

Samruni Sýnar hf. og Já hf.

I. Samantekt

- Samkeppniseftirlitið hefur tekið afstöðu til kaupa Sýnar hf. („Sýn“) á öllu hlutafé í Eignarhaldsfélaginu Njálu ehf. („Njála“), en dótturfélag þess er Já hf. („Já“). Samruninn var tilkynntur með fullnægjandi hætti þann 28. apríl 2023 og hófust lögbundnir frestir þá að líða. Rannsókninni lauk með sátt við samrunaaðila þann 4. október 2023. Í ákvörðun þessari er gerð nánari grein fyrir samrunanum og forsendum ákvörðunarinnar.
- Við rannsókn málsins var aflað ítarlegra umsagna frá eftirlitsaðilum og hagaðilum, bæði varðandi almenn áhrif samrunans á samkeppni en einnig varðandi tillögur samrunaaðila að skilyrðum til að draga úr eða eyða skaðlegum áhrifum.
- Samrunaaðilar eru að meginstefnu til fjarskiptafyrirtæki, fjölmiðlaveita og upplýsingaþjónustufyrirtæki. Sýn er þannig öflugt fjarskiptafyrirtæki og fjölmiðlaveita með umtalsverða markaðshlutdeild á viðkomandi mörkuðum. Já er upplýsingaþjónustufyrirtæki sem byggir starfsemi sína að miklu leyti til á gagnagrunni um símanúmer sem á árum áður var eini gagnagrunnurinn af slíkum toga.
- Þeir markaðir sem samruninn mun einkum hafa áhrif á eru markaður fyrir rekstur og heildsöluaðgang að gagnagrunni um símanúmer hér á landi og smásölumarkaðir fyrir þjónustu sem byggir á aðgangi að umræddum gagnagrunni. Í ljósi niðurstöðu þessa máls taldi Samkeppniseftirlitið þó ekki nauðsynlegt að taka afstöðu til endanlegra skilgreininga á mörkuðum málsins.
- Rannsókn Samkeppniseftirlitsins gaf til kynna að staða Já á markaði fyrir aðgengi að gagnagrunni um símanúmer og smásölumarkaði sem byggja á gagnagrunninum, t.d. upplýsingaþjónustu í síma og upplýsingaþjónustu á Internetinu, væri sterk og gæti styrkst með samruna við Sýn. Einnig gaf rannsóknin til kynna að sú staða að Sýn verði eigandi Já, sem er mikilvægur viðskipta- og þjónustuaðili fyrir bæði Já og fyrir helsta keppinaut þess á upplýsingaþjónustumarkaði, gæti haft skaðleg samkeppnisleg áhrif. Jafnframt gaf rannsóknin til kynna að fyrir hendi væru aðstæður fyrir mögulega hagsmunaaðreikstra, m.a. þar sem viðkvæmum viðskiptaupplýsingum um viðskiptavini annarra fjarskiptafyrirtækja gæti mögulega verið miðlað til Sýnar. Að öllu þessu virtu, og með hliðsjón af samkeppnisbrestum sem til staðar eru á markaðnum, sbr. fyrri úrlausnir Samkeppniseftirlitsins og Fjarskiptastofu, væri hætta á að samkeppni myndi skaðast við samrunann. Nánar er fjallað um samkeppnisleg áhrif samrunans í kafla 3 hér á eftir.



6. Í því skyni að koma í veg fyrir skaðleg áhrif samrunans var gerð sátt í málinu sem miðar að því að draga úr og/eða koma veg fyrir framangreind atriði sem rannsóknin gaf til kynna. Þannig er heildsölu Sýnar m.a. skylt að gæta jafnræðis og hlutlægni gagnvart öðrum upplýsingaþjónustufyrirtækjum og óheimilt að greina Já frá trúnaðarupplýsingum um keppinauta eða mögulega keppinauta. Þá er sett bann við að miðla viðkvæmum viðskiptaupplýsingum frá Já til Sýnar og takmörkun á rekjanleika. Einnig samþykkti Sýn að veita öðrum upplýsingaþjónustum, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, einhliða einskiptisaðgang að grunnupplýsingum til að jafna aðstöðumun fyrir mikilvæg aðföng við veitingu upplýsingaþjónustu.

II. Málsmeðferð

7. Þann 11. apríl 2023 barst Samkeppniseftirlitinu samrunatilkynning frá samrunaaðilum. Með tölvupósti Samkeppniseftirlitsins þann 25. apríl 2023 var samrunaaðilum tilkynnt um að samrunatilkynning væri ófullnægjandi vegna skorts á tilteknum upplýsingum.
8. Uppfærð og fullnægjandi samrunatilkynning frá samrunaaðilum barst Samkeppniseftirlitinu þann 28. apríl 2023. Þann 2. maí 2023 var samrunaaðilum tilkynnt að samrunaskrá teldist fullnægjandi og tímafrestir samkvæmt ákvæði 17. gr. d. samkeppnislaga nr. 44/2005 byrjuðu að líða.
9. Þann 4. maí 2023 var óskað eftir eftir sjónarmiðum Fjarskiptastofu („FST“) og 1819 – Nýr Valkostur ehf. („1819“) um fyrirhugaðan samruna og hvort hann myndi hafa áhrif á samkeppni á viðkomandi markaði málsins.
10. Þann 11. maí 2023 var athygli samrunaaðila vakin á því, í ljósi yfirlýsingar samrunaaðila í samrunaskrá, að almennt væri það svo að frumkvæði að sáttarviðræðum væri hjá aðilum máls. Samkeppniseftirlitið lýsti sig reiðubúið í slíkar viðræður að frumkvæði aðila og eftir atvikum, með tillögu frá aðilum að mögulegum skilyrðum. Væri það þó gert með fyrirvara um frekari eða önnur samkeppnisvandamál sem gætu komið upp síðar í samrunarannsókninni, svo sem í kjölfar umsagnarferlis.
11. Þann 18. maí 2023 barst umsögn 1819. Þann 2. júní 2023 barst umsögn FST. Þann 2. júní 2023 var samrunaaðilum sent umsagnir FST og 1819.
12. Þann 5. júní 2023 var samrunaaðilum tilkynnt um að nauðsynlegt væri að virkja frekari fresti til rannsóknar málsins, m.a. með það að markmiði að athuga nánar möguleg skaðleg áhrif samrunans og/eða aðgangshindranir.
13. Þann 7. júní 2023 bárust athugasemdir samrunaaðila við umsagnir FST og 1819 sem innihéldu m.a. tillögur að útfærslu skilyrða.
14. Þann 15. júní 2023 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir tilteknum upplýsingum frá samrunaaðilum og 1819 varðandi fjölda símtala, fjölda heimsókna og fjölda flettinga. Þann 19. júní 2023 bárust umbeðnar upplýsingar frá 1819.
15. Þann 22. júní 2023 barst yfirlýsing samrunaaðila um sáttaviðræður, sbr. 15. gr. reglna nr. 1390 um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Einnig bárust fullbúnar tillögur að skilyrðum ásamt fylgibréfi með skilyrðadrögum. Sama dag bárust einnig téðar upplýsingar sem beðið var um af hálfu Samkeppniseftirlitsins.



16. Þann 27. júní 2023 voru drög að skilyrðum samrunaaðila send í markaðsprófun til FST og 1819. Óskaði Samkeppniseftirlitið eftir athugasemdum og sjónarmiðum frá þeim um tillögur samrunaaðila að mögulegum skilyrðum. Þann 10. júlí 2023 barst umsögn FST varðandi drög að skilyrðum og þann 11. júlí 2023 barst umsögn 1819 sömuleiðis.
17. Þann 18. júlí 2023 var samrunaaðilum kynnt umsagnir FST og 1819 við markaðsprófun. Sérstök athygli var vakin á umfjöllun FST um mögulegan einskíptistaðgang að gagnagrunni.
18. Þann 4. ágúst 2023 barst erindi frá Símanum hf. („**Síminn**“) þar sem gerðar voru athugasemdir við að ekki hefði verið aflað umsagnar þeirra við rannsóknina. Þann 10. ágúst 2023 var Símanum veitt tækifæri af hálfu eftirlitsins til að tjá sig um fyrirhugaðan samruna og sjónarmið varðandi áhrif samrunans á samkeppni.
19. Þann 11. ágúst 2023 barst umsögn samrunaaðila við umsögnum FST og 1819 við markaðsprófun.
20. Þann 17. ágúst 2023 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir umsögn FST og 1819 við erindi samrunaaðila, dags. 11. ágúst 2023. Sérstaka áherslu lagði eftirlitið m.a. á að sjónarmið þeirra kæmu fram varðandi nánari röksemdir samrunaaðila á mögulegri miðlun upplýsinga.
21. Þann 18. ágúst 2023 barst almenn umsögn Símans. Þann 25. ágúst 2023 barst síðan umsögn Símans varðandi drög að skilyrðum. Þann 29. ágúst 2023 barst umsögn FST að þessu leyti og þann 30. ágúst 2023 barst sömuleiðis umsögn 1819.
22. Þann 7. september 2023 bárust ný drög að skilyrðum frá samrunaaðilum. Þann 18. september gerði Samkeppniseftirlitið tiltekna athugasemdir við drögin. Þann 4. október 2023 var síðan undirrituð sátt í málinu milli Samkeppniseftirlitsins og Sýnar sem nýs eiganda Já.

III. Samruninn

23. Þann 17. febrúar 2023, gerðu Sýn, sem kaupandi, og Auður 1 fagfjárfestastjóður slf., SOKO ehf. og Volta ehf., sem seljendur, með sér kaupsamning um viðskipti með alla hluti í Eignarhaldsfélaginu Njálu, þannig að eftir viðskiptin myndi Sýn eignast alla hluti í Eignarhaldsfélaginu Njálu og dótturfélagi þess Já og yfirtaka þann rekstur sem félaginu tilheyrir, að frátöldum þeim rekstri sem fellur undir GI Rannsóknir ehf. (Gallup).

Um fyrirtækið Sýn

24. Í samrunaskrá segir að Sýn sé fjarskiptafyrirtæki með starfsemi á sviði fjarskiptaþjónustu og fjölmiðlaþjónustu. Sýn veitir alhliða fjarskiptaþjónustu, þar sem einstaklingum, fyrirtækjum, stofnunum og opinberum aðilum eru boðnir allir meginþættir fjarskiptaþjónustu, þ.m.t. talsíma-, farsíma-, gagnaflutnings-, sjónvarps- og internetþjónusta. Þá segir að fyrirtækið bjóði fastlínu- og farsíma bæði fyrir heimili og fyrirtæki, auk þess að hafa í boði ýmsar þjónustuleiðir fyrir internetþjónustu bæði fyrir heimili og fyrirtæki. Jafnframt kemur fram að það starfi á grundvelli almennrar heimildar Fjarskiptastofu til fjarskiptastarfsemi. Einnig segir að fyrirtækið starfi á grundvelli tíðniheimilda til reksturs GSM, 3G, 4G og 5G farsímaþjónustu, sem og tíðniheimilda til reksturs stafræns sjónvarps. Sýn sé einnig með starfsemi á öðrum mörkuðum en félagið eigi og reki fjölmiða, s.s. Vísir.is, sjónvarpsstöðvar og útvarpsrásir. Þannig segir að sjónvarpsstöðvar sem Sýn reki séu helstar þessar: Stöð 2, Stöð 3, Stöð 2 Krakkar, Stöð 2 Bíó, Stöð 2 Sport, Stöð 2 Sport innlent og Stöð2 Sport erlent. Auk þess reki Sýn streymisveituna Stöð 2+ og sex útvarpsstöðvar, þ.e. Bylgjuna, FM957, X-ið, Gull Bylgjuna, Létt Bylgjuna og Íslensku Bylgjuna. Að lokum kemur fram að Sýn sé skráð á aðallista NASDAQ OMX Iceland



Um fyrirtækið Já

25. Í samrunaskrá segir Já hafi verið stofnað árið 2005, um rekstur upplýsinganúmersins 118 (nú 1818) og útgáfu símaskrárinnar. Árið 2010 hafi Já verið selt út úr samstæðu Skipta (nú Síminn) til Eignarhaldsfélagsins Njálu. Þá segir að frá stofnun hafi starfsemi Já tekið gagngerum breytingum. Þannig kemur fram að starfsemi félagsins hafi farið úr því að vera símaskrá og upplýsingasímanúmer í það að verða fjölbreytt upplýsingafyrirtæki með tvær megin tekjustoðir. Annars vegar segir að önnur stoðin feli í sér fjölmiðla-, markaðs- og mannauðsrannsóknir (Gallup/GI rannsóknir ehf.), en sá hluti starfseminnar fellur utan þessa samruna. Hins vegar segir að hin tekjustoðin feli í sér þann hluta rekstrarins sem falli undir þennan samruna og sé m.a. skráningarásýndarleidd, auglýsingarásýndarleiddir, vöruleit, auglýsingaborðar, gagnatorg og krosskeyrslur ásamt upplýsinganúmerinu 1818.

1. Markaðir málsins

26. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. c samkeppnislaga er nauðsynlegt að skilgreina þann markað sem samrunaaðilar starfa á. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgönguþjónustu. Staðganga er þegar vara eða þjónusta getur að fullu eða verulegu leyti komið í stað annarrar vöru eða þjónustu. Með hliðsjón af hagfræðilegum rökum þarf að líta á viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarmiðum; annars vegar vöru- eða þjónustumarkaði og hins vegar landfræðilegum markaði. Hafa ber þó í huga að markaðsskilgreiningar í samkeppnisrétti geta ekki orðið nákvæmar og eru aðeins notaðar til viðmiðunar, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 8/2008, *Fiskmarkaður Íslands hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.
27. Við skilgreiningu markaða í samrunamálum er m.a. unnt að hafa hliðsjón af fordæmum í innlendri lagaframkvæmd og í EES/ESB-samkeppnisrétti, sbr. m.a. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 277/2012, *Stjórnugrís hf. og Arion banki hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Hins vegar verður ávallt að meta hvort aðstæður á markaði séu hinar sömu og í eldra máli.¹ Þá liggur fyrir í samkeppnisrétti að, eðli málsins samkvæmt, geta markaðsskilgreiningar í eldri málum ekki skapað fyrirtækjum lögmætar væntingar.²
28. Í samrunaskrá samrunaaðila í því máli sem hér er til skoðunar tóku aðilar fram að samrunaaðilar störfuðu aðallega á aðskildum mörkuðum, annars vegar á mörkuðum fyrir smásölu á fjarskiptum og fjölmiðlun, þ. á m. fyrir vefmiðla og auglýsingar í vefmiðlum og hins vegar á markaði fyrir

¹ Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 22. mars 2000 í sameinuðum málum nr. T-125/97 og T-127/97, *The Coca Cola Company gegn framkvæmdastjórninni*, mgr. 81-82: „... a finding of a dominant position by the Commission, even if likely in practice to influence the policy and future commercial strategy of the undertaking concerned, does not have binding legal effects as referred to in the *IBM judgment*. Such a finding is the outcome of an analysis of the structure of the market and of competition prevailing at the time the Commission adopts each decision. The conduct which the undertaking held to be in a dominant position subsequently comes to adopt in order to prevent a possible infringement of Article 86 of the Treaty is thus shaped by the parameters which reflect the conditions of competition on the market at a given time. Moreover, in the course of any decision applying Article 86 of the Treaty, the Commission must define the relevant market again and make a fresh analysis of the conditions of competition which will not necessarily be based on the same considerations as those underlying the previous finding of a dominant position.“

² Sjá t.d. dóm undirréttar ESB frá 7. maí 2009 í máli nr. T-151/05, *NVV gegn framkvæmdastjórninni*, mgr. 136: „It should first be recalled that, according to case-law, although the Commission must give an account of its reasoning if a decision goes appreciably further than the previous decision-making practice (*Case 73/74 Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique and Others v Commission* [1975] ECR 1491, paragraph 31), economic operators have no grounds for a legitimate expectation that a previous decision-making practice, that is capable of being varied when the Community institutions exercise their discretion, will be maintained (see *General Electric v Commission*, paragraph 53 above, paragraph 512, and the case-law cited therein). In particular, the applicants cannot have entertained such a legitimate expectation on the ground that the Commission had defined markets in a particular way in a previous decision, since the Commission – and, a fortiori, the Court – is not bound by the findings made in such a decision (see, to that effect, *General Electric v Commission*, paragraph 53 above, paragraph 514).“



upplýsingaþjónustu og leitartengda ásýnd. Tekið var fram að samrunaaðilar teldu þessa markaði vera skylda.

29. Markaðir sem samrunaaðilar töldu að áhrifa gætti vegna samrunans voru:
- Markaður fyrir sölu auglýsinga á vefmiðlum.
 - Markaður fyrir aðgang að gagnagrunni um símanúmer.
 - Markaðir fyrir sjónvarps- og útvarpsauglýsingar.
30. Töldu samrunaaðilar að framangreindir markaðir væru landsbundnir.
31. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 31/2014, *Misnotkun Já hf. á markaðsráðandi stöðu sinni*, var komist að þeirri niðurstöðu að markaðir málsins væru:
- Markaður fyrir rekstur og heildsöluaðgang að gagnagrunni um símanúmer hér á landi.
 - Smásölumarkaðir fyrir þjónustu sem byggir á aðgangi að umræddum gagnagrunni.
32. Að mati eftirlitsins er mögulegt að taka undir sjónarmið samrunaaðila að því leyti til að samrunaaðilar starfa á mörkuðum fyrir smásölu á fjarskiptum og fjölmiðlum og hins vegar á mörkuðum fyrir upplýsingaþjónustu og leitartengda ásýnd. Að mati eftirlitsins eru einnig vísbendingar um að framangreind niðurstaða um markaðsskilgreiningu í máli nr. 31/2014 eigi enn við rök að styðjast. Í ljósi niðurstöðu þessa máls telur Samkeppniseftirlitið þó ekki nauðsynlegt að taka afstöðu til endanlegra skilgreininga á mörkuðum þessa máls.

2. Sjónarmið samrunaaðila, umsagnaraðila og markaðsprófun

33. Samrunaaðilar töldu í samrunaskrá að samruninn hefði engin skaðleg áhrif á samkeppni né hagsmuni neytenda. Markaðsráðandi staða yrði hvorki til né styrkist á skilgreindum mörkuðum málsins við hinn fyrirhugaða samruna. Þvert á móti töldu þeir að samruninn væri til þess fallinn að skapa möguleika til þess að þjónusta viðskiptavini eftir nýjum leiðum í samræmi við breytingar á mörkuðum fyrir auglýsingar og aukna ásýnd fyrirtækja sem bjóða fram þjónustu sína og vörur á ýmsum mörkuðum.
34. Þá var tekið fram að það væru afar afmörkuð viðskipti milli samrunaaðila á markaði eða mörkuðum málsins, eða skyldum markaði fyrir upplýsingaþjónustu. Sama gilti um viðskipti um aðgang að gagnagrunni Já um íslensk símanúmer.
35. Að mati samrunaaðila var tekið fram að umræddur samruni væri fyrst og fremst samsteypusamruni, þ.e. samruni fyrirtækja sem starfi á aðgreindum mörkuðum. Samsteypusamrunar væru almennt líklegir til að hafa jákvæð áhrif á samkeppni en með sama hætti og varðandi lóðréttu samruna lúta megináhbyggjuefnin að mögulegum útilokunaráhrifum. Líta ætti þannig til þess að hvorugur samrunaaðila væri í slíkri stöðu á þeim mörkuðum sem hér skipta máli, að hann gæti gert keppinautum erfitt um vik að ástunda virka samkeppni gagnvart samrunaaðilum, á þann hátt að eftir samrunann eigi þeir auðveldara með að hækka verð. Hér væri til þess að líta að markaðsstyrkur samrunaaðila væri ekki með þeim hætti að sá samsteypusamruni sem hér um ræðir hafi skaðleg áhrif á samkeppni.

Almenn umsögn FST



36. Í umsögn FST kom fram að það teldi að samruninn myndi hafa umtalsverð og neikvæð áhrif á markað fyrir aðgengi að gagnagrunni um símanúmer og smásöllumarkaði sem byggja á gagnagrunninum.
37. Þannig kom fram að um símaskráupplýsingar væri fjallað í 93. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022 en þar væri m.a. mælt fyrir um skyldu fjarskiptafyrirtækja sem úthluta númerum að halda númera- og vistfangaskrár sem eru ætlaðar fyrir aðila sem starfa á markaði fyrir símaskrár og upplýsingaþjónustuveitur. Um væri að ræða forsendu þess að virk samkeppni gæti ríkt á markaði fyrir upplýsingaþjónustuveitur og byggir á 112. gr. tilskipunar (ESB) 2018/1972.
38. Í umsögninni sagði að Já hefði yfir að ráða einum heildstæðasta gagnagrunni landsins yfir símanúmer áskrifenda fjarskiptaþjónustu, enda að stofni til gagnagrunn frá Símanum og forverum þess fyrirtækis. Fram kæmi í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 31/2014 að ekki væri unnt fyrir aðra aðila að koma sér upp svo heildstæðum gagnagrunni með því að sækja upplýsingar beint til fjarskiptafyrirtækjanna. Ástæðan fyrir því væri að mati FST sú að fyrirtækin í mörgum tilvikum búa ekki yfir mikilvægum upplýsingum um bannmerkingar og mögulegar breytingar á skráningum á rétthafa símanúmera. Þá sagði að þrátt fyrir viðleitni FST og Samkeppniseftirlitsins til að koma þessu í lag og tryggja að samkeppni væri á jafnræðisgrundvelli á þessum markaði þá hefði það verkefni ekki tekist sem skyldi.
39. Jafnframt kom fram að heildstæður gagnagrunnur væri nauðsynleg forsenda fyrir því að hægt væri að halda úti rafrænni símaskrá og upplýsingaþjónustu um símanúmer. Það væri nauðsynlegt að honum sé haldið við til að tryggja réttleika símaskráupplýsinga en fjarskiptafyrirtækin séu skyldug til að láta upplýsingaveitunum í té ákveðnar grunnupplýsingar um eigin viðskiptavinum, svo lengi sem þeir séu ekki óskráðir í símaskrá. Einnig kom fram að bannmerkingar og aðrar þær breytingar sem gætu geta gert sjálfir á vefsíðum Já eða 1819 falli ekki undir þessar grunnupplýsingar.
40. Að mati FST væri mikilvægi gagnagrunns um símaskráupplýsingar Já ekki gerð nægjanlega góð skil í samrunatilkynningunni og yrði að telja hann eitt helsta verðmæti félagsins og grundvallarforsenda kaupanna. Gagnagrunnurinn væri eitt helsta aðdráttarafl vefsíðunnar ja.is. og þjónustu- og vöruframboð Já byggi einnig að miklu leyti á umræddum gagnagrunni.
41. FST taldi því rétt að halda því á lofti að upplýsingaþjónustuveitur um símanúmer væru háðar því að fá réttar grunnupplýsingar frá fjarskiptafyrirtækjunum um einstaklinga og fyrirtæki hér á landi. Ennfremur væru veiturnar háðar því að fjarskiptafyrirtækin rukki endanotendur fyrir þjónustuna en þóknunin kæmi fram sem hluti af gjöldum á símréikningi viðkomandi viðskiptavinar fjarskiptafyrirtækjanna. Því kæmi ýmislegt til álita ef að fjarskiptafélagið Sýn væri í viðskiptum við, og á sama tíma í beinni samkeppni við aðila, líkt og 1819, um rekstur gagnagrunns og miðlun upplýsinga úr honum.
42. Þá kom fram í umsögn FST að Sýn væri þá komið í þá stöðu að háttsemi þess gæti haft skaðleg áhrif á þennan markað þar sem félagið hefði yfir að ráða viðskiptaupplýsingum um keppinauta sína en það væru t.d. upplýsingar sem byggja á þjónustusamningum, sem og tölfræði þeirra símtala í fjarskiptanet keppinauta úr fjarskiptaneti Sýnar. Þá yrðir einnig að hafa í huga þann mögulega hvata, þegar sú aðstaða er fyrir hendi, til þess að hygla eigin starfsemi á kostnað keppinauta eða beita aðgerðum í þeim tilgangi að hamla samkeppni á viðkomandi markaði.
43. FST var því ósammála því mati samrunaaðila að samruninn myndi ekki hafa áhrif á markað um aðgang að gagnagrunni og upplýsingaþjónustu honum tengdum. Helsti keppinautur Já væri 1819 en síðarnefnda fyrirtækið hefði alla tíð verið í ójafnri stöðu gagnvart Já þegar



upplýsingagildi gagnagrunns þeirra væri borinn saman. Kvöðum á Já hafi verið aflétt árið 2014 en fram að því hefði Já haft eina gagnagrunn landsins. Frá því að kvöðunum var aflétt hefði miðlun grunnupplýsinga frá fjarskiptafyrirtækjunum til upplýsingaþjónustuveitna verið misjöfn og nýskráningar, breytingar og bannmerkingar skilað sér misvel. Þá hefði FST borist fjölmörg erindi og ábendingar frá aðilum á þessum markaði um brotalamir á verkferlum og verklagi fjarskiptafyrirtækja og upplýsingaþjónustuveitna.

44. Sömuleiðis kom það fram í umsögn FST að síðastliðin ár hefðu notendur einnig geta milliliðalaust breytt skráningu sinni á vefsíðum upplýsingaþjónustuveitna án aðkomu fjarskiptafyrirtækjanna sem hafi gert það að verkum að gagnagrunnar 1819 og Já séu mismunandi. FST hefði ekki undir höndum upplýsingar um hlutdeild Já á viðkomandi mörkuðum, en ef Já væri með markaðsráðandi stöðu, þá taldi FST að sú staða myndi aðeins eflast með samrunanum, en Sýn væri með um þriðjungshlut á farsímamarkaði hér á landi. Ef að hlutdeild Já væri svipuð og 1819, þá mætt ætla að mati FST að markaðsráðandi staða yrði til með samrunanum í ljósi fjárhagslegs styrkleika Sýnar og lóðréttum tengslum við Já á fjarskiptamarkaði sem fylgdi samrunanum.
45. Með hliðsjón af öllu framansögðu var það mat FST að umræddur samruni kynni að raska samkeppni með umtalsverðum hætti á viðkomandi mörkuðum málsins. Til að jafna þessa stöðu og svo að öðrum aðilum sé gert kleift að hasla sér völl á markaðnum, þá teldi FST að samruninn kallaði að minnsta kosti á skilyrði um aðgang að gagnagrunni Já og jafnræði í verðlagningu á heildsölustigi. Að öðrum kosti fékk FST ekki séð að keppt yrði á jafnræðisgrundvelli við sameinað félag Já og Sýnar. Ennfremur taldi FST að gera þyrfti ákveðinn aðskilnað í rekstri Já og Sýnar svo gætt sé að jafnræði og að Já hefði ekki aðgang að trúnaðarupplýsingum um viðskipti keppinauta sinna. Að öðrum kosti teldi stofnunin að samruninn myndi hafa skaðleg áhrif á hlutaðeigandi markað um upplýsingaþjónustu. Í dag væri 1819 eini eiginlegi starfandi samkeppnisaðili Já á markaði um aðgengi um gagnagrunni um símanúmer og upplýsingaþjónustu honum tengdum. Yrði af samrunanum án sérstakra ráðstafana, svo sem aðgangskvöð að gagnagrunni Já, aðskilnaði í starfsemi samrunaaðila og jafnræði í verðlagningu á heildsölustigi, taldi FST að hlutur 1819 yrði skertur og samkeppni raskist með umtalsverðum hætti. FST teldi að samruninn kynni að raska samkeppni á viðkomandi mörkuðum málsins sem þegar væri mjög viðkvæm fyrir og gæti leitt til einokunarstöðu að öllu óbreyttu ef 1819 hyrfi á markaði í kjölfar hans.

Almenn umsögn 1819

46. 1819 tók fram í umsögn sinni að samruninn myndi raska samkeppni með umtalsverðum hætti og myndi skaða hagsmuni almennings og/eða atvinnulífs. 1819 lagðist því gegn því að samruninn yrði samþykktur, en til vara að samruninn yrði samþykktur með skilyrðum. Óttaðist 1819 jafnvel að samruninn kynni að leiða til þess að samkeppni verði ekki lengur til staðar á helsta markaði málsins.
47. Að mati 1819 voru meginmarkaðir málsins markaður fyrir rekstur og heildsöluaðgangur að gagnagrunni um símanúmer og smásöllumarkaðir sem byggja á gagnagrunninum.
48. 1819 tók fram að það teldi að Já væri í markaðsráðandi stöðu á þessum markaði og að gagnagrunnur Já teldist enn ómissandi staða í skilningi samkeppnisréttar, sbr. m.a. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 31/2014. Að mati 1819 væri grunnrekstur Já á markaði fyrir rekstur á gagnagrunni yfir símanúmer og öll önnur þjónusta 1819 byggði á þessum aðgangi. Þannig kynni þjónustuframboð Já að hafa breyst, en markaðir málsins ekki. Að mati 1819 þá



byggir þjónustuframboð og smásöllumarkaðurinn alfarið á aðgengi að gagnagrunninum fyrir símanúmer.

49. Við samrunann taldi 1819 að eignarhald á gagnagrunninum myndi færast til Sýnar og til yrði ný rekstrareining innan Sýnar þar sem þekking á gagnagrunnum (og leitarvélum) myndi nýtast við þjónustu Sýnar við auglýsendur. 1819 yrði þannig læst í viðskiptasambandi við aðila sem annars vegar væri markaðsráðandi á þeim markaði sem 1819 starfar (Já hluti starfsemi Sýnar) og hins vegar viðskiptavinur 1819. Væri núverandi fyrirkomulag með þeim hætti að upplýsingaveitum væri gert mjög erfitt fyrir við að gæta hagsmuna sinna gagnvart símafyrirtækjunum og hefði áhugaleysi eftirlitsaðila ekki styrkt samningsstöðu upplýsingaveitna í samskiptum við símafyrirtækin. Gangi samruninn eftir þá yrði 1819 gert nær ómögulegt að gæta hagsmuna sinna, bæði hvað varðar þjónustu Sýnar við 1819 sem upplýsingaveitu og hins vegar hvað varðar háttsemi Sýnar á samkeppnismarkaði, bæði sem símafyrirtæki og við rekstur upplýsingaveitu.
50. 1819 tók fram að það hefði kvartað yfir einhliða ákvörðunum fjarskiptafyrirtækja til FST, svo sem um verðhækkanir, framsetningu gjaldskrár og allt þar á milli. FST hefði upplýst 1819 að stofnunin hefði ekki heimildir til inngripa. Þá hefði 1819 kvartað yfir umgengni fjarskiptafyrirtækjanna um þær upplýsingar sem miðlað er til upplýsingaveitna. Allt framangreint gerir samkeppni við Já að mati 1819 enn erfiðari.
51. Afleiðing af þessu er að mati 1819 að Já hefur náð að viðhafa yfirburðarstöðu á markaði með gagnagrunni sínum. Tekið var fram að með samrunanum yrði Sýn annars vegar mikilvægur viðskiptavinur 1819 og hins vegar samkeppnisaðili í markaðsráðandi stöðu á þeim markaði sem 1819 starfar á. Taldi 1819 að samruninn kynni að leiða til þess að samkeppni á markaði fyrir rekstur gagnagrunns um símanúmer muni leggjast af. Þannig fæli samruninn bæði í sér hættu á skaðlegri háttsemi Sýnar og ekki síður á skaðlegri háttsemi annarri fjarskiptafyrirtækja.

Almenn umsögn Símans

52. Það var mat Símans að samruninn kynni að óbreyttu að raska samkeppni með umtalsverðum hætti. Taldi Síminn nauðsynlegt að benda á nokkur atriði, einna helst að Já og starfsemi þess á markaði fyrir gagnagrunna um símanúmer og afleiðingar þess að sú starfsemi verði í eigu svo umsvifamikils aðila á fjarskiptamarkaði.
53. Nauðsynlegt væri að mati Símans að líta til áhrifa samrunans á fjarskiptamarkað, sem kynnu að verða umtalsverð, ef ekki yrði hlutast til um hann. Sýn yrði þannig að eignast stærsta þjónustuaðilann á markaði fyrir rekstur gagnagrunns um símanúmer, sem öll önnur fjarskiptafyrirtæki þurfa að vera í viðskiptum við og rukka sína notendur fyrir.
54. Tók Síminn sérstaklega fram að við samrunann skapaðist sú staða að fjarskiptafyrirtækjum yrði skylt að afhenda samkeppnisaðila grunnupplýsingar um sína viðskiptavini. Sýn fengið þannig yfirsýn yfir hvaða símanúmer tilheyra hverjum samkeppnisaðila fyrir sig, auk þess að fá aðgang að verðmætum upplýsingum sem aðrir samkeppnisaðilar hefðu ekki.
55. Væru samrunaaðilar þar með komnir í þá stöðu að geta haft skaðleg áhrif á markaðinn og hygla eigin starfsemi á kostnað keppinautarins eða beita sér á þann hátt að það gæti gert öðrum samkeppnisaðilum erfitt fyrir. Ætti það jafnt við um fjarskiptamarkað og markað fyrir gagnagrunn um símanúmer. Slík staða væri í eðli sínu til þess fallin að styrkja stöðu félagsins á samkeppnismarkaði og væri óeðlilegt að slíkt fengi að viðgangast án afskipta samkeppnisyfirvalda. Síminn legði því á þessu stigi áherslu á þann kjarna málsins að félagið miðli gríðarlegu magni upplýsinga til Já, og þar með, yrði af samrunanum, til samkeppnisaðila síns. Með því væri að óbreyttu raskað jafnræði á markaði.



Fyrri markaðsprófun

56. Í kjölfar framangreindra umsagna bárust drög að skilyrðum frá samrunaaðilum. Samkeppniseftirlitið mat það svo að grundvöllur væri fyrir því að afla umsagna FST og 1819 ásamt því að veita Símanum einnig tækifæri til að tjá sig um þær í ljósi frumkvæðis þeirra í málinu. Voru því möguleg skilyrði markaðsprófuð.

Umsögn FST í fyrri markaðsprófun

57. Í umsögn FST var vísað til þess að þegar kom að framkvæmd og útfærslu upplýsingamiðlunarinnar frá Já til 1819 þá náði eftirlitsvald FST ekki til Já sem er upplýsingaþjónusta um símanúmer og gat stofnunin því ekki hlutast til um fyrirkomulagið. Í stað þess að Já miðlaði þessum upplýsingum heildstætt og beint til 1819 var upplýsingunum miðlað til viðkomandi fjarskiptafyrirtækja sem síðan áttu að miðla þeim áfram til 1819. Reyndin varð sú að framkvæmdin varð mismunandi hjá hverju fjarskiptafyrirtæki fyrir sig og fyrir vikið varð miðlun upplýsinganna til 1819 brotkennd og ófullnægjandi. Þessi aðstöðumunur sem þá varð til hefði aldrei, að mati FST, verið að fullu jafnaður. Þetta væri í samræmi við þann fjölda kvartana frá upplýsingaþjónustuveitum sem að FST hefði borist allt frá árinu 2014 í þá veru að ósamræmi væri í upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjunum og miðlunin væri alls ekki í samræmi við verklagsreglur. Þetta hefði gert það að verkum að keppinautar Já hefðu alla tíð verið í ójafnri stöðu þar sem aldrei hefði náðst að tryggja réttleika grunnupplýsinga í gagnagrunnum upplýsingaþjónustuveitna þrátt fyrir viðleitni eftirlitsstjórnvalda.

58. Þá vísaði FST til athugasemda við 93. gr. frumvarps er varð að fjarskiptalögum nr. 70/2022 þar sem segir að ákvæðið hefði þann tilgang að tryggja að samkeppni gæti skapast á jafnræðisgrundvelli á markaði fyrir útgáfu símaskrár og rekstur upplýsingaþjónustu um símanúmer. Einnig tók FST fram að þar segði jafnframt að það væri gríðarlega mikilvægt að áfram væru forsendur fyrir virkri samkeppni á þessum markaði og að aðilar hefðu jafnan aðgang að sömu grunnupplýsingum. Einnig tók FST fram að þó að Já og aðrar upplýsingaveitur ættu nú að hafa jafnan aðgang að sömu grunnupplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjunum, þá teldi FST að Já hefði allt frá árinu 2014 verið með ákveðið samkeppnisforskot á keppinauta sína þar sem að það býr að eldri heildstæðum grunni og öðrum aðilum hafi ekki verið unnt að koma sér upp grunni af sömu gæðum með öflun upplýsinga beint frá fjarskiptafyrirtækjunum, vegna þeirra vandkvæða sem að framan er lýst.

59. Því teldi Fjarskiptastofa rétt að taka á þessum samkeppnisvanda sem myndi, að öllum líkindum, ágerast með samrunanum, ef ekki yrði brugðist við með viðeigandi skilyrðum. Því lagði FST til að sett yrði skilyrði í sáttina um gagnkvæman einskíptis aðgang að grunnupplýsingum um símanúmer. Að mati Fjarskiptastofu væri slík einskíptisaðgerð ekki aðeins til að stuðla að jafnræði í samkeppni á þessum markaði heldur almennt tryggja betur réttleika grunnupplýsinga um símanúmer öllum til hagsbóta, jafnt fyrir notendur og markaðsaðila á viðkomandi markaði.

Umsögn 1819 í fyrri markaðsprófun

60. Í umsögn 1819 í markaðsprófun sagði m.a. að mikilvægt væri að áréttu hve hrapalega hefði tekist að koma á samræmdum og réttum símaskrárupplýsingum, fyrst í gagnagrunni hjá Hinu íslenska númerafélagi ehf. („HÍN“) og síðar hjá einstökum upplýsingaveitum. Vísaði 1819 til fjölda úttekta og kvartana sem að mati félagsins sýna forskot gagnagrunns Já sem byggir t.d. á óútskýrðum atvikum við yfirfærslu gagna úr gagnagrunni Já til HÍN (þegar alþjónustukvöð var aflétt), skort á fylgni fjarskiptafyrirtækja, þ.m.t. Sýnar, við verklagsreglur FST við miðlun upplýsinga í



gagnagrunn um símaskrárupplýsingar og þeirrar staðreyndar að Já hafði eina heildstæða gagnagrunninn fyrir símaskrárupplýsingar á Íslandi þegar alþjónustukvöðinni var aflétt.

61. Jafnframt kom fram að 1819 að gera yrði þá kröfu að Sýn yrði gert skylt að afhenda öllum upplýsingaveitum sömu upplýsingar um áskrifendur og að 1819 hefði sama og sambærilegan aðgang og Já. Þá kom fram að ef yrði af samrunanum þá myndi yfirburðarstaða og ómissandi aðstaða gagnagrunns Já verða enn sterkari, m.a. þar sem Já hefur mun meiri og annan aðgang að áskrifendum og endanotendum Sýnar heldur en 1819 og að Sýn hefði um 1/3 af markaðshlutdeild á farsímamarkaði.

Seinni markaðsprófun

62. Í kjölfar fyrri markaðsprófunar bárust Samkeppniseftirlitinu nánari skýringar og röksemdir samrunaaðila á mögulegum skilyrðum. Meðal annars komu þar fram sjónarmið er lutu að skilgreiningu á því hvað fælist í grunnupplýsingum, persónuverndarsjónamið og önnur atriði.
63. Óskaði eftirlitið eftir umsögnum FST, 1819 og Símans að þessu leyti til.

Umsögn FST í seinni markaðsprófun

64. Í umsögn FST var vísað til þess að samrunaaðilar hafi talið ólíklegt að félagið hefði heimildir skv. lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga („**persónuverndarlög**“) til að veita öðrum aðgang að þeim upplýsingum sem notendur hafa veitt Já, m.a. með tilvísun til skorts á samþykki þeirra um miðlun upplýsinganna.
65. FST tók ekki undir þetta sjónarmið. Vísaði FST til ákvæðis 93. gr. fjarskiptalaga sem byggir á 12. gr. tilskipunar um persónuvernd í fjarskiptum nr. 2002/58/EB sem kveður á um endanotandi númeratengdrar fjarskiptaþjónustu eigi rétt á að ákveða hvort persónuupplýsingar um hann séu skráðar í númera- og vistfangaskrá fjarskiptafyrirtækis sem nýtt er fyrir opinberar prentaðar eða rafrænar símaskrár eða fyrir upplýsingaþjónustu um símanúmer. Tók FST fram að fjarskiptafyrirtæki sem úthluta númerum þurfa að upplýsa endanotendur um þennan rétt sinn, hvaða persónuupplýsingar um ræðir og um vinnslu þeirra. Samkvæmt FST hefur samspil almennu persónuverndarreglugerðarinnar við 12. gr. tilskipunar 2002/58/EB, sem að 93. gr. fjarskiptalaga byggir á, hafi nokkrum sinnum komið til skoðunar hjá Evrópudómstólnum, t.a.m. í máli nr. C-129/21 *Proximus*.
66. Að áliti FST verða dómafordæmin ekki skilin öðruvísi en svo að þegar notandi hefur verið upplýstur af fjarskiptafyrirtæki um þann möguleika að persónuupplýsingum hans kunni að vera miðlað til þriðja aðila í þeim tilgangi að birta þær í opinberri símaskrá, og þegar notandinn (hinn skráði) hafi samþykkt slíka vinnslu, að þá sé ekki þörf á endurnýjuðu samþykki þegar um ræðir miðlun sömu upplýsinga til annars aðila í sama tilgangi, þ.e. til birtingar í símaskrá. Samkvæmt FST kunni endanotanda jafnvel ekki að vera kunnugt um til hvaða aðila gögnunum sé miðlað þegar samþykkið er veitt. FST fái því ekki séð að persónuverndarlög né almenna persónuverndarreglugerðin standi í vegi fyrir að hægt sé að miðla upplýsingum til annarrar upplýsingaþjónustu svo fremi að um sé að ræða grunnupplýsingar en ekki viðbótarupplýsingar.
67. Í þessu samhengi yrði að leggja til grundvallar að þegar fjarskiptafyrirtæki upplýsir notanda um rétt hans til að vera skráður í símaskrá og hvort að hann vilji nýta sér þann rétt að þá sé sú skráning ekki einskorðuð við eina upplýsingaþjónustu umfram aðra. Þótt að ákvæðið taki samkvæmt orðanna hljóðan til fjarskiptafyrirtækja verði að líta svo á skráningar sem þjónustuveitandi móttaki beint frá notendum eigi sér stað á sama lagagrundvelli í formi vinnslusamninga sem þeir hafa gert við ábyrgðaraðila upplýsinganna (þ.e. grunnupplýsinga). Því



er að mati FST ljóst að kvöð um gagnkvæm upplýsingaskipti milli þjónustuveitenda myndi samrýmast persónuverndarlögum. Þá kunni sjónarmið að standa til þess að þjónustuveitendur myndu sjá sér hag í því, óháð kvöðum, að skiptast á slíkum upplýsingum, til þess að stuðla að réttleika þeirra. Ákvæði verklagsreglna FST standa því ekki í vegi.

68. Jafnframt kom fram af hálfu FST að Já búi yfir heildstæðasta gagnagrunni um símaskrárupplýsingar sem má rekja að mati FST til forsögu einkaréttar og alþjónustukvaða sem hvíldu á félaginu. Heildstæður gagnagrunnur um símanúmer sé nauðsynleg aðstaða á umræddum markaði að mati FST en það sé nær ómögulegt að koma á fót slíkum gagnagrunni án aðgangs, sér í lagi ef að breytingar/leiðréttingar á grunnupplýsingum eru ekki lengur að mestu gerðar hjá fjarskiptafélagunum sjálfum. Ef að miðlun breyttra/leiðréttra upplýsinga væri gagnkvæm milli fjarskiptafélaganna og upplýsingaveitna, líkt og verklagsreglunum var ætlað að tryggja, þá væri staðan allt önnur og auðveldara væri fyrir nýja aðila að koma inn á markaðinn. Staða Já á markaði fyrir aðgengi að gagnagrunni um símanúmer og smásölumarkaða sem byggja á þeim markaði sé mjög sterk að mati FST. Telur stofnunin einsýnt að staðan muni styrkist frekar á þessum markaði með samruna við fjarskiptafélagið Sýn. Til að stuðla að því að mögulegt sé að veita sameinuðu félagi Já og Sýnar raunhæfa samkeppni á þessum markaði þá hafi FST m.a. lagt til að veittur verði einskíptisaðgangur að grunninum á kostnaðarverði ásamt hæfilegri álagningu. Að öðrum kosti er telji FST að samruninn muni leiði til þess að styrk staða Já á markaðnum verði fest enn betur í sessi og verði til þess að samkeppnin raskist með umtalsverðum hætti.
69. Að síðustu kom fram að aðeins tvö fyrirtæki keppi á umræddum markaði og ef styrkleiki Já vaxi enn frekar án einhverra mótvægisáðgerða þá telji FST líkur standa til þess eini samkeppnisaðilinn mun eigi erfiðara með að veita samkeppni og hætta verði á að hann verði undir innan fárra ára. Markaðurinn væri þá aftur komin aftur á byrjunarreit, þ.e.a.s. í þá stöðu sem var uppi fyrir um rúmum áratug. Símaskráin yrði þá starfrækt af einu fjarskiptafélagi sem væri í einokunarstöðu. Slíkt félag væri einnig með verulegt forskot á öðrum þeim mörkuðum sem byggja á aðgengi að slíkum gagnagrunni. Það er þá FST áhyggjuefni hvernig önnur fjarskiptafélag myndu bregðast við þeirri stöðu. FST tók fram að tillaga stofnunarinnar um einskíptisaðgang væri í samræmi við persónuverndarlög og væri til þess fallin að tryggja betur jafnræði í samkeppni á þessum markaði. Einnig að tillagan stuðli að réttleika upplýsinganna, sem og að heildstæði gagnagrunna um símanúmer haldist. Að mati FST er hvort tveggja mikilvægt. Þá tók FST fram ef að það tækist að ná samkomulagi við samrunaaðila um framangreint skilyrði væri það mat FST ekki væri ástæða til þess að mæla á móti samrunanum.

Umsögn 1819 í seinni markaðsprófun

70. Í umsögn 1819 í seinni markaðsprófun voru fyrri sjónarmið ítrekuð. Þá var komið á framfæri tilteknum sjónarmiðum varðandi möguleg skilyrði. Varðandi miðlun grunnupplýsinga kom fram af hálfu 1819 að ekki væru gerðar ekki athugasemdir við fyrirliggjandi tillögur um miðlun á upplýsingum en þó væri ekki fullvissa um að slík miðlun, ein og sér, dygði til að jafna aðstöðumun aðila og draga úr skaðlegum áhrifum mögulegs samruna. Taldi 1819 samt sem áður nauðsynlegt að fyrir liggi niðurstaða Samkeppniseftirlitsins um hver staða Já sé á mörkuðum málsins og hver þýðing gagnagrunnsins sé. Þá teldi 1819 að miklu skipti að tryggt yrði að fjarskiptafyrirtækjum, þ.m.t. samrunaaðilum, yrði gert skylt að fylgja samþykktu verklagi við miðlun upplýsinga til framtíðar og yrði óheimilt að gera upp á milli upplýsingaveitna líkt og nú er í framkvæmd. Slík háttsemi þarf að sæta eftirliti og eftirliststjórnvöld þyrftu að hafa virkar heimildir til inngripa og beitingu viðurlaga.

Umsögn Símans í seinni markaðsprófun



71. Í umsögn Símans kom fram að nauðsynlegt væri, yrði samruninn heimilaður, að honum yrð sett skilyrði sem lytu að framtíðarháltsemi Já í samskiptum við önnur fjarskiptafélög og tryggja aðskilnað. Þannig yrði ekki framhjá því litið að Sýn myndi ekki aðeins hafa beina hagsmuni af gjalddöku Já, heldur einnig yfirráð yfir félaginu, og gæti þannig haft bein áhrif á þjónustu sem öðrum fjarskiptafyrirtækjum er einnig skylt að veita. Þannig mun Síminn áfram þurfa að eiga í samskiptum við Já, sem yrði í eigu stærsta samkeppnisaðilans, og miðla til þeirra grunnupplýsingum um viðskiptavinum sína, sem fyrirtæki myndu undir venjulegum kringumstæðum ekki miðla til samkeppnisaðila sinna. Er það skýr vilji Símans að eiga ófram í góðum samskiptum við upplýsingaþjónustufyrirtæki og miðla til þeirra upplýsingum sem nauðsynlegar eru fyrir rekstur gagnagrunna, neytendum til hagsbóta. Voru gerðar tillögur að þessu leyti til ásamt tillögu um óháðan eftirlitsaðila.

3. Samkeppnisleg áhrif samrunans

72. Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna ber að líta til þess hvort samruninn leiði til þess að markaðsráðandi staða skapist eða styrkist eða hvort samruninn leiði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti eins og áður sagði, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga. Í 4. gr. samkeppnislaga kemur fram að markaðsráðandi staða sé fyrir hendi þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrk að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og að það geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Um röskun á samkeppni að öðru leyti með umtalsverðum hætti er m.a. fjallað í lögskýringargögnum núgildandi 17. gr. c. samkeppnislaga, sbr. breytingarlög nr. 94/2008.
73. Um er ræða samruna fjarskiptafyrirtækis og fjölmiðlaveitu annars vegar og upplýsingaþjónustufyrirtækis hins vegar. Sýn er öflugt fjarskipta- og fjölmiðlafyrirtæki með töluverða markaðshlutdeild á viðkomandi mörkuðum. Já er upplýsingaþjónustufyrirtæki sem byggir starfsemi sína að miklu leyti til á gagnagrunni um símanúmer, sem á árum áður var eini slíki gagnagrunnurinn og átti auk þess rætur sínar að rekja til einokunar og sérleyfis Landssímans í fjarskiptum, áður Pósts og síma.
74. Af gögnum sem samrunaaðilar og 1819 veittu varðandi fjölda símtala í upplýsinganúmer þeirra ásamt fjölda heimsókna og fjölda flettinga á vefsíðum þeirra mátti sjá að (a) markaðshlutdeild samrunaaðila varðandi fjölda **símtala** var á bilinu [40-45%] á árunum 2020-2022 en markaðshlutdeild 1819 var [55-60%] á árunum 2020-2022, (b) markaðshlutdeild samrunaaðila varðandi fjölda **heimsókna** var bilinu [95-100%] á árunum 2020-2022 en markaðshlutdeild 1819 var [0-5%] á árunum 2020-2022 og (c) markaðshlutdeild samrunaaðila varðandi fjölda **flettinga** var bilinu [95-100%] á árunum 2020-2022 en markaðshlutdeild 1819 var [0-5%] á árunum 2020-2022. Af þessu má sjá að staða Já er áfram verulega sterk í upplýsingaþjónustu sem byggir á gagnagrunni um símanúmer hér á landi.
75. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 31/2014, *Misnotkun Já hf. á markaðsráðandi stöðu sinni*, var það mat Samkeppniseftirlitsins að Já hefði á rannsóknartíma þess máls haft markaðsráðandi stöðu fyrir rekstur og heildsöluaðgang að gagnagrunni um símanúmer hér á landi, auk smásölumarkaða fyrir þjónustu sem byggir á aðgangi að umræddum gagnagrunni Já. Að mati eftirlitsins verður ekki séð að aðstæður hafi breyst að þessu leyti til með afgerandi hætti. Aftur á móti verður að líta til þess að á rannsóknartíma ofangreinds máls frá árinu 2014 voru ekki til staðar keppinautar og niðurstaða málsins var sú að gagnagrunnurinn væri ómissandi aðstaða í skilningi samkeppnisréttar yfir rannsóknartímabilið. Með tilstuðlan fjarskiptayfirvalda gerist það síðar að 1819 kemur sér upp gagnagrunni um símanúmer. Ljóst er þó af umsögnum í þessu máli að sá gagnagrunnur er ekki jafn heildstæður og áreiðanlegur og sá sem samrunaaðilar hafa



undir höndum. Að mati Samkeppniseftirlitsins er það afleiðing af samkeppnisbrestum sem hafa lýst sér m.a. í því að 1819 hefur verið í ójafnri stöðu gagnvart Já þegar upplýsingagildi gagnagrunna eru bornir saman, sem og við öflun og afhendingu upplýsinga frá endanotendum. Þegar kvöðum af hálfu FST á Já var aflétt árið 2014 virðist miðlun grunnupplýsinga frá fjarskiptafyrirtækjunum til upplýsingaþjónustuveitna hafa verið misjöfn. Samkvæmt umsögn FST virðast enn fremur liggja fyrir brotalamir á verkferlum og verklagi fjarskiptafyrirtækja og upplýsingaþjónustuveitna. Hefur þetta m.a. leitt til þess að 1819 hefur borið hallann af gæðum gagnagrunns síns þrátt fyrir afskipti eftirlitsaðila.

76. Jafnframt liggur það fyrir í málinu að að staða Já varðandi gagnagrunn um símanúmer og á smásölumörkuðum sem byggja á gagnagrunninum, t.d. upplýsingaþjónusta í síma og upplýsingaþjónusta á Internetinu, er sterk, sbr. framangreinda umfjöllun. Með samruna við Sýn, sem er öflugt fjarskiptafyrirtæki, gæti staða Já styrkst enn frekar svo sem í krafti nýrrar lóðréttar stöðu hins sameinaða fyrirtækis. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að án íhlutunar í þessu máli myndu líkur aukast á því að eini núverandi samkeppnisaðili félagsins, 1819, myndi eiga erfiðara með að veita fyrirtækinu samkeppni í upplýsingaþjónustu.
77. Sömuleiðis hefur rannsókn málsins gefið það til kynna að sú staða að Sýn, sem er mikilvægur viðskipta- og þjónustuaðili fyrir bæði Já og helsta keppinaut þess 1819, verði eigandi Já hefði getað haft skaðleg samkeppnisleg áhrif. Yrði þá til staðar möguleiki til að hygla eigin starfsemi eða beita skaðlegri háttsemi gagnvart keppinaut í krafti nýrrar lóðréttra samþættrar stöðu sem ekki var til staðar áður.
78. Að síðustu er það mat Samkeppniseftirlitsins að sú aðstaða að Já fái viðkvæmar viðskiptaupplýsingar frá öðrum fjarskiptafyrirtækjum en Sýn um viðskiptavinum þeirra sé sérstaklega viðsjárverð og til þess fallið að valda hagsmunaárekstrum. Sýn gæti þannig fengið upplýsingar um símanúmer viðskiptamanna hjá keppinautum, auk þess að fá aðgang að mögulega verðmætum upplýsingum sem aðrir keppinautar hefðu ekki. Slík staða gæti haft skaðleg samkeppnisleg áhrif og er í eðli sínu til þess fallin að styrkja stöðu sameinaðs félags á samkeppnismarkaði jafnvel á óeðlilegum eða óréttmætum forsendum.
79. Með hliðsjón af framangreindu var það mat Samkeppniseftirlitsins að tilefni sé til íhlutunar í þessu máli, sbr. 17. gr. c. samkeppnislaga. Að eigin frumkvæði lögðu samrunaaðilar til skilyrði í þessu máli til að draga úr þeim skaðlegu samkeppnislegu áhrifum sem samruninn hefði annars ollið. Að viðhöfðu markaðsþrófi og viðræðum milli Samkeppniseftirlitsins og samrunaaðila var komist að samkomulagi um skilyrði í þessu máli og er sáttin birt í ákvörðunarorðum. Verður þá fjallað næst um helstu skilyrði og markmið sáttarinnar.

4. Um sátt Sýnar og Samkeppniseftirlitsins

80. Í fyrstu ber að nefna að við samningagerð varðandi reikningagerð og innheimtu, sem er sú þjónusta sem nauðsynleg er fyrir keppinauta Já að sé veitt af hálfu Sýnar, verður heildsala Sýnar, sem starfar samkvæmt skilyrðum ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 42/2017, *Samruni Fjarskipta hf. og 365 miðla hf.*, að gæta jafnræðis og hlutlægni gagnvart ótengdum fyrirtækjum sem reka upplýsingaþjónustu um símanúmer, sbr. 1. mgr. 2. gr. í sáttinni. Í þessu felst m.a. að Sýn á að tryggja að annars vegar tengd félög, smásala og/eða sú eining Sýnar sem rekur upplýsingaþjónustu um símanúmer, eins og þá sem Já sinnir í dag, og hins vegar keppinautar Sýnar á sviði upplýsingaþjónustu um símanúmer, njóti sambærilegrar þjónustu á sambærilegu verði. Heildsölu Sýnar er þannig óheimilt að mismuna viðskiptavinum sínum á sviði upplýsingaþjónustu um símanúmer að þessu leyti til, nema til þess standi sannanlegar málefnalegar ástæður, sbr. 2. og 3. mgr. 2. gr. í sáttinni. Ef til þess kæmi, þá ber Sýn skylda til að



sýna fram á og rökstyðja slíkar málefnalegar ástæður. Þá er heildsölu Sýnar óheimilt að greina upplýsingaþjónustu Sýnar frá fyrirspurnum eða umsóknum um aðgang núverandi eða mögulegra keppinauta upplýsingaþjónustu Sýnar að þessar þjónustu eða hvers konar aðrar upplýsingar sem heildsala Sýnar býr yfir og geta gefið til kynna fyrirætlanir og starfsemi keppinauta Sýnar í upplýsingaþjónustu um símanúmer, sbr. 4. mgr. 2. gr. í sáttinni.

81. Í öðru lagi þá ber Sýn skylda til að girða fyrir möguleika á því að viðkvæmum viðskiptaupplýsingum, til dæmis um nýskráningar og afskráningar eða breytingar á grunnupplýsingum, sem stafa frá öðrum fjarskiptafélögum og eru rekjanlegar til þeirra, verði miðlað frá upplýsingaþjónustu Sýnar til annarra eininga innan Sýnar, utan nauðsynlegrar þjónustu stoðeilda, sbr. 1. mgr. 3. gr. í sáttinni. Með nauðsynlegri þjónustu stoðeildra er átt við aðila sem hafa ekki undir höndum verkefni eða ákvörðunarvald sem lúta að viðskiptum eða samskiptum við aðrar upplýsingaþjónustur eða önnur fjarskiptafyrirtæki í þeirra hefðbundinni starfsemi. Þá er Sýn óheimilt að miðla til annarra eininga Sýnar með rekjanlegum hætti skrár og upplýsingar sem berast upplýsingaþjónustu Sýnar úr númera- og vistfangaskrá fjarskiptafélaga og merktar eru tilteknu fjarskiptafélagi, utan nauðsynlegrar þjónustu stoðeilda. Upplýsingaþjónusta Sýnar er skylt að ganga svo frá þessum upplýsingum að aðrar einingar, utan stoðeilda, geti ekki rakið uppruna upplýsinganna til annarra fjarskiptafélaga, sbr. 2. mgr. 3. gr. í sáttinni. Að síðustu er upplýsingaþjónustu Sýnar óheimilt að merkja slíkar upplýsingar í gagnagrunni sínum þannig að uppruni grunnupplýsinga sé rekjanlegur, þ.e. hjá hvaða fjarskiptafélagi beiðni um skráningu í Já er upprunnin eða breytt, sbr. 3. mgr. 3. gr. í sáttinni.
82. Í þriðja lagi þá ber Sýn að veita einskiptisaðgang að grunnupplýsingum.³ Ekki er um að ræða viðvarandi eða sitengdan aðgang að grunnupplýsingum úr gagnagrunninum, heldur einskiptis útkeyrslu grunnupplýsinga úr honum, sbr. 1. mgr. 4. gr. í sáttinni. Með grunnupplýsingum er átt við upplýsingar um nafn áskrifanda (rétthafa númera), símanúmer, heimilisfang og póstnúmer, auk bannmerkingar, sbr. 2. mgr. 4. gr. í sáttinni. Sýn er skylt að láta grunnupplýsingarnar í té gegn verði sem byggir á kostnaði ásamt hæfilegri álagningu og með skilmálum sem eru sanngjarnir og tryggja jafnræði. Komi upp ágreiningur um tæknileg atriði, verð eða skilmála er heimilt skjóta honum til bindandi úrlausnar Fjarskiptastofu, sem leita skal umsagnar Samkeppniseftirlitsins við úrlausnina, sbr. 3. mgr. 4. gr. í sáttinni. Einnig segir að komi til þess að heildsala Sýnar skrái og miðli upplýsingum til upplýsingaþjónustu Sýnar umfram þær grunnupplýsingar sem sátt þessi tilgreinir, skal Sýn miðla sömu umfram upplýsingum til annarra upplýsingaþjónusta sem þess óska, sbr. 4. mgr. 4. gr. í sáttinni. Samkvæmt rökstuðningi og umsögn FST er framangreind miðlun til samræmis við persónuverndarsjónarmið. Verður miðað við þá niðurstöðu hér í þessu máli. Hvað sem því líður, er ljóst að slík miðlun og vinnsla er á ábyrgð samrunaaðila og hvers kyns misbrestur þar að lútandi gefur tilefni til endurskoðunar af hálfu Samkeppniseftirlitsins í þessu máli til samræmis við heimildir þess og/eða viðræðna í góðri trú eins og sáttin ber með sér.
83. Framangreind skilyrði eru sett fram til þess að draga úr og eyða skaðlegum aðstæðum þar sem m.a. flötur er fyrir samrunaaðila að hygla eigin starfsemi eða beita skaðlegri háttsemi gagnvart keppinaut eða geta nýtt sér viðkvæmar upplýsingar til hagsbóta fyrir sig í samkeppni. Einnig er skilyrði um einskiptisaðgang sett fram til að jafna þann aðstöðumun sem myndast hefur vegna samkeppnisbrests sem nánar er lýst hér að framan. Þessu skilyrðum má svo nefna til fyllingar almennar og sérstakar skyldur markaðsráðandi fyrirtækja í skilningi 11. gr. samkeppnislaga. Í ljósi samkomulags um einskiptisaðgangs ásamt öðrum atriðum taldi Samkeppniseftirlitið rétt

³ FST lagði til gagnkvæman aðgang með hliðsjón af áreiðanleika, en að viðhöfðu samráði við FST taldi Samkeppniseftirlitið réttara væri í samrunamáli að að einvörðungu væru lagðar skyldur á samrunaaðila að þessu leyti til. Gerði FST ekki athugasemdir við slíkan framgang.



að ljúka rannsókn gagnvart Já vegna þeirra atvika sem leiddu til ákvörðunar nr. 31/2014, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 7/2014 og mun Samkeppniseftirlitið ekki aðhafast frekar vegna þess máls.⁴

84. Í máli þessu hafa samrunaaðilar gengist undir skilyrði sem tryggja eiga virka samkeppni á mörkuðum málsins. Samkeppniseftirlitið lítur svo á að þar með sé komið í veg fyrir mögulegar samkeppnisraskanir sem annars kynnu að leiða af samrunanum. Aðilarnir undirrituðu sáttina hinn 4. október 2023 og eru skilyrði hennar með þeim hætti sem greinir í ákvörðunarorði, sbr. 17. gr. f samkeppnislaga. Þarfnast þau ekki frekari skýringa en forsendur þessarar ákvörðun eru þeim til fyllingar og túlkunar.

IV. Ákvörðunarorð:

„Samruni Sýnar hf. og Já hf., með kaupum Sýnar hf. á öllu hlutafé í Eignarhaldsfélaginu Njálu ehf., felur í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Með heimild í 17. gr. c samkeppnislaga setur Samkeppniseftirlitið samrunanum skilyrði, sbr. sátt eftirlitsins og samrunaaðila, dags. 4. október 2023. Með setningu eftirfarandi skilyrða er ekki þörf á ógildingum samrunans.“

SÁTT

Samkeppniseftirlitsins og Sýnar hf. vegna kaupa á Eignarhaldsfélaginu Njálu ehf. og Já hf.

Samkeppniseftirlitið og Sýn hf. hafa gert með sér eftirfarandi sátt skv. 17. gr. f samkeppnislaga og reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins vegna kaupa á Eignarhaldsfélaginu Njálu ehf. og Já hf.

1. gr.

Þörf á íhlutun

Að óbreyttu hindrar samruni þessa máls virka samkeppni. Því er nauðsynlegt að grípa til íhlutunar sem að lögum getur falið í sér ógildingum hans eða setningu skilyrða.

Samkeppniseftirlitið og Sýn eru sammála um að unnt sé í þessu máli að vinna gegn skaðlegum áhrifum samrunans með setningu þessara skuldbindandi skilyrða.

2. gr.

Aðgerðir vegna reikningagerðar og innheimtu

Annist Sýn reikningagerð og innheimtu gagnvart viðskiptavinum sínum, f.h. fyrirtækis sem rekur upplýsingaþjónustu um símanúmer, skal þeirri starfsemi sinnt hjá heildsölu Sýnar, eins og hún er skilgreind í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 42/2017.

Við samningagerð vegna þessarar þjónustu við reikningagerð og innheimtu skal heildsölu Sýnar skylt að gæta jafnræðis og hlutlægni gagnvart ótengdum fyrirtækjum sem reka upplýsingaþjónustu um símanúmer, sem óska eftir þjónustu við reikningagerð og innheimtu símtala í upplýsingaveitur. Í þessu felst m.a. að Sýn skal tryggja að annars vegar tengd félög,

⁴ Í því máli var það grundvallar skilyrði sem Já var gert að hlíta að fyrirtækið skyldi veita aðilum sem sinntu eða hefðu í huga að sinna upplýsingaþjónustu um símanúmer eða gefa út símaskrá, aðgang að upplýsingum í gagnagrunni Já yfir símanúmer og tilgreindar upplýsingar á kostnaðarverði að viðbættri hæfilegri álagningu.



smásala og/eða sú eining Sýnar sem rekur upplýsingaþjónustu um símanúmer, eins og þá sem Já hf. sinnir í dag, og hins vegar keppinautar Sýnar á sviði upplýsingaþjónustu um símanúmer, njóti sambærilegrar þjónustu á sambærilegu verði.

Heildsölu Sýnar er óheimilt, við samningagerð um og þjónustu við reikningagerð og innheimtu, að mismuna viðskiptavinum sínum á sviði upplýsingaþjónustu um símanúmer nema til þess standi sannanlegar málefnalegar ástæður.

Heildsölu Sýnar er óheimilt að greina upplýsingaþjónustu Sýnar frá fyrirspurnum eða umsóknum um aðgang núverandi eða mögulegra keppinauta upplýsingaþjónustu Sýnar að þjónustu heildsölu Sýnar um reikningagerð og innheimtu. Hið sama gildir um hvers konar aðrar upplýsingar sem heildsala Sýnar býr yfir og geta gefið til kynna fyrirætlanir og starfsemi keppinauta Sýnar í upplýsingaþjónustu um símanúmer.

3. gr.

Aðgerðir vegna miðlunar símaskrárupplýsinga úr númera- og vistfangaskrá fjarskiptafyrirtækja

Sýn skal girða fyrir möguleika á því að viðkvæmum viðskiptaupplýsingum, til dæmis um nýskráningar og afskráningar eða breytingar á grunnupplýsingum, sem stafa frá öðrum fjarskiptafélögum og eru rekjanlegar til þeirra, verði miðlað frá upplýsingaþjónustu Sýnar til annarra eininga innan Sýnar, utan nauðsynlegrar þjónustu stoðdeilda.

Skrám og upplýsingum sem berast upplýsingaþjónustu Sýnar úr númera- og vistfangaskrá fjarskiptafélaga og merktar eru tilteknu fjarskiptafélagi, er óheimilt að miðla til annarra eininga Sýnar með rekjanlegum hætti, utan nauðsynlegrar þjónustu stoðdeilda. Upplýsingaþjónusta Sýnar skal ganga svo frá þessum upplýsingum að aðrar einingar, utan stoðdeilda, geti ekki rakið uppruna upplýsinganna til annarra fjarskiptafélaga.

Upplýsingaþjónustu Sýnar er óheimilt að merkja slíkar upplýsingar í gagnagrunni sínum þannig að uppruni grunnupplýsinga sé rekjanlegur, þ.e. hjá hvaða fjarskiptafélagi beiðni um skráningu í Já er upprunnin eða breytt.

4. gr.

Einskiptisaðgangur að grunnupplýsingum og miðlun

Með það að markmiði að jafna stöðu fyrirtækja sem reka upplýsingaveitur um símanúmer skal Sýn samþykkja að verða við beiðni upplýsingaþjónustu um símanúmer um að framkvæma aðgang að grunnupplýsingum um áskrifendur símanúmera í rafrænum gagnagrunni símanúmera hjá upplýsingaþjónustu Sýnar, enda hafi gagnagrunnur aðgangsbeiðanda að geyma a.m.k. 50% af fjölda símanúmera í gagnagrunni Sýnar. Ekki er um að ræða viðvarandi eða sitengdan aðgang að grunnupplýsingum úr gagnagrunninum, heldur einskiptis útkeyrslu grunnupplýsinga úr honum.

Með grunnupplýsingum er átt við upplýsingar um nafn áskrifanda (rétthafa númers), símanúmer, heimilisfang og póstnúmer, auk bannmerkingar.

Sýn skal láta grunnupplýsingarnar í té gegn verði sem byggir á kostnaði ásamt hæfilegri álagningu og með skilmálum sem eru sanngjarnir og tryggja jafnræði. Tæknileg aðferð skal ákveðin í samkomulagi Sýnar og aðgangsbeiðanda. Komi upp ágreiningur um tæknileg atriði,



verð eða skilmála má skjóta honum til bindandi úrlausnar Fjarskiptastofu, sem leita skal umsagnar Samkeppniseftirlitsins við úrlausnina.

Komi til þess að heildsala Sýnar eða sú rekstrareining félagsins sem annast skráningu og miðlun upplýsinga um áskrifendur í samræmi við 93. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022, skrái og miðli upplýsingum til upplýsingaþjónustu Sýnar umfram þær grunnupplýsingar sem sátt þessi tilgreinir, skal Sýn miðla sömu umfram upplýsingum til annarra upplýsingaþjónusta sem þess óska á grundvelli ákvæðisins. Framangreint kemur ekki í veg fyrir að Sýn taki, á samstæðugrunni, þátt í þróun upplýsingaþjónustu fyrirtækisins eða að deildir utan heildsölu gegni stoðhlutverki gagnvart upplýsingaþjónustu fyrirtækisins líkt og gagnvart öðrum smásölueiningum.

5. gr.

Endurskoðun og viðræður í góðri trú

Að fengnu erindi Sýnar skal Samkeppniseftirlitið taka rökstudda afstöðu til þess hvort nauðsynlegt sé að viðhalda hvaða skilyrði sem er í sátt þessari. Skal Samkeppniseftirlitið taka ákvörðun vegna erindisins innan 115 virkra daga frá því að það berst.

Ef til þess kemur að ekki er mögulegt að veita einskiptisaðgang að grunnupplýsingum með þeim hætti sem mælt er fyrir um í ákvæði 4. gr. sáttar þessarar, skuldbindur Sýn sig þá til að taka upp viðræður í góðri trú við Samkeppniseftirlitið og, eftir atvikum, leita eftir bestu getu leiða til að veita umræddan aðgang og stuðla þannig að því að sáttin nái markmiðum sínum.

Lausn á slíkum vandamálum getur falist í breytingu á sátt eða öðrum ráðstöfunum sem skila sama árangri.

6. gr.

Viðurlög og lok rannsóknar

Brot á þeim fyrirmælum sem fram koma í sátt þessari geta varðað viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.

Sátt þessi tekur til fyrirtækjanna sem tilgreind eru í 1. gr. hennar. Sáttin gildir einnig um þau fyrirtæki sem að hluta til eða öllu leyti kunna að taka við þeirri atvinnustarfsemi sem fyrirtækin samkvæmt 1. gr. sinna í dag.

Með sátt þessari er lokið rannsókn Samkeppniseftirlitsins gagnvart Já vegna þeirra atvika sem leiddu til ákvörðunar nr. 31/2014, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 7/2014 og mun Samkeppniseftirlitið ekki aðhafast frekar vegna þess máls.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson