



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Beiðni Sýnar hf., Ríkisútvarpsins ohf. og Neyðarlínunnar ohf. um undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga varðandi samstarf um uppbyggingu og rekstur fjarskiptaaðstöðu á Úlfarsfelli í Reykjavík

Miðvikudagur, 4. mars 2020

Ákvörðun nr. 7/2020

1.

Samkeppniseftirlitinu barst beiðni, dags. 18. október 2019, um undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 frá Sýn hf. (Sýn), Ríkisútvarpinu ohf. (RÚV) og Neyðarlínunni ohf. (Neyðarlínan) vegna fyrirhugaðs samstarfs um uppbyggingu á fjarskiptamastri á Úlfarsfelli í Reykjavík. Með undanþágubeiðninni fylgdi samningur um verkefnið sem undirritaður var með fyrirvara um samþykki Samkeppniseftirlitsins.

2.

Segir í erindinu að Sýn sé heiti á sameinuðu félagi Vodafone og sameinaðrar fjölmiðlastarfsemi sem innifeli m.a. Stöð 2, Stöð 2 Sport, Vísi, Bylgjuna, FM957 og X977. Fyrirtækið veiti alhliða fjarskiptapjónustu, s.s. talsíma-, farsíma-, gagnaflutnings-, sjónvarps- og Internetpjónustu, samhliða fjölmiðlastarfseminni. Tilgangur félagsins er samkvæmt erindinu fjarskipta-, fjölmiðla- og upplýsingatæknistarfsemi og önnur skyld starfsemi auk annars.

Í erindinu kemur fram að RÚV sé sjálfstætt hlutafélag í eigu ríkisins og starfi á grundvelli laga nr. 23/2013, um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu. Hlutverk RÚV sé rekstur hvers konar útvarpsþjónustu í almannapágu, svo sem hljóðvarps og sjónvarps, en í því felist m.a. að flutt sé vandað og fjölbreytt dagskrárefni sem nái til allra landsmanna, lýðræðislegar grundvallarreglur og mannréttindi séu virt, lögð sé rækt við þjóðleg gildi, efnisval sé miðað við þarfir sem flestra þjóðfélagshópa, gætt sé óhlutdrægni, stutt sé við ýmiss konar menningarstarfsemi og að haldið sé uppi nauðsynlegri öryggisþjónustu. RÚV rekur fjölmiðlastarfsemi undir merkjum RÚV, RÚV2, Rás 1, Rás 2, Rondó og RÚV.is.

Neyðarlínan er sögð vera leiðandi þjónustufyrirtæki á sviði neyðar- og öryggisþjónustu. Tilgangur þess er rekstur neyðarvaktstöðvar vegna samræmda neyðarnúmersins 112, almenn svörun neyðarboða, vöktun öryggiskerfa og skyldur rekstur. Neyðarlínan samræmir viðbrögð og boðar björgunar- og neyðarsveitir á öllu landinu og er tengiliður milli landsmanna og viðbragðsaðila. Neyðarlínan rekur fullkomnustu vaktstöð á landinu



sem nýtir það nýjasta á sviði upplýsinga- og fjarskiptatækni. Rekstur neyðarstöðvar er í samræmi við lög nr. 40/2008 um samræmda neyðarsvörun. Þá eru nefndir fleiri þættir, að mestu á sviðum öryggismála og vöktunar.

Í erindinu frá 18. október 2019 kemur fram að ósk um undanþágu fyrir umræddan samning á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga sé sett fram þar sem hann kunni að falla undir 10. gr. laganna. Er í því sambandi sett fram nánari lýsing á starfsemi og starfssviði fyrirtækjanna. Kemur þar fram nokkur skörun á ákveðnum liðum í starfsemi Sýnar og RÚV. Samkeppniseftirlitið telur að sú lýsing leiði til þess að efni séu til þess að fram fari mat á því hvort samningurinn sem aðilar gerðu með fyrirvara uppfylli skilyrði til undanþágu frá 10. gr. á grundvelli 15. gr., sbr. ósk málsaðila þar um.

3.

Fram kemur í erindinu að um sé að ræða afmarkað samstarf þeirra þriggja aðila sem að því standa og lúti að byggingu og rekstri aðstöðu fyrir fjarskiptabúnað efst á Úlfarsfelli. Nánar er rakið að um sé að ræða;

„...tvö 10 fm fjarskiptahús, 50 m fjarskiptamastur og vararafstöð í sérrými auk útsýnispalls. Vegur, rafstrengur og ljósleiðari hafa þegar verið lagðir að fyrirhugaðri aðstöðu, þar sem Sýn hefur nú þegar byggt tækjahús sem nýtt verður áfram sem slíkt, en núverandi mastur og girðing verða fjarlægð og nýtt mastur sett upp.“

Aðstaðan sem um ræði sé liður í viðhaldi og frekari innviðaupbyggingu dreifikerfa Sýnar og RÚV fyrir sjónvarps- og útvarpssendingar á höfuðborgarsvæðinu. Samstarfið varði aðeins byggingu og rekstur þessarar tilteknu aðstöðu á Úlfarsfelli, en að öðru leyti reka Sýn og RÚV sín eigin dreifikerfi. Gengið er út frá því að Sýn verði eigandi að 51% hluta í aðstöðunni, en RÚV og Neyðarlínan verða saman jafnir eigendur að 49% hluta, þannig að hvor aðili eigi 24,5%.

Skýrt kemur fram í erindinu að í framangreindu samstarfi felist samnýting og uppbygging þessarar tilteknu aðstöðu sem hver og einn aðili nýti síðan sjálfstætt vegna eigin dreifingar eftir því sem við á. Fyrirhugað er að samstarfsaðilar skipi sameiginlegan verkefnahóp sem samræmi hönnun aðstöðunnar og kerfa, tíma- og verkáætlun og annað sem til þarf í tengslum við verkþætti er lúta að byggingarhluta verkefnisins, en sá hluti verksins er alfarið í höndum Sýnar og Neyðarlínunnar. Fyrirhugað er að Sýn taki við rekstri aðstöðunnar þegar hún hefur verið reist og muni sjá til þess að ástand og annað viðhald hennar verði ávallt eins og best verður á kosið auk þess að annast útleigu á aðstöðunni og innheimta leigutekjur vegna hennar. Leigutekjur renna óskiptar til eigenda fjarskiptastaðarins í samræmi við hlut hvers og eins, að frádregnum eðlilegum rekstrarkostnaði Sýnar. Gjaldskrá fyrir aðstöðuleigu fylgir almennri gjaldskrá Sýnar fyrir útleigu á samskonar aðstöðu og greiða eigendur leigu fyrir eigin notkun á aðstöðunni, eftir sömu gjaldskrá. Aðrir aðilar á markaði hafa jafnframt aðgang að aðstöðunni eftir sömu kjörum, eins og aðstaðan leyfir.

Takmörkuð samskipti verða milli samstarfsaðila í tengslum við byggingu og rekstur aðstöðunnar enda gerir samstarfið ekki tilefni til þess. Ljóst er að mati málsaðila að starfsmenn Sýnar og Neyðarlínunnar muni alfarið sjá um framkvæmdahluta verksins og



munu samstarfsaðilar bera endanlegan byggingarkostnað og annan skyldan kostnað vegna verksins í samræmi við eignarhluti utan þess að Neyðarlínan muni bera byggingarkostnað og skyldan kostnað RÚV samkvæmt ákvæði samningsins. Rekstur aðstöðunnar og viðhald verður, líkt og áður segir, í höndum Sýnar og ekki háð samstarfi við RÚV sérstaklega, auk þess sem RÚV mun hafa aðgang að aðstöðunni með sambærilegum hætti og aðrir, fær leigutekjur og tekur þátt í viðhaldskostnaði. Þá segir í erindinu að ekki verði um það að ræða að viðskiptalegar upplýsingar fari milli aðila sem skipti máli fyrir verðmyndun á markaði.

4.

Fram kemur það mat aðila að Sýn og RÚV séu svokallaðar fjölmiðlaveitur og starfi bæði á neytendamörkuðum fyrir sjónvarps- og útvarpssendingar. Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri ákvörðunum komist að þeirri niðurstöðu að RÚV og Sýn starfi ekki á sama markaði fyrir sjónvarpsútsendingar, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 42/2017, *Samruni Fjarskipta hf og 365 miðla hf.*, en telja verður að aðilar starfi á sama markaði hvað útvarpssendingar varðar.

Fjölmiðlaveitur eiga það sameiginlegt að selja/bjóða mynd- eða hljóðefni sem þær þurfa að koma til endanotenda. Sum fyrirtækjanna starfrækja sín eigin dreifikerfi í þeim tilgangi en önnur notast við dreifikerfi annarra fyrirtækja og enn önnur nota báðar þessar leiðir.

Sýn og RÚV reka bæði eigin dreifikerfi fyrir útvarpssendingar í lofti. RÚV rekur sitt eigið FM dreifikerfi fyrir útvarp með sendastaði í kringum allt landið og gefst öðrum færi á að leigja aðgang að þeim á grundvelli opinberrar verðskrár RÚV. RÚV starfar hins vegar ekki á markaði fyrir dreifingu á sjónvarpsútsendingum heldur fara sjónvarpsútsendingar RÚV alfarið fram í gegnum sjónvarpsloftnetsdreifikerfi Sýnar á grundvelli samnings þess efnis. Tekið er skýrt fram í erindinu að samstarfið sem hér um ræðir feli ekki í sér breytingu á þessum samningi.

Sýn rekur bæði dreifikerfi fyrir útvarps- og sjónvarpsútsendingar sem öðrum aðilum gefst færi á að kaupa aðgang að á grundvelli verðskrár heilðsölu Sýnar. Samkeppniseftirlitið fjallaði að einhverju marki um dreifingu sjónvarps og útvarps í lofti í ákvörðun nr. 42/2017, *Samruni Fjarskipta hf. og 365 miðla hf.*, og stöðu Sýnar (áður Vodafone) í því sambandi. Í erindinu er vitnað í ákvörðunina, m.a. þar sem fjallað er um að sú þróun hafi orðið hér á landi að sjónvarps- og útvarpsstöðvar greiði eigendum flutningskerfa fyrir að dreifa merki stöðvanna en RÚV hafi þó aðeins greitt Vodafone fyrir þjónustu við dreifingu á merkjum. Vísað er til umfjöllunar í umræddri ákvörðun um heilðsöluaðgang sem byggði á sátt málsaðila og Samkeppniseftirlitsins og bent á eftirfarandi í samhengi við erindið sem hér um ræðir:

„Ljóst er að ... ákvæði sáttarinnar um heilðsöluaðgang mun einnig eiga við um aðgang annarra aðila að þeirri aðstöðu sem samstarf þetta lítur að, að því marki sem hlutaðeigandi falla undir skilgreiningar sáttarinnar á nýjum aðilum og ljósvakamiðlum sem falla undir 17. gr. sáttarinnar. Meginreglur 14. gr. sáttarinnar gilda um um kjör og skilmála.



Neyðarlínan er ekki starfandi á neinum þessara markaða heldur nýttir fjarskiptaaðstöðuna í þeim tilgangi að koma boðskiptum á milli aðila í tengslum við neyðar- og öryggisþjónustu við landsmenn og rekstur vaktstöðvar, sbr. lögbundið hlutverk félagsins þess efnis."

5.

Í erindinu er fjallað um skilyrði 15. gr. fyrir undanþágu frá 10. gr. samkeppnislaga.

Í samhengi við framanritað benda aðilar á að þeir hafi undirritað samkomulag sín á milli, með fyrirvara um samþykki Samkeppniseftirlitsins, um uppbyggingu og rekstur fjarskiptaaðstöðu á Úlfarsfelli. Þar sem að hluta til sé um að ræða samstarf keppinauta í skilningi stjórnsýsluframkvæmdar Samkeppniseftirlitsins;

„...eru aðilar meðvitaðir um að á þeim grundvelli kunni einhverjir þættir samstarfsins að teljast til þess fallnir að brjóta í bága við 10. gr. samkeppnislaga. Með vísan til þess telja aðilar nauðsynlegt að óska eftir undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga fyrir samstarfinu, enda telja fyrirtækin skilyrði þeirrar greinar uppfyllt."

Þá segir í erindinu;

„Eins og fyrirliggjandi samningur ber með sér er fyrirhugað samstarf aðila afar takmarkað og afmarkast við byggingu og rekstur þessa tiltekna fjarskiptamasturs á Úlfarsfelli sem aðilar geta síðan nýtt til eigin dreifingar ásamt því að leigja aðstöðuna öðrum aðilum á markaði."

Af eðli samstarfsins er jafnframt ljóst að samskipti samstarfsaðila í tengslum við rekstur aðstöðunnar eru óveruleg. Sýn og RÚV munu áfram starfa sem virkir keppinautar á neytendamarkaði fyrir sjónvarps- og útvarpssendingar, auk þess að starfa áfram sem keppinautar á markaði fyrir þjónustu við dreifingu á útvarpi að öðru leyti, en hvað þetta tiltekna fjarskiptamastur varðar. Mun sala, markaðssetning og stjórn félaganna áfram haldast aðskilin að öðru leyti. Auk þess munu aðilar á markaði hafa aðgang að aðstöðunni eftir sömu kjörum og samstarfsaðilar, eins og aðstaðan leyfir, sbr. nánar samning aðila."

Málsaðilar telja að öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga fyrir undanþágu séu uppfyllt:

„Í fyrsta lagi telja aðilar að hið afmarkaða samstarf muni stuðla að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu og efla tæknilegar og efnahagslegar framfarir. Framkvæmdin er hluti af eðlilegu viðhaldi og uppbyggingu og þéttingu fjarskiptainnviða aðila fyrir dreifingu útvarps- og sjónvarpssendinga í lofti. Er það mat aðila að samrekstur fjarskiptakerfisins skapi töluvert hagræði og skilvirkni kerfa beggja aðila, neytendum til hagsbóta, auk þess að lágmarka ónæði og röskun sem fylgir slíkum fjarskiptamöstrum. Með samningnum lækkar kostnaður vegna innviðaupbygginga og viðhalds. Þá er gert ráð fyrir að samkeppnisaðilum bjóðist aðgangur að aðstöðunni sem tryggir aukna samkeppni, neytendum til hagsbóta."



Í öðru lagi telja aðilar að samningurinn muni veita neytendum sanngjarna hlutdeild í þeim ávinningi sem af hljótist þar sem kostnaður við stofnfjárfestingu í fjarskiptainnviðum verði lægri en annars yrði. Önnur fjarskiptafyrirtæki muni fá aðgang að innviðunum líkt og áður segir sem stuðli að aukinni hagkvæmni í dreifingu útvarps og sjónvarps í lofti, neytendum til hagsbóta.

Í þriðja lagi telja aðilar að af samningnum megi ráða að samstarfið muni ekki leggja höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf séu til að settum markmiðum verði náð. Ítreka samstarfsaðilar að samstarfið er afmarkað við rekstur þessa tiltekna fjarskiptamasturs. Telji aðilar í þessu sambandi að framangreindur samningur muni leiða af sér jákvæð efnahagsleg áhrif. Markmiðið sé að reka umrætt fjarskiptamastur með sem minnstum tilkostnaði.

Í fjórða lagi telja aðilar að samningurinn veiti þeim ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varði verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um sé að ræða, enda liggi fyrir, líkt og áður segir, að samstarfið er afmarkað við þetta tiltekna mastur og önnur fjarskiptafyrirtæki munu fá aðgang að aðstöðunni á sambærilegum forsendum og samstarfsaðilar. Samstarfið leggi engin höft á samstarfsaðila eftir að verklegum hluta þess er lokið og verður ekki séð að það hamli samkeppni eða samstarfið skaði samkeppni eða hagsmuni neytenda.

Þegar öllu er á botninn hvolft er þannig með samnýtingunni komið í veg fyrir tvíverknað við uppbyggingu og rekstur dreifikerfa/innviða, án þess að nein skaðleg samkeppnisleg áhrif fylgi. Mun framkvæmd sem þessi vera tíðkanleg."

Erindið sem mál þetta lýtur að var sent Mílu ehf. (Míla) og Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. (GR) til kynningar og þeim gefin kostur á að koma að athugasemdum ef félögin þættu ástæðu til. Engar athugasemdir bárust frá Mílu eða GR.

6.

Eins og komið hefur fram hér að framan getur Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga að nánar tilgreindum skilyrðum 1. mgr., 15. gr. laganna. Til að njóta undanþágu á grundvelli 15. gr. þurfa aðilar að uppfylla öll skilyrði sem þar eru sett fram en þau eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir samkvæmt 10. og 12. gr.;

- a) stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflri tæknilegar og efnahagslegar framfarir,
- b) veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af undanþágum hlýst,
- c) leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð,
- d) veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.

Málsaðilar telja skv. erindi þeirra að öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt;



Skilyrði a) sé uppfyllt með því að hið afmarkaða samstarf feli í sér framkvæmd sem sé hluti af eðlilegu viðhaldi og uppbyggingu og þéttingu fjarskiptainnviða aðila fyrir dreifingu útvarps- og sjónvarpssendinga í lofti. Er það mat málsaðila að samrekstur fjarskiptakerfisins skapi töluvert hagræði og aukna skilvirkni þeirra, neytendum til hagsbóta, auk þess að lágmarka ónæði og röskun sem fylgi slíkum fjarskiptamöstrum. Með samningnum lækki kostnaður vegna innviðaupbyggingar og viðhalds. Þá er gert ráð fyrir að keppinautum málsaðila bjóðist aðgangur að aðstöðunni á sömu kjörum og samkvæmt sömu gjaldskrá og aðilar að samningnum njóti en það tryggi aukna samkeppni, neytendum til hagsbóta.

Hvað varðar skilyrði í staflið b) þá telja málsaðilar að samningurinn muni veita neytendum sanngjarna hlutdeild í þeim ávinningi sem af hljótist þar sem kostnaður við stofnfjárfestingu í fjarskiptainnviðum verði lægri en annars yrði. Önnur fjarskiptafyrirtæki muni fá aðgang að innviðunum eins og áður segir sem stuðli að virkari samkeppni sem leiði til aukinnar hagkvæmni í dreifingu útvarps og sjónvarps í lofti, neytendum til hagsbóta.

Í samræmi við skilyrði í stafliðum c) og d) telja aðilar að af samningnum megi ráða að samstarfið muni ekki leggja höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf séu til að settum markmiðum verði náð. Samstarfið er afmarkað við rekstur þessa tiltekna fjarskiptamasturs. Telja aðilar í þessu sambandi að framangreindur samningur muni leiða af sér jákvæð efnahagsleg áhrif. Markmiðið sé að reka umrætt fjarskiptamastur með sem minnstum tilkostnaði.

Samkeppniseftirlitið er sammála í öllum aðalatriðum því mati sem aðilar setja fram í erindi sínu um væntanleg áhrif og afmörkun samningsins. Hann gildir um takmarkaða starfemi við uppsetningu og rekstur afmarkaðra innviða sem að því er best verður séð fela ekki í sér takmörkun samkeppnishvata á markaði og er samningurinn því, eins og hér stendur á, lítt til þess fallinn að skaða samkeppni að því gefnu að fyrirmælum í ákvörðunarorði sé fylgt. Leggja ber á það sérstaka áherslu að keppinautar málsaðila eiga samkvæmt erindi því sem hér er til umfjöllunar að fá aðgang að innviðunum sem um ræðir á sömu forsendum og aðilar samningsins. Í erindinu segir:

„Aðstaðan er liður í viðhaldi og frekari innviðaupbyggingu dreifikerfa Sýnar og RÚV fyrir sjónvarps- og útvarpssendingar á höfuðborgarsvæðinu. Samstarfið varðar aðeins byggingu og rekstur þessarar tilteknu aðstöðu á Úlfarsfelli, en að öðru leyti reka Sýn og RÚV sín eigin dreifikerfi.“

Þá segir einnig:

„Gjaldskrá fyrir aðstöðuleigu fylgir almennri gjaldskrá Sýnar fyrir útleigu á samskonar aðstöðu og greiða eigendur leigu fyrir eigin notkun á aðstöðunni, eftir sömu gjaldskrá. Aðrir aðilar á markaði hafa jafnframt aðgang að aðstöðunni eftir sömu kjörum, eins og aðstaðan leyfir, sbr. nánar fyrrnefndan samning.“



Að mati Samkeppniseftirlitsins verður ekki annað séð en að samningurinn, eins og hann er fram settur og kynntur í erindinu, leiði til betri nýtingar á framleiðsluþáttum, sbr. 1. gr. samkeppnislaga, og sé til þess fallinn að bæta hag neytenda og uppfylli þar með skilyrði 15. gr. laganna fyrir undanþágu frá ákvæðum 10. gr. laganna.

Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. getur Samkeppniseftirlitið sett skilyrði fyrir undanþágu umfram þau sem eru í 1. mgr. Að svo komnu máli telur Samkeppniseftirlitið ekki þörf á frekari skilyrðum en ákvæði 15. gr. kveða á um enda verði í hvívetna uppfyllt þau skilyrði sem fólgin eru í 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga og fjallað hefur verið um hér að framan.

Með vísan til þess sem að framan er rakið og þeirra skilyrða sem samstarfi málsaðila eru sett í 15. gr. samkeppnislaga telur Samkeppniseftirlitið að allar forsendur 15. gr. sem þurfa að liggja til grundvallar því að veita undanþágu frá bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga séu fyrir hendi. Skilyrðunum er ætlað að tryggja að samkeppni verði ekki skert þrátt fyrir samning aðila um uppbyggingu fjarskiptaaðstöðu á Úlfarsfelli. Verður undanþága fyrir samstarfi Sýnar hf., Ríkisútvarpsins ohf. og Neyðarlínunnar ohf. því veitt skv. framansögðu.

Ákvörðunarorð:

„Sýn hf., Ríkisútvarpið ohf. og Neyðarlínan ohf. er veitt undanþága á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 til að eiga í samstarfi um uppbyggingu og rekstur fjarskiptaaðstöðu á Úlfarsfelli í Reykjavík. Skulu framangreindir aðilar tryggja að samstarfið einskorðist við þetta og feli ekki í sér neins konar samráð um aðra þætti, s.s. verð eða þjónustu til viðskiptavina.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson