

Samgöngunefnd Alþingis,  
Þórshamri v/Templarasund,  
150 Reykjavík.

Reykjavík, 9. desember 1999

Af hálfu samgöngunefndar Alþingis hefur þess verið farið á leit við Samkeppnisstofnun að gefin verði umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti, 122. mál. Samkeppnisstofnun vill í þessu sambandi taka eftirfarandi fram:

### 1. Inngangur.

Að mati Samkeppnisstofnunar koma ýmis markverð nýmæli fram í frumvarpinu sem eru til þess fallin að stuðla að því meginmarkmiði frumvarpsins, og að sínu leyti samkeppnislaga, að efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaðnum. Má hér t.d. nefna ákvæði frumvarpsins um númeraflutninga, innlenda reikisamninga og um opinn netaðgang. Ekki þarf að orðlengja mikilvægi þess fyrir samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs og lífskjör hér á landi að fyrirtæki og heimili njóti fullkominnar fjarskiptaþjónustu á sem lægstu verði.

Samkeppnisstofnun telur því að almennt séð horfi frumvarpið til framfara. Það eru hins vegar einstök atriði í frumvarpinu sem stofnunin telur að betur megi fara.

### 2. Aðgangur að heimtaug og aðstöðu.

Í 20. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um aðgang að heimtaug. Samkeppnisstofnun tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í frumvarpinu varðandi þýðingu þess að tryggja fjarskiptafyrirtækjum aðgang að heimtaug. Slíkur aðgangur er til þess fallinn að auka virka samkeppni á því mikilvæga sviði sem fjarskipti eru. Hins vegar telur stofnunin að orða megi ákvæðið skýrar til þess að tryggja að markmið þess náist fram. Áður en fjallað er nánar um þá skoðun Samkeppnisstofnunar er rétt að fara nokkrum almennum orðum um þetta atriði. Í því sambandi er nauðsynlegt að hafa m.a. hliðsjón af stöðu Landssíma Íslands hf. á fjarskiptamarkaðnum og erlendri þróun.

#### 2.1. Staða Landssímans.

Samkeppnisyfirvöld hafa í fjölmörgum málum tekið stöðu Landssímans á fjarskiptamarkaðnum til athugunar.<sup>1</sup> Hafa samkeppnisyfirvöld talið að Landssíminn sé í sk. einstakri yfirburðastöðu á íslenskum fjarskiptamarkaði. Yfirráð Landssímans yfir grunnfjarskiptakerfinu skiptir í þessu sambandi miklu. Landssíminn hefur á grundvelli tæplega hundrað ára einkaréttar komið sér upp fullkomnu fjarskiptakerfi. Fyrirtækið á

<sup>1</sup> Sjá hér t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 17/1999, *Erindi Tals hf. um verðlagningu á GSM-þjónustu Landssíma Íslands hf.*, ákvörðun nr. 4/1999, *Erindi Islandia ehf. um endurgjaldslausu Internetsþjónustu Landssíma Íslands hf. og Skímu ehf.*, og ákvörðun nr. 21/1998, *Breiðband Landssíma Íslands hf.*

lagnir sem tengdar eru nánast öllum heimilum og fyrirtækjum í landinu. Eftir að einkarétturinn var felldur niður gerir þessi staða Landssímans það að verkum að nýir keppinautar eiga erfitt með að ná fótfestu á markaðnum, sérstaklega í almennri talsímabjónustu. Ein af aðferðunum sem koma til greina til þess að auðvelda aðgang keppinauta að fjarskiptamarkaðnum er að tryggja fullan og ótakmarkaðan aðgang að heimtaug Landssímans. Nauðsynlegt er að útskýra þetta nánar.

Heimtaugin (local loop) er tengingin, snúinn koparvír, milli notandans og hverfissímstöðvar. Nýr keppinautur getur fræðilega séð komið sér upp eigin fjarskiptakerfi og lagt heimtaug til allra viðskiptavina sinna. Það er hins vegar ekki raunhæft vegna hins mikla kostnaðar og þess langa tíma sem tekur að framkvæma slíkt. Aðgangur að heimtaug gerir nýjum keppinaut kleift að komast inn á markaðinn með minni tilkostnaði og gerir fyrirtækinu kleift að bjóða upp á þá tegund fjarskiptabjónustu sem það telur henta markaðnum hverju sinni. Ella er hinn nýji keppinautur háður ákvörðunum Landssímans. Aðgangur að heimtaug gerir t.d. nýjum keppinaut fært að bjóða viðskiptavinum sínum upp á t.d. háhraða Internetaðgang með því að uppfæra koparvírinn í heimtauginni með sn. xDSL tækni (Digital Subscriber line)<sup>2</sup>

Með aðgangi að heimtaug er átt við að hinn nýi keppinautur leigir heimtaugina af Landssímanum. Til þess að þetta úrræði skili árangri verður að tryggja í lögum að keppinautar sem uppfylla almenn skilyrði eigi skilyrðislausan rétt á þessum aðgangi. Einnig verður að tryggja að keppinautarnir hafi rétt til að koma fyrir sínum búnaði í hverfissímstöðum Landssímans (co-location). Jafnframt verður að sjá til þess að Landssíminn geti ekki með verðlagningarstefnu sinni gert þetta úrræði að engu. Gagnlegt er í þessu sambandi að horfa til erlendra framkvæmdar.

### 2.3. Þýskur réttur.

Í þýsku fjarskiptalögum frá 25. júlí 1996 (Telekommunikationsgesetz) kemur fram að markaðsráðandi fjarskiptafyrirtækjum ber skylda til þess að veita keppinautum aðgang m.a. að heimtaug og koma fyrir búnaði í sírstöð hins markaðsráðandi fyrirtækis. Er tekið fram að markaðsráðandi fyrirtækinu sé óheimilt að mismuna aðilum og veita verði aðganginn á sömu kjörum og skilyrðum og fyrirtækið sjálft nýtur. Nánar er mælt fyrir um þessi atriði í reglugerð (Netzzugangsverordnung). Í enskri þýðingu hennar segir að markaðsráðandi fjarskiptafyrirtæki skuli „provide unbundled access to all network elements, included access to the local loop.“ Skylda þessi á þó ekki við ef markaðsráðandi fyrirtækið getur sýnt fram á að ósk um aðgang að heimtaug sé ekki byggð á hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum. Í reglugerðinni er einnig fjallað um aðgang að aðstöðu. Í 3. gr. segir:

#### **„Collocation**

*(1) A carrier according to §35 (1) of the Telecommunications Act (markaðsráðandi fjarskiptafyrirtæki) shall undertake to provide use of an offering according to para (2) (aðgangur að heimtaug) at the location of the transmission, switching or operational interface in non-discriminatory manner and on the same conditions such carrier applies to itself for use of the said offering.*

<sup>2</sup> Það eru til ýmsar tegundir af DSL tækni, t.d. ADSL, HDSL og VDSL. Samheiti þeirra er xDSL.

*(2) The carrier shall meet this requirement by housing on its premises the equipment necessary for use of the offering according to para (1) ("physical collocation") and by granting the user, or the user's authorised representative, access to the equipment at any time, unless the carrier can provide evidence that this is not, or no longer, objectively justified. In such case the carrier shall undertake to provide use of the offering according to para (1) on equal economic, technical and operational conditions ("virtual collocation")."*

Af ofangreindu má ráða að í þýskum rétti eiga keppinautar markaðsráðandi fjarskiptafyrirtækis skilyrðislausan rétt til aðgangs að heimtaug og nauðsynlegri aðstöðu, nema hlutlæg rök leiði til annars.

#### 2.4. Breskur réttur.

Aðgangur að heimtaug fjarskiptafyrirtækja hefur talsvert verið til umfjöllunar breskra yfirvalda að undanförmu. Í nýrri skýrslu Office of Telecommunications (OFTEL) kemur fram að sú ákvörðun hafi verið tekin að skylda British Telecom að veita öðrum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að heimtaug.<sup>3</sup> Í skýrslunni kemur fram það mat að „*high speed, high quality electronic information is essential to the development of the information society in the UK. Always-on unmetered Internet access, interactive home shopping, and video-on-demand are just some of the services that will transform the way we access information and communicate.*“ Á það er bent að þegar fram líði stundir geti ýmis fjarskiptatækni veitt þess þjónustu en í dag séu það uppfærð símakerfi með xDSL tækni sem séu best til þess fallin að veita sem flestum þessa þjónustu. Fram kemur að British Telecom verði skylt að veita aðgang að heimtaug og nauðsynlegri aðstöðu. Í þessu felst:

*„Local access lines or ‘unbundled loops’ and co-location will be available to operators with interconnection rights and obligations.*

*Loops will be made available at a cost-based price, allowing for a reasonable element of profit (Long Run Incremental Cost plus a mark-up to cover common costs). An indicative price will be published by April 2000.“*

Að mati OFTEL er hér um að ræða grundvallar ákvörðun fyrir þróun fjarskiptamarkaðarins í Bretlandi. Hún muni efla samkeppni og leiða til þess að neytendur geti fengið „*a variety of services together with telephony over the local loop direct from new providers. This will lead to competitive prices and greater choice and diversity in the products on offer.*“

#### 2.5 Danskur réttur.

Lögum nr. 467/1996 um „*konkurrenceforhold og samtrafik i telesektoren*“ var breytt 1998. Í athugasemdum með breytingafrumvarpinu kemur fram að tilgangur breytinganna sé að skapa tryggn lagagrundvöll fyrir því að leggja þá skyldu á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild að veita aðgang að öllum grunnvirkjum sínum. Staðan í Danmörku er því sú að keppinautar fjarskiptafyrirtækis með umtalsverða markaðshlutdeild eiga rétt á aðgangi að heimtaug og að nauðsynlegri aðstöðu í sírstöðvum viðkomandi fjarskiptafyrirtækis (co-location). Verðlagning skal taka mið af kostnaði.

<sup>3</sup> *Access to Bandwidth: Delivering Competition for the Information Age*, OFTEL nóvember 1999.

## 2.6 ESB/EES réttur.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarp til laga um fjarskipti er aðgangur að heimtaug ekki orðinn hluti af fjarskiptareglum EES. Hins vegar má gera ráð fyrir því að innan tíðar verði slíkar reglur teknar upp.<sup>4</sup> Ráðgjafar framkvæmdastjórnarinnar hafa hvatt til þess að framkvæmdastjórnin „*should take immediate action to maximise the probability of member states requiring fixed dominant operators to supply local loop access at cost based prices.*“<sup>5</sup>

Þá áherslu sem framkvæmdastjórn ESB leggur á aðgang að heimtaug má einnig ráða af ákvörðun hennar í samrunamáli Telia og Telenor sem tilkynnt var um 13. október sl.<sup>6</sup> Í því máli var samruni Telia og Telenor að óbreyttu talinn hafa í för með alvarlega röskun á samkeppni og fara gegn samrunareglum ESB. Samruninn var hins vegar heimilaður með yfirgripsmiklum skilyrðum. M.a. skuldbundu Telia og Telenor sig til þess að veita öllum fjarskiptafyrirtækjum sem heimild hafa til þess að starfa í Svíþjóð eða Noregi aðgang að heimtaug að uppfylltum tilteknum hlutlægum skilyrðum. Jafnframt ber að veita þessum fyrirtækjum heimild til þess að setja upp eigin búnað í sínstöðvum Telia og Telenor (co-location). Aðganginn ber að veita á grundvelli hlutlægra og málefnalega skilmála og verðlagning verður að vera í samræmi við kostnað.

Þessi niðurstaða þýðir í raun að í Noregi og Svíþjóð hafa fjarskiptafyrirtæki almennan rétt til aðgangs að heimtaug og „co-location“.

## 2.7. Bandarískur réttur.

Í bandarísku fjarskiptalögunum frá 1996 er lögð sú skylda á þau símafyrirtæki sem annast innanbæjarsímapjónustu (local exchange carriers) að veita öllum öðrum símafyrirtækjum aðgang að heimtaug og heimila þeim „co-location“. Aðgangurinn skal veittur á „*reasonable and non-discriminatory terms*“.

## 2.8. 20. og 51. gr. frumvarps til laga um fjarskipti.

Í 20. gr. frumvarpsins segir:

*„Þegar fjarskiptafyrirtæki geta ekki tengst einstökum notendum sem eru tengdir fjarskiptaneti rekstrarleyfishafa með umtalsverða markaðshlutdeild vegna eðlis eða umfangs fjárfestingar í heimtaug sem er forsenda viðskiptasambands getur Póst- og fjarskiptastofnun ákveðið að fjarskiptafyrirtæki fái beinan aðgang að einstökum notendum.*

*Um aðgang að heimtaug gilda ákvæði 17., 18. og 23. gr. eftir því sem við getur átt.“*

Að mati Samkeppnisstofnunar er ákvæði 20. gr. ekki nógu skýrt og gengur of skammt til að tryggja fullan aðgang að heimtaug. Ákvæðið veitir fjarskiptafyrirtækjum ekki sjálfstæðan rétt til þessa aðgangs heldur er það lagt í hendur Póst- og fjarskiptastofnunar að meta í hvert skipti hvort veita skuli aðgang. Ber ákvæðið með sér að Póst- og fjarskiptastofnun verði að meta hvort viðkomandi fjarskiptafyrirtæki

<sup>4</sup> Geta má þess að í *Commission Recommendation on leased lines interconnection pricing in a liberalised telecommunications market*, 24. nóvember 1999, hvetur framkvæmdastjórn ESB aðildarríki til þess að mæla fyrir um aðgang að heimtaug.

<sup>5</sup> *A review of the Interconnect Directive*, David Lewin og David Rogerson, júní 1999.

<sup>6</sup> Sjá fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar, IP/99/746.

sem óskar aðgangs sé fært um að koma sér upp eigin heimtaug til notenda eða hvort eðli og umfang þeirrar fjárfestingar leiði til þess að slíkt sé ekki hagkvæmt. Er augljóst að slíkt mat hlýtur að vera vandasamt og fyrirséð að deilur komi upp um túlkun ákvæðisins milli Landssímans og þeirra keppinauta sem óska aðgangs að heimtaug fyrirtækisins. Að mati Samkeppnisstofnunar er þetta fyrirkomulag til þess fallið að draga úr virkni ákvæðisins og hindra þá auknu samkeppni sem aðgangur að heimtaug felur í sér. Óvissa um túlkun ákvæðisins og hugsanlegur ágreingur varðandi beitingu þess getur torveldað innkomu nýrra keppinauta inn á markaðinn. Jafnframt er þetta fyrirkomulag ekki í samræmi við þá erlendu framkvæmd sem reifuð hefur verið hér að framan. Í þeirri umfjöllun kemur skýrt fram að fjarskiptafyrirtækjum er veittur sjálfstæður réttur til aðgangs að heimtaug. Samkeppnisstofnun leggur til að sama leið verði farin hér á landi og fjarskiptafyrirtækjum tryggður þessi réttur. Er slík skipan mála mun betur fallin til þess að tryggja að markmið nýrra fjarskiptalaga um eflingu virkrar samkeppni nái fram að ganga. Ljóst er að í fyrirsjáanlegri framtíð munu það vera keppinautar Landssímans sem óska eftir aðgangi að heimtaug fyrirtækisins. Í ljósi þess að Landssíminn hefur á grundvelli lögbundins einkaréttar getað byggt upp sitt fjarskiptakerfi er ekki óeðlilegt að nýjum keppinautum sé að lögum tryggður þessi aðgangur. Jafnframt er að mati Samkeppnisstofnunar nauðsynlegt að taka fram í ákvæðinu að aðganginn skuli veita á grundvelli hlutlægra og málefnalegra skilmála og kjara þar sem jafnræðis sé gætt og að verðlagning skuli vera í samræmi við tilkostnað. Er slíkt einnig í samræmi við erlendar fyrirmyndir.

Ljóst er að aðgangur að heimtaug er ekki nægur einn og sér. Það verður jafnframt að tryggja viðkomandi fjarskiptafyrirtæki aðgang að aðstöðu í símsstöð rekstrarleyfishafa. Um aðgang að aðstöðu er fjallað í 51. gr. frumvarpsins. Þar segir:

*„Þegar rekstrarleyfishafi hefur rétt á að setja upp eða grafa niður fjarskiptavirki á afréttum, almenninum eða eignarlöndum, eða getur tekið land eignarnámi, sbr. 48. gr., skal Póst- og fjarskiptastofnun hafa forgöngu um samnýtingu á aðstöðu eða landareign, einkum ef grunnkröfur koma í veg fyrir að önnur fjarskiptafyrirtæki geti fengið aðgang að sambærilegri aðstöðu.*

*Aðilar skulu gera með sér samkomulag um samnýtingu. Náist samkomulag ekki innan tveggja mánaða getur annar hvor aðilinn óskað eftir íhlutun Póst- og fjarskiptastofnunar. Skulu þá gilda ákvæði 22. gr. um deilur um aðgang. Kostnaði við samnýtta aðstöðu skal Póst- og fjarskiptastofnun skipta á milli aðila. Taka skal hæfilegt tillit til stofnkostnaðar og rekstrarkostnaðar.*

*Í sérstökum tilfellum þegar um er að ræða sérstaka landfræðilega aðstöðu eða þegar umhverfissjónarmið réttlæta getur Póst- og fjarskiptastofnun mælt fyrir um samnýtingu þótt ákvæði 1. mgr. eigi ekki við.“*

Að mati Samkeppnisstofnunar tryggir þetta ákvæði ekki með nægjanlega skýrum hætti rétt fjarskiptafyrirtækis til koma fyrir eigin búnaði í hverfissímsstöðum rekstrarleyfishafa með umtalsverða markaðshlutdeild (co-location). Í því skyni að efla virka samkeppni og í samræmi við erlendar fyrirmyndir leggur Samkeppnisstofnun til að fjarskiptafyrirtækjum verði á skýran hátt veittur þessi réttur.

Í ljósi framangreinds leggur Samkeppnisstofnun til að 20. gr. frumvarpsins orðist svo:

*„Rekstrarleyfishafi með umtalsverða markaðshlutdeild skal veita fjarskiptafyrirtækjum sem þess óska aðgang að heimtaug. Ef fjarskiptafyrirtæki óskar eftir því skal rekstrarleyfishafi með umtalsverða markaðshlutdeild heimila því að setja upp eigin fjarskiptabúnað í aðstöðu rekstrarleyfishafa. Rekstrarleyfishafi skal veita aðgang að heimtaug og aðstöðu á grundvelli hlutlægra skilmála þar sem jafnræðis sé gætt. Endurgjald skal miðast við tilkostnað og hæfjlegan arð af fjárfestingu. Ágreiningi um aðgang og skilmála er unnt að vísa til Póst- og fjarskiptastofnunar. Stofnunin getur mælt fyrir um aðgang og skilmála fyrir honum.*

*Um aðgang að að heimtaug og aðstöðu gilda ákvæði 17., 18. og 23. gr. eftir því sem við getur átt.“*

### **3. Lögbundið gjaldsvæði.**

Í 58. gr. frumvarpsins segir að notkunargjald fyrir talsímabjónustu hjá hverjum rekstrarleyfishafa fyrir sig skuli verða hið sama alls staðar á landinu og skal innheimta sérstaks álags vegna langlínusamtala óheimil. Að mati Samkeppnisstofnunar raskar það samkeppni að landið sé eitt gjaldssvæði í talsímabjónustu. Með því móti er dregið úr verðsamkeppni milli fyrirtækja á mikilvægu sviði. Nýjum aðilum er gert ókleift að afla sér markaðshlutdeildar með því að bjóða lægra verð á þeim svæðum þar sem kostnaður fyrirtækisins er lægstur. Það þýðir að þau verða síður fær þegar til lengri tíma er litið til að veita stærri fyrirtækjum samkeppni hvar sem er á landinu. Álitamál er hvort fyrirkomulag af þessum toga stenst ákvæði EES-samningsins.

Tilgangur þess að gera landið að einu gjaldssvæði er væntanlega sá að tryggja jafna stöðu landsmanna allra varðandi aðgang að talsímabjónustu. Að mati Samkeppnisstofnunar duga ákvæði IV. kafla frumvarpsins um alþjónustu til að tryggja þau félagsslegu eða byggðarlegu markmið sem liggja til grundvallar 58. gr. frumvarpsins. Samkeppnisstofnun telur því ákvæðið óþarft og leggur til að það verði fellt úr frumvarpinu.

### **4. Valdmörk Póst- og fjarskiptastofnunar og samkeppnisyfirvalda.**

Í frumvarpinu er að finna ákvæði sem við fyrstu sýn kunna að leiða til óvissu um valdmörk samkeppnisyfirvalda og Póst- og fjarskiptastofnunar. Þessi ákvæði eru eftirfarandi:

- Í 6. gr. frumvarpsins til segir að Póst- og fjarskiptastofnun skuli setja skilyrði sem gilda sem almennar heimildir. Samkvæmt c-lið 2. mgr. 6. gr. getur falist í slíkum skilyrðum „að koma í veg fyrir samkeppnishamlandi aðgerðir á fjarskiptamarkaðnum, þ.m.t. skilyrði sem tryggja að gjaldskrá mismuni ekki aðilum og raski ekki samkeppni.“
- Í 7. gr. frumvarpsins segir að Póst- og fjarskiptastofnun sé heimilt að krefjast þess að einstaklingar eða lögaðilar sæki um rekstrarleyfi þegar m.a. „leggja þarf á sérstakar skyldur vegna almennra samkeppnisreglna og leyfishafi hefur umtalsverða markaðshlutdeild að því er varðar almenn fjarskiptanet og almenna fjarskiptabjónustu“.
- Í 8. gr. frumvarpsins kemur fram að Póst- og fjarskiptastofnun geti sett sérstök skilyrði fyrir rekstrarleyfi. Í þeim geta falist „kröfur til rekstrarleyfishafa með umtalsverða markaðshlutdeild sem tryggja eiga ... takmörkun á umtalsverðri markaðsstöðu.“ Einnig skilyrði um að „rekstrarleyfishafi haldi einstökum þáttum í rekstri sínum bókhaldslega eða fjárhagslega aðskildum.“

- Í 31. gr. er Póst- og fjarskiptastofnun veitt heimild til að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þegar fjarskiptafyrirtæki nýtur einka- eða sérréttinda á öðru sviði.

Í ummælum samgönguráðherra við fyrstu umræðu frumvarpsins og sérstaklega í athugasemdum við 3. gr. frumvarps til laga um Póst- og fjarskiptastofnun kemur hins vegar skýrlega fram að nýjum lögum um fjarskipti og Póst- og fjarskiptastofnun sé ekki ætlað að breyta gildissviði samkeppnislaga eða takmarka valdheimildir samkeppnisyfirvalda. Í 3. gr. frumvarps til laga um Póst- og fjarskiptastofnun segir að Póst- og fjarskiptastofnun og Samkeppnisstofnun skuli setja sameiginlegar leiðbeinandi reglur um meðferð og úrlausn mála sem bæði geta fallið innan marka laga um fjarskiptamál og samkeppnislaga. Samkeppnisstofnun leggur framangreint til grundvallar og telur að þetta leiði til þeirrar niðurstöðu að samkeppnisyfirvöld hafi eftirlit með almennum samkeppnisreglum á fjarskiptamarkaðnum og Póst- og fjarskiptastofnun fari með framkvæmd á sértækum reglum. Er þetta sama fyrirkomulag og gildir í öllum aðildarríkjum EES-samningsins, að Grikklandi undanskildu. Í ljósi þessa alls gerir Samkeppnisstofnun ekki athugasemd við framangreind ákvæði.

Virðingarfyllst,  
f.h. Samkeppnisstofnunar

---

Guðmundur Sigurðsson