



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Samráð

um fyrirhugaða ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar

um heimild til samnýtingar tíðniheimilda Fjarskipta hf. og Nova ehf.

Hér með er óskað viðbragða aðila sem telja sig hafa hagsmuni af niðurstöðu hinnar boðuðu ákvörðunar stofnunarinnar.

Senda skal athugasemdir fyrir lok dags 18. mars 2014 til Póst- og fjarskiptastofnunar.

4. mars 2014

Póst- og fjarskiptastofnun
Suðurlandsbraut 4
108 Reykjavík
Sími: 510 1500

Unnur Kr. Sveinbjarnard., netfang: unnur@pfs.is

Efnisyfirlit

1. Erindi Nova ehf. og Fjarskipta hf.	3
2. Samstarfsverkefni félaganna	4
2.1 Sameiginlegt dreifikerfi.....	4
2.2 Samnýting tíðna.....	5
3. Lagaumhverfi	6
4. Afstaða Póst- og fjarskiptastofnunar	8
4.1 Heimild til samnýtingar	8
4.2 Undirliggjandi tíðniheimildir.....	9
4.3 Áhrif á fjarskiptamarkaði	10
5. Boðun ákvörðunar og ósk um athugasemdir	12
Fylgiskjal.....	13

1. Erindi Nova ehf. og Fjarskipta hf.

Póst- og fjarskiptastofnun barst bréf, dags. 19. nóvember sl., frá LEX lögmannsstofu, f.h. Nova ehf. (hér eftir „Nova“), og ADVEL, f.h. Fjarskipta hf. (hér eftir „Vodafone“) þar sem kynnt var fyrir stofnuninni að undirbúningsvinna vegna samstarfsverkefnis félaganna hafi staðið yfir í nokkurn tíma um uppbyggingu sameiginlegs dreifikerfis fyrir farsíma- og farnetsþjónustu. Var greint frá því að félögin hafi hinn sama dag sent erindi til Samkeppniseftirlitsins þar sem formlega var leitað eftir því að veitt yrði undanþága, skv. 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, fyrir starfrækslu sérstaks félags um hinn sameiginlega rekstur.

Í erindinu kom fram að, að fengnu samþykki frá Samkeppniseftirlitinu, yrði stofnað félag í jafnri eigu félaganna sem hefði með höndum eignarhald, uppbyggingu og þróun dreifikerfis fyrir alla almenna farsímaþjónustu félaganna, þ.e. GSM, UMTS og LTE þjónustur. Þá er tilgreint að hið nýja dreifikerfi myndi byggja á SingleRan og MOCN tækni þar sem að full samnýting ætti sér stað á hvort tveggja búnaði og tíðniheimildum.

Var þess óskað af hálfu félaganna, að teldi Póst- og fjarskiptastofnun að málið þarfnæðist formlegrar meðferðar hjá stofnuninni, að félögunum yrði gerð viðvart og að málsmeðferð yrði hraðað.

Póst- og fjarskiptastofnun sendi fulltrúum félaganna bréf, dags. 13. janúar sl., þar sem tilkynnt var að stofnunin myndi taka erindi þeirra til formlegrar málsmeðferðar. Kom fram að stofnunin myndi leggja mat á það hvort sú samnýting á tíðnum og útgefnum tíðniheimildum, sem boðuð var í bréfi félaganna frá 19. nóvember sl., væri í samræmi við ákvæði laga nr. 81/2003, um fjarskipti og skilyrði þeirra tíðniheimilda sem félögin eru réttahafar að. Í framhaldi af fundi, sem félögin óskuðu eftir með starfsmönnum Póst- og fjarskiptastofnunar, sendi stofnunin tölvupóst þann 4. febrúar sl. til fulltrúa félaganna þar sem fram kom að stofnunin hygðist taka formlega ákvörðun um það hvort tilgreind samnýting tíðna yrði heimiluð. Byggir stofnunin á því að í skilmálum uppboðs á tíðniheimildum á 800 MHz og 1800 MHz tíðnisviðunum sem viðhaft var í byrjun árs 2013, og bæði félögin tóku þátt í, var fjallað um möguleika á samnýtingu tíðna, eða annars konar samstarfs um tíðnir, en samkvæmt skilmálum uppboðsins gátu aðilar, sem fengu úthlutuðum tíðniheimildum á grundvelli uppboðsins, sótt um slíkt til stofnunarinnar. Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar þarf því ávallt að liggja fyrir samþykki stofnunarinnar fyrir slíkri samnýtingu.

Fór Póst- og fjarskiptastofnun fram á það í tölvupósti sínum að félögin annað hvort yfirfæru bréf félaganna frá 19. nóvember sl. með það fyrir augum að afmá trúnaðarupplýsingar og stofnunin myndi þá líta á það bréf sem ósk um samnýtingu eða legði fram nýtt erindi þar sem slíks samþykkis væri óskað. Stofnuninni barst formleg umsókn um samnýtingu tíðniheimilda vegna fyrirhugaðs samstarfsverkefnis, sbr. bréf dags. 18. febrúar sl. Þá fylgdu jafnframt eintök af fyrra erindi til Póst- og fjarskiptastofnunar sem og afrit af erindi félaganna til Samkeppniseftirlitsins, þar sem trúnaðarupplýsingar höfðu verið felldar brott.

2. Samstarfsverkefni félaganna

Líkt og að framan greinir þá hyggja félögin á stofnun félags í jafnri eigu félaganna sem mun hafa með höndum eignarhald, uppbyggingu og þróun dreifikerfis fyrir alla almenna farsímaþjónustu félaganna. Kemur fram í erindi félaganna til Samkeppniseftirlitsins að meginmarkmið samstarfsverkefnisins sé að i) vinna sameiginlega að innleiðingu dreifikerfis á landsvísu, ii) beita hinni nýju tækni til þess að ná fram umtalsverðri hagræðingu í fjárfestingar- og rekstrarliðum til framþróunar og reksturs á 2G/GSM og 3G/UMTS dreifikerfum og iii) að til verði eitt heilsteypt dreifikerfi fyrir 2G/GSM, 3G/UMTS og 4G/LTE farsíma- og netþjónustu (3GPP stöðluð farsímatækni) um allt land. Að mati félaganna næst með slíkum samrekstri veruleg hagræðing og þekjunarmöguleikar en ef aðilar myndu byggja upp hvort í sínu lagi.

2.1 Sameiginlegt dreifikerfi

Fram kemur í erindi félaganna að ein forsenda þessa samstarfs séu þær tækniframfarir sem orðið hafa á undanförunum árum en dreifikerfið, sem mun byggja á SingleRan tækni og sömuleiðis MOCN tækni (Multi Operator Core Networks) sem báðar byggja á 3GPP stöðlum, gerir kleift að samreka í einum sendi 2G/GSM, 3G/UMTS og 4G/LTE (SingleRan) þjónustu ásamt því að samnýta tíðnirófið (MOCN). Áskrifendur hvors félags um sig munu þó áfram einungis sjá hið sameiginlega dreifikerfi sem sitt eigið heimanet óháð því hvaða tíðniband viðkomandi farsíma- eða farnetstæki fer inná.

Í erindi félaganna segir:

„Með slíkum samrekstri á einu dreifikerfi í stað tveggja næst veruleg hagræðing og möguleikar til umtalsvert meiri þekjunnar dreifikerfisins en aðilum væri annars mögulegt. Á það bæði við GSM, 3G og 4G/LTE dreifingu en með nýrri tækni, umræddri SingleRan og MOCN tækni er kleift að dreifa GSM, 3G og 4G/LTE frá einum og sama sendiskáp og um sömu loftnet fyrir tvo rekstraraðila á sama tíma. Af þessu leiðir að tæknin setur upp nokkurs konar sýndarrás fyrir hvort fyrirtækið, þ.e. Vodafone annars vegar og Nova hinsvegar, og notendur félaganna sjá allar tækniþjónustur (GSM, 3G og 4G/LTE) sem sitt eigið heimanet á sama tíma, um leið og fullsamnýting á búnaði og tíðnum á sér stað. Á þennan hátt er bæði búnaður og tíðniheimildir samnýtt og ekki verður lengur að skilnaður á milli búnaðar- og tíðninotkunar.“

Þá benda félögin á að sú tækni sem að framan er lýst feli í sér nokkra nýbreytni frá því sem þekkt hefur hingað til þar sem hvert félag hefur starfrækt sína eigin tíðniheimild beint fyrir sína eigin áskrifendur. Aftur á móti benda félögin jafnframt á að ýmsar hliðstæður við þetta séu þó til, svo sem hefðbundið reiki sem gerir áskrifendum fjarskiptafyrirtækis mögulegt að reika inn á tíðniheimildir annars fyrirtækis, þ.e. inn á dreifikerfi annarra fjarskiptafyrirtækja. Eins benda félögin á þá tækni sem þau hafa notað um árábil, þ.e. Ran-share tækni sem er sambærileg, en þó ófullkomnari, tækni en MOCN sem notast verður við í hinu fyrirhugaða samstarfi félaganna.

Félögin benda á mikilvægi samnýtingar harðvöru og tíðni þegar kemur að hagræðingu og hagkvæmni í nýtingu á tíðnum. Í erindinu segir:

„Þegar fram líða stundir verður það mikilvægi enn meira í tengslum við 4G/LTE-Advanced, en sem kunnugt er byggir LTE-A fyrst og fremst á mikilvægri samnýtingu tíðniheimilda (e. Carrier aggregation). Mikilvægt er því að minna á að hér er í raun um að ræða nýja og staðlaða tækni fyrir framtíðarrekstur farsímadreifikerfa, þ.e. MOCN og SingleRan sem koma nú í stað hinna eldri reiki – og Ran-share tækni sem fram til þessa hafa verið notaðar til að veita aðilum eins félags aðgang að dreifikerfi hins. Með MOCN og SingleRan hefur verið lagður grundvöllur fyrir hagkvæmari og fullkomnari [samrekstri] dreifikerfa en áður var og hinu nýja félagi er nauðsynlegt að nýta þær tækniframfarir við starfsemi sína.“

Þá kemur fram í gögnum málsins að fyrirhugaður samrekstur á dreifikerfi félaganna nái einungis til dreifikerfishluta en ekki kjarnanets. Miða samningsáform félaganna að því að dreifikerfishlutinn verði rekinn af hinu sameiginlega rekstrarfélagi í jafnri eigu beggja félaganna og mun félagið sjá um að veita RAN útbreiðslu og afkastagetu sem Vodafone og Nova munu selja aðganga að, í sitthvoru lagi, hvort tveggja á heildsölu- og smásölustigi.

2.2 Samnýting tíðna

Í erindi félaganna til Póst- og fjarskiptastofnunar er óskað eftir því að stofnunin heimili félögum að samnýta allt það tíðnisvið sem félögunum hefur verið úthlutað til farsíma- og farnetsþjónustu á 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz og 2100 MHz tíðnisviðunum.

Í erindi félaganna til Póst- og fjarskiptastofnunar kemur einnig fram sú afstaða félaganna að umrædd samnýting tíðniheimilda þeirra geti ekki talist vera framsal á tíðniheimildum, líkt og bann er lagt við í 2. mgr. 7. gr. laga, nr. 81/2003, um fjarskipti, þótt rekstrarfélaginu sé falinn tæknilegur rekstur á RAN dreifikerfishluta félaganna.

Í erindi félaganna segir:

„Hið nýja félag mun ekki fara með nýtingar- og ráðstöfunarréttinn sem fel[a]st í tíðniheimildunum. Þá er heldur ekki unnt að líta svo á að um sé að ræða leigu á réttindunum þar sem ekki er gert ráð fyrir endurgjaldi fyrir aðgang samrekstrarfélagsins að tíðniheimildum félaganna. Réttindin munu því áfram vera bundin við nafn Nova og Vodafone. Jafnframt munu þau ein vera ábyrg fyrir því að skilyrði um notkun tíðniheimildanna, til að mynda um útbreiðslu, sé í samræmi við ákvæði fjarskiptalaga.

Þá er til þess að líta að samrekstrarfélagið mun ekki vera sjálfstæður aðili á markaði heldur mun það eingöngu starfrækja tæknibúnað í þágu tíðniheimilda eigenda sinna. Raunar getur samrekstrarfélagið ekki látið þriðju aðilum í té þá afkastagetu sem verður til í dreifikerfinu heldur er það algerlega bundið við tíðniréttthafana sjálfa. Orsakast þetta af því að samrekstrarfélagið hefur ekki aðgang að kjarnakerfi sem gerði því kleift að áframselja afkastagetuna, t.d. til sýndarnetsaðila eða neytenda. Hafa verður í huga að samrekstrarfélagið gæti aldrei eitt og sér hagnýtt tíðniheimildir Nova og Vodafone

þrátt fyrir að um raunverulegt framsal væri að ræða. Aukinheldur er félaginu ekki ætlað að skila hagnaði heldur mun það láta þjónustu sína í té á kostnaðargrundvelli til Nova og Vodafone.“

Í erindi félaganna kemur fram að félögin muni áfram vera skráð fyrir og hafa ein þann skilyrta nýtingar- og ráðstöfunarrétt yfir þeim tíðniheimildum sem þeim hefur verið úthlutað, bera þannig hvort um sig ábyrgð á því að skilyrði þeirra séu uppfyllt og bera hvort í sínu lagi þann kostnað sem felst í greiðslu árlegra tíðnigjalda.

Í erindinu er einnig farið yfir ákvæði fjarskiptalaga og aðrar réttarheimildir er varða bann við framsali tíðniheimilda. Er það mat félaganna að sú samnýting á tíðnum sem mun eiga sér stað í hinu nýja dreifikerfi geti ekki talist vera framsal á tíðniréttindum sem lokamálsliður 2. mgr. 7. gr. leggur bann við. Með framsali sé átt við tilvik þegar réttindi og skyldur eru yfirfærðar með löggerningi frá einum aðila til annars en ekki sé um slíkt að ræða í þessu tilfelli.

3. Lagaumhverfi

Póst- og fjarskiptastofnun hefur margþættu lögbundu hlutverki að gegna á grundvelli fjarskiptalaga, nr. 81/2003, og laga, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Skal stofnunin m.a. ýta undir hagnýta notkun tíðna og viðhafa skilvirka stjórn á notkun þeirra, sbr. c lið 2. tl. 3. gr. síðargreindu laganna og hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta, sbr. b lið 3. gr. laganna.

Fer stofnunin með stjórn tíðnimála hér á landi, sbr. IV. kafla fjarskiptalaga. Er í kaflanum m.a. kveðið á um þær aðferðir sem stofnunin skal viðhafa við úthlutun þeirra auðlinda sem felst í tíðnum sem og kveðið á um heimildir stofnunarinnar til að setja ákveðin skilyrði fyrir nýtingu tíðnanna. Í nýlegri reglugerð um skipulag og úthlutun tíðna í fjarskiptum, nr. 1047/2011, segir jafnframt í 1. gr. að markmið reglugerðarinnar sé að stuðla að skilvirknu skipulagi á skráningu og úthlutun tíðna með það að markmiði að nýting tíðna sé bæði hagkvæm og skynsamleg. En með því er m.a. átt við að tíðnir nýtist í fjarskiptaþjónustu fyrir sem flesta landsmenn og með sem mestri útbreiðslu um landið allt.

Í 7. gr. fjarskiptalaga er fjallað um réttindi til að nota tíðnir og númer. Er þar áréttað að úthlutun tíðniréttinda feli einungis í sér tímabundna óframseljanlega heimild til skilyrtra afnota af tíðnunum sem leiðir hvorki til eignarréttar né varanlegs nýtingar- og ráðstöfunarréttar, sbr. 7. gr. laganna. Í ákvæðinu segir:

„Fjarskiptatíðnir innan íslensks yfirráðasvæðis og númer úr íslenska númeraskipulaginu eru auðlindir undir stjórn íslenska ríkisins. Úthlutun á tíðnum og númerum felur í sér tímabundna heimild til skilyrtra afnota sem hvorki leiðir til eignarréttar né varanlegs nýtingar- og ráðstöfunarréttar.

Þegar réttindi til notkunar ákveðinna tíðna og númera falla ekki undir p-lið 2. mgr. 6. gr. skal Póst- og fjarskiptastofnun að fenginni umsókn úthluta slíkum réttindum til fjarskiptafyrirtækja sem reka eða nota fjarskiptanet eða þjónustu samkvæmt almennri heimild. Einnig má úthluta réttindum fyrir notkun tíðna til útvarpsstöðva að lokinni opinni og gegnsærri málsmeðferð án mismununar, enda þjóni slík úthlutun

markmiðum stjórnvalda. Að auki má úthluta réttindum fyrir notkun tíðna til aðila sem starfrækja þráðlausan fjarskiptabúnað til eigin nota. Réttindi samkvæmt þessari grein eru bundin við nafn og er framsal óheimilt.

Póst- og fjarskiptastofnun skal birta opinberlega upplýsingar um öll réttindi til notkunar á tíðnum og númerum og rétthafa þeirra. Tíðniheimildir sem veittar eru til eigin nota má undanskilja birtingu, svo og upplýsingar um tíðniheimildir sem sanngjarnt og eðlilegt er að leynt fari vegna mikilvægra öryggis-, fjárhags- eða viðskiptahagsmuna rétthafa.“

Í lögskýringargögnum er ekki að finna ítarlegar skýringar á því framsalsbanni sem kveðið er á um í lokamálslið 2. mgr. ákvæðisins. Í athugasemdum við frumvarp er varð að núgildandi fjarskiptalögum er vísað til þess að um sé að ræða áframhaldandi framsalsband frá þágildandi fjarskiptalögum en þar er ekki heldur að finna frekari leiðbeiningar um hvað felst í framsalsbanninu.

Aftur á móti er að finna ákveðna undanþágu frá framsalsbanni í 8. gr. laganna sem á við þegar um er að ræða samruna og skiptingu fyrirtækja. Ef um samruna er að ræða skal viðkomandi fjarskiptafyrirtæki sem hefur fengið úthlutað tíðniheimild tilkynna samrunan og hefur stofnunin þá heimild til þess að fella réttindin úr gildi að fullu eða að hluta eða breytt skilyrðum tíðniheimildarinnar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Ef um skiptingu fyrirtækis sem hefur fengið útgefna tíðniheimild er að ræða getur stofnunin aftur á móti heimilað að réttindin, eða hluti þeirra, verði yfirfærður til þess fyrirtækis sem til verður við skiptinguna. Má af þessu sjá að við yfirfærslu réttinda um notkun tíðna á milli lögaðila í þessum undantekningartilfellum þarf ýmist samþykki stofnunarinnar eða hún getur gripið inn í ef t.d. ef samkeppni eða hagkvæmri nýtingu tíðnirófsins er hamlað.

Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar þá verða framangreind ákvæði fjarskiptalaga og framsalsbann ekki skilin með öðrum hætti að öll varanleg yfirfærsla á tíðniheimildum milli lögaðila, þ.e. þegar réttindin sjálf flytjast frá upphaflegum tíðnirétthafa og yfir til annars aðila sem þá öðlast yfirráðarétt yfir tíðniheimildinni, sé bönnuð nema undanþáguákvæði 8. gr. eigi við.

Af þessu leiðir jafnframt, að mati Póst- og fjarskiptastofnunar, að samnýting tíðna getur ekki sjálfkrafa talist vera framsal á réttindum til notkunar tíðna. Sér í lagi þegar yfirráðaréttur yfir réttindunum flyst ekki milli aðila. Þessu til stuðning má sérstaklega nefna reikiþjónustu sem er vel þekkt og heimiluð samkvæmt fjarskiptalögum, þ.e. þegar símtalsþjónusta, SMS-þjónusta, MMS-þjónusta og önnur gagnaflutningsþjónusta í farsímaneti sem á upphaf hjá viðskiptavini í farsímaneti rekstraraðila hér á landi og lýkur í farsímaneti rekstraraðila í öðru ríki eða er móttækið af viðskiptavini með upphaf í almennu símaneti í öðru ríki og lýkur í farsímaneti rekstraraðila hér á landi, sbr. 29. tl. 3. gr. fjarskiptalaga. Þannig nýtir fjarskiptafyrirtæki sem veitir viðskiptavini þjónustu í raun tíðnir annars fjarskiptafyrirtækis til að veita þjónustuna. Slíkt getur að mati stofnunarinnar með engum hætti falið í sér framsal á réttindum til að nýta tíðnir frá fyrrnefnda fjarskiptafyrirtækisins til hins síðarnefnda.

4. Afstaða Póst- og fjarskiptastofnunar

4.1 Heimild til samnýtingar

Í byrjun árs 2013 viðhafði Póst- og fjarskiptastofnun uppboð á tíðniheimildum á 800 MHz og 1800 MHz tíðnisviðinu til uppbyggingar á 4G/LTE farnetsþjónustu. Voru þar sett fram ákveðin skilyrði fyrir útbreiðslu og gæðum þjónustunnar sem hvort tveggja Vodafone og Nova undirgengust þegar þau buðu í og hlutu tíðniheimildir á 800 MHz tíðnisviðinu. Með tilliti til þeirra tækniframfara sem orðið hafa áréttaði stofnunin möguleika á einhvers konar samnýtingu tíðna í uppboði stofnunarinnar í byrjun árs 2013. Möguleg samnýting tíðna skyldi þó ávallt vera háð samþykki stofnunarinnar enda ljóst að ef samnýting sem felur í sér framsal tíðniréttinda getur hún ekki fallið að núgildandi ákvæðum fjarskiptalaga.

Í skilmálum tíðniuppboðsins segir, sbr. 2. mgr. 3.4.2. kafla þeirra:

„Tíðniréttihöfum er heimilt að hafa samstarf við að ná útbreiðslu- og uppbyggingarkröfum samkvæmt skilmálum hlutaðeigandi tíðniheimildar. Slíkt samstarf skal þó einungis ná til fjarskiptavirkja og fjarskiptaneta og skal tilkynnt til PFS. Aðilar geta sótt um til PFS að samnýta tíðnir eða eiga annars konar samstarf um tíðnir sem þeir kunna að hafa nýtingarrétt að. Komi til slíkrar samnýtingar kann það að leiða til skerðingar á tíðnisviði réttihafa sem þá er ekki lengur nýtt vegna samnýtingar. Samstarf samkvæmt þessari grein er háð samþykki Samkeppniseftirlitsins, sbr. ákvæði samkeppnislaga, nr. 44/2005.“

Með framangreindu ákvæði skilmála uppboðsins var ætlun stofnunarinnar að hvetja til hagkvæmrar og skilvirkrar nýtingu tíðnirófsins með mögulegri samnýtingu tíðna. Hvernig samnýtingu yrði háttað yrði þó háð samþykki stofnunarinnar enda, líkt og áður segir, má ekki felast framsal á réttindunum í umræddri nýtingu.

Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar verður ekki séð að sú samnýting á tíðnum sem boðuð er í samstarfsverkefni Vodafone og Nova geti falið í sér framsal á þeim þeim réttindum sem félögunum hefur verið úthlutað til ákveðins tíma. Grundvallast sú afstaða stofnunarinnar á því að hið nýja rekstrarfélag getur með engum hætti nýtt sér réttindin til eigin nota, svo sem með því að selja afkastagetu kerfisins til sýndarnetsaðila eða neytenda, þar sem rekstrarfélagið hefur ekki aðgang að kjarnakerfum Vodafone né Nova heldur mun fyrst og fremst framkvæma hina eiginlegu samnýtingu tíðnanna. Þannig munu Vodafone og Nova sjálf selja aðgang að afkastagetu dreifikerfisins á heild- og smásölustigi. Þá mun hið nýja félag ekki hagnast af samnýtingunni enda jafnframt gert ráð fyrir að það selji eigendum sínum aðgang að dreifikerfinu á kostnaðargrundvelli. Eins er ljóst að félagin verða hvort um sig áfram ábyrg fyrir þeim útbreiðslu- og uppbyggingarkröfum sem tíðniheimildir kunna að hafa að geyma sem og fyrir greiðslu gjalda fyrir tíðninotkun.

Þá er það mat stofnunarinnar að umrædd samnýting sé sambærileg reikþjónustu þar sem félagin nýta tíðnir hvors annars til að veita viðskiptavinum sínum þjónustu. Áskrifendurnir munu þó ekki vera varir við að um samnýtingu á tíðnum sé að ræða enda munu þeir ávallt upplifa allar þjónustuleiðirnar, GSM, 3G og 4G, í gegnum sinn þjónustuaðila og sjá dreifikerfið sem sitt heimanet, óháð því hvaða tíðniband viðkomandi tæki fer inná.

Póst- og fjarskiptastofnun hyggst því samþykkja þá samnýtingu á tíðnum sem óskað er eftir í erindi félaganna frá 18. febrúar sl., sbr. bréf þeirra frá 19. nóvember 2013, á þeim grundvelli sem þar birtist og jafnframt er list í erindi þeirra til Samkeppniseftirlitsins, dags. 19. nóvember 2013.

4.2 Undirliggjandi tíðniheimildir

Líkt og greint var frá í bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 13. janúar sl., til félaganna hugðist stofnunin skoða hvort fyrirhuguð samnýting stæðist þau skilyrði sem sett eru í undirliggjandi tíðniheimildum sem félögin hafa fengið úthlutað fyrir farsíma- og farnetsþjónustur. Um er að ræða eftirfarandi tíðniheimildir:¹

Tíðniheimildir Nova ehf.					
Þjónusta	Tíðniband	Stærð tíðnibands	Útgáfud.	Gildistími	Svæði
LTE	800 MHz	806-811/847-852 MHz (2x5 MHz)	3.apr.13	2.apr.23	Allt landið
GSM/UMTS	900 MHz	880-885 MHz/925-930 MHz (2x5 MHz)	30.mar.07	30.mar.22	Allt landið
Hlutlaus	1800 MHz	1779,1-1784,1/1874,1-1879,1 MHz (2x5 MHz)	3.apr.13	2.apr.23	Allt landið
Hlutlaus	1800 MHz	1764,3-1779,3/1859,3-1874,3 MHz (2x15 MHz)	14.feb.12	30.mar.22	Allt landið
UMTS	2100 MHz	1940-1955MHz/2130-2145MHz og 1900-1905MHz (2x15 MHz + 5)	30.mar.07	30.mar.22	Allt landið

Tíðniheimildir Fjarskipta hf. (Vodafone)					
Þjónusta	Tíðniband	Stærð tíðnibands	Útgáfud.	Gildistími	Svæði
LTE	800 MHz	811-821/852-862 MHz (2x10 MHz)	3.apr.13	2.apr.23	Allt landið
GSM/UMTS	900 MHz	885-890/930-935 MHz (2x5 MHz)	14.feb.12	13.feb.22	Allt landið
GSM/UMTS	900 MHz	935,1-945,1/890,1-900,1 MHz (2x10 MHz)	14.feb.12	13.feb.17	Allt landið
Hlutlaus	1800 MHz	1758,9-1763,9/1853,9-1858,9 MHz (2x5 MHz)	3.apr.13	2.apr.23	Allt landið
Hlutlaus	1800 MHz	1743,9-1758,9/1838,9-1853,9 MHz (2x15 MHz)	14.feb.12	13.feb.22	Allt landið
UMTS	2100 MHz	1955-1970MHz / 2145-2160MHz og 1910-1915MHz (2x15 MHz + 5)	3.apr.07	2.apr.22	Allt landið

Fram kemur í erindi félaganna að þau munu áfram standa sjálfstætt að því að uppfylla þau skilyrði sem tíðniheimildar þeirra kveða á um, þ.e. um útbreiðslu- og uppbyggingarkröfur sem og að standa að greiðslu gjalda fyrir notkun. Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar er því ekki ástæða til að ætla að fyrirhuguð samnýting tíðniheimildanna hafi áhrif hér á. Þá verða þau gæðaviðmið sem kunna að hafa verið sett áfram í gildi sem og afturköllunar- og dagsektarheimildir sem til staðar geta verið í tíðniheimildum enn til staðar og bundnar við nafn tíðnirétthafa.

Póst- og fjarskiptastofnun taldi mikilvægt að athuga er hvort skilyrði tíðniheimilda um hvaða tegund þjónustu er heimilað að bjóða samkvæmt viðkomandi tíðniheimild yrði virt. Óskaði stofnunin því eftir upplýsingum um hvort aðrar þjónustur en þær sem tíðniheimildir kveða á um verði veittar á viðkomandi tíðnibandi. Í svari félaganna kom fram að samnýting tíðna mun eiga sér stað með þeim hætti að skilyrði tíðniheimildar verði virtar, þ.e. tíðniheimildir sem veita rétt til að veita GSM og 3G/UMTS þjónustur verða eingöngu samnýttar í að veita slíka þjónustur. Þannig kemur ekki til að veitt verði 4G/LTE þjónusta á 2100 MHz tíðnisviðinu þar sem allar tíðniheimildir á því tíðnisviði eru eingöngu veittar með því skilyrði að boðin verði

¹ Að afloku uppboði á 1800 MHz tíðnisviðinu var tíðnisviðið allt gert tæknilega hlutlaust og heimilt að nýta það fyrir 4G/LTE þjónustu. Póst- og fjarskiptastofnun hyggst gera breytingar á áður útgefnum tíðniheimildum á tíðnisviðinu nú á vordögum til samræmis við þetta.

3G/UMTS þjónusta. Að teknu tilliti til svara félaganna er það mat Póst- og fjarskiptastofnunar að þetta skilyrði tíðniheimilda verði virt í fyrirhuguðu samstarfi félaganna.

Hvað varðar þær tíðniheimildir sem félögin fara fram á að samnýta er rétt að benda á 3.4.2 kafla uppboðsskilmálanna en þar segir í 1. mgr.:

„Heimildirnar taka til uppsetningar og starfrækslu radíóstöðva, skiptistöðva og annars nauðsynlegs búnaðar í þeim tilgangi að veita tilgreinda þjónustu. Þá er tíðniréttihöfum undirliggjandi tíðniheimilda, sem boðnar verða upp, heimilt að uppfylla kröfur um útbreiðslu og uppbyggingu með nýtingu annarra tíðna sem þeir kunna að vera réttahafar að, að undaskildu tveggja 2x5 MHz tíðniheimilda á 900 MHz tíðnisviðinu sem hafa gildistíma til 2017, og veittar hafa verið til bráðabirgða fyrir farsíma- og farnetsþjónustu.“

Af þessu er ljóst að Póst- og fjarskiptastofnun veitti félögum sem tóku þátt í uppboðinu á tíðniheimildunum og gengust undir útbreiðslu- og uppbyggingarkvaðir heimild til að uppfylla þær kröfur með nýtingu annarra tíðniheimilda sem þeir hafa fengið úthlutað. Aftur á móti er gert skýrt frávik er varðar tvær tíðniheimildir á 900 MHz tíðnisviðinu. Um er að ræða tvær tíðniheimildir sem veittar hafa verið Símanum hf. annars vegar og Vodafone hins vegar og fela í sér rétt til notkunar á 2x5 MHz tíðnibandi fyrir GSM/UMTS þjónustur fram í miðjan febrúar 2017. Að svo stöddu getur því ekki komið til samnýtingar á tíðniheimild Vodafone á 2x5 MHz á 900 MHz tíðnisviðinu sem hefur gildistíma til 13. febrúar 2017.

4.3 Áhrif á fjarskiptamarkaði

Líkt og fram hefur komið hafa félögin óskað eftir undanþágu fyrir fyrirhuguðu samstarfi til Samkeppniseftirlitsins, sbr. 15. gr. samkeppnislaga. Er það því fyrst og fremst í höndum Samkeppniseftirlitsins að meta hin samkeppnislegu áhrif sem fyrirhugað samstarf hefur á markað. Aftur á móti er það einnig hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar að greina viðkomandi fjarskiptamarkaði og meta stöðu samkeppni þeirra og grípa til aðgerða, til að jafna samkeppni, ef það er mat stofnunar að þörf sé á slíkum inngripum. Samkeppniseftirlitið óskað eftir umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar á erindi félaganna, sbr. bréf þess dags. 11. desember sl. Í bréfi Samkeppniseftirlitsins segir:

„Meðfylgjandi er afrit af erindinu [erindi Nova og Vodafone] og er óskað eftir sjónarmiðum og athugasemdum frá Póst- og fjarskiptastofnun um fyrirhugað samstarf og áhrif þess. Meðal annars er óskað eftir sjónarmiðum um hvaða markaði samstarfið varði.“

Póst- og fjarskiptastofnun veitti Samkeppniseftirlitinu umsögn stofnunarinnar með bréfi, dags. 5. febrúar sl., sbr. fylgiskjal með samráðsskjali þessu. Í umsögn Póst- og fjarskiptastofnunarinnar er að finna umfjöllum um þá markaði sem samstarf félaganna getur haft áhrif á. Í umsögninni kemur fram að Póst- og fjarskiptastofnun sá ekki ástæðu til að gera athugasemdir við umfjöllun félaganna um stöðu aðila á markaði. Hvað varðar þá markaði sem eftirlitsvald stofnunarinnar nær til þá kemur fram að um sé að ræða heildsölumarkað fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum (áður markaður 15), skv. eldri tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA (hér eftir „ESA“), og eftirfarandi markaði skv. nýrri tilmælum ESA:

- Lúkning í farsímanetum (markaður 7)
- Breiðbandsaðgangur (markaður 5)
- Lúkningarhluti leigulína (markaður 6)
- Stofnlínuhluti leigulína (áður markaður 14)

Þá kemur fram í umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar að á öllum tilgreindum mörkuðum hafi stofnunin lagt á kvaðir á fyrirtæki innan Skiptasamstæðunnar um aðgang (þ.m.t. að aðstöðu), gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald. Hins vegar hafi stofnunin nýverið fellt niður kvaðir á Símann hf. á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum (markaður 15), sbr. ákvörðun stofnunarinnar nr. 11/2012.

Þá kemur fram að ekki séu í gildi kvaðir á Nova eða Vodafone á viðkomandi heildsölumörkuðum. Stofnunin taldi hins vegar mikilvægt að hafa í huga, sérstaklega hvað varðar markað fyrir aðgang og upphaf símtala, að sameiginleg markaðshlutdeild samstarfsaðila er um 57% á markaði fyrir símtöl í farsímanetum samkvæmt tölfræðiupplýsingum stofnunarinnar um mitt ár 2013. Jafnframt er sameiginleg hlutdeild þeirra um 50% ef horft er til gagnaáskrifta eingöngu.

Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar var mikilvægt, ef kæmi til samstarfs að skýr skilyrði yrðu sett á bæði fyrirtækin vegna framkvæmd *opins heildsöluaðgangs, gagnsæis, jafnræðis og verðlagningu* gagnvart fjarskiptafyrirtækjum sem mögulega óska eftir aðgangi. Að öðrum kosti er það mat Póst- og fjarskiptastofnunar að líkur aukist að til skoðunar komi hvort nauðsynlegt sé fyrir stofnunina að grípa inn í, þ.e. ef aðgangur á heildsölumarkaði farsímaþjónustu þrengist eða lokast. Hins vegar geti Samkeppniseftirlitið þó einnig gripið inn í ef grunur vaknar um samræmdar aðgerðir netrekenda sem leiða til lokunar á viðkomandi aðgangsmarkaði.

Í umsögn stofnunarinnar var einnig fjallað sérstaklega um einstaka þjónustumarkaði en í samandreginni niðurstöðu Póst- og fjarskiptastofnun í bréfi til Samkeppniseftirlitsins segir:

„Almennt telur PFS að fyrirhugað samstarf Vodafone og Nova sé jákvætt fyrir íslenskan fjarskiptamarkað m.t.t. skilvirkni í uppbyggingu og rekstri fjarskiptaneta og þjónustu við neytendur. Bendir PFS einnig á að stofnuninni ber, samkvæmt lögbundnu hlutverki sínu, að ýta undir skilvirka notkun tíðna og hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta. Væri það því eingöngu á grundvelli ákvæða laga eða málefnalegra sjónarmiða sem stofnunin myndi standa í vegi fyrir samstarfi sem leiddi til bættrar þjónustu á sanngjarnara verði þjóðfélaginu öllu til hagsbóta.

Þá telur PFS samstarfið muni ekki hafa neikvæð áhrif á samkeppni á tilgreindum mörkuðum, að því gefnu að áform samstarfsaðila um framkvæmd gangi eftir. Aftur á móti telur PFS mikilvægt að SE setji bindandi skilyrði fyrir samstarfi félaganna sem lúta m.a. að opnum heildsöluaðgangi annarra fjarskiptafyrirtækja að farsímakerfi hvors félags fyrir sig og að jafnframt sé gætt jafnræðis og gagnsæis í viðskiptum aðila. Til að tryggja traust og trúverðugleika á framkvæmd slíks aðgangs þá er að mati PFS mikilvægt að stjórn rekstrarfélagsins sé a.m.k. skipuð einum óháðum stjórnarmanni sem skal einnig vera stjórnarformaður fyrirtækisins.“

Póst- og fjarskiptastofnun áréttar að það er á höndum Samkeppniseftirlitsins að veita undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaga, sbr. 15. gr. laganna. Póst- og fjarskiptastofnun hefur veitt Samkeppniseftirlitinu umsögn sína hvað varðar framangreinda þjónustumarkaði en stofnunin hefur ekki frekara hlutverki að gegna við málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

5. Boðun ákvörðunar og ósk um athugasemdir

Í máli þessu reynir í fyrsta lagi á hvort að í samnýtingu tíðniheimilda félaganna, eins og því er líst í erindi þeirra, felist framsal í skilningi fjarskiptalaga en teljist samnýting vera framsal getur Póst- og fjarskiptastofnun ekki heimilað þá samnýtingu sem félögin óska eftir, sbr. lokamálslið 2. mgr. 7. gr. fjarskiptalaga. Í örðu lagi reynir á hvort þau skilyrði sem sett hafa verið í tíðniheimildum félaganna geti komið í veg fyrir fyrirhugaða samnýtingu.

Eftir yfirferð Póst- og fjarskiptastofnunar á erindi og gögnum frá félögunum verður ekki talið að sú samnýting sem fyrirhuguð er geti falið í sér framsal á tíðniheimildum í skilningi 2. mgr. 7. gr. fjarskiptalaga. Ekki eru ákvæði í fjarskiptalögum sem leggja bann við samnýtingu tíðna heldur má þvert á móti finna ákvæði sem heimila slíka samnýtingu, sbr. reikiþjónustu. Þá verður ekki séð að samnýtingin brjóti gegn ákvæðum skilyrða þeirra tíðniheimilda sem samþykki stofnunarinnar fyrir samnýtingu nær til.

Að framangreindu virtu er það fyrirhuguð niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að veita samþykki sitt fyrir samnýtingu þeirra tíðniheimilda sem félögin hafa óskað eftir, að undanskilinni 2x5 MHz tíðniheimild Vodafone á 900 MHz tíðnisviðinu sem hefur gildistíma til 13. febrúar 2017, með erindi sínu til stofnunarinnar, dags. 18. febrúar sl., sbr. einnig bréf þeirra dags. 19. nóvember 2013.

Í samræmi við 6. gr. laga, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun leitar stofnunin nú eftir umsögnum hagsmunaaðila áður en stofnunin tekur endanlega ákvörðun um heimild til samnýtingar á tíðnum. Stofnunin áréttar að samráð þetta tekur eingöngu til samnýtingar tíðna en ekki samkeppnislegra áhrifa sem af samstarfinu kunna að stafa. Líkt og fram hefur komið er slíkt til skoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. erindi félaganna til þess frá 19. nóvember 2013. Vilji hagsmunaaðilar tjá sig sérstaklega um slík áhrif samstarfsins er rétt að beina þeim athugasemdum til Samkeppniseftirlitsins en ekki Póst- og fjarskiptastofnunar.

Póst- og fjarskiptastofnun hvetur alla þá sem telja að þeir hafi hagsmuna að gæta vegna fyrirhugaðrar ákvörðunar um samnýtingu tíðniheimilda Vodafone og Nova að koma að athugasemdum sínum á framfæri við stofnunina fyrir 18. mars nk.

Fylgiskjal

Umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar til Samkeppnieftirlitsins, dags. 5. febrúar 2014, um fyrirhugað samstarf Nova ehf. og Fjarskipta hf. um stofnun rekstrarfélags.



Samkeppniseftirlitið
b.t. Kristjáns Indriðasonar
Borgartúni 26
125 Reykjavík

Reykjavík, 5. febrúar 2014

Málsnúmer: 2013120059
Skjalalykill: 15.3.4

Málefni: Umsagnarbeiðni um samstarf Nova ehf. og Fjarskipta hf.

Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) vísar til bréfs Samkeppniseftirlitsins (SE), dags. 11. desember sl., þar sem fram kemur að SE hafi borist erindi frá Fjarskiptum hf. (Vodafone) og Nova ehf. vegna stofnunar nýs félags í jafnri eigu félaganna sem hafi með höndum rekstur á sameiginlegu farsímadreifikerfi félaganna. Óskar SE eftir sjónarmiðum og athugasemdum frá PFS um fyrirhugað samstarf og áhrif þess. Er meðal annars óskað eftir sjónarmiðum um hvaða markaði samstarfið varði. Var óskað athugasemdir bærust fyrir 13. janúar 2014. PFS óskaði eftir fresti til skila á umsögn stofnunarinnar og var hann veittur.

I.

Almennt

Í upphafi vill PFS taka fram að stofnuninni barst bréf, dags. 19. nóvember sl., ásamt fylgigögnum, frá Vodafone og Nova þar sem m.a. kom fram að félögin hafi náð samkomulagi um stofnun félags í jafnri eigu beggja um rekstur sameiginlegs dreifikerfis fyrir farsímaþjónustu. Þá kom fram að þau hafi ákveðið að leita formlega eftir því að SE veiti undanþágu, á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, fyrir starfrækslu slíks félags.

Í bréfi félaganna til PFS er stuttlega lýst tæknilegum forsendum samstarfsins og kemur m.a. fram að ein forsenda fyrir fyrirhuguðu samstarfi er að nýta þær tækni framfarir sem orðið hafa á svo kallaðri SingleRan tækni og MOCN tækni sem felur í sér fullan samrekstur 2G, 3G og 4G þjónustu á einum sendi ásamt því að samnýta tíðnirófið. Felur samstarfið því í sér fulla samnýtingu á búnaði og tíðnum.

Var þess óskað af félögunum, að teldi PFS að málið þyrfti formlega málsmeðferð af hálfu stofnunarinnar, yrði þeim gert viðvart þar um og að málinu yrði hraðað. Einnig kom fram í erindi félaganna það mat þeirra að ákvæði laga um fjarskipti nr. 81/2003 komi ekki í veg fyrir að samnýtingu þeirra tíðna sem félögin hafa heimild til að nota.

PFS sendi bréf til félaganna, dags. 13. janúar sl., þar sem þeim er tilkynnt að sú afstaða stofnunarinnar að erindi félaganna verði tekið til formlegrar málsmeðferðar. Þá hafa starfsmenn stofnunarinnar fundað með fulltrúum félaganna þar sem bréfi þeirra frá 19. nóvember sl. var fylgt eftir og ítrekuð ósk um skjóta málsmeðferð. Á fundinum gerði PFS grein fyrir þeirri stefnu stofnunarinnar að ljúka málsmeðferð fyrir miðjan apríl nk.

II.

Almennar athugasemdir PFS

2.1 Samnýting tíðna

PFS hefur margþættu lögbundu hlutverki að gegna á grundvelli fjarskiptalaga, nr. 81/2003, og laga, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Skal stofnunin m.a. ýta undir hagnýta notkun tíðna og viðhafa skilvirka stjórn á notkun þeirra, sbr. c lið 2. tl. 3. gr. síðargreindu laganna.

Fer stofnunin með stjórn tíðnimála hér á landi, sbr. IV. kafla fjarskiptalaga. Er í kaflanum m.a. kveðið á um þær aðferðir sem stofnunin skal viðhafa við úthlutun þeirra auðlinda sem felst í tíðnum sem og kveðið á um heimildir stofnunarinnar til að setja ákveðin skilyrði fyrir nýtingu tíðnanna. Þá er áréttað að úthlutun tíðniréttinda feli einungis í sér tímabundna óframseljanlega heimild til skilyrtra afnota af tíðnunum sem leiðir hvorki til eignarréttar né varanlegs nýtingar- og ráðstöfunarréttar, sbr. 7. gr. laganna. Er einnig að finna heimildarákvæði um yfirfærslu slíkra tíðniréttinda við samruna og skiptingu fyrirtækja en slík yfirfærsla er ávallt háð samþykki PFS, sbr. 8. gr. laganna.

Í byrjun árs 2013 viðhafði PFS uppboð á tíðniheimildum á 800 MHz og 1800 MHz tíðnisviðinu til uppbyggingar á 4G/LTE farnetsþjónustu. Voru þar sett fram ákveðin skilyrði fyrir útbreiðslu og gæðum þjónustunnar sem hvort tveggja Vodafone og Nova undirgengust þegar þau buðu í og hlutu tíðniheimildir á 800 MHz tíðnisviðinu. Var þar einnig opnað fyrir möguleika á samnýtingu tíðna, eða fyrir annars konar samstarf um tíðnir, en samkvæmt skilmálum uppboðsins gátu aðilar, sem fengu úthlutuðum tíðniheimildum á grundvelli uppboðsins, sótt um slíkt til PFS.

PFS telur rétt að benda á að ekki hefur áður, í skilmálum fyrir úthlutun á tíðnum, verið tekið fram með svo beinum hætti að samnýting á tíðnum milli aðila sé möguleg. Er það fyrst og fremst í ljósi þess að nú er að ryðja sér til rúms slíkur tæknilegur möguleiki, þ.e. svokölluð SingleRan og MOCN tækni sem list er í erindi félaganna. En PFS gerir ekki athugasemdir við þær tæknilegu aðferðir sem félögin hyggjast nota í samstarfi sínu.

PFS lítur á erindi fyrirtækjanna frá nóvember sl. sem umsókn fyrir samnýtingu tíðna og tekur málið því til formlegrar málsmeðferðar innan stofnunarinnar. Ljóst er að umfang samstarfsins, eins og það er kynnt í fylgiskjöllum erindis félaganna, er umfangsmeira en sem nemur tíðniheimildum fyrir 4G/LTE farnetsþjónustu og mun endanlega niðurstaða stofnunarinnar um mögulega samnýtingu ekki liggja fyrir fyrr en málsmeðferð stofnunarinnar lýkur í apríl nk. Mun stofnunin því ekki fjalla frekar um þann hluta samstarfsins í umsögn þessari.

2.2 Skilvirkni fjárfestinga í innviðum fjarskipta

Það er jafnframt eitt af verkefnum PFS að hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta, sbr. b lið 3. gr. laga, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptaskiptastofnun. En að mati PFS verður ekki séð annað en að umrætt samstarf Vodafone og Nova feli í sér skilvirka fjárfestingu á fjarskiptakerfum þar sem fyrirhugað er að byggja upp eitt sameiginlegt dreifikerfi í stað tveggja.

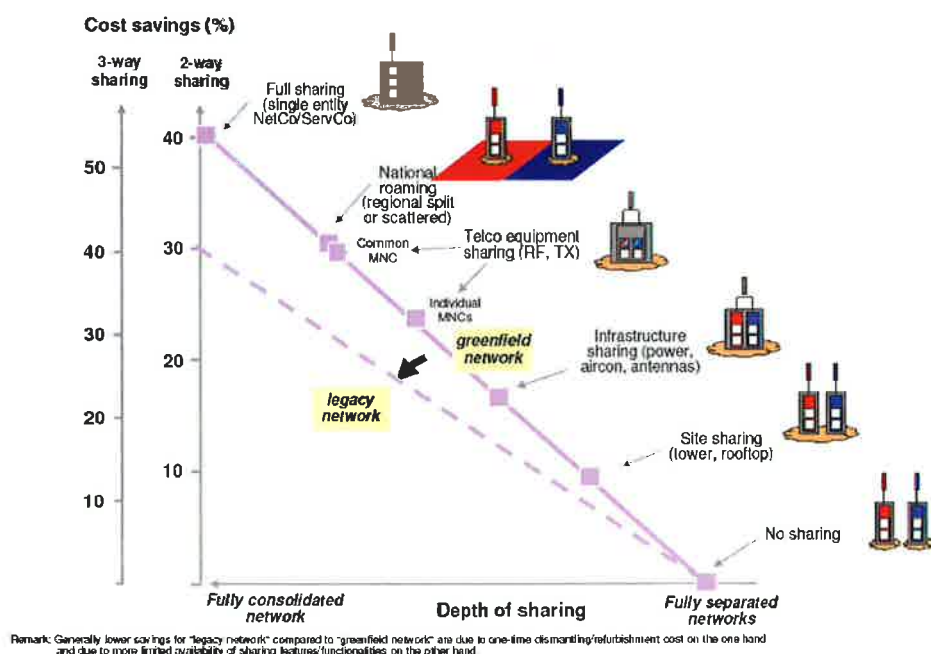
Fram kemur í erindi félaganna að hið sameiginlega rekstrarfélagið muni eignast þann fjarskiptabúnað sem tengist RAN hluta dreifikerfis aðila, þ.e. BSC/RNC, senda, loftnet, varaafli og annan sérhæfðan tækjabúnað, en í þessu felist meiri samþætting á tækjabúnaði en hefðbundin deiling á möstrum eða með hefðbundnum reikisamningum. Muni félagið annast rekstur, uppbyggingu, þróun og viðhald fjarskiptabúnaði í eigu hins nýja félags og veita Vodafone og Nova útbreiðslu fyrir þjónustu sína og afkastagetu. Jafnframt muni félagið

útvega eigendum sínum aðgang að nauðsynlegum fjarskiptatengingum við kjarnakerfi hvors félags fyrir sig. Þá kemur fram að samstarfið takmarkar ekki frekari uppbyggingu fjarskiptanets hvors aðila fyrir sig. Þannig geti hvort fjarskiptafyrirtækið ákveðið, án sérstaks samþykkis samstarfsaðilans, að auka við dreifikerfi sitt og auka þannig útbreiðslu þjónustu sinnar.

Ljóst er að uppbygging á dreifikerfum er mjög kostnaðarsöm og tekur PFS undir það sem fram kemur í erindi félaganna að samrekstur fjarskiptafélaga á dreifikerfum hefur almennt verið litinn jákvæðum augum innan Evrópuríkja og Evrópusambandsins að því tilskildu að meginreglur samkeppnisréttar séu virtar. Er það jafnframt staðreyndin erlendis að aðilar á fjarskiptamarkaði hafa farið út í sambærilegt samstarf og félögin hafa nú óskað eftir undanþágu fyrir, sbr. nýlegt samstarf Telenor A/S og Telia Denmark sem stofnuðu sambærilegt félag yfir innleiðingu á dreifikerfi í Danmörku.

Hið sama má segja um viðhorf PFS til samstarfs aðila á markaði við uppbyggingu innviða í fjarskiptum enda ljóst að mikil hagræðing fæst með slíku samstarfi. Á myndinni hér að neðan má sjá hver möguleg hagræðing getur verið við mismunandi stig samstarfs fjarskiptafélaga þegar kemur að fjarskiptanetum en ljóst er að hún er umtalsverð. Á lórétta ásnum er að finna það hlutfall kostnaðarhagræðingar, hvort tveggja þegar tveir aðilar (e. 2-way sharing) sem og þrír aðilar (e. 3-way sharing) fara í samstarf. Láréttur ás sýnir svo dýpt samstarfsins (e. Depth of sharing), þ.e. allt frá engu samstarfi þar sem kostnaðarhagkvæmni er engin og í fullt samstarf. Brotna línan sýnir kostnaðarhagræðingu samstarfs á þegar byggðu kerfi aðila (e. Legacy network) og heila línan sýnir hagkvæmni þegar samstarf hefst í upphafi uppbyggingar kerfis (e. Greenfield network).

Potential Savings of Network Sharing



Í því samstarfi sem Vodafone og Nova boða er um að ræða fulla samnýtingu (e. Full sharing), að hluta til á kerfi sem þegar hefur verið byggt og að hluta til á nýju dreifikerfi. Hagkvæmnislína samstarfsins liggur því á milli brotnu línunnar og heilu línunnar. Af þessari

mynd má þó sjá að allt að 40% sparnaður getur átt sér stað við samrekstur og sameiginlega uppbyggingu dreifikerfis og verið allt að 10% hagkvæmara í rekstri heldur en fjarskiptanet sem þegar eru fyrir hendi og í notkun. Að mati PFS verður að telja að samstarf sem þetta geti verið hagkvæmt fyrir fjarskiptamarkaðinn og neytendur og getur án efa talist skilvirk fjarfesting í fjarskiptainnvíðum til samræmis við b lið 2. tl. 3. gr. laga, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun.

PFS telur einnig mikilvægt að horfa til þeirrar þróunar sem á sér stað á fjarskiptamarkaðinum þegar kemur að farnetsþjónustu en mikil aukning hefur verið í gagnamagnsumferð og eftirspurn neytenda eftir auknu gagnamagni í farnetsþjónustu hér á landi sem og í Evrópu á undanförunum árum. Hefur hún margfaldast og heldur áfram að aukast. Í lok árs 2012 var gert ráð fyrir að alheims-gagnamagnsumferð muni aukast um 26% ár ári fram til 2015 en þá muni vera um 7,7 milljarður síma, spjaldtölva og annars konar þráðlaus fjarskiptabúnaður sem getur tengst við internetið.¹ Nýrri spár gefa til kynna að á heimsvísu muni gagnamagnsumferð þrettánfaldast milli ára 2012-2017.² Ísland er ekki undanskilið þessari þróun og í nýútgefnum Hagtíðindum Hagstofu Íslands, frá 27. janúar sl., kemur fram að heildar netnotkun hér á landi haldi áfram að aukist lítillega á milli ára og nú teljist 95% íbúa landsins til reglulegra netnotenda, sem er hæsta hlutfall innan Evrópusambandsins. Aftur á móti má sjá að tæpur helmingur notenda tengist netinu á snjallsímum sínum utan heimilis síns eða vinnustaðar, þ.e. með farnetsþjónustu.³

Að mati PFS má ætla að þessi þróun komi til með að halda áfram og þróast í þá átt að fleiri sækji sér farnetsþjónustu í gegnum snjalltæki sín. Má þar til að mynda nefna að neytendur nýta sér farnetsþjónustu í auknu magni til að nálgast sjónvarpsefni og annað afþreyingarefni í slíkum tækjum. Af þessu leiðir einnig að auknar kröfur eru gerðar til gæða þjónustunnar og gagnamagnshraða í gegnum afkastamikið og traust dreifikerfi með mikilli bandvídd. Þannig getur samnýting á tíðnibandinu verið nauðsynlegt til að tryggja að nægjanleg bandvídd náist fyrir slíka þjónustu.⁴ Uppbygging slíks kerfis er mjög kostnaðarsöm framkvæmd, sér í lagi hér á landi þar sem landið er hvort tveggja strjálbýlt og landslag mjög hæðótt. Þá verður ekki séð að mati PFS að uppbygging margra farnetskerfa hér á landi sé neytendum endilega til hagsbóta. Kostnaður við uppbyggingu og rekstur slíks kerfis er mikill sem að líkindum myndi endurspeglast í endursöluverði til neytenda.

Líkt og áður greinir hefur PFS almennt litið jákvæðum augum til samstarfs aðila á fjarskiptamarkaði þegar kemur að uppbyggingu fjarskiptaneta. Hafa því verið veittar heimildir

¹ *Promoting the shared use of radio spectrum resources in the internal market*. Communication from the Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of Regions. 3. september 2012. Brussel.

² Cisco Visual Networking Index: Forecast and Methodology, 2012-2017. 29. maí 2013. Sjá: http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/white_paper_c11-481360_ns827_Networking_Solutions_White_Paper.html

³ Hagtíðindi. Tölvu- og netnotkun á Íslandi og í öðrum Evrópulöndum. 27. janúar 2014, fyrsta hefti. Sjá: <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=16116>

⁴ Í dag hafa Nova og Vodafone hvort um sig yfir að ráða samliggjandi 2x20 MHz tíðnibandi á 1800 MHz tíðnisviðinu. Yrðu samlegðaráhrif samstarfsins því þau að bandvídd upp á 2x40 MHz geti fengist. Þótt í dag séu fæst snjalltæki í stakk búin að taka á móti slíku er ljóst að breyting verður þar á í náninni framtíð. Þá hafa félögin yfir að ráða samtals 2x15 MHz á 800 MHz tíðnisviðinu, þ.e. Nova 2x5 MHz og Vodafone 2x10 MHz. Með samnýtingu þessa tíðnisviðs er ljóst að öflug og langdræg grundreifing getur átt sér stað sem leiðir til betri þjónustu við neytendur. Er þetta tíðniböndin sem félögin hlutu á títtnefndu uppboði. En einnig hafa félögin yfir að ráða tíðniheimildum á 900 MHz og 2100 MHz tíðnisviðinu.

í skilmálum á úthlutunum á tíðnum um samstarf við uppbyggingu og útbreiðslu. Má þar helst til geta að í skilmálum útboðs fyrir þriðju kynslóðar farsímakerfa árið 2006 var aðilum sem fengu úthlutað tíðniheimildum heimilað, að fengnu samþykki PFS, að hafa samstarf um það hvernig þeir uppfylltu útbreiðslukröfur þannig að ekki þyrfti að koma til uppbyggingar á samhliða farsímaneti þar sem markaðsaðstæður stæðu ekki undir slíkri uppbyggingu. Þá er skemmst frá því að nefna það samstarf sem nú er í gildi milli Vodafone og Nova, sem PFS samþykkti, og felur í sér að Vodafone fær aðgang að dreifikerfi Nova fyrir þriðju kynslóð farsíma (3G) og Nova fær aðgang að GSM farsímakerfi Vodafone. Að mati PFS verður að telja að það samstarf hafi falið í sér verulegt hagræði fyrir bæði félögin sem og neytendur. Þá var í áður nefndu uppboði á árinu 2013 sett í skilmála að tíðniréttihöfum væri heimilt hafa samstarf við uppbyggingu fjarskiptavirkja og fjarskiptaneta. Þá var jafnframt, líkt og áður segir, opnað fyrir möguleika á samnýtingu tíðna. Var það gert í ljósi þeirra tækni framfara sem orðið hafa og gera slíka samnýtingu mögulega sem og þeirrar hagræðingar sem að slíkt getur haf í för með sér.

III.

Athugasemdir um áhrif á fjarskiptamarkað

3.1 Almenn

Er eitt af verkefnum stofnunarinnar að stuðla að samkeppni á sviði fjarskiptaþjónustu og vinna gegn röskun eða takmörkunum á samkeppni á fjarskiptamörkuðum, sbr. 2. tl. og a liður 3. tl. 3. gr. síðarnefndu laganna. Hefur stofnunin t.a.m. heimildir á grundvelli fjarskiptalaga til að leggja íþyngjandi kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem telst, á grundvelli markaðsgreiningar, hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, sbr. V. og VII. kafla fjarskiptalaga. Þannig hefur stofnuninni verið falið að skilgreina ákveðna fjarskiptamarkaði eftir þjónustutegundum og landsvæðum eftir því sem við á. Um er að ræða markaði þar sem einn aðili á markaði er skilgreindur með umtalsverðan markaðsstyrk og réttlæt看legt er að leggja kvaðir á viðkomandi fjarskiptafyrirtæki til að efla samkeppni á markaðinum. Hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, sbr. tilmæli Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá 2004 og 2008, skilgreint þá markaði þar sem ástæða gæti verið til að hafa afskipti svo öflugra samkeppnisumhverfi skapist. PFS hefur unnið fjölda markaðsgreininga á fjarskiptamarkaðinum á undanförunum árum og í flestum tilfellum nýtt heimildir sínar og lagt kvaðir á aðila á markaði.

Í bréfi Vodafone og Nova til SE, dags. 19. nóvember sl., sem var fylgiskjal umsagnarbeiðni SE til PFS, er að finna sérstakan kafla sem fjallar um þá markaði sem samstarf aðila getur mögulega haft áhrif á. Kemur fram það mat þeirra að landfræðilegur markaður sé allt landið enda muni samstarið felast í því að ná sem mestri útbreiðslu. Þar kemur fram það mat samstarfsaðilanna að mögulegra áhrifa að fyrirhuguðu samstarfi kunni að gæta á eftirfarandi mörkuðum:

- Markaður fyrir farsímaþjónustu - heildsölu og smásölustig
- Markaður fyrir gagnflutningsþjónustu
- Markaður fyrir leigulínur
- Markaður fyrir ljósleiðara
- Markaður fyrir hýsingu og aðstöðu

PFS sér ekki ástæðu til að gera athugasemdir við umfjöllun samstarfsaðila um stöðu aðila á markaði. Hvað varðar þá markaði sem eftirlitsvald PFS nær til þá er um að ræða heildsölumarkað fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum (áður markaður 15), skv. eldri tilmælum ESA, og eftirfarandi markaði skv. nýrri tilmælum ESA:

- Lúkning í farsímanetum (markaður 7)
- Breiðbandsaðgangur (markaður 5)
- Lúkningarhluti leigulína (markaður 6)
- Stofnlínuhluti leigulína (áður markaður 14)

Á öllum framangreindum mörkuðum hafa verið settar kvaðir á fyrirtæki innan Skiptasamstæðunnar um aðgang (þ.m.t. að aðstöðu), gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald hjá því fyrirtæki sem útnefnt var með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði og viðeigandi kvaðir lagðar á það fyrirtæki. Rétt er þó að greina frá því að PFS hefur felld niður kvaðir á Símann á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum (markaður 15), sbr. ákvörðun stofnunarinnar nr. 11/2012.

Ekki eru í gildi kvaðir á Nova eða Vodafone á viðkomandi heildsölumörkuðum. Hins vegar þarf að hafa í huga, sérstaklega hvað varðar markað fyrir aðgang og upphaf símtala, að sameiginleg markaðshlutdeild samstarfsaðila er um 57% á markaði fyrir símtöl í farsímanetum samkvæmt tölfraðiupplýsingum PFS um mitt ár 2013. Jafnframt er sameiginleg hlutdeild þeirra um 50% ef horft er til gagnaáskrifta eingöngu.

Verði af samstarfi Nova og Vodafone þá er, í ljósi stöðu félaganna á farsíma markaði, mikilvægt að skýr skilyrði séu sett á bæði fyrirtækin vegna framkvæmd *opins heildsöluaðgangs, gagnsæis, jafnræðis og verðlagningu* gagnvart fjarskiptafyrirtækjum sem óska eftir aðgangi. Að öðrum kosti aukast líkur á að til skoðunar komi hvort nauðsynlegt sé fyrir PFS að grípa inn í, þ.e. ef aðgangur á heildsölumarkaði farsímaþjónustu þrengist eða lokast. SE getur þó einnig gripið inn í ef grunur vaknar um samræmdar aðgerðir netrekenda sem leiða til lokunar á viðkomandi aðgangsmarkaði.

Nánar er fjallað um stöðu mála á einstökum heildsölumörkuðum hér á eftir.

3.2 Þjónustumarkaðir

Heildsölumarkaður fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum

Sá markaður sem hér um ræðir var talinn upp í tilmælum ESA frá 2004 um viðkomandi markaði (markaður 15) sem álitíð var að þyrfti að greina af fjarskiptaeftirlitsstofnunum með það fyrir augum að setja viðeigandi kvaðir á fyrirtæki með markaðsráðandi stöðu, þar sem talið var að almennar samkeppnisreglur dygðu ekki til að efla samkeppni. Í endurnýjuðum tilmælum ESA frá 2008 var umræddur markaður felldur brott. Því þyrfti PFS að greina umræddan markað á ný til að meta hvort þar ríkti nú virk samkeppni.

PFS birti ákvörðun sína nr. 11/2012 þann 30. mars 2012 varðandi heildsölumarkað fyrir aðgang og upphaf símtala í farsímanetum. Með ákvörðun PFS nr. 4/2007 var Síminn útnefndur með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði og viðeigandi kvaðir lagðar á félagið, m.a. um að veita aðgang að farsímakerfi sínu. Slíkur aðgangur getur m.a. verið í formi innanlandsreikis, sýndarnetsaðgangs og endursöluaðgangs. Í kjölfar síðastgreindrar ákvörðunar gerðu fyrirtæki eins og Tal og IMC/Alterna heildsölusamninga við Símann hf. um aðgang að farsímaneti félagsins, án þess að þurfa að byggja upp eigið dreifikerfi.

Niðurstaða PFS var á þá leið að umræddur markaður stefni í átt að virkri samkeppni og því væri ekki efni til að viðhalda útnefningu Símans hf. sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Kvöðum á félagið var því aflétt á tilteknum aðlögunartíma.

PFS telur að framangreint samstarf Nova ehf. og Vodafone, með þeim skilyrðum sem félögin mun væntanlega undirgangast, mun ekki breyta fyrri niðurstöðu stofnunarinnar um að virk

Samkeppni sé á markaðinum. Horfir PFS þá jafnframt til þess að annar tveggja samstarfsaðila, þ.e. Vodafone, hefur töluvarða reynslu við að veita heildsöluaðgang að dreifikerfi sínu þótt þótt engir sýnarnets- eða endursöluaðilar séu á neti félagsins í dag. Eins og áður hefur komið fram hjá PFS þá mun stofnunin fylgjast náið með viðkomandi markaði og grípa inn í, t.a.m. með bráðabirgðaákvörðun, ef aðgangur að umræddum markaði lokast skyndilega.

Lúkning í farsímanetum

Þessi markaður er fyrirfram skilgreindur í endurnýjuðum tilmælum ESA frá 2008, markaðurinn var áður markaður 16, en er nú markaður 7. Í gildi er ákvörðun PFS nr. 3/2012 um útnefningu Símans, Vodafone, Nova, IMC og Tals með umtalsverðan markaðsstyrk í lúkningu símtala í eigin farsímaneti og álagningu viðeigandi kvaða á fyrirtækin. Á grundvelli ákvörðunarinnar hafa lúkningarverð verið jöfnuð og lækkuð, þ.e. það verð sem farsímafyrirtæki tekur fyrir að ljúka símtali í sínu kerfi sem hefst í öðru kerfi.

Að mati PFS hefur sameiginlegur kerfisrekstur ekki áhrif á stöðu Nova og Vodafone á markaðinum þar sem þau uppfylla hvort um sig áfram forsendur um samtengingu og rekstur á eigin símstöð. Kvaðir munu því haldast óbreyttar frá því sem nú er, m.a. um skyldur fyrirtækjanna til að semja um samtengingu við fjarskiptafyrirtæki sem bjóða almenna fjarskiptaþjónustu og bjóða upp á lúkningu símtala í GSM, UMTS (3G) og/eða sýndarfarsímanetum sínum.

Breiðbandsaðgangur í heildsölu

Þessi markaður er fyrirfram skilgreindur í endurnýjuðum tilmælum ESA frá 2008, markaðurinn var áður markaður 12 en er nú markaður 5. Í gildi er ákvörðun PFS nr. 8/2008 um útnefningu Símans með umtalsverðan markaðsstyrk á markaðinum og álagningu viðeigandi kvaða á fyrirtækið. PFS vinnur að nýrri greiningu á markaðinum á grundvelli tilmæla ESA frá 2008 og voru frumdrög birt í innanlandssamráði þann 7. mars 2013 og í aukasamráði þann 20. desember 2013.

Fram kemur í frumdrögum PFS að markaðsgreiningu á aðgangi að heildsölumarkaði fyrir breiðbandsaðgang að aðgangur að gagnaflutningi um farnet, þ.m.t. 3G og 4G, teljist ekki á þessu stigi staðgöngugjónusta við almennan breiðbandsaðgang á fastlínu og tilheyri ekki markaðinum. Hins vegar er ljóst að aðstæður á markaði geta breyst á næstu árum hvað þetta varðar með aukinni útbreiðslu og notkun á 4G netum sérstaklega. Væntingar eru um að áform Nova og Vodafone um samstarf muni flýta þróun á gagnaflutningi um farnet og stuðla að frekari samkeppni í gagnaflutningi.

PFS mun fylgjast náið með viðkomandi markaði og endurskoða greiningu sína ef tilefni gefst til.

Lúkningarhluti leigulína

Þessi markaður er fyrirfram skilgreindur í endurnýjuðum tilmælum ESA frá 2008, markaðurinn var áður nr. 13 en er nú nr. 6. Umræddur heildsölumarkaður var síðast greindur með ákvörðun PFS nr. 20/2007 frá 14. september 2007. Þá voru Síminn og Míla útnefnd sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaðinum. Viðeigandi kvaðir voru lagðar á félögin til að freista þess að leysa úr þeim samkeppnisvandamálum sem greind höfðu verið á markaðinum.

PFS vinnur nú að gerð nýrrar markaðsgreiningar á heildsölumarkaði lúkningarhluta leigulína og voru frumdrög birt þann 27. nóvember 2013 í innanlandssamráði. Það er fyrirhuguð niðurstaða PFS að Míla sé ennþá með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 6, en Síminn

starfar hins vegar ekki lengur á þeim markaði. PFS hyggst því viðhalda kvöðum á Mílu á þeim markaði.

Það er mat PFS að áform Nova og Vodafone um samrekstur hafi ekki mikil áhrif á heildsölumarkað fyrir lúkningarhluta leigulína.

Stofnlínuhluti leigulína

Sá markaður sem hér um ræðir var talinn upp í tilmælum ESA frá 2004 um viðkomandi markaði (markaður 14) sem álitíð var að þyrfti að greina af fjarskiptaeftirlitsstofnunum með það fyrir augum að setja viðeigandi kvaðir á fyrirtæki með markaðsráðandi stöðu, þar sem talið var að almennar samkeppnisreglur dygðu ekki til að efla samkeppni. Í endurnýjuðum tilmælum ESA frá 2008 var umræddur markaður felldur brott. Með ákvörðun nr. 20/2007 voru Síminn og Míla útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði og viðeigandi kvaðir lagðar á fyrirtækin.

PFS vinnur að nýrri markaðsgreiningu þar sem metið er hvort á markaðinum ríki nú virk samkeppni og hyggst ljúka henni á næstu mánuðum.

Áhrifa samstarfs Nova og Vodafone getur gætt á þessum markaði vegna fyrirhugaðrar fækkunar á leigðum stofnlínum og tengdri aðstöðu, en að mati PFS hefur það ekki afgerandi áhrif á stöðu aðila á viðkomandi markaði.

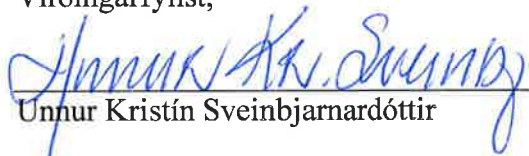
IV.

Samandregin niðurstaða

Almennt telur PFS að fyrirhugað samstarf Vodafone og Nova sé jákvætt fyrir íslenskan fjarskiptamarkað m.t.t. skilvirkni í uppbyggingu og rekstri fjarskiptaneta og þjónustu við neytendur. Bendir PFS einnig á að stofnuninni ber, samkvæmt lögbundnu hlutverki sínu, að ýta undir skilvirka notkun tíðna og hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta. Væri það því eingöngu á grundvelli ákvæða laga eða málefnalegra sjónarmiða sem stofnunin myndi standa í vegi fyrir samstarfi sem leiddi til bættrar þjónustu á sanngjarnara verði þjóðfélaginu öllu til hagsbóta.

Þá telur PFS samstarfið muni ekki hafa neikvæð áhrif á samkeppni á tilgreindum mörkuðum, að því gefnu að áform samstarfsaðila um framkvæmd gangi eftir. Aftur á móti telur PFS mikilvægt að SE setji bindandi skilyrði fyrir samstarfi félaganna sem lúta m.a. að opnum heildsöluaðgangi annarra fjarskiptafyrirtækja að farsímakerfi hvors félags fyrir sig og að jafnframt sé gætt jafnræðis og gagnsæis í viðskiptum aðila. Til að tryggja traust og trúverðugleika á framkvæmd slíks aðgangs þá er að mati PFS mikilvægt að stjórn rekstrarfélagsins sé a.m.k. skipuð einum óháðum stjórnarmanni sem skal einnig vera stjórnarformaður fyrirtækisins.

Virðingarfyllst,


Unnur Kristín Sveinbjarnardóttir