



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Afstaða

til samstarfs farnetsfyrirtækja og Neyðarlínunnar um gagnkvæmt reiki og samþykki fyrir samnýtingu tíðna

I. Erindið

Póst- og fjarskiptastofnun vísar til erindis Neyðarlínunnari ohf. dags. 4. nóvember 2020, þar sem farið er fram á heimild félagsins til þess að starfa sameiginlega með Símanum hf., Sýn hf. og Nova ehf. (hér eftir fjarskiptafyrirtækin) um þau samnýti senda og tíðnir í fjarskiptaaðstöðu Neyðarlínunnar ohf. á stöðum þar sem ríkir markaðsbrestur

Fram kemur í erindi Neyðarlínunnar ohf. að samstarfið eigi að taka til sendastaða á minni landsvæðum, sem oft eru staðsettir fjarri byggð eða á mjög strjálbýlum stöðum, og víða hafa verið byggðir upp með styrk frá fjarskiptasjóði.

Neyðarlínan ohf. vísar til þeirra skyldna sem hvíla á félaginu sem alþjónustuveitanda fyrir síma- og internetþjónustu í sérstökum tilvikum, sbr. ákvörðun PFS nr. 9/2020. Undir vissum kringumstæðum getur verið hagkvæmast að útvega þjónustuna með farnetssambandi. Yrði þá samið við eitt fjarskiptafyrirtæki um að koma upp sendi í aðstöðu Neyðarlínunnar ohf., en til að gæta að jafnræði fjarskiptafyrirtækjanna yrði gerð krafa um reikiaðgang þeirra. Með þessu yrði tryggt gagnkvæmt reiki fjarskiptafyrirtækjanna á þeim sendastöðum Neyðarlínunnar sem byggðir eru upp með ríkisstuðningi eða eru virkjaðar í þágu alþjónustukvaðar sem hvílir á félaginu.

Í erindinu kemur fram að reynsla af reiki í 2G hafi þann ágalla að farsími sem tengist tilteknum sendi skiptir seint og illa á reikisendi. Það getur valdið því að notandi nær ekki að hringja eða að sambandið er slæmt og slitrótt. Þá sé afkastageta 3G og 4G margföld á við 2G tæknina en það getur reynst mikilvægt þurfi margir samtímis að ná í 112 um sama sendi.“

Til að ráða bót á þessu og raungera áform um gagnkvæmt reiki á milli fjarskiptafyrirtækjanna svo vel sé þarf, af tæknilegum ástæðum, að samnýta senda á tíðnir. Er þessu lýst svo í erindi Neyðarlínunnar ohf.:

„Nova og Sýn reka saman Sendafélagið og geta viðskiptavinir þeirra reikað á milli senda eftir þörfum óháð tækni enda nánast eins og um eitt kerfi sé að ræða. Er til þess notuð svokölluð MOCN tækni (e. Multi-Operator Core Networks) og MORAN (e. Multi-Operator Radio Access Networks) tækni sem reynst hafa vel og hafa ekki þann ágalla sem áður var nefndur á 2G reiki. Samnýting senda fyrir 3G og 4G með samningum kallar á fjölþættari samnýtingu á aðstöðu og búnaði svo gagnastreymi verði ótruflað en gerist við reiki í talsímabjónustu. Samningsgerð og samstarf fjarskiptafélaga um slíkt samnýtingu kallar á samtöl um tæknilegar úrfærslur, samtengingu neta sem og samnýtingu tíðna og fjárfestinga. Svo víðtækt samstarf samkeppnisaðila á fjarskiptamarkaði sýnist að óbreyttu geta farið í bága við samkeppnisreglur. Síminn á t.d. ekki aðild að umræddu samstarfi Sýnar og Vodafone um Sendafélagið.“

Að öllu framangreindu fer Neyðarlínan ohf. fram á að PFS hlutist til um að samstarf fjarskiptafyrirtækjanna við félagið verði heimilað. Er þetta orðað svo í erindinu:

„Neyðarlína leggur því til að Póst- og fjarskiptastofnun hlutist til um það í samráði við Samkeppnisstofnun að farsímarekendum verði heimiluð samnýting senda og tíðna skv. MOCN eða annarri viðeigandi tækni með þeim takmörkunum sem þurfa þykir til að tryggja virka samkeppni, en þó þannig að þeim verði heimilt að veita slíka þjónustu um senda sem vegna markaðsbrests eru settir upp með opinberum stuðningi.“

II. Verkaskipting og valdmörk

Í erindi Neyðarlínunnar var vikið að því að samstarf aðila á samkeppnismarkaði væri almennt ekki heimilt. Samkvæmt þágildandi samkeppnislögum nr. 44/2005 var slíkt samstarf ekki heimilt nema með samþykki Samkeppniseftirlitsins að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Samkvæmt þessu er úrlausn um hvort fyrirhugað samstarf fjarskiptafyrirtækjanna sé lögmætt á hendi Samkeppniseftirlitsins. Með tilliti til þess bar PFS erindi Neyðarlínunnar upp við Samkeppniseftirlitið. Í svari Samkeppniseftirlitsins, sbr. tölvupóst dags. 17. nóvember 2020, er bent á væntanlegar breytingar á samkeppnislögum sem taka m.a. til undantekninga vegna samstarfs fyrirtækja á markaði. Um þetta segir í póstinum:

„Með lögum nr. 103/2020, um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum, voru gerðar breytingar sem hafa bein áhrif á aðkomu Samkeppniseftirlitsins að málum er varða samstarf fyrirtækja. Þannig er ábyrgð á framkvæmd 15. gr. samkeppnislaga færð í hendur þeirra fyrirtækja sem hyggja á samstarf og þeim falið að leggja mat á það í einstökum tilvikum hvort skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt. Með þessari breytingu er jafnframt afnumið það hlutverk Samkeppniseftirlitsins að veita undanþágu frá 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Mikilvægt er hins vegar að árétta að engar breytingar verða á efnisreglum sem áður lágu til grundvallar undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. en þær eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir:

1. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða effli tæknilegar og efnahagslegar framfarir,
2. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,
3. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og
4. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.

Bannreglur 10. og 12. gr. samkeppnislaga gilda með sama hætti og áður og með þessari breytingu felst „*ekki að dregið sé úr þeim kröfum sem samstarf fyrirtækja þarf að uppfylla samkvæmt skilyrðum 15. gr. samkeppnislaga. Efnisatriðin sem þurfa að vera til staðar svo samstarf fyrirtækja fari ekki gegn bannákvæðum laganna eru þannig óbreytt*“, sbr. frumvarpið sem varð að lögum nr. 103/2020.

Framvegis mun hlutverk Samkeppniseftirlitsins afmarkast við það að hafa eftir á (ex-post) eftirlit með háttsemi fyrirtækja að þessu leyti. Sönnunarbyrðin um að skilyrði sem fram koma í 15. gr. séu uppfyllt mun hvíla á þeim fyrirtækjum eða samtökum fyrirtækja sem standa að samstarfi. Reyna kann á slíka sönnun komi til rannsóknar Samkeppniseftirlitsins á mögulegu broti á grundvelli samstarfs fyrirtækja. Í frumvarpinu sem varð að lögum nr. 103/2020 er áréttað að fyrirtæki leggi vandað mat á samstarf sitt að þessu leyti og tekið fram að leggi fyrirtæki rangt mat á samvinnu við keppinauta kunni það „*að leiða til þess að fyrirtæki teljist hafa brotið gegn 10. gr. samkeppnislaga og kann það að baka stjórnendum fyrirtækjanna refsíabyrgð skv. 41. gr. a laganna.*“

Í lokamálsgrein nýrrar 15. gr. laganna er kveðið á um að Samkeppniseftirlitið skuli gefa út leiðbeiningar um framkvæmd 15. gr. Þar sem undanþágur íslenskra laga byggja alfarið á EES-rétti leiðir af eðli máls að þær reglur verða sniðnar að núgildandi leiðbeinandi reglum Eftirlitsstofnunar EFTA.

Framangreind lög um breytingu á samkeppnislögum tóku gildi þann 10. júlí sl., en samkvæmt breytingarlögunum öðlast breytingin á 15. gr. laganna gildi þann 1. janúar 2021.“

Undir lok tölvupóstsins kom fram að í ljósi þess hversu skammt er í gildistöku framangreindra lagabreytinga sé ólíklegt að Samkeppniseftirlitinu gefist tækifæri til þess að afgreiða mögulega undanþágubeiðni um samstarf fjarskiptafélaganna á þessu sviði, en henni hefur ekki verið beint til eftirlitsins. Samkeppniseftirlitið áréttar á hinn bóginn, komi erindið til frekari skoðunar hjá PFS, að mikilvægt sé að fjarskiptafyrirtækin meti með sjálfstæðum hætti hvort framangreind fjögur skilyrði verði uppfyllt komi til samstarfsins, enda muni félögin þurfa að axla ábyrgð á því mati um áramótin.

Samkvæmt framangreindu kemur ekki til fyrirfram athugunar af hálfu Samkeppniseftirlitsins á því hvort fyrirhugað samstarf fjarskiptafyrirtækjanna samrýmist samkeppnislögum, sbr. þó

framangreinda ábyrgð fjarskiptafyrirtækjanna og eftir atvikum Neyðarlínunnar ohf. í þeim efnunum.

Þær breytingar á samkeppnislögum sem vísað var til í tölvupósti Samkeppniseftirlitsins hafa nú öðlast gildi. Fyrirhugað samstarf fjarskiptafyrirtækjanna við Neyðarlínuna ohf. kallar því ekki á fyrirfram skoðun og samþykki Samkeppniseftirlitsins. Eins og Samkeppniseftirlitið benti á eru fyrirtækin þó ennþá bundin sömu efnislegu skilyrðum þegar kemur að því að meta lögmæti mögulegs samstarfs. Aðilar á samkeppnismarkaði sem hyggja á samstarf ber sjálfum að meta þessi skilyrði, en slíkt mat getur sætt endurskoðun af hálfu Samkeppniseftirlitsins með inngripi á síðari stigum. Hvað varðar þetta mat aðila sem hyggja á samstarf að þá gæti það verið gagnlegt fyrir þá að horfa til leiðbeininga Samkeppniseftirlitsins um beitingu 15. gr. samkeppnislaga varðandi undantekningar frá banni við samráði fyrirtækja.¹ Í ljósi þessa og þeirrar staðreyndar að Neyðarlínan ohf. er ein ákvörðunaraðili um framkvæmd á stöðum þar sem markaðsbrestur er telur PFS ekki þörf á því að kalla eftir afstöðu Samkeppniseftirlitsins á fyrirhuguðum samstarfsamningi aðila.

III. Gagnaöflun

Þótt að PFS hefði ekki gert athugasemdir við að Neyðarlínan, sem alþjónustuveitandi síma- og internetþjónustu í sérstökum tilvikum, hefði forgöngu um fyrirhugaða samstarf taldi PFS á hinn bóginn nauðsynlegt að afla tiltekinna upplýsinga frá fjarskiptafyrirtækjunum þremur milliliðalaust, m.a. um eftirfarandi:

1. Hvaða skilgreining er lögð til grundvallar á markaðsbrestssvæðum í skilningi þessa samstarfs?
2. Hvert er áætlað umfang þessa samstarfs (fjöldi sendastaða)?
3. Hvernig er ætlunin að formgera þetta samstarf? Er ætlunin að stofna sameiginlegt rekstarfélag eða byggja á sérstökum samningi milli félaganna?
4. Hvaða ráðstafanir er ætlunin að gera til að fyrirbyggja mögulegt ólögmætt samráð, með tilliti til skyldu félaganna til þess að meta hvort skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt, sbr. gildistöku breytinga á umræddu ákvæði um áramótin?
5. Til hvaða tíðna tekur þetta samstarf og verða sett einhver mörk um hámarks tíðnisamnýtingu?
6. Annað sem fjarskiptafyrirtækið vill koma á framfæri.

Frestur til að svara framangreindum spurningum var veittur til 15. desember nk. Svör bárust frá öllum þremur fjarskiptafyrirtækjunum sem hyggjast taka þátt í þessu samstarfi. Ekki þykir efni til að rekja svör félaganna í afstöðuskjali þessu. Þó er rétt að taka fram að félögin bentu á að fyrirhugað samstarf væri enn óútfært um sumt og því ekki tímabært að fjalla um slík atriði.

¹ https://www.samkeppni.is/media/reglur/Leidbeiningar_undantekningar.pdf

PFS taldi þörf á því að skjalfesta fyrirkomulag áformaðs samstarfsstarfs með heildstæðum og samræmdum hætti og taldi fara best að leggja það í hendur Neyðarlínunnar að annast framkvæmd þess. Drög að samstarfsamningi milli aðila bárust síðan PFS með tölvupósti frá Neyðarlínunni ohf. þann 25. febrúar s.l. og síðan uppfært eintak þann 30. mars s.l. Afstöðuskjal þetta byggir á rýni á umræddum samningsdrögum ásamt upplýsingum sem fram komu á fundi með Neyðarlínunni ohf. þann 17. mars s.l.

IV. Afstaða PFS

4.1. Almennt

PFS hefur margþættu lögbundnu hlutverki að gegna á grundvelli fjarskiptalaga, nr. 81/2003, og laga, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, t.a.m. að ýta undir hagnýta notkun tíðna og viðhafa skilvirka stjórn á notkun þeirra og hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta, sbr. 3. gr. laga, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Þá er stofnuninni ætluð stjórn tíðnimála hér á landi, sbr. IV. kafla fjarskiptalaga en í kaflanum er m.a. kveðið á um þær aðferðir sem stofnunin skal viðhafa við úthlutun þeirra auðlinda sem felst í tíðnum sem og kveðið á um heimildir stofnunarinnar til að setja ákveðin skilyrði fyrir nýtingu tíðnanna. Í reglugerð nr. 1047/2011 um skipulag og úthlutun tíðna í fjarskiptum segir jafnframt í 1. gr. að markmið reglugerðarinnar sé að stuðla að skilvirku skipulagi á skráningu og úthlutun tíðna með það að markmiði að nýting tíðna sé bæði hagkvæm og skynsamleg. En með því er m.a. átt við að tíðnir nýtist í fjarskiptaþjónustu fyrir sem flesta landsmenn og með sem mestri útbreiðslu um landið allt.

Fyrirhugað samstarf fjarskiptafyrirtækjanna krefst ekki samþykkis PFS, nema að því er varðar samnýtingu á tíðnum, sbr. uppboðsskilmála í tíðniuppboðum sem fram fóru á árunum 2013 og 2017, en fyrirhugað samstarf tekur m.a. til þeirra tíðna sem þá var úthlutað. PFS telur það þó vera hlutverk sitt að leggja mat á áhrif samstarfssamninga fjarskiptafyrirtækja fyrir samkeppnisstöðu fjarskiptamarkaðarins í heild, þ.e. ekki eingöngu á hlutaðeigandi samstarfsaðila, heldur mögulega einnig aðra aðila sem ekki eru þátttakendur í tilteknu samstarfi.²

Í evrópsku fjarskiptaregluverki er almennt gert ráð fyrir að samkeppni ríki um uppbyggingu fjarskiptainniða, sbr. b.-lið 2. mgr. 3. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2018/1972/EB. Túlka verður markmiðsákvæði frumvarps til nýrra íslenskra fjarskiptalaga í því ljósi. Samstarf um uppbyggingu fjarskiptainniða getur að einhverju leyti gengið gegn slíku markmiði. En þá verður að hafa í huga að regluverkið gerir jafnframt ráð fyrir samstarfi fjarskiptafyrirtækja við tilteknar aðstæður og hefur að geyma ákveðnar valdheimildir fjarskiptaeftirlitsstjórnvalda til knýja á um samstarf og/eða samnýtingu að uppfylltum ákveðnum forsendum.

Að öllu jöfnu er ákvörðun PFS, um að heimila fjarskiptafyrirtækjum samnýtingu á tíðnum, þess eðlis að hún kalli á undangengið samráð við markaðsaðila. Eins og hér háttar til mun fyrirhuguð samnýting eingöngu ná til svæða þar sem ríkir markaðsbrestur, auk þess sem ekki verður séð

² PFS lagði mat á samkeppnisleg áhrif fyrirhugaðrar tíðnisamnýtingar Vodafone og Nova ehf. að afloknu opnu samráði við markaðsaðila: https://pfs.is/library/Skrar/akv.-og-urskurdir/akvardanir-PFS/Akv_PFS_nr.14_2014_Ni%C3%B0urstodur_samrads.pdf

að fyrirhugað samstarf muni halla á aðra markaðsaðila. Af þessum sökum þykir PFS ekki tilefni til að efna til opins samráðs við markaðsaðila vegna ákvörðunar um heimild fjarskiptafyrirtækjanna um tíðnisamnýtingu.

BEREC hefur gefið út sameiginlegt álit evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana (e. Common Position) um samnýtingu fjarskiptafyrirtækja á farnetum. Þar er að finna viðmið sem fjarskiptaeftirlitsstofnun ber að horfa til við ákvörðun um að heimila samstarf og samnýtingu hafi þau valbærni til þess. Umfjöllun PFS hér að neðan byggir m.a. á sjónamiðum sem fram koma í fyrnefndu álitu BEREC.³

Almennt má segja að leiðbeiningarnar feli í sér að samstarf fjarskiptafyrirtækja eigi fyrst og fremst við á svæðum þar sem ríkir markaðsbrestur. Samstarf geti einnig átt rétt á sér ef að tæknileg skilyrði kalli á slíkt. Einnig er bent á það að samstarf fjarskiptafyrirtækja geti einnig komið til ef gerð krafa um slíkt af hálfu eiganda þeirrar fjarskiptaaðstöðu sem um ræðir. Þótt að erindi Neyðarlínunnar ohf., eiganda fjarskiptaaðstöðunnar, sé ekki orðað með þeim hætti að félagið geri kröfu til samstarfs fjarskiptafyrirtækjanna, að þá verður það ekki skilið öðruvísi en svo að það sé eindregin ósk hennar að fjarskiptafyrirtækin samnýti aðstöðuna. PFS telur að leggja verði töluverða vigt í þessa afstöðu Neyðarlínunnar ohf., m.a. út frá hagkvæmis- og umhverfissjónarmiðum.

PFS telur í meginatriðum að framangreind skilyrði séu uppfyllt varðandi það samstarf fjarskiptafyrirtækjanna sem hér er til skoðunar. PFS útilokar þó ekki að samstarf þeirra geti átt sér stað á öðrum forsendum. Hér á eftir verður fjallað nánar um tiltekna þætti fyrirhugaðs samstarfs.

4.2. Landfræðilegt umfang samstarfsins

Fyrirhugað samstarf fjarskiptafyrirtækjanna um gagnkvæmt reiki tekur til landsvæða þar sem að ríkir markaðsbrestur á háhraða farnetsþjónustu. Þessi svæði eru ekki skilgreind nánar í samningsdrögum aðila, en samkvæmt skilningi PFS er ávallt um að ræða tiltekin lögheimili í strjálbýli, eitt eða fleiri, svo og afmarkaðir vegkaflar, sem vegna landfræðilegra aðstæðna búa við takmarkaða þjónustu. Aðstæður séu með þeim hætti að uppbygging sendastaða á umræddum stöðum standi ekki undir sér á markaðsforsendum.

Samstarfið tekur til sendastaða sem eru á vegum Neyðarlínunnar ohf. og ber félagið af því tiltekinn kostnað við að útvega sendastaðinn sem ekki er endurheimtur af fjarskiptafyrirtækjunum. Á móti kemur að þá standa fjarskiptafyrirtækin straum af rekstrarkostnaði senda og viðeigandi búnaðar. PFS telur að þetta fyrirkomulag sé þess eðlis að hvatar til að teygja samstarfið út fyrir eiginleg markaðsbrestssvæði séu hverfandi. Ætla má að Neyðarlínan ohf. hafi ekki hag af því að taka á sig kostnað á svæðum þar sem markaðsforsendur geta staðið undir uppbyggingu. Því er aðkoma Neyðarlínunnar ohf. að þessu verkefni mikilvæg, sbr. nánar hér á eftir.

PFS telur þó rétt að taka fram að fjarskiptafyrirtækin geta ekki komið sér saman um samstarf á grundvelli þeirrar tæknilegu útfærslu sem samningurinn kveður á um án aðkomu

³ BoR (19) 110 Common Position on Mobile Infrastructure Sharing:

https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/common_approaches_positions/8605-berec-common-position-on-infrastructure-sharing

Neyðarlínunnar. Við þær aðstæður yrði að ætla að fyrir hendi væru markaðsforsendur og myndi slíkt samstarf kalla á frekari skoðun af hálfu eftirlitsaðila.

Þá er framkvæmdin við val á sendastöðum og afmörkun á markaðsbrestssvæðum á þá leið að Neyðarlínan ohf. gerir tillögu að vali á sendastað og kröfur til tæknilegra þátta sem hafa áhrif á útbreiðslu þjónustunnar með því að fylla út þar til gert eyðublað sem sent er fjarskiptafyrirtækjunum. Form eyðublaðsins er að finna í sérstökum viðauka við fyrirhugaðan samning. PFS telur rétt að stofnunin hafi til þess tækifæri að fylgjast með hvernig umfangi þessa samstarfs vindur fram. Því fer stofnunin fram á að henni verði jafnframt sendi þessi eyðublöð um nýja sendastaði þegar þau liggja fyrir.

4.3. Tæknileg högun samstarfs og samnýtingar

Tæknilegri högun á gagnkvæmu reiki fjarskiptafyrirtækjanna er lýst í samningsdrögum. Sú tæknilausn sem ætlunin er að byggja á er svonefnd MOCN (e. Multi-Operator Core Network). PFS telur ekki þörf á því að lýsa þeirri tækni sérstaklega, en almennt felur hún í sér samnýtingu fjarskiptafyrirtækja á öllum virkum búnaði í fjarskiptaaðstöðu, að undanskildum miðlægum kjarnabúnaði sem hvert og eitt fjarskiptafyrirtæki starfrækir fyrir sig. Þessi samnýting gerir kleift að nýta þær tíðnir sem fjarskiptafyrirtækin hafa til umráða fyrir mismunandi tækni og kynslóðir farnetsþjónustu, s.s. GSM, 3G, 4G og 5G.

Samkvæmt samningnum er það á miklu leyti á hendi Neyðarlínunnar ohf. að ákveða ýmiss tæknileg skilyrði, t.d. tegund þjónustu, sem til að byrja með verður 4G, lágmarks bandbreidd og lágmarks gagnaflutningshraða. Ekki er sérstaklega skilgreint í samningnum hver sé lágmarks gagnaflutningshraði. Þegar á hinn bóginn er horft til alþjónustukvarðar Neyðarlínunnar ohf. samkvæmt ákvörðun PFS 9/2020 verður að leggja til grundvallar að gagnaflutningshraðinn sé eigi lakari en 10 Mb/s.

Ráða má af orðalagi samningsins að gert er ráð fyrir því að Neyðarlínan ohf. leiti ráðgjafar hjá fjarskiptafyrirtækjunum um tæknileg atriði eftir því sem þörf er á og fjarskiptafyrirtækin skuldbindi sig til að veita slíka ráðgjöf Neyðarlínunni ohf. að kostnaðarlausu. Að áliti PFS fer vel á því að það sé Neyðarlínan ohf. sem sé ákvörðunaraðili um nánari tæknilega útfærslu samstarfsins. Það dregur úr þörfum þess að fjarskiptafyrirtækin hafi milliliðalaus samskipti sín á milli um framkvæmd samstarfsins.

4.4. Samnýting tíðna

Í drögum að samstarfssamningi fjarskiptafyrirtækjanna við Neyðarlínuna ohf. er gert ráð fyrir samnýtingu á tíðnum fjarskiptafyrirtækjanna. Hér virðast allar tíðnir fjarskiptafyrirtækjanna vera undir. Meginskýringin á þörf fyrir tíðnisamnýtingu er að komast fyrir ákveðna tæknilega örðugleika sem fylgja hefðbundnu reiki. Í stuttu og einfölduðu máli felst vandamálið í því að við vissar aðstæður sækir sími ekki rétt merki og styðst frekar við veikt merki sem gefur skert fjarskiptasamband. Um leið og samnýting tíðna með MOCN tækni kemur í veg fyrir fyrrnefnd vandkvæði að þá má ætla að uppbygging fjarskiptaneta til sinna þeim strjálbýlu svæðum sem samningurinn tekur til verði hagkvæmari fyrir vikið.

Að fengnum þeim skýringum sem fram koma í erindi Neyðarlínunnar ohf. gerir PFS ekki athugasemdir við áform fjarskiptafyrirtækjanna um samnýtingu tíðna og samþykkir þau fyrir sitt leyti.

PFS veur þó athygli á að í samningsdrögunum er ekki fjallað um neitt hámark á heimilaðri samnýtingu tíðna, en það er í höndum Neyðarlínunnar ohf. að meta þörf fyrir lagmarks bandbreidd. PFS telur að þetta feli ekki í sér vandamál þar sem allir starfandi 4G farnetsrekendur eru aðilar samningnum og því hallar ekki á tiltekið fyrirtæki. Hins vegar er gildandi heimild Sýnar hf. og Nova ehf. til tíðnisamnýtingar bundin við 20 MHz að hámarki. Telji aðilar að samnýttar tíðnir sem verða notaðar í þessu samstarfi fari upp fyrir þau mörk gæti verið þörf á því að gera breytingar í gildandi tíðniheimildum félaganna tveggja hvað þetta varðar, þ.e. með þeirri afmörkun sem snýr að þessu verkefni.

4.5. Hlutverk og ábyrgð Neyðarlínunnar ohf.

Samningurinn er byggður þannig upp að Neyðarlínan ohf. gegnir í raun hlutverki viðskiptavinar eða verkkaupa og er framkvæmd samningsins að mestu leyti á forræði Neyðarlínunnar ohf. Það er Neyðarlínan ohf. sem velur þau landsvæði sem uppbygging fer fram og samstarfið tekur til. Í því fellst að Neyðarlínan ohf. er ábyrg fyrir því mati á markaðsbresti sem til er vísað í kafla 2. hér að framan. Því má ætla að ábyrgð Neyðarlínunnar ohf. til að gæta jafnræðis fjarskiptafyrirtækja og tryggja samkeppnisstöðu þeirra innan umfangs samstarfsins sé töluverð.

Þetta mikilvæga hlutverk Neyðarlínunnar ohf. dregur til muna úr neikvæðum áhrifum sem almennt má ætla að leiði af samstarfi aðila sem að öllu jöfnu eiga í samkeppni á markaði. Hér er t.d. um að ræða þekkta áhættu á því að aðilar skipti með sér mörkuðum, deili með sér upplýsingum um viðskiptaáform og fjárfestingar. Með öðrum orðum að samstarf geti leitt af sér ólöglegt samráð í skilningi samkeppnislaga. Hlutverk Neyðarlínunnar ohf. samkvæmt samningnum ætti að draga verulega úr slíkum neikvæðum áhrifum eða fyrirbyggja þau með öllu sé gætt að því að haga samstarfinu fyllilega til samræmis við ákvæði samstarfssamningsins.

4.6. Samandregin afstaða og samþykki fyrir samnýtingu tíðna

Íslensk stjórnvöld hafa sett metnaðarfull markmið um útbreiðslu háhraða farnetsþjónustu hér á landi, eins og þau birtast í fjarskiptaáætlunum á vegum Alþingis. Í áætlun um fimm ára fjarskiptaáætlun fyrir árin 2019-2023 er t.d. miðað við að háhraða farnet nái til 99,95% landsmanna á árinu 2023.⁴ Þegar ætlunin er að ná svo viðmikilli útbreiðslu verða stjórnvöld að stuðla að því að markaðsaðilar geti með hagkvæmum og skilvirkum hætti lagt sitt að mörkum til að ná þessum markmiðum. Liður í því er að auka svigrúm fjarskiptafyrirtækja til samstarfs, innan þeirra marka sem fjarskiptalög heimila og því marki sem litið er á slík lagaákvæði sem sérlög gagnvart almennum samkeppnislögum.

Fjarskiptafyrirtækjum ber þó eftir sem áður að starfa samkvæmt samkeppnislögum þegar kemur að mögulegu samstarfi þeirra á milli. Þótt almennt verði að telja að samstarf við uppbygginu og fjárfestingar í rekstri geti verið hagkvæmt fyrir samstarfsaðila að þá er ekki víst að slíkur ávinningur skili sér til neytenda í formi bættis vöruúrvals og verðlags á vöru og þjónustu. Því er mikilvægt að samstarfsaðilar þessa áformaða samstarfs horfi til leiðbeininga Samkeppniseftirlitsins sem vísað var til hér að framan.

Við mat á því hvort að áformað samstarf þjóni markmiðum fjarskiptalaga og feli í sér samfélagslegan ávinning og bættan hag neytenda á fjarskiptamarkaði hefur PFS lagt til grundvallar leiðbeiningar frá BEREK um samnýtingu á innviðum farneta. Það er álit PFS að áformað samstarf sé þannig afmarkað og útfært með aðkomu Neyðarlínunnar ohf. að það fái að

⁴ <https://www.althingi.is/altext/149/s/1687.html>

fullu samræmst þeim sjónarmiðum sem fjarskiptaeftirlitstjórnvöld þurfa að horfa til þegar þau leggja mat á slíka samninga.

PFS óskar eftir því að fá send afrit af eyðublöðum Neyðarlínunnar ohf. um val á nýjum sendastöðum í tengslum við þetta verkefni.

Þá liggur fyrir í þessu máli að samstarf um gagnkvæmt reiki fjarskiptafyrirtækjanna á landsvæðum sem búa við markaðsbrest kallar á tíðnisamnýtingu aðila. PFS hefur yfirfarið forsendur fyrir slíkri samnýtingu og gerir ekki athugasemdir við þær. Samnýting tíðna allra fyrirhugaðra fjarskiptafyrirtækja í tengslum við þetta tiltekna samstarf er því samþykkt.

Að öllu ofangreindu virtu er það álit PFS að fyrirhugað samstaf fjarskiptafyrirtækjanna við Neyðarlínuna ohf. um gagnkvæmt reiki fjarskiptafyrirtækjanna á markaðsbrestssvæðum falli vel að markmiðum fjarskiptalaga og áætlunum stjórnvalda og geti falið í sér ávinning fyrir notendur á umræddum svæðum sem þeir fengju mögulega ekki notið ella.

Póst- og fjarskiptastofnun, 14. apríl 2021

Hrafnkell V. Gíslason

Björn Geirsson