sem Síminn hefði aldrei óskað eftir því efni sem kvörtunin beindist að, né aðrir aðilar.

3.5.8 Ákvörðun PFS nr. 27/2019 (Ítrekað brot Símans gegn bannákvæði 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga)

(282) Með ákvörðun PFS nr. 27/2019 komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði ítrekað brot sitt gegn 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga sem PFS hafði komist að niðurstöðu um í ákvörðun nr. 10/2018 og lagði stofnunin 9 milljón kr. sekt á félagið.

(283) Fram kom að í ágúst 2018 hefði Síminn kynnt til sögunnar OTT lausn sem félagið kvað óháð fjarskiptanetum. Sýn, GR (nú Ljósleiðarinn) og Nova töldu umrædda lausn Símans ófullnægjandi og að hún losaði Símann ekki undan framangreindu broti á 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, sbr. ákvörðun PFS nr. 10/2018. Töldu félögin að framsetning, verðlagning og gæði OTT lausnarinnar væri þess eðlis að Síminn beindi viðskiptum viðskiptamanna sinna í sjónvarpsþjónustu enn að tengdu fjarskiptafyrirtæki. Niðurstaða PFS var sú að með því að skilyrða OTT lausn Símans við tiltekinn myndlykil sem væri seldur af fjarskiptahluta Símans hefði fjölmiðlaveita Símans enn verið að beina viðskiptum viðskiptamanna sinna að tengdu fjarskiptafyrirtæki.

(284) Með úrskurði ÚFP felldi nefndin framangreinda ákvörðun PFS úr gildi. Að álit nefndarinnar var um að ræða íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem fæli í sér staðfestingu á áframhaldandi broti kæranda þrátt fyrir að óumdeilt væri að Síminn hefði brugðist við ákvörðun PFS nr. 10/2018 og gert breytingar á þjónustu sinni. Gera yrði ríkar kröfur til rökstuðnings slíkra ákvarðana og gæta meðalhófs og varkárni við túlkun á matskenndum lagaákvæðum sem væru íþyngjandi og hefðu í för með sér beitingu stjórnsýsluviðurlaga, svo sem ætti við um 5. mgr. 45. gr., sbr. 3. og 4. mgr. 54. gr. fjölmiðlalaga. Til þess að unnt væri að fallast á niðurstöðu PFS hefði þurft að liggja fyrir mun ítarlegri rökstuðningur fyrir því af hverju tiltekinn myndlykill væri talinn hluti fjarskiptaþjónustu Símans og hvernig aðrar OTT lausnir væru frábrugðnar í tæknilegu tilliti. Taldi nefndin hina kærðu ákvörðun þannig skorta viðhlítandi skýrleika og rökstuðning, en gera yrði afar ríkar kröfur til þess þegar um væri að ræða íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir sem jafnframt leiddu til beitingar stjórnvaldssekta.

(285) Málinu var skotið til dómstóla og með dómi héraðsdóms Reykjavíkur, dags. 28. október 2024, var framangreindur úrskurður ÚFP felldur úr gildi og því stendur framangreind



ákvörðun PFS nr. 27/2019, þar sem umræddum dómi var ekki áfrýjað. Taldi dómurinn að nefndin hafi verið á villigötum með því að leggja ofuráherslu á tæknilega útfærslu varðandi mat á ákvæði sem fyrst og fremst varðar markaðslega hegðun fyrirtækja sem starfrækja bæði fjölmiðlaveitu og fjarskiptafyrirtæki.

3.5.9 Ákvörðun FST nr. 10/2021 (*Krafa Símans um aðgang að efni Viaplay*)

(286) Með ákvörðun FST nr. 10/2021, dags. 23. desember 2021, vísaði stofnunin frá kröfu Símans um aðgang að tilteknu sjónvarpsefni sænsku efnisveitunnar Viaplay, þ.e. frá leikjum í Meistaradeild Evrópu. Var það niðurstaða FST, að teknu tilliti til álits Fjölmiðlanefndar, að Síminn gæti ekki, á grundvelli 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, beint kröfu að sænsku efnisveitunni Viaplay um flutning á tilteknu dagskrárefni. FST hefði ekki lögsögu yfir hinu sænska fyrirtæki.

(287) Þá taldi FST það ekki á sinni hendi að taka ákvörðun um hvort íslensk lagaákvæði samrýmdust EES rétt eða ekki. Slíkt úrlausnarvald væri á hendi íslenskra dómstóla, eftir atvikum að fengnu ráðgefandi áliti Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

3.6. Erlend fordæmi fyrir flutningsrétti

(288) Þrátt fyrir að það sé mat FST að það lagaákvæði sem fyrst og fremst reynir á í þessu máli, þ.e. 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, sé séríslenskt ákvæði sem ekki á sér stoð í EES rétti má samhengisins vegna nefna nokkur dæmi úr evrópskri réttarframkvæmd þar sem reynt hefur á landsbundin flutningsréttarákvæði eða að kveðið hafi verið á um slíkt í úrlausnum samkeppnisyfirvalda, þ.m.t. í samrunamálum. Aðeins er vísað í umrædd mál án þess að þau séu reifuð nánar.

- Bretland: Sky Sports 2010-2015.
- Ítalía: Sky Italia Premium Packages 2004.
- Frakkland: Canal+ 2005.
- Spánn: Samruni Digital+/Telefónica 2010
- Þýskaland: Sky Bundesliga 2019-2020.
- Svíþjóð: Viaplay/NENT Group 2022.
- Holland: Ziggo Sport 2014.
- Belgía: Proximus/VOO 2015.

IV.

Bráðabirgðaákvörðun FST frá 30. júlí 2025

(289) Þann 30. júlí sl. tók Fjarskiptastofa bráðabirgðaákvörðun vegna krafna Símans um flutningsrétt á innlendu línulegu sjónvarpsrásinni Sýn og á sjónvarpsútsendingum með innlendu og erlendu íþróttaefni á grundvelli 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, sem náði til þess að Símanum yrði heimilt að flytja efni þetta um IPTV sjónvarpsdreifikerfi sitt, sem og um smáforrit (app) félagsins, sbr. ákvörðun FST nr. 6/2025.



(290) Helgaðist taka bráðabirgðaákvörðunarinnar helst af því að boðaðar breytingar Sýnar á dreifingu sjónvarpsútsendinga, sem áttu að taka gildi þann 1. ágúst 2025, en Sýn framlengdi svo einhliða til 1. september daginn áður en ákvörðunin var tekin, voru taldar líklegar til að valda Símanum verulegu fjártjóni, auk þess sem þær hefðu, að frummati FST, haft veruleg áhrif á viðskiptavinum Símans sem væru í áskrift að dagskrárefni Sýnar og að það væri enn órannsakað hvaða afleiðingar það myndi mögulega hafa til lengri tíma, m.a. um hvort að móttaka efnisins um almenna internetið (OTT) væri fullnægjandi staðgöngulausn fyrir IPTV dreifingu. Þá lægi ekki fyrir hvaða afstaða Fjölmíðlanefnd og SE hefðu til slíkrar aðgerðar Sýnar.

(291) Það var frummat FST að flutningsréttarbeiðni Símans hvað umræddar sjónvarpsútsendingar varðaði væri eðlileg og sanngjörn, að OTT lausn Sýnar væri ekki fullnægjandi ein og sér, að efni sem væri undirorpið flutningsrétti einskorðaðist ekki við samfélagslega mikilvægt efni og að Sýn væri að beita Símanum mismunun í bága við 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga, með því að flytja umrætt efni um eigið IPTV kerfi á sama tíma og synjað væri um flutning á IPTV kerfi keppinautar félagsins.

(292) Miðað við hve stuttur tími væri til stefnu þar til boðaðar breytingar áttu að taka gildi og hvaða hagsmunir væru í húfi, að teknu tilliti til þess að sumarleyfi landsmanna stæðu sem hæst, var það niðurstaða FST að óhjákvæmilegt hefði verið að taka bráðabirgðaákvörðun í málinu, þó svo að Sýn hefði einhliða framlengt lokunina til 1. september. Einn mánuður væri fljótur að líða og mjög langt hefði verið á milli aðila og því ekki líkur á að aðilar næðu saman á þeim eina mánuði né að FST myndi ljúka rannsókn málsins innan þeirra tímamarka.

(293) Bráðabirgðaákvörðunin fólst í tveimur þáttum. Annars vegar að Sýn skyldi heimila Símanum dreifingu á hinni opnu línulegu sjónvarpsrás Sýnar frá og með 1. ágúst 2025, um IPTV og sjónvarpsapp Símans, án þess að hvorugur aðilinn greiði hinum neitt á meðan á hefðbundinni málsmeðferð stendur. Hins vegar að Sýn skyldi heimila Símanum dreifingu á íþróttaáskriftarstöðvum Sýnar, þ.e. annars vegar þeim stöðvum sem eru innifaldar í þeim pakka sem Sýn kallar „Sýn+ og Sýn Sport Ísland“ og hins vegar þeim pakka sem Sýn kallar „Sýn+ og allt sport“ um IPTV kerfi og sjónvarpsapp félagsins með heildsöluafslætti miðað við smásöluverði pakkanna á meðan á hefðbundinni málsmeðferð stendur.

(294) Þá var málsaðilum tilkynnt með bráðabirgðaákvörðuninni að leyst yrði úr þessum tveimur þáttum í sitt hvoru stjórnáskilumálinu.

(295) Bráðabirgðaákvörðunin skyldi gilda þar til að FST hefði leyst úr kröfum Símans í endanlegri efnisákvörðun eða í síðasta lagi til 1. febrúar 2026. Ákvæði FST að þörf væri á að framkvæma kostnaðargreiningu um annan eða báða þætti málsins, á grundvelli 47. gr. fjölmiðlalaga, þá framlengdist gildistími bráðabirgðarákvörðunarinnar til 1. september 2026. Yrðu breytingar gerðar á heildsöluverðum í endanlegri ákvörðun skyldi mismunurinn gerður upp með afturvirkum hætti aftur til 1. ágúst 2025. Hæfi Síminn útsendingu þessara sjónvarpsútsendinga um sitt kerfi á grundvelli þessarar bráðabirgðaákvörðunar yrði litið svo á að félagið samþykkti framangreinda uppgjorsreglu.



V.

Úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála frá 4. september 2025

(296) Þann 1. ágúst sl. kærði Sýn bráðabirgðaákvörðun FST til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP). ÚFP birti úrskurð sinn, nr. 1/2025, þann 4. september sl., þar sem bráðabirgðaákvörðun FST var staðfest með þeim breytingum að gildistími hennar var stytur til 1. desember 2025 í stað 1. febrúar 2026 og heimild til framlengingar gildistíma bráðabirgðaákvörðunarinnar, á meðan kostnaðargreining væri unnin, væri hennar þörf, var stytur til 1. febrúar 2026 í stað 1. september 2026.

(297) Krafa Sýnar byggði m.a. á meintum brotum FST á hinum ýmsu málsmeðferðarreglum stjórnisýsluréttar, s.s. rannsóknarreglu, andmæla-reglu, upplýsingarétti, meðalhófsreglu og jafnræðisreglu, auk þess sem tilteknir starfsmenn FST hefðu með framgöngu sinni í málinu gert sig vanhæfa. Þá byggði Sýn á að skilyrði fyrir töku bráðabirgðaákvörðunar hefðu ekki verið uppfyllt og að FST hefð lagt rangt mat á efnislega þætti málsins. ÚFP féllst ekki að neinu leyti á málsástæður og lagarök Sýnar sem vörðuðu formhlið málsins eða að skilyrði hefðu ekki verið uppfyllt til töku umræddrar bráðabirgðaákvörðunar. Nefndin fjallaði hins vegar ekki um efnislega þætti málsins, enda var hin efnislega hlið málsins þá til rannsóknar hjá FST.

(298) Í bráðabirgðaákvörðun sinni hafði FST komist að þeirri niðurstöðu að skilyrði 4. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga, til töku bráðabirgðaákvörðunar í málinu, hefðu verið uppfyllt, þar sem hætta væri annars á að Síminn yrði fyrir verulegu fjártjóni. ÚFP staðfesti þetta mat og tók fram að FST hefði svigrúm til að meta það sem svo að Síminn hefði átt á hættu að verða fyrir fjártjóni ef bráðabirgðaákvörðun hefði ekki verið tekin. FST hefði hér byggt á heildarmati á því að nauðsynlegt hefði verið að skoða nánar tæknilega þætti og samspil fjarskipta og fjölmiðla og hefði ákvörðunin miðað við að viðhalda sambærilegu ástandi og verið hefði í ákveðinn tíma meðan efnisleg málsmeðferð stæði yfir. Féllst nefndin á það með FSAT að það hefði getað valdið Símanum fjártjóni að aðhafast ekkert meðan aðilar kæmust ekki að samkomulagi, m.a. þar sem mikilvægir mánuðir fyrir fyrirtækin væru að ganga í garð. Taldi nefndin varhugavert að hnekkja slíku mati sérfræðistjórnvalds, enda yrði ekki séð að augljósir annmarkar væru á því.

(299) Taldi nefndin að ákvörðunin hefði ekki verið of íþyngjandi fyrir Sýn þar sem félagið fengi greitt fyrir hvern notanda sem keypti aðgang að umræddu sjónvarpsefni á IPTV kerfi eða sjónvarpsappi Símans. Féllst nefndin því ekki á sjónarmið Sýnar um að ákvörðunin hefði verið úr hófi, þar sem eðlilegt þætti að ákveða sambærilegt fyrirkomulag og hefði verið í gildi í þessum málum þar til ítarlegri skoðun á markaðnum hefði farið fram.

VI.

Sjónarmið aðila

(300) Báðir málsaðilar höfðu að einhverju marki fært fram sjónarmið sem vörðuðu efnisþætti ágreiningsmálsins, sérstaklega í tilvikum Sýnar sem gerði umfangsmiklar athugasemdir við efnishluta málsins við úrlausn um kröfu Símans um töku bráðabirgðarákvörðunar. Vísar Sýn nú til þessara fyrri athugasemda sinna og til sjónarmiða



sem komu fram í kærumáli um bráðabirgðaákvörðunina. Það er því óhjákvæmilegt að gera grein fyrir þessum sjónarmiðum, eins og þau voru sett fram á fyrri stigum í máli þessu. Sú breyting er þó gerð að taka ekki til umfjöllunar sjónarmið sem vörðuðu formskilyrði fyrir töku bráðabirgðarákvörðunar eða um önnur atriði sem eru um garð gengin og hafa ekki lengur þýðingu í málinu.

6.1 Rökstuðningur fyrir flutningsréttarbeiðni Símans

6.1.1. Sjónarmið í upphaflegu erindi Símans frá 15. júlí 2025

(301) Þann 15. júlí sl. sendi barst FST formlegt erindi frá Símanum um flutningsrétt og kröfu um að FST tæki bráðabirgðaákvörðun. Í kafla 1.1 hér að framan er gerð grein fyrir kröfugerð Símans hvað þetta varðar. Ekki þykir ástæða til að reifa hér þau sjónarmið Símans í framangreindu erindi er varðar kröfuna um töku bráðabirgðaákvörðunar, en eins og síðar verður rakið samþykkti FST kröfu Símans um að taka bráðabirgðaákvörðun þann 30. júlí sl. Samandregið var málalíbúnaður Símans eftirfarandi:

- a. Sýn hefði tilkynnt að félagið hygðist frá og með 1. ágúst 2025 gera sjónvarpsefni í sinni eigu óaðgengilegt í gegnum sjónvarpsdreifikerfi Símans, jafnt myndlykla sem þar til gerð öpp í snjallsjónvörpum. Þess í stað byði félagið eingöngu heildsölu á eigin sjónvarpsdreifikerfi og þá eingöngu í gegnum app. Viðskiptavinir sem notuðu myndlykla, sem skiptu tugum þúsunda, myndu þannig vera bundnir sjónvarpsdreifikerfi Sýnar vildu þeir horfa á sjónvarpsefni félagsins. Hið sama gilti um þá sem notuðu þar til gerð öpp, þeir myndu eingöngu geta horft á sjónvarpsefni í eigu Sýnar í gegnum dreifikerfi (app) Sýnar.
- b. Síminn byggði á því að þessi áform brytu jafnt gegn gildandi dreifingarsamningi félaganna, sem komist hefði á í kjölfar sáttameðferðar FST á árinu 2020, sem og 45. gr. fjölmiðlalaga.
- c. Þannig væri beiðni Símans bæði sanngjörn og eðlileg. Myndlyklar væru enn útbreitt dreififyrirkomulag hér á landi og engin teikn á lofti um að Sýn myndi hætta dreifingu í gegnum eigin myndlykla, líkt og vænta mætti ef beiðni um slíkt flutningsfyrirkomulag væri ósanngjörn og óeðlileg. Hið sama mætti segja um að engin teikn væru á lofti um að Sýn hygðist gera sjónvarpsefni í eigu annarra efnisveitna, s.s. Símans, RÚV eða Viaplay, óaðgengilegt í gegnum eigið sjónvarpsdreifikerfi.
- d. Útilokunin beindist þannig eingöngu að sjónvarpsdreifikerfi Símans, með tilheyrandi skaðlegum áhrifum á samkeppni. Gæti það aldrei talist ósanngjörn eða óeðlileg beiðni gagnvart eiganda sjónvarpsefnis að hann semdi á sama hátt um dreifingu á eigin sjónvarpsefni, og hann semdi sjálfur um dreifingu á öðru sjónvarpsefni þegar hann væri í hlutverki dreifingaraðilans.

(302) Þá tók Síminn fram við blasti að framangreind hegðun fæli í sér verulega breytingu sem hefði neikvæð áhrif á fjölda heimila. Með þessu móti væri Sýn að þvinga neytendur til



að gera kostnaðarsamar og íþyngjandi breytingar á sjónvarpsmálum sínum. Aðeins hluti af þessum heimilum gæti auðveldlega fært sig í app Sýnar eða hefði áhuga á því. Þau heimili sem gætu ekki nýtt sér app í dag, yrðu að kaupa myndlyklabox sem kostuðu á bilinu 10-30 þúsund krónur. Auk þess væru öpp Sýnar ekki ennþá tiltæk í sjónvarpstæki, þ.m.t. í þau vinsælustu, þ.e. Samsung og LG. Vandamálið yrði hins vegar að stór hluti heimila væri með sjónvarpstæki sem ekki gætu notað hið nýja app vegna aldurs tækisins. Þá væru heimili með önnur sjónvarpstæki sem styddu önnur stýrikerfi en Android TV heldur ekki nothæf. Staðan væri sú að það væri hætt á að um [...] heimili myndu lenda í þjónusturofi þann 1. ágúst. Aðgerð Sýnar væri til þess fallin að fækka valkostum og valmöguleikum neytenda. Fjöldi viðskiptavina Símans notaði myndlykil eingöngu og hefði aldrei tileinkað sér OTT leiðir eða væri ólíklegur til að gera það. Sérstaklega ætti þetta við um eldri einstaklinga. Með aðgerðum sínum hygðist Sýn takmarka aðgengi þessa aldurshóps að sjónvarpi og einskorða aðgengi við myndlykla Sýnar. Að öllu óbreyttu myndi þessi aðgerð Sýnar þýða að mikill fjöldi greiðanda viðskiptavina Sýnar myndi missa aðgang að þjónustu Sýnar um sjónvarpskerfi Símans, en vera samt rukkaðir áfram.

(303) Allt viðmót sjónvarpsapps Sýnar væri þannig úr garði gert að ávallt væri vísað til þjónustovers Sýnar vegna allra mála og m.a. væru skilmálar Sýnar grundvöllur að þjónustunni. Sá sem óskaði eftir að gerast áskrifandi að sjónvarpsþjónustu Sýnar skuldbindi sig við undirritun eða staðfestingu samnings með rafrænum hætti til að hlíta skilmálum Sýnar sem og þeim kjörum sem um þjónustuna giltu. Við undirritun eða staðfestingu samnings væri kominn á bindandi samningur milli aðila. Þarna væri ljóst að Sýn setti það sem skilyrði að viðskiptavinir Símans hefðu samningssamband við Sýn. Síminn gæti ekki unað þessu, enda kjarninn í regluverki fjölmiðlalaga að koma í veg fyrir slíkar aðstæður.

(304) Sýn hefði boðið Símanum óraunhæf heildsöluskilyrði sem útilokaðu samkeppni. Heildsöluaðgangur Símans yrði skilyrtur við dreifikerfi Sýnar, þ.e. viðskiptavinir Símans yrðu að nota myndlykla eða app Sýnar. Sýn hefði því hvorki boðið Símanum heildsölu á sjónvarpsefni félagsins, eða dreifingu á efninu, heldur eingöngu heildsölu á eigin sjónvarpsdreifikerfi. Staða Sýnar á markaði fyrir áskriftarsjónvarp vegna íprótta væri mjög sterk. SE hefði þannig skilgreint sérstakan markað fyrir heild- og smásölu á Enska boltanum, en erlendis hefðu samkeppnisyfirvöld iðulega litið til markaðar fyrir hágæða ípróttaefni (e. Premium sports rights). Öllum mætti vera ljóst að um væri að ræða réttindi sem væru mikilvæg fyrir dreifingaraðila til að veita samkeppni. Staðan væri sú að Sýn héldi á öllum hágæða réttindum í dag og nyti þ.a.l. nánast einokunar á þessu sviði. Þar með væru allir aðrir keppinautar á því sviði útilokaðir frá því að dreifa hágæða ípróttaefni.

(305) Þá væri heildsöluverðið sem væri boðið [...] af smásöluverði Sýnar í stakri sölu. Þetta leiddi til þess að svigrúm keppinauta til að keppa við Sýn í smásölu væri vart fyrir hendi. Væri ekki hægt að draga aðra ályktun en að Sýn ætlaði sér að einoka alla virðisdeðjuna á sviði ípróttaréttinda og koma í veg fyrir samkeppni. Öll þau 40.000 heimili sem notuðu myndlykil frá Símanum yrðu þar með útilokuð frá því að horfa á sjónvarpsútsendingar Sýnar gegnum myndlykil frá Símanum. Þann 30. júní 2025 hefði Sýn í fyrsta skipti afhent Símanum upplýsingar um heildsöluverðskrá vegna Enska boltans. Eftir sem áður hefði það verið skilyrði að dreifingin færi í gegnum Sýn. Hefði þá komið í ljós að verðskráin væri byggð upp með



þeim hætti að til þess að geta keypta áskrift að erlendu íþróttafni Sýnar, yrði viðskiptavinurinn fyrst að greiða fyrir Sýn+ á 5.990 kr. og síðan bæta við 3.000 kr. til þess að fá íslenskt sport og öðrum 3.000 kr. til að fá allt sport, en þá væri heildargjaldið orðið 11.990 kr. Heildsöluverðið væri svo [...] af framangreindu smásöluverði. Til samanburðar hefði Sýn þótt eðlilegt að félagið myndi borga Símanum [...] af smásöluverði þegar félagið hefði gert kröfu um heildsöluáðgang að Sjónvarpi Símans Premium.

(306) Fyrir utan það að krefjast þess að Sýn myndi ekki lengur greiða Símanum fyrir flutning á opnu rás Sýnar, sem Síminn féllst á, hefði Sýn gert það að skilyrði að Síminn myndi einnig samþykka að Síminn ætti að greiða endurgjald fyrir flutningsréttinn. Þá hefði Sýn einnig upplýst að Síminn ætti einnig að greiða gjald fyrir flutningsréttinn að íþróttarásum, til viðbótar við að greiða fyrir hverja áskrift [...] af smásöluverði Sýnar. Innifalið í því gjaldi sem Sýn legði til sem heildsöluverð væri óumdeilanlega ólínulegt efni, sem Síminn hefði ekki aðgang að. Þá yrði ekki betur séð en að gjald fyrir dreifingu um kerfi Sýnar, væri innifalið í heildsöluverði Sýnar.

(307) Í erindi Símans er í IV. kafla að finna ítarlega umfjöllun um þróun sjónvarps og sjónvarpsdreifingar, þ.m.t. um IPTV kerfi, á Íslandi og erlendis. Óþarfi er að rekja þá umfjöllun í smáatriðum. Síminn segir m.a. að framkvæmd Sýnar sé í andstöðu við þróunina erlendis og að Síminn sé ekki sammála Sýn um að IPTV kerfi séu orðin úrelt eða séu að verða það. Um [...] viðskiptavina Símans notuðu t.a.m. eingöngu IPTV til að nálgast sjónvarpsefni. Auk þess endurspeglaði framkvæmd Sýnar ekki þá staðhæfingu að IPTV kerfi væru að verða úrelt fyrst félagið flytti efnið áfram um sitt eigið IPTV kerfi. Vildi viðskiptavinurinn myndlykil, þá væri aðeins einn myndlykill í boði og sá kæmi frá Sýn. Því héldi staðhæfing Sýnar um OTT vegferð eða breytingu á viðskiptamódeli ekki vatni. Þá hefði efnisveitan Viaplay gert samning við Sýn um að setja á laggirnar línulega rás fyrir íþróttefni, þar sem reynslan af OTT lausn hefði ekki þótt nægilega góð. Mörg dæmi væru um að það erlendis að efnisveitur væru komnar í samstarf við fjarskiptafyrirtæki til að auka áhorfendahópa sína. Flest fjölmiðlafyrirtæki hefðu gert sér grein fyrir því að OTT leiðir væru í dag ekki nægilegar til þess að hámarka árangur um að fjölga viðskiptavinum.

(308) Síminn sagði ennfremur að hinn eiginlegi tilgangur Sýnar með þessari aðgerð væri að fjölga IPTV myndlyklum félagsins, enda væri mikill fjöldi viðskiptavina sem gæti ekki notað OTT framboð Sýnar þann 1. ágúst. Fullyrðingar Sýnar væru rangar og til þess gerðar að blekkja stjórnvöld. Tilgangur fjölmiðlalaga væri að koma í veg fyrir þær aðgerðir sem Sýn stefndi að, þ.e. samtvinnun sjónvarpsdreifingar og sjónvarpsáskriftar.

(309) Taldi Síminn einsýnt að flutningsréttarbeiðni félagsins uppfyllti skilyrði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, m.a. um að vera eðlileg og sanngjörn. Það væri sama hvornig litið væri á málið, aðgerð Sýnar væri neikvæð fyrir mikinn hóp neytenda. Tilgangurinn með reglunum væri einmitt að stuðla að aðgengi notenda að fjölbreyttu sjónvarpsefni og draga úr áhrifum lóðréttis eignarhalds á fjölmiðlum og dreifikerfum. Fram kæmi í greinargerð með frumvarpinu að tillögur nefndar sem lagt hefði til reglur um flutningsrétt hefðu verið á þá leið að það samræmdist ekki hagsmunum neytenda að val þeirra á dreifiveitu gæti mögulega ráðið kostum þeirra á efnisveitum. Nauðsynlegt væri að neytendur gætu valið þá efnisveitu sem



þeir helst kysu, sem og dreifiveitu óháð efninu. Ennfremur hefði þar komið fram að þó ekki væri minnst á flutningsreglur í fjarskiptaáætlun væri talið æskilegt að skýr skil væru milli dreifingar sjónvarpsefnis annars vegar og framleiðslu og sölu efnisins hins vegar. Þá væri talið mikilvægt að aðgengi neytenda að sjónvarpsefni væri ekki bundið við dreifikerfi tiltekinna aðila. Markmið flutningsreglnanna væri einmitt að koma í veg fyrir þá þróun sem Sýn væri að stefna að. Beiðni Símans væri sanngjörn og eðlileg og tryggði víðtæka dreifingu á sjónvarpsútsendingum Sýnar, auk þess að tryggja aukna samkeppni vegna myndefnis á sviði íþróttar og fréttar. Í framangreindu fælist að fjölmiðlaveita yrði að afhenda merki sjónvarpsútsendinga til fjarskiptafyrirtækis.

(310) Síminn áréttaði að krafa félagsins um flutning væri tvíþætt, þ.e. *annars vegar* um flutning á opnu sjónvarpsútsendingunni Sýn og *hins vegar* krafa um flutning á læstum sjónvarpsútsendingum með íþróttaeefni, hvort sem það væri hefðbundin sjónvarpsútsending eða útsending á ákveðnum viðburðum sem ekki fylltu heila dagskrá. Síminn myndi annast innheimtu á áskriftum í samræmi við boð Sýnar þar að lútandi og skyldu félagsins sem handhafi sýningarréttar að Enska boltanum.

(311) Varðandi flutningsréttinn á **læstum sjónvarpsútsendingum með íþróttaeefni** gerði Síminn þá kröfu að Síminn stjórnaði áskriftarkerfinu og annaðist innheimtu. SE hefði lagt áherslu á að rétthafi Enska boltans bæri að selja áskriftir í heildsölu og hefði Sýn einnig lagt fram sömu kröfur og raunar samþykkt gagnvart SE að bjóða sjónvarpsútsendingar í heildsölu. Óumdeilt væri að allar íþróttasjónvarpsrásir Sýnar teldust innlendar sjónvarpsútsendingar í skilningi 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga þar sem þær væru í eigu Sýnar. Ef Sýn stofnaði aðrar sjónvarpsútsendingar og sýndi frá þeim viðburðum sem í dag væru sýndir undir Sýn Allt Sport, þá næði krafan einnig til þess. Íþróttarásir Sýnar væru lykilrásir fyrir sjónvarpsdreifingu og væri almennt viðurkennt að verðmætar sjónvarpsstöðvar væru skilgreindar sem „must-have“ sjónvarpsútsendingar á dreifikerfum. Beiðnin næði einnig til útsendinga á ákveðnum viðburðum sem ekki fylltu heila dagskrá, s.s. íþróttar- eða listviðburðum.

(312) Um 40.000 heimili á landinu notuðu myndlykla frá Símanum og verulegur hluti fólks sem eingöngu nýtti umrædda leið. Það væri eðlilegt og sanngjarnt að þessi heimili fengju aðgang að íslenskum útsendingum frá íslensku deildinni í knattspyrnu, körfubola, ensku úrvalsdeildinni og keppnum á vegum UEFA, s.s. Meistaradeild Evrópu, Evrópudeildinni og Samfélagsdeild Evrópu. Sýn væri í yfirburðastöðu varðandi aðgang að hágæða íþróttaeefni, sem ekkert fyrirtæki á Íslandi hefði og væri ómögulegt að afla á næstu árum þar sem réttindin væru bundin í samningum Sýnar. Sýn hefði haldið á flestum réttindum samfelld í nærri 3 áratugi og sum réttindin hefðu verið í höndum Sýnar stærstan hluta tímans með fáeinum undantekningum. Væru yfirburðir Sýnar á markaði fyrir hágæða íþróttaeefni (e. Premium sports) óumdeildir, bæði hvað varðaði efniskaup, heildsölu og smásölu. Með aðgerðum Sýnar væri markmiðið að ná yfirburðum í dreifingu íþróttaefnis einnig og ljóst að ef Síminn fengi ekki flutningsrétt, þá væri markmiði flutningsreglna fjölmiðlalaga ekki náð.

(313) Það væru engin málefnaleg rök fyrir því hvers vegna Sýn myndi ekki vilja veita viðskiptavinum með myndlykil Símans tækifæri til þess að kaupa áskrift að íþróttarásum Sýnar. Þar sem Sýn hefði þegar boðið heildsöluaðgang og sæi sér ekkert því til fyrirstöðu að



Síminn innheimti og væri að fullu leyti í viðskiptum við endanotandann, þá kæmi það ekki til kasta FST að fjalla um hvaða aðili myndi innheimta aðgangsgjaldið, sbr. 3. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga.

(314) Það lægi hins vegar fyrir að ágreiningur væri um áskriftargjaldið sem Símanum bæri að greiða. Sýn gerði kröfu um að Síminn greiddi, auk áskriftargjalds, sértækt gjald fyrir heimildina til þess að hafa íþróttarásir Sýnar. Síminn væri reiðubúinn til þess að greiða áskriftargjald, sem væri í samræmi við 3. mgr. 47. gr. fjölmiðlalaga sem væri hæfilegur afsláttur af því verði sem fjölmiðlaveitan byði notendum sínum sjálf. Í greinargerð með frumvarpi að fjölmiðlalögum segði að gæta þyrfti þess að ekki yrði óeðlilega lítill munur á heildsölu- og smásöluverði (e. Margin squeeze), en slík staða gæti hamlað eðlilegri samkeppni og að tryggja þyrfti að þeim sem keypti sjónvarpsútsendingu í heildsölu væri mögulegt að standast verðsamkeppni á smásölumarkaði og hafa eðlilega framlegð af endursölu efnisins. Í gegnum tíðina hefði það verið talið sanngjarnt og eðlilegt endurgjald að greiða verð sem miðaði við [...]% af smásöluverðinu og væri það í samræmi við ákvæði fjölmiðlalaga. Umrædd aðferðarfræði gildi um þann heildsölusamning sem Síminn og Sýn hefðu gert árið 2019. Þá hefði verið lagt upp með sömu aðferðarfræði í samningsdrögum sem aðilar hefðu nánast verið búnir að semja um í mars sl. Væri þannig augljóst að um sanngjarnt og eðlilegt endurgjald væri að ræða.

6.1.2 Sjónarmið í athugasemdum Símans við kæru Sýnar á bráðabirgðaákvörðun FST

6.1.2.1 Almennt

(315) Í bréfi Símans, dags. 13. ágúst sl., gefur að líta athugasemdir félagsins við kæru Sýnar á bráðabirgðaákvörðun FST. Þar sem sjónarmið Símans í bréfi þessu vörðuðu fyrst og fremst atriði sem gætu leitt til frávísunar kæru Sýnar, frestun réttaráhrifa og ætlaða formannmarka á bráðabirgðaákvörðun FST er ekki þörf á að reifa þau. Hér að neðan verða stuttlega reifuð nokkur efnislega sjónarmið sem fram koma í umræddu bréfi Símans.

6.1.2.2 Samkvæmt heimasíðu Sýnar er sjónvarpsþjónusta betri um IPTV en um OTT

(316) Síminn byggir á að beiðni félagsins sé bæði sanngjörn og eðlileg. Myndlyklar væru enn útbreitt dreififyrirkomulag hér á landi og engin teikn á lofti um að Sýn væri að hætta dreifingu í gegnum eigin myndlykla, líkt og vænta mætti ef beiðni um slíkt flutningsfyrirkomulag væri ósanngjörn eða óeðlileg. Hið sama mætti segja um að engin teikn væru á lofti um að Sýn hygðist gera sjónvarpsútsendingar frá öðrum fjölmiðlaveitum, s.s. Símans, RÚV eða Viaplay, óaðgengilegar í gegnum eigin myndlykla. Þvert á móti væri sjónvarpsþjónusta um myndlykla Sýnar betri en í gegnum app (OTT lausn) félagsins, skv. því sem beinlínis segði á heimasíðu Sýnar.⁵³

⁵³ Vísaði Síminn til: www.syn.is/adstod/sjonvarp: „Stöðvarframboð í SÝN sjónvarpsappi, vefsjónvarpinu og á þráðlausum myndlyklum Sýnar er takmarkaðra en ef á myndlyklum Sýnar sem eru beintengdir inn á net, þá við router eða ljósleiðarabox.“ Og „Þú getur beintengt myndlyklana frá Sýn inn á ljósleiðarabox eða í router, en einnig er hægt að hafa þá þráðalaus. Við mælum alltaf með að beintengja við ljósleiðaraboxið eða router, en þannig færð þú bestu þjónustuna á myndlyklinum.“ (leturbreyting Símans)



6.1.2.3 Sátt SE og Sýnar frá 2017 gerir ráð fyrir að flutningsreglur fjölmiðlalaga tryggja aðgengi neytenda að sjónvarpsútsendingum Sýnar, m.a. um IPTV kerfi Símans

(317) Síminn segir að það hafi beinlínis verið forsenda SE fyrir því að heimila samruna þeirra félaga sem nú mynda Sýn, að flutningsreglur fjölmiðlalaga myndu tryggja aðgengi neytenda að sjónvarpsútsendingum Sýnar. Á bls. 152 í sáttinni segði:

„Flutningsreglur fjölmiðlalaga eiga jafnframt að tryggja aðgang neytenda að sjónvarpsrásum hins sameinaða fyrirtækis yfir ólík dreifikerfi. Þannig er sameinuðu fyrirtæki t.d. óheimilt að útiloka tiltekin dreifikerfi, t.d. IPTV kerfi Símans, frá því að dreifa stöðvum þess.“ (leturbreyting Símans)

6.1.2.4 Sýn verður ekki fyrir neinu tjóni vegna flutningsréttar Símans

(318) Sýn yrði ljóslega ekki fyrir neinu tjóni vegna sölu á sjónvarpsefni vegna bráðabirgða-ákvörðunar FST, heldur fengi þvert á móti mun hærri tekjur af sölu á efninu. Yrði Sýn fyrir tjóni, líkt og félagið staðhæfði, gæti það tjón þar með ekki falist í öðru en mögulegum töpuðum fjarskiptatekjum. Með öðrum orðum, tapaði félagið möguleikanum á því að læsa viðskiptavinum inni í viðskiptum við félagið um fjarskipti, samhliða sjónvarpsþjónustunni. Slíkir verndarhagsmunir gætu hins vegar aldrei komið til skoðunar af nefndinni þar sem þeir væru beinlínis ólögmatir, enda skýrt kveðið á um það í 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga að fjölmiðlaveitu væri óheimilt að beina viðskiptum viðskipamanna að tengdu fjarskiptafyrirtæki.

6.1.2.5 Beiðnin byggir á traustum lagalegu grunni sem Sýn hefur nýtt sér og/eða byggt á

(319) Hin kærða ákvörðun byggði á traustum lagagrundvelli, þeim sama og Sýn hefði áður nýtt sér til að dreifa sjónvarpsútsendingum Símans og ítrekað byggt á að veiti fjarskiptafyrirtækjum skýran rétt til dreifingar á sjónvarpsútsendingum. Þyrfti það ekki að koma Sýn í opna skjöldu að ákvæðinu væri beitt á þann veg sem félagið hefði sjálft ítrekað staðhæft að því bæri að beita.⁵⁴

6.1.3 Sjónarmið í erindi Símans frá 9. september 2025

(320) Þann 9. september 2025 barst FST rökstuðningur fyrir flutningsréttarbeiðni Símans. Í erindi Símans er að finna umfjöllun um málsatvik, m.a. varðandi samskipti málsaðila meðan á samningaviðræðum stóð og um einstaka aðgerðir eða viðbrögð Sýnar meðan á því ferli stóð. Inn í þá umfjöllun fléttast huglæg afstaða Símans um hvað hafi raunverulega búið að baki slíkum útspilum af hálfu Sýnar. Í ljósi þess að FST leggur fram sjálfstæða lýsingu á málsatvikum, sem byggir á gögnum máls, þykir ekki vera tilefni til að rekja málsatvikalýsingu Símans, þótt hún verði höfð til hliðsjónar við úrlausn máls. Þá er í umsögninni sérstökum kafla varið í að gera grein fyrir fjárfestingakynningu Sýnar fyrir fyrri hluta árs 2025 sem haldin var 25. ágúst 2025. Er þar verið að vísa til tiltekinna ummæla og útskýringa forstjóra Sýnar sem Síminn telur vera mótsagnakennd og/eða ekki standast skoðun. FST hefur yfirfarið

⁵⁴ Þarna vísar Síminn m.a. til fylgiskjals 1 með athugasemdum sínum, er varðar kröfu Sýnar um bráðabirgðaákvörðun, dags. 9. október 2018, og fylgiskjals 2, er varðar kröfu Sýnar um bráðabirgðaákvörðun, dags. 3. maí 2019.



umfjöllun Símans um fjárfestakynningu Sýnar, en telur ekki vera tilefni til að gera sérstaklega grein fyrir henni í ákvörðun þessari.

6.1.3.1. Flutningsréttur taki til IPTV kerfa

(321) Í röksemdum sínum hafnar Síminn sjónarmiði Sýnar um að flutningsréttur samkvæmt 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga taki ekki til lokaðra dreifikerfa á borð við IPTV kerfa. Um þetta segir Síminn:

„Sýn heldur því fram að 1. mgr. 45. gr. fml. taki ekki til IPTV kerfis vegna þess að um lokað kerfi sé að ræða. Síminn getur ekki séð neinn stuðning fyrir slíkri nálgun í lögunum. Það er beinlínis sagt að flutningsrétturinn nái einmitt til þess að flytja sjónvarpsútsendingar um slíkt kerfi. Enga raunhæfa útskýringu eða rökstuðning er að finna í svörum Sýnar fyrir þessari afstöðu m.t.t. ákvæða fjölmiðlalaga. Þótt OTT sé opið í þeim skilningi að það sé hægt að dreifa því yfir internetið, þá leiðir það ekki til þess að ákvæði fjölmiðlaga um flutningsrétt og flutningsskyldur séu skyndilega fallin úr gildi.

Það kemur fram í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 42/2017 að af flutningsreglum fjölmiðlalaga leiði að það sé óheimilt að útiloka IPTV kerfi frá því að fá aðgang að sjónvarpsútsendingum Sýnar. Meira að segja er IPTV kerfi Símans sérstaklega tilgreint í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins. Frumvarp til fjölmiðlalaga var sett til þess að tryggja aðgang fjarskiptafyrirtækja að sjónvarpsútsendingum í þeim tilgangi að flytja um sjónvarpskerfi fjarskiptafyrirtækja. Síminn skilur einfaldlega ekki umfjöllun Sýnar um lokað kerfi í þessum tilgangi.

Almennt er lokað sjónvarpskerfi með þeim hætti að það sé ekki hægt að komast inn í kerfið nema með myndlykli eða viðkomandi appi og þá með auðkenningu. Þá er kerfinu stýrt og stjórnað af rekstraraðila kerfisins. Þá geta notendur ekki sett inn myndefni sjálfir líkt og þekkt er með mynddeiliveitur. Síminn sér engan mun á þessu m.t.t. kerfis Símans eða Sýnar.

Málatilbúnaður Sýnar í þessu stenst ekki með nokkrum hætti og bendir Síminn á að Sýn sjálft óskaði eftir flutningi á eigin rásum um sjónvarpskerfi Símans á grundvelli fjölmiðlalaga og sendi erindi þar að lútandi til FST. Telur Síminn að slíkt erindi staðfestir að málatilbúnaður Sýnar í þessu máli sé haldslaus með öllu.“

6.1.3.2. Flutningsbeiðni uppfyllir kröfur um að vera eðlileg og sanngjörn

(322) Síminn telur engan vafa leika á um að beiðni félagsins varðandi flutning á útsendingum frá áskriftarstöðinni Sýn+ Allt Sport og Sýn+ Sport Ísland sé eðlileg og sanngjörn. Síðan eru nánar tilgreindar hvaða þjónustur um er að ræða og hvaða einstaka rásir falla þar undir. Því næst vísar Síminn til neytendakönnunar sem félagið lét Maskínu gera fyrir sig sem félagið telur að hafi bersýnilega leitt í ljós að íþróttir er verulega vinsælt myndefni. Rakið var hvernig áhorfið skiptist hlutfallslega milli mismunandi íþróttagreina.



Einnig er vísað til áhorfsmælinga á tilteknum kappleikum. Ekki þykir þörf á að gera nári grein fyrir því niðurbroti í ákvörðuninni.

(323) Af þessari tölfraði ályktar Síminn um vinsældir sjónvarpsefnisins og tengir það við samfélagslega mikilvægt efni, þegar um er ræða innlendar íþróttir landsleiki. Um þetta segir í athugasemdum Símans:

„Efni það sem er aðgengilegt á Sýn Sport er þannig óumdeilanlega vinsælasta íþróttafnið sem völ er á og oftast horft á af íslenskum neytendum. Hvað íslenskar íþróttir varðar telur Síminn ágreiningslaust að íslensk knattspyrna og körfubolti séu vinsælustu innlendu íþróttirnar og fer Sýn með sýningarréttin að íslensku deildunum í báðum þessum íþróttum.

Þá er Sýn með sýningarréttinn að leikjum íslenska landsliðsins en landsliðið keppir núna í haust í undankeppni HM 2026 og njóta slíkir leikir mikilla vinsælda í samfélaginu. Ekki liggja fyrir tölur um áhorf á tvo fyrstu landsleiki Ísland í undankeppni HM. Hins vegar er ljóst að landsleikir, hvaða íþróttar sem eru njóta mikilla vinsælda. Þannig var áhorf á leiki íslenska landsliðsins í körfuknattleik í Eurobasket verulegt. Almennt eru slíkir viðburðir vinsælli en fréttir sem er lýsandi fyrir mikilvægi þeirra.

Þar sem um innlendar íþróttir og íslensk landslið er að ræða er augljóst að um samfélagslega mikilvæga viðburði er að ræða sem eðlilegt er að séu aðgengilegir um öll dreifikerfi en ekki lokað inni í kerfi Sýnar. Virðist þetta vera viðurkennt af Sýn, líkt og félagið sé að gefa undir fótinn að flutningsréttur nái aðeins til hluta útsending sem birtast á sjónvarpsútsendingu. Skilur Síminn ekki hvort Sýn sé að halda því fram að fjarskiptafyrirtæki geti valið sér staka dagskrárliði úr sjónvarpsútsendingu til þess að framkalla flutningsrétt að.

Þá bendir Síminn einfaldlega á þá staðreynd að leikir landsliðsins í knattspyrnu voru í appi Viaplay en Sýn tók reksturinn yfir og bauð hann á línulegri útsendingu í IPTV m.a. vegna óánægju með aðgengi að landsleikjunum. Staðfestir það að dreifing um app á útsendingum sem þessari mætir ekki þörfum eða kröfum neytenda á Íslandi.“

(324) Síminn bendir á að Sýn hafi sjálf haldið því fram, þegar sýningarrétturinn var á hendi Símans, að Enski boltinn væri það vinsælt sjónvarpsefni að það myndaði sérstakan markað. Síðan segir Síminn:

„Það leikur enginn vafi á því að Sýn heldur á því efni sem telst til allra vinsælasta íþróttamyndefnisins og er nánast með einokunar á vinsælum íþróttaréttindum. Síminn hefur í þessu tilfelli enga möguleika á því að semja við aðra aðila og bjóða rásir sem eru samkeppnishæfar við rásir Sýnar. Aðgangur að slíku íþróttafni er ekki fyrir hendi. Það er enginn aðili í sömu eða sambærilegri stöðu og Sýn og þá



hafa eigendur sýningarréttar fest sig í samningum við Sýn. Það er ekkert sambærilegt efni í boði og það sem er á Sýn Sport.

Verulegt áhorf er á Sýn Sport sem inniheldur íþróttir sem almennt er það efni sem skilar mestu áhorfi af línulegu myndefni á eftir fréttum. Um er að ræða mikilvægt efni og er eðlilegt að það sé aðgengilegt á öllum dreifileiðum á Íslandi. Almennt er það skilgreint sem nauðsynlegt (e. must have) efni fyrir dreifiveitur til þess að hafa aðgang að.

[...] ⁵⁵

Síminn bendir á eitt mikilvægt atriði varðandi skyldu Símans til þess að selja Símann Sport í heildsölu er að á þeim tíma var um að ræða eina íþróttafnið sem Síminn var með sýningarrétt að. Sýn hélt eftir sem áður á umfangsmiklum sýningarréttindum á sviði íþróttar og var með aðgang að mjög vinsælum íþróttum. Í dag er staðan sú að Síminn er ekki með neina sýningarrétti varðandi íþróttir en Sýn heldur á þeim öllum, þar með talið ensku úrvalsdeildinni. Eru enn ríkari kröfur gerðar til Sýnar.

Með hliðsjón af notkun myndlykla og mikilvægi þess að samkeppni sé viðhaldið og gríðarlegum vinsældum þess myndefni sem sýnt er að Sýn Sport telur Síminn að það leiki enginn vafi á því að beiðni Símans er bæði sanngjörn og eðlileg. Þá skal að ítrekað að Síminn greiðir fyrir afnotin og sölu á áskriftunum sem leiðir til þess að það er vart hægt að mótmæla að beiðni Símans er sanngjörn og eðlileg auk þess sem Sýn fær greitt sanngjarnt endurgjald, sem er í samræmi við ákvæði fjölmiðlalaga.

Beiðni Símans um flutningsrétt er bersýnlega sanngjörn og eðlileg og gerir Síminn kröfu um endurgjald verði ákveðið í samræmi við eftirfarandi umfjöllun.“

6.1.3.3. Sýn verði ekki fyrir tjóni með því að veita heildsöluaðgang að sjónvarpsefninu

(325) Síminn hafnar fullyrðingum Sýnar um að skylda félagsins til að veita heildsöluaðgang að læstum áskriftarrásnum valdi því fjárhagstjóni. Fer Síminn yfir verðlagningu á mismunandi áskriftarleiðum Sýnar, annars vegar með fjarskiptahlutanum og hins vegar án hans, þ.e. eingöngu efnisveitunnar. Sé eingöngu horft til sjónvarpsþjónustunnar benda tölur til þess, að álitum Símans, að Sýn sé að hafa meira upp úr því að selja Símanum efnið á heildsölustigi, fremur en að vöndla efninu inn í áskriftarþakka á smásölustigi. Undir lok umfjöllunar Símans um þetta atriði segir eftirfarandi:

„Önnur leið til þess að skilja tekjur Sýnar af línulega útsendingunum eingöngu, er að skoða gjaldið sem Sýn innheimtir fyrir sjónvarpsútsendingarnar umfram Sýn+ grunnáskriftina.

⁵⁵ Afmáð vegna trúnaðar.



Grunnáskriftin Sýn+ er á kr. 5.990 en með íslenskum íþróttum hækkar gjaldið um 3 þúsund krónur og um aðrar þrjú þúsund krónur þegar erlendu íþróttunum er bætt við. Samkvæmt þessu er Sýn að fá kr. 2.702 (án vsk.) fyrir íslensku íþróttirnar og sömu upphæð fyrir erlendu íþróttirnar og Viaplay Total streymisþjónustuna. Greiðir Síminn mun hærra verð fyrir línulegu þjónustuna.

Ef hins vegar horft væri á málið út frá pakka verðlagningu, þá býður Sýn þrjá pakka sem kosta kr. 14.990, 17.990 og 19.990. Samkvæmt þessu væru íslensku íþróttirnar á þrjú þúsund með vsk. en erlendu íþróttirnar og Viaplay Total á tvö þúsund krónur með vsk., eða 1.801 án vsk. Greiðir Síminn verulega hærra gjald en skv. þessari aðferð. Miðað við eldri svör Sýnar, þá hlýtur þessi niðurstaða að hafa verið reiknuð hjá Sýn, sem gefur að fyrir hverja selda áskrift fær Sýn kr. 1.800 í tekjur af sjónvarpsútsendingum frá erlendum íþróttaviðburðum af hverjum viðskiptavin með pakka.

Það er ljóst að Sýn býður sjónvarpsáskriftir langt frá gildandi verðskrá sem er sögð vera kr. 11.990. Miðað við verðlagningu Sýnar á internetþjónustu og sjónvarpsáskriftum, má ætla að allir sem kaupa internet af Sýn og vilja ensku úrvalsdeildina, kaupir pakkann Bestur. Fær Sýn minni tekjur af þeim pakka fyrir fjölmiðlastarfsemi en fyrir sölu til Símans.

Það eru engin gögn eða rök sem styðja að Sýn verði fyrir tjóni ef krafa Símans nær fram að ganga, auk þess vissi Sýn nákvæmlega hvernig réttarástandið væri þegar félagið bauð í Ensku úrvalsdeildina eða Meistaradeild Evrópu svo dæmi sé tekið. Þarf ekki annað en að horfa á fjárfestakynningu Sýnar vegna 2018 ársreikningsins til þess að átt sig á því að Sýn veit að það er skylt að afhenda sjónvarpsútsendingu til fjarskiptafyrirtækja.“

6.1.3.4. Notkun myndlykla er útbreidd og mikilvæg leið fyrir neytendur

(326) Síminn hafnar þeirri fullyrðingu Sýnar að IPTV sjónvarpsdreifing byggir á úreltri tækni. Slík sjónvarpsdreifing sé í stöðugri þróun og mikið notuð víða um heim. Sýn hafi ekki lagt fram nein gögn til stuðnings þessari fullyrðingu sinni. Í framhaldinu vísar Síminn til neytendakannana um sjónvarpsáhorf sem benda til þess að stór hópur notenda taki við sjónvarpsefni í gegnum IPTV kerfi, sérstaklega fari hlutfallið stækkandi með hækkandi aldri notenda. Í þessu sambandi bendir Síminn einnig á að mælingar um notkun á appi til sjónvarpsmóttöku útiloki ekki að efnið sé jafnframt mótttekið af viðkomandi notanda í gegnum IPTV dreifikerfi og þá mögulega sem aðal móttökuleið.

(327) Í ljósi þess að fjallað verður nánar um þær neytendakannanir um sjónvarpsnotkun landsmanna sem gerðar hafa verið á undanförunum misserum í sérstökum kafla hér að neðan og FST mun taka sjálfstæða ákvörðun um merkingu og vægi slíkra tölfræðiupplýsinga, þykir ekki vera þörf fyrir að víkja að einstaka sjónarmiðum Símans sem lúta að túlkun tölfræðiupplýsinga.



6.1.3.5. Dreifing sjónvarpsefnis í gegnum OTT lausn er ekki betri en dreifing með IPTV

(328) Síminn hafnar þeirri fullyrðingu Sýnar að sjónvarpsdreifing met OTT lausn sé betri leið til sjónvarpsdreifingar yfir IPTV kerfi. Engin gögn hafi verið lögð fram til stuðnings því.

(329) Þetta sé enn fremur í mótsögn við upplýsingar til viðskiptavina Sýnar sem koma fram á vefsíðu félagsins þar sem IPTV myndlykilinn er sagður vera með betri þjónustu en OTT leiðir. Bendir Síminn einnig á fjölmiðlaumfjöllun þar sem fram hafi komið í máli tæknimanna Sýnar að myndlykillinn væri öruggasta leiðin til að horfa á sjónvarp.

(330) Í tengslum við þessa fullyrðingu Sýnar fjallar Síminn jafnframt um hana í samhengi við upplifun og hegðun notenda, sbr. eftirfarandi:

„Það hefur verið hávæð umræða um OTT leiðir og mikið verið gert úr Apple TV enda Apple sterkt, áberandi og mikið þekkt vörumerki. Apple TV er hins vegar ekki besta leiðin fyrir fjölmiðlaveitur eða neytendur, heldur einn af nokkrum valkostum sem er mikilvægt að neytendur og fyrirtæki hafi.

Neytendur á Íslandi eru ekki eingöngu sá hópur sem vill nota Apple TV, heldur einnig sá hópur sem notar Samsung sjónvarp eða LG sjónvarp og einnig sá hópur sem vill nota sjónvarpstækið sitt með myndlykil eða telur einfaldlega myndlykilinn vera þægilega leið til þess að nota sjónvarp, þótt viðkomandi eigi glænýtt sjónvarpstæki. Sá hópur sem kys myndlykil er ekki minni hópur en sá sem vill nota Apple TV og er augljóslega ekki hópur sem eigi að virða að vettugi líkt og viðmóti Sýnar virðist vera. Það er hópur fólks sem á sjónvarpstæki og vill ekki láta fjölmiðlaveitur stjórna því hvort viðkomandi eigi að kaupa nýtt sjónvarpstæki eða bæta við fleiri tækjum á heimili. IPTV tæknin er ekkert í útfösun, ekki er verið að leggja hana niður og engar sambærilegar aðstæður eru fyrir hendi sem myndu e.t.v. leiða til þess að viðskiptavinir verði að grípa til aðgerða.

[...]

Neytendur skipta til að mynda ekki reglulega um sjónvarpstæki og er um að ræða búnað sem neytendur kaupa og eiga í fjölda ára, eða um eða yfir áratug. Framþróun í tækjunum er vissulega þannig að það er orðið mögulegt að nota öpp í ákveðin tæki en það getur einnig verið mismunandi eftir tækjum. Sýn t.d. býður ekki upp á app í Samsung tækjum sem eru eldri en 2020 og óvíst er með útgáfu á LG appi Sýnar. Fjöldi heimila eiga eldri Samsung tæki. Þá er ekki fjallað um allar hinar tegundirnar af sjónvarpstækjum sem eru inni á heimilum allra landsmanna.

Með því að notast við myndlykla þá hefur fyrirtækið möguleika til þess að selja áskriftir og þjónustu mun skilvirkara þar sem notandinn getur afgreitt sig sjálfur í stað þess að hafa samband við fyrirtækið. Myndlyklarnir virka með öllum sjónvarpstækjum óháð stýrikerfum, og líkt og í tilfelli Símans þarf viðskiptavinurinn rafræn skilríki til þess að auðkenna sig inn við skráningu á



þjónustunni. Viðskiptavinurinn þarf þannig ekki að nota netfang og lykilorð eða skrá sig fyrir þjónustu þriðja aðila eins og Apple eða Google til þess að horfa á sjónvarp. Það eru fjölmargir kostir við myndlyklana.“

(331) Þá vill Síminn meina að áskriftarframboð Sýnar sé ekki í fullu samræmi við áherslu félagsins um að þróa áfram OTT lausn til flutnings á sjónvarpsefni þess, en um það segir eftirfarandi í athugasemdunum:

„Það sem er síðan sérlega áhugavert er að Sýn selur áskriftina Fjölvarp L, sem inniheldur allar rásir Sýn sem skilgreinast sem erlent endurvarp. Umræddur pakki er ekki aðgengilegur um app Sýnar, sem er frekar einkennilegt miðað við áherslu Sýnar um þá vegferð sem félagið er á.

Til þess að skýra hversu sérstakt umrætt fyrirkomulag er, þá hefur Sýn og forveri þess selt pakka sem innihalda allt sjónvarp. Hafa slíkir pakkar notið ákveðinna vinsælda. Einn slíkur pakki heitir „Fjölskyldupakkinn Allt“ en sá pakki innihélt talsvert af fjarskiptum og sjónvarpsefni, þar með talið fjölvarp. Eftir breytingar 1. ágúst sl. heitir pakkinn Bestur + Fjölvarp L en aðeins er hægt að nota fulla þjónustu með IPTV myndlykil en ekki appi.

Annar pakki, Risapakinn, sem innihélt allt sjónvarpsefni og heitir eftir breytingu Sýn+ Allt Sport + Fjölvarp L og kostar kr. 17.990 en reyndar aðeins hægt að nota með IPTV myndlykil sem er stakur á kr. 2.490 og þannig raunverulegt gjald kr. 20.480. Ef viðskiptavinur er hins vegar í pakka sem inniheldur fjarskipti og sjónvarp, fær viðskiptavinurinn myndlykil á kr. 1.000 í stað kr. 2.490. Allt framangreint leggur grundvöllinn að því að það er ekkert að marka orð Sýnar um OTT og mikilvægi þess, þegar félagið selur þjónustu til eigin viðskiptavina sem virkar ekki nema að nota IPTV myndlykil Sýnar.“

6.1.3.6. OTT lausn tæmi flutningsrétt samkvæmt 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga

(332) Síminn getur ekki fallist á sjónarmið Sýnar um að OTT lausn tæmi flutningsrétt samkvæmt 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Að áliti Símans er Sýn að blanda saman mismunandi réttarreglum sem gilda annars vegar um línulegt sjónvarpsefni og hins vegar reglu sem gildir bæði um línulegt og ólínulegt efni. Ekki sé hægt að heimfæra réttaráhrif sem leiða af 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga yfir á 1. mgr. ákvæðisins og því séu fordæmi sem Sýn vísar til úr stjórnslu- og dómaframkvæmd um 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga ekki tæk. Um þetta segir Síminn:

„FST hefur túlkað 5. mgr. 45. gr. fml. með þeim hætti að fyrirtæki eins og Sýn og Síminn verða að bjóða eigið ólínulegt myndefni með OTT leiðum, eða semja við aðra aðila um aðgengi um IPTV kerfi viðkomandi aðila. Ef fyrirtækið notar OTT leiðina þá þarf ekki að semja við önnur fjarskiptafyrirtæki um afhendingu á ólínulegu myndefni. Fyrirtæki sem er samhliða fjarskipta- og fjölmiðlafyrirtæki getur ekki bundið ólínulegt myndefni við IPTV kerfi sitt eingöngu.



Í þessari niðurstöðu felst að Sýn þarf ekki að afhenda Símanum ólínulegt myndefni, ef fyrirtækið notar OTT leiðina fyrir hið ólínulega myndefni. Þetta gildir hins vegar ekki um sjónvarpsútsendingar, þar sem flutningsrétturinn er skýr.

Í þessari reglu felst þannig ekki að fjölmiðlaveita geti neitað um flutning á sjónvarpsútsendingu á þeim grundvelli að það hafi t.d. samið við Apple um að gera rásina aðgengilega um OTT leið Apple TV svo dæmi sé tekið. Þá getur fjölmiðlaveita ekki neitað einu fjarskiptafyrirtæki um sjónvarpsútsendingu vegna þess að það samdi við annað fjarskiptafyrirtæki sem er með víðtæka dreifingu. Það er hvergi að finna stoð í lögnum eða frumvarpi til fjölmiðlalaga fyrir þessari túlkun.

Þvert á móti er ekki hægt að komast undan flutningsrétti með OTT leiðum varðandi sjónvarpsútsendingar og taldi Síminn að þetta mætti öllum vera augljóst. Það er t.d. tekið fram í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 42/2017, að Sýn getur ekki útilokað IPTV þjónustu Símans: „*Flutningsreglur fjölmiðlalaga eiga jafnframt að tryggja aðgang neytenda að sjónvarpsrásum hins sameinaða fyrirtækis yfir ólík dreifikerfi. Þannig er sameinuðu fyrirtæki t.d. óheimilt að útiloka tiltekin dreifikerfi, t.d. IPTV kerfi Símans, frá því að dreifa stöðvum þess.*“ Á þeim tíma sem ákvörðun SE lá fyrir var OTT leið Sýnar jafn aðgengileg og hún er í dag.“

6.1.3.7. Framsetning ólínulegs efni í viðmóti Símans

(333) Síminn telur að óánægja Sýnar með hvernig Síminn hefur staðið að framsetningu á ólínulegu efni Sýnar í viðmóti sínu hafi ekki þýðingu í málinu. Fjallar Síminn um þetta með svofelldum hætti:

„Sýn fjallar um og heldur því fram að félagið hafi verið ósátt við framsetningu á ólínulegu efni í viðmóti Símans. Síminn tekur það fram að það hefur verið upplifun félagsins að Sýn hafi ekki haft mikinn áhuga á því hvernig efnið birtist í sjónvarpsviðmóti Símans. Síminn hefur hins vegar leitast við að stilla efninu upp með sama hætti og Sýn gerir í eigin viðmóti eftir því sem mögulegt er. Síminn telur þar af leiðandi að ásökun Sýnar eigi ekki við rök að styðjast.

Í öllu falli hefði verið eðlilegt að Sýn myndi greina frá þeim breytingum sem félagið hefði vilja gera og síðan yrði leitast við að samræmi útlit. Sér Síminn ekkert í erindi Sýnar þar sem beint er á atriði sem réttlæta nánast fyrirvaralaus uppsögn á samningi. Um er að ræða málamyndaskýringu sem réttlætir ekki að Sýn hætti að nota kerfi Símans og færi síðan viðskiptavin sína yfir á sitt kerfi og ætlast til þess að viðskiptavinir bregðist við þessu með einföldum hætti í júlí. Þessi ástæða Sýna réttætir ekki með nokkrum hætti að hætta dreifingu og loka fyrir aðgengi viðskiptavina. Allar skýringar Sýnar fyrir ástæðu þess að hætta að nota kerfi Símans eru í reynd það lítilvægar að enginn þeirra ætti að leiða til þess að Sýn hefði sagt samningum upp. Ástæðan fyrir því að Sýn sagði samningum



upp, var að færa alla viðskiptavinum sem hafa áhuga á myndefni Sýnar, yfir í fjarskiptaviðskipti.

[...]

Þar fyrir utan verður Síminn að benda á hið augljósa, hvernig Síminn hefur eða kann að hafa sett upp ólínulegt efni í viðmóti Símans, hefur einfaldlega enga þýðingu við mat á því hvort beiðni um flutning á sjónvarpsútsendingu teljist sanngjörn eða eðlileg. Óumdeilt er að flutningsréttur nær ekki til ólínulegs efni en nær til línulegs efni.

6.1.3.8. Túlkun fjölmiðlalaga til samræmis við Evrópulöggjöf

(334) Síminn hafnar því sjónarmiði Sýnar að skýra beri 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga um flutningsrétt til samræmis við Evrópulöggjöf, sbr. eftirfarandi:

„Síminn bendir á að 45. gr. fml. er ekki sett á grundvelli reglna ESB en í áliti fjölmiðlanefndar í tengslum við ákvörðun FST nr. 10/2021 segir: „Um er að ræða séríslenskar reglur“. Þá segir FST í sömu ákvörðun að „[Á]kvæði 45. gr. fjölmiðlalaga um flutningsrétt á sér ekki stoð í Evrópulöggjöfinni, hvorki á sviði fjarskipta né fjölmiðla, heldur er um að ræða séríslenskt lagaákvæði.“

Þar sem um er að ræða ákvæði sem byggir ekki á ESB reglum, heldur sérstöku markmiði fjölmiðlalaga og er óumdeilanlega séríslenskt, þótt víða þekkest sambærilegar reglur, þarf ekki að líta til reglna ESB hvað þetta varðar.“

6.1.3.9. Tilvísun í erlendar streymisveitur

(335) Síminn telur að tilvísun Sýnar á fyrirkomulagi hjá erlendum streymisveitundum séu máli þessu óviðkomandi. Síminn orðar það svo:

„Umfjöllun Sýnar og samanburður við erlendar efnisveitur eins og Netflix þjónar engum tilgangi í þessu máli. Ákvæði fjölmiðlalaga er bundið við fyrirtæki sem eru með staðfestu á Íslandi en óumdeilt er að umrædd fyrirtæki hafa ekki staðfestu á Íslandi. Þar af leiðandi taka ákvæði fjölmiðlalaga ekki til þessara fyrirtækja, sbr. 1. mgr. 4. gr. fml.

Bendir Síminn einnig á umfjöllun fjölmiðlanefndar í ákvörðun FST nr. 10/2021 en þar segir „...að flutningsreglur laga um fjölmiðla ná ekki til streymisveitna sem streyma efni í gegnum netið frá öðrum ríkjum innan EES og hafa staðfestu í þeim ríkjum, líkt og á við um Viaplay, Netflix, Disney+ og fleiri“.

Þar af leiðandi er samanburður við erlenda aðila þýðingarlaus. Ef Netflix væri með staðfestu á Íslandi, þá væri Netflix skylt að afhenda sjónvarpsútsendingar.“



6.1.3.10. Sjónvarpssendingar í appi Viaplay

(336) Síminn fjallar í stuttu máli um álit sitt á því að sjónvarpsútsendingar á efni Viaplay í gegnum app þess félags falli einnig undir flutningsréttarákvæði fjölmiðlalaga eftir að tilkynnt var um samning milli Sýnar og Viaplay þann 4. júlí 2023.

(337) Ekki þykir vera þörf á að gera grein fyrir þeirri umfjöllun hér þar sem að hún tengist ekki úrlausnarefni þessa máls með beinum hætti.

6.1.3.11. Staða aðila á markaði

(338) Síminn andmælir sjónarmiðum Sýnar um að veiting flutningsréttar til Símans sé til þess fallin að efla enn frekar sterka stöðu félagsins á markaði. Síminn orðar þetta svo:

„Sýn fjallar töluvert um meinta stöðu félaga og sleppir af augljósum ástæðum þeirri staðreynd að Sýn er nánast með einokun á íþróttæfni. Síminn er ekki með ráðandi stöðu á markaði vegna dreifiveitu og ekki heldur vegna áskriftarsjónvarps og þaðan af síður á markaði vegna opins sjónvarps.

Almennt hafa sjónvarps markaðir verið skilgreindir sem opið sjónvarp og áskriftarsjónvarp.

Hvað varðar markaði fyrir opið sjónvarp, þá eru keppinautarnir í dag Ríkisútvarpið, Sýn, Sjónvarp Símans ásamt fleiri smærri rásum. Það þarf ekki mikla skoðun til þess að sjá að staða Símans á þessum markaði er hverfandi við hliðina á Ríkisútvarpinu og Sýn sem hvort um sig hafa lang mest áhorf, einkum á fréttir og njóta auk þess ríkisstyrkja en með verulega mismunandi hætti þó.

Áskriftarsjónvarpi hefur stundum verið skipt niður í „premium“ íþróttæfni en í tilfalli Íslands hefur Samkeppniseftirlitið skilgreint ensku úrvaldeildina sem sérstakan markað. Má frá þeirri ályktun skilgreina hvern og einn vinsælan sýningarrétt sem sérstakan markað. Í þessu máli skiptir slík skilgreining ekki höfuðmáli þar sem Sýn heldur á nánast öllu íþróttæfni sem skilgreina má sem vinsælt. Er þannig augljóst að Sýn er í ráðandi stöðu varðandi kaup á vinsælum íþróttaréttum, heildsölu og smásölu á íþróttaréttum.

Sýn hefur sýningarréttinn að vinsælustu félagsliðaíþróttum á Íslandi, þ.e. knattspyrnu og körfuknattleik. Þá er Sýn verið með sýningarrétt að vinsælustu erlendu íþróttaréttindunum, s.s. ensku úrvaldsdeildinni og meistaradeild Evrópu

[...]

Það er ljóst að á markaði fyrir dreifiveitu og sjónvarpsáskriftir er staða Sýnar sterk og á áskriftarmarkaði heldur félagið á slíkum sýningarréttum að það hefur hvata, getu og skýran vilja til þess hrinda í framkvæmd aðgerðum sem miða að því að draga úr samkeppni á markaði vegna dreifiveitna með því að synja um flutningsrétt á vinsælu íþróttæfni og fréttæfni, neytendum til tjóns.“



6.1.3.12. Framkvæmd Símans á dreifisamningi

(339) Í málatilbúnaði Sýnar hafa komið fram ásakanir um ýmis brot Símans á dreifisamningi við Sýn sem hafi valdið félaginu skaða. Síminn hafnar því og telur að leyst hafi verði úr tilteknum hnökrum á framkvæmd samningsins, fyrir einhverjum árum síðan, í samvinnu við Sýn. Síminn hafi ekki mótttekið neinar athugasemdir frá Sýn um meint samningsbrot frá þeim tíma, eða ekki fyrr en nú eftir að samningnum hafi verið sagt upp af hálfu Sýnar og aðilum ekki tekist að gera með sér nýjan samning. FST telur ekki vera þörf á að rekja tiltekin meint samningsbrot Símans og mótbáru félagsins við því.

6.1.3.13. Mismunandi dreifiveitur mikilvægar fyrir samkeppni og valkost neytenda

(340) Undir lok erindis síns áréttar Síminn mikilvægi þess að samkeppni ríki milli dreifiveitna og fjölbreytni dreifilausna fyrir neytendur. Tölfræðiupplýsingar bendi til þess að stór hluti landmanna nálgist sjónvarpsefni í gegnum myndlykil. Íþróttafni Sýnar sem flutningsréttarkrafa Símans tekur til sé vinsælt og ekki mögulegt fyrir keppinauta að jafna þá stöðu með öðru efni. Því hljóti flutningsréttarkrafan að vera eðlileg og sanngjörn.

6.2 Andmæli Sýnar við flutningsréttarbeiðni Símans

6.2.1. Athugasemdir Sýnar frá 23. júlí 2025

6.2.1.1 Almennt

(341) Með bréfi Sýnar til FST, dags. 23. júlí sl., bárust stofnuninni ítarleg andmæli félagsins við framangreindu erindi Símans frá 15. júlí sl. um flutningsrétt á línulegum sjónvarpsútsendingum Sýnar og töku bráðabirgðaákvörðunar. Alls var andmælaskjal Sýnar 51 bls. auk 8 viðauka.

(342) Sýn hafnaði alfarið öllum kröfum Símans og taldi þær hvorki eiga sér stoð í lögum né byggja á réttum málatilbúnaði. Krafa Símans væri tilraun til að fá stjórnvald til að grípa með íþyngjandi hætti inn í einkaréttarlegan ágreining aðila, viðhalda úreltu viðskiptamódeli á kostnað nýsköpunar og styrkja markaðsráðandi stöðu Símans, þvert á marmið laga.

(343) Hér að neðan verða reifuð helstu atriði í málatilbúnaði Sýnar sem fram koma í andmælaskjali þessu og varða efni málsins. Ekki þykir ástæða til að rekja þau sjónarmið Sýnar sem alfarið eða fyrst og fremst tengdust kröfu Símans um töku bráðabirgðaákvörðunar, enda hefur sá þáttur málsins verið útkljáður, eins og fjallað er um í kafla 4 hér að framan.

6.2.1.2 Almennt um efnisleg sjónarmið Sýnar

(344) Sýn segir að efnishlið málsins snúist um túlkun á 45. gr. fjölmiðlalaga og hvort sú heimild gæti í reynd falið í sér fortakslausa skyldu Sýnar til að veita aðgang að efni sínu um tiltekið lokað og afmarkað dreifikerfi keppinautar, þegar Sýn býði þegar upp á aðra tæknilega fullkomna og aðgengilegri OTT lausn sem þjónaði betur markmiðum laganna. Álitaefnið reyndi á mörk 45. gr. fjölmiðlalaga, grundvallarreglur eignarréttarákvæðis stjórnarskrár,



ákvæði stjórnsýsluréttar og þá grundvallarbreytingu sem orðið hefði á tækni og markaðsaðstæðum frá setningu laganna.

6.2.1.3 Vísa ber flutningsréttarbeiðni Símans frá vegna vanreifunar, óskýrleika og umfangs

(345) Sýn sagði að flutningsréttarbeiðni Símans væri haldin slíkum formgalla að henni bæri að vísa frá. Krafa fyrir stjórnvaldi yrði að vera svo skýr og ákveðin að unnt væri að leggja hana til grundvallar í úrskurðarorði ákvörðunar stjórnvalds. Síminn vísaði ekki til þeirra „sjónvarpsútsendinga“ sem 1. mgr. 45. gr., sbr. 42. tölul. 2. gr. fjölmiðlalaga tæki til, heldur sjónvarpsstöðvarinnar Sýn í heild sinni (en ekki eingöngu sjónvarpsútsendinga á fréttum og fréttatengdu efni Sýnar), allra sjónvarpsrása Sýnar Sport sem fylltu heila dagskrá og ótilgreindra dagskrárliða sem féllu undir tilteknar áskriftarleiðir sem ekki fylltu heila dagskrá. Ekki væri unnt að túlka kröfugerð Símans á annan hátt heldur en að Síminn væri að óska eftir flutningi á öllu línulegu efni Sýnar, óháð því hvers eðlis það væri og öllu línulegu efni sem Sýn kynni að afla sér í framtíðinni.

(346) Þá væru engar sjálfstæðar áskriftir í vöruframboði Sýnar, sem hétu „Sýn Sport Ísland“ og „Sýn Sport Allt.“ Það væru aðeins 3 vörur í vöruframboðinu hjá Sýn, þ.e. Sýn+, Sýn+ og Sýn Sport Ísland og loks Sýn+, og Allt Sport. Þannig væri krafa Símans byggð á vöruheitum, s.s. „Sýn Sport Ísland“ og „Sýn Sport Allt“, sem ekki væru til sjálfstætt í vöruframboði Sýnar, heldur aðeins í tengslum við Sýn+. Slík kröfugerð væri ekki aðeins óljós heldur væri hún beinlínis byggð á röngum forsendum um vöruframboð Sýnar og væri því ekki tæk til efnismeðferðar.

(347) Í kröfugerð Símans væri ekki vísað nákvæmlega til tilgreindra sjónvarpsútsendinga, eins og 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlaga gerði ráð fyrir, heldur annars vegar til allra tilgreindra rása Sýnar Sport, sem innihéldu alls kyns efni sem ekki gæti verið andlag flutningsréttar og hins vegar til viðskiptalegra vöruheita yfir áskriftarleiðir. Slíkir vöndlar gætu tekið sífelldum breytingum og innihaldið blöndu af línulegu og ólínulegu efni, sem skapaði óvissu um raunverulegt umfang kröfunnar. Þá væri ekki unnt af ráða af kröfugerðinni hvort Síminn hygðist einnig dreifa umkröfðu efni yfir OTT.

(348) Kröfugerðin væri óljós um umfang og myndi, ef tekin yrði til greina, ná yfir efni sem engin deila ætti með réttu að standa um. Flutningsréttarbeiðnin gengi því lengra en 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga heimilaði með því að krefjast flutnings á öllum rásum Sýnar Sport, auk opnu sjónvarpsstöðvarinnar Sýnar, í stað tilgreindra sjónvarpsútsendinga. Íslensk dómaframkvæmd gerði ríkar kröfur til skýrleika kröfugerðar, sbr. t.d. *dóma Hæstaréttar í málum nr. 452/2007 og 377/2005 og nýlegs dóms Landsréttar nr. 127/2024.*

(349) Hæstiréttur hefði almennt vísað frá kröfum sem væru „alltof víðtækar“ og kynnu, ef þær yrðu teknar til greina að „raska hagsmunum sem engin deila stæði um“, sbr. framangreindan *dóm nr. 377/2005.* Þetta ætti vel við hérna, þar sem krafa Símans næði að miklu leyti yfir efni sem ágreiningslaust ætti að vera að aldrei gæti orðið andlag flutningsréttar en væri flutt á umræddum rásum, s.s. línulegar útsendingar frá innlendum og erlendum keppnum í pílu, útsendingum frá NFL, NBA, snóker, golfi, hafnarbolta, mótorsport,



íshokki, sport fiskveiðum og svo mætti lengi telja. Augljóst væri að ef fallist yrði á svo víðtæka kröfugerð myndi það raska samningsbundnum réttindum og viðskiptahagsmunum Sýnar með slíkum hætti að stjórnvaldið skapaði gæti skapað sér bótaskyldu. Slíkt myndi einnig kalla á verulega aukið inngríp stofnunarinnar í framhaldinu. Myndi hvaða IPTV kerfi sem væri á Íslandi geta óskað eftir öllu línulegu efni sem fyrirfyndist á Íslandi? Hver væru mörkin, hvað þyrfti dreifikerfið að vera stórt, hvað þyrfti efnið að hafa breiða skírskotun og vera vinsælt?

(350) Í *dómi Hæstaréttar nr. 341/2013* hefði kröfu verið vísað frá þar sem hún fæli í sér að dómstóll skýrði lög án þess að það tengdist úrlausn um ákveðið sakarefni. Að sama skapi fæli krafa Símans í sér beiðni um almenna túlkun á flutningsrétti á heila vöruflokka án þess að binda hana við þær tilteknu sjónvarpsútsendingar á tilgreindu sjónvarpsefni sem lögin heimiluðu. Í *dómi Landsréttar nr. 297/2018* hefði kröfu verið hafnað, m.a. þar sem rétturinn sem krafist hefði verið verndar á hefði verið óljós. Sú staða væri uppi hér, þar sem rétturinn til flutnings á öllu línulegu sjónvarpsefni Sýnar væri ekki fyrir hendi að lögum. Krafa Símans beindist að sjónvarpsrásum sem geymdu allt annað og meira efni en gæti verið háð flutningsrétti. Með kröfu sinni reyndi Síminn að þvinga fram nýja og ósamningsbundna þjónustu. Kröfugerðin væri því til þess fallin að raska réttarstöðu frekar en að vernda hana.

(351) Grundvöllur málsins væri skilgreining laganna sjálfra. Í 42. tölul. 2. gr. fjölmiðlalaga væri hugtakið „*sjónvarpsútsending*“ skilgreint sem hvers konar miðlun myndefnis án tillits til þess viðtækis sem væri notað til móttöku útsendingarinnar þar sem fjölmiðlaveita byði fram samtímis áhorf á dagskrárliði á grundvelli dagskráráætlunar. Þessi skilgreining væri tæknilega hlutlaus og legði áherslu á tvö meginatriði, þ.e. að um samtíma áhorf væri að ræða (línuleg miðlun) og að miðlunin fylgdi fyrirfram ákveðinni dagskrá. Í greinargerð með lögumum væri þessi tæknihlutlaus nálgun áréttuð og í athugasemdum við 2. gr. segði að til sjónvarpsútsendinga teldist nú einkum hliðrænt og stafrænt sjónvarp, bein streymisþjónusta (e. live streaming), línulegt vefvarp (e. linear webcasting) og nærlæg myndefnisveita (e. near video on demand, NVOD). Af þessu leiddi að dreifing um OTT-lausn, sem í eðli sínu gæti talist „*línulegt vefvarp*“, sem gæti borið „*beina streymisþjónustu*“ félli undir lagalega skilgreiningu á sjónvarpsútsendingu. Lögin gerðu ráð fyrir að nýjar dreifileiðir féllu undir hugtakið.

(352) Nánari afmörkun væri að finna í b-lið 1. mgr. 45. gr., þar sem segði að efnið sem óskað væri eftir skyldi vera „*íslensk sjónvarpsútsending*“ eða „*útsending á ákveðnum viðburðum sem ekki fyllti heila dagskrá.*“ Orðalag b-liðarins væri lykilatriði. Með því gæfi löggjafinn skýrlega til kynna að flutningsrétturinn beindist að afmörkuðu og skilgreinanlegu efni, en ekki öllu línulegu vörufuramboði fjölmiðlaveitu. Í athugasemdum við 45. gr. frumvarpsins væri tilgangur þessarar aðgreiningar skýrður nánar: „*Með þessu er reynt að tryggja jafnræði milli fyrirtækjanna í efni og reynt að koma í veg fyrir að einstakir fjölmiðlaþjónustuveitendur skilgreini tiltekið vinsælt sjónvarpsefni sem viðburð (stakan dagskrárlið) til að komast fram hjá flutningsreglum.*“ (leturbreyting Sýnar)

(353) Þessi röksemdafærsla löggjafans styddi eindregið þá túlkun að ákvæðið væri ekki hugsað sem almenn heimild fyrir fjarskiptafyrirtæki til að krefjast heildsöluaðgangs að allri dagskrá keppinautar, heldur þyrfti hún að afmarkast við tiltekið afmarkað og „*vinsælt*“



sjónvarpsefni í þágu samkeppni. Krafa Símans um flutning á öllum sjónvarpsrásum Sýnar Sport, auk sjónvarpsrásarinnar Sýn og óskilgreindra áskriftarpakka, gengi mun lengra en þetta markmið kræfist. Slík krafa jafngilti í raun kröfu um að Sýn gerðist heildsöluaðili að allri sinni línulegri þjónustu fyrir sinn helsta keppinaut á sama sölustigi á smásölumarkaði. Slík íþyngjandi kvöð samræmdist augljóslega ekki skilyrðinu um „eðlilegar og sanngjarnar beiðnir“ í upphafi 45. gr. né þeim markmiðum sem lögð væru til grundvallar flutningsreglunum, eins og þeim væri lýst í frumvarpinu, auk þess að vera svo samkeppnishamlandi að hún gæti talist í andstöðu við samkeppnislög.

(354) Þótt enginn innlendur dómur lægi fyrir sem tæki beint á kröfu um flutningsrétt skv. 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga vísaðist til hliðsjónar til *dóms Hæstaréttar í máli nr. 329/2017 (Síminn hf. gegn Fjarskiptum hf.)*. Þar væri deilt um hvort flutningsréttur næði til ólínulegrar miðlunar í samhengi við 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Hæstiréttur hefði komist að afdráttarlausri niðurstöðu og slegið því föstu að svo væri ekki, heldur næðu þær aðeins til línulegrar myndmiðlunar. Þessi niðurstaða sýndi að Hæstiréttur hefði túlkað gildissvið flutningsréttarins þröngt og í samræmi við orðalag laganna. Það styddi þá röksemd að hugtakið „sjónvarpsútsending“ yrði ekki túlkað rúmt til að ná yfir meira en það sem löggjafinn hefði skýrlega ætlast til.

(355) Samandregið mætti álykta að lögmæt krafa um flutningsrétt þyrfti að beinast að nánar tilgreindum línulegum sjónvarpsútsendingum með „vinsælu“ sjónvarpsefni, sem teldust nauðsynlegar til að tryggja raunhæfa samkeppni, en ekki að öllu vöruframboði fjölmiðlaveitunnar. Kröfugerð Símans væri því svo vanreifuð, óljós og of víðtæk að hún væri ekki tæki til efnislegrar meðferðar.

(356) Þá væri krafa Símans um ákvörðun endurgjalds með öllu tilefnislaus. Sú krafa væri afleidd af kröfunni um flutningsrétt. Þar sem enginn flutnings væri fyrir hendi að lögum, væri enginn grundvöllur fyrir FST að ákvarða endurgjald fyrir hann. Ef aðalkröfu yrði vísað frá eða henni hafnað, félli afleidd krafa þar með niður.

(357) Kæmist FST hins vegar að þeirri niðurstöðu að einhver flutningsréttur væri fyrir hendi, hefði Sýn í þrautavarakröfu sinni sett fram lögmæta, sanngjarna og tímabundna sáttatillögu að lausn. Sú tillaga byggði á meðalhófi og markmiðum laga um tækniþróun og tryggði jafnvægi milli hagsmuna aðila.

6.2.1.4 Tilgangur og markmið flutningsreglna og tækniþróun leiðir til þess að flutningsréttarbeiðni Símans telst ekki „eðlileg“ né „sanngjörn“

(358) Sýn segir að við túlkun á 45. gr. fjölmiðlalaga væri óhjákvæmilegt að líta til tilgangs ákvæðisins. Í greinargerð með lögumnum væru markmið flutningsreglna útskýrð með skýrum og ítarlegum hætti. Þeim væri ætlað að bregðast við þeirri stöðu þar sem lóðrétt samþætting fjarskiptafyrirtækja og fjölmiðlaveitna hefði verið talin hamla samkeppni eða að „*brjóta upp lóðrétt eignarhald á efni og dreifingu.*“ Þetta væri hornsteinn allrar túlkunar á ákvæðinu. Sýn hefði boðið Símanum og öðrum aðilum aðgang að efni sínu með OTT lausn. Slík lausn væri



tæknilega hlutlaus og tryggði aðgang allra neytenda, óháð internetveitu. Þar með ryfi hún alfarið þá lóðréttu sambættingu sem lögunum væri ætlað að vinna gegn.

(359) Krafa Símans, um að fá efnið inn á sitt lokaða myndlyklakerfi, miðaði hins vegar að því að viðhalda og styrkja eigin lóðréttu sambættingu Símans. Slík krafa væri í beinni andstöðu við yfirlýst markmið löggjafans. Í *dómi Landsréttar nr. 438/2020*, þar sem Síminn hefði gerst brotlegur við 5. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga, hefði sérstaklega verið tekið fram að Síminn hefði getað „*boðið upp á OTT lausn við dreifingu á ólínulegu sjónvarpsefni sínu sem væri óháð fjarskiptakerfum eða fjarskiptanetum.*“ Þetta staðfesti að dómstólar litu á OTT sem lögmæta og fullnægjandi dreifileið til að uppfylla skyldur laganna.

(360) Sú skylda sem lögð væri á fjölmiðlaveitu til að semja við fjarskiptafyrirtæki um flutning væri bundin því skilyrði að beiðni þar um væri „eðlileg“ og „sanngjörn“. Við mat á því yrði að líta til þeirrar grundvallarbreytingar sem orðið hefði á dreifingu sjónvarpsefnis. Eins og fram kæmi í skýrslu Fjölmiðlanefndar frá 2023, væri OTT-dreifing yfir opið internet orðin helsta dreifileið sjónvarps á Íslandi, sbr. einnig nýja könnun Prósents fyrir Sýn sem styddi þetta enn frekar. Þessi tækniþróun, þar sem efni væri aðgengilegt í gegnum smáforrit eða vefsjónvarp óháð því hvaða fjarskiptafyrirtæki veitti netaðgang, græfi undan þeim rökum sem upphaflega hefðu staðið að baki flutningssskyldureglunum, þ.e. að tryggja almenningi aðgang að efni sem annars væri ekki aðgengilegt nema í gegnum fáar, lokaðar dreifileiðir.

(361) Til frekara marks um þetta segði orðrétt í almennum athugasemdum með frumvarpinu sem orðið hefði að fjölmiðlalögum:

„Eðli netsjónvarps er að takmarka ekki val neytenda við samninga fjölmiðlaþjónustuveitenda og fjarskiptafyrirtækja og vandamál, sem reynt er að leysa með flutningssskyldu og flutningsrétti eins og fjallað verður um síðar, eru ekki til staðar.“
(leturbreyting Sýnar)

(362) Það væri mat Sýnar að með OTT lausninni, sem í eðli sínu „*takmarkaði ekki val neytenda*“, og í ljósi tækniframfara, væru þau vandamál sem flutningsréttarreglunum væri ætlað að leysa alls ekki til staðar. Þegar af þeirri ástæðu hlyti meintur flutningsréttur Símans að vera tæmdur þegar honum byðist að endurselja fullnægjandi OTT lausn Sýnar. Sú OTT-lausn sem Sýn byði fram væri mun umfangsmeiri en sú línulega dreifing sem krafa Símans einskorðaðist við. OTT-lausnin fæli í sér aðgang að bæði línulegum og ólínulegum dagskrárliðum á fjölbreyttari tekjum (sjónvörp, símar, tölvur og spjaldtölvur) og yfir öll fjarskiptanet. OTT-lausnin leiddi ekki til neinnar útilokunar viðskiptavina, enda hefðu þeir allir val um að nálgast efnið með því að nýta sér app Sýnar, sem hefði verið í þróun frá 2018. Þetta hefði yfir 70% þjóðarinnar gert með því að nýta sér þjónustu Netflix, án nokkurra vandkvæða. Auk þess ættu um 99% landsmanna kost á nettengingu, óháð fjarskiptafyrirtækjum.

(363) Hvaða þýðingu hefði það ef FST teldi OTT-lausn ekki fullnægjandi og mælti fyrir um víðtækan flutningsrétt yfir IPTV til samræmis við kröfugerð Símans? Væru þá viðskiptavinir Símans og Sýnar með IPTV með sömu rökum útilokaðir frá öllum erlendum efnisveitum?



Hvað þýddi það fyrir flutningsreglur almennt? Ætlaði FST þá að jafnframt að viðurkenna þennan rétt Símans og Sýnar gagnvart öllu línulegu efni sem myndist á erlendum efnisveitum? Og ef ekki (þá væntanlega vegna meints skorts á lögsögu), ætlaði FST þá að festa í sessi varanlegan aðstöðumun Sýnar gagnvart erlendum efnisveitum og gefa erlendu efnisveitunum samkeppnisforskot?

6.2.1.5 Hlutverk og markmið með störfum FST samkvæmt lögum um Fjarskiptastofu

(364) FST bæri ekki einungis að hafa í huga grunnmarkmið flutningsreglnanna heldur einnig það markmið og leiðarljós, sem stofnuninni bæri að öðru leyti að fylgja í störfum sínum. Þannig væri kveðið á um markmið stofnunarinnar í 3. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Þar segði m.a. í 4. mgr. að stofnunin skyldi í starfsemi sinni stuðla að nýsköpun, innleiðingu og hagnýtingu fjarskiptatækni hér á landi í því skyni að hámarka jákvæð áhrif tækninnar á samkeppnisstöðu og framþróun samfélagsins. Í skýringu með ákvæðinu í frumvarpinu sem varð að lögum segði:

„Loks er í 4. mgr. að finna nýmæli er opnar fyrir þann möguleika að stofnunin ýti undir og stuðli að nýsköpun auk þess að halda áfram innleiðingu og hagnýtingu fjarskiptatækninnar hér á landi. Meginmarkmiðið er að hámarka jákvæð áhrif tækninnar á samkeppnisstöðu og framþróun samfélagsins til að tryggja að íslenskt fjarskiptaumhverfi samræmdist kröfum samtímans hverju sinni.“

(365) Þá væri í 12. gr. laganna vikið að framþróun og uppbyggingu fjarskiptaneta, sbr. sér í lagi 2. mgr.:

„Stofnunin skal leitast við að sýna framsýni og frumkvæði, fylgjast grannt með tækniþróun á alþjóðavísu og leitast við að hafa getu til að takast á við tæknilegar áskoranir og samfélagsbreytingar sem fylgja fjórðu iðnbýltingunni, hlutanetinu, gervigreind og annarri nýttækni sem fjarskipta- og nettækni kann að byggjast á.“ (leturbreyting Sýnar)

(366) Í skýringum með ákvæðinu kæmi fram að því væri ætlað að leggja áherslu á það leiðarljós stofnunarinnar að stuðla að framförum á fjarskiptamarkaði, eftir því sem mögulegt væri.

(367) Að lokum kom fram í máli Sýnar að þegar neytendur gætu nálgast sjónvarpsþjónustu Sýnar beint í gegnum netið væri ekki lengur fyrir hendi sú brýna nauðsyn að skylda samkeppnisaðila til að bera efnið á sínu lokaða IPTV-kerfi. Sú skylda, sem kynni að hafa verið nauðsynleg árið 2011 vegna óvenju mikillar notkunar á þeim tímapunkti á lokuðum IPTV kerfum, væri nú orðin óþörf til að ná markmiðum laganna um almenningsaðgengi. Þvert á móti þjónaði hún nú fremur viðskiptahagsmunum eins aðila (Símans) til að geta boðið upp á samkeppnisforskot á kostnað eignarréttar og atvinnu- og samningsfrelsis annars (Sýnar). Fyrir ákvarðanir FST hefðu staðfest að flutningsskyldureglur skyldi skýra þröngt. Við þessar breyttu aðstæður æri beiðni Símans um flutning yfir myndlykla hvorki „*eðlileg né sanngjörn.*“



6.2.1.6 Krafa Símans hvorki „eðlileg“ né „sanngjörn“ vegna samkeppnissjónarmiða

(368) Sýn segir að hafna beri flutningsréttarbeiðni Símans þar sem hún teljist hvorki eðlileg né sanngjörn þar sem hún væri samkeppnishamlandi. Hér reyndi markaðsráðandi fyrirtæki að misnota reglur, sem ætlað væri að vernda smærri aðila, til að knýja samkeppnisaðila til að laga nýstárlega vöru sína að viðskiptamódeli Símans. Að verða við kröfunni myndi draga úr nýsköpun og vinna gegn þeim markmiðum sem FST væri falið að stuðla að skv. 3. gr. laga um Fjarskiptastofu.

(369) Féllist FST á flutningsréttarbeiðni Símans myndi það styrkja og viðhalda markaðsráðandi stöðu Símans á markaði fyrir vöndla og einstökum undirmörkuðum fjarskipta, þvert á markmið flutningsreglnanna um að brjóta upp lóðréttu samþættingu efnis og dreifingar. Flutningsréttarreglurnar hefðu verið settar til að vinna gegn markaðsráðandi stöðu og efla samkeppni. Hér væri það hins vegar Síminn, markaðsráðandi fyrirtæki, sem reyndi að beita reglunum til að knýja keppinaut sinn til að laga vöru sína að eldra viðskiptamódeli Símans. Í Evrópu væri flutningsreglum beitt til að brjóta upp yfirburðastöðu, ekki til að styrkja hana. Féllist FST á kröfuna myndi það styrkja markaðsráðandi stöðu Símans en letja Sýn frá frekari fjárfestingu í nýrri tækni. Það væri misnotkun á reglu sem ætlað væri að vernda samkeppni.

(370) SE hefði fjallað um mögulegan markað fyrir vöndla fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu í nýlegri *ákvörðun nr. 24/2023 (Beiðni Símans um endurupptöku á sátt við SE)*. SE hefði talið sterkar líkur á því að unnt væri að skilgreina slíka markaði fyrir slíka vöru og þjónustu hér á landi.⁵⁶ Fjarskiptamarkaðir sem tilheyrðu vöndli fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu væru nátengdir og bæri því að líta til markaðsstyrks aðila á þeim mörkuðum í máli þessu. Þannig hlytu markaðir fyrir talsímaþjónustu, farsímaþjónustu, sértæka gagnaflutningsþjónustu, internettengingar og internetþjónustu að vera hluti af þeim samkeppnismarkaði sem líta bæri til. Allir þessir markaðir ættu það sammerkt að Síminn væri í ráðandi stöðu á þeim, en Sýn og Nova væru í öðru og þriðja sæti hvað markaðshlutdeild varðaði.

(371) Síminn væri því að líkindum markaðsráðandi á mörkuðum fyrir talsímaþjónustu, farsímaþjónustu, internettengingar og internetþjónustu og vöndla fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu í áskrift. Þá bæri að líta til annarra atriða eins og fjárhagslegs styrkleika Símans, breiddarhagkvæmni, aðgangshindrana, auk yfirburða á tengdum skilgreindum mörkuðum.

⁵⁶ Þá vísaði Sýn til *bráðabirgðaákvörðunar SE nr. 30/2023 (Kvörtun Nova yfir Símanum)*. Þar hefði SE einnig talið sterkar líkur fyrir að unnt væri að skilgreina sérstakan markað fyrir slíka vöndla, en ekki hefðu legið fyrir nýlegar upplýsingar um hlutdeild á mögulegum vöndlamarkaði m.v. tekjur. Fram hefði komið í máli SE að FST hefði frá árinu 2016 greint á milli annars vegar vöndla með interneti og hins vegar með interneti og sjónvarpi. Í *ákvörðun SE nr. 24/2023* hefði nánar verið greint frá þessum upplýsingum. Þær sýndu að hlutdeild Símans m.v. fjölda vöndla með internet- og sjónvarpsþjónustu hefði aukist á milli árána 2021 og 2022, þ.e. úr 64,9% í 67%. Vísbendingar væru um að Síminn hefði verið að styrkja stöðu sína á þessu sviði síðan 2022. Fram hefði komið hjá SE að Síminn væri með sterka stöðu á markaði fyrir slíka vöndla og skýrar vísbendingar um markaðsyfirráð Símans á því sviði. Hvað aðra fjarskipta- og sjónvarpsmarkaði varðaði væri staða Símans einnig í flestum tilvikum mjög sterk og sama ætti við um efnahagslegan styrk fyrirtækisins, auk þess sem fyrirtækið byggir yfir mikilli breidd í vöru- og þjónustuframboði.



(372) Um markaðsstyrk Símans fyrir markaði fyrir „pakkaáskriftir“ eða vöndla vísaðist einnig til töflu 38 í nýjustu tölfræðiskýrslu FST um fjarskiptamarkaðinn fyrir allt árið 2024. Þar kæmi fram að Síminn væri með lang stærstu hlutdeildina á markaði fyrir vöndla í lok árs 2024, eða 46,5%. Sýn og Nova fylgdu á eftir með annars vegar 27% og 24,9% hlutdeild. Hlutdeild yfir 40% fullnægði öllu jöfnu skilgreiningum um markaðsráðandi stöðu og umtalsverða markaðshlutdeild í skilningi samkeppnis- og fjarskiptalaga.

(373) Einnig skyldi haldið til haga að alveg frá 2015 hefðu Sýn og önnur fjarskiptafyrirtæki mátt þola margvísleg brot Símans á samkeppnis- og fjölmiðlalögum. Rauði þráðurinn í allri þessari samkeppnishamlandi hegðun hefði verið IPTV myndlyklakerfi Símans, sem hefði verið límið í lóðrétttri samþættingu Símans, hvort sem það væri við netlag eða innviðahlutann eða við þjónustu og efnishlutann. M.a. af þessum ástæðum hefði Sýn, í tæpan áratug þróað OTT sjónvarpslausn sem uppfyllti allar kröfur sem gerðar væru af þeim stjórnvöldum sem þessi mál hefðu komið til kasta hjá, sbr. ákvarðanir SE og FST, í von um að komast loksins undan samkeppnisoki Símans. Það væri því næsta fráleitt ef FST léði máls á að styrkja og viðhalda markaðsráðandi stöðu Símans með því að taka hinar yfirgripsmiklu og íþyngjandi kröfur Símans til greina.

6.2.1.7 Krafa Símans hvorki „eðlileg“ né „sanngjörn“ vegna samræmisskýringar við EES-rétt

(374) Í kafla 4.4 í andmælum Sýnar er að finna ítarlegan kafla sem ber heitið „*Innbyrðis samræmisskýring og skýring til samræmis við EES rétt*“ á bls. 26-37. Sýn segir að hafna beri flutningsréttarbeiðni Símans þar sem hún teljist hvorki eðlileg né sanngjörn þar sem tülka ber 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga til samræmis við EES-rétt. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið bæri að skýra íslensk lög til samræmis við EES-samninginn. Þegar litið væri þessarar túlkunarreglu og athugasemda við ákvæði VII. kafla fjölmiðlalaga væri ljóst að tülka bæri kaflann í heild sinni til samræmis við 31. gr. tilskipunar 2002/22/EB, og nú til samræmis við 114. gr. fjarskiptakóðans nr. 2018/1972/EB, sem tekinn hefði verið upp í EES-samninginn. Einnig lægi fyrir að stjórnvöldum á Íslandi bæri að „*taka tilhlýðilegt tillit til*“ dóma EFTA og ESB dómstólanna.

(375) Flutningsreglur íslenskra fjölmiðlalaga ættu sér stoð í EES-rétti, nú síðast í framangreindri 114. gr. Kóðans, sem innleidd hefði verið með breytingum á fjarskiptalögum. Sú skylda að tülka íslenskan rétt til samræmis við EES-rétt væri jafnframt lögð á stjórnvöld, sbr. 14. og 27. gr. laga um Fjarskiptastofu, sem skuldbinda stofnunina til alþjóðasamstarfs og samræmdrar túlkunar. Þetta skýringarsjónarmið væri ekki eingöngu afstaða Sýnar, heldur einnig álit Lagastofnunar HÍ.⁵⁷ Á bls. 40 í álitinu segði:

„Þá getur réttarframkvæmd Evrópuþingsmálsins, sem hefur þýðingu fyrir túlkun EES samningsins, einnig skipt máli. Í þessu sambandi þarf m.a. að gæta að því hvort flutningsreglurnar séu til þess fallnar að ná þeim skilgreindu markmiðum, sem bjuggu að baki setningu þeirra í ljósi núverandi stöðu á markaðnum ... Þá þarf að gæta þess að markmiðin séu lögmæt í skilningi EES réttar og séu skýrt skilgreind. Á sama grunni þarf

⁵⁷ Umrætt álit Lagastofnunar var hluti af úttekt Fjölmiðlanefndar á aðgengi almennings að sjónvarpsútsendingum, dags. 30. mars 2023.



að huga að því hvort flutningsreglurnar uppfylli kröfur um meðalhóf og gagnsæi.”
(leturbreyting Sýnar)

(376) Af dómi Evrópudómstólsins í máli C-87/19, *TV Play Baltic*, og ákvæðum fjarskiptakóðans frá 2018 leiddi skýr skylda til að meta nauðsyn og meðalhóf flutningsreglna með hliðsjón af öllum tiltækum dreifileiðum. Í framangreindum dómi segði í 44. mgr. að líta yrði til þess að rásin eða meginefni hennar væri aðgengilegt á netinu. Þá leiddi af undirliggjandi tilskipunum og dómaframingvæmd að sú leið sem væri *megin leið til að nota sjónvarpsefni* uppfyllti skilyrði flutningsreglnanna, þ.m.t. reglunnar um flutningsrétt. Þegar efni Sýnar væri aðgengilegt öllum landsmönnum með nettengingu, væri engin réttlætning fyrir því að leggja á íþyngjandi flutningsskyldu á tiltekið lokað kerfi. Slíkt væri augljóst brot á meðalhófsreglu. Í dómi *Hæstaréttar í máli nr. 489/2013* hefði sú skylda verið áréttuð að skýra bæri lög og reglur, að svo miklu leyti sem við ætti, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggðu og talið var nauðsynlegt að leita álits EFTA-dómstólsins til að tryggja samræmda túlkun.

(377) Með hliðsjón af þessu ætti að vera ágreiningslaust að skýra þyrfti íslensk lög til samræmis við EES-reglur og taka þyrfti tilhlýðilegt tillit til úrskurða Evrópudómstólsins. Við túlkun 1. mgr. 45. gr. væri óhjákvæmilegt að líta til tilgangs þess og samspils við önnur ákvæði laganna, einkum 44. gr., enda væri flutningsréttur skv. 45. gr. bara önnur hlið á sama peningi og flutningsskylda skv. 44. gr., eins og bent væri á í skýrslu Lagastofnunar. Grundvallaratriði væri að bæði fjölmiðlalög og fjarskiptalög væru sett til innleiðingar á evrópskum gerðum. Þetta væri staðfest í 63. gr. fjölmiðlalaga og 108. gr. fjarskiptalaga. Af þessu leiddi lögskýringarskylda sem lögfest væri í 3. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið.

(378) Þessi skylda fæli í sér að FST bæri að horfa til þess hvernig systurstofnanir á EES svæðinu hefðu túlkað og beitt sambærilegum ákvæðum við hliðstæðar aðstæður. Ákvörðun Ofcom í Bretlandi um að aflétta flutningsrétti, þ.e. „must-offer“ skyldu af SKY árið 2015, væri lykilfordæmi í þessu samhengi. Ákvörðunin hefði verið tekin á grundvelli sama evrópska regluverks og gildi hér á landi og hefði byggt á ítarlegri markaðsgreiningu sem leitt hefði í ljós að tilkoma og vöxtur OTT-dreifileiða hefði dregið verulega úr markaðsstyrk SKY og þar með úr þeirri hættu á samkeppnishamlandi hegðun sem kvöðinni, sem hefði verið lögð á árið 2010, hefði upphaflega verið ætlað að vinna gegn. Þá hefði einnig verið byggt á því að BT hefði þegar aðgang að hluta efnisréttarins, og þar með væri samkeppni tryggð. Í því máli sem hér væri til úrlausnar hefðu viðskiptavinir Símans aðgang að öllu efni Enska boltans og gott betur, um OTT lausn Sýnar.

(379) Skylda til alþjóðlegs samstarfs og samræmingar væri enn fremur ítrekuð í lögum um Fjarskiptastofu. Samkvæmt a-lið 2. mgr. 27. gr. skyldi stofnunin eiga samstarf við aðrar eftirlitsstofnanir á EES-svæðinu í þeim tilgangi að „koma á samræmdum eftirlitsháttum og samræmdri túlkun löggjafar“. Að sama skapi kvæði 28. gr. á um að stofnunin skyldi haga eftirliti sínu með tilliti til fyrirsjáanleika með því að tryggja „samræmdar eftirlitsaðgerðir“ og endurmeta þær með hliðsjón af „viðurkenndum viðmiðum um bestu framkvæmd.“ Að líta til rökstuddrar ákvörðunar Ofcom í máli sem hefði augljósa skírskotun til íslenskra markaðsaðstæðna væri beinlínis í samræmi við þessa lögboðnu skyldu. Flutningsréttur á



enskri tungu væri „*must-offer*“, þ.e. skylda til að leggja fram tilboð. Sýn hefði uppfyllt þá skyldu með tilboði um endursölu yfir OTT og verðskrá fyrir hana.

(380) Íslensk fjarskiptalöggjöf byggði á þeirri meginreglu að íþyngjandi kvaðir skyldu einungis lagðar á fyrirtæki að því marki sem nauðsynlegt væri til að bregðast við tilteknum samkeppnisvanda og að aflétta skyldi kvöðum þegar forsendur fyrir þeim væru brostnar. Þetta kæmi skýrt fram í IX. kafla fjarskiptalaga, sbr. 5. mgr. 44. gr. og 7. mgr. 46. gr., og reglugerð nr. 556/2023 um markaðsgreiningar, sbr. 11. (Samkeppnislög aðhald vegna stafrænnar þjónustu um internetið (OTT)) og 6. mgr. 21. gr. (Möguleg samkeppni). Þessi ákvæði legðu skýra skyldu á FST til að meta með virkum hætti hvort tilkoma OTT-lausna á íslenskum markaði hefði breytt þeim aðstæðum sem legið hefðu til grundvallar þegar ákvæðið um flutningsrétt hefði verið leitt í lög. Fordæmið í SKY málinu væri afar mikilvægt sem viðmið um hvernig slíkt mat færi fram í reynd og hvernig sambærileg eftirlitsstofnun hefði vegið og metið þessar breyttu markaðsaðstæður og tækninýjungar.

(381) Að öllu virtu væri ljóst að FST bæri, á grundvelli lögskýringarreglu 3. gr. laga nr. 2/1993, markmiða og ákvæða fjarskipta- og fjölmiðlalaga um framsýna reglusetningu og þeirrar skyldu sem á stofnuninni hvíldi um samræmda framkvæmd á EES-svæðinu, að líta til erlendra fordæma líkt og ákvörðunar Ofcom í SKY málinu. Slíkt fordæmi veitti ómetanlega innsýn í hvernig ætti að meta áhrif tækniþróunar á samkeppni og hvenær skilyrði væru fyrir hendi til að aflétta íþyngjandi kvöðum, eða eftir atvikum að leggja þær ekki á, sem ekki þjónustu lengur tilgangi sínum. Að hunsu slíkt fordæmi færi gegn markmiðum laganna um að stuðla að nýsköpun og virkri samkeppni á markaði sem væri í sífellri þróun.

(382) Í 114. gr. Kóðans kæmi fram að unnt væri að leggja á flutningsskyldu þegar:

„a significant number of end-users of such networks and services use them as their principal means to receive radio and television broadcast channels. Such obligations shall be imposed only where they are necessary to meet general interest objectives defined by each Member State and shall be proportionate and transparent.“

(383) Í inngangsorðum tilskipunarinnar segði um þetta í íslenskri þýðingu:

„Af framangreindu má ráða að flutningsreglunum er ætlað að vera beitt þegar verulegur hluti viðskiptavina notar viðkomandi flutningsleið sem megin leið til að taka á móti sjónvarpsútsendingum, með meðalhófi, þær skuli vera eðlilegar og nauðsynlegar og þær skuli vera gagnsæjar og í samræmi við skýrt skilgreind alþjónustumarkmið. Þá skuli reglurnar vera með þeim hætti að í þeim felist nauðsynlegur hvati fyrir skilvirka fjárfestingu í innviðum.“ (leturbreyting Sýnar)

(384) Af framangreindu leiddi að við túlkun á 45. gr. fjölmiðlalaga væri jafnframt nauðsynlegt að líta til systurákvæðis hennar í 44. gr. um flutningsskyldu. Í c-lið 1. mgr. 44. gr. væri sú skylda bundin því skilyrði að „*umtalsverður hluti notenda í landinu eða á tilteknu landsvæði nýti sér viðkomandi fjarskiptanet til að taka á móti sjónvarpsútsendingum*“. Þótt þetta skilyrði væri ekki orðrétt tekið upp í 45. gr. væri óhjákvæmilegt við samræmisskýringu að líta svo á að löggjafinn hefði ætlað reglunum að tryggja aðgang um dreifikerfi sem hefðu



raunverulega þýðingu og svo verulega útbreiðslu hjá neytendum að það teldist meginleið til að taka á móti sjónvarpsútsendingum. Samkvæmt könnun Maskínu frá 2024 hefðu yfir 70% íslenskra heimila notað OTT lausnir á þeim tíma til að nálgast sjónvarpsefni. Þegar efni Sýnar væri aðgengilegt öllum landsmönnum með nettengingu, væri engin réttlætning fyrir því að leggja á íþyngjandi flutningsskyldu á tiltekið lokað kerfi. Slíkt væri augljóst brot á meðalhófsreglu.

(385) Að skylda Sýn til að veita aðgang að sjónvarpsefni, sem aðeins brot notenda styddist við, t.d. hinar ýmsu íþróttir sem sýndar væru á íþróttarásum Sýnar, þjónaði augljóslega ekki þeim almannahagsmunum sem lögunum væri ætlað að vernda. Dómaframkvæmd í Evrópu og fordæmi styddu eindregið málatilbúnað Sýnar, sbr. m.a. framangreindan *dóm Evrópudómstólsins í máli TV Play Baltic*, þar sem komist hefði verið að þeirri niðurstöðu að meta hefði þurft meðalhóf og nauðsyn flutningsskyldu með tilliti til allra dreifileiða. Einnig hefði þurft að skoða þætti eins og landfræðilega dreifingu notenda, þá staðreynd að rásinni væri endurvarpað ódulkóðuð, og að rásin eða meginefni hennar væri aðgengilegt ókeypis á netinu og í gegnum jarðdreifikerfi. Niðurstaða dómstólsins í Litháen hefði, m.a. með skírskotun til þessarar leiðbeiningar Evrópudómstólsins, að ekki væru málefnaleg rök til að leggja á flutningsskyldu. Þá væri umrætt sjónvarpsefni aðgengilegt án endurgjalds vegna skýrs lagaákvæðis þar um, en ekki á grundvelli ákvörðunar stjórnvalds.

(386) Í máli C336/07 (Kabel Deutschland) hefði dómurinn talið að það yrði að líta til þess „markmiðs að tryggja fjölræði sjónvarpsþjónustu sem almannahagsmunamarkmið og er hluti af menningarstefnu sem miðar að því að tryggja tjáningarfrelsi ólíkra hópa ...“. Þá hefði dómstóllinn vísað til þess að flutningsreglurnar: „eigi ekki sjálfkrafa að fylgja öllum rásum sama rekstraraðila, heldur eingöngu þeim sem þjóna markmiðinu.“ Einnig segði að „þó ber landsdómnum að meta sérstaklega hvort efnahagslegar afleiðingar séu óeðlilegar.“ Í þessu máli hefði verið lagt til grundvallar að hliðrænt kapalkerfi uppfyllti síðastgreinda skilyrðið, þ.e. skilyrðið um umtalsverða útbreiðslu, þar sem um 57% þýskra heimila notuðu það, og væri það því útbreiddasta móttökuformið.

(387) Samkvæmt framangreindum dómafordæmum og tilskipunum mætti álykta að við heildstætt mat á flutningsrétti, sem væri hin hliðin á flutningsskyldu sbr. álit Lagastofnunar, bæri að líta til allra dreifileiða, þ.m.t. dreifingar á netinu, og jafnframt leggja til grundvallar að megin dreifileiðin og sú útbreiddasta væri fullnægjandi í skilningi flutningsreglnanna í heild sinni. Í því skyni að kanna hver væri megin dreifileið hjá íslenskum sjónvarpsnotendum hefði Sýn óskað eftir að óháður aðili, Prósent, gerði skoðanakönnun þar um. Í niðurstöðum Prósent, frá því um miðjan júlí 2025, kæmi fram að OTT og vefstreymi (í gegnum öpp, vefstreymi og/eða vefsíður sjónvarpsstöðva) væru mest notuðu leiðirnar til að horfa á sjónvarpsefni. Um 77% svarenda sem afstöðu hefðu tekið hefðu sagst nota OTT og vefstreymi þjónustur vikulega eða oftár, þar af 41% daglega. Til samanburðar hefðu aðeins um 40% sagst nota IPTV að minnsta kosti vikulega en 47% aldrei.

(388) Þá benti Sýn á að þjónustusamningur milli RÚV og menntamálaráðuneytisins vegna 2024-2027 virtist taka mið af þessum breytta veruleika. Þar segði í 8. mgr. sem fjallaði um dreifikerfi:



„Ríkisútvarpið skal miða við að dreifing sjónvarps- og hljóðvarpsefnis nái til að minnsta kosti 99,8% heimila í landinu með fjölbreyttum dreifileiðum. Ríkisútvarpið mun á samningstímanum leggja af langbylgjukerfið og halda áfram uppbyggingu FM kerfisins sem komi í stað hins fyrrnefnda fyrir öryggisútsendingar. Ríkisútvarpinu er heimilt að semja við þriðja aðila um leyfi til að dreifa efni þess, að hluta eða í heild. Ríkisútvarpið mun fyrir lok samningstímans miðla sjónvarps- og útvarpsdagskrá sinni, bæði línulegri og ólínulegri, til íslenskra ríkisborgara sem búsettir eru erlendis með stafrænum lausnum sem tryggja aðgang án þess að gengið sé á hlut réttahafa.“ (leturbreyting Sýnar)

(389) Af þessu mætti ljóst vera að RÚV gæti uppfyllt skyldur sínar varðandi dreifingu með fjölbreyttum dreifileiðum, þ.m.t. um stafrænar lausnir á borð við OTT. Myndi það skjóta verulega skökku við ef ríkari kröfur væru gerðar til einkarekinna fjölmiðlaveitna.

(390) Þá kemur fram hjá Sýn:

„Það þarf því ekki frekari vitnanna við. **Í samræmi við framangreinda dómaframkvæmd og undirliggjandi tilskipanir verður FST að leggja til grundvallar við túlkun á 1. mgr. 45. gr. fml., að netsjónvarpsleið ... sem Sýn býður upp á, sem hefur útbreiðslugetu upp á 99% og er notuð sem meginflutningsleið af um 77% Íslendinga, sé fullnægjandi dreifileið til að uppfylla skyldur sem leiða má af flutningsréttarákvæði 45. gr. fml. þegar af þessari ástæðu getur krafa Símans hvorki talist sanngjörn né eðlileg í skilningi ákvæðisins.**“ (leturbreyting Sýnar)

(391) Þá segir Sýn að af ofangreindum dómafordæmum og tilskipunum mætti einnig draga fjölmargar aðrar ályktanir og ljóst væri að flutningsreglur fjölmiðlalaga, þ.m.t. ákvæði 1. mgr. 45. gr. um flutningsrétt, væru háðar margvíslegum takmörkunum, þ.e.:

1. Flutningsrétturinn þarf að þjóna markmiðum um fjölræði og menningarpólítík.
2. Enginn sjálfkrafa flutningsréttur.
3. Þrengjandi lögskýring, meðalhófsreglan og tækniþróun.
4. Reglurnar þurfa að fela í sér nauðsynlegan hvata fyrir skilvirka fjárfestingu í innviðum.
5. Flutningsrétturinn afmarkast við stærri og þjóðhagslega mikilvæga viðburði.

(392) Í næstu köflum hér að neðan verður nánari grein gerð fyrir þessum málsástæðum og sjónarmiðum Sýnar.

6.2.1.8 Flutningsrétturinn þarf að þjóna markmiðum um fjölræði og menningarpólítík

(393) Sýn segir að flutningsrétturinn þurfi að þjóna því markmiði að tryggja fjölræði sjónvarpsþjónustu sem almannahagsmunamarkmið og væri hluti af menningarstefnu sem miðaði að því að tryggja tjáningarfrelsi ólíkra hópa, svo notað væri orðalag úr dómafordæmi. Þetta rímaði vel við markmið flutningsreglnanna eins og þeim væri lýst í skýringum með frumvarpi til fjölmiðlalaga, en þar segði:

„Við útfærslu flutningsreglna í frumvarpi þessu var m.a. litið til hinna ólíku fyrirmynda í Evrópu og Bandaríkjunum. Var litið til Evrópu vegna þess markmiðs að flutningsskylda geti aukið fjölbreytni í fjölmiðlum og hafi menningarlegt gildi.“ (leturbreyting Sýnar)



„Að baki ákvæði þessu búa menningarpólítísk sjónarmið, m.a. um vernd íslenskrar tungu. Ákvæðið tekur jafnt til dagskrár íslenskra fjölmiðlaþjónustuveitenda sem og erlendra dagskráa enda sé dagskráin með íslensku tali eða texta. Ákvæðið er þannig byggt á málefnalegum og veigamiklum sjónarmiðum um vernd margbreytileika ólíkra tungumála og útfærslan jafnframt talin standast kröfur EES-samningsins.“ (leturbreyting Sýnar)

(394) Af þessu leiddi að löggjafinn hefði sérstaklega tekið fram að útfærsla á flutningsreglunum þyrfti að standast kröfur EES-samningsins. Einnig að menningarpólítísk sjónarmið réðu ferð og að markmiðið væri að flutningsskylda gæti aukið fjölbreytni í fjölmiðlum og hefði menningarlegt gildi.

(395) Við heimfærslu á þessu yfir á fyrirbyggjandi mál og kröfugerð Símans væri einsýnt að helst kæmi til álita að útsendingar á fréttum og fréttatengdu efni sjónvarpsstöðvarinnar Sýnar félli undir flutningsréttarreglurnar, sem þó teldust tæmdar með tilboði um endursölu yfir OTT. Réðist það einkum af því að stöðin héldi úti öflugri fréttþjónustu. Af þessum sökum hefði Sýn léð máls á að fallast á flutningsskyldu á sjónvarpsstöðinni gegn eðlilegu endurgjaldi í samræmi við reglurnar. Í reynd myndi slíkt fela í sér ríkari aðgang en rúmaðist undir markmiði reglnanna, þar sem á sjónvarpsstöðinni Sýn væri meiri hluti efnisins afþreyingarefni sem ekki væri unnt með sama hætti að heimfæra undir almannahagsmuni.

(396) Mun langsóttara væri að undir reglurnar féllu sjónvarpsútsendingar frá hvers kyns íþróttaviðburðum, öðrum en landsleikjum og öðrum slíkum stórviðburðum. Yrði að telja að vísan til íþróttafnis í skilningi 45. gr., með hliðjón af almannaðjónustumarkmiðum, afmarkaðist við útsendingu slíkra stórviðburða og eftir atvikum úrslitaleikjum í deildarkeppnum.

6.2.1.9 Enginn sjálfkrafa flutningsréttur

(397) Þá sagði Sýn að í framangreindu máli Kabel Deutschland hefði dómstóllinn vísað til þess að flutningsreglurnar „eiga ekki sjálfkrafa að fylgja öllum rásum sama rekstraraðila, heldur eingöngu þeim sem þjóna markmiðinu.“ Til samanburðar næði krafa Símans til opnu sjónvarpsútsendingarinnar Sýn og læstu sjónvarpsútsendinganna Sýn Sport, Sýn Sport 2, Sýn Sport 3, Sýn Sport 4, Sýn Sport 5, Sýn Sport Ísland, Sýn Sport Ísland 2, Sýn Sport Viaplay, auk íþróttadagskrárliða sem féllu undir áskriftina Sýn Sport Ísland og Sýn Sport Allt en teldust ekki fylla heila dagskrá. Eins og kröfugerð Símans væri háttáð væri einsýnt að krafan væri ekki nægilega sérgreind, hún næði til allra sportrása Sýnar, auk sjónvarpsstöðvarinnar Sýn, óháð þeim markmiðum sem flutningsréttarreglunum væri ætlað að þjóna. Meðal annars af þessari ástæðu einni bæri að hafna kröfugerðinni.

6.2.1.10 Þrengjandi lögskýring, meðalhófsreglan og tækniþróun

(398) Sýn segir að flutningsréttaregla 45. gr. fjölmiðlalaga væri verulegt inngríp í samningsfrelsi og eignarrétt, sem varinn væri af 72. gr. stjórnarskrárinnar. Slík ákvæði bæri því að skýra þröngt. Ákvörðun FST um að skylda Sýn til að veita flutningsrétt á myndlyklakerfi Símans væri íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem skerti stjórnarskrárvarin réttindi Sýnar. FST



hefði í fyrri ákvörðunum staðfest meginregluna um þrönga lögskýringu, sbr. sér í lagi ákvörðun PFS nr. 19/2012 (RÚV málið), þar sem m.a. segði:

„Við túlkun umræddra ákvæða verður að beita þröngri lögskýringu og verður því ekki annað talið, út frá skýrum ákvæðum laganna, lögskýringargögnum og almennum lögskýringarsjónarmiðum, en að beiðni verði að koma fram af hálfu þess sem óskar aðgangs, að dreifikerfi eða efni. Um er að ræða íþyngjandi ákvæði enda fela þau í sér rétt aðila til að aðgangs að eignum gagnaðila sem telja verður að njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrár ..., sbr. 1. mgr. 72. gr. hennar. Gegn staðfastri neitun RÚV, sem ekki hefur verið véfengd með beinum hætti af hálfu Vodafone, um að hafa óskað aðgangs að dreifikerfi Vodafone til flutnings á sjónvarpsdagskrá getur ekki komið til endurgjalds og viðeigandi kostnaðargreiningar á grundvelli 47. gr., sbr. 1. mgr. 44. gr. laganna.“ [undirstrikun Sýnar]

(399) Með gagnályktun mætti skilja þessa afstöðu svo, að þegar beiðni kæmi fram um flutningsrétt, að opinni dagskrá í það minnsta, þyrfti endurgjald að koma fyrir. Einnig staðfesti FST þarna sjónarmið um að allar skerðingar á eignaréttindum þyrfti að skýra þröngt.

(400) Slík ákvörðun yrði auk þess að standast kröfur meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga. Samkvæmt henni bæri að velja það úrræði sem vægast væri til að ná lögmætu markmiði. Í þessu tilviki væri OTT-lausnin augljóslega vægara úrræði en sú kostnaðarsama og tæknilega flókna aðlögun sem fylgdi því að tengjast eldra myndlyklakerfi Símans. Þar sem vægara úrræði væri fyrir hendi væri engin nauðsyn sem réttlætti íþyngjandi inngrip. Beiting 45. gr. fjölmiðlalaga yrði þannig að taka mið af tækniþróun.

(401) Lögin hefðu verið sett 2011 en veruleikinn árið 2025 væri gjörbreyttur. OTT hefði þá verið skammt á veg komin og IPTV lausnir verið ráðandi. Löggjöf yrði að túlka í ljósi þeirra tæknilegu og samfélagslegu aðstæðna sem ríktu á hverjum tíma. Eins og fram kæmi í gögnum málsins, þ. á m. Í skýrslu Fjölmiðlanefndar hefðu OTT lausnir nú tekið yfir og væru notaðar af yfirgnæfandi meirihluta heimila. Ný lög um fjarskipti og um Fjarskiptastofu endurspegluðu þennan nýja veruleika og legðu áherslu á tæknihlutlausar lausnir og nýsköpun. Nýleg reglugerð nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta legðu einnig t.a.m. áherslu á tæknihlutleysi og nauðsyn þess að greiða fyrir umskiptum úr eldri tækniþróun. Krafa Símans ynni gegn þessum skýru markmiðum. Sjálfvirk beiting ákvæðis frá 2011, án tillits til þessarar grundvallarbreytingar, væri í andstöðu við lögskýringu til samræmis við tækniþróun og meðalhóf.

6.2.1.11 Reglurnar þurfa að fela í sér nauðsynlega hvata fyrir skilvirka fjárfestingu í innviðum

(402) Breytingunni, sem boðuð hefði verið með tilkynningu til Símans þann 30. maí sl., hefði verið ætlað að færa högun sjónvarpsdreifingar Sýnar í nútímalegra horf og til samræmis við alþjóðlega þróun. Með nýtingu á tækninni gætu OTT aðilar selt beint til neytenda framhjá sjónvarpsdreifingu fjarskiptafyrirtækja með tilheyrandi samkeppnislegu aðhaldi. Þessi þróun hefði þegar verið hafin þegar Sýn hefði gert sáttina við SE vegna kaupa á 365 miðlum, sbr. ákvörðun nr. 42/2017, og að SE hefði litið á hana sem jákvæða þróun, sbr. það sem segði í 6. mgr. a. í forsendum ákvörðunarinnar:



„Vodafone er gert skylt að selja nýjum og smærri keppinautum mikilvægar sjónvarpsrásir í heildsölu (t.d. Stöð2 og Stöð2 Sport). Með þessu er þeim gefinn kostur á að bjóða upp á pakka af fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu og með því auka samkeppni með árangursríkum hætti. Geta þeir hvort heldur sem er keypt sjónvarpsrásir einvörðungu, eða til viðbótar heildsöluaðgang að dreifingu á kerfum Vodafone og aðra stoðþjónustu. Þannig geta nýir og smærri aðilar valið hvort þeir dreifa sjónvarpsefni um eigin kerfi (t.d. með opnu dreifikerfi á sjónvarpi um Internetið (e. Over the top, OTT)) eða kaupa jafnframt dreifingarþjónustu af t.d. Vodafone. Framangreint felur í sér miklar og jákvæðar breytingar á markaðnum. Keppinautum Vodafone hefur ekki áður boðist slíkur heildsöluaðgangur og er hann til þess fallinn að skapa þeim umtalsverð sóknarfæri og auka þar með samkeppni til hagsbóta fyrir almenning. Skilyrðin sem gilda gagnvart Vodafone eru einnig þannig úr garði gerð að þau eiga að skapa raunhæfa möguleika í aukinni samkeppni milli dreifikerfa á sjónvarpi. Nýir aðilar geta nú stigið fram og boðið upp á nýja valkosti í samkeppni við hefðbundið form á dreifingu sjónvarps hér á landi. Stuðlar þetta að meiri framþróun en ella á bæði fjölmiðla- og fjarskiptamörkuðum.“
[undirstrikun Sýnar]

(403) Síminn væri ekki „nýr“ aðili í skilningi sáttarinnar. Sýn væri hins vegar skuldbundin til þess að tryggja nýjum aðilum að sáttinni heildsölu möguleika. Hefði Sýn sérstaklega þróað OTT lausn til þess að verða við þessu [...]. Í þessum tilgangi væri Sýn að útfæra sérstök forritunarskil til þess að uppfylla skyldur sínar, og kostaði til þess fjármagni og mannafla.

(404) Þróunin á OTT lausnum (netsjónvarpi) hefði rétt verið hafin þegar fjölmiðlalög hefðu verið sett á árinu 2011. Engu að síður hefði í athugasemdum með frumvarpinu verið fjallað um slíkar lausnir og þar m.a. tekið fram að eðli netsjónvarps væri að takmarka ekki val neytenda við samninga fjölmiðlaþjónustuveitenda og fjarskiptafyrirtækja og vandamál, sem reynt væri að leysa með flutningsskyldu og flutningsrétti yrðu ekki til staðar og aðgangspröskuldur fjölmiðlaþjónustuveitenda inn á markaðinn lækkaði einnig verulega.

(405) Af þessu leiddi, að í ljósi síaukinnar útbreiðslu OTT lausna (netsjónvarps), væru vandamálin sem reynt væri að leysa með reglum um flutningsreglum einfaldlega ekki lengur til staðar. Því væri engin þörf á að mæla fyrir um heildsölu kvöð eða flutningsrétt. Eftir stæði, að fjölmiðlaveitur eins og Sýn þyrftu að fjárfesta í forritunarskilum og annarri þróun hlutaðeigandi apps. Kvöð um flutningsrétt væri því ekki einungis óþörf heldur ylli hún kostnaði og óhagræði, sem drægi úr nauðsynlegri framþróun og nýfjárfestingu fjölmiðlaveitunnar í því appi sem nýtt væri til að veita aðgang að netsjónvarpi og framsækinni OTT lausn.

6.2.1.12 Flutningsrétturinn afmarkast við stærri og þjóðhagslega mikilvæga viðburði

(406) Þá kemur fram í máli Sýnar að túlka beri 1. mgr. 45. gr. um flutningsrétt þröngt, þ.m.t. þann hluta ákvæðisins er varðaði „útsendingu á ákveðnum viðburðum sem ekki fyllti heila dagskrá [...], svo sem íþróttar- eða listviðburðum.“ Lagarök fyrir þeirri niðurstöðu að ákvæðið afmarkaðist við stærri og þjóðhagslega mikilvæga viðburði, en tæki ekki til stakra leikja í deildarkeppnum, byggðist á markmiðsbundinni túlkun laganna, með hliðsjón af lögskýringargögnum og afleiddri löggjöf.



(407) Í VIII. kafla laganna, sem bæri yfirskriftina „*Takmörkun á einkaréttindum yfir myndefni*“, væri að finna 48. gr. um aðgang almennings að myndmiðlun frá þýðingarmiklum viðburðum. Þótt ákvæðið fjallaði um aðgang almennings án sérstaks endurgjalds, en 45. gr. um flutningsrétt fjarskiptafyrirtækja gegn gjaldi, lytu bæði ákvæðin að því að takmarka einkaréttindi rétthafa í þágu almannahagsmuna og aðgangs. Sú staðreynd að löggjafinn teldi þörf á sérstöku og íþyngjandi ákvæði til að tryggja aðgang að viðburðum sem hefði „*verulega þýðingu í þjóðfélaginu*“ benti til þess að hugtakið „ákveðnum viðburðum“ í 45. gr. ætti við um viðburði af svipuðum toga. Það væri óeðlilegt ef flutningsréttur skv. 45. gr. væri almennt talinn ná yfir alla staka íþróttaleiki á meðan mun þrengri og afmarkaðri heimild þyrfti til að tryggja almenningi aðgang að allra mikilvægustu viðburðunum skv. 48. gr. Því bæri að túlka „ákveðna viðburði“ í 45. gr. sem viðburði sem hefðu afmarkað og almennt gildi.

(408) Vilji löggjafans, eins og hann birtist í lögskýringargögnum með lögnum, styddi einnig þessa niðurstöðu. Markmið flutningsreglnanna sneri m.a. að því að koma í veg fyrir að rétthafar gætu notað einkarétt að lykilefni til að útiloka samkeppni á fjarskiptamarkaði. Einstaka leikir í deildarkeppnum hefðu sjaldnast slík áhrif á markaðinn í heild, ólíkt stórum mótum eða landsleikjum sem gætu verið lykilatriði í framboði fjölmiðlaveitu. Í sérstöku athugasemdum með 45. gr. frumvarpsins kæmi fram að ákvæðið um staka viðburði væri sett til að koma „í veg fyrir að einstakir fjölmiðlaþjónustuveitendur skilgreindu tiltekið vinsælt sjónvarpsefni sem viðburð (sérstakan dagskrárlíð) til að komast fram hjá flutningsreglunum.“ Áherslan á „vinsælt“ sjónvarpsefni styddi þá túlkun að ákvæðið ætti við um efni sem hefði sérstakt og almennt aðdráttarafl, en ekki hvern einstaka deildarleik.⁵⁸

(409) Með hliðstæðri lögskýringu takmarkaðist flutningsrétturinn því við þá viðburði sem hefðu sérstaka og almenna þýðingu og vektu áhuga breiðs hóps almennings, umfram þá sem að jafnaði fylgdust með viðkomandi íþrótt eða listgrein. Hefðbundnir og stakir leikir í deildarkeppnum féllu því ekki þar undir, enda almennt með lítið áhorf. Þaðan af síður féllu þar undir jaðaríþróttir sem urmull væri af á íþróttastöðvum Síonar Sport. Síndi ofangreint hversu fráleitt væri að samþykkja flutningsrétt á öllum sport rásum Síonar. Gæti svo rúmur flutningsréttur grafið undan hvata til að fjárfesta í sýningarréttinum, héraendis sem erlendis, sem gætu að endingu leitt til minna framboðs. Þrengri túlkun á flutningsréttinum, sbr. sem gæti að endingu leitt til minna framboðs. Þrengri túlkun á flutningsréttinum, sbr. umfjöllunina hér að framan, samræmdist betur meðalhófi og þeim almannahagsmunum sem lögnum væri ætlað að vernda án þess að ganga of nærri eðlilegri samkeppni á markaði.

(410) Sýn segir að eina efnið sem hugsanlega gæti orðið andlag flutningsréttar væri annars vegar sjónvarpsútsendingar á fréttum og fréttatengdu efni í opinni dagskrá og hins vegar sjónvarpsútsendingar frá leikjum landsliðs Íslands í vinsælustu íþróttagreinunum, auk

⁵⁸ Sýn vísaði einnig til reglugerðar nr. 1290/2016, um útsendingu stuttra myndskaiða frá viðburðum sem vekja mikinn áhuga almennings. Reglugerðin væri m.a. sett með stoð í 6. og 7. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga og veitti því mikilvæga vísbendingu um túlkun hugtaka innan greinarinnar. Í 2. gr. hennar væri að finna skilgreiningu á því hvað teldist viðburður sem vakti mikinn áhuga almennings. Þar segði: „*Með viðburðum sem vekja mikinn áhuga almennings er átt við viðburði sem hafa fréttagildi að mati þeirrar fjölmiðlaveitu sem óskar eftir afnotaleyfi, höfða til margra og eru jafnframt áhugaverðir fyrir aðra en þá sem að jafnaði fylgjast með viðburðum af sama tagi.*“ (leturbreyting Síonar)



sjónvarpsútsendinga frá úrslitaleikjum í deildarkeppnum hér á landi og eftir atvikum erlendis, sem vektu sérstakan áhuga alls almennings, en ekki eingöngu áhuga þeirra sem öllu jafna fylgdust með viðkomandi deildum. Þá kæmi til álita að úrslitaleikur í Meistaradeild Evrópu í knattspyrnu gæti orðið andlag flutningsréttar.

6.2.1.13 Krafa Símans hvorki „eðlileg“ né „sanngjörn“ vegna meginreglunnar um að hið meira feli í sér hið minna

(411) Sýn segir að hafna beri flutningsréttarbeiðni Símans þar sem hún teljist hvorki eðlileg né sanngjörn þar sem líta beri til meginreglunnar um að hið meira feli í sér hið minna. Sú OTT-lausn sem Sýn byði fram væri mun umfangsmeiri en sú línulega dreifing sem krafa Símans einskorðaðist við. OTT-lausnin fæli í sér aðgang að bæði línulegum og ólínulegum dagskrárliðum á fjölbreyttari tækjum og yfir öll fjarskiptanet. Krafa Símans lyti hins vegar aðeins að línulegu útsendingunum og það á einu tilteknu og tæknilega afmörkuðu kerfi. Samkvæmt almennri lögskýringarreglu fæli hið meira í sér hið minna. Þar sem Sýn veitti nú aðgang að öllu sínu efni, línulegu sem ólínulegu, með tæknilega víðtækari hætti, yrði að telja að félagið hefði þegar uppfyllt allar sanngjarnar kröfur sem unnt væri að leiða af 45. gr. laganna.

(412) Sú skylda sem mælt væri fyrir um í ákvæðinu gæti ekki með sanngirni verið túlkuð svo vítt að hún fæli í sér rétt fyrir fjarskiptafyrirtæki til að krefjast aðgangs eftir nákvæmlega þeirri tæknilegu útfærslu sem það kysi, þegar aðrar og betri leiðir stæðu til boða. Meðal annars af þessari ástæðu væri það mat Sýnar að lagaskilyrði bresti fyrir FST að mæla fyrir um flutningsrétt.

6.2.1.14 Mótsagnarkenndur málflutningur Símans

(413) Að sögn Sýnar væri málalíbúnaður Símans í málinu í hrópandi mótsögn við fyrri afstöðu félagsins, sem og nýlegar yfirlýsingar. Síminn hefði sjálfur talið flutningsreglurnar úreltar, sbr. eftirfarandi sjónarmið félagsins í *ákvörðun FST nr. 10/2021 (Krafa Símans um aðgang að Viaplay)*:

„Sé tekið mið af áliti fjölmiðlanefnar og túlkun dómstóla ESB, er að mati Símans augljóst að ákvæði 44. og 45. gr. fjölmiðlalaga eru andstæð reglum ESB réttar ... „⁵⁹

Í þessu samhengi vil ég áréttta að Síminn [hefur] boðið allt efni sitt yfir hið opna internet árum saman, án nokkurra tengsla við fjarskiptanet. Jafnvel OTT myndlykillinn, sem er ekki fjarskiptakerfi frekar en Apple TV myndlykill og sem má tengja við hvaða opnu internetveitu sem er er meira að segja löngu orðinn óþarfur. Fjarskiptastofa er val upplýst um stöðu þessara mála en heldur hins vegar áfram að tengja Símann við þessar flutningsreglur, sem skv. Svori þínu gilda ekki um Viaplay.“⁶⁰

(414) Og áfram segði Síminn í erindi vegna máls sem lokið hefði með ákvörðun PFS nr. 27/2019 (Ítrekað brot Símans gegn bannákvæði 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga):

⁵⁹ Umfjöllun þessi kemur fram á bls. 10 í umræddri ákvörðun FST.

⁶⁰ Umfjöllun þessi kemur fram á bls. 2 í umræddri ákvörðun FST.



„Varðandi rannsóknarskyldu fjölmiðlanefndar á nauðsyn þess að halda úti flutningsreglum er áhugavert að slíkt mat hafi aldrei farið fram. Það er því ekki vitað hvort nokkur þörf er á þessum kvöðum og mögulega einungis verið að viðhalda regluverki regluversins vegna?“ [leturbreyting Sýnar]

(415) Eitt dæmið um mótsagnir í málatilbúnaði Símans væri að finna í viðtali sem birst hefði við forstjóra félagsins þann 16. júlí sl., en þar hefði komið fram að áhorf á raunveruleikabætti mældist jafnvel með mun meira áhorfa en stórir fótboltaleikir. Græfi þessi yfirlýsing undan öllum málatilbúnaði Símans um að aðgangur að íþróttafni væri með einhverjum hætti ómissandi. Þvert á móti, miðað við þennan málatilbúnað, gæti Sýn kallað eftir flutningsrétti á þessum vinsælu raunveruleikabáttum, sem væru greinilega mun vinsælla efni en t.a.m. Enski boltinn. Raunar hefði forstjóri Símans nú bætt um betur og sagt Enska boltann *ekki ómissandi þátt* í rekstri félagsins. Þessi grundvallar mótsögn í málflutningi Símans, þar sem félagið bæri fyrir sig réttindi og reglur eftir því sem hentaði þröngum viðskiptahagsmunum hverju sinni, veikti mjög trúverðugleika kröfu félagsins.

6.2.1.15 Sjónarmið Sýnar um endurgjald vegna flutningsréttarbeiðni Símans

(416) Sýn segir að þrátt fyrir að einungis mjög takmarkað vöruframboð Sýnar gæti verið undirorpið flutningsrétti (undanskilið væri allt ólínulegt efni og stærstur hluti línulegs efnis Sýnar) hefði Síminn komið með tillögur og FST virst ljá máls á hugmyndum sem fælu í sér að brjóta upp vöndul Sýnar til þess að geta verðlagt það efni sem bæri flutningsrétt á grundvelli „ímyndaðs smásöluverðs.“

(417) Sýn teldi fyrir það fyrsta engin rök fyrir að brjóta upp vöndul eða fallast á flutningsrétt á stökum rásum, enda byggði uppsetning vöruframboðsins á Norrænum fyrirmyndum. Mætti þar nefna Viaplay, TV2 NO, TV2 DK og TV4 SE. Þar væri línulega efnið alls staðar byggt ofan á ólínulega efnisveitu, enda væru mörkin á milli ólínulegs og línulegs efnis að riðlast. Fengist með engu móti séð, hvers vegna FST á Íslandi, eins systurstofnana sinna á Norðurlöndum, ætti að fallast á íþyngjandi inngrip í vöruframboð af þessu tagi, enda byggðu öll Norðurlönd á sömu undirliggjandi efnisreglum, tilskipunum og dómaframkvæmd þegar kæmi að flutningsreglunum. Þar að auki teldi Sýn skýra lagastoð skorta fyrir slíkri ákvörðun.

(418) Sú hugmynd að brjóta upp vöndulinn og ákvarða heildsöluverð fyrir þann hluta vönduls Sýnar sem lyti flutningsrétti með því að búa til „ímyndað smásöluverð“ og veita af því afslátt skorti fullnægjandi lagastoð og bryti í bága við grundvallarreglur um meðalhóf, gagnsæi og fyrirsjáanleika í stjórnslu. Aftur á móti væri aðferð byggð á kostnaðarviðmiðun að viðbættri hæfilegri álagningu í fullu samræmi við lagaheimildir og viðurkennda aðferðafræði á fjarskiptamarkaði. Orðalag síðari kostsins í 3. mgr. 47. gr. (retail-minus) væri afdráttarlaus. Miða skyldi við „því verði sem fjölmiðalveitan býður notendum sínum sjálf.“ Sýn byði ekki upp á stakar íþróttarásir í smásölu; varan væri seld sem hluti af vöruvöndlinum „SÝN+ og Allt Sport“ eða eftir atvikum „SÝN+ og Sport Ísland“. Þar af leiðandi væri ekkert raunverulegt smásöluverð til staðar sem unnt væri að miða við. Sú aðgerð að búa til „ímyndað“ smásöluverð rúmaðist því ekki innan lagaheimildarinnar. Um væri að ræða verulega íþyngjandi ákvörðun sem fæli í sér að stjórnvald ákvæði í reynd vöruframboð og smásöluverðlagningu einkafyrirtækis.



(419) Ef til yrði eitthvað verð, annað en fyrirbyggjandi heildsöluverð Sýnar, á heildsölustigi milli Símans og Sýnar þá yrði ljóst að smásöluverðskrá Sýnar myndi þurfa að taka mið af því. Síminn myndi annars vera í þeirri stöðu að sitja einn að vöru sem væri frábrugðin vöruframboði Sýnar. Sýn myndi eðli málsins samkvæmt þurfa að bregðast við þeirri stöðu á smásöluverkaði til þess að tryggja samkeppnisstöðu sína og um leið og slíkt kæmi upp. Myndi Sýn þ.a.l. þurfa að endurselja þá vöru til allra annarra aðila að sátt Sýnar til að tryggja jafnræði. M.ö.o. væru öll inngríp í verðlagningu, sem miðuðu að því að brjóta upp vöndul og byggja á ímynduðu smásöluverði í reynd ákvörðun um smásöluverð á þjónustu Sýnar.

(420) Á hinn bóginn kvæði 3. mgr. 47. gr. á um aðra og lögmæta aðferð, þ.e. að byggja á „*kostnaði við öflun viðkomandi sjónvarpsefnis auk hæfilegrar álagningar*“ eða „*cost-plus*“. Sú aðferð væri ekki einungis lögmæt, heldur væri hún í fullu samræmi við almennar reglur um verðlagningu í heildsöluviðskiptum á fjarskiptamarkaði. Að þvinga Sýn til að brjóta upp vöruframboð sitt og sæta verðlagningu byggðri á tilbúnum forsendum, þegar lögmæt og viðurkennd aðferð (kostnaðarviðmiðun) væri til staðar, stæðist ekki lögmætisregluna og kröfu um meðalhóf.

(421) Til hliðsjónar skyldi bent á, að skv. 52. gr. fjarskiptalaga væri FST veitt heimild til að leggja á kvaðir um „*kostnaðarviðmiðun gjaldskrár*“ og gera ráð fyrir „*hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu*“. Lögin gerðu þannig ráð fyrir að kostnaður og fjárfesting væru grundvöllur verðákvörðunar. Þetta væri enn frekar áréttað í 38. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023. Sönnunarbyrðin fyrir kostnaði hvíldi á Sýn, en aðferðafræði þessi hefði lengi verið viðurkennd í íslenskum fjarskiptarétti. Aftur á móti væri hvergi í þessu regluverki að finna heimild til að skapa verð á grundvelli ímyndaðra forsendna þegar raunverulegur forsendur skorti.

(422) FST bæri að horfa til tæmandi lagatexta 3. mgr. 47. gr. fjölmiðlalaga. Bæði forgangur lagatexta og lögmætisreglan leiddu til þeirrar niðurstöðu að FST skorti lagaheimild til að ákvarða endurgjald fyrir flutningsrétt með því að byggja á samanburði við „*ímyndaðar verðskrár*“. Stofnuninni væri, við þær aðstæður sem lýst væri í 3. mgr. 47. gr., skylt að beita annarri hvorri þeirra tveggja aðferða sem þar væru lögbundnar. Þar sem smásöluverð frá Sýn væri ekki fyrir hendi fyrir stakar íþróttarásir, kæmi „*retail-minus*“ aðferðin ekki til greina. Eina lögmæta aðferðin sem FST stæði til boða væri að byggja á kostnaði Sýnar við öflun efnisins að viðbættri hæfilegri álagningu.

6.2.2 Efnisleg sjónarmið Sýnar í andsvörum til ÚFP í tengslum við kæru á bráðabirgðaákvörðun FST

6.2.2.1 Almennt

(423) Í andsvörum Sýnar, dags. 19. ágúst sl., vegna kæru á bráðabirgðaákvörðun FST getur fyrst og fremst að líta atriði sem varða umrædda bráðabirgðaákvörðun FST frá 30. júlí sl., en þar er þó einnig að finna umfjöllun um atriði er varða efni málsins, sem vert er að víkja stuttlega að hér.



(424) Í grófum dráttum má segja að fyrir utan málsástæður um meint brot FST á hinum ýmsu formreglum stjórnsýsluréttar taldi Sýn að bráðabirgðaákvörðun FST hefði byggst á rangtúlkun á ákvæðum fjarskiptalaga og misbeitingu á jafnræðisreglu, þar sem lagðar hefðu verið kvaðir á Sýn sem enga stoð hefðu átt í lögum.

6.2.2.2 OTT dreifing jafngild og IPTV dreifing, umfiöllum um sjónvarpsdreifikerfi og stafræn fjarskiptanet og viðskiptavinir Símans ekki útilokaðir

(425) Sýn segir það rangt sem fram kæmi í málatilbúnaði Símans að Sýn hygðist gera allt sjónvarpsefni í eigu félagsins óaðgengilegt í gegnum sjónvarpsdreifikerfi Símans. Síminn dreifði umtalsvert miklu og sívaxandi sjónvarpsefni í gegnum *stafræna internetþjónustu* sína, þ. á m. HBO Max appi sem félagið hefði gert að hornsteini Premium-pakkans í kjölfar þess að bráðabirgðaákvörðun FST hefði legið fyrir. Það eitt sýndi að app-dreifing teldist jafngild og hefðbundin IPTV dreifing í reynd. Stafræna internetþjónustan þjónaði því sem „sjónvarpsdreifikerfi“ og teldist „stafrænt fjarskiptanet“. Af hálfu Sýnar hefði með engum hætti staðið til að takmarka dreifingu Símans af þessum toga á sjónvarpsefni Sýnar. Þvert á móti væri allt efni Sýnar í boði nákvæmlega með þess háttar sjónvarpsdreifingu, jafnt til innri sem ytri aðila. Staðhæfing Símanum um hið gagnstæða væri því röng.

(426) Staðhæfing Símans um að þeir sem notuðu þar til gerð öpp gætu eingöngu horft á sjónvarpsútsendingar Sýnar „í gegnum dreifikerfi (app) Sýnar“ væri sama marki brennd. App Sýnar væri ekki dreifikerfi eða hluti fjarskiptanets, sbr. t.d. *dóm Evrópuðómstólsins í máli nr. C-193/18, Google LLC gegn Þýskalandi*. Þar væri vísað til þess að dreifing merkja í gegnum öpp færu fram yfir hið opna internet og merkin ferðuðust því yfir fjölda fjarskiptakerfa. Það væru rekstraraðilar þessara fjarskiptakerfa sem bæru ábyrgð á flutningnum og hann væri veitanda appsins óviðkomandi. Af þessu leiddi að áhorfendur sem „notuðu þar til gerð öpp“ notuðu alls ekki endilega dreifikerfi Sýnar. Þeir notuðu appið og val þeirra á fjarskiptakerfum væri Sýn alfarið óviðkomandi.

(427) Hið rétta væri að viðskiptavinir Símans væru ekki útilokaðir í neinum skilningi. Þeim stæði til boða app án endurgjalds sem gerði þeim kleift að afla sjónvarpsmerkja frá Sýn um dreifikerfi Símans. Öllum viðskiptavinum stæði til boða ókeypis OTT-app Sýnar sem nýttist um hvaða fjarskiptanet sem væri, rétt eins og Netflix eða HBO Max öppin. Bráðabirgðaákvörðun FST virtist raunar einnig byggja á því að OTT-öpp væru sjálfstæð fjarskiptanet sem unnt væri að bera saman við IPTV.⁶¹ Þetta væri væntanlega ónákvæm/röng framsetning því sé sem setti upp smáforrit setti ekki upp tengingu við fjarskiptanet heldur setti hann upp smáforrit á endabúnaði sínum sem þegar væri tengdur fjarskiptaneti. Sama meinloka kæmi fram á bls. 22 í bráðabirgðaákvörðuninni þar sem talað væri um að þvinga heimili til að „koma inn á sjónvarpskerfi Sýnar, þ.e. ýmist IPTV kerfi eða app Sýnar.“ Þarna væri smáforritið jafnsett við fjarskiptanet, sem væri rangt.

(428) Þetta væri grundvallaratriði því réttur Símans sem fjarskiptafyrirtækis skv. 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlaga næði ekki lengra en svo að geta krafist þess að fá að „flytja

⁶¹ Þarna vísaði Sýn til umfiöllumunar á bls. 13 í bráðabirgðaákvörðun FST, sbr.: „þar af [...] sem eingöngu nota IPTV kerfi Símans en ekki smáforrit (öpp) ... „.



sjónvarpsútsendingar á stafrænu fjarskiptaneti sínu“; sbr. orðalag ákvæðisins. Afhending Sýnar á appi án endurgjalds til hvers sem vildi gæfi Símanum kost á þessu. Síminn gæti flutt sjónvarpsútsendingar Sýnar án allra takmarkana um sitt stafræna fjarskiptanet fyrir tilstuðlan internetþjónustu sinnar. Eina „takmörkunin“ væri sú að viðskiptavinir Símans þyrftu að hlaða niður appinu. Þessi leið fæli í sér ýmsa kosti fyrir Símann. Einn væri sá að öflun viðskiptavina Símans á sjónvarpsefni gæti átt sér stað án þess að Síminn þyrfti að eiga hlut að máli, nema eftir atvikum sem internetþjónustuveitandi. Áskriftarkerfið við þetta fyrirkomulag ætti nefnilega með réttu að vera alfarið á höndum Sýnar.

6.2.2.3 Síminn á ekki rétt á að stýra áskriftarkerfinu né að selja sjónvarpsáskriftir Sýnar

(429) Sýn segir að það sé grundvallaratriði að 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga veitti Símanum ekki rétt til að stýra áskriftarkerfi því sem fjölmiðlaveita veldi að nota í tengslum við afhendingu sjónvarpsefnis. Því til staðfestu mætti m.a. vísa til 3. mgr. 47. gr. fjölmiðlalaga sem miðaði við að valkvætt væri fyrir fjölmiðlaveitu að semja við fjarskiptafyrirtæki um að nýta áskriftarkerfi í eigu þess. Síminn ætti enn síður rétt á að selja áskriftir að því efni sem fjölmiðlaveita byði fram og hvað þá langt fram í tímann.

(430) Krafa Símans væri á hinn bóginn sú að fá að selja viðskiptavinum sínum sjónvarpsefni fjölmiðlaveitu Sýnar. Þessi krafa ætti sér engan grundvöll í 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Með því að fallast á hana væri hagsmunum Sýnar raskað með stórkostlegum hætti. Sýn hefði aflað sér verðmæts sjónvarpsefnis í formi afar dýrra efnisiréttinda, ráðið starfsfólk og fjárfest í hugbúnaði og kerfum, þ.m.t. appi og áskriftarkerfi. Sýn vildi að sjálfsgöðu færa sér fjárfestingu sína í nyt með því að stýra markaðssetningu og sölu áskrifta sjónvarpsefnis síns. Allt væri gert með það að markmiði að hámarka tekjur Sýnar af sölu efnisins og endurheimta kostnað og hafa eðlilegan arð af fjárfestingu félagsins.

(431) Vísaðist í þessu sambandi til minnisblaðs Sýnar, sem tekið hefði verið saman í framhaldi af fundi með SE og fylgt hefði andmælum Sýnar frá 23. júlí sl. Eins og þar kæmi fram gæti Sýn ekki tryggt gæðastýringu á efni sínu yfir myndlyklakerfi Símans. Hefði Síminn ítrekað gert einhliða breytingar á viðmóti, uppsetningu efnis eða stöðvalista þar sem efni Sýnar væri gert lægra undir höfði en efni Símans. Einnig væri vísað til bréfs Sýnar til Símans, dags. 18. ágúst sl., vegna alvarlegrar vanefndar á dreifisamningi og misnotkunar á sjónvarpsefni Sýnar. Nánar tiltekið virtist tæknilega útfærsla á þjónustu Símans ekki hafa fylgt þeim reglum sem giltu um leyfilegan fjölda samtímastrauma á hverja áskrift, með þeim afleiðingum að viðskiptavinum hefði verið gert kleift að deila áskriftum með öðrum langt umfram það sem heimilt væri. Slík háttsemi græfi beinlínis undan viðskiptamódeli Sýnar og ylli félaginu verulegu og viðvarandi fjárhagstjóni.

6.2.2.4 Sýn telur sig ekki brjóta gegn jafnræðisreglu 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga og rýmkaði lögskýringu mótmælt

(432) Sýn telur að FST hefði í bráðabirgðaákvörðun sinni misbeitt jafnræðisreglu 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga með því að nota hana til að skapa flutningsrétt sem væri fyrir hendi.



(433) Sýn mótmælti þeim málflutningi Símanum að það gæti „aldrei talist ósanngjörn eða óeðlileg beiðni gagnvart eiganda sjónvarpsfarnis að hann semji á sama hátt um dreifingu á eigin sjónvarpsútsendingum, og hann semur sjálfur um dreifingu á öðrum sjónvarpsútsendingum þegar hann er í hlutverki dreifingaraðilans.“ Þetta væri alfarið þýðingarlaust sjónarmið. Símanum stæði til boða að dreifa efni Sýnar um dreifikerfi sitt og Síminn ætti engan frekari rétt á grundvelli 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga.

(434) Bráðabirgðaákvörðun FST byggði á þeirri rangtúlkun að Síminn ætti flutningsrétt á línulegum útsendingum Sýnar inn á lokað IPTV myndlyklakerfi sitt á grundvelli 45. gr. fjölmiðlalaga, og að brotið hefði verið gegn jafnræðisreglu 46. gr. sömu laga. Þessi niðurstaða væri röng, þar sem jafnræðisregla 1. mgr. 46. gr. gæti ekki skapað flutningsrétt sem ekki væri til staðar skv. efnisreglu 45. gr. Það væri grundvallaregla íslensks réttar að jafnræðisregla gæti ekki veitt sjálfstæðan rétt þegar lagastoð skorti. Sú afstaða að jafnræðisreglan ætti einungis við þegar flutningsréttur væri fyrir hendi byggði á túlkun á VII. kafla laganna samkvæmt orðanna hljóðan, studdri af dómaframkvæmd og almennum reglum stjórnisylsuréttar.

(435) Þungamiðjan í deilunni snérist um að flutningsrétturinn væri ekki fortakslaus, heldur háður því efnislega skilyrði að beiðni fjarskiptafyrirtækis væri bæði „eðlileg“ og „sanngjörn“. Þetta skilyrði væri hornsteinn ákvæðisins og sérhver beiðni yrði að standast það mat áður en réttur gæti talist stofnaður. Fyrir lægi að Símanum hefði staðið til boða að flytja allt efni Sýnar, línulegt sem ólínulegt, með því að endurselja opna OTT-laun (app) Sýnar. Þar með væri réttur Símanum til að „flytja sjónvarpsútsendingar á stafrænu fjarskiptaneti sínu“ tæmdur. Beiðni Símanum um frekari flutningsrétt inn á lokað IPTV-kerfi teldist hvorki eðlileg né sanngjörn og skilyrðum 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga væri þ.a.l. ekki fullnægt.

(436) Af þessu leiddi að jafnræðisreglan í 1. mgr. 46. gr. gæti aldrei skapað sjálfstæðan rétt í tómarúmi. Hún væri afleidd og yrði aðeins virk þegar flutningsskylda eða flutningsréttur skv. 44. eða 45. gr. væri sannanlega til staðar. Þessi túlkun nyti afdráttarlaus stuðnings í *dómi Hæstaréttar í máli nr. 329/2017*, þar sem rétturinn hefði staðfest að gildissvið 46. gr. takmarkaðist af þeim rétti sem stofnaðist samkvæmt 44. og 45. gr. Í dóminum segði að í 1. mgr. 46. gr. kæmi fram að fjölmiðlaveita og fjarskiptafyrirtæki skyldu semja um flutning á sjónvarpsútsendingum á grundvelli 44. og 45. gr. laganna. Með þessu væri ljóst að Hæstiréttur liti svo á að allur VII. kafli laganna myndaði eina heildstæða og afmarkaða réttarreglu. Ef tiltekin þjónusta félli utan gildissviðs 45. gr., gæti jafnræðisregla 46. gr. ekki átt við um hana. Þar hefði þeim rökum verið hafnað að meint brot á jafnræðisreglu gæti skapað einkaréttarlega heimild til að hagnýta efni, sem stýddi þá niðurstöðu að 46. gr. gæti ekki skapað flutningsrétt sem ekki væri fyrir hendi samkvæmt 45. gr.

(437) Jafnvel þótt jafnræðisreglan ætti við, sem væri harðlega mótmælt, væri samanburður FST rangur. Stofnunin gerði þau grundvallarmistök að bera saman annars vegar innri rekstrarákvörðun Sýnar um viðhald á eldra IPTV kerfi fyrir núverandi viðskiptavinum við keppinaut. Réttur og lögmætur samanburður væri á milli þess hvernig Sýn kæmi fram við alla ytri aðila „í sams konar viðskiptum“. Þar væri jafnræðis fyllilega gætt þar sem öllum, þar með töldum Símanum og Nova, væri boðin nákvæmlega sama tæknilega hlutlaus og opna OTT



lausnin. Sú viðskiptalega stefna Sýnar að færa dreifingu yfir á nýja og skilvirkari tækni væri málefnaleg ástæða sem réttlætti að ekki væri boðið upp á heildsölu á eldri tækni sem stæði til að fasa út. Í *dómi Hæstaréttar í máli nr. 391/2011* hefði einmitt verið fallist á að ólíkir samningsskilmálar væru „*frambærilegar og málefnalegar ástæður*“ sem réttlættu ólíka málsmeðferð.

(438) Þá varaði Sýn eindregið við rýmkandi túlkun á 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Með slíku innngripi í starfsemi Sýnar væri raskað réttindum félagsins til eigna sinna og atvinnu, sbr. 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar, sem og ákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu. Af því leiddi að gera yrði stranga kröfu um skýra og ótvíræða lagaheimild fyrir inngripinu, en slíka heimild skorti í þessu máli.

6.2.2.5 Vanræksla á skyldu til lögskýringar til samræmis við EES-rétt

(439) Í máli Sýnar kom fram að í 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið væri mælt fyrir um þá fortakslausu skyldu að skýra skyldi íslensk lög og reglur, að svo miklu leyti sem við ætti, til samræmis við EES-samninginn. Hæstiréttur hefði ítrekað staðfest þessa skyldu og beitt erlendum dómafordæmum beint við túlkun íslenskra laga sem innleiddu EES-gerðir, sbr. m.a. *dóma í málum nr. Hrd. 38/2019 og Hrd. 298/2017*.

(440) FST hefði hins vegar meðvitað ákveðið að líta framhjá þessari grundvallarreglu. Í tölvupósti stofnunarinnar þann 15. ágúst sl., hefði komið fram sú afstaða að „*lítið væri hægt að byggja á erlendri framkvæmd þar sem ákvæði 45.-47. gr. væri séríslenskt lagaákvæði.*“ Þessi fullyrðing væri ekki aðeins röng, heldur beinlínis í andstöðu við vilja löggjafans. Í greinargerð með fjölmiðlalögum kæmi skýrt fram að reglur um flutningsrétt væru byggðar á umræðu á evrópskum vettvangi og vísað væri til evrópskra tilskipana. Þannig segði t.a.m. í athugasemd við 1. mgr. 46. gr:

*„Ákvæðið er þannig byggt á málefnalegum og veigamiklum sjónarmiðum um vernd margbreytileika ólíkra tungumála og útfærslan **jafnframt talin standast kröfur EES-samningsins.**“* (leturbreyting Sýnar)

*„Loks er í 8. mgr. kveðið á um reglulega endurskoðun á þörfinni fyrir flutningsreglur. Þetta er í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru til ákvæða um flutningsskyldu skv. 31. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002 um alþjónustu og réttindi notenda að því er varðar rafræn fjarskiptanet og fjarskiptaþjónustu. **Eðli málsins samkvæmt þykir rétt að slík endurskoðun taki jöfnum höndum til flutningsréttar og flutningsskyldu.**“* (leturbreyting Sýnar)

(441) Þarna væri löggjafinn beinlínis að segja að „*eðli málsins samkvæmt*“ bæri að framkvæma endurskoðun á hinu „*séríslenska*“ flutningsréttarákvæði á grundvelli fyrirsmála í EES tilskipunum. Sama hlyti að gilda um öll önnur atriði er varða túlkun á flutningsréttarákvæði 45. gr. fjölmiðlalaga. Þessi sjónarmið hefðu síðan beinlínis verið lögfest í VII. kafla fjölmiðlalaga, og væri evrópskur grundvöllur laganna í heild sinni staðfestur í 63. gr. þeirra. Jafnframt segði í áliti Lagastofnunar HÍ að ákvæðin um flutningsrétt væru önnur hlið á sama peningi og vísaði þar til flutningsskyldureglunnar, sem ágreiningslaust væri að byggði á EES tilskipunum.



6.2.2.6 Rangtúlkun Símans á forsendum samrunaefirlits og sátt við Samkeppniseftirlitið

(442) Sýn hafnaði þeirri fullyrðingu Símans, að forsenda SE fyrir samruna við kaup á tilteknum eignum og rekstri 365 miðla, sbr. ákvörðun SE nr. 47/2017, hefði verið að tryggja aðgang að efni Sýnar um dreifikerfi á borð við IPTV kerfi Símans. Þarna gleymdi Síminn að geta þess grundvallaratriðis að félagið væri ekki nýr aðili í skilningi sáttarinnar og gæti því að engu leyti reist rétt sinn á ákvæðum hennar.

(443) Röksemdafærsla Símans byggði auk þess á rangtúlkun á tilgangi og eðli samrunaskilyrða. Markmið íhlutunar SE í samruna á fjölmiðlamarkaði væri ávallt að koma í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni, eða, í þessu samhengi, skerðingu á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun. Skilyrðin væru sett í ljósi þessa markaðsaðstæðna og tæknilegu möguleika sem þá hefðu verið fyrir hendi. Þegar ný tækni, eins og OTT dreifing, kæmi fram sem þjónaði þessu lögbundna markmiði um fjölræði og aðgengi með skilvirkari og samkeppnisvænni hætti en eldri lausnir, væri forsendan fyrir upphaflegu skilyrði brostin. Að halda því fram að Sýn væri bundið við tiltekna tæknilega útfærslu (IPTV-heildsölu) um alla framtíð, jafnvel þótt sú útfærsla væri orðin hagkvæm og ný tækni þjónaði markmiðum laganna betur, væri að snúa tilgangi samkeppnisréttar á haus. Það myndi þýða að íhlutun sem ætlað væri að efla samkeppni yrði notuð til að vernda tækni sem væri verið að fasa út, standa í vegi fyrir nýsköpun og styrkja stöðu Símans á kostnað Sýnar.

6.2.2.7 Rök Símans um fyrri afstöðu Sýnar haldlaus í breyttum tækniveruleika

(444) Sýn hafnaði þeim málflutningi Símans að afstaða Sýnar í málinu stangaðist á við fyrri afstöðu félagsins til flutningsréttar. Sá málalíbúnaður byggði á þeirri grundvallarvillu að unnt væri að heimfæra fyrri lögskýringu, sem móttast hefði af allt öðrum tæknilegum og samkeppnislegum veruleika, yfir á gjörbreyttar aðstæður nútímans. Kjarni málsins væri sá að mat á því hvað teldist „eðlileg og sanngjörn“ beiðni um flutning í skilningi 45. gr. væri ekki statt í tímalausu tómarúmi, heldur yrði það að taka mið af þeim tæknilausnum sem völ væri á hverju sinni.

(445) Auk þess varðaði fyrri mál 5. mgr. 45. gr. en í máli þessu reyndi í fyrsta sinn á 1. mgr. 45. gr. þegar fjarskiptafyrirtæki sem starfrækti „*stafrænt fjarskiptanet*“ væri boðið upp á dreifingu um viðhlítandi app. Sú aðstaða hefði aldrei áður komið til úrlausnar og eðli máls samkvæmt hefði hvorki Sýn né úrskurðaraðilar áður lýst skoðun um hvernig bregðast ætti við þeirri aðstöðu. Skyldi áréttað að í fyrri ágreiningsmáli Sýnar við Símann um dreifingu Enska boltans hefði aðstaðan verið sú að viðskiptavinir Símans hefðu ekki átt völ á ókeypis appi sem gæti talist viðhlítandi, sbr. m.a. forsendur þar að lútandi í ákvörðun FST nr. 27/2019 sem stæðu nú óhraktar, sbr. *dóm Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-1846/2021*, sem fellt hefði úr gildi úrskurð ÚFP í máli nr. 7/2019.

(446) Fyrri afstaða Sýnar hefði verið mótuð á tíma þar sem lokuð IPTV kerfi hefðu í reynd verið eini raunhæfi valkosturinn við hefðbundnar útsendingar til að tryggja aðgang neytenda að sjónvarpsefni yfir fjarskiptanet. Við þær aðstæður hefði beiðni um aðgang að slíku kerfi verið eðlileg og sanngjörn. Með tilkomu opinnar og tæknilega hlutlausrar



netsjónvarpslausnar (OTT), sem gerði allt efni Sýnar aðgengilegt yfir hvaða internettengingu sem væri, þ.m.t. net Símans, væru forsendur fyrir þessu mati með öllu brostnar. Beiðni Símans um að fá efni afhent inn á sitt sértæka IPTV kerfi, þegar skilvirkari og opnari dreifileið stæði til boða, væri ekki lengur sanngjörn. Hún þjónaði ekki lengur markmiðum laganna um aðgengi neytenda, heldur einungis þeim sérhagsmunum Símans að viðhalda yfirráðum yfir notendaviðmóti og viðskiptasambandi.

6.2.2.8 Brot gegn meginreglunni um tæknihlutleysi

(447) Þá bryti bráðabirgðaákvörðun FST gegn meginreglunni um tæknihlutleysi í d-lið 6. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu, þar sem hún hygdi einni tækni (IPTV) umfram aðra (OTT). Lögskýring 45. gr. fjölmiðlalaga yrði að vera í samræmi við þessi grundvallarsjónarmið, en ekki andstæð þeim. Fyrir afstaða Sýnar, sem byggði á allt öðrum tækniforsendum, gæti því ekki skapað neina réttmæta væntingu um að félagið væri um ókomna tíð bundið við að styðja við deyjandi kerfi keppinauta.

6.2.3. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – Fyrsti hluti

(448) Þann september 2025 bárust FST andmæli Sýnar við flutningsréttarbeiðni Símans. Í upphafi erindisins er tekið fram að öll sjónarmið félagsins, sem hafa komið fram á fyrri stigum málsins og tengjast efnispáttum þess, séu enn í fullu gildi. Gerð hefur verið grein fyrir þeim í kaflanum hér að framan.

6.2.3.1. Ótímabær og íþyngjandi efnisafstaða Fjarskiptastofu

(449) Sýn hf. gerir alvarlegar athugasemdir við þá málsmeðferð að Fjarskiptastofa hafi í reynd tekið efnislega ákvörðun um öll meginágreiningsatriði málsins þrátt fyrir að um bráðabirgðaákvörðun hafi verið að ræða. Um þetta segir nánar:

„Tilgangur og eðli bráðabirgðaákvörðunar, samkvæmt 4. mgr. 46. gr. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla, er að koma í veg fyrir yfirvofandi og óbætanlegan skaða á meðan efnismeðferð máls stendur yfir. Heimildinni er eingöngu ætlað að vera neyðarúrræði, beitt með varfærni, til að vernda réttindi sem annars kynnu að fara forgörðum eða afstýra verulegu fjártjóni. Hún er ekki og má ekki vera vettvangur fyrir ótímabæra og íþyngjandi úrlausn um þau flóknu lögfræðilegu álitæfni sem málið varðar. Fjarskiptastofa hefur hins vegar gengið langt umfram það sem eðlilegt getur talist og hefur í bráðabirgðaákvörðuninni tekið fulla og afdráttarlausu efnislega afstöðu til nánast allra helstu deiluefna málsins, líkt og um endanlegan úrskurð væri að ræða. Slík málsmeðferð gengur í berhögg við grundvallarreglur stjórnisýsluréttarins, einkum meðalhófsreglu 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, og vekur upp spurningar um hlutlægni stofnunarinnar við frekari meðferð málsins, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. sömu laga.

Sú skylda stjórnvalds að gæta meðalhófs felur í sér að ekki skuli beita íþyngjandi úrræði þegar lögættu markmiði verður náð með öðru og vægara móti. Í *dómi Hæstaréttar í máli nr. 660/2016* var stjórnvaldsákvörðun felld úr gildi einmitt á þeim grundvelli að stjórnvaldinu „stóðu til boða vægari úrræði“ en það sem beitt



var. Vægara úrræði í þessu máli hefði verið að hraða efnismeðferðinni, en þess í stað kaus Fjarskiptastofa að taka efnislega afstöðu til flókinna lögfræðilegra álitaefna án þess að full rannsókn hefði farið fram. Þessi afstaða stofnunarinnar er í hrópandi andstöðu við þá meginreglu, sem meðal annars hefur verið staðfest í úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála, að bráðabirgðaákvörðun er ekki endanleg úrlausn og ber ekki að hafa „yfirbragð endanlegrar ákvörðunar“, sbr. úrskurð í máli nr. 6/2023. Í þeim úrskurði var hluti bráðabirgðaákvörðunar felldur úr gildi einmitt vegna þess að hann gekk of langt og krafðist varanlegra breytinga, sem krefjast fullrar málsmeðferðar samkvæmt stjórnarsýslulögum.“

(450) Í framhaldinu rekur Sýn tiltekin dæmi til stuðnings því sjónarmiði að bráðabirgðaákvörðun FST hafi í reynd verið endanleg efnisleg ákvörðun. Vísar félagið m.a. til úrlausnar stofnunarinnar á meintu broti Sýnar á jafnræðisreglu, að flutningsréttarbeiðni Símans hafi verið eðlileg og sanngjörn og um að túlka beri 45. gr. fjölmiðlalaga með hliðsjón af og í samræmi við EES-rétt.

(451) Undir lokin á þessum kafla í athugasemdum Sýnar um þetta atriði er sjónarmiðið dregið saman í hnotskurn:

„Með þessari málsmeðferð hefur Fjarskiptastofa gengið á svig við þær reglur sem gilda um töku bráðabirgðaákvörðana, sem eru í eðli sínu ekki endanlegar. Í stað þess að takmarka sig við nauðsynlegt mat á formskilyrðum hefur stofnunin notað tækifærið til að fella efnislegan úrskurð sem hefur veruleg áhrif á réttarstöðu Sýnar og hefur í raun fyrirfram mótað niðurstöðu í efnismeðferð málsins. Slík málsmeðferð er í senn íþyngjandi og andstæð reglum stjórnarsýsluréttar auk þess að valda verulegum efasemdum um að efnismeðferð málsins verði hlutlæg og óvilhöll.“

6.2.3.2. Um kröfugerð Símans

(452) Sýn áréttar að félagið telji kröfugerð Símans vera of víðtæka. Kröfugerðin feli í sér aðgang að öllum línulegum sjónvarpsútsendingum Sýnar, þ.m.t. útsendingar sem fela í sér alger jaðarsport sem ekki hafa neina almenna skírskotun. Hugtakið sjónvarpsútsending í skilningi laganna vísar til tiltekinna dagskrárliða en ekki sjónvarpsútsendinga heilla sjónvarps rása og þaðan af síður alls línulegs efnis Sýnar.

(453) Sýn telur að túlka verði andlag flutningsréttar til samræmis við reglugerð nr. 1290/2016 um útsendingu stuttra myndskaiða frá viðburðum sem vekja mikinn áhuga meðal almennings. Er þessu nánar lýst svo:

„Þar er aðgangsskylda takmörkuð við stutt, 90 sekúndna myndskaið til notkunar í fréttaskyni frá viðburðum sem „höfða til margra og eru jafnframt áhugaverðir fyrir aðra en þá sem að jafnaði fylgja með viðburðum af sama tagi“. Þessi þrönga skilgreining er staðfesting á vilja löggjafans til að beita slíkum kvöðum með mikilli gát og aðeins þegar um efni er að ræða sem hefur víðtæka þýðingu fyrir allan almennig. Reglugerðin sækir stoð sína í 6. og 7. mgr. 45. gr. laganna, þ.e.



greinina sem fjallar um flutningsrétt. Þar kemur m.a. fram að fjölmiðlaveita, sem hefur einkarétt á sjónvarpsútsendingum frá innlendum og erlendum viðburðum sem vekja mikinn áhuga meðal almennings, skal veita öðrum fjölmiðlaveitum með myndmiðlun og með staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu aðgang að stuttum myndskaiðum að eigin vali frá viðkomandi sjónvarpsútsendingum. Sú staðreynd að löggjafinn kaus að setja fram svo nákvæmar og þröngar reglur um takmörkun einkaréttar í þágu upplýsingaréttar almennings styður þá lögskýringu að almenni flutningsrétturinn í 1. mgr. 45. gr. sé ekki ætlaður sem víðtæk og almenn kvöð á allt efni fjölmiðlaveitu. Vilji löggjafans virðist því vera sá að beita slíkum kvöðum með gát og einungis þegar skýrir almannahagsmunir krefjast þess.“

(454) Sýn telur að þessi nálgun sé í samræmi við Evrópurétt. Er þetta útskýrt nánar með eftirfarandi hætti:

„Íslensku fjölmiðlalögin innleiða Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council (hljóð- og myndmiðlunartilskipunina), sbr. 63. gr. laganna, og ber því að túlka þau í ljósi markmiða og meginreglna tilskipunarinnar. Tilskipunin leggur áherslu á að finna jafnvægi milli einkaréttar útvarpsstöðva og þess almannahagsmunahlutverks fjölmiðla að tryggja upplýsingarétt og fjölræði. Dómstóll Evrópusambandsins hefur ítrekað fjallað um þetta jafnvægi. Í máli C-283/11, Sky Österreich, komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að skylda til að veita aðgang að stuttum myndskaiðum frá viðburðum af miklum almenningsáhuga væri vissulega inngrip í atvinnufrelsi og eignarrétt en væri engu að síður réttlæt看leg og í samræmi við meðalhófsregluna þar sem hún væri „*strictly limited as regards its content and its purpose.*“ Þetta styður eindregið þá afstöðu að krafa um aðgang að heildarútsendingum heilla sjónvarpsrása, þar á meðal efnis með takmarkað áhorf, sé óhóflegt inngrip sem gengur mun lengra en nauðsynlegt er til að ná þeim lögmætu markmiðum sem að er stefnt.

Í sama streng tekur dómur í máli C-250/06, United Pan-Europe Communications, þar sem fjallað var um lögmæti kvaða settra skv. flutningsreglum. Dómstóllinn viðurkenndi að slíkar kvaðir gætu verið réttlæt看legar á grundvelli almannahagsmuna, svo sem til að viðhalda fjölmiðlafjölbreytni, en aðeins að því gefnu að þær væru ekki óhóflegar og byggðu á „hlutlægum og óaðgreinandi viðmiðum sem eru kunn fyrirfram“. Almenn krafa um aðgang að öllu efni, án þess að byggt sé á slíkum hlutlægum viðmiðum um áhuga almennings eða vinsældir, stenst ekki þessi skilyrði.

Að öllu virtu er ljóst að krafan um flutning á öllum línulegum sjónvarpsútsendingum gengur lengra en bæði íslensk lög og Evrópuréttur heimila. Slík krafa er ósamrýmanleg skilyrðinu um „eðlilegar og sanngjarnar beiðnir“ og þeim þrönga ramma sem löggjafinn og dómstólar hafa markað íþyngjandi kvöðum á fjölmiðlaveitum. Leggja verður til grundvallar að flutningsrétturinn



takmarkist við það efni sem uppfyllir hlutlæg viðmið um verulegan áhuga almennings eða þjónar almannþjónustumarkmiðum.“

6.2.3.3. Um málsatvikalýsingu Símans

(455) Sýn telur að málsatvikalýsing Símans sé einhliða og villandi. Sýn tekur það fram að félagið sé í öllum meginatriðum ósammála málavaxtalýsingu og sjónarmiðum Símans og mótmælir henni með almennum hætti.

(456) Í ljósi þess að FST tekur saman eigin sjálfstæða málsatvikalýsingu, sem er óháð sjónarmiðum aðila, taldi stofnunin ekki þörf á því að gera grein fyrir málsatvikalýsingu Símans. Það sama á við um andsvör Sýnar við henni.

6.2.3.4. Misbeiting Símans á flutningsréttinum

(457) Sýn fullyrðir að framboð Símans á áskriftarleiðum og verðlagning á þeim feli í sér undirverðlagningu sem nemi á bilinu 13,1% til 22,9%. Hlutfallslega sé smásöluverð Símans 33% lægra en hjá Sýn í áskriftarleiðinni Sýn+ Sport Ísland og 25% lægra í áskriftarleiðinni Sýn+ Allt Sport. Þessi skaðlega undirverðlagning sé til þess fallin að útiloka Sýn og eftir atvikum aðra, jafn skilvirka keppinauta, frá samkeppni og valda samkeppni á markaði stórkostlegum skaða.

(458) Að áliti Sýnar sé þetta til merkis um að flutningsréttarbeiðni Símans sé ekki sanngjörn og eðlileg og vísar í því sambandi til markmiðs fjölmiðlalaga:

„Markmið ákvæða laga nr. 38/2011 um fjölmiðla um flutningsrétt er að „stuðla að meira valfrelsi fyrir notendur“ og „draga úr áhrifum lóðréttis eignarhalds“, sbr. lögskýringargögn með frumvarpi til laganna. Tilgangurinn er að efla samkeppni, ekki að veita markaðsráðandi fyrirtæki vopn til að útrýma henni. Þegar Síminn nýtir hinn þvingaða flutningsrétt til að hefja þegar í stað skaðlega undirverðlagningu sem beinist m.a. gegn þeim aðila sem skyldaður var til að veita aðganginn, er ljóst að nýting réttarins er hvorki „eðlileg“ né „sanngjörn“ í skilningi 45. gr. laganna. Háttsemin gengur þvert gegn markmiðum laganna og rýfur þær grundvallarforsendur sem ákvörðun Fjarskiptastofu byggir á. Þegar af þessari ástæðu getur beiðni Símans undir efnismeðferð málsins, eins og á stendur, aldrei talist eðlileg eða sanngjörn.“

6.2.3.5. Afgreiðsla FST á fordæmi OFCOM frá 2015

(459) Sýn telur að umfjöllun FST í bráðabirgðaákvörðuninni um fordæmi OFCOM [systurstofnun FST í Bretlandi] frá 2015, þar sem flutningsréttarkvöð á SKY Sport hafði verið felld niður, fela í sér ályktun stofnunarinnar um að Sýn hefði gerst sekt um sölusynjun í samkeppnisréttarlegum skilningi.

(460) Vitnar Sýn til orðalags í umfjöllun FST og leggur út frá því með eftirfarandi hætti:

„Þetta felur í sér efnislega afstöðu um að Sýn hafi gerst sekt um samkeppnishamlandi háttsemi, nánar tiltekið sölusynjun. Þessi afstaða er í



hrópanði ósamræmi við niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins í bréfi til Símans, dagsettu 3. júlí 2025, þar sem kröfu Símans um bráðabirgðaákvörðun á grundvelli meintrar sölusynjunar Sýnar var hafnað.“

(461) Síðan gerir Sýn nánari grein fyrir niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins um þetta atriði og segir eftirfarandi:

„Þessi niðurstaða Samkeppniseftirlitsins, sem fer með framkvæmd samkeppnislaga nr. 44/2005, er afgerandi. Eftirlitið, sem er bært stjórnvald til að meta hvort háttsemi feli í sér brot á 11. gr. laganna um misnotkun á markaðsráðandi stöðu, telur að grundvallarskilyrði sölusynjunar, þ.e. formleg synjun, sé ekki fyrir hendi. Þar af leiðandi sé ekki sennilegt að brot hafi átt sér stað sem réttlæti bráðabirgðaákvörðun skv. 16. gr. sömu laga.

Fjarskiptastofa virðist hins vegar, án þess að vísa til sambærilegrar rannsóknar eða gagna, komast að þveröfugri niðurstöðu. Með því að hafna fordæmi Ofcom „sökum hegðunar Sýnar“ er FST í raun að slá því föstu að Sýn hafi gerst sekt um þá háttsemi sem Ofcom taldi að Sky hefði horfið frá, þ.e. sölusynjun. Þessi afstaða FST er tekin þrátt fyrir að Samkeppniseftirlitið hafi metið sömu atvik á annan veg. Þetta er sérstaklega athyglisvert í ljósi þess að Samkeppniseftirlitið vísar í bréfi sínu ágreiningi um dreifileiðir beinlínis til Fjarskiptastofu á grundvelli fjölmiðlalaga nr. 38/2011, sér í lagi 45. og 46. gr. þeirra laga (bréf SE, 21. mgr.). FST virðist því hafa fyrirfram gefið sér niðurstöðu um saknæma hegðun Sýnar áður en efnismeðferð ágreiningsins á grundvelli fjölmiðlalaga hefur farið fram.

Rökstuðningur FST fyrir því að hafna fordæmi Ofcom er því haldinn þeim annmarka að hann byggir á forsendu um hegðun Sýnar sem er í beinni andstöðu við mat annars bærs stjórnvalds á Íslandi. Á meðan Samkeppniseftirlitið telur að ekki liggi fyrir formleg synjun og hafnar því íhlutun að svo stöddu, notar FST meinta hegðun Sýnar sem afgerandi röksemd fyrir því að aðstæður á Íslandi séu allt aðrar en í Bretlandi árið 2015.

Þessi nálgun FST er ámælisverð og gefur tilefni til að draga í efa hlutlægni matsins og hvort stofnunin hafi gætt að rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga áður en hún komst að svo afdráttarlausri niðurstöðu um háttsemi Sýnar.“

6.2.4. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – Annar hluti. Samræmi við EES rétt

(462) Í athugasemdunum segir að málatilbúnaður Sýnar hvíli m.a. á þeirri forsendu að lög verði að túlka til samræmis við markmið sín og það EES-réttarumhverfi sem þau eru sprottin úr. Sýn hafi þegar tryggt víðtækt aðgengi allra landsmanna að efni sínu með opnari dreifileið (OTT-lausn) og þar með uppfyllt megintilgang flutningsreglna laganna, sem var að rjúfa lóðréttu samþættingu efnis og lokaðra dreifikerfa. Krafa Símans sé því ekki lengur reist á almannahagsmunum um aðgengi eða fjölræði heldur sé hún tilraun markaðsráðandi



fyrirtækis til að misnota reglur, sem ætlað var að efla samkeppni, til að verja viðskiptamódel sitt og hefta nýsköpun keppinautar.

6.2.4.1. Greining á dómi EFTA-dómstólsins í máli E-21/13 og heimfærsla á mál Sýnar

(463) Að áliti Sýnar hefur dómur EFTA-dómstólsins í máli E-21/13 (FIFA gegn ESA) verulegt fordæmisgildi fyrir yfirstandandi ágreining, þrátt fyrir að hann varði 48. gr. fjölmiðlalaga um mikilvæga viðburði en ekki beinlínis flutningsrétt skv. 45. gr. Dómurinn setur fram grundvallarreglur um túlkun á íþyngjandi kvöðum á efniseigendur, meðalhóf og mat á almannahagsmunum, sem eiga við fullum fetum í máli þessu.

(464) Í framhaldinu rekur félagið þau skýringasjónarmið sem leiða af framangreindum dómi. Í fyrsta lagi að heimsmeistarakeppni væri stórviðburður sem væri í grundvallaratriðum deilanlegur (e. divisible) og því ekki allir leikir hennar mikilvægir. Þetta sé í samræmi við þau sjónarmið sem Sýn hafi lagt fram í málinu. Í öðru lagi að takmarkanir á grundvallarréttindum, svo sem eignarrétti og þjónustufrelsi, yrðu aðeins réttlættar með vísan til brýnna almannahagsmuna og standast meðalhófspróf. Sýn hafi lagt áherslu á þetta sjónarmið í málalátbúnaði sínum. Í þriðja lagi að tækt væri að leggja til grundvallar áhorfstölur við mat á mikilvægi sjónvarpsefnis. Fyrirliggjandi áhorfsgögn, sem eru hluti af málgögnum, gefi ekki til kynna að íþrótaefnið njóti almennt ekki verulegra vinsælda.

6.2.4.2. Nánar um vægi Evrópuréttar

(465) Sýn vísar til þeirra áherslna sem koma fram í fjarskiptatilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2018/1972/EU sem eru tæknihlutleysi, hvatningu til nýsköpunar og meðalhóf. Telur Sýn að flutningsréttarkrafa Símans gangi gegn öllum þessum markmiðum.

(466) Síminn rekur síðan stuttlega efni nokkurra dóma Evrópudómstólsins sem endurspeгла þessi markmið og túlkunarsjónarmið. Óþarft þykir að rekja efni þessara dóma hér, en í niðurlagi kaflans dregur Sýn eftirfarandi ályktun:

„Samandregið veitir Evrópuréttur, bæði í formi tilskipana og dómafordæma, sterk og margþætt rök fyrir þeirri afstöðu Sýnar að hafna beri kröfum Símans. Réttarframkvæmdin krefst þess að íþyngjandi kvaðir séu túlkaðar þröngt og metnar í ljósi nýjustu tækniþróunar. Nýlegir dómar staðfesta sérstaklega að meta verði nauðsyn slíkra kvaða með hliðsjón af aðgengi efnis yfir opið internet. Þar sem Sýn hefur þegar tryggt víðtækt aðgengi allra landsmanna að efni sínu með skilvirkari og opnari hætti en IPTV-kerfi Símans býður upp á, er sá grundvöllur almannahagsmuna sem réttlætt gæti slíkt inngrip í grundvallarréttindi Sýnar brostinn. Krafa Símans er því hvorki „eðlileg né sanngjörn“ í skilningi laga, og stenst ekki þær kröfur sem leiða af meginreglum EES-réttar um meðalhóf og nauðsyn.“

6.2.5. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – þriðji hluti. Ólögmaett inngrip í eignarrétt og atvinnufrelsi Sýnar

(467) Sýn telur að flutningsréttarkrafa Símans feli í sér ólögmaett inngrip í grundvallarréttindi Sýnar. Í þessu sambandi er annars vegar vísað til eignarréttarákvæðis



stjórnarskrárinnar og hins vegar ákvæði hennar um atvinnufrelsi. Gerð er grein fyrir þessu með svofelldum hætti:

„Ákvörðun Fjarskiptastofu sem félli að kröfum Símans myndi fela í sér skerðingu á eignarrétti Sýnar, sem varinn er af 72. gr. stjórnarskrárinnar. Útsendingarréttindi að sjónvarpsefni eru verðmæt eign í skilningi ákvæðisins. Sú kvöð að skylda Sýn til að afhenda þessa eign til síns helsta keppinautar á tilteknum tæknilegum forsendum sem Sýn kys ekki að styðja er veruleg takmörkun á ráðstöfunarrétti eigandans.

Jafnframt felur krafan í sér alvarlega takmörkun á atvinnufrelsi Sýnar, sem tryggt er í 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt fastmótaðri íslenski réttarframkvæmd verða allar takmarkanir á þessum grundvallarréttindum að uppfylla strangt meðalhófspróf. Inngripið verður að vera nauðsynlegt og í réttu hlutfalli við þá almannahagsmuni sem stefnt er að vernda. Sú er ekki raunin hér. Markmið laganna um aðgengi almennings og fjölræði er þegar að fullu uppfyllt með OTT-lausn Sýnar, sem er aðgengileg yfir 99% landsmanna. Það er því ekkert lögmætt markmið sem fælist í að skylda Sýn til dreifingar um IPTV-kerfi Símans. Sú kvöð er því augljóslega óþörf og þar með brot á meðalhófsreglu.“

6.2.6. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – fjórði hluti. Frekari sjónarmið

(468) Í fjórða hluta athugasemda Sýnar eru að finna frekari sjónarmið Sýnar undir fyrirsögninni „Kjarni máls“. Sýn vísar til þess að nýlegur samningur Símans við efnisveituna HBO, þar sem efnið sé aðgengilegt í gegnum HBO Max appið, sýni fram á það að OTT dreifilausn sé jafngild dreifingu yfir IPTV kerfi. Síðan gerir Sýn grein fyrir því að dreifing á sjónvarpsefni fari í reynd um öll fjarskiptanet sem veita internetþjónustu og að flutningurinn sé á ábyrgð rekstraraðila fjarskiptanetanna en ekki efnisveitna. Vísar Sýn til til dóms Evrópudómstólsins í því sambandi.

(469) Í framhaldinu rekur Sýn það nánar hvaða áhrif eðli OTT dreifingar hefur á flutningsrétt samkvæmt 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Um þetta segir Sýn:

„Hið rétta er því að viðskiptavinir Símans voru ekki útilokaðir í neinum skilningi. Þeim stóð og stendur til boða án endurgjalds app sem gerir þeim kleift að afla sjónvarpsmerkja frá Sýn um dreifikerfi Símans. Öllum viðskiptavinum stendur til boða ókeypis OTT-app Sýnar sem nýtist um hvaða fjarskiptanet sem er, rétt eins og Netflix eða HBO Max öppin.

Þetta er grundvallaratriði því réttur Símans sem fjarskiptafyrirtækis samkvæmt 1. mgr. 45. gr. laga nr. 38/2011 nær ekki lengra en svo að geta krafist þess að fá að „flytja sjónvarpsútsendingar á starfrænu fjarskiptaneti sínu.“, sbr. orðalag ákvæðisins. Afhending Sýnar á appi án endurgjalds til hvers sem vill gefur Símanum kost á þessu. Síminn getur flutt sjónvarpsendingar Sýnar án allra takmarkana um sitt stafræna fjarskiptanet fyrir tilstuðlan internetþjónustu sinnar. Eina „takmörkunin“ er sú að viðskiptavinir Símans þurfa að hlaða niður appinu.



Þessi leið felur í sér ýmsa kosti fyrir Símann. Einn er sá að öflun viðskiptavina Símans á sjónvarpsefni getur átt sér stað án þess að Síminn þurfi að eiga hlut að máli, nema eftir atvikum sem internetþjónustuveitandi. Áskriftarkerfið við þetta fyrirkomulag á nefnilega með réttu að vera alfarið á höndum Sýnar.

Krafa Símans er á hinn bóginn sú að fá að selja viðskiptavinum sínum sjónvarpsefni fjölmiðlaveitu Sýnar. Þessi krafa á sér engan grundvöll í 1. mgr. 45. gr. laga nr. 38/2011. Með því að fallast á hana er hagsmunum Sýnar raskað með stórkostlegum hætti. Sýn hefur aflað sér verðmæts sjónvarpsefnis í formi afar dýrra efnisréttinda, ráðið starfsfólk og fjárfest í hugbúnaði og kerfum, þar með talið appi og áskriftarkerfi. Sýn vill að sjálfsgöðu færa sér fjárfestingu sína í nyt með því að stýra markaðssetningu og sölu áskrifta sjónvarpsefnis síns. Allt sé það gert með það markmið að hámarka tekjur Sýnar af sölu efnisins og endurheimta kostnað og hafa eðlilegan arð af fjárfestingu félagsins.“

6.2.7. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – fimmti hluti. Meint brot á jafnræði

(470) Sýn vísar til þess að jafnræðisregla 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga eigi einungis við þegar flutningsréttur er fyrir hendi. Jafnræðisreglan geti heldur ekki sjálfstætt skapað flutningsrétt sem ekki sé fyrir hendi í efnisákvæði 45. gr. laganna. Þetta er útskýrt nánar, sbr. eftirfarandi:

„Þungamiðjan í deilunni snýst um að flutningsréttur samkvæmt 45. gr. laganna er ekki fortakslaus, heldur háður því efnislega skilyrði að beiðni fjarskiptafyrirtækis sé bæði „eðlileg og sanngjörn“. Þetta skilyrði er hornsteinn ákvæðisins og sérhver beiðni verður að standast það mat áður en réttur getur talist stofnaður. Fyrir liggur að Símanum stóð til boða að flytja allt efni Sýnar, línulegt sem ólínulegt, með því að endurselja opna OTT-lausn (app) Sýnar. Þar með var réttur Símans til að „flytja sjónvarpsútsendingar á stafrænu fjarskiptaneti sínu“ tæmdur. Beiðni Símans um frekari flutningsrétt inn á lokað IPTV-kerfi telst því hvorki eðlileg né sanngjörn og skilyrðum 1. mgr. 45. gr. er þar af leiðandi ekki fullnægt.

Af þessu leiðir að jafnræðisreglan í 1. mgr. 46. gr. getur aldrei skapað sjálfstæðan rétt í tómarúmi. Hún er afleidd og verður aðeins virk þegar flutningsskylda eða flutningsréttur samkvæmt 44. eða 45. gr. er sannanlega til staðar. Þessi túlkun nýtur afdráttarlaus stuðnings í dómi Hæstaréttar í máli nr. 329/2017, þar sem rétturinn staðfesti að gildissvið 46. gr. takmarkast af þeim rétti sem stofnast samkvæmt 44. og 45. gr. Í dóminum sagði Hæstiréttur: „Í 1. mgr. 46. gr. laganna kemur fram að fjölmiðlaveita og fjarskiptafyrirtæki skuli semja um flutning á sjónvarpsútsendingum á grundvelli 44. og 45. gr. laganna.“ Með þessu er ljóst að Hæstiréttur lítur svo á að allur VII. kafli laganna myndi eina heildstæða og afmarkaða réttarreglu. Ef tiltekin þjónusta fellur utan gildissviðs 45. gr., getur jafnræðisregla 46. gr. ekki átt við um hana. Enn fremur var í sama dómi hafnað þeim rökum að meint brot á jafnræðisreglu gæti skapað einkaréttarlega heimild til að hagnýta efni, sem styður þá niðurstöðu að 46. gr. geti ekki skapað flutningsrétt sem ekki er fyrir hendi samkvæmt 45. gr.“



(471) Þá telur Sýn að FST sé ekki að túlka jafnræðisreglu fjölmiðlalaga á réttan hátt. Það sé ákveðinn eðlismunur sem gera verði greinarmun á, sbr. eftirfarandi:

„Jafnvel þótt jafnræðisreglan ætti við, sem er harðlega mótmælt, er samanburður Fjarskiptastofu rangur. Stofnunin gerir þau grundvallarmistök að bera saman annars vegar innri rekstrarákvörðun Sýnar um viðhald á eldra IPTV-kerfi fyrir núverandi viðskiptavini á meðan á tæknilegu umbreytingaskeiði stendur og hins vegar ytri viðskipti við keppinaut. Réttur og lögmætur samanburður er á milli þess hvernig Sýn kemur fram við alla ytri aðila „í sams konar viðskiptum“. Þar er jafnræðis fyllilega gætt þar sem öllum, þar með töldum Símanum og Nova, er boðin nákvæmlega sama tæknilega hlutlausu og opna OTT-lausnin. Sú viðskiptalega stefna Sýnar að færa dreifingu yfir á nýja og skilvirkari tækni er málefnaleg ástæða sem réttlætir að ekki sé boðið upp á heildsölu á eldri tækni sem stendur til að fasa út. Í *dómi Hæstaréttar í máli nr. 391/2011* var einmitt fallist á að ólíkir samningsskilmálar væru „frambærilegar og málefnalegar ástæður“ sem réttlættu ólíka meðferð.“

6.2.8. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – sjötti hluti. Um verðlagningu

(472) Sýn hafnar alfarið þeim verðlagningar sjónarmiðum sem Síminn setur fram í erindi sínu. Tillögur Símans um ákvörðun endurgjalds byggja á rangtúlkun laga, ímynduðum forsendum og feli í sér kröfu um ólögmætt inngrip í viðskiptafrelsi og verðlagningarsjálfstæði Sýnar. Síðan er gerð nánari fyrir þessari afstöðu í nokkrum liðum.

6.2.8.1. Orðalag 3. mgr. 47. gr. fjölmiðlalaga sé skýrt og ótvírætt

(473) Sýn telur að sú verlagningarleið sem Síminn geri kröfu um fái ekki samrýmst viðeigandi ákvæði fjölmiðlalaga:

„Löggjafinn hefur í 3. mgr. 47. gr. fml. sett fram tvo tæmandi valkosti við ákvörðun endurgjalds þegar samkomulag næst ekki. Síðari kosturinn, sem Síminn byggir kröfur sínar á, heimilar að miða við „hæfilegan afslátt af því verði sem fjölmiðlaveitan býður notendum sínum sjálf“. Þetta skilyrði er fortakslaust. Sýn býður ekki umræddar ípróttarásir stakar í smásölu. Þær eru óaðskiljanlegur hluti af stærri vöruvöndlum, þ.e. „Sýn+ Íslenskt Sport“ og „Sýn+ Allt Sport“. Fyrir vikið er ekkert raunverulegt og hlutlægt smásöluverð til sem hægt er að beita lagaákvæðinu á. Sú aðferð sem Síminn leggur til er því andstætt lögum, þar sem hún gengur gegn skýru orðalagi laganna.“

6.2.8.2. Afleidd verðlagning Símans sé ímynduð og handahófskennd

(474) Sýn telur að hugmyndir Símans um tiltekna leiðir til að reikna út verðlagningu gangi ekki upp. Sýn orðar þetta svo:

„Síminn reynir að sniðganga skýrt orðalag laganna með því að setja fram nokkrar, innbyrðis misvísandi, aðferðir til að reikna út „ímyndað smásöluverð“. Sú staðreynd ein að Síminn telur sig geta beitt mörgum mismunandi reikniaðferðum,



sem skila mismunandi niðurstöðum, afhjúpar handahófskenndan og huglægan grundvöll kröfunnar. Slík verðákvörðun byggir ekki á raunverulegum hlutlægum forsendum heldur á tilbúningi sem hentar viðskiptahagsmunum Símans. Að fallast á slíka aðferðafræði fæli í sér að Fjarskiptastofa gengi út fyrir valdsvið sitt og tæki sér vald til að ákveða bæði vöruframboð og verðlagningu Sýnar, sem er gróft inngrip í atvinnu- og samningsfrelsi félagsins.“

6.2.8.3. Kostnaðarviðmiðun sé eina lögmæta leiðin til verðlagningar

(475) Sýn telur að FST standi einungis ein leið til boða við útreikning á verði fyrir heildsöluáðgang, sbr. eftirfarandi:

„Þar sem síðara skilyrði 3. mgr. 47. gr. fml. er augljóslega ekki uppfyllt stendur Fjarskiptastofu aðeins ein lögmæt leið til boða við ákvörðun endurgjalds. Sú leið er fyrra skilyrðið, þ.e. að byggja á „kostnaði við öflun viðkomandi sjónvarpsefnis auk hæfilegrar álagningar“. Þessi aðferð er hlutlæg, fyrirsjáanleg og í fullu samræmi við þær heimildir sem löggjafinn hefur veitt stofnuninni. Sýn lýsir sig reiðubúið til að eiga fullt samstarf við Fjarskiptastofu um framkvæmd slíkrar kostnaðargreiningar, byggi hún á viðurkenndum og gagnsæjum aðferðum.

Samkvæmt framansögðu hafnar [Sýn] alfarið þeim forsendum sem Síminn leggur til grundvallar í útreikningum sínum á endurgjaldi. Forsendur Símans byggjast á því að heimfæra mismun á pakkaverði sem „sönnun“ fyrir raunverulegu virði einstakra áskrifta. Slík nálgun stenst hvorki lagalega né efnahagslega skoðun, enda er pakkaverð fyrst og fremst markaðstæki sem byggir á bundnum viðskiptum og tímabundnum afsláttum, en ekki endurspeglun raunverulegs kostnaðar við efnisrétti.

Þá skal á það bent að þegar Sýn seldi íþróttastöðvar fyrr á árinu án streymisveitunnar Sýn+ þá kostaði sú áskrift 10.990kr. og það áður en að enski boltinn kom inn. Augljóslega myndi sú áskrift hækka verulega ef íþróttastöðvarnar væru seldar stakar með enska boltanum. Sýnir það með óyggjandi hætti hve fráleitar tillögur Símans að viðmiðum varðandi smásöluverð eru.“

6.2.8.4. Vöruvöndlun sé lögmæt viðskiptaákvörðun

(476) Sýn telur að sú viðskiptaákvörðun félagsins um að bjóða íþrótttaefni sem hluta af stærri efnispakka sé lögmæt í samræmi við alþjóðlega þróun, sbr. eftirfarandi:

„Sú viðskiptaákvörðun Sýnar að bjóða íþrótttaefni sem hluta af stærri vöruvöndli með ólínulegu efni (Sýn+) er í samræmi við alþjóðlega þróun á fjölmiðlamarkaði og endurspeglar breytt neyslumynstur notenda. Henni er ekki ætlað að sniðganga flutningsreglur, heldur að bjóða neytendum heildstæða og samkeppnishæfa vöru. Markmið flutningsreglna er að tryggja aðgang dreifiveitna að efni, ekki að grípa inn í um vöruþróun eða verðlagningu í smásölu fjölmiðlaveita.



Að öllu virtu er ljóst að kröfur Símans um verðlagningu byggða á afleiddu smásöluverði eiga sér enga stoð í lögum. Sýn krefst þess að Fjarskiptastofa hafni þeim aðferðum alfarið og byggi ákvörðun sína á eina lögmæta grundvellingum sem til staðar er, þ.e. kostnaðarviðmiðunaraðferð 3. mgr. 47. gr. fml.“

6.2.9. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – sjöundi hluti. Neytendakannanir

(477) Sýn gerir samanburð á tveimur nýlegum markaðsrannsóknum um sjónvarpsáhorf, annars vegar frá Prósent á vegum Sýnar og hins vegar frá Gallup á vegum FST. Telur Sýn að þrátt fyrir ólíka aðferðafræði sýni báðar kannanir fram á að notkun snjalltækni, svo sem smáforrita og vefstreymis, sé orðin umtalsvert meiri en notkun hefðbundinna myndlykla. Um samanburðinn segir einnig:

„Báðar rannsóknirnar sýna einnig að notkunarmynstrið er mjög aldursháð. Yngra fólk nýtir sér snjalllausnir í mun meira mæli, en viðsnúningur verður í aldurshópnum 50–60 ára þar sem notkun myndlykla verður algengari. Höfundur minnisblaðsins telur þetta gefa sterka vísbendingu um að snjalltækni eru að ryðja myndlyklum af markaði. Rannsókn Gallup leiddi jafnframt í ljós að notendum snjalltæknilausna þykir almennt auðveldara að nota þær áhorfsleiðir en þeim sem nota myndlykla.“

(478) Þá telur Sýn að spurning sem fram kom í markaðsrannsókn Gallup, um möguleg vandkvæði neytenda ef efni væri einungis í boði með appi, hafi verið leiðandi sem geri það að verkum að áhrif niðurstöður hennar séu ofmetnar. Um þetta segir nánar:

„...Bent er á að spurningasetning og svarmöguleikar hafi verið leiðandi og þannig einungis gefið færi á að meta neikvæðar afleiðingar en ekki hugsanlegan ávinning eða jákvæðar væntingar. Því sé ekkert vitað um hverjar jákvæðar væntingar landsmanna kynnu að vera til slíkrar breytingar [...].“

6.2.10. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – áttundi hluti. Álitsumleitan til fjölmiðlanefndar

(479) Samkvæmt 2. mgr. 46. gr. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla er Fjarskiptastofu skylt að leita álits fjölmiðlanefndar áður en stofnunin sker úr ágreiningi um flutningsrétt. Sýn telur að stjórnvöldunum tveimur hafi verið falin ákveðin verkaskipting að því er varðar túlkun fjölmiðlalaga. Um þetta vísar Sýn til skýringa við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins sem varð að fjölmiðlalögum:

„Þessi skylda [um álitsumleitan] er reist á þeirri verkaskiptingu sem löggjafinn sá fyrir sér við setningu laganna. Í greinargerð og nefndarálitum með frumvarpi því er varð að fjölmiðlalögum er skýrt gert ráð fyrir að sérhæfing stofnananna sé ólík; verksvið Fjarskiptastofu lýtur að tæknilegum og viðskiptalegum þáttum dreifingar, en verksvið fjölmiðlanefndar að myndefni því sem um dreifikerfin fer.“

(480) Að áliti Sýnar rúmaðist efni tiltekinna spurninga sem FST beindi að Fjölmiðlanefnd ekki innan sviðs sérþekkingar nefndarinnar. Nánar tiltekið var um að ræða spurningar nr.



1.,6. og 7. Sjá nánar kafla 7.3. um efni spurninganna í heild sinni. Út frá þessu ályktar Sýn með svofelldum hætti:

„Með þessum spurningum er ekki óskað eftir álitum fjölmiðlanefndar á afmörkuðum þáttum sem snúa að sérþekkingu hennar, þ.e. á því myndefni því sem dreifa ber. Þess í stað er beinlínis óskað eftir lögfræðilegri niðurstöðu um þrjú af meginatriðum málsins: hvort sjónvarpsdreifing með OTT-lausn í gegnum smáforrit sé orðin „jafngild“ IPTV-sjónvarpsdreifingu, hvort Sýn hafi gerst brotlegt við jafnræðisreglu laganna og hvort beiðni Símans hf. uppfylli lagaskilyrðið um að vera „eðlileg og sanngjörn.“

Slíkt mat heyrir undir úrskurðarvald Fjarskiptastofu sem bærrar stjórnarsýslustofnunar á sviði fjarskipta og dreifingar. Það er hlutverk Fjarskiptastofu að túlka og beita þessum lagahugtökum og rökstyðja niðurstöðu sína í samræmi við 22. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Að fela öðru stjórnvaldi, sem hefur ráðgefandi hlutverki að gegna, að kveða upp úr um þessi grundvallaratriði, skapar hættu á óskýrum valdmörkum og þeirri réttaróvissu sem varað var við í meðförum Alþingis á frumvarpinu sem varð að fjölmiðlalögum.“

(481) Í lok kaflans fer Sýn fram á að FST endurskoði spurningarnar m.t.t. framangreindra sjónarmiða.

6.2.11. Athugasemdir Sýnar frá 24. september 2025 – níundi hluti. Samandregið

(482) Í lok erindis Sýnar eru sjónarmið félagsins dregin saman í hnotskurn, sbr. eftirfarandi:

„Að öllu framangreindu virtu er það niðurstaða Sýnar hf. að kröfur Símans hf. séu of víðtækar, gangi lengra en lög og EES-reglur heimila og feli í sér ólöglegt og ósanngjarnt inngrip í eignarrétt og atvinnufrelsi félagsins. OTT-útfærsla Sýnar fullnægir skilyrðum um flutningsrétt og tryggir notendum aðgang í samræmi við markmið löggjafar. Verðlagningarforsendur Símans eru órökstuddar og án lagastoðar, og ávörðingar um brot á jafnræði eiga ekki við rök að styðjast. Fjarskiptastofu ber að hafna kröfum Símans í heild og vinda ofan af ótímabærri bráðabirgðaákvörðun sinni. Sýn fer þannig fram á að málinu verði lokið án íþyngjandi eða fordæmisgefandi kvaða á hendur félaginu. Félagið ítrekar gerðar kröfur og áskilur sér allan rétt, en er jafnframt reiðubúið til málefnalegs samtals við FST um hagkvæmar og sanngjarnar lausnir innan ramma laganna.“

VII.

Álit Fjölmiðlanefndar

7.1. Álitsbeiðni FST

(483) Þann 11. ágúst 2025 sendi FST erindi til Fjölmiðlanefndar, þar sem óskað var eftir formlegu álitum nefndarinnar ágreiningumáli um flutningsréttarkröfu Símans gagnvart Sýn um dreifingu á sjónvarpsefni Sýnar á IPTV kerfi Símans. Í inngangi erindisins var gerð grein fyrir stöðu málsins að tekinni bráðabirgðarákvörðun FST, upphafi kærumsáls Sýnar á ákvörðuninni



og að rannsókn á efnispáttum málsins væri ennþá í fullum gangi hjá FST. Með álitsemiðinni væri afhent flutningskrafta Símanis frá 15. júlí, fyrstu svör Sýnar frá 23. júlí bráðabirgðaákvörðun FST frá 30. júlí og kæra Sýnar frá 31. júlí. Beðið væri frekari sjónarmiðum aðila, sem yrði komið á framfæri við nefndina á síðari stigum.

(484) Þá vísaði FST að samkvæmt 2. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga bæri FST að leita álit Fjölmiðlanefndar áður en leyst væri úr ágreiningi aðila um flutningsrétt með stjórnvaldsákvörðun. Með erindinu væri vinsamlegast farið fram á álit Fjölmiðlanefndar um um ágreiningsmálið. Í því sambandi hefði FST tekið saman tiltekna spurningar sem stofnunin teldi að hefðu verulega þýðingu við úrlausn málsins. Var þess jafnframt óskað að Fjölmiðlanefnd svaraði spurningunum eftir bestu getu. Gerð verður grein fyrir spurningum FST og svörum Fjölmiðlanefndar í kafla 7.3. hér að neðan.

7.2. Almennt um álitsumleitan til álit Fjölmiðlanefndar

(485) Með bréfi, dags. 10. október 2025, barst svar Fjölmiðlanefndar við álitsumleitan FST. Í inngangi álitins er vísað til lagaákvæðis sem mælir fyrir um skyldu FST til að leita álit Fjölmiðlanefndar áður en leyst er úr ágreiningi aðila um flutningsrétt. Vísar nefndin til athugasemda við ákvæðið í greinargerð lagafrumvarpsins eð svofelldum hætti:

„Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um fjölmiðla kemur fram að Fjarskiptastofu beri að leita álit Fjölmiðlanefndar þegar ósk um að fá sjónvarpsútsendingu til flutnings kemur til meðferðar hjá stofnuninni. Þetta sé gert þar sem Fjölmiðlanefnd hafi „sérþekkingu sem varðar myndefni“ en sérþekking Fjarskiptastofu lúti fremur „að fjarskiptanetum sem flytja efnið“. Skylda til að leita álit Fjölmiðlanefndar er því fyrst og fremst vegna sérþekkingar nefndarinnar á myndefni og er einstökum spurningum Fjarskiptastofu svarað hér á eftir með tilliti til þess.“

7.3. Svör Fjölmiðlanefndar við tilteknum spurningum FST

(486) Í framhaldi af framangreindum inngangsorðum fer Fjölmiðlanefnd í það að svara spurningum FST. Rétt þykir sakir nákvæmni og skýrleika að gera grein fyrir spurningum og svörum nefndarinnar með beinum tilvitnunum, lið fyrir lið, sbr. eftirfarandi:

Spurning 1

Er sjónvarpsdreifing með OTT (e. Over the Top) lausn í gegnum smáforrit (app) orðin jafngild IPTV sjónvarpsdreifingu?

„Fjölmiðlanefnd er skylt að láta gera úttekt á aðgengi almennings að sjónvarpsútsendingum í samræmi við 7. mgr. 46. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011. Í úttektinni sem Fjölmiðlanefnd birti í mars 2023 er ítarlega fjallað um stöðu og þróun sjónvarpsútsendinga á Íslandi. Þar kemur fram að sjónvarpsútsendingar hafi tekið miklum breytingum á síðustu 10-15 árum. Fjarskiptafyrirtæki hafa veitt aðgang að sjónvarpsefni með myndlyklum sem taka við efni frá IPTV kerfinu, afkóða eða þýða merkið og tengja það við hefðbundið sjónvarp. Þannig hafa myndlyklar verið aðal samskiptatæki notenda við



efnisveitu. Hins vegar hefur sjónvarpsdreifing með OTT verið að aukast verulega á síðustu árum. OTT tæknin sendir efni yfir hraðvirkt internet í stað þess að vera á lokuðu IP neti eins og IPTV. Streymisveitur sem byggja miðlun efnis á OTT streymisþjónustu geta sent út efnið yfir internetið og komið efni sínu beint til notenda án þess að fara í gegnum fyrirtæki sem bjóða ákveðna sjónvarpsþjónustu. Til þess að hafa aðgang að OTT þjónustu þurfa notendur smáforrit (app) í internettengdu tæki. Mikill vöxtur hefur verið í útsendingum með þessum hætti og má þar nefna streymisveitur eins og Netflix, Disney+ og Viaplay.

Samkvæmt könnun Prósents um tíðni áhorfs eftir miðlum, fyrir tímabilið júlí til september 2025, er áhorf í gegnum öpp, vefstreymi og/eða vefsíður sjónvarpsstöðva nú meira en í gegnum IPTV kerfi. Í þessu sambandi telur Fjölmiðlanefnd mikilvægt að hafa í huga að allar tæknibreytingar taka tíma. Það er oft yngra fólk sem nýtir sér nýjar tæknilausnir, en þeir sem eldri eru taka gjarnan upp tæknina síðar. Þetta má glöggt sjá í könnun sem Gallup gerði fyrir Fjarskiptatofu um leiðir í sjónvarpsáhorfi fyrir tímabilið ágúst – september 2025. Samkvæmt könnuninni notuðu 28,4% aðspurðra myndlykil frá Símanum til að horfa á sjónvarp. Þá notuðu 11,8% myndlykil frá Sýn. Þar kemur jafnframt fram að 27,6% aðspurðra notuðu utanálggjandi snjalltæki sem tengd eru sjónvarpsskjá eins og Apple TV og Chromecast en 22,8% notuðu smáforrit (app) í snjallsjónvarpi sem er innbyggt í sjónvarpið. Í könnuninni má sjá að fylgni er milli aldurs og vals á leiðum við sjónvarpsáhorf. Eldra fólk er líklegra en yngra til að nota myndlykla frá fjarskiptafyrirtækjum og er ólíklegra til að styðjast við smáforrit (öpp) eða utanálggjandi snjalltæki tengd við sjónvarpsskjá. Þá er yngra fólk líklegra til að nota smáforrit (app) sem er innbyggt í sjónvarpið og utanálggjandi snjalltæki tengt við sjónvarpsskjá. Í könnuninni má einnig sjá að áskrifendur Símans og Sýnar eru ólíkir. Eldra fólk og fólk sem býr í nágrannasveitarfélögum Reykjavíkur og annars staðar á landinu er líklegra til að vera með áskrift hjá Símanum en Sýn.

Þá er mikilvægt að taka fram að þegar spurt er í könnun Gallup hvort viðkomandi finnst auðvelt eða erfitt að nota þá tæknilegu leið sem mest er notuð til að horfa á sjónvarp svara 5.3% aðspurðra að þeim finnst það erfitt. Samkvæmt rannsókninni er það yngsti og elsti aldurshópurinn sem telur það erfitt. Þess ber að geta að yngsti hópurinn í könnuninni er 18-29 ára. Þá hefur Fjölmiðlanefnd einnig kannað þekkingu og reynslu annars vegar barna og ungmenna og hins vegar fullorðinna á hinum ýmsu miðlum. Samkvæmt könnunum nefndarinnar eru það yngsti og elsti aldurshópurinn sem eru í viðkvæmstu stöðunni og hafa minnstu þekkinguna á tækni og nýjum miðlum. Auk þess er eldra fólk ólíklegra til að biðja um aðstoð en þeir sem yngri eru samkvæmt könnunum Fjölmiðlanefndar.

Í könnun Gallups er jafnframt spurt hvort það myndi valda heimilinu vandkvæðum ef eingöngu væri hægt að horfa á sjónvarpsefni með snjallsjónvörpum, snjalltækjum eða tölvum. Töldu 21,8% aðspurðra að slíkt myndi



valda nokkrum eða miklum vandkvæðum. Þessi vandkvæði aukast eftir því sem fólk er eldra. Þetta er í samræmi við niðurstöður rannsókna Fjölmiðlanefndar í upplýsinga- og miðlalæsi en samkvæmt þeim er helsta áskorunin fyrir eldra fólk að læra á ný valmyndakerfi eða viðmót og á nýja tækni.

Í spurningakönnun sem Maskína gerði um áhorf á sjónvarp og íþróttir á Íslandi í júlí 2025 má sjá sambærilegar niðurstöður. Flestir horfa á sjónvarp í gegnum myndlykil en næstflestir horfa á sjónvarp í gegnum app í snjallsjónvarpi. Í Maskínukönnuninni er líka mikil fylgni milli áhorfs í gegnum myndlykil og aldurs, en eldra fólk er mun líklegra til að nota myndlykil.

Þó að sjónvarpsdreifing hafi þróast mikið á síðustu árum og tækni eins og OTT hafi haft mikil áhrif á íslenskan sjónvarpsmarkað, er ekki enn hægt að segja að sjónvarpsdreifing með OTT sé orðin jafngild IPTV sjónvarpsdreifingu í öllum aldurshópum. Líkt og kannanir Gallup og Maskínu sýna, er OTT mjög algeng lausn við sjónvarpsdreifingu en margir hópar í samfélaginu eru enn aðallega að nýta IPTV þjónustu til að horfa á sjónvarp. Þannig er það mat Fjölmiðlanefndar að þrátt fyrir að OTT lausnir við myndmiðlun séu komnar fram úr IPTV hvað fjölda varðar er ekkert sem bendi til þess að IPTV kerfi verði ekki áfram valmöguleiki fyrir notendur hér á landi á næstu árum.“

Spurning 2

Hver eru að mati Fjölmiðlanefndar líkleg áhrif þess á neytendur að lokað verði fyrir aðgang að línulegu sjónvarpsefni Sýnar á IPTV kerfi Símans (og eftir atvikum á sjónvarpsappi Símans), eins og staðan er í dag?

„Líkt og kemur fram í fyrrnefndri könnun Gallup þá myndi það valda 21,8% notenda miklum eða nokkrum vandkvæðum ef eingöngu væri hægt að horfa á sjónvarpsefni með snjallsjónvörpum, snjalltækjum eða tölvum. Eins og fram kemur í svari við spurningu 1 er eldra fólk líklegra en yngra til að nota myndlykla frá fjarskiptafyrirtækjum og er ólíklegra til að styðjast við smáforrit (öpp) eða utanálggjandi snjalltæki tengd við sjónvarpstæki. Mikilvægt er að hafa í huga að eldra fólk á oft erfiðara með að læra á nýja tækni og er það helsta ástæða vandkvæða sem gefin er upp í könnuninni ef eingöngu væri hægt að horfa á sjónvarpsefni með snjallsjónvörpum, snjalltækjum eða tölvum. Þetta er í samræmi við kannanir Fjölmiðlanefndar á miðlalæsi eldra fólks. Þetta eru rök sem vega þungt í stefnumótun um aðgengi að sjónvarpsefni. Þess vegna er sérstaklega verið að leggja áherslu á að kenna eldra fólk á nýja miðla í nágrannaríkjunum okkar og er Fjölmiðlanefnd nú að vinna efni tengt miðlalæsi sem ætlað er eldra fólk. Eldra fólk er oft berskjaldað fyrir netsvindli, á oft erfiðara með að meta hvort upplýsingar séu sannar og réttar og kann oft ekki á hin ýmsu viðmót snjallforrita og getur átt í vandræðum með að meta niðurstöður í leitarvélum samkvæmt könnunum í upplýsinga- og miðlalæsi.



Í könnun Gallup eru einnig nefnd kaup á nýjum eða fleiri snjalltækjum eða snjallsjónvörpum á heimilið sem vandkvæði sem líkleg eru til að komi upp á heimilum, en það þarf snjallsjónvarp (e. Smart TV) eða annan tengibúnað/smátölvu (t.d. Apple TV eða Chromecast) til að nota OTT öpp. Einnig er nefnt að gerast þurfi áskrifandi að hinum ýmsu smáforritum og að á heimilinu sé óstöðugt eða of hægt internet til að streyma þjónustu auk þess sem kostnaður fylgi því að fá hraðara net.

Fjölmiðlanefnd telur mikilvægt að taka tillit til þeirra sjónarmiða sem fram koma í könnuninni þegar meta á líkleg áhrif þess á neytendur að lokað verði fyrir aðgang að línulegu sjónvarpsefni Sýnar á IPTV kerfi Símans. Þá þarf að taka tillit til þess að þó að tækniþróun sé hröð, þá tekur tíma fyrir hina ýmsu hópa í samfélaginu að tileinka sér nýja tækni. Þar þarf sérstaklega að líta til eldra fólks og fólks í viðkvæmri stöðu sem á oft erfitt með að tileinka sér tækninýjungar og þarf tíma til að læra á nýja tækni.“

Spurning 3

Er það mat Fjölmiðlanefndar að flutningsréttur fjarskiptafyrirtækja samkvæmt 1. mgr. 45. gr. laga um fjölmiðla sé aðeins bundinn við samfélagslega mikilvægt línulegt sjónvarpsefni eða allt það línulega sjónvarpsefni sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki ákveður að óska eftir flutningi á? Eða á það sjónarmið fremur við um flutningsskyldu samkvæmt 1. mgr. 44. gr. laga um fjölmiðla?

Fjölmiðlanefnd telur ekki að flutningsréttur fjarskiptafyrirtækja samkvæmt 1. mgr. 45. gr. laga um fjölmiðla sé aðeins bundinn við samfélagslega mikilvægt línulegt sjónvarpsefni. Samkvæmt ákvæðinu er fjölmiðlaveitu skylt að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um að fjarskiptafyrirtæki fái að flytja sjónvarpsútsendingar á stafrænu fjarskiptaneti sínu að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Flutningsrétturinn nær því til „sjónvarpsútsendinga“ án þess að hann sé takmarkaður með öðrum hætti en að beiðnin þurfi að vera eðlileg og sanngjörn, auk þess sem skilyrði í a- til c-liðum ákvæðisins þurfa að vera uppfyllt. Í skilyrðum a- til c-liðar 1. mgr. 45. gr. er ekki gerður áskilnaður um „samfélagslega mikilvægt línulegt sjónvarpsefni“.

Ekkert bendir til þess í lögskýringargögnum með lögum um fjölmiðla að túlka beri 1. mgr. 45. gr. laganna þannig að flutningsréttur sé aðeins bundinn við samfélagslega mikilvægt línulegt sjónvarpsefni. Í athugasemdum við 45. gr. í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um fjölmiðla kemur fram að reglur um flutningsrétt taki ekki einvörðungu til íslenskra sjónvarpsútsendinga fjölmiðlaþjónustuveitenda sem staðfestu hafa hér á landi heldur einnig erlendra sjónvarpsútsendinga sem íslenskur fjölmiðlaþjónustuveitandi hefur gert einkaréttarsamning um, svo og útsendinga á ákveðnum viðburðum sem ekki fylla heila dagskrá, svo sem íþrótt- og listviðburðum, sbr. b-lið 1. mgr. 45. gr. laga um fjölmiðla.



Að mati Fjölmiðlanefndar er markmið ákvæða laga um fjölmiðla um flutningsrétt og flutningsskyldu annars vegar að tryggja samkeppni á fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði þannig að val áhorfenda á efni ráði ekki sjálfkrafa vali þeirra á dreifileið. Hins vegar er reynt að tryggja að merki Ríkisútvarpsins ohf. nái til allra landsmanna en samkvæmt 2. mgr. 44. gr. laga um fjölmiðla er kveðið á um að ávallt skuli flytja sjónvarpsútsendingar Ríkisútvarpsins ohf. sé þess óskað. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um fjölmiðla kemur fram að við gerð frumvarpsins hafi verið haft í huga að flutningsréttur væri ef til vill þýðingarmeiri en flutningsskylda til að tryggja valfrelsi notenda og aðgang nýrra fyrirtækja að markaði.

Í athugasemdum við 44. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um fjölmiðla segir að stafræn fjarskiptanet hafi flest mikla burðargetu og því ætti flutningsskylda ekki að vera mjög íþyngjandi miðað við þann fjölda sjónvarpsútsendinga sem hugsanlega geti fallið undir ákvæðið miðað við núverandi aðstæður. Til þess að tryggja að ekki verði um óhóflega íþyngjandi skyldu að ræða, er í 2. mgr. ákvæðisins kveðið á um að ekki megi skylda fyrirtæki til þess að flytja fleiri sjónvarpsútsendingar en sem nemur þriðjungu af burðargetu viðkomandi fjarskiptanets. Væri slíkur varnagli sleginn þar sem ekki þyki rétt að leggja þungar byrðar á fjarskiptafyrirtæki sem hafi takmarkaða bandbreidd og rásafjölda.

Eins og fram kemur í 2. mgr. 45. gr. laga um fjölmiðla falla fleiri tegundir sjónvarpsútsendinga undir reglur um flutningsrétt en flutningsskyldu. Þar sem það eru fjarskiptafyrirtæki sem geta óskað eftir því að fá efni til flutnings þótti ekki ástæða til að setja takmörk vegna bandbreiddar. Fjarskiptafyrirtæki óskar eftir því efni sem það hefur áhuga á og sem fjarskiptanet þess getur borið, sbr. það sem fram kemur í athugasemdum við 45. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum um fjölmiðla.

Að öðru leyti tekur Fjölmiðlanefnd undir sjónarmið Fjarskiptastofu sem fram koma í kafla 6.11 í ákvörðun stofnunarinnar til bráðabirgða nr. 6/2025.

Spurning 4

Ber að túlka séríslenskt ákvæði um flutningsrétt til samræmis við lögskýringargögn sem fylgdu í alþjónustutillskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB um flutningsskyldu, sem finna má í 44. gr. laga um fjölmiðla, og dómaframkvæmd Evrópudómstólsins þar að lútandi?
--

„Fjölmiðlanefnd telur að ekki beri að túlka ákvæði um flutningsrétt í 1. mgr. 45. gr. laga um fjölmiðla til samræmis við alþjónustutillskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB um flutningsskyldu og dómaframkvæmd Evrópudómstólsins þar að lútandi. Að þessu leyti tekur Fjölmiðlanefnd undir sjónarmið Fjarskiptastofu sem fram koma í kafla 6.11 í ákvörðun stofnunarinnar



til bráðabirgða nr. 6/2025. Eins og þar er rakið eru mismunandi markmið og verndarhagsmunir að baki flutningsskyldu 44. gr. laga um fjölmiðla annars vegar og flutningsrétti 45. gr. sömu laga hins vegar. Ákvæði 1. mgr. 44. gr. um flutningsskyldu byggir á þágildandi alþjónustutílskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB, nú tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2018/1972/EB, á meðan ákvæði 1. mgr. 45. gr. laga um flutningsrétt er séríslenskt, sem sett var til að stuðla að samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamarkaði og auka valfrelsi notenda við val á sjónvarpsefni og fjarskiptabjónustu. Þessu til skýringar er rétt að benda á að flutningsskylda tekur til þess þegar fjarskiptafyrirtæki, sem e.t.v. býr yfir lítilli flutningsgetu er gert skylt að dreifa sjónvarpsdagskrá í dreifikerfi sínu. Ljóst er að slík skylda getur verið afar íþyngjandi fyrir fjarskiptafyrirtæki, enda er kveðið á um ákveðin mörk í þessum efnunum í lögnum. Til samanburðar tekur flutningsréttur til þess þegar dreifiveita óskar beinlínis eftir því að fá að dreifa dagskrá, enda hefur fyrirtækið nægilega bandbreidd til dreifingar. Af þessu leiðir að markmið og verndarhagsmunir eru afar ólíkir.“

Spurning 5

Er hægt að líkja saman lóðrétt samþættri efnisveitu og fjarskiptafyrirtæki við efnisveitur á borð við Netflix, Amazon Prime, Disney+ o.s.frv.?

„Ekki er hægt að líkja að fullu saman lóðréttu samþættri efnisveitu og fjarskiptafyrirtæki við efnisveitur á borð við Netflix, Amazon Prime og Disney+. Vísað er til úttektar Fjölmiðlanefndar á aðgengi almennings að sjónvarpsútsendingum sem birt var í mars 2023 þessu til stuðnings. Lóðrétt samþætt efnisveita og fjarskiptafyrirtæki felur í sér að sama fyrirtækið framleiðir efni, dreifir því og á jafnvel innviðina sem efnið fer um t.d. internet-eða sjónvarpsdreifikerfi. Myndlyklar veita aðgang að sjónvarpsefni sem sent er yfir internet með IPTV. Slíkur myndlykill er aðal samskiptatæki notenda við efnisveitu og gera þeir efnisveitum kleift að stýra og þannig opna eða loka aðgangi að línulegu efni auk þess að opna og selja aðgang að efni sem t.d. hefur verið sýnt fyrr eða efni eftir pöntun notenda. Fjarskiptafyrirtæki sem reka IPTV kerfi hafa þannig útbúið viðmót fyrir notendur sem er í flestum tilfellum þannig að öll þeirra sjónvarpsnotkun fer fram í gegnum búnaðinn. Slíkt viðmót hefur verið kölluð upphafssíða í sjónvarpi (e. walled garden). Í frumvarpi til laga um fjölmiðla nr. 38/2011 er bent á að á þessari upphafssíðu er hægt að nálgast verslun og ýmsa gagnvirka þjónustu. Hægt er að gera samninga við ákveðna þjónustuaðila sem verða þá á áberandi stað og beintengjast notendum. Þetta þýðir að þeir hafa betri aðgang að notendum en samkeppnisaðilar sem ekki hafa slíka samninga.

Efnisveitur á borð við Netflix, Amazon Prime og Disney+ byggja miðlun efnis á OTT lausn, þ.e. þær senda út efni yfir almenna internetið og geta þannig komið efni sínu beint til notenda án þess að fara í gegnum fyrirtæki sem bjóða ákveðna sjónvarpsþjónustu. Til þess að hafa aðgang að OTT þjónustu þarf notandi smáforrit í internettengdu tæki og gjaldtaka og stýring efnisins er unnin í gegnum



smáforritið. Sala á þessari þjónustu er óháð og án afskipta eða aðkomu þeirra fyrirtækja sem tengja heimili og notendur við internet eða ákveðna sjónvarpsþjónustu (t.d. IPTV). Þannig eru það notendur sjálfir sem ákveða hvaða þjónustu þeir vilja kaupa og greiða fyrir og setja þannig upp smáforrit þeirra fyrirtækja sem þeir vilja vera í þjónustu við.

Þó er mikilvægt að hafa í huga að til þess að geta nýtt OTT þjónustu þarf snjallsjónvarp, þ.e. sjónvarp sem er tengt við internetið. Þau þurfa að vera búin þannig að hægt sé að setja upp í þeim smáforrit sem getur tekið við efninu. Flest sjónvörp sem seld hafa verið síðustu ár eru snjallsjónvörp, en eldri sjónvörp eru ekki þannig útbúin og geta því aðeins miðlað efni í gegnum, t.d. Apple TV, Chromecast eða með tengingu við internettengda tölvu eða sambærilegan búnað.“

(487) Ekki er þörf á að gera grein fyrir svörum Fjölmiðlanefndar við spurningum FST nr. 6.-7., enda kýs nefndin að svara þeim ekki efnislega með vísan til þess að efni spurninganna falli ekki beint að versviði og sérþekkingu nefndarinnar, sbr. áðurnefnd inngangsorð álitsins.

7.4. Athugasemdir aðila við álit Fjölmiðlanefndar

(488) Athugasemdir við álit Fjölmiðlanefndar bárust frá báðum málsaðilum þann 20. október sl. Verður helstu athugasemdum málsaðila gerð skil í eftirfarandi undirköflum.

7.4.1. Athugasemdir Símans

(489) Síminn tekur undir álit Fjölmiðlanefndar að OTT lausn sé ekki sambærileg við IPTV dreifingu. Ekkert bendi til annars en að, og ekkert bendi til annars að IPTV kerfi verði áfram valmöguleiki fyrir notendur hér á landi á næstu árum. Þessu til stuðnings bendir Síminn á tiltekin atriði sem gera málatilbúnað Sýnar ótrúverðugan, að mati félagsins.

(490) Síminn tekur jafnframt undir með Fjölmiðlanefnd að það eigi hvorki neina stoð í lagatextanum né lögskýringagögnum að flutningsréttur sé á einhvern hátt takmarkaður við eitthvað tiltekið sjónvarpsefni. Þá hafi tilvísanir til ESB réttar og túlkana Evrópudómstólsins á flutningsskyldu enga þýðingu í málinu.

(491) Síminn tekur undir það sjónarmið Fjölmiðlanefndar að fjölmiðlaveita sem á og rekur sjónvarpsdreifikerfi verði ekki jafnað saman við streymisveitur. Síminn bætir við því sjónarmiði að streymisveitur sendi alla jafna ekki út línulega dagskrá, og þar með ekki „sjónvarpsútsendingar“ í skilningi 45. gr. laga um fjölmiðla. Slíkum aðila ber því alla jafna ekki að verða við sanngjörnum og eðlilegum beiðnum um flutning, ólíkt Sýn, en krafa Símans í máli þessu taki eingöngu til sjónvarpsútsendinga í skilningi ákvæðisins.

(492) Í sérstökum kafla athugasemdanna er vikið að meintri misnotkun Símans á flutningsréttinum. Í ljósi niðurstöðu FST í undirkafla 10.4.15.2 þykir óþarft að greina frá þeim sjónarmiðum sem þar koma fram af hálfu Símans.



7.4.2. Athugasemdir Sýnar

(493) Í erindi Sýnar er umfjöllun skipt í annars vegar athugasemdir er lúta að formannmörkum og hins vegar efnisannmarka.

(494) Að því er varðar formannmarka að þá telur Sýn að Fjölmiðlanefnd fari út fyrir þá verkaskiptingu milli nefndarinnar og Fjarskiptastofu sem löggjafinn hafi markað stjórnvöldunum tveimur. Nefndin vísi með réttum hætti til lögskýringargagna varðandi þessa verkaskiptingu. Hins vegar gangi álit nefndarinnar í þvert gegn þessu. Sýn vekur athygli á Hæstaréttardómi í máli nr. 50/2022 sem komast að þeirri niðurstöðu að það útheimti sérfræðilega þekkingu á sviði fjarskipta þegar kemur að túlkun á ákveðnum þáttum fjölmiðlalaga. Efnistöð álitins séu ekki í samræmi við þessa kröfu.

(495) Þegar að kemur að meintum efnisannmörkum að þá má skipta þeirri umfjöllun í nokkra undirkafla.

7.4.2.1. Litið sé framhjá vilja löggjafans um vinsælt efni

(496) Í álitinu sínu heldur Fjölmiðlanefnd því fram að flutningsréttur taki til alls línulegs sjónvarpsefnis, án tillits til eðlis þess, vinsælda eða mikilvægis. Þessi niðurstaða sé í andstöðu við skýran vilja löggjafans eins og hann birtist í greinargerð með upphaflegu frumvarpi til laganna. Þar er flutningsrétturinn rökstuddur með beinum vísunum til þess að tryggja þurfi aðgengi að efni sem nýtur mikilla vinsælda. Í þessu sambandi tekur Sýn upp skýringar við 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga með beinni tilvitnun:

„Slíkir viðburðir geta verið afar vinsælir og þykir ákjósanlegt að ólík fjarskiptafyrirtæki hafi möguleika á að flytja slíkt efni. Með þessu er reynt að tryggja jafnræði milli fyrirtækjanna í efni og reynt að koma í veg fyrir að einstakir fjölmiðlaþjónustuveitendur skilgreini tiltekið vinsælt sjónvarpsefni sem viðburð (stakan dagskrárlið) til að komast fram hjá flutningsreglunum.“

7.4.2.2. Markmiðum laganna hafi þegar verið náð

(497) Sýn vísar til þess að meginmarkmið flutningsreglna fjölmiðlalaga væri að brjóta upp lóðrétt eignarhald á efni og dreifingu. Sýn hafi að fullu uppfyllt þetta lögbundna markmið. Allt myndefni félagsins sé aðgengilegt í gegnum OTT lausn (smáforrit) sem er opin, tæknihlutlaus og yfir öll fjarskiptanet, þ.m.t net Símans.

7.4.2.3. Yfirgnæfandi útbreiðsla og tíðari notkun smáforrita og streymisveitna

(498) Að álitinu Sýnar sýna skoðanakannanir Prósents og Gallup, sem nánar verður fjallað um í kafla IX hér að neðan, fram á með afgerandi hætti að áhorf á sjónvarpsefni í gegnum smáforrit og aðrar OTT lausnir (e. Over-the-Top) er orðið útbreiddara en áhorf í gegnum hefðbundna myndlykla (IPTV).

7.4.2.4. Aldurssamsetning staðfestir óafturkræfa tækniþróun

(499) Sýn bendir á að aldursgreining í neytendakönnunum renni styrkum stoðum undir þann málflutning að þróunin í átt að smáforritum sé hröð. Hærra hlutfall notenda sem nota



myndlykla sé bundið við elsta aldurshópinn. Niðurstöðurnar gefi sterklega til kynna að aðferðir snjalltækninnar og streymis séu hröðum skrefum að ryðja myndlyklum út.

7.4.2.5 Auðveldara sé að nota smáforrit en myndlykla

(500) Sýn telur að rök um að ný tækni sé flókin eða erfið í notkun standast ekki þegar niðurstöður Gallup könnunarinnar séu skoðaðar. Þvert á móti komi fram að notendum snjalltækninnar þyki hún auðveldari í notkun en notendum myndlykla. Í könnuninni telji 96% þeirra sem nota utánaliggjandi snjalltæki og 85% þeirra sem nota innbyggt smáforrit að sú leið sé auðveld í notkun. Samsvarandi tölur fyrir notendur myndlykla séu lægri, eða 80% fyrir myndlykil Símans og 72% fyrir myndlykil Sýnar. Þetta bendir til þess að sú tækni sem Sýn bjóði nú upp á sé ekki aðeins nútímalegri heldur einnig notendavænni í augum þeirra sem hana nota.

(501) Í framhaldi af þessu fjallar Sýn um að spurning í neytendakönnun Gallup, um möguleg vandkvæði neytenda ef eingöngu væri hægt að horfa á sjónvarp með snjalltækjum, hafi verið leiðandi og niðurstaðan því líklega ofmetin.

7.4.2.6. Rök um aðgengi eldri borgara séu haldlaus í ljósi tækniþróunar og markaðsveruleika

(502) Í máli Sýnar kemur fram að álit Fjölmiðlanefndar sé mikið gert úr niðurstöðum Gallup könnunar þess efnis að 21,8% aðspurðra telji að það myndi valda þeim vandkvæðum ef eingöngu væri hægt að horfa á sjónvarp með snjalltækjum. Þessi röksemdafærsla telur Sýn að byggja á veikum grunni af nokkrum ástæðum.

(503) Í fyrsta lagi séu smáforrit (öpp) orðin órjúfanlegur hluti af daglegu lífi fólks á öllum aldri, hvort sem er í bankaviðskiptum, samskiptum eða afþreyingu. Eru rafræn skilrík nefnd þar í dæmaskyni.

(504) Í öðru lagi sýni kannanir, að notkun á erlendum streymisveitum eins og Netflix sé afar útbreidd á íslenskum heimilum. Það bendi til þess að stór hluti þjóðarinnar, þ.m.t. eldri borgarar, hafi þegar tileinkað sér þá tækni sem þarf til að nýta slíka þjónustu. Sú staðreynd að eldri borgarar séu stór hluti viðskiptavina Símans í dag þýði ekki að þeir séu ófærir um að aðlagast breyttu tæknihverfi, heldur endurspegli sú staða aðallega núverandi markaðsstöðu.

(505) Í þriðja lagi er aftur vísað til þess formgalla á spurningu á neytendakönnun Gallup sem áður hefur verið gerð grein fyrir.

7.4.2.7. Takmörkun á þjónustufrelsi

(506) Sýn byggir á því að álit Fjölmiðlanefndar, sérstaklega svar við spurningu 4, varðandi túlkun á flutningsrétti samkvæmt 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, gangi gegn einni af meginstoðum EES-samningsins um þjónustufrelsi. Sýn orðar þessa málsástæðu svo:

„Samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið er íslenskum stjórnvöldum skylt að túlka innlend lög til samræmis við EES-samninginn. Hæstiréttur hefur ítrekað staðfest þessa skyldu, t.d. í málum nr. 477/2002 og nr.



52/2023, þar sem skýrt er tekið fram að ummæli í íslenskum lögskýringargögnum geti ekki leitt til túlkunar sem er andstæð EES-rétti, sbr. nánar að neðan.

Kjarni þess lögfræðilega álitaefnis sem fyrir liggur er samspil séríslenskra reglna um flutningsrétt í lögum nr. 38/2011 um fjölmiðla og grundvallarreglna laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið (EES), um frjálsa þjónustustarfsemi, sbr. 36. gr. samningsins. Sú afstaða fjölmiðlanefndar að ekki beri að túlka íslensk lög til samræmis við EES-rétt er í grundvallaratriðum röng og stenst ekki skoðun, hvorki að íslenskum landsrétti né samkvæmt þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem Ísland hefur gengist undir.“

(507) Í þessu sambandi skipti ekki máli hvort um væri að ræða flutningsskyldu eða flutningsrétt, enda væri efnisinntakið í þessu samhengi það sama.

(508) Síðan er vikið að tilteknum fordæmum Hæstaréttar. Annars vegar dóm sem staðfestir forgangsreglu EES- réttar umfram ósamrýmanlegum landslögum á Íslandi sbr. dóm í máli 477/2002 (virðisaukaskattur af bókum). Vísað er í annan dóm þar sem niðurstaðan var á þann veg að túlkunarregla EES-réttar gæti ekki vikið til hliðar skýrum og ótvíræðum lagaákvæðum landsréttar. Í því sambandi vísar Sýn til þess að svo hátti ekki til um flutningsréttarákvæði fjölmiðlalaga. Skilyrðið í 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga þess efnis að beiðni sé „eðlileg og sanngjörn“ sé ekki skýrt og afdráttarlaust ákvæði. Þvert á móti sé um að ræða ákvæði þar sem framkvæma þyrfti huglægt mat, sem beinlínis kalli á lögskýringu.

VIII.

Álit Samkeppniseftirlitsins

8.1. Álit Samkeppniseftirlitsins

(509) Með bréfi FST, dags. 25. september 2025, óskaði stofnunin eftir áliti Samkeppniseftirlitsins á ágreiningsefni þessa máls með það í huga að eftirlitið gæti mögulega viljað koma á framfæri sjónarmið um samkeppnislega þætti málsins. Álitið barst þann 24. október samkvæmt bréfi dagsett sama dag.

(510) Í álitinu rekur Samkeppniseftirlitið meðferð ágreiningsmálsins hjá FST og fjallar um álit Fjölmiðlanefndar sem aflað hafi verið í tengslum við málið. Einnig vikur Samkeppniseftirlitið að meðferð málsins á fyrri stigum þess hjá eftirlitinu og hvernig því lauk með bréfi til aðila dags. 3. júlí 2025. Í bréfinu kom fram að í ljósi fyrirliggjandi gagna um samskipti og viðræður Sýnar og Símans að ekki lægi fyrir formleg synjun Sýnar um heildsölu og afhendingu útsendinga Enska boltans til Símans. Þar sem slík synjun væri meginforsenda heildsölusynjunar í EES/ESB-samkeppnisrétti var ekki talið sennilegt að Sýn hefði brotið 11. gr. samkeppnislega og var því ekki tekin bráðabirgðaákvörðun í málinu.

(511) Því næst vikur að ákvörðun FST til bráðabirgða frá 30. júlí 2025. Tekur Samkeppniseftirlitið undir skilning FST að markmið flutningsréttarákvæðis fjölmiðlalaga sé að auka valfrelsi neytenda og að tryggja samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamörkuðum. Í því



sambandi vísar eftirlitið til frekari umfjöllunar í ákvörðun FST um markmið fjölmiðlalaga og tilurð umrædds flutningsréttarákvæðis sem eftirlitið telur að hafi þýðingu á málinu.

(512) Þá sé ljóst af umfjöllun í ákvörðun FST að vilji löggjafans með setningu flutningsréttarákvæðisins var að bregðast við þróun á árunum frá 2005 til 2011 þar sem samkeppnisyfirvöld höfðu samþykkt tvo samruna með skilyrðum þar sem til urðu tvö öflug fyrirtæki á sviði fjarskipta og fjölmiðla sem nú eru Sýn og Síminn. Kom fram í greinargerð frumvarps til fjölmiðlalaga að mikilvægt væri að tryggja flutningsrétt og að ekki væri nægjanlegt að styðjast aðeins við ákvarðanir samkeppnisyrvalda sem aðeins beindust að tilteknum fyrirtækjum við tilteknar aðstæður og legðu þar að auki aðeins flutningsskyldu á aðra fyrirtækjasamstæðuna. Því hefði verið talin þörf á því að lögfasta reglur um flutningsrétt og flutningsskyldu.

(513) Í niðurlagskafla álitsins segir:

„[Að það sé] mat Samkeppniseftirlitsins að FST hafi verið rétt og skylt að taka afstöðu til ágreinings Símans og Sýnar um dreifileiðir að því er varðar Enska boltann. Var það í samræmi við afstöðu Samkeppniseftirlitsins í bréfi til Sýnar og Símans, dags. 3. júlí 2025. Jafnframt er Samkeppniseftirlitið sammála þeim skilningi á tilgangi ákvæða fjölmiðlalaga um flutningsrétt sem lagður er til grundvallar í bráðabirgðaákvörðun FST. Er Samkeppniseftirlitið einnig sammála því mati FST, sem liggur til grundvallar bráðabirgðaákvörðuninni, að það sjónvarpsefni sem felst í útsendingu Enska boltans, sé mikilvægt í samkeppnislegu tilliti.“

(514) Síðan er vikið að því að IPTV sjónvarpsdreifing sé ennþá mikilvæg drifileið og er vísað til álits Fjölmiðlanefndar, en um það segir eftirlitið:

„Niðurstöður FST, sbr. og upplýsingar í tilvitnuðu erindi Fjölmiðlanefndar frá 10. október 2025, gefa til kynna að IPTV sjónvarpsdreifing gegni enn mikilvægu hlutverki. Gefa þessar upplýsingar til kynna að þótt meirihluti heimila nýti sér OTT lausnir í gegnum smáforrit reiði ennþá stór hópur sig á IPTV þjónustu í gegnum myndlykla. Nýlegar neytendakannanir Gallup og Maskínu sem bæði FST og Fjölmiðlanefnd vísa til eru til marks um þetta. Hefði Enski boltinn einungis verið boðinn í gegnum OTT lausnir má því leiða að því líkur að Sýn hefði komist í mjög sterka stöðu á mörkuðum er varða dreifingu íþróttaefnis.“

(515) Að endingu er vikið að stöðu Símans og verðlagningu á þjónustu á vegum félagsins:

„Rétt er hins vegar að geta þess að á grundvelli ráðstafana FST virðist Síminn áfram hafa sterka stöðu á mörkuðum fyrir dreifingu og sölu sjónvarpsefnis, samhliða sterkri stöðu á fjarskiptamarkaði. Hvíla ríkar skyldur á fyrirtækinu að tryggja að verðlagning á þjónustu þess samræmist lögum, þar á meðal ákvæðum samkeppnislaga.“



8.2. Athugasemdir Sýnar við álit Samkeppniseftirlitsins

(516) Athugasemdir Sýnar við álit Samkeppniseftirlitsins bárust FST með bréfi dags. 29. október 2025. Í upphafi erindisins eru gerðar athugasemdir við þann skamma svarfrest sem félaginu var gefinn. Að mati Sýnar hafi fresturinn verið ómálefnalega stuttur og skert andmælarétt félagsins, einkum í ljósi umfangs málsins, þeirra grundvallarhagsmuna sem í húfi séu og þeirra alvarlegu afleiðinga sem bráðabirgðaákvörðun FST frá 30. júlí 2025 hafi þegar haft á samkeppnisstöðu Sýnar.

(517) Það er álit Sýnar að álit Samkeppniseftirlitsins hafi takmarkað viðbótargildi við úrlausn málsins, þar sem það sé að meginstofni lýsandi um málsatvik og taki almennt undir fyrirbyggjandi sjónarmið FST og Fjölmiðlanefndar, án þess að ítarlegt og sjálfstætt mat sé lagt á málið út frá samkeppnisréttarlegum sjónarmiðum. Meginþýðing álitsins felist hins vegar í lokamálgreinum þess, þar sem Samkeppniseftirlitið áréttar með afdráttarlausum hætti þær ríku skyldur sem hvíla á Símanum sem markaðsráðandi fyrirtæki til að tryggja að verðlagning þess samræmist lögum, þar á meðal samkeppnislögum. Sýn fagni þessari áréttingu og telur hana lykilatriði sem FST ber að leggja til grundvallar við alla frekari meðferð málsins, enda styður hún með beinum hætti fyrirbyggjandi sjónarmið Sýnar. Athugasemdir Sýnar eru síðan settar fram á þessum grundvelli.

(518) Sýn tekur undir sjónarmið Samkeppniseftirlitsins að þau áform Sýnar að dreifa efni sínu einungis um opna OTT-lausn hefðu, ef þau hefðu gengið eftir, „komist í mjög sterka stöðu á mörkuðum er varða dreifingu íþróttæfnis“. Með öðrum orðum hefðu áform Sýnar styrkt veika samkeppnisstöðu félagsins.

(519) Að áliti Sýnar hafi FST litið framhjá þessu í niðurstöðu sinni til bráðabirgða með skaðlegum afleiðingu fyrir samkeppni, en félagið kemst svo að orði:

„Með íhlutun sinni hefur FST hins vegar snúið þessari þróun við. Ekki verður séð að fram hafi farið heildstætt hagsmunamat á því hvor afleiðingin sé meira samkeppnisraskandi eða í þágu virkrar samkeppni til lengri tíma: a) að viðhalda og styrkja yfirburðastöðu Símans, sem nýtur verulegs efnahagslegs styrkleika, eða b) hófleg tilfærsla sem styrkir stöðu Sýnar lítillaga og stuðlar þannig að virkari samkeppni. Slíkt mat er þó nauðsynlegur þáttur í meðalhófskenndri stjórnslu, einkum þegar teknar eru íþyngjandi ákvarðanir á grundvelli matskenndra lagaákvæða.

Sú mótsagnarkennda staða sem ákvörðun FST hefur skapað verður enn augljósari þegar litið er til ólíks efnahagslegs styrks félaganna. Samkvæmt síðustu birtu árshlutareikningum og nýlegri afkomuviðvörðun félagsins til kauphallar glímir Sýn við áskoranir í rekstri, sem að hluta má rekja til neikvæðra áhrifa bráðabirgðaákvörðunarinnar, á sama tíma og hagnaður samstæðu Símans er umtalsverður. Samkvæmt árshlutareikningi Sýnar fyrir fyrri árhelming 2025 nam tap samstæðunnar 518 m.kr. og eiginfjárlutfall var 27,1%. Á sama tíma sýnir árshlutareikningur Símans fyrir fyrstu níu mánuði ársins 2025 hagnað að fjárhæð 971 m.kr. og eiginfjárlutfall upp á 40,3%.“



(520) Í framhaldinu fjallar Sýn um samkeppnisleg sjónarmið um markaðsráðandi stöðu og um skaðlega undirverðlagningu sem FST hefði þurft að horfa til. Um þetta segir Sýn:

„Samkvæmt 4. tölul. 4. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 byggir mat á markaðsráðandi stöðu á heildstæðri greiningu á „efnahagslegum styrkleika“ fyrirtækis. Íslensk réttarframkvæmd hefur staðfest að slíkt mat byggir á samsafni vísbendinga, þar sem efnahagslegir yfirburðir og fjárhagslegur styrkleika vega þungt. Sú sterka staða sem Síminn hefur á flestum sviðum fjarskipta og sjónvarpsdreifingar, ásamt þeim efnahagslega styrk sem rakin er að framan, uppfyllir með afgerandi hætti skilyrði laganna um markaðsráðandi stöðu.“

(521) Síðan er sérstaklega vikið að meintri skaðlegri undirverðlagning Símans. Í ljósi niðurstöðu FST um þennan þátt málsins, sbr. kafla 10.4.15.2. þykir ekki vera tilefni til að reifa athugasemdir Sýnar um þetta atriði.

(522) Að áliti Sýnar beri að túlka matskennd skilyrði 1. mgr. 45. gr. um að flutningsbeiðni þurfi að vera eðlileg og sanngjörn m.t.t. grundvallar grundvallarsjónarmið á sviði samkeppnisréttar. Röksemdafærsla Sýnar er eftirfarandi:

„1. mgr. 45. gr. laga nr. 38/2011 var sett til að auðvelda markaðsráðandi fyrirtækjum að koma í veg fyrir framþróun tækni. Þá var hún heldur ekki sett til að stuðla að og viðhalda ráðandi stöðu fyrirtækja á mörkuðum sem eigi undir högg að sækja vegna tækniframfara.

Í lögskýringargögnum þvert á móti fram að reglan lúti að „stöðu lítilla dreifikerfa gagnvart stærri fjölmiðlaþjónustuveitendum“ og því að tryggja „aðgang nýrra fyrirtækja að markaði“ og „auka fjölbreytni og jákvæða samkeppni notendum til hagsbóta.“ Ákvæðinu er því ætlað að efla samkeppni og stuðla að tækniframförum. Skýtur því verulega skökku við að ákvæðið sé notað til að vinna að hinu gagnstæða.

Beiðni frá markaðsráðandi fyrirtæki, sem í reynd miðar að því að hindra nýsköpun (OTT-lausn Sýnar), verja eigin yfirburðastöðu tækni (IPTV) sem er í hnignun og sem skapar forsendur fyrir skaðlega undirverðlagningu sem útilokar keppinauta, getur því aldrei talist „eðlileg og sanngjörn“. Slík beiðni gengur þvert á öll yfirlýst markmið laganna. Þar sem OTT-lausn Sýnar uppfyllir fyllilega það markmið laganna að rjúfa tengsl efnis og dreifileiðar með því að gera efnið aðgengilegt yfir öll fjarskiptanet, þjónar krafa Símans engum lögmætum samkeppnislegum tilgangi.

Þá kemur bráðbirgðaákvörðun FST með öllu í veg fyrir aðgreiningu milli keppinauta, sem er megin atriði í allri virkri samkeppni.“

(523) Að endingu leggur Sýn fram tvær kröfur um að FST:



1. Hafni beiðni Símans frá 15. júlí 2025 á þeim grundvelli að hún uppfylli ekki skilyrði 1. mgr. 45. gr. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla.
2. Leggi, við úrlausn málsins, til grundvallar heildstætt hagsmunamat þar sem vegið er á milli þeirra neikvæðu áhrifa sem íhlutun hefur á samkeppni með því að styrkja markaðsráðandi aðila og þeirra jákvæðu áhrifa sem fylgja því að leyfa nýsköpun og eflingu minni keppinauta.

8.3. Athugasemdir Símans við álit Samkeppniseftirlitsins

(524) Athugasemdir Símans við álit Samkeppniseftirlitsins bárust FST með bréf dagsettu 29. október 2025. Segja má að athugasemdir Símans kallist aðallega á við sjónarmið Sýnar um þann skilning sem málsaðilar leggja í lokamálsgrein álits Samkeppniseftirlitsins sem vísar til sterkar stöðu Símans á mörkuðum fyrir dreifingu og sölu sjónvarpsefnis, samhliða sterkri stöðu á fjarskiptamarkaði, í tengslum við verðlagningu á sjónvarpsþjónustu Símans sem boðin er fram á grundvelli heildsöluaðgangs.

(525) Neðangreind og tilvitnuð málsgrein í athugasemdum Símans nær utan um sjónarmið sem Síminn vill halda til haga varðandi framangreint:

„Varðandi tilvísun Samkeppniseftirlitsins til verðlagningar Símans á Sýn+ Allt Sport, þá skal það tekið fram að Síminn er ekki í ráðandi stöðu í smásölu á þjónustu sem inniheldur ensku úrvalsdeildina, sem Samkeppniseftirlitið hefur skilgreint sem sérstakan markað. Sú þjónusta sem Síminn fær í heildsölu inniheldur ekki Sýn+ myndefni. Samkvæmt verðlagningu Sýnar þá er Sýn + 50% af verðlagningu þjónustu sem skilgreind er sem Sýn+ Allt Sport. Ástæður þess að Síminn getur ekki selt Sýn+ myndefnið með þjónustunni er synjun Sýnar.“

IX.

Neytendakannanir um sjónvarpsneyslu

(526) Til að meta hvort að sjónvarpsdreifing með OTT lausn væri almennt aðgengileg notendum og í samræmi við þarfir þeirra, sem og til að kanna hvort staðhæfing Sýnar um að IPTV kerfi væru orðin eða væru að vera úrelt, telur FST rétt að líta til neytendakannanna um tæknilegar leiðir til að nálgast sjónvarpsefni sem gerðar hafa verið nýlega. Málsaðilar lögðu fram kannanir sem þeir höfðu látið gera fyrir sig. FST taldi þó rétt að nálgast viðfangsefnið með aðeins öðrum hætti. Í þessum kafla verður gerð grein fyrir þeim neytendakönnum sem horft er til við úrlausn málsins.

9.1. Könnun Maskínu um streymisveitur frá janúar 2024

(527) Hér var spurt hvort svarandi eða einhver á heimilinu væri áskrifandi að einni eða fleiri af eftirfarandi sjónvarps- eða streymisþjónustum, þar sem langur listi erlendra og innlendra efnisveitna var talinn upp.



(528) Helstu niðurstöður voru að Netflix var í efsta sæti með 73,2% svara, Disney+ þar á eftir með 45,6%, Sjónvarp Símans Premium í þriðja sæti með 42,1%. Stöð2+ efnisveitan í fimmta sæti með 30,4%, Stöð2 áskriftarsjónvarpið í sjötta sæti með 22,0% og Síminn Sport (Enski boltinn) í sjöunda sæti með 21,2%. Í því samhengi má geta þess að Heimilispakki Símans innihélt á þessum tíma bæði Símann Sport og Sjónvarp Símans Premium í fléttu með ótakmarkaðri internetþjónustu og heimasíma. Óljóst er af þessari spurningu hvernig viðskiptavinir slíks vönduls hafa valið úr valkostunum sem í boði voru.

(529) Svörin voru svo greind eftir helstu lýðfræðibreytum. Almennt væru yngri hópar með áskriftir að erlendum streymisveitum í meira mæli en þeir eldri, en brotalínan virtist vera við 50 ára aldurinn. Hvað innlenda þjónustu varðaði væri því almennt öfugt farið. Áskriftir að Sjónvarpi Símans Premium færu vaxandi með aldri samkvæmt könnuninni, frá rúmum 30% í yngri hópum upp í nærri 55% innan 50-59 ára hópsins og 49% hjá 60 ára og eldri. Sama hneigð væri í áskriftum að Stöð2+ veitunni og Stöð2 áskriftarsjónvarpinu, en þessi könnun sýndi ekki jafn skýra aukningu með aldri þar og hvað varðaði áskriftir að þjónustu Símans. Þá mætti sjá áskriftir aukast að sjónvarpsefni að einhverju leyti með tekjum.

9.2. Könnun Prósents fyrir Sýn frá júní til júlí 2025

(530) Könnunin byggði á spurningu um tíðni sjónvarpsáhorfs eftir áhorfsleiðum þar sem valkostirnir voru oft á dag, einu sinni á dag, 4–6 sinnum í viku, 1-3 sinnum í viku, 1–3 sinnum í mánuði, sjaldnar en einu sinni í mánuði og aldrei. Svarendur gátu gefið hverri leið svar í hverri tíðni og því mögulegt að horfa oft á dag á allar leiðir. Eftir svörum um tíðni var svo reiknuð tala fyrir fjölda áhorfa í mánuði. Möguleikar til áhorfs voru þessir:

- Gegnum sjónvarpsáskrift frá netveitu (IPTV), með nánari útskýringu, t.d. með myndlykli frá Símanum eða Sýn (áður Vodafone) - notar fjarstýringu og rásaleit eins og á hefðbundnu sjónvarpi.
- Gegnum öpp eða vefstreymi (OTT þjónustur) - T.d. Sýn app (áður Stöð 2 app), RÚV app, Netflix, Disney+, Viaplay - velur sjálf(ur/t) efnið og horfir í snjallsjónvarpi, síma, tölvu eða spjaldtölvu.
- Gegnum vefsíður sjónvarpsstöðva í tölvu eða snjalltæki - T.d. ruv.is, visir.is eða sjónvarpsveitur sem þú opnar í vafra en ekki í appi.
- Með hefðbundnu loftneti án áskriftar {sic} (DVB) - T.d. horfa á RÚV með loftneti á eldri sjónvarpi án netsambands.
- Með gervihnattadiski eða annarri tæknibúnaðarlausn - T.d. fríhandbúnaður eða erlendar stöðvar með disk.
- Önnur leið, þá hvaða?

(531) Í úrvinnslu svara voru möguleikarnir „Gegnum öpp eða vefstreymi“ og „Gegnum vefsíður sjónvarpsstöðva í tölvu eða snjalltæki“ sameinaðir og nefndir „Gegnum sjónvarpsáskrift frá netveitu, öpp og/eða vefsíðu sjónvarpsstöðva“.



(532) Svarendur nefndu oftast mikla tíðni notkunar við möguleikann um áhorf gegnum öpp, vefstreymi og/eða vefsíður sjónvarpsstöðva, en 22% af öllum svarendum nefndu þar oft á dag, 18% einu sinni á dag og 20% 3–6 sinnum í viku. Næst mesta tíðni fékk möguleikinn gegnum myndlykla netveitna með 13% oft á dag, 12% einu sinni á dag og 7% 3–6 sinnum í viku. Aðrir möguleikar hefðu mun minni tíðni áhorfs.

(533) Reiknaða stærðin um fjölda áhorfa á mánuði var svo greind eftir bakgrunnsbreytum, en í heild fékk möguleikinn gegnum öpp, vefstreymi og/eða vefsíður sjónvarpsstöðva 24 skipti í mánuði, myndlyklar netveitna 14 skipti, hefðbundið loftnet 1 skipti í mánuði, gervihnattadiskar og annar tæknibúnaður einnig 1 skipti og aðrar leiðir 2 skipti í mánuði. Við greiningu talnanna voru táknið örvar upp eða niður og tígull við sumar stærðir, en merking þeirra var ekki skýrð, þó ætla mætti að þau táknuðu marktækan mun frá heildartíðni eða ekki. Það voru þó ekki slík merki við allar tölur.

(534) Ekki var hægt að sjá mun á kynjum í tíðni eftir áhorfsleiðum, en munur var eftir aldri. Tíðni áhorfs um myndlykil óx úr 5-9 skiptum á mánuði hjá 18-24, 25-34 og 35-44 ára hópnum, upp í 18 hjá 45-54 og 55-64 ára hópnum, en hæst var tíðnin 28 skipti í mánuði hjá 65 ára og eldri.

(535) Tíðni áhorfs um öpp, vefstreymi og/eða vefsíður sjónvarpsstöðva var hins vegar mun jafnari. Hópurinn 18-24 ára með 28 skipti, 27 skipti hjá 25-34 ára, 33 skipti hjá 35-44 ára og lækkaði svo í 22, 17 og 18 skipti í mánuði hjá hópnum 45-54 ára, 55-64 ára og 65 ára og eldri.

(536) Ekki var að sjá mun eftir öðrum bakgrunnsbreytum svo sem búsetu eða tekjum í áhorfi um öpp og vefsíður, en munur var á tíðni áhorfs á myndlykil eftir tekjum. Hann var þó ekki jafnt vaxandi eða minnkandi eftir tekjum. Helst var það tekjuhópurinn 600–799 þúsund sem virðist horfa minnst eða 6 sinnum í mánuði á myndlykil, en aðrir hópar eru með 12 til 17 skipti. Því virðist ekki vera hægt að finna fylgni tíðni áhorfs á myndlykil við tekjur.

(537) Þá var einnig í skýrslunni krosskeyrsla tíðni eftir dreifileiðum eftir því hvers konar sjónvarpsefni horft var á, en ekki var gerð önnur grein fyrir þeirri spurningu í skýrslunni. Möguleikarnir voru fréttir og/eða fréttatengt efni, heimildarmyndir og/eða heimildarþættir, íþróttir og/eða íþróttatengt efni, kvikmyndir og/eða þáttaraðir, og raunveruleikaþættir.

(538) Áhorf á hverja gerð efnis var nokkuð jöfn í áhorfi um öpp, vefstreymi og/eða vefsíður sjónvarpsstöðva eða 23 til 27 skipti í mánuði. Í áhorfi um myndlykil netveitna var dreifingin aðeins meiri, en minnstu tíðni fengu raunveruleikaþættir eða 10 skipti, en íþróttæfni mest eða 21 skipti og fréttir þar á eftir með 19 skipti.

(539) Þá var einnig birt krosskeyrsla áhorfstíðna dreifileiða við spurningu um áskriftir að efnisveitum sem sýndi að nokkuð meiri tíðni áhorfs á myndlykil var hjá þeim sem voru með áskriftir að innlendum efnisveitum, þ.e. Sýn+ og Sjónvarpi Símans Premium, og meiri tíðni áhorfs um öpp og vefsíður hjá áskrifendum erlendu efnisveitnanna Netflix, Amazon Prime Video, AppleTV+, Disney+, Viaplay og YouTube Premium.



(540) Könnunin sýndi að mest af sjónvarpshorfi neytenda væri um snjalltæki, en í þeirri greiningu var tíðni áhorfs á hefðbundin sjónvarpstæki, sem annað hvort væru með innbyggðum öppum eða við þau væru tengd snjalltæki sem keyrðu slík öpp, lögð saman við áhorf um tölvu, um vefsíður og vefstreymi, sem væri ekki að fullu sams konar upplifun og að horfa á sjónvarp.

(541) Oft er talað um að „halla sér aftur“ upplifun (e. lean back) við að horfa á sjónvarp, á móti því að „halla sér fram“ (e. lean forward) að tölvu, síma eða þ.h. og að slíkt áhorf sé ekki að fullu sambærilegt því áhorfshegðun og eftirtekt áhorfanda sé mismunandi eftir þessu tvennu. Í „lean forward“ tækjum sé notandinn virkari við að stýra áhorfi og í meiri gagnvirkni við efnið, en í „lean back“ sé áhorfandinn óvirkari og taki við því sem er á skjánum án sérstakrar virkni við efnið á meðan áhorfi stendur. Þó er gagnvirknin við að velja sér efni úr streymisveitu farin að gera slíkan mun minni en áður var þegar sjónvarpsáhorf var eingöngu í línulegri dagskrá, en þó er slík gagnvirkni takmörkuð við að kveikja eða slökkva á streyminu á sjónvarpsskjánum.

(542) Könnunin sýndi einnig að áhorf um myndlykla er mikilvægt umtalsverðum hluta neytenda, sérstaklega þeim sem eldri eru.

9.3. Könnun Maskínu fyrir Símann frá júlí 2025

(543) Könnunin fólst í þremur spurningum þar sem fyrst var beðið um að svarendur merktu við það sem best ætti við þau úr lista leiða til að horfa á sjónvarp. Niðurstöðurnar voru að 37,7% merktu við að þau horfðu oftast gegnum myndlykil, 28,7% nefndu app í snjallsjónvarpi, 26,7% box tengd við sjónvarp svo sem AppleTV, Chromecast eða álíka, og 4,0% tölvu. Þegar smáforrit í snjallsjónvarpi og box sem keyrðu slík smáforrit væru lögð saman, væru það samtals 55,4%.

(544) Þá var spurt um hvaða íþróttaefni viðkomandi horfði oftast á. Algengast var að aldrei væri horft á íþróttir eða 36,1%, erlendur fótbolti næst með 25,6%, íslenskur fótbolti næst með 11,5%, körfubolti og Formula1 þar á eftir með 6,6% og 6,0%, en annað minna.

(545) Þá var komið með fullyrðingu: Ég sækir mér sjónvarpsefni á netinu þó ég viti að það sé upphaflega sótt á ólöglegan hátt. Svarendur voru spurð hvort þau væru sammála, hvorki né eða ósammála fullyrðingunni. 25,5% voru sammála, 14,0% hvorki né og 60,4% ósammála.

(546) Í könnunni væri áhorf í gegnum myndlykil vaxandi með aldri en áhorf um smáforrit, bæði í sjónvarpi og boxi, minnkandi.

(547) Í úrvinnslu könnunarinnar voru spurningar 1 og 2 krosskeyrðar þannig að greint var hvort munur væri á íþróttaáhorfi eftir áhorfsleiðum. Við áhorf á íslenskan fótbolta skar myndlykill sig úr þar sem 52,2% áhorfenda innlands bolta nota fyrst og fremst myndlykil, en einnig voru 47,8% áhorfenda golfs í hópi myndlykilsnotenda. Við áhorf á Formúla1 voru 45,2% áhorfenda sem notuðu smáforrit í boxi og 30,2% áhorfenda sem notuðu smáforrit í snjallsjónvarpi. Meðal áhorfenda erlends fótbolta voru 39,1% að nota myndlykil, 28,8% app í



snjallsjónvarpi og 27,6% smáforrit í boxi. Skýrslu Maskínu fylgdu ekki upplýsingar um hvort þessi munur á hlutföllum í þessari greiningu væri marktækur.

(548) Greining á áhorfi á íþróttaeftir lýðfræðilegum breytum sýndi að vinsældir íþróttatengdust þeim lítið. Áhorfendur hveirrar greinar væru á öllum aldri og tekjuhópum. Helst var munur milli kynja, en 45,9% kvenna sögðust aldrei horfa á íþróttir á móti 26,4% karla. Þá væru 37,7% karla sem horfðu á erlendan fótbolta, en 14,0% kvenna.

(549) Hvað varðaði fullyrðinguna um að sækja efni á netinu voru svör aldurstengd og 47,4% 18-29 ára voru sammála því að gera það þó uppruni þess væri að efnið fæli í sér lögbrot. Í hópnum 30-30 ára voru 37,1% jákvæð en eldri hópar voru neikvæðari. Niðurstaða þessarar spurningar var einnig krosskeyrð við leiðir til að horfa á sjónvarpsefni og þar skáru þau sem horfðu um tölvu sig úr hinum hópnum, en 56,1% þeirra voru jákvæð fyrir því að sækja efni af netinu.

9.4. Könnun Gallup fyrir FST frá ágúst 2025

(550) Á tímabilinu 21. ágúst til 1. september sl. framkvæmdi Gallup neytendakönnun fyrir FST þar sem spurt var um helstu leiðir heimila við að horfa á sjónvarp. Markmið könnunarinnar var að kanna hvert mikilvægi myndlykla væri fyrir neytendur, hvort ákveðnir hópar neytenda notuðu þá frekar en aðrir og hvort það myndi valda neytendum vandkvæðum ef þjónusta um myndlykla yrði hætt og sjónvarpsáhorf færi alfarið fram um smáforrit og snjalltæki.

(551) Helstu niðurstöður voru að myndlyklar væru enn mikilvæg leið heimila við að horfa á sjónvarp og voru myndlyklar frá sjónvarpsþjónustu með rétt rúm 40% svara við spurningunni um helstu leið við áhorf, þar af Síminn 28,4% og Sýn 11,8%. Þess ber að geta að í þessu svari var ekki greint hvort myndlykilinn væri tengdur við lokað IPTV net eða tengdur við almenna internettengingu (e. Over The Top, OTT). Utanálíggjandi snjalltæki, s.s. AppleTV, Chromecast, Xiaomi og álíka voru næst algengust með 27,6% og smáforrit notuð á snjallsjónvarpi í þriðja sæti með 22,8%.

(552) Helsta leið við sjónvarpsáhorf var mjög breytileg eftir lýðfræðilegum hópum, en aldur skýrði mestan hluta þessa breytileika. Meirihluti þeirra sem eru yngri en 50 ára notuðu aðrar leiðir en myndlykla, einkum utanálíggjandi snjalltæki eða smáforrit í sjónvarpi. Hjá 50–59 ára voru hlutföllin nokkuð jöfn, þó flestir í þeim aldurshópi notuðu myndlykla frá Símanum. Meðal 60 ára og eldri var hins vegar skýrt að myndlyklarnir væru helsta leiðin til að horfa á sjónvarp en það hlutfall var ríflega 80% í elsta aldurshópnum. Tæplega helmingur heimila notaði einnig aðrar leiðir til að horfa á sjónvarp eða 47,7%. Þar með sögðust 52,3% svarenda ekki nota aðra leið en þá sem nefnd var sú helsta.

(553) Þegar svör þeirra sem notuðu enga aðra leið en sína helstu eru skoðuð eru þau heimili þar sem myndlykill er helsta leiðin sömuleiðis ólíklegust til að nota aðra leið til sjónvarpsáhorfs, en þó er ekki um tölfræðilega marktækan mun að ræða. Meðal þeirra sem nota myndlykil frá Símanum eru 59% sem ekki nota aðra leið en myndlykilinn til að horfa á sjónvarpsefni og 53% notenda myndlykils Sýnar.



(554) Þeir svarendur sem nefndu að fleiri en ein leið væri notuð við sjónvarpsáhorf á heimilinu voru spurðir hvaða leiðir það væru. Þar kom fram að algengasta viðbótarleiðin til sjónvarpsáhorfs væri í gegnum heimilistölvu, spjaldtölvu, síma eða önnur sambærileg tæki sem ekki eru ætluð fyrst og fremst til sjónvarpsáhorfs. Næst á eftir komu smáforrit í snjallsjónvarpi, þar á eftir utanálggjandi tæki, en myndlyklar sjónvarpsþjónustu væru síst notaðir sem viðbótarleið.

(555) Neytendum finnst almennt auðvelt að nota sína helstu leið til sjónvarpsáhorfs, en af þeim sem finna fyrir erfiðleikum eru tæknileg vandamál, flókið notendaviðmót/erfitt að finna efni og það að stýra áhorfi á meðan horft er þeir þrír valmöguleikar sem helst voru valdir. Þessi svör eru hins vegar fá.

(556) Þá var spurt um kaup á sjónvarpsþjónustu, en í þeirri spurningu var hægt að velja marga valmöguleika. Um 55% heimila kaupa erlendar streymisveitur, rétt tæp 45% kaupa þjónustu af Símanum og rétt um 32% af Sýn. Yngra fólk kaupir erlendar streymisveitur í meira mæli, 76% svarenda í 18-29 ára hópnum og 72% í 30-39, en minna af Símanum, 26% og 35% í sömu hópnum. Þetta snýst svo við með hækkandi aldri, en í hópnum 60-69 ára eru 61% kaupenda á þjónustu Símans og 64% hjá 70 ár og eldri, en erlendar veitur eru keyptar hjá 30% og 18% þessara hópa. Kaup á sjónvarpsþjónustu Sýnar virðast ekki aldurstengd á sama máta. Þar eru 30-35% viðskiptavinir innan allra aldurshópa.

(557) Í lokin var spurt hvort það myndi valda heimilinu vandkvæðum ef eingöngu yrði hægt að horfa á sjónvarp um snjallsjónvörp eða snjalltæki, þ.e. að þjónustu um myndlykla yrði hætt. Þar svöruðu 62,6% neytenda að þau töldu svo ekki vera, 15,6% voru hlutlaus og 21,8% töldu að vandkvæði yrðu nokkur eða mikil. Eins og með flestar spurningar í þessari rannsókn er þetta hlutfall mjög breytilegt eftir aldri. Þannig eru 33% neytenda í 60-69 ára hópnum á því að þetta yrði þeim vandkvæðum bundið og 48% þeirra sem eru 70 ára og eldri. Þá eru þau sem nota myndlykla sem sína helstu leið einnig á þessari skoðun eða 46% þeirra sem nota myndlykil Símans sem sína helstu leið og 45% þeirra sem nota myndlykil Sýnar.

(558) Þau vandkvæði sem helst eru nefnd eru það að þurfa að læra á valmyndakerfi og viðmót í nýju tæki, að þurfa að kaupa snjalltæki eða snjallsjónvarp og að þurfa að gerast áskrifandi í gegnum smáforrit. Þá hafði þessi hópur einnig áhyggjur af því að nettenging væri of óstöðug eða hæg fyrir streymi og af kostnaði við að fá hraðari tengingu.

(559) Álykta má út frá niðurstöðum könnunarinnar að myndlyklar innlendar sjónvarpsþjónustu eru mikilvæg leið neytenda fyrir sjónvarpsáhorf. Umtalsverður hluti neytenda notar þá sem sína helstu leið fyrir sjónvarpsáhorf og yfir helmingur þess hóps notar ekki aðra leið við sjónvarpsáhorf en myndlykilinn. Notkun þeirra er aldurstengd og eykst með hækkandi aldri. Notkun annarra tækja en myndlykla við sjónvarpsáhorf er að sama skapi mikil meðal þeirra sem eru yngri en 50 ára. Notendur myndlykla eru einnig líklegri en aðrir til að telja það valda sér vandkvæðum ef snjalltæki og snjallsjónvörp tækju alfarið við af myndlyklum og sá ótti er einnig vaxandi með aldri.



X.

Forsendur og niðurstaða FST

10.1. Tilhögun máls

10.1.1. Skipting upphaflegs erindis málshefjanda í tvö aðskilin stjórnslumál

(560) Í bráðabirgðaákvörðun Fjarskiptastofu nr. 6/2025 frá 30. júlí 2025 var tekin sú málsmeðferðarákvörðun, með vísan til 14. gr. þágildandi málsmeðferðarreglna stofnunarinnar nr. 710/2020, að taka kröfur Símans gegn Sýn fyrir í tveimur aðskildum stjórnslumálum, þ.e. annars vegar hvað varðar aðgang Símans að sjónvarpsefni Sýnar í opinni dagskrá, sem m.a. hefur að geyma fréttir og fréttatengt efni, og hins vegar hvað varðar dreifingu á læstum áskriftarrásum, þ.m.t. Enska boltanum, í IPTV kerfi Símans.

(561) Í framhaldinu, þegar aðilum gafst tækifæri til að leggja fram efnislegar athugasemdir, var þeim leiðbeint að skila athugasemdum í tveimur aðskildum erindum. Hugsunin var sú að hægt væri að reka hvort málið um sig sjálfstætt og óháð framvindu hvors annars. Þá væri hægt að loka því máli sem lyki fyrr án áhrifa á meðferð þess máls sem héldi áfram í vinnslu. Þá myndu málin mögulega, a.m.k. að hluta til, byggja á aðeins ólíkum sjónarmiðum, t.d. mögulega um verðlagningu fyrir flutningsréttinn, yrði hann staðfestur.

(562) Ákvörðun þessi varðar einungis kröfu Símans um dreifingu á læstum íþróttáskriftarrásum Sýnar, þ.m.t. Enska boltanum, í sjónvarpsdreifikerfi Símans.

10.1.2. Kostnaðargreining v. flutningsréttar ákveðin í sérstöku stjórnslumáli

(563) Kostnaðargreiningar geta verið flóknar, vandasamar og tímafrekar, eins og áralöng reynsla FST ber vott um. Að áliti FST voru ekki forsendur til þess að hefja kostnaðargreiningu fyrir aðgang að læstum áskriftarrásum Sýnar, þ.m.t. Enska boltanum, fyrr en fyrir lægi hvort að flutningsrétturinn væri staðfestur eða ekki. Slík afgerandi skil á áföngum stjórnslumáls gerir það kleift að aðskilja það í sitt hvorn hlutann. Með vísan til 14. gr. nýútgefina málsmeðferðarreglna FST nr. 1034/2025, er því ákveðið að leysa úr mögulegum ágreiningi um kostnaðargreint verð fyrir flutningsrétt á framangreindu efni í sérstöku máli.

10.1.3. Form og efni álitsbeiðna Fjarskiptastofu

(564) Málsaðilar eiga almennt ekki rétt á andmælum um það hvort að stjórnvald leitar álits sérfróðs aðila, sem oft er annað sérfræðistjórnvald, um tiltekið álitaefni. Það sama á við um efni og framsetningu slíkrar álitsumleitunar. Slíkt kæmi þó til greina ef um væri að ræða lögbundna álitsumleitun sem stjórnvaldi væri skylt að hlíta, þ.e. bindandi álit, en það á þó ekki við í máli þessu. Eins og leiddi af lögfræðiáliti sem FST aflaði frá Lagastofnun Háskóla Íslands, dags. 8. september 2025, eiga málsaðilar engu að síður rétt á því að fá aðgang að álitsbeiðni stjórnvalds, sem þeir fengu í framhaldi af téðri álitsgerð.

(565) Það er á valdi álitsgjafa að ákveða hvort að hann telji vera tilefni til þess að leita eftir athugasemdum málsaðila áður en álitnið er veitt. Í tilviki Fjölmiðlanefndar og Samkeppniseftirlitsins var það ekki gert. Það breytir þó ekki því að aðilar geta andmælt



efnistökum álitsbeiðnum þegar þeim er veitt færi á því að leggja fram athugasemdir fyrir efnislega úrlausn stjórnáskilumáls. Í þessu máli var aðilum einnig gefið sérstakt tækifæri til þess að tjá sig um álit þeirra stjórnvalda sem FST leitaði til.

10.2. Skilyrði um eðlilega og sanngjarna flutningsréttarbeiðni

10.2.1 Inngangur

(566) Mál þetta varðar ágreining á milli Símans og Sýnar um hvort flutningsréttarbeiðni Símans hvað varðar læstar íþróttááskriftarstöðvar Sýnar, eins og þeim er lýst í kafla 1.3 um kröfugerð Símans, teljist *eðlileg* og *sanngjörn* í skilningi 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011. Nánar tiltekið er um að ræða flutningsrétt á læstu sjónvarpsútsendingum þeim sem sýndar eru á Sýn Sport 1-6, Sýn Sport Ísland 1-5, Sýn Sport Viaplay, auk íþróttadagskrárliða sem falla undir áskriftina SÝN+ Sport Ísland annars vegar og SÝN+ Allt Sport hins vegar en teldust ekki fylla heila dagskrá. Af íþróttæfni þessu er Enski boltinn vinsælastur.

(567) Frá og með tímabilinu 2019-2020 og fram að tímabilinu sem lauk í maí 2025 hélt Síminn á sýningarréttinum á Enska boltanum. Sumarið 2024 voru tímabilin 2025-2028 boðin út og hreppti Sýn sýningarréttinn frá og með tímabilinu sem hófst um miðjan ágúst 2025. Á meðan Síminn hélt á sýningarréttinum bauðst Sýn að dreifa efninu um sjónvarpsdreifikerfi félagsins, þ.e. IPTV, OTT og loftneti og selja það í smásölu. Slík gagnkvæm dreifing línulegs sjónvarpsefnis hefur verið reglan á milli þessara félaga og forvera þeirra síðustu 20 árin eða svo.

(568) Allt frá því að ljóst var, sumarið 2024, að sýningarrétturinn á hinum vinsæla Enska bolta myndi skipta um hendur stóðu yfir samningaviðræður milli félaganna um nýjan dreifingar- og heildsölusamning. Taldi Síminn í mars sl. að samningar væru nánast í höfn. Þann 30. maí sl. tilkynnti Sýn Símanum hins vegar að dreifing á sjónvarpsútsendingum Sýnar, þ.m.t. Enska boltanum, öðru íþróttæfni Sýnar og fréttum og fréttatengdu efni, yrði aðeins í boði um IPTV, sjónvarpsapp (OTT) og loftnetskerfi Sýnar, en ekki lengur um sjónvarpsdreifikerfi Símans, hvorki IPTV né sjónvarpsapp þess félags, frá og með 1. ágúst 2025.

(569) Síminn leitaði upphaflega til Samkeppniseftirlitsins (SE) og fór fram á að sú stofnun tæki bráðabirgðaákvörðun sem skyldaði Sýn til að láta af þessum áformum. Með bréfi, dags. 3. júlí sl., tilkynnti SE Símanum að eftirlitið hafnaði því að svo stöddu að taka bráðabirgðaákvörðun þar sem ekki væri sýnt fram á ólögmeta sölusynjun Sýnar á þeim tímapunkti, auk þess sem bent var á að eðlilegra væri að beina málinu eða a.m.k. hluta þess til FST.

(570) Eftir árangurslausar samningaviðræður á milli félaganna í kjölfar umræddrar afstöðu SE beindi Síminn formlegu erindi til FST þann 15. júlí sl. þar sem þess var krafist að FST tæki bráðabirgðaákvörðun um framangreindan flutningsrétt áður en til framangreindrar lokunar kæmi þann 1. ágúst 2025. Með bréfi, dags. 23. júlí sl., andmælti Sýn kröfum Símans. Byggði Sýn fyrst og fremst á því að flutningsréttarbeiðnin væri ekki eðlileg og sanngjörn, fyrst og



fremst vegna þess að app lausn Sýnar, sem Símanum stæði til boða að endurselja, væri fullnægjandi og tæmdi flutningsrétt Símans, auk þess sem sjónvarpsdreifing um IPTV væri orðin úrelt eða væri að verða það.

(571) Með ákvörðun FST nr. 6/2025 til bráðabirgða, dags. 30. júlí sl., féllst FST á kröfu Símans um töku bráðabirgðaákvörðunar og heimilaði umræddan flutningsrétt, auk þess sem kveðið var á um verð fyrir flutningsréttinn til bráðabirgða. Sýn kærði framangreinda bráðabirgðaákvörðun til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP), sem staðfesti hina kærðu ákvörðun að öðru leyti en því að stytta þá fresti sem FST hefur til að ljúka efnislegri ákvörðun í málinu og eftir atvikum kostnaðargreiningum til að ákvarða verð. Skal FST nú hafa lokið málinu eigi síðar en 1. desember 2025, en heimilt er að framlengja þann frest til 1. febrúar 2026 ef framkvæma þarf kostnaðargreiningu.

10.2.2 Ákvæði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga felur í sér matskennda reglu

(572) Í 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga er kveðið á um að fjölmiðlaveitu sé skylt að verða við *eðlilegum* og *sanngjörnum* beiðnum um að fjarskiptafyrirtæki fái að flytja sjónvarpsútsendingar á stafrænu fjarskiptaneti sínu að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

- a. Flutningur sjónvarpsútsendinga til notenda um viðkomandi fjarskiptanet sé *af fullnægjandi gæðum* og einnig með nægilegu öryggi til að verja lögverndaða hagsmuni rétthafa útsends efnis. Ef um er að ræða læstar sjónvarpsútsendingar skal vera mögulegt að nota aðgangsstýringu.⁶²
- b. Það efni sem óskað er eftir að flytja megi um fjarskiptanet sé *íslensk sjónvarpsútsending* fjölmiðlaveitu sem hefur staðfestu á Íslandi samkvæmt lögum þessum eða *erlend sjónvarpsútsending sem íslensk fjölmiðlaveita hefur gert einkaréttarsamning um* eða útsending á ákveðnum viðburðum sem ekki fyllir heila dagskrá samkvæmt framansögðu, svo sem íprótta- eða listviðburðum.⁶³
- c. Ákvæði í samningum rétthafa efnis, sem gerðar voru eftir gildistöku laga þessara, standi því ekki í vegi að flytja megi efnið um fjarskiptanetið.

(573) Með ákvæðinu er lögð íþyngjandi skylda á fjölmiðlaveitur, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Séu skilyrðin uppfyllt er fjölmiðlaveitu skylt að veita öðrum aðila, þ.e. fjarskiptafyrirtæki, sem setur fram beiðni þar um, aðgang að eignum sínum, þ.e. línulegu

⁶² Í greinargerð með ákvæði þessu kom fram að aðgangsstýring gæti verið í höndum fjölmiðlaþjónustuveitanda eða fjarskiptafyrirtækis eftir atvikum, sbr. 3. mgr. 46. gr. Ef aðgangsstýring væri ekki möguleg á viðkomandi neti væri aðeins hægt að krefjast þess að fá opnar sjónvarpsútsendingar til flutnings.

⁶³ Í greinargerð með ákvæði þessu kom fram að með þessu væri reynt að tryggja jafnræði milli fyrirtækjanna í efni og reynt að koma í veg fyrir að einstakir fjölmiðlaþjónustuveitendur skilgreini tiltekið vinsælt sjónvarpsefni sem viðburð (stakan dagskrárlið) til að komast fram hjá flutningsreglunum. **Flutningsréttur næði hins vegar ekki til ólínulegrar hljóð- og myndmiðlunar**, svo sem myndmiðlunar eftir pöntun, þar sem myndefnið væri ekki sent út samkvæmt dagskráráætlun og flokkaðist því ekki sem línuleg myndmiðlun. Flutningsréttarákvæðið næði hins vegar til erlendra endurvarpsrása.



myndefni, og er eðlilegt að metið verði hvort greiða beri fyrir slíkan aðgang og þá hver fjárhæð slíkrar greiðslu skuli vera. Er aðilum falið að komast að slíku samkomulagi, en sigli viðræður í strand er það í höndum FST, að beiðni annars aðilans eða beggja, að ákvarða þar um. Er fjallað um hlutverk FST, málsmeðferð, framkvæmd slíkra mála og ákvörðun endurgjalds í 46. og 47. gr. fjölmiðlalaga.

(574) Ekki er ágreiningur milli aðila um að sjónvarpsdreifikerfi Símans uppfylli skilyrði a-liðar, þannig að flutningur sjónvarpsútsendinga Sýnar um viðkomandi fjarskiptanet Símans sé af fullnægjandi gæðum og með nægilegu öryggi til að verja lögverndaða hagsmuni Sýnar, sem réttthafa umrædds efnis. Þá er ekki ágreiningur milli aðila um að unnt sé að beita aðgangsstýringum í sjónvarpsdreifikerfi Símans.

(575) Þá er ekki ágreiningur um það í málinu að skilyrðum b-liðar sé uppfyllt, þ.e. að um sé að ræða íslenska sjónvarpsútsendingu fjölmiðlaveitu sem hefur staðfestu á Íslandi eða erlend sjónvarpsútsending sem íslensk fjölmiðlaveita hefur gert einkaréttarsamning um. Þá er ekki ágreiningur uppi um það í málinu að flutningsrétturinn, sé hann yfirleitt til staðar, nái einnig til útsendinga á ákveðnum viðburðum sem ekki fylla heila dagskrá, s.s. íþróttar- eða listviðburðum.

(576) Að lokum er ekki ágreiningur uppi um c-lið, þ.e. að ákvæði í samningum Sýnar, sem gerðir hafa verið eftir gildistöku fjölmiðlalaga, standi því ekki í vegi að flytja megi efnið um fjarskiptanet Símans.

(577) Í þessu máli ræðst niðurstaðan fyrst og fremst að því hvort framangreind flutningsréttarbeiðni Símans teljist *eðlileg* og *sanngjörn*. Ljóst er að umrætt ákvæði felur í sér matskennda réttarreglu, sem er andstæða lögbundinnar eða fastmótaðrar réttarreglu.

(578) Fjallað er um muninn á lögbundnum og matskenndum stjórnvaldsákvörðunum á bls. 176-178 í riti dr. Páls Hreinssonar, „Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð“, 2. útg. 2025. Þar kemur m.a. fram að með matskenndum lagaheimildum er stjórnvöldum í reynd fengnar *matskenndar stjórnunarheimildir til að ná markmiðum hlutaðeigandi laga*. Þessum matskenndu heimildum séu sett þau mörk að ákvarðanir á grundvelli þeirra verða ávallt að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Þá segir á bls. 177-178:

„Þegar stjórnvald tekur stjórnvaldsákvörðun á matskenndum lagagrundvelli verður fyrst að túlka ákvæðið og ákvarða hversu víðtækar hinar matskenndu heimildir stjórnvalds eru. Að því búnu hefst hin matskennda ákvarðanataka innan ramma lagaákvæðisins. Svo hægt sé að taka stjórnvaldsákvörðun á slíkum lagagrundvelli þurfa stjórnvöld að „fylla í eyður“ réttarheimildarinnar og velja þau málefnalegu lagasjónarmið sem viðkomandi ákvörðun skal byggð á. Mat stjórnvalds á því hvaða sjónarmið teljast málefnaleg í þessu sambandi er ekki frjálst heldur er það bundið af almennum efnisreglum stjórnsýsluréttarins.“⁶⁴

⁶⁴ Svipuð sjónarmið koma fram á bls. 446-447 í riti sama fræðimanns, „Almennar efnisreglur stjórnsýsluréttarins“, 1. útg. 2022: „Matskenndar reglur, sem hafa að geyma stjórnsýslulegt mat, fela í sér



(579) Í framangreindu riti dr. Páls Hreinssonar, „Almennar efnisreglur stjórnisýsluréttarins“, er í kafla 14.3 fjallað um hvaða sjónarmið teljast málefnaleg. Þar kemur m.a. fram að greining á því hvaða sjónarmið teljast málefnaleg séu af sama toga og hefðbundin lagatúlkun. Við greininguna er því byggt á öllum réttarheimildum sem þýðingu hafa í viðkomandi máli, lögskýringargögnum sem og viðurkenndum lögskýringarsjónarmiðum lögskýringarfræðanna. Við fyllingu matskenndra lagaákvæða væri ennfremur stuðst við markmiðsskýringu þeirra við að finna málefnaleg sjónarmið. Þetta væri í raun samofið þeirri grunnskyldu stjórnvalda að sjá um framkvæmd laga. Þegar stjórnvöld beittu matskenndum heimildum, þar sem þeim hefur verið falið stjórnisýslulegt mat, ættu þau í samræmi við vilja löggjafans að fylla ákvæðið með sjónarmiðum sem væru til þess fallin að ná fram markmiði lagaákvæðisins.

(580) Í kafla 14.4.1 í fyrrnefndu riti dr. Páls segir að meginreglan sé sú að stjórnvöld velja á hvaða málefnalegu sjónarmiðum þau byggja ákvörðun sína og ákveða jafnframt hvaða sjónarmiðum þau veita aukið vægi við matið. Stjórnvöld hafi þó ekki óheft frelsi við val á sjónarmiðum, enda geta efnisreglur, ýmist lögfestar eða ólögfestar, útilokað ákveðin sjónarmið, ákveðið á hvaða sjónarmiðum skuli byggt, eða ákvarðað vægi sjónarmiðanna.

(581) Að ofangreindu virtu eru FST fengnar matskenndar stjórnunarheimildir til að ná markmiðum flutningsréttarákvæða fjölmiðlalaga og ber að byggja mat sitt á málefnalegum sjónarmiðum samkvæmt efnisreglum stjórnisýsluréttarins, eins og lögmætisreglunni, réttmætisreglunni, jafnræðisreglunni og meðalhófsreglunni.

(582) Að mati FST skiptir hér mestu máli að beita textaskýringu á framangreindu ákvæði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga að teknu tilliti til markmiða þeirra er að baki umræddu flutningsréttarákvæði liggja, eins og þeim er lýst í frumvarpi því er varð að fjölmiðlalögum.

10.2.3 Frummat FST í bráðabirgðaákvörðun um hvort flutningsréttarbeiðni Símans teldist eðlileg og sanngjörn

(583) Í kafla 6.9 í ákvörðun FST nr. 6/2025, er fól í sér bráðabirgðaákvörðun í málinu, var það frummat FST að skilyrði um eðlilega og sanngjarna flutningsréttarbeiðni Símans væru uppfyllt varðandi báða þætti málsins. Við það frummat horfði FST til skýrra markmiða með flutningsréttarákvæðinu, eins og þau birtust með skýrum hætti í greinargerð með frumvarpi til fjölmiðlalaga, og sjónarmiða sem rakin voru í köflum 6.1-6.6⁶⁵, sbr. og sérstaklega kafla 6.8 um jafnræði, kafla 6.11 (Samræmisskýring við EES-rétt og úrlausn um hvort flutningsréttur sé

valdheimildir fyrir stjórnvöld til þess að taka matskenndar ákvarðanir á sviði sem löggjafinn hefur ekki talið fýsilegt eða mögulegt að setja fastmótaðar reglur um ... Með slíkum reglum hefur löggjafinn þá í raun falið stjórnvöldum ákveðnar stjórnunarheimildir á afmörkuðu sviði til að vinna að markmiðum hlutaðeigandi laga með matskenndum stjórnvaldsákvörðunum eftir því sem þau telja í ljósi þekkingar sinnar og reynslu á umræddu stjórnisýslusviði að best geti komið að haldi.“

⁶⁵ Kafli 6.1 (Almennt um mat á hagsmunum þessa máls og formskilyrðum), kafli 6.2 (IPTV og framtíð þess), kafli 6.3 (Almennt um OTT lausnir og samspil þeirra við flutningsréttarákvæði fjölmiðlalaga), kafli 6.4 (Mismunandi tæknileg færni notenda), kafli 6.5 (Áhrif takmarkana á aðgengi að efni á þjónustukaup neytenda) og kafli 6.6 (Óformlegir fundir með öðrum eftirlitsstjórnvöldum).



bundinn við samfélagslega mikilvægt efni) og niðurstöðukafla 6.13 umræddrar bráðabirgðaákvörðunar.

(584) Tók FST fram að flutningsréttarbeiðnin tryggði víðtæka dreifingu á sjónvarpsútsendingum Sýnar, yki valkosti notenda við val á leið til að horfa á efnið og stæði vörð um samkeppni á smásöllumarkaði fyrir íþróttafni þetta, á markaði fyrir dreifingu á efninu og á öðrum fjarskiptamörkuðum, t.a.m. á markaði fyrir internetþjónustu og eftir atvikum á mögulegum markaði fyrir vöndla sem innihalda sjónvarps- og fjarskiptaþjónustu.

(585) Þá kom fram í umræddum kafla 6.9 að Sýn héldi því m.a. fram að beiðnin væri ekki sanngjörn og eðlileg þar sem hér reyndi markaðsráðandi fyrirtæki að misnota reglur, sem ætlað væri að vernda smærri aðila. FST tók fram að Sýn væri í yfirburðastöðu varðandi umrætt íþróttafni, auk þess sem óljóst væri í dag hvort og þá á hvaða smásöllumörkuðum fjarskiptaþjónustu Síminn kynni að vera markaðsráðandi á, þar sem SE hefði ekki í mörg ár framkvæmt fullburða mat á þeim mörkuðum.

10.2.4 Markmið flutningsréttarákvæðis 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga

(586) Eins og fram kemur í kafla 10.2.2 hér að framan hefur löggjafinn með 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga falið FST matskenndar stjórnunarheimildir til að ná markmiðum þess lagaákvæðis um flutningsrétt fjarskiptafyrirtækja á línulegu sjónvarpsefni fjölmiðlaveitna, að teknu tilliti til samspils þess ákvæði við 46. og 47. gr. sömu laga, en þau ákvæði tengjast framangreindu ákvæði 1. mgr. 45. gr. órofa böndum, þar sem þau fjalla annars vegar um málsmeðferð og framkvæmd FST við úrlausn slíkra mála og hins vegar um ákvörðun endurgjalds vegna slíks flutningsréttar. Ennfremur að við fyllingu matskenndra lagaákvæða skuli styðjast við markmiðsskýringu við að finna málefnaleg sjónarmið og að í samræmi við vilja löggjafans beri að fylla hið matskennda ákvæði, þ.e. hvort flutningsréttarbeiðni Símans sé eðlileg og sanngjörn, með sjónarmiðum sem væru til þess fallin að ná fram markmiði flutningsréttarákvæðisins.

(587) Að ofangreindu virtu er ljóst að meginverkefni FST við skýringu og fyllingu þeirrar matskenndu reglu sem fram kemur í 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, að flutningsréttarbeiðni skuli vera *eðlileg* og *sanngjörn*, er að leiða í ljós vilja löggjafans, þ.e. markmiðið með setningu umrædds ákvæðis um flutningsrétt í umræddu ákvæði. Það er grundvallarregla við lögskýringar að túlka lagaákvæði til samræmis við markmið þeirra. Bein textaskýring nægir ekki, þar sem um matskennda reglu er að ræða. Því er mikilvægt að gera stuttlega grein fyrir markmiðum löggjafans með setningu umrædds ákvæðis um flutningsrétt í 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga á árinu 2011. Að öðru leyti vísast til lengri umfjöllunar um markmið þessi í kafla 3.2 hér að framan.

(588) Af lestri greinargerðar með fjölmiðlalögum nr. 38/2011 er augljóst að meginmarkmið flutningsréttarreglunnar er að stuðla að valfrelsi neytenda og að standa vörð um samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamörkuðum. Það er því ljóst að verndarandlagið vísar til almannahagsmuna á kostnað hagsmuna einstakra fjölmiðlaveitna og ekki síst fyrirtækjasamstæða sem starfrækja bæði fjarskipta- og sjónvarpsrekstur.



(589) Aðdraganda setningar þessa séríslenska ákvæði um flutningsrétt er lýst í greinargerðinni. Er þar vísað til þróunar sem hófst árið 2005 með samþykkt SE á tveimur samrunum, þ.e. annars vegar samruna Símans og SkjáEins og hins vegar samruna Vodafone og 356 miðla. Samrunar þessir vörðuðu því þá aðila sem hér deila (eða forvera þeirra). Er því lýst að fyrirtækin væru með gagnkvæma samninga um dreifingu sjónvarpsútsendinga, en það hefði þó ekki verið fyrir en SE hefði sett skilyrði fyrir umræddum samrunum. **Mikilvægt væri að tryggja að áfram yrði í boði flutningur á sjónvarpsútsendingum ótengdra fyrirtækja og koma í veg fyrir að það ástand skapaðist að notendur stæðu frammi fyrir því að við val á fjölmiðlaveitu eða fjarskiptafyrirtæki takmarkaðist aðgangur þeirra að myndefni.** Það væri að sjálfsgöngu fagnaðarefni þegar slíkt væri tryggt með frjálsum samningum. Það væri hins vegar óvarlegt að treysta því að slíkt yrði jafnan leyst á grundvelli samninga. **Til þess að tryggja þessi markmið til frambúðar væri heldur ekki nægilegt að styðjast við framangreindar ákvarðanir SE, sem beindust aðeins að tilteknum fyrirtækjum við tilteknar aðstæður. Því væri talin þörf á því að lögfesta reglur um flutningsrétt og flutningsskyldu.**

(590) Þegar lögin voru sett á árinu 2011 voru efnisréttindi farin að færast á fáar hendur og er það ennþá staðan í dag. Í ljósi reynslunnar var talin hætta á að fjölmiðlaveitur reyndu að beina viðskiptum sínum að tengdu fjarskiptafyrirtæki. Án slíks flutningsréttarákvæðis yrði slíkur hvati til staðar.

(591) Ennfremur var vísað til tillagna nefndar menntamálaráðherra frá 2005 um íslenska fjölmiðla. Þar hefði komið fram að nefndin teldi það ekki samræmast hagsmunum neytenda að val þeirra á dreifiveitu gæti mögulega ráðið kostum þeirra á efnisveitum. **Nauðsynlegt væri að neytendur gætu valið þá efnisveitu sem þeir helst kysu, sem og dreifiveitu óháð efninu.** Taldi nefndin að vegna smæðar og sérstöðu íslenska markaðarins væri mikilvægt að lögfesta reglur um flutningsrétt og flutningsskyldu. **Slík löggjöf myndi auka val neytenda og draga úr áhrifum lóðréttis eignarhalds.**

(592) Í greinargerðinni var ennfremur vísað til fjarskiptaáætlunar 2005-2010, en þar hefðu verið að finna skýr pólitísk markmið hvað varðaði sjónvarp. Þar hefði m.a. komið fram að æskilegt væri að dreifing á sjónvarpi myndi þróast í „lárétt“ fyrirkomulag, þ.e. að skýr aðgreining yrði milli þeirrar starfsemi sem lyti að dreifingu merkisins annars vegar og framleiðslu og sölu myndefnis hins vegar. **Mikilvægt væri að aðgengi neytenda að sjónvarpsefni væri ekki bundið við dreifinet frá tilteknum aðila.**

(593) Þá kom fram að nauðsynlegt væri að reglan um flutningsskyldu gengi í báðar áttir hér á landi, þannig að fjarskiptafyrirtækjum yrði einnig gert kleift að fá það efni sem þau kysu, þ.e. í formi flutningsréttar. Slíkur flutningsréttur væri ef til vill þýðingarmeiri en flutningsskylda til að tryggja valfrelsi notenda.

(594) Ennfremur segir í greinargerðinni að til að gera notendum kleift að velja bæði myndefni og fjarskiptafyrirtæki þótti nauðsynlegt að setja reglur sem kveða á um flutningsrétt fjarskiptafyrirtækja á línulegu myndefni fjölmiðlaveitna. Kosturinn við flutningsreglur var sagður vera að stuðla að meira valfrelsi fyrir notendur, bæði hvað varðaði



kaup á myndefni og fjarskiptabjónustu. Með þessu gætu notendur valið um efni á þeim fjarskiptaleiðum sem væru í boði. Lykillinn að því að stuðla að samkeppni og valfrelsi væri að sambærilegt myndefni væri í boði í ólíkum fjarskiptakerfum.

(595) Samandregið má segja að markmið flutningsréttarákvæðis fjölmiðlalaga sé að tryggja valfrelsi neytenda og samkeppni á fjarskiptamarkaði (og eftir atvikum sjónvarpsmarkaði), með því að koma í veg fyrir að það ástandi skapaðist að neytendur standi frammi fyrir því að við val á fjölmiðlaveitu eða fjarskiptafyrirtæki takmarkist aðgangur þeirra að efni. Með því að tryggja þennan rétt fjarskiptafyrirtækja gætu þau flutt úrval myndefnis þannig að val áhorfenda á efni ráði ekki vali á fjarskiptaleið. Með þessu ákvæði er því leitast við að tryggja að notendur geti valið um efni á þeim fjarskiptaleiðum sem eru í boði. Þannig geti notendur nálgast fjölbreytt úrval sjónvarpsefnis án þess að þurfa að tengjast mörgum dreifikerfum eða að skipta um aðferð við að nálgast myndefni. Er þar með einnig dregið úr áhrifum lóðréttis eignarhalds á fjölmiðlum og dreifikerfum með þeim hætti að komið er í veg fyrir að fyrirtæki eða samstæður í þeirri stöðu geti bundið aðgang að efninu við ákveðin fjarskiptanet.

10.2.5 Jafnræðisregla 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga

(596) Í 2. og 3. másl. 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga er kveðið á um að við gerð samninga um flutning sjónvarpsútsendinga skv. 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga skuli fjölmiðlaveita gæta jafnræðis, sem og við framkvæmd samninganna. Skal fjölmiðlaveita setja viðsejendum sínum sömu skilmála í sams konar viðskiptum og veita þjónustu og upplýsingar með sömu skilmálum og af sömu gæðum og veitt væru eigin þjónustudeildum, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum. Verður verð og aðrir skilmálar að vera sambærilegir gagnvart tengdum og ótengdum aðilum, sbr. athugasemdir við greinina.

(597) Framangreint ákvæði er mjög afdráttarlaust og samkvæmt því skal fjölmiðlahluti Sýnar við gerð samninga um flutning sjónvarpsútsendinga skv. 1. mgr. 45. gr. gæta jafnræðis eins og lýst er í ákvæðinu, í þessu tilviki gagnvart Símanum.

(598) Að mati FST er málefnalegt að líta til þess, við mat á því hvort flutningsréttarbeiðni Símans telst *eðlileg* og *sanngjörn*, hvort áform Sýnar um að loka á dreifingu línulegra íþróttasjónvarpsútsendinga félagsins um sjónvarpsdreifikerfi Símans, þ.e. IPTV kerfi og sjónvarpsapp Símans, á sama tíma og dreifing um slíkar sjónvarpsdreifileiðir hjá Sýn sjálfri eru áfram í boði, teljist brot á umræddri jafnræðisreglu. Það er ástæða fyrir því að umrætt ákvæði var sett og það er einmitt til að stuðla að því að þau markmið fjarskiptalaga, sem lýst er í kafla 10.2.5 hér að framan, um valfrelsi notenda og að standa vörð um samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamörkuðum, nái fram að ganga.

(599) Fjölmiðlaveitan Sýn hefur veitt fjarskiptahluta félagsins, sem rekur IPTV kerfi félagsins (eða þeirri einingu félagsins sem starfrækir IPTV kerfið), heimild til að flytja það línulega efni sem um ræðir í máli þessu um umrætt IPTV kerfi, ásamt því sem það er í boði um app Sýnar, á meðan fjölmiðlaveitan hugðist mismuna Símanum með augljósum hætti og neita að heimila Símanum að flytja efnið um IPTV kerfi þess félags (og reyndar um app Símans einnig). Að mati FST er mismunun þessi, ásamt þeim skýru markmiðum með



flutningsréttarákvæðinu sem grein var fyrir gerð í kafla 10.2.5 hér að framan, lóð á vogarskálar þess að umrædd flutningsréttarbeiðni Símans teljist eðlileg og sanngjörn.

(600) Að mati FST er ljóst að ef fjölmiðlaveita Sýnar væri sjálfstætt fjölmiðlafyrirtæki sem eingöngu framleiddi og seldi sjónvarpsefni, en væri ekki með neina sjónvarpsdreifingu, myndi fjölmiðlafyrirtækið vafalítið ekki einskorða flutning efnisins við einn dreifingaraðila. Jafnvel þótt slík sjálfstæð fjölmiðlaveita myndi starfrækja OTT sjónvarpsapp myndi það varla vera í samræmi við hagsmuni veitunnar um dreifingu sem víðast að semja aðeins um IPTV dreifingu við annan slíka aðilann hér á landi, og það þann minni.

(601) Í fyrstu andmælum Sýnar, dags. 23. júlí sl., fjallaði félagið ekkert um þá málsástæðu Símans að hegðun Sýnar fæli í sér brot á umræddu ákvæði. Í athugasemdum Sýnar við greinargerðir FST og Símans til ÚFP í tengslum við kæru Sýnar á bráðabirgðaákvörðun FST, dags. 19. ágúst sl., fjallaði Sýn í fyrsta skipti um jafnræðisreglu þessa og taldi FST hafa misbeitt henni við töku bráðabirgðaákvörðunar sinnar þann 30. júlí sl. Þá fjallaði Sýn frekar um jafnræðisreglu þessa í andmælum sínum, dags. 24. september sl.

(602) Í framangreindum andmælum heldur Sýn því fram að þær breytingar sem Sýn hefði tilkynnt á dreifingu á umræddu línulegu sjónvarpsefni, sem leitt hefði til þess að Síminn fengi ekki að dreifa því um sjónvarpsdreifikerfi sitt, fæli ekki í sér brot á umræddri jafnræðisreglu þar sem Símanum stæði til boða að flytja allt efni Sýnar, línulegt sem ólínulegt, með því að endurselja OTT lausn (sjónvarpsapp) Sýnar. Síminn ætti þar með engan frekari flutningsrétt á grundvelli 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Þá hefði bráðabirgðaákvörðun FST byggt á þeirri rangtúlkun að Síminn ætti slíkan flutningsrétt inn á lokað IPTV kerfi sitt og því hefði Sýn brotið gegn umræddri jafnræðisreglu. Þessi niðurstaða væri röng þar, þar sem umrædd jafnræðisregla gæti ekki veitt sjálfstæðan rétt þegar lagastoð skorti fyrir flutningsréttinum. Umrædd jafnræðisregla gæti aldrei skapað sjálfstæðan rétt í tómarúmi. Hún væri afleidd og yrði aðeins virk þegar flutningsréttur væri sannanlega til staðar skv. 1. mgr. 45. gr.⁶⁶ Því væri flutningsréttarbeiðni Símans ekki eðlileg og sanngjörn.

(603) Í kafla 10.2.7 hér að neðan verður fjallað um það hvort FST fallist á þá megin málsástæðu Sýnar að boð félagsins til Símans um að fá að endurselja OTT lausn Sýnar geri það að verkum að flutningsréttarbeiðni Símans sé ekki eðlileg og sanngjörn og að Síminn eigi þar með ekki frekari flutningsrétt á línulegu myndefni Sýnar um IPTV kerfi sitt (og eigið sjónvarpsapp).

⁶⁶ Að sögn Sýnar nyti þessi túlkun afdráttarlausss stuðnings í dómi Hæstaréttar í máli nr. 329/2017 (*Sýn gegn Símanum - Lögbannsmálið*), þar sem rétturinn hefði staðfest að gildissvið 46. gr. takmarkaðist af þeim rétti sem stofnaðist skv. 44. og 45. gr. Í dóminum segði að í 1. mgr. 46. gr. kæmi fram að fjölmiðlaveita og fjarskiptafyrirtæki skyldu semja um flutning á sjónvarpsútsendingum á grundvelli 44. og 45. gr. laganna. Með þessu væri ljóst að Hæstiréttur liti svo á að allur VII. kafli laganna myndaði eina heildstæða og afmarkaða réttarreglu. Ef tiltekin þjónusta félli utan gildissviðs 45. gr., gæti jafnræðisregla 46. gr. ekki átt við um hana. Þar hefði þeim rökum verið hafnað að meint brot á jafnræðisreglu gæti skapað einkaréttarlega heimild til að hagnýta efni, sem styddi þá niðurstöðu að 46. gr. gæti ekki skapað flutningsrétt sem ekki væri fyrir hendi samkvæmt 45. gr.



(604) FST hafnar þeirri staðhæfingu Sýnar að FST hafi í bráðabirgðaákvörðun sinni rangtúlkað umrædda jafnræðisreglu. FST hélt því ekki fram að brot Sýnar á henni skapaði Símanum sjálfstæðan flutningsrétt í tómarúmi. Hins vegar er, eins og að ofan greinir, málefnalegt og í raun mikilvægt, m.t.t. skýrra markmiða með flutningsréttarreglu fjölmiðlalaga, að horfa til slíks við skýringu og fyllingu þeirrar matskenndu réttarreglu sem hér um ræðir, þ.e. við að meta hvort flutningsréttarbeiðni Símans teljist eðlileg og sanngjörn.

(605) Ávallt verður þó að leggja mat á það hvort flutningsréttarbeiðni sé eðlileg og sanngjörn, sbr. 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Það er hins vegar mat FST að slík mismunun fjölmiðlaveitu milli eigin dreifikerfis og dreifikerfis þriðja aðila hafi afskaplega mikið að segja við það mat. A.m.k. þyrftu þá að koma fram ansi sterk mótrök fyrir því að telja flutningsréttarbeiðni ekki uppfylla skilyrðin. Þau rök hefur Sýn ekki bent á í málinu að mati FST.

(606) Í dómi *Hæstaréttar í máli nr. 329/2017 (Sýn gegn Símanum – Lögbannsmálið)* er ekki sérstaklega fjallað um umrædda jafnræðisreglu. Málið varðaði lögbann sem Síminn fékk á því að Sýn miðlaði ólínulegu myndefni Símans, en rétturinn staðfesti að flutningsreglur fjölmiðlalaga næðu aðeins til línulegrar myndmiðlunar. Þar er ekki verið að staðfesta þann skilning Sýnar að umrædd jafnræðisregla skapi sjálfstæðan flutningsrétt í tómarúmi, en auk þess heldur FST því ekki fram eins og áður segir.

(607) Þá kom fram í máli Sýnar, að jafnvel þótt jafnræðisreglan ætti við, væri samanburður FST rangur. Stofnunin hefði gert þau grundvallarmistök að bera saman annars vegar innri rekstrarákvörðun Sýnar um viðhald á eldra IPTV kerfi núverandi viðskiptavina á meðan á tæknilegu umbreytingaskeiði stæði og hins vegar ytri viðskipti við keppinaut. Réttur og lögmætur samanburður væri á milli þess hvernig Sýn kæmi fram við alla ytri aðila „í sams konar viðskiptum“. Þar væri jafnræðis fyllilega gætt þar sem öllum, þ.m.t. Símanum og Nova, væri boðin nákvæmlega sama tæknilega hlutlaus og opna OTT lausnin. Sú viðskiptalega stefna Sýnar að færa dreifingu yfir á nýja og skilvirkari tækni væri málefnaleg ástæða sem réttlætti að ekki væri boðið upp á heildsölu á eldri tækni sem til stæði að fasa út.⁶⁷

(608) FST hafnar alfarið því sjónarmiði Sýnar að jafnræðisreglan nái ekki til jafnræðis milli Sýnar sjálftrar og ytri aðila heldur aðeins til þess að Sýn gæti jafnræðis milli ytri aðila. Ljóst er að ákvæðið gengur akkúrat út á að koma í veg fyrir mismunun milli innri nota Sýnar og sölu til ytri aðila. Mat FST á því hvort flutningsréttarbeiðni Símans sé eðlileg og sanngjörn myndi eðli málsins samkvæmt horfa öðruvísi við ef Sýn hefði einnig í hyggju að leggja IPTV kerfi sitt niður eða hætta að flytja umrætt efni um það kerfi á sama tíma og félagið myndi synja Símanum um flutning um IPTV kerfi þess félags. Það er ekki raunin í máli þessu og er ekkert sem bendir til þess að Sýn muni hætta með dreifingu um IPTV kerfi félagsins í nánustu framtíð.

⁶⁷ Þarna vísaði Sýn til dóms *Hæstaréttar í máli nr. 391/2011 (A, B og G gegn Reykjavíkurborg – Lóðasamningur)*. Sagði félagið að þar hefði einmitt verið fallist á að ólíkir samningsskilmálar væru „frambærilegar og málefnalegar ástæður“ sem réttlættu ólíka málsmeðferð.



(609) Þá hafnar FST því að *dómur Hæstaréttar í máli nr. 391/2011 (A, B og C gegn Reykjavíkurborg)*, sem Sýn vísar til, hafi nokkur líkindi við það mál sem hér er til umfjöllunar. Þar var kröfum A, B og C gegn Reykjavíkurborg vísað frá um ógildingu á synjun Reykjavíkurborgar um skil á tiltekinni lóð og byggingarrétti og endurgreiðslu lóðargjalda. Lagagrundvöllur málanna er gerólikur.

10.2.6 Staðhæfing Sýnar um að IPTV sé á útleið

10.2.6.1 Samantekt á sjónarmiðum aðila

(610) Í tengslum við þá málsástæðu Sýnar að flutningsréttarbeiðni Símans sé ekki eðlileg og sanngjörn, þar sem OTT lausn (sjónvarpsapp) Sýnar tæmi flutningsrétt, og nánari grein verður gerð fyrir í kafla 10.2.7 hér að neðan, hefur Sýn haldið því fram í málinu að dreifing um IPTV sé orðin eða sé að verða úrelt og að OTT dreifing sé að fullu að taka við allri dreifingu sjónvarpsefnis hér á landi. Sýn segir þó að [...], en félagið sé á þeirri vegferð að auka og styrkja OTT sjónvarpsdreifingu sína á kostnað lokaðra IPTV kerfa. Á þessum tímamarki gæti Sýn séð fyrir sér að loka IPTV kerfi félagsins eftir [...]. Þá sé IPTV kerfi Símans lokað kerfi á meðan OTT lausn Sýnar sé opið kerfi.

(611) Síminn er þessu algjörlega ósammála. Félagið segist ekki hafa nein áform um útfösun á sínu IPTV kerfi á næstu árum, hvað svo sem yrði eftir 10-15 ár. Þvert á móti [...]. Miðað við útfösun á PSTN og koparheimtaugum mætti frekar búast við að slíkt tæki nokkur ár frá því að ákvörðun um útfösun hefði verið tekin. IPTV kerfið yrði áfram mikilvægt í starfsemi félagsins þar sem félagið hefði fulla stjórn á því, en væri ekki undir náð og miskunn erlendra stórfyrirtækja eins og Apple, Google, Samsung, LG o.s.frv. varðandi uppfærslur og annað slíkt. Ekkert benti því til annars en að IPTV kerfi yrðu áfram valmöguleiki fyrir notendur hér á landi á næstu árum.

(612) Ljóst er að Síminn og Sýn eru á öndverðum meiði hvað framtíðarhorfur fyrir IPTV varðar. Síminn heldur því reyndar fram að margnefnd OTT vegferð Sýnar sé orðum aukin og hún hafi alls ekki verið fyrirferðarmikil í samskiptum félaganna áður en Sýn hefði hreppt réttinn af Enska boltanum sumarið 2024. Algjör stefnubreyting virtist hafa orðið hjá Sýn við að hreppa réttinn. Félagið hefði síðan í apríl sl. verið í mikilli herferð til að lokka til sín viðskiptavinum keppinautanna, og þá helst varðandi allan pakkann, þ.e. fjarskiptin líka. Þar hefði Sýn teflt IPTV kerfi sínu alveg jafnt fram samanborið við OTT lausnina.

(613) Í athugasemdum sínum við álit Fjölmíðlanefndar hefði nefndin, að áliti Símans, hnekk umræddri staðhæfingu Sýnar um að félagið hygðist hætta með IPTV lausn sína eða a.m.k. gert hana ótrúverðuga. Benti Síminn á fjögur atriði máli sínu til stuðnings:

1. Sýn dreifir enn efni annarra um eigið IPTV kerfi og engar vísbendingar eru um að félagið hygðist hætta því.
2. Sýn hafi lagt á það ríka áherslu í umfangsmikilli auglýsingaherferð í sumar að koma myndlyklum félagsins út til sem flestra viðskiptavina til IPTV áhorfs.
3. Sýn hafi sjálf sagt IPTV öruggari og betri kost, sbr. áður tilvitnaða umfjöllun á heimasíðu félagsins og ummæli helsta sérfræðings félagsins í íþróttamálum,



sem segist ekki trúa því að einhverjir treysti á öpp þegar kemur að því að horfa á fótboltaleiki og skoraði hann á alla íþróttáhugamenn að vera með myndlykil.

4. Það hafi verið upplifun margra viðskiptavina að OTT dreifing Sýnar jafnist í engu á við IPTV dreifingu, sbr. vandræðin vegna útsendingar á landsleik Frakklands og Íslands í september sl.

(614) Að ofangreindu virtu fengist sá málatilbúnaður Sýnar ekki staðist að mati Símans, að IPTV dreifing sé á útleið hjá Sýn, enda virtist félagið raunar hafa dregið nokkuð í land í þeim yfirlýsingum sínum eftir því sem liðið hafi á rekstur málsins.

10.2.6.2 Afstaða FST til staðhæfingar Sýnar um að IPTV sé á útleið

(615) Sjónvarpsdreifing yfir IPTV kerfi hefur verið mikil á Íslandi samanborið við önnur lönd, þó hún hafi farið minnkandi á allra síðustu árum.⁶⁸ Líklega má rekja þessar miklu vinsældir IPTV kerfanna til þess að hér á landi náðu kapalsjónvarpskerfi aldrei mikilli útbreiðslu eins og víða í Evrópu. Því var úppfyllt eftirspurn til staðar á sjónvarpsmarkaði. IPTV hefur þann kost umfram móttöku um loftnet að hægt er að horfa á dagskrá í ólínulegu streymi og fóru neytendur því að nýta sér þá þjónustu í auknum mæli. Upptaka IPTV var skjót með eindæmum og ætla má að IPTV kerfin hér á landi, tæknileg gæði og þjónustumöguleikar sem neytendum standa til boða, séu góð á alþjóðlegan mælikvarða.

(616) IPTV notkun hér á landi náði hámarki í lok árs 2017 þegar um 101 þúsund heimili nýttu þá sjónvarpsdreifileið. Í árslok 2020 hafði þeim fækkað í um 88 þúsund og árslok 2024 stóð fjöldinn í um 73 þúsund. Samkvæmt nýjustu tölum fyrir mitt ár 2025 er fjöldinn 71.657. Fækkunin er því um 2% á fyrri árshluta þessa árs og skýrist fyrst og fremst af fækkun hjá Símanum, sem einnig var að missa smávægilega hlutdeild í internetþjónustu, en fjöldi IPTV áskrifta hjá Sýn stendur nánast í stað á fyrri hluta ársins og stendur í 32.309 áskriftum um mitt ár.⁶⁹ Það þýðir að annað hvert heimili var með aðgang að IPTV nú um mitt ár. Á tímabilinu 2018 fram á mitt ár 2025 hefur markaðshlutdeild Símans á þessum markaði verið frá 55% til 64% en markaðshlutdeild Sýnar hefur verið frá 36% til 45%, en hlutdeild Sýnar var einmitt orðin 45% um mitt þetta ár og hefur aldrei verið hærri.⁷⁰

⁶⁸ Í kafla 3.6 í skýrslu Mannvits, sem var hluti af framangreindri úttekt Fjölmiðlanefndar á aðgengi almennings að sjónvarpsútsendingum frá 2023, var fjallað um IPTV (Internet Protocol TV). Þar segir að IPTV geri það mögulegt að senda út sjónvarpsefni yfir nettengingar. Sjónvarpsefni væri með þessari aðferð streymt beint og stöðugt til notenda á lokuðu neti, ólíkt því að hlaða niður efni og sýna eða spila í framhaldi. Almennt væri notast við MPEG þjöppunarstaðla. Þar sem kerfin væru rekin á lokuðu neti hefðu þjónustusalar ýmsar aðferðir til að tryggja bæði gæði útsendinga, ásamt hagkvæmri nýtingu á bandbreidd og búnaði sem væri til hagsbóta fyrir notendur.

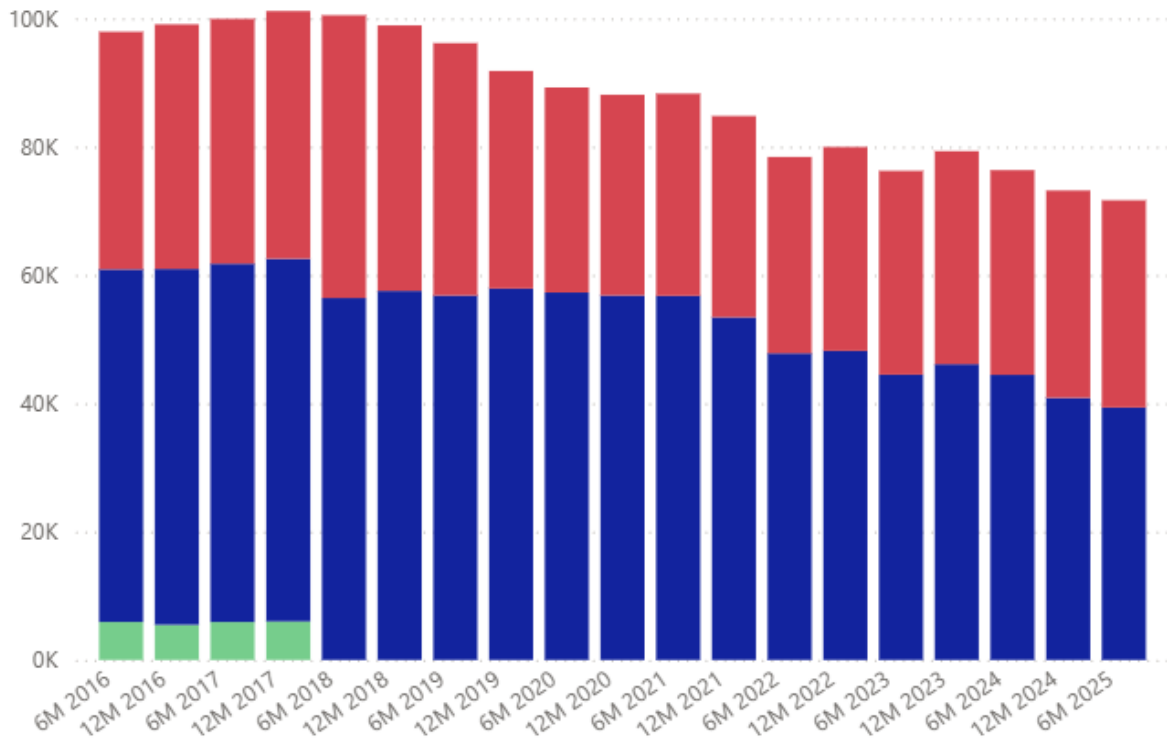
⁶⁹ Við málsmeðferð í aðdraganda bráðabirgðaákvörðunar FST óskaði FST eftir tölum frá Sýn um fjölda IPTV áskrifta um mitt ár 2025. Samkvæmt svari Sýnar, sem þó var háð fyrirvörum um að um óstaðfestar bráðabirgðatölur væri að ræða, kom fram að mikil fækkun hefði orðið á fyrri hluta ársins og stæði fjöldinn í rúmlega 27.000 áskriftum um mitt ár. Í ljósi staðfesta talna frá Sýn er ljóst að þarna skeikar um 5.000 áskriftum og raunveruleikinn er að fjöldi slíkra áskrifta var mun meiri um mitt ár en Sýn gaf upp.

⁷⁰ Sýn er svo í einokunarstöðu í sjónvarpsdreifingu yfir loftnet, en mjög fá heimili nota slíka leið til að horfa á sjónvarp í dag eða aðeins tæplega 1%.



(617) Á eftirfarandi mynd má sjá þróun áskrifta að IPTV þjónustu hér á landi frá 2016 fram á mitt ár 2025:

● 365 ● Síminn ● Sýn



(618) Mikil þróun hefur verið á möguleikum notenda að horfa á sjónvarpsefni gegnum OTT lausnir sem skýrir þessa fækkun á áskrifendum að IPTV þjónustu. Bæði Síminn og Sýn (sem og Nova) hafa einnig kynnt til sögunnar smáforrit, sem m.a. má setja upp í sjónvörpum og sjónvarpstölvum, sem nota má í stað IPTV myndlykils, en smáforritin tengjast sjónvarpsþjónustunni yfir almenna internetið (OTT). RÚV býður einnig upp á smáforrit til sjónvarpsáhorfs. Einnig er í boði að tengjast sjónvarpsþjónustu fyrirtækjanna í tölvum gegnum vefviðmót eða í farsíma. Tölfræðisöfnun FST um fjölda myndlykla fangar því ekki öll viðskipti fyrirtækjanna á þessum vettvangi.

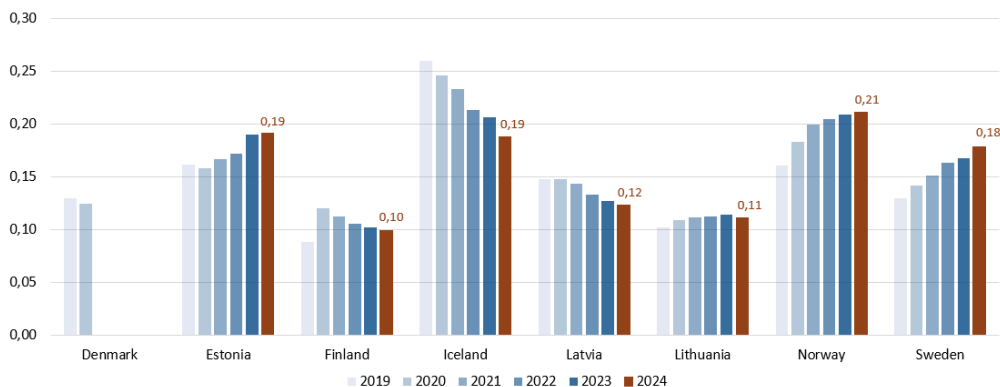
(619) Í norrænu tölfræðiskýrslunni fyrir lok árs 2024, sem aðgengileg verður á heimasíðu FST fljótlega, sést að þróun áskrifta að IPTV þjónustu á Norðurlöndunum⁷¹ og í Eystrasaltlöndunum:

⁷¹ Þessar upplýsingar liggja ekki fyrir hvað varðar Danmörk eftir 2020.



4.1 Number of IPTV subscriptions per capita

In Iceland, many households have canceled their IPTV set-top box rentals and watch broadcasts and streaming media with a smart TV app from the telecommunications companies and save the cost of renting a set-top box



Nordic-Baltic Telecom Statistics 2024

(620) Á meðan IPTV áskriftum fækkar í Finnlandi, Íslandi og Lettlandi fer þeim fjölgandi í Eistlandi, Noregi og Svíþjóð en virðist vera að ná hámarki í Litháen. Í mörgum löndum hafa verið kapalsjónvarpskerfi í notkun, en slíkar tengingar hafa frekar verið á undanhaldi. IPTV kerfi eru einnig mikið notuð í fleiri Evrópuríkjum eins og t.d. Frakklandi þar sem um 60% landsmanna nýta slíka lausn til að horfa á sjónvarp.

(621) Að mati FST gefa ofangreindar upplýsingar til kynna að hér á landi mun IPTV áskriftum halda áfram að fækka á næstu árum, en ekki er hægt að fullyrða um hversu hröð sú þróun muni verða. Á fyrri hluta ársins 2025 fækkaði slíkum áskriftum t.a.m. aðeins um 2%, á sama tíma og Sýn fullyrðir að þetta sé að gerast á miklum hraða. Að mati FST er því ljóst að þetta er að gerast fremur hægt. Þessar tölur gefa ekki tilefni til að ætla að IPTV áskriftir muni heyra sögunni til alveg á næstu árum, nema fjarskiptafyrirtækin muni með afgerandi hætti ákveða að fasa þessa tækni hratt út, sem FST telur ekki líklegt sé horft til næstu 5 ára eða svo, m.a. vegna þess að töluverður hluti þjóðarinnar kýs að nýta þessa leið til sjónvarpsáhorfs, sérstaklega eldri kynslóðin. Það er einnig reynslan á sviði fjarskipta að útfösun eldri tækni tekur almennt langan tíma.

(622) Miðað við fjölpósta Sýnar til sjónvarpsviðskiptavina sinna, sem eru (eða voru) á sjónvarpsdreifikerfi Símans, sem FST hefur undir höndum frá því í apríl og maí sl., er hægt að taka undir framangreind sjónarmið Símans. Þar var OTT lausn Sýnar ekki hampað umfram IPTV og var vísað jafnt til beggja möguleikanna. Þá þykir FST skjóta skökku við, miðað við það hvað Sýn virðist gera lítið úr IPTV kerfi sínu og framtíð þess, að Sýn hafði í lok júlí sl. átt [...] myndlykla á lager, þrátt fyrir að búast mætti við að töluvert hefði farið út af myndlyklum Sýnar á tímabilinu apríl til loka júlí, þegar markaðssóknin virðist hafa hafist af alvöru. Eins og að framan greinir stóðu IPTV áskriftir Sýnar nánast í stað milli ársloka 2024 og fram á mitt ár 2025, þrátt fyrir staðhæfingar Sýnar um að IPTV áskriftum félagsins færi hratt fækkandi. FST



hefur ekki ennþá tölur um þróun mála hjá Sýn hvað þetta varðar fyrir t.d. ágúst mánuð, sem almennt er söluhæsti mánuðurinn í sjónvarpsáskriftum ár hvert. Því má allt eins búast við því að fjöldi IPTV áskrifta Sýnar hafi fjölgað frá síðustu áramótum sem gera staðhæfingar félagsins um hraða fækkun slíkra áskrifta og sérstaka OTT vegferð félagsins ótrúverðugar.

(623) Í Evrópu virðist IPTV notkun nokkurn veginn hafa haldið sjó á síðustu árum þrátt fyrir öflugna innkomu OTT lausna við sjónvarpsáhorf, en áhorf um kapalckerfi og gervihetti hefur gefið verulega eftir. Þá er töluverð þróun í IPTV lausnum og myndlyklar eru farnir að verða samþættir (e. hybrid) þannig að þeir geta bæði starfað um hefðbundin lokuð IPTV net og OTT. Þetta gæti því lengt líftíma slíkrar tækni enn meira en spáð hefur verið fram til þessa. Auk þess gerir þessi þróun skilin á milli hefðbundinna IPTV lausna og OTT lausna óskýrari en áður.⁷²

(624) Nýjasta tækni í myndlyklum, þ.m.t. „hybrid“ myndlyklar sem bæði bjóða upp á hefðbundna lokaða IPTV dreifingu og OTT dreifingu, gera það líka að verkum, eins og áður segir, að skil milli þessara tæknileiða eru að verða óskýrari og renna þær e.t.v. saman í framtíðinni að meira eða minna leyti. IPTV og OTT eru bæði lausnir til að dreifa myndefni með samskiptaháttum internetsins, annað hvort um lokað einkanet og hins vegar á opna almenna internetinu, en þróunin á þessum tæknileiðum er á fleygiferð, og því nokkuð erfitt að spá langt fram í tímann hvað þessa þróun varðar. Erlend stórfyrirtæki, sem bjóða upp á OTT dreifingu, t.d. Netflix, HBO, Disney+ og Viaplay hafa á síðustu árum t.a.m. verið að semja við hin ýmsu evrópsku fjarskiptanet, sem reka IPTV kerfi, um innkomu á þau kerfi til að auka dreifingu síns efnis.⁷³

(625) Eins og fram kom í frétt á vefsíðu RÚV þann 4. júlí 2023 hóf Viaplay innreið sína á íslenskan markað á árinu 2021 og ætlaði sér stóra hluti, m.a. að verða leiðandi íþróttastöð á Íslandi.⁷⁴ Viaplay hefur frá þeim tíma haldið á 50% af sýningarréttinum á UEFA keppnunum í knattspyrnu (Meistaradeildin, Evrópudeildin og Sambandsdeildin) á móti Sýn, sem og sýningarréttinum af Formúlunni, pílu og Bundesligunni í knattspyrnu. Þá var streymisveitan með sýningarréttinn frá landsleikjum íslenska karlalandsliðsins í knattspyrnu, en það mæltist ekki vel fyrir hjá íslenskum áhorfendum. Kvörtuðu margir yfir að þurfa að gerast áskrifendur að streymisveitunni í gegnum streymi (app), auk þess sem kvartanir bárust um léleg gæði eða vandkvæði þegar samtíðaráhorf var mikið á vinsæla landsleiki. Þennan sama dag var kynnt til sögunnar samstarf Viaplay og Sýnar. Áskriftir að streymisveitunni urðu frá og með 1. ágúst 2023 viðbót við áskriftarpakka Sýnar, þ.m.t. um IPTV kerfi félagsins. Sýn setti á laggirnar línulega sjónvarpsrás sem ber heitið Sýn Sport Viaplay. Öll dagskrárgerð í tengslum

⁷² Varðandi umfjöllun Símanis um þróun sjónvarps á Íslandi og erlendis vísast m.a. til kafla IV. (bls. 9-16) í erindi félagsins til FST frá 15. júlí sl. Varðandi sjónarmið Sýnar um þetta vísast m.a. til kafla 1 (Málsatvik) undir kafla II (bls. 7-11) í andmælaskjali félagsins, dags. 23. júlí sl.

⁷³ Á bls. 15 í erindi Símanis til FST, dags. 15. júlí sl., segir m.a.: *“Niðurstaðan er þannig sú að Netflix er almennt að semja við fjarskiptafyrirtæki um allan heim þar sem Netflix er aðgengilegt um myndlykla. Hið sama gildir um aðrar erlendar efnisveitur og þótt að framan séu aðeins nokkur dæmi þá eru samningar fjarskiptafyrirtækja og fjölmörg laxeitna orðin reglan. Íðulega kemur þar í umræðunni að með samningunum nær efnisveitan til stærri áhorfendahóps. Ef Sýn er að fara í aðra átt, þá verður ekki betur séð en að Sýn sé að minnka aðgengi.”*

⁷⁴ <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2023-07-04-ris-og-fall-viaplay-a-islandi-386942>.



við umrætt íþróttaefni yrði á hendi Sýnar. Frá og með haustinu 2023 hafa landsleikir íslenska karlalandsliðsins í knattspyrnu síðan verið sýndir í opinni dagskrá á sportrásum Sýnar. Í viðtali við forstjóra Viaplay sagði hann að um væri að ræða náttúrulegt skref fyrir streymisveituna að hefja samstarf við fremsta fjölmiðla- og fjarskiptafyrirtæki landsins. Sameining í íþróttaútsendingum og sala Sýnar á aðgangi að Viaplay væri til þess fallin að auka dreifinguna og skila meiri ávinningi af fjárfestingu Viaplay.

(626) Að ofangreindu virtu tekur Sýn sjálf þátt í samstarfi fjarskiptafyrirtækja og streymisveitna, sem Síminn segir að sé að verða æ algengara í Evrópu og um heim allan, en Sýn segist ekki kannast við. Er það ekki trúverðugur málflutningur hjá Sýn.

(627) Sýn vísar til þess að í úttekt Fjölmiðlanefndar á aðgangi almennings að sjónvarpsútsendingum frá 2023, í þeim kafla sem Mannvit skrifaði, kæmi fram í kafla um Símann að félagið gerði ráð fyrir að IPTV lausnir hyrfu af markaði á næstunni og OTT tæki alveg við. Þegar þetta var borið undir yfirlögfræðing Símans á framangreindum sáttafundum FST með aðilum þann 17. júlí sl., hafði hann ekki skýringu á þessu og ekki hafi náðst að finna út úr því hvaða starfsmaður Símans hafði átt að hafa sagt þetta við Mannvit. Í öllu falli væri ljóst að þetta væri ekki stefna núverandi stjórnenda Símans. Miðað við að tveimur og hálfu ári eftir að skýrslan kom út, séu ennþá hátt í 40.000 heimili í IPTV áskriftum hjá Símanum og að félagið sé [...] er ljóst að mati FST að þessi ummæli hafi ekki verið nákvæm eða í samræmi við raunveruleikann.

(628) Það er að mati FST óhætt að slá því föstu að tæknileg færni notenda getur haft áhrif á kauphegðun þeirra í tengslum við að nálgast sjónvarpsefni. Nýjar tæknilegar lausnir geta verið fólki mismunandi eiginlegt að tileinka sér. Þó svo að aldur og andleg færni notenda séu ekki algildir mælikvarðar, má fastlega búast við því að eldri kynslóðir notenda, notendur með þroskafrávik eða þeirra sem glíma við tiltekna sjúkdóma, t.d. á borð við Alzheimer eða elligliöp, eigi erfiðara með að nýta sér nýjar tæknilausnir. Slíkar aðstæður geta ráðið úrslitum um hvort að notandi kjósi að gera ráðstafanir til að þurfa ekki að breyta um tæknilega lausn á því að taka á móti og horfa á sjónvarpsefni.

(629) Nýlegar skoðanakannanir Gallup fyrir FST, Maskínu fyrir Símann og Prósentis fyrir Sýn sýna heldur ekki fram á að snjalltækni sé að „ryðja“ myndlyklum af markaði. Þvert á móti að myndlyklar séu áfram mikilvægur valkostur og leið til sjónvarpsáhorfs, sérstaklega með hækkandi aldri. Um og yfir 40% svarenda segjast nota myndlykla, þ.e. IPTV tækni. Þá er töluverður hópur sem notar IPTV sem sína einu leið til sjónvarpsáhorfs. Greinileg fylgni er á milli aukinnar IPTV notkunar eftir hækkandi aldri og meiri OTT notkunar eftir lækkanði aldri. Hjá aldurshópnum 50-59 ára er skiptingin milli IPTV og OTT nokkuð jöfn. Meðal 60 ára og eldri var hins vegar skýrt að myndlyklar væru helsta leiðin til að horfa á sjónvarp, en það hlutfall var ríflega 80% í elsta aldurshópnum, þ.e. 70 ára og eldri. Mikilvægi myndlykla er t.d. sjáanlegt í könnun Gallup, þar sem meðal þess hóps sem segir myndlykla vera sína helstu leið til sjónvarpsáhorfs er yfir helmingur hópsins sem ekki notar aðra leið til sjónvarpsáhorfs. Þegar svör þeirra sem notuðu enga aðra leið en sína helstu eru skoðuð eru þau heimili þar sem myndlykill er helsta leiðin sömuleiðis ólíklegust til að nota aðra leið til sjónvarpsáhorfs. Þetta hlutfall er hærra hjá þeim viðskiptavinum Símans sem nota myndlykla en hjá Sýn.



(630) Ennfremur má lesa úr framangreindum könnunum að marktækur munur er á svörum eftir aldri og myndlyknanotkun á þann veg að eldra fólk og viðskiptavinir sem nota myndlykla hafa meiri áhyggjur af hugsanlegri niðurfellingu þjónustu um myndlykla en aðrir hópar. Um 22% svarenda töldu að vandkvæðin yrðu mikil og rúm 15% að auki voru hlutlaus. Af þeim sem nota myndlykla voru hins vegar hátt í helmingur á þessari skoðun. Þau vandkvæði sem helst eru nefnd eru þau að þurfa að læra á valmyndakerfi og viðmót í nýju tæki, að þurfa að kaupa snjalltæki eða snjallsjónvarp og að þurfa að gerast áskrifandi í gegnum smáforrit. Þá hafði þessi hópur einnig áhyggjur af því að nettenging væri of óstöðug eða hæg fyrir streymi og af kostnaði við að fá hraðari tengingu. Þá má lesa úr könnununum að þeir neytendur sem eru viðskiptavinir innlendra efnisveitna eru um leið að nota myndlykil frá fjarskiptafyrirtæki viðkomandi efnisveitu í umtalsverðum mæli.

(631) Að öðru leyti vísast til kafla IX. hér að framan, þar sem ítarleg grein er gerð fyrir neytendakönnunum þessum.

(632) Í ljósi framangreindra neytendakannana telur FST að um geti verið að ræða talsvert fjölmennan hóp notenda sem myndu gera ráðstafanir til að geta haldið áfram að nota myndlykil. Það getur síðan haft miklar fjárhagslegar afleiðingar fyrir fjarskiptafyrirtæki sem ekki getur boðið upp á sjónvarpsdreifingu á vinsælu sjónvarpsefni, m.a. fréttum, Enska boltanum og fleira vinsælu íþróttaefni, í gegnum myndlykil. Umræddir neytendur þyrftu þá allir að færa sig frá Símanum til Sýnar og stór hluti þeirra myndi þá eflaust færa allan pakkann, þ.m.t. öll fjarskiptin, í leiðinni, þar sem Sýn býður upp á pakka fyrir þau heimili sem vilja allar íþróttir og fjarskipti.

(633) Framangreind sjónarmið eru staðfest í framangreindu áliti Fjölmíðlanefndar, sem fjallað var um í kafla VII. hér að framan. Þar kom m.a. fram að þó að sjónvarpsdreifing hefði þróast mikið á síðustu árum og tækni eins og OTT hefði haft mikil áhrif á íslenskan sjónvarpsmarkað væri ekki ennþá hægt að segja að sjónvarpsdreifing með OTT væri orðin jafngild IPTV sjónvarpsdreifingu í öllum aldurshópum. Líkt og kannanir Gallup og Maskínu sýndu væri OTT lausnin mjög algeng við sjónvarpsdreifingu en margir hópar í samfélaginu væru ennþá aðallega að nýta IPTV þjónustu við að horfa á sjónvarp. Þannig væri það mat nefndarinnar að þrátt fyrir að OTT lausnir við myndmiðlun væru komnar fram úr IPTV hvað fjölda varðaði væri ekkert sem benti til þess að IPTV kerfi yrðu ekki áfram valmöguleiki fyrir notendur hér á landi á næstu árum. Þá væri mikilvægt að hafa í huga að allar tæknibreytingar tækju tíma. Það væri gjarnan yngra fólk sem nýtti sér nýjar tæknilausnir, en þeir sem eldri væru tækju gjarnan upp tæknina síðar. Könnun Gallup sýndi ennfremur að áskrifendur Símans og Sýnar væru ólíkir. T.a.m. væri eldra fólk líklegra til að vera áskrifendur hjá Símanum.

(634) Þá var það mat Fjölmíðlanefndar að líkleg áhrif þess á neytendur, að lokað yrði fyrir aðgang að línulegu sjónvarpsefni Sýnar á IPTV kerfi Símans, væri að það myndi valda stórum hópi (22% samkvæmt könnun Gallup), sérstaklega eldra fólki, miklum eða nokkrum vandkvæðum ef eingöngu væri hægt að horfa á sjónvarpsefni með snjallsjónvörpum. Niðurstöður könnunar Gallup um þetta væru í samræmi við niðurstöður rannsókna



Fjölmiðlanefndar í upplýsinga- og fjölmiðlalæsi, en samkvæmt þeim væri helsta áskorunin fyrir eldra fólk að læra á ný valmyndakerfi eða viðmót og á nýja tækni. Þá þyrfti að taka tillit til þess að þó að tækniþróun væri hröð, þá tæki tíma fyrir hina ýmsu hópa í samfélaginu að tileinka sér nýja tækni. Þar þyrfti sérstaklega að líta til eldra fólks og fólks í viðkvæmri stöðu sem ætti oft erfitt með að tileinka sér tækninýjungar og þyrfti tíma til að læra á nýja tækni.

(635) Sýn er tíðrætt um það í málinu að IPTV kerfi séu lokuð kerfi en OTT séu opin kerfi og heldur því fram að ákvæði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga um flutningsrétt taki ekki til flutnings um slík lokuð IPTV kerfi. Þessi málsástæða Sýnar á sér enga stoð í umræddu ákvæði. Þvert á móti er gert ráð fyrir því í ákvæðinu að flutningsrétturinn nái til „stafrænna fjarskiptaneta“ eins og IPTV kerfa, sem voru megin dreifileið fyrir sjónvarpsefni við setningu laganna. Almennt er lokað sjónvarpskerfi með þeim hætti að það sé ekki hægt að komast inn í kerfið nema með myndlykli eða viðkomandi appi og þá með auðkenningu. Þá er kerfinu stýrt og stjórnað af rekstraraðila kerfisins og notendur geta ekki sett inn myndefni sjálfir. Slík kerfi eru augljóslega „stafræn fjarskiptanet“ í skilningi ákvæðisins.

(636) Að öllu ofnagreiðu virtu er það mat FST að þrátt fyrir að OTT lausnir við myndmiðlun séu komnar fram úr IPTV hvað fjölda varðar er ekkert sem bendir til þess að IPTV kerfi verði ekki áfram mikilvægur valmöguleiki fyrir notendur hér á landi á næstu árum, bæði á vegum Símans og Sýnar. Um mitt ár 2025 nýttu tæplega 72 þúsund heimila ennþá slíka leið eða um helmingur þeirra. Þar af voru rétt tæplega 40.000 IPTV áskriftir hjá Símanum og þar af [...] heimila bara með slíka lausn og notuðu ekki öpp. Þá horfa [...] heimili á fréttir Sýnar á hverjum degi í gegnum IPTV kerfi Símans. Auk þess nota mörg heimili báðar lausnirnar og því er OTT lausnin væntanlega viðbót við IPTV fyrir mörg heimili og t.d. hægt að nýta hana í gegnum farsíma þegar fólk er á ferðinni.

10.2.7 Staðhæfing Sýnar um að OTT lausn tæmi flutningsrétt

10.2.7.1 Samantekt á sjónarmiðum Sýnar

(637) Það er ein megin málsástæða Sýnar í málinu að OTT útfærsla Sýnar fullnægi skilyrðum um flutningsrétt og tryggi notendum aðgang í samræmi við markmið flutningsréttarákvæðis fjölmiðlalaga. OTT dreifilausn sé þannig jafngild dreifingu yfir IPTV kerfi. Boð félagsins til Símans um að Síminn fái að endurselja OTT lausn Sýnar geri það að verkum að flutningsréttarbeiðni Símans sé ekki eðlileg og sanngjörn og að Síminn eigi þar með ekki frekari flutningsrétt á línulegu myndefni Sýnar um IPTV kerfi sitt (og eigið sjónvarpsapp). Ekki hvíli fortakslaus skylda á Sýn að veita aðgang að efni sínu um lokað og afmarkað IPTV dreifikerfi keppinautar, þegar Sýn býður þegar upp á aðra tæknilega fullkomna og aðgengilegri OTT lausn sem betur þjónar markmiðum flutningsreglna fjölmiðlalaga.

(638) Sýn segir ennfremur að umrædd OTT lausn félagsins rjúfi alfarið þá lóðréttu samþættingu fjölmiðlaveitna og dreifiveitna (fjarskiptafyrirtækja) sem flutningsréttarákvæðinu sé ætlað að stuðla að og sé því í samræmi við markmið reglnanna eins og þeim er lýst í greinargerð með frumvarpinu. Lausnin sé tæknilega hlutlaus og tryggir aðgang allra neytenda að efninu, óháð internetveitu. Krafa Símans, um að fá efnið inn á sitt lokaða



myndlyklakerfi, miði hins vegar að því að viðhalda og styrkja eigin lóðréttu samþættingu Símans og sé í beinni andstöðu við yfirlýst markmið löggjafans. Í *dómi Landsréttar nr. 438/2020 (Stóra sjónvarpsmálið)*, þar sem staðfest hefði verið að Síminn hefði brotið gegn 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, hefði sérstaklega verið tekið fram að Síminn hefði getað „*boðið upp á OTT lausn við dreifingu á ólínulegu sjónvarpsefni sínu sem væri óháð fjarskiptakerfi og fjarskiptanetum.*“ Þetta staðfesti að dómstólar litu á OTT sem lögmæta og fullnægjandi dreifileið til að uppfylla skyldur laganna.

(639) Þá kemur fram í málatilbúnaði Sýnar að við mat á því hvort flutningsréttarbeiðni Símans sé eðlileg og sanngjörn verði að líta til þeirrar grundvallarbreytingar sem orðið hafi á dreifingu sjónvarpsefnis. Eins og fram komi í skýrslu Fjölmiðlanefndar frá 2023 og nýlegri könnun Prósents fyrir Sýn, sé OTT-dreifing yfir opið internet orðin helsta dreifileið sjónvarps á Íslandi. Þessi tækniþróun, þar sem efni er aðgengilegt í gegnum smáforrit eða vefsjónvarp óháð því hvaða fjarskiptafyrirtæki veiti netaðgang, grafi undan þeim rökum sem upphaflega hefðu staðið að baki flutningsreglunum, þ.e. að tryggja almenningi aðgang að efni sem annars væri ekki aðgengilegt nema í gegnum fáar, lokaðar dreifileiðir. Til frekara marks um þetta segði orðrétt í almennum athugasemdum með frumvarpinu sem orðið hefði að fjölmiðlalögum:

„Eðli netsjónvarps er að takmarka ekki val neytenda við samninga fjölmiðlaþjónustuveitenda og fjarskiptafyrirtækja og vandamál, sem reynt er að leysa með flutningsskyldu og flutningsrétti eins og fjallað verður um síðar, eru ekki til staðar.“
[leturbreyting Sýnar]

(640) Það sé mat Sýnar að með OTT lausninni, sem í eðli sínu „*takmarki ekki val neytenda*“, og í ljósi tækniframfara, séu þau vandamál sem flutningsréttarreglunum væri ætlað að leysa alls ekki til staðar. Þegar af þeirri ástæðu hljóti meintur flutningsréttur Símans að vera tæmdur þegar honum byðist að endurselja fullnægjandi OTT lausn Sýnar. Sú OTT lausn sem Sýn byði fram sé mun umfangsmeiri en sú línulega dreifing sem krafa Símans einskorðaðist við. OTT lausnin feli í sér aðgang að bæði línulegum og ólínulegum dagskrárliðum á fjölbreyttari tækjum (sjónvörp, símar, tölvur og spjaldtölvur) og yfir öll fjarskiptanet. OTT lausnin leiði ekki til neinnar útilokunar viðskiptavina, enda hafi þeir allir val um að nálgast efnið með því að nýta sér app Sýnar, sem hefði verið í þróun frá 2018. Þetta hefði yfir 70% þjóðarinnar gert með því að nýta sér þjónustu Netflix, án nokkurra vandkvæða. Auk þess ættu um 99% landsmanna kost á nettengingu, óháð fjarskiptafyrirtækjum.

(641) Viðskiptavinir Símans séu þannig ekki útilokaðir í neinum skilningi. Þeim stæði til boða app Sýnar án endurgjalds, sem gerði þeim kleift að afla sjónvarpsmerkja frá Sýn um dreifikerfi Símans. Öllum viðskiptavinum stæði sjónvarpsapp Sýnar til boða, sem nýttist um hvaða fjarskiptanet sem væri, rétt eins og Netflix eða HBO Max öppin.

10.2.7.2 Afstaða FST til þess sjónarmiðs Sýnar að OTT lausn tæmi flutningsrétt

(642) Í kafla 3.10 í skýrslu Mannvits, sem var hluti af framangreindri úttekt Fjölmiðlanefndar frá 2023, var fjallað um OTT (Over-The-Top) lausnir við dreifingu sjónvarpsefnis. Þar kemur fram að OTT sendir efni yfir hraðvirkt internet í stað þess að vera á



lokuðu IP neti eins og IPTV. Streymisveita sem byggir á OTT streymisþjónustu sendir út efni yfir hið almenna internet og getur þannig komið efni sínu beint til notenda án þess að fara í gegnum fyrirtæki sem bjóða ákveðna sjónvarpsþjónustu. Til þess að hafa aðgang að OTT þjónustu þarf notandi smáforrit (app) í internet tengdu tæki. Gjaldtaka og stýring efnis væri unnin í gegnum smáforritið. Sala á þessari þjónustu væri óháð og án afskipta eða aðkomu þeirra fyrirtækja sem tengdu heimili eða notendur við internet eða ákveðna sjónvarpsþjónustu (t.d. IPTV). Mikill vöxtur hefði verið í útsendingum með þessum hætti og mætti þar nefna hinar ýmsu erlendu streymisveitur. Það sem hefði gert OTT þjónustu mögulega á síðustu árum væri sú aukning sem hefði orðið í bandbreiðri internetþjónustu í heiminum og tækniþróun í dreifingu myndefnis. Bæði IPTV og OTT væru lausnir sem nota samskiptahætti internetsins til að dreifa sjónvarpsefni. IPTV á lokuðu einkaneti en OTT beint yfir almenna internetið (opnu kerfi) aðgengilegt fyrir alla sem eru tengdir því.

(643) OTT smáforrit (öpp) eru því forrit sem veita efni yfir almenna internetið. Dæmi um slík erlend öpp eru t.d. Netflix, Disney+, Viaplay og HBO Max, Amazon Prime Video og YouTube. Íslensk OTT öpp, þar sem hægt er að horfa á sjónvarpsefni, eru t.d. RÚV, Sýn, Sjónvarp Símans og Nova TV. Það þarf snjallsjónvarp (e. Smart TV) eða annan tengibúnað/smátölvu (t.d. Apple TV, Google Chromecast eða Android TV box) til að nota þessi öpp. Einnig er hægt að nýta sér Chromecast sem sendir myndband úr síma/tölvu í sjónvarpið. Ekki öll sjónvarpstæki eru snjallsjónvörp eða styðja öll íslensku öppin og í þeim tilfellum þarf notandinn að kaupa tengibúnað t.d. Apple eða Android TV eða nýta aðra tækni.⁷⁵

(644) Það getur verið flókið fyrir fólk að setja upp app í sjónvarpið, en þegar það er komið inn í valmynd í sjónvarpinu eiga flestir auðvelt með að nota það eins og notkun á Netflix hér á landi gefur til kynna. Ef sjónvarpið er hins vegar af þeirri gerð sem ekki styður öll íslensku öppin felst í því viðbótarkostnaður að kaupa tengibúnað eins og t.d. Apple TV, ásamt auknu flækjustigi. Þegar búið er að tengja slíkan búnað og setja inn í hann þau öpp sem notandinn vill nota er notkun á slíkum búnaði svipaður og með myndlykli sem fylgir IPTV áskrift.

(645) Samkvæmt framangreindu, og eins og nánari grein var gerð fyrir í kafla 10.2.6.2 hér að framan þar sem fjallað var um IPTV kerfi, getur FST ekki fallist á að notkun smáforrita (apps) sé einföld lausn fyrir alla notendur, auk þess að upp á vantar að allar tegundir sjónvarpstækja (eða sjónvarpstæki sem eru orðin nokkurra ára gömul) styðji við app Sýnar. Af þessum sökum má, að mati FST, búast við röskun hjá nokkuð stórum hópi notenda verði lokað fyrir dagskrá Sýnar í IPTV kerfi Símans.

(646) FST telur að megin ágreiningur málsins hverfist einmitt um framangreinda OTT lausn sem Sýn býður Símanum sem eina valkostinn, á sama tíma og félagið viðheldur eigin IPTV lausn en hyggst loka á dreifingu efnis síns á IPTV kerfi eina samkeppnisaðila síns í slíkri

⁷⁵ Því má segja að til þess að horfa á útsendingar um OTT lausnir þurfa sjónvörp að vera svokölluð „Smart TV“, þ.e. internet tengd og þannig búin að hægt sé að setja upp í þeim smáforrit (öpp) sem tekur við efninu. Flest sjónvörp sem seld hafa verið síðustu ár eru þannig búin. Eldri sjónvörp sem ekki eru þannig útbúin geta birt efnið í gegnum t.d. utanálíggjandi snjalltæki, s.s. Apple TV, Google Chromecast og álíka, eða með tengingu við internet tengda PC eða Mac tölvu eða sambærilegan búnað.



sjónvarpsdreifingu. Sýn hefur frá því að félagið tilkynnti Símanum fyrst um breytingar á sjónvarpsdreifingu félagsins þann 30. maí sl. ekkert hnikað frá þeirri afstöðu sinni að það yrði eina leiðin fyrir Símann til að fá að endurselja áskriftir Sýnar á smásöllumarkaði. Það þýðir að Síminn fái ekki að dreifa efni Sýnar á IPTV kerfi Símans (né um app Símans) eins og félagið hefur getað gert í áraraðir (og hefur verið gagnkvæmt varðandi dreifingu Sýnar á efni Símans).

(647) Það er ekki í samræmi við orðalag og markmið með flutningsréttarákvæði fjölmiðlalaga að þau heimili sem vilja áfram nota myndlykla (og nú skipta mörgum tugum þúsunda) hafi aðeins val um myndlykla frá Sýn varðandi þær sjónvarpsútsendingar Sýnar sem um ræðir í máli þessu, þ.e. áskriftarrásir fyrir íþróttir.

(648) Þá er það mat FST, m.a. með vísan í framangreindan kafla 10.2.5 um mismunun gagnvart IPTV kerfi Símans, að OTT lausnin rjúfi ekki þetta lóðréttu eignarhald eða lóðréttu samþættingu fjölmiðlahluta og fjarskiptahluta Sýnar á meðan Sýn flytur umrætt sjónvarpsefni um eigið IPTV kerfi á sama tíma og Símanum er synjað um slíka dreifingu. Vísan Sýnar til framangreinds dóms Landsréttar um túlkun á 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga breytir því ekki. Það ákvæði, þótt það sé staðsett í 45. gr. fjölmiðlalaga, fjallar ekki um flutningsrétt (frekar en 4., 6. eða 7. mgr. 45. gr.), heldur er sérstakt bannákvæði sem bannar fjölmiðlaveitu að beina viðskiptum viðskiptamanna sinna að tengdu fjarskiptafyrirtæki. Það ákvæði tekur t.d. bæði til línulegs og ólínulegs myndefnis, ólíkt 1. mgr. 45. gr. um flutningsrétt, og er í ætt við bannákvæði samkeppnislaga. Ákvæði 1. mgr. 45. gr. um flutningsrétt verður því að túlka með stoð í texta þess ákvæðis og með stoð í skýrum markmiðum með þeirri grein þar sem umrætt ákvæði er matskennt. Þó rétt sé að dómurinn hafi talið OTT lögmæta og fullnægjandi dreifileið til að uppfylla skyldur 5. mgr. 45. gr. laganna verður að skoða hegðun Sýnar í heildarsamhengi, þ.m.t. varðandi lagaáskilnað 1. mgr. 46. gr. laganna um jafnræði.

(649) FST gerir ekki lítið úr þeirri þróun sem orðið hefur á síðustu árum hvað varðar OTT dreifingu á sjónvarpsefni heldur fagnar henni. Þessi lausn hefur aukið valmöguleika notenda sem er eitt megin markmið flutningsréttarákvæðis fjölmiðlalaga. Sýn bendir á að í eðli sínu takmarki OTT lausnir ekki val neytenda. Það er alveg rétt, því þær hafa sannarlega aukið val neytenda. En það er mat FST að Sýn sé ótvírætt að takmarka val 40.000 heimila með því að loka fyrir sjónvarpsdreifingu um IPTV kerfi Símans og að þvinga mikinn fjölda heimila til að gera breytingar á því hvernig það hagar sjónvarpsáhorfi sínu og koma inn á sjónvarpskerfi Sýnar, þ.e. ýmist IPTV kerfi eða app Sýnar, og á sama tíma að brjóta gegn ákvæði 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga um jafnræði.

(650) Varðandi tilvísun Símans til framangreinds texta í kafla í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að fjölmiðlalögum, þess efnis að vandamál sem flutningsreglum væri ætlað að leysa væru ekki til staðar í tilvikum netsjónvarps (OTT dreifingar), vísast m.a. til kafla 3.3 (Umfjöllun um IP-sjónvarp (IPTV) og netsjónvarp (OTT) í frumvarpi til fjölmiðlalaga) hér að framan.

(651) Ef hinn tilvitnaði texti Sýnar er skoðaður í samhengi við texta þessa kafla 2.15 í heild, sést að þessi texti er fyrst og fremst skrifaður út frá hagsmunum hreinna fjölmiðlaveitna,



sem ekki eru einnig fjarskiptafyrirtæki (stóru erlendu efnisveiturnar eru nefndar sérstaklega) og í tengslum við hagsmuni slíkra aðila að losna við dýra milliliði við að koma efni sínu á framfæri við notendur. Þetta á því ekki við um aðila eins og Sýn sem er lóðrétt samþættur aðili í myndmiðlun og fjarskiptaþjónustu, a.m.k. ekki á meðan félagið ætlar áfram að bjóða heimilum upp á eigin IPTV dreifingu, og mismuna þannig Símanum. Þetta staðfestir Fjölmíðlanefnd í svari sínu við spurningu 5, þar sem fram kemur að ekki sé hægt að líkja að fullu saman lóðrétt samþættri efnisveitu og fjarskiptafyrirtæki við hreinar efnisveitur á borð við Netflix, Amazon Prime og Disney+.

(652) Í texta rétt á undan hinum tilvitnaða texta segir að með netsjónvarpi misstu fjarskiptafyrirtæki möguleikana á því að fylgjast með og taka gjöld af því efni sem færi um dreifikerfi þeirra. Fjarskiptafyrirtækin þyrftu þá að byggja verðlagningu sína á gagnaflutningsmagni eingöngu og kæmu ekki til með að fá hlutdeild í tekjum fjölmiðlaveitnanna nema að takmörkuðu leyti. Augljóst er að Sýn er ekki að verða af þessum gjöldum sem nefnd eru nema að nokkru leyti hvað OTT kúnna varðar, þegar félagið býður ennþá upp á dreifingu um eigið IPTV kerfi, en hins vegar yrði Síminn af þeim gjöldum. Tilvitnun þessi er því ekki að styðja við málstað Sýnar í máli þessu.

(653) Að öllu ofangreindu virtu er það niðurstaða FST að sú staðreynd að Sýn bjóði upp á OTT lausn varðandi umræddar sjónvarpsútsendingar tæmi ekki flutningsrétt Símans þannig að flutningsréttarbeiðni Símans teljist ekki eðlileg og sanngjörn. Slík lausn er ekki jafngild dreifingu um IPTV kerfi fyrir stóra hópa landsmanna eins og fram kemur í álitum Fjölmíðlanefndar. Þá rýfur umrædd lausn ekki þá lóðréttu samþættingu milli fjölmiðla- og fjarskiptahluta Sýnar sem umræddu flutningsréttarákvæði er ætlað að sporna gegn, a.m.k. ekki á meðan Sýn dreifir efninu um eigið IPTV kerfi og brýtur þar með gegn framangreindri jafnræðisreglu 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga.

10.2.8 Samkeppnisréttarleg sjónarmið

10.2.8.1 Samantekt á sjónarmiðum aðila

(654) Síminn segir að Sýn hafi boðið Símanum óraunhæf verð og heildsöluskilyrði sem útilokuðu samkeppni. Heildsöluaðgangur væri skilyrtur við dreifikerfi Sýnar, þ.e. að viðskiptavinir Símans yrðu að nota myndlykla eða app Sýnar, auk þess sem þeir þyrftu að ganga í viðskiptasamband við Sýn til að geta notað þær dreifileiðir. Sýn hefði því hvorki boðið Símanum heildsölu á sjónvarpsefni félagsins, eða dreifingu á efninu, heldur eingöngu heildsölu á eigin sjónvarpsdreifikerfi.

(655) Staða Sýnar á markaði fyrir áskriftarsjónvarp vegna íþróttta væri mjög sterk að mati Símans. SE hefði þannig skilgreint sérstakan markað fyrir heild- og smásölu á Enska boltanum, en erlendis hefðu samkeppnisfyrirvöld iðulega litið til markaðar fyrir hágæða íþróttafni (e. Premium sports rights). Öllum mætti vera ljóst að um væri að ræða réttindi sem væru mikilvæg fyrir dreifingaraðila til að veita samkeppni eða svokallað „must-have“ efni. Staðan væri sú að Sýn héldi á öllum hágæða réttindum fyrir vinsælustu íþróttirnar í dag og nyti þ.a.l. nánast einokunar á þessu sviði, bæði hvað varðaði efniskaup, heildsölu og smásölu. Engu öðru fyrirtæki hér á landi væri mögulegt að afla slíkra réttinda á næstu árum



vegna langtímasamninga Sýnar um réttindi þessi. Með útspili sínu væri Sýn að útiloka að allir keppinautar félagsins gætu dreift hágæða íþróttæfni hér á landi.

(656) Þá segir Síminn að eini eiginlegi tilgangur Sýnar með þessari aðgerð væri að fjölga IPTV myndlyklum félagsins, enda væri mikill fjöldi viðskiptavina sem gæti ekki eða vildi ekki nota OTT framboð Sýnar. Tilgangur flutningsréttarákvæðis fjölmiðlalaga væri að koma í veg fyrir slíkar aðgerðir, þ.e. samtvinnun sjónvarpsdreifingar og sjónvarpsáskriftar, og draga þannig úr áhrifum lóðréttis eignarhalds á fjölmiðlum og dreifikerfum. Mikilvægt væri að samkeppni ríkti milli dreifiveitna og að fjölbreyttar dreifilausnir stæðu neytendum til boða. Stór hluti landsmanna nálgast sjónvarpsefni um IPTV kerfi. Beiðni Símans væri því sanngjörn og eðlileg og tryggði víðtæka dreifingu á sjónvarpsútsendingum Sýnar, auk þess að tryggja aukna samkeppni vegna myndefnis á sviði íþróttar og fréttar. Þá gerði Síminn þá kröfu að Síminn myndi stjórna áskriftarkerfinu og annast innheimtu.

(657) Sýn segir á hinn bóginn að FST beri að hafna flutningsréttarbeiðni Símans þar sem hún teldist hvorki eðlileg né sanngjörn þar sem hún væri samkeppnishamlandi. Hér reyndi markaðsráðandi fyrirtæki að misnota reglur, sem ætlað væri að vernda smærri aðila, til að knýja samkeppnisaðila til að laga nýstárlega vöru sína að viðskiptamódeli Símans. Yrði fallist á flutningsréttarbeiðni Símans myndi það styrkja og viðhalda markaðsráðandi stöðu Símans á markaði fyrir vöndla og einstökum undirmörkuðum fjarskipta, þvert á markmið flutningsreglnanna um að brjóta upp lóðréttu samþættingu efnis og dreifingar. Flutningsréttarreglurnar hefðu verið settar til að vinna gegn markaðsráðandi stöðu og efla samkeppni. Í Evrópu væri flutningsreglum beitt til að brjóta upp yfirburðastöðu, ekki til að styrkja hana. Að verða við kröfunni myndi draga úr nýsköpun og vinna gegn markmiðum þeim sem FST væri falið að stuðla að skv. 3. gr. laga um Fjarskiptastofu.

(658) Þá segir Sýn að í ákvörðun SE nr. 24/2023 (Beiðni Símans um endurupptöku á sátt við SE) hefði verið fjallað um mögulegan markað fyrir vöndla fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu. Hefði SE talið að sterkar líkur væru á að unnt væri að skilgreina slíkan markað hér á landi og að sterkar vísbendingar væru um markaðsyfirráð á því sviði (67% markaðshlutdeild 2022). Að mati Sýnar væri Síminn í markaðsráðandi stöðu á slíkum vöndlamarkaði, sem og á mörkuðum fyrir talsímaþjónustu, farsímaþjónustu, sértæka gagnaflutningsþjónustu, internettengingar og internetþjónustu. Þá bæri að líta til annarra atriða eins og fjárhagslegs styrkleika Símans, breiddarhagkvæmni, aðgangshindrana, auk yfirburða á tengdum mörkuðum.

(659) Að lokum kemur fram í máli Sýnar að frá 2015 hefði Sýn (og önnur fjarskiptafyrirtæki) mátt þola margvísleg brot Símans á samkeppnis- og fjölmiðlalögum. Rauði þráðurinn í allri þessari samkeppnishamlandi hegðun hefði verið IPTV myndlyklakerfi Símans, sem hefði verið límið í lóðréttari samþættingu Símans. M.a. af þessum ástæðum hefði Sýn í tæpan áratug þróað OTT lausn sem uppfyllti allar kröfur sem gerðar væru af þeim stjórnvöldum sem fjölluðu um þessi mál, í von um að komast loksins undan samkeppnisoki Símans. Það væri því næsta fráleitt ef FST léði máls á að styrkja og viðhalda markaðsráðandi stöðu Símans með því að taka hinar yfirgripsmiklu og íþyngjandi kröfur Símans til greina.



10.2.8.2 Afstaða FST til samkeppnislegra sjónarmiða

(660) Eins og fram hefur komið er eitt meginmarkmið flutningsréttarákvæðis 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, fyrir utan það að auka valfrelsi neytenda, að tryggja samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamörkuðum. Í álitni SE, dags. 24. október sl., tekur eftirlitið undir þetta.⁷⁶ Þá vísar SE til þess að lykkillinn að samkeppni og valfrelsi neytenda væri að sambærilegt efni væri í boði í ólíkum fjarskiptakerfum. SE tók því undir það mat FST að markmið flutningsréttarákvæðisins hefði m.a. verið að tryggja samkeppni á fjarskiptamarkaði, enda hefðu efnisréttindi verið komin á fáar hendur í aðdraganda lagasetningarinnar.⁷⁷ Telur SE að ákvæði fjölmiðlalaga um flutningsrétt, sem mál þetta snýst um, séu mikilvæg til að tryggja virka samkeppni á fjarskipta- og fjölmiðlamörkuðum.⁷⁸ Þá segir SE að hefði Enski boltinn einungis verið boðinn í gegnum OTT lausnir mætti leiða að því líkur að Sýn hefði komist í mjög sterka stöðu á mörkuðum er varða dreifingu íþróttafnis.⁷⁹

(661) Það sem Sýn býður fram er ekki flutningsréttur til handa Símanum, eins og 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga kveður á um, heldur aðeins heildsala á sjónvarpsdreifingu Sýnar og að Síminn fái að endurselja umrædda íþróttapakka Sýnar (sem einnig innihalda ólínulegu efnisveituna SÝN+ sem enginn flutningsréttur er á) gegn [...]% heildsöluafslætti. Ef þetta yrði að veruleika hyrfi fjarskiptamarkaður fyrir dreifingu á umræddu efni, þ.m.t. hinum vinsæla Enska bolta, og Sýn yrði þar með 100% markaðshlutdeild, eins og á heildsölumarkaði fyrir þetta efni og í yfirburðastöðu á smásölumarkaði hvað nánast allt íþróttafni varðar. Þannig væri Sýn að einoka nánast alla virðisdeðjuna hvað vinælt íþróttafni varðar,⁸⁰ þ.e. efnisréttinn, dreifinguna, heildsöluna og smásöluna. Sem aftur hefði svo áhrif á fjarskiptamarkaði á borð við internetmarkað og mögulegan markað fyrir vöndla með sjónvarps- og fjarskiptapjónustu. Því er ljóst að mjög mikilvægt er fyrir aðila á borð við Símann, sem rekur sjónvarpsdreifikerfi (IPTV og sjónvarpsapp), að fá slíkt efni til dreifingar á sínu kerfi, líkt og það var mikilvægt fyrir Sýn þegar rétturinn að Enska boltanum var hjá Símanum á árunum 2019-2025. Í álitni SE, dags. 24. október sl., er tekið undir þetta samkeppnisréttarlega mat FST.

(662) Að auki leiðir tilboð Sýnar til Símans til þess að viðskiptavinir Símans þyrftu að ganga í viðskiptasamband við Sýn til að geta virkjað og notað sjónvarpsapp Sýnar, þó svo að það sé

⁷⁶ Sjá málsgrein 17 í álitinu. Þar vísar SE til frekari umfjöllunar í bráðabirgðaákvörðun FST um markmið og tilurð umrædds flutningsréttarákvæðis sem eftirlitið telur að hafi þýðingu.

⁷⁷ Sjá málsgrein 18 í álitni SE.

⁷⁸ Sjá málsgrein 20 í álitni SE.

⁷⁹ Sjá málsgrein 32 í álitni SE. Að lokum segir þar: „Rétt er hins vegar að geta þess að á grundvelli ráðstafana FST virðist Síminn áfram hafa sterka stöðu á mörkuðum fyrir dreifingu og sölu sjónvarpsefnis, samhliða sterkri stöðu á fjarskiptamarkaði. Hvíla ríkar skyldur á fyrirtækinu að tryggja að verðlagning á þjónustu þess samræmis lögum, þar á meðal ákvæðum samkeppnislaga.“ Að mati FST er þarna um að ræða áréttingu til Símans að huga að samkeppnislögum við verðlagningu þjónustu sinnar, en ekki innlegg í mat á því hvort flutningsréttarbeiðni Símans sé eðlileg og sanngjörn.

⁸⁰ Að frummati FST eru íþróttarársir Sýnar lykilorðir fyrir sjónvarpsdreifingu hér á landi og almennt er viðurkennt að verðmætar sjónvarpsstöðvar eru skilgreindar sem „must-have“ sjónvarpsútsendingar á dreifikerfum um víða veröld. Sýn er nú í mun betri stöðu hvað umrætt íþróttafni varðar en Síminn var í frá 2019 fram á vorið 2025. Síminn hafði aðeins Enska boltann, en Sýn hefur nú Enska boltann, UEFA Evrópukeppnirnar, landsleiki, NBA, íslenskan körfubolta, Formúluna, golf, pílu o.fl.



ókeypis að nýta appið, hvað sem síðar verður. Viðmót appsins er þannig að vísað er til þjónustuvers Sýnar vegna allra mála og þurfa notendur þess að gangast undir tiltekna skilmála við undirritun eða staðfestingu samnings með rafrænum hætti til að hlíta skilmálum og kjörum þeim sem um þjónustuna gilda. Við undirritun eða staðfestingu er kominn á bindandi samningur milli viðkomandi notanda og Sýnar. Þá segir að þar sem skilmálunum fyrir notkun appsins sleppir gilda almennir skilmálar um fjarskiptaþjónustu Sýnar. [...]. Yfirlögfræðingur Sýnar sagði á sáttafundi aðila hjá FST þann 17. júlí sl. að þetta væri óheppilegt og að Sýn myndi athuga hvort hægt væri að breyta þessu. Slíkt fyrirkomulag er afar óæskilegt út frá samkeppnislegum sjónarmiðum. Þarna væri Sýn komið í beint samningssamband við viðskiptavini Símans.

(663) Með hinni yfirlýstu aðgerð Sýnar væri að mati FST farið gegn einum megin tilgangi flutningsréttarákvæðisins, þ.e. að standa vörð um samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamörkuðum. Mikilvægt er að samkeppni ríki milli dreifiveitna og að fjölbreyttar dreifileiðir standi neytendum til boða, óháð sjónvarpsefni. Þar að auki er það mat FST að með þessu brjóti Sýn gegn lagaáskilnaði 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga um að fjölmiðlaveita skuli gæta jafnræðis milli sjálf síns (og þ.m.t. eigin fjarskiptahluta) og ótengds fjarskiptafyrirtækis, líkt og nánari grein var gerð fyrir í kafla 10.2.5 hér að framan.

(664) Að mati FST er meginmarkmið umræddrar aðgerðar Sýnar að einoka dreifingu á umræddu sjónvarpsefni með það fyrir augum að fá sem flesta sjónvarpsviðskiptavini í fjarskiptaviðskipti einnig í gegnum freistandi vöndla þar sem áskriftarsjónvarpi og fjarskiptum, þ.m.t. internetþjónustu er vöndlað saman. Þetta er nákvæmlega það sem flutningsréttarákvæðinu var ætlað að koma í veg fyrir.

(665) Þá gengur sá málalíbúnaður Sýnar augljóslega ekki upp að félagið geri tilraun til að færa það markmið laganna að brjóta upp lóðrétt eignarhald fjölmiðlaveitu og fjarskiptafyrirtækis yfir á aðgangsbeiðanda, þ.e. Símann, sem ekki heldur á réttindum á þessu sjónvarpsefni.

(666) Þá heldur Sýn því fram að Síminn sé markaðsráðandi á hinum ýmsu undirmörkuðum fjarskipta í smásölu, þ.m.t. á mögulegum markaði fyrir vöndla sem innihalda sjónvarps og fjarskiptaþjónustu og að flutningsréttarákvæðinu sé einungis ætlað að vernda smærri aðila. Í fyrsta lagi tekur FST það fram að það liggur ekki fyrir nein nýleg ákvörðun SE um að Síminn sé markaðsráðandi á tilteknum undirmörkuðum fjarskipta, auk þess sem FST hefur aldrei komist að niðurstöðu um að til staðar sé sérstakur markaður fyrir ofangreinda vöndla. Það sem skiptir máli hér er að FST ber ekki að framkvæma markaðsgreiningar á hinum ýmsu smásölumörkuðum fjarskipta við mat á því hvort flutningsréttarbeiðni sé eðlileg og sanngjörn. Það er hlutverk SE. Það sem þó skiptir mestu máli er að fyrirtæki sem hefur bæði yfir að ráða sjónvarpsefni og fjarskiptaþjónustu útiloki ekki dreifingu á umræddu efni til annarra fjarskiptafyrirtækja til að bæta stöðu sína á fjarskiptamarkaði, eins og FST telur Sýn stefna á að gera hér.

(667) Tilvitnun Sýnar til fyrri brota Símans, væntanlega þegar Síminn var með réttinn að Enska boltanum, getur heldur ekki komið til skoðunar við mat á umræddri



flutningsréttarbeiðni Símans. Nú er verið að meta stöðu og aðgerðir Sýnar og ljóst er að flutningsréttarákvæðið er skýrt þegar horft er til markmiða þess. Það er hlutverk SE að meta hvort Síminn sé að brjóta gegn bannákvæðum samkeppnislaga, ekki FST við mat á skilyrðum flutningsréttarbeiðni Símans.

(668) Þá fellst FST ekki á þau rök Sýnar að fallist FST á flutningsréttarbeiðni Símans muni það koma niður á nýsköpun. OTT kerfi beggja félaga hafa verið í þróun um langt árabil meðfram notkun á IPTV kerfum félaganna. Gagnkvæm dreifing aðila á sjónvarpsefni hefur ekki komið í veg fyrir þá þróun og FST fær ekki séð að eitthvað sérstakt hafi breyst núna sem ætti að verða til þess.

(669) Þá má geta þess að í umsögn FST (þá PFS) í tengslum við samruna Fjarskipta og 365 miðla (nú Sýn) á árinu 2017, sem lauk með ákvörðun SE nr. 42/2017, segir m.a.:

„PFS tekur einnig fram að IPTV kerfi Símans og Vodafone hafi náð yfirburðastöðu við sjónvarpsdreifingu hér á landi, þannig að fordæmalaust sé annars staðar í Evrópu og þótt víðar væri leitað. Því sé mikil þörf á því að búið sé svo um hnútana að viðeigandi kvaðir gildi varðandi aðgang að þessum kerfum. Eigi þetta við um aðgang efniseigenda að dreifikerfi sem náí til neytenda, aðgang kerfiseigenda að efni til að dreifa ...“. [leturbreyting FST]

(670) Niðurstaða SE var að setja samrunanum skilyrði, en þau náðu ekki til Símans, þar sem þau áttu aðeins við um nýja og minni aðila. Tók SE fram að reglur um flutning myndefnis í VII. kafla fjölmiðlalaga tryggðu aðgang neytenda að sjónvarpsrásum hins sameinaða fyrirtækis yfir ólík dreifikerfi. Samkvæmt framangreindri ákvörðun SE virðist það hafa verið forsenda SE fyrir því að heimila samruna þeirra félaga sem nú mynda Sýn, með þeim skilyrðum sem útfærð voru, að flutningsreglur fjölmiðlalaga myndu tryggja aðgengi neytenda að sjónvarpsútsendingum þess. Á bls. 152 í þeirri ákvörðun segði orðrétt:

„Flutningsreglur fjölmiðlalaga eiga jafnframt að tryggja aðgang neytenda að sjónvarpsrásum hins sameinaða fyrirtækis yfir ólík dreifikerfi. Þannig er sameinuðu fyrirtæki t.d. óheimilt að útiloka tiltekin dreifikerfi, t.d. IPTV kerfi Símans, frá því að dreifa stöðvum þess.“ [Leturbreyting FST]

(671) Í framangreindri ákvörðun koma að mati FST fram sjónarmið sem treysta það mat FST að flutningsréttarbeiðni Símans sé eðlileg og sanngjörn. Í kafla 10.5 í ákvörðuninni gefur að líta niðurstöðu SE í umræddu samrunamáli. Þar kom m.a. fram að það væri mat SE að lóðrétt áhrif samrunans kæmu til með að verða töluverð, að öllu óbreyttu, gengi samruninn eftir. Þannig myndi sameinað fyrirtæki hafa getu og hvata til þess að nýta stöðu sína gagnvart keppinautum, t.a.m. í dreifingu á sjónvarpsefni. Þá var það jafnframt mat SE að samsteypuáhrif samrunans væru töluverð og sameinað fyrirtæki myndi hafa getu og hvata til að útiloka keppinauta sína að einhverju leyti.

(672) Til að auka ekki einsleitni á markaðnum, þar sem tveir aðilar hefðu mikið forskot á keppinauta sína, og þar sem mikilvægur samkeppnisaðili á sjónvarps- og fjarskiptamarkaði væri að renna í annað stóru fjarskiptafyrirtækjanna, taldi SE ekki þörf á almenntri



heildsöluskyldu á sjónvarpsrásum þar sem hvatar Vodafone (nú Sýn) til þess að útiloka aðgang keppinauta að sjónvarpsrásum virtust vera takmarkaðir. Þar af leiðandi lagði SE aðeins slíka heildsöluskyldu á Sýn gagnvart „nýjum“ aðilum á markaði, en ekki gagnvart Símanum.

(673) Í mgr. 596 kom fram að við mat á þörf þess að bregðast sérstaklega við lóðréttum áhrifum og samsteypuáhrifum samrunans yrði m.a. að líta til ákvæða VII. kafla fjölmiðlalaga. Samkvæmt þeim væri kveðið á um bæði flutningsskyldu og flutningsrétt fjarskiptafyrirtækja. Þessar almennu reglur fjölmiðlalaga skiptu töluverðu máli við mat á þörf á skilyrðum sem ætlað væri að taka á lóðréttri sambættingu vegna samrunans. Í mgr. 599 kom svo fram rökstuðningur SE fyrir því að ekki var talin þörf á almennri heildsölu á sjónvarpsrásum 365 miðla, einkum Stöð2 og Stöð2 Sport.

Í fyrsta lagi taldi SE **ekki líkur vera á því að sameinað fyrirtæki hefði hvata til þess að útiloka keppinauta sína frá markaðnum með því að neita þeim um aðgang að sjónvarpsrásum sínum**. Það að útiloka aðgang keppinauta hefði þveröfug áhrif. Eina núverandi IPTV dreifikerfið sem væri í beinni samkeppni við IPTV kerfi Vodafone væri kerfi Símans. Ljóst væri að það fæli í sér umtalsverða viðskipalega áhættu fyrir Vodafone að neita Símanum um dreifingu og/eða endursölu á sjónvarpsrásum fyrirtækisins.

Í öðru lagi kom fram að í gögnum sem Vodafone hefði lagt fram í tengslum við samrunann, sem og í samskiptum við SE, hefði m.a. komið fram að **ætlun félagsins væri að reka svokallaða opna stefnu**. Í henni fælist að **fyrirtæki myndi reyna að selja áskriftir að sjónvarpsrásum þessum eftir sem flestum leiðum, enda skipti fjöldi viðskiptavina meginmáli við rekstur sjónvarpsstöðva**. Í samrunaskrá kæmi svo skýrt fram að **félagið hefði ekki í hyggju að nota sjónvarpsefni sem aðgreiningarþátt á fjarskiptamarkaði** og hygðist veita öllum aðilum á markaði öflugra þjónustu.

Í þriðja lagi að **flutningsreglur fjölmiðlalaga ættu að tryggja aðgang notenda að sjónvarpsrásum hins sameinaða fyrirtækis yfir ólík dreifikerfi**, þannig að hinu sameinaða fyrirtæki yrði t.d. óheimilt að útiloka tiltekin dreifikerfi, t.d. IPTV kerfi Símans, frá því að dreifa stöðvum þess.

(674) Að ofangreindu virtu virðist sú hegðun Sýnar sem undir er í málinu vera í ósamræmi við þær yfirlýsingar sem félagið tefldi sjálft fram í samrunaskrá á árinu 2017, sem og þær forsendur sem SE gaf sér þegar sú stofnun ákvað að láta heildsöluvöðina ekki ná til Símans, þar sem SE taldi m.a. að Sýn væri óheimilt að útiloka IPTV kerfi Símans vegna flutningsreglna fjölmiðlalaga. Að mati FST styrkir þetta það frummat FST að flutningsréttarbeiðni Símans sé eðlileg og sanngjörn.

(675) Hluti af flutningsréttarbeiðni Símans felst í að félagið fái að stjórna áskriftarkerfinu og annast innheimtu í tengslum við flutningsréttinn á umræddu sjónvarpsefni. Er þetta í samræmi við þá venju sem skapast hefur á síðustu árum á milli aðila á umræddum



mörkuðum og fellur að mati FST best að samkeppnislegum sjónarmiðum. Því fellst FST á þessa kröfu Símans.

(676) Að öllu ofangreindu virtu telur FST að samkeppnisréttarleg sjónarmið styðji þá niðurstöðu að flutningsréttarbeiðni Símans, þar sem Síminn fær að stjórna áskriftarkerfinu og innheimtu, sé eðlileg og sanngjörn.

10.2.9 Niðurstaða FST um hvort flutningsréttarbeiðni Símans teljist eðlileg og sanngjörn

(677) Megin úrlausnefni þessa máls er að leggja mat á það hvort flutningsréttarbeiðni Símans, hvað varðar flutning á íþróttasjónvarpsútsendingum Sýnar, teljist *eðlileg* og *sanngjörn* í skilningi 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011.

(678) Eins og lýst er í kafla 10.2.2 hér að framan felur ákvæðið í sér matskennda réttarreglu. Með ákvæðinu eru FST fengnar matskenndar stjórnunarheimildir til að ná markmiðum umrædds flutningsréttarákvæðis og ber stofnuninni að byggja mat sitt á málefnalegum sjónarmiðum. Þegar stjórnvöld beita matskenndum heimildum, þar sem þeim hefur verið falið stjórnarsýslulegt mat, eiga þau í samræmi við vilja löggjafans að fylla viðkomandi matskennt ákvæði með sjónarmiðum sem eru til þess fallin að ná fram markmiðum viðkomandi ákvæðis. Beitir FST því textaskýringu á framangreindu ákvæði að teknu tilliti til markmiða þeirra er að baki því liggja, eins og þeim er skilmerkilega lýst í athugasemdum með frumvarpi því er varð að umræddum fjölmiðlalögum.

(679) Að ofangreindu virtu skipta markmið umrædds flutningsréttarákvæðis 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga mestu máli við skýringu og fyllingu þeirra matskenndu skilyrða sem þar koma fram, þ.e. við mat á því hvort beiðni teljist *eðlileg* og *sanngjörn*. Með öðrum orðum að leiða í ljós vilja löggjafans. Í kafla 10.2.4 kemur fram að megin markmið umrædds flutningsréttarákvæðis sé að stuðla að valfrelsi neytenda við val á efnisveitum og dreifinetum og að standa vörð um samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamörkuðum. Því er ljóst að verndarandlagið vísar til almannahagsmuna á kostnað hagsmuna einstakra fjölmiðlaveitna og ekki síst fyrirtækjasamstæðna sem starfrækja bæði fjarskipta- og sjónvarpsrekstur.

(680) Samkvæmt framangreindum frumvarpsathugasemdum eiga markmiðin að koma í veg fyrir að það ástand skapist að notendur standi frammi fyrir því að við val á efnisveitu eða fjarskiptafyrirtæki takmarkist aðgangur þeirra að myndefni. Mikilvægt væri að aðgengi neytenda að sjónvarpsefni væri ekki bundið við dreifinet frá tilteknum aðila og nauðsynlegt þótti að neytendur gætu valið þær efnis- og dreifiveitur sem þeir kysu óháð efninu. Slík löggjöf myndi auka val neytenda og draga úr áhrifum lóðrétts eignarhalds á efnis- og dreifiveitum og þannig væri komið í veg fyrir að aðilar í þeirri stöðu gætu bundið aðgang að efninu við ákveðin fjarskiptanet, en reynslan sýndi að hvati væri til slíkrar hegðunar hér á landi.

(681) Við þetta mat taldi FST einnig mikilvægt að líta til jafnræðisreglu þeirrar sem fram kemur í 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga. Þar kemur fram að fjölmiðlaveita skuli gæta jafnræðis hvað slíkan flutning varðar gagnvart sjálfri sér og tengdu fjarskiptafyrirtæki annars vegar og



hins vegar gagnvart ótengdu fjarskiptafyrirtæki sem óskar eftir flutningi á tilteknum sjónvarpsútsendingum. Þar sem Sýn dreifir og hyggst áfram dreifa umræddu efni á eigin IPTV kerfi (og sjónvarpsapp félagsins), en útiloka dreifingu um slíkt kerfi Símanum (sem og um sjónvarpsapp Símanum), fæli það að mati FST í sér brot gegn umræddri jafnræðisreglu. Þá telur FST málefnalegt og í raun mikilvægt að líta til þessa atriðis, að teknu tilliti til skýrra markmiða með flutningsréttarreglu fjölmiðlalaga, við mat á því hvort flutningsréttarbeiðni Símanum teljist eðlileg og sanngjörn. Telur FST að mismunun þessi sé lóð á vogarskálar þess að beiðnin uppfylli umrædd skilyrði, eins og nánari grein er gerð fyrir í kafla 10.2.5.

(682) Í kafla 10.2.6 tók FST afstöðu til þeirrar staðhæfingar Sýnar að IPTV kerfi væru á útleið og að sjónvarpsdreifing um OTT lausnir væru alfarið að taka yfir. Var það niðurstaða FST að þrátt fyrir að OTT lausnir við myndmiðlun væru komnar fram úr IPTV hvað fjölda varðar sé ekkert sem bendi til annars en að IPTV kerfi verði áfram mikilvægur valmöguleiki fyrir notendur hér á landi á næstu árum, sérstaklega fyrir eldri aldurshópa og fólk í viðkvæmri stöðu. Þó að IPTV áskriftum hafi smám saman farið fækkandi frá því að þær náðu hámarki séu þær ennþá tæplega 72 þúsund sem þýðir að annað hvert heimili landsins er með slíka áskrift. T.a.m. hafi fækkun slíkra áskrifta aðeins verið 2% á fyrri árshelmingi þessa árs, en þá lækkun megi alla rekja til fækkunar hjá Símanum á meðan slíkum áskriftum fækkaði nánast ekkert hjá Sýn. Nýlegar neytendakannanir sýna að um og yfir 40% svarenda segjast nota IPTV sem sína helstu leið til sjónvarpsáhorfs. Ennfremur að eldri kynslóðir ættu erfiðara en þær yngri með að tileinka sér tækninýjungar.

(683) Að mati FST muni þessum áskriftum halda áfram að fækka á næstu árum en að það muni væntanlega gerast fremur hægt. Að mati FST mun slík leið til sjónvarpsáhorfs áfram vera mikilvæg, sérstaklega fyrir tiltekna þjóðfélagshópa, þegar horft er til næstu 5 ára eða svo. Reynslan sýnir að útfösun eldri fjarskiptatækni taki almennt langan tíma. Að mati FST getur verið um talsvert fjölmennan hóp notenda að ræða sem myndu gera ráðstafanir til að geta haldið áfram að nota myndlykil ef lokað yrði á slíka dreifingu hjá Símanum. Það getur síðan haft miklar fjárhagslegar afleiðingar fyrir Símann, þar sem um vinsælt sjónvarpsefni er að ræða. Umræddir notendur þyrftu þá að færa sig frá Símanum til Sýnar og stór hluti þeirra myndi þá eflaust færa allan pakkann, þ.m.t. fjarskiptin, í leiðinni.

(684) Undir þetta mat FST tók Fjölmiðlanefnd í áliti sínu. Þar kom fram að ekki væri ennþá hægt að segja að sjónvarpsdreifing um OTT væri orðin jafngild IPTV sjónvarpsdreifingu í öllum aldurshópum. Líkt og neytendakannanir sýndu væru margir hópar í samfélaginu ennþá aðallega að nýta IPTV þjónustu. Ekkert benti því til þess að IPTV kerfi yrðu ekki áfram valmöguleiki fyrir notendur á næstu árum. Þá væri mikilvægt að hafa í huga að allar tæknibreytingar tækju tíma. Líkleg áhrif umræddrar aðgerðar Sýnar á neytendur væri að það myndi valda stórum hópi, sérstaklega eldra fólk, miklum eða nokkrum vandkvæðum, ef eingöngu væri hægt að horfa á sjónvarpsefni með snjallsjónvörpum.

(685) Þá þykir FST ofangreindur málsflutningur Sýnar ekki trúverðugur þegar horft er til rauntalna og hegðunar Sýnar við markaðsfærslu félagsins á síðustu mánuðum, þar sem IPTV lausn félagsins er teflt fram ekki síður en OTT lausninni.



(686) Þá hafnar FST þeirri málsástæðu Sýnar að þar sem IPTV kerfi séu svokölluð lokuð kerfi féllu þau ekki undir flutningsrétt samkvæmt 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, ólíkt opnum kerfum á borð við OTT. Ákvæðið tekur augljóslega til slíkra kerfa þar sem þau flokkast undir að vera „stafræn fjarskiptanet“ í skilningi ákvæðisins, auk þess sem slík kerfi voru einmitt sérstaklega höfð í huga við setningu laganna þegar horft er til athugasemda frumvarpsins sem varð að fjölmiðlalögum á árinu 2011, enda var sú tækni mest notuð á þeim tíma til sjónvarpsáhorfs en OTT var þá rétt að byrja innreið sína.

(687) Í kafla 10.2.7 tók FST afstöðu til þeirrar staðhæfingar Sýnar að OTT lausn félagsins tæmdi flutningsrétt Símans sem gerði flutningsréttarbeiðni Símans þá óeðlilega og ósanngjarna. FST telur að megin ágreiningur málsins hverfist einmitt um framangreinda OTT lausn sem Sýn býður Símanum sem eina valkostinn, á sama tíma og Sýn viðheldur eigin IPTV lausn.

(688) Er það niðurstaða FST að sú staðreynd að Sýn bjóði upp á OTT lausn varðandi umræddar sjónvarpsútsendingar tæmi ekki flutningsrétt Símans þannig að flutningsréttarbeiðni Símans teljist ekki eðlileg og sanngjörn. Slík lausn er ekki jafngild dreifingu um IPTV kerfi fyrir stóra hópa landsmanna eins og fram kemur í álitni Fjölmiðalnefndar, enda eiga stórir hópar ekki auðvelt með að tileinka sér tækninýjungar, auk þess sem aðrir kjósa IPTV fram yfir OTT af ýmsum ástæðum. Því megi búast við röskun hjá nokkrum stórum hópi notenda verði lokað fyrir umræddar sjónvarpsútsendingar í IPTV kerfi Símans. Að mati FST er það ekki í samræmi við orðalag og markmið flutningsréttarákvæðisins að þau tugþúsund heimila sem vilja áfram nota myndlykla hafi aðeins val um myndlykla frá Sýn til að horfa á umræddar sjónvarpsútsendingar.

(689) FST gerir ekki lítið úr þeirri þróun sem orðið hefur á síðustu árum hvað varðar OTT dreifingu á sjónvarpsefni. Lausnin hefur aukið valmöguleika notenda sem er eitt megin markmið flutningsréttarákvæðis fjölmiðlalaga. Sýn bendir á að í eðli sínu takmarki OTT lausnir ekki val neytenda. Það er alveg rétt, því þær hafa sannarlega aukið val neytenda. En það er mat FST að Sýn sé ótvírætt að takmarka val 40.000 heimila með því að loka fyrir sjónvarpsdreifingu um IPTV kerfi Símans og að þvinga mikinn fjölda heimila til að gera breytingar á því hvernig það hagar sjónvarpsáhorfi sínu og koma inn á sjónvarpskerfi Sýnar, þ.e. ýmist IPTV kerfi eða app Sýnar, og á sama tíma að brjóta gegn ákvæði 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga um jafnræði.

(690) Þá er það mat FSFT að umrædd lausn rjúfi ekki þá lóðréttu samþættingu milli fjölmiðla- og fjarskiptahluta Sýnar sem umræddu flutningsréttarákvæði er ætlað að sporna gegn, a.m.k. ekki á meðan Sýn dreifir efninu um eigið IPTV kerfi og brýtur þar með gegn framangreindri jafnræðisreglu 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga.

(691) Í kafla 10.2.8 tók FST svo að lokum afstöðu til samkeppnislegra sjónarmiða er tengjast umræddri flutningsréttarbeiðni Símans. Var það niðurstaðan að slík sjónarmið styðji það að flutningsréttarbeiðni Símans, þar sem Síminn fær að stjórna áskriftarkerfinu og innheimtu, sé eðlileg og sanngjörn.



(692) Eitt meginmarkmið umrædds flutningsréttarákvæðis, fyrir utan það að auka valfrelsi neytenda, er að tryggja samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamörkuðum. Í álit SE er tekið undir það með FST hver meginmarkmið flutningsréttarákvæðisins eru. Markmiðið hefði m.a. verið að tryggja samkeppni á fjarskiptamarkaði, enda hefðu efnisréttindi verið komin á fáar hendur. Þá vísar SE til þess að lykillinn að samkeppni og valfrelsi neytenda sé að sambærilegt efni sé í boði í ólíkum fjarskiptakerfum. Telur SE að ákvæði fjölmiðlalaga um flutningsrétt séu mikilvæg til að tryggja virka samkeppni á fjarskipta- og fjölmiðlamörkuðum. Að lokum sagði SE að ef Enski boltinn yrði einungis í boði í gegnum OTT lausnir eða IPTV þjónustu Sýnar mætti leiða að því líkur að Sýn myndi komast í mjög sterka stöðu á mörkuðum er varða dreifingu íþróttæfnis.

(693) Það er niðurstaða FST að Sýn sé ekki að bjóða Símanum flutningsrétt á umræddum sjónvarpsútsendingum, heldur aðeins heildsölu á sjónvarpsdreifingu Sýnar og að Síminn fái að endurselja umrædda íþróttapakka Sýnar gegn tilteknum heildsöluafslætti. Ef þetta yrði að veruleika hyrfi fjarskiptamarkaður fyrir dreifingu á umræddu efni, þ.m.t. hinum vinsæla Enska bolta, og Sýn yrði þar með 100% markaðshlutdeild, eins og á heildsölumarkaði fyrir þetta efni og í yfirburðastöðu á smásölustiginu. Þannig væri Sýn að einoka nánast alla virðisdeðjuna hvað þetta vinsæla íþróttæfni varðar, þ.e. efnisréttinn, dreifinguna, heildsöluna og smásöluna. Sem aftur hefði svo áhrif á fjarskiptamarkaði á borð við internetmarkað og mögulegan markað fyrir vöndla með sjónvarps- og fjarskiptaþjónustu. Því er ljóst að mjög mikilvægt er fyrir aðila á borð við Símann, sem rekur sjónvarpsdreifikerfi (IPTV og sjónvarpsapp), að fá slíkt efni til dreifingar, líkt og það var mikilvægt fyrir Sýn að fá að dreifa Enska boltanum árin 2019-2025 þegar Síminn var með sýningarréttinn. Undir þetta tekur SE í álit sínu.

(694) Að auki myndi aðgerð Sýnar leiða til þess að viðskiptavinir Símans þyrftu að ganga í viðskiptasamband við Sýn til að geta virkjað og notað sjónvarpsapp Sýnar. Slíkt fyrirkomulag er afar óæskilegt út frá samkeppnislegum sjónarmiðum.

(695) Með hinni yfirlýstu aðgerð Sýnar væri að mati FST farið gegn einum megin tilgangi flutningsréttarákvæðisins, þ.e. að standa vörð um samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamörkuðum. Mikilvægt væri að samkeppni ríkti milli dreifiveitna og að fjölbreyttar dreifileiðir standi neytendum til boða, óháð sjónvarpsefni.

(696) Að mati FST er meginmarkmið umræddrar aðgerðar Sýnar að einoka dreifingu á umræddu sjónvarpsefni með það fyrir augum að fá sem flesta sjónvarpsviðskiptavini í fjarskiptaviðskipti, m.a. í gegnum vöndla þar sem áskriftarsjónarvarpi og fjarskiptum, þ.m.t. internetþjónustu, er vöndlað saman. Þetta er nákvæmlega það sem flutningsréttarákvæðinu er ætlað að koma í veg fyrir.

(697) Þá gengur sá málalíbúnaður Sýnar augljóslega ekki upp að félagið geri tilraun til að færa það markmið laganna að brjóta upp lóðrétt eignarhald fjölmiðlaveitu og fjarskiptafyrirtækis yfir á aðgangsbeiðanda, þ.e. Símann, sem ekki heldur á réttindum af þessu sjónvarpsefni.



(698) Að mati FST virðist sú hegðun Sýnar sem undir er í máli þessu auk þess vera í ósamræmi við þær yfirlýsingar sem félagið tefldi sjálft fram í samrunaskrá í tengslum við samruna Fjarskipta og 365 miðla (ný Sýn) á árinu 2017, sbr. *ákvörðun SE nr. 42/2017*, sem og í ósamræmi við þær forsendur sem SE gaf sér þegar sú stofnun ákvað að láta heildsölu kvöð um aðgang að línulegum sjónvarpsútsendingum hins sameinaða félags aðeins ná til „nýrra aðila“ en ekki til Símans. Ein megin forsenda SE fyrir þessari nálgun virðist hafa verið sú að flutningsreglur fjölmiðlalaga myndu tryggja aðgengi neytenda að sjónvarpsútsendingum Sýnar, m.a. um IPTV kerfi Símans. Á bls. 152 í ofangreindri ákvörðun SE kom m.a. fram að hinu sameiginlega fyrirtæki yrði óheimilt að útiloka tiltekin dreifikerfi, t.d. IPTV kerfi Símans, frá því að dreifa stöðvum þess. Í málsgrein 596 í ákvörðuninni kemur fram að flutningsreglur fjölmiðlalaga skiptu töluverðu máli við mat á þörf á skilyrðum sem ætlað væri að taka á lóðréttri samþættingu vegna samrunans.

(699) Í málsgrein 599 kom svo fram rökstuðningur SE fyrir því að ekki væri talin þörf á almennri heildsölu kvöð á sjónvarpsrásum hins sameinaða félags. Í *fyrsta lagi* taldi SE ekki vera líkur á því að hið sameinaða félag hefði hvata til þess að útiloka keppinauta sína frá markaðnum með því að neita þeim um aðgang að sjónvarpsrásum sínum. Í *öðru lagi* hefði komið fram í gögnum sem hið sameinaða félagið hefði lagt fram í tengslum við samrunann og í samskiptum við SE að ætlun félagsins væri að reka opna stefnu, sem þýddi að félagið myndi reyna að selja áskriftir að sjónvarpsrásum eftir sem flestum leiðum og hefði ekki í hyggju að nota sjónvarpsefni sem aðgreiningarþátt á fjarskiptamarkaði og hygðist veita öllum aðilum öflugan þjónustu. Í *þriðja lagi* að flutningsreglur fjölmiðlalaga ættu að tryggja aðgang notenda að sjónvarpsrásum hins sameinaða fyrirtækis yfir ólík dreifikerfi, þannig að því yrði t.d. óheimilt að útiloka tiltekin dreifikerfi, t.d. IPTV kerfi Símans, frá því að dreifa stöðvum þess.

(700) Að mati FST koma því fram sjónarmið í ofangreindri ákvörðun SE sem treysta það mat FST að flutningsréttarbeiðni Símans sé eðlileg og sanngjörn.

(701) Að öllu ofangreindu virtu er það mat FST að flutningsréttarbeiðni Símans, hvað varðar umrætt íþróttaáskriftarefni Sýnar, þar sem Síminn mun sjá um áskriftarkerfið og innheimtu, uppfylli þau skilyrði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga að vera eðlileg og sanngjörn.

10.3. Aðferðarfræði við útreikning á endurgjaldi fyrir flutningsrétt

10.3.1. Val á kostnaðargreiningaraðferð og hvor aðilinn stýrir áskriftarkerfinu ræðst af lögum

(702) Með flutningsréttarákvæði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga er lögð íþyngjandi skylda á fjölmiðlaveitur. Er þeim undir vissum kringumstæðum skylt að veita öðrum aðila, sem setur fram beiðni þar um, aðgang að eignum sínum, þ.e. myndefni, og er eðlilegt að metið verði hvort greiða beri fyrir slíkan aðgang og hver fjárhæð slíkra greiðslna skuli þá vera. Er aðilum falið að komast að slíku samkomulagi, en sigli viðræður í strand er það í höndum FST, að beiðni annars aðilans eða þeirra beggja, að ákvarða þar um. Sú er staðan í máli þessu.

(703) Í 3. mgr. 46. gr. segir að heimili FST flutning og aðilar ná ekki samkomulagi um innheimtu áskriftargjalds geti stofnunin ákveðið að kröfu aðila hvort innheimta



áskriftargjalda skuli vera í höndum fjölmiðlaveitu eða fjarskiptafyrirtækis. Með sama hætti geti FST ákveðið endurgjald í samræmi við nánari fyrirmæli 47. gr. Við mat FST skuli líta til atriða er varða hagkvæmni, hagsmuni notenda og eflingu samkeppni að teknu tilliti til meðalhófs.

(704) Í greinargerð með ofangreindu ákvæði 3. mgr. 46. gr. segir að þarfir fjarskiptafyrirtækja og fjölmiðlaþjónustu veitenda væru mismunandi hvað varðar samskipti við notendur og stýringu aðgangs að efni. PFS (nú FST) gæti ákveðið hvor aðila skyldi sjá um aðgangsstýringu og með sama hætti hvort aðilar ættu rétt til endurgjalds. Fram kom að mál þar sem deilt væri um hvor aðilinn skyldi sjá um aðgangsstýringu og viðskiptamannabókhald hefði komið til kasta samkeppnisyfirvalda.⁸¹ Við mat sitt beri stjórnvaldinu m.a. að líta til hagkvæmni hvernar leiðar, hagsmuna notenda og samkeppnissjónarmiða. Þar gæti t.d. komið til skoðunar hvort fyrirtækið réði yfir hentugra og hagkvæmara aðgangsstýrikerfi. Hafa þyrfti í huga hagsmuni notenda varðandi kostnað við þjónustuna og að æskilegt væri að notendur þyrftu aðeins einn aðgangskassa til að taka á móti útsendingu. Einnig þyrfti að skoða hverjar þarfir fyrirtækjanna væru út frá því hvernig þau markaðssettu þjónustu sína og hver styrkur þeirra væri á viðkomandi markaði. Sú leið sem yrði valin yrði að vera til þess fallin að styðja við virka samkeppni.

(705) Í flutningsréttarbeiðni sinni krefst Síminn þess að fá að stýra áskriftarkerfinu, en Sýn leggst gegn því og krefst þess, fallist FST á flutningsréttarbeiðnina á annað borð, að Sýn stýri áskriftarkerfinu. Segir Sýn að það sé valkvætt fyrir Sýn hvort áskriftarkerfi félagsins eða Símans verði notað og að Síminn eigi ekki rétt á að selja áskriftir að efni Sýnar. FST hafnar þessum málatalibúnaði Sýnar, enda ljóst samkvæmt ofangreindu að þetta er eitt þeirra atriða sem til kasta FST getur komið í tengslum við flutningsréttarbeiðnir. Það er mat FST að fallist beri á þá kröfu Símans að fá að stýra áskriftarkerfinu, enda fellur það betur að þeirri viðskiptavenju sem tíðkast hefur á milli aðila á fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði hér á landi, sé hagkvæmara lausn, sé neytendum í hag og styðji betur við virka samkeppni á þeim mörkuðum sem mikilvægastir eru í máli þessu, þ.e. markaðir fyrir dreifingu á umræddu áskriftarefni og heildsölu og smásölu á því.

(706) Í 47. gr. laga um fjölmiðla er fjallað um ákvörðun endurgjalds þegar fyrir liggur að til flutnings á efni komi til, líkt og hér háttar til. Þar er að finna nánari fyrirmæli um þau sjónarmið sem FST ber að styðjast við þegar ákvarða skal endurgjald í þeim tilvikum að fallist er á flutningsréttarbeiðni. Í greinargerð með ákvæðinu kemur fram að ákvörðun um endurgjald sé afar veigamikill þáttur við útfærslu slíkrar ákvörðunar. Ákvæði 47. gr. hefur því að geyma fyrirmæli um þær aðferðir sem ber að viðhafa við ákvörðun á endurgjaldi fyrir flutning og/eða sjónvarpsefni. Í 1. málsl. 1. mgr. ákvæðisins segir að FST geti ákveðið, nái aðilar ekki samkomulagi þar að lútandi, hvort fjarskiptafyrirtæki eða fjölmiðlaveita fái greiðslu fyrir flutning eða sjónvarpsefni og fjárhæð þeirra greiðslna. Í 2.-5. máls. kemur m.a. eftirfarandi fram:

⁸¹ Í ákvörðun SE til bráðabirgða nr. 1/2007 (*Erindi Canal Digital Ísland um misnotkun 365 miðla á markaðsráðandi stöðu*) var ákveðið til bráðabirgða að fjölmiðlaveitu væri óheimilt að setja það skilyrði fyrir afhendingu sjónvarpsmerkja sinna að hafa aðgang að viðskiptamannabókhaldi fjarskiptafyrirtækis.



„Við ákvörðun endurgjalds fyrir **flutning** sjónvarpsútsendinga skal líta til stofn- og rekstrarkostnaðar búnaðar og þjónustu, afskrifta og hæfilegrar arðsemi af bundnu fjármagni með hliðsjón af áhættu við fjárfestinguna. Fjarskiptastofa getur við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin með hagkvæmum hætti, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum viðkomandi fjarskiptafyrirtækis. **Fjarskiptastofa getur krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á gjaldi.** Við ákvörðun á gjaldi fyrir **flutning** skal m.a. taka tillit til þeirrar bandbreiddar sem sjónvarpsútsending tekur á fjarskiptaneti og fjölda notenda viðkomandi þjónustu.“ [leturbreyting FST]

(707) Þetta eru því þau sjónarmið sem FST þarf að byggja ákvörðun endurgjalds á, þegar búið er að ákvarða hvort endurgjald skuli koma til og þá hver skuli greiða hverjum í tilviki flutningsréttar eða flutningsskyldu, a.m.k. í þeim tilvikum þegar viðkomandi sjónvarpsútsending er án greiðslu fyrir neytendur. Eins og síðar verður vikið að er FST heimilt, sbr. 3. mgr. 47. gr., að beita öðrum aðferðum við ákvörðun á endurgjaldi þegar um áskriftarrásir er að ræða og fjarskiptafyrirtækið stýrir áskriftarkerfinu. Verður einnig að því vikið hvort það séu jafnvel einu leiðirnar sem til greina koma í því máli sem hér er til úrlausnar, þ.e. að 2.-5. máls. 1. mgr. 47. gr. komi ekki til greina í málinu.

(708) Í greinargerð með 1. mgr. 47. gr. segir að í ákvæðinu séu tiltekin þau atriði sem byggja megi á varðandi ákvörðun verðs. Ákvæðinu svipaði mjög til þeirra reglna sem giltu um verðskrárákvarðanir PFS (nú FST) á grundvelli fjarskiptalaga. Markmiðið væri að eðlilegt og sanngjarnt verð væri greitt fyrir **flutning** og **efni**. Verðlagning mætti ekki hamla samkeppni en yrði að sama skapi að vera forsvaranleg með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og áhættu sem tekin hefði verið með henni.

(709) Þá segir í greinargerðinni að við ákvörðun verðs fyrir flutning gæti FST byggt á kostnaði við fjárfestingar og rekstur viðkomandi **fjarskiptanets**. Það þætti hins vegar rétt að gera kröfu um hagkvæman rekstur slíks **nets** og því kæmi til greina að taka mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem teldist rekin með hagkvæmum hætti. Það kæmi einnig til greina að byggja eingöngu á samanburði við verð á sambærilegri þjónustu, einkum í þeim tilvikum sem erfitt væri að koma við kostnaðargreiningu á viðkomandi **neti** eða ef kostnaður við rekstur þess væri óeðlilega hár og benti til óhagræðis í rekstri. Þarna, sem og í 3.-5. máls. 1. mgr. 47. gr. er aðeins rætt um fjarskiptafyrirtæki eða fjarskiptanet en ekki fjölmiðlaveitur. Ákvæðum þessum verður því samkvæmt orðanna hljóðan ekki beitt þegar ákvarða þarf endurgjald til handa fjölmiðlaveitu.



(710) Í 2. mgr. 47. gr. segir að FST geti ákveðið gjald fyrir ýmsa þjónustuþætti sem tengjast **flutningi** sjónvarpsútsendinga og skal við slíka ákvörðun miða við sömu sjónarmið og gilda um flutninginn sjálfan eftir því sem við á.⁸²

(711) Þá segir í 3. mgr. 47. gr.:

*„Við ákvörðun á **endurgjaldi fyrir sjónvarpsútsendingar** í tilviki flutningsréttar þegar fjarskiptafyrirtækið stýrir áskriftarkerfinu er heimilt að byggja á **kostnaði við öflun viðkomandi sjónvarpsefnis auk hæfilegrar álagningar eða miða við hæfilegan afslátt af því verði sem fjölmiðlaþjónustuveitandinn býður notendum sínum sjálfur.**“ [leturbreyting FST]*

(712) Í greinargerð með 3. mgr. 47. gr. segir að hvor leiðin sem valin yrði gæti t.d. oltið á því hversu gagnsær viðkomandi kostnaður væri. Gæta þyrfti þess að ekki yrði óeðlilega lítill munur á heildsölu- og smásöluverði (e. margin squeeze), en slík staða gæti hamlað eðlilegri samkeppni. **Tryggja þyrfti að þeim sem keypti sjónvarpsútsendingu í heildsölu væri mögulegt að standast verðsamkeppni á smásölumarkaði og hafa eðlilega framlegð af endursölu efnisins.**

(713) Að lokum segir svo í 4. mgr. 47. gr. að heimilt sé að taka áður ákveðið gjald fyrir **flutning** eða **sjónvarpsefni** til endurskoðunar ef annar hvor aðila setur fram kröfu um það ásamt rökstuðningi endurákvörðunar gjaldsins.⁸³

(714) Að ofangreindu virtu gerir 47. gr. fjölmiðlalaga ekki aðeins ráð fyrir því að FST geti ákvarðað endurgjald fyrir flutningsréttinn sem slíkan, líkt og í tilviki opinna frístöðva, heldur getur FST einnig ákvarðað endurgjald fyrir endursölu á slíku efni, í þeim tilvikum þar sem um er að ræða áskriftarstöðvar og flutningsréttarhafinn (fjarskiptafyrirtækið) stýrir áskriftarkerfinu, líkt og tíðkast hefur hér á landi í mörg ár og FST hefur talið eðlilegt fyrirkomulag í tilviki flutningsréttarbeiðni Símans í þessu máli, sbr. umfjöllun hér frammar í þessum kafla og í kafla 10.2.9 hér að framan.

(715) Aðilar eru ósammála því hvorri aðferðinni sem lýst er í framangreindri 3. mgr. 47. gr. skuli beita í málinu. Síminn vill að FST beiti seinni aðferðinni, þ.e. „*retail-minus*“, en Sýn vill að FST beiti fyrri aðferðinni, þ.e. „*cost-plus*“. Sýn ber m.a. fyrir sig að ekki sé lagaheimild til beitingar „*retail-minus*“ aðferðarinnar þar sem ekki er hægt að finna það smásöluverð sem Sýn býður notendum sínum sjálf varðandi að það efni sem er undirorpið flutningsrétti, þ.e.

⁸² Í greinargerð með 2. mgr. segir að í einhverjum tilvikum þyrfti fjölmiðlaveita á þjónustu að halda sem ekki teldist beinlínis til flutnings sjónvarpsútsendingar en væri nátengd honum og e.t.v. ekki fánleg hjá öðrum en viðkomandi fjarskiptafyrirtæki. Hér gæti t.d. verið um að ræða tengingar við fjarskiptanetið, meðhöndlun útvarpsmerkis og aðgangsstýringu. Miðað við umfjöllun greinargerðarinnar er líklegra að á þetta reyni í tilvikum flutningsskyldu en flutningsréttar, þar sem aðeins er nefnt dæmi um mögulegar þarfir fjölmiðlaveitu en ekki fjarskiptafyrirtækis.

⁸³ Í greinargerð með ákvæðinu kemur fram að eftir að ákvörðun hafi verið tekin um gjald fyrir flutning eða efni gætu aðstæður breyst og leitt til þess að eðlilegt sé að endurskoða gjaldið. Kostnaður gæti hækkað eða lækkað af ýmsum orsökum og væri í slíkum tilvikum rétt að hafa möguleika til að ákvarða gjald á nýjan leik.



hinar línulegu íþróttasjónvarpsútsendingar, þar sem smásölupakkar Sýnar innihalda einnig ólínulegu efnisveituna SÝN+ sem ekki er undirorpin flutningsrétti. Auk þess sé meira meðalhóf fólgið í fyrri aðferðinni gagnvart Sýn, sem er sá aðili sem er að verða fyrir íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun.

(716) Þar sem sjónvarpsrásirnar sem Síminn óskar eftir eru ekki seldar sem stök vara í vöruframboði Sýnar er ekki ljóst hvert sé hið raunverulega smásöluverð þessara rása. Eins og fram hefur komið eru sportrásir Sýnar seldar í vöndli með efnisveitunni SÝN+ sem flutningsrétturinn nær ekki til. FST telur því nærtækast að velja hinn kostinn sem tilgreindur er í 3. mgr. 47. gr. fjölmiðlalaga, þ.e. að miða við kostnað við öflun viðkomandi sjónvarpsefnis auk hæfilegrar álagningar. FST telur einnig að aðferð þessi feli í sér meira meðalhóf gagnvart Sýn, sem er að verða fyrir íþyngjandi ákvörðun, eins og Sýn hefur haldið fram.

(717) FST er hins vegar ósammála þeim sjónarmiðum Sýnar að ekki sé lagaheimild til að beita hinni aðferðinni, þ.e. „*retail-minus*“. FST telur koma til greina síðar að beita þeirri aðferð, t.d. ef sú leið sem valin er skilar óeðlilegri niðurstöðu, t.d. hærrí heildsöluverði en smásöluverði, þannig að myndað verði „*ímyndað*“ smásöluverð þar sem framangreind efnisveita er einangruð frá og beita „*retail-minus*“ aðferðarfræði. Þetta er vel gerlegt og þekkt vel í erlendri framkvæmd. Óeðlilegt er að fjölmiðlaveitur geti komið sér hjá lagaákvæðum, eða geti útilokað tiltekna kostnaðargreiningaraðferðir, með því einu að stilla smásöluframboði sínu upp í vöndla sem innihalda bæði vörur sem eru undirorpnar flutningsrétti og vörur sem eru það ekki. Með þessari aðferðarfræði væri FST ekki að skipta sér af smásöluframboði eða -verðlagningu Sýnar eða vöruþróun, né að lýsa því yfir að slíkir vöndlar væru óeðlilegir eða óæskilegir á smásölustigi. Þeir bara geti ekki tekið kostnaðargreiningaraðferð þessa varðandi heildsöluverð úr sambandi.

10.3.2. Aðferðarfræði kostnaðarviðmiðunar og inntak hennar

(718) Eins og fram kemur í næsta kafla hér að framan hyggst FST, a.m.k. fyrsta kastið, beita aðferðarfræði kostnaðarviðmiðunar samkvæmt 3. mgr. 47. gr. fjölmiðlalaga til að ákvarða endurgjald fyrir umrætt myndefni.

(719) Af ofangreindu má ráða að niðurstaða kostnaðargreiningar getur aldrei leitt til þess að heildsölugjaldið verði hærra en smásöluverðið fyrir umræddar sjónvarpsútsendingar, heldur þurfi það að vera nokkuð lægra svo flutningsréttarhafi hafi hæfilega framlegð af viðskiptunum til að geta staðist verðsamkeppni á smásölustiginu. Reynist umrædd kostnaðargreining óframkvæmanleg, t.d. vegna skorts á nauðsynlegum gögnum hjá Sýn, óvissu um skiptingu kostnaðar o.s.frv., eða leiði hún til óeðlilegrar niðurstöðu, t.d. augljóslega of hárra eða lágra verða miðað við smásöluverð Sýnar, á FST þann kost vænstan að miða við hina aðferðarfræðina sem kveðið er á um í 3. mgr. 47. gr., þ.e. „*retail-minus*“.

(720) Samkvæmt 47. gr. fjölmiðlalaga getur FST krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á gjaldi og telur FST eðlilegt að þar sem allar upplýsingar um kostnað við öflun sjónvarpsefnisins liggja hjá Sýn að fyrirtækið leggi fram slíka kostnaðargreiningu. Þá telur FST nauðsynlegt að fá afrit af öllum þeim samningum sem varða



pennan tiltekna flutningsrétt. Skal Sýn skila kostnaðarlíkani ásamt þessum gögnum til FST eigi síðar en 1. desember nk. Miðast sá frestur m.a. við þau knöppu tímamörk sem ÚFP setti FST að útkljá kostnaðargreiningarþátt málsins. Kostnaðargreiningin skal vera á formi kostnaðarlíkans í Excel þar sem kostnaður við öflun sjónvarpsefnisins er rekjanlegur í meðfylgjandi gögn.

(721) Þá skal koma fram kostnaður og tekjur við dagskrárgerð sem fylgja sportrásunum. Í líkaninu skal koma fram skýrt hvernig kostnaði og tekjum er útteilt og allir útreikningar skulu vera rekjanlegir með formúlum. Þá skal fylgja með greiningunni þróun á fjölda áskrifta á mánuði að sportrásun Sýnar frá 1. janúar 2025 til 1. nóvember 2025, þar sem áskriftunum er skipt niður á þá pakka sem keyptir eru, hvort sem það eru hreinir sjónvarpspakkar eða blandaðir sjónvarps- og fjarskiptapakkar. Með kostnaðarlíkaninu skal fylgja greinargerð þar sem aðferðinni við greiningu og skiptingu kostnaðar er lýst á ýtarlegan hátt. FST áskilur sér rétt til að óska frekari gagna við vinnslu kostnaðargreiningarinnar.

10.3.3. Uppgjörsregla

(722) Í bráðabirgðaákvörðun FST nr. 6/2025, dags. 30. júlí sl., var endurgjald Símanis fyrir að fá að flytja umrætt myndefni um sjónvarpsdreifikerfi sitt og að endurselja það til viðskiptavina sinna ákvarðað til bráðabirgða, þar til að endanleg efnisúrlausn lægi fyrir um þann þátt málsins. Bráðabirgðaákvörðunin var þó bundin tilteknum tímamörkum, sem nú hafa samkvæmt úrskurði ÚFP, verið færð fram til 1. desember varðandi efnisþátt málsins, þ.e. hvort flutningsréttarbeiðni Símanis sé eðlileg og sanngjörn, og til 1. febrúar 2026 varðandi verðþáttinn, kæmi til hans. Í úrskurði úrskurðarnefndar var þó ekki tekin sérstök afstaða til þessa tiltekna atriðis.

(723) FST telur það þjóna hagsmunum beggja aðila að þessi uppgjörsregla gildi áfram þrátt fyrir að ákvörðun sú sem hér er til umfjöllunar leysi af hólmi þann hluta bráðabirgðaákvörðunarinnar sem varðar umræddar íþróttasjónvarpsútsendingar hvað efnisþátt málsins varðar, enda ekki ljóst, á þessari stundu, hvort endurgjald sem ákvarðað verður af FST eða verða umsamin af hálfu aðila, verður hærri eða lægri en bráðabirgðaverðið þegar upp er staðið. FST lítur þar að auki svo á að málsaðilar geti vikið til hliðar þessari uppgjörsreglu með samkomulagi sín á milli. Innan skamms stefnir FST svo að því að birta ákvörðun um efnisþátt hins málsins, þ.e. það sem varðar flutningsréttarbeiðni Símanis hvað varðar opnu sjónvarpsútsendingarinnar SÝN. Eftir það verða það aðeins bráðabirgðaverðin varðandi íþróttáskriftarefnið sem gilda áfram úr þeirri ákvörðun.

(724) Því telur FST rétt að þessi uppgjörsregla gildi áfram þrátt fyrir að ákvörðun sú sem hér er til umfjöllunar leysi af hólmi efnisþátt bráðabirgðarákvörðunarinnar, nema málsaðilar ákveði annað með samkomulagi sín á milli. Sami skilningur verður lagður í samþykki Símanis á reglunni og áður, þ.e. að með því að Síminn hafi hafið útsendingu þessa sjónvarpsefnis um sjónvarpsdreifikerfi sitt eða haldi því áfram, án þess að endanlegt staðfest verð liggi fyrir, að þá verði litið svo á að félagið samþykki uppgjörsregluna.



(725) Rétt þykir að um leið og ákveðin er aðferðarfræði við útreikning á endurgjaldi fyrir flutningsrétt sé þessi uppgjörsgregla áréttuð þannig að um hana gildi fyrirsjáanleiki með góðum fyrirvara. Bráðabirgðaverð þau sem ákveðin voru í framangreindri bráðabirgðaákvörðun gilda því áfram þar til kostnaðargreind verð hafa verið ákvörðuð.

10.4. Afstaða til tiltekinnar sjónarmiða aðila

(726) FST hefur gaumgæfilega yfirfarið málsástæður málsaðila sem eru fjölmargar og yfirgripsmiklar. Þær hafa verið hafðar til hliðsjónar við töku þessarar ákvörðunar þótt ekki sé endilega fjallað um þær allar sérstaklega í niðurstöðunni. FST telur þó vera tilefni til þess að fjalla um og taka afstöðu til sjónarmiða aðila eftir því sem þörf er á. Sjónarmiðum og málsástæðum aðila er ítarlega lýst í VI. kafla ákvörðunar þessarar, þ.e. í kafla 6.1 og tilheyrandi undirköflum varðandi Símann og í kafla 6.2 og tilheyrandi undirköflum varðandi Sýn. Í framhaldinu er vísað til þeirrar umfjöllunar í stað þess að rekja efni athugasemda aftur í löngu máli. Því verður umfjöllun um sjónarmið aðila aðeins rakin í mjög stuttu máli áður en FST bregst við þeim.

(727) Þá er það óvenjulegt við þetta mál að það hefur komið til úrlausnar áður á fleiri en einu stigi, fyrst til bráðabirgða hjá FST og síðan í kærumáli um þá niðurstöðu fyrir ÚFP. Þannig að sumar athugasemdir málsaðila hafa birst áður, jafnvel endurtekið. Í þessum kafla er ætlunin að svara þessum athugasemdum með heildstæðum hætti þótt möguleg blæbrigði sömu efnislegu athugasemda aðila megi rekja til mismunandi stiga þessa máls.

10.4.1. FST sé þegar búin að taka afstöðu til efnislegra sjónarmiða

(728) Sýn gerir alvarlegar athugasemdir við þá málsmeðferð FST að hafa í raun fellt efnislegan úrskurð um öll meginágreiningsatriði málsins þrátt fyrir að um bráðabirgðaákvörðun hafi verið að ræða. Í inngangsskafla erindis Sýnar frá 24. september sl. kemur jafnframt fram sú afstaða félagsins að það hafi verið fyrst þá sem Sýn hafi fengið tækifæri til að gera athugasemdir við efnispætti málsins. FST hefði getað gripið til vægari úrræða en að taka afstöðu til efnispáttu til bráðabirgða, t.d. með því að flýta efnislegri úrlausn málsins í stað töku bráðabirgðaákvörðunar.

Afstaða FST

(729) Það er ekki rétt að Sýn hafi fyrst fengið tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum við efnispætti málsins með bréfi frá 24. september 2025. Þegar Sýn var send krafa Símanns frá 15. júlí sl. um að tekin yrði ákvörðun til bráðabirgða um flutningsrétt á sjónvarpsefni Sýnar, sbr. tölvupóst FST dags. 16. júlí sl., voru veittar eftirfarandi leiðbeiningar:

„Á þessu stigi skiptir mestu máli að Sýn tjái sig um mat Símanns á því að skilyrði fyrir töku bráðabirgðarákvörðunar séu uppfyllt, sbr. VI. kafla erindisins. FST gerir sér þó grein fyrir því að það geti verið óhjákvæmilegt fyrir félagið að tjá sig um efnispætti málsins, en er þess þá óskað að slíkri umfjöllun verði haldið aðgreindri frá athugasemdum um mat á skilyrðum til töku bráðabirgðaákvörðunar.“



(730) Með þessum leiðbeiningum var Sýn gefið tækifæri til þess að koma að athugasemdum um efnisþætti málsins eftir því sem óhjákvæmilegt væri og skyldi þá halda þeim aðgreindum frá umfjöllun um formskilyrði. Í svarbréfi Sýnar var umfjöllun um formskilyrði og efnisþætti að mestu leyti aðgreind. Umfjöllun um efnisþætti var hins vegar, að mati FST, langt umfram það sem nauðsynlegt var til að fjalla um skilyrði fyrir töku bráðabirgðaákvörðunar, eins og stofnunin hafði leiðbeint um. Var þessum efnislegu athugasemdum Sýnar augljóslega teflt fram til höfuðs töku mögulegrar bráðabirgðaákvörðunar. Því var ekki hjá því komist fyrir FST að taka afstöðu til þessara athugasemda og málsástæðna Sýnar með því að leggja fram frummat stofnunarinnar á þeim. FST hafnar því að ekki sé heimilt að fjalla um efnislega þætti ágreiningsmáls við töku bráðabirgðaákvörðunar. Slíkir efnislegir þættir komi síðan til ítarlegri skoðunar og endanlegs mats í endanlegri efnisúrlausn máls.

(731) Hvað varðar það sjónarmið Sýnar að stofnunin hefði átt að flýta endanlegri efnisúrlausn málsins, fremur en að taka bráðabirgðaákvörðun, að þá var það allsendis óraunhæft á þeim stutta tíma sem var til stefnu áður en boðuð lokun Sýnar á sjónvarpsstraumum í IPTV kerfi Símans átti að koma til framkvæmda, upphaflega þann 1. ágúst 2025. Í því sambandi skipti einhliða ákvörðun Sýnar frá 29. júlí 2025, um framlengingu á lokunarfresti til 1. september 2025, engu máli, eins og ÚFP staðfesti í úrskurði sínum um bráðabirgðaákvörðunina.

10.4.2. Kröfugerð Símans sé vanreifuð, of viðtæk og umfram andlag flutningsréttar

(732) Sýn telur kröfugerð Símans vera vanreifaða og of viðtæka. Kröfugerðin feli í sér aðgang að öllum línulegum sjónvarpsútsendingum Sýnar, þ.m.t. útsendingar sem fela í sér alger jaðarsport sem ekki hafa neina almenna skírskotun. Hugtakið sjónvarpsútsending í skilningi laganna vísar til tiltekinnna dagskrárliða en ekki sjónvarpsútsendinga heilla sjónvarpsrásra og þaðan af síður alls línulegs efnis Sýnar.

(733) Sýn telur að túlka verði andlag flutningsréttar til samræmis við 48. gr. fjölmiðlalaga og reglugerð nr. 1290/2016 um útsendingu stuttra myndskreiða frá viðburðum sem vekja mikinn áhuga meðal almennings.

Afstaða FST

(734) Flutningsréttur samkvæmt 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga verður ekki skilinn á þann veg að hann gildi aðeins um tiltekna dagskrárliði, en ekki útsendingu á heilum sjónvarpsrásum eða að túlka beri andlag flutningsréttar til samræmis við reglugerð nr. 1290/2016 um útsendingu stuttra myndskreiða frá viðburðum sem vekja mikinn áhuga meðal almennings. Flutningsrétturinn nær til „sjónvarpsútsendinga“ og þær sjónvarpsrásir Sýnar sem um ræðir innihalda slíkar sjónvarpsútsendingar. Sjónvarpsútsendingar þurfa heldur ekki að fylla heila dagskrá til að vera undirorpnar flutningsrétti, sbr. b-lið 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga.

(735) Ef ætlun löggjafans hefði verið að binda flutningsréttinn við tiltekna dagskrárliði sem jafnframt þyrftu að varða mikinn áhuga almennings hefði sú afmörkun þurft að koma fram með skýrum hætti í orðalagi ákvæðisins eða a.m.k. í greinargóðum skýringum við ákvæðið í



frumvarpi laganna. Hvorugu er til að dreifa varðandi 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Þessu er Fjölmiðlanefnd sammála í álitinu sínu, dags. 10. október sl., þar sem fram kom í svari við spurningu FST nr. 4 að nefndin teldi ekki að flutningsréttur fjarskiptafyrirtækja væri aðeins bundinn við samfélagslega mikilvægt línulegt sjónvarpsefni. Næði flutningsrétturinn því til „sjónvarpsútsendinga“ án þess að hann væri takmarkaður með öðrum hætti en að beiðnin þyrfti að vera eðlileg og sanngjörn, auk þess sem skilyrði a.-c. liða ákvæðisins þyrftu að vera uppfyllt.

(736) Þá er samræmisskýring við reglugerð nr. 1290/2016 um útsendingu stuttra myndskaiða frá viðburðum, sem vekja mikinn áhuga meðal almennings, ekki tæk að álitu FST. Reglugerðin er nánari útfærsla á 48. gr. fjölmiðlalaga sem er að finna í VIII. kafla laganna sem ber yfirskriftina „*Takmörkun á einkaréttindum yfir myndefni*“. Hér er um að ræða almenna og þröngt skilgreinda takmörkun á eignaréttindum í þágu almannahagsmuna, ekki ósvipað því sem á við um lögbundna almenna takmörkun á eignaréttindum sem eignaréttthafi þarf að þola bótalest. Enda kemur fram í lokamálslið 6. gr. reglugerðarinnar að efnisveitu sé óheimilt að krefjast greiðslu fyrir aðgang að og afnot af þeim stuttu myndskaiðum sem um ræðir. Það er ekki einu sinni gert ráð fyrir því að fjölmiðlaveita þurfi að gera samning við einkaréttarhafa um sýningu á þeim myndskaiðum sem falla undir reglugerðina. Þetta er því allt annars eðlis og varðar hagsmuni fjölmiðlaveitna, en ekki hagsmuni fjarskiptafyrirtækja (dreifingaraðila) af flutningsrétti.

(737) Flutningsréttur hefur það að markmiði sínu að jafna samkeppnisstöðu fjarskiptafyrirtækja sem starfrækja sjónvarpsdreifikerfi, tryggja neytendum valkosti hvað dreifileiðir varðar til að nálgast sjónvarpsefni og fyrirbyggja að þeir þurfi að skipta um þjónustuveitanda fjarskipta til að geta nálgast tiltekið sjónvarpsefni. Fyrir þann rétt gæti fjarskiptafyrirtæki þurft að greiða efnisveitunni endurgjald sem byggir á kostnaðargreiningu samkvæmt sérstöku lagaákvæði þar að lútandi. Kostnaðargreining getur verið flókið og tímafrekt verkefni. Það væri í meira lagi órökrétt að mæla fyrir um slíkt ferli ef flutningsrétturinn næði eingöngu til tiltekinna dagskrárliða, eins og Sýn vill meina. Það væri einnig óframkvæmanlegt ef FST þyrfti að meta það nánast dag fyrir dag hvaða efni á línulegri sjónvarpsrás, t.d. tiltekinni íþróttarás Sýnar, sé undirorpið flutningsrétti hverju sinni.

(738) Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða FST að flutningsréttur, samkvæmt 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, taki til sjónvarpsútsendinga heilla og línulegra sjónvarpsrása, sem og útsendinga á ákveðnum viðburðum sem ekki fylla heila dagskrá.

(739) Hins vegar má fallast á að upphafleg kröfugerð Símans hefði mátt tilgreina með nákvæmari hætti þær dagskrár sem óskað væri flutnings á. Umfjöllun í tölvupósti Símans til FST frá 18. júlí 2025 varpaði frekari ljósi á kröfugerð félagsins og ekki síst skýrðist kröfugerðin betur þegar Síminn skilaði FST athugasemdum við efnisþætti málsins, sbr. bréf dags. 9. september 2025. Það er afstaða FST að málsaðilum stjórnsýslumála séu ekki settar skorður við að útskýra og afmarka kröfugerð sína meðan á meðferð máls stendur. Þá verður heldur ekki fallist á það sjónarmið Sýnar að kröfugerð aðila í stjórnsýslumáli þurfi að vera svo skýr að unnt sé að leggja hana til grundvallar í úrskurðarorði ákvörðunar stjórnvalds. Ólíkt reglum



réttarfars fyrir dómstólum er stjórnvald ekki bundið af kröfugerð málsaðila. Auk þess hefur Sýn fengið fullnægjandi tækifæri til að andmæla uppfærðri kröfugerð Símans í málinu.

(740) Samkvæmt öllu framangreindu er það álit FST að kröfugerð Símans sé því hvorki vanreifuð eða óskýr, né of víðtæk. Kröfugerðin sé ekki umfram andlag flutningsréttar og jafnframt nægilega skýr og afmörkuð til þess að unnt sé að leysa úr flutningsréttarkröfunni.

10.4.3. Túlka beri fjölmiðlalög til samræmis við EES-rétt

10.4.3.1 Flutningsréttarbeiðni Símans samrýmist ekki samræmisskýringu við EES-rétt

(741) Í kafla 6.2.1.7 hér að framan er gerð ítarleg grein fyrir sjónarmiðum Sýnar þess efnis að flutningsréttarbeiðni Símans sé ekki eðlileg og sanngjörn sökum skorts á samræmisskýringu við EES-rétt, þar sem umtalsverður hluti viðskiptavina notaði OTT sem megin leið til að taka á móti sjónvarpsútsendingum. Auk þess bæri FST skýr skylda til að meta nauðsyn og meðalhóf flutningsreglna með hliðsjón af öllum dreifileiðum. Þá væri nauðsynlegt við túlkun á flutningsréttarákvæði 1. mgr. 45. gr. að líta til systurákvæðisins í 44. gr. um flutningsskyldu.

Afstaða FST

(742) FST bendir á að í fjölmiðlalögum er að finna reglur er kveða á um flutning myndefnis, sbr. VII. kafla laganna. Er þar annars vegar um að ræða flutningsskyldu, sbr. 44. gr. laganna, þ.e. skyldu fjarskiptafyrirtækis sem rekur stafrænt fjarskiptanet til að flytja efni fjölmiðlaveitu og hins vegar flutningsrétt, sbr. 45. gr. laganna, þ.e. skyldu fjölmiðlaveitu til að veita fjarskiptafyrirtæki heimild til að flytja dagskrá veitunnar á fjarskiptaneti þess. Þótt ákvæði þessi séu skyld þarf að gera skýran greinarmun á þeim og eru markmið og verndarandlag þeirra ólík.

(743) Á grundvelli flutningsskylduákvæðis 1. mgr. 44. gr. er fjarskiptafyrirtæki sem rekur fjarskiptanet skylt að verða við beiðnum fjölmiðlaveitu um flutning á sjónvarpsútsendingum veitunnar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Ákvæðið byggði á 31. gr. alþjónustutílskipunar ESB nr. 2022/22/EB.⁸⁴ Í greininni var kveðið á um heimild aðildarríkja til að leggja á sanngjarnar sendingarskyldur á fyrirtæki sem hefðu yfir að ráða fjarskiptaneti fyrir dreifingu sjónvarps til almennings, ef verulegur fjöldi endanlegra notenda slíkra neta notaði þau sem meginleið til að taka á móti sjónvarpi. Átti ákvæðið rætur sínar að rekja til þess markmiðs að tryggja að efni ríkisfjölmiðla næði án endurgjalds til allra landsmanna. Íslenska ákvæðið nær þó lengra og tekur til allra fjölmiðla sem starfa hér á landi á vettvangi myndmiðlunar, og styrkir það m.a. minni fjölmiðlaveitur sem kunna að koma inn á markaðinn til að ná sem mestri dreifingu og áhorfi. Þannig geta fjölmiðlaveitur, með íþyngjandi hætti, kafið fjarskiptafyrirtæki um að fá aðgang að fjarskiptaneti þess, taki sjónvarpsefnið ekki meira en þriðjung af burðargetu viðkomandi fjarskiptanets.

⁸⁴ Alþjónustutílskipunin hefur nú verið felld brott með tilskipun ESB nr. 2018/1972/EB (Kóðinn). Fjallað er um flutningsskyldu í 114. gr. þeirrar tilskipunar.



(744) Gildissvið evrópska flutningsskylduákvæðisins hefur verið talið takmarkast við rétt fjölmiðlaveitu til að krefjast aðgangs að fjarskiptaneti, en feli ekki í sér rétt til handa eiganda fjarskiptanets til að krefjast þess að flytja efni fjölmiðlaveitu um dreifikerfi sitt. Hafa flutningsskylduákvæði í löggjöfum Evrópuríkja því verið sett til hagsbóta fyrir innlendar fjölmiðlaveitur, til þess að tryggja aðgang þeirra að fjarskiptanetum, en ekki til þess að tryggja fjarskiptafyrirtækjum aðgang að efni fjölmiðlaveitna. Hið sama á við um túlkun á íslenska ákvæðinu um flutningsskyldu. Þau sjónarmið sem Sýn nefnir í tengslum við að umtalsverður (e. significant) hluti viðskiptavina noti viðkomandi flutningsleið sem megin leið til að taka á móti sjónvarpsútsendingum, sem og tilvitnaður *dómur í máli TV Play Baltic*, varða eingöngu flutningsskyldu en ekki flutningsrétt. Verndarhagsmunir flutningsskylduákvæðisins eru almannahagsmunir, menningarpólitík, að tryggja fjölræði í fjölmiðlun, gæta að stöðu tungumálsins o.þ.h. en í minna mæli að gæta að neytendavernd, þ.m.t. valfrelsi notenda við val á fjölmiðlaveitu og fjarskiptafyrirtæki, og samkeppni, eins og markmiðið er skýrlega með flutningsréttarákvæðinu.

(745) Með fjölmiðlalögunum frá 2011 var jafnframt sett sérstakt ákvæði um flutningsrétt, sbr. 1.-3. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Ákvæðið er *séríslenskt* og því ekki sett með vísan í framangreinda alþjónustutílskipun ESB eins og flutningsskylduákvæðið, en eins og áður segir gekk flutningsskylduákvæðið einnig mun lengra en tilskipunin gerði ráð fyrir. Markmið flutningsréttarákvæðisins er fyrst og fremst að stuðla að samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamarkaði og stuðla að valfrelsi notenda við val á sjónvarpsefni og fjarskiptafyrirtæki, með því að sambærilegt efni sé í boði á ólíkum fjarskiptakerfum. Er ákvæðinu þannig ætlað að stuðla að góðu aðgengi notenda að fjölbreyttu sjónvarpsefni og draga úr áhrifum lóðréttis eignarhalds á fjölmiðlum og dreifiveitum, án þess að þeir þurfi að tengjast fleiri en einu fjarskiptaneti.

(746) Ákvæðinu er þannig ætlað að koma í veg fyrir að fyrirtæki, sem hefur yfir að ráða bæði sjónvarpsefni og fjarskiptanetum, noti þá aðstöðu sína með því að binda framboð á efni við ákveðin fjarskiptanet (lóðrétt eignarhald), þ.e. að „*brjóta upp*“ lóðrétt eignarhald á efni og dreifingu eins og það er orðað í frumvarpi til fjölmiðlalaga, þar sem það yrði hvati fyrir einstaka fjölmiðlaveitur að reyna að beina viðskiptavinum sínum að tengdu fjarskiptafyrirtæki. Ákvæðinu er þannig ætlað að koma í veg fyrir að það ástand skapist að notendur standi frammi fyrir því að við val á fjarskiptafyrirtæki takmarkist aðgangur þeirra að efni. Með því að tryggja þennan rétt fjarskiptafyrirtækja gætu þau flutt úrval myndefnis þannig að val áhorfenda á efni réði ekki vali á fjarskiptaleið. Þannig er leitast við að tryggja að notendur geti valið um efni á þeim fjarskiptaleiðum sem eru í boði. Vegna smæðar og sérstöðu íslenska markaðarins var því talið mikilvægt að lögfesta séríslenskar reglur um flutningsrétt hér á landi.

(747) Þá kom fram í greinargerð með frumvarpinu að flutningsréttur væri ef til vill þýðingarmeiri en flutningsskylda til að tryggja valfrelsi notenda. Sú staða að íslensk fjölmiðlalög hafa að geyma ákvæði um flutningsrétt, sem ekki leiðir af samevrópsku regluverki um fjölmiðla, verður að skoðast sem afar skýr afstaða löggjafans til þess að takmarkað aðgengi notenda að mikilvægu sjónvarpsefni, þ.e. að það sé bundið við tiltekið fjarskiptanet og/eða ekki í boði um önnur, geti haft skaðleg áhrif á samkeppni, ekki aðeins á



sjónvarpsmarkaði heldur ekki síður á fjarskiptamarkaði, og þar með skert réttindi neytenda, þ.m.t. valfrelsi, en einnig önnur réttindi sem almennt leiða af virkri samkeppni eins og meiri gæðum, nýsköpun og lægri verðum.

(748) Að ofangreindu virtu er eðlismunur á ákvæðum fjarskiptalaga um flutningsskyldu í 44. gr. og flutningsrétt í 45. gr., bæði hvað varðar orðalag þeirra, markmið og verndarhagsmuni. Auk þess á flutningsréttarákvæðið sér enga stoð í tilskipunum ESB, líkt og flutningsskylduákvæðið. Því fær FST ekki séð hvernig stofnunin ætti að skýra flutningsréttarákvæðið, sem er mjög skýrt orðað, séríslenskt og markmiðinu með því gerð óvenju greinargóð skil í frumvarpsathugasemdunum, til samræmis við EES-rétt í tengslum við annað lagaákvæði. Verður því að hafna þessari málsástæðu Sýnar. Undir þetta tekur Fjölmíðlanefnd í álitinu sínu, dags. 10. október sl., sbr. neðangreindan texta á bls. 7 þar sem nefndin svarar spurningu nr. 4 frá FST:

„Fjölmíðlanefnd telur að ekki beri að túlka ákvæði um flutningsrétt í 1. mgr. 45. gr. laga um fjölmíðla til samræmis við alþjónustutilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB um flutningsskyldu og dómaframkvæmd Evrópudómstólsins þar að lútandi. Að þessu leyti tekur Fjölmíðlanefnd undir sjónarmið Fjarskiptastofu sem fram koma í kafla 6.11 í ákvörðun stofnunarinnar til bráðabirgða nr. 6/2025. Eins og þar er rakið eru mismunandi markmið og verndarhagsmunir að baki flutningsskyldu 44. gr. laga um fjölmíðla annars vegar og flutningsrétti 45. gr. sömu laga hins vegar. Ákvæði 1. mgr. 44. gr. um flutningsskyldu byggir á þágildandi alþjónustutilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB, nú tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2018/1972/EB, **á meðan ákvæði 1. mgr. 45. gr. laga um flutningsrétt er séríslenskt, sem sett var til að stuðla að samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamarkaði og auka valfrelsi notenda við val á sjónvarpsefni og fjarskiptaþjónustu.** Þessu til skýringar er rétt að benda á að flutningsskylda tekur til þess þegar fjarskiptaþjónustugæta, sem e.t.v. býr yfir lítilli flutningsgetu er gert skylt að dreifa sjónvarpsdagskrá í dreifikerfi sínu. Ljóst er að slík skylda getur verið afar íþyngjandi fyrir fjarskiptaþjónustugæta, enda er kveðið á um ákveðin mörk í þessum efnum í lögnum. Til samanburðar tekur flutningsréttur til þess þegar dreifiveita óskar beinlínis eftir því að fá að dreifa dagskrá, enda hefur þjónustugæta nægilega bandbreidd til dreifingar. **Af þessu leiðir að verndarhagsmunir eru afar ólíkir.**“ [leturbreyting FST]

(749) Fjölmíðlanefnd hefur áður, í álitinu til FST, dags. 3. nóvember 2021, í tengslum við mál er lauk með ákvörðun FST nr. 10/2021 (*Krafa Símans um aðgang að efni Viaplay*), staðfest þann skilning nefndarinnar að flutningsréttarákvæði 1. mgr. 45. gr. sé séríslenskt ákvæði sem eigi ekki rætur að rekja til ESB gerða og því væru ekki um samræmdar flutningsréttarreglur að ræða á öllum EES svæðinu. Sýn var aðili að máli þessu og var því fullkunnugt um afstöðu Fjölmíðlanefndar hvað þetta varðar áður en félagið ákvað að grípa til þeirra aðgerða sem eru kveikja þess máls sem hér er til meðferðar.

(750) Þá leitast Sýn við að rökstyðja að slík EES samræmisskýring ætti að leiða til þess að flutningsréttarbeiðni Símans teldist óeðlileg og ósanngjörn vegna þess að Sýn bjóði efnið í



appi sínu, og þrátt fyrir að félagið sé með því að mismuna milli eigin IPTV kerfis og slíks kerfi Símans, sbr. 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga. Þessari langsóttu lögskýringarleið er alfarið hafnað og vísast um það til kafla 10.2 og viðkomandi undirkafla þess kafla því til stuðnings.

(751) Þá vísar Sýn til þjónustusamnings RÚV og menntamálaráðuneytisins. Það er rétt að þar kemur fram að RÚV geti leyst skyldur sínar með OTT dreifingu. En það er einskorðað við að ná til Íslendinga eða annarra áhugasamra erlendis, en ekki hér á landi, enda ná IPTV kerfi Símans og Sýnar, og loftnetsdreifing Sýnar, aðeins til Íslands.

(752) Að lokum vísar Sýn til SKY máls OFCOM frá 2010. Líkt og á Íslandi er, eða var a.m.k. á þessum tíma, lagaákvæði í breskum lögum um flutningsrétt, án tengsla við EES rétt. Ákvæðin eru þó um margt nokkuð ólík þó markmiðin séu að mestu þau sömu, þ.e. að tryggja samkeppni og hag neytenda, þ.m.t. valfrelsi þeirra. Sýn heldur því fram að OFCOM hafi dregið flutningsréttarákvörðun þá sem stofnunin lagði á SKY á árinu 2010 til baka á árinu 2015, þar sem tilkoma og vöxtur OTT dreifiveitna hefði dregið verulega úr markaðsstyrk SKY og þar með þeirri hættu á samkeppnishamlandi hegðun sem kvöðinni hefði verið ætlað að vinna gegn. Þetta er ekki allskostar rétt eins og nánari grein er gerð fyrir í kafla 10.4.15.1 um mál þetta hér að neðan.

10.4.3.2 Samfélagslega mikilvægir viðburðir, fjölræði og menningarpólítík

(753) Í kafla 6.2.1.8 hér að framan er gerð grein fyrir sjónarmiðum Sýnar um að flutningsrétturinn þurfi að þjóna markmiðum um fjölræði og menningarpólítík. Í kafla 6.2.1.12 er svo fjallað um þau sjónarmið Sýnar að flutningsrétturinn afmarkist við stærri og samfélagslega mikilvæga viðburði. Vísast til þeirra kafla og verða þeir ekki reifaðir frekar hér.

Afstaða FST

(754) Varðandi þessi sjónarmið vísar FST að miklu leyti til afstöðu sinnar við næsta kafla hér að framan, þ.e. um sjónarmið Sýnar varðandi samræmissskýringu við EES rétt, t.d. hvað varðar mismunandi markmið og verndarhagsmunir með flutningsskyldu annars vegar og flutningsrétti hins vegar, sem og að aðeins flutningsskylduákvæðið eigi sér stoð í EES rétti, á meðan flutningsréttarákvæðið er séríslenskt, sem sett var að gefnu tilefni, þ.e. að brjóta upp eða draga úr neikvæðum áhrifum lóðréttis eignarhalds á fjölmiðlaveitu og fjarskiptafyrirtæki á samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamarkaði sem og á valfrelsi neytenda.

(755) Í grófum dráttum má segja að framangreind sjónarmið Sýnar gangi út á að túlka beri flutningsréttinn afar þröngt þannig að hann nái annars vegar aðeins til efnis sem þjónar markmiðum um fjölræði og menningarpólítík og hins vegar aðeins til stærri, vinsælla og samfélagslega mikilvægra viðburða sem höfða til breiðs hóps fólks, en ekki t.d. til stakra leikja eins og t.d. í Enska boltanum, sem að mati Sýnar félli ekki undir slíkt. Þessi afstaða hefur ekki heyrst áður hjá Sýn, enda hefði hún ekki komið félaginu til góða þegar félagið var að falast eftir að fá að flytja og endurselja Enska boltann hjá Símanum á árunum 2019-2025. Að mati FST er slík afstöðubreyting ekki trúverðug og verður að skoða umrædd sjónarmið Sýnar í því ljósi. Afstaða Sýnar yrði síðan mjög líklega fljót að breytast til fyrra horfs ef Sýn



myndi missa sýningarréttinn á Enska boltanum aftur eftir 2 ár, næst þegar rétturinn verður boðinn út fyrir árin 2028-2031.

(756) Í 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga segir með afar skýrum hætti að „fjölmiðlaveitu sé skylt að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um að fjarskiptafyrirtæki fái að flytja sjónvarpsútsendingar á stafrænu fjarskiptaneti sínu að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.“ Þarna kemur fram að flutningsrétturinn nái til „sjónvarpsútsendinga“, þ.e. línulegs myndefnis, án þess að það sé takmarkað með öðrum hætti en að beiðnin þurfi að vera eðlileg og sanngjörn, og að uppfylla þurfi þrjú nánar tilgreind skilyrði sem fram koma í a-c liðum umræddrar 1. mgr. 45. gr. laganna, sbr.:

- a. Flutningur sjónvarpsútsendinga til notenda um viðkomandi fjarskiptanet sé af fullnægjandi gæðum og einnig með nægilegu öryggi til að verja lögverndaða hagsmuni rétthafa útsends efnis. Ef um er að ræða læstar sjónvarpsútsendingar skal vera mögulegt að nota aðgangsstýringu.
- b. Það efni sem óskað er eftir að flytja megi um fjarskiptanet sé íslenskt sjónvarpsútsending fjölmiðlaveitu sem hefur staðfestu á Íslandi samkvæmt lögum þessum eða erlend sjónvarpsútsending sem íslensk fjölmiðlaveita hefur gert einkaréttarsamning um eða útsending á ákveðnum viðburðum sem ekki fyllir heila dagskrá samkvæmt framansögðu, svo sem íprótta- eða listviðburðum.⁸⁵
- c. Ákvæði í samningum rétthafa efnis, sem gerðar voru eftir gildistöku laga þessara, standi því ekki í vegi að flytja megi efnið um fjarskiptanetið.

(757) Það er mat FST að Síminn uppfylli a-lið, þ.e. að sjónvarpsdreifikerfi félagsins sé af fullnægjandi gæðum, enda ekki ágreiningur uppi um það í málinu. Liður c. snýr svo að Sýn en ekki Símanum.

(758) Kemur þá b.-liður til skoðunar. Þar segir að flutningsrétturinn nái til íslenskrar sjónvarpsútsendingar eða erlendrar sjónvarpsútsendingar sem íslensk fjölmiðlaveita hafi gert einkaréttarsamning um **eða** „útsending á ákveðnum viðburðum sem ekki fyllir heila dagskrá samkvæmt framansögðu, svo sem íprótta- eða listviðburðum.“

(759) Samkvæmt ofangreindum texta ákvæðis 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga er ljóst að flutningsréttur fjarskiptafyrirtækja er mjög víðtækur, en eins og áður greinir er hann þó háður því að beiðnin sé *eðlileg* og *sanngjörn* gagnvart viðkomandi fjölmiðlaveitu. Í hinum skýra texta ákvæðisins er hins vegar enga slíka takmörkun að finna varðandi það hvaða sjónvarpsefni unnt er að óska flutnings á, eins og Sýn heldur fram, þ.e. að aðeins geti verið um að ræða efni sem sýnir frá stórum, vinsælum og samfélagslega mikilvægum viðburðum sem höfða til breiðs hóps, eða efni sem þjónar markmiðum um fjölræði eða

⁸⁵ Í greinargerð með ákvæði þessu kom fram að með þessu væri reynt að tryggja jafnræði milli fyrirtækjanna í efni og reynt að koma í veg fyrir að einstakar fjölmiðlaveitir skilgreini tiltekið vinsælt sjónvarpsefni sem viðburð (stakan dagskrárlíð) til að komast fram hjá flutningsreglunum. Flutningsréttur næði hins vegar ekki til ólínulegrar myndmiðlunar.



menningarpólitík. Þá er ljóst að sjónarmið Sýnar fer einnig gegn skýrum markmiðum flutningsréttarákvæðisins, sem grein hefur verið gerð fyrir í köflum 3.2 og 10.2 hér að framan, en geta má þess að Enski boltinn var einmitt það efni sem var rötin að umræddri lagasetningu á árinu 2011, eins og fram kemur í frumvarpsathugasemdunum.

(760) Orðalagið „*eða útsendinga á ákveðnum viðburðum sem ekki fyllir heila dagskrá samkvæmt framansögðu, svo sem íþróttá- eða listviðburðum*“ í b-lið 1. mgr. 45. gr. er viðbót við skýra skyldu fjölmiðlaveitu til að flytja íslenskar sjónvarpsútsendingar eða erlendar sjónvarpsútsendingar sem íslensk fjölmiðlaveita hefur gert einkaréttarsamning um. Þessi viðbót var sett til að koma í veg fyrir að viðkomandi fjölmiðlaveita reyndi að sniðganga flutningsrétt fjarskiptafyrirtækja með því að koma „ákveðnu“ efni í annað form, þ.e. að það fyllti ekki heila dagskrá. Tilvitnun Sýnar í þetta viðbótarákvæði styður ekki framangreindan skýringarkost félagsins.

(761) Í stað þess að velja þá lögskýringarleið sem réttust er í þessu tilviki, þ.e. textaskýringu, og að horfa til skýrra markmiða með lagaákvæðinu, leggur Sýn til langsóttu lögskýringarleið sem byggist á einhvers konar samræmisskýringu sem snýst um að horfa til allt annarra lagaákvæða en þess ákvæðis sem verið er að túlka hér, þ.e. 44. gr. um flutningsskyldu, en tilvitnun Sýnar til texta í frumvarpsathugasemdunum varðar það ákvæði en ekki flutningsréttarákvæðið, 6. og 7. gr. mgr. 45. gr., sem eru ákvæði um samskipti tveggja fjölmiðlaveitna um að veita gagnkvæman aðgang að stuttum myndskaiðum sem vekja áhuga meðal almennings, og 1. mgr. 48. gr. sem varðar ókeypiss aðgang almennings að myndmiðlun frá þýðingarmiklum viðburðum. FST getur ekki fallist á slíka lögskýringarleið, sem virðist byggja á eins konar órökréttari samræmisskýringu. Engin þörf er á slíkri lögskýringarleið þegar lagatextinn er skýr, sem og markmiðin með þeim eins og þeim er skilmerkilega lýst í greinargerðinni með umræddri 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Eins og fram kemur í kafla 10.2.2 hér að framan ber fyrst og fremst að horfa til markmiða lagaákvæðis við túlkun og fyllingu á matskenndum lagaákvæðum.

(762) Þá koma þessi sjónarmið Sýnar að mati FST ekki að notum við að ákvarða að flutningsréttarbeiðni Síman sé ekki eðlileg og sanngjörn. Eins og fram kom í kafla 10.2 hér að framan, telur FST að við þetta mat beri fyrst og fremst að horfa til orðalags og skýrra markmiða með ákvæðinu, sem að mati FST eru ekki á þá leið að þrengja réttinn með þeim hætti sem Sýn leggur til. Í raun væri slíkt algjörlega óraunhæft og illframkvæmanlegt, þ.e. að meta hvort sérhver dagskrárliður sé samfélagslega mikilvægur eða uppfylli óljós markmið um fjölraði og menningarpólitík. Ennfremur er mikilvægt að horfa til þess að Sýn myndi brjóta gegn jafnræðisreglu 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga gagnvart Símanum með því að heimila eigin IPTV kerfi að flytja efnið á meðan Símanum væri meinaður flutningur á efninu um sitt IPTV kerfi (og raunar app félagsins líka).

10.4.3.3 Flutningsréttur sé ekki sjálfkrafa

(763) Sýn vísaði til þess að í máli *Kabel Deutschland* hefði dómstólinn vísað til þess að flutningsreglurnar „*eiga ekki sjálfkrafa að fylgja öllum rásum sama rekstraraðila, heldur eingöngu þeim sem þjóna markmiðinu.*“ Til samanburðar næði krafa Síman til opnu



sjónvarpsútsendingarinnar Sýn og allra læstu íþróttasjónvarpsútsendinga Sýnar, auk íþróttadagskrárliða sem ekki teldust fylla heila dagskrá. Eins og kröfugerð Símans væri háttáð væri hún ekki nægilega sérgreind.

Afstaða FST

(764) FST hefur í raun hafnað þessari málsástæðu Sýnar í köflum 10.4.3.1 og 10.4.3.2 hér að framan og vísast til þess. Umræddur dómur, eins og aðrir dómar sem Sýn vísar til, varðar heldur ekki flutningsrétt heldur flutningsskyldu. Að mati FST er kröfugerð Símans skýr og nægilega sérgreind til að unnt sé að fallast á flutningsréttarbeiðni félagsins.

10.4.3.4 Flutningsréttur Símans takmarkar þjónustufrelsi samkvæmt EES samningnum

(765) Í athugasemdum Sýnar við álit Fjölmíðlanefndar, dags. 20. október sl., tefldi félagið í fyrsta skipti fram nýrri málsástæðu er tengist samræmisskýringu við EES rétt. Nánar tiltekið telur Sýn að takmörkun á rétti félagsins til að ráðstafa sýningarétti sínum á Enska boltanum, þ.e. um þvingað heildsöluframboð, gangi í berhögg við ákvæði 36. gr. EES-samningsins um þjónustufrelsi innan EES-svæðisins. Slíkar takmarkanir séu aðeins heimilar að uppfylltum ströngum skilyrðum um lögmæti, almannahagsmuni og, umfram allt, meðalhóf. Fallist FST á kröfu Símans muni það hafa afdrifarík áhrif á hvata Sýnar til að kaupa erlenda efnisrétti og þar með hafa áhrif á viðskipti milli landa. Engin aðgreining yrði möguleg og því enginn hvati til að verða sér úti um dýra efnisrétti. FST bæri lagaleg skylda til að túlka skilyrðið um „eðlilega og sanngjarna“ beiðni til samræmis við meginregluna um þjónustufrelsi og meðalhófsregluna eins og hún hefði verið mótuð í dómaframkvæmd EFTA dómstólsins og Evrópu dómstólsins, sbr. 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið og bókunar 35 við EES samninginn.

Afstaða FST

(766) Í upphafi tekur FST fram að það hefur almennt ekki þótt vera í verkahring stjórnvalda að skera úr um það hvort lög gangi í berhögg við stjórnarskrá eða alþjóðasamninga, þ.m.t. EES samninginn. Það hafi einungis þótt vera á færi dómstóla, eftir atvikum að undangengnu ráðgefandi áliti EFTA dómstólsins. Í *dómi Hæstaréttar í máli nr. 9/2023 (Öryrkjabandalag og A)* kvað þó við nokkuð nýjan tón í íslenskri dómaframkvæmd hvað þetta varðar. Þar kom fram að stjórnvöld væru við lagaframkvæmd bundin af stjórnarskránni eins og aðrir handhafar ríkisvalds. Skapaðist sú aðstaða að tiltekið lagaákvæði væri **bersýnilega** í andstöðu við stjórnarskrá eða skýrt dómafordæmi lægi fyrir að um það yrði að játa stjórnvaldi heimild til að láta hjá líða að beita lögnum. **Bæri þó að gera afar ríkar kröfur til þess að ósamræmi laga við stjórnarskrá væri bersýnilegt** og slíka niðurstaða hvorki háð vafa né flókinni túlkun.

(767) FST fær ekki séð að ákvæði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga gangi bersýnilega í bága við eignarréttar- eða atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar, líkt og Sýn heldur fram í máli þessu, né að þessi breytta framkvæmd nái til þess að EES samningurinn geti vikið umræddu lagaákvæði til hliðar, líkt og Sýn heldur fram. Þó ákvæðið sé matskennt er það skýrt, auk þess sem markmið þess koma mjög skýrt fram í frumvarpsathugasemdunum.

(768) Umrædd 36. gr. EES samningsins um þjónustufrelsi hljóðar svo:



„Innan ramma ákvæða samnings þessa skulu engin höft vera á frelsi ríkisborgara aðildarríkja EB og EFTA ríkja til að veita þjónustu á yfirráðasvæði samningsaðila enda þótt þeir hafi staðfestu í öðru aðildarríki EB eða EFTA-ríki en sá sem þjónustunni er ætluð.“

(769) Ákvæði 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið hljóðar svo:

„Skýra skal lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja.“

(770) Máli sínu til stuðnings vísar Sýn til tveggja dóma Hæstaréttar, þ.e. annars vegar í *máli nr. 477/2002 (virðisaukaskattur á bókum)* og hins vegar í *máli nr. 92/2013 (nýting persónuafsláttar)*. Í fyrri dóminum var það talið brjóta gegn EES samningnum að gera greinarmun á bókum á íslensku og öðrum tungumálum við álagningu virðisaukaskatts. Í seinna málinu hefði Hæstiréttur komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir að EFTA dómstóllinn hefði talið íslensku regluna brot gegn EES rétti, gæti lögskýringarreglan ekki leitt til niðurstöðu sem færi gegn skýrum og afdráttarlausum ákvæðum íslenskra laga. Sýn segir að skilyrði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga um að beiðni sé eðlileg og sanngjörn sé hins vegar ekki skýrt og afdráttarlaust ákvæði. Þvert á móti sé um að ræða ákvæði þar sem framkvæma þurfi huglægt mat, sem beinlínis kalli á lögskýringu.

(771) Þess ber fyrst að geta að hvorugur þessara dóma varðar framangreint ákvæði 36. gr. EES-samningsins um þjónustufrelsi, heldur annars vegar sérstakt skattaákvæði sem kveðið er á um í 14. gr. samningsins og hins vegar ákvæði 28. gr. samningsins um frjálsa för launafólks, m.t.t. tiltekinna skattareglna.

(772) Reglurnar um fjórfrelsið eru kjarni innri markaðarins sem nær yfir allt EES-svæðið. Hugmyndin um sameiginlegan markað þar sem vörur, þjónusta, vinnuafli og fjármagn getur án hindrana farið um landamæri er í raun upphafið og grunnur að Evrópusamstarfinu í gegnum ESB og EES-samninginn.⁸⁶ Tilgangurinn með reglunum um frjálsa þjónustustarfsemi er sá sami og að er stefnt með hinum frelsisþáttunum,⁸⁷ þ.e. að stuðla að sem bestum árangri framleiðsluþátta. Öll fjórfrelsisákvæðin stefna að sama markmiði, þ.e. að afnámi viðskiptahindrana á innri markaðnum.

(773) Í þjónustufrelsinu felst réttur fyrir einstaklinga sem eru ríkisborgarar aðildarríkis EES ríkis og lögaðila til að veita tímabundna þjónustu í öðrum aðildarríkjum án hindrana. Ef þjónusta er veitt varanlega er um staðfesturétt að ræða. Reglurnar um frjálsa þjónustustarfsemi, sem og reglurnar um staðfesturétt, liðka sérstaklega fyrir hreyfanleika fyrirtækja, þjónustu og atvinnu innan svæðisins, þar sem um er að ræða rétt til að fara til

⁸⁶ Sjá m.a. ritið „Evrópuréttur – Kennslurit“, Margrét Einaradóttir, Gunnar Þór Pétursson og Ómar Berg Rúnarsson, Reykjavík 2024, bls. 115.

⁸⁷ Hinir frelsisþættirnir þrír eru: Frjáls vöruviðskipti, frjáls för launafólks og frjálsir fjármagnsflutningar. Þar að auki er staðfesturétturinn (e. right of establishment) almennt talinn undirgrein frjálsrar þjónustustarfsemi og frjálsra vöruviðskipta, en sá réttur veitir einstaklingum og fyrirtækjum í einu EES-ríki rétt til að stofna og reka atvinnustarfsemi varanlega í öðru aðildarríki á sömu forsendum og innlendir aðilar.



annars aðildarríkis og veita þjónustu þar án hindrana. Með öðrum orðum veitir frelsisákvæði þetta einstaklingum og lögaðilum markaðsaðgang í öðrum EES ríkjum. Stundum er það hvorki þjónustuveitandinn né móttakandinn sem hreyfast úr stað heldur þjónustan sjálf. Skilin milli staðfesturéttar og þjónustufrelsisins geta þó stundum verið óljós. Sem dæmi geta sum þjónustuverkefni verið tímafrek í framkvæmd og jafnvel tekið nokkur ár að klára, t.d. stórar byggingarframkvæmdir. Því þarf að meta þetta í hverju tilviki fyrir sig.

(774) Í þjónustufrelsinu felst ekki eingöngu krafa um afnám mismununar gagnvart þjónustuveitendum á grundvelli þjóðernis heldur er einnig farið fram á afnám *hvers konar hindrana* ef þær banna eða á annan hátt koma í veg fyrir starfsemi þjónustuveitanda sem er með staðfestu í öðru aðildarríki og veitir sambærilega þjónustu þar með lögmætum hætti.⁸⁸

(775) Svo þjónustufrelsið (og staðfesturétturinn) eigi við þurfa áhrif yfir landamæri að vera til staðar (e. cross-border element). Fjórrelsisákvæðin gilda því ekki þegar aðstæður (eða áhrif) afmarkast við eitt aðildarríki (e. wholly internal situation).⁸⁹

(776) Að ofangreindu virtu er það mat FST að meint brot á þjónustufrelsisákvæði EES sammingsins varði réttarstöðu þeirra erlendu efnisréttarhafa vegna hinna ýmsu íþróttagreina sem hafa samið við Sýn um sölu á sýningarréttum, en ekki réttarstöðu Sýnar og Símans sem undir er í máli þessu, sbr. umrætt flutningsréttarákvæði, og fela ekki viðskipti yfir landamæri. FST vitanlega hafa þessir erlendu aðilar ekki kvartað yfir því að vera mismunað vegna uppruna eða hafa orðið fyrir annars konar hindrunum hér á landi, þrátt fyrir að hafa selt sýningarrétti hingað til lands í áraraðir og jafnvel áratugi sumir hverjir.

(777) Þá segir Sýn að horfa þurfi til meðalhófs, þar sem flutningsrétturinn sé takmarkaður við að flutningsréttarhafinn fái að „flytja sjónvarpsútsendingar á stafrænu fjarskiptaneti sínu“. Heildsölutilboð Sýnar, þar sem Símanum er heimilt að flytja allt efni Sýnar á „stafrænu fjarskiptaneti sínu“ um OTT lausn Sýnar tæmi einfaldlega flutningsrétt Símans. Þessum sjónarmiðum Sýnar hefur þegar verið hafnað, sbr. umfjöllun í kafla 10.2. Vísast til þess. Þess má þó sérstaklega geta að meðalhófsreglur EES réttar og meðalhófsreglur íslensks stjórnsýsluréttar eru afar sambærilegar og telur FST sig hafa gætt að meðalhófi við ákvörðun sína, m.a. við val á leið til að ákvarða verð fyrir flutninginn. Við úrlausn mála samkvæmt ákvæði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga þarf ýmist að hafna flutningsréttarbeiðni eða samþykka, en ekki fara einhverja millileið.

10.4.4. Hlutverk FST og markmiðsákvæði laga

(778) Sýn vísar til þess að FST beri ekki einungis að hafa í huga markmið flutningsreglna fjölmiðlalaga heldur einnig þau markmið og leiðarljós, sem stofnuninni ber að öðru leyti að fylgja í störfum sínum. Kveðið sé á um markmið stofnunarinnar í 3. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Þar segði m.a. í 4. mgr. að stofnunin skuli í starfsemi sinni stuðla að nýsköpun, innleiðingu og hagnýtingu fjarskiptatækni hér á landi í því skyni að hámarka jákvæð áhrif tækninnar á samkeppnisstöðu og framþróun samfélagsins. Enn fremur vísar Sýn

⁸⁸ Sjá bls. 187 í framangreindu riti „Evrópuréttur – Kennslurit“.

⁸⁹ Sjá bls. 184 í framangreindu riti „Evrópuréttur – Kennslurit“.



til þess að FST beri að haga stjórnsýsluframkvæmd sinni með það að markmiði að skapa hvata til fjárfestingu í greininni.

Afstaða FST

(779) Í lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu er fjallað um hlutverk stofnunarinnar og lögbundin verkefni hennar. Eins og gefur að skilja endurspeglar þessi lagaákvæði markmiðsákvæði evrópsku fjarskiptatilskipunarinnar nr. 2018/1972/EB.

(780) Í umræddum lögum er umfjöllun um markmið fjarskiptalaga og áhersluatriði varðandi stjórnsýsluframkvæmd stofnunarinnar ekki aðgreind með sama hætti og gert er í Evróputilskipuninni. Þannig eru markmið um að stuðla að nýsköpun og tæknilegu hlutleysi tilgreind í ákvæði sem beinist að nánari útfærslu á áhersluatriðum stjórnsýsluframkvæmdar eftirlitsstofnana til að ná meginmarkmiðum evrópska fjarskiptaeftirlitsins, sbr. c.- og d. liði í 4. tölulið 3. gr. tilskipunarinnar. Þessi markmið eru ekki tilgreind í ákvæði sem gerir grein fyrir meginmarkmiðum fjarskiptatilskipunarinnar samkvæmt 2. tölulið 3. gr. hennar. Í þeim tölulið er m.a. að finna þau meginmarkmið regluverksins að stuðla að samkeppni á fjarskiptamarkaði, sbr. b.-lið, og gæta að vernd neytenda, sérstaklega eldri borgara og hópa fólks með sérstakar samfélagsþarfir, sbr. d.-lið töluliðarins. Mál þetta varðar þessi tvö markmið sérstaklega.

(781) Með framangreindu er FST ekki að byggja á því að markmið regluverksins séu mismunandi rétt há, enda birtist það sérstaklega í fyrsta málslið 2. töluliðar 3. gr. tilskipunarinnar þar sem segir að markmið ákvæðisins séu ekki tilgreind samkvæmt tiltekinni forgangsröð. Að áliti FST gildir það sama um markmið sem beint er að stjórnsýsluframkvæmd fjarskiptaftirlitsstofnana samanborið við meginmarkmið regluverksins. Það er því ekki þannig að tiltekin markmið ryðji öðrum markmiðum úr vegi. Það getur því komið í hlut fjarskiptaftirlitsstjórnvalds að vega og meta markmið sem stundum fara ekki alltaf saman. Útgangspunkturinn er sá, sem FST hafnar í málalíbúnaði Sýnar, að ekki er hægt að handvelja tiltekin markmið úr lögum um nr. 75/2021 og evrópsku fjarskiptaregluverki og álykta að þau séu ráðandi umfram önnur. Túlkun laga m.t.t. markmiðsákvæða og hlutverks FST ræðst af heildstæðu mati á þeim hagsmunum sem vegast á.

(782) Eins og fyrr hefur komið fram hafnar FST því ennfremur að með því að fallast á umrædda flutningsréttarbeiðni Símans komi það niður á nýsköpun eða framþróun sjónvarpsapp Sýnar eða sjónvarpsþjónustu félagsins í heild. Sjónvarpsapp Sýnar hefur verið í þróun í a.m.k. 10 ár, og í raun mun lengur en sjónvarpsapp Símans. Þessi þróun hefur átt sér stað meðfram rekstri og þróun IPTV kerfis Sýnar. Þá hyggst Sýn halda áfram að dreifa umræddu efni um eigið IPTV kerfi og virðist það ekki vefjast fyrir félaginu. Að mati FST stendur það ekki frekari þróun sjónvarpsapps Sýnar fyrir þrifum að Síminn fái áfram að flytja sjónvarpsefni Sýnar um sitt sjónvarpskerfi, þ.m.t. IPTV. Þessari málsástæða Sýnar er því hafnað.



10.4.5. Inngrip í eignarrétt og atvinnufrelsi Sýnar – kallar á þrönga lögskýringu og meðalhóf

(783) Sýn telur að flutningsréttarkrafa Símans feli í sér ólögmaett inngrip í grundvallarréttindi Sýnar. Í þessu sambandi er annars vegar vísað til eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar og hins vegar ákvæðis hennar um atvinnufrelsi. Þetta leiði til þess að beita þurfi þröngri lögskýringu og gæta meðalhófs

Afstaða FST

(784) Þau ákvæði stjórnarskrárinnar sem Sýn vísar til er ætlað að vernda eignarréttindi og atvinnufrelsi aðila (einstaklinga og lögaðila). Þessi grundvallarréttindi má þó skerða með fyrirmælum í lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Það hefur löggjafinn gert með flutningsréttarákvæði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Almennt má ætla að gerðar séu strangar kröfur til slíks mats.

(785) FST þekkir ekki dæmi þess að stjórnvöld byggji stjórnvaldsákvæðanir sínar með beinum hætti á ákvæðum stjórnarskrárinnar, enda mótast starfsumhverfi þeirra fyrst og fremst af almennum lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem byggjast á þeim. Þótt slík dæmi kunni að fyrirfinnast að þá hafa þau ekki áhrif á ákvörðun þessa. Það gerist hins vegar stundum að stjórnvöld túlki ákvæði almennra laga eða stjórnvaldsfyrirmæla með hliðsjón af viðurkenndum sjónarmiðum um túlkun á grundvallarréttindum stjórnarskrárinnar, enda ber öll lagaframkvæmd að samrýmast þeim ramma sem stjórnarskráin setur.

(786) Ef fyrir hendi eru skýr ákvæði í lögum sem skipa réttindum og skyldum aðila með tilteknum hætti að þá eru þau bindandi fyrir stjórnvöld. Þeim er ekki heimilt að hunsa slík ákvæði laga eða túlka þau gegn orðalagi þeirra og skýrum tilgangi með vísan til ákvæða stjórnarskrárinnar. Það hefur almennt ekki þótt vera í verkahring stjórnvalda að skera úr um það hvort lög gangi í berhögg við stjórnarskrá eða alþjóðasamninga, þ.m.t. EES samninginn. Það hafi einungis þótt vera á færi dómstóla, eftir atvikum að undangengnu ráðgefandi áliti EFTA dómstólsins. Í *dómi Hæstaréttar í máli nr. 9/2023 (Öryrkjabandalag og A)* kvað þó við nokkuð nýjan tón í íslenskri dómaframkvæmd hvað þetta varðar. Þar kom fram að stjórnvöld væru við lagaframkvæmd bundin af stjórnarskránni eins og aðrir handhafar ríkisvalds. Skapaðist sú aðstaða að tiltekið lagaákvæði væri **bersýnilega** í andstöðu við stjórnarskrá eða skýrt dómafordæmi lægi fyrir að um það yrði að játa stjórnvaldi heimild til að láta hjá líða að beita lögnum. **Bæri þó að gera afar ríkar kröfur til þess að ósamræmi laga við stjórnarskrá væri bersýnilegt** og slíka niðurstaða hvorki háð vafa né flókinni túlkun.

(787) FST fær ekki séð að ákvæði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga gangi bersýnilega í bága við eignarréttar- eða atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar, líkt og Sýn heldur fram í máli þessu. Þó ákvæðið sé matskennt er það skýrt, auk þess sem markmið þess koma mjög skýrt fram í frumvarpsathugasemdunum.

(788) FST getur út af fyrir sig fallist á það sjónarmið Sýnar að almennt beri að leggja til grundvallar þrönga lögskýringu þegar stjórnvaldsákvörðun, byggð á lögum, takmarkar með einhverjum hætti grundvallarréttindi sem varin eru í stjórnarskrá. Í því sambandi vísaði Sýn til fordæmis í fyrri ákvörðun stofnunarinnar nr. 19/2012 (*RÚV málið*). Fyrir það fyrsta að þá



má fremur segja að í téðri ákvörðun FST (áður PFS) hafi stofnunin hafnað að leggja til grundvallar rýmkandi skýringu á lagaákvæði sem gengi gegn grundvallarréttindum. Í því tilviki var um að ræða sjónarmið um að áralöng og athugasemdalaus framkvæmd um miðlun dagskrár RÚV yfir IPTV kerfi Sýnar hefði fært síðar nefnda félaginu rétt til að krefja RÚV um endurgjald fyrir flutninginn á grundvelli 44. gr. fjölmiðlaga um flutningsskyldu, þ.e. fyrir flutning sem RÚV hafði aldrei beðið um. FST fann enga stoð fyrir slíkri lagatúlkun í orðalagi ákvæðisins eða í lögskýringargögnum sem því fylgdu. Í annan stað að þá byggir lögskýring FST í máli þessu á skýrum leiðbeiningum úr greinargerð til frumvarps sem varð að gildandi fjölmiðlalögum og á almennt viðurkenndum túlkunarreglum sem gilda þegar tekin er ákvörðun um réttindi og skyldur sem byggir á matskenndri reglu.

(789) Sýn byggir ennfremur á því að ákvörðun FST yrði að standast meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga. Velja bæri það úrræði sem vægast væri til að ná lögmætu markmiði. Í þessu tilviki væri OTT lausnin augljóslega vægara úrræði en sú kostnaðarsama og tæknilega flókna aðlögun sem fylgdi því að tengjast eldra myndlyklakerfi Símans. Þar sem vægara úrræði væri fyrir hendi væri engin nauðsyn sem réttlætti íþyngjandi inngrip. Að mati FST geta sjónarmið um beitingu meðalhófs heldur aldrei leitt til þess að lagaákvæði séu túlkuð á þann veg að þau nái ekki skýrum markmiðum sínum og tilgangi. Eins og áður greinir felur „lausn“ Sýnar ekki í sér flutningsrétt heldur heildsölu á flutningi Sýnar. Þá þarf enga flókna eða kostnaðarsama aðlögun fyrir Sýn að tengjast IPTV kerfi Símans, þar sem sú tenging er fyrir hendi í dag og hefur verið um árabil. Ítarlega var fjallað um viðeigandi lögskýringarsjónarmið málsins í sérstökum kafla nr. 10.2. hér að framan, einkum í undirköflum nr. 10.2.2. og 10.2.4.

(790) Þá byggir Sýn á því að löggjöf yrði að túlka í ljósi þeirra tæknilegu og samfélagslegu aðstæðna sem ríktu á hverjum tíma. Fjölmiðlalögin hefðu verið sett árið 2011, en veruleikinn í dag væri gjörbreyttur. OTT hefði þá verið skammt á veg komið og IPTV lausnir verið ráðandi. Nýleg reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta legðu einnig áherslu á tæknihlutleysi og nauðsyn þess að greiða fyrir umskiptum úr eldri tæknilausnum. FST hafnar því að unnt sé að horfa til slíkra atriða í ljósi þess hve skýrt umrætt flutningsréttarákvæði er, sem og markmið þeirra eins og þeim er skilmerkilega lýst í frumvarpsathugasemdunum. Þessar tæknilausnir hafa um árabil þróast og verið nýttar af neytendum saman og það er ekkert á þessum tímapunkti sem kallar á skyndilega breytingu þar á. Eins og fyrr greinir er IPTV ekki á útleið á næstu árum og er nýtt af um 40% heimila í dag og í mun meira mæli en það af eldri kynslóðunum.

(791) Samkvæmt framangreindu koma málsástæður Sýnar sem byggja á ákvæðum stjórnarskrárinnar ekki til frekari skoðunar í máli þessu.

10.4.6. Athugasemdir við neytendakannanir

(792) Sýn ályktar um samanburð á nýlegum neytendakönnunum um leiðir til sjónvarpsáhorfs og gerir athugasemdir um tiltekin atriði. Fyrst nefnir Sýn að kannanirnar sýni að áhorf um snjalltækni, svo sem smáforrit og vefstreymi, sé orðin umtalsvert meiri en notkun hefðbundinna myndlykla. Svo er sett fram sú ályktun að þetta gefi sterka vísbendingu um að snjalltækni sé að ryðja myndlyklum af markaði og að rannsókn Gallup leiddi jafnframt



Í ljós að notendum snjalltæknilausna þykir almennt auðveldara að nota þær áhorfsleiðir en þeim sem nota myndlykla.

(793) Þá telur Sýn að spurning sem fram kom í markaðsrannsókn Gallup, um möguleg vandkvæði neytenda ef efni væri einungis í boði með appi, hafi verið leiðandi sem geri það að verkum að áhrif niðurstöður hennar séu ofmetnar.

Afstaða FST

(794) Þær kannanir sem gerðar voru fyrir Sýn, Símann og Fjarskiptastofu sýna allar að samanlagt áhorf um smáforrit, hvort sem slíkt smáforrit er innbyggt í snjallsjónvarp eða er notað í snjalltæki tengdu við sjónvarp, er algengasta leið neytenda í dag til áhorfs á sjónvarpsefni. Könnun Prósents fyrir Sýn innifelur þó áhorf um tölvu og vefstreymi í þeim niðurstöðum.

(795) FST telur ekki að þetta sýni að snjalltækni sé að „ryðja“ myndlyklum af markaði. Kannanirnar sýna þvert á móti að ákveðinn hópur neytenda notar myndlykla sem sína aðalleið eða einu leið til sjónvarpsáhorfs. Mikilvægi myndlykla er til dæmis sjáanlegt í könnun Gallup þar sem meðal þess hóps sem segir myndlykla vera sínu helstu leið til sjónvarpsáhorfs er yfir helmingur hópsins sem ekki notar nokkra aðra leið til að horfa á sjónvarp.

(796) Í spurningu í könnun Gallup um hvort neytendur finnist erfitt eða auðvelt að horfa á sína helstu leið eru svör þeirra sem svara frekar eða mjög erfitt mjög fá, en þau voru 43 af 807 svörum eða 5,3%. Þegar svör eru greind eftir lýðfræðilegum breytum eru svör þeirra sem finnst auðvelt að nota sína helstu leið aldurstengd, en þó er breytileikinn ekki meiri en svo að 87-93% í aldurshópunum 18-49 ára telja það mjög eða frekar auðvelt, niður í 76% hjá 70 ára og eldri. Helst er það „hvorki né“ svarið sem greinir á milli þar sem eldri hóparnir tveir, 60-69 ára og 70 ára og eldri svara hvorki né í meira hlutfalli en aðrir hópar eða 16% og 15% hvor hópur. Eins og áður sagði eru svör þeirra sem finnst erfitt að nota sína áhorfsleið mjög fá. Þegar svör þessarar spurningar Gallup könnunar FST eru greind eftir helstu áhorfsleiðum eru neikvæð svör aðeins fleiri hjá notendum myndlykla en notendum snjalllausna. Neikvæð svör eru hlutfallslega flest hjá notendum myndlykils Sýnar, eða 14% af 96 svörum en 5% af 230 svörum notenda myndlykils Símans. Í ljósi þess hvað neikvæð svör eru fá, og svarið „hvorki né“ býr helst til þann mun sem hægt er að greina, er FST ekki sammála ályktun Sýnar að það sé slíkur munur á svörum að hægt að nota þessa einu könnun til að fullyrða afdráttarlaust að notendum snjalltækja finnist almennt auðveldara að nota þær leiðir til sjónvarpsáhorfs en öðrum.

(797) Í könnun FST kemur fram að áhorf um tölvu, spjalddölu, síma og annað sambærilegt er algengasta viðbótarleiðin við þá leið sem heimilið notar mest, hvort sem algengasta leiðin sé myndlykill eða snjallsjónvarp/-tæki. Þetta eru tæki sem eru ekki sérstaklega ætluð til sjónvarpsáhorfs og er um fyrrgreint „halla sér fram“ (e. lean forward) áhorf eða hegðunarmynstur að ræða. Þá kemur fram í könnun Símans að yngri hópar eru meira sammála fullyrðingunni um að sækja sér efni af netinu þó þau viti að uppruni efnisins sé fenginn með ólögum hætti. Þá er það einnig í þeim aldurshópum í könnun FST að áhorf



um aðrar leiðir en um smáforrit eða myndlykla er nokkuð algengt sem helsta leið til áhorfs, sérstaklega 18–39 ára karla. Svo sést í aldursgreiningu svara í könnun Símans að áhorf á erlendan fótbolta og Formúlu 1 er nokkuð mikið hjá þeim sem eru jákvæð fyrir ólöglega fengnu efni. Þá kemur fram í könnun Sýnar, í aldursflokkun niðurstaðna, að tíðni áhorfs á öpp og vefstreymi sé mikið í yngri hópum, en eins og áður sagði, í niðurstöðum og greiningu í könnun Prósentis fyrir Sýn, er áhorf um öpp, sem almennt hafa sýningarrétt að efni sínu, sameinað áhorfi um vefstreymi, en til eru vefstreymissíður sem veita aðgang að ólöglegum beinum útsendingum frá íþróttaviðburðum. Hér má greina áhugavert mynstur, en þó er með engu móti hægt að nota þessar kannanir til að tengja þessar niðurstöður, hverja úr sinni áttinni, saman í orsakasamhengi.

(798) Þá sýna kannanirnar allar þrjár að áhorf um myndlykil er mikilvægur valkostur, sérstaklega fyrir eldri neytendur. Þá má einnig sjá það úr könnunum FST og Sýnar að þeir neytendur sem eru viðskiptavinir innlendra efnisveitna eru um leið að nota myndlykil frá dreifikerfi viðkomandi fjarskiptafyrirtækis í umtalsverðum mæli.

(799) FST er ósammála þeirri athugasemd Sýnar að spurning um vandkvæði vegna hugsanlegrar niðurfellingar þjónustu um myndlykla væri mögulega leiðandi og ofmeti þau vandkvæði sem spurningin snýr að. Spurningin hefur skýran tilgang um að greina hvort neytendur myndu upplifa vandkvæði við slíka breytingu og er skýrt orðuð. Niðurstaðan er að tæplega 63% hlutar neytenda sjá engin eða lítil vandkvæði við það, ríflega 20% telur það myndi valda heimilinu miklum eða nokkrum vandkvæðum og nærri 16% svara hvorki né. Þá sýnir greining svara að það er marktækur munur á þessum svörum eftir aldri og myndlyknanotkun á þann veg að eldri fólk og viðskiptavinir sem nota myndlykla hafa meiri áhyggjur af slíkri þróun en aðrir hópar.

10.4.7. Framkvæmd Símans á dreifingu sjónvarpsefni með OTT lausn

(800) Sýn vísar til þess að nýlegur samningur Símans við efnisveituna HBO, þar sem efnið sé aðgengilegt í gegnum HBO Max appið, sýni fram á það að OTT dreifilausn sé jafngild dreifingu yfir IPTV kerfi.

Afstaða FST

(801) FST getur ekki tekið undir að sú staðreynd að Síminn hafi samið við HBO um að streymisveita þeirra, HBO Max, fylgi með sem kaupbætir til þeirra viðskiptavina Símans sem kaupa áskrift að Sjónvarpi Símans Premium, sýni fram á að OTT lausn sé jafngild dreifingu um myndlykil yfir IPTV kerfi.

(802) Almennt má segja það um kaupbæti á neytendamarkaði að ekki er víst að einhver slíkur kaupbætir sem fram er boðinn henti hverjum einasta viðskiptavini. Sömuleiðis má alltaf gera ráð fyrir að sumir viðskiptavinir geti ekki nýtt sér þann kaupbæti yfir höfuð. Fyrirtæki sem býður þannig kaupbæti er sömuleiðis ekki skylt að búa svo um hnútana að allir sem rétt eigi á kaupbætinum samkvæmt skilmálum eða tilboði geti nýtt sér hann. T.d. er sú staða uppi á þessari stundu að smáforrit HBO Max er ekki til fyrir Samsung snjallsjónvörp og þeir viðskiptavinir sem nota slík tæki eiga því ekki kost á að nýta sér þennan kaupbæti. Því er



ekki hægt að fullyrða, eins og Sýn gerir, að það að Síminn veiti þennan kaupbæti af OTT efnisveitu, sanni að OTT dreifing sé jafngild dreifingu um IPTV kerfi.

10.4.8. Sjónarmið aðila um verðlagningu

(803) Það voru skiptar skoðanir milli aðila um hvaða aðferðaræði skyldi beita við útreikning og ákvörðun um endurgjald fyrir flutningsrétt á læstum áskriftarrásum Sýnar. Nálgun Símans miðaðist við að reyna einangra smásöluverð fyrir áskriftirnar eins og um stakar vörur væri að ræða í vöruframboði Sýnar, en ekki sem hluti af stærri áskriftarpökkum.

(804) Sýn taldi aftur á móti að slík aðferðarfræði ætti sér ekki stoð í 47. gr. fjölmiðlalaga. Í því sambandi benti Sýn á að bjóða fram sjónvarpsefni sem hluta af vöruvöndli (e. bundle) væri lögleg ráðstöfun sem byggði viðskiptalegum forsendum og í samræmi við alþjóðlega þróun. Ekki væri um að ræða tilraun til sniðgöngu á flutningsréttar. Aðferðarfræði kostnaðargreiningar þyrfti að taka mið af þessu.

Afstaða FST

(805) FST er sammála Sýn um að vöruvöndlun sé almennt ekki bönnuð, nema mögulega þegar um er að ræða markaðsráðandi aðila á tilteknum markaði. Slíkt getur kallað á íhlutun Samkeppniseftirlitsins. Þekkt mótvægisáðgerð við mögulega skaðlegum áhrifum vöruvöndlunar á samkeppni, af hálfu markaðsráðandi aðila, er að leggja á hann kvaðir um að bjóða þjónustur innan vönduls fram sem stakar vörur og verðleggja þær samkvæmt því. FST telur sig ekki hafa heimild til þess á grundvelli 47. gr. fjölmiðlalaga að brjóta upp vöruvöndla á smásölustigi og þvinga fjölmiðlaveitu að bjóða tiltekið sjónvarpsefni sem stakar vörur, enda ekki heldur gert ráð fyrir að því stofnunin leggi mat á það hvort um sé að ræða markaðsráðandi aðila, en það er almennt forsenda þess á sviði samkeppnisréttar að lagðar eru kvaðir á aðila sem takmarka vöruvöndla.

(806) Í ljósi þess að FST hefur í kafla 10.3 fjallað ítarlega um kostnaðargreiningaraðferðir, gert grein fyrir sjónarmiðum aðila í þeim efnum og að lokum tekið ákvörðun um val á kostnaðargreiningaraðferð, þykir ekki vera efni til að fjalla frekar um mismunandi sjónarmið aðila um kostnaðargreiningaraðferðir. Þrátt fyrir að FST telji sig ekki geta hlutast til um vöruvöndla Sýnar á smásölustigi er stofnunin ósammála því að „retail-minus“ leiðin í 3. mgr. 47. gr. fjölmiðlalaga sé ófær í þessu máli eins og Sýn heldur fram. Að mati FST ætti að vera hægt að finna út „ímyndað“ smásöluverð á vöndlum Sýnar án efnisveitunnar SÝN+ til notkunar til að finna út heildsöluverð fyrir það efni sem sætir flutningsrétti, þ.e. hinar línulegu sjónvarpsútsendingar. Að mati FST kemur til greina að beita þeirri aðferð ef ekki reynist unnt að framkvæma kostnaðargreiningu með þeirri aðferð sem FST hyggst fara í, en slík kostnaðargreining kallar á mikla samvinnu Sýnar og FST og að fullnægjandi gögn séu tiltæk í rekstri Sýnar.

10.4.9. Athugasemdir við álitsumleitan FST og álit Fjölmiðlanefndar

(807) Sýn óskaði eftir aðgangi að lögbundinni álitsumleitan FST til Fjölmiðlanefndar, dags. 11. ágúst 2025, um ágreiningsefni þessa máls, sbr. tölvupósta félagsins dags. 11., 12., 14., 22. og 26. ágúst og 3. september sl. Í ljósi þess að málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga virtust



hvorki gera ráð fyrir andmælarétti málsaðila um tilefni álitsumleitarar né um efni hennar og framsetningu var aðgangurinn að álitsumleitaninni ekki veittur strax. Þann 8. september sl. fékk FST afhenta álitssgerð frá Lagastofnun Háskóla Íslands sem var á þann veg að burtséð frá framangreindu ætti Sýn rétt til aðgangs að málgagninu, samkvæmt ósk þar um, á grundvelli 15. gr. stjórnslulaga. Eftir að álitssgerð Lagastofnunar Háskóla Íslands lá fyrir var báðum málsaðilum sent eintak af álitssumleitan FST til Fjölmíðlanefndar og af álit Lagastofnunar Háskóla Íslands, sbr. tölvupóst dags. 8. september 2025. Einungis Sýn kaus að gera athugasemdir við efni álitssumleitarinnar, sbr. hér að framan.

(808) Síðan skiluðu báðir málsaðilar athugasemdum við efni álitss Fjölmíðlanefndar. Í næstu köflum verður svarað athugasemdum um álit Fjölmíðlanefndar, sem fyrr hafa verið rakin, eftir því sem þörf er talin á.

10.4.10. Athugasemdir Sýnar við álitssbeiðni FST til Fjölmíðlanefndar

(809) Sýn gerði athugasemdir við álitssumleitan FST til Fjölmíðlanefndar, sbr. erindi dags. 24. september sl. Taldi félagið að tiltekna spurningar FST færu út fyrir sérþekkingu Fjölmíðlanefndar og þeirrar verkaskiptingar sem fjölmíðlalög marka stofnunum tveimur. Nánar til tekið var um að ræða spurningar nr. 1., 6. og 7. Sjá nánar kafla 7.3. um efni spurninganna í heild sinni.

Afstaða FST

(810) FST telur að fjölmíðlalög kveði ekki á um bindandi verkaskiptingu milli FST og Fjölmíðlanefndar þegar kemur að mati á álitamálum sem tengjast flutningsreglum laganna, enda geta sum slík atriði verið samofin hvert öðru, þ.e. varði hvort tveggja eðli og innihald sjónvarpsefnis og undirliggjandi fjarskiptatækni til flutnings á efni. Þetta sjónarmið kemur m.a. fram í framangreindri álitssgerð Lagastofnunar Háskóla Íslands, dags. 8. september 2025, en þar segir eftirfarandi:

„Þannig er það öðrum þræði tilgangur ákvæðisins að tryggja að mál verði betur upplýst hvað varðar þau sérfræðilegu atriði sem falla einkum undir hlutverk og sérþekkingu Fjölmíðlanefndar, sbr. 10. gr. stjórnslulaga. Á hinn bóginn kann að vera örðugt í þessu samhengi að draga nákvæm og skýr skil á milli sérfræðilegra atriða á verksviði hvors stjórnvalds um sig, enda virðast atriði er varða sjónvarpsútsendingar og fjarskiptanet geta fléttast saman að ýmsu leyti við beitingu flutningsreglna VII. kafla laga nr. 38/2011, svo sem inntak kaflans og lögskýringargögn bera með sér. Að endingu kemur það í hlut Fjarskiptastofu að meta með forsvaranlegum hætti hvaða vægi beri að ljá álit Fjölmíðlanefndar í einstökum atriðum við endanlega afgreiðslu málsins, þar á meðal í ljósi fyrrgreinds tilgangs sem býr að baki lögbundinni álitssumleitan samkvæmt 2. mgr. 46. gr. laga nr. 38/2011.“ [undirstrikun FST]

(811) FST tekur undir tilvitnað sjónarmið Lagastofnunar Háskóla Íslands og telur að þær skýringar sem fram koma í greinargerð lagafrumvarpsins um 2. mgr. 46. gr. fjölmíðlalaga vera til marks um að verið sé að útskýra ástæður þess að mæla fyrir um lögbundna álitssumleitan,



fremur en að kveða á um bindandi verkaskiptingu milli stjórnvalda í því sambandi, enda hefði slík takmarkandi skilyrðing þurft að koma fram í orðalagi lagatextans.

(812) Hvað varðar þær spurningar sem Sýn telur að Fjölmiðlanefnd ætti ekki að svara eða geti ekki svarað að þá verður ekki annað séð en að Fjölmiðlanefnd færi fyrir því sannfærandi rök að það sé á valdi nefndarinnar að svara spurningu nr. 1. Vísar Fjölmiðlanefnd til þess að henni sé skylt að láta gera úttekt á aðgengi almennings að sjónvarpsútsendingum í samræmi við 7. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga. Enn fremur til skýrslu sem nefndin lét vinna fyrir sig um þetta og birt var í mars 2023, þar sem ítarlega var fjallað um stöðu og þróun sjónvarpsútsendinga á Íslandi. FST fær ekki betur séð en að efni spurningar 1 varði einmitt þetta lögbundna hlutverk Fjölmiðlanefndar. Með tilliti til þessa er ekki unnt að fallast á sjónarmið Sýnar hvaða varðar þessa spurningu í álitsbeiðninni.

(813) Hvað varðar spurningar nr. 6 og 7 í álitsbeiðni FST að þá kýs Fjölmiðlanefnd að svara þeim ekki efnislega með vísan til forsendna sem tengjast sjónarmiðum Sýnar um svið sérþekkingar nefndarinnar. Er því óþarft að fjalla frekar um sjónarmið Sýnar sem snúa að þessum spurningum álitsbeiðninnar.

10.4.11. Athugasemdir Sýnar við álit Fjölmiðlanefndar

(814) Í eftirfarandi undirköflum er tilteknum athugasemdum Sýnar við álit Fjölmiðlanefndar svarað. Geta skal þess að hver kafli getur tekið til nokkurra athugasemda sem FST metur að séu efnislega samkynja eða sé rökrétt að sameina.

10.4.11.1. Fjölmiðlanefnd fari út fyrir valdmörk sín

(815) Sömu sjónarmið komu fram í athugasemdum Sýnar við álit Fjölmiðlanefndar og höfðu verið lögð fram um álitsbeiðni FST varðandi það að nefndin hafi farið út fyrir valdmörk sín varðandi tiltekna þætti álitsins.

Afstaða FST

(816) FST vísar til fyrri svara sinna um þetta sjónarmið Sýnar kafa 10.4.10 hér að framan. Almenna reglan er sú að hvert og eitt stjórnvald afmarkar eigin valdmörk sem sætir mögulegri endurskoðun á æðra stjórnsýslustigi eða fyrir dómstólum. Það er ekki á færi stjórnvalds að afmarka valdsvið hliðstæðs stjórnvalds. Að þessu sögðu telur FST rétt að leggja álit Fjölmiðlanefndar til grundvallar í heild sinni án takmarkana sem leitt geta af meintri valdþurrð sem er ekki á færi að FST að meta.

10.4.11.2. Litið sé framhjá vilja löggjafans um vinsælt efni

(817) Sýn telur að flutningsréttur samkvæmt 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga sé bundinn við vinsælt efni. Í athugasemdum sínum vitnar félagið í tiltekna setningu í skýringum við ákvæðið sem er að finna í greinargerð lagafrumvarpsins til stuðnings þessu sjónarmiði.

Afstaða FST

(818) Sá texti sem Sýn vitnar til er vissulega að finna í skýringum lagafrumvarpsins. Hins vegar dregur Sýn ekki rétta ályktun um þýðingu hans. Í því samhengi sem textinn er skrifaður



eru frumvarpshöfundar að útskýra hvers vegna flutningsrétturinn náí einnig til stakra dagskrárliða, en ekki eingöngu til sjónvarpsdagskrár í heild. Í dæmaskyni nefna þeir að um geti verið að ræða vinsæla viðburði eins og íþróttir. Með því er ekki verið að segja að flutningsrétturinn takmarkist við slíkt sjónvarpsefni.

10.4.11.3. Ályktanir Sýnar út frá neytendakönnunum o.fl.

(819) Sýn telur að neytendakannanir leiði það í ljós með afgerandi hætti að móttaka sjónvarpsefnis í gegnum OTT lausn sé útbreidd, betri og einfaldari. Þótt hlutfall slíkrar notkunar sé lægra hjá eldri aldurshópum og að þeir noti myndlykla í ríkara mæli að þá sé þessi tæknibreyting óafturkræf og á endanum verði notendur að laga sig að nýrri tækni, t.d. eins og að tileinka sér notkun rafrænna skilríkja.

Afstaða FST

(820) FST gerir grein fyrir túlkun sinni á þeim neytendakönnunum sem hafa komið til skoðunar í þessu máli í kafla 10.4.6 hér að framan. Það má bæta því við að ályktanir Sýnar kunna að vera réttar. Það breytir þó ekki því að stórir hópar notenda myndu kjósa að vera áfram með myndlykil, en væri það ekki kleift nema að skipta um þjónustuveitenda. Í álit Fjölmíðlanefndar er lögð áhersla á þetta, þ.e. að þótt að OTT móttaka sjónvarpsefnis kunni að vera framtíðin að þá séum við sem neytendasamfélag ekki komin á þann stað ennþá. FST tekur undir það mat nefndarinnar. Því er ekki hægt að fallast á það sjónarmið Sýnar að markmið fjölmíðlalaga, sem flutningsréttur á að tryggja, hafi þegar verið náð.

(821) Þessu til viðbótar er ekki hægt að líkja þessari tækniumbreytingu við hraða og mikla útbreiðslu á notkun rafrænna skilríkja. Í því tilfelli má segja að almenningur hafi í reynd verið þvingaður til þess að tileinka sér þá tækni þar sem ýmiss mikilvæg samskipti borgarans við hið opinbera voru eingöngu eða að mestu leyti í boði samkvæmt innskráningu með rafrænum skilríkjum. Flutningsreglur fjölmíðlalaga koma í veg fyrir að fjölmíðlaveita þvingi fram slíka tæknibreytingu hjá notendum annarra fjarskiptafyrirtækja en ekki hjá viðskiptavinum eigin fjarskiptafyrirtækis. Hefði Sýn eingöngu boðið þetta efni fram í gegnum OTT lausn, einnig gagnvart eigin viðskiptavinum fjarskiptahluta félagsins, hefði þessi röksemdafærsla mögulega getað gengið upp.

10.4.12. Athugasemdir Símans við álit Fjölmíðlanefndar

(822) Síminn tekur í grundvallaratriðum undir efnisleg sjónarmið sem fram koma í álit Fjölmíðlanefndar.

Afstaða FST

(823) FST telur ekki vera tilefni til að bregðast við athugasemdum Símans sérstaklega.

10.4.13. Athugasemdir Sýnar við álit Samkeppniseftirlitsins

(824) Sýn gerir athugasemdir við að hafa fengið of skamman frest til að tjá sig um álit SE. Álitnið hafi aftur á móti takmarkað viðbótargildi við úrlausn málsins, nema hvað varðar lokamálsgreinar þess varðandi sterka stöðu Símans sem félagið telur að FST hefði átt að leggja til grundvallar í máli um kröfu Símans um bráðabirgðaákvörðun.



Afstaða FST

(825) Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. stjórnslulaga er stjórnvaldi heimilt að setja málsaðila ákveðinn frest til þess að kynna sér gögn máls og tjá sig um það. Í skýringum við ákvæðið í frumvarpi til fyrrnefndra laga segir að haga verði þeim fresti eftir aðstæðum, en almennt beri að hafa frestinn stuttan á grundvelli reglunnar um málshraða og skilvirkni stjórnvalda, sbr. 9. gr. laganna. Þótt gögn þessa ágreiningsmáls séu ítarleg og yfirgripsmikil að þá var þetta tiltekna gagn málsins ekki umfangsmikið og fjallaði að miklu leyti um meðferð málsins fram til þess tíma sem álitíð var lagt fram. Það sem réði þó mestu um að FST taldi þörf á að stytta svarfrestinn töluvert umfram það sem almennt tíðkast er að stofnunin er sjálf á tímabrest til að ljúka þessu máli eða til 1. desember nk. Í því sambandi verður að hafa í huga að stofnunin á ennþá eftir að ljúka efnisniðurstöðu í hinum þætti málsins, þ.e. um flutningsrétt Símans á dagskrá SÝN í opinni dagskrá. Þá tekur við ákvörðunartaka um heildsöluverð fyrir flutningsréttinn. Þótt frestur um þann þátt málsins sé til 1. febrúar 2026 að þá kennir reynsla FST að slíkt mál geti verið vandasöm og tímafrek. Því hafi verið óhjákvæmilegt að stytta svarfrest málsaðila með þeim hætti sem gert var. Auk þess var álit SE fremur stutt. Þá segir Sýn að álitíð bæti ekki miklu við nema hvað eitt atriði varðar. Er því vandséð að Sýn hefði þurft lengri tíma til að tjá sig um umrætt álit.

(826) Að því er varðar megin athugasemdir Sýnar um að túlka beri 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga á grundvelli sjónarmiða, sem eiga við um mat á markaðsráðandi stöðu aðila og um meinta undirverðlagningu slíks aðila, að þá verður að taka tillit til orðalags þess ákvæðis sem niðurstaða þess stjórnslumáls sem hér er til umfjöllunar byggir á, ásamt þeim markmiðum og verndarhagsmunum sem því er ætlað að tryggja, sem skýrar leiðbeiningar eru um í frumvarpi til fjölmiðlalaga. Flutningsréttarreglur fjölmiðlalaga mæla fyrir um svo kallaðar samhverfar kvaðir (e. symmetric) sem eftirlitsstjórnvald er heimilt að leggja á fjölmiðlaveitur. Það þýðir að kvaðir samkvæmt lögum verða lagðar á aðila óháð markaðsstyrk hans, þó samkeppnissjónarmið komi til skoðunar með almennum hætti við mat á því hvort slíkar beiðnir séu eðlilegar og sanngjarnar. Sýn skautar framhjá þeirri sterku stöðu og jafnvel einokunarstöðu sem félagið yrði í varðandi flutning á umræddu sjónvarpsefni og á heildsölu- og smásöluörkuðum fyrir umrætt sjónvarpsefni, auk efniskaupamarkaða fyrir umrætt efni.

(827) Það hefði verið í meira lagi óeðlilegt að FST færi við lagatúlkun sína að leggja til grundvallar lögskýringarsjónarmið sem gilda þegar lagt er mat á það hvort tiltekin viðskipti eða annars konar löggerningur væri til þess fallinn að viðhalda eða efla markaðsráðandi stöðu aðila. Enginn lagagrundvöllur er fyrir FST að beita slíkum sjónarmiðmiðum í lögskýringum og stjórnsluframkvæmd, nema við framkvæmd markaðsgreininga, en í því tilviki byggir það á sérstökum lagagrundvelli í fjarskiptalögum. Það verkefni sem Sýn telur að FST eigi að inna af hendi í máli þessu er í verkahring SE, þ.e. að ákvarða hvort tiltekinn aðili sé í markaðsráðandi stöðu á tilteknum örkuðum að undangengnum ítarlegum, tímafrekum og oft á tíðum flóknum markaðsrannsóknum.



(828) Þá er FST ekki sammála Sýn hvað varðar vægi umræddrar áréttingar SE, um sterka stöðu Símans, við úrlausn málsins. Aðeins fyrr í niðurlagskafla álitsins tekur SE það fram berum orðum að það sé sammála mati FST, sbr. eftirfarandi orðalag:

„Jafnframt er Samkeppniseftirlitið sammála þeim skilningi á tilgangi ákvæða fjölmiðlalaga um flutningsrétt sem lagður er til grundvallar í bráðabirgðaákvörðun FST. Er Samkeppniseftirlitið einnig sammála því mati FST, sem liggur til grundvallar bráðabirgðaákvörðuninni, að það sjónvarpsefni sem felst í útsendingu Enska boltans, sé mikilvægt í samkeppnislegu tilliti.“

(829) Það er því ekki rétt ályktun hjá Sýn að í áréttingu SE felist leiðbeining til FST um að byggja lögskýringu sína í máli þessu á grundvallarsjónarmiðum samkeppnisréttar. Að mati FST er tilgangur áréttingarinnar fyrst og fremst að minna Símann á skyldur sínar fái félagið umræddan flutningsrétt. Meint undirverðlagning Símans er hins vegar ekki til úrlausnar í máli þessu, sbr. kafla 10.4.15.2.

(830) Hvað varðar þær kröfur sem Sýn leggur fram í lok athugasemda sinna við álit SE, að þá er það niðurstaða þessa máls að samþykkja kröfu Símans um flutningsrétt á læstum áskriftarleiðum Sýnar. Af forsendum og rökstuðningi fyrir þeirri niðurstöðu felst að kröfum Sýnar er hafnað.

10.4.14. Athugasemdir Símans við álit Samkeppniseftirlitsins

(831) Athugasemdir Símans lúta fyrst og fremst að meintri sterkri stöðu Símans á mörkuðum fyrir dreifingu og sölu sjónvarpsefnis, samhliða sterkri stöðu á fjarskiptamarkaði, í tengslum við verðlagningu á sjónvarpsþjónustu félagsins.

Afstaða FST

(832) Í ljósi afstöðu FST sem fram kemur í undirkafla 10.4.15.2 þykir stofnuninni ekki vera tilefni til að bregðast sérstaklega við athugasemdum Símans varðandi framangreint.

10.4.15. Aðrar athugasemdir aðila sem eru minniháttar eða málinu óviðkomandi

(833) Í þessum kafla verður svarað sjónarmiðum og/eða athugasemdum málsaðila, sem FST telur vera minniháttar, þ.e. að þær geti ekki ráðið niðurstöðu máls, eða verið óviðkomandi ágreiningsefni málsins. Slíkar athugasemdir geta engu að síður, að áliti FST, gefið stofnuninni tilefni til að bregðast við.

10.4.15.1. Tilvísun FST til niðurstöðu OFCOM í SKY Sport málinu

(834) Sýn telur að umfjöllun FST í bráðabirgðaákvörðuninni um fordæmi OFCOM frá 2015, þar sem flutningsréttarkvöð á SKY Sport hafði verið felld niður, fela í sér ályktun stofnunarinnar um að Sýn hefði gerst sek um sölusynjun í samkeppnisréttarlegum skilningi.

Afstaða FST

(835) Í athugasemdum sínum frá 23. júlí 2025 vísaði Sýn til fordæmis frá 2015 um afléttingu á flutningsréttarkvöð sem OFCOM hafði lagt á SKY Sport nokkrum árum áður. Hafi sú



aflétting verið til komin vegna þess að sjónvarpsdreifing með OTT lausn væri, að mati OFCOM, orðin útbreidd og aðgengileg notendum.

(836) Við nánari skoðun FST á þessari málsástæðu Sýnar kom í ljós að afléttingin átti sér fyrst og fremst aðrar skýringar sem FST tilgreindi í bráðabirgðaákvörðuninni. Í *fyrsta lagi* höfðu markaðsaðstæður breyst, sérstaklega þar sem BT og aðrir keppinautar hefðu orðið sér úti um vinsælt íþróttæfni. Í *öðru lagi* hafði SKY farið að veita heildsöluaðgang að efni sínu á viðskiptalegum grundvelli. Í *þriðja lagi* voru ekki lengur merki um útilokunaráhrif, þ.e. OFCOM sá ekki að SKY væri að beita sölusynjunum eða verðþrýstingi í heildsölusamningum sínum við áhugasama aðila. Taldi FST að þessar aðstæður ættu ekki við í því máli sem hér um ræðir.

(837) Með þessu var FST eingöngu að gera grein fyrir réttum ástæðum fyrir afléttingu OFCOM á flutningsréttarkvöð SKY Sport, en ekki að kveða upp úr um sölusynjun af hálfu Sýnar, enda er það ekki á færi stofnunarinnar að gera það. Því til viðbótar er rétt að taka fram að slíkt skilyrði á sviði samkeppnisréttar þarf ekki að vera uppfyllt til þess að hægt sé að beita flutningsreglum íslenskra fjölmiðlalaða.

10.4.15.2. Meint misbeiting Símans á flutningsrétti

(838) Sýn fullyrðir að framboð Símans á áskriftarleiðum og verðlagning á þeim feli í sér undirverðlagningu. Þessi skaðlega undirverðlagning sé til þess fallin að útiloka Sýn og, eftir atvikum, aðra jafn skilvirka keppinauta, frá samkeppni og valda samkeppni á markaði stórkostlegum skaða.

Afstaða FST

(839) FST tekur enga afstöðu til meintrar ólögmætrar undirverðlagningar Símans á línulegu sjónvarpsefni í áskriftarpökkum Sýnar í máli þessu, en það er á verksviði SE að leysa úr slíkum kvörtunarmálum. Hins vegar getur FST ályktað, ef um ólögmæta undirverðlagningu sé að ræða af hálfu Símans, að þá væri það sjálfstætt brot á samkeppnislögum sem gæti varðað viðeigandi viðurlögum, sé Síminn metinn í markaðsráðandi stöðu á viðeigandi smásöllumörkuðum. Slíkt brot yrði hins vegar ekki talið vera misbeiting á flutningsrétti sem myndi fyrirgera þeim rétti, enda engin stoð í lögum um að þess háttar brot gæti haft í för með sér slíkar afleiðingar. Tenging meints brots um ólögmæta undirverðlagningu við lagaskilyrði fjölmiðlalaða um eðlilega og sanngjarna flutningsbeiðni verður að telja langsóttá.

10.4.15.3. Meginreglan um að hið meira feli í sér hið minna

(840) Sýn segir að hafna beri flutningsréttarbeiðni Símans þar sem hún teljist hvorki eðlileg né sanngjörn þar sem líta beri til meginreglunnar um að hið meira feli í sér hið minna. Sá aðgangur sem Sýn hafi boðið Símanum sé mun víðtækari, hvað varðar sjónvarpsefni og leiðir til móttöku óháð undirliggjandi netum, heldur en að Síminn óski eftir.

Afstaða FST

(841) Þótt framangreind staðhæfing Sýnar kunni að vera rétt er ekki hægt að horfa framhjá því að sá aðgangur sem Sýn hefur boðið er ekki sá aðgangur sem Síminn hefur óskað eftir.



Ákvæði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga gerir ekki ráð fyrir að ein tæknileg leið til sjónvarpsdreifingar geti tæmt flutningsrétt samkvæmt tilteknum öðrum tæknilegum leiðum. Þetta veltur allt á því að flutningsréttarbeiðnin sé eðlileg og sanngjörn og í samræmi við markmið og tilgang laganna. Um það hefur ítarlega verið fjallað í kafla 10.2. hér að framan.

10.4.15.4. Túlkun á forsendum samrunaeftirlits og sáttar Sýnar við Samkeppniseftirlitið

(842) Báðir málsaðilar gera athugasemdir sem lúta að skilyrðum sem voru sett fyrir samruna Sýnar og 365 miðla, sbr. *ákvörðun SE nr. 47/2017*. Síminn heldur því fram að grundvallarskilyrði samrunans hefði verið að tryggja aðgang að efni Sýnar um dreifikerfi á borð við IPTV kerfi Símans. Sýn bendir aftur á móti á að ákvæðinu hafi verið ætlað nýjum aðilum á markaði, sem Síminn sé augljóslega ekki.

Afstaða FST

(843) Framangreind sjónarmið aðila varðar túlkun á kvöðum sem lagðar eru á samrunaaðila samkvæmt ákvörðun SE. Það er ekki á forræði FST að skera úr um ágreining um túlkun á skilyrðum sem SE hefur mælt fyrir um. Þótt umræddar kvaðir sem SE mælti fyrir um í *ákvörðun sinni nr. 42/2017*, hafi komið til umfjöllunar í kafla 10.2.8. koma skiptar skoðanir aðila um túlkun þeirra ekki til frekari skoðunar í máli þessu. Hins vegar bendir Sýn ekki á að í þessari ákvörðun kom ýmislegt annað fram sem styður ekki málsstað félagsins, eins og ítarleg grein er gerð fyrir í kafla 10.2.8 hér að framan.

10.4.15.5 Umfjöllun um sjónvarpsdreifikerfi

(844) Sýn segir að það sé grundvallaratriði að réttur Símans nái ekki lengra en svo að geta krafist þess að fá að flytja „*sjónvarpsútsendingar á stafrænu fjarskiptaneti sínu*.“ Dreifing um app teljist jafngild hefðbundinni IPTV dreifingu, þar sem stafræna internetþjónusta Símans þjónar sem „*sjónvarpsdreifikerfi*“ og telst „*stafrænt fjarskiptanet*“. Þá sé app Sýnar ekki dreifikerfi eða hluti fjarskiptanets, þar sem dreifing sjónvarpsmerkja fari í gegnum hið opna internet og ferðist yfir fjölda fjarskiptaneta. Þeir sem noti app Sýnar noti því ekki endilega dreifikerfi Sýnar. Því séu viðskiptavinir ekki útilokaðir í neinum skilningi.

Afstaða FST

(845) FST hafnar því að það tæmi flutningsrétt Símans að viðskiptavinir Símans gætu notað app Sýnar og að umferð færi þá um stafræna internetþjónustu Símans. Síminn er að óska eftir flutningsrétti á umræddu sjónvarpsefni til að dreifa um eigið IPTV kerfi, sem uppfyllir kröfu 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga um að vera „*stafrænt fjarskiptanet*“.

10.4.15.6 Meint brot á meginreglunni um tæknihlutleysi

(846) Sýn heldur því fram að bráðabirgðaákvörðun FST hafi brotið gegn meginreglunni um tæknihlutleysi í d-lið 6. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu, þar sem hún hygglir einni tækni (IPTV) umfram aðra (OTT).

Afstaða FST

(847) FST hafnar því alfarið að sú niðurstaða að fallast á að það að flutningsréttarbeiðni Símans sé eðlileg og sanngjörn brjóti í bága við umrætt ákvæði um tæknihlutleysi eða feli í



sér að verið sé að hygla dreifingu sjónvarpsefnið um IPTV umfram OTT. Báðar leiðir hafa verið notaðar í fjöldamörg ár og verða það áfram, burtséð frá þessari ákvörðun, sem aðeins er að festa í sessi áralanga framkvæmd milli þessara aðila. FST er alls ekki að gera upp á milli þessara leiða heldur telur þvert á móti mikilvægt að neytendum standi þær báðar til boða áfram eins og verið hefur um árabil.

10.5. Samandregin niðurstaða

(848) Megin úrlausnarefni þessa máls er að leggja mat á það hvort flutningsréttarbeiðni Símans, hvað varðar flutning á tilteknum íþróttasjónvarpsútsendingum Sýnar, teljist *eðlileg* og *sanngjörn* í skilningi 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011. Ákvæðið felur í sér matskennda réttarreglu. Þegar stjórnvöld beita matskenndum heimildum, þar sem þeim hefur verið falið stjórnsýslulegt mat, eiga þau í samræmi við vilja löggjafans að fylla viðkomandi matskennt ákvæði með sjónarmiðum sem eru til þess fallin að ná fram markmiðum viðkomandi ákvæðis. Beitir FST því textaskýringu á framangreindu ákvæði að teknu tilliti til markmiða þeirra er að baki því liggja, eins og þeim er skilmerkilega lýst í athugasemdum með frumvarpi því er varð að umræddum fjölmiðlalögum.

(849) Að ofangreindu virtu skipta markmið umrædds flutningsréttarákvæðis mestu máli við skýringu og fyllingu þeirra matskenndu skilyrða sem þar koma fram, þ.e. við mat á því hvort beiðni teljist *eðlileg* og *sanngjörn*. Megin markmið umrædds flutningsréttarákvæðis er að stuðla að valfrelsi neytenda við val á efnisveitum og dreifinetum og að standa vörð um samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamörkuðum. Því er ljóst að verndarandlagið vísar til almannahagsmuna á kostnað hagsmuna einstakra fjölmiðlaveitna og ekki síst fyrirtækjasamstæðna sem starfrækja bæði fjarskipta- og sjónvarpsrekstur.

(850) Markmiðin eiga að koma í veg fyrir að það ástand skapist að notendur standi frammi fyrir því að við val á efnisveitu eða fjarskiptafyrirtæki takmarkist aðgangur þeirra að myndefni. Mikilvægt er að aðgengi neytenda að sjónvarpsefni sé ekki bundið við dreifinet frá tilteknum aðila og nauðsynlegt þótti að neytendur gætu valið þær efnis- og dreifiveitur sem þeir kjósa, óháð efninu. Fram kom í frumvarpsathugasemdum að slík löggjöf myndi auka val neytenda og draga úr áhrifum lóðréttis eignarhalds á efnis- og dreifiveitum og þannig væri komið í veg fyrir að aðilar í þeirri stöðu gætu bundið aðgang að efninu við ákveðin fjarskiptanet, en reynslan sýndi að hvati væri til slíkrar hegðunar hér á landi.

(851) Við þetta mat taldi FST einnig mikilvægt að líta til jafnræðisreglu þeirrar sem fram kemur í 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga. Þar kemur fram að fjölmiðlaveita skuli gæta jafnræðis hvað slíkan flutning varðar gagnvart sjálfri sér og tengdu fjarskiptafyrirtæki annars vegar og hins vegar gagnvart ótengdu fjarskiptafyrirtæki sem óskar eftir flutningi á tilteknum sjónvarpsútsendingum. Þar sem Sýn dreifir og hyggst áfram dreifa umræddu efni á eigin IPTV kerfi (og sjónvarpsapp félagsins), en útiloka dreifingu um slíkt kerfi Símans (sem og um sjónvarpsapp Símans), fæli það að mati FST í sér brot gegn umræddri jafnræðisreglu. Þá telur FST málefnalegt og í raun mikilvægt að líta til þessa atriðis, að teknu tilliti til skýrra markmiða með flutningsréttarreglu fjölmiðlalaga, við mat á því hvort flutningsréttarbeiðni Símans teljist *eðlileg* og *sanngjörn*. Telur FST að mismunun þessi sé lóð á vogarskálar þess að beiðnin uppfylli umrædd skilyrði.



(852) Það er niðurstaða FST að þrátt fyrir að OTT lausnir við myndmiðlun séu komnar fram úr IPTV hvað fjölda varðar sé ekkert sem bendi til annars en að IPTV kerfi verði áfram mikilvægur valmöguleiki fyrir notendur hér á landi á næstu árum, sérstaklega fyrir eldri aldurshópa og fólk í viðkvæmri stöðu. Þó að IPTV áskriftum hafi smám saman farið fækkandi frá því að þær náðu hámarki eru þær ennþá tæplega 72 þúsund sem þýðir að annað hvert heimili landsins er með slíka áskrift. T.a.m. hafi fækkun slíkra áskrifta aðeins verið 2% á fyrri árhelmingi þessa árs, en þá lækkun megi alla rekja til fækkunar hjá Símanum á meðan slíkum áskriftum fækkaði nánast ekkert hjá Sýn. Nýlegar neytendakannanir sýna að um og yfir 40% svarenda segjast nota IPTV sem sína helstu leið til sjónvarpsáhorfs. Ennfremur að eldri kynslóðir eigi erfiðara en þær yngri með að tileinka sér tækninýjungar.

(853) Að mati FST mun IPTV áskriftum halda áfram að fækka á næstu árum en að það muni væntanlega gerast fremur hægt. Að mati FST mun slík leið til sjónvarpsáhorfs áfram vera mikilvæg, sérstaklega fyrir tiltekna þjóðfélags hópa, þegar horft er til næstu 5 ára eða svo. Erfiðara er að spá lengra fram í tímann. Reynslan sýnir að útfösun eldri fjarskiptatækni taki almennt langan tíma. Að mati FST getur verið um talsvert fjölmennan hóp notenda að ræða sem myndu gera ráðstafanir til að geta haldið áfram að nota myndlykil ef lokað yrði á slíka dreifingu hjá Símanum. Það getur síðan haft miklar fjárhagslegar afleiðingar fyrir Símann, þar sem um vinsælt sjónvarpsefni er að ræða. Umræddir notendur þyrftu þá að færa sig frá Símanum til Sýnar og stór hluti þeirra myndi þá eflaust færa allan pakkann, þ.m.t. fjarskiptin, í leiðinni.

(854) Undir þetta mat FST tók Fjölmiðlanefnd í áliti sínu. Þar kom fram að ekki væri ennþá hægt að segja að sjónvarpsdreifing um OTT væri orðin jafngild IPTV sjónvarpsdreifingu í öllum aldurshópum. Líkt og neytendakannanir sýndu væru margir hópar í samfélaginu ennþá aðallega að nýta IPTV þjónustu. Ekkert benti því til þess að IPTV kerfi yrðu ekki áfram valmöguleiki fyrir notendur á næstu árum. Þá væri mikilvægt að hafa í huga að allar tæknibreytingar tækju tíma. Líkleg áhrif umræddrar aðgerðar Sýnar á neytendur væri að það myndi valda stórum hópi, sérstaklega eldra fólk, miklum eða nokkrum vandkvæðum, ef eingöngu væri hægt að horfa á sjónvarpsefni með snjallsjónvörpum.

(855) Þá þykir FST sá málsflutningur Sýnar ekki trúverðugur, að IPTV kerfi séu orðin úrelt eða séu við það að verða það, þegar horft er til rauntalna og hegðunar Sýnar við markaðsfærslu félagsins á síðustu mánuðum, þar sem IPTV lausn félagsins er teflt fram ekki síður en OTT lausninni.

(856) Þá hafnar FST þeirri málsástæðu Sýnar að þar sem IPTV kerfi séu svokölluð lokuð kerfi falli þau ekki undir flutningsrétt samkvæmt 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, ólíkt opnum kerfum á borð við OTT. Ákvæðið tekur augljóslega til slíkra kerfa þar sem þau flokkast undir að vera „stafræn fjarskiptanet“ í skilningi ákvæðisins, auk þess sem slík kerfi voru einmitt sérstaklega höfð í huga við setningu laganna þegar horft er til athugasemda frumvarpsins sem varð að fjölmiðlalögum á árinu 2011.



(857) Þá tekur FST afstöðu til þeirrar staðhæfingar Sýnar að OTT lausn félagsins tæmi flutningsrétt Símans sem gerir flutningsréttarbeiðni Símans óeðlilega og ósanngjarna. FST telur að megin ágreiningur málsins hverfist einmitt um framangreinda OTT lausn sem Sýn býður Símanum sem eina valkostinn, á sama tíma og Sýn viðheldur eigin IPTV lausn.

(858) Er það niðurstaða FST að sú staðreynd að Sýn bjóði upp á OTT lausn varðandi umræddar sjónvarpsútsendingar tæmi ekki flutningsrétt Símans þannig að flutningsréttarbeiðni Símans teljist ekki eðlileg og sanngjörn. Slík lausn er ekki jafngild dreifingu um IPTV kerfi fyrir stóra hópa landsmanna eins og fram kemur í álitni Fjölmíðal nefndar, enda eiga tilteknir hópar ekki auðvelt með að tileinka sér tækninýjungar, auk þess sem aðrir kjósa IPTV fram yfir OTT af ýmsum ástæðum. Því megi búast við röskun hjá nokkrum stórum hópi notenda verði lokað fyrir umræddar sjónvarpsútsendingar í IPTV kerfi Símans. Að mati FST er það ekki í samræmi við orðalag og markmið flutningsréttarákvæðisins að þau tugþúsund heimila sem vilja áfram nota myndlykla hafi aðeins val um myndlykla frá Sýn til að horfa á umræddar sjónvarpsútsendingar.

(859) FST gerir ekki lítið úr þeirri þróun sem orðið hefur á síðustu árum hvað varðar OTT dreifingu á sjónvarpsefni. Lausnin hefur aukið valmöguleika notenda, sem er eitt megin markmið flutningsréttarákvæðis fjölmiðlalaga. Sýn bendir á að í eðli sínu takmarki OTT lausnir ekki val neytenda. Það er alveg rétt, því þær hafa sannarlega aukið val neytenda. En það er mat FST að Sýn væri ótvírætt að takmarka val tugþúsund heimila með því að loka fyrir sjónvarpsdreifingu um IPTV kerfi Símans og að þvinga mikinn fjölda heimila til að gera breytingar á því hvernig það hagar sjónvarpsáhorfi sínu og koma inn á sjónvarpskerfi Sýnar, þ.e. ýmist IPTV kerfi eða app Sýnar, og á sama tíma og brotið væri gegn ákvæði 1. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga um jafnræði. Þá er það mat FST að umrædd lausn rjúfi ekki þá lóðréttu samþættingu milli fjölmiðla- og fjarskiptahluta Sýnar sem umræddu flutningsréttarákvæði er ætlað að sporna gegn, a.m.k. ekki á meðan Sýn dreifir efninu um eigið IPTV kerfi og brýtur þar með gegn framangreindri jafnræðisreglu.

(860) FST tekur afstöðu til samkeppnislegra sjónarmiða er tengjast umræddri flutningsréttarbeiðni Símans. Er það niðurstaðan að slík sjónarmið styðji það að flutningsréttarbeiðni Símans, þar sem Síminn fær að stjórna áskriftarkerfinu og innheimtu, sé eðlileg og sanngjörn. Eitt megin markmið umrædds flutningsréttarákvæðis, fyrir utan það að auka valfrelsi neytenda, er að tryggja samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamörkuðum. Í álitni SE er tekið undir það með FST hver meginmarkmið flutningsréttarákvæðisins eru. Markmiðið sé m.a. að tryggja samkeppni á fjarskiptamarkaði, enda hefðu efnisréttindi verið komin á fáar hendur þegar lögin voru sett. Þá vísar SE til þess að lykillinn að samkeppni og valfrelsi neytenda sé að sambærilegt efni sé í boði í ólíkum fjarskiptakerfum og að ákvæði fjölmiðlalaga um flutningsrétt séu mikilvæg til að tryggja virka samkeppni á fjarskipta- og fjölmiðlamörkuðum. Að lokum sagði SE að ef Enski boltinn yrði einungis í boði í gegnum OTT lausnir eða IPTV þjónustu Sýnar mætti leiða að því líkur að Sýn myndi komast í mjög sterka stöðu á mörkuðum er varða dreifingu ípróttæfnis.

(861) Það er niðurstaða FST að Sýn sé ekki að bjóða Símanum flutningsrétt á umræddum sjónvarpsútsendingum, heldur aðeins heildsölu á sjónvarpsdreifingu Sýnar og að Síminn fái



að endurselja umrædda ípróttapakka Sýnar gegn tilteknum heildsöluafslætti. Ef þetta yrði að veruleika hyrfi fjarskiptamarkaður fyrir dreifingu á umræddu efni, þ.m.t. hinum vinsæla Enska bolta, og Sýn yrði þar með 100% markaðshlutdeild, eins og á heildsölumarkaði fyrir þetta efni og í yfirburðastöðu á smásölustiginu. Þannig myndi Sýn einoka nánast alla virðisdeðjuna hvað þetta vinsæla ípróttæfni varðar, þ.e. efnisréttinn, dreifinguna, heildsölu og smásölu. Sem aftur hefði svo áhrif á fjarskiptamarkaði á borð við internetmarkað og mögulegan markað fyrir vöndla með sjónvarps- og fjarskiptaþjónustu. Því er ljóst að mjög mikilvægt er fyrir aðila á borð við Símann, sem rekur sjónvarpsdreifikerfi (IPTV og sjónvarpsapp), að fá slíkt efni til dreifingar, líkt og það var mikilvægt fyrir Sýn að fá að dreifa Enska boltanum árin 2019-2025 þegar Símann var með sýningarréttinn. Undir þetta tekur SE í álit sínu.

(862) Að auki myndi aðgerð Sýnar leiða til þess að viðskiptavinir Símans þyrftu að ganga í viðskiptasamband við Sýn til að geta virkjað og notað sjónvarpsapp Sýnar. Slíkt fyrirkomulag er afar óæskilegt út frá samkeppnislegum sjónarmiðum.

(863) Með hinni yfirlýstu aðgerð Sýnar er að mati FST farið gegn einum megin tilgangi flutningsréttarákvæðisins, þ.e. að standa vörð um samkeppni á sjónvarps- og fjarskiptamörkuðum. Mikilvægt er að samkeppni ríki milli dreifiveitna og að fjölbreyttar dreifileiðir standi neytendum til boða, óháð sjónvarpsefni.

(864) Að mati FST er meginmarkmið umræddrar aðgerðar Sýnar að einoka dreifingu á umræddu sjónvarpsefni með það fyrir augum að fá sem flesta sjónvarpsviðskiptavini í fjarskiptaviðskipti, m.a. í gegnum vöndla þar sem áskriftarsjónarvarpi og fjarskiptum, þ.m.t. internetþjónustu, er vöndlað saman. Þetta er nákvæmlega það sem flutningsréttarákvæðinu er ætlað að koma í veg fyrir.

(865) Þá gengur sá málalíbúnaður Sýnar augljóslega ekki upp að félagið geri tilraun til að færa það markmið laganna að brjóta upp lóðrétt eignarhald fjölmiðlaveitu og fjarskiptafyrirtækis yfir á aðgangsbeiðanda, þ.e. Símann, sem ekki heldur á réttindum af þessu sjónvarpsefni.

(866) Að mati FST virðist sú hegðun Sýnar sem undir er í máli þessu auk þess vera í ósamræmi við þær yfirlýsingar sem félagið tefldi sjálft fram í samrunaskrá í tengslum við samruna Fjarskipta og 365 miðla (ný Sýn) á árinu 2017, sbr. *ákvörðun SE nr. 42/2017*, sem og í ósamræmi við þær forsendur sem SE gaf sér þegar sú stofnun ákvað að láta heildsöluvöð um aðgang að línulegum sjónvarpsútsendingum hins sameinaða félags aðeins ná til „nýrra aðila“ en ekki til Símans. Ein megin forsenda SE fyrir þessari nálgun virðist hafa verið sú að flutningsreglur fjölmiðlalaga myndu tryggja aðgengi neytenda að sjónvarpsútsendingum Sýnar, m.a. um IPTV kerfi Símans. Í ofangreindri ákvörðun SE kom m.a. fram að hinu sameiginlega fyrirtæki yrði óheimilt að útiloka tiltekin dreifikerfi, t.d. IPTV kerfi Símans, frá því að dreifa stöðvum þess. Ennfremur að flutningsreglur fjölmiðlalaga skiptu töluverðu máli við mat á þörf á skilyrðum sem ætlað væri að taka á lóðréttri samþættingu vegna samrunans.



(867) Rökstuðningur SE fyrir því að ekki væri talin þörf á almennri heildsölu kvöð á sjónvarpsrásum hins sameinaða félags var eftirfarandi: *Í fyrsta lagi* taldi SE ekki vera líkur á því að hið sameinaða félag hefði hvata til þess að útiloka keppinauta sína frá markaðnum með því að synja þeim um aðgang að sjónvarpsrásum sínum. *Í öðru lagi* hefði komið fram í gögnum sem hið sameinaða félag hefði lagt fram í tengslum við samrunann og í samskiptum við SE að ætluð félagsins væri að reka opna stefnu, sem þýddi að félagið myndi reyna að selja áskriftir að sjónvarpsrásum eftir sem flestum leiðum og hefði ekki í hyggju að nota sjónvarpsefni sem aðgreiningarþátt á fjarskiptamarkaði og hygðist veita öllum aðilum öflugra þjónustu. *Í þriðja lagi* að flutningsreglur fjölmiðlalaga ættu að tryggja aðgang notenda að sjónvarpsrásum hins sameinaða fyrirtækis yfir ólík dreifikerfi, þannig að því yrði t.d. óheimilt að útiloka tiltekin dreifikerfi, t.d. IPTV kerfi Símans, frá því að dreifa stöðvum þess. Að mati FST koma því fram sjónarmið í ofangreindri ákvörðun SE sem treysta það mat FST að flutningsréttarbeiðni Símans sé eðlileg og sanngjörn.

(868) Þá hafnar FST þeim málsástæðum Sýnar að túlka beri flutningsréttarbeiðni Símans samræmisskýringu við EES rétt, að slíkar beiðnir geti aðeins náð til samfélagslegra mikilvægra viðburða eða aðeins viðburða sem hafa fjölræði og menningarpólitík að markmiði eða að flutningsréttur Símans takmarki þjónustufrelsi Sýnar samkvæmt EES-samningnum. Um er að ræða séríslenskt ákvæði sem á sér enga stoð í EES rétti og því ekki unnt að skýra það samræmisskýringu við EES rétt. Þetta er staðfest í álit Fjölmiðlanefndar. Þá getur ekki verið um takmörkun á þjónustufrelsi Sýnar að ræða samkvæmt EES samningnum þar sem lögskipti Sýnar og Símans, sem af flutningsréttarákvæðinu leiðir, ná ekki yfir landamæri.

(869) FST hafnar þeim málalömbúnaði Sýnar að flutningsréttarbeiðni Símans sé vanreifuð, of víðtæk og umfram andlag flutningsréttar. Ennfremur hafnar FST þeim málsástæðum að ekki sé unnt að fallast á flutningsréttarbeiðni Símans þar sem slíkt myndi fara gegn hlutverki FST eða markmiðum laga um stofnunina.

(870) Þá er þeim sjónarmiðum Sýnar hafnað að ekki beri að fallast á flutningsréttarbeiðnina þar sem slíkt fæli í sér inngríp í stjórnskipunarvarin eignarrétt og atvinnufrelsi félagsins. Slík réttindi má takmarka með skýrum lagafyrirmælum eins og 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga eru dæmi um.

(871) Að lokum hafnar FST fjölmörgum öðrum málsástæðum Sýnar, sem grein er gerð fyrir í kafla 10.4 og undirköflum þess kafla sem ekki þykir ástæða til að geta nánar um hér.

(872) Að öllu ofangreindu virtu er það mat FST að flutningsréttarbeiðni Símans, hvað varðar læstu sjónvarpsútsendingar Sýn Sport 1-6, Sýn Sport Ísland 1-5, Sýn Sport Viaplay, auk íþróttadagskrárliða sem ekki fylla heila dagskrá, sem nú fylgja áskriftarpökkum Sýnar er bera heitin SÝN+ Sport Ísland annars vegar og SÝN+ Allt sport hins vegar, þar sem Síminn mun sjá um áskriftarkerfið og innheimtu, uppfylli þau skilyrði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga að vera eðlileg og sanngjörn. Skal Sýn því verða við flutningsréttarbeiðni Símans. Breytist nöfn ofangreindra áskriftarpakka eða sjónvarpsrása er hafa að geyma framangreindar sjónvarpsútsendingar nær flutningsrétturinn til þeirra.



(873) Endurgjald fyrir flutningsrétt Símans að ofangreindu myndefni Sýnar skal ákvarðað með aðferðarfræði þeirri sem lýst er í 3. mgr. 47. gr. fjölmiðlalaga og byggir á kostnaði Sýnar við öflun viðkomandi myndefnis auk hæfilegrar álagningar. Sýn ber að skila FST kostnaðargreiningu, miðað við ofangreinda aðferðarfræði, eigi síðar en 1. desember nk. Reynist ekki unnt að byggja á þeirri aðferðarfræði, eða að niðurstaðan verði óeðlileg, verður tekið til gaumgæfilegar skoðunar að byggja á „retail-minus“ aðferðarfræði. Þar til ákvörðun FST um endurgjald liggur fyrir gilda verð þau sem mælt var fyrir um í bráðabirgðaákvörðun FST nr. 6/2025, dags. 30. júlí sl. Uppgjörsregla sú sem mælt var fyrir um í umræddri bráðabirgðaákvörðun, þess efnis að ef gerðar verða breytingar á endurgjaldinu sem þar var ákvarðað í endanlegri ákvörðun um endurgjald skuli mismunurinn gerður upp með afturvirkum hætti aftur til 1. ágúst 2025, gildir áfram ótímabundið, þar til endanleg ákvörðun FST um endurgjald liggur fyrir eða málsaðilar semja um annað.

Ákvörðunarorð

- 1. Beiðni Símans hf. um að fá að flytja læstu sjónvarpsútsendingarnar Sýn Sport 1-6, Sýn Sport Ísland 1-5, Sýn Sport Viaplay, auk íþróttadagskrárliða sem ekki fylla heila dagskrá, sem nú fylgja áskriftarpökkum Sýnar hf. er bera heitin SÝN+ Sport Ísland annars vegar og SÝN+ Allt sport hins vegar, þar sem Síminn hf. mun sjá um áskriftarkerfið og innheimtu, uppfyllir skilyrði 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga um að vera eðlileg og sanngjörn beiðni, sem og öll önnur skilyrði ákvæðisins. Skal Sýn hf. því verða við flutningsréttarkröfu Símans hf. Breytist nöfn ofangreindra áskriftarpakka eða sjónvarpsrása er hafa að geyma framangreindar sjónvarpsútsendingar nær flutningsrétturinn til þeirra.**
- 2. Endurgjald fyrir flutningsrétt Símans hf. að ofangreindu myndefni Sýnar hf. skal ákvarðað með aðferðarfræði þeirri sem lýst er í 3. mgr. 47. gr. fjölmiðlalaga og byggir á kostnaði Sýnar hf. við öflun viðkomandi myndefnis auk hæfilegrar álagningar. Sýn hf. ber að skila kostnaðargreiningu, miðað við þá aðferðarfræði, til Fjarskiptastofu eigi síðar en 1. desember 2025. Þar til ákvörðun Fjarskiptastofu um endurgjald liggur fyrir gilda verð þau sem mælt var fyrir um í bráðabirgðaákvörðun Fjarskiptastofu nr. 6/2025, dags. 30. júlí 2025.**
- 3. Uppgjörsregla sú sem mælt var fyrir um í bráðabirgðaákvörðun Fjarskiptastofu nr. 6/2025, þess efnis að ef gerðar verða breytingar á heildsöluverðum í endanlegri ákvörðun um verð skuli mismunurinn gerður upp með afturvirkum hætti aftur til 1. ágúst 2025, gildir áfram ótímabundið, þar til ákvörðun Fjarskiptastofu um endurgjald liggur fyrir eða málsaðilar semji um annað.**
- 4. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 20. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Fjarskiptastofu. Samkvæmt lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu getur aðili einnig borið ákvörðun stofnunarinnar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal**



höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Fjarskiptastofa 5. nóvember 2025

Hrafnkell V. Gíslason

Óskar Hafliði Ragnarsson