



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 27/2012 vegna kvörtunar Landhelgisgæslu Íslands um truflun varasendis Ríkisútvarpsins ohf. á neyðarfjarskiptum

I.

Erindið

Með tölvupósti, dags. 4. apríl 2011, barst Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) tilkynning frá Landhelgisgæslu Íslands (LHG) um truflanir sem rekja mættu til sendis í eigu Ríkisútvarpsins ohf. (RÚV). Var þess krafist af hálfu LGH að slökkt yrði á umræddum sendi og hann annað hvort lagfærður eða tekinn úr umferð.

II.

Málavextir og bréfaskipti

2.1

Tölvupóstur LHG til Póst- og fjarskiptastofnunar

Í fyrirnefndum tölvupósti LHG, til PFS, var eins og fram kom hér að ofan tilkynnt um truflun. Laut efni tilkynningarinnar að kvörtun LHG í garð RÚV, um að gamall sendir í eigu þess síðarnefnda, staðsettur á Vaðlaheiði, hefði verið settur í gang með þeim afleiðingum að öll VHF viðskipti á svæðinu urðu fyrir truflun. Um öryggis- og neyðarfjarskipti væri að ræða og truflanir á Vaðlaheiði hefðu það í för með sér að öll VHF fjarskipti frá þeim stað væru óframkvæmanleg. Var þess krafist af hálfu LHG að slökkt yrði á umræddum sendi án tafar og hann annaðhvort lagfærður eða endanlega tekinn úr sambandi.

2.2

Tölvupóstur LHG til Póst- og fjarskiptastofnunar

Með tölvupósti, dags. 21. september 2011, barst PFS önnur tilkynning frá LHG um truflun. Í tilkynningunni kom fram af hálfu LHG að bilun hefði orðið í sjónvarpssendi RÚV að kveldi þess 20. september og RÚV hefði gripið til þeirrar ráðstöfunar að taka í notkun varasendi sinn sem að mati LHG væri klárlega bilaður eða ólöglegur. Í því sambandi vísar LHG til fyrri kvörtunar sinnar, dags. 4. apríl 2011 er laut að hinu sama. Kom fram í tilkynningu LHG að

truflanirnar hafi byrjað kl. 22.13 að kveldi 20. september 2011 og staðið nær samfleytt til kl. 10.03 þann 21. september. Tiltók LHG að koma þyrfti í veg fyrir að slíkt endurtaki sig.

2.3

Tölvupóstur Póst- og fjarskiptastofnunar til LHG

Í tölvupósti PFS, til LHG, vegna umræddrar tilkynningar um truflun óskaði PFS eftir mati LHG á viðkomandi truflun, þ.e hvort líta mætti á truflunina sem óþægindi eða hvort truflunin væri raunveruleg ógnun við öryggi fjarskipta hjá LHG.

2.4

Tölvupóstur LHG til Póst- og fjarskiptastofnunar

Með tölvupósti dags. 22. september 2011, kom fram af hálfu LHG að varasjónvarpsendir RÚV, staðsettur á Vaðlaheiði, ylli truflunum á öllum viðskiptum stjórnstöðvar LHG sem og Vaktstöðvar Siglinga við skip og báta, á þjónustusvæði tækjanna á Vaðlaheiði. Þetta ætti einnig við um neyðar- og öryggisfjarskipti. Krafðist LHG þess að notkun sendisins yrði ekki leyfð fyrr en farið hefði fram viðgerð og staðfesting myndi berast á því að sendirinn truflaði ekki lengur.

2.5

Bréf Póst- og fjarskiptastofnunar til RÚV

Með bréfi, dags. 26. september 2011, greindi PFS, RÚV frá því að borist hefði tilkynning og kvörtun um truflanir á neyðarfjarskiptum frá LHG, stjórnstöð vaktstöð siglinga, af völdum varasendis RÚV á rás 6, á Vaðlaheiði, er hann hefði verið tekinn í notkun þann 20. - 21. september. Kom fram að stofnunin hefði heimildir fyrir því að sendirinn hefði verið ræstur þrátt fyrir að vitað væri að hann ylli truflunum á fjarskiptum LHG en starfsmenn neyðarþjónustunnar 112 hefðu ítrekað kvartað undan truflunum frá varasendinum við starfsmenn RÚV. Kom einnig fram að umræddar truflanir einskorðuðust við varasendirinn. Óskaði PFS eftir staðfestingu RÚV um að sendirinn hefði sannarlega verið ræstur á umræddum dagsetningum sem og á því að starfsmenn væru meðvitaðir um fyrrgreint vandamál sem leiðir af því að varasendirinn sé ræstur. PFS greindi frá því að beiðni hefði borist, þess efnis að gengið yrði úr skugga um að ekki gæti komið til truflunar líkt og þessarar, á grundvelli sjónarmiða um almannahagsmuna þar sem truflunin ógni öryggi fjarskipta hjá Vaktstöð siglinga. Í þessu sambandi vísaði PFS til 64. gr. fjarskiptalaga, þar sem kveðið er á um heimild PFS til að láta innsigla fjarskiptavirki eða hluta þeirra, eða bannað notkun þeirra og eftir atvikum fyrirskipað að fá þau afhent til geymslu undir innsigli ef talið er að fjarskiptavirkin trufla önnur fjarskipti eða hætta er á að öryggi fjarskipta sé raskað.

Þá benti PFS á að ef niðurstaða þessa máls yrði á þá leið að sannað yrði að umræddur varasendir ylli þeim truflunum sem viðkomandi kvörtun lýtur að, þá gæti það komið til greina af hálfu stofnunarinnar að banna notkun hans á með hann valdi truflun á öryggi fjarskipta, í samræmi við 64. gr. laganna. Var RÚV gefinn kostur á að koma með athugasemdir og tjá sig um kvörtunina.

2.6

Bréf RÚV til Póst- og fjarskiptastofnunar

Þann 29. september barst PFS svarbréf frá RÚV. Í bréfinu vísaði RÚV til hugtaksins rafsegulsamhæfi, en það væri sérstakt og flókið tæknilegt úrlausnarefni sem Evrópusambandið hefði reynt að taka á með mörgum og flóknum tilskipunum um rafsegulsamhæfi, með það að markmiði að leggja línur að því að hin margvíslegu rafeindatæki

nútímans gætu starfað hlið við hlið, eins eðlilega og truflanafrítt og skynsamlega og unnt væri og tæknilega mögulegt. Benti RÚV á að lykilatriðið í þessu sambandi væri samhæfi, þ.e þegar tvo tæki takist á, þá sé aldrei öðru tækinu einu um að kenna og því reyni á samspil flókinna tækniforsendna beggja tækjanna, í þeirri viðleitni að kveða niður truflanir. Vísaði RÚV í því sambandi til grunnkrafna sem gerðar væru til tækja og fasts búnaðar, sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 270/2008 um rafsegulsamhæfi, um að bæði tækin þurfi að uppfylla vissar lágmarkskröfur, s.s. annars vegar að búnaður skuli vera þannig hannaður og framleiddur, að teknu tilliti til tæknistigs, að tryggt sé að rafsegultruflun sem myndist fari ekki yfir mörk sem koma í veg fyrir að þráðlaus búnaður og fjarskiptabúnaður eða annar búnaður virki eins og til var ætlast, og hins vegar að hann hafi ónæmismörk fyrir rafsegultruflunum sem búast má við í fyrirhugaðri notkun hans sem geri honum kleift að starfa án óásættanlegrar skerðingar á fyrirhugaðri notkun hans. M.ö.o. sé ósannað nema að undangenginni ítarlegri rannsókn, hvoru tækinu sé um að „kenna“, hvort tækið sem truflast uppfylli ekki þau ónæmismörk fyrir truflunum sem þeir er gert að uppfylla, eða tækið sem talið er trufla, sendi frá sér óæskilega útgeislun yfir viðmiðunarmörkum.

RÚV vísar svo til viðmiðunarreglna Evrópusambandsins, sem eiga að að skera úr um ofangreint, þ.e einhverskonar markalínur milli „sekra og saklausra“ þar sem sett eru fram viðmiðunarreglur um ónæmismörk og hámark óæskilegrar útgeislunar. Það sé sammerkt flestum þessum reglum að þær séu samdar og sniðnar fyrir framleiðslu- og markaðsforsendur til að hafa einhverja almenna skikkan á þeim málum á hinum stóra evrópska markaðssvæði.

RÚV bendir á að aðstæður á stórum sendistöðum RÚV, með því mikla sendiafli sem þar sé, séu mjög sérstakar, en í því háa rafsegulsviði sem þar sé, séu mælingar mjög erfiðar í framkvæmd þar sem mælitæki og annar viðkvæmur rafeindabúnaður truflast. Sendirinn á Vaðlaheiði sé 10 kW að stærð og breytingar og inngríp í stóra aflmikla senda séu erfiðar í framkvæmd, auk þess sem örðugt sé að færa þá úr stað og endurnýjun sé afar kostnaðarsöm. Vill RÚV meina að auðveldara sé að leita lausna lágafmsmegin og með því að færa vandamálin á auðveldari stað, sé þess kostur, þar sem sambýlisvandamálin minnki yfirleitt mjög ört með fjarlægð.

RÚV vísar í þessum efnum til þess að það sé ekki RÚV sem velji að setja upp viðtökubúnað sinn nálægt svona öflugri sendistöð sem rekin hafi verið án vandkvæða síðan 1968, heldur LHG/Vaktstöð siglinga og kannski hefði verið athugandi að kanna aðstæður betur. Sú litla fjarlægð sem sé á milli viðtökuloftnetna og stórra sendiloftnetna og sá litli tíðnimunur sem sé á sjónvarpssendingum RÚV og þeirra merkja sem viðtæki LHG/Vaktstöðvar siglinga nemi, bjóði bara upp á vandamál af þessu tagi. Þetta sé vel þekkt og vitað, auk þess sem bilanir í loftnetum eða neistagangur í mismunandi veðrum kringum öflug sendiloftnet hafi tilhneigingu til að valda truflunum í næsta nágrenni, bæði tíðni- og fjarlægðarlega, óháð því hvort sendarnir sjálfir uppfylli ýtrustu tæknikörfur eða ekki. Telur RÚV að flestir tæknimenn með reynslu af nábyli tækja við svona aflmikla sendistaði hefðu talið að þarna væri verið að taka óþarfa áhættu með búnaðinn og þjónustuna.

Vísar RÚV til þess að félagið hafi ávallt verið reiðubúið til samstarfs við að finna viðunandi lausn vandans á þessum stað, alveg frá því að þetta staðarval hafi legið fyrir og hafi heimilað aðgengi að tæknimönnum á Akureyri, á kostnað RÚV, strax, til samvinnu við lausn vandans, en sú aðstoð hafi hinsvegar lítið verið notuð. RÚV hafi einnig bent á að prófa uppsetningu heppilegrar síu fyrir viðtækið, þ.e síu sem loki fyrir útgeislun frá varasendinum en slík lausn hafi oft gefist vel og reynst einföld og góð leið til að leysa vandamál af þessu tagi. Á það hafi hins vegar ekki verið hlustað og LHG ekki talið vandamálið liggja sín megin. Er RÚV

ósammála þessu. Telur RÚV það hljóti að vera sameiginlegt verkefni að leita lausna fremur en að skella skuldinni alfarið á þann aðila sem fyrir sé á staðnum, alveg frá árinu 1968. Telur RÚV, það að einungis verði vart við truflanir þegar varasendir RÚV er í notkun ekki sanna að ástæðan geti ekki allt eins verið að viðtæki LHG/Vaktstöðvar siglinga uppfylli ekki ónæmiskröfur. LHG/Vaktstöðvar siglinga telji hins vegar að sitt viðtæki sé hafið yfir allar efasendir þar sem það sé frá svo „virtum framleiðanda“. RÚV hafi hins vegar bent á það að „third order intercept point“ sé mikilvægur og virtur mælikvarði þar á, en þó ekki borist nein svör um eiginleika viðtækisins að því leyti.

Telur RÚV að þrátt fyrir að varasendir RÚV kunnir að senda óæskilega útgeislun yfir tæknilega uppgefnum mörkum, skv. kröfum dagsins í dag þá hafi félagið bent á að slíkt vandamál megi leysa á mun einfaldari hátt, með því að færa viðtökulofnetið nægilega langt frá trufluninni. Slíkt hljóti að vera einfaldur möguleiki í stöðunni að LHG/Vaktstöðvar siglinga flytji viðtækið á heppilegri stað, lengra frá RÚV enda fleiri sendihús á svæðinu sem komi til greina. Bendir RÚV í þessu sambandi á hliðstætt mál, þegar Flugmálastjórn færði sig til Bláfjalla, frá Skálafelli, þar sem nokkrir öflugustu sendar RÚV eru en stöðugar truflanir hafi verið á Skálafelli sem ekki reynst unnt að leysa á staðnum. Lausnin hafi hins vegar falist í nýrri staðsetningu.

Að lokum bendir RÚV á að sendistaður þess á Vaðlaheiði hafi verið byggður við upphaf sjónvarps en reglubundnar sjónvarpsútsendingar hafi hafist árið 1968. Sendirinn hafi svo verið endurnýjaður árið 1982 og sá gamli, notaður sem varasendir síðan, í þau örfáu skipti sem þess gerist þörf, þ.e 1-4 sinnum á ári. Telur RÚV það óásættanlegt, ef PFS vill banna notkun varasendis RÚV á þessum stað í þau fáu skipti sem þess gerist þörf, út frá almannaðjónustuskuldum RÚV, enda sé almannaðjónusta RÚV í húfi á mjög stóru landssvæði þegar aðalsendirinn bili. Vaðlaheiði sé þungavigtar sendistaður í dreifikerfi félagsins og þjóni öllum Eyjafirði, að undanskildum Ólafsfirði og Siglufirði. Sendirinn þjóni einnig uppsveitum Þingeyjarsýslu allt austur fyrir Mývatn. RÚV þurfi þar af leiðandi að nota varasendinn um sinn, í þessi fáu skipti, til að skerða ekki þjónustu sína, allt þar til hliðrænum sjónvarpsendingum verði hætt þar innan 2-4 ára. RÚV bendir á að það sé reiðubúið til allrar samvinnu hér eftir sem hingað til við PFS og LHG/Vaktstöðvar siglinga til að finna viðunandi lausn sem allir geti við unað og jafnframt viðbúið að tilkynna PFS fyrirfram þegar nauðsynlegt er að nota varasendinn.

PFS sendi umrætt bréf RÚV til LHG/Vaktstöðvar siglinga þar sem því var gefið tækifæri á að koma með athugasemdir. Óskaði LHG/Vaktstöð siglinga eftir frest

2.7

Bréf LHG til Póst- og fjarskiptastofnunar

Með bréfi dags. 15. desember, bárust athugasemdir LHG vegna svarbréfs RÚV. Í bréfi LHG gerði stofnunin grein fyrir almennu hlutverki sínu en þar kemur m.a. fram að stjórnstöð hennar sé í skógarhlíð 14, og sú stöð sé jafnframt björgunarstjórnstöð fyrir sjófarendur og loftför (JRCC-Ísland). LHG beri einnig faglega ábyrgð á verkefnum vaktstöðvar siglinga sem sé rekin samhliða með sama tæknibúnaði. Neyðarlínan sjái hins vegar um tæknimálin í stöðinni skv. þjónustusamningi við Siglingastofnun og Innanríkisráðuneytið. Siglingastofnun fari með framkvæmd skv. lögum um vaktstöð siglinga en hafi nýtt sér heimild í lögum til að gera þjónustusamning við Neyðarlínuna og LHG um verkefnið. LHG telur því rétt að Siglingastofnun og Neyðarlínunni verði gefinn kostur á að tjá sig um málið.

LHG bendir á að skv. greinargerð RÚV þá sé það ekki RÚV heldur LHG/vaktstöð siglinga sem velji að setja viðtökubúnað sinn nálægt svo öflugri sendistöð sem rekin hafi verið án vandræða síðan 1968. LHG bendir á að strandastöðvar (núv. vaktstöð siglinga, VSS) hafi komið VHF búnaði fyrir á Vaðlaheiði árið 1974, eða 6 árum eftir að sjónvarpið hóf útsendingar, en 8 árum áður en varasendirinn (10 kW. sendirinn) var settur upp 1982. Frá upphafi hafi sambúðin gengið vel og lítið verið um truflanir. Einhverjar truflanir hafi komið upp eftir endurnýjun sendisins 1982, en ekkert í líkingu við það sem eigi sér stað í dag. Allt gangi vel þegar nýjasti sendirinn sé í gangi en um leið og varasendirinn sé ræstur hefjist stöðugar truflanir þannig að öll skip og bátar sem treysti á VHF-móttakarann nái ekki að vera í neyðarfjarskiptum við LHG/VSS, ef þörf reynist á. Lætin og skruðningarnir eru að sögn LHG svo miklir að slökkva þarf á tækjunum í stöðinni, enda hvort sem er ekki hægt að greina orðaskil.

LHG vísar til greinargerðar RÚV, n.t.t umfjöllun þess um rafsegulsamhæfi sbr. reglugerð nr. 270/2008. LHG bendir á að reglugerð þessi sé sett með heimild í lögum um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga nr. 146/1996 og lögum nr. 134/1995, um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu. Telur LHG að í reglugerðinni sé ekkert sem réttlæti truflanir á neyðarfjarskiptum og öðrum fjarskiptum enda gildi 64. gr. framar reglugerðinni.

LHG bendir á að fjarskiptabúnaður stjórnstöðvar LHG/VSS hafi verið endurnýjaður árið 2007 og byggt hafi verið á reynslu af rekstri strandarstöðvaþjónustunnar sem eigi sér sögu allt frá fyrri hluta 20. aldar. Margir aðilar hafi komið að undirbúningi, þ.m.t. Verkfræðistofan Mannvit, tæknifræðingar, rafeindavirkjar, loftskeytamenn og rafvirkjar svo fátt eitt sé nefnt. Er því vísað á bug af hálfu LHG að ófaglega hafi verið staðið að þeirri endurnýjun.

LHG vísar enn á ný til greinargerðar RÚV, þar sem fram komi að ástæða truflana geti allt eins verið að viðtæki LHG/VSS uppfylli ekki ónæmiskröfur. Telur LHG það fullvíst að viðtækin uppfylli ströngustu kröfur en þau séu af gerðinni TAIT TB8100 og vísar ennfremur til meðfylgjandi lýsingar á viðkomandi viðtæki. Að öðru leyti vísar LHG til Neyðarlínunnar varðandi tæknimál stöðvarinnar enda sé í greinargerð RÚV vísað til ýmissa atriða og samskipta sem LHG kannast ekki við, s.s. boð um aðgang að tæknimönnum á Akureyri á kostnað RÚV o.fl.

Telur LHG að lokum að unnt sé, burtséð frá mælitækjum o.fl., að ákvarða hvort truflanir stafi frá varasendi RÚV á Vaðlaheiði og vill finna góða lausn á þessu vandamáli með samstarfi við alla aðila máls svo slíkt sé framkvæmanlegt. LHG telur þó algjörlega óforsvaranlegt að varasendirinn sé settur í gang þegar hann truflar neyðarfjarskipti við skip og báta á stóru hafsvæði.

2.8

Bréf PFS til Siglingastofnunar og Neyðarlínunnar

Með bréfi dags. 18. janúar 2012, varð PFS við þeirri beiðni LHG um að gefa Siglingastofnun og Neyðarlínunni kost á að tjá sig vegna málsins og koma með athugasemdir. Var svarfrestur veittur til og með 30. janúar.

2.9

Bréf Neyðarlínunnar til PFS

Í bréfi Neyðarlínunnar, dags. 25. janúar, kemur fram að truflanir á neyðarfjarskiptum einskorðist við varasendi RÚV, en þær hefjist um leið og hann sé gangsettur og hætti um leið og slökkt sé á honum. Þetta hafi verið prófað og staðfest í samráði við tæknimenn á vegum

RÚV fyrir um tveimur árum síðan. Taldi Neyðarlínan að RÚV myndi, í framhaldi af þessari staðfestingu, bregðast við þessu og gera við sendinn en engar slíkar áætlanir virðist vera hjá RÚV vegna þessa vandamáls og notkun sendisins haldið áfram þegar aðalsendirinn bilar, nú síðast í nóvember 2011.

Kemur fram af hálfu Neyðarlínunnar að mál þetta hafi tekið ótrúlega langan tíma og svo virðist sem það sé ekki tekið alvarlega. Spyr Neyðarlínan hvort RÚV sé leyfilegt að nota búnað sem trufla önnur tíðnisvið sem þeir hafa ekki leyfi fyrir, einungis af því að þeir hafi verið svo lengi á viðkomandi stað að hefð hafi skapast?

Neyðarlínan vísar til þess að hún sé ábyrg fyrir viðhaldi og rekstri VHF búnaðar á Vaðlaheiði og beri af öryggisástandum skylda til að fara fram á að RÚV hætti að trufla neyðarfjarskipti fyrir skip og báta með því að gera við varasendinn og óskar í kjölfarið eftir því að PFS sjái til þess að RÚV fái ekki leyfi að nota hann fyrr en þetta hafi verið lagfært.

2.10

Bréf Siglingastofnunar til PFS

Í bréfi Siglingastofnunar, dags. 27. janúar, kom fram af hálfu stofnunarinnar að skv. þjónustusamningi hennar við Neyðarlínuna sjái Neyðarlínan um rekstur VSS og alls fjarskiptabúnaðar vaktstöðvarinnar. Neyðarlínan sé þar af leiðandi ábyrgðaraðili vegna fjarskiptabúnaðar út á við. Kemur ennfremur fram að Siglingastofnun sé kunnugt um að Neyðarlínan hafi gert úrbætur á fjarskiptum á Vaðlaheiði sem felast í flutningi VHF loftneta vaktstöðvarinnar, fjær varasendi RÚV, en með þessum aðgerðum sé þess vænst að truflanir frá útsendingu varasendis RÚV séu úr sögunni. Að mati Siglingastofnunar liggur það ljóst fyrir að umræddar truflanir frá varasendinum stafi af göllum eða bilunum í sendinum þar sem aðalsendir trufla ekki önnur fjarskipti.

III.

Lagaumhverfi og niðurstöður mælinga

3.1

Lagaumhverfi

Samkvæmt lögum nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun er það hlutverk PFS að annast framkvæmd laga um fjarskipti og laga um pósthjónustu og hafa eftirlit með fjarskiptum og pósthjónustu. Hefur PFS m.a það hlutverk, sbr. b.-lið 2. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun, að vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á mörkuðum fjarskipta- og pósthjónustu. Samkvæmt c.- lið 2. töluliðar 1. mgr. sama ákvæðis skal stofnunin auk þess ýta undir hagnýta notkun tíðna og númera og viðhafa skilvirka stjórn á notkun þessara gæða. Ljóst má vera að ákvarðanir stofnunarinnar um hagnýtingu tíðnirófsins geta haft áhrif á þróun fjarskiptamarkaðarins, en samkvæmt 3. tölulið áður nefnds ákvæðis hvíla á stofnuninni ákveðnar frumkvæðisskyldur í þeim efnum, m.a. að vinna gegn hindrunum í vegi framboðs á fjarskiptanetum, sbr. a.-lið, og hvetja til uppsetningar á þeim, sbr. b.-lið. Þá ber stofnuninni ávallt að hafa að leiðarljósi í störfum sínum að virk samkeppni ríki á fjarskiptamarkaði, sbr. 2. tölulið fyrrnefnds ákvæðis svo og 2. mgr. 1. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003.

Nánar er fjallað um hlutverk og skyldur Póst- og fjarskiptastofnunar varðandi skipulag og hagnýtingu tíðnirófsins í 14. gr. fjarskiptalaga, en ákvæðið er svohljóðandi:

„Póst- og fjarskiptastofnun skal í samræmi við alþjóðlegar samþykktir þar að lútandi stuðla að sem hagkvæmastri nýtingu tíðnirófsins og að skaðlegar truflanir á viðtöku þráðlausra merkja verði sem minnstar. Stofnunin skal skipuleggja notkun mismunandi hluta tíðnirófsins, skrá skipulagið, semja tíðniplan í samræmi við skipulagið og veita upplýsingar um tíðniplanið eftir þörfum.“

Er svo í 11. gr. fjarskiptalaga kveðið nánar á um málsmeðferð við veitingu réttinda til að nota tíðnir og númer en þar er t.a.m. í 10. mgr. vísað til heimildar um setningu reglugerðar þar sem nánar skuli kveðið á um málsmeðferð við veitingu réttinda til að nota tíðnir sbr. reglugerð nr. 1047/2011. Gildir reglugerðin um skipulag, notkun og úthlutun tíðna úr tíðnirófinu frá 9 kHz og til 3.000 GHz innan íslensks yfirráðasvæðis á grundvelli laga um fjarskipti nr. 81/2003, auk þess að gilda um truflanir og eftirlit með truflunum af völdum rafsegulbylgna frá þráðlausum sendibúnaði, öðrum fjarskiptabúnaði og rafmagns- og rafeindabúnaði.

Af ofangreindu er ljóst að PFS sinnir viðtæku hlutverki lögum samkvæmt, þegar kemur að skipulagi og úthlutun tíðna í fjarskiptum m.a. með því að tryggja góða og skilvirka nýtingu tíðnirófsins, auk þess að hafa eftirlit með hagnýtingu þess og að stuðla að sem minnstum truflunum við notkun tíðna.

3.2

Almennar kröfur fjarskiptalaga og afleiddra heimilda um fjarskiptabúnað

Í XII. kafla fjarskiptalaga er fjallað um fjarskiptabúnað en ákvæði kaflans um tækjabúnað almennra fjarskiptaneta nær til fjarskiptabúnaðar í öllum netum, þ.m.t. útvarpsnetum. Í 59. gr. segir að tækjabúnaður almennra fjarskiptaneta skuli að jafnaði vera í samræmi við tæknistaðla sem gilda á EES-svæðinu. Er ennfremur kveðið á um það að þráðlaus fjarskiptanet megi einungis setja upp og nota að fengnu leyfi PFS. PFS skuli þegar í stað gera ráðstafanir til að stöðva starfrækslu þráðlausra senda, þ.m.t. útvarpsenda, sem ekki er leyfisbréf fyrir og ekki eru undanþegnir leyfis skyldu.

Í 64. gr. segir að PFS geti látið innsigla fjarskiptavirki eða hluta þeirra eða bannað notkun þeirra og eftir atvikum fyrirskipað að fá þau afhent til geymslu undir innsigli ef fjarskiptavirkin trufla önnur fjarskipti eða hætta er á að öryggi fjarskipta sé raskað.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun hefur PFS umsjón með framkvæmd fjarskiptamála hér á landi. Samkvæmt 4. gr. laganna hefur PFS eftirlit með starfsemi fjarskiptafyrirtækja og skal fylgjast með því að starfsemi þeirra sé í samræmi við lög. Í 5. gr. er fjallað um eftirlitsúræði PFS og viðurlög. Í 8. mgr. þeirrar greinar kemur fram að vanræki fjarskiptafyrirtæki skyldur sínar eða uppfylli ekki kröfur sem PFS gerir um úrbætur innan hæfilegs frests getur stofnunin svipt viðkomandi réttindum til tíðna og númera eða tilkynnt fjarskiptafyrirtæki að hann njóti ekki lengur almennrar heimildar. Samkvæmt 9. mgr. skal PFS gera ráðstafanir til að stöðva rekstur fjarskiptafyrirtækis sem starfar án heimildar eða uppfyllir ekki skilyrði laga og reglna um slíka starfsemi.

Er PFS samkvæmt 12. gr. laganna heimilt að leggja PFS dagsektir á fjarskiptafyrirtæki sem ekki fer að lögum um PFS, fjarskiptalögum, skilyrðum almennrar heimildar, skilyrðum sérstakra réttinda eða einstökum ákvörðunum stofnunarinnar. Er ennfremur fjallað um gjaldtöku í 14. gr. og 14. gr. a, laga nr. 69/2003, en í 4. – 10. tölul. 14. gr. laganna er kveðið á um álagningu rekstrargjalds á fjarskiptafyrirtæki en í 14. gr. a er kveðið á um álagningu tíðnigjalds á þá sem fengið hafa heimild til að nota tíðnir til þráðlausra fjarskipta.

Í 17. gr. reglna nr. 345/2005, um almenna heimild, kemur fram að fjarskiptafyrirtæki skuli tryggja að fjarskiptavirki í umráðum þess valdi ekki skaðlegum truflunum á öðrum löglegum kerfum auk þess sem PFS er heimilt að gera kröfur um breytingar á fjarskiptavirkjum í því skyni að girða fyrir vanda vegna truflana sem og heimild stofnunarinnar til þess að láta innsigla fjarskiptavirki, sem valda alvarlegum truflunum eða banna notkun þeirra í samræmi við 64. gr. laga nr. 81/2003.

Í reglugerð nr. 1047/2011, um skipulag og úthlutun tíðna í fjarskiptum, er einnig kveðið á um þær ráðstafanir sem Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að grípa til, ef upp koma tilvik er varða truflanir og/eða rafsegulgeislun. Er þar í 33. gr. t.a.m. kveðið á um að tíðniréttthafi skuli tryggja að búnaður í umráðum hans valdi ekki truflunum á öðrum löglegum fjarskiptum auk þess sem mælt er fyrir um þá heimild PFS að gera kröfu um breytingar á búnaði tíðniréttthafa í því skyni að koma í veg fyrir vanda vegna skaðlegra truflana. Tíðniréttthafi skal þá fyrir eigin reikning hlíta fyrirmælum stofnunarinnar um að bæta úr truflanavanda sem stafar af búnaði þess. Er einnig kveðið á um að PFS sé heimilt að láta innsigla búnað sem veldur skaðlegum truflunum eða til þess að banna notkun hans, sbr. fyrrgreinda 64. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, og afturkalla réttindi til tíðninotkunar, sbr. 31. gr. reglugerðarinnar, ef um verulegar og skaðlegar truflanir er að ræða sem ekki reynist unnt að koma í veg fyrir.

Samkvæmt framansögðu er ljóst að ríkar kröfur eru gerðar til fjarskiptafyrirtækja að tryggja heildstæði og öryggi sinna fjarskiptavirkja- og neta, koma í veg fyrir truflanir og lágmarkun áhrifa vegna rafsegulgeislunar þeirra í garð almennings svo fátt eitt sé nefnt. Er enn fremur ljóst að PFS eru veittar víðtækar heimildir til aðgerða í þeim tilvikum sem fjarskiptabúnaður eða virki eru talin valda skaðlegum truflunum.

3.3

Um Alþjóðafjarskiptasambandið, alþjóðlega radióreglugerð og tilmæli ITU-R SM.1535
Ljósavakinn er alþjóðleg auðlind og skynsamleg notkun hans fyrir þráðlaus fjarskipti krefst náinnar samvinnu ríkja heimsins. Þessi samvinna fer fram á vegum Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU, International Telecommunications Union) sem hefur því hlutverki að gegna að móta, semja og samræma vinnureglur (staðla) sem aðildarríkin vilja skuldbinda sig til að starfa eftir og leggur þar með grunn að m.a. tækniþróun í fjarskiptum á heimsvísu. Á tíðniráðstefnum (WRC, World Radio Conference), er formlega skilgreint og ákveðið hvaða tíðnisvið eru til ráðstöfunar fyrir hina ýmsu þjónustu (hljóðvarp, sjónvarp, farsíma, gervihnattafjarskipti, fjarskipti amatöra o.s.frv.). Greint er frá þessari skiptingu og þeim reglum sem um hana gilda í alþjóðlegri radióreglugerð (Radio Regulation, RR). Einstök ríki hafa nokkurt svigrúm til þess að skipuleggja ljósavakann innan þess ramma, sem RR setur. Valdsvið Evrópu er í höndum Evrópusambandsins (ESB) og Samtaka póst- og fjarskiptastjórna í Evrópu (CEPT, e. European Conference of Postal and Telecommunications Administrations). Þessir aðilar skilgreina regluramman sem allir notendur tíðnisviðs verða að starfa innan og hafa í sumum tilvikum samræmt stefnur um notkun tíðnisviðs til að auðvelda alþjóðlega þjónustu, opna markaði og lágmarka truflanir milli notenda. Í þessu sambandi má geta þess að samkvæmt alþjóða radióreglugerðinni (ITU) þá er rás 16, sem ágreiningur þessi lýtur að meginstefnu að, hin svokallaða alþjóðlega neyðarrás sjófarenda. Hefur Vaktstöð siglinga verið falið það hlutverk að sinna öryggisfjarskiptum þessum, sbr. lög nr. 41/2003, um Vaktstöð siglinga, og gegnir hlutverki leitar- og björgunarmiðstöðvar á hafinu umhverfis Ísland í samræmi við alþjóðasamning um leit og björgun á hafinu. Landhelgisgæsla Íslands fer með faglega stjórn vaktstöðvarinnar samkvæmt þjónustusamningi, ber ábyrgð á yfirstjórn leitar og björgunar frá vaktstöðinni og veitir henni þannig hlutverk leitar- og björgunarmiðstöðvar á sjó (MRCC) fyrir björgunaraðila á Íslandi í samræmi við

alþjóðasamning um leit og björgun á hafinu, sbr. samstarfssamning um starfrækslu leitar- og björgunarmiðstöðvar. Rás 16, er þannig skilgreind alþjóðleg neyðarrás sjófarenda. Af þessu er ljóst að rás þessi og virkni hennar hefur mikilvægu hlutverki að gegna þegar kemur að öryggisfjarskiptum og björgunaraðgerðum.

Árið 2001, voru gefin út tilmæli á vegum ITU, *ITU-R SM.1535*, um vernd öryggisfjarskipta fyrir óæskilegum útgeislunum (unwanted emission). Kemur fram í viðauka 1, við tilmælin, að öryggisfjarskipti sé fjarskiptaþjónusta til verndar mönnum og mannvirkjum og þau kerfi sem starfrækt séu til að tryggja framangreint, séu oft undir því komin að geta greint veik eða fjarlæg merki. Ljóst er að í aðstæðum, þar sem t.a.m. velferð manna er í hættu, þá geta truflanir haft afdrifarík áhrif á móttöku þessara fjarskiptasendinga og þar með haft úrslitaáhrif á málalok. Af þeim sökum er talið eðlilegt og nauðsynlegt að til staðar séu sérstakar ráðstafanir sem mögulegt sé að grípa til með það að markmiði að vernda slík öryggisfjarskipti og þannig koma í veg fyrir að skaðlegar truflanir verði á viðtöku þráðlausra merkja.

3.4

Almennt um truflanir

Markmið laga um fjarskipti nr. 81/2003 er að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti hér á landi auk þess að efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaði, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Hugtakið „örugg fjarskipti“ í þessu ákvæði merkir að fjarskiptasamband sé órofið og truflanalaust. Er ennfremur í 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun fjallað um verkefni stofnunarinnar en meðal þeirra verkefna stofnunarinnar er að tryggja að heildstæði og öryggi almennra fjarskiptaneta sé viðhaldið. Af þessu má sjá að hlutverk og verkefni Póst og fjarskiptastofnunar á sviði tíðnimála er fyrst og fremst stjórnsýslulegs eðlis, þ.e. að annast úthlutun réttindanna og viðhafa skilvirka stjórnun á þeim, auk þess að búa svo um hnútana að fjárfesting í uppbyggingu og þróun almennra fjarskiptaneta geti verið hagkvæm og ábatasöm. Enn fremur er stofnuninni ætlað að tryggja heildstæði og öryggi umræddra neta. Þegar um er að ræða þráðlaus fjarskiptanet þá felst skilvirk stjórnun tíðna m.a. í því að úthluta tíðnum með það fyrir augum að þær valdi ekki truflunum á öðrum netum eða annarri þráðlausri fjarskiptaþjónustu.

Eftirfarandi orðskýringu er að finna á hugtakinu skaðlegri truflun í 28. tölul. 1. mgr. 3. gr. fjarskiptalaga:

„Truflun sem setur í hættu, rýrir alvarlega, hindrar eða truflar endurtekið þráðlausa fjarskiptaþjónustu“.

Þegar um er að ræða truflanir í þráðlausum fjarskiptabúnaði má segja að algengustu ástæðuna fyrir truflun megi rekja til þess að sendar séu að trufla móttakara, en lykilsurningin í þessum tilvikum er þó ávallt hversu mikil viðkomandi truflun er og þar með hver áhrif hennar eru. Flokka má truflanir í tvo flokka en annars vegar er um að ræða truflanir sem eru háðar tíðnisviðum og hins vegar truflanir sem eru landfræðilegar.

Sem dæmi um truflun sem rekja má til tíðnisviðs þá getur t.a.m. verið um truflun að ræða þegar sendir á tíðni 186 MHz veldur truflun á tíðni móttakarans á 156 MHz. Truflunin er með þeim hætti að sendir sem sendir út á tíðninni 186 MHz, kemur líka með merki á tíðninni 156 MHz. Sú truflun er mælanleg og sést vel á mælitækjum, úr fjarlægð.

Sem dæmi um truflun sem telst landfræðilegs eðlis má taka sem dæmi truflun utan tíðnibands sem stafar af nálægð. Þá er ekki um neina eiginlega skörun að ræða á milli tíðni sendanda og

tíðni móttakarans, líkt og í dæminu hér fyrir ofan, en landfræðilegur aðskilnaður er hins vegar nægjanlega lítill til þess að það geti valdið truflun á móttöku móttakarans. Að öllu jöfnu geta bæði tíðnisviðin starfað án þess að þau verði vör við truflunum, nema í þeim tilfellum að vegalengd milli sendis og móttakara er of lítil en þá verður truflana vart. Má sem dæmi taka um slíka truflun ef bilið milli sendis og móttakara er undir 1000 m. Þannig kæmi upp truflun ef FM viðtæki væri of nálægt sterkum FM sendi. Rekja má helstu ástæður fyrir þessari gerð truflana, annars vegar til ófullkomleika í síun móttakarans og hins vegar til ófullkomleika í síun sendisins.

3.5

Mælingar og prófanir PFS á Vaðlaheiði

Í ljósi tilkynningar LHG, til PFS, um að varasendir RÚV sem ræstur hefði verið þann 20. september 2011 og notaður til 21. september s.á., hefði valdið truflun á viðtöku LHG á sjófarstöðvarásnum nr. 9 (156,450 MHz) og rás 16 (156,800 MHz) á Vaðlaheiði, fór starfsmaður á vegum stofnunarinnar og skoðaði aðstæður á Vaðlaheiði þann 20. nóvember 2011. Voru þar framkvæmdar bæði prófanir og mælingar á sjónvarpssendum RÚV sem og á viðtökurásnum LHG. Eru sendar RÚV, á rás 6 á VHF sjónvarpsstöðvabandi, (184,5 MHz) með 10 kW sendiafl og útgeislað afl 490 kW.

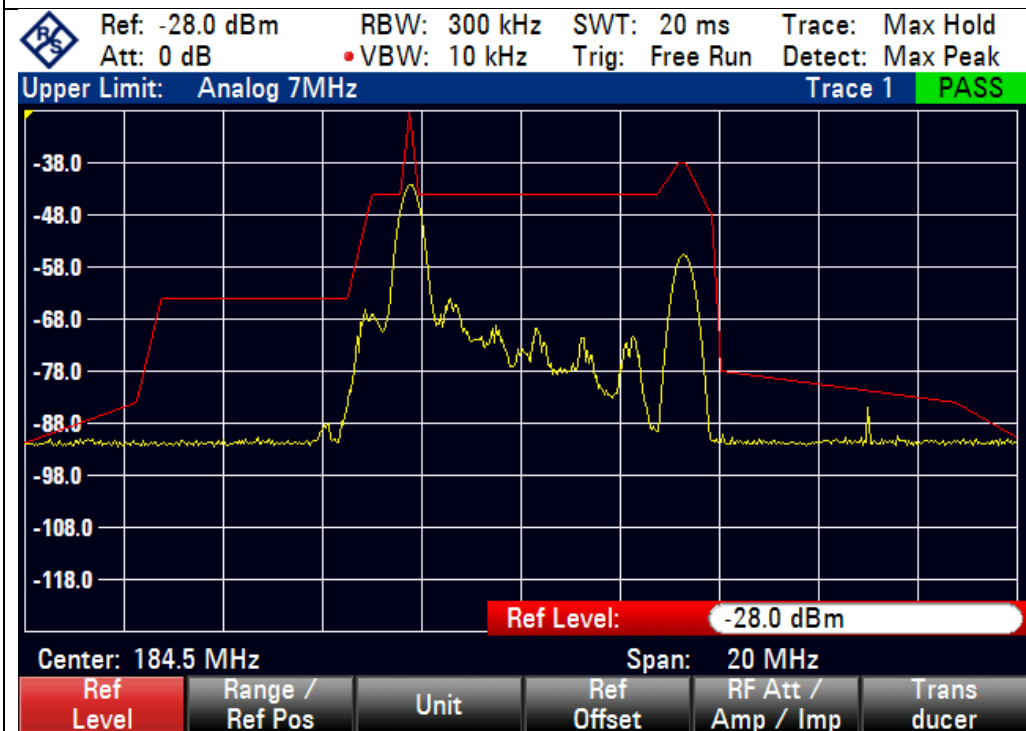
Með prófunum átti að leiða í ljós hvort varasendirinn væri að valda truflunum en mælingarnar áttu að sýna fram á hvernig og hvað væri að valda truflunum. Prófanir fóru fram með þeim hætti að fylgst var með áhrifum á móttökurásnum LHG, þegar kveikt var og slökkt á bæði aðalsendi og varasendi RÚV. Mælingarnar áttu að sýna fram á hvað væri að varasendinum og var sú tilgáta sett fram, að varasendirinn sendi frá sér óæskilega útgeislun á viðtökutíðni LHG.

Mælingum þessum var þannig háttað að fyrst var mæld útgeislun frá aðalsendi sjónvarpsins, bæði á Akureyri og í nágrenni við sendistaðinn til þess að samanburður væri til staðar við varasendinn. Rétt er að taka það fram að ekki var hægt að mæla alveg við aðalsendirinn. Má rekja það til mikils sendisstyrks og hás rafsegulsviðs þar sem styrkur merkisins er það mikill að mælitæki PFS þoldu ekki að vera alveg við sendinn án deyfiliða, en sendar RÚV á Vaðlaheiði eru í hópi þeirra senda sem hafa hvað mest útgeislað afl á landinu. Af þeim sökum fór umrædd mæling fram í um 500 metra fjarlægð frá aðal- og varasendi RÚV.

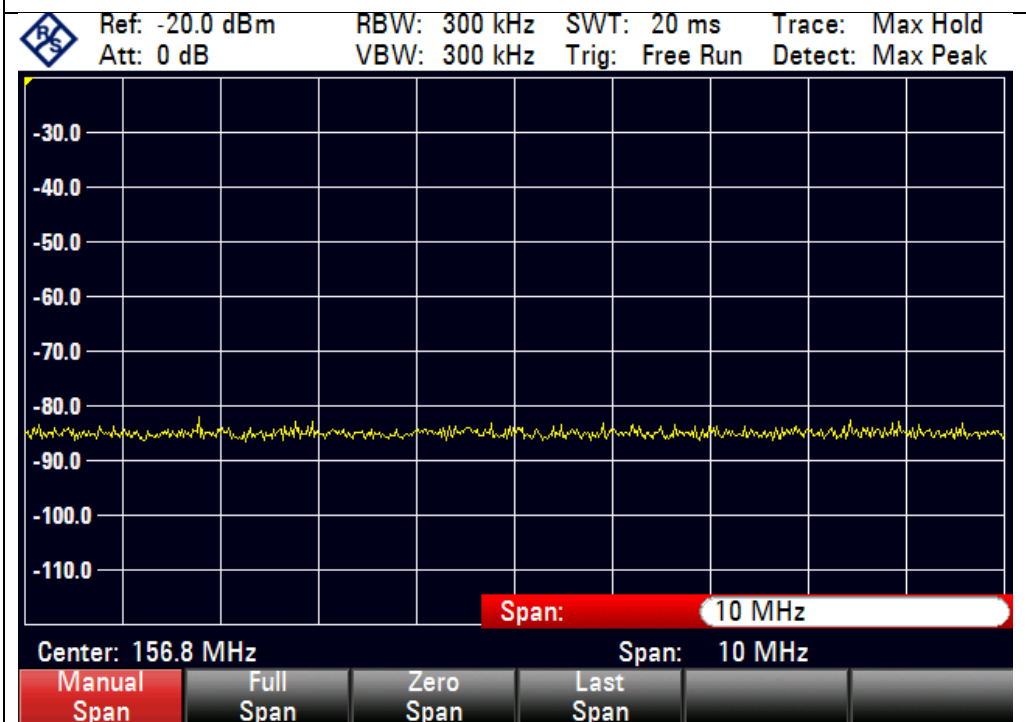
Fyrst var aðalsendirinn skoðaður og útsending frá honum mæld á nokkrum stöðum á Akureyri og í kringum Vaðlaheiði. Að því loknu var slökkt á aðalsendinum og kveikt á varasendinum. Prófunin sýndi fram á að truflanir komu strax fram hjá stjórnstöð LHG á rás 16 þegar kveikt var á varasendinum og var sú niðurstaða staðfest með samskiptum við stjórnstöð LHG þar um. Prófun þessi staðfesti þar af leiðandi að truflanir yrðu á móttökutíðnum LHG þegar kveikt var á varasendinum. Á meðan varasendirinn var í gangi var útsending mæld og skoðað hvort útgeislun frá sendinum stæðist tilmæli Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU-R SM.1541-4) um óæskilega útgeislun, og hvort merki kæmi frá varasendinum inn á viðtökurásir hjá LHG.

Fyrst var skoðað hvort merkið frá sendinum væri innan eðlilegra marka og þar með innan fyrrgreindra tilmæla ITU. Auk þess voru viðkomandi viðtökurásir LHG (9 og 16) skoðaðar. Ekki komu fram merki frá sjónvarpssendinum inn á viðtökurásirnar og varð eingöngu vart við talstöðvar samskipti á þeim rásnum sbr. mynd nr. 2 hér að neðan.

Mynd 1: Sjónvarps útsending RÚV



Mynd 2. Meint truflana svæði – Rás 16



Eins og sjá má af mynd nr. 1 þá er rauða línan þau viðmiðunarmörk sem tilmæli ITU kveða á um og gula línan merkið frá sjónvarpssendi RÚV. Líkt og myndin ber með sér þá er merki RÚV, undir fyrrgreindum viðmiðunarmörkum tilmælanna um óæskilega útgeislun, og verður því ekki séð að merkið fari upp fyrir eðlileg mörk miðað við þá fjarlægð sem mælingin fór fram í. Hinsvegar veldur notkun varasendisins án alls vafa skaðlegum truflunum á

móttökusendi LHG, þótt ekki sé staðfest með mælingu með hvaða hætti hann veldur truflunum.

Að öllum líkindum koma truflanirnar eingöngu fram vegna landfræðilegrar nálægðar móttakara LHG og varasendis RÚV. Ljóst er að þegar vegalendir milli senda og móttakara eru of stuttar þá geta alla jafna orðið truflanir þrátt fyrir að bæði sendir og móttakari standist þær alþjóðlegu kröfur, sem til slíkra búnaða eru gerðar sbr. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 1999/5/EB frá 9. mars 1999.¹ Í því tilviki sem hér um ræðir er torvelt að framkvæma mælingar til að fá úr þessu skorið vegna sterkrar útgeislunar frá sendum RÚV, en merkin eru send út af miklu afli. Það hefur þær afleiðingar að PFS var ekki kleift að mæla truflanir á móttökutíðnum LHG í minna en 500 metra fjarlægð. Bendir þetta til þess að óæskileg útgeislun sé meiri frá varasendinum í nánasta umhverfi hans sem erfitt reynist að mæla og að vegna nálægðar verði móttakari LHG fyrir það sterkum merkjum samanlagt, að móttakarinn gefist upp og opni fyrir önnur merki, sem leiði af sér truflunina.

Þrátt fyrir vandkvæði við það að fá fram sýnilega mælingu á umræddri truflun verður að taka mið af þeirri mikilvægu forsendu að aðalsendirinn sendir út á sama afli og varasendirinn, auk þess að starfa á sama tíðnisviði, án þess að hann valdi truflunum á móttökutíðnum LHG. Vegna þessarar staðreyndar má slá því föstu, að mati PFS, að umræddar truflanir séu vegna einhvers konar óæskilegrar útgeislunar eða virkni frá varasendinum, fremur en að móttökubúnaður LHG sé vanstilltur eða viðkvæmari fyrir truflunum umfram það sem eðlilegt getur talist.

IV. Niðurstaða PFS

Líkt og ítrekað hefur komið fram þá lýtur ágreiningsmál þetta að kvörtun LHG vegna truflana á neyðarfjarskiptum frá LHG, stjórnstöð vaktstöð siglinga, af völdum varasendis RÚV á rás 16, á Vaðlaheiði, en umrædd neyðarrás er líkt og fram kom í kafla 3.3., hér að framan skilgreind sem alþjóðlega neyðarrás fyrir sjófarendur. Lýsir truflunin sér þannig að fram koma skruðningar á móttökurásinni svo ekki heyrast orðaskil. Truflunin kemur fram í stjórnstöð Vaktstöð siglinga og hefur áhrif á öll samskipti á fjarskiptakerfinu, á landsvísu, enda umræddar móttökurásir á Vaðlaheiði ekki einangraðar nema með sérstakri aðgerð þar að lútandi. Er því um að ræða truflun sem getur haft áhrif á neyðar- og björgunarstarf á landinu öllu. Hefur LHG krafist þess í bréfum sínum til stofnunarinnar, vegna umrædds ágreinings, að slökkt verði á umræddum sendi án tafar og hann lagfærður eða tekinn endanlega úr sambandi.

Ljóst er að löggjafinn hefur veitt stofnuninni sérstök úrræði lögum samkvæmt til að bregðast m.a. við truflunum sem rekja má t.a.m. til fjarskiptavirkja, sbr. 64. gr. fjarskiptalaga, sem felur í sér heimild til handa PFS að láta innsigla fjarskiptavirki eða hluta þeirra eða bannað notkun þeirra og eftir atvikum fyrirskipað að þau skuli afhent til geymslu undir innsigli ef fjarskiptavirkin valda skaðlegum truflunum á fjarskiptum eða hætta er á að öryggi fjarskipta sé raskað.

Í fjarskiptalögum er skaðleg truflun skilgreind sem truflun sem setur í hættu, rýrir alvarlega, hindrar eða truflar endurtekið þráðlausa fjarskiptaþjónustu. Er slíka skilgreiningu ennfremur að finna í 3. gr. reglugerðar nr. 1047/2011, um skipulag og úthlutun tíðna í fjarskiptum. Þegar

¹ Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 1999/5/EB fjallar um útvarpstæki og fjarskiptabúnað og gagnkvæma viðurkenningu á gerðarprófunum.

umrætt orðalag er haft í huga verður, að mati PFS, að horfa til þess að talað er um endurtekna truflun, sem skilja má á þann veg að hún sé viðvarandi. Telur PFS ennfremur mikilvægt, í þessu sambandi, að hafa í huga 4. mgr. 33. gr. reglna nr. 1047/2011. Er þar, líkt og áður hefur komið fram, kveðið á um að tíðniréttshafi skuli tryggja að búnaður í umráðum hans valdi ekki truflunum á öðrum löglegum fjarskiptum auk þess sem mælt er fyrir um þá heimild PFS að gera kröfu um breytingar á búnaði tíðniréttshafa í því skyni að koma í veg fyrir vanda vegna skaðlegra truflana. Tíðniréttshafi skal þá fyrir eigin reikning hlíta fyrirmælum stofnunarinnar um að bæta úr truflanavanda sem stafar af búnaði þess.

Sú heimild sem löggjafinn hefur veitt PFS sbr. fyrrgreinda 64. gr. fjarskiptalaga er augljóslega íþyngjandi aðgerð í garð þess sem að hún beinist að, en getur þó verið réttlæt看leg í þeim tilfellum sem viðkomandi fjarskiptavirki eða búnaður veldur, svo óyggjandi sé, endurteknum skaðlegum truflunum á fjarskiptum eða ef talið er sannað að hætta sé á röskun á öryggi fjarskipta. Ljóst er þó að slíka íþyngjandi ákvörðun á stjórnvald þó einungis að taka þegar því lögmæta markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Íþyngjandi ákvarðanir þurfa því að vera vel ígrundaðar af hálfu stjórnvalds og byggja á málefnalegum sjónarmiðum þar sem meðalhófs og jafnræðis er gætt.

Í málsástæðum LHG hefur sem fyrr segir komið fram sú krafa að slökkt verði á umræddum sendi og hann lagfærður eða endanlega tekinn úr sambandi þar sem hann valdi truflunum á öryggis- og neyðarfjarskiptum. Hefur RÚV að sama skapi bent á það, máli sínu til stuðnings, að þegar tvo „tæki“ takist á, þá sé aldrei öðru tækinu einu um að kenna heldur reyni á samspil flókinna tækniforsendna beggja tækja, í þeirri viðleitni að kveða niður truflanir. Vísar RÚV ennfremur til þess að auðveldara sé að leita lausna lágafmsmegin, þ.e.a.s. hjá móttakara LHG, þar sem breytingar og inngríp í stóra og aflmikla senda séu erfiðar í framkvæmd og að auki mjög kostnaðarsamar. RÚV bendir ennfremur á að það hafi verið ákvörðun LHG að staðsetja viðtökubúnað sinn nálægt svo öflugri sendistöð og einfaldur möguleiki í stöðunni sé að LHG flytji viðtækið á heppilegri stað, lengra frá varasendi RÚV. Af bréfaskrifum beggja málsaðila, LHG og RÚV, má þó ráða að málsaðilar eru þess viljugir að finna viðunandi lausn á umræddum ágreiningi.

Að mati PFS er ljóst, eftir að fyrirliggjandi gögn málsins hafa verið skoðuð sem og mælingar og prófanir, sem framkvæmdar voru af hálfu stofnunarinnar, að varasendir RÚV valdi truflunum, sem aðalsendirinn veldur ekki, á viðtökurásum LHG. Sú staðreynd að aðalsendirinn sendir út á sama afli og á sama tíðnisviði, án þess að valda truflunum á móttökutíðnir LHG, leiðir til þess að ekki er hægt að leggja til grundvallar sjónarmið RÚV um að móttökubúnaður LHG kunnir að vera vanstilltur eða sé viðkvæmari fyrir truflunum, heldur en eðlilegt getur talist. Jafnframt leiðir þessi staðreynd til þess að ekki er unnt að draga þá ályktun að truflun inn á móttökutíðnir LHG sé eingöngu til komin vegna nálægðar búnaðarins við senda RÚV. Sú forsenda dugar augljóslega ekki ein og sér til þess að útskýra truflunina sem varasendirinn er að valda, heldur þarf meira til. Er því ekki með einföldum hætti hægt að mæla fyrir um að búnaður LHG skuli vera færður fjær með tilheyrandi kostnaði fyrir LHG þar að lútandi.

Þegar hefur verið fjallað um það hér að framan að LHG hefur mikilvægu og viðvarandi hlutverki að gegna þegar kemur að öryggi sjófarenda en umrædd þjónusta flokkast undir svonefnd neyðar- eða öryggisfjarskipti. Ljóst er að truflun á viðtökurásum LHG getur haft geigvænleg áhrif þar sem mannlífum kann að vera teflt í tvísýnu. Að mati PFS getur almannavarnarhlutverk RÚV seint talist samsvarandi enda er ekki um viðvarandi ástand að ræða þegar til þess kemur, líkt og á við um hlutverk það sem LHG hefur verið falið að sinna,

allt árið um kring. Þar að auki verður, að mati PFS, að horfa til þess að sjónvarpsútsendingar RÚV til landsmanna á tilgreindum svæðum í kring, einskorðast ekki við umræddan varasendi enda aðrir tæknilegir möguleikar til staðar sem hægt er að styðjast við í þeim undantekningartilfellum sem þörf er á því að taka varasendinn í notkun. Er hér t.a.m. átt við þá möguleika að ná sjónvarpsútsendingum í gegnum Internetið, Sjónvarp Símans eða Vodafone o.s.frv. Eru slíkir möguleikar hins vegar ekki fyrir hendi að því er varðar LHG, í þeim tilfellum sem varasendir RÚV er ræstur og truflun verður á viðtökurásum LHG.

Rétt er það að RÚV hefur verið með sendistað sinn á Vaðlaheiði frá upphafi sjónvarpsútsendinga, eða allt frá árinu 1968 þegar umræddur varasendir var tekinn í notkun. Árið 1982 var hins vegar aðalsendirinn tekinn í notkun og leysti hann varasendinn af hólmi. Ljóst er því að varasendirinn er kominn til ára sinna en líftími hans spannar um 44 ár. Þrátt fyrir að mælingar stofnunarinnar hafi leitt í ljós að óæskileg útgeislun sé undir þeim viðmiðunarmörkum sem Alþjóðafjarskiptasambandið hefur gefið út, þá sýnir reynslan hins vegar að truflanir megi oftast en ekki rekja m.a. til aldurs búnaðar með tilheyrandi slit. Ólíkt varasendinum, þá veldur aðalsendirinn ekki truflunum á viðtökurásum LHG, sem má að öllum líkindum rekja til þess að búnaður aðalsendisins er nýrri og meiri gæðum gæddur, og meira í takt við þær kröfur sem gerðar eru til slíks búnaðar í dag.

Telur PFS mikilvægt, þegar komist er að niðurstöðu á máli þessu, að horft sé til framtíðar í þessu sambandi, en líkt og ofangreint gefur til kynna þá hefur varasendir RÚV ekki framtíðarhlutverki að gegna í sjónvarpsdreifikerfi þess, en áætlað er samkvæmt upplýsingum frá RÚV, að sendirinn verði tekinn úr notkun á næstu tveimur til fjórum árum. Af þessu leiðir að nýting varasendisins til framtíðar litið er frekar takmörkuð.

PFS tekur vissulega undir þau sjónarmið RÚV, um að truflanir sem þessar megi öllu jöfnu rekja til vandamála er tengjast fjarlægð, þ.e að of lítil fjarlægð sé á milli viðtökubúnaðar LHG og sendis RÚV, sem oftast nær er hægt að leysa úr með aukinni fjarlægð. Hins vegar verður að líta til þess, sem hér að framan greinir, að mati stofnunarinnar, þ.e framtíðarnýtingar varasendisins. Telur PFS það ekki forsvaranlegt að ætla LHG að leggja í slíka aðgerð með tilheyrandi kostnaði og raski, þegar vitað er fyrirfram að líftími varasendis RÚV, er að líða undir lok. Má ennfremur benda á bréf Siglingastofnunar, dags. 27. janúar, en þar kom m.a. fram að þegar hefðu verið gerðar tilraunir til úrbóta á fjarskiptum á Vaðlaheiði af hálfu LHG sem fólust í flutningi VHF loftneta, fjær varasendi RÚV. Var þess vænst með umræddum aðgerðum að truflanir af völdum varasendisins heyrðu sögunni til en sú hefur þó ekki orðið raunin.

Þegar ofangreint er haft í huga er það því mat PFS að sú leið að mæla fyrir um að LHG verði gert að færa móttakara sinn, á grundvelli almennrar forgangsreglu, sé ekki tæk til að ná fram því markmiði sem að er stefnt, auk þess sem stofnunin telur að slík forgangsregla eigi ekki við eins og hér háttar til. Helgast sú afstaða stofnunarinnar m.a. á því að þegar LHG setti sinn búnað upp á Vaðlaheiði á sínum tíma varð ekki vart við að sendir RÚV væri að valda umræddum truflunum. Má því með réttu halda því fram að LHG hafi verið í góðri trú um að staðsetning móttakarans væri í lagi með tilliti til hugsanlegra truflunaráhrifa frá öflugum sendum RÚV. PFS telur þannig að ekki sé unnt að beita forgangsreglu varðandi búnað sem ekki var að valda truflunum á sínum tíma, en vegna aldurs, veðrunar og almenns slits byrjar að gefa eftir og valda truflunum á önnur fjarskiptavirki, sem þar hafa verið staðsett lengi án vandkvæða. Eðlilegra og sanngjarnara er, að mati PFS, að gerðar séu ráðstafanir varðandi þann búnað sem er að valda trufluninni, sérstaklega þar sem hann er úreltur og á sér mjög takmarkaðan líftíma framundan.

Að mati PFS er nærtakt að horfa til einfaldari lausna sem jafnframt fela í sér minna rask og kostnað en framangreindar tilfærslur fela í sér, en að mati PFS er ekkert fram komið í gögnum málsins sem gefur til kynna að ástæða truflunarinnar sé slíkum vandkvæðum bundin að ekki verði úr því leyst. Þegar talað er um einfaldari lausnir er PFS hér með að vísa til fyrrgreindra tilmæla ITU-R SM.1535. Í viðauka 1 við tilmælin kemur fram að öryggisþjónusta sé sú tegund fjarskiptaþjónustu sem feli í sér það hlutverk að vernda líf og eignir. Sem dæmi um slíka öryggisþjónustu má t.a.m. nefna öll flugfjarskipti, flugumferðarstjórn og sum fjarskipti á sjó, sem öll hafa sama markmiði að gegna í grundvallatriðum, að tryggja öryggi og verndun mannlífa. Nauðsynlegt er því fyrir þá sem sinna slíkri öryggisþjónusta eða öryggisfjarskiptum, að vera kleift að greina veik eða fjarlæg merki til þess að sinna því hlutverki sem þeim hefur verið falið, að bjarga mannlífum. Felur þetta m.ö.o í sér, að mati PFS, að nauðsynlegt kann að vera að veita öryggisfjarskiptum sérstaka vernd vegna mikilvægis þessa hlutverks, þ.e að vernda líf manna og eignir.

Í tilmælunum er að finna leiðbeiningar um tiltölulega einfaldar og gagnlegar gagnaðgerðir sem hægt er að grípa til, með það að markmiði að vernda eða koma í veg fyrir truflanir á þráðlausum fjarskiptamerkjum, en fjallað er frekar um þessar aðgerðir í viðauka 2 og 3 við tilmælin. Í viðauka 2 við tilmælin er að finna svo dæmi sé tekið leiðbeiningar um aðferðir og ráðstafanir sem hægt er að grípa til að því er varðar senda og gæti þar af leiðandi fallið undir hugsanlegar aðgerðir RÚV á varasendi félagsins.

Vissulega hafa umræddar aðgerðir kostnað í för með sér fyrir RÚV en að mati PFS hlýtur sá kostnaður að teljast réttlætunlegur þegar tekið er mið af þeim almannahagsmunum sem að öðrum kosti geta farið forgörðum, ef viðkomandi ástand verður ekki lagfært.

Þess ber að geta að PFS lítur truflanir þessar mjög alvarlegum augum enda raskar umrædd truflun neyðarfjarskiptum á landinu öllu á meðan að hennar gætir. Er ennfremur ljóst að mati PFS að grundvallarþættir í öllum aðgerðum sem miða af því að tryggja öryggi hljóti fyrst og fremst að felast í góðum og öruggum fjarskiptum auk miðlun upplýsinga. Verður að horfa til þess að bilun aðalsendis RÚV getur einmitt átt sér stað þegar veðurskilyrði eru slæm, en það eru þær kringumstæður sem að jafnframt eru varasamar m.t.t. öryggis sjófarenda eða ferðamanna á hálendi. Telur PFS óþarft í þessu sambandi að útlista mögulegar afleiðingar þess þegar öryggisfjarskipti virka ekki sem skyldi í neyðartilvikum. Af þeim sökum telur PFS að þrátt fyrir að varasendir RÚV sé einungis ræstur í undantekningartilfellum, þá eru áhrifin að mati PFS, óneitanlega þau að valda viðvarandi truflun á viðtökurásum LHG, á meðan hann er í notkun, og því ljóst að raunveruleg hættu er fyrir hendi á því að öryggi fjarskiptasendinga LHG verði fyrir röskun og þar með almannahagsmunum hættu búin.

Að öllu framangreindu virtu er það niðurstaða Póst- og fjarskiptastofnunar að sú truflun sem varasendir RÚV veldur á móttakara LHG, sé réttlætunleg forsenda fyrir beitingu 64. gr. fjarskiptalaga. Notkun varasendis RÚV er þar af leiðandi óheimil, þar til RÚV hefur gripið til aðgerða sem miða að því að hindra truflun varasendisins á móttakara LHG.

Er það ennfremur niðurstaða PFS að stofnunin verði upplýst um framgang mála sem og um þá niðurstöðu prófana sem framkvæmdar verða eftir aðgerðir RÚV.

Ákvörðunarorð

Notkun varasendis Ríkisútvarpsins ohf. (RÚV) á Vaðlaheiði, fyrir sjónvarpsútsendingar á VHF tíðnisviðum er óheimil, sbr. 64. gr. fjarskiptalaga, þar til RÚV hefur gripið til aðgerða sem koma í veg fyrir truflanir frá umræddum sendi inn á móttökurásir Landhelgisgæslu Íslands (LHG) fyrir neyðar- og öryggisfjarskipti.

RÚV skal bera þann kostnað sem tilfellur vegna þessara fyrirmæla Póst- fjarskiptastofnunar um aðgerðir sbr. 4. mgr. 33. gr. reglna nr. 1047/2011.

RÚV og LHG ber að tilkynna Póst- og fjarskiptastofnun um framvindu mála, eftir að gripið hefur verið til aðgerða af hálfu RÚV.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 4. október 2012

Hrafnkell V. Gíslason

Guðmunda Áslaug Geirsdóttir