



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 33/2008 varðandi afturköllun á tíðniheimild RÚV fyrir stafrænt sjónvarp

I.

Boðun ákvörðunar

Ríkisútvarpið ohf. (hér eftir nefnt RÚV) fékk úthlutaða heimild til notkunar á UHF tíðnum fyrir stafrænt sjónvarp á landsvísu skv. DVB-T staðli þann 8. júlí 2005.

Vegna vanefnda RÚV á að standa við skilmála tíðniheimildarinnar varðandi uppbyggingu dreifinets fyrir stafrænt sjónvarp, var RÚV tilkynnt bréflaga, þann 5. mars 2008, að Póst- og fjarskiptastofnun hygðist afturkalla fyrrnefnda tíðniheimild.

II.

Málavextir og bréfaskipti

RÚV fékk úthlutaða heimild til notkunar á UHF tíðnum fyrir stafrænt sjónvarp á landsvísu skv. DVB-T staðli þann 8. júlí 2005. Var um að ræða heimild til notkunar á allt að þremur UHF rásum á hverjum stað og hver UHF rás með 8 MHz bandbreidd á tíðnisviðinu 470-862 MHz.

Í 5. gr. tíðniheimildarinnar er tekið fram að lágmarkskröfur um uppbyggingarhraða dreifinetsins séu eftirfarandi:

Dreifinetið nái að lágmarki til 40 sveitarfélaga innan eins árs frá útgáfu heimildar þessarar.

Dreifinetið nái að lágmarki til 98% heimila í landinu innan tveggja ára frá útgáfu heimildar þessarar.

Þann 28. ágúst 2007, óskaði RÚV eftir fresti til 18 mánaða vegna sérstakra aðstæðna. Bæði vegna óvissu um þann lagaramma sem RÚV var ætlað að starfa innan og með vísan til þess að RÚV hefur ákveðnum lagaskyldum að gegna varðandi dreifingu á útvarpsefni umfram aðra aðila á íslenskum ljósvakamarkaði.

Með bréfi dags. 19. september 2007 varð Póst- og fjarskiptastofnun við óskum RÚV um frest. Tímamörk samkvæmt því voru ákveðin eftirfarandi:

Dreifinetið nái að lágmarki til 40 sveitarfélaga fyrir 8. janúar 2008.

Dreifinetið nái að lágmarki til 98% heimila í landinu fyrir 8. janúar 2009.

Þann 16. janúar 2008 óskaði RÚV eftir að frestur yrði lengdur um ár í báðum tilvikum.

Póst- og fjarskiptastofnun svaraði með bréfi dags. 5. mars 2008. Vísaði stofnunin til þess að samkvæmt 5. gr. tíðniheimildarinnar hefði upphaflegur frestur til uppbyggingar dreifinetsins

verið til 8. júlí 2006 og frestur til að tryggja 98% heimila í landinu innan tveggja ára frá sama tíma eða til 8. júlí 2007. Póst- og fjarskiptastofnun hefði þegar veitt RÚV 18 mánaða frest frá þessum tímamörkum. Póst- og fjarskiptastofnun væri enn fremur ekki kunnugt um að nein uppbygging væri hafin á umræddu dreifikerfi, þrátt fyrir að liðin væru þau tímamörk sem tíðniheimildin gerði ráð fyrir, auk þess sem viðbótarfrestur hefði verið veittur til að uppfylla kröfur heimildarinnar. Þá hefði stofnuninni ekki borist neinar tímasettar áætlanir um fyrirhugaða framvindu uppbyggingarinnar. Í samningi RÚV og menntamálaráðuneytisins um útvarpsþjónustu í almannabágu frá 23. mars 2007 væri enn fremur mælt fyrir um það að RÚV og ráðuneytið skyldu gera með sér sérstakan samning um útbreiðslu og þjónustu í stafrænu hljóðvarpi og sjónvarpi. Skyldi sá samningur vera gerður fyrir 31. desember 2007 og kveða m.a. á um tímaramma vegna útbreiðslu á stafrænu hljóðvarpi og sjónvarpi. Lægi umræddur samningur ekki fyrir. Með vísan til ofangreinds gæti Póst- og fjarskiptastofnun ekki veitt RÚV frekari frest til uppbyggingar á dreifineti sínu. Að mati stofnunarinnar þyrfti að liggja fyrir skýr skuldbinding af hálfu RÚV um að ráðist yrði í uppbyggingu á dreifinetinu ásamt tímasettri uppbyggingaráætlun. Tilkynti stofnunin um að lægju þær upplýsingar ekki fyrir þann 30. maí 2008, hygðist stofnunin afturkalla tíðniheimild félagsins, nema staðið yrði við uppbyggingu innan tilskilins frests.

Með bréfi dags. 28. maí 2008, óskaði RÚV eftir að veittur yrði ótímabundinn viðbótarfrestur til uppbyggingar á stafrænu dreifikerfi sjónvarps. Vísaði RÚV til þess að menntamálaráðherra hefði lagt minnisblað fyrir ríkisstjórnina um að sett yrði á laggirnar nefnd með það að markmiði að finna viðunandi framtíðarlausn á dreifikerfismálum Ríkisútvarpsins, svo m.a. yrði unnt að standa við áform um lokun hliðræns dreifikerfis Sjónvarpsins árið 2011.

Með bréfi dags. 24. nóvember 2008 ítrekaði Póst- og fjarskiptastofnun fyrri afstöðu sína og boðaði afturköllun tíðniheimildar til notkunar á UHF tíðnum fyrir stafrænt sjónvarp.

RÚV svaraði með bréfi dags. 9. desember 2008 og óskaði á ný eftir ótímabundnum viðbótarfresti til uppbyggingar á stafrænu dreifikerfi sjónvarpsins. Vísaði RÚV til þess að menntamálaráðherra hefði skipað nefnd 3. júlí 2008, með fulltrúum frá menntamálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, iðnaðarráðuneyti, samgönguráðuneyti og Ríkisútvarpinu og væri markmið nefndarinnar m.a. að finna viðunandi framtíðarlausn á dreifikerfismálum Ríkisútvarpsins svo unnt verði að standa við áform um lokun hliðræns dreifikerfis Sjónvarpsins árið 2011. Benti RÚV á að ein af forsendum þess að RÚV gæti staðið við lögbundnar skyldur sínar sem almannaútvarp, væri aðgangur að umræddum tíðnum.

III.

Forsendur og niðurstaða

i.

Um tengsl útvarpslaga og fjarskiptalaga er fjallað í 1. mgr. 22. gr. útvarpslaga nr. 53/2000, en þar kemur fram að óski útvarpsstöð eftir aðgangi að kapalkerfi eða öðru almennu fjarskiptakerfi sem hagnýtt er til útvarpsendinga, skuli fara með málið svo sem fyrir er mælt í fjarskiptalögum og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun, eftir því sem við á.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur það hlutverk, sbr. c.- lið 2. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, að ýta undir hagnýta notkun tíðna og númera og viðhafa skilvirka stjórn á notkun þessara gæða. Ljóst má vera að ákvarðanir stofnunarinnar um hagnýtingu tíðnirófsins geta haft áhrif á þróun fjarskiptamarkaðarins, en samkvæmt 3.

tölulið áður nefnds ákvæðis hvíla á stofnuninni ákveðnar frumkvæðisskyldur í þeim efnum, m.a. að vinna gegn hindrunum í vegi framboðs á fjarskiptanetum, sbr. a.-lið, og hvetja til uppsetningar á þeim, sbr. b.-lið. Þá ber stofnuninni ávallt að hafa að leiðarljósi í störfum sínum að virk samkeppni ríki á fjarskiptamarkaði, sbr. 2. tölulið fyrrnefnds ákvæðis svo og 2. mgr. 1. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003.

Nánar er fjallað um hlutverk og skyldur Póst- og fjarskiptastofnun varðandi skipulag og hagnýtingu tíðnirófsins í 14. gr. fjarskiptalaga, en ákvæðið er svo hljóðandi:

„Póst- og fjarskiptastofnun skal í samræmi við alþjóðlegar samþykktir þar að lútandi stuðla að sem hagkvæmasti nýtingu tíðnirófsins og að skaðlegar truflanir á viðtöku þráðlausra merkja verði sem minnstar. Stofnunin skal skipuleggja notkun mismunandi hluta tíðnirófsins, skrá skipulagið, semja tíðniplan í samræmi við skipulagið og veita upplýsingar um tíðniplanið eftir þörfum.“

Í 10. gr. fjarskiptalaga er aukinheldur að finna heimild Póst- og fjarskiptastofnunar til að setja skilyrði fyrir notkun tíðna, þar á meðal getur stofnunin sett skilyrði um að notkun tíðna sé skilvirk, sbr. b.-lið 1. mgr. 10. gr. fjarskiptalaga og ennfremur að efndar séu skuldbindingar sem gengist er undir í útboði, sbr. f.-lið 1. mgr. sömu greinar.

Í 73. gr. fjarskiptalaga er fjallað um úrræði í þeim tilfellum þegar fjarskiptafyrirtæki fara ekki að skilmálum réttinda, svo sem réttinda sem felast í tíðniheimild. Komist stofnunin að þeirri niðurstöðu að svo sé skal stofnunin tilkynna fyrirtækinu um þá niðurstöðu og gefa því tækifæri til að koma skoðun sinni á framfæri eða lagfæra brot sitt innan eins mánaðar frá dagsetningu tilkynningar. Láti fjarskiptafyrirtæki ekki af broti sínu innan settra tímamarka, segir í 3. mgr. að stofnunin skuli grípa til viðeigandi ráðstafana, skv. 5. mgr. 74. gr. laganna. Þá segir í 5. mgr. 73. gr. laganna að Póst- og fjarskiptastofnun geti m.a. afturkallað réttindi tímabundið eða varanlega.

Í 74. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 er fjallað um viðurlög brjótis fjarskiptafyrirtæki gegn lögum eða skilyrðum réttinda, en í 5. mgr. ákvæðisins segir:

„Þegar fjarskiptafyrirtæki fer ekki að ákvæðum laga, skilyrðum almennrar heimildar, skilyrðum sérstakra réttinda eða einstökum ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar getur stofnunin ákveðið í samræmi við ákvæði 73. gr. að fella niður skráningu fyrirtækisins, afturkalla réttindi eða bæta við skilyrðum.“

ii.

Eins og áður hefur komið fram fjallar 5. gr. tíðniheimildar þeirrar sem hér um ræðir um útbreiðsluhraða dreifinetsins, en þar segir eftirfarandi:

„Dreifinetið nái að lágmarki til 40 sveitarfélaga innan eins árs frá útgáfu heimildar þessarar. Dreifinetið nái að lágmarki til 98% heimila í landinu innan tveggja ára frá útgáfu heimildar þessarar.“

Í 14. gr. tíðniheimildarinnar stendur ennfremur að ef réttthafi uppfylli ekki skilyrði sem sett eru fyrir úthlutun tíðna, þ.m.t. þær skuldbindingar sem fram koma í tilboði hans, getur Póst- og fjarskiptastofnun lagt dagsektir á hann eða fellt niður heimild til tíðninotkunar, sbr. XVI. kafla laga um fjarskipti nr. 81/2003.

Var athygli RÚV vakin á ofangreindum ákvæðum með bréfi dags. 26. júní 2007, og því fylgt eftir með fundum og frekari bréfaskiptum. Veitti stofnunin RÚV 18 mánaða frest til uppbyggingar af því tilefni. Með því var tekið tillit til þess að ákveðin óvissa ríkti áður um aðstæður stofnunarinnar, sem eytt var með gildistöku nýrra laga nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf. Hefur RÚV nú óskað eftir ótímabundnum viðbótarfresti.

Eins og fram kom í bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar dags. 24. nóvember 2008 taldi stofnunin ekki forsendur fyrir því að veita ótímabundinn viðbótarfrest.

Er það einnig mat stofnunarinnar nú, að forsendur fyrir veitingu slíks frests hafi ekki breyst.

Í fyrsta lagi ber að nefna að ekki verður litið hjá þeirri staðreynd að ekki hefur verið staðið við skilyrði 5. gr. tíðniheimildarinnar um uppbyggingarhraða af hálfu RÚV. Í öðru lagi ber að líta til þess að RÚV hefur þegar fengið 18 mánaða frest til uppbyggingar, án þess að það hafi skilað nokkrum árangri. Í þriðja lagi ber jafnframt að líta til þess að enn hefur engin uppbygging verið hafin, né heldur hafa stofnuninni borist neinar tímasettar áætlanir um fyrirhugaða framvindu uppbyggingar.

Þrátt fyrir að Menntamálaráðherra hafi þann 3. júlí 2008 sett á stofn nefnd sem ætlað er að finna viðunandi framtíðarlausn á dreifikerfismálum RÚV, telur Póst- og fjarskiptastofnun ekki að sú vinna sé nægjanlega vel á veg komin til að forsendur séu fyrir því að hægt sé að veita ótímabundinn frest á meðan sú vinna fer fram og alls óljóst er um það hvenær þeirri vinnu muni ljúka eða hvaða áhrif niðurstaða nefndarinnar muni hafa á uppbyggingaráform RÚV.

Póst- og fjarskiptastofnun ber lögum samkvæmt að tryggja hagnýta notkun tíðnirófsins, sbr. 14. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003. Stofnunin telur það hvorki hagkvæmt né skilvirkt að veita ótímabundinn frest til uppbyggingar stafræns dreifikerfis, og tekið sé frá tíðnisvið á besta stað í tíðnirófinu til lengri tíma.

Póst- og fjarskiptastofnun ber jafnframt að tryggja gagnsæi við útboð tíðna. Við úthlutun tíðna er m.a. tekið tillit til uppbyggingarfrests og að jafnaði eru sett skýr skilyrði þess efnis í öllum tíðniheimildum sem gefnar eru út af stofnuninni. Myndi stofnunin heimila ótímabundinn frest til uppbyggingar bryti Póst- og fjarskiptastofnun jafnframt gegn jafnræðisreglu, en eins og gefur að skilja ber Póst- og fjarskiptastofnun að virða jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, og gæta samræmis og jafnræðis við úthlutanir tíðna og afturkallanir tíðniheimilda þegar þess gerist þörf.

Póst- og fjarskiptastofnun er fyllilega ljóst um lögbundnar skyldur RÚV lögum samkvæmt. Mun stofnunin fyrir sitt leyti koma því til leiðar að uppbygging á stafrænu dreifikerfi á vegum RÚV getið orðið að veruleika. Í því sambandi vill stofnunin benda á að sjálfsagt er að RÚV sæki um tíðniheimild að nýju, þegar vinna nefndarinnar er lengra á veg komin og tekin hefur verið ákvörðun um framtíðarskipulag dreifikerfis RÚV.

iii.

Fyrir liggur að RÚV getur ekki staðið við skilyrði tíðniheimildarinnar, þrátt fyrir frest til uppbyggingar dreifikerfisins, og jafnvel þótt veittur verði frekari frestur er ekkert fram komið sem bendir til þess að uppbygging nái fram að ganga í nánustu framtíð.

Samkvæmt ofangreindu verður aukinheldur ekki séð að afturköllun tíðniheimildar RÚV sé andstæð meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, þar sem þegar hefur verið veittur frestur auk þess sem RÚV stendur til boða að sækja um úthlutun tíðna að nýju þegar ljóst er hvernig framtíðarskipulagi stafræns dreifikerfis RÚV verður hagað.

Að öllu ofangreindu virtu er það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að afturkalla beri tíðniheimild Ríkisútvarpsins ohf. til notkunar á UHF tíðnum fyrir stafrænt sjónvarp á landsvísu skv. DVB-T staðli, með vísan til 5. og 14. gr. tíðniheimildar Ríkisútvarpsins ohf. frá 8. júlí 2005 til notkunar á UHF tíðnum fyrir stafrænt sjónvarp á landsvísu skv. DVB-T staðli,

og 5. mgr. 74. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, sbr. einnig 73. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003.

Ákvörðunarorð

Með vísan til 5. mgr. 74. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, er tíðniheimild Ríkisútvarpsins ohf., dags. 8. júlí 2005, til notkunar á UHF tíðnum fyrir stafrænt sjónvarp á landsvísu skv. DVB-T staðli, afturkölluð.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Reykjavík, 30. desember 2008
Virðingarfyllst,

Hrafnkell V. Gíslason

Vera Sveinbjörnsdóttir