

Ákvörðun nr. 10/2025

– Framlenging á gildistíma 900 MHz tíðniheimild Símans hf. –

(mál nr. 2025110025)

I. Erindið

(1) Með tölvupósti Símans hf. (Síminn), dags. 6. nóvember 2025, óskaði félagið eftir framlengingu á gildistíma tíðniheimildar þess á 900 MHz tíðnisviðinu sem ætluð er til útfösunar á eldri 2G og 3G farnetskerfum (900,1-904,9/945,1-949,9 MHz). Að óbreyttu rennur gildistíminn út um áramótin.

(2) Erindi Símans til Fjaraskiptastofu (FST) var síðan fært í formlegri búning, sbr. bréf dags. 14. nóvember, en þá var þess óskað að gildistími heimildarinnar yrði framlengdur til og með 30. júní 2026.

II. Samráð og athugasemdir aðila

2.1. Samráð

(3) FST taldi rétt að leita eftir afstöðu hagaðila til fram kominnar beiðni Símans um að fá framlengingu á gildistíma viðbótartíðniheimildar félagsins á 900 MHz tíðnisviðinu. Í samræmi við venjubundið verklag FST um ráðstöfun tíðna var efnt til opins samráðs um beiðnina þann 18. nóvember 2025 og þá fyrirhuguð ákvörðun FST að samþykkja hana.¹

(4) Í samráðsskjalinu var gerð grein fyrir forsögu málsins, en hún verður rakin í stuttu máli í sérstökum kafla hér á eftir. Mestu taldi FST skipta að gera grein fyrir ástæðum þess að útfösun á eldri farnetskerfum hefði dregist hjá Símanum og hvers vegna þörf væri á framlengdum gildistíma tíðniheimildarinnar að mati félagsins. Í meginatriðum væri skýringa tafanna að rekja til þess að endabúnaður töluverðs hóps viðskiptavina Símans styddi ekki talsímasamband yfir 4G kerfi. Það þyrfti að breyta um nálgun í fræðslu og leiðbeiningum til viðskiptavina félagsins og gefa þeim aukið svigrúm til að gera nauðsynlegar uppfærslur á endabúnaði eða kaup á nýjum.

¹ Sjá upplýsingar um samráðið á heimasíðu FST: <https://www.fjaraskiptastofa.is/fjaraskiptastofa/tolfraedi-og-gagnasafn/frettasafn/frett/Fr%C3%A9ttir/beidni-simans-um-framlengingu-a-gildistima-tidniheimildar-a-900-mhz-tidnisvidinu>

(5) Í ljósi framangreindrar stöðu ályktaði Síminn eftirfarandi:

„Það er álit Símans að ekki sé ráðlegt að halda óbreyttri tímaáætlun miðað við þær aðstæður sem uppi eru. Viðbúið sé að það gæti valdið röskun hjá stórum hópi notenda á þeim tíma árs þegar veðurskilyrði geta verið óblíð. Frestun á lokun 3G kerfisins um einhverja mánuði sé því almannaöryggismál og í þágu almannahagsmuna.“

(6) Í samráðinu kom fram að FST teldi ekki forsendur til að fella dóm um það hvers vegna áætlanir Símans fyrir útfösun á eldri farnetskerfum, einkum 3G kerfisins, hefðu ekki gengið eftir. Horfa þyrfti til stöðunnar eins og væri og bregðast við í samræmi við það.

(7) FST taldi það vera áhyggjuefni að notendur skyldu ekki bregðast betur við tilkynningum og leiðbeiningum Símans til viðskiptavina sinna um þær umbreytingar sem væru í vændum. Síminn þyrfti að aðlagja framkvæmd sína til samræmis við það, t.d. með að gefa viðskiptavinum kost á að bóka heimsóknartíma í verslun eða símtal við þjónustufulltrúa, eins og nefnt var í erindi félagsins. Slíkt yrði ekki gert, að áliti FST, á skömmum tíma í aðdraganda jóla.

(8) FST tók undir með Símanum um að talsvert stór hópur viðskiptavina félagsins gæti orðið fyrir neikvæðum afleiðingum við lokun 3G kerfisins. Umfang mögulegra afleiðinga væri óþekkt og gætu þær mögulega bitnað misjafnlega á notendum, t.d. eftir búsetu, tæknilegri færni þeirra og möguleikum þeirra til að uppfæra og kaupa ný símtæki. Að áliti FST væri ekki rétt að láta gildistíma viðbótartíðniheimildar Símans renna út um áramót og knýja þannig fram „harða“ lokun á 3G kerfi félagsins með ófyrirséðum afleiðingum.

(9) Lokun kerfisins myndi mögulega valda einhverri röskun á þjónustu tímabundið. Betra væri að takast á við slíkar afleiðingar við betra tíðarfar. Í því sambandi horfði FST til þess að notendur farsíma gætu hringt í neyðarnúmerið 112. FST gæti því fallist á sjónarmið Símans að frestun lokunar 3G kerfisins, miðað við þá stöðu sem nú er uppi, sé öryggismál og í þágu almannahagsmuna.

(10) Samkvæmt framangreindu hygðist FST samþykkja beiðni Símans um að framlengja gildistíma viðbótartíðniheimildar félagsins á 900 MHz tíðnisviðinu til 30. júní 2026. Þá var þess getið að Sýn hf. (Sýn) byðist að fá framlengingu á sinni viðbótartíðniheimild á 900 MHz til sama tíma, ef eftir því væri óskað fyrir lok gildistíma heimildarinnar. Það sama ætti við um rétt Nova hf. (Nova) til samnýtingar á viðbótartíðniheimildunum til útfösunar á 3G tækni, ef með þyrfti.

(11) Svarfrestur í samráðinu var veittur til 26. nóvember 2025 og bárust athugasemdir frá tveimur aðilum, þ.e. Sýn og Nova (hér eftir einnig nefndir gagnaðilar Símans). Verður athugasemdum umsagnaraðila gerð skil í eftirfarandi undirköflum.

2.2. Athugasemdir Sýnar

(12) Með bréfi, dags. 26. nóvember 2025, bárust athugasemdir Sýnar við fyrirhugaða ákvörðun FST. Tefldi félagið fram sjónarmiðum sem mæltu gegn því að samþykkja beiðni Símans um framlengdan gildistíma tíðniheimildarinnar. Einnig fjallaði Sýn um nauðsynlegar mótvægisáðgerðir af hálfu FST, ef til greina kæmi að samþykkja beiðni Símans.

2.2.1. Krafa um aðgang að gögnum – andmælaréttur ekki virtur

(13) Í athugasemdum sínum gerði Sýn kröfu um aðgang að öllum samskiptum FST við Símann er varðaði málið fram að frumniðurstöðu þess, þ.m.t. en ekki eingöngu öllum samskiptum sem sýndu fram á eftirfylgni FST gagnvart Símanum í ljósi þess að viðbótar tíðniheimildir væru að renna út um áramót.

(14) Sýn áréttaði aðgangsbeiðni sína þann 2. desember 2025 þegar félagið grennsaðist fyrir um stöðu málsins, auk þess sem þá var óskað eftir aðgangi að fundargerðum funda sem FST hélt með Símanum (reyndar einnig öðrum farnetsfyrirtækjum) um útfösun á 2G og 3G á umræddu tímabili.

(15) Með tölvupósti FST til Sýnar, dags. 5. desember 2025, voru félaginu afhent gögn. Í póstinum var jafnframt að finna rökstuðning fyrir útstrikun tiltekinna trúnaðarupplýsinga í samskiptum Símans við FST og útskýrt hvers vegna ekki höfðu verið færðar fundargerðir um fundi stofnunarinnar við félagið og væru því ekki tiltækar til afhendingar. Með tölvupósti Sýnar, dags. 10. desember 2025, var rökstuðningi FST hafnað og krafa félagsins áréttuð um að fá afhentar upplýsingar án útstrikana um trúnað og um afhendingu óskráðra fundagerða. Þessi krafa var aftur áréttuð í viðbótarathugasemdum Sýnar, sbr. bréf dags. 15. desember sl. Þessari gagnabeiðni hafði þegar verið hafnað í rökstuðningi sem fylgdi gagnaafhendingu FST til Sýnar þann 5. desember sl. Var sú synjun ítrekuð í svari FST til Sýnar þann 16. desember sl.

(16) Að því er varðar framkvæmd andmælaréttar að þá gerir Sýn athugasemd við að samhliða samráði, um beiðni og forsendur Símans fyrir að fá framlengingu á tíðniheimild félagsins á 900 MHz, komi fram frumafstaða FST til beiðninnar þess efnis að stofnunin hyggist samþykkja hana. Af þessum sökum telur Sýn að andmælaréttur félagsins hafi í reynd verið virtur að vettugi.

2.2.2. Aðalkrafa Sýnar

(17) Sýn krefst þess aðallega að FST hafni beiðni Símans um framlengingu á gildistíma viðbótatíðniheimild Símans á 900 MHz tíðnisviðinu.

2.2.2.1. Framlenging gildistíma gangi gegn grundvallarmarkmiðum um samkeppni

(18) Sýn telur að beiðni Símans gangi þvert á grundvallarmarkmið íslenskrar fjarskiptalöggjafar um að stuðla að virkri samkeppni, jafnræði fyrirtækja og tækniþróun. Samþykkt beiðninnar myndi raska samkeppni á íslenskum farsíamarkaði með alvarlegum hætti og veita Símanum ótilhlýðilegt samkeppnisforskot á kostnað þeirra fyrirtækja sem hafa fylgt áætlunum og tímafrestum tíðniheimilda um útfösun eldri tæknikerfa.

(19) Í þessu sambandi vísar Sýn til markmiða í 2. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022 (fjarskiptalög) og 6. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu (lög um FST) máli sínu til stuðnings.

2.2.2.2. Of seint fram komin beiðni Símans

(20) Í gögnum málsins, þar á meðal beiðni Símans og frumafstöðu FST, kemur fram að ástæða beiðninnar er sú að Síminn hafi ekki náð að flytja viðskiptavini sína af 3G kerfi yfir á nýrri tækni (VoLTE) innan þess tímaramma sem öll farnetsfyrirtæki hafa unnið eftir. Á sama tíma hafi Sýn staðið við þessa tímaáætlun. Að áliti Sýnar kemur beiðni Símans fram með afar skömmum fyrirvara, sem er ígildi þess að knýja fram óbreytt ástand með vísan til almannaoöryggis.

2.2.2.3. Reglur um endurnýjun tíðniréttinda

(21) Sýn telur að framlenging á gildistíma viðbótartíðniheimildar Símans á 900 MHz tíðnisviðinu sé ekki í samræmi við þau sjónarmið sem gilda um endurnýjun tíðniréttinda samkvæmt 2. mgr. 32. gr. reglugerðar nr. 1047/2011 um skipulag og úthlutun tíðna. Útgangspunktur sjónarmiðanna sé að fyrirbyggja óæskileg áhrif á samkeppni.

(22) Í þessu tilviki séu neikvæð áhrif á samkeppni augljós. Eftir áramót verði Síminn eini aðilinn á markaði í aðstöðu til að þjónusta viðskiptavinum með eldri gerðir símtækja, þar á meðal erlenda ferðamenn. Þetta veiti Símanum beint tækifæri til að afla sér viðskiptavina með óeðlilegum hætti, á kostnað Sýnar og Nova. Nú þegar séu fyrirbyggjandi dæmi um að fyrirtæki hafi fært viðskipti sín frá Sýn til Símans vegna þessa.

(23) Hvað varðar fyrrnefnda reglugerð vísar Sýn til þess að 4. mgr. hennar veiti beina heimild til að hafna endurnýjun tíðniheimildar þegar „þjónusta á viðkomandi tíðnisviði styðst við eldri tækni eða staðla sem nauðsynlegt þykir að uppfæra“. Sú heimild eigi tvímælalaust við í þessu tilfalli.

2.2.2.4. Markaðslegur tilgangur Símans

(24) Sýn telur sig hafa rökstuddan grun um að Síminn hyggist nýta frestunina í markaðslegum tilgangi til að skapa sér sérstöðu gagnvart neytendum sem þann aðila sem „lokar síðast“. Bendir orðalag í beiðni Símans eindregið til að slíkt hafi alltaf staðið til af hálfu félagsins. Slíkt feli í sér alvarlega röskun á samkeppni. Með því að veita Símanum aðstöðu til þess að bjóða 3G þjónustu lengur en aðrir geti Síminn haldið því að viðskiptavinum að þjónusta félagsins sé öruggari eða víðtækari, þegar raunin sé sú að um er að ræða tæknilega stöðnun sem tefur fyrir nauðsynlegri uppfærslu innviða landsins. FST verði að tryggja að eftirbátar í tæknivæðingu séu ekki verðlaunaðir með samkeppnisforskoti.

2.2.2.5. Símasamband við númerið 112

(25) Sýn vísar til þess að Síminn fjalli um stöðu annarra fjarskiptafélaga til að réttlæta hægari framgang útleiðingar á 2G/3G hjá félaginu og framlengingu á gildistíma viðbótartíðniheimildarinnar.

(26) Síminn gefi sér að viðskiptavinir annarra fjarskiptafélaga muni alltaf ná í gegn til Neyðarlínunnar fyrir tilstilli þess að 3G kerfi Símans verði til staðar. Sýn telji ábyrgðarlaust að tefla því fram að viðskiptavinir annarra fjarskiptafyrirtækja með símtæki sem styðja ekki ákveðna virkni muni alltaf ná gegn í Neyðarlínuna vegna 3G kerfis Símans.

2.2.2.6. Meint brot á jafnræði og brotkennd eftirfylgni FST

(27) Sýn telur að þau rök FST að taka þurfi tillit til þess að Síminn þurfi meiri tíma til að sinna viðskiptavinum sínum standist enga skoðun í ljósi jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga. Sýn og Nova hafi tekist á við nákvæmlega sömu áskoranir og leyst þær með eigin fjárfestingum og fyrirhöfn. Með því að fallast á beiðni Símans á þessum forsendum væri að mismuna fyrirtækjum á ómálefnalegan hátt og senda þau skilaboð að það borgi sig að standa ekki við áætlanir.

(28) FST hafi beitt félögin þrýstingi um að fylgja áætlun um útfösun eldri kerfa og hafi það m.a. birst í fyrirspurnunum stofnunarinnar um stöðu mála. Það hafi Sýn gert fyrir sitt leyti, með því

að standa við áætlanir sínar og afhenda FST umbeðnar upplýsingar. Síminn hafi aftur á móti vanrækt upplýsingagjöf um raunverulega stöðu sína þar til í óefni hafi verið komið.

2.2.2.7. Vetraraðstæður og aðgangur að númerinu 112

(29) Sýn telur að röksemdir Símans um að frestun sé nauðsynleg vegna vetraraðstæðna og veðurfars hljómi einkennilega í ljósi þess hversu lengi hefur legið fyrir að útfösun 2G og 3G stæði til. Ef öryggi viðkvæmra hópa og dreifbýlis hafi verið forgangsmál, hefði áætlunargerð átt að taka mið af því að ljúka verkefninu yfir sumartímann, líkt og Sýn og Nova hafi unnið að. Að bera fyrir sig vetraraðstæður nú, sem ástæðu fyrir frestun fram á mitt ár 2026, beri fremur vott um skort á framsýni og forgangsröðun í rekstri en óviðráðanlegar ytri aðstæður.

(30) Þrátt fyrir sjónarmið um almannaoöryggi og aðgang að neyðarnúmerinu 112, að þá sé sú ráðstöfun sem Síminn biður um ekki í neinu samræmi við meðalhófsreglu. Vandinn liggi hjá Símanum og vanrækslu félagsins við að verða við tilmælum FST. Finna þurfi önnur og vægari úrræði til að tryggja aðgang að 112 án þess að kollvarpa samkeppnisstöðu á markaðnum.

2.2.2.8. Rannsókn á ástæðum tafa Símans á útfösun

(31) Að áliti Sýnar kalla framkomin gögn á að FST beiti rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga og að stofnunin geti ekki látið hjá líða að rannsaka til hlítar hvort Síminn hafi vísitandi tafið útfösun á 2G og 3G í því skyni að raska samkeppni með því að afla sér viðskipta frá keppinautum sem numið geta tugum milljóna króna.

(32) Það sé með öllu óásættanlegt að FST afsali sér rannsóknarskyldu sinni með þeim orðum að stofnunin „felli engan dóm“ um ástæður fyrir töfum Símans.² Samkvæmt rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 ber stjórnvaldi að upplýsa mál með fullnægjandi hætti áður en ákvörðun er tekin. Ástæður þess að Síminn hefur ekki fylgt sömu áætlun og aðrir markaðsaðilar er lykilatriði við mat á því hvort framlenging sé málefnaleg og í samræmi við markmið 2. gr. fjarskiptalaga.

2.2.3. Varakrafa Sýnar

(33) Sýn telur að boðuð afstaða til beiðni Símans um framlengingu á gildistíma viðbótartíðni standist ekki kröfur meðalhófsreglu 12. stjórnsýslulaga. Stofnunin velji það úrræði sem hefur hvað alvarlegust samkeppnisleg áhrif án þess að sýna fram á að vægari leiðir hafi verið kannaðar til hlítar. Félagið bendir t.a.m. á raunhæfan og viðurkenndan valkost sem felst í MOCN-aðgangsskyldu. Sýn orðar varakröfu sína með eftirfarandi hætti:

„Verði aðalkröfu Sýnar ekki sinnt krefst Sýn þess því að slík framlenging til handa Símanum verði skilyrt við að Símanum verði gert skylt að veita öðrum farnetsfyrirtækjum á Íslandi endurgjaldslausan aðgang að 3G kerfi sínu með MOCN tækni (Multi-Operator Core Network) á meðan framlengingin varir. Slík kvöð er nauðsynleg til að tryggja jafna samkeppnisstöðu og koma í veg fyrir það samkeppnislega tjón sem Sýn og aðrir aðilar verða ella fyrir.“

² Hér er verið að vísa í orðalag sem kom fram í samráði FST um fyrirhugaða ákvörðun um að framlengja gildistíma viðbótartíðniheimild Símans á 900 MHz tíðnisviðinu.

(34) Um heimild FST til að beita framangreindri ráðstöfun er vísað til 14. gr. fjarskiptalaga til að setja skilyrði fyrir endurnýjun tíðniréttinda, svo sem um heildsöluaðgang eða reikipjónustu, til að koma í veg fyrir röskun á samkeppni.

(35) Hvað varðar kröfu um að aðgangurinn skuli vera endurgjaldslaus að þá byggi hún á þeirri einföldu sanngirnisreglu að Sýn eigi ekki að bera kostnað af vanefndum Símans. Sýn hafi staðið við sínar skuldbindingar og ráðist í kostnaðarsamar aðgerðir til að fylgja áætlun um útfösun 2G og 3G tækni. Það væri í senn óréttlátt og samkeppnishamlandi ef fyrirtækið þyrfti nú að greiða Símanum fyrir aðgang til að lágmarka það tjón sem stafar af seinangangi Símans.

2.3. Athugasemdir Nova

(36) Athugasemdir Nova bárust FST með bréfi, dags. 26. nóvember 2025. Í bréfinu eru ekki orðaðar tiltekna kröfur varðandi úrlausn málsins. Þess í stað kemur fram að félagið styðji afmarkaða framlengingu á viðbótartíðniheimild Símans til 30. júní 2026, eingöngu á rökum öryggis- og almannahagsmuna. Nova gerir þó grein fyrir tilteknum sjónarmiðum sem félagið telur eðlilegt að horft sé til.

2.3.1. Afstaða Nova

2.3.1.1. Tafir á endurskipulagi tíðniúthlutana á 900 MHz tíðnisviðinu

(37) Þrátt fyrir að leggjast ekki gegn framlengingu á gildistíma viðbótartíðniheimildar Símans hefur Nova efasemdir um framlengingu heimildarinnar, en með því skapist enn eitt fordæmið fyrir frestun á sanngjarnri endurskiptingu og notkun á hluta 900 MHz bandsins sem standi í vegi fyrir eðlilegri þróun og hagkvæmari nýtingu á tíðnisviðum.

2.3.1.2. Tilfærsla í nýtingu tíðna

(38) Nova bendir á að Síminn geti nýtt aðrar tíðniheimildir á 900 MHz bandinu til þess að sinna GSM og 3G þjónustu, þó það kunni að bitna á þjónustugæðum á nýrri tæknislóðum sem Síminn rekur, en þær afleiðingar ættu að hvetja Símann enn frekar til að ljúka verkefninu í samræmi við áætlanir sem lagðar voru fram í samráði FST um verkefnið.

2.3.1.3. Áhrif á samkeppni

(39) Nova lýsir áhyggjum af því að tafir Símans geti haft þau áhrif að félagið verði ekki samstíga öðrum aðilum á markaði, með tilheyrandi samkeppnisáhrifum, t.d. í að þjónusta lengur eldri tæki og að láta samkeppnisaðila ryðja veginn með úrlausn vandamála sem eðlilega koma upp við verkefni af þessari stærðargráðu.

(40) Reynslan sýni að það sé alltaf einhver hópur viðskiptavina sem ekki bregst við tilkynningum um yfirvofandi tæknibreytingu. Hætta sé á að slíkir viðskiptavinir leiti frekar í viðskipti þar sem eldri tækni er enn þjónustuð og á hörðum samkeppnismarkaði sé erfitt að vinna viðskipti tilbaka. Hætta sé á að Síminn nýti enn lengri tíma en lagt var upp með til þess að sinna eldri tækjum og fjölga þannig viðskiptavinum, en ætlunin hafi verið að vera samstíga til að takmarka slík áhrif og takast saman á við þá hnökra sem útfösun eldri tækni gæti valdið.

2.3.1.4. Áhrif á reikipjónustu

(41) Nova bendir á að framlenging á 3G þjónustu Símans hafi áhrif á það hvernig og hvaða reikipjónusta er í boði til ferðamanna í reikipjónustu á Íslandi (innanlandsreiki). Með lengri opnun á 3G neti geti Síminn komið sér í þá aðstöðu að sitja eitt að talverðum reikitekjum vegna

þjónustu sem beint er inná 3G net félagsins. Þetta sé á skjön við þann ásetning sem samráð FST stefndi að um samræmda lokun eldri kynslóða neta á Íslandi. Víða erlendis hafi lönd beint auglýsingum til erlendra ferðamanna sem hafi þau áhrif á hegðun og undirbúning ferðalanga sem og undirbúning annarra fjarskiptafyrirtækja sem vilja bjóða reikþjónustu á heimsvísu.

2.3.1.5. Afmörkuð framlenging og mótvægisáðgerðir

(42) Undir lok erindis síns ítrekar Nova að stuðningur við framlengingu á gildistíma tíðniheimildar Símans sé háður þeirri forsendu að um verði að ræða síðustu framlengingu sem veitt verður og að hún verði afmörkuð við neyðar- og talþjónustu. Símanum verði gert að leggja fram skýra, mælanlega áætlun og reglubundna framvinduskýrslu til FST um lokun 3G og að FST tryggi að samnýting á 3G talþjónustu um MOCN verði heimiluð Nova á framlengingartímanum, sé þess óskað.

2.4. Afstaða Símans til athugasemda gagnaðila

(43) Símanum var gefinn kostur á að tjá sig um framkomnar athugasemdir gagnaðila og bárust viðbrögð félagsins með bréfi, dags. 8. desember 2025.

2.4.1. Almenn

(44) Í fyrri hluta erindis Símans er fjallað um tilefni þess að félagið fór fram á að gildistími á viðbótartíðniheimild þess á 900 MHz yrði framlengdur.

2.4.1.1. Meintur ófullnægjandi undirbúningur á útfösun

(45) Til að byrja með hafnar Síminn því að félagið hafi ekki verið nægilega undirbúið fyrir útfösun eldri farnetskerfa. Þótt Síminn sé það síðasta í röð fjarskiptafélaga hér á landi til að loka sínu 2G/3G kerfi þýði það alls ekki að félagið sé á eftir áætlun í sínum lokunaraðgerðum. Um þetta segir Síminn nánar:

„Áætlanir félagsins gerðu ávallt ráð fyrir því að 2G og 3G yrði lokað um næstu áramót. Áréttað skal sérstaklega í þessu samhengi að 4G/5G kerfi Símans eru í dag að fullu tilbúin fyrir þessa breytingu og hefur beiðnin því ekkert með það að gera að Síminn sé ekki undirbúið fyrir lokun á sínu 3G kerfi, hvorki kerfislega, tæknilega né rekstrarlega, líkt og haldið er fram í umsögnum til FST.“

2.4.1.2 Tilfærsla í tíðniafnotum á 900 MHz

(46) Síminn bendir á að félagið hefði getað farið aðra leið til að halda úti 3G þjónustu óháð áframhaldandi nýtingu á viðbótarheimildinni. Það hefði þó ekki verið ákjósanleg leið fyrir félagið sem orðar það svo:

„Síminn hefði getað farið aðra leið til að senda út 3G lengur, samhliða 4G, en slíkar aðgerðir hefðu kallað á að minnka 4G 900 niður í 5 MHz, þar sem 3G tekur 5 MHz á 900 MHz bandi. Þar með yrði félagið að minnka tímabundið hraða og gæði á fjarskiptatengingum í gegnum 4G á þessu tíðnibandi. Eðli málsins samkvæmt vill félagið forðast slíka aðstöðu enda forgangsatriði fyrir félagið að geta veitt viðskiptavinum sínum bestu gæði á fjarskiptapjónustu á meðan á þessu ferli stendur, þ.e. á meðan verið er að færa alla viðskiptavini þess á 4G. Áætlað er að þessar breytingar á landinu öllu taki nokkrar vikur. Í ljósi þessa taldi félagið eðlilegra og skynsamlegra að óska fremur eftir framlengingu á gildistíma

tíðniheimildar sinnar til FST, sér í lagi í ljósi þess að ekki er enn hafið úthlutunarferli á 900 MHz tíðniheimildinni sem félagið er með. Framlenging á gildistíma tíðniheimildar Símans um nokkra mánuði ætti þó engu að síður ekki hafa nein áhrif á fyrirhugað úthlutunarferli af hálfu FST að mati félagsins.“

2.4.1.3. Áhrif lokunar á notendur og undirbúningur af þeirra hálfu

(47) Síminn vísar til þess að lokunaraðgerðir félagsins geti snert viðskiptavinum þess með mismunandi hætti. Síminn segist hafa lagt áherslu að greina eins vel og unnt er fyrirbyggjandi gögn samhliða lokunaraðgerðum og af þeim gögnum sé auðsýnt að enn er stór hópur viðskiptavina sem virðist ekki nægilega undirbúinn fyrir breytingarnar, þrátt fyrir tilkynningar og samskipti Símans, sem og annarra fjarskiptafélaga og FST, undanfarna mánuði og ár. Síminn telur eftirfarandi vera það rétta í stöðunni:

„Telur því félagið skynsamlegast að tryggja að á landinu verði a.m.k. starfandi 3G kerfi nokkrar vikur lengur en áætlað var, í þágu almannaöryggis til að fyrirbyggja að þeir sem hafa enn ekki gripið til viðeigandi úrræða geti þó hringt í Neyðarlínuna (112) á meðan verstu veðurskilyrðin standa yfir á landinu yfir árið. Með tilliti til þessara sjónarmiða, og þeirra eingöngu, óskaði félagið eftir framlengingu á gildistíma sinnar tíðniheimildar.“

2.4.2. Tillögur að samnýttum MOCN aðgangi

(48) Því næst vikur Síminn að hugmyndum gagnaðila sinna um að kominn verði upp samnýttur MOCN aðgangur fyrir þá á 3G meðan á framlengdum gildistíma viðbótartíðniheimildarinnar varir.

2.4.2.1. Nauðsyn MOCN aðgangs í ljósi þess að lokun á kerfum gagnaðila er yfirstaðin

(49) Síminn telur það skjóta skökku við að gagnaðilar félagsins kjósi nú að óska eftir MOCN aðgangi. Bæði félögin hafi fullyrt að þau séu búin að færa alla viðskiptavinum sína yfir á 4G net og loka sínum 3G netum. Af þeirri ástæðu þykir Símanum illskiljanlegt af hverju Sýn og Nova hafi skyndilega núna áhuga á að opna á alla 3G þjónustu fyrir sína viðskiptavinum á nýjan leik.

2.4.2.2. Tími og kostnaður við að koma á MOCN aðgangi

(50) Síminn telur að tillaga gagnaðila um MOCN aðgang myndi leiða af sér óhóflegan kostnað fyrir Símann miðað við óljósan ávinning yfir þann stutta tíma sem um ræðir. Síminn orðar það svo:

„...[A]ðgerð af þessum toga, þ.e. að veita Sýn og Nova aðgang að 3G MOCN hjá Símanum, fela í sér að Síminn þyrfti að virkja 3G MOCN á ríflega [fjöldi] sendastöðum. Þetta myndi fela í sér að Síminn yrði að kaupa alls um [fjöldi] MOCN leyfi fyrir alla sendana á þessu tímabili, sem fæli í sér mikinn kostnað fyrir Símann, auk þess sem það tæki félagið nokkrar vikur að útfæra með tilheyrandi vinnutíma sem ætti að nýta fremur í önnur aðkallandi verk. Þar að auki myndi útfærslan á slíkum aðgerðum kalla á umtalsverð samskipti milli allra þriggja félaganna næstu vikur. Kvaðir af slíkum toga væru að mati Símans óþarflega íþyngjandi fyrir félagið, í ljósi þess að a) ekki liggja fyrir upplýsingar eða gögn frá Sýn eða Nova sem sýna fram á nauðsyn kvaðar af þessum toga, og b) framlenging Símans á lokunaraðgerðum yrði einungis yfirstandandi í nokkrar vikur, eða alls um [fjöldi] vikur að mati félagsins. Yrði að mati Símans að liggja fyrir skýr og rök fyrir því af

hverju hin fjarskiptafélögin tvö telja nú, allt í einu, vera nauðsynlegt að fá aðgang með þessum hætti þegar þau hafa auðsýnilega ekki talið þörf á því hingað til, t.d. þar sem þau virðast ekki hafa frestað sínum lokunaraðgerðum eða óskað eftir sambærilegri framlengingu á tíðniheimild líkt og Síminn gerir nú.“

2.4.2.3. Símasamband við númerið 112

(51) Síminn veltir fyrir sér hvort hin raunverulega ástæða að baki vilja gagnaðila félagsins um að fá MOCN aðgang að 3G kerfi Símans sé að geta tryggt flutning símtala viðskiptavina sinna í númerið 112, sérstaklega í ljósi nýlegra upplýsinga um að tiltekin 4G tæki styðji ekki VoLTE og geti þar af leiðandi ekki náð sambandi við neyðarnúmerið, sbr. og nýlega leiðbeiningar FST til fjarskiptafyrirtækjanna um fræðslu til viðskiptavina um tæknilegar takmarkanir í símtækjum við slíkar aðstæður. FST telur ekki þörf á að fjalla frekar um sjónarmið Símans hvað þetta varðar.

2.4.2.4. Núverandi umfang MOCN fyrir 3G sé takmarkað

(52) Síminn bendir á að 3G kerfi félagsins hafi ekki verið sett upp fyrir MOCN á landsvísu. Einungis séu um 35 sendar virkir með MOCN, en þeir voru settir upp í þágu stofnvegaverkefnisins annars vegar og í samstarfi við Neyðarlínuna hins vegar á sl. þremur til fjórum árum.

2.4.2.5. Frekari skoðun á forsendum MOCN aðgangs

(53) Þrátt fyrir að tilefni beiðni gagnaðila Símans um að fá MOCN aðgang að 3G kerfi félagsins liggi ekki fyrir og að engar beiðnir hafi borist frá þeim um það, hvorki fyrir beiðni Símans um framlengingu né eftir hana, að þá ætli Síminn ekki að útiloka slíkan aðgang. Um þetta segir Síminn:

„Þrátt fyrir allt ofangreint er Síminn ekki að útiloka möguleikann á aðgengi annarra fjarskiptafélaga að MOCN hjá félaginu eða að virkja 3G innanlands reiki fyrir Sýn og Nova. Það eru þó ákveðnar lykilforsendur fyrir beiðni félaganna sem eru með öllu óþekktar, þar sem engar upplýsingar hafa verið tilgreindar í umsögnum Sýnar/Nova um t.d. þörf fyrir slíku aðgengi, umfangi, staðsetningu, notendafjölda, í þágu tenginga við Neyðarlínuna eða reikis eða annað. Allt eru þetta upplýsingar sem þurfa liggja fyrir áður en metið er hvort forsendur sé fyrir því hvort Síminn gæti orðið við svona beiðni eða ekki. Útfærslur og tímasetningar á slíkum aðgerðum eru einnig háðar ítarlegu og reglulegu samtali milli félaganna þriggja til að Síminn geti betur áttað sig á hvað félögin tvö eru í raun að kalla eftir og vilja ná fram á þessu ca. [fjöldi ...] tímabili sem nemur lengingu á lokunartímabili Símans.“

(54) Með tilliti til framangreinds áskilur Síminn sér því rétt til þess, ef þörf krefur, að koma á framfæri frekari athugasemdum þegar nánari upplýsingar liggja fyrir.

2.4.3. Meint tekju- og markaðssóknartækifæri

(55) Síminn gerir athugasemdir við málflutning gagnaðila sinna, sérstaklega af hálfu Sýnar, að beiðni félagsins sé liður í áætlun þess að ná samkeppnisforskoti, þ.e. til að nýta frestunina í markaðslegum tilgangi til að skapa félaginu sérstöðu gagnvart neytendum og að slíkt hafi alltaf staðið til af hálfu félagsins, svo vitnað sé í orðlag Sýnar. Síminn tekur fram að beiðni félagsins hafi aldrei byggst á þeim forsendum að ná samkeppnisforskoti, auka tekjur félagsins eða gerðar í þágu markaðssóknar yfir höfuð og vísar til eftirfarandi:

„Til stuðnings framangreindu má benda á að [prósenthlutfall] af innkomnum (e. inbound) reikitekjum Símans í farsíma í nóvember sl. voru vegna gagnaflutnings, og af því hlutfalli voru um [prósenthlutfall] gegnum 4G og 5G. Er því ljóst að Síminn fær nær engar reikitekjur af því að halda 3G opnu lengur en upphaflega var áætlað. Af sömu orsökum virðist því mega fullyrða að hvorki Sýn né Nova gæti verið að missa af gagnaflutningstekjum ef Síminn heldur sínu kerfi opnu aðeins lengur. Þvert á móti má gera ráð fyrir að kostnaður Símans af því að halda kerfinu opnu lengur sé hærri en mögulegar reikitekjur vegna gagnaflutnings yfir 3G. Ódýrara hefði verið fyrir félagið að halda sér við upphaflegar áætlanir um að loka 3G um næstu áramót.“

2.5. Athugasemdir Sýnar við afstöðu Símans til sjónarmiða aðila.

(56) Með tölvupósti FST, dags. 8. desember 2025, var Sýn og Nova gefinn kostur á að gera athugasemdir við afstöðu Símans til málatilbúnaðar gagnaðila sinna. Frestur til að svara var veittur til 15. desember sl. Nova staðfesti móttöku á pósti FST en lét málið ekki frekar til sín taka. Svar barst aftur á móti frá Sýn og verður gerð grein fyrir meginatriðum svarsins í stuttu máli hér að neðan.

2.5.1. Fullyrðing Símans um góðan undirbúning á skjön við gögn máls

(57) Sýn telur að fullyrðing Símans um góðan undirbúning á framkvæmd útfösunar sé ótrúverðug. Því til stuðnings vísar Sýn til upplýsinga frá Símanum til FST um áætlun útfösunar og um afdrif hennar. Sýni tölur og dagsetningar frá því í apríl fram í nóvember að mikið hafi vantað upp á að áætlunin hafi gengið eftir.

2.5.2. Meintir ófyrirséðir þættir sem Síminn vissi af eða mátti vita af

(58) Sýn fellst ekki á skýringar Símans um að tilteknir þættir í ferlinu hafi verið ófyrirséðir. Nefnir Sýn tvö dæmi upp úr gögnum málsins því til stuðnings:

- VoLTE-vandamálið: Síminn hafi vitað um hátt hlutfall viðskiptavina með tæki sem styðja ekki VoLTE. Þetta hafi ekki verið ófyrirséð. Þetta væri forsenda sem Síminn hefði átt að taka tillit til í upphaflegri áætlanagerð.
- Heilbrigðisgeirinn: FST vakti athygli á hugsanlegum áhrifum á lækningartæki í samskiptum við Símann. Síminn virðist ekki hafa brugðist við þessum áhyggjum fyrr en seint í ferlinu.

2.5.3. Tilkynning á heimasíðu Símans um upphaf útfösunar á 3G

(59) Síminn hafi tilkynnt á heimasíðu sinni um að upphaf útfösunar á 3G hæfist ekki fyrr en í ársbyrjun 2026, áður en að FST hefði tekið afstöðu til framlengingu á gildistíma tíðniheimildar félagsins. Það feli ekki einungis í sér virðingarleysi gagnvart FST sem eftirlitsstjórnvaldi, heldur einnig gagnvart öðrum hagsmunaaðilum sem tóku þátt í samráðsferlinu í góðri trú.

2.5.4. Um fullyrðingar Símans um MOCN-aðgang

(60) Sýn gerir athugasemdir við viðbrögð Símans að því er varðar kröfu Sýnar um MOCN aðgang og telur þau ætluð til að þæfa málið. Sýn útskýrir þetta nánar:

„Krafan um MOCN-aðgang snýst ekki um þörf Sýnar á 3G-þjónustu fyrir eigin viðskiptavini. Krafan er sett fram sem varakrafa til að vinna gegn þeirri samkeppnisröskun sem framlenging til Símans eins myndi valda. Ef Síminn rekur 3G þjónustu áfram fyrir tilstuðlan Fjarskiptastofu á meðan aðrir hafa lokað sínu, getur hann:

- Laðað til sín viðskiptavini sem enn nota eldri tæki og hafa ekki uppfært þau.
- Haldið í erlenda ferðamenn á reiki sem nota 3G-tæki.
- Boðið „öryggi“ eldri tækni sem markaðsforskot á kostnað keppinauta sem fóru að tilmælum FST.

Síminn segist „opinn fyrir samtölum“ um MOCN-aðgang en þarfnist „frekari upplýsinga um umfang, kostnað og þýðingu“. Þetta er ekki trúverðug afstaða frá fyrirtæki sem:

- Hefur rekið MOCN-kerfi um árábil eða í minnsta frá 2022.
- Þekkir tæknina og kostnað hennar til hlítar.
- Hefur sjálft nýtt MOCN-aðgang í samstarfi við aðra aðila.

Ef Síminn væri raunverulega opinn fyrir slíkum samtölum, ætti hann að leggja fram tillögu að skilmálum frekar en að kasta boltanum til baka og tefja málið.“

2.5.5. Tilvísun Símans til almannaöryggis

(61) Að sögn Sýnar vísar Síminn til almannaöryggis og aðgangs að neyðarnúmerinu 112 sem réttlætingu fyrir beiðni sinni um framlengingu. Í því sambandi bendir Sýn á eftirfarandi:

- Það sé ekki hlutverk Símans að ákveða hvernig almannaöryggi sé tryggt á kostnað samkeppni.
- Ef almannaöryggi krefst þess að 3G-þjónusta sé tímabundið í boði, þá er rétta leiðin sú að allir markaðsaðilar hafi jafnan aðgang að þeirri þjónustu – ekki að eitt fyrirtæki fái de facto einkarétt á henni.
- MOCN-aðgangur sé einmitt sú lausn sem tryggir bæði almannaöryggi og jafna samkeppnisstöðu.

(62) Þessu til viðbótar ber að hafa í huga að Síminn sjálfur virðist ekki hafa tekið almannaöryggi alvarlega fyrr en seint í ferlinu. Gögn sýni að FST hafi ítrekað þurft að minna Símann á skyldur sínar varðandi upplýsingagjöf til viðskiptavina og heilbrigðisstofnana. Það samræmist illa þeirri mynd sem Síminn reyni nú að skapa af sér sem ábyrgum gæslumanns almannahagsmuna.

2.5.5. Reikitekjur og samkeppnisforskot

(63) Að mati Sýnar standast fullyrðingar Símans ekki um að félagið hagnist nær ekkert á reikþjónustu með því að framlengja þjónustu á 3G kerfinu. Þetta sé ekki í samræmi við tæknilegan veruleika reikþjónustu. Með því að viðhalda 3G kerfinu einhliða tryggi Síminn sér því ekki einungis tekjurnar af talumferðinni heldur allar tekjur af viðkomandi notanda. Jafnvel þótt að tekjurnar væru óverulegar felst ávinningurinn jafnframt í því að halda í viðskiptavinum sem annars kynnu að skipta um þjónustuaðila.

2.5.6. Kostnaður og flækjustig MOCN lausnar

(64) Sýn hafnar því að rök Símans, um að MOCN-lausn sé kostnaðarsöm og flókin í útfærslu, leysi félagið undan skyldum sínum eða geti réttlætt samkeppnisröskun. Í því sambandi minnir Sýn á úthlutun FST á viðbótarheimildum á árinu 2022 á 900 MHz til bæði Símans og Sýnar hafi verið skilyrt í 13. gr. heimildanna á þann veg að þær ættu að vera samnýttar með Nova. Í heimildunum komi fram í 14. gr. að FST geti afturkallað heimildirnar ef forsendur um samnýtingu vegna GSM og 3G gangi ekki eftir að mati stofnunarinnar. Ef Sýn sé án viðbótarheimildar þá ætti að blasa við að ef Síminn fær framlengingu á viðbótarheimildinni að þessi skylda Símans færist yfir á Sýn, til viðbótar við Nova. Þessu til viðbótar bendir Sýn á eftirfarandi:

„Í fyrsta lagi er MOCN (Multi-Operator Core Network) stöðluð og viðurkennd tæknilausn sem hefur verið beitt hérlandis með samþykki samkeppnisyfivalda og Póst- og fjarskiptastofnunar (nú FST), sbr. ákvörðun PFS nr. 14/2014 og Lrd. 284/2019. Tæknin er til staðar og þekkingin sömuleiðis.

Í öðru lagi verður að líta til þess hver ber ábyrgð á stöðunni. Það er Síminn sem óskar eftir framlengingu á viðbótar tíðniheimildum. Samkvæmt almennum reglum ber sá aðili sem óskar eftir ívilnandi stjórnvaldsákvörðun, sem hefur neikvæð áhrif á þriðja aðila, að bera kostnað af nauðsynlegum mótvægisáðgerðum. Kostnaður Símans við að veita MOCN-aðgang er eðlilegt endurgjald fyrir það forskot sem félagið fær með framlengingunni. Að bera fyrir sig kostnað til að komast hjá því að tryggja jafnræði samræmist ekki meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga; vægara úrræðið er að tryggja aðgang, en ekki að loka á hann vegna kostnaðar Símans.“

2.5.6. Tilvísun Símans til almannaöryggis

(65) Að sögn Sýnar vísar Síminn til almannaöryggis og aðgangs að neyðarnúmerinu 112 sem réttlætingu fyrir beiðni sinni um framlengingu. Í því sambandi bendir Sýn á eftirfarandi:

- Það sé ekki hlutverk Símans að ákveða hvernig almannaöryggi sé tryggt á kostnað samkeppni.
- Ef almannaöryggi krefst þess að 3G-þjónusta sé tímabundið í boði, þá er rétta leiðin sú að allir markaðsaðilar hafi jafnan aðgang að þeirri þjónustu – ekki að eitt fyrirtæki fái de facto einkarétt á henni.
- MOCN-aðgangur sé einmitt sú lausn sem tryggir bæði almannaöryggi og jafna samkeppnisstöðu.

(66) Þessu til viðbótar ber að hafa í huga að Síminn sjálfur virðist ekki hafa tekið almannaoðryggi alvarlega fyrr en seint í ferlinu. Gögn sýni að FST hafi ítrekað þurft að minna Símann á skyldur sínar varðandi upplýsingagjöf til viðskiptavina og heilbrigðisstofnana. Það samræmist illa þeirri mynd sem Síminn reyni nú að skapa af sér sem ábyrgum gæslumanns almannahagsmuna.

III. Forsaga

(67) Hagnýting 900 MHz tíðnisviðsins fyrir almenna farnetsþjónustu á sér langa sögu á tiltölulega skömmum líftíma farnetsþjónustu í fjarskiptum. Samkvæmt ákvörðun ERC (e. European Radio Communications Committee) frá 24. október 1994 var tíðnisviðið gert að aðalburðarlagi til að styðja við aðra kynslóð farsímaþjónustu (2G-GSM) sem tók við af eldri NMT farnetstækni hér á landi.³ Þetta var þróun sem átti sér stað víða um heim og stuðlaði að því að 2G þjónusta náði hraðri útbreiðslu og vinsældum. Framleiðsla og úrval á sendabúnaði og handtækjum hélst í hendur við þessa hröðu þróun. Tæknilegir eiginleikar 900 MHz er landdræg útbreiðsla á farnetsmerki sem gefur kost á hagkvæmri uppbyggingu. Reynslan sem byggst hefur upp við nýtingu tíðnisviðsins og það breiða úrval búnaðar sem styður við tíðnisviðið, þ.m.t. fyrir yngri kynslóðir farnetstækni, gerir tíðnisviðið mjög verðmætt, auk þess sem það er af skornum skammti.⁴

(68) Eftir afnám einkaréttar ríkisins á fjarskiptastarfsemi var stjórnskipulagi tíðnimála og úthlutun tíðniréttinda komið fyrir hjá sjálfstæðri stjórnsýslustofnun (í dag FST) og ferli úthlutana byggði á reglum stjórnsýsluréttar um meðferð stjórnsýslumála. Undir lok síðustu aldar fékk Síminn (eða forveri félagsins), fyrst íslenskra fjarskiptafyrirtækja, úthlutaða tíðniheimild fyrir GSM þjónustu. Stuttu síðar fengu Tal og Íslandssími úthlutaðar tíðniheimildir til að veita GSM þjónustu. Síðast nefndu fyrirtækin runnu síðan saman og mynda, ásamt annarri starfsemi, fjarskiptafyrirtækið sem við þekkjum sem Sín í dag.

(69) Á árinu 2005 voru sett lög um þriðju kynslóð farsímaþjónustu (3G). Í lögnum var gert ráð fyrir að alls fjórum 3G tíðniheimildum skyldi úthlutað samkvæmt útboði samkvæmt skilgreindu ferli og tilteknum kröfum. Úthlutunin fór fram árið 2007 og markaði innkomu Nova á fjarskiptamarkað.

(70) Á árunum þar á eftir úthlutaði stofnunin farnetstíðnum eftir þörfum farnetsfyrirtækjanna þriggja á grundvelli opins samráðs. Þannig fékk Nova úthlutað tíðniheimild á 900 MHz tíðnisviðinu, samkvæmt umsókn, til að geta veitt GSM þjónustu, þar sem flutningur notanda (e. migration) yfir á 3G kerfi var ekki eins hraður og reiknað var með í fyrstu. Einnig fékk félagið úthlutað tíðniheimild á 1800 MHz til að jafna stöðu þess gagnvart Símanum og Sín sem bjuggu

³ <https://docdb.cept.org/download/2339>

⁴ Sjá nánari umfjöllun um 900 MHz tíðnisviðið og önnur tíðnisvið í samráðsskjali um nýsköpun og notkun tíðnirófsins fyrir næstu kynslóðar tækni frá 27. maí 2025: <https://www.fjarskiptastofa.is/fjarskiptastofa/tolfraedi-og-gagnasafn/frettasafn/frett/Fr%C3%A9ttir/5g-og-framtidin-samradum-nyskopun-og-notkun-tidnirofsins-fyrir-naestu-kynslodar-taekni>

að upphafsúthlutunum á þessu tíðnisviði án endurgjalds. Þá voru 20 MHz á 900 MHz tíðnisviðinu óráðstafað og þótti Póst- og fjarskiptastofnun (forveri FST) tilefni til að úthluta Símanum og Sýn viðbótatíðniheimildum (2x5 MHz hvoru um sig) til að mæta aukinni fjarskiptaumferð á farnetum.

(71) Framangreindar sögulegar ástæður útskýra að hluta til þann aðstöðumun sem ríkir enn í dag varðandi aðgang farnetsfyrirtækja að tíðnum fyrir farnetsþjónustu. Hins vegar hefur FST unnið að því markvisst á undanförunum 15 árum að stuðla að meira jafnræði milli aðila hvað varðar aðgang að tíðnisviðum. Hefur það m.a. birst í samráðsskjölum stofnunarinnar um fyrirhugaðar ráðstafanir tíðniúthlutana og í skilmálum uppboða á tíðnum þar sem sett hefur verið þak á úthlutun til hvers og eins þátttakenda, jafnvel að teknu tilliti til þeirra tíðnisviða sem þátttakandi hafði þegar aðgang að við framkvæmd uppboðsins. Það þarf að fara rólega í beitingu slíkra ráðstafana svo að þær valdi ekki óþarfa röskun á veitingu þjónustunnar. Þá eru slíkar ráðstafanir ekki líklegar til árangurs ef farnetsfyrirtæki, sérstaklega þau sem hallar á varðandi aðgang að tíðnum, nýta sér ekki tækifæri til að verða sér út um aukalegar tíðnir í almennum og opnum úthlutunarferli á þeim.

(72) Hvað varðar 900 MHz tíðnisvið sérstaklega að þá hefur það lengi legið fyrir í fyrirætlunum FST í tíðnimálum að úthluta viðbótartíðniheimildum Símans og Sýnar (hvor sig um 2x5 MHz að stærð) til nýrrar úthlutunar. Á árinu 2011 var efnt til samráðs um ráðstöfun tiltekinna tíðnisviða, þ.á.m. 900 MHz. Í umræðuskjali samráðsins sem birt var í ágúst 2011 var kannaður áhugi núverandi og mögulegra nýrra aðila á markaði um að fá nýja úthlutun á 900 MHz tíðnum.⁵ Var í því sambandi vísað til fyrri stefnumótunar stofnunarinnar hvað það varðar frá árinu 2008 sem þáverandi úthlutanir tíðnisviðsins byggðu á. Samráðið leiddi í ljós að allir þáverandi (og núverandi) tíðnirétthafar á tíðnisviðinu lýstu yfir áhuga á að fá úthlutun.⁶ Gerði FST grein fyrir forsendum niðurstöðu sinnar með svofelldum hætti:

„[FST] telur ástæðu til að bregðast við sjónarmiðum eins umsagnaraðilans um að það sé verið að opna 900 MHz tíðnisviðið fyrir fjórðu kynslóð farneta og raska þannig samkeppnisstöðunni með tilliti til þeirrar gjaldtöku sem fyrirhuguð er á 800 MHz tíðnisviðinu. Hyggst stofnunin því binda notkun tíðnisviðsins við GSM/UMTS þjónustu, eins og verið hefur, en tvískipta tíðniheimildum Símans og Vodafone þannig að önnur þeirra, þ.e. 2x5 MHz, hafi skemmri gildistíma og geti þannig komið fyrir til endurúthlutunar með hugsanlega rýmri nýtingarheimildum. Í þessu sambandi horfir stofnunin jafnframt til þess að með yfirfærslu notenda úr GSM-farsímaþjónustu yfir í 3G-þjónustu og hugsanlega í fjórðu kynslóð farsímaþjónustu á næstu árum verði ekki þörf fyrir svo stórar tíðniheimildir á 900 MHz tíðnisviðinu, þ.e. 2x15 MHz, eins og staðan er í dag.“

(73) Frá því að tilvitnaður texti var skrifaður hefur reynslan sýnt að það tók lengri tíma fyrir nýrri kynslóðir farnetstækni 3G og 4G að leysa alveg af hólmi 2G þjónustuna heldur en væntingar stóðu til. Það var sömuleiðis þróunin víðast hvar erlendis. Það er ekki fyrir en á þessu ári og snemma á því næsta sem bæði 2G og 3G kerfum verður alveg lokað.

⁵ Sjá umræðuskjal samráðsins: <https://www.fjarskiptastofa.is/library/?itemid=74119132-46f1-11e3-93f3-005056bc0bdb>

⁶ Sjá umræðuskjal samráðsins: [fjarskiptastofa.is/library/?itemid=74119130-46f1-11e3-93f3-005056bc0bdb](https://www.fjarskiptastofa.is/library/?itemid=74119130-46f1-11e3-93f3-005056bc0bdb)

(74) Viðbótartíðniheimild Símans á 900 MHz tíðnisviðinu, sem mál þetta varðar, var því úthlutað til febrúar 2017. Það sama átti við um tíðniheimild Sýnar.

(75) Þegar fór að líða að lokum gildistíma umræddra viðbótartíðniheimilda óskuðu bæði Síminn og Sýn eftir að fá framlengingu á gildistíma heimildanna. Röksemdir félaganna voru m.a. að mun hagkvæmara og auðveldra væri að fasa út eldri farnetstækni með því að félögin fengju að halda óskertri tíðniúthlutun á 900 MHz. Af þessu tilefni efndi Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) til samráðs um þá ráðstöfun.⁷ Með formlegri og kæránlegri ákvörðun sinni nr. 7/2016 ákvað PFS að fallast á umsóknir Símans og Sýnar á framlengingu á gildistíma viðbótartíðniheimildanna til 13. febrúar 2022. Væntingar stóðu til þess að það tækist að fasa út 2G og 3G farnetstækni fyrir þann tíma, enda voru það fyrirtælanir tíðnirétthafanna sjálfra.

(76) Miðað við þróun mála árin þar á eftir og þá reynslu sem fengist hefur liggur fyrir að tímaáætlanir um útfösun gengu ekki eftir. Í niðurstöðu samráðs frá 9. desember 2021 um tímabundna framlengingu á nær öllum gildandi tíðniréttindum til farnetsþjónustu í skamman tíma vegna fyrrséðra lagabreytinga var framangreind og tímabundin ráðstöfun einnig látin ná til viðbótartíðniheimildanna á 900 MHz.⁸

(77) Í niðurstöðu fyrrnefnds samráðs var staðan á útfösun á 2G og 3G tækni sérstaklega ávörpuð í tengslum við mögulega framlengingu á viðbótartíðniheimildum Símans og Sýnar á 900 MHz. Um þetta sagði FST eftirfarandi:

„Eftir stendur að útfösun á GSM þjónustu er enn óklárað verkefni. Sama gildir um útfösun á 3G þjónustu. FST er sammála Símanum um að setja stefnuna á að útfösun á GSM þjónustu verði lokið á árinu 2025. FST er tilbúin fyrir sitt leyti að samræma aðgerðir fjarskiptafyrirtækjanna varðandi útfösun á GSM og 3G og kynna þær fyrirætlanir gagnvart öðrum hagsmunaaðilum. Hins vegar þurfa farnetsfyrirtækin þrjú að standa jafnt að vígi í því verkefni. Framlenging á tímabundinni úthlutun á tveimur 2X5 MHz tíðniheimildum Símans og Sýnar væri háð því skilyrði að Nova fengi að samnýta þessi tíðnisvið til útfösunar á 3G. Náist ekki samkomulag þar að lútandi milli félaganna þriggja telur FST að ekki séu forsendur til að framlengja umræddum viðbótarúthlutunum til Símans og Sýnar lengur en til 31. Mars 2023, eins og boðað var í samráðsskjalinu.

FST er tilbúin til að funda með farnetsfyrirtækjunum fljótlega til að skipuleggja útfösun á eldri farnetsþjónustu og hvernig aðilar geta allir unnið saman til að gera þá útfösun skilvirka og hagkvæma. Náist slíkt samkomulag milli aðila sér FST fyrir sér að endurnýja heimildir Símans og Sýnar til viðbótartíðna á 900 MHz tíðnisviðinu til ársins 2025 samhliða kynningu á samræmdri og sameiginlegri útfösunaráætlun farnetsfyrirtækjanna þriggja.“

⁷ Sjá samráðskjal samráðsins: fjarskiptastofa.is/library/?itemid=be3bbd52-f73d-11e5-9403-005056bc2afe

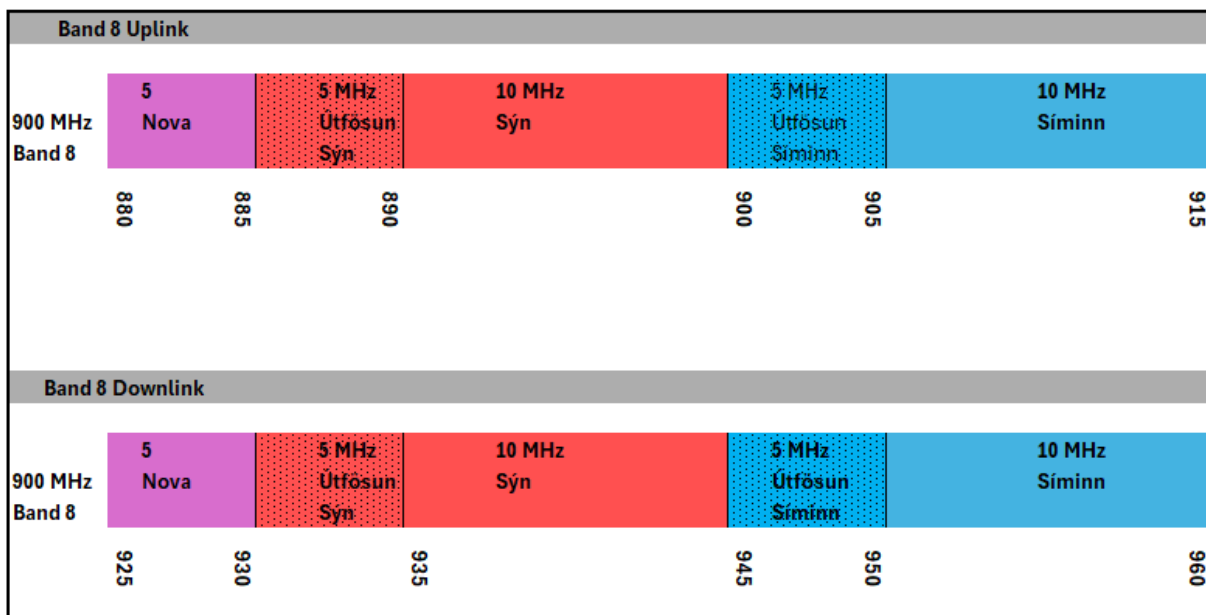
⁸ Sjá niðurstöðuskjal samráðsins: [library](#)

(78) Árið eftir náðu farnetsfyrirtækin þrjú samkomulagi um samræmda útfösun, sbr. fréttatilkynningu þess efnis á heimasíðu FST frá 23. nóvember 2022.⁹ Gildistími tíðniheimildanna var ákveðinn til samræmis við endurskoðaða og samræmda tímaáætlun sem farnetsfyrirtækin komu sér saman um eða til 31. desember 2025. Nú var það gert með þeirri breytingu að tíðniréttihöfum viðbótartíðniheimildanna var skylt að samnýta tíðnisviðin með Nova, ef eftir því væri óskað. Framangreind ráðstöfun er núna að renna sitt skeið.

(79) Fyrir liggur að Símanum mun ekki takast að loka eldri farnetskerfum sínum, einkum 3G kerfinu, innan þeirra tímamarka sem félagið setti sér og gildistími tíðniheimildarinnar tók mið af. Þessi staða, sbr. og fram komin beiðni Símans um tímabundna framlengingu á gildistíma viðbótartíðniheimildarinnar á 900 MHz, er viðfangsefni þessa máls.

IV. Skipting tíðnisviðsins í dag

(80) Núverandi staða á 900 MHz tíðnisviðinu er með þeim hætti að þrjú fyrirtæki eru með langtímaúthlutun til ársins 2042. Nova er með 2x5 MHz tíðniheimild á meðan Síminn og Sýn eru hvort um sig með heimild fyrir 2x10 MHz úthlutun. Til viðbótar eru síðast nefndu félögin með tímabundna heimild 2x5 MHz að stærð til ársloka 2025 til útfösunar á 2G og 3G þjónustu.



(81) Þegar búið verður að fasa út 2G og 3G þjónustum af tíðnisviðinu verður það notað fyrir 4G og 5G þjónustur og mögulega fyrir aðrar þjónustur sem mögulega koma til sögunnar á gildistíma tíðniheimildanna. Í því sambandi er rétt að taka fram að tíðniheimildir til langs tíma eru tæknilega hlutlausar á meðan skammtíma viðbótartíðniheimildir eru bundnar við útfösun á 2G og 3G þjónustum, sbr. 13. gr. þeirra.

⁹ Sjá fréttatilkynningu: [Niðurstaða samráðs um lokun GSM og 3G þjónustu](#)

(82) FST hefur lengi stefnt að því að ráðstafa viðbótartíðniheimildum á 900 MHz tíðnisviðinu í opnu ferli samkeppnisúthlutunar, þar sem nýjum aðilum gæfist tækifæri til að koma inn á markaðinn eða fyrir núverandi tíðniréttihafa að fá nýja úthlutun til lengri tíma.

V. Lagaumhverfi

5.1. Almennt

(83) Eitt af meginmarkmiðum evrópsks fjarskiptaregluverks frá því um síðustu aldamót hefur verið að opna fyrir samkeppni á fjarskiptamarkaði, efla virka samkeppni og viðhalda henni. Í dag er evrópskt fjarskiptaregluverk reist á fleiri stöðum m.a. um að auka aðgengi almennings að háhraða fjarskiptanetum og að tryggja öryggi og heildstæði fjarskiptaneta. Í 2. gr. fjarskiptalaga er markmið þeirra orðað svo:

„Markmið laga þessara er að tryggja aðgengileg, greið, hagkvæm, skilvirk og örugg fjarskipti hér á landi. Enn fremur er markmið þeirra að auka vernd og valmöguleika neytenda og stuðla að virkri samkeppni, hagkvæmum fjárfestingum og nýsköpun á fjarskiptamarkaði.“

(84) Tilvitnuð markmið eru nánar útfærð í lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu og þau sett í samhengi við lögbundin verkefni stofnunarinnar sem ætluð eru að stuðla að framgangi þeirra.

(85) Í 6. gr. laganna er sérstaklega fjallað um mikilvægi samkeppni, en samkvæmt ákvæðinu skal FST stuðla að samkeppni á sviði fjarskiptapjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti, m.a. með því að „vinna gegn röskun eða takmörkun á samkeppni á fjarskiptamarkaði“, sbr. a.-lið ákvæðisins, „ýta undir hagnýta notkun tíðna og númera og viðhafa skilvirka stjórn á notkun þessara gæða, sbr. b.-lið þess, og „stuðla að því að gætt sé jafnræðis við meðferð mála sem varða fjarskiptafyrirtæki sem búa við sömu aðstæður“, sbr. c.-lið ákvæðisins.

(86) Hvað varðar almannaoöryggi og neyðarfjarskipti að þá eru markmið þar að lútandi tilgreind í 8. gr. laganna. Í 1. mgr. ákvæðisins segir að FST skuli stuðla að því að fjarskiptanet hér á landi byggist á bestu framkvæmd og nýjustu stöðlum og ávallt sé litið til áreiðanleika- og öryggissjónarmiða. Þá er mælt fyrir um það í 2. gr. ákvæðisins að FST skuli stuðla að áreiðanlegum fjarskiptum út frá hagsmunum almannavarna, neyðarfjarskipta og netöryggi.

5.2. Stjórnskipan tíðnimála

(87) Í 12. gr. er lögfest stjórnskipan tíðnimála innan lögsögu Íslands. Í fyrsta málslíð 2. mgr. ákvæðisins segir að FST skipuleggi notkun tíðnirófsins að teknu tilliti til þeirra ákvarðana um samræmda tíðninotkun sem gilda fyrir Evrópska efnahagssvæðið, þ.m.t. um samræmda tímasetningu á úthlutun tíðniréttinda. Samkvæmt 3. mgr. tekur FST ákvörðun um, að teknu tilliti til þeirra ákvarðana um samræmda tíðninotkun sem gilda fyrir Evrópska efnahagssvæðið, hvaða tíðniefnot séu heimil á grundvelli almennrar heimildar og hvaða tíðniefnot eru bundin sérstakri tíðniúthlutun vegna tiltekinna þarfa. Í 5. mgr. ákvæðisins kemur fram að úthlutun tíðniréttinda skuli byggjast á viðmiðum sem eru hlutlæg, gagnsæ, samkeppnishvetjandi, án mismununar og hófleg.

(88) Í 14. gr. laganna er síðan sérstaklega vikið að áhrifum tíðniréttinda á samkeppnisskilyrði. Í 1. mgr. ákvæðisins segir að útgáfa tíðniréttinda skuli stuðla að virkri samkeppni á markaði og koma í veg fyrir að handhöfn slíkra réttinda skapi samkeppnishindranir. Í framhaldinu eru stofnuninni færðar tiltekna valdheimildir til að beita við tiltekna aðstæður.

5.3. Úthlutun tíðniréttinda og gildistími

(89) Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. fjarskiptalaga úthlutar FST tíðniréttindum á grundvelli umsóknar frá aðila. Ef fyrirhuguð tíðniafnot umsækjanda samrýmist skilgreindri notkun tíðnisviðsins, tekur aðeins til lítils hluta hennar og eftirspurn er ekki metin umfram framboð að þá getur ferlið gengið greiðlega fyrir sig. Þegar um er að ræða eftirsóttar tíðnir sem eru af skörum skammti getur þó verið eðlilegra að úthluta þeim með samkeppnisaðferð. Í 17. gr. laganna er fjallað um málsmeðferð úthlutana þegar tíðniheimildum er ráðstafað með útboðs- eða uppboðsaðferð.

(90) Óháð úthlutunaraðferð að þá er skylt að úthluta tíðniheimildum tímabundið til tiltekins tíma og geta þá komið til skoðunar lagaskilyrði sem mælt er fyrir um í 18. gr. laganna. Almenn gerir lagaákvæðið ráð fyrir, a.m.k. hvað varðar tíðnir til notkunar fyrir almenna fjarskiptaþjónustu, að gildistími tíðniúthlutana sé til 15-20 ára, en þó er heimilt að víkja frá því og úthluta til skemmri tíma, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, sem nánar eru tilgreind 3. mgr. ákvæðisins.

VI.

Forsendur og niðurstaða

6.1. Um aðild

(91) Til þess að aðili, hvort sem það er einstaklingur, lögaðili eða félagasamtök, geti átt aðild að stjórnarsýslumáli þarf hann að eiga *beinna*, *verulegra*, *sérstakra* og *lögvarinna* hagsmuna að gæta af úrlausn þess.

(92) Með beinum hagsmunum er vísað til þess hversu náíð maður tengist hagsmunum af úrlausn málsins. Oftast veldur þetta engum vafa t.d. þegar um er að ræða tiltekin réttindi eða skyldur sem beinast að tilteknum aðila, t.d. boð, bann eða leyfisveiting af einhverju tagi. Sá sem öðlast

réttindi eða fær á sig skyldur við úrlausn stjórnarsýslumáls á aðild að því, enda séu önnur skilyrði aðildar uppfyllt.

(93) Með tilliti framangreindra skilyrða er ljóst að Síminn sem tíðniréttihafi og umsækjandi framlengingar á gildistíma þeirra réttinda nýtur aðildarstöðu í þessu máli.

(94) Hvað varðar aðild umsagnaraðila samráðsins að stjórnarsýslumáli um afgreiðslu umsóknar Símans þarf að skoða nánar önnur skilyrði fyrir málsaðild. Það er því ekki hægt að útiloka að aðili geti átt óbeinna eða afleiddra hagsmuna af úrlausn stjórnarsýslumáls sem leitt geti til aðilastöðu hans. En þá þarf viðkomandi að eiga verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn þess. Almenn er talið að því meiri sem hagsmunirnir eru því líklegri er að aðili eigi aðild að máli.

(95) Skilyrði um sérstaka hagsmuni hefur tengsl við skilyrði um verulega hagsmuni. Þannig geta mjög margir átt hagsmuna að gæta af niðurstöðu stjórnsýslumáls, en hagsmunirnir taldir það litlir að vera óverulegir. Hins vegar getur sú staða komið upp að tiltekinn afmarkaður og fámennur hópur eigi verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn stjórnsýslumáls. Reynir þá á skilyrðið um hvort að hagsmunirnir séu sérstakir, þ.e. hvort að hagsmunirnir hafi sérstaka þýðingu fyrir þá umfram aðra sem hafa einnig hagsmuna að gæta.

(96) Á markaði farnetsrekenda er fámennur hópur fjarskiptafyrirtækja, einkum þeirra sem eru jafnframt handhafar tíðniréttinda fyrir farnetsþjónustu, sem hafa hagsmuni af ráðstöfun tíðniréttinda umfram aðra, t.d. endursala farnetsþjónustu og þjónustuaðila fyrir þráðlausan sendabúnað af ýmsu tagi sem kunna að verða fyrir áhrifum af ráðstöfun tíðniréttinda, án þess að þeir teljist eiga verulegra og sérstakra hagsmuna að gæta. Í þessu sambandi skiptir líka máli að tíðniréttindi eru í eðli sínu takmörkuð auðlind, sérstaklega þau sem hafa verið skilgreind til afnota fyrir almenna farnetsþjónustu.

(97) Samkvæmt framangreindu er það mat FST að Sýn og Nova njóti stöðu aðila í máli þessu. Er sú niðurstaða jafnframt í samræmi við fordæmi í ákvörðun stofnunarinnar nr. 7/2016.

6.2. Afmörkun máls

6.2.1. Úrlausn kröfu um aðgang Sýnar að gögnum

(98) Hvað varðar kröfu Sýnar, um aðgang að öllum gögnum er vörðuðu samskipti FST og Símans um útfösun félagsins á 2G og 3G kerfum sínum fram til þess tíma sem FST birti frumniðurstöðu sína til beiðni Símans, að þá var leyst úr henni í sérstökum bréfaskiptum við félagið. Tiltæk gögn voru afhent Sýn með tilteknum útstrikunum trúnaðarupplýsinga ásamt rökstuðningi. Varðar ákvörðun þessi því ekki þann þátt málsins.

6.2.2. Efni stjórnsýslumálsins

(99) Stjórnsýslumál þetta hófst þann 6. nóvember 2025 þegar FST tók á móti beiðni Símans um að gildistími viðbótartíðniheimildar félagsins á 900 MHz tíðnisviðinu yrði framlengdur eða til 30. júní 2026, eins og fram kom í formlegra bréfi sama efnis frá 14. nóvember sama árs.

(100) Ljóst er að mál er varðar útfösun á eldri farnetskerfum á 2G og 3G á sér lengri aðdraganda en sem nemur fram komnu erindi Símans og upphafi stjórnsýslumálsins. Hugmyndir og áætlanir farnetsfyrirtækjanna um útfösun á eldri farnetskerfum komu fram á árinu 2022 eða jafnvel fyrr. Að ósk farnetsfyrirtækjanna þriggja, þ.e. Símans, Sýn og Nova, sem eru tíðniréttihafar á umræddu tíðnisviði, tók FST að sér að aðstoða við að koma á samkomulagi milli félaganna um samræmda tímasetningu útfösunar og sjá um að kynna þessi áform félaganna út á við. Það var fyrst gert með fréttatilkynningu á heimasíðu FST frá 23. nóvember 2022.¹⁰ Samkvæmt samkomulagi félaganna skyldi útfösun eldri farnetskerfa á 2G og 3G vera lokið 31. desember 2025.

(101) Í samkomulaginu var ekki mælt fyrir sérstaka tímasetta áfanga um lokun kerfanna á því tímabili sem um ræðir. Þá var heldur ekki gert ráð fyrir sérstöku eftirliti FST varðandi þessa framkvæmd, enda byggði hún ekki á lagafyrirmælum eða ákvörðun stofnunarinnar. FST leit á það sem hlutverk sitt að fræða almenning og þjónustuveitendur, sem nota farnetsþjónustu

¹⁰ Sjá frétt á heimasíðu FST: <https://www.fjarskiptastofa.is/fjarskiptastofa/tolfraedi-og-gagnasafn/frettasafn/frett/Fr%C3%A9ttir/nidurstada-samrads-um-lokun-gsm-og-3g-thjonustu>

sem burðarlag fyrir ýmsar þráðlausar þjónustur, um að þeir þyrftu mögulega að uppfæra SIM kort í tækjum eða kaupa ný tæki. Það var því þannig að hvert og eitt farnetsfyrirtæki stjórnaði framgangi sinnar útfösunar án afskipta af hálfu FST.

(102) Þegar fór að nálgast umsamda lokun eldri farnetskerfa um mitt þetta ár taldi FST rétt að gera sér grein fyrir stöðu mála og efndi til funda með fyrirtækjunum og óskaði eftir upplýsingum um stöðu mála, einkum til að geta rækt fræðsluhlutverk sitt gagnvart notendum. Þótt FST geti verið sammála um að slíkar upplýsingar um gang mála við útfösun kerfanna kunni að hafa tengsl við atvik þessa máls í víðara samhengi að þá hafa upplýsingarnar ekki þýðingu við úrlausn málsins og er þeim því ekki gerð sérstök skil í ákvörðuninni.

(103) Samskipti FST og farnetsfyrirtækjanna og umræddar upplýsingar sem stofnuninni voru látnar í té vörðuð ekki réttindi og skyldur aðila. Slík gögn verða heldur ekki notuð til að byggja stjórnvaldsákvörðun á um mögulega samþykkt eða synjun á beiðni Símans um að fá framlengingu á gildistíma tíðniheimildar félagsins, enda ekki um að ræða vanefndir Símans á skyldum sínum þótt að tímaáætlanir félagsins um lokun kerfanna hafi ekki gengið eftir. Síminn bar enga ábyrgð á því gagnvart FST. Hvort Síminn hafi mögulega borið ábyrgð á breyttum tímasetningum útfösunar gagnvart hinum farnetsfyrirtækjum samkomulagsins er úrlausnarefni þessa máls óviðkomandi.

(104) Afstaða FST til beiðni Símans um framlengdan gildistíma tíðniheimildarinnar byggir á sjálfstæðum lagagrundvelli og öðrum sjónarmiðum sem gerð verður grein fyrir í eftirfarandi niðurstöðuköflum ákvörðunarinnar.

6.3. Niðurstaða um framlengingu á gildistíma tíðniheimildar Símans

6.3.1. Verndarhagsmunir fjarskipta og markmið

(105) Íslenskur fjarskiptamarkaður er opin og frjáls samkeppnismarkaður þar sem framleiðni er drifin áfram af einkaframtaki. Evrópskt fjarskiptaregluverk, sem innleitt hefur verið í íslensk fjarskiptalög, byggir á þeirri forsendu að virk samkeppni skapi hvata til fjárfestinga og nýsköpunar hvað varðar þróun á vörum og þjónustu á sviði fjarskipta til hagsbóta fyrir neytendur og í raun fyrir samfélagið allt með þeim hætti sem fjarskiptatækni styður við aðra atvinnugeira til aukinnar verðmætasköpunar og velmegunar. Til að markaðslögmál skili þeim árangri sem að er stefnt þarf að tryggja virka samkeppni á fjarskiptamarkaði og að fjarskiptafyrirtæki búi við jafnræði, t.d. hvað varðar aðgang að aðföngum sem stjórnað er af hinu opinbera. Þá þarf opinbert eftirlit með fyrirtækjunum og regluverkið sem það byggir á að vera málefnalegt, hófstíllt og gagnsætt og dragi þannig ekki úr möguleikum fyrirtækjanna til fjárfestinga og vaxtar.

(106) Ekki eru allir þættir fjarskiptastarfsemi sem falla að framangreindum markaðslögmálum sem fjarskiptalöggjöfin byggir að meginstefnu á. Hér má sem dæmi nefna útbreiðslu á fjarskiptaþjónustu til íbúa á landsvæðum sem búa við markaðsbrest. Það sama á við um sumar kröfur sem regluverkið gerir til öryggis fjarskiptaneta og -þjónustu. Stundum eru slíkar kröfur umfram þær ráðstafanir sem fjarskiptafyrirtæki myndu ella ekki ráðist í á viðskiptalegum forsendum. Hér er t.d. um að ræða margvíslegar kröfur sem gerðar eru til vinnslu og vernd persónuupplýsinga í fjarskiptum sem geta útheimt kostnað sem ekki verður auðveldlega endurheimtur, a.m.k. ekki til skemmri tíma. Slík sjónarmið liggja jafnframt til grundvallar skyldum fjarskiptafyrirtækja til að þjóna neyðar- og öryggisfjarskiptum með þeim hætti sem

(107) lög mæla fyrir um, en í því sambandi má nefna skyldu til að flytja neyðarsímtöl í númerið 112 endurgjaldslaust og að þjónusta viðvörunarkerfi almannavarna með því að senda neyðarboð í farsíma í tilefni af óvissu- eða hættuástandi. Um er að ræða ótvíræðar og ófrávíkjanlegar skyldur fjarskiptafyrirtækja sem eiga sér jafnframt stoð í grundvallarmarkmiðum fjarskiptalöggjafarinnar.

6.3.2. Mat á hagsmunum

(108) Samkvæmt framangreindu geta tiltekin grundvallarmarkmið fjarskiptalöggjafar í sumum tilvikum verið illa samrýmanleg og jafnvel virst andstæð, a.m.k. við fyrstu sýn. Eins og kom fram í stuttum kafla V. um lagaumhverfi þessa máls eru hagsmunir í þágu *samkeppni* annars vegar og hins vegar *almannaöryggis* hvoru tveggja mikilvæg markmið sem fjarskiptalögin byggja á.

(109) Ef lögbundin markmið rekast á varðandi tilteknar ráðstafanir á fjarskiptamarkaði, eins og hvort samþykkja skuli eða hafna beiðni Símans um framlengingu á gildistíma tíðniheimildar félagsins, kemur það í hlut FST, a.m.k. í fyrsta kast, að taka afstöðu til rétt hæðar markmiðanna og forgangsroðun þeirra út frá þeim lagaákvæðum sem á reynir og málsatvikum og aðstæðum sem fyrir hendi eru hverju sinni.

(110) Það er mat FST að jafnvel þó svo að skammvinn tímabundin framlenging á gildistíma 900 MHz tíðniheimildar Símans, til að halda áfram að veita eldri kynslóð farnetsþjónustu á 3G þar til kerfinu verður lokað, hafi neikvæð áhrif á samkeppni, a.m.k. til skamms tíma, skuli samkeppnishagsmunir við þær aðstæður víkja fyrir mun ríkari almanna- og öryggishagsmunum. Tímabundin röskun á samkeppni, sem getur mögulega valdið fjárhagslegu tjóni fyrir Sýn og Nova, getur aldrei jafnast á við þá hagsmuni sem fólgnir eru í lífi og heilsu fólks sem geta verið í hættu á neyðarstund.

6.4. Afstaða til kröfu aðila um MOCN aðgang að viðbótartíðnisviði Símans á 900 MHz

(111) Í athugasemdum sínum töldu báðir gagnaðilar Símans að FST þyrfti að grípa til viðeigandi mótvægisáðgerða, ef til greina kæmi að fallast á framlengdan gildistíma á tíðniheimild Símans. Í því sambandi nefndu báðir aðilar samnýtingu tíðna sem gæfi þeim kost á aðgangi að 3G þjónustu út framlengdan gildistíma á tíðniheimild Símans, t.d. með MOCN aðferð. Í erindi Sýnar var þetta beinlínis gert að varakröfu félagsins.

6.4.1. Almennt um MOCN

(112) Multi-Operator Core Network (MOCN) tæknihögun í farnetskerfum er fyrirkomulag þar sem tveir eða fleiri farnetsrekendur deila aðgangsneti (RAN), þar á meðal möstrum, loftnetum, sendibúnaði og bakbeini, á meðan hvert fyrirtæki heldur áfram að reka sitt eigið kjarnanet, ásamt eigin kerfum fyrir notendastjórnun og þjónustuveitingu. Í þessu fyrirkomulagi sendir sameiginlegur grunnstöðvabúnaður út mörg PLMN-auðkenni þannig að notendabúnaður tengist í gegnum sameiginlegt radiómerki en auðkenning og gagnaflutningur fara áfram um kjarnanet viðkomandi rekstraraðila. Fyrirkomulagið gerir því kleift að deila bæði innviðum og tíðnirúmi, á sama tíma og rekstrarlegt sjálfstæði kjarnaneta er varðveitt. Réttar stillingar og útdeilingar eru þó nauðsynlegar til að tryggja sanngjarna úthlutun tíðnirúms, gæðastýringu og að farið sé eftir tæknilegum kröfum og viðmiðum um bestu framkvæmd (e. best practices).

(113) Þótt ávinningur samstarfs sé m.a. fólgin í því að skipta rekstrarkostnaði milli aðila þarf hver rekstraraðili þó áfram að fjárfesta í eigin kjarnaneti, samþættingarverkefnum,

hugbúnaðarleyfum og aðlögunum sem nauðsynleg eru til að styðja sameiginlegt tíðnirúm. Ávinningur er yfirleitt mestur í dreifbýli eða svæðum með fámenni, þar sem kostnaður við uppbyggingu er hár, en hlutfallslegur sparnaður getur verið minni á þéttbýlisstöðum þar sem rekstraraðilar þurfa mögulega að geta boðið upp á meiri aðgreiningu í þjónustu og gæðum.

(114) Innleiðing MOCN krefst náinnar samhæfingar og felur venjulega í sér margþætt ferli. Fyrsta stig, sem felur í sér hagkvæmnismat, samningaviðræður og reglubundið mat, getur tekið einhvern tíma. Þar á eftir fylgir hönnun og tæknileg samþætting sem tekur einnig tíma, allt eftir umfangi og búnaðarumhverfi. Full útbreiðsla á stærra landsvæði, getur verið erfitt að áætla, t.d. á landsvísu, og getur því hæglega tekið marga mánuði. Helstu þættir sem auka flækjustig eru samhæfni búnaðar frá mismunandi birgjum, samræming tíðnistefnu rekstraraðila, eftirfylgni við samkeppnisreglur og mótun stjórnskipulags fyrir samvinnuna.

(115) Hvað varðar bilanaleit og bilanastjórnun að þá getur hún orðið erfiðari þar sem ábyrgð á sameiginlegum búnaði þarf að vera skýr og þjónustusamningar að endurspegla sameiginlegar skyldur. Þar að auki getur það takmarkað sveigjanleika að treysta á einn og sama búnaðarsala, sérstaklega ef rekstraraðilar eru á ólíkum stað í uppfærsluferlum, svo sem við innleiðingu á 5G „standalone“.

6.4.2. Niðurstaða um kvöð til samnýtingar

(116) Framangreind umfjöllun er almenns eðlis og ekki tæmandi. Útfærsla á framkvæmd getur jafnframt verið matsbundin um einstaka þætti, sem aðilar kunna að leggja mismikið vægi á. Þekking á þessari tæknihögun í uppbyggingu og rekstri farneta liggur fyrst og fremst hjá farnetsrekendum sem eru aðilar þessa máls. Þannig verður að ætla að myndast hafi ákveðin reynsla hjá þeim við framkvæmd á þeim atriðum sem fjallað var um, jafnvel að búið sé að ráða fram úr tilteknum tæknilegum eða stýringarlegum vandkvæðum sem minnst var á.

(117) Framangreint breytir þó ekki því að þetta er ekki áhlaupsverkefni að mati FST. Í erindum Sýnar og Nova er umbeðin MOCN samnýting ekki landfræðilega afmörkuð og styðst hún ekki við tiltekna og tæknilegar eða viðskiptalegar forsendur. Þar sem að MOCN er í eðli sínu samstarfsverkefni, að gættum skilyrðum samkeppnislaga, að þá kallar það óhjákvæmilega á vinnuframlag frá öllum þátttakendum og samkomulag milli þeirra um verka- og ábyrgðarskiptingu. Útfærsla á slíku fyrirkomulagi verður ekki útvistað til úrlausnar FST á grundvelli skilyrðis í tíðniheimild fyrir framlengingu á gildistíma hennar, sérstaklega í ljósi þess hversu skammur tími er til stefnu þar til gildistíminn rennur út. Að áliti FST er um að ræða stærra og flóknara verkefni en svo.

(118) Hins vegar verður að horfa til þess að Síminn sló þessar hugmyndir gagnaðila sinna ekki út af borðinu, þó svo að gerður hafi verið fyrirvari um það að tilkostnaður af slíkri ráðstöfun eða sambærilegri leið þyrfti að vera í sanngjörnu hlutfalli við tímalengd framlengingar gildistímans.

(119) FST telur sig ekki geta skilyrt samþykki sitt fyrir framlengingu á gildistíma tíðniheimildar Símans með þeim hætti að framlengdur gildistími skuli vera háður því að aðilar nái samkomulagi um samnýtingu. Með því væri sköpuð óæskileg óvissa á markaði og jöfn samningsstaða aðila við samningaborðið fyrir borð borin.

(120) Aðilar virðast þó vera sammála um að hægt sé að skoða MOCN aðgang eða aðra tæknilega lausn sem myndi stefna að sama markmiði og að FST gæti haft þar einhverja milligöngu um. FST hyggst því mæla fyrir um í skilmálum tíðniheimildarinnar að Síminn skuli bjóða upp á samnýtingu eða annars konar tæknilega útfærslu til aðgangs að 3G þjónustu meðan á útfösun hennar stendur yfir, enda komi fram sanngjörn og eðlileg beiðni um það. Aðilar skuli þá freista þess að ná samkomulagi um slíkan aðgang eða annarri lausn innan hæfilegra tímamarka, þ.m.t. um skiptingu kostnaðar. FST hefur þó ekki heimild að lögum til að mæla fyrir um endurgjaldslausan aðgang líkt og krafa er gerð um á grundvelli einhvers konar sanngirnissjónarmiða vegna þeirrar stöðu sem upp er komin fyrir tilstuðlan Símans.

(121) Segja má að niðurstaða um framangreint sé sambærileg leið og farin var þegar Símanum og Sýn var úthlutað viðbótartíðniheimildum á 900 MHz tíðnisviðinu á árinu 2022 fyrir útfösun á 2G og 3G, en þá var lögð kvöð á félögin að bjóða Nova samnýttan aðgang að tíðnisviðunum til sömu afnota. Ekki var við það tækifæri mælt fyrir um endurgjaldslausan aðgang Nova.

6.5. Breytingar á skilmálum tíðniheimildar

(122) Framangreint mat á hagsmunum leiðir til þeirrar niðurstöðu FST að samþykkja beri beiðni Símans um framlengingu á gildistíma á viðbótartíðniheimild félagsins á 900 MHz tíðnisviðinu. Á hinn bóginn verður ekki horft framhjá því að áætlanir Símans um útfösun stóðust ekki og félagið hafði ekki frumkvæði að því að upplýsa FST um stöðu og þróun mála nógu tímanlega og á fullnægjandi hátt. Það kemur því ekki til álita að framlengja gildistíma tíðniheimildar Símans án þess að sett verði skýr og afdráttarlaus skilyrði um framkvæmd útfösunarinnar, m.a. um skjalfestingu félagsins á tímasettri áætlun þar að lútandi og reglubundinni upplýsingaskyldu þess til FST um framgang hennar.

(123) Þótt almanna- og öryggishagsmunir séu í fyrirrúmi í ákvörðun þessari að þá verður ekki með öllu leyti litið framhjá því að samkeppnisaðilar geti haft hagsmuna að gæta um framhald málsins. Sérstaklega geta þessir hagsmunir legið í því að missa ekki reikitekjur af erlendum ferðamönnum til Símans yfir það tímabil sem framlenging á 3G þjónustunni varir.

(124) Samkvæmt framangreindu telur FST að endurskoða þurfi skilmála í viðbótartíðniheimild Símans á 900 MHz tíðnisviðinu til að mæta þeim sérstöku aðstæðum sem nú eru uppi á farnetsmarkaði. Eftirfarandi breytingar eru fyrirhugaðar.

6.5.1. Skjalfesting áætlunar um útfösun eldra farnetskerfis

(125) Það er álit FST að reynslan sýni að þörf sé á kvöð um fyrirfram skjalfesta áætlun um útfösun. Ekki gangi að slík upplýsingaafhending berist FST með tilfallandi hætti sem viðbragð tíðniréttihafa við gagnabeiðni stofnunarinnar.

(126) Slík útfösunaráætlun þarf að liggja fyrir áður en útfösun hefst, eða a.m.k. á fyrstu stigum hennar. Áætlunin skal vera áfangaskipt og tímasett eftir forgangs röðun m.t.t. áhættu- og erfiðleikastigs útfösunar. Hún skal vera landfræðilega skipt og sundurliðuð eftir sendastöðum.

6.5.2. Reglubundin tilkynningarskylda um stöðu og framvindu útfösunar

(127) Tíðniréttihafi skal með reglulegu millibili gera FST grein fyrir stöðu og framvindu útfösunar. Stöðuskýrslur skulu vera skriflegar, en þeim til fyllingar og útskýringar má fylgja þeim eftir á fundum með FST.

6.5.3. Bann við að stofna til nýrra áskrifta notenda í 3G farnetsþjónustu

(128) Forenda framlengingar á gildistíma viðbótartíðniheimildar á 900 MHz tíðniheimildinni er að tíðnisviðið sé notað til útfösunar á eldri farnetstækni. Það myndi ganga gegn forsendu og tilgangi úthlutunarinnar ef tíðnirétthafi myndi áfram vinna að fjölgun viðskiptavina í 3G þjónustu meðan verið væri að leggja kerfið niður. Í þessu felst að tíðnirétthafi skuli laga framkvæmd sína að leiðbeiningum stofnunarinnar frá 23. nóvember um fræðsluskyldu gagnvart nýjum viðskiptavinum sínum þegar þeir er teknir í viðskipti, sbr. FST-(25)-09.¹¹

6.5.4. Aðgangur til samnýtingar á tíðnum eða gerð reikisamninga

(129) Gagnaðilar Símans telja að áframhaldandi nýting félagsins á 3G neti sínu umfram aðra aðila á markaði muni valda þeim tjóni. Síminn telur þó að slík áhrif ættu að vera óveruleg. Til að milda mögulega neikvæð áhrif eins og kostur er þykir FST rétt að leggja kvöð á tíðnirétthafa að verða við sanngjörnum og eðlilegum beiðnum Sýnar hf. og Nova hf. um að samnýta tíðnisviðið fyrir 2G og 3G þjónustur eða gerð samninga um reiki meðan sú þjónusta er í útfösun.

(130) Eins og fyrr er rakið er ekki raunhæft að FST móti fyrirfram í ákvörðun þessari aðgangs- og samningsskilyrði fyrir samnýtingar- eða reikiaðgang. Verður því óhjákvæmilega að leggja þá byrði á hagsmunaaðila. Í ljósi þess stutta tíma sem ráðgert er að 3G þjónustan haldi áfram og mögulegra mismunandi þarfa og forsendur gagnaðila Símans þykir ekki rétt að leggja frumkvæðisskyldu á Símann um að móta slíkt fyrirfram. Á móti kemur að Símanum ber að vinna hratt úr fram komnum beiðnum aðgangsbeiðenda. Hægt verður að bera ágreining um útfærslur og mögulegan drátt tíðnirétthafa á afgreiðslutíma á beiðnum til úrlausnar FST.

6.5.5. Tilkynningaskylda um frávík á flutningi símtala í númerið 112

(131) Samkvæmt framangreindu er fallist á að framlengja gildistíma á viðbótartíðniheimild Símans á 900 MHz tíðnisviðinu á forsendum sjónarmiða um almannaoöryggi við útfösun á eldri farnetskerfum. Það hafa verið að koma fram upplýsingar undanfarið um möguleg tæknileg vandkvæði fyrir notendur að ná sambandi við númerið 112, sem varða gerð og/eða stillingar á viðkomandi símtæki. Mögulega eru ekki öll kurl komin til grafar um umfang þessara vandkvæða og hvort að önnur eigi eftir að bætast við. Því telur FST nauðsynlegt að Síminn, sem mun áfram reka 3G kerfi sitt tímabundið, m.a. á grundvelli sjónarmiða um almannaoöryggi, tilkynni FST um öll frávík um flutning neyðarsímtala í númerið 112 vegna tæknilegra vandkvæða, sem félagið verður áskynja um, annað hvort frá ytri aðilum eða upplýsinga úr eigin kerfum.

6.6. Afstaða til tiltekinna sjónarmiða aðila

6.6.1. Andmælaréttur gerður þýðingarlaus

(132) Það er álit Sýnar að andmælaréttur félagsins hafi verið gerður þýðingarlaus með því að FST boðaði fyrirhugaða afstöðu sína til beiðni Símans, um að fá framlengingu á gildistíma viðbótartíðniheimildarinnar á 900 MHz tíðnisviðinu, samhliða opnu samráði um hana.

(133) FST getur ekki fallist á framangreindan skilning Sýnar á framkvæmd andmælaréttar. Hlutverk stjórnvalda við úrlausn stjórnsýslumála er ekki að vera óvirkur milliliður um kröfur og

¹¹ Sjá leiðbeingar FST vegna flutnings símtala í númerið 112:

<https://www.fjarskiptastofa.is/fjarskiptastofa/tolfraedi-og-gagnasafn/frettasafn/frett/Fr%C3%A9ttir/leidbeiningar-til-farsimafyrirtaekja-vegna-flutnings-simtala-i-numerid-i-112>

sjónarmið málsaðila, þótt slíkt kunni að vera nauðsynlegt við upphaf máls, sérstaklega ef málsatvik eru óljós. Því var ekki að heilsa í því máli sem hér um ræðir, þar sem aðdragandinn er málsaðilum að fullu kunnur og helstu forsendur vel þekktar.

(134) Að áliti FST felst inntak andmælaréttar í því að stjórnvald geri grein fyrir þeim forsendum og grundvelli sem ætlunin er að reisa stjórnvaldsákvörðun á. Í því getur falist að stjórnvaldi sé rétt að gera málsaðila grein fyrir frumafstöðu sinni til úrlausnatriða þegar leitað er andmæla aðila. Með þeim hætti geta málsaðilar áttað sig á því hvernig álitamál horfa við stjórnvaldi og hagað málalítilbúnaði sínum til samræmis við það. Í reynd má ætla að það geri andmælaréttinn virkari.

6.6.2. Efndir Símans á útfösunaráætlun og eftirlit FST

(135) Báðir gagnaðilar Símans telja að félagið hafi ekki staðið við skuldbindingar sínar um útfösun á eldri farnetsækni og að eftirlit FST með því hafi ekki verið sem skyldi. Upplýsingar um stöðu útfösunar Símans komi seint fram og óvænt. Reyndar telur Sýn að háttsemi Símans jafngilda einhliða og þvingaða framlengingu félagsins á gildistíma tíðniheimildarinnar. Stofnunni sé skylt að beita rannsóknarheimildum sínum til að komast til botns um hvers vegna Síminn hafi ekki staðið við áætlun sína. Niðurstaða um það eigi að vera lykilatriði við mat á því hvort framlenging sé málefnaleg og í samræmi við markmið laga.

(136) Ákvörðun farnetsrekenda á íslenskum fjarskiptamarkaði um að fasa út 2G og 3G farnetskerfum var tekin á ábyrgð þeirra sjálfra. Þetta er sérstaklega dregið fram í frétt FST um samkomulag fyrirtækjanna um samræmda útfösun eldri farnetskerfa frá 23. nóvember 2022. Voru því hvorki sett skilyrði um framgang útfösunar af hálfu fyrirtækjanna eða gert ráð fyrir sérstöku eftirliti FST með því. Almenn upplýsingaöflun FST um stöðu mála við útfösun kerfanna verður ekki jafnað til opinbers eftirlits með hlítu aðila á lögbundnum skyldum eða kvöðum. Þvert á móti gerði FST ákveðinn fyrirvara um að tímaáætlanir útfösunar myndu ganga eftir, en í lok fyrirnefndrar fréttar sagði FST eftirfarandi: „Fjarskiptastofa mun sýna sveigjanleika varðandi tímasetningar sérstakra tíðniheimilda til útfösunar ef þörf verður á því.“

(137) Af framangreindu leiðir, svo og af afmörkun á efnisúrlausn málsins, sbr. kafla 6.2.2. hér að framan, að ekki kemur til rannsóknar í þessu máli hvers vegna áætlanir Símans um útfösun stóðust ekki. Misbrestur á því varðar ekki skyldu Símans eða brot á kvöðum og getur því ekki verið grundvöllur fyrir höfnun á beiðni félagsins um framlengingu á gildistíma tíðniheimildarinnar.

6.6.3. Meint samkeppnisforskot Símans og röskun á samkeppni

(138) Það eru nokkur atriði sem koma til skoðunar þegar kemur að meintu samkeppnisforskoti Símans og röskun á samkeppni.

6.6.3.1. Meintur ásetningur um markaðslegan tilgang frestunar

(139) Báðir gagnaðilar Símans hafa áhyggjur af því að áframhaldandi þjónusta Símans á 3G kerfi geti veitt félaginu samkeppnisforskot, tækifæri til að aðgreina sig á markaði og fært því tekjur sem verða til við þessa skekktu stöðu, einkum hvað varðar talsamband í reikiþjónustu til erlendra ferðamanna, þegar 3G þjónusta sé eingöngu í boði á kerfi Símans. Í tilviki Sýnar telur félagið sig hafa rökstuddan grun um að slík markaðsaðgerð hafi allan tímann búið að baki

frestun Símans á útfösun kerfisins. Vísar félagið m.a. til orðalags í erindi Símans um framlengingu á gildistíma tíðniheimildarinnar þessu til stuðnings.

(140) Í athugasemdum Símans er því hafnað að samkeppnishagsmunir og markaðslegar ástæður hafi búið að baki ákvörðun félagsins um frestun á útfösun. Ástæða frestunarinnar hafi verið sá fjöldi viðskiptavina Símans, miðað við fyrirbyggjandi gögn innan úr kerfum félagsins, sem sýni að þeir séu ekki í stakk búnir, eins og sakir standa, að grípa til nauðsynlegra ráðstafana á þeim skamma tíma sem er til stefnu fram að lokun. Það taki lengri tíma að aðlaga sértæka fræðslu og aðstoð við þennan hóp.

(141) Hvað varðar meintan ásetning af hálfu Símans til að skapa sér markaðslegt tækifæri og fjárhagslegan ávinning með því að fresta lokun á eldri farnetskerfum og geta þannig eitt félag boðið 3G þjónustu, að þá fær FST ekki séð að slíkur ásetningur eigi sér stoð í gögnum málsins. FST telur það hæpið fyrir Símann, bæði ímyndarlega og markaðslega, að ætla sér að kynda undir nýtingu á eldri farnetstækni sem er á undanhaldi og í lokunarferli. FST getur því ekki fallist á að áframhaldandi þjónusta Símans á 3G þjónustu til skamms tíma myndi færa félaginu markaðsforskot að þessu leyti.

(142) Þá er óljóst hvaða þýðingu það ætti að hafa í málinu að grafast fyrir um mögulegar ástæður fyrir ákvörðun Símans um að fresta lokun kerfisins, séu þær aðrar en sem koma fram í beiðni félagsins. Til útskýringar á þessu að þá horfir FST til þeirrar stöðu sem er uppi núna og ber stofnunin fyrst og fremst hagsmuni notenda fyrir brjósti. Almanna- og öryggishagsmunir þeirra eru sjálfstæðir og óháðir ágreiningi fyrirtækjanna um viðskiptalega hagsmuni. Þetta er í samræmi við þá niðurstöðu sem komist var að í fyrri kafla, þ.e. að breyttar áætlanir Símans um lok útfösunar geta ekki leitt af sér brot á lagalegum skyldum eða bindandi fyrirmælum sem FST hefur gefið út.

6.6.3.2. Nauðsyn samræmdrar útfösunar eldri farnetskerfa

(143) Íslensk farnetsfyrirtæki eru meðal fyrstu fyrirtækja innan EES-svæðisins til að hefja útfösun á bæði 2G og 3G kerfum. Því er ekki um auðugan garð að gresja varðandi fordæmi og reynslu annarra farnetsfyrirtækja sem eru langt komin eða hafa lokið útfösun.

(144) Fyrirtæki í öðrum ríkjum svæðisins eru þó byrjuð að fasa út og eða hafa sett sér áætlanir þar um. Ef horft er á stöðuna í Noregi og Svíþjóð, sem standa okkur nálægt, eru fyrirtæki á þarlandum mörkuðum mislangt á veg komin í útfösun og tímaáætlanir þeirra ólíkar.¹² FST er ekki kunnugt um að mismunandi tímasetning útfösunar hafi orðið tilefni ágreinings fyrirtækja í umræddum löndum um meint tjón á samkeppnishagsmunum. FST hefur heldur ekki upplýsingar um að það sé almennt reglan meðal aðildarríkja BEREC (samtök evrópskra fjarskiptastjórnvalda) að mælt sé með samræmdri tímasetningu útfösunar innan einstakra ríkja. Þá eru ákvarðanir um tímasetningar útfösunar á eldri farnetskerfum yfirleitt teknar á markaðsforsendum fyrirtækjanna, en ekki samkvæmt fyrirmælum stjórnvalda.

(145) FST telur framangreint vera umhugsunarefni um eðli sérstaks ágreiningsmáls um útfösun eldri farnetskerfa hér á landi, þ.e. hvort staðan hér á landi sé verulega frábrugðin frá því sem þekkist erlendis frá, a.m.k. virðist samræmd tímaætlun ekki vera forsenda útfösunar í Noregi

¹² - Sjá sameiginlega upplýsingasíðu Telia og Telenor í Noregi: [Bytt nett nú](#)

- Sjá samskonar síðu í Svíþjóð sem Tele2, Telenor, Telia and Tre taka þátt í: [Byt nät nu!](#)

og Svíþjóð. Ekki er þó nauðsyn til að kanna þessa stöðu nánar og kortleggja samanburð. Niðurstaða málsins byggir á öðrum og veigameiri atriðum sem fjallað er um í köflum 6.3. og 6.4. hér að framan.

6.6.3.3. Missir reikitekna

(146) Málsaðila greinir á um tæknileg og viðskiptaleg atriði sem tengjast þeirri stöðu að Síminn muni eitt farnetsfyrirtækja reka 3G neta áfram til einhverra mánaða. Áður hefur verið fjallað um meint markaðslegt forskot Símans umfram hin fyrirtækin við þær aðstæður.

(147) Eitt atriði þessu í sambandi sem gagnaðilar Símans töldu að myndi valda þeim tjóni var að missa frá sér reikitekjur, einkum vegna erlendra ferðamanna. Síminn taldi að þessar tekjur væru óverulegar, enda væru tekjur af talþjónustu í gegnum farsíma aðeins lítið brot af tekjum fyrir reikiþjónustu. Var þá miðað við þá forsendu að ferðamenn gætu eftir sem áður notið gagnaflutningsþjónustu (4G og 5G) frá gagnaðilum Símans án þess að reika inn á 3G net Símans.

(148) Gagnaðilar Símans voru ekki sammála tæknilegum forsendum félagsins hvað þetta varðar. Reyndin væri sú að gagnaflutningsþjónusta myndi fylgja með talþjónustunni yfir á kerfi Símans og að reikitekjurnar væru því talsvert meiri en Síminn vildi vera láta.

(149) FST hyggur að skilningur gagnaðila sé réttari, þótt að undantekningar kunni að vera á því, þ.e. að símtæki leiti eftir talsímasambandi þegar kveikt er á síma við komuna til landsins og önnur þjónusta fylgi þá með eða að slíkt gerist þegar hringt er í fyrsta skipti úr símtæki í reiki hér á landi. Tækið tengist þá 3G neti Símans og „hangi“ áfram á því neti með gagnaflutningi þegar símatil er lokið.

(150) Hins vegar verður FST að gera nokkra fyrirvara í þessu sambandi og niðurstaðan getur því aldrei verið einhlít. Þannig getur tegund og aldur símtækja skipt máli, hvernig forritun í símtæki og kjarnakerfum heimaríkis er háttað, hvort reikisamningur milli heima- og gistiríkis geri ráð fyrir einhverjum sérstökum stýringum og til hvaða ráðstafana notandinn getur sjálfur gripið til með stillingum í handtækinu til að stjórna reikisambandi sínu. Þá verður auk þess að gera mikinn greinarmun á uppruna ferðamanna, en komi þeir frá ríkjum innan EES-svæðisins að þá gildir heimaverskrá og hófstíllt þök gilda fyrir heildsölugjöld milli landa innan svæðisins fyrir reikiþjónustu. FST er því sammála að Símanum um að tap á reikitekjum á því stutta tímabili sem um ræðir hlaupi ekki á stórum fjárhæðum.

(151) Þótt erfitt sé að áætla mögulega upphæð hugsanlegs tjóns vegna tapaðra reikitekna að þá stendur framangreint hagsmunamat FST eftir sem áður óhaggað. Mögulegt samkeppnislegt og fjárhagslegt tjón sem gagnaðilar Símans gætu orðið fyrir, á þeim stutta tíma sem 3G kerfi Símans verður rekið áfram, að þá eru almanna- og öryggishagsmunir notenda metnir mun brýnni og ríkari.

6.6.4. Símasamband í númerið 112

(152) Sýn telur að þrátt fyrir sjónarmið um almannaöryggi og aðgang að neyðarnúmerinu 112, að þá sé sú ráðstöfun sem Síminn biðji um ekki í neinu samræmi við meðalhöfsreglu. Vandinn liggi hjá Símanum og vanrækslu félagsins við að verða við tilmælum FST. Finna þurfi önnur og vægari úrræði til að tryggja aðgang að 112 án þess að kollvarpa samkeppnisstöðu á

markaðnum, eins og það er orðað í athugasemdum félagsins. Þá sé það heldur ekki hlutverk Símans að ákveða hvernig almannaoðryggi sé tryggt á kostnað samkeppni.

(153) Fyrir það fyrsta er það álit FST að þótt að gagnaðilar Símans geti mögulega orðið fyrir einhverju viðskiptalegu tjóni í áskriftum og tekjum, sbr. kaflann hér á undan um reikitekjur, er því algjörlega hafnað að samkeppnisstöðu á farnetsmarkaði sé kollvarpað með áframhaldandi 3G þjónustu Símans tímabundið. Magn viðskipta og sá skammi tími sem áframhaldandi þjónusta Símans á 3G er ætlað að vara gefur á engan hátt tilefni til slíkra ummæla.

(154) FST getur fyrir sitt leyti tekið undir sjónarmið Sýnar að það sé ekki hlutverk Símans að ákveða hvernig almannaoðryggi sé tryggt. Á hinn bóginn telur FST að það sé sameiginlegt verkefni stjórnvalda og markaðsaðila um þessa mikilvægu samfélagslegu þjónustu, að gæta að öryggi hennar. Ábendingar frá Símanum sem og öðrum aðilum varðandi almannaoðryggi eru vel þegnar.

(155) Eins og áður var vikið að þá hafa verið að koma fram nýjar upplýsingar að undanfögnu um möguleg tæknileg vandkvæði við að hringja í númerið 112 sem tengjast gerð og/eða stillingum á símtækjum notenda. FST þykir ekki ráðlegt að knýja fram lokun á 3G kerfinu meðan svo háttar til, þ.e. vandamálin hafi ekki verið að fullu greind og hvernig sé best hægt að bregðast við þeim. FST telur að við þær kringumstæður brjóti það ekki sjónarmið um meðalhóf að samþykkja framlengingu á gildistíma tíðniheimildar Símans til að veita 3G þjónustu áfram tímabundið. Sýn bendir ekki á augljósa leið til að bregðast við þessari stöðu að öðru leyti en að tryggja megi samkeppnishagsmuni með því að leggja á Símann kvöð um MOCN aðgang. FST hefur fallist á mótvægisáðgerðir af því tagi eftir því sem kostur er.

6.6.5. Framlenging á gildistíma samrýmist ekki sjónarmiðum um endurnýjun tíðniréttinda

(156) Orðalag í gögnum máls vísar hvort tveggja til „framlengingar“ á gildistíma tíðniheimildar og „endurnýjunar“ á tíðniheimild. Í athugasemdum Sýnar er því haldið fram að fyrirhuguð afstaða FST til beiðni Símans fái ekki samrýmst sjónarmiðum samkvæmt 2. mgr. 32. gr. reglugerðar nr. 1047/2011 um skipulag og úthlutun tíðna, sem fjallar um skilyrði fyrir endurnýjun tíðniréttinda, jafnvel gangi gegn 4. mgr. ákvæðisins sem veitir FST beina heimild til að hafna endurnýjun tíðniheimildar þegar „þjónusta á viðkomandi tíðnisviði styðst við eldri tækni eða staðla sem nauðsynlegt þykir að uppfæra.“

(157) Tíðnum til að veita almenna farnetsþjónustu er að jafnaði úthlutað til langs tíma eða til 15-20 ára samkvæmt 18. gr. fjarskiptalaga, sem felur í sér innleiðingu á 49. og 50. gr. tilskipunarinnar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2018/1972/EB. Uppbygging fjarskiptaneta kallar yfirleitt á miklar fjárfestingar. Til að hvetja til slíkra fjárfestinga þykir rétt að tímalengd notkunarréttar á tíðnum taki mið af þeim tíma sem það tekur fjárfesta að endurheimta fjárfestinguna með hæfilegri arðsemi. Að sama skapi er talið mikilvægt að búa til fyrirsjáanleika á fjarskiptamarkaði til langs tíma þannig að ekki ríki óþarfa óvissa um skipan mikilvægra réttinda sem geta verið grundvöllur fjárfestinga.

(158) Þegar kemur að úthlutun tíðniréttinda, sem eru auðlindir af skornum skammti, skiptir því verulega miklu máli að ákvarðanir um slíkt séu teknar að vel ígrunduðu máli. Leggja þarf mat á það hvort tiltekin tíðniúthlutun feli í sér virðisauka fyrir fjarskiptamarkaðinn, t.d. að hún sé til hagsbóta fyrir samkeppni og neytendur á þeim markaði, þjónustan nái ásættanlegum

gæðum og útbreiðslu, sem og að aðgengi og öryggi hennar aukist. Meginkrafan er að öll nýting tíðna skuli vera skilvirk og hagkvæm. Í ljósi þeirrar meginreglu að tíðniréttindi skuli að jafnaði vera endurnýjuð við lok gildistíma þeirra, nema sérstök rök mæli gegn því, sbr. fyrrnefnt ákvæði 32. reglugerðarinnar, er talið rétt að við endurnýjun tíðniréttinda fari fram sambærilegt mat eins og um nýja úthlutun sé að ræða.

(159) Samkvæmt framangreindu verður að líta á *endurnýjun tíðniréttinda* sem nýja úthlutun þegar um er að ræða úthlutun til sama fyrrum tíðniréttihafa, enda segir í 3. mgr. ákvæðisins að við endurnýjun tíðniréttinda skuli FST endurmeta þau skilyrði sem heimildin hefur verið bundin við. Stofnunin geti afnumið, bætt við eða breytt skilyrðum, m.a. til að ná fram markmiðum um aukna samkeppni, skilvirka nýtingu tíðnirófsins, öryggiskröfur, gæði og útbreiðslu þjónustu. Hér er um að ræða breytingar á forsendum og skilyrðum tíðniréttinda sem almennt er ekki heimilt að ráðast í til íþyngingar fyrir tíðniréttihafa meðan á gildistíma réttindanna varir.

(160) Ljóst má því vera að 32. gr. reglugerðar nr. 1047/2011 um skipulag og úthlutun tíðna gildir ekki um framlengingu á gildistíma tíðniheimildar til skamms tíma. Ef það væri raunin ættu matsviðmið um fýsileika endurnýjunar alls ekki við og enginn grundvöllur fyrir því að auka á skuldbindingar tíðniréttihafa, t.d. um útbreiðslu og gæði þjónustu, sem væri allsendis óraunhæft og umfram meðalhóf fyrir tíðniréttihafa að efna á skömmum tíma framlengingar.

(161) Samkvæmt framangreindu þykir óhætt að slá því föstu að framlenging á gildistíma tíðniheimildar til skamms tíma fer ekki samkvæmt 32. gr. reglugerðar nr. 1047/2011 um skipulag og úthlutun tíðna, sem fjallar um endurnýjun tíðniréttinda. Þá vaknar sú spurning hvort að framlenging á gildistíma tíðniheimildar til skamms tíma eigi sér viðhlítandi lagastoð.

(162) FST úthlutar tíðnum á grundvelli umsóknar frá aðila þar um, samkvæmt 2. mgr. 13. gr. fjarskiptalaga, nema að málefnaleg sjónarmið leiði til þess að úthlutun tíðnanna eigi að fara fram í opnu ferli samkeppnisúthlutunar samkvæmt 17. gr. laganna. FST gætir að því að úthlutun tíðniréttinda samrýmist markmiðum fjarskiptalaga og sérstökum skilyrðum 14. gr. laganna að því varðar mögulega neikvæð áhrif á samkeppnisskilyrði. Tíðniréttindi samkvæmt sérstakri heimild (e. individual right) eru jafnan bundin skilyrðum í samræmi við 16. gr. laganna.

(163) Við ákvörðun á gildistíma tíðniréttinda skal FST byggja á 18. gr. laganna, sem almennt gerir ráð fyrir að tíðniréttindum skuli úthlutað til langs tíma eins og fyrr greinir. Sú regla gildir þó ekki án undantekninga. Í 3. mgr. ákvæðisins er að finna tiltekin skilyrði sem heimila skemmri gildistíma tíðniréttinda. Samkvæmt b.-lið 3. mgr. er heimilt að stytta gildistíma tíðniúthlutunar til sérstakra skammtímaverkefna. Í athugasemdum greinargerðar lagafrumvarps til fjarskiptalaga er ekki talið vera tilefni til að veita sérstakar leiðbeiningar um beitingu skilyrðanna, enda má segja að það geti verið erfitt að veita almennar leiðbeiningar vegna tiltekinna undantekninga sem geta verið mjög atviksbundnar. Þó segir í skýringum, sem á við um öll skilyrði til undantekninga, að ef eitt eða fleiri skilyrði eru uppfyllt gildi engin sérstök neðri mörk á gildistíma þeirra tíðniréttinda sem um ræðir.

(164) Að áliti FST er engum vafa undirorpið að átaksverkefni Símans um að ljúka útfösun á eldri farnetskerfum, einkum 3G þjónustunnar, sé sérstakt og afmarkað skammtímaverkefni sem heimilar framlengingu gildistíma viðbótartíðniheimildar Símans á 900 MHz tíðnisviðinu til 6 mánaða eða til 30. júní 2026.

6.6.6. *Hliðrun á nýtingu á 900 MHz tíðnisviðinu og endurskipulag tíðniúthlutana á tíðnisviðinu* (165) Nova bendir á að Síminn þurfi ekki að fá framlengingu á gildistíma viðbótartíðniheimildarinnar til að halda áfram að bjóða 3G þjónustu. Síminn geti fært þá þjónustu yfir á bandbreiðari megintíðniheimild sína á tíðnisviðinu. Áframhaldandi nýting Símans á viðbótartíðniheimildinni á 900 MHz megí ekki verða til þess að seinka áformum FST um að ráðstafa tíðniheimildinni með nýrri úthlutun

(166) Síminn staðfestir, fyrir sitt leyti, að slík tilfærsla sé gerleg og ráði þannig ekki úrslitum um það hvort Síminn geti haldið áfram að bjóða 3G þjónustu burtséð frá þeirri tíðniheimild sem mál þetta snúist um. Slík tilfærsla sé þó ekki fýsileg og að fyrirætlanir félagsins standi ekki til þess, enda myndi það rýra, a.m.k. tímabundið, gæði annarrar háhraða farnetsþjónustu sem tíðnisviðið ber uppi. Betri kostur sé, að mati Símans, að félaginu gefist áfram kostur á að nýta viðbótartíðniheimildina til útfösunar eldri kerfa tímabundið til skamms tíma. Það myndi ekki hafa seinkandi áhrif á endurúthlutun viðbótartíðniheimildanna eins og FST hafi í hyggju.

(167) FST er meðvituð um þennan möguleika um tilfærslu sem aðilar nefna. Viðbótartíðniheimildirnar á 900 MHz tíðnisviðinu voru gefnar út til að gera útfösun á 2G og 3G hagkvæmari og án þess að það kæmi niður á þjónustugæðum á tíðnisviðinu. Þótt að útfösun eldri kerfa hafi tekið lengri tíma en áætlanir gerðu ráð fyrir að þá eiga þessi sjónarmið ennþá við. FST getur tekið undir með Símanum að áframhaldandi tímabundin notkun félagsins á viðbótartíðniheimildinni muni ekki tefja framkvæmd nýs úthlutunarferlis á tíðniheimildinni.

(168) Framangreind sjónarmið um mögulega tilfærslu á notkun innan tíðnisviðsins leiðir því ekki til þess að FST hafni beiðni Símans um að fá framlengingu á gildistíma viðbótartíðniheimildarinnar.

6.7. Samandregin niðurstaða um framlengingu á gildistíma tíðniheimildar Símans

(169) Eftir opið samráð á árinu 2021 um endurskipulagningu og úthlutun tíðna var ákveðið að viðbótartíðniheimildir Símans og Sýnar á 900 MHz tíðnisviðinu (u.þ.b. 2x5 MHz að stærð hvor um sig) skyldu áfram standa félögunum tveimur tímabundið til boða til hagkvæmrar útfösunar á eldri farnetstækni á 2G og 3G. Úthlutunin var háð tveimur forsendum. Annars vegar að félögin tvö skyldu veita Nova aðgang til samnýtingar á tíðnisviðunum til sömu nota og hins vegar að félögin þrjú skyldu ná samkomulagi um tímasetningu á samræmdri útfösun á 2G og 3G kerfum. Með tilkynningu á heimasíðu FST í nóvember 2022 var tilkynnt um samkomulag fyrirtækjanna um samræmda tímaáætlun á útfösun kerfanna, en henni skyldi vera lokið fyrir árslok 2025. Var gilditími viðbótartíðniheimildanna miðaður við þá tímaáætlun.

(170) Um mitt þetta ár fór FST að grennslast fyrir um stöðu mála hjá fyrirtækjunum varðandi lokun á eldri kerfunum og varð þess áskynja útfösun hjá Símanum var ekki komin eins vel á veg eins og Sýn og Nova. Tímaáætlun Símans myndi þó standast þar sem ráðgert væri að setja aukinn kraft í lokun undir lok tímabilsins. Eftir nokkur samskipti FST við aðila, einkum við Símann á seinni stigum, komu loks fram upplýsingar frá Símanum um að félagið teldi ekki ráðlegt að ljúka útfösun með hraði yfir vetrartímann. Lagði félagið fram formlega beiðni um að fá framlengingu á gildistíma félagsins á tíðnisviðinu til 30. júní 2026 til að ljúka útfösun eldri kerfa.

(171) Í ljósi aðstæðna, forsögu málsins og fyrri ákvörðunar FST, taldi stofnunin rétt að efna til opins samráðs við hagsmunaaðila um fram komna beiðni Símans og fyrirhugaða afstöðu FST til hennar. Sýn og Nova skiluðu athugasemdum sem lutu m.a. að því að áframhaldandi þjónusta Símans á 3G gæti skekkt samkeppnisaðstæður á markaði, skapað Símanum tekjur umfram aðra farnetsrekendur varðandi reikiþjónustu og að Síminn ætti ekki að njóta góðs af því að hafa vanrækt að standa við tímasetningu útfösunar. Í tilviki Sýnar var þess sérstaklega krafist að beiðni Símans yrði hafnað.

(172) Í ákvörðuninni er komist að þeirri niðurstöðu að Síminn hafi ekki brotið lög, reglur eða fyrirmæli FST þótt að tímaáætlun félagsins um útfösun eldri farnetskerfa hafi ekki gengið eftir. Ekki væri því hægt að hafna beiðni Símans á grundvelli einhvers konar vanefnda félagsins. Horfa þyrfti til þeirra aðstæðna sem væru nú uppi og meta hagsmuni aðila og almennings út frá því.

(173) Niðurstaða málsins er á þann veg að þótt ekki sé hægt að útiloka að tímabundin áframhaldandi þjónusta Símans á 3G kunni mögulega að hafa neikvæð áhrif á samkeppni á farnetsmarkaði, a.m.k. til skemmri tíma, að þá væru almanna- og öryggishagsmunir stórs hóps notenda, um að loka ekki þjónustunni á skömmum tíma yfir vetrartímann og geta á þeim tíma áfram hringt m.a. í númerið 112 úr símtækjum sínum, taldir vera mun ríkari. Var því fallist á beiðni Símans að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Ákvörðunarorð

- 1. Gildistími tíðniheimildar Símans hf. á 900 MHz tíðnisviðinu (900,1-904,9/945,1-949,9 MHz) er framlengdur til 30. júní 2026 í þeim tilgangi að fasa út eldri farnetskerfum fyrir 2G og 3G þjónustur.**
- 2. Tíðniheimild Símans hf., samkvæmt 1. tölulið, er bundin eftirfarandi skilyrðum:**
 - a. Framlagningu á skjalfestri áætlun um útfösun.**
 - b. Reglubundinni upplýsingaskyldu til Fjarskiptastofu um framgang útfösunar.**
 - c. Banni við að stofna til nýrra áskrifta notenda í 3G farnetsþjónustu.**
 - d. Skyldu til að verða við sanngjörnum og eðlilegum beiðnum Sýnar hf. og Nova hf. um að samnýta tíðnisviðið fyrir 2G og 3G þjónustur eða gerð samninga um reiki meðan sú þjónusta er í útfösun.**
 - e. Tilkynningaskyldu til Fjarskiptastofu um frávík á flutningi símtala í númerið 112.**

Mælt er fyrir um útfærslu skilyrðanna í skilmálum tíðniheimildar sem Fjarskiptastofa gefur út.

3. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 20. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Fjarskiptastofu. Samkvæmt lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu getur aðili einnig borið ákvörðun stofnunarinnar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal 204 höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

18. desember 2025

Hrafnkell V. Gíslason

Björn Geirsson