

Alþingi
Erindi nr. P 131/57
komudagur 12.11.2004



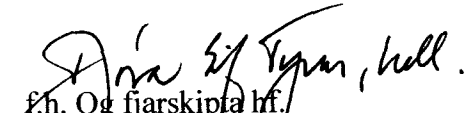
Efnahags- og viðskiptanefnd
b.t. Stefáns Árna Auðólfssonar, nefndarritara
Alþingi
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. nóvember 2004.

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 75/2001 um sölu ríkissjóðs á hlutafé í Landssíma Íslands hf.

Vísað er til bréfs yðar dags. 20. október sl. Vinsamlegast móttakið hjálagt umsögn Og fjarskipta hf. um framangreint frumvarp.

Virðingarfyllst,


f.h. Og fjarskipta hf.
Dóra Sif Tynes, hdl.
Forstöðumaður lögfræði- og stjórnsýslusviðs

Umsögn Og Vodafone um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 75/2001 um sölu ríkissjóðs á hlutafé í Landssíma Íslands hf. (þskj. 4, 131. löggjafarþing 2004 - 2005)

I. INNGANGUR

Og fjarskipti hf. (Og Vodafone) telja ekki rétt að fresta fyrirhugaðri einkavæðingu Landssíma Íslands hf líkt og lagt er til í frumvarpi því sem hér er til umsagnar. Hins vegar leggur fyrirtækið ríka áherslu á við sölu á Landssíma Íslands hf. beri að skilja að grunnnetið í eigu Landssímans frá öðrum rekstri fyrirtækisins og selja það sérstaklega. Landssími Íslands hf. verði þannig seldur í tvennu lagi þannig að virðisaukandi starfsemi, sem er í samkeppnisumhverfi, verði seld sér og eignarhald á grunnnetinu, þar sem möguleikar á samkeppni eru takmarkaðir, verði komið til sérstaks fyrirtækis.

Og Vodafone telur meginrökin fyrir einkavæðingu Landssíma Íslands hf. vera þau að fjarskiptamarkaðurinn er samkeppnismarkaður og óæskilegt verði að telja að ríkið sé þar í samkeppni við fyrirtæki í einkaeigu. Slíkt er fallið til að valda óvissu á markaði og mismunun milli fyrirtækja.

II. ÞRÓUN FJARSKIPTALÖGGJAFAR

Samkeppni í fjarskiptum var tryggð hér á landi með samþykkt laga nr. 143/1996 um fjarskipti. Markmið þeirra laga var að tryggja örugg fjarskipti og sem hagkvæmasta fjarskiptaþjónustu hér á landi. Í takt við þróun fjarskiptamála í Evrópu og með tilliti til skuldbindinga ríkisins samkvæmt samningnum um Evrópska Efnahagssvæðið var talið að markmiðum þessum yrði helst náð með því að afnema einkarétt ríkisins á fjarskiptaþjónustu og koma þannig á samkeppni á þessum markaði. Í kjölfar laganna varð vísir að samkeppni á sviði farsímaþjónustu. Í krafti yfirláða yfir grunnnetinu naut Landssími Íslands hf. hins vegar einokunaraðstöðu að því er almenna talsímaþjónustu varðaði.

Með lögum nr. 107/1999 um fjarskipti var ætlunin að tryggja enn fremur samkeppnisumhverfi fyrirtækja á fjarskiptamarkaði með því að lögfesta ákvæði sem auðvelda áttu nýjum fyrirtækjum að hasla sér völl á þessum markaði. Í lögunum var því mælt fyrir um skyldu fyrirtækja með eignarhald á grunnneti til að opna aðgang að netinu og annarri aðstöðu á sanngjörnum kjörum. Lögin fólu þannig í sér fyriræli um að fjarskiptafyrirtæki sem ekki gætu tengst einstökum notendum er tengdir væru við grunnnetið, vegna eðlis og umfangs þeirrar fjárfestingar sem slíkt hefði í för með sér, gætu fengið beinan aðgang að þessum notendum samkvæmt ákvörðun Póst- og fjarskiptstofnunar. Í raun má segja að íslenski löggjafinn hafi verið nokkuð á undan sambærilegri þróun innan evrópska efnahagssvæðisins að því er þetta varðaði enda var það ekki fyrr en seint á árinu 2000 að ESB setti reglur um beinan aðgang að heimitaugum¹.

¹ {Regugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2887/2000 frá 18. desember 2000 um sundurgreindan aðgang að heimitaugum}

Þrátt fyrir lögfestingu framangreindra ákvæða varð ekki mikil breyting á markaðshlutdeild Landssíma Íslands hf. á markaði fyrir almenna talsímabjónustu. Því var í lögum nr. 81/2003 hnykkt enn fremur á þessari skyldu markaðsráðandi aðila með því að tilgreina að beiðnum um aðgang mætti einungis hafna á grundvelli hlutlægra viðmiðanna, s.s. tæknilegum ástæðum. Allt að einu nýtur Landssími Íslands hf. enn yfirburðastöðu á markaði fyrir talsímabjónustu, sbr. nýlega neytendakönnun Póst- og fjarskiptastofnunar.²

III. GRUNNETIÐ

Í umræðu um einkavæðingu Landssíma Íslands hf. hefur oft borið á góma hvort nauðsynlegt kunnir að telja að skilja grunnnetsrekstur fyrirtækisins frá annarri starfsemi þess. Er því nauðsynlegt að skýra betur hvað telst til grunnnetsreksturs Landssíma Íslands hf. Og Vodafone telur þrennt mynda grunnnet Landssímans:

- Koparnetið

þ.m.t. allar heimtaugar og leigulínur

- Ljósleiðaranetið

Ljósleiðarakerfið umhverfis landið

- SDH netið

Fjölrásakerfið (SDH) sem byggt er ofan á kopar- og ljósleiðaranetið og tengist ljósleiðaranetinu í símstöðvarhúsum

Með heimtaug er átt við þann hluta grunnnetsins er tengist beint í hús til notandans, þ.e. sú símalína er tengir nettengipunkt hjá símnotanda við tengigrind í símstöð. Þannig er í fræðiritum oft talað um “síðasta spölinn” eða “last mile” þegar rætt er um heimtaugar.

IV. AÐ TRYGGJA SAMKEPPNI Á FJARSKIPTAMARKAÐI

4.1. Takmörkuð samkeppni á grunnneti

Öll fyrirtæki sem veita vilja almenna talsímabjónustu eða DSL þjónustu þurfa aðgang að heimtaug til notandans. Á Íslandi háttar svo til að einungis er um eitt heildstætt grunnnet með tengingar til allra endanotenda, heimtaugar, að ræða. Í raun má því segja að Landssíminn sé enn í einokunaraðstöðu að því er koparnetið varðar. Ljóst er að uppbygging sambærilegs nets sem nærði heim í hús til landsmanna allra fæli í sér gríðarlega fjárfestingu sem ekki einungis væri öllum aðilum ofviða heldur væri þjóðhagslega óhagkvæm.

Samkeppni er einnig afar takmörkuð á ljósleiðaranetinu. Landssími Íslands rekur slíkt net á höfuðborgarsvæðinu og hringinn í kringum landið. Þrjú önnur fyrirtæki hafa lagt út í ljósleiðaralögn á afar takmörkuðu svæði, þ.e. á höfuðborgarsvæðinu, norður til Akureyrar og frá Reykjavík til Vestmannaeyja. Á öllum öðrum landssvæðum er Landssími Íslands í einokunaraðstöðu hvað varðar þjónustu á ljósleiðara.

² Könnunina er að finna á heimasíðu stofnunarinnar www.pta.is.

4.2. Ákvæði um opin aðgang duga ekki til að tryggja samkeppni

Eins og áður segir hefur löggjafinn tvívegis freistað þess að skjóta styrkari stoðum undir samkeppni á fjarskiptamarkaði með því að mæla fyrir í lögum um að Landssíma Íslands hf. sé skylt að selja öðrum fyrirtækjum aðgang að grunnnetinu. Allt að einu sýna nýlegar kannanir að fyrirtækið er enn í yfirburðastöðu á markaði fyrir talsímabjónustu, ólíkt þróun í flestum nágrannaríkjum þar sem hlutur gömlu ríkissímafyrirtækjanna hefur minnkað til muna. Eftir að einkaréttur ríkisins til fjarskiptabjónustu var afnuminn innan Evrópska efnahagssvæðisins hefur mikið verið rætt um kosti og galla þess að aðskilja grunnnet og bjónustu hinna fyrrverandi einokunarfyrirtækja. Takast þar á sjónarmið um nauðsyn þess að njóta þeirrar hagkvæmni sem samþætting nets og bjónustu getur falið í sér annars vegar og nauðsyn þess að tryggja raunverulega samkeppni hins vegar.

Flestir fræðimenn eru sammála um að heppilegast sé að freista þess að koma á samkeppni milli mismunandi dreifileiða eða neta. Þannig hefur ESB mælt fyrir um að fjarskiptanet og kapalkerfi megi ekki vera í eigu sama lögaðila.³ Hér á landi háttar hins vegar svo til að einungis er um eitt heildstætt grunnnet að ræða. Það er álit Og Vodafone að verði eignarhaldi á grunnnetinu ekki komið fyrir í sérstöku fyrirtæki sem selji aðgang að netinu til allra aðila á markaði á sömu kjörum og á sömu forsendum muni aldrei verða raunveruleg samkeppni á fjarskiptamarkaði. Eins og áður segir eiga fyrirtæki sem vilja veita talsímabjónustu eða DSL bjónustu ekki annarra kosta vöð en að semja við keppinaut sinn, Landssíma Íslands hf., um aðgang að grunnnetinu.

4.3. Vandkvæði við óskir um aðgang að grunnneti

Frá því að Landssíma Íslands hf. var skylt að veita öðrum aðilum á markaði aðgang að grunnneti hafa ýmis vandkvæði komið upp varðandi afgreiðslu beiðna og samskipti milli fyrirtækja. Til að mynda hefur Landssíminn verið tregur til að veita Og Vodafone aðstöðu í símstöðvum á ákveðnum svæðum með vísan til þess að ekki sé pláss fyrir meiri búnað. Til að mynda þurfti Og Vodafone nýlega að leita atbeina Póst- og fjarskiptastofnunar til að fá aðstöðu í Árbæjarsímstöð. Þá hafa einnig komið upp vandkvæði í nýjum hverfum eins og Smárahverfi í Kópavogi.

Og Vodafone er langstærsti viðskiptavinur heildsölu Landssíma Íslands hf. Allt að einu gætir oft tregðu í afgreiðslu á beiðnum frá Og Vodafone. Allt nokkuð er um það að afgreiðslutími vegna viðskiptavina Og Vodafone sé mun lengri en viðskiptavina Landssíma Íslands hf. Þetta skýrist af því að Og Vodafone þarf að leita til heildsölu Landssímans með beiðni um aðgang á meðan smásöluvið Landssímans getur óskað eftir tenginum beint við línudeild. Og Vodafone er í þeirri aðstöðu að þurfa að afhenda helsta keppinauti sínum ítarlegar og viðkvæmar viðskiptaupplýsingar. Lagafyrirmæli um aðgang að grunnneti hafa ekki reynst fullnægjandi til að leysa úr þessum vankvæðum.

^{3 3} Sbr. Reglugerð um aðskilnað fjarskiptakerfa og kapalkerfa fyrir sjónvarp sem eru í eigu sama lögaðila 866/2000

Erfitt hefur reynst að staðreyna hvort verðlagning á aðgangi að heimtaugum sé byggð á raunkostnaði. Hafa ber í huga í þessu sambandi að lögum samkvæmt er krafist bókhaldslegs aðskilnaðar milli heildsölusviðs og smásölusviðs Landssímans. Eftirlit með verðlagningu er hins vegar erfitt og krefst flókinna kostnaðargreiningar enda er heildsölusviðið eftir sem áður hluti af fjölbættri starfsemi heildarfyrirtækisins.

4.4. Byggðarsjónarmið

Í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar er vakin athygli á nauðsyn þess að ráðast í uppbyggingu á fjarskipta- og gagnaflutningamöguleikum um allt land. Það er afstaða Og Vodafone að einkavæðing Landssíma Íslands hf., þar sem grunnnetið yrði aðskilið og selt sérstaklega yrði til þess að bæta fjarskiptaþjónustu í hinum dreifðu byggðum landssins. Það er ljóst að fyrirtæki sem hefur þá starfsemi eina að selja aðgang að grunnnetinu þarf að tryggja viðhald og útbreiðslu þess nets. Til þess að fullnýta stærðarhagkvæmni væri það þannig viðskiptalega nauðsynlegt slíku fyrirtæki að sjá til þess að netið næði til allra landsmanna og á það jafnt við talsímaþjónustu sem gagnaflutninga.

Enn sem komið er hefur Og Vodafone til að mynda ekki séð sér fært að bjóða upp á talsímaþjónustu á eigin kerfi á öllu landinu þar sem verðlagning Landssíma Íslands hf. á aðgangi að símstöðvum í einstökum bæjarfélögum hefur verið allt of há. Með því að setja rekstur grunnnetsins í sérstakt fyrirtæki sem seldi öllum aðilum á markaði aðgang á sömu kjörum væri aðstöðumunur aðila á markaði enginn. Er því afar líklegt að slíkt yrði til að glæða samkeppni á landinu öllu. Í raun er jafn aðgangur að grunnnetinu og rétt verðlagning í þessu tilviki forsenda samkeppni á smásölumarkaði á landsvísu.

V. NÁNAR UM EINKAVÆÐINGU

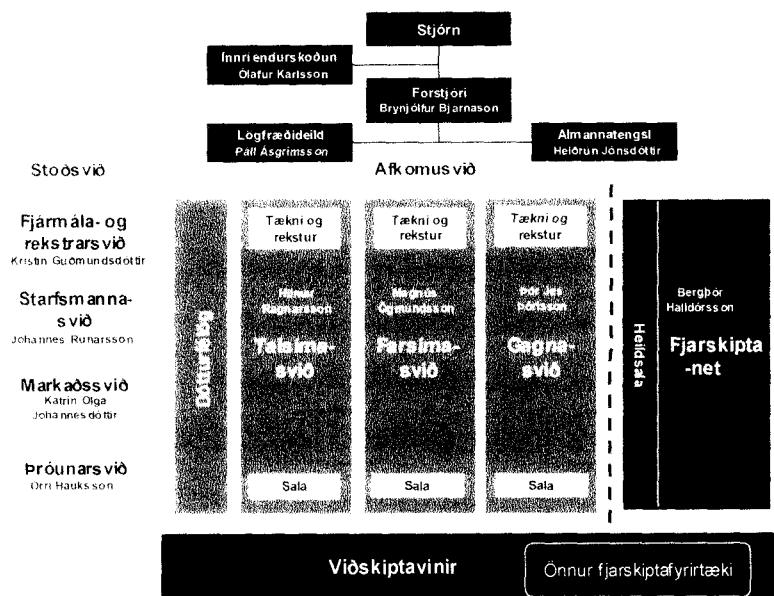
Eins og áður segir telur Og Vodafone nauðsynlegt að grunnnet Landssímans verði skilið frá annarri starfsemi fyrirtækisins við einkavæðingu. Og Vodafone hefur hins vegar ekki nákvæmar tillögur um hvernig að því verði staðið en sér þó ekkert því til fyrirstöðu að einkavæða grunnnetið einnig. Í fljótu bragði má sjá fyrir sér þrjá leiðir:

- Grunnnetið verði áfram í eigu ríkisins
- Grunnnetið verði selt sama aðila og kaupir Landssíma Íslands en lögð sú kvöð á kaupandann að rekstur félaganna verði aðskilinn að fullu og falin tveimur mismunandi lögaðilum.
- Grunnnetið verði selt sem sérstakt félag. Kaupendur gætu verið ríkið og aðrir sem kaupa þjónustu af grunnnetinu eins og Landssími Íslands og Og Vodafone. Eignarhald og rekstur væri á svipaðan hátt og er með Farice.

Þessi lausn myndi koma í veg fyrir þær brotalamir sem Og Vodafone og aðrir kaupendur fjarskiptaþjónustu af grunnneti Landssíma Íslands hafa bent á og tryggja:

- jafnt aðgengi að grunnnetinu
- auðveldara eftirlit með því að þjónustan verði seld á kostnaðarverði

Þessi lausn er einnig einföld í framkvæmd eins og sjá má á skipuriti Landssíma Íslands.



Fjarskiptanet og heildsala eru aðskilin frá virðisaukandi starfsemi Landssímans í skipuriti fyrirtækisins. Eins og áður hefur verið bent á hefur þessi aðskilnaður hins vegar ekki dugað til að koma á raunverulegri samkeppni á markaði. Heildsölusviðið er samt sem áður hluti heildarfyrirtækisins Landssíma Íslands hf. Með því að koma fjarskiptanetinu í eigu sérstaks lögaðila væri aðstöðumun fyrirtækja á markaði hins vegar útrýmt.

Í þessu sambandi má hugsa sér að að líta megi til raforkulöggjafar sem fyrirmynd. Með lögum nr. 65/2003 var uppbyggingu raforkukerfis landsins gjörbreytt. Í frumvarpi til laganna kemur fram að breytingar felist einkum í því að skilja í sundur náttúrulega einkasölubætti raforkukerfisins (flutning og dreifingu) og þá þætti þar sem samkeppni verður við komið (vinnslu og sölu). Og Vodafone telur að sambærileg rök eigi fyllilega við fjarskiptamarkaðinn bæði að því er varðar nauðsyn þess að tryggja samkeppni þar sem henni verður við komið en einnig með tilliti til byggðarsjónarmiða.