



Fjaraskiptastofa

Ákvörðun nr. 7/2024

Þjónustubættir og verðlagning í áskriftarleið

(mál nr. 2023110080)

I. Kvörtun

(1) Þann 23. nóvember 2023 barst Fjaraskiptastofu (FST) kvörtun frá [nafn] (hér eftir nefndur kvartandi) gegn Símanum hf. (Síminn) vegna þjónustubátta og verðlagningu í áskriftarleið félagsins. Umkvörtunarefninu var nánar lýst með svofelldum hætti:

„Í nokkur ár hef ég keypt af Símanum svokallaðan gagnaflutning sem er lágmarksþjónusta þar sem Síminn sér um að flytja gögn á milli heimilis míns og Háskóla Íslands en síðarnefndur aðili sér um alla netþjónustu fyrir mig sem starfsmann háskólans. Gagnaflutningur var á óhóflegu verði sem er brot á Evrópu tilskipun um frjálsan markað en áður hafið þið ákveðið að Síminn mætti með þessum hætti drepa alla samkeppni. Nú gengur fyrirtækið skrefinu lengra og hefur í nýjum skilmálum hætt svokölluðum gagnaflutningi. Ég var sjálfkrafa settur í netáskrift sem er þjónusta sem er allt annars eðlis.

Til að byrja með er Síminn með þessu að brjóta lög þar sem mér var ekki veitt ráðgjöf um sambærilega þjónustu. Auk þess er netaskriftin 50 prósent dýrari en gagnaflutningur þar sem hún inniheldur 100GB af netumferð sem ég þarf ekki þar sem ég fæ hana frá HÍ. Á meðan ég borga þetta fæ ég samt sem áður netþjónustu mína frá Háskóla Íslands og því er Síminn að rukka fyrir þjónustu sem það veitir ekki og er það einnig lögbrot. Síðast en ekki síst er Síminn að brjóta a tilskipun ESB um frjálsan fjaraskiptamarkað með því að neita að veita gagnaflutningaþjónustu til viðskiptavina annarra aðila á markaðnum.

Ég krefst þess að Síminn dragi til baka breytingar a skilmálum sem útiloka gagnaflutning þar sem það brýtur á tilskipun ESB um frjálsan fjaraskiptamarkað. Auk þess geri ég kröfu um að Síminn greiði mér til baka ofrukkuð gjöld fyrir netþjónustu sem ég samþykkti aldrei og sem fyrirtækið hefur aldrei veitt og geri ég einnig kröfu um 20 prósentu dráttarvexti.“

(2) Þá ber að geta þess að vegna mikilla anna hjá FST hefur endanleg afgreiðsla þessarar kvörtunar dregist nokkuð. Stofnunin biðst velvirðingar á því.

II. Samskipti og sjónarmið

(3) Með tölvupósti frá FST þann 11. desember 2023 var Símanum tilkynnt um framkomna kvörtun og félaginu gefinn kostur á að gera athugasemdir við hana.

2.1. Svar Símans

(4) Með tölvupósti, 3. janúar 2024, barst FST svar Símans. Í stuttu máli kom fram að starfsmenn Símans hefðu verið samskiptum við kvartanda og komið til móts við hann með málsbótum. Athugasemdum Símans við efni kvörtunarinnar hefði verið komið á framfæri við kvartanda í þessum samskiptum og í því ljósi væri ekki þörf á rekja þær í svari til FST. Einnig kom fram að kvartanda hafi verið tilkynnt um breytingu á áskriftarleiðinni með þeim fresti sem fjarskiptalög mæla fyrir um.

2.2. Afstaða kvartanda

(5) FST túlkaði svar Símans á þá leið að félagið hefði komist að samkomulagi við kvartanda um málalýktir. Taldi stofnunin hins vegar öruggast að fá staðfestingu kvartanda á því sem gert var með tölvupósti þann 9. janúar 2024.

(6) Svar kvartanda barst með tölvupósti, dags. 28. janúar 2024, þar sem hann lýsir samskiptum sínum við Símann með þessum hætti:

„Ég get ekki staðfest það að Síminn hafi haft samband við mig. Ég hef hins vegar haft frumkvæði að því að hafa samband við fyrirtækið og það hefur reynt erfitt að ná sambandi við aðila innan fyrirtækisins sem hefur þekkingu á málinu. [Starfsmaður Símans] hafði eftir nokkrar erfiðar tilraunir samband við mig og aflaði í kjölfar upplýsinga um málið innan Símans. Í ljós kom ekkert meira en að 'Síminn ákvað að hætta að bjóða upp á gagnaflutning' í verðskrá fyrirtækisins. Hins vegar er og verður skv. [starfsmanni Símans] áfram hægt að tengjast beint vefþjónum háskólans til að fá aðgang að internetinu (sem er nákvæmlega það sem gagnaflutningur gerði fyrir viðskiptavinum eins og mig áður en Síminn hætti við hann) en nú þarf að kaupa netáskrift sem kostar a.m.k. 2.000 kr. meira en gagnaflutningurinn. Allar stillingar í netbeini hjá mér og öðrum viðskiptavinum sem áður nýttu sér gagnaflutning eru eins og tengjumst við beint netveitendum utan Símans. Gagnamagnið sem er innifalin í netáskrift sem við neyðumst til að kaupa núna verður aldrei notað enda fer öll netumferð í gegnum kerfi annarra aðila, í mínu tilfalli í gegnum kerfi Háskóla Íslands. Þetta er ekkert nema dulin verðhækkun. Verið er að selja þjónustu sem ekki er veitt undir heitinu 'netáskrift'.

Auk þess var ekki rétt staðið að ráðgjöf um viðeigandi þjónustuleið eins og tilskipun ESB gerir kröfu um. Ég var settur í 100GB netáskrift án þess að staðfestingar var leitað þrátt fyrir að netáskrift sé í eðli sínu allt önnur þjónusta en gagnaflutningur. Þetta er engan veginn í samræmi við reglur ESB sem Ísland ber að framfylgja.

Ég gerði kröfu um að þessu fyrirkomulagi yrði breytt en [starfsmaður Símans] bar fyrir sig tæknibreytingar sem gerðu það 'flóknara að geta boðið upp á

gagnaflutning meðal annars vegna öryggiskrafna og nýrra kerfa'. Þrátt fyrir þá fullyrðingu er gagnaflutningurinn ennþá í gangi hjá mér, ekkert hefur breyst, nema að ég borgi núna fyrir 'netáskrift 100GB' sem kostar 2.000 kr. meira en gagnaflutningurinn kostaði. [Starfsmaður Símans] hafnaði kröfu minni en bauð mér í staðinn 50 prósentu afslátt á netáskrift 100GB til sex mánaða. Þá kemur verðið út í sama og þegar gagnaflutningur var enn í boði. Ég þáði afsláttinn þar sem hann gefur okkur tíma til að fá Fjarskiptastofu til að taka frumkvæði í málinu. Ég var að bíða eftir pósti frá þér og fagna að nú verði gengið í málið.

Það er að mínu mati augljóst að Síminn verði að draga til baka þessa duldu verðhækkun til baka. Höldum því til haga að verðhækkun um 2.000kr. fyrir netáskrift 100GB er lágmarkshækkun þar sem 100GB gagnamagn dugur fæstum viðskiptavinum sem voru áður í gagnaflutningi nema þeir haldi áfram að vera með netbeini stilltan þannig að gagnaflutningur til kerfa annarra aðila heldur áfram og netumferð fari í gegnum þau (eins og er lýst hér fyrir ofan og er staðan hjá mér núna). Síminn hefur svo ég best viti ekki haft samráð við Upplýsingatæknisvið Háskóla Íslands eða Fjarskiptastofu til að kanna hvort fyrirtækið sé að sinna skyldu sinni ef það hættir með gagnaflutning.

Þetta mál andar frá sér að þessi ákvörðun um að hætta gagnaflutning hafi verið tekin til að auka tekjur Símans og lækka kostnað. Rökin eru mótsagnarkennd - tæknilegar áskoranir koma í veg fyrir gagnaflutning á meðan gagnaflutningur verður áfram í gangi hjá notendum sem einungis skipta um áskriftarleið - og fyrirtækið kemur í veg fyrir starfsemi annarra aðila á markaðnum sem er brot á tilskipun ESB.

Ég óska eftir að Fjarskiptastofnun geri kröfu um að fyrirtækið bjóði aftur upp á gagnaflutning og að verð á gagnaflutning sé í samræmi við veitta þjónustu skv. tilskipun ESB. Sjá einnig fyrri kvörtun mína um verðlagningu gagnaflutnings.“

2.3. Símtal við kvartanda

(7) Í byrjun janúar þessa árs móttækur starfsmaður FST símtal frá kvartanda þar sem hann fylgir munnlega eftir skriflegri kvörtun sinni. Í stuttu máli útskýrði hann að Síminn hafi gert breytingu á þeirri áskriftaleið sem hann væri með hjá félaginu. Hætt var að bjóða upp á eingöngu gagnaflutning heldur yrði hann partur af öðrum þjónustubáttum sem væri umfram hans óskir og þarfir. Við þetta hafi útgjöld hans vegna þjónustunnar jafnframt aukist.

(8) Við þetta tækifæri var kvartandi spurður hvort að hann hefði ekki fengið tilkynningu frá Símanum um þessa þjónustubreytingu. Hann kvað svo vera og að í ágúst 2023 hefði hann fengið reikning frá Símanum þar sem tekið var fram að gerð hafi verið breyting á skilmálum áskriftarleiðar. Upplýst var um að frá og með 1. nóvember myndi Síminn hætta að bjóða upp á þjónustu sem bar yfirheitið *gagnaflutningur*. Einnig var tiltekið að kvartandi yrði fluttur í aðra þjónustu er bæri heitið *netþjónusta*.

2.4. Frumniðurstaða Fjarskiptastofu og andmæli kvartanda

(9) Þann 24. janúar 2024 boðaði FST þá frumniðurstöðu gagnvart kvartanda að stofnunin hefði ekki valdbærni að lögum til að hafa afskipti af samsetningu á smásöluframboði Símans. Hygðist stofnunin því vísa kvörtun hans frá.

(10) Svar barst frá kvartanda þann 28. janúar 2024, þar sem hann kvaðst ósáttur við að hafa ekki fengið afstöðu til sjónarmiða sem fram komu í kvörtun. Óskaði hann eftir rökstuðningi stofnunarinnar með tilvísun í viðeigandi lög.

III.

Forsendur og niðurstaða

3.1. Afmörkun máls

(11) Almennt verður að telja að notendur fjarskiptaþjónustu eigi ekki aðild í málum sem varða breytingar á gjaldskrá og þjónustuframboði fjarskiptafyrirtækja á smásölustigi. Kvörtun þessi varðar hins vegar einnig skyldu fjarskiptafyrirtækja til að upplýsa notendur um gjaldskrá- og þjónustubreytingar með ákveðnum fyrirvara. Það eru réttindi sem notendur eiga beina aðild að. Einnig vefengir kvartandi þá afstöðu FST að hafa ekki valdheimildir til að leysa úr kvörtunarmálinu sem rétt þykir að skoða nánar. Er kvartanda því játuð aðild að stjórnarsýslumáli þessu.

(12) Í kvörtun sinni vísar kvartandi til þess að þjónustubreyting Símans brjóti gegn fjarskiptatilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2018/1972/EB (Kóðinn). Sú tilskipun var innleidd hér á landi með nýjum fjarskiptalögum nr. 70/2022 sem tóku gildi 1. september 2022. Í kvörtuninni er hvorki vísað til tiltekinna ákvæða tilskipunarinnar sem aðgerð Símans á að hafa brotið gegn né útskýrt að hvaða leyti aðgerðin sé í andstöðu við efni tilskipunarinnar. Til að taka afstöðu til álitamáls um valdbærni FST til að hafa afskipti af gjaldskrá- og vöruframboði fjarskiptafyrirtækja á smásölustigi þarf því að skoða þau ákvæði fjarskiptalaga sem hafa möguleg tengsl við úrlausnarefnið. Verður það gert í eftirfarandi köflum.

3.1. Réttindi neytenda

(13) Samkvæmt lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu er stofnuninni ætlað að standa vörð um réttindi og hagsmuni neytenda á fjarskiptamarkaði. Í lögum um fjarskipti nr. 70/2022 er að finna lagaákvæði sem varða neytendavernd og einnig lágmarksréttindi notenda eða s.k. alþjónustu. Heimild FST til gjaldskrárefirtirlits getur náð til fjarskiptafyrirtækja, sem starfa á smásölumarkaði, að uppfylltum tiltölulega ströngum skilyrðum. Jafnframt verður stuttlega vikið að því.

3.1.1. Hlutverk Fjarskiptastofu og lögbundin verkefni

(14) Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu skal stofnunin í starfsemi sinni leitast við að auka vernd og valmöguleika notenda og stuðla að virkri samkeppni og hagkvæmum fjárfestingum á fjarskiptamarkaði. Þá ber stofnuninni að stuðla að vernd réttinda endanotenda í viðskiptum þeirra við fjarskiptafyrirtæki, sbr. b.-lið 1. mgr. 7. gr. laganna og einnig að tryggja hag notenda sem best, þ.m.t. einstakra þjóðfélagshópa, þar á meðal öryrkja, sbr. e.-lið 1. mgr. 7. gr. laganna.

(15) Nánar verður vikið að réttindum notenda í næstu köflum.

3.1.2. Neytendavernd í fjarskiptum

(16) Neytendur á fjarskiptamarkaði búa við ríka réttarvernd sem kemur til viðbótar almennum ákvæðum neytendalöggjafar sem eru á forræði Neytendastofu að framfylgja.

Ákvæði fjarskiptalaga sem fjalla um neytendavernd eiga það sammerkt að þeim er ætlað að tryggja neytendum gagnsæi um þjónustubætti og viðskiptakjör fjarskiptaþjónustu. Gerð er krafa um að upplýsingar um viðskiptakjör séu að auðskiljanlegu og samanburðahæfu formi milli mismunandi fjarskiptafyrirtækjum til að auðvelda neytendum þannig að velja sér viðeigandi og hagstæða áskriftarleið sem best mætir þörfum þeirra.

(17) Annar mikilvægur þáttur í neytendavernd á sviði fjarskipta er að tryggja að notendur eigi auðvelt með að flytja viðskipti sín á milli fjarskiptafyrirtækja. Hreyfanleiki neytenda á fjarskiptamarkaði er ein lykilforsendan fyrir því að samkeppni sé sem farsælust.

(18) Að þessu sögðu þykir vera rétt að tæpa í stuttu máli á helstu réttindum sem byggja á framangreindum meginforsendum. Þess skal getið að ekki er um að ræða tæmandi umfjöllun um mikilvæg réttindi neytenda samkvæmt fjarskiptalögum.

Lágmarksinntak viðskiptaskilmála fyrir fjarskiptaþjónustu

(19) Í 69. gr. fjarskiptalaga er fjallað um hvaða upplýsingar skuli að lágmarki koma fram í viðskiptaskilmálum. Tilgangurinn er sá að neytandinn sé upplýstur um réttarstöðu sína og hvaða takmarkanir kunna að vera á fjarskiptaþjónustunni eða hvaða ráðstafanir fjarskiptafyrirtækið áskilur sér rétt til að grípa til með það að markmiði að verja öryggi og heildstæði fjarskiptanetsins.

Samandregið form viðskiptasamnings

(20) Fjarskiptaþjónusta getur eðli málsins samkvæmt byggt á nokkuð flókinni samsetningu á tilteknu vöruframboði sem byggir á ólíkri tækni og í sumum tilvikum á ólíkum kröfum til gæða og öryggis. Inn í þetta spila markaðsforsendur varðandi útfærslu á viðskipta- og afsláttarkjörum, þar sem fjarskiptafyrirtæki keppast um að bjóða fram hagstæðar áskriftarleiðir. Þetta getur skapað ákveðin frumskóg af reglum og skilmálum sem neytendur geta átt erfitt með að skilja. Af þessum sökum er í 2. mgr. 69. gr. fjarskiptalaga gert ráð fyrir því að efni viðskiptaskilmála sé sett fram á samandregnu formi til að auðvelda neytendum yfirsýn um réttindi sín og skyldur sem leiða af viðskiptasamningi við fjarskiptafyrirtæki.

Tilkynningarskylda um skilmála- og verðskrárbreytingar

(21) Gagnsæiskröfur til fjarskiptafyrirtækja um viðskiptakjör er viðvarandi á samningstíma um fjarskiptaþjónustu. Ef fjarskiptafyrirtæki telur sig þurfa að gera skilmála- og/eða verðskrárbreytingar á fjarskiptaþjónustu ber því að tilkynna viðkomandi neytendum um slíkar breytingar með eins mánaðar fyrirvara, sbr. 3. mgr. 72. gr. fjarskiptalaga. Í slíkum tilvikum skal neytandinn, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, eiga þess kost að segja samningum fyrirvaralaust upp án greiðslu skaðabóta.

(22) Í tilkynningaskyldunni felst ekki að fjarskiptafyrirtæki skuli ráðleggja neytenda um val um aðrar áskriftaleiðir eða að það skuli hafa samráð við neytendur um mögulegar þjónustubreytingar, eins og skilja má kvörtun kvartanda. Ekki er heldur gert ráð fyrir því að neytendur þurfi að samþykkja skilmála- og þjónustubreytingar, til þess að þær taki gildi, heldur er þeim frjálst að segja upp fjarskiptaþjónustunni sér að skaðlausu ef neytendur telja á sig hallað með breytingunum.

Samanburðartól á áskriftarleiðum

(23) Samkvæmt 70. gr. fjarskiptalaga skal FST sjá til þess að neytendur hafi aðgang að samanburðartóli sem gerir þeim kleift, án endurgjalds, að bera saman og meta mismunandi áskriftarleiðir að fjarskiptaþjónustu, t.d. varðandi verð og gjaldskrár fyrir veitta þjónustu og áskriftar- eða notkunartengd gjöld. Samanburðurinn tekur einnig til gæði þjónustunnar í þeim tilfellum sem boðið er upp á lágmarksþjónustugæði.

Réttur til þjónustu- og númeraflutnings

(24) Notendur fjarskiptaþjónustu eiga rétt á því að halda úthlutuðu númeri sínu þegar þeir færa viðskipti sín til annars þjónustuveitanda, sbr. 76. gr. fjarskiptalaga. Því er ekki hættu á því að þeir lokist inni hjá þeim þjónustuveitanda sem upphaflega úthlutaði þeim númeri. Telja verður að réttur notenda til númeraflutnings milli fjarskiptafyrirtækja sé forsenda fyrir því að tryggja hreyfanleika þeirra á síhvikulum samkeppnismarkaði í fjarskiptum.

Hámarkstími bindisamninga

(25) Gerð bindisamninga við fjarskiptafyrirtæki getur verið hagstæð fyrir neytendur, en það getur auðveldað þeim kaup á dýrum endabúnaði að skuldbinda sig til viðskipta um ákveðinn tíma. Önnur afsláttarkjör geta einnig verið í boði ef gerður er samningur um ákveðna viðskiptatryggð. Í stærra samhengi má leiða að því líkum að almenn og útbreidd viðskiptatryggð notenda við tiltekið fjarskiptafyrirtæki, mögulega markaðsráðandi fjarskiptafyrirtæki, geti verið dragbítur á heilbrigða samkeppni. Því hefur þótt rétt að afmarka hámarkstíma bindisamninga við sex mánuði, sbr. 1. mgr. 72. gr. fjarskiptalaga.

Samantekt

(26) Eins og sjá má af þeim lagaákvæðum sem vísað er til í XI. kafla fjarskiptalaga, sem varða neytendavernd, er þeim aðallega ætlað að tryggja gagnsæi um fjarskiptaþjónustu og að tryggja að neytendur geti með auðveldum og skilvirkum hætti flutt sig á milli þjónustuveitanda, t.d. ef viðskiptakjör fara versnandi eða þeim býðst betri kjör hjá öðrum þjónustuveitanda.

(27) Kvartandi fékk tilkynningu frá Símanum um breytingu á áskriftaleið sinni með reikningi sem gefinn var út í júní á síðasta ári og að breytingin myndi taka gildi þann 1. nóvember það ár. Ekki verður annað séð en að sú tilkynning hafi verið í samræmi við 2. og 3. mgr. 72. gr. fjarskiptalaga, m.a. um a.m.k. eins mánaðar fyrirvara áður en breytingarnar tækju gildi. Ekki er komið fram að neitt hafi staðið í vegi fyrir því, s.s. bindisamningur við Símann um fjarskiptaþjónustu, að kvartandi hafi getað sagt upp fjarskiptaþjónustu sinni hjá Símanum vegna fyrirhugaðra breytinga á þjónustunni. Er því hafnað að þjónustubreyting Símans hafi brotið gegn fjarskiptalögum hvað þetta varðar.

3.1.3. Alþjónusta – lágmarksréttindi notenda

(28) Alþjónusta eru tilteknir þjónustubættir í fjarskiptum sem neytendum skal að lágmarki standa til boða á viðráðanlegu verði óháð búsetu. Mikilvægir þjónustubættir í þessu sambandi er síma- og internetþjónusta sem þarf að uppfylla skilyrði þess að vera nothæf netaðgangspjónusta. Gæðakröfur nothæfrar netaðgangspjónustu eru skilgreindar í 6. gr. reglugerðar nr. 1100/2022 um alþjónustu á sviði fjarskipta.

(29) Í gegnum tíðina hefur meginverkefnið í tengslum við framkvæmd alþjónustu verið að tryggja aðgengi allra landsmanna að alþjónustu. Eftir að alþjónusta var gerð tæknilega hlutlaus, með lögum nr. 72/2018 um breytingu á fjarskiptalögum, má segja að allir

landsmenn fái notið alþjónustu í dag, þ.e. annað hvort í gegnum fastanetið (ljósleiðari/kopar) eða með góðu farnetssambandi (4G og 5G þjónusta). Alþjónustuskyldum hefur því verið aflétt að mestu leyti, en Neyðarlínan ohf. ber ennþá kvöð um að útvega síma- og internetsamband í sérstökum tilfellum, sbr. ákvörðun FST nr. 9/2020.

(30) Lítið hefur reynt á þann þátt alþjónustu að verðlagning hennar skuli vera hófleg og viðráðanleg öllum landsmönnum, þ.m.t. sérstökum þjóðfélagshópum sem standa höllum fæti, s.s. vegna fötlunar.

(31) Ef það er mat FST að smásöluverð fyrir alþjónustu samkvæmt 62. gr. fjarskiptalaga sé ekki viðráðanlegt fyrir tekjulága eða neytendur með sérstakar félagslegar þarfir séu útilokaðir frá aðgangi að þjónustunni getur stofnunin ákveðið að fjarskiptafyrirtæki sem veita alþjónustu bjóði upp á sérstaka gjaldskrá fyrir þessa tilteknu hópa eða grípi til annarra ráðstafana sem nauðsynlegar eru til að aðgengi að alþjónustu sé tryggt. Hingað til hefur það verið mat FST að þær grunnáskriftir sem eru í boði á íslenskum fjarskiptamarkaði séu á viðráðanlegu verði og aðgengilegar neytendum með mismunandi félagslegar þarfir. Ef það kæmi einhvern tímann til álita að búa til sérstaka áskriftarleið innan alþjónustu þar sem verðlagning þjónustunnar væri jafnframt kvaðabundin að þá væri líklega um að ræða fremur almenna og einfalda áskriftarleið, en ekki um sérhæfða þjónustu á borð við eingöngu gagnaflutning, eins og í tilviki kvartanda.

(32) Augljóst má vera að sá þjónustupáttur í vöruframboði Símans, sem kvörtun kvartanda tekur til, fellur ekki innan ramma alþjónustu og kemur framangreint lagaákvæði ekki til frekari skoðunar í þessu sambandi.

3.1.4. Gjaldskráreftirlit Fjarskiptastofu

(33) Eitt helsta hlutverk FST er að virkja og efla samkeppni á fjarskiptamarkaði. Hið evrópska fjarskiptaregluverk, sem innleitt hefur verið hér á landi, gengur út frá þeirri meginforsendu að fjölbreytt og aðgengilegt framboð af fjarskiptainviðum á heildsölustigi skapi góð og hvetjandi skilyrði fyrir öflugra samkeppni á smásölustigi. Því eru FST fengnar lagaheimildir til að hafa mótandi áhrif á heildsölumarkað fjarskipta. Á grundvelli markaðsgreiningar getur stofnunin lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi, m.a. um veita aðgang annarra fjarskiptafyrirtækja að fjarskiptanetum sínum, gæta gagnsæis og jafnræðis gagnvart viðsemjendum sínum.

(34) Eitt af þeim úrræðum sem FST getur beitt, að undangenginni markaðsgreiningu, er að leggja á kvöð um gjaldskráreftirlit á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Í því felst að fyrirtækið skal leggja fram kostnaðargreinda verðskrá ásamt hæfilegri álagningu. FST metur svo hvort að undirliggjandi kostnaðarliðir séu rétt metnir og færðir til bókar á viðeigandi stöðum í kostnaðarbókhaldi.

(35) Í IX. kafla fjarskiptalaga, sem fjallar um markaðsgreiningar, er ekki tekið fram berum orðum að inngripsheimildir FST við mótun fjarskiptamarkaðar gildi eingöngu á heildsölustigi. Það leiðir hins vegar af efni og samhengi ákvæða kaflans, ásamt margvíslegum lögskýringargögnum, að markaðsmótandi valdheimildir stofnunarinnar taka nær eingöngu til heildsölustigs fjarskiptamarkaðar.

(36) Sérstaklega verður þetta ljóst þegar skoðað er ákvæði kaflans sem fjallar um eftirlit með smásöluþjónustu, sbr. 61. gr. laganna. Þar segir að ef FST kemst að þeirri niðurstöðu, í kjölfar markaðsgreiningar, að á tilteknum smásölumarkaði ríki ekki virk samkeppni og að kvaðir á heildsölustigi muni ekki leiða til þess að markmið laganna náist geti stofnunin lagt viðeigandi kvaðir á fyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á smásölumarkaðnum. Með öðrum orðum þarf niðurstaða markaðsgreiningar að leiða það í ljós að kvaðir á heildsölustigi muni ekki duga til að leysa það samkeppnisvandamál sem fyrir hendi er. Í nýlegri markaðsgreiningu á heimtauga- og bitastraumsmörkuðum, sbr. ákvörðun FST nr. 5/2024, sem eru undirliggjandi markaðir fyrir þá fjarskiptaþjónustu sem kvörtunin tekur til, að þá var það ekki metið svo að nauðsyn bæri til inngripa á smásölustigi.

(37) Umrætt ákvæði 61. gr. fjarskiptalaga, um eftirlit með smásöluþjónustu, getur því ekki komið til skoðunar við úrlausn þessa kvörtunarmáls.

3.3. Niðurstaða

(38) Í ákvörðun þessari hefur verið gerð grein fyrir hvers eðlis neytendavernd er samkvæmt ákvæðum fjarskiptalaga. Ákvæðin gera ekki ráð fyrir að FST geti endurskoðað einstakar ákvarðanir fjarskiptafyrirtækja um vöruframboð, áskriftarleiðir, verð og viðskiptaskilmála, á smásölustigi. Slík inngrip geta eingöngu átt við í vel afmörkuðum undantekningartilvikum, að uppfylltum sérstökum skilyrðum, sem ekki eiga við í þessu máli. Fjarskiptalög byggja heldur ekki á þeirri forsendu að viðskiptavinir þurfi að samþykkja skilmála- og verðskrárbreytingar fjarskiptafyrirtækja.

(39) Lagaumgjörð neytendamála er fremur með þeim hætti að neytendur njóti fræðslu og aðgengilegra upplýsinga um viðskiptakjör sín og geti með auðveldum hætti fært viðskipti sín til annarra þjónustuveitenda, t.d. ef óhagstæðar breytingar á viðskiptakjörum gefa tilefni til slíks. Er slíkt fyrirkomulag að sama skapi í þágu virkrar samkeppni á fjarskiptamarkaði.

(40) Það er niðurstaða FST að tilkynning Símans til kvartanda í ágúst 2023 um fyrirhugaða breytingu á áskriftarleið og um tilfærslu hans í aðra þjónustutegund sem skyldi taka gildi þann 1. nóvember það ár hafi uppfyllt skilyrði samkvæmt 2.-3. mgr. 72. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022. Það er jafnframt niðurstaða FST að umkvörtunarefni kvartanda að öðru leyti snerti ekki ákvæði fjarskiptalaga. Bresta því valdheimildir fyrir stofnunina til að leysa úr þeim þáttum kvörtunarinnar og er þeim vísað frá. Það sama gildir um kröfur kvartanda um endurgreiðslu fyrir fjarskiptaþjónustu sem hann þurfti ekki á að halda og nýtti sér ekki, auk álagningu dráttarvaxta, en stofnunin hefur ekki heimild til að mæla fyrir um slíkt.

Ákvörðunarorð

1. Tilkynning Símans hf. til [kvartanda] um breytingar á áskriftarleið hans sem tæki gildi þann 1. nóvember 2023 uppfyllti skilyrði laga um tilkynningarskyldu um skilmála- og verðskrárbreytingar samkvæmt 2.-3. mgr. 72. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022.
2. Kvörtun [kvartanda] gegn Símanum hf., dags. 23. nóvember 2023, er að öðru leyti vísað frá.

3. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 20. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Fjarskiptastofu. Samkvæmt lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu getur aðili einnig borið ákvörðun stofnunarinnar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Fjarskiptastofa, 14. júní 2024

Hrafnkell V. Gíslason

Björn Geirsson