



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Samráð Póst- og fjaraskiptastofnunar um beiðnir um endurnýjun tíðniheimilda Fjarskipta hf. og Símans hf. á 900 MHz tíðnisviðinu.

Hér með er óskað viðbragða allra hlutaðeigandi aðila á því samráðsskjali sem hér birtist um beiðnir um endurnýjun á tíðniheimildum Fjarskipta hf. og Símans hf. á 900 MHz tíðnisviðinu sem hafa gildistíma til 14. febrúar 2017. Um er að ræða tíðniheimild Fjarskipta hf. til notkunar á tíðnum 885-890/930-935 MHz og heimild Símans hf. til notkunar á tíðnum 900,1-904,9/945,1-949,9 MHz fyrir 2G/GSM og 3G/UMTS þjónustu.

Senda skal athugasemdir fyrir lok dags 15. apríl 2016 til Póst- og fjaraskiptastofnunar.

Póst- og fjaraskiptastofnun
Suðurlandsbraut 4
108 Reykjavík
Sími: 510 1500
Unnur Kr. Sveinbjarnard.
unnur@pfs.is

Erindi Fjarskipta hf. og Símans hf.

Póst- og fjarskiptastofnun hafa borist erindi frá Fjarskiptum hf., dags. 12. febrúar sl. og Símanum hf., dags. 26. janúar sl. þar sem félögin óska eftir að fá endurnýjaðar tíðniheimildir, sem þau eru réttahafar að, á 900 MHz tíðnisviðinu og hafa gildistíma fram til 14. febrúar 2017.

Fjarskipti hf.

Í erindi Fjarskipta hf. er tekið fram að félagið óski eftir endurnýjun á tíðniheimild félagsins fyrir tíðnisviðið 885-890/930-935 MHz fram til ársins 2022 og vísar félagið til ákvæðis 32. gr. reglugerðar, nr. 1047/2011, um skipulag og úthlutun tíðna í fjarskiptum fyrir beiðni sinni. Þá segir að umrædd tíðniheimild falli úr gildi þann 14. febrúar 2017 og beiðnin sé nú sett fram rúmu ári áður en til þess komi.

Sem rökstuðning fyrir beiðni sinni kemur fram að félagið líti svo á að ekkert af þeim skilyrðum sem fram koma í staflaðum a-e í 4. mgr. 32. gr. reglugerðarinnar leiði til þess að endurúthlutun geti ekki átt sér stað.

Þá lýsir félagið sig tilbúið að verða við mögulegri upplýsingabeiðni Póst- og fjarskiptastofnunar eins fljótt og kostur er telji stofnunin þörf á frekari upplýsingum af hálfu félagsins.

Síminn hf.

Í erindi Símans hf. er vísað til þess að félagið hafi heimild til að nýta tíðnir fyrir GSM/UMTS þjónustu á 900 MHz tíðnisviðinu, sbr. tíðniheimild félagsins frá 14. febrúar 2012 sem gildir til 14. febrúar 2017. Óskar félagið eftir endurnýjun á tíðniheimildinni „... eins og umfang heimildarinnar er skilgreint í 8. gr. tíðniheimildarinnar.“ en þar segir að tíðnum sé úthlutað fyrir GSM/UMTS 900 farsímanet.

Óskar félagið eftir því að heimildin verði framlengd um tíu ár en verði ekki fallist á það er óskað eftir framlengingu um fimm ár. Vísar félagið til 32. gr. reglugerðar, nr. 1047/2011, um skipulag og úthlutun tíðna í fjarskiptum fyrir beiðni sinni og tilgreinir sérstaklega að beiðni um endurnýjun komi nú fram tólf mánuðum áður en að gildistíma heimildarinnar lýkur.

Sem rökstuðning fyrir beiðni sinni segir í erindi félagsins:

„Síminn bendir á að Nova og Vodafone eru sameiginlega með tíðniheimildir á 900 MHz tíðnisviðinu sem nemur 2x15 og gildir til 2022 auk þess sem tíðniheimild Vodafone vegna 2x5 MHz gildir til 2017. Síminn er með minni heimildir og því augljóst að það væri ósanngjarnt og neikvætt fyrir samkeppni að endurnýja ekki tíðniheimild Símans þannig að hún myndi gilda a.m.k. jafn lengi og heimild Vodafone og Nova.“

Þá óskar Síminn hf. eftir því að Póst- og fjarskiptastofnun svari erindi félagsins án tafar enda séu miklir hagsmunir fölgirnir í því að fá vissu sem fyrst um notkun á tíðnisviðinu.

Ákvæði um endurnýjun tíðniheimilda

Ekki er að finna ítarlegt ákvæði í lögum, nr. 81/2003, um fjarskipti varðandi endurnýjum tíðniheimilda. Í 12. gr. laganna, sem fjallar um breytingar og afturkallanir á réttindum, kemur einungis fram í 4. mgr. að ef gildistími tíðniheimilda sé framlengdur sé Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að gera breytingar á skilyrðum heimildarinnar eða bæta við skilyrðum fyrir notkun tíðnanna. Ákvæðið kom inn með lögum, nr. 34/2011, um breytingu á lögum um fjarskipti nr. 81/2003. Í athugasemdum við frumvarp er varð að tilvitnuðum breytingarlögum

kemur fram að endurnýjun á tíðniheimild geti komið til ef réttthafi hefur áfram þörf fyrir tíðnir, hefur fjárfest mikið í fjarskiptaneti og ekki er knýjandi þörf fyrir að bjóða út tíðnirnar að nýju.

Með sömu lögum var gerð breyting á 9. gr. laganna þar sem fram kemur að við töku ákvarðana um framlengingu á gildistíma réttinda á tíðnisviða þar sem fjöldi réttinda er takmarkaður skuli leggja áherslu á hagsmuni notenda og örvun samkeppni, auk þess að taka skuli tillit til áhættu við fjárfestingar. Skal öllum hagsmunaaðilum, þ.m.t. notendum gefið tækifæri til þess að tjá sig um takmarkanir á réttindum áður en stofnunin tekur ákvörðun. Samkvæmt þessu þarf því að viðhafa samráð við hagsmunaaðila áður en ákveðið er að framlengja slík réttindi, sbr. einnig athugasemdir við frumvarp er varð að framangreindum breytingarlögum.

Hið efnislega ákvæði um endurnýjun tíðniheimilda er fyrst og fremst að finna í 32. gr. reglugerðar, nr. 1047/2011, um skipulag og úthlutun tíðna fyrir fjarskiptaþjónustu. Í ákvæðinu segir:

„Óski tíðniréttthafi þess að fá tíðniheimild sína endurnýjaða skal hann tilkynna Póst- og fjarskiptastofnun um það 12 mánuðum áður en að gildistími tíðniheimildar rennur út.

Póst- og fjarskiptastofnun skal að jafnaði endurnýja tíðniheimild tíðniréttthafa, enda hafi sú ráðstöfun ekki neikvæð áhrif á samkeppni á fjarskiptamarkaði eða á skipulag og nýtingu tíðnirófsins.

Við endurnýjun á tíðniheimild skal Póst- og fjarskiptastofnun endurmeta þau skilyrði sem heimildin hefur verið bundin við. Getur Póst- og fjarskiptastofnun afnumið, bætt við eða breytt skilyrðum, m.a. til að ná fram markmiðum um aukna samkeppni, skilvirka nýtingu tíðnirófsins, öryggiskröfur, gæði og útbreiðslu þjónustu.

Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar um að hafna því að endurnýja tíðniheimild við lok gildistíma hennar getur byggst á því að uppfyllt sé eitt eða fleiri af eftirtöldum skilyrðum:

- a. Breytingar hafa orðið á alþjóðasamþykktum og/eða íslenska tíðniskipulaginu um skilgreinda notkun á tíðnisviðinu. Þjónusta á viðkomandi tíðnisviði styðst við eldri tækni eða staðla sem nauðsynlegt þykir að uppfæra.
- b. Meiri eftirspurn en framboð er af því tíðnisviði sem um ræðir.
- c. Tíðniréttthafi hefur brotið skilmála í tíðniheimildinni eða gerst sekur um alvarleg brot á fjarskiptalögum. Verulega skortir á að þjónustan hafi náð þeirri útbreiðslu sem tíðniheimild kveður á um.
- d. Markaðshlutdeild þjónustunnar er undir 10%.
- e. Ekki hefur náðst samkomulag við tíðniréttthafa um þær breytingar sem Póst- og fjarskiptastofnun telur nauðsynlegt að gera á skilmálum tíðniheimildar samkvæmt 3. mgr.

Fyrir utan 1. mgr. gildir ákvæði þetta um önnur tíðniréttindi en til að veita almenna fjarskiptaþjónustu eftir því sem við á.“

Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram sú meginregla að tíðniheimild skuli að jafnaði endurnýjuð að því tilskildu að endurnýjunin hafi ekki neikvæð áhrif á samkeppni á fjarskiptamarkaði eða á skipulag og nýtingu tíðnirófsins. Sé það mat Póst- og fjarskiptastofnunar að samkeppni muni ekki skerðast eða verða fyrir neikvæðum áhrifum af endurnýjun tíðniheimildar og að umrætt tíðnisvið, sem heimildin tekur til, verður áfram nýtt með hagkvæmum hætti er ljóst að ríkar skyldur hvíla á stofnuninni um að endurnýja viðkomandi tíðniheimild.

Póst- og fjarskiptastofnun er þó heimilt að hafna beiðni um slíka endurnýjun tíðniheimildar telji stofnunin forsendur til þess. Slík ákvörðun verður þó, líkt og við töku allra matskenndra stjórnvaldsákvæðananna, að byggja á málefnalegum sjónarmiðum. Í staflíðum a.-e. 4. mgr. greinarinnar eru sett fram dæmi um hver slík sjónarmið kunni að vera. En líkt og að framan greinir getur synjun á beiðni um endurnýjun verið á grundvelli mikillar eftirspurnar eftir viðkomandi tíðnum eða að markaðshlutdeild þjónustunnar sem núverandi tíðnirétthafi veitir á tíðnisviðinu sé lág. Þótt umrædd dæmi séu tekin í ákvæði reglugerðarinnar verður hvorki litið svo á að um tæmandi talningu á atriðum að ræða né að stofnuninni beri sjálfkrafa að synja um endurnýjun ef eitt eða fleiri af þessum dæmum eigi við.

Ákvæði reglugerðarinnar kveður því ekki á, með afgerandi hætti, um skyldur stofnunarinnar heldur veitir mikilvægar leiðbeiningar um þau sjónarmið sem teljast málefnaleg við ákvörðunartöku hennar um synjun á endurnýjun tíðniheimilda. Ekki verður ekki horft fram hjá þeirri meginreglu að endurnýjun skuli veitt nema sérstök skilyrði standi til annars.

Tíðnisamráð Póst- og fjarskiptastofnunar

Póst- og fjarskiptastofnun viðhafði á árinu 2015 almennt tíðnisamráð fyrir farnetsþjónustur og úthlutun tilheyrandi tíðnisviða. Meðal þeirra tíðnisviða sem þar var fjallað um var 900 MHz tíðnisviðið og þær tíðniheimildir sé hér eru til umfjöllunar, þ.e. tíðniheimildir Fjarskipta hf. og Símans hf. sem hafa gildistíma til 14. febrúar 2017.

Líkt og fram kom í samráðsskjölunum er tíðnisviðið 880-915/925-960 MHz notað fyrir farsíma- og farnetsþjónustu hér á landi. Um er að ræða annað af þeim tíðnisviðum sem er notað fyrir 2G/GSM farsímaþjónustu en það er einnig nú, að hluta, notað fyrir 3G/UMTS þjónustu. Var í samráðinu einnig óskað eftir afstöðu aðila til þess að gera tíðnisviðið tæknilega hlutlaust.

Almennt má segja að niðurstöður samráðsins gefi til kynna að nokkur eftirspurn sé eftir að fá úthlutuðum þessum tveimur tíðniheimildum sem losna í ársbyrjun 2017. Þannig lýstu sex umsagnaraðilar, að meðtöldum núverandi rétthöfum, í almenna tíðnisamráðinu yfir áhuga yfir að fá úthlutuðum umræddum tíðniheimildum. Áhugi sumra aðila var þó bundinn fyrirvara um mögulega skilmála sem kunna að verða settir fyrir nýtingu tíðnisviðsins.

Þá voru margir umsagnaraðilar þeirrar skoðunar að tíðnisviðið yrði gert tæknilega hlutlaust og að það yrði gert sem fyrst. Aftur á móti voru tveir aðilar á móti slíku tæknilegu hlutleysi og töldu nauðsynlegt að það yrði bundið við veitingu 2G/GSM og 3G/UMTS þjónustur, enda væri ljóst að 2G/GSM þjónusta verði fyrst og fremst veitt á 900 MHz tíðnisviðinu á næstu árum. Þá taldi annar þessara aðila að ef tíðnisviðið yrði gert tæknilega hlutlaust myndi það raska jafnræði milli núverandi tíðnirétthafa á 900 MHz tíðnisviðinu og aðilar þannig hljóta tíðnisvið til veitingar 4G/LTE þjónustu með litlum tilkostnaði og mögulega án uppbyggingarkvaða á meðan aðrir búi við ríkar kvaðir á t.a.m. 800 MHz tíðnisviðinu.

Í niðurstöðuskjali samráðsins setti stofnunin fram afstöðu sína til tíðnisviðsins en þar segir:

„PFS hefur þá framtíðarsýn að tíðnisvið fyrir farnetsþjónustu skuli vera tæknilega óháð enda styður þróunin og lagaumhverfið í Evrópu þetta sjónarmið. Það má benda á það að þrátt fyrir að tíðnisvið sé skilgreint sem tæknilega óháð þá bindur það ekki markaðsaðila á neinn hátt til að nýta það til 3G eða 4G tækni. Sé það ósk aðila að nýta það fyrir 2G þjónustu er ekkert sem hindrar það þrátt fyrir tæknilegt óhæði.

Varðandi það að áform PFS, um að gera 900 MHz tíðnisviðið tæknilega óháð, muni raska jafnræði og samkeppni er rétt að benda á það að tíðniheimildir fyrir 800 MHz tíðnisviðið, sem bera vissulega uppbyggingarkvaðir, voru gefnar út árið 2013 og skyldi uppbyggingarkvöðum náð fyrir árslok 2016. Líkleg tímasetning fyrir tæknilegt óháði á 900 MHz tíðnisviðinu er árið 2017 eða eftir að uppbyggingarkvöðum á 800 MHz tíðnisviðinu skal náð. Því er erfitt að fallast á þetta sjónarmið umsagnaraðila.

Samkvæmt ákvæðum reglugerðar nr. 1047/2011 er almenna reglan sú að endurúthluta skuli tíðnisviði til rétthafa berist umsókn um slíkt innan ákveðinna tímamarka. Hins vegar er ljóst að slík endurúthlutun er bundin ákveðnum skilyrðum, t.d. um að ekki sé eftirspurn eftir tíðnisviðinu. Í því sambandi þarf jafnframt að skoða hvort til greina komi að nýta tíðnisviðið áfram fyrir eldri GSM tækni sem fyrirséð er að muni halda áfram að úreldast nokkuð hratt á næstu árum.

PFS stefnir að því að í tengslum við úthlutun á hluta 900 MHz tíðnisviðsins árið 2017, sem eigi sér stað á árinu 2016, að tíðnisviðið verði það gert tæknilega óháð. Þetta þýðir að núverandi tíðnirétthafar, eða öðrum, gefst kostur á því að nýta tíðnisviðið áfram fyrir GSM þjónustu telji þeir það fýsilegt.“

Endurúthlutun á 900 MHz tíðnisviðinu

Nýting tíðnisviðsins

Í dag er 900 MHz tíðnisviðið nýtt af þremur aðilum á markaði, þ.e. Fjarskiptum hf., Nova ehf. og Símanum hf., sbr. eftirfarandi mynd:

Nova ehf.	Fjarskipti hf.	Fjarskipti hf.	Síminn hf.	Síminn hf.
880-885/925-930 MHz	885-890/930-935 MHz	890-900/935-945 MHz	900-905/945-950 MHz	905-915/950-960 MHz
2x5 MHz	2x5 MHz	2x10 MHz	2x5 MHz	2x10 MHz

Gular tíðniheimildir hafa gildistíma til 14. febrúar 2017

Af myndinni má sjá að Fjarskipti hf. hafa yfir að ráða 2x15 MHz samliggjandi tíðnisviði sem skiptist á tvær tíðniheimildir, þ.e. hina 2x5 MHz tíðniheimild, sem nú er óskað endurnýjunar á, ásamt 890,1-900,1/935,1-945,1 MHz sem hefur gildistíma til og með 13. febrúar 2022. Þá hefur Nova ehf. heimild til að nýta 880-885/925-930 MHz fram til 30. mars 2022. En ljóst er að félögin hafa fengið heimild Póst- og fjarskiptastofnunar, sbr. ákvörðun nr. 14/2014, til að samnýta tíðniheimildir sínar til veitingar þjónustu í samræmi við skilmála þeirra, sem og heimild Samkeppniseftirlitsins um að stofna sameiginlegt rekstrarfélag fyrir fjarskiptanet sín, sbr. ákvörðun þess nr. 14/2015.

Þá hefur Síminn hf., til viðbótar við þá heimild sem nú er óskað endurnýjunar á, heimild til að nýta 904,9-914,9/949,9-959,9 MHz til og með 13. febrúar 2022. Þannig hefur félagið yfir að ráða, líkt og Fjarskipti hf. 2x15 MHz samliggjandi tíðnisviði á 900 MHz tíðnisviðinu.

Skilyrði 2. mgr. 32. gr. reglugerðar nr. 1047/2011

Þrátt fyrir að stutt sé frá því að almennu tíðnisamráði lauk þar sem fram komu sterkar vísbendingar um eftirspurn aðila eftir úthlutun á þessu tíðnisviði er það mat Póst- og fjarskiptastofnunar, og í samræmi við fyrra verklag hennar, að eðlilegt sé að viðhafa sérstakt samráð vegna erinda Fjarskipta hf. og Símans hf. um endurnýjun á tíðniðheimildum þeirra.

Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar mun endurúthlutun til skamms tíma á tíðniðheimildunum til núverandi rétthafa ekki hafa slík neikvæð áhrif á samkeppni á fjarskiptamarkaði að þörf sé á að úthluta tíðnum í almennu og opnu úthlutunarferli. Enda er ljóst að endurnýjun

tíðniheimildanna breytir ekki þeirri stöðu sem nú er á markaðinum. Eingöngu er verið að framlengja núverandi tíðniúthlutanir.

Þá er það jafnframt ljóst að tíðnirnar sem óskað er endurnýjunar á eru nýttar í dag af núverandi tíðnirétt höfum og hafa verið nýttar um nokkurt skeið. Það er því ekkert sem bendir til þess að nýting þeirra við endurnýjun verði með einhverjum hætti lakari eða óskilvirkari en sem nú þegar er. Það er því mat stofnunarinnar að umræddar tíðnir verði áfram notaðar með skilvirkum hætti og því hafi endurúthlutun ekki neikvæð áhrif á skipulag eða nýtingu tíðnisviðsins.

Á grundvelli þess, og í samræmi við meginreglu 2. mgr. 32. gr. reglugerðar nr. 1047/2011, er ljóst að til endurnýjunar til handa Fjarskiptum hf. og Símanum hf. skuli að jafnaði koma nema sérstök rök og ástæður leiði til annars.

Skilyrði höfnunar skv. 4. mgr. 32. gr. reglugerðar nr. 1047/2011

Póst- og fjarskiptastofnun telur að þau sjónarmið sem talin eru upp í stafliðum a.-e. í 4. mgr. 32. gr. reglugerðarinnar leiði ekki til þess að hafna beri endurnýjun. Við mat stofnunarinnar á einstaka staflið er ljóst að sérstaklega þarf að horfa til ákvæða í b. og d. -lið málsgreinarinnar. Verður nú fjallað um hvern staflið fyrir sig en fyrst verður gerð grein fyrir afstöðu stofnunarinnar til a., c. og e. -liða og svo til b. og d. -liða.

Hvað varðar a. -lið þá hafa ekki verið gerðar breytingar á alþjóðasamþykktum eða íslenska tíðniskipulaginu um skilgreinda notkun á tíðnisviðinu. Þá er ljóst að tíðnirétt hafa umræddra tíðniheimilda hafa hvorki gerst brotlegir við skilmála umræddra tíðniheimilda eða fjarskiptalög, hvað varðar nýtingu tíðna, né að skortur sé á útbreiðslu 2G/GSM eða 3G/UMTS þjónustna sem veittar eru á tíðnisviðinu, sbr. c. -lið málsgreinarinnar, skv. skilyrðum heimildanna. En samkvæmt 2. gr. tíðniheimildanna skal útbreiðsla þjónustunnar á gildistíma heimildanna „ ... *eigi vera lakari en GSM&UMTS 900 þjónustan var við útgáfu* [þeirra] *14. febrúar 2012*,“.

Ekki hefur reynt á e. -lið málsgreinarinnar og telur Póst- og fjarskiptastofnun ólíklegt að það komi til með að reyna á hann. Ekki er um að ræða íþyngjandi útbreiðslu- eða uppbyggingarkvaðir í núgildandi tíðniheimildum sem þarf að endurskoða, sbr. framangreinda 2. gr. þeirra. Hins vegar er eðlilegt að stofnunin endurskoði einstök ákvæði heimildanna svo sem m.t.t. tæknilegrar þróunar og krafna sem átt hafa sér stað frá útgáfu þeirra eða ef breytingar hafa orðið á lagaumhverfi. Að mati stofnunarinnar hafa þessir liðir því ekki áhrif á mögulega höfnun á endurnýjun tíðniheimilda Fjarskipta hf. og Símans hf.

Í b. -lið kemur fram að stofnunin geti hafnað endurnýjun tíðniheimildar sé meiri eftirspurn en framboð eftir því tíðnisviði sem um ræðir. Líkt og greint hefur verið frá sýndu sex aðilar á markaði, að meðtöldum núverandi tíðnirétt höfum, áhuga á 900 MHz tíðnisviðinu í hinu almenna samráði um tíðnistefnu sem stofnunin viðhafði á árinu 2015. Þá er eins rétt að minna á að ákveðnir fyrirvarar voru settir fram af hálfu annarra hagsmunaaðila um möguleg skilyrði o.fl. við úthlutun tíðniheimildar.

Það er því ljóst að skilyrði b. -liðar 4. mgr. 32. reglugerðarinnar er uppfyllt, þ.e. að Póst- og fjarskiptastofnun getur byggt mögulega höfnun á endurnýjun tíðniheimildar, á því að eftirspurn sé meiri en framboð á umræddu tíðnisviði.

Líkt og fram hefur komið leiðir slíkt þó ekki til þess að stofnuninni sé skylt að hafna um endurnýjun. Slík ákvörðun verður ávallt að byggja á ákveðnu heildarmati á aðstæðum í viðkomandi máli. Í þessu tilfelli er nauðsynlegt að horfa til þess að stofnunin hyggst bjóða upp

tíðnir á síðari hluta þessa árs, sbr. niðurstöður tíðnisamráðs. Þar kemur fram að úthluta eigi á 2100 MHz tíðnisviðinu sem og 2600 MHz tíðnisviðinu á árinu 2016. Er nú unnið að undirbúningi þess innan stofnunarinnar.

Þar var jafnframt tilgreint að úthluta ætti á 900 MHz tíðnisviðinu þeim tíðniheimildum sem hér er fjallað um sem og á 700 MHz tíðnisviðinu árið 2017/2018. Aftur á móti liggur nú fyrir að Síminn hf. hefur sótt um til Póst- og fjarskiptastofnunar að fá úthlutað 2x20 MHz á 700 MHz tíðnisviðinu, sbr. erindi Símans hf. dags., 26. janúar sl., og samráðsskjal stofnunarinnar, dags. 31. mars 2016. Ákvæði 15. gr. reglugerðar nr. 1047/2011, gerir ráð fyrir ákveðnu stjórnsýslulegu ferli þegar kemur að slíkum umsóknum fyrir nýjum úthlutunum og munu niðurstöður samráðsins leiða í ljós hvaða ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnun mun taka í þeim efnum. Af þessu er þó ljóst að mögulega verður úthlutað tíðnum á lægri tíðnisviðum fyrr en niðurstöður tíðnisamráðsins gerðu ráð fyrir. Breytir það, að mati stofnunarinnar, nauðsyn þess að endurúthluta umræddum tíðniheimildum í samráði þessu.

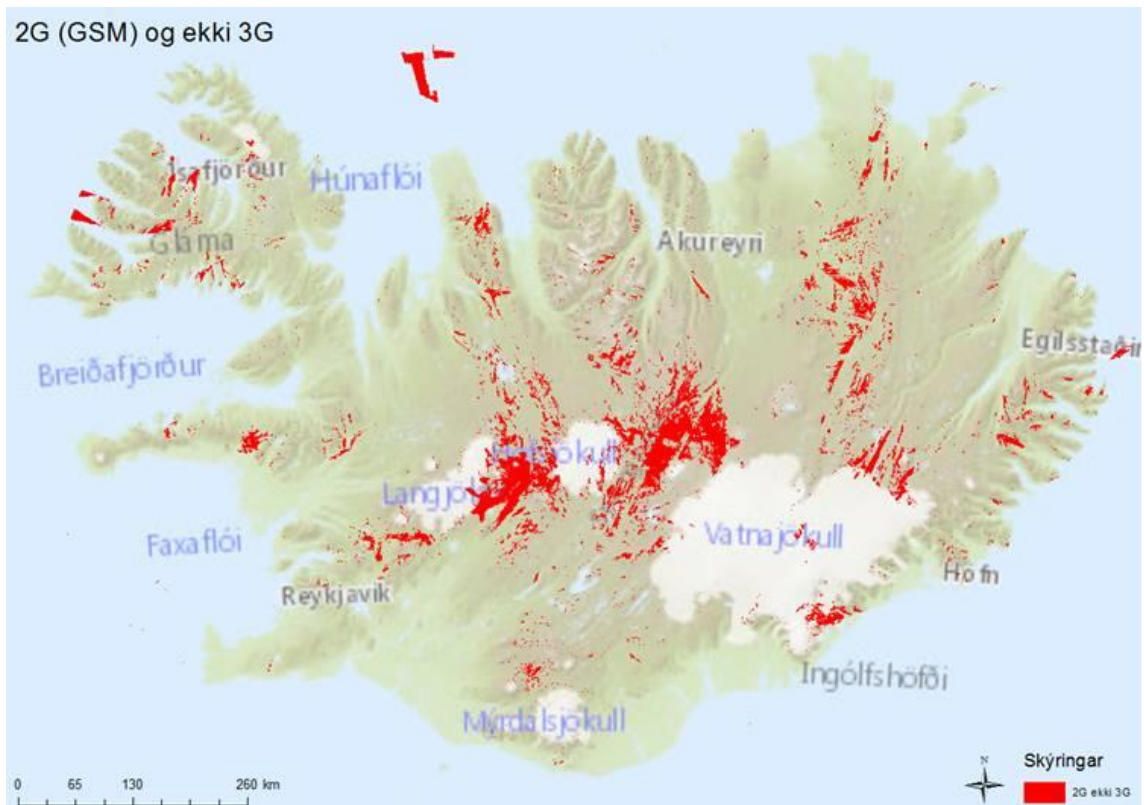
Það er því mat stofnunarinnar, að svo stöddu, að skilyrði b. -liðar 4. mgr. 32. gr. reglugerðarinnar, leiði ekki til þess að hafna beri endurnýjun á tíðniheimildum Fjarskipta hf. og Símans hf.

Í d. -lið er tilgreint að Póst- og fjarskiptastofnun geti hafnað um endurnýjun tíðniheimildar sé markaðshlutdeild þjónustunnar komin undir 10%. Þegar skoðuð er nýjasta tölfræði um markaðshlutdeild 2G/GSM og 3G/UMTS er ljóst að markaðshlutdeild þessara tveggja tegunda þjónustna er mjög ólík. Samkvæmt nýjustu tölfræðiskýrslu Póst- og fjarskiptastofnunar frá því í nóvember 2015 má sjá að fjöldi virkra 2G/GSM korta er 10,0% af öllum virkum símkortum í farsímaneti síðustu þrjá síðustu mánuði fyrir útgáfu skýrslunnar en um er að ræða 42.401 virk 2G/GSM símkort. Markaðshlutdeild þessarar þjónustu hefur farið hratt lækkandi milli ára og var 36,5% árið 2013 og 23,3% árið 2014.

Hvað varðar farnetsþjónustu þá var fjöldi virkra 3G/UMTS símkorta 54,4% af heildar virkum símkortum í farsímaneti í nóvember 2015, eða 230.269 virk kort. Rétt er þó að geta að í þessum tölum eru jafnframt netlyklar. Líkt og markaðshlutdeild 2G/GSM þá fer markaðshlutdeild 3G/UMTS lækkandi en árið 2013 var hún 63,5% og árið 2014 var hún 58,9%. Vert er að geta þess að árið 2014 var fyrst tekin með í tölfræðisamantektina markaðshlutdeild 4G/LTE og mældist hún þá 17,8% og árið 2014 var hún 35,6%. Þá eru Fjarskipti hf. með 26,7% markaðshlutdeild á farsímamarkaði og Síminn hf. hefur mestu markaðshlutdeild upp á 34,6%.

Póst- og fjarskiptastofnun telur að framangreind þróun á markaðshlutdeild 2G/GSM og 3G/UMTS þjónustna muni halda áfram að fara lækkandi. Þannig muni hlutdeild 2G/GSM þjónustu fara undir 10% markið skv. d. -lið málgreinarinnar á næstu árum. Að mati stofnunarinnar verður þó ekki horft fram hjá ákveðnum öryggissjónarmiðum hvað þetta varðar því enn er nokkur fjöldi notenda sem og landssvæða sem eingöngu eiga kost á 2G/GSM sambandi en ekki 3G/UMTS. Á þessum landsvæðum verða einstaklingar því að reiða sig á veitingu 2G/GSM þjónustu til að ná farsímatalsambandi þar sem 3G/UMTS þjónusta næst ekki.

Á grundvelli útbreiðslukorts Póst- og fjarskiptastofnunar er núverandi útbreiðsla 2G/GSM þjónustu umfram 3G/UMTS þjónustu, miðað við styrkleika merkis upp á -85 dBm í þéttbýli og -100 dBm í dreifbýli, eftirfarandi:



Útbreiðslukort stofnunarinnar er reiknað út frá spálíkani og miðuð við dreifingu frá kerfum allra fjarskiptafélaganna. Ekki er því víst að merki náist frá öllum félögunum á þeim stöðum sem útbreiðslukortið sýnir að merki náist. Þá er miðað við merki utanhúss í 2 metra hæð en hafa verður í huga að merki dofna þegar símtæki er inn í bíl eða inni í húsi. Þá getur móttaka merkis verið mismunandi milli símtækja. Gera má ráð fyrir að t.d. veður, landslag og aðrir hugsanlegir utanaðkomandi þættir geti haft áhrif á dreifingu fjarskiptamerkja.

Af framangreindu er það mat Póst- og fjarskiptastofnunar að þótt markaðshlutdeild 2G/GSM þjónustu fari lækkandi og fari að öllum líkindum undir viðmiðunarmörk d. -liðar 4. mgr. 32. gr. reglugerðarinnar á nýjum gildistíma heimildanna, ef til endurnýjunar á tíðniheimildum kemur, þá er mikilvægi þjónustunnar enn töluvert. Verður að horfa til öryggissjónarmiða notenda þegar lagt er mat á þennan staflíð ákvæðisins og mögulega synjun á endurnýjun.

Er það mat Póst- og fjarskiptastofnunar að ákvæði d. -liðar 4. mgr. 32. gr. reglugerðarinnar hefur ekki áhrif á mögulega endurnýjun tíðniheimilda Fjarskipta hf. og Símans hf.

Önnur málefnaleg sjónarmið

Líkt og fjallað hefur verið um geta önnur sjónarmið, en þau sem framangreindir staflíðir kveða á um, haft áhrif á ákvörðunartöku stofnunarinnar. Að mati stofnunarinnar er eðlilegt að horfa til þeirra breytinga sem orðið hafa á nýtingu tíðniheimilda að undanfögnu. Ber þar hæst heimild Fjarskipta hf. og Nova ehf. til að samnýta tíðnir sínar í sérstöku rekstrarfélagi í sameiginlegri eigu fyrirtækjanna. Samnýtingarheimildin er háð því skilyrði að tíðnirnar séu nýttar til samræmis við skilyrði tíðniheimildanna, þ.e. að ekki sé veitt önnur þjónusta á viðkomandi tíðnisviði en sem heimilað er samkvæmt hlutaðeigandi tíðniheimildum. Hvað varðar 900 MHz tíðnisviðið þá felur það í sér að félögin geta einungis veitt 2G/GSM og 3G/UMTS þjónustu með þeim tíðniheimildum sem þau eru réttthafar að.

Á 800 MHz tíðnisviðinu hafa félögin saman yfir að ráða 2x15 MHz samliggjandi tíðnisviði. Liggur tíðniheimild Fjarskipta hf. fyrir 2x10 MHz á efsta hluta tíðnisviðsins en tíðniheimild Nova ehf. í beinu framhaldi af henni. Tíðnisviðið er nýtt er fyrir háhraða farnetsþjónustu samkvæmt skilgreindum gæðaviðmiðum. Það er því heimilt að nýta tíðnisviðið fyrir hvort sem er 3G/UMTS eða 4G/LTE þjónustu.

Þá nær heimildin einnig til tíðniheimilda félaganna á 1800 MHz tíðnisviðinu sem er tæknilega hlutlaust sem og 2100 MHz tíðnisviðinu sem fram til þessa hefur verið bundið við 3G/UMTS þjónustu.

Þrátt fyrir heimildir félaganna frá eftirlitsstjórnvöldum til að hefja samnýtingu tíðnisviða hafi legið fyrir um mitt ár 2014 og heimild fyrir hinu sameiginlega rekstrarfélagi hafi legið fyrir í febrúar 2015, sbr. fréttatilkynningu á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins, er ljóst að samstarf félaganna hefur ekki hafist fyrir alvöru. Áhrif þess hafa því ekki komið fram og hefur því ekki þau áhrif að synja beri um endurnýjun tíðniheimilda.

Endurnýjun tíðniheimilda

Á grundvelli framangreinds, og fyrirliggjandi gagna, telur Póst- og fjarskiptastofnun öll sjónarmið leiða til þess að endurnýja skuli tíðniheimildir Fjarskipta hf. og Símans hf. til notkunar á tíðnisviðinu. Aftur á móti telur stofnunin eðlilegt að endurnýjunin fylgi gildistíma annarra tíðniheimilda á 900 MHz tíðnisviðinu, eða til og með 13. febrúar 2022. Þannig fylgir gildistími hinna endurnýjuðu tíðniheimilda gildistíma annarra tíðniheimilda á tíðnisviðinu.

Hvað varðar skilyrði endurnýjaðra tíðniheimilda m.t.t. tæknilegs hlutleysis er ljóst að það er stefna í Evrópu, sem og hér á landi, að tíðnisvið skuli gerð tæknilega hlutlaus. Niðurstöður samráðs stofnunarinnar sýna þó að ekki er einhugur meðal hagsmunaaðila þar um.

Póst- og fjarskiptastofnun telur þó æskilegt að almennt sé leitast til þess að gera tíðnibönd tæknilega hlutlaus en telur rétt, við þá endurnýjun sem stefnir í nú á tveimur 2x5MHz tíðniheimildum til fimm ára, að kanna frekar afstöðu hagsmunaaðila hvað þetta atriði varðar, sbr. spurningar stofnunarinnar síðar í þessu skjali.

Þá telur Póst- og fjarskiptastofnun enn fremur rétt að kanna afstöðu hagsmunaaðila til gjaldtöku fyrir i) endurnýjun tíðniheimilda almennt, ii) endurnýjun umræddra tíðniheimilda á 900 MHz tíðnisviðinu, sem og iii) gjaldtöku fyrir endurnýjun á tíðniheimildunum sem nú eru bundnar við ákveðna tækni/þjónustu verða gerðar tæknilega hlutlausar, þ.e. við opnun tíðnisviða, svo sem ef að allar tíðniheimildir á 900 MHz tíðnisviðinu verði gerðar tæknilega hlutlausar. Telur stofnunin eðlilegt að kanna afstöðu aðila til þessa, sem og að hafa þann fyrirvara um að síðar geti verið innheimt gjald á slíkum grundvelli, setji Alþingi lög þar um.

Ósk um athugasemdir hagsmunaaðila

Póst- og fjarskiptastofnun óskar eftir athugasemdum allra hagsmunaaðila varðandi framangreinda boðun stofnunarinnar um að verða við beiðni Fjarskipta hf. og Símans hf. um endurnýjun á tíðniheimildum 2x5 MHz tíðna á 900 MHz tíðnisviðinu sem hafa gildistíma til 14. febrúar 2014.

Óskar stofnunin sérstaklega eftir því að hagsmunaaðilar setji fram athugasemdir sínar með sértækum og rökstuddum hætti og lúta að skilyrðum 32. gr. reglugerðar nr. 1047/2011, um

skipulag og úthlutun tíðna í fjarskiptum. Þannig leitast stofnunin við að fá athugasemdir sem varða beint röksemdafærslu stofnunarinnar fyrir endurnýjun tíðniheimildanna.

Eins eru hagsmunaaðilar hvattir til að setja fram önnur sjónarmið sem þeir telja að geti haft áhrif á framangreinda boðun stofnunarinnar.

Að lokum óskar Póst- og fjarskiptastofnun eftir því að hagsmunaaðilar svari eftirfarandi spurningum stofnunarinnar er varðar 900 MHz tíðnisviðið og nýtingu þess.

1. Telja hagsmunaaðilar, núverandi tíðniréttahafar sem og aðrir, að nauðsynlegt sé að breyta nýtingu á tíðnisviðinu m.t.t. þeirra þjónustu sem þar er nú veitt, þ.e. i) að nýta eigi það fyrir aðra þjónustu svo sem 4G/LTE, eða ii) gera eigi það tæknilega hlutlaust? Ef svo er, hvenær þyrfti sú breyting að eiga sér stað?
2. Telja hagsmunaaðilar að ef til endurnýjunar á tíðniheimildum, sem bundnar eru nýtingu ákveðinnar tækni, komi, að taka ætti sérstakt gjald fyrir slíkar endurnýjanir? Ef svo er, hversu hátt ætti slíkt gjald að vera?
3. Telja hagsmunaaðilar, ef opnað yrði á nýtingu tíðnisviða fyrir nýja tækni, þ.e. að það yrði gert tæknilega hlutlaust, að koma eigi sérstakt gjald fyrir slíka opnun á tíðnisviði, umfram hin árlegu tíðnigjöld? Ef svo er, hversu hátt ætt slíkt gjald að vera?
4. Hverja telja hagsmunaaðilar að þróun 2G/GSM þjónustunnar verði til næstu i) fimm ára og ii) tíu ára?
5. Hvað telja hagsmunaaðilar að sé nauðsynlegt lágmarks tíðnisvið til veitingar 2G/GSM þjónustu til næstu i) fimm ára, og ii) tíu ára?
6. Hver eru áform núverandi þjónustuveitenda fyrir 2G/GSM þjónustu og mögulega útfösun hennar?

Frestur til að skila athugasemdum og svara spurningum stofnunarinnar er til loka dags 15. apríl nk. og skulu berast Póst- og fjarskiptastofnun, Suðurlandsbraut 4, 108 Reykjavík, fyrir lok þess dags. Þá er hægt að senda athugasemdir rafrænt á tölvupóstfangið unnur@pfs.is.