



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Samráð

Póst- og fjarskiptastofnunar um nýtingu 2,6 GHz (2.500-2.690 MHz) tíðnisviðsins.

Hér með er óskað viðbragða allra hlutaðeigandi aðila á því samráðsskjali sem hér birtist um nýtingu 2,6 GHz (2.500-2.690 MHz) tíðnisviðsins.

Senda skal athugasemdir og svör fyrir lok dags 31. október 2013 til Póst- og fjarskiptastofnunar.

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

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

Efnisyfirlit

1. Hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar	3
2. 2,6 GHz tíðnisviðið	3
2.1 Samræmingaráætlun ESB	4
2.2 Sambærileg nýting annarra landa	4
3. Tíðniheimildir á 2,6 GHz tíðnisviðinu	5
3.1 Forsaga.....	5
3.2 Tíðniheimildir Fjarskipta.....	6
3.2.1 Samráð um notkun 2,6 GHz tíðnisviðið árið 2011	6
3.2.2 Framlenging tíðniheimildar Fjarskipta til 2014	8
4. Ósk Fjarskipta um framlengingu tíðniheimildar	8
5. Skilyrði fyrir framlengingu tíðniheimildar.....	9
5.1 Samráð um tíðnistefnu.....	9
5.2 Uppboð á 800 MHz og 1800 MHz tíðnisviðunum	10
5.3 Hagsmunir fjarskiptafyrirtækja og neytenda	11
6. Spurningar til hagsmunaaðila.....	11

1. Hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar

Póst- og fjarskiptastofnun hefur á grundvelli laga, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun víðtæku hlutverki að gegna við það að stuðla að samkeppni á sviði póst- og fjarskiptaþjónustu, taka þátt í þróun markaðar fyrir fjarskipta- og póstþjónustu og upplýsingatækni, sbr. 2. og 3. tl. 1. mgr. 3. gr. laganna. Skal stofnunin á grundvelli þessara ákvæða til að mynda ýta undir hagnýta notkun tíðna og númera og hafa skilvirka stjórn á notkun þessara gæða, hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta, stuðla að nýbreytni og vinna gegn hindrunum í vegi framboðs á fjarskiptanetum, aðstöðu og þjónustu sem þeim tengist og fjarskipta- og póstþjónustu.

Stofnunin fer jafnframt með eftirlit með framkvæmd laga, nr. 81/2003, um fjarskipti, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna, og þar með stjórn og nýtingu þeirra takmörkuðu og verðmætu auðlinda ríkisins sem fjarskiptatíðnir eru. Í IV. kafla laganna er m.a. fjallað um úthlutun tíðna og númera en við úthlutun þeirra skal markmiðum um sanngirni og jafnræði aðila gætt, þá þarf úthlutun að þjóna almannahagsmunum með tilliti til útbreiðslu og aðgengis að fjarskiptaþjónustu um landið allt. Af þeim sökum, og til að hindra ekki eðlilegan aðgang að tíðniheimildum, þurfa réttindin að vera tímabundin.

Er í fjarskiptalögum og afleiddum réttarheimildum að finna nokkuð ítarleg ákvæði um með hvaða hætti stofnunin skal tryggja framangreind markmið við úthlutun tíðniheimilda, t.a.m. hvernig markmiðum um gagnsæi, sanngirni og jafnræði aðila skal tryggt. Þá eru jafnframt heimildir fyrir stofnunina að setja skilyrði um nýtingu tíðna svo sem um skilvirkni nýtingu þeirra, um þjónustu og tækni og gildistíma. Þannig kveður 9. gr. laganna á um að þegar Póst- og fjarskiptastofnun tekur ákvarðanir um að takmarka fjölda réttinda eða framlengja gildistíma réttinda á tíðnisviði þar sem fjöldi réttinda er takmarkaður skal leggja áherslu á hagsmuni notenda og að örva samkeppni, auk þess sem tillit skal tekið til hvata og áhættu við fjárfestingar, og skal öllum hagsmunaaðilum, þ.m.t. notendum, gefið tækifæri til að tjá sig um takmarkanir á réttindum áður en ákvörðun er tekin. Er hér lögð sú skylda á stofnunina að viðhafa samráð við hagsmunaaðila áður en til ákvörðunartöku um t.d. framlengingu á tíðniheimildum kemur.

2. 2,6 GHz tíðnisviðið

Hér á landi hefur 2,6 GHz tíðnisviðið verið nýtt fyrir MMDS þjónustu (e. Multichannel Multipoint Distribution System) á Suður og SV-landi sl. tuttugu ár. Tíðnisviðið samanstendur af alls 23 rásum með 8 MHz bandbreidd hver rás eða samtals 184 MHz. Samkvæmt tíðniskipulagi stofnunarinnar er notkun tíðnisviðsins skilgreind fyrir „fixed“ og „mobile-satellite“ en undir hið fyrrnefnda getur MMDS þjónusta fallið (point to multipoint í stað point to point). Hið síðara nær til að mynda til farsíma- og farnetsþjónustu (GSM, UMTS og LTE).

Þrír aðilar hafa tíðniheimildir á 2,6 GHz tíðnisviðinu í dag, þ.e. Ríkisútvarpið ohf. með tíðnir 2.564-2572 MHz, Kristniboðskirkjan hf. með tíðnir 2.668-2.676 MHz og Fjarskipti hf. með tíðnir 2.508-2.564 MHz, 2.572-2.644 MHz og 2.652-2.668 MHz og er gildistími allra tíðniheimildanna til 27. júní 2014.

2.1 Samræmingaráætlun ESB

Tíðnisviðið hefur verið skilgreint til notkunar fyrir þráðlausa farnetsþjónustu á Evrópuvísu, sbr. ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins nr. 2008/477/EB um notkun 2,6 GHz tíðnisviðsins. Af ákvörðuninni leiðir að aðildarríki hins evrópska efnahagssvæðis þurfa að skilgreina tíðnisviðið, og í framhaldinu gera það aðgengilegt, fyrir þráðlausa farnetsþjónustu innan sex mánaða frá gildistöku ákvörðunarinnar. Aftur á móti er heimilt að víkja frá þessu skilyrði, óski aðildarríki eftir aðlögunartímabili til að koma umræddri þjónustu á.

Í ljósi þess að nokkur ríki innan efnahagssvæðisins nýttu tíðnisviðið fyrir MMDS þjónustu útbjó „Tíðniefnd Evrópusambandsins“ (e. Radio Spectrum Committee, RSC), minnisblað til skýringar á því hvernig slík nýting geti fullnægt þeim kröfum sem settar eru fram í ákvörðun ESB. Eru þar nefnd atriði er varða staðbundna útbreiðslu annars vegar og hluta tíðnisviðs sem úthlutað er fyrir MMDS hins vegar, auk þess sem meginflokkar MMDS notkunar eru skilgreindir en þeir eru eftirfarandi:

1. Takmörkuð notkun (landssvæði), stuttur úthlutunartími,
2. Hluti tíðnisviðsins notaður, langur úthlutunartími, og
3. Stærsti hluti eða allt tíðnisviðið notað, langur úthlutunartími.

Eru m.a. sett fram skilyrði sem tryggja að UMTS og MMDS geti samnýtt tíðnisviðið en þá þarf að huga að ákveðnu verndarbandi á milli þessara þjónustna og fjarlægð milli senda sem hugsanlega myndu nota sömu tíðnir. Í minnisblaðinu kemur einnig fram að þegar aðstæður í löndum falla undir flokk númer þrjú þá skuli eftirlitsaðili viðkomandi lands kanna hvort MMDS þjónustuaðilinn noti tíðnirnar á skilvirkan hátt og hvort réttlæt看legt sé að úthluta svo stórum hluta tíðnisviðsins til MMDS þjónustu. Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar falla aðstæður hér á landi undir fyrsta flokkinn og kemur því ekki til slíkrar athugunar af hálfu stofnunarinnar.

2.2 Sambærileg nýting annarra landa

Líkt og að framan greinir höfðu Evrópuþjóðir nýtt 2,6 GHz tíðnisviðið með mismunandi og öðrum hætti en hin samræmda áætlun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins gerði ráð fyrir. Sem dæmi má nefna að Ungverjar, Lettar og Litháar gera ráð fyrir MMDS þjónustu (e. point to multipoint) á tíðniskipulagi sínu. Þá hafa Írar nýtt tíðnisviðið fyrir þessa þjónustu og var nýverið framlengd tíðniheimild til nýtingar á tíðnisviðinu fyrir MMDS þjónustu um tvö ár eða fram í apríl 2016 en núgildandi tíðnikeyfi hefur gildistíma fram í apríl 2014.¹ Var þeim heimilt, á grundvelli löggjafar þar í landi, að framlengja tíðniheimildina fram í apríl 2019, þ.e. um fimm ár.

Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar er eðlilegt að horfa til þeirrar reynslu og þekkingar sem varð til í nýlegu samráði Íra um nýtingu á 2,6 GHz tíðnisviðinu. Við undirbúning ákvörðunar sinnar lagði systurstofnun Póst- og fjarskiptastofnunar þar í landi, Commission for Communications Regulation (hér eftir ComReg), í umfangsmikið samráð og mat á

¹ Ákvörðun C06/13 frá 27. mars 2013. Sjá: http://www.comreg.ie/publications/response_to_consultation_and_final_decision_on_proposal_to_renew_the_existing_mmlds_licences_from_19_april_2014_to_18_april_2016.583.104337.p.html

efnahagslegum áhrifum á nýtingu tíðnisviðsins. Leitaði stofnunin til ráðgjafafyrirtækis sem skilgreindi þrjár forsendur eða valmöguleika sem skoðaðir yrðu, þ.e. (i) að framlengja heimildina til þess hámarkstíma sem leyfilegur var, þ.e. til 2019, (ii) framlengja ekki heimild og losa þar með tíðnisviðið í apríl 2014 eða (iii) framlengja tíðniheimildina til helmings leyfilegs tíma, þ.e. milli 2014 og 2019. Þá var jafnframt skoðaður fýsileiki þess að samnýta tíðnisviðið fyrir MMDS þjónustu og háhraða farnetsþjónustu (e. Next Generation Mobile Broadband, NGMB).

Ekki verður gerð grein fyrir með ítarlegum hætti í samráðsskjali þessu öllum þeim forsendum sem leiddu til niðurstöðu ComReg við ákvörðunartöku stofnunarinnar. Hins vegar má segja að niðurstöður ráðgjafafyrirtækisins og samráðsins leiddu í stuttu máli í ljós að samnýting tíðnisviðsins væri ekki ákjósanlegur kostur. Þá var niðurstaðan sú að heildar efnahagslegur ávinningur jókst eftir því hversu snemma tíðnisviðið væri tekið til notkunar fyrir aðra þjónustu en MMDS þjónustu. Hljóp ávinningurinn á milljónum evra eftir því hvort að MMDS heimildin yrði ekki framlengd eða hinir tveir valmöguleikarnir farnir. Þá var það niðurstaða ComReg að þótt núverandi notendur MMDS þjónustunnar yrðu fyrir kostnaði vegna breyttrar nýtingar tíðnisviðsins væri sá kostnaður í raun óumflýjanlegur því nýtingu tíðnisviðsins fyrir þessa þjónustu lyki í síðasta lagi árið 2019. Þá yrði að líta til heildarávinnings neytenda á nýtingu tíðnisviðsins fyrir annars konar fjarskiptaþjónustu. Eins var það niðurstaða stofnunarinnar að ekki væri um að ræða neikvæð samkeppnisleg áhrif ef til breyttrar nýtingar tíðnisviðsins kæmi.

ComReg komst m.a. á grundvelli framangreinds að þeirri niðurstöðu að framlengja skyldi tíðniheimild tíðniréttihafa um tvö ár eða til 18. apríl 2016. Markaðist sá tími fyrst og fremst af sjónarmiðum um hagkvæma nýtingu tíðnisviðsins en stofnunin taldi að um tvö ár tæki að efna til samráðs um samkeppnisúthlutun á tíðnisviðinu og koma á nýtingu fyrir nýja þjónustu.

3. Tíðniheimildir á 2,6 GHz tíðnisviðinu

3.1 Forsaga

Stærsti tíðniréttihafi á 2,6 GHz tíðnisviðinu eru Fjarskipti hf. (áður Fjarskipti ehf., hér eftir Fjarskipti) en með bréfi Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 29. febrúar 2012, var félaginu send núgildandi tíðniheimild og skilmálar fyrir stafrænt sjónvarp á MMDS rásum. Um var að ræða rásir 2-8, 10-18 og 20-21 (alls 18 rásir) á suðvesturhorninu annars vegar og rásunum 1-8, 10-18 og 20-21 (alls 19 rásir) á Suðurlandi hins vegar, á 2.500-2.684 MHz tíðnisviðinu. Tíðniheimildin er með gildistíma til 27. júní 2014 og var um að ræða framlengingu á fyrri tíðniheimildum félagsins um þrjú ár með möguleika á frekari framlengingu að gildistíma liðnum, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Nýting Fjarskipta á umræddu tíðnisviði fyrir MMDS þjónustu á sér nokkra sögu en tíðniheimild félagsins var gefin út í júní 2003 til reksturs stafræns sjónvarps á 18 MMDS rásum á 2,6 GHz tíðnisviðinu. Upphafleg heimild fyrir notkun nokkurra rása tíðnisviðsins fyrir MMDS þjónustu var til handa Íslenska útvarpsfélagsins hf. árið 1993, þá fyrir „analog“ merki þar sem ein dagskrá var send út á hverri rás. Fram til 2003 höfðu ýmsir aðilar fengið

útgefnar heimildir til nýtingar einstakra rása og þá með stuttum gildistíma, má þar nefna aðila eins og Íslenska margmiðlun hf., Íslenska sjónvarpsfélagið, Framtíðarmiðlun hf. o.fl. Þá hefur nýting Ríkisútvarpsins ohf. staðið frá 1993 og Kristniboðskirkjunnar hf. frá 1996 en eingöngu er um að ræða „analog“ merki fyrir sjónvarpsútsendingar þeirra.

3.2 Tíðniheimildir Fjarskipta

Framangreind tíðniheimild Fjarskipta hf. var með þeim hætti að gildistími hennar var tvískiptur. Var gildistími helmings rásanna til átta ára, til júníloka 2011, en hinn helmingur rásanna hafði gildistíma til sex ára, til júníloka 2009. Með bréfi 17. janúar 2008 óskaði Fjarskipti eftir endurúthlutun á tíðniheimild sem höfðu skemmri gildistíma. Skömmu áður, eða þann 19. nóvember 2007, hafði félagið óskað eftir að fá úthlutað viðbótarrásum fyrir MMDS. Póst- og fjarskiptastofnun varð við ósk félagsins og framlengdi og samræmdi gildistíma heimildanna til 27. júní 2011, sbr. bréf stofnunarinnar, dags. 5. desember 2007 og 6. febrúar 2008. Var við framlenginguna settur skýr fyrirvari um að vegna framtíðarþróunar tíðnisviðsins gæti félagið ekki gengið út frá því sem vísu að tíðniheimildirnar yrðu áfram framlengdar að liðnum framlengdum gildistíma þeirra.

Það var svo með bréfi Fjarskipta, dags. 20. maí 2010, sem félagið óskaði á ný eftir framlengingu tíðniheimilda félagsins. Var óskað eftir að þær tíðniheimildir sem giltu annars vegar á suðvesturhorni landsins (Suðurnes til Akraness) og hins vegar á Suðurlandi að Kirkjubæjarklaustri yrðu framlengdar um níu ár, þ.e. til ársins 2020.

Byggði félagið beiðni sína í fyrsta lagi á þeim miklu fjárfestingum sem lágu að baki rekstri MMDS kerfisins, að sérstakur sendibúnaður yrði ónothæfur ef útsendingu á kerfinu yrði hætt, að um 40 þúsund notendur nýttu sér þessar útsendingar, að umtalsverðir fjárhagslegir hagsmunir væru í húfi hvort tveggja fyrir félagið sem og notendur kerfisins. Þá benti félagið í öðru lagi á að ekki væru tækar aðrar tæknilegar lausnir til að dreifa jafn miklu efni og gert er yfir MMDS kerfið, þ.e. um 74 sjónvarpsstöðvum á þeim tíma. Eins þyrfti að leggja í gríðarmikinn kostnað á UHF sjónvarpssendum, nýjum sendistöðum og notendabúnaði ef nýta ætti þá lausn við dreifingu en hún væri mjög plássfrek á UHF bandinu. Þá hafi félaginu ekki verið tryggt slíkt pláss. Einnig kom fram að ekki væri hægt að ná til umrædds fjölda notenda með annarri aðgangstækni. Í þriðja lagi færði félagið þau rök fyrir níu ára framlengingu að ekki sæi enn fyrir enda á líftíma MMDS kerfisins enda ekki ljóst hvaða tækni myndi leysa hana af hólmi. En jafnvel þótt vitað væri hver hin nýja tækni ætti að vera myndi innleiðing þeirrar tækni ávallt taka nokkur ár. Að lokum gerði félagið fyrirvara um að það myndi mögulega óska eftir frekari framlengingu tíðniheimildar.

3.2.1 Samráð um notkun 2,6 GHz tíðnisviðið árið 2011

Póst- og fjarskiptastofnun ákvað að viðhafa samráð vegna óska Fjarskipta um framlengingu tíðniheimilda, sbr. samráðsskjal frá 24. janúar 2011. Var efnt til samráðsins með hliðsjón af framangreindri ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins nr. 2008/477/EB um notkun 2,6 GHz tíðnisviðsins, núverandi notkunar þess á Íslandi og í ljósi þess að stofnunni ber að nota gagnsæjar aðferðir við úthlutun tíðnileyfa og að teknu tilliti til 6. gr. laga, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun.

Í samráðsskjalinu kom fram að stofnunin hygðist framlengja tíðniheimildir Fjarskipta til fimm ára. Gerð var grein fyrir helstu sjónarmiðum og röksemdum félagsins fyrir ósk sinni um framlengingu til níu ára og settar fram röksemdir stofnunarinnar fyrir því að takmarka framlengingu við fimm ár. Féllst stofnunin á að mikil fjárfesting lægi að baki innleiðingu kerfisins, hvort tveggja hjá félaginu sjálfu sem og notendum þjónustunnar. Þannig taldi stofnunin að líta mætti á það sem skerðingu á þjónustu og aukinn kostnað við þá sem nýttu sér þjónustuna ef henni yrði hætt. Þá var ljóst að ekki lágu fyrir umsóknir frá öðrum aðilum um tíðnir á þessu tíðnisviði og var það mat stofnunarinnar að, þótt framangreind ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar gerði ráð fyrir nýtingu tíðnisviðsins fyrir farnetsþjónustu, að ekki væri fyrirsjáanlegur skortur á tíðnisviði fyrir slíka þjónustu á næstu árum.

Röksemdir stofnunarinnar fólust jafnframt í að 144 MHz af 176 MHz á 2,6 GHz tíðnisviðinu voru í notkun fyrir MMDS útsendingar félagsins og frá úthlutun árið 2003 hafi orðið mikil þróun í þjöppunartækni sem mögulega drægi verulega úr þörf á bandbreidd fyrir útsendingu á þeim stöðvum sem sendar voru út á kerfinu. Taldi stofnunin einnig að með því að nýta svokallaða MPEG 4 þjöppunartækni mætti leiða líkum að því að a.m.k. hluta dagskrár mætti senda út með þeirri tækni og þar með minnka þörf á bandbreidd í framtíðinni. Þetta myndi þó hafa í för með sér kostnað fyrir hvort tveggja Fjarskipta sem og endanotendur. Taldi stofnunin, með tilliti til örrar tækniþróunar liðinna ára, ekki forsendur til að framlengja heimildina til lengri tíma en fimm ára. Á grundvelli þessa, og með vísan til minnisblaðs Tíðniefndar Evrópusambandsins (e. Radio Spectrum Committee, RSC), taldi stofnunin ekki réttlætjanlegt að setja auknar kröfur á félagið til að innleiða nýja þjöppunartækni þar sem litlar líkur væru á að þörf fyrir samnýtingu annarrar tækni á þessu tíðnisviði myndi skapast á komandi árum.

Í athugasemdum hagsmunaaðila við samráðsskjalið voru fyrst og fremst gerðar athugasemdir við að með fyrirhugaðri framlengingu yrði ósamræmi í nýtingu tíðnisviðsins hér á landi og í Evrópu, sér í lagi á Norðurlöndunum, þar sem mikil uppbygging væri hafin á háhraða farnetsþjónustu (LTE) á þessu tíðnisviði. Í athugasemdum Fjarskipta var gagnrýnd framtíðarsýn stofnunarinnar varðandi MPEG 4 þjöppunartækni sem félagið sagði ekki geta komið til greina þar sem að við endurvarp af gervihnöttum er notast við MPEG 2 þjöppunartækni.

Með hliðsjón af athugasemdum hagsmunaaðila var það mat Póst- og fjarskiptastofnunar að einungis skyldi framlengja heimild Fjarskipta til þriggja ára, þ.e. til júníloka 2014. Í samantektarskjali samráðsins sagði meðal annars:

„Þegar horft er til framtíðar er ljóst að auknar kröfur eru gerðar á meiri bandbreidd fyrir þráðlausar farnetsþjónustur (þráðlaus háhraðanet) og því er mikilvægt að mati PFS að losa sem fyrst þau tíðnisvið sem nú þegar hafa verið samræmd fyrir þessa þjónustu. Þetta kemur enda skýrt fram í umsögnum hagsmunaaðila hér að ofan og er 2.6 GHz nefnt í því sambandi en það tíðnisvið er eitt af þeim fyrstu sem úthlutað hefur verið fyrir slíka þjónustu í Evrópu og því ber PFS að stefna að því að losa tíðnisviðið fyrir farnetsþjónustur.

Fyrirhuguð niðurstaða PFS er því að framlengja tíðniheimild Vodafone til þriggja ára með möguleika á að framlengja heimildina lengur ef samráð um tíðnistefnu PFS, sem

fram fer á árinu 2011, leiðir í ljós að ekki verði sóst eftir 2.6 GHz tíðnisviðinu fyrir farnetsþjónustur.

Að loknum þessum þremur árum kemur einnig til greina að Vodafone fái (verði þess óskað) að halda smærri hluta 2.6 GHz tíðnisviðsins fyrir MMDS þjónustu sem þá gæti borið færri dagskrár til þeirra sem svo óska á stórhöfuðborgarsvæðinu og víðar (t.d. þar sem ekki væru uppbyggð línukerfi) auk þess sem það gæti þá þjónað sumarhúsabygðum til einhverrar framtíðar.“

3.2.2 Framlenging tíðniheimildar Fjarskipta til 2014

Það var svo með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar, nr. 18/2011, um framlengingu á MMDS tíðniheimild Fjarskipta að stofnunin framlengdi tíðniheimild félagsins fyrir stafrænar sjónvarpsútsendingar á MMDS rásum á 2,6 GHz tíðnisviðinu um þrjú ár, þ.e. til 27. júní 2014, sbr. nágildandi tíðniheimild. Í ákvörðunarorðum segir m.a. að þegar fyrirhugaður gildistími tíðniheimildarinnar er liðinn komi til greina að félagið fái að halda smærri eða stærri hluta 2,6 GHz tíðnisviðsins fyrir MMDS þjónustu verði þess óskað og ef samráð um tíðnistefnu Póst- og fjarskiptastofnunar leiðir í ljós að ekki verði sóst eftir öllu 2,6 GHz tíðnisviðinu fyrir fjórðu kynslóðar farnetsþjónustur. Var þessi niðurstaða staðfest af úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, sbr. úrskurður nefndarinnar í máli nr. 3/2011, þó að því viðbættu að úttekt á hagsmunum neytenda og fjarskiptafyrirtækja leiði í ljós að slíkt leyfi sé réttlætanlegt.²

Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar hefur því legið ljóst fyrir um nokkurt skeið að það sé ekki vafa undirorpið að tíðnisviðið verði ekki nýtt fyrir MMDS þjónustu til framtíðar. Er það það því fyrst og fremst spursmál til hve langs tíma slík nýting á sér stað, þ.e. hvenær ekki reynist ríkari þörf fyrir að það verði tekið í notkun fyrir háhraða farnetsþjónustu.

4. Ósk Fjarskipta um framlengingu tíðniheimildar

Póst- og fjarskiptastofnun barst bréf frá Fjarskiptum, dags. 20. nóvember 2012, þar sem félagið óskaði á ný eftir framlengingu á tíðniheimildum félagsins til ársins 2020. Vísaði félagið til þess að stofnunin hafi birt skilmála fyrir uppboði á 800 MHz og 1800 MHz tíðnisviðunum og því ljóst að áform stofnunarinnar væri að byggja upp fjórðu kynslóðar farnetsþjónustur á þeim tíðnisviðum en ekki 2,6 GHz tíðnisviðinu. Taldi félagið þar með meginforsendur ákvörðunar nr. 18/2011 brostnar og forsendur væru fyrir framlengingu heimildarinnar.

Í svarbréfi stofnunarinnar til félagsins frá 13. desember 2012 er framangreindri ályktun félagsins hafnað. Stofnunin hafi ekki haldið því fram að uppbygging háhraða farnetsþjónustu ætti að einskorðast við 800 MHz og 1800 MHz tíðnisviðin þótt þau væru vissulega þau sem boðin yrðu upp í ársbyrjun 2013. Það útilokaði ekki eða kæmi í veg fyrir að 2,6 GHz tíðnisviðið yrði notað, þegar til lengri tíma væri litið, fyrir sömu þjónustu eða segði til um framtíðarhorfur tíðnisviðsins.

² Varðandi málsástæður Vodafone fyrir kærðu sinni, andsvör PFS og forsendur niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar vísast í úrskurðinn sjálfan.

Eins taldi stofnunin með öllu óljóst, þótt opnað hafi verið fyrir samráð um skilmála uppboðsins, hver eftirspurn eftir tíðnum yrði í uppboðinu sjálfu. Mikilvægt væri að halda þeim möguleika, að nýta 2,6 GHz tíðnisviðið fyrir háhraða farnetsþjónustu, opnum á meðan þróun er að taka á sig skýrari mynd, m.ö.o. hvar slík þjónusta myndi festa sig í sessi á tíðnirófinu, m.a. með tillit til framboðs á notendabúnaði. Var það mat stofnunarinnar að ótímabært væri að taka ákvörðun um framlengingu á gildistíma MMDS tíðniheimildar félagsins á þeim tímapunkti. Eins benti stofnunin á að réttaráhrif ákvörðunar nr. 18/2011, liðu ekki undir lok fyrir en 27. júní 2014.

5. Skilyrði fyrir framlengingu tíðniheimildar

Líkt og fram kemur í framangreindum úrskurðarorðum úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 3/2011, þá skal framlenging á tíðniheimild Fjarskipta koma til greina ef samráð um tíðnistefnu stofnunarinnar og úttekt á hagsmunum neytenda og farskiptafyrirtækja leiðir í ljós að slík framlenging sé réttlætanagerleg.

Verður því gerð grein fyrir niðurstöðum samráðs um tíðnistefnu stofnunarinnar, niðurstöðum uppboðs á 800 MHz og 1800 MHz tíðnisviðunum og sjónarmiðum við mat á hagsmunum fjarskiptafyrirtækja og neytenda sem stofnunin mun líta til við ákvörðunartöku um hvort framlengja skuli tíðniheimildina. Er slíkt nauðsynlegt enda þar að finna mikilvægan grundvöll fyrir því hvort að til framlengingar komi á tíðniheimild Fjarskipta. Þá er nauðsynlegt að skoða niðurstöður samráðsins fyrir hvert tíðnisvið fyrir sig og niðurstöðu uppboðs á 800 MHz og 1800 MHz enda samspil að finna milli þess og framtíðarsýn fyrir 2,6 GHz tíðnisviðið.

5.1 Samráð um tíðnistefnu

Þann 1. júlí 2011 birti Póst- og fjarskiptastofnun stefnu sína um stjórnun tíðnisviðsins fyrir árin 2011-2014 á heimasíðu stofnunarinnar og kallaði eftir samráði við hagsmunaaðila um skjalið. Í tíðnistefnunni er sérstaklega tilgreind niðurstaða stofnunarinnar er varðar þráðlausa farnetsþjónustu, sbr. kafla 6.2 í skjalinu. Kemur þar fram að þegar horft er til framtíðar er ljóst að auknar kröfur eru gerðar um meiri bandbreidd fyrir þráðlausa farnetsþjónustu og því mikilvægt að losa sem fyrst þau tíðnisvið sem nú þegar hafa verið samræmd fyrir þessa þjónustu, séu þau notuð undir aðra þjónustu. Segir að horft sé til 800 MHz, 1800 MHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz og 3,4-3,8 GHz. Hvað varðar 2,6 GHz tíðnisviðið er sérstaklega tilgreint að það sé nýtt af Fjarskiptum sem hafi tíðniheimild, með gildistíma til júníloka 2014, fyrir stafrænar sjónvarpsútsendingar MMDS og að stofnunin stefni á að tíðnisviðið verði þá laust fyrir farnetsþjónustu. Er jafnframt áréttað mikilvægi þess fyrir stofnunina að fá staðfesta vitneskju um áhuga hagsmunaaðila á nýtingu tíðnisviðsins fyrir þá þjónustu á næstu árum.

Samhliða birti stofnunin sérstakt umræðuskjal um farnetsþjónustur og úthlutun tilheyrandi tíðnisviða sem jafnframt var fjallað um í tíðnistefnunni. Þar óskaði stofnunin sérstaklega eftir athugasemdum hagsmunaaðila varðandi fjórðu kynslóðar farnetsþjónustu. Kom fram að 800 MHz, 1800 MHz, 2,6 GHz og 3,5 GHz tíðnisviðin væru þau tíðnisvið sem nefnd hefðu verið sem kostur fyrir slíka þjónustu. Óskaði stofnunin eftir áhuga aðila á að hefja slíka þjónustu hér á landi, hversu mikið tíðnisvið viðkomandi taldi þörf á, á hvaða tíðnisviði, hvenær þörf væri fyrir tíðnisviðin o.fl.

Í niðurstöðuskjali samráðsins sem birt var þann 19. desember 2011 kemur m.a. fram að enginn nýr aðili hafi sýnt áhuga á 900 MHz tíðnisviðinu og að endurútgefnar yrðu heimildir til þáverandi tíðniréttshafa, þ.e. Símans hf., Fjarskipta og Nova ehf. Þá leiddi samráðið í ljós að framboð á 2,1 GHz tíðnisviðinu var meira en þekkt eftirspurn.

Hvað varðar 800 MHz tíðnisviðið kom fram að meiri eftirspurn en framboð væri þekkt á tíðnisviðinu og boðaði stofnunin að viðhaft yrði uppboð við úthlutun tíðna á tíðnisviðinu. Hvað varðar 1800 MHz tíðnisviðið þá kom fram að þekkt eftirspurn gæti verið a.m.k. jafn mikil og framboð tíðna var á tíðnisviðinu, en það var ekki að fullu nýtt. Þá kom fram að tíðnisviðið væri augljóslega eitt af þeim tíðnisviðum sem hagsmunaaðilar hugsuðu sem viðbótartíðnisvið við 800 MHz tíðnisviðið fyrir fjórðu kynslóðar farnetsþjónustu. Setti stofnunin fram þá niðurstöðu sína að fara þyrfti í ákveðna endurskipulagningu á 1800 MHz tíðnisviðinu með tilfærslu ákveðinna tíðniheimilda svo nýting þess yrði sem skilvirkust. Fyrir þær tíðnir sem lausar væru yrði viðhaft uppboð.

Samráðið leiddi í ljós að flestir umsagnaraðilar, að undanskildum einum, telja nauðsynlegt að tryggja framtíðnotkun 2,6 GHz tíðnisviðsins fyrir farnetsþjónustur. Var niðurstaða stofnunarinnar eftirfarandi:

„Í ljósi áhuga flestra umsagnaraðila um hugsanlega úthlutun á þessu tíðnisviði í náninni framtíð fyrir þráðlausa farnetsþjónustu telur PFS mikilvægt að halda þeim möguleika opnun á meðan þróunin er að taka á sig skýra mynd, þ.e. hvar 4G farnetsþjónusta mun festa sig í sessi á tíðnirófinu, m.a. með tilliti til framboðs á notendabúnaði. Þar sem úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála hefur nú, með úrskurði sínum nr. 3/2011, staðfest tímabundna framlengingu á tíðniheimild Vodafone fyrir MMDS-sjónvarpsþjónustu er ljóst að framtíðarnýting tíðnisviðsins verður endurmetin innan þriggja ára. Framlenging á tíðniheimildinni til áframhaldandi sjónvarpsþjónustu Vodafone kemur þá til greina reynist skuldbindandi eftirspurn eftir tíðnisviðinu fyrir næstu kynslóð farnetsþjónustu ekki vera fyrir hendi. Þróunin þarf þá einnig að hafa leitt í ljós að almennt sé ekki horft til þessa tíðnisviðs fyrir 4G þjónustu, en eins og staðan er í dag bendir margt til þess að þörf verði fyrir hendi fyrir mjög aukna bandbreidd fyrir farnetsþjónustu í framtíðinni. Í því ljósi þyrfti einnig að skoða kröfur Vodafone um aukna bandbreidd fyrir farnetsþjónustu til framtíðar m.t.t. nýrrar þjöppunartækni og krafna um háskerpusjónvarp.“

5.2 Uppboð á 800 MHz og 1800 MHz tíðnisviðunum

Líkt og stofnunin hafði boðað var haldið uppboð á tíðniheimildum á 800 MHz og 1800 MHz tíðnisviðunum í byrjun árs 2013. Fjórir aðilar tóku þátt í uppboðinu og þar á meðal nýr aðili á fjarskiptamarkaði, 365 miðlar ehf., sem hlaut 2x15 MHz á 800 MHz tíðnisviðinu. Þá hlaut Nova ehf. 2x5 MHz á 800 MHz tíðnisviðinu og 2x5 MHz á 1800 MHz tíðnisviðinu. Vodafone hlaut 2x10 MHz á 800 MHz tíðnisviðinu og 2x5 MHz á 1800 MHz tíðnisviðinu og Síminn hf. hlaut 2x15 MHz á 1800 MHz sviðinu. Hafa allar þær tíðniheimildir sem í boði voru nú verið gefnar út í samræmi við ofangreinda niðurstöðu.

Niðurstaða uppboðsins var sú að a.m.k. jafn mikil eftirspurn reyndist vera eftir tíðnum og framboð var á líkt og samráð um tíðnistefnu hafði gefið réttmæta vísbendingu um. Þá verður ekki framhjá því horft að nýr aðili á markaði 365 miðlar ehf., sem ekki skilaði inn athugasemdum í samráðsferlum, fékk úthlutað helming allra tíðna sem í boði voru á 800 MHz tíðnisviðinu en tíðnisviðið verður að teljast mjög heppilegt til grunndreifingar á fjórðu kynslóðar farnetsþjónustu vegna langdrægnieiginleika þess.

Niðurstöðurnar gefa einnig til kynna að mögulega hafi þátttakendur í fyrri samráðum ekki verið tilbúnir að fara í harða keppni um þær tíðnir sem í boði voru. Aftur á móti mátti greina slíka hegðun er varðar 1800 MHz tíðnisviðið en það tíðnisvið hentar frekar til þéttingu netsins og aukins hraða líkt og 2,6 GHz tíðnisviðið. Póst- og fjarskiptastofnun telur því ekki útilokað að frekari eftirspurn á tíðnum fyrir háhraða farnetsþjónustu sé til staðar ef kynnt yrði frekara framboð á slíkum tíðnum í náinni framtíð. Er því mikilvægt í samráði þessu að hagsmunaaðilar tilgreini með raunhæfum hætti framtíðarþörf sína fyrir auknar tíðniheimildir á 2,6 GHz tíðnisviðinu fyrir umrædda þjónustu.

5.3 Hagsmunir fjarskiptafyrirtækja og neytenda

Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar liggja hagsmunir fjarskiptafyrirtækja fyrst og fremst í aðgangi að tíðnum til veitingar á þeirri þjónustu sem þau telja að eftirspurn sé eftir af hálfu neytenda. Slíkir hagsmunir fyrirtækjanna verða því einna best metnir með því að líta til eftirspurnar fyrirtækjanna sjálfra eftir tíðnum.

Hvað varðar hagsmuni neytenda telur stofnunin ljóst út frá markmiðum fjarskiptalaga að úthlutun tíðna þarf að þjóna almennum hagsmunum neytenda með tilliti til útbreiðslu og aðgengis að fjarskiptaþjónustu um landið allt. Þannig þarf hvort tveggja að meta heildstætt hagsmuni allra neytenda fyrir nýtingu tíðnisviðsins fyrir háhraða farnetsþjónustu, en að mati stofnunarinnar endurspeglar eftirspurn fjarskiptafyrirtækja eftir tíðnum spár þeirra um eftirspurn neytenda og viðskiptalífs fyrir aukna gagnaflutningsþjónustu, gagnstætt þeim hagsmunum neytenda sem nýta sér núverandi MMDS þjónustu Fjarskipta. Stofnunin mun því afla upplýsinga um þann hóp neytenda sérstaklega frá hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækjum og leggja mat á hagsmuni þeirra.

Það er þó mat Póst- og fjarskiptastofnunar að leiði mat á hagsmunum neytanda í ljós að heildarhagsmunir neytenda fyrir auknu aðgengi að tíðnisviði fyrir háhraða farnetsþjónustu séu meiri en hagsmunir núverandi notenda fyrir óbreyttri MMDS þjónustu sé stofnuninni ekki fært annað en að taka tillit til þess við ákvörðunartöku um hugsanlega framlengingu á tíðniheimild Fjarskipta fyrir MMDS þjónustu á 2,6 GHz tíðnisviðinu.

6. Spurningar til hagsmunaaðila

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir lagalegu hlutverki Póst- og fjarskiptastofnunar þegar kemur að úthlutun og nýtingu fjarskiptatíðna og þeim sjónarmiðum sem stofnuninni ber að líta til við mat á því hvort til framlengingar komi á tíðniheimild Fjarskipta fyrir MMDS þjónustu á 2,6 GHz tíðnisviðinu. Hefur stofnunin leitast við að gefa sem skýrasta mynd af þeim þáttum sem munu vera ráðandi við þá ákvörðunartöku stofnunarinnar. Til að taka

upplýsta og rökstudda ákvörðun sem best samrýmist þörfum markaðarins og almennings þarf stofnunin að afla upplýsinga frá hagsmunaaðilum. Er þátttaka þeirra mikilvæg í þessu ferli, sbr. framangreinda umfjöllun um mat á hagsmunum fjarskiptafyrirtækja og neytenda.

Póst- og fjarskiptastofnun beinir eftirfarandi spurningum til allra þeirra sem telja sig eiga hagsmuna að gæta, hvort tveggja fyrir áframhaldandi núverandi nýtingu tíðnisviðsins sem og fyrir því að tíðnisviðið verði tekið í notkun fyrir háhraða farnetsþjónustu. Stofnunin hvetur aðila jafnframt að setja fram sjónarmið sem þeir telja að liggja skuli til grundvallar við ákvarðanatöku stofnunarinnar, sé þau ekki að finna í spurningum hennar.

Stofnunin mun jafnframt beina spurningum til og afla gagna frá núverandi tíðniréttshafa, Fjarskiptum, sem og stærstu efnisveitu sem MMDS tíðnisviðið er nýtt fyrir, þ.e. 365 miðlum ehf., með sérstöku bréfi. Er hér m.a. um að ræða upplýsingar um þróun viðskipta, tekna og kostnaðar við rekstur MMDS kerfisins svo og annarra rekstrarlegra þátta kerfisins sem ekki eiga erindi í opinbert samráð. Þrátt fyrir að það sé gert er engu að síður gert ráð fyrir að þeir aðilar taki jafnframt þátt í samráði þessu og skili inn athugasemdum sínum til stofnunarinnar.

Póst- og fjarskiptastofnun óskar sérstaklega eftir að hagsmunaaðilar svari eftirfarandi spurningum stofnunarinnar:

1. Telja hagsmunaaðilar að forsendur séu fyrir því að nýta 2,6 GHz tíðnisviðið áfram eingöngu fyrir MMDS þjónustu?
 - a. Ef svo er, með hvaða rökum?
 - b. Ef svo er, til hve langs tíma?
 - c. Ef svo er, hvaða kröfur ætti að gera til tækninnar sem notuð er fyrir þjónustuna, t.a.m. þjöppunar?
 - d. Ef ekki, með hvaða rökum?
2. Telja hagsmunaaðilar að þörf sé fyrir að 2,6 GHz tíðnisviðið verði tekið í notkun eingöngu fyrir háhraða farnetsþjónustu?
 - a. Er skortur á tíðnisviði í dag eða náninni framtíð fyrir háhraða farnetsþjónustu?
 - b. Hefur aðgangur að notenda og/eða endabúnaði áhrif þörf fyrir nýtingu tíðnisviðsins fyrir háhraða farnetsþjónustu?
 - c. Þarf aukið tíðnisvið fyrir gagnvirka þjónustu?
 - d. Önnur rök?
3. Ef hagsmunaaðilar telja að þörf sé á að nýta 2,6 GHz tíðnisviðið eingöngu fyrir háhraða farnetsþjónustu:
 - a. Hvenær þarf tíðnisviðið að vera laust til nýtingar?
 - b. Hversu mikið tíðnisvið telja aðilar sig þurfa?
 - c. Hvernig verður tíðnisviðinu best skipt upp (stærð á tíðniúthlutunum)?
 - d. Hver á gildistíma tíðniheimilda að vera?
4. Telja hagsmunaaðilar að forsendur séu fyrir því að samnýta tíðnisviðið fyrir mismunandi þjónustur, t.d. fyrir MMDS þjónustu og háhraða farnetsþjónustu?
5. Ef hagsmunaaðilar telja forsendu fyrir skiptingu vera fyrir hendi hvernig verður henni best háttað:
 - a. Landfræðilega?

- b. Tíðnilega, (hvar á tíðnisviðinu ætti hver þjónusta að liggja)?
- c. Hver ætti gildistími tíðniheimilda að vera?

Póst- og fjarskiptastofnun áskilur sér rétt til að birta allar innsendar athugasemdir í heild sinni. Óskir um trúnað einstakra upplýsinga skulu vera skýrt afmarkaðar og rökstuddar. Stofnunin mun meta hvort skilyrði um trúnað upplýsinganna séu uppfyllt, sbr. ákvæði upplýsingalaga nr. 140/2012.

Reykjavík, 4. október 2013