



Ákvörðun nr. 7/2025

Frávísun kröfu Sýnar hf. um flutningsrétt að útsendingum íslenska handboltans

(mál nr. 2025030051)

I.

Erindið

(1) Með bréfi Sýnar hf. (hér eftir Sýn), dags. 5. ágúst 2025, barst Fjaraskiptastofu (hér eftir FST) krafa félagsins um flutningsrétt að útsendingum íslenska handboltans, sem seldar væru af Símanum hf. (hér eftir Síminn) undir heitinu „Handboltapassinn“ á grundvelli 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011. Krafa Sýnar náði til sjónvarpsútsendinga íslenska handboltans, þar með talið sjónvarpsútsendinga sem fylla ekki heila dagskrá og rúmast innan áskriftarpakkans Handboltapassinn. Var kröfugerðin orðuð með svofelldum hætti:

a. Að Símanum verði gert skylt að verða við beiðni Sýnar um flutning á sjónvarpsútsendingum Símans um sjónvarpskerfi Sýnar, jafnt myndlykla Sýnar sem Sýnar appið í samræmi við flutningsrétt 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011 (hér eftir „fml.“). Nær krafa Sýnar til sjónvarpsútsendinga íslenska handboltans, þar með talið sjónvarpsútsendinga sem fylla ekki heila dagskrá og rúmast innan áskriftarpakkans Handboltapassinn.

b. Að Fjaraskiptastofa ákveði sanngjarnt endurgjald fyrir flutninginn, sbr. 3. mgr. 46. gr. og 47. gr. fml.

(2) Samkvæmt erindi Sýnar voru málavextir þeir að með tölvupósti, dags. 31. júlí 2025, til Símans fór Sýn formlega fram á flutningsrétt að útsendingum íslenska handboltans, sem seldar væru af Símanum undir heitinu „Handboltapassinn“. Í þeirri beiðni var vísað til 45. gr. fml. og tekið fram að umbeðið efni væri hluti af beinum, línulegum útsendingum og því háð flutningsrétti.

(3) Með tölvupósti, dags. 1. ágúst 2025, barst svar frá Símanum þar sem beiðni Sýnar var hafnað. Svarið var á þá leið að Handboltapassinn væri „þjónusta á vegum HSÍ“ og þar af leiðandi ekki „innlend sjónvarpsútsending Símans hf.“ í skilningi 1. mgr. 45. gr. fml. Var Sýn bent á að semja beint við Handknattleikssamband Íslands (hér eftir HSÍ) um útsendingarnar. Sama svar barst í öðrum tölvupósti frá Símanum sama dag en þar sagði einfaldlega: „Endilega hafið samband við HSÍ.“

(4) Að mati Sýnar var ljóst af þessum samskiptum að ágreiningur væri uppi um túlkun og gildissvið flutningsréttarákvæða fjölmiðlalaga. Sýn taldi synjun Símans byggja á rangri lagatúlkun og brjóta í bága við skýr markmið laganna. Því væri málinu því vísað til úrskurðar FST í samræmi við 2. mgr. 46. gr. fml.

II.

Helstu sjónarmið og athugasemdir

2.1. Sjónarmið Sýnar hf.

Í erindi Sýnar sagði að krafan væri lögð fram í ljósi þess fordæmis sem FST hefði sjálf skapað með málsmeðferðarákvörðun sinni til bráðabirgða, dags. 30. júlí 2025, þar sem Síminn væri aðili en Sýn gagnaðili. Sýn væri ósammála þeirri lögskýringu og þeim efnisrökum sem FST byggði ákvörðun sína á í því máli. Sýn taldi ákvörðunina haldna verulegum form- og efnisannmörkum og hefði kært ákvörðunina til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (hér eftir ÚFP).¹ Engu að síður, á meðan sú lögskýring sem FST hefði markað væri í gildi, væri óhjákvæmilegt út frá jafnræðis- og samkeppnissjónarmiðum að sömu reglur giltu um alla aðila á markaði. Krafa Sýnar væri því sett fram til að tryggja samræmi og jafna samkeppnisstöðu, byggða á þeim forsendum sem FST hefði sjálf lagt til grundvallar í því máli. Ekki mætti túlka neitt í málalátunum Sýnar sem viðurkenning á réttmæti þeirra sjónarmiða sem fjarskiptafélagið hefði andmælt í því máli. Krafan væri því sett fram að skaðlausu fyrir réttarstöðu Sýnar í fyrrnefndu máli og byggðist alfarið á þeirri skyldu FST að beita sömu lögskýringu gagnvart aðilum á markaði á meðan sú lögskýring, sem Sýn teldi vera ranga, væri við lýði.

(5) Því næst sagði Sýn að í málsmeðferðarákvörðun sinni leggjði FST afar ríka áherslu á jafnræðisreglu 2. og 3. málsl. 1. mgr. 46. gr. fml. og þau markmið sem búa að baki flutningsreglum VII. kafla laganna. Stofnunin teldi að markmiðið væri að „*tryggja samkeppni á fjarskiptamarkaði*“ og með vísan til þessarar lögskýringar FST væri ljóst að Símanum bæri, sem lóðrétt samþætt fjarskipta- og fjölmiðlafyrirtæki, að veita Sýn flutningsrétt að Handboltapassinum, enda dreifði Síminn því efni um eigin kerfi. Öll önnur niðurstaða fæli í sér augljóst brot á jafnræðisreglunni sem stofnunin hefði sjálf talið ráðandi.

(6) Sýn sagði að röksemdafærsla Símans, um að Handboltapassinn væri „þjónusta á vegum HSÍ“ en ekki sjónvarpsútsending Símans, stæðist enga skoðun. Staðreyndir málsins sýndu með óyggjandi hætti að Síminn væri sú fjölmiðlaveita sem bæri ábyrgð á og stýrði miðlun efnisins til almennings. Samkvæmt upplýsingum á vefsíðunni handboltapassinn.is væri þjónustan

¹ Með úrskurði sínum frá 4. september 2025, í kærumáli nr. 1/2025, staðfesti ÚFP í öllum meginatriðum bráðabirgðaákvörðun FST um flutningsrétt Símans á tilteknum línulegum sjónvarpsútsendingum Sýnar. Flutningsréttarbeiðni Símans er nú til efnislegrar meðferðar hjá FST og verður þá skorið úr um það með stjórnvaldsákvörðun, eigi síðar en 1. desember nk., hvort beiðnin teljist eðlileg og sanngjörn.

alfarið tengd við dreifikerfi og þjónustugáttir Símans. Þar segði: „*Handboltapassinn er aðgengilegur yfir allar dreifileiðir Sjónvarps Símans hvort sem það er yfir myndlykil Símans eða Sjónvarp Símans appið*“. Öll sala og áskriftarumsýsla færi fram í gegnum „*sjálfsafgreiðsluvef Símans*“. Kynningarefni fyrir þjónustuna, sem birt væri á vefsíðunni, hæfist á orðunum „*Úrslitakeppnin er í fullu[m] gangi í Sjónvarpi Símans*“. Í öllum svörum í „*Spurt og svarað*“ hluta vefsíðunnar væri vísað til Símans eða Sjónvarps Símans. Þetta forræði Símans á dreifingu, sölu og markaðssetningu sýndi að Síminn væri í reynd sú fjölmiðlaveita sem veitti almenningi aðgang að efninu.

(7) Þá benti Sýn á að samkvæmt athugun á vef Fjölmiðlanefndar kæmi í ljós að hvorki HSÍ né rekstraraðili undir heitinu „*Handboltapassinn*“ væri skráður sem fjölmiðlaveita. Hins vegar væri Síminn skráð fjölmiðlaveita. Þegar aðili, sem ekki væri skráður fjölmiðlaveita, veitir efni sem miðlað væri til almennings alfarið í gegnum kerfi skráðrar fjölmiðlaveitu, og sú síðarnefnda sæi um alla tæknilega og viðskiptalega umgjörð, yrði að líta svo á að hin skráða fjölmiðlaveita væri ábyrgðaraðilinn í skilningi fjölmiðlalaga. Tilvísun Símans til HSÍ væri því tilraun til að firra sig þeim lagaskyldum sem hvíla á félaginu sem fjölmiðlaveitu. Slík háttsemi gengi þvert á þá skyldu sem lögð væri á fjölmiðlaveitur í 4. mgr. 45. gr. fml.: „*Við kaup á sjónvarpsefni er fjölmiðlaveitu skylt að semja svo við rétthafa að flytja megi sjónvarpsefnið um öll stafræn fjarskiptanet sem fullnægja skilyrðum a-liðar 1. mgr.*“. Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að fjölmiðlalögum segir berum orðum um ákvæðið: „*Ákvæðið á að tryggja að fjölmiðlaþjónustuveitandi reyni ekki að komast fram hjá flutningsreglunum með því að gera aðeins samninga um kaup á efni fyrir tengt fjarskiptafyrirtæki*“. Háttsemi Símans væri nákvæmlega sú sniðganga sem löggjafinn ætlaði að koma í veg fyrir.

(8) Sýn áréttaði að flutningsréttur 45. gr. fml. tæki afdráttarlaust til þeirrar tegundar miðlunar sem um ræðir. Vísaði fjarskiptafélagið til dóms Hæstaréttar í máli nr. 329/2017, sem einnig varðaði ágreining milli Símans og Sýnar, þar sem því var slegið föstu að reglur laganna um flutningsrétt næðu „*eingöngu til línulegrar miðlunar sjónvarpsefnis*“. Útsendingar Handboltapassans færu fram á línulegum sjónvarpsrásum í viðmóti Símans, þar á meðal á rásinni Sjónvarp Símans, og sem sérstakir línulegir viðburðir. Útsendingar á einstökum handboltaleikjum væru því án nokkurs vafa línulegar sjónvarpsútsendingar í skilningi 42. tölul. 2. gr. fml. og féllu undir skilgreininguna í b-lið 1. mgr. 45. gr. fml. um „*útsendingar á ákveðnum viðburðum sem ekki fylla heila dagskrá [...], svo sem íþróttar- eða listviðburðum*“. Beiðni Sýnar væri því „*eðlileg og sanngjörn*“ í skilningi laganna, enda miðaði hún að því að tryggja jafnræði og virka samkeppni.

(9) Þá sagði Sýn að brýnt væri FST hraðaði meðferð málsins. Handboltatímabilið hæfist í september og að dráttur á ákvörðun mun raska samkeppnisstöðu Sýnar. Samkvæmt 2. mgr. 46. gr. fml. „*skal skorið úr ágreiningi með ákvörðun eins fljótt og við verður komið*“. Fjarskiptastofa hefði sýnt í fyrrnefndri málsmeðferðarákvörðun frá 30. júlí sl. að hún gæti brugðist við með skjótum hætti. Sömu sjónarmið um hraða málsmeðferð ættu við hér til að tryggja jafnræði og koma í veg fyrir réttindamissi.

(10) Að lokum sagði Sýn að það væri afstaða fjarskiptafélagsins synjun Símans á flutningsrétti að Handboltapassanum væri augljóst brot á 45. gr. og jafnræðisreglu 46. gr. fml. Sú staðreynd að Síminn annaðist alla dreifingu, sölu og markaðssetningu efnisins, samhliða því að vera eina skráða fjölmiðlaveitan sem að því kæmi, staðfesti ábyrgð félagsins samkvæmt lögunum.

Synjunin gengi þvert gegn þeim markmiðum um samkeppni sem FST hefur sjálf lagt áherslu á. Þess væri því farið á leit við Fjarskiptastofu að hún tæki kröfur Sýnar til greina án ástæðulauss dráttar og gerði Símanum skylt að virða lögbundinn flutningsrétt Sýnar

2.2. Svarbréf Símans hf.

(11) Með erindi FST dags. 7. ágúst 2025, var Símanum gefið tækifæri til þess að koma á framfæri athugasemdum um kröfu Sýnar um flutning á sjónvarpsstöð Símans „*Sjónvarp Símans*“ annars vegar og „*Handboltapassa HSÍ*“ hins vegar. Veittur var frestur til 21. ágúst 2025.

(12) Í svari Símans, dags. 12. ágúst 2025, sagði að krafa Sýnar um flutningsrétt væri tvíþætt, annars vegar væri óskað eftir flutningsrétti að innlendu sjónvarpsútsendingunni Sjónvarp Símans og hins vegar aðgangi að þjónustunni Handboltapassinn.

(13) Hvað varðaði beiðni um flutningi sem laut að sjónvarpsstöðinni „*Sjónvarp Símans*“, þá sagði Síminn að það væri ágreiningslaust að stöðin væri í eigu Símans og væri innlend sjónvarpsútsending. Síminn taldi ekki ástæðu til þess að fjalla um hvort um væri að ræða útsendingu sem félli undir ákvæðið varðandi flutningsrétt enda taldi félagið að það væri ágreiningslaust. Stöðin væri ekki hluti af áskriftarþjónustunni „*Handboltapassinn*“. Stöðin væri „*íslensk sjónvarpsútsending fjölmiðlaveitu sem hefur staðfestu á Íslandi.*“ Stöðin væri nú þegar aðgengileg um IPTV kerfi Sýnar á rás 7 sem og reyndar um OTT leiðir Sýnar. Þá væri tímahliðrun aðgengileg á stöðinni í 48 klst. en benti á að tímahliðrun væri með mismunandi hætti hvort sem notað er app/vefsjónvarp eða myndlykill, þar sem þjónustan er nokkuð takmarkaðri í appi.²

(14) Síminn sagði einnig að það væri ágreiningslaust að félagið greiðir Sýn mánaðarlega um [...].³ Viðskiptavinir Sýnar, hvort sem þeir væru með app eða IPTV gætu fengið aðgang að stöðinni og hefði stöðin verið aðgengileg á viðmóti Sýnar samfelld frá þeim tíma sem stöðin SkjárEinn varð fyrst aðgengileg um IPTV kerfi Sýnar á fyrsta áratug þessara aldar. Síminn hefði iðulega óskað eftir dreifingu og þar af leiðandi greitt fyrir dreifinguna. Núna óskar Sýn eftir dreifingu og því eðlilegt að Síminn greiði ekki lengur fyrir stöðina.

(15) Ástæðan fyrir því að Sýn óskaði eftir aðgengi að stöðinni virtist vera sú að fá aðgang að íþróttafni sem væri á stöðinni í opinni dagskrá, þ.e. útsendingar frá efstu deildum í handbolta. Um væri að ræða efni sem væri í opinni dagskrá og án áskriftar. Óumdeilt væri að viðskiptavinir Sýnar hefðu aðgang að efninu.

(16) Síminn taldi það blasa við, fyrst Sýn virkjaði flutningsrétt að Sjónvarpi Símans í þeim tilgangi að fá aðgang að íslenskum handbolta samhliða öllu íþróttafninu sem Sýn ætlaði að halda frá Símanum, að Sýn teldi beiðnina vera sanngjarna og eðlilega. Í ljósi nær einokunar Sýnar á útsendingum á vinsælu íþróttafni væri augljóst að Sýn viðurkenndi þar með að beiðni Símans um aðgang að íþróttastöðvum Sýnar, væri sanngjörn og eðlileg.

² Síminn fjallaði nánar um mismun á þjónustu í myndlykli og appi/vefsjónvarpi en FST telur óþarft að rekja þau sjónarmið hér.

³ Felld brott vegna trúnaðar.

(17) Síminn taldi í þessu felast að Sýn hefði viðurkennt í framkvæmd að beiðni Símans væri sanngjörn og eðlileg. Enda segði beinlínis í kröfu Sýnar um beiðni félagsins: „Í beiðninni var vísað til 45. gr. fml. og tekið fram að umbeðið efni væri hluti af beinum, línulegum útsendingum og því háð flutningsrétti.“ Hið sama gildi um beiðni Símans.

(18) Síminn taldi einnig fullt tilefni til þess að benda á að þegar 365 rann inn í Vodafone og varð að Sýn, sagði Samkeppniseftirlitið sérstaklega við það tilefni: „Flutningsreglur fjölmiðlalaga eiga jafnframt að tryggja aðgang neytenda að sjónvarpsrásum hins sameinaða fyrirtækis yfir ólík dreifikerfi. Þannig er sameinuðu fyrirtæki [innsk. Sýn] t.d. óheimilt að útiloka tiltekin dreifikerfi, t.d. IPTV kerfi Símans, frá því að dreifa stöðvum þess.“ Það ætti þar af leiðandi ekki að koma Sýn á óvart að félaginu væri óheimilt að loka fyrir dreifingu á rásum félagsins um IPTV kerfi Símans.

(19) Þá sagði Síminn að félagið samþykkti beiðni Sýnar um flutning á Sjónvarpi Símans í línulegri dagskrá og þar sem Sýn óskaði eftir flutningum væri eðlilegt að það yrði án endurgjalds.

(20) Síminn samþykkti beiðni Sýnar um flutning á sjónvarpsstöðinni sem Sýn telur sjálft vera sanngjarna og eðlilega beiðni, með hliðsjón af yfirburðastöðu Sýnar með einokun á sviði áskrifta fyrir íþróttasjónvarp. Eðli málsins samkvæmt vænti Síminn þess að allir reikningar fyrir dreifinguna yrðu felldir niður. Þá sagði Síminn að að sama skapi vænti félagið þess að Sýn lėti af synjun gagnvart Símanum um að fá heimild til þess að dreifa íþróttarásum Sýnar um sjónvarpskerfi Símans.

(21) Hvað varðar seinni þáttinn í beiðni Sýnar, sem sneri að þjónustunni Handboltapassinn, þá sagði Síminn að um væri að ræða þjónustu sem væri ekki fjölmiðlapjónusta Símans. Síminn benti á að þjónustan innihéldi engar innlendar sjónvarpsútsendingar, heldur væri eingöngu um að ræða „útsendingar á ákveðnum viðburðum sem ekki fyllir heila dagskrá.“ Fjallað væri um slíka þjónustu í b-lið 1. mgr. 45. gr. fml.

(22) Síminn stjórnaði ekki þeim leikjum sem væru í boði í þjónustunni, slíkt vald væri hjá HSÍ. Sæi HSÍ jafnframt alfarið um upptöku leikjanna, lýsendur og alla dagskrárgerð. Með öðrum orðum framleiddi HSÍ efnið og samdi um dreifingu þess um kerfi Símans. Væri þetta þannig í grundvallaratriðum frábrugðið útsendingum frá t.a.m. íslensku knattspyrnunni og körfubolta, þar sem Sýn annaðist upptöku leikjanna, lýsendur og alla dagskrárgerð. Sýn væri því framleiðandi efnisins í því tilviki, rétt eins og HSÍ í tilviki Handboltapassans.

(23) Þótt hægt væri að kaupa þjónustu um sjálfsafgreiðsluvef Símans leiddi það ekki til þess að um fjölmiðlapjónustu Símans sé að ræða. Ef Sýn myndi semja við HSÍ, þá væri líklega hægt að kaupa einnig um vef Sýnar eða viðmóti Sýnar.

(24) Síminn gæti einfaldlega ekki séð vandamálið við að Sýn semdi við HSÍ og eftir því sem Síminn best vissi ætti það ekki að vera mikið mál fyrir Sýn að semja við HSÍ og gera þjónustuna aðgengilega fyrir viðskiptavinum Sýnar. Síminn hefði ítrekað bent Sýn á þetta og skildi þar af leiðandi ekki hvers vegna Sýn semdi ekki við HSÍ. Síminn hefði í öllu falli ekki synjað um neinn aðgang.

(25) Þá benti Síminn á að þótt Sýn+ Allt Sport væri aðgengilegt um kerfi Símans og Síminn setti þjónustuna í IPTV viðmót Símans, þá væri ekki um innlenda sjónvarpsútsendingu Símans að ræða heldur sjónvarpsútsendingu Sýnar. Fjarskiptafélagið Hringdu gæti t.d. ekki beint flutningskröfu að Símanum vegna sjónvarpsútsendinga Sýnar. Slík beiðni yrði að berast Sýn, jafnvel þótt Sýn myndi gleyma að tilkynna þjónustuna til fjölmiðlanefndar, líkt og HSÍ virtist hafa gert með Handboltapassann. Fékk Síminn ekki skilið þessi rök Sýnar með nokkrum hætti.

(26) Þannig vænti Síminn þess að Sýn hefði við það verulegar athugasemdir sem eigandi og framleiðandi síns sjónvarpsefnis, ef Síminn tæki upp á því sem dreifingaraðili að afhenda efnið þriðja aðila. Hið sama gildi um efnið sem HSÍ ætti og framleiddi.

(27) Síminn skoraði á Sýn að semja við HSÍ og gera þjónustuna þannig aðgengilega um viðmót Sýnar. Það er að segja ef Sýn hefur raunverulegan áhuga á því að selja þjónustuna um kerfi Sýnar. Það væri Símanum hulið á hvaða vegferð Sýn væri enda Síminn algerlega óþarfur milliliður milli Sýnar og HSÍ.

(28) Samantekið sagði Síminn að félagið samþykkti flutningsbeiðni Sýnar varðandi Sjónvarp Símans og teldi að í því fælist að Sýn myndi dreifa stöðinni án endurgjalds. Varðandi Handboltapassann þá væri það HSÍ að svara beiðni Sýnar og setja þjónustuna upp í viðmóti Sýnar í samræmi við kröfur HSÍ. Síminn færi ekki með ritstjórnarlegt vald yfir þjónustunni og kæmi í engu að framleiðslu efnisins. Síminn taldi ekkert standa því í veg að þjónustan yrði aðgengileg hjá Sýn, nema Sýn sjálft sem virðist af einhverjum óskiljanlegum ástæðum ekki vilja semja við HSÍ um þjónustuna.

2.3. Svarbréf Sýnar hf.

(29) Með bréfi, dags. 14. ágúst 2024, barst FST andsvar Sýnar þar sem athugasemdum Símans var alfarið hafnað og fyrri kröfur voru ítrekaðar. Sýn taldi nauðsynlegt að leiðrétta rangfærslur í málflutningi Símans sem virtust vera einungis settar fram til að villa um fyrir FST og beina umræðunni frá kjarna málsins.

(30) Í fyrsta lagi byggði Síminn verulegan hluta andmæla sinna á þeirri röngu forsendu að krafa Sýnar lúti að flutningsrétti að sjónvarpsstöðinni „Sjónvarp Símans“. Áréttaði Sýn að krafan væri afmörkuð við „*sjónvarpsútsendinga íslenska handboltans, þar með talið sjónvarpsútsendinga sem fylla ekki heila dagskrá og rúmast innan áskriftarpakkans Handboltapassinn*“, eins og skýrt komið fram í kvörtun félagsins, dags. 5. ágúst 2025. Tilvísun til þess að hluti þessara útsendinga færi fram á rásinni Sjónvarp Símans væri einungis til stuðnings þeim rökum að Síminn væri hin raunverulega fjölmiðlaveita sem bæri ábyrgð á miðlun efnisins.

(31) Í öðru lagi væri sú staðhæfing Símans fráleit, að með kröfugerð sinni hafi Sýn „*viðurkennt í framkvæmd*“ að beiðni Símans í öðru máli væri sanngjörn, og byggði á rangtúlkun á grundvallarreglum stjórnsýsluréttar. Eins og ítarlega hefði verið rakið í upphaflegu erindi, og hér skyldi ítrekað, byggðist krafa Sýnar á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (hér eftir stjórnsýslulög). Sýn krafðist þess að Fjarskiptastofa virti eigin fordæmi og beitti þeirri lögskýringu, sem stofnunin hefði sjálf lagt til grundvallar í sambærilegu máli, jafnt gagnvart öllum aðilum á markaði á meðan sú lögskýring væri í gildi. Slík krafa um samræmi og jafna málsmeðferð gæti að lögum aldrei falið í sér efnislega viðurkenningu á réttmæti lögskýringar FST í „*málsmeðferðarákvörðuninni*.“ Þvert á móti, eins og skýrt væri tekið fram, væri krafan

sett fram þrátt fyrir að Sýn teldi hina kærðu ákvörðun Fjarskiptastofu ranga. Sú staðreynd að Sýn kysi að búa við jafnræði á grundvelli rangrar lögskýringar á meðan hún væri í gildi, frekar en að búa við bæði ranga lögskýringu og ójafnræði, gæti aldrei talist viðurkenning á réttmæti hennar. Sá skýri fyrirvari sem gerður væri í upphaflegu erindi stæði því óhaggaður.

(32) Sýn hefði ítrekað bent á að engin útilokun átti sér stað þegar allir landsmenn gátu nálgast efni óháð fjarskiptafyrirtæki. Samkeppniseftirlitið hefði komist svo að orði í ákvörðun 42/2017 „*Að mati Samkeppniseftirlitsins eru OTT lausnir staðgöngubjónusta við hefðbundin dreifikerfi sjónvarps.*“ Sú skoðun hefði ekkert breyst, þrátt fyrir kvörtuniuna. Vegna ábendinga um að Sýn eigi að snúa sér að HSÍ skal tekið fram að [...] ⁴ Þess utan leiddi rannsókn á aðgengi efnisins í ljós að Síminn gæti ekki skorast undan að vera álitin fjölmiðlaveitan í þessu samningssambandi HSÍ og Símans.

(33) Um að Síminn væri fjölmiðlaveita og bæri ritstjórnarlega ábyrgð á handboltapassanum sagði Sýn að kjarni varna Símans væri sú staðhæfing að HSÍ væri rétthafi og framleiðandi efnisins og því bæri Sýn að semja beint við sambandið. Þessi röksemdafærsla stæðist ekki skoðun þegar litið væri til ákvæða laga nr. 38/2011 um fjölmiðla og raunverulegrar umgjarðar þjónustunnar.

(34) Samkvæmt 14. tölul. 2. gr. fjölmiðlalagi væri „*fjölmiðlaveita*“ skilgreind sem „*einstaklingur eða lögaðili sem starfrækir fjölmiðil*“. Í 15. tölul. sömu greinar segir að „*fjölmiðlaþjónusta*“ sé þjónusta þar sem megintilgangurinn er miðlun efnis „*undir ritstjórnarlegri ábyrgð fjölmiðilsins*“. Skilgreiningin á því hvað felst í ritstjórn er því lykilatriði. Samkvæmt 38. tölul. 2. gr. laganna felur „*ritstjórn*“ í sér „*stjórn á vali og skipan þess efnis sem miðlað er*“. Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 38/2011 er þetta skýrt nánar: „*Þannig telst fjölmiðlaþjónustuveitandi hafa ritstjórn á efni þegar hann hefur forræði fyrir því hljóð- og myndefni eða ritefni sem miðlað er sem og skipulagningu þjónustunnar að öðru leyti.*“

(35) Þegar þessar skilgreiningar væru heimfærðar á Handboltapassann væri augljóst að Síminn bæri hina ritstjórnarlegu ábyrgð gagnvart almenningi. Allt benti til þess, eins og rakið væri í kvörtun Sýnar, að Síminn stýrði alfarið vali og skipan efnisins gagnvart neytendum. Síminn sæi um alla sölu, markaðssetningu og dreifingu undir eigin vörumerki („*Sjónvarp Símans*“), ákvarðaði verðlagningu og stýrði aðgangi notenda í gegnum eigin kerfi. HSÍ í þessu samhengi væri verktaki eða efnisframleiðandi, en það væri Síminn sem tæki endanlega ákvörðun um hvaða efni væri boðið almenningi og með hvaða hætti. Sú staðreynd að HSÍ framleiddi útsendinguna breytti engu um það, rétt eins og það breytti ekki ábyrgð Sýnar á útsendingum frá Bestu deildinni þótt framleiðslan væri í höndum verktaka. Það er væri sú eining sem stæði frammi fyrir neytandanum og stýrði framboðinu sem bæri ábyrgð fjölmiðlaveitunnar. Að HSÍ væri ekki skráð fjölmiðlaveita, en Síminn væri það, rennir frekari stoðum undir þessa niðurstöðu.

(36) Þá kom fram í máli Sýnar að tilraun Símans til að vísa Sýn á samninga við HSÍ væri í hrópandi andstöðu við 45. gr. laganna og yfirlýst markmið löggjafans. Síminn gæti ekki notað samning við HSÍ sem skálkaskjól til að sniðganga lögbundna skyldu sína til að tryggja flutningsrétt samkeppnisaðila. Með vísan til sjónarmiða um jafnræði við málsmeðferð gerði

⁴ Felld brott vegna trúnaðar.

Sýn ráð fyrir að FST krefði Símann um skýringar á með hvaða hætti félagið tryggði í samningum við HSÍ að flytja megí sjónvarpsefnið um öll stafræn fjarskiptanet, sbr. 4. mgr. 45. gr. fml. Sýn gerði kröfu um að FST, á grundvelli rannsóknarskyldu sinnar, krefði Símann svara um hvernig fyrirtækið hafi uppfyllt þessa skyldu sína, enda bæri Síminn sönnunarbyrði fyrir því.

(37) Varðandi hlutlægni- og jafnræðisskyldur FST sagði Sýn að stofnunin, sem eftirlitsstjórnvald, bæri skyldu til að tryggja að markmiðum laganna væri náð, sbr. m.a. 3. og 6. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Stofnunin væri bundin af jafnræðisreglu stjórnsýslulaga. Sú lögskýring sem stofnunin hefði þegar lagt til grundvallar í öðrum málum milli sömu aðila, þar sem lögð væri áhersla á að koma í veg fyrir útilokun frá efni, yrði að gilda hér. Að sama skapi væri stofnuninni skylt að virða hina óskráðu aðgreiningarreglu stjórnsýslulaga og ekki láta ágreining í máli því sem er til meðferðar hjá úrskurðarnefnd á nokkurn hátt smitast yfir í málsmeðferð þessa máls.

(38) Að mati Sýnar væri synjun Símans á flutningsrétti að sjónvarpsútsendingum í tengslum við Handboltapassann byggð á rangfærslum og lögfræðilega óhaldbærum rökum. Síminn væri fjölmiðlaveitan sem bæri ábyrgð á miðlun efnisins til almennings og væri bundin af skyldum fjölmiðlalaga. Útsendingarnar væru línulegir íþróttaviðburðir sem féllu, samkvæmt gildandi en efnislega röngu fordæmi FST, undir flutningsrétt 45. gr. laganna. Sú háttsemi Símans að reyna að binda einkaréttarefni við eigið dreifikerfi gengi þvert gegn þeim jafnræðissjónarmiðum sem FST bæri að fylgja. Því var þess krafist að FST féllist á kröfur Sýnar og Símanum yrði gert skylt að heimila Sýn flutning á umræddum útsendingum og stofnunin tæki ákvörðun um sanngjarnt endurgjald án tafar.

2.4. Fundur FST með HSÍ

(39) Í ljósi ágreinings Símans og Sýnar um aðkomu HSÍ taldi FST þörf á því að leita eftir upplýsingum frá HSÍ. Með tölvupósti til HSÍ þann 13. ágúst 2025 upplýsti FST sambandið um að stofnunin væri með til meðferðar erindi Sýnar þar sem þess væri krafist að Símanum yrði gert skylt að verða við beiðni um flutning á sjónvarpsútsendingum íslenska handboltans um sjónvarpskerfi Sýnar, í samræmi við flutningsrétt 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Óskaði stofnunin eftir fundi með HSÍ svo að hún gæti betur lagt mat á ágreiningsefni aðila og fengið nánari skýringar á tæknilegri útfærslu á upptöku útsendinganna og dreifingu myndefnis um kerfi Símans. Að auki óskaði stofnunin eftir dreifingarsamningi HSÍ og Símans. Degi fyrir fundinn fékk stofnunin afrit af umbeðnum samningi HSÍ og Símans.

(40) Þann 21. ágúst 2025 átti FST fund með framkvæmdastjóra HSÍ.⁵ Á fundinum skýrði framkvæmdastjóri HSÍ frá tilurð Handboltapassans og tæknilegri útfærslu á upptökum af leikjunum. Fram kom í máli hans að HSÍ framleiddi myndefnið og öll að umgjörð útsendinga væri á vegum sambandsins. Aðspurður sagði framkvæmdastjórinn að HSÍ liti svo á að það hefði ritstjórnarlegt vald yfir umræddu myndefni. Jafnframt staðfesti hann við FST að ekki væri um einkaréttarsamning Símans og HSÍ að ræða um dreifingu sjónvarpsefnisins og ekkert tæknilegt ætti að vera til fyrirstöðu því að Sýn fengi samtímis Símanum aðgang að myndstreymi.

(41) Á fundinum kom einnig fram að Sýn hefði komið að máli við HSÍ áður vegna handboltapassans, síðast um vorið 2025 og niðurstaðan þá hefði verið sú að að félagið hefði

⁵ Sýn og Síminn fengu afrit af fundargerðinni, án trúnaðarupplýsinga, mánudaginn 8. sept. 2025.

ekki áhuga [...] ⁶ Síðan þá hefði enginn frá Sýn haft samband við HSÍ til að óska eftir sjónvarpsstraumum. Þá nefndi HSÍ að viðræður hefðu einnig verið í gangi fyrir um ári síðan og niðurstaðan þá væri sú að HSÍ þyrfti að greiða Sýn [...] ⁷ til að framleiða (próðusera) efnið. Kostnaður sem hefði aðeins verið fyrir nokkra leiki.

(42) FST spurði HSÍ ef að Sýn yrði heimilað að selja Handboltapassann myndi slíkur aðgangur hafa áhrif á núverandi samkomulag/fyrirkomulag HSÍ og Símans. HSÍ svaraði því til að ekki væri fyrir séð hvaða áhrif það gæti haft á viðskiptasamband Símans.

(43) Við spurningu FST um hvort HSÍ væri með einkaréttarsamning við Símann um dreifingu og flutning sjónvarpsútsendinga sagði HSÍ að ekki væri um einkaréttarsamning að ræða við Símann. Um væri að ræða þróunarsamning sem hefði verið gerður á sínum tíma við Símann. HSÍ væri með samning við Kukl um framleiðslu á stórleik vikunnar, sem sýndur væri á sjónvarpsstöð Símans sem væri í opinni dagskrá. HSÍ útvegaði lýsendur sem væru verktakar á vegum sambandsins. Síminn keypti auglýsingapláss af HSÍ, sem væru tímabil fyrir og eftir leiki. Auglýsingadeild Símans seldi síðan auglýsingar í þau pláss. HSÍ ákveddi verð til áskrifenda og HSÍ keypti auglýsingar fyrir Handboltapassann í öðrum miðlum til að auglýsa áskrift að efninu til neytenda.

(44) FST tjáði HSÍ að Síminn hefði sagt að fjarskiptafélagið hefði ekki ritstjórnarlegt vald og vísaði í þeim efnum á HSÍ. Sýn hefði aftur móti bent á að HSÍ væri hinsvegar ekki fjölmiðlaveita. Því spurði FST hvort að líta mætti svo á að HSÍ stjórnaði þessu? Svar HSÍ var já, eiginlega. HSÍ greindi frá því að það tímasetti alla leiki, ákveddi hvaða leikur vikunnar væri stórleikur vikunnar sem bæði á fimmtudagskvöldum og föstudagskvöldum á línulegu sjónvarpsstöð Símans. Það væri tæknifólk frá KUKL sem tæki upp leikinn, útbyggi myndstrauminn og sendi síðan reikning fyrir þessu á HSÍ. Þá væri HSÍ með verktaka sem sjá um að fá lýsendur á stórleikina og þeir senda reikninga einnig á HSÍ. Ákveðinn rammi væri settur af HSÍ um hvað lýsendurnir ættu að fjalla um á leikjunum. Þá nefndi HSÍ að það aðrir aðilar hefðu einnig verið sýna einstaka leiki með leyfi HSÍ og nefnt var sem dæmi vefsjónvarp mbl.is

(45) FST ályktaði út frá þessu svari HSÍ að sambandið færi með ritstjórnarlegt vald og það framkvæmdastjóra HSÍ um að staðfesta þann skilning, sem og hann gerði. FST tjáði HSÍ að í því ljósi ætti sambandið að vera mögulega skráð sem fjölmiðlaveita. Stofnunin benti HSÍ að tilefni væri til að heyra í Fjölmiðlanefnd og fá leiðbeiningar um mögulega skráningarskyldu.

(46) Þá spurði stofnunin hvort að upptaka væri á leiknum sem væri sýndur í Sjónvarpi Símans og svaraði HSÍ því játandi. Einnig spurði stofnunin hvort að HSÍ ætti vörumerki Handboltapassans og svaraði HSÍ því játandi og sagðist einnig eiga myndmerkið.

(47) Að lokum spurði FST hvort eitthvað væri því til fyrirstöðu ef að Sýn kæmi að máli við HSÍ og bæði um samskonar aðgang og fjarskiptafélagið Síminn er með. HSÍ sagði nei við þeirri spurningu en tók fram að það væri með þeim fyrirvara að ekki væri búið að bera þetta undir stjórn HSÍ. Bætti HSÍ að Sýn hefði ekki komið að máli við HSÍ eftir síðasta samtali.

2.5. Álitsbeiðni til Fjölmiðlanefndar

⁶ Felld brott vegna trúnaðar fyrir opinbera birtingu.

⁷ Felld brott vegna trúnaðar fyrir opinbera birtingu.

(48) FST sendi því næst Fjölmiðlanefnd erindi þann 26. ágúst 2025 þar sem stofnunin óskaði eftir álit nefndarinnar samkvæmt 2. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga í tengslum við kröfu Sýnar gegn Símanum um flutningsrétt að sjónvarpsútsendingum íslenska handboltans eða Handboltapassans á grundvelli 1. mgr. 45. gr. sömu laga. Í álitsbeiðni FST kom fram að Síminn teldi að félagið væri ekki fjölmiðlaveita Handboltapassans heldur HSÍ. Í álitsbeiðninni var því óskað eftir álit Fjölmiðlanefndar á eftirfarandi spurningu:

„Miðað við fyrirkomulag á sjónvarpsframleiðslunni og sjónvarpsútsetningunni telst Síminn vera fjölmiðlaveita um þetta myndefni í skilningi 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga?“

(49) Með álitsbeiðni Fjarskiptastofu fylgdu afrit af bréfaskiptum Sýnar og Símans í málinu og fundargerð vegna fundar sem Fjarskiptastofa átti með fulltrúa HSÍ þann 21. ágúst 2025.

(50) Þann 9. sept. 2025 fékk FST sent álit Fjölmiðlanefndar þar sagði nefndin að í málinu reyndi á túlkun hugtaksins „fjölmiðlaveita“ í skilningi laga um fjölmiðla. Fram kom í máli nefndarinnar að fjölmiðlalög samkvæmt 3. gr. laganna giltu um alla fjölmiðla og fjölmiðlaveitur sem hefðu staðfestu hér á landi eða miðluðu efni sem ætlað væri almenningi hér á landi, að teknu tilliti til 4. gr. laganna. Þau giltu m.a. um allt hljóð- og myndefni í læstri eða ólæstri dagskrá, línulegri dagskrá eða eftir pöntun óháð þeirri dreifileið sem valin hefði verið.

(51) Í öðrum kafla álitsins fjallaði Fjölmiðlanefnd um hvað fælist í hugtakinu fjölmiðlaveita skv. lögum um fjölmiðla og lögskýringagögnum. Þá vísaði Fjölmiðlanefnd einnig til þess að í starfsreglum nefndarinnar nr. 238/2025 væri að finna tiltekin viðmið við mat á því hvort um fjölmiðil væri að ræða. Í 4. mgr. 2. gr. reglnanna segir að það væri skýr vísbending um að miðlun efnis falli undir hugtakið fjölmiðill þegar fjölmiðlaveita hefði það að atvinnu að miðla fjölmiðlaefni og bæri þannig ábyrgð á ritstjórnarlegri skipan og endanlegri samsetningu fjölmiðilsins. Meðal þeirra atriða sem litið væri til við mat á því hvort um fjölmiðil væri að ræða væri hvort fjárhagslegur ávinningur væri af starfseminni, meðal annars með miðlun viðskiptaboða og/eða áskrift að efni, hvers konar efni væri miðlað og hver miðlaði efninu. Þess var getið að ekki væri um að ræða tæmandi talningu á þeim atriðum sem Fjölmiðlanefnd liti til við mat á því hvort um fjölmiðil væri að ræða. Nefndin meti hvert tilvik fyrir sig.

(52) Þá sagði Fjölmiðlanefnd að við mat á því hvort Handboltapassinn væri fjölmiðill og ef svo er hver væri fjölmiðlaveita fjölmiðilsins í skilningi 1. mgr. 45. gr. laga um fjölmiðla bæri að líta til skilgreininga 13., 14. og 15. tölul. 2. gr. laga um fjölmiðla á hugtökunum fjölmiðill, fjölmiðlaveita og fjölmiðlaþjónusta. Við mat á því hvort um fjölmiðil og fjölmiðlaþjónustu sé að ræða þurfa eftirfarandi skilyrði að vera uppfyllt: 1. efnið þarf að lúta ritstjórn, 2. efnið þarf að vera miðlað með reglubundnum hætti, 3. efninu þarf að vera miðlað til almennings, 4. efninu þarf að vera miðlað í þeim tilgangi að upplýsa, fræða eða skemmta. Þá væri meðal annars litið til þess hvort fjárhagslegur ávinningur sé af starfseminni, t.d. með miðlun viðskiptaboða og/eða áskrift að efni, hvers konar efni væri miðlað og hver miðlaði efninu. Nefndin fór þá stuttlega yfir þær upplýsingar sem var að finna á vefsíðu Handboltapassinn.is og nefndi að Handboltapassinn miðlaði öllum leikjum í Olís og Grill66 deildum karla og kvenna í beinni útsendingu. Allir leikir væru aðgengilegir í 6 vikur og efnið aðgengilegt þeim sem hefðu áskrift að Handboltapassanum. Þá reifaði Fjölmiðlanefnd það helsta sem fram kom í fundargerð FST og HSÍ.

(53) Svo sagði í áliti Fjölmiðlanefndar:

„Þegar litið er til framangreindra skilyrða sem þarf að uppfylla við mat á því hvort um fjölmiðil eða fjölmiðlaþjónustu er að ræða, er það afstaða Fjölmiðlanefndar að Handboltapassinn teljist vera fjölmiðill sem veiti fjölmiðlaþjónustu í skilningi laga um fjölmiðla. Þannig verður ekki annað séð en að myndefni Handboltapassans lúti ritstjórn og sé miðlað með reglubundnum hætti til almennings í þeim tilgangi að upplýsa, fræða eða skemmta. Þá verður ekki annað séð en að fjárhagslegur ávinningur sé af starfsemi Handboltapassans með sölu áskrifta að myndefninu.

Við mat á því hvaða fjölmiðlaveita starfrækir Handboltapassann hefur grundvallarþýðingu að meta hver fari með ritstjórn fjölmiðlaþjónustunnar. Með hliðsjón af þeim upplýsingum sem fram koma í fyrirnefndri fundargerð og á vefsíðunni Handboltapassinn.is, verður ekki annað séð en að HSÍ annist framleiðslu á beinum sjónvarpsútsendingum íslenska handboltans sem sýndar eru í Handboltapassanum, en að Síminn annist dreifingu myndefnisins um kerfi Símans með sérstakri rás í viðmóti sínu og umsýslu vegna áskrifta. HSÍ sér alfarið um upptöku myndefnisins og dagskrárgerð í kringum útsendingarnar. HSÍ fer því með forræði á því efni sem miðlað er og hefur stjórn ávali og skipulagi þess. Af framangreindu virtu er það mat Fjölmiðlanefndar að Handboltapassinn lúti ritstjórn HSÍ. Þá er jafnframt ljóst að HSÍ hefur fjárhagslegan ávinning af starfseminni með sölu áskrifta að efni Handboltapassans.

Í ljósi framangreinds og með hliðsjón af fyrirkomulagi á framleiðslu og útsetningu Handboltapassans, eins og því er lýst í fyrirnefndri fundargerð, er það álit Fjölmiðlanefndar að HSÍ sé fjölmiðlaveita Handboltapassans í skilningi 1. mgr. 45. gr. laga um fjölmiðla en ekki Síminn. Fjölmiðlanefnd mun óska eftir því að HSÍ skrái fjölmiðlastarfsemi sína hjá nefndinni í samræmi við 14. gr. laga um fjölmiðla.“

2.6. Boðuð ákvörðun Fjarskiptastofu

(54) Með bréfi FST, dags. 11. september 2025, til Sýnar boðaði stofnunin það að hún hygðist taka ákvörðun um að vísa frá kröfu Sýnar um flutningsrétt að sjónvarpsútsendingum íslenska handboltans, sem seldar eru undir heitinu „Handboltapassinn“. Með bréfinu fylgdi álit Fjölmiðlanefndar. Í bréfi FST voru tíundaðar helstu málsástæður aðila málsins, auk þeirra atriða sem fram komu á fundi stofnunarinnar með HSÍ, sem og álit Fjölmiðlanefndar.

(55) Um forsendur fyrirhugaðrar ákvörðunar sagðist stofnunin að á fundi með HSÍ hefði komið fram að sambandið liti svo á að það færi með ritstjórnarlega ábyrgð á efninu og staðfesti það við stofnunina að ekki væri um einkaréttarsamning að ræða við Símann um dreifingu myndefnisins eða Handboltapassann. Umgjörð útsendinga væri nær alfarið á vegum og ábyrgð HSÍ, auk þess sem að HSÍ ákveddi verð til áskrifenda og keypti auglýsingar fyrir Handboltapassann í öðrum miðlum til að auglýsa áskrift að efninu. Þá hefði Fjölmiðlanefnd skilað áliti sínu þar sem fram kæmi að nefndin teldi HSÍ vera fjölmiðlaveitu Handboltapassans í skilningi 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, í tengslum við þetta tiltekna mál, en ekki Símann.

(56) Því hygðist FST vísa kröfum Sýnar frá um flutningsrétt að sjónvarpsútsendingum íslenska handboltans þar sem þeim væri ekki beint að réttum aðila. Í því ljósi kæmi ekki til þess að

halda sáttafund milli aðila, í samræmi við 2. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga, enda væri það frumniðurstaða FST að Síminn ætti ekki aðild að máli um kröfu Sýnar. FST gaf Sýn kost á því að gera athugasemdir við fyrirhugaða ákvörðun og álit Fjölmiðlanefndar. Frestur var veittur til 18. sept. 2025

2.7. Andsvör Sýnar við boðaðri ákvörðun FST

(57) Með bréfi, dags. 18. sept. 2025, barst FST athugasemdir Sýnar vegna boðaðrar ákvörðunar stofnunarinnar. Sýn mótmælti hinni fyrirhuguðu ákvörðun og taldi hana byggja á rangri lögskýringu, ófullnægjandi rannsókn og brjóta í bága við grundvallarreglur stjórnsýsluréttar.

(58) Sýn sagði að samkvæmt 14. tölul. 2. gr. fml. væri „*fjölmiðlaveita*“ skilgreind sem „*einstaklingur eða lögaðili sem starfrækir fjölmiðil*“. Í 15. tölul. sömu greinar kemur fram að „*fjölmiðlaþjónusta*“ sé þjónusta þar sem megintilgangurinn er miðlun á efni „*undir ritstjórnarlegri ábyrgð fjölmiðilsins*“. Skilgreiningin á því hvað felst í hugtakinu „*ritstjórn*“ væri því lykilatriði við úrlausn málsins. Samkvæmt 38. tölul. 2. gr. fml. felur „*ritstjórn*“ í sér „*stjórn á vali og skipan þess efnis sem miðlað er*“.

(59) Að mati Sýnar þá virtist niðurstaða Fjölmiðlanefndar, sem FST byggði á, alfarið grundvallast á fyrri hluta þessarar skilgreiningar, þ.e. stjórn á „*vali*“ efnisins, sem er túlkað sem framleiðsla þess. Þar með væri alfarið litið fram hjá síðari og jafn mikilvægum hluta skilgreiningarinnar, sem væri stjórn á „*skipan*“ þess efnis sem miðlað er. Þessi tvíþætta skilgreining á uppruna sinn í Evrópurétti, nánar tiltekið Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council (AVMS-tilskipuninni), sem fjölmiðlalög innleiða. Þar er „*ritstjórnarleg ábyrgð*“ (e. editorial responsibility) skilgreind sem að hafa raunveruleg yfirráð (e. effective control) bæði yfir vali á dagskrárefni og skipan þess. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 38/2011 er þetta áréttað: „*Þannig telst fjölmiðlaþjónustuveitandi hafa ritstjórn á efni þegar hann hefur forræði fyrir því hljóð- og myndefni eða ritefni sem miðlað er sem og skipulagningu þjónustunnar að öðru leyti*“.

(60) Af þessu væri ljóst að ritstjórnarleg ábyrgð einskorðast ekki við framleiðslu efnisins sjálfs, heldur nær hún einnig til heildarskipulags þjónustunnar gagnvart neytendum. Í tilviki Handboltapassans væri það óumdeilanlega Síminn sem hefði með höndum alla „*skipan*“ þjónustunnar. Síminn sér um alla dreifingu, sölu og áskriftarumsýslu í gegnum eigin kerfi og undir eigin vörumerki („*Sjónvarp Símans*“). Síminn stýrir viðmóti og framsetningu þjónustunnar gagnvart notandum. Staða HSÍ er því í raun sú sama og verktaka eða efnisframleiðanda, en það er Síminn sem er sú eining sem stendur frammi fyrir neytandanum og stýrir framboðinu. Sú túlkun er í fullu samræmi við þá staðreynd að Síminn er skráð fjölmiðlaveita en HSÍ ekki, sbr. 14. gr. fml. Sú túlkun, að líta einvörðungu til þess hver framleiðir efnið en horfa fram hjá þeim aðila sem stýrir allri miðlun þess til almennings, gengur þvert gegn skýru orðalagi og markmiðum laganna.

(61) Sýn vísaði til þess að samkvæmt rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga bæri stjórnvaldi að sjá til þess að mál væri nægjanlega upplýst áður en ákvörðun væri tekin. Boðuð ákvörðun FST virtist alfarið byggð á yfirlýsingum Símans og HSÍ, án þess að farið hefði fram fullnægjandi og sjálfstæð rannsókn á raunverulegu eðli viðskiptasambandsins. Það að Síminn stýrði öllum þáttum þjónustunnar gagnvart neytendum gæfi tilefni til að ætla að raunverulegt forræði

þjónustunnar lægi hjá Símanum, þrátt fyrir formlegar yfirlýsingar um annað. FST, sem sérhæfðu stjórnvaldi á þessu sviði, bæri rík skylda til að kanna efnislega en ekki aðeins formlega hver beri raunverulega ábyrgð á þjónustunni. Að byggja ákvörðun á yfirlýsingum málsaðila eingöngu, þegar óumdeildar staðreyndir um framkvæmd þjónustunnar bentu í aðra átt, teldist verulegur misbrestur á rannsóknarskyldu stjórnvalds. Nauðsynlegt væri að FST leggi sjálfstætt og efnislegt mat á samning aðila og alla umgjörð þjónustunnar til að skera úr um hvor aðilinn fer í reynd með þá heildstæðu stjórn sem felst í hugtakinu „ritstjórn“.

(62) Sama gildi um yfirlýsingar aðila um að samningurinn væri ekki háður einkarétti. Fjarskiptastofu ber, á grundvelli rannsóknarskyldu sinnar, að leggja sjálfstætt mat á fyrirbyggjandi samning aðila og kanna hvort hann er í reynd einkaréttarsamningur, þrátt fyrir yfirlýsingar um annað. Í því samhengi yrði ekki betur séð en að samningurinn kunni í reynd að vera einkaréttarsamningur.[...] ⁸

(63) Þá verður ekki betur séð en að álit Fjölmíðlanefndar byggi alfarið á fyrrnefndri fundargerð en ekki á rannsókn á samningi aðila. Þannig segir í niðurlagi álits Fjölmíðlanefndar: „Í ljósi framangreinds og með hliðsjón af fyrirkomulagi á framleiðslu og útsetningu Handboltapassans, eins og því er lýst í fyrrnefndri fundargerð, er það álit Fjölmíðlanefndar að HSÍ sé fjölmíðlaveita Handboltapassans í skilningi 1. mgr. 45. gr. laga um fjölmíðla en ekki Síminn....“

(64) Hvað fundargerðina varðar vakti sérstaka athygli Sýnar, að það væri FST sem dregur þá ályktun að HSÍ fari með ritstjórnarlegt vald og biður síðan framkvæmdastjórnann, sem ekki er sérfróður um fjölmíðlarétt, að staðfesta það. Afstaða FST hvað þetta varðaði væri augljóslega leiðandi. Það ber sérstaklega að gjalda varhug við að byggja eingöngu á umræddri fundargerð í ljósi þess að önnur atriði hennar væru beinlínis röng. Vísaði Sýn til þess að kostnaður sem HSÍ þyrfti að greiða Sýn fyrir framleiðslu væri rangur. ⁹

(65) Þá sagði Sýn að eitt skýrasta dæmið um kröfu um sjálfstæða rannsókn á undirliggjandi gögnum mætti finna í tvíburadómum Hæstaréttar í málum nr. Hrd. 590/2017 og Hrd. 589/2017 og reifaði málsatvik stuttlega. Héraðsdómur, sem Hæstiréttur staðfesti með vísan til forsendna hans, komst að þeirri niðurstöðu að þessi vanræksla væri brot á rannsóknarreglunni. Í dómi héraðsdóms segir orðrétt: „*Litið hefur verið svo á að stjórnvöld geti ekki komist hjá því að rannsaka mál á viðhlítandi hátt með því að beita sönnunarreglum í stað rannsókna. Í þeim tilvikum, sem staðreyndir máls eru ekki nægilega skýrar, er stjórnvöldum óheimilt að grípa til mats- eða sönnunarreglna fyrr en þau hafa árangurslaust reynt að rannsaka mál á tilhlýðilegan hátt.*“ Sýn sagði að þetta fordæmi ætti beint við um mál félagsins, þar sem krafist væri að FST rannsakaði undirliggjandi samning og raunverulegt fyrirkomulag þjónustunnar, í stað þess að byggja einungis á yfirlýsingum Símans og HSÍ. Einnig vísaði Sýn til fordæmis Hæstaréttar í máli nr. Hrd. 111/2014 um að sérhæfðu stjórnvaldi, líkt og FST, bæri skylda til að rannsaka sjálfstætt þær staðreyndir sem niðurstaða þess byggir á, en gæti ekki látið nægja almennar yfirlýsingar eða óstaðfestar forsendur.

(66) Samanlagt sýna þessi dómafordæmi, ásamt öðrum, að íslenskir dómstólar gera ríkar kröfur til rannsóknar stjórnvalda á grundvallaratriðum máls áður en íþyngjandi ákvörðun er

⁸ Fellt brott vegna trúnaðar fyrir opinbera birtingu.

⁹ Meðfylgjandi voru trúnaðarupplýsingar - fundarpunktur af fundi HSÍ og Sýnar.

tekin. Stjórnvald getur ekki byggt ákvörðun sína á yfirlýsingum aðila, ófullnægjandi gögnum eða eigin ályktunum þegar það hefur tök á að rannsaka undirliggjandi staðreyndir, svo sem með því að kalla eftir samningum. Sé þessi skylda vanrækt er hætta á að ákvörðunin verði talin ólögmat og felld úr gildi.

(67) Með hliðsjón af þessu var þess krafist að FST rannsakaði með sjálfstæðum hætti samningssamband HSÍ og Símans, þ.m.t. með því að rýna upphaflegan þróunarsamning en einnig með því að kalla eftir tölvupóstsamskiptum og öðrum gögnum sem varpað geta ljósi á raunverulegt eðli samningssambandsins í stað þess að byggja eingöngu á yfirlýsingum aðila.

(68) Sýn sagði að alvarlegasti gallinn á hinni boðuðu ákvörðun væri sá að hún myndi skapa lagalegt tómarúm og svipta Sýn í reynd þeim rétti sem 45. gr. fml. tryggði fjarskiptafélaginu. Samkvæmt ákvæðinu væri einungis hægt að beina kröfu um flutningsrétt að „fjölmiðlaveitu“. Í boðaðri ákvörðun væri kröfu Sýnar á hendur Símanum, sem væri skráð fjölmiðlaveita, vísað frá á þeim grundvelli að henni sé beint að röngum aðila. Um leið er Sýn vísað á að semja við HSÍ, aðila sem er ekki skráð fjölmiðlaveita og uppfyllir þar með ekki formskilyrði þess að vera gagnaðili kröfu samkvæmt 45. gr. fml.

(69) Slík niðurstaða setti Sýn í ómögulega stöðu þar sem félagið hefði engan lagalegan grundvöll til að knýja á um rétt sinn gagnvart HSÍ. Slík niðurstaða gæti ekki samræmst vilja löggjafans og markmiðum laganna, sem væri að tryggja virka samkeppni og koma í veg fyrir að efni væri bundið við eitt dreifikerfi. Frávísun væri íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun og samkvæmt meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga bæri stjórnvaldi að velja vægara úrræði ef það væri fyrir hendi. Vægara úrræði í þessu máli væri að FST tæki málið til efnislegrar meðferðar í stað þess að velja þá leið sem í raun gerði rétt Sýnar að engu.

(70) Þá sagði Sýn að það væri bragur á því að FST myndi gefa HSÍ rétt til að andmæla þeirri niðurstöðu að félagið sé fjölmiðlaveita, enda fengist ekki séð að slík starfsemi rúmist innan hlutverks sambandsins eins og það væri skilgreint skv. lögum þess. Hefði HSÍ augljósa lögvarða hagsmuni af því að vera ekki skilgreind sem fjölmiðlaveita í andstöðu við hlutverk sitt.

(71) Að lokum ítrekaði Sýn fyrri kröfur sínar og fór fram á að Fjarskiptastofa endurskoði boðaða ákvörðun sína. Að mati fjarskiptafélagsins væri ljóst að boðuð ákvörðun FST byggði á rangri og of þröngri túlkun á lögum um fjölmiðla, væri afleiðing ófullnægjandi rannsóknar og bryti gegn grundvallarreglum stjórnsýsluréttar. Ef hún yrði að veruleika myndi hún grafa undan markmiðum flutningsreglna laganna, heimila þá samkeppnishamlandi háttsemi sem þeim var ætlað að fyrirbyggja og vega að hagsmunum neytenda. Þá var þess krafist að FST ákveddi sanngjarnt endurgjald fyrir flutninginn í samræmi við 46. og 47. gr. fml.

III.

Lagaumhverfi

3.1. Lagaumhverfi

(72) 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 lögum 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 náí fjölmiðlaveita og fjarskiptafyrirtæki ekki samkomulagi um slíkt, sbr. 46. og 47. gr. laganna. Með fjölmiðlalögunum var sett á fót sjálfstæð stjórnsýslunefnd, fjölmiðlanefnd, sem annast eftirlit og daglega stjórnsýslu þess sem fellur innan gildissviðs laganna. Aftur á móti er FST í ákveðnum tilvikum ætlað sérstakt stjórnsýsluhlutverk á grundvelli laganna, sbr. umræddan VII. kafla laganna, sbr. t.a.m. 46. og 47. gr. laganna.

(73) 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*¹⁰ og hins vegar *myndmiðlun eftir pöntun (ólinuleg myndmiðlun)*.¹¹ 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. Í 14. tölul. lagagreinarinnar er hugtakið *fjölmiðlaveita* skilgreint sem einstaklingur eða lögaðili sem starfrækir fjölmiðil. Í 15. tölulið er *fjölmiðlaþjónusta* skilgreind sem þjónusta þar sem megintilgangur eða aðskiljanlegur hluti hennar er tileinkaður miðlun á efni, undir ritstjórnarlegri ábyrgð fjölmiðilsins, til almennings í þeim tilgangi að upplýsa, fræða eða skemmta.

(74) Eins og að framan 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 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.¹² Flutningsrétturinn tekur hins vegar ekki til myndmiðlunar eftir pöntun (ólinulegrar myndmiðlunar). Í 3. mgr. er síðan fjallað um staðbundinn flutningsrétt.¹³

(75) 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

¹⁰ 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.

¹¹ Hugtakið *myndmiðlun eftir pöntun (ólinuleg 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.

¹² 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.

¹³ Í 4. mgr. er síðan kveðið á um að við kaup á sjónvarpsefni sé fjölmiðlaveitu skylt að semja svo við rétthafa að flytja megi sjónvarpsefnið um öll stafræn fjarskiptaneti. 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 lögunum.

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.¹⁴
- 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 íþróttar- eða listviðburðum.¹⁵
- c. Ákvæði í samningum rétthafa efnis, sem gerðar voru eftir gildistöku laga þessara, standi því ekki í vegi að flytja megi efnið um fjarskiptanetið.

(76) 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.

(77) Í 38. tölul. 2. gr. fjölmiðlalaga er gerð grein fyrir hugtakinu *ritstjórn* en þar segir að það feli í sér stjórn á vali og skipan þess efnis sem miðlað er. Nánar er fjallað um hugtakið í athugasemd um 2. gr. í því frumvarpi er varð að fjölmiðlalögum en þar segir:

Ennfremur segir í frumvarpinu um ákvæðið:

„Af ummælum þessum má ráða að undir tilskipunina falli aðeins þjónusta þar sem veitandi hennar ber tiltekna fyrirframskilgreinda ábyrgð á því efni sem í boði er. Fjölmiðlaþjónusta þar sem efni er sett fram án þess að fjölmiðlaþjónustuveitandinn beri ábyrgð á því, t.d. með því að koma tilteknu efni á framfæri eða taka ákveðið efni út, er því samkvæmt þessu ekki háð ritstjórn. Þannig þarf að liggja eitthvað faglegt mat til grundvallar því hvaða efni er í boði og hvernig það er sett saman í dagskrá eða sett fram til pöntunar til þess að ritstjórnarábyrgð teljist vera fyrir hendi.“

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 dagskrárlíð) til að komast fram hjá flutningsreglunum. 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 endurvarpsrása.

3.1.2 Málsmeðferð og framkvæmd

(78) Í 1. mgr. 46. gr. er sett fram sú meginregla að fjölmiðlaveita og fjarskiptafyrirtæki skulu sjálf semja, svo fljótt sem verða má, um flutninginn.¹⁶ Ákvæðið á við um samkomulag um flutninginn sjálfan og hvaða sjónarmiða aðilar verði að gæta í samningum sín 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 sátta 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.

(79) Í 2. og 3. málsl. 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. Verð og aðrir skilmálar verða að vera sambærilegir gagnvart tengdum og ótengdum aðilum, sbr. athugasemdir við greinina.

(80) 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.

(81) Samkvæmt 7. gr. reglna stofnunarinnar um málsmeðferð nr. 710/2020¹⁷ að fyrirbyggjandi sjónarmiðum þess aðila sem að kvörtun beinist að þá tekur stofnunin afstöðu til þess hvort að upphafserindi uppfylli viðeigandi formskilyrði til frekari málsmeðferðar. Eitt af þeim skilyrðum, sem talin eru upp í staflaðum a.-h. 1. mgr. 7. gr. reglnanna, skoðað er að hvort að kvartandi og sá sem kvörtun beinist að geti átt aðild að því stjórnáðvali sem erindið lýtur að. Þá segir í 2. mgr. 7. gr. reglnanna að ef stofnunin telur að eitt eða fleiri skilyrði bresti fyrir því að taka erindi til frekari stjórnáðvalmeðferðar gerir hún málshefjanda grein fyrir frumniðurstöðu sinni þar að lútandi og gefur honum kost á því að gera athugasemdir við hana. Komi fram andmæli málshefjanda við frumniðurstöðu Fjarskiptastofu er skorið úr mögulegum ágreiningi um formskilyrði með stjórnvaldsákvörðun.

¹⁶ 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 (nú FST) yrði falið að skera úr um ef útilokað reyndist að komast að slíku samkomulagi.

¹⁷ Við birtingu reglna nr. 1034/2025 um málsmeðferð Fjarskiptastofu í Stjórnatíðindum féllu brott reglur um málsmeðferð hjá Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 710/2020. Samhljóða ákvæði um könnun formskilyrða er að finna í 7. gr. nýrra reglna.

IV. Forsendur og niðurstaða

4.1. Um rannsóknarskyldu stjórnvalds og sönnunarreglur.

(82) Af athugasemdum Sýnar má ráða að fjarskiptafélagið telji að FST hafi ekki tekið skoðunar samning Símans og HSÍ og lagt sjálfstætt mat á raunverulegt fyrirkomulag þjónustunnar. Þess í stað byggji stofnunin einungis á yfirlýsingum Símans og HSÍ og beitt sönnunarreglum til að leysa úr vafa um staðreyndir málsins.

(83) Vikið verður að mati stofnunarinnar á samningi aðila í næsta kafla en FST þykir því rétt að tæpa aðeins á þeirri skyldu sem hvílir á stjórnvaldi, samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga, að sjá til þess að, að eigin frumkvæði, að málsatvik stjórnsýslumáls séu nægilega upplýst áður en tekin er ákvörðun í því. Þessi regla nefnist rannsóknarreglan og gengur hún framár óskráðum sönnunarreglum. Í frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum kemur fram í athugasemdum um 10. gr. að áður en stjórnvaldsákvörðun er tekin verði að undirbúa málið og rannsaka það með það að markmiði að afla nauðsynlegra upplýsinga um málsatvik. Áður en ákvörðun er tekin verður því að vera hafið yfir allan vafa að staðreyndir máls séu réttar og að lagaskilyrði séu uppfyllt. Af þessu leiðir að stjórnvöldum er ætlað að taka efnislega rétta ákvörðun og má því segja að í stjórnsýslurétti gildi ákveðin sannleiksregla.¹⁸

(84) Almennt er talið að stjórnvald geti ekki fullnægt skyldu sinni til að rannsaka mál, áður en það tekur ákvörðun í því, með því að beita sönnunarreglum eða matsreglum. Þó gert sé ráð fyrir þessari rannsóknarskyldu sem hvíli á stjórnvöldum er ekki sjálfgefið að stjórnvald geti upplýst mál á viðeigandi hátt, þannig að staðreyndir málsins séu ljósar og að lagaskilyrði séu sannreynd. Kemur þá til skoðunar hvort að sönnunarreglum verði beitt til að leysa úr vafa í málinu.¹⁹ Eins og háttar til í máli þessu kom þó ekki til þess að sönnunarreglum yrði beitt og verður vikið nánar að því í kafla 4.2.

4.2. Ákvörðun um aðild

(85) Ákvörðun um aðild að stjórnsýslumálum veldur yfirleitt ekki vandkvæðum. Almennt teljast þeir sem leggja fram kvartanir eða kærur aðilar máls, ásamt þeim sem ákvörðun stjórnvalds beinist að. Hins vegar geta komið upp tilvik þar sem vafi leikur á hverjir skuli teljast aðilar. Slík tilvik eru sérstaklega tekin fyrir í d-lið 1. mgr. 7. gr. reglna um málsmeðferð hjá Fjarskiptastofu. Í þeim tilvikum er lagt heildstætt mat á hagsmuni og tengsl viðkomandi einstaklings eða lögaðila við úrlausn málsins.

(86) Vegna ágreinings um hlutverk HSÍ í málinu þótti FST rétt að afla sjónarmiða handknattleikssambandsins áður en reynt yrði að ná sáttum milli aðila, líkt og gert er ráð fyrir í 2. mgr. 46. gr. fjölmiðlalaga. Í því skyni var framkvæmdastjóri HSÍ boðaður á fund þar sem farið var yfir fyrirkomulag þjónustunnar og viðskiptasamband HSÍ og Símans. Svör HSÍ, ásamt samningur HSÍ og Símans, bentu til þess að HSÍ væri eiginleg fjölmiðlaveita. Því óskaði stofnunin álits Fjölmiðlanefndar á því hvort Síminn teldist fjölmiðill um þetta myndefni í skilningi 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Niðurstaða nefndarinnar var að svo væri ekki. Að því virtu

¹⁸ Hafsteinn Dan Kristjánsson (2019). Brottfall stjórnsýsluviðurlaga, Stjórnsýslulögin 25 ára - Forsætisráðuneytið, bls. 468.

¹⁹ Páll Hreinsson (2025). Stjórnsýsluréttur – málsmeðferð (2. útg.). bls. 552.

tilkynnti FST Sýn um að hún hygðist vísa frá kröfum um flutningsrétt að útsendingum íslenska handboltans, þar sem þær beindust ekki að réttri fjölmiðlaveitu.

(87) Í andsvörum Sýnar við boðaðri ákvörðun FST hefur því verið haldið fram að hún væri alfarið byggð á yfirlýsingum Símans og HSÍ, án þess að fram hefði farið fullnægjandi og sjálfstæð rannsókn á raunverulegu eðli viðskiptasambands þeirra. Sýn hélt því fram að sú staðreynd að Síminn stýrði öllum þáttum þjónustunnar gagnvart neytendum bendi til þess að raunverulegt forræði liggi hjá Símanum, þrátt fyrir formlegar yfirlýsingar um annað. Að mati Sýnar bæri FST, sem sérhæfðu stjórnvaldi á þessu sviði, að kanna efnislega, ekki aðeins formlega, hver bæri raunverulega ábyrgð á þjónustunni. Ákvörðun sem eingöngu byggist á yfirlýsingum málsaðila teldist verulegur misbrestur á rannsóknarskyldu stjórnvalds. Sýn taldi nauðsynlegt að FST legði sjálfstætt mat á samning aðila og alla umgjörð þjónustunnar til að skera úr um hvor aðilinn fari í reynd með þá heildstæðu stjórn sem felst í hugtakinu „ritstjórn“.

(88) Það skal tekið fram að ákvörðun FST byggir ekki á „yfirlýsingum aðila“ líkt og Sýn heldur fram. Það virðist sem Sýn yfirsjáist að FST hafi rýnt samning milli aðila og lagt sjálfstætt mat á hann. Tilgangur fundarins með HSÍ var að afla frekari upplýsinga um framkvæmd samningsins og fá staðfestingu HSÍ á tilteknum þáttum hans. Ekkert í samningnum gefur til kynna um sé að ræða einkaréttarsamning, heldur fjallar hann um samkomulag um miðlun myndefnis sem HSÍ framleiðir og Síminn fær leyfi til að gera það aðgengilegt áskrifendum Handboltapassans í sjónvarpsviðmóti Símans. Á fundi HSÍ fékkst staðfesting á þessum skilningi FST.

(89) Ekki verður annað séð en að málatilbúnaður Sýnar gangi út á það að samningur milli Símans og HSÍ sé í reynd málamyndasamningur. Með því að kalla eftir og rannsaka önnur samskipti milli þeirra, s.s. í aðdraganda samningsins, megi komast að raun um raunverulegt samningssamband þeirra á milli. Með því að gera það ekki sé FST að beita sönnunarreglum í stað rannsókna. Þetta er ótæk túlkun á sjónarmiðum um beitingu sönnunarreglna í stað rannsókna af hálfu stjórnvalds. Það er hinn raunverulega bindandi samningur milli aðila sem er andlag rannsóknarinnar og upplýsingar frá HSÍ um framkvæmd hans sem hafa þýðingu í málinu.

(90) Ábyrgðarhlutverk og skyldur aðila samkvæmt samningnum gefa til kynna að ritstjórnarleg ábyrgð sé í höndum HSÍ. HSÍ ábyrgist að vera eigandi og/eða handhafi sýningarréttarins, en Síminn greiðir fyrir útsendingarrétt. HSÍ annast tæknilega umgjörð efnisins og ákvarðar verðlagningu Handboltapassans, auk þess að ákveða skipulag leikja og velja „stórleik vikunnar“. Fjarskiptastofa fær ekki séð af samningnum að Síminn hafi ritstjórnarlegt vald eða eiginleg umráð yfir áskriftarpakkanum, þrátt fyrir að umsýsla áskrifta fari í gegnum Símann, en ekkert í samningnum útilokar að aðrir dreifingaraðilar taki að sér slíkt hlutverk.

(91) FST telur að staðreyndir málsins liggi nægilega fyrir og lagaskilyrði uppfyllt til að taka efnislega rétta ákvörðun. Gögn málsins gefa ekki til kynna að Síminn fari með ritstjórnarlega ábyrgð á myndefninu, þrátt fyrir að sala og umsýsla áskrifta fari í gegnum fyrirtækið, eins og nú háttar til. Stofnunin hefur lagt sjálfstætt mat á samningssamband HSÍ og Símans og fyrirkomulag þjónustunnar og af því verður ekki annað séð en HSÍ fari með ritstjórnarlega ábyrgð á myndefninu. Þá hefur stofnunin fengið álit Fjölmiðlanefndar um að Síminn teljist ekki fjölmiðlaveita um það efni sem krafa Sýnar beinist að.

(92) Rétt er að geta þess, samkvæmt upplýsingum á vef Fjölmíðlanefndar, að frá og með 15. september 2025 er Handboltapassinn skráður sem fjölmiðill og HSÍ er skráð fjölmiðlaveita.²⁰ Sýn er því ekki í því lagalega tómarúmi til að virkja flutningsrétt á myndefninu eins og félagið vildi vera láta í athugasemdum sínum.

(93) Með vísan til alls framangreinds er það mat FST að kröfum Sýnar um flutningsrétt og endurgjald er ekki beint að rétttri fjölmiðlaveitu, enda er Síminn ekki fjölmiðlaveitan um þetta myndefni. Kröfu Sýnar um flutningsrétt, sbr. a.-lið kröfunnar, í samræmi við 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011 er því vísað frá. Í ljósi þessarar niðurstöðu kemur b.-liður kröfugerðarinnar, um að FST ákveði sanngjarnt endurgjald fyrir flutninginn, sbr. 3. mgr. 46. gr. og 47. gr. fml., eðli málsins samkvæmt ekki til úrlausnar.

Ákvörðunarorð

1. Kröfu Sýnar hf. um að Símanum hf. verði gert skylt að verða við beiðni Sýnar hf. um flutning á sjónvarpsútsendingum Símans, til samræmis við flutningsrétt samkvæmt 1. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011, er vísað frá vegna aðildarskorts.
2. Krafa Sýn hf. um að Fjarskiptastofa ákveði sanngjarnt endurgjald fyrir flutninginn, sbr. 3. mgr. 46. gr. og 47. gr. fjölmiðlalaga nr. 38/2011, kemur ekki til úrlausnar.
3. Ákvörðun þessi er kæránlega 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, 17. október 2025

Hrafnkell V. Gíslason

Arnar Stefánsson

²⁰ Fjölmíðlanefnd (2025) Fjölmíðlar. Sjá <https://fjolmidlanefnd.is/fjolmidlar/handboltapassinn/> og <https://fjolmidlanefnd.is/fjolmidlar/handknattleikssamband-islands/>