



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 7/2016 Endurnýjun tíðniheimilda á 900 MHz tíðnisviðinu

I.

Umsóknir um endurnýjun

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

1.1. Umsókn Vodafone

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 endurnýjun 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.

1.2. Umsókn Símans

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 fólgnir í því að fá vissu sem fyrst um notkun á tíðnisviðinu.

II. Málsmeðferð og samráð

Þegar eftirspurn eftir tíðnum til tiltekinnar fjarskiptaþjónustu er meira en framboð á slíkum tíðnum er PFS heimilt að takmarka úthlutanir. Það getur þá verið með þeim hætti að allir aðilar fái ekki umbeðið magn tíðna eða þá að úthlutun sé með þeim hætti að tíðnisviðið skiptist ekki jafnt á milli aðila, en til þess geta staðið málefnaleg rök. Um þetta fjallar 9. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Samkvæmt ákvæðinu ber PFS við töku slíkrar ákvörðunar að horfa til hagsmuna notenda og meta áhrif á samkeppni. Einnig er gert ráð fyrir því að öllum hagsmunaaðilum, þ.m.t. notendum, sé gefið tækifæri til þess að tjá sig um takmarkanir á réttindum áður en Póst- og fjarskiptastofnun tekur ákvörðun sína sem skal birt ásamt rökstuðningi.

Það er einmitt tilgangur opins samráðs um tíðniúthlutanir, hvort sem er um að ræða úthlutun samkvæmt umsókn eða samkvæmt samkeppnisferli, að færa fram forsendur PFS fyrir tiltekinni takmörkun eða úthlutun og gefa öllum aðilum tækifæri til að gera athugasemdir við þær. Styðst þessi framkvæmt jafnframt við 6. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, en í ákvæðinu segir að „[á]ður en Póst- og fjarskiptastofnun tekur ákvörðun sem hefur veruleg áhrif á viðkomandi fjarskiptamarkað skal stofnunin veita hagsmunaaðilum rétt til umsagnar.“

Með tilliti til framangreinds efndi PFS til opins samráðs í mars á þessu ári. Þrjú fjarskiptafyrirtæki sendu inn umsögn, þ.e. Síminn, Vodafone og Nova ehf. (Nova), þar sem fram kom afstaða félaganna til fyrirhugaðrar endurnýjanir á tíðniheimildum Símans og Vodafone og spurningum PFS svarað. Samráðinu lýkur samhliða ákvörðun þessari. Í sérstöku niðurstöðuskjali samráðsins, sem er órjúfanlegur hluti af ákvörðuninni, er gerð grein fyrir umsögnum aðila og svörum þeirra við spurningum PFS, ásamt afstöðu stofnunarinnar til þeirra, en skjalið fylgir sem viðauki við ákvörðunina.

III. Núverandi nýting tíðnisviðsins

Í dag er 900 MHz tíðnisviðið nýtt af þremur aðilum á markaði, þ.e. Vodafone, Nova og Símanum, 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 Vodafone 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 heimild til að nýta 880-885/925-930 MHz fram til 30. mars 2022. En ljóst er að félögin hafa fengið heimild PFS, 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 Vodafone 2x15 MHz samliggjandi tíðnisviði á 900 MHz tíðnisviðinu.

IV. Lagaumhverfi og forsendur

4.1. Almenn um endurnýjun tíðniréttinda

Ekki er að finna ítarlegt ákvæði í lögum um fjarskipti nr. 81/2003 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 réttihafi 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 tíðniréttihafi 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 tíðniréttihafa, 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 PFS 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.

PFS 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 stjórnvaldsákvæðanna, að byggja á málefnalegum sjónarmiðum. Í staflíðum a.-e. 4. mgr. ákvæðisins 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 tíðniréttthafi 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 geti átt 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 þó horft fram hjá þeirri meginreglu að endurnýjun skuli veitt nema sérstök skilyrði standi til annars.

4.2. Meginreglan um endurnýjun tíðniréttinda

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 Vodafone og Símans um endurnýjun á tíðniheimildum þeirra.

Að mati PFS mun endurnýjun til skamms tíma á tíðniheimildunum 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 tíðniúthlutunir.

Þá er það jafnframt ljóst að tíðnirnar sem óskað er endurnýjunar á eru nýttar í dag af núverandi tíðniréttihöfum 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 endurnýjun 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 Símanum og Vodafone skuli koma, nema sérstök rök og ástæður leiði til annars.

4.3. Skilyrði sem leitt geta til synjunar endurnýjunar

Póst- og fjarskiptastofnun telur að þau sjónarmið sem talin eru upp í staflíðum a.-e. í 4. mgr. 32. gr. reglugerðarinnar leiði ekki til þess að hafna beri endurnýjun. Við mat stofnunarinnar á einstaka staflíð er ljóst að sérstaklega þarf að horfa til ákvæða í b. og d. -liðum málgreinarinnar. Verður nú fjallað um hvern staflíð 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 tíðniréttihafar 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 málgreinarinnar, 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 málgreinarinnar og telur PFS ólíklegt að það komi til með að reyna á hann. Ekki er um að ræða íþyngjandi útbreiðslu- eða uppbyggingarkvaðir í nógildandi 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 Símans og Vodafone.

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 tíðniréttihöfum, 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 atriði samkvæmt b. -liðar 4. mgr. 32. reglugerðarinnar er fyrir hendi, þ.e. að PFS 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 ósk um endurnýjun. Slík ákvörðun verður ávallt að byggja á ákveðnu heildarmati á aðstæðum í viðkomandi máli. Í þessu tilfalli 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 innan stofnunarinnar vegna þessa.

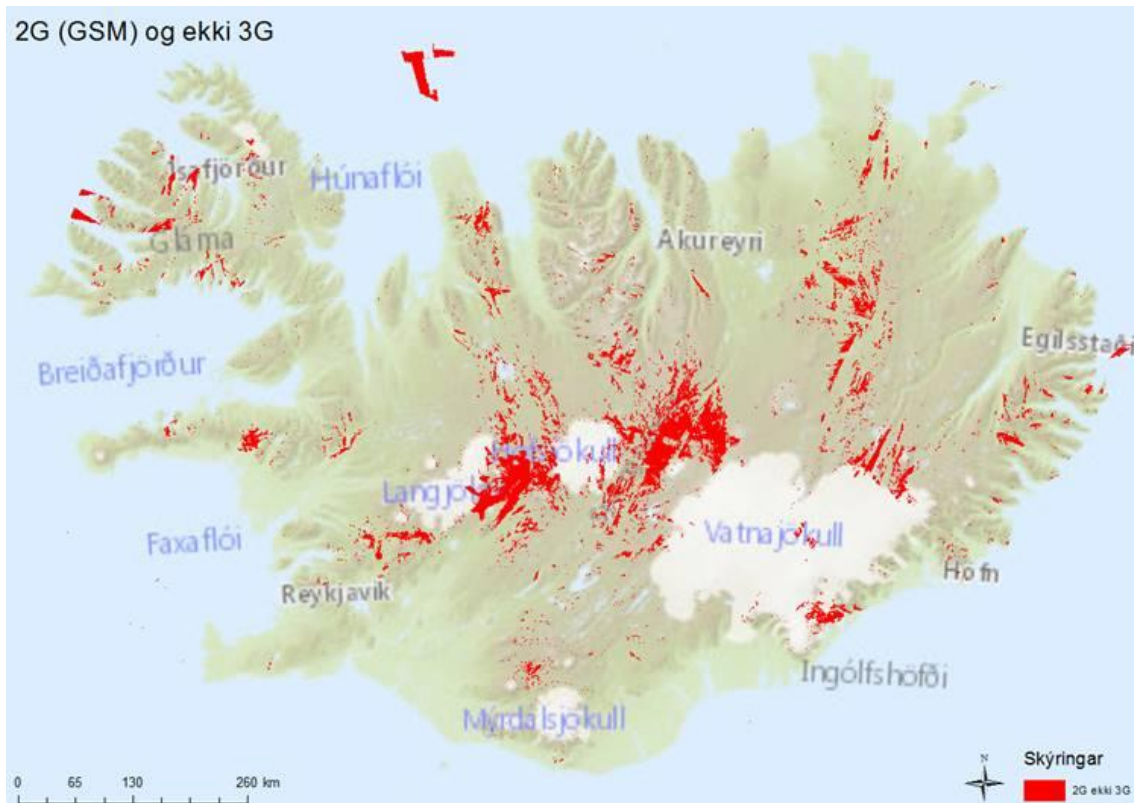
Þar var jafnframt tilgreint að úthluta ætti á 900 MHz tíðnisviðinu þeim tíðniheimildum sem hér er fjallað um sem og á 700 MHz tíðnisviðinu árið 2017/2018. Aftur á móti liggur nú fyrir að Síminn hefur sótt um til PFS að fá úthlutað 2x20 MHz á 700 MHz tíðnisviðinu, sbr. erindi Símans dags., 26. janúar 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 PFS 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. Hefur þetta, að mati stofnunarinnar, áhrif á þá ákvörðun að endurnýja tíðniheimildir Símans og Vodafone á 900 MHz tíðnisviðinu.

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 Símans og Vodafone.

Í d. -lið er tilgreint að PFS 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 PFS frá því í nóvember 2015 má sjá að fjöldi virkra 2G/GSM korta er 10,0% af öllum virkum símkortum í farsímaneti síðustu þrjá 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%. PFS telur að framangreind þróun á markaðshlutdeild 2G/GSM og 3G/UMTS þjónustu 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 framhjá 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 framboð 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 félögum 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 dofnar 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 PFS 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, að þá sé mikilvægi þjónustunnar enn töluverð. Í því tilviki sem hér um ræðir verður því jafnframt að horfa til öryggissjónarmiða notenda þegar lagt er mat á þennan staflið ákvæðisins og mögulega synjun á endurnýjun.

Er það mat PFS að ákvæði d. -liðar 4. mgr. 32. gr. reglugerðarinnar hefur ekki áhrif á mögulega endurnýjun tíðniheimilda Símans og Vodafone.

4.4. Önnur málefnaleg sjónarmið

Líkt og fjallað hefur verið um geta önnur sjónarmið, en þau sem framangreindir stafliðir 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 Vodafone 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 Fjarsskipta 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 svo neinu nemi. Áhrif þess hafa því ekki komið fram og hefur því ekki þau áhrif að synja beri um endurnýjun tíðniheimilda, m.t.t. stöðu Vodafone.

Þess ber að geta að PFS hefur borist samkomulag milli Vodafone og Nova ehf., dags. 7. júní 2016, um takmörkun á leyfilegu tíðnisamstarfi félaganna. PFS hefur ekki tekið afstöðu til þessa samkomulags og hvaða mögulegu áhrif það mun hafa á stöðu aðila á farnetsmarkaði. Það er þó álit PFS að samkomulagið feli ekki í sér forsendubreytingu fyrir þeirri ráðstöfun að endurnýja tíðniheimildir Símans og Vodafone á 900 MHz tíðnisviðinu.

4.5. Mat á endurnýjun tíðniheimilda

Á grundvelli framangreinds, og fyrirliggjandi gagna, telur PFS öll sjónarmið leiða til þess að endurnýja skuli tíðniheimildir Símans og Vodafone 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.

PFS telur þó æskilegt að almennt sé leitast til þess að gera tíðnihönd tæknilega hlutlaus þannig að tíðniþöfnum gefist kostur á því að nota nýjustu og/eða hentugustu tækni hverju sinni, en slíkt er til þess fallið að stuðla að hagkvæmri og skilvirkri nýtingu tíðniþöfnsins.

V.

Afstaða PFS til athugasemda Nova

5.1. Almenn um aðgang Nova að tíðnum og samkeppnisstöðu

Í innangangi í umsögn Nova, dags. 20. apríl er byrjað á því að rekja upphaf fyrirtækisins, en það fékk úthlutað tíðniheimild á 2100 MHz tíðnisviðinu árið 2007, en síðan þá hefur félagið vaxið og lagt í kostnaðarsamar fjárfestingar. Nú séu viðskiptavinir félagsins í 3G/4G þjónustu í innangangi farið yfir 140.000 og félagið flytji meira magn farsímaumferðar um dreifikerfi sitt en keppinautar þess.

Þá gerir Nova grein fyrir hvaða aðgang að tíðnisviðum félagið búi nú yfir og hvernig sú staða hefur þróast á undanförunum árum, sbr. eftirfarandi:

[...]¹

Afstaða PFS

Það er eðlilegt að aðgangur nýs fjarskiptafyrirtækis á farnetsmarkaði að tíðnisviðum sé framan af ekki jafn og þeirra fjarskiptafyrirtækja sem fyrir eru. Í tilviki Nova var um að ræða annars vegar fjarskiptafyrirtæki sem hafði frá því á árunum fyrir aldamót byggt upp kerfi sitt og þjónustu og hins vegar arftaka ríkiseinokunarfyrirtækisins sem hefur byggt upp farnetskerfi frá árdögum þeirrar tækni. Ekki er því við öðru að búast það sé ákveðinn aðstöðumunur til að byrja með sem ekki verður jafnaður út nema yfir einhvern tíma.

PFS bendir á að það er ekki alveg nákvæmt sem fram kemur í lýsingu Nova um þær tíðniheimildir sem félagið hefur bætt við sig frá því að félaginu var fyrst úthlutað tíðniheimild á árinu 2007. Núverandi tíðniheimild Nova á 900 MHz tíðnisviðinu var ekki úthlutað til félagsins í kjölfar uppboðs, heldur á árinu 2009 samkvæmt umsókn Nova ehf. Þá taldi PFS þörf á því að rétta af samkeppnisstöðu Nova ehf. með því að veita félaginu aðgang að tíðnisviði fyrir GSM þjónustu, eins og samkeppnisaðilarnir höfðu, en sú þjónusta var þá ennþá ráðandi og hafði ekki minnkað eins hratt og búist var við. Úthlutun á tíðnisviði fyrir almenna fjarskiptaþjónustu samkvæmt umsókn og án samkeppnisaðferðar er undantekning sem verður að styðjast við sterk og málefnaleg samkeppniströk og hafa ekki skaðleg áhrif á samkeppni og skipulag tíðnirófsins.

Þessi staða er nú gerbreytt. Í *fyrsta lagi* hefur dregið verulega úr umfangi GSM þjónustu á landinu, en markaðshlutar SIM korta sem eingöngu eru ætluð fyrir þá þjónustu er nú um 10% og fer minnkandi. PFS er sammála mati Símans og Vodafone að ekki sé þörf fyrir meira en 2x5 MHz tíðniheimild til næstu ára til að veita GSM þjónustu þar til hún verður lögð af. Nova hefur yfir að ráða 2x5 MHz tíðniheimild á 900 MHz tíðnisviðinu til jafn langs tíma og samkeppnisaðilar félagsins eða til ársins 2022. Nova hefur því allar tæknilegar forsendur til að geta veit talþjónustu (GSM eða 3G/UMTS) á lægri tíðnisviðum, þar til slíkt verður mögulegt á lægri tíðnisviðum með 4G/LTE þjónustu. Þótt PFS telji það mikilvægt, m.a. með tilliti stærra útbreiðslusvæðis GSM þjónustu umfram 3G/4G þjónustu, að endurnýja hluta af tíðniheimildum Símans og Vodafone til þessa sama tíma, er ekki þar með sagt að þörf sé á að jafna stöðu Nova hvað þetta varðar.

Í *öðru lagi* verður ekki horft framhjá samstarfsamningi Vodafone og Nova um samnýtingu á tíðnum. Með honum hefur Nova tækifæri til þess að samnýta tíðnir m.a. á 900 MHz tíðnisviðinu við Vodafone. Það má vel vera að Nova og Vodafone hafi ekki virkjað samstarfsmöguleika sína samkvæmt samningnum að öllu leyti og munu hugsanlega ekki gera það. Það breytir þó því ekki að þessi möguleiki er til staðar og dregur úr þörfum Nova, eins og sakir standa, fyrir aðgangi að 900 MHz tíðnisviðinu til allra næstu ára umfram þá 2x5 MHz tíðniheimild sem félagið er þegar með.

Í *þriðja lagi* er núverandi aðgangur Nova að tíðnisviðum að verulegu leyti til kominn vegna viðskiptalegra ákvarðana félagsins sjálfs. Í uppboði sem PFS hélt um úthlutun á 800 og 1800 MHz tíðniheimildunum hlaut félagið einungis í tvær tíðniheimildir, þ.e. eina 2x5 á 800 MHz tíðnisviðinu og eina á 1800 MHz tíðnisviðinu. Hafi það verið mat Nova að félaginu hafi verið þörf á frekari tíðniheimildum á lægri tíðnisviðum að þá bendir PFS á að skilmálar uppboðsins um hámarksúthlutanir hefðu ekki aftrað félaginu frá því að bjóða í þrjár tíðniheimildir á 800 MHz eða samtals 2x15 MHz, ásamt einni tíðniheimild á 1800 MHz tíðnisviðinu. Þetta gerði Nova ekki. Félagið lagði einungis fram eitt boð í aðra heimild á 800 MHz sem síðar var hækkað

¹ Afmáð að ósk Nova

af öðrum aðila. Hér er um að ræða viðskiptaákvörðanir fjarskiptafyrirtækja á virkum samkeppnismarkaði í tengslum við opið og gegnsætt úthlutunarferli samkvæmt samkeppnisaðferð. Fjarskiptafyrirtæki geta ekki ætlast til að PFS „leiðrétti“ ákvörðanir þeirra eftir á með íhlutun gagnvart öðrum aðilum í ljósi þess hvernig samkeppniastæður þróast og breytast. Sömu sjónarmið komu fram í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 14/2015 þar sem Síminn taldi á sig hallað hvað varðar aðgang að tíðnisviðum samanborið við Nova og Vodafone vegna samstarfs félaganna, en þar kemst Samkeppniseftirlitið svo að orði:

„Að mati Samkeppniseftirlitsins verður ekki séð að t.d. Síminn, sem er með um þriðjung úthlutaðra tíðna (nokkuð jafna blöndu af bæði lægri og hærri tíðnisviðum), sé í ómögulegri stöðu til að keppa á markaðnum til framtíðar. Einstök fyrirtæki á samkeppnismarkaði geta ekki búist við því að Samkeppniseftirlitið sé með inngrip í skipulag á tilteknum markaði, sem mögulega hefur skapast m.a. vegna viðskiptaákvörðana þeirra sjálfra á fyrri stigum. Hlutverk Samkeppniseftirlitsins er ekki að verja stöðu einstakra keppinauta á markaði heldur er eftirlitið málsvari samkeppni í landinu, neytendum og atvinnulífínu til hagsbóta.“

PFS tekur undir tilvitnuð sjónarmið um hlutverk eftirlitsstjórnvalda á sviði samkeppnismála og telur að sambærilegar aðstæður eigi nú við í tilviki Nova. Félagið leggst gegn því að tíðniheimildir Símans og Vodafone á 900 MHz tíðnisviðinu verði endurnýjaðar, í samræmi við meginreglur þar um, vegna meints skorts Nova á tíðniheimildum á lægri tíðnisviðum sem félagið hefði þó getað ráðið bót á með virkari þátttöku í uppboði PFS í byrjun árs 2013.

Í fjórða lagi liggur fyrir að talsverðu magni af tíðnisviði verður úthlutað á næstunni. PFS hefur hefur boðað að 700 MHz tíðnisviðið verði úthlutað árið 2017/2018, en nú er til meðferðar umsókn frá Símanum um að það verði gert fyrr, en samkvæmt reglum um málsmeðferðartíma yrði það gert síðar á þessu ári, ef forsendur standa til þess að verða við því. Þessu til viðbótar er ljóst að síðar á þessu ári verða úthlutanir á tíðniheimildum á 2100 og 2600 MHz tíðnisviðunum. Með tilliti til þessa hefur Nova fullt tækifæri til að bæta við sig tíðniheimildum og jafna stöðu sína gagnvart samkeppnisaðilum telji félagið þörf á því.

Í fimmta lagi er aðstaða aðila til aðgangs að 900 MHz tíðnisviðinu ekki að breytast með þessari ákvörðun. Um er að ræða sömu skiptingu tíðnisviðsins og varð til snemma árs 2012 þegar PFS úthlutaði Símanum og Vodafone hvoru félagi fyrir sig 2x5 MHz tíðniheimildum, samkvæmt umsókn, til að auðvelda yfirfærslu á viðskiptavinum félaganna úr GSM þjónustu yfir í 3G þjónustu. Ekki verður séð að sú ráðstöfun hafi háð Nova, en markaðshlutdeild félagsins hefur vaxið á þessum tíma og mælist nú með mestu markaðshlutdeild í heildarfjölda áskrifta í farsímaþjónustu af þeim þremur stóru aðilum sem keppa á þessum markaði eða 34%. Þá hefur afkoma Nova verið jákvæð á síðustu árum, en samkvæmt ársreikningum félagsins hefur hagnaður þess hlaupið á hundruðum milljónum króna á hverju ári frá 2013 og er nú kominn yfir einn milljarð króna á síðasta ári.² Af þessu verður ekki séð að Nova hafi verið í krappri stöðu vegna takmarkaðs aðgangs að 900 MHz tíðnisviðinu eða sé líklegt til verða það í framtíðinni, a.m.k. til næstu ára.

² Samkvæmt ársreikningum var 523 milljónir kr. hagnaður árið 2013, 814 milljónir kr. 2014 og 1173 milljónir árið 2015.

5.2. Nýting 900 MHz tíðnisviðsins og tæknilegt hlutleysi

Í framhaldinu viku Nova að nýtingu á 900 MHz tíðnisviðinu, m.a. með tilliti til eiginleika tíðnisviðsins og mögulegra ráðstafana um að gera það tæknilega hlutlaust. Sjónarmið Nova eru rakin með svofelldum hætti:

[...]³

Afstaða PFS

PFS gerir fyrir sitt leyti ekki athugasemdir við hugleiðingar Nova um hugsanlega nýtingu á 900 MHz tíðnisviðinu. Þannig er ekkert ólíklegt að tæknilega hlutlaust verði tíðnisviðið nýtt, að hluta til, fyrir GSM þjónustu, t.d. með 2x5 MHz, en aðallega fyrir 4G þjónustu, þ.e. með 2x10 MHz. Þessi viðbótarúthlutun til Símans og Vodafone var á sínum tíma einmitt hugsuð til að auðvelda yfirfærslu viðskiptavina félaganna tveggja úr GSM yfir í 3G, án þess að slíkt hefði áhrif á hraða og afkastagetu til að veita 3G. Sömu sjónarmið eiga við um 4G og má segja að nú sé að birtast sú staða sem PFS reiknaði með fyrir nokkrum árum síðan, þó svo að þróunin við útfösun GSM hafi ekki verið eins hröð og búist var við.

Hvað varðar sjónarmið Nova um að ekki eigi að gera 900 MHz tíðnisviðið tæknilega hlutlaust, þar sem að það veiti Símanum og Nova samkeppnislegt forskot að þá lýtur þessi umfjöllun að spurningum í samráðinu og er því að finna afstöðu PFS til hennar í niðurstöðuskjali samráðsins. Til viðbótar þeim sjónarmiðum PFS sem þar koma fram telur stofnunin rétt að áréttu að hlutverk hennar er ekki eingöngu að stuðla að virkri samkeppni. Þannig ber stofnuninni jafnframt að stuðla að skilvirkri og hagkvæmari nýtingu tíðnirófsins, þ.m.t. að *hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta og stuðla að nýbreytni* sbr. b.-lið 2. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, og *ýta undir hagnýta notkun tíðna og númera og viðhafa skilvirka stjórn á notkun þessara gæða*, sbr. c.-lið sama ákvæðis. Þessu til viðbótar ber PFS ávallt að horfa til hagsmuna neytenda á fjarskiptamarkaði, sbr. 4 tölulið fyrrgreinds ákvæðis.

Það er ekki alltaf sem þessi mismunandi markmið falla saman og í sumum tilvikum geta þau jafnvel verið ósamrýmanleg. Í slíkum tilvikum stendur það upp á PFS að veita og meta mismunandi sjónarmið og markmið m.t.t. þeirra hagsmuna sem eru í húfi og komast að þeirri niðurstöðu sem hvað best fellur að ákvæðum og tilgangi fjarskiptalaga. Það er álit PFS að almennt eigi ekki að setja skorður við skilvirkri nýtingu tíðnirófsins, t.d. að koma í veg fyrir að notast sé við nýjustu tækni, nema slíkt hafi fyrirsjáanlega verulega neikvæð áhrif á samkeppni neytendum á fjarskiptamarkaði til tjóns. PFS telur slíkt ekki eiga við varðandi þá ráðstöfun að gera 900 MHz tíðnisviðið tæknilega hlutlaust.

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða PFS að rétt sé að gera 900 MHz tíðnisviðið tæknilega hlutlaust. Á hinn bóginn telur PFS rétt að gera ráð fyrir hæfilegum aðlögunartíma og því sé eðlilegt að miða nýjar forsendur um nýtingu á tíðnisviðinu öllu við upphaf gildistíma hinna endurnýjuðu tíðniheimilda þann 14. febrúar 2017. Fram til þess tíma mun Nova hafa tækifæri til að bæta stöðu sína varðandi aðgang að tíðnum til að bregðast við auknu umferðarálagi á neti félagsins vegna vaxandi umsvifa.

Í samhengi við umfjöllun um nýtingu tíðnisviðsins setur Nova fram hugleiðingar um möguleg áform Símans um að ganga til samtarfs við 365 miðla ehf. um samnýtingu tíðna sem myndi opna fyrir nýtingu Símans á 800 MHz tíðnisviðinu. Ekkert er fram komið um að til slíks

³ Afmáð að ósk Nova.

samstarfs muni koma og því ekki hægt að láta forsendu sem ekki er komin fram hafa áhrif á ákvörðun þessa. Jafnvel þó að af slíku samstarfi yrði á milli Símans og 365 ehf. er það mat PFS að það eigi ekki að hafa áhrif á þá niðurstöðu PFS að endurnýja tíðniheimildir Símans og Vodafone til tiltölulega skamms tíma eða um fimm ár til ársins 2022.

Þá mótmælir Nova fullyrðingu sem fram kemur í samráðsskjalinu, í umfjöllun um tæknilegt óhæði, þess efnis að uppbyggingarkröfum á 800 MHz tíðnisviðinu verði þegar náð, ef 900 MHz sviðið verður gert tæknilega óháð árið 2017. Nova vísar til þess að PFS hafi framlengt tímabil uppbyggingar um heil sex ár, eins og það er orðað. *Í fyrsta lagi* er þess að geta að ekki er um að ræða forsendu í samráðinu um endurnýjun tveggja tíðniheimilda á 900 MHz tíðnisviðinu, sem ákvörðun þessi lýtur að. Þarna var um að ræða tilvísun í afstöðu PFS í fyrra samráði um tíðniskipulag fyrir farnetsþjónustur sem haldið var sumarið 2015. Þetta er því ekki forsenda sem ákvörðun þessi byggir á. *Í öðru lagi* áttu sér stað forsendubreytingar varðandi kröfur til uppbyggingar og tímafresti þar að lútandi, sbr. niðurstöðu í ákvörðun PFS nr. 37/2015. Hins vegar er ekki rétt að PFS hafi framlengt uppbyggingartímabilið um sex ár, heldur var skilyrði um lok uppbyggingar fært aftur um tvö ár eða til ársins 2022. *Í þriðja lagi* telur PFS það ekki skipta öllu máli í þessu sambandi, þegar metnar eru forsendur til þess að gera 900 MHz tíðnisviðið tæknilega hlutlaust, hvort að staðið hafi verið uppbyggingar samkvæmt A-heimild 365 miðla ehf. Nú þegar hefur átt sér stað töluverð uppbygging á 4G þjónustu og nær samanlögð útbreiðsla fjarskiptafyrirtækjanna til mikils meirihluta landsmanna á landsvísu.⁴ PFS telur því engar forsendur standa til annars en að gera 900 MHz tæknilega hlutlaust.

5.3. Tilvísun í samstarf Vodafone og Nova

Að áliti Nova verður að gera athugasemd við málflutning Símans sem vitnað sé orðrétt til í samráðsskjalinu. Síminn setji málflutning sinn þannig fram að gera megri ráð fyrir samnýtingu allra tíðniheimilda Nova og Vodafone og kjósi þannig að bera eigin 900 MHz tíðniheimild saman við summu 900 MHz tíðniheimilda félaganna tveggja. Þessi málflutningur sé rangur eins og útskýrt hafi verið og honum mótmælt. Nova búi að eigin tíðniheimildum og hefur ekki aðgang að tíðniheimildum Vodafone. Samnýting tíðna milli Nova og Fjarskipta sé undantekning en ekki regla og þá fyrst og fremst hvað varðar 4G þjónustu, í undantekningartilvikum. Samnýting 900 MHz eigi sér ekki stað, stendur ekki til og hefur ekki komið til álita.

Afstaða PFS

Það að PFS vísi orðrétt til sjónarmiða aðila felur ekki í sér neina sjálfstæða þýðingu eða að PFS sé með einhverju móti að taka undir sjónarmiðin eða að byggja á þeim. Tilgangurinn er að sjálfsögðu eingöngu sá að varpa ljósi á málstað aðila eins og hann blasir við fyrir viðkomandi.

Nú vill svo til að PFS er ekki sammála Símanum um að það halli verulega á félagið varðandi aðgang að tíðniheimildum þegar horft er til samstarfs Vodafone og Nova um samnýtingu á tíðniheimildum. Þessi afstaða PFS hefur áður komið fram og birtist m.a. í umsögn PFS til Samkeppniseftirlitsins í málsmeðferð um ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 14/2015 þar sem samstarf Vodafone og Nova var samþykkt, að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Þessi umsögn PFS var einnig fylgiskjal við samráðsskjal stofnunarinnar um beiðni félaganna um samnýtingu tíðna.

⁴ Samkvæmt spálíkani PFS nær útbreiðsla til 97% af skráðum íbúum sem eiga heima í skráðum lögheimilum.

Ákvörðun PFS um að endurnýja tíðniheimildir Símans og Vodafone á 900 MHz byggir á þeim sjónarmiðum og lagarökum og áður hefur verið lýst. Endurnýjun á tíðniheimild til Símans hefur því ekkert að gera með framangreind sjónarmið félagsins og hafa þau enga þýðingu í máli þessu.

5.4. Fyrirhugaðar tíðniúthlutanir

Þá er í umsögn Nova að finna kafla sem lýtur að sjónarmiðum félagsins um fyrirhugaðar tíðniúthlutanir PFS á næstunni og um samspil þeirra fyrirætlana við ákvörðun um endurnýjun á 900 MHz tíðniheimildum til Símans og Vodafone. Um þetta segir Nova:

[...]⁵

Afstaða PFS

Í umfjöllun um fyrri tíðnisamráð í niðurstöðuskjali samráðsins er farið yfir og útskýrðar breyttar forsendur fyrir því að bjóða ekki upp tvær tíðniheimildir á 900 MHz tíðnisviðinu, heldur þess í stað endurnýja þær til núverandi tíðniréttahaða, þ.e. Símans og Vodafone. Hér er um að ræða sömu skiptingu tíðnisviðsins sem gilt hefur frá byrjun árs 2012. PFS getur ekki tekið undir sjónarmið Nova að í þessu felist veruleg röskun á stöðu félagsins.

Hvað varðar þörf Nova á að bæta við sig tíðnum til að mæta auknu gagnamagni í neti félagsins að þá gefst því kostur á að bjóða í tíðnir í komandi uppboði síðar á þessu ári. PFS er að sjálfsögðu ljóst að Nova hafi undanfarin ár sótt um tímabundin afnot af 2x5 MHz á 2100 MHz tíðnisviðinu. Það kemur PFS hins vegar á óvart að slíkt hafi skapað einhverjar væntingar eða traust af hálfu félagsins um að fá umræddu tíðnisviði úthlutað, án opins úthlutunarferlis. Vænta má að það sé a.m.k. jafn mikil eða meiri eftirspurn eftir 2100 MHz heldur en framboð og því hefði slík ráðstöfun aldrei komið til greina. Þó svo að sömu eða svipaðar aðstæður séu uppi varðandi nýtingu á 900 MHz tíðnisviðinu að þá eiga önnur sjónarmið við, þ.e. um að öllu jöfnu skuli endurnýja tíðniheimildir, enda hafi það ekki neikvæð áhrif á samkeppni og skipulag tíðnirófsins. Í þessu tilviki er um að ræða ráðstöfun til skamms tíma eða til 5 ára. Að áliti PFS er því ekki hægt að bera tímabundna endurnýjun á 900 MHz tíðnisviðinu saman við ráðstafanir á öðrum tíðnivíðum, t.d. úthlutun á 2100 MHz tíðnisviðinu.

PFS áttar sig ekki á ummælum Nova þess efnis að keppinautar félagsins geti afbakað að vild uppboðsfyrirkomulag stofnunarinnar. Ef átt er við þær breytingar sem gerðar voru á útbreiðsluskuldbindingum í 800 MHz tíðniheimild 365 miðla ehf. að þá hafði félagið ekkert sjálfdæmi um breytingarnar og voru þær samþykktar af hálfu PFS, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, sbr. ákvörðun nr. 37/2015. Í þessu samhengi setur Nova aftur fram getgátur um að Síminn muni fá aðgang að 800 MHz tíðni 365 miðla ehf. á grundvelli samnings um samnýtingu tíðna. Ekkert liggur fyrir um slík áform félaganna og því eru getgátur um þetta þýðingarlausar.

5.5. Skortur á lagaskilyrðum til endurnýjunar

Í samantektarkafli í umsögn Nova eru rakin sjónarmið félagsins um að ekki séu fyrir hendi lagaskilyrði til að endurnýja tíðniheimildir til Símans og Vodafone á 900 MHz tíðnisviðinu, auk þess sem að slík ráðstöfun gangi gegn stjórnsýslulögum. Rökstuðningur Nova er eftirfarandi:

[...]⁶

⁵ Afmáð að ósk Nova.

⁶ Afmáð að ósk Nova.

Afstaða PFS

Nova telur að lagaskilyrði bresti fyrir endurnýjun tíðniheimilda samkvæmt þeim skilyrðum sem tiltekin eru í 4. mgr. 32. gr. reglugerðar 1047/2011 um skipulag og úthlutun tíðna. PFS getur fallist á að endurnýjun tíðniheimildanna geti varðað við b.- og d.- liði í umræddri málsgrein ákvæðisins. Á hinn bóginn er mikilvægt að hafa í huga að þetta eru eingöngu atriði sem kunna að mæla gegn því að endurnýja tíðniheimild. Slíkt er háð mati PFS og því ekki um að ræða bindandi skilyrði. Meginregluna um endurnýjun tíðniheimilda er að finna í 2. mgr. ákvæðisins. Séu skilyrði meginreglunnar uppfyllt, þ.e. að ráðstöfunin hafi ekki neikvæð áhrif á samkeppni á fjarskiptamarkaði eða á skipulag og nýtingu tíðnirófsins, ber að öllu jöfnu að endurnýja tíðniheimild. Til að það sé ekki gert að þá þurfa einhver atriði, eitt eða fleiri, sem talin eru upp í 4. mgr. ákvæðisins að veга þyngra að mati PFS. Svo er ekki fyrir að fara í þessu tilviki.

Nova telur ákvörðun PFS ómálefnalega. Að áliti PFS horfir félagið á málið eingöngu út frá eigin hagsmunum og virðist því ekki leggja hlutlægt og heildstætt mat á málið. Fyrir liggur að Síminn og Vodafone hafa sömuleiðis töluverðra hagsmuna að gæta. Væri tíðnisvið félaganna skert á 900 MHz tíðnisviðinu, meðan enn er þörf fyrir GSM þjónustu, er ljóst að félögin þyrftu að grípa til kostnaðarsamra aðgerða við að þetta dreifikerfið til að bregðast við minni bandbreidd. Tímabundin endurnýjun á tíðniheimildum Símans og Vodafone til skamms tíma og veita félögunum þannig rýmra svigrúm til útfösunar á GSM þjónustu fellur, að áliti PFS, betur að sjónarmiðum um meðalhóf.

Nova telur að skilningur PFS á samstarfi Nova og Vodafone sé rangur og ómálaefnalegur. PFS horfir til þess hvers konar samstarf félögunum er heimilt að viðhafa og til þeirra skilyrða sem um það gilda. PFS vefengir á engan hátt að að samstarf Nova og Vodafone sé viðaminna en heimildir gera ráð fyrir. Þá hefur PFS borist samkomulag milli félaganna tveggja, dags. 7. júní, um að samstarfinu verði settar þrengri skorður til að endurspeglar betur raunverulegt umfang samstarfsins. Það er á hinn bóginn álit PFS að samstarf Nova og Vodafone, þrátt fyrir að það verði takamarkað með þeim hætti sem félögin leggja til, bjóði upp á rýmri aðgang að tíðnisviðum heldur tíðniheimildir hvors félags um sig standa til. Að áliti PFS er óhjákvæmilegt að taka tillit til þess, en að meta verði í hverju tilviki fyrir sig hvaða áhrif það hefur.

Bendir Nova á að samkvæmt 3. mgr. 11. gr. fjarskiptalaga skuli PFS, hafi stofnuninni borist umsókn um tíðni sem ekki fellur undir 2. mgr., kanna hugsanlegan vilja annarra til að fá úthlutun á umræddu tíðnisviði. Nova hafi lýst yfir slíkum áhuga og ítrekar hann í umsögninni. PFS gerir ekki athugasemdir við lagatilvísanir Nova. Á hinn bóginn verður að horfa til annarra ákvæða fjarskiptalaga og reglna sem settar hafa verið á grundvelli þeirra. Annars vegar er um að ræða meiri eftirspurn en framboð af tíðnum á 900 MHz tíðnisviðinu. Komi sú staða upp er PFS ekki skylt að úthluta til allra, t.d. með þeim hætti að minnka hlutdeild hvers og eins. Samkvæmt 9. gr. er PFS er heimilt að takmarka úthlutun réttinda, t.d. með þeim hætti að allir aðilar fái ekki tíðnisvið eða þannig að það skiptist ekki jafnt á milli þeirra. Sú skipting tíðnisviðsins sem nú gildir er frá árinu 2012, en þá var uppi tiltekin þörf sem fyrirsjáanlegt var að bregðast þyrfti við, þ.e. aukið tíðnilegt svigrúm til yfirfærslu notenda GSM þjónustu yfir í 3G þjónustu. Þær forsendur eru enn til staðar þó svo að umsvif Nova hafi aukist frá þeim tíma og gagnaumferð í neti félagsins hafi stórvaxið. Hins vegar verður að horfa til þess að um er að ræða umsóknir Símans og Vodafone um endurnýjun tíðniheimilda. Um slíka málsmeðferð gildir 32. gr. reglna nr. 1047/2011 sem gildir til fyllingar 11. gr. fjarskiptalaga við þær aðstæður. Það er því ekki þannig að umsókn þriðja aðila samkvæmt 11. gr. fjarskiptalaga um nýja úthlutun ryðji úr vegi þeirri málsmeðferð sem kveðið er á um í 32. gr. reglnanna varðandi endurnýjun tíðniheilda.

Það er mat Nova að endurnýjun tíðniheimilda Símans og Vodafone hafi skaðleg áhrif á samkeppni. PFS er ekki sammála þeirri greiningu Nova. Umsvif Nova hafa aukist hratt á undanförunum árum og verður ekki séð að minni aðgangur félagsins að 900 MHz tíðnisviðinu hafi þar haft hamlandi áhrif. PFS vefengir á hinn bóginn ekki mat Nova um að félaginu sé þörf á viðbótartíðnum til að mæta auknu álagi. PFS fær þó ekki séð að tíðnirnar þurfi endilega að vera á 900 MHz. Ef félagið sækist t.d. eftir aðgangi að 700 MHz tíðnisviðinu og fái úthlutað tíðniheimild, mögulega í kjölfar uppboðs, skapast aukin rýmd fyrir 4G þjónustu hjá félaginu sem léttir álaginu á núverandi tíðniheimild Nova á 900 MHz og verður því hægt að nota þá tíðniheimild til að veita talþjónustu, þar sem 4G/LTE staðalinn býður ekki upp á slíkt ennþá. Verður ekki annað séð en að Nova geti á allra næstu misserum gripið til eðlilegra ráðstafana til að bæta tíðnistöðu sína, án þess að þörf sé á því að skerða aðgang Símans og Vodafone að 900 MHz tíðnisviðinu með tilheyrandi kostnaði og óhagræði fyrir þau.

5.6. Úthlutun í samræmi við nýtingu

Undir lok umsagnarinnar koma fram sjónarmið Nova um að réttast sé að PFS úthluti tíðnum í samræmi við nýtingu og þörf hvers og eins fjarskiptafyrirtækis, sbr. eftirfarandi umfjöllun:

[...]⁷

Afstaða PFS

PFS er ekki kunnugt um að byggt sé á slíku fyrirkomulagi innan Evrópu. Með því væri í raun verið að færa nýtingu tíðna undir ríkisforsjá, þ.e. að það færi eftir mati stjórnvalda hver væri þörf einstakra fjarskiptafyrirtækja á tíðnum. PFS er ekki viss um að slíkt fyrirkomulag sé eftirsóknarvert og telur það mun vænlegra að láta markaðsforsendur og viðskiptaáætlanir fjarskiptafyrirtækjanna sjálfra ráða för.

Sambærileg sjónarmið hafa komið fram áður, einkum af hálfu þeirra aðila sem fyrir eru á fjarskiptamarkaði, um að það eigi einfaldlega að skipta þessum gæðum á milli aðila, án opins úthlutunarferlis. Slík framkvæmd gengur gegn sjónarmiðum um að tíðniúthlutanir skuli fara fram samkvæmt opnu og gagnsæju ferli. Það myndi einnig minnka líkur á innkomu nýrra aðila á markað og draga úr hvata til virkrar samkeppni á milli starfandi aðila á markaði. PFS sér því engar forsendur til verða við óskum Nova um að úthlutun á tíðnum, hvort sem er á 900 MHz, 2100 MHz eða öðrum tíðnisviðum, fari eftir mati PFS á þörfum hvers og eins fjarskiptafyrirtækis.

VI.

Niðurstaða

Að öllu framangreindu virtu er það ákvörðun PFS að endurúthluta til Símans og Vodafone tíðnisviði á 900 MHz tíðnisviðinu. Tíðniheimildir félaganna, hvor um sig fyrir 2x5 MHz með gildistíma til 13. febrúar 2017 verða því endurnýjaðar. Það er álit PFS að sú ráðstöfun hafi ekki neikvæð áhrif á samkeppni eða skipulag tíðnirófsins, sbr. 2. mgr. 32. gr. reglugerðar 1047/2011, né séu tiltekin skilyrði í 4. mgr. ákvæðisins, eða önnur málefnaleg sjónarmið, sem mæli gegn þeirri ráðstöfun.

Endurnýjunin gildir til 13. febrúar 2022 og skal allt 900 MHz tíðnisviðið vera tæknilega hlutlaust frá og með 14. febrúar 2017.

⁷ Afmáð að ósk Nova.

Í ljósi þess að Alþingi hefur áður lagt á gjöld fyrir hagnýtingu tíðnirófsins fyrir almenna fjarskiptabjónustu telur PFS rétt að endurnýja umræddar tíðniheimildir með fyrirvara um mögulega gjaldtöku fyrir tíðniafnotin.

Framangreindar tíðniheimildir Símans og Vodafone verða endurútgefnar á næstunni á grundvelli þessara forsendna. Við það tækifæri mun PFS yfirfara og mögulega uppfæra aðra skilmála tíðniheimildanna, eftir því sem þörf verður talin á, sbr. heimild í 4. mgr. 12. gr. fjarskiptalaga.

Í ákvörðun þessari hefur PFS lagt mat á sjónarmið og lagarök Nova, bæði hvað varðar andmæli við endurnýjun tíðniheimildanna og þá ráðstöfun að gera 900 MHz tíðnisviðið tæknilega hlutlaust. Að áliti PFS einkennast sjónarmið Nova af því að félagið telur að umræddar ráðstafanir raski samkeppnisstöðu þess. PFS getur ekki fallist á þessi sjónarmið. Jafnvel þó svo að ekki sé hægt að útiloka ráðstafanirnar geti haft einhver áhrif á samkeppnisstöðu Nova, verður líka að taka tillit til hagsmuna núverandi tíðnirétthafa, sem lagt hafa í fjárfestingu við uppbyggingu á tíðnisviðinu, með því að skerða ekki svigrúm þeirra til bjóða fram þjónustu sem fyrirséð eftirspurn er eftir og innleiða nýja tækni, án þess að ríkari ástæður leiði til annars. Að áliti PFS gefst Nova fullt tækifæri í þeim tíðniúthlutunum, sem framundan eru, að jafna stöðu sína, telji félagið vera þörf á því.

Af þessari ákvörðun leiðir að skipting 900 MHz tíðnisviðsins milli núverandi tíðnirétthafa, sem gilt hefur frá því snemma árs 2012, helst óbreytt fram í febrúar 2022. Eins og fyrr er getið er sú niðurstaða í samræmi við þá meginreglu að endurnýja skuli tíðniheimildir, nema að málefnalegar ástæður leiðir til annars.

Ákvörðunarorð

Tíðniheimildir Símans hf. og Fjarskipta hf. á 900 MHz tíðnisviðinu, hvor um sig 2x5 MHz, skulu endurnýjaðar, sbr. 32. gr. reglugerðar nr. 1047/2011 um skipulag og úthlutun tíðna.

Gildistími tíðniheimildanna skal vera til 13. febrúar 2022.

Frá og með 14. febrúar 2017 skal allt 900 MHz tíðnisviðið vera tæknilega hlutlaust.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 39/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 20. júní 2016

Hrafnkell V. Gíslason

Björn Geirsson



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Viðauki nr. 1

Niðurstaða samráðs um endurúthlutun tíðniheimilda á 900 MHz

1. Inngangur

Skjal þetta hefur að geyma niðurstöður samráðs sem Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) efndi til í mars 2016 í tengslum við umsóknir Símans hf. og Fjarskipta hf. (Vodafone) um endurnýjun á tíðniheimildum félaganna fyrir 2x5 MHz á 900 MHz tíðnisviðinu. Verklagsreglur PFS um tíðniúthlutanir, ákvæði laga og reglna sem gilda um málsmeðferð, þegar um er að ræða tíðniúthlutanir, auk almenns ákvæðis um skyldu PFS til að viðhafa samráð við hagsmunaaðila við töku mikilvægra ákvarðana sem snerta fjarskiptamarkaðarins, sbr. 6. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, er grundvöllur þess að PFS efndi til samráðs við hagsmunaaðila um þá fyrirhuguðu ákvörðun sína að samþykkja umsóknir félaganna tveggja.

2. Fyrri samráð PFS um nýtingu tíðnirófsins

Í apríl á síðasta ári efndi PFS til samráðs um nýja tíðnistefnu fyrir háhraða farnetsþjónustur, m.a. um eftirspurn og nýtingu á 900 MHz tíðnisviðinu. Skýrsla um niðurstöður samráðsins var birt á september það ár. Eftir að hafa farið yfir svör umsagnaraðila um framtíðarskipulag og nýtingu á 900 MHz gerði PFS grein fyrir afstöðu sinni með svofelldum hætti:

„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 óhæði 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 réttthafa berist umsókn um slíkt innan ákveðinna tímamarka. Hins vegar er ljóst að slík endurúthlutun er bundin er ákveðnum skilyrðum, t.d. um að ekki 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 tíðnirettfar, eða öðrum, gefst kostur á því að nýta tíðnisviðið áfram fyrir GSM þjónustu telji þeir það fýsilegt.“

Stefnu PFS um að bjóða upp tvær tíðniheimildir upp á 2x5 MHz á 900 MHz má rekja aftur til ársins 2008, þegar samráð var viðhaft um framtíðarnýtingu þess tíðnisviðs. Þá var ákveðið að aðaltíðniheimildir Símans og Vodafone, 2x10 MHz hvor um sig, skyldu endurnýjaðar við lok gildistíma þeirra, en það var gert 14. febrúar 2012.

Hins vegar hafði hluti af tíðnisviðinu verið ónotaður, eða tvö 2x5 MHz tíðnisvið, samtals 2x10 MHz. Því tíðnisviði var síðan úthlutað til Símans og Vodafone til tiltölulega skamms tíma, eða til fimm ára, til auðvelda félögunum að yfirfæra notendur frá 2G/GSM þjónustu yfir í 3G/UMTS þjónustu. Það eru þessar tvær 2x5 MHz tíðniheimildir sem renna út í febrúar 2017 sem samráð þetta fjallar um.

Ástæða þess að PFS úthlutaði umræddum tíðniheimildum til svo skamms tíma var sú afstaða stofnunarinnar að nauðsynlegt væri að halda eftir lausu tíðnisviði til að geta brugðist við innkomu nýrra aðila á markaðinn, t.d. með því að bjóða tíðnisviðið upp. Á þeim tíma lá ekki fyrir hversu stórir hlutar af 800 og 700 MHz tíðnisviðunum yrðu teknir til notkunar fyrir farnetsþjónustur og ekki innan hvaða tímaramma það yrði gert. Þá voru aðrir óvissuþættir sem studdu þá niðurstöðu að úthluta lausu tíðnisviði á 900 MHz til skamms tíma, sbr. eftirfarandi:

„Mikil óvissa ríkir um stöðu mála eftir 2-3 ár, sem getur haft afgerandi áhrif á afstöðu stjórnvalda til úthlutunar á 900 MHz tíðnisviðinu eftir því hvernig mál þróast á næstu misserum og árum. Má þar m.a. nefna:

- a. Hluti GSM umferðar sem flyst yfir í 3G umferð
- b. Farsímaþjónusta á núverandi sjónvarps-tíðnum á UHF (Digital Dividend). 70 MHz hafa nú þegar verið eyrnamerkt farsímaþjónustu á EES svæðinu. UHF-sjónvarpstíðnisviðið, sem hér um ræðir, er á 800 MHz tíðnisviði og verður því væntanlega ekki síður eftirsóknarvert en 900 MHz tíðnisviðið, að vísu með þeim fyrirvara að notandabúnaður verði fánlegur og sambærilegur við 900 MHz búnað.
- c. Wimax þjónusta á ýmsum tíðnisviðum.

PFS telur skynsamlegt að bíða í a.m.k. 1-2 ár með að ákveða hvort og þá hvernig nýjum aðilum verði úthlutað tíðnum á GSM-900 tíðnisviðinu. Við þá ákvörðun þarf m.a. að taka tillit til samkeppnisþátta (aukin samkeppni), hagsmuna rekstraraðila (óvissa getur verið skaðleg) og hagsmuna neytenda (hagsmunir rekstraraðila og neytenda geta farið saman).“

Aðstæður eru nú breyttar varðandi framangreint. Ljóst er að töluvert framboð á tíðnisviðum fyrir farnetsþjónustur er fyrir hendi og hefur verið og verður úthlutað á næstunni, þ.m.t. á lægri tíðnisviðum eins og 700 MHz tíðnisviðinu. Nýir aðilar í farnetsþjónustu hafa komið fram á sjónarsviðið, þótt þeir hafi ekki enn nýtt tækifæri sitt til að láta til sín taka. Til viðbótar þessu hafa aðrir óvissuþættir skýrst, s.s. hvernig yfirfærsla úr 2G/GSM þjónustu yfir í 3G og 4G hefur

farið fram, hvaða hluti tíðnisviðsins á 700 MHz hefur verið skilgreindur fyrir stafrænt sjónvarp og hver þróunin hefur orðið með Wimax þjónustu.

Með tilliti til alls þessa þykir PFS ekki lengur vera tilefni til að bjóða upp umræddar tvær tíðniheimildir á 900 MHz í ljósi þess að borist hafa umsóknir frá núverandi tíðnirétt höfum um að fá að nýta þær áfram.

3. Lagaumhverfi og forsendur endurúthlutunar til Símans og Vodafone

Í samráðsskjalinu gerði PFS grein fyrir lagumhverfi í tengslum við tíðniúthlutunir og hvaða reglur gilda um endurnýjun tíðniheimilda. Með tilliti til þess að um takmarkaða auðlind er að ræða og 900 MHz tíðnisviðið er fullnýtt, eins og staðan er nú, var ljóst að reyna myndi á ákvæði 9. gr. fjarskiptalaga sem heimilar PFS að takmarka úthlutun tíðniheimilda að undangengnu samráði við hagsmunaaðila.

Þar sem umsóknir Símans og Vodafone fela í sér beiðnir um endurnýjun á tíðnisviðum sem þegar eru í notkun gildir ákvæði 32. gr. reglugerðar nr. 1047/2011 um skipulag og úthlutun tíðna í fjarskiptum. Umrætt ákvæði fjallar sérstaklega um endurnýjanir á tíðniheimildum og hefur að geyma þá meginreglu að jafnan skuli endurnýja tíðniheimildir, enda hafi slík ráðstöfun ekki neikvæð áhrif á samkeppni á fjarskiptamarkaði eða á skipulag og nýtingu tíðnirófsins, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Þessu tilviðbótar tilgreinir ákvæðið tiltekin atriði sem mælt geta gegn því að tíðniheimild sé endurnýjuð, sbr. 4. mgr. ákvæðisins.

Eftir að hafa lagt mat á áhrif endurnýjunar á samkeppni og skipulag tíðnirófsins var það frummat PFS að endurnýjun tíðniheimilda Símans og Vodafone til fimm ára hefði ekki neikvæð áhrif á samkeppni eða á skipulag og nýtingu tíðnirófsins. Enn fremur að ekkert af þeim atriðum sem eru upptalin í 4. mgr. ákvæðisins gæfi tilefni til þess að synja um endurnýjun tíðniheimildanna.

Í samráðinu gafst hagsmunaaðilum kostur á því að kynna sér lagaumhverfi tíðniúthlutana og þær forsendur sem PFS hygðist byggja fyrirhugaða ákvörðun sína um endurnýjun tíðniheimildanna og gera athugasemdir við þá ráðstöfun.

Sjónarmið Símans

[Síminn vill] áréttu vilja sinn um endurnýjun á 900 MHz tíðnisviðinu sem kom fram í beiðni félagsins dags. 26. janúar s.l. Í fylgiskjali nr. 1 koma svör við þeim spurningum sem PFS óskaði sérstaklega eftir. Að öðru leyti er vísað í erindi Símans dags. 26. janúar og Síminn gerir eðlilega ekki athugasemd við tillögu PFS um að endurnýja tíðniheimild Símans. Ekki heldur að gildistíminn fylgi gildistíma annarra tíðniheimilda á 900 MHz tíðnisviðinu.

Sjónarmið Vodafone

Varðandi 900MHz þá hefur ekki gefist mikill tími til viðbótarupplýsinga umfram umsóknina sem send var.

Þess ber þó sérstaklega að taka fram að við teljum algjört grundvallaratriði að 2*5MHz tíðnibandið á E-GSM bandinu verði endurnýjað a.m.k til sama tímapunkts og tíðniheimild Nova á E-GSM enda væri annað óeðlilegt og myndi raska samkeppni.

Sjónarmið Nova

Með vísan til alls framangreinds telur Nova að verði 900 MHz tíðnibandið gert tæknilega óháð komi ekki annað til greina en lausum tíðnum á því bandi verði úthlutað til markaðsaðila á

jafnræðisgrundvelli. Verði 900 MHz tíðnibandið ekki gert tæknilega óháð og hyggist PFS þrátt fyrir allt verða við beiðnum Símans og Fjarskipta blasir við að sömuleiðis verði PFS þá að úthluta þeim 5MHz bít af 2100 MHz tíðnibandinu, sem Nova hefur haft aðgengi að, til Nova án útboðs eða uppboðs og til jafn langs tíma og önnur 2100 MHz tíðniréttindi félagsins. Augljóst er svo, hvað sem öllu öðru líður, að gera ber markaðsaðilum kleyft að kalla til úthlutunar til sín af 700 MHz tíðnibandinu ásamt því að jafna aðstöðu á 800MHz tíðnibandinu ef 365 miðlar heykjast á núverandi heimildum sínum næstu mánuði.

Með vísan til alls framangreinds krefst Nova þess að PFS synji erindi Fjarskipta og Símans um endurnýjun á þeim hlutum 900MHz tíðniréttinda þeirra sem hafa gildistíma til 14. febrúar 2017.

Afstaða PFS

Samkvæmt framangreindu gerir Nova rökstuddar athugasemdir við þá fyrirhuguðu ráðstöfun PFS að endurúthluta tveimur 2x5 MHz tíðniheimildum á 900 MHz tíðnisviðinu annars vegar til Símans og hins vegar til Vodafone. Tekið skal fram að eingöngu var vísað til hluta af athugasemdum Nova sem fram komu í samantektarkafli umsagnarinnar. Athugasemdir Nova í heild sinni voru mun ítarlegri og settar fram í lengra máli.

Í ljósi þess að Nova leggst gegn fyrirhugaðri úthlutun telur PFS rétt að sjónarmiðum og lagarökum félagsins sé svarað í formlegri og kæránlegri ákvörðun, en niðurstaða samráðsins í skjali þessu telst vera viðauki við þá ákvörðun. Í ákvörðuninni verður með ítarlegri hætti farið yfir lagagrundvöll málsins og forsendur PFS, auk þess sem athugasemdum Nova verður svarað lið fyrir lið.

4. Svör umsagnaraðila við spurningum PFS og afstaða stofnunarinnar til þeirra

Eftir að hafa farið yfir lagaumhverfi tíðniúthlutana og forsendur PFS fyrir fyrirhugaðrar endurúthlutunar á tíðniheimildum Símans hf. og Vodafone um 2x5 MHz á 900 MHz tíðnisviðinu kallaði stofnunin eftir álitni markaðsaðila um tiltekin atriði í samhengi þess. Verður fjallað um hverja spurningu fyrir sig, sjónarmið umsagnaraðila reifuð og afstaða PFS tekin til þeirra.

4.1. Nýting tíðnisviðsins

Telja hagsmunaaðilar, núverandi tíðniréttihafar 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?

Sjónarmið Símans

Til að ná fram hagkvæmni í uppbyggingu og þjónustu til viðskiptavina þá er mjög mikilvægt að gera 900 MHz tíðnibandið tæknilega hlutlaust strax. Framfaraskref var stigið í vetur með því að gera 2100 MHz bandið hlutlaust og þurfti lagabreytingu til. Það er ekkert sem réttlætir að 900 bandið verði ekki gert tæknilega óháð hið fyrsta.

Sjónarmið Vodafone

Ekki er er knýjandi þörf á að breyta nýtingu [á] tíðnisviðinu, sbr. [er] ekki fullnýtt [á] 800 MHz á LTE og talsverð notkun [er] á GSM í GPRS/EDGE og einnig voice.

Sjónarmið Nova

- i) Ef núverandi réttihafar fá endurúthlutun þá telur Nova það myndi valda mikilli samkeppniströskun ef þeir hefðu leyfi til að nota 900MHz tíðnisviðið fyrir 4G. Þess vegna er grunnsvar Nova, nei.
- ii) Nei, en ef það verður gert hlutlaust þá alls ekki fyrr en aðstöðumunur markaðsaðila hefur verið jafnaður, þ.e. þeirra sem þurfa nauðsynlega á tíðniheimildum að halda til að veita viðskiptavinum sínum þjónustu og afköst.

Afstaða PFS

PFS telur það ekki samrýmast sjónarmiðum um skilvirka nýtingu að halda 900 MHz tíðnisviðinu frá nýjustu tækni og þannig binda það í reynd við GSM og UMTS tækni sem eru á undanhaldi fyrir nýrri LTE tækni í 4G og síðar 5G. Samskonar sjónarmið réðu för þegar 900 MHz tíðnisviðið var opnað fyrir UMTS þjónustu sem þá hafði rutt sér til rúms.

Misjafn aðgangur fjarskiptafyrirtækja að tíðnisviðum kemur almennt ekki í veg fyrir viðleitni PFS um að þær auðlindir sem felast í tíðnirófinu séu nýttar á eins hagkvæman og skilvirkan hátt eins og kostur er. Með tilliti til slíkra sjónarmiða heimilaði PFS meðal annars samnýtingu Vodafone og Nova á tíðnum, þótt slíkt gæti haft áhrif á samkeppnisstöðu Símans, a.m.k. til skemmri tíma. Horfði PFS þá til þess að Síminn gæfist innan fárra missera kostur á því að bæta tíðnistöðu sína í komandi tíðniúthlutnum, m.a. á 700, 2100 og 2600 MHz tíðnisviðunum, ef félagið teldi vera þörf á því. PFS áréttar nú sömu sjónarmið gagnvart Nova.

Hvað varðar ábendingu Nova, ef tíðnisviðið verður gert tæknilega hlutlaust, að tímasetningu þess verði frestað þar til aðstöðumunur hafi verið jafnaður, að þá telur PFS rétt að gildistími núverandi heimilda, samkvæmt þeim skilyrðum sem þau eru bundin, renni sitt skeið og að tíðnisviðið verði ekki gert tæknilega hlutlaust fyrr en við upphaf nýs gildistíma þann 14. febrúar 2017. Fyrir þann tíma verður PFS búin að úthluta fyrrgreindum tíðnisviðum og Nova gefist fullt tækifæri til að bæta aðstöðu sína varðandi aðgang að tíðnum.

Samkvæmt framangreindu hyggst PFS gera allt 900 MHz tíðnisviðið tæknilega hlutlaust við upphaf gildistíma hinna endurúthlutaðu tíðniheimilda á tíðnisviðinu þann 14. febrúar 2017.

4.2. Gjaldtaka

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?

Sjónarmið Símans

Ekki á að setja sérstakt gjald fyrir endurnýjun á heimildum á 900 MHz tíðnibandinu.

Sjónarmið Vodafone

Nei.

Sjónarmið Nova

Til samræmis við gjald á sambærilegum tíðnisviðum, þ.e. að gætt sé jafnræðis miðað við sambærilegar fyrri og nýlegar úthlutanir.

Afstaða PFS

PFS telur rétt að taka fram að það er ekki hlutverk stofnunarinnar að taka ákvörðun um gjöld fyrir afnot af tíðnum og hversu há slík gjöld skuli vera, nema ef um er að ræða ákvörðun um lágmarksboð við framkvæmd uppboðs. Ákvörðun um gjaldtöku er almennt er í höndum Alþingis, jafnan að fengnu frumvarpi frá ráðherra. Stofnunin taldi á hinn bóginn rétt að kalla fram afstöðu hagsmunaaðila til þessa álitaefnis sem gæti nýst þar til bærum aðilum að vinna úr.

PFS er sammála Nova að rétt sé að gæta samræmis við gjaldtöku eftir því sem kostur er. Hins vegar kann upphæð tíðnigjalda að vera breytilegt með tilliti til ólíkra skuldbindinga og réttinda sem felast í tíðniheimildum, t.d. stærð tíðnisviðs, gildistíma réttindanna, hvort settar eru útbreiðslukröfur eða ekki. Almennt má ætla að tíðnigjöld geti verið hærri eftir því sem gildistíminn er lengri og ef gert er ráð fyrir litlum eða engum útbreiðslukröfum.

PFS telur rétt að endurúthluta tíðniheimildum með þeim fyrirvara að Alþingi kunni að leggja á gjöld fyrir afnot af tíðnunum hinn framlengda tíma.

4.3. Gjald fyrir tæknilegt hlutleysi

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?

Sjónarmið Símans

Ekki á að setja sérstakt gjald fyrir endurnýjun á heimildum á 900 MHz tíðnibandinu. Engin fordæmi eru fyrir slíkri framkvæmd.

Sjónarmið Vodafone

Nei.

Sjónarmið Nova

Nei almennt ekki, þ.e. að ekki ætti að vera almenn gjaldtaka fyrir tíðnióhæði eitt og sér.

Afstaða PFS

Hér var verið að spyrja sérstaklega um gjaldtöku fyrir tæknilegt hlutleysi. Ef opnað er fyrir tæknilegt hlutleysi við endurúthlutun tíðniheimilda kann það að vera ráðandi þáttur í því hvort lagt verði á gjald eður ei, en með því aukast möguleikar á hagnýtingu tíðnisviðsins með tilheyrandi aukningu á verðmætasköpun.

Síminn svarar spurningunni með almennum hætti, þ.e. að ekki eigi að setja sérstakt gjald fyrir endurnýjun á heimildum á 900 MHz tíðnibandinu. Telur Síminn að engin fordæmi séu fyrir slíkri framkvæmd.

Þetta er ekki rétt. Í aðdraganda þess að tíðniheimildir á 900 MHz tíðnisviðinu voru endurnýjaðar til Símans og Vodafone þann 14. febrúar 2012 setti Alþingi sérstakt gjaldtökuákvæði í fjarskiptalög, sbr. lög nr. 146/2010 um breytingar á fjarskiptalögum. Innheimt var gjald af Símanum og Vodafone í samræmi við þá gjaldtökuheimild fyrir endurnýjun á tíðniréttindum félaganna á 900 MHz tíðnisviðinu. Þá þekktist það víða innan Evrópu að tekin séu gjöld fyrir endurnýjanir. Má þar t.d. nefna innheimtu gjalda fyrir tímabundna endurnýjun á 900

tíðnisviðinu til tveggja ára á Írlandi.¹ Enn fremur hafa verið skrifaðar lærðar greinar um hvernig eigi að verðleggja slíkar endurúthlutanir, þar sem verðið ræðst ekki á grundvelli markaðslögmála í opnu uppboði.²

Samkvæmt öllu framangreindu telur PFS rétt að endurnýja tíðniheimildir á 900 MHz tíðnisviðinu með fyrirvara um að Alþingi kunnir að leggja á gjöld fyrir afnot af tíðnunum hinn framlengda tíma.

4.4. Þróun 2G/GSM þjónustu á næstu árum

Hverja telja hagsmunaaðilar að þróun 2G/GSM þjónustunnar verði til næstu i) fimm ára og ii) tíu ára?

Sjónarmið Símans

Um 20% af endabúnaði í kerfum styður eingöngu 2G tæknina. Enn er talsvert um að í boði sé ódýr endabúnaður, símar og ýmis M2M búnaður, sem eingöngu styður 2G tæknina. Ljóst er að 2G tæknin mun lifa áfram og í það minnsta til 2020.

Sjónarmið Vodafone

Eftir 10 ár verður 2G þjónustan líklega komin til ára sinna, óvíst með eftir 5 ár. Taka ber þó fram að umtalsverður fjöldi GSM „only“ símtækja eru í notkun fyrir svokölluð M2M samskipti í dag og munu þau líklega halda áfram þar til GSM kerfi verður lagt niður.

Sjónarmið Nova

GSM þjónusta mun halda áfram að minnka mjög mikið næstu fimm árin. Það veltur töluvert á því hvort/hvenær GSM sendabúnaður hefur verið uppfærður í nútímaform (þ.e. búnað sem styður allar tæknir í sama skáp). Um leið og hann er kominn í nútímaform eru allar líkur til þess að rekstraraðilar velji 3G umfram 2G og að GSM hverfi þá hratt og alfarid úr sögunni. Það gæti vel gerst eftir um eða innan við 5 ár.

Afstaða PFS

Símanum og Vodafone ber saman um að þörf sé fyrir 2G/GSM tækni næstu árin, a.m.k. næstu fimm ár. Skýrist það einkum af talsverðum fjölda endabúnaðar sem ennþá er í notkun sem eingöngu styður þá tækni. Nova bendir á að fjöldi slíks búnaðar muni halda áfram að fækka mikið á næstu fimm árum og að 2G/GSM kunnir jafnvel að heyra sögunni til innan þess tíma.

Erfitt getur verið að segja til um það með mikilli nákvæmni hversu hátt hlutfall endabúnaðar er í notkun sem eingöngu styðst 2G/GSM tækni. En miðað við áætlun Símans um 20% hlutfall má ætla að um sé að ræða talsverðan fjölda tækja. Þá skiptir máli að ennþá er verið að selja ódýr tæki sem eingöngu styðjast við þessa tækni og ekki fyrir séð að því verði hætt í brád. Miðað við að slíkur búnaður verði áfram til sölu á allra næstu árum og venjulegan endingar- og endurnýjunartíma slíks búnaðar, almennt að meðaltali kannski 2-3 ár, má ætla að einhver eftirspurn verði eftir 2G/GSM þjónustu á næstu fimm árum. Í þessu sambandi má ekki gleyma að útbreiðslusvæði 2G/GSM er nokkuð stærra en útbreiðslusvæði 3G þjónustu, hvað þá 4G þjónustu, einkum í strjálbýli eða utan byggðar, sbr. útbreiðslukortið sem PFS birti í

¹ <http://www.comreg.ie/fileupload/publications/ComReg1129.pdf>

² http://ac.els-cdn.com/S0308596114001256/1-s2.0-S0308596114001256-main.pdf?tid=8a6adaa8-2106-11e6-a863-00000aacb35d&acdnat=1464022445_e252f1da963d2e474fde21ccfd1fbcc

samráðsskjalinu. Þannig getur verið þörf á að viðhalda 2G/GSM tækni þar til byggð hafa verið farnetskerfi á lægri tíðnisviðum, t.d. 700 og 800 MHz tíðnisviðunum, sem ná góðri útbreiðslu utan byggðar.

Með tilliti til þessa og að félögin þrjú, þ.e. Síminn, Vodafone og Nova, hafa öll tíðniheimildir á 900 MHz, m.a. til að veita 2G/GSM þjónustu, til byrjun árs 2022 verður að ætla að 2G/GSM kunni að standa til boða til þess tíma. Í ljósi þess að um er að ræða eldri tækni sem er á undanhaldi telur PFS þó ekki vera tilefni til að einskorða nýtingu á þeim tveimur tíðniheimildum sem nú koma til endurnýjunar við 2G/GSM og 3G/UMTS tækni.

4.5. Lágmarkstíðnisvið fyrir GSM til næstu ára

Hvað telja hagsmunaaðilar að sé nauðsynlegt lágmarks tíðnisvið til veitingar 2G/GSM þjónustu til næstu i) fimm ára, og ii) tíu ára?

Sjónarmið Símans

Það þarf 10 MHz til að veita landsdekkandi GSM þjónustu. Þar sem á völdum svæðum er hægt að nota hluta tíðnibands til að veita þjónustu í 3G eða 4G með meiri gagnaflutningshraða. Verði dregið úr þjónustu og hún ekki samfelld mætti komast af með 5 MHz.

Sjónarmið Vodafone

Nauðsynlegt til 5 ára, æskilegt til 10 ára., til 10 ára yrði þá með tæknilegu óhæði.

Sjónarmið Nova

Til næstu 5 ára er ekki þörf fyrir meira en 2x5MHz, víða um land enn minna. Eftir 5 ár enn minna eða ekkert, sbr. svar 4.

Afstaða PFS

Þar sem ráðgert er að tíðnisviðið verði gert tæknilega hlutlaust verður það í höndum fjarskiptafyrirtækjanna sjálfra að ákveða hversu stór hluti tíðnisviðsins verður notaður fyrir 2G/GSM á næstu árum, eða a.m.k. þar til gildistími allra tíðniheimilda á tíðnisviðinu rennur út í febrúar 2022.

4.6. Áform um útfösun 2G/GSM

Hver eru áform núverandi þjónustuveitenda fyrir 2G/GSM þjónustu og mögulega útfösun hennar?

Sjónarmið Símans

Síminn fylgist náið með þróuninni í sínum kerfum sem og þróun GSM tækninnar í heiminum. Nýting tíðnibanda er léleg með notkun GSM tækninnar í samanburði við 3G/4G tækni og væri ákjósanlegt ef að GSM tækninnar væri ekki lengur þörf eftir 2020.

Sjónarmið Vodafone

Engin áform um breytingar á næstu 5 árum.

Sjónarmið Nova

Viðskiptavinir félagsins nýta GSM í undantekningartilvikum, nánast eingöngu þar sem ekki næst 3G/4G þjónusta. Það er fyrst og fremst innandyra þar sem langdrægni 900MHz er mikil og í strjálbýli eða til fjalla. Notast er við reikiþjónustu á GSM. Varðandi útfösun, sjá svar 4.

Afstaða PFS

PFS telur svör umsagnaraðila ekki gefa tilefni til viðbragða.