

14.1.2019

Skrifstofa Alþingis – nefndasvið  
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík



Gagnaveita Reykjavíkur  
Bæjarhálsi 1  
110 Reykjavík  
Kt. 691206 3780  
Sími: 516 7777

[ljósleidarinn.is](http://ljósleidarinn.is)

**EFNI: Umsögn um þált. um stefnu í fjarskiptum 2019-2033 og fimm ára fjarskiptaáætlun 2019-2023 (þskj. 544 og 545 – 403 og 404 mál).**

Gagnaveita Reykjavíkur ehf. (GR) vísar til tveggja tölvupósta frá nefndarsviði Alþingis sem bárust 12. desember sl. Vegna efnislegra tengsla málanna er send inn ein umsögn um bæði málin.

GR fagnar samráðsferlinu og þeirri stefnumótunarvinnu sem unnin var til undirbúnings fyrir þessar þingsályktunartillögur. Jafnframt fagnar GR því að lögð er áhersla á það að ná fram víðtæku samstarfi markaðarins, neytenda, opinberra stofnanna og ráðuneyta um stefnumótun.

Meðfylgjandi eru umsagnir GR um tillögurnar.

**Almennt um fjarskiptamarkaðinn**

GR starfar á heilðsölustigi fjarskiptaþjónustu. Félagið starfar ekki á smásölumarkaði fyrir fjarskiptaþjónustu. GR rekur opið aðgangsnét en með því er átt við að GR selur hvaða fjarskiptafyrirtæki sem vill heilðsöluaðgang að opnu fjarskiptakerfi félagsins sem þá getur markaðssett sína eigin fjarskiptaþjónustu á smásölumarkaði. Opna net GR byggir á eftirfarandi þáttum:

- Rekstraraðili netsins er óháður þjónustuaðilum og ekki á þjónustumarkaði.
- Jafn aðgangur allra þjónustuaðila til að bjóða þjónustu um netið. Sú staðreynd að óháður aðili, sem ekki er í samkeppni á markaði, á og rekur netið (dreifikerfið) tryggir að ekki verði um markaðslegar hindranir að ræða.
- Þjónustuaðili þarf ekki að fjárfesta í dreifikerfi heldur einungis taka á sig lágmarks kröfur (tæknilegar og fjárhagslegar) til að fá aðgang að netinu. Þannig næst fram sem breiðast framboð á þjónustu inn á netið.
- Frjálst val viðskiptavina á þjónustu. Engin takmörk eru sett um val á þjónustu sem bjóðast um netið.
- Aðgengi að netinu, þjónustum, og fjarskiptafyrirtækjum er stýrt með rafrænum hætti í gegnum hugbúnaðarkerfi sem tryggir hagkvæmni og dregur úr hindrunum ef neytendur vilja skipta um þjónustuaðila.

Þetta viðskiptamódel er ekki sér íslenskt fyrirbæri. Sem dæmi þá vísar Evrópusambandið til þessa viðskiptamódelis undir enska heitinu „Active-layer Open Model“<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/basic-business-models>



Fjarskiptafyrirtæki sem vilja hefja sölu á þjónustu yfir net GR þurfa ekki að fjárfesta í dýrum tækjabúnaði í aðgangsnæti, heldur tengjast fjarskiptakerfi GR á skilgreindum samtengistöðum. Fjarskiptafyrirtækin geta því frekar aðgreint sig í þáttum sem skipta neytendum máli, s.s. verðlagningu, þjónustustigi, samtengingum við erlend fjarskiptanet, o.s.frv.

Fjarskiptakerfi GR er byggt upp með þeim hætti að fjarskiptafyrirtæki geta í dag boðið 1G tengihraða til og frá neytendum. Kerfið gæti jafnframt boðið upp á allt að 10G tengihraða til og frá neytendum með uppfærslu á endabúnaði.

Fjarskiptakerfi GR hefur jafnframt tengt 3G og 4G fjarskiptasenda fyrir fjarskiptafyrirtæki frá 2007 og því vel undirbúið fyrir væntanlega 5G uppbyggingu.

Með framangreindu fá neytendur, fyrirtæki og stofnanir valkosti að velja sér mismunandi fjarskiptaþjónustu. Jafnframt næst fram markmið um aukna hagkvæmni í fjarskiptum fyrir notendur og samfélagið.

Í stefnu um fjarskipti 2019-2033 er gengið út frá þeirri forsendu að samkeppni sé megindrifkraftur í uppbyggingu og rekstri fjarskiptafyrirtækja og þau starfi sjálfstætt á samkeppnismörkuðum óháð hvert öðru. Þannig megi styrkja samkeppni á fjarskiptamarkaði og auka samkeppnishæfni Íslands.

Í 5 ára fjarskiptaáætlun 2019-2023 er sömuleiðis gengið út frá þeirri forsendu að fjarskiptamarkaðurinn á Íslandi er samkeppnismarkaður þar sem opinberum framkvæmdum er haldið í lágmarki og fjármögnun og uppbygging ljósleiðarastofnna er að mestu fjármögnuð af markaðsaðilum. Framvinda fjarskiptaáætlunar ræðst þannig að langmestu leyti af eigin uppbyggingu markaðsaðila og uppbygging þeirra háð afkomu og fjárfestingargetu fjarskiptafyrirtækja. Mikilvægt er að lög og regluverk styðji við frjálsa samkeppni og að meginreglur samkeppnisréttar gildi um markaðinn.

Eitt mikilvægasta verkefni og áskorun í rekstri fjarskiptafyrirtækja er skilvirk fjárfesting í fjarskiptaneti, innviðum og þjónustu. Fjarskiptafyrirtæki líkt og GR eru með mikla fjármuni bundna í stofnnetum og búnaði til langs tíma og þannig fastur kostnaður mikill í rekstri fjarskiptafyrirtækja. Forsenda fyrir samkeppnishæfum rekstri er hagkvæm fjárfesting innviða sem aftur er grundvallaratriði í að geta boðið og veitt fjarskiptaþjónustu á samkeppnisfæru verði.

Virk samkeppni og miklar fjárfestingar fjarskiptafyrirtækja hafa skilað Íslendingum sterkum fjarskiptainnviðum og greiðum aðgangi almennings og fyrirtækja að háhraðatengingum við Internetið. Enginn sem starfar á fjarskiptamarkaði á Íslandi getur komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé til staðar virk samkeppni á öllum lögum. Samkeppni er virk í aðgangsnæti, bæði á óvirkum og virkum lögum. Hér á landi eru nokkur fyrirtæki sem meta það sem arðbæra fjárfestingu að fjárfesta í óvirkum innviðum. Tölur PFS um íslenska fjarskiptamarkaðinn undanfarin ár tala sínu máli varðandi stöðu samkeppni milli mismunandi fjarskiptafyrirtækja og aðgangskerfa. Samkeppni er jafnframt mikil í þjónustuframboði þrátt fyrir að meirihluti fjarskiptafyrirtækja reki ekki sín eigin aðgangsnæti. Fjarskiptafyrirtækin keppast við að standa betur í þáttum sem varða tengihraða, aðgengi að CDN speglum, stærð útlandatenginga, peering sambanda við erlend fjarskiptanet, o.s.frv. Það væri því mikil einföldun að halda því fram að þjónustuaðgreining standi og falli með tiltekinni tæknilegri högun í aðgangsnæti.

Forsenda samkeppnismarkaðar er að fjarskiptafyrirtæki geti byggt upp fjarskiptanet án verulegra hindrana. Það skilar fleiri valkostum fyrir notendur fjarskiptaþjónustu og samkeppni um að veita þeim þjónustu. Einn af mikilvægum þáttum hvað þetta varðar er að tryggja þeim aðgang að innviðum sem leggja má fjarskiptanet og tryggja þeim aðgang að landi og svæðum undir lagningu fjarskiptaneta, t.d. í landi bæjar- og sveitarfélaga eða einkaaðila. Heimild í þessa átt er meðal annars að finna í 1. mgr. 69. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

Á síðustu misserum hefur borið á því að bæjar- og sveitarfélög hafa, meðal annars vegna beins þrýstings frá markaðsaðilum á fjarskiptamarkaði bæði á heildsölu- og smásölustigi, sett fjarskiptafyrirtækjum skilyrði fyrir framkvæmdum innan bæjar- og sveitarfélaga um að þau standi sameiginlega að t.d. jarðvegsframkvæmdum og nýti saman skurði jafnvel þó þau séu keppinautar á samkeppnismarkaði. Þá hefur túlkun Póst- og fjarskiptastofnunar í



nýlegri ákvörðun<sup>2</sup> valdið nokkurri óvissu um efni og inntak greinarinnar. Má færa rök fyrir því að mikilvægi þessa muni aukast enn frekar í náinni framtíð með uppbyggingu 5G neta sem eru "handan við hornið". 5G fjarskiptatækni mun að öllum líkindum reiða sig meira fastlínunet til að flytja fjarskiptamerki yfir í senda, en setja þarf upp mun fleiri og þéttriðnara net senda vegna hárrar tíðni 5G kerfisins, en þarf fyrir þau [farnet] sem eru í notkun í dag.

Jafnframt hefur borið á því á síðustu misserum að bæjar- og sveitarfélög geri mismiklar kröfur varðandi heimild til framkvæmda. Þessar kröfur valda því að kostnaður við framkvæmdir er mismikill eftir sveitarfélögum sem getur leitt til þess að það sé ekki hagkvæmt að framkvæma í tilteknum sveitarfélögum og/eða að kostnaður fyrirtækja og stofnana verði mismikill eftir landssvæðum s.s. í formi mun hærri stofnkostnaðar.

GR gerir ekki athugasemdir við að bæjar- og sveitarfélög setji einstaka fjarskiptafélögum almenn og hlutlæg skilyrði fyrir framkvæmdaleyfi innan bæjar- eða sveitarfélags en bendir á að ekki er alltaf æskilegt fyrir samkeppnismarkaðinn að fjarskiptafyrirtæki séu þvinguð í samstarf á sviði framkvæmda. Í þessu sambandi er vert að benda á að samstarfi samkeppnisaðila á markaði eru settar miklar skorður á grundvelli 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, meðal annars þegar kemur að fjárfestingum og framkvæmdum. Óhjákvæmilegt er að fjarskiptafyrirtæki, sem þurfa að vinna sameiginlega að framkvæmdum, eigi með sér upplýsingaskipti. Upplýsingaskipti á milli keppinauta um atriði sem geta dregið úr viðskiptalegu sjálfstæði þeirra geta falið í sér ólögmeitt samráð.<sup>3</sup> Samkeppniseftirlitið hefur veitt GR og Mílu ehf. undanþágu<sup>4</sup> á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga til að eiga samstarf um afmarkað verkefni í framkvæmd og tíma sem felst í því að hvort félag sér um lagningu á tveimur ljósleiðaraheimtaugum í tilteknum íbúðahverfum á höfðuðborgarsvæðinu og selur hinu annan strenginn að verkefni loknu. Markmið samstarfsins er að auka hagkvæmni og hagræðingu við lagningu ljósleiðara, lágmarka röskun sem vegna framkvæmdanna í bæjar- og sveitarfélögum og auka auki valkosti neytenda með því að komið verði á fót tveimur sjálfstæðum ljósleiðaranetum á þeim svæðum þar sem samningur aðila nær til. Í framangreindri undanþáguveitingu felst sú grundvallarafstaða að GR og Míla eru samkeppnisaðilar á markaði og samstarf í því formi sem framangreind undanþága nær til, er bönnuð samkvæmt samkeppnislögum. Almennt séð telja samkeppnisyfirlit samstarf keppinauta varhugavert, nema sýnt sé fram á að þau skilyrði sem er að finna í 15. gr. samkeppnislaga séu fyrir hendi til að veita undanþágu.

Innviðir fjarskiptamarkaðarins á Íslandi voru lengst af í höndum fyrrum ríkisfyrirtækja á farsíma-, fastlínu- og Internetmarkaði. Með afnámi einokunar á fjarskiptum og opnun samkeppnismarkaðar hefur samkeppni aukist til muna og fjarskiptabjónusta aukist og gæði hennar einnig. Nú eru fjarskiptafyrirtæki að keppast við að byggja upp framtíðarinnviði fjarskiptamarkaðarins með lagningu ljósleiðaraneta. Mjög brýnt er að stjórnvöld leggi til og styðji við laga- og regluramma sem gerir fjarskiptafyrirtækjum mögulegt að ljósleiðaravæða landið með uppbyggingu sjálfstæðra fjarskiptaneta. Til áréttingar hér er gerður greinarmunur á eiginlegum fjarskiptanetum og nýtingu innviða undir fjarskiptanet en GR er fylgjandi samnýtingu innviða til að lækka kostnað við lagningu þeirra. Í þessu sambandi vísar GR til umfjöllunar sem félagið sendi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu þann 15. janúar 2018 í tengslum við áform um lagasetningu er varðar efni tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2014/61/ESB samnýtingu jarðvegsframkvæmda til að greiða fyrir ljósleiðaralagningu. Umsögnin er hjálögð með bréfi þessu.

---

<sup>2</sup> Ákvörðun nr. 5/2018, Jarðvegsframkvæmdir Mílu ehf. í Setbergi í Hafnarfirði. Þess ber að geta að ákvörðunin var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála þar sem meðal annars ofangreind skýring og túlkun á 1. mgr. 69. gr. var borin undir nefndina í máli nr. 2/2018. Við ritun bréfs þessa liggur úrskurður nefndarinnar ekki fyrir.

<sup>3</sup> Sjá t.d. Hollráð um heilbrigða samkeppni,leiðbeiningar fyrir fyrirtæki. 1. útgáfa, gefnar út af Viðskiptaráði Íslands, Lögmannafélagi Íslands og Samtökum atvinnulífsins, apríl 2018, bls. 13 o.áfr.

<sup>4</sup> Sjá Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2018, beiðni Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. og Mílu ehf. um undanþágu frá samkeppnislögum fyrir lagningu á ljósleiðara, <http://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/3073>.



Hagsmunir neytenda, fyrirtækja og samfélagsins eru að kaupendum fjarskiptaþjónustu standi til boða raunverulegir valkostir þegar keypt er fjarskiptaþjónusta. Valkostir á fjarskiptamarkaði verða ekki tryggðir nema með því að tvö eða fleiri sjálfstæð opin og grunnet séu til staðar á markaði sem eru óháð hvort/hvert öðru.

Lagaumhverfi og reglur verða að taka mið af framangreindu en á sama tíma gera fjarskiptafyrirtækjum kleift að eiga samstarf um nýtingu og uppbyggingu innviða, standi vilji þeirra til þess á markaðslegum og kostnaðarlegum grunni. Að öðru leiti eiga aðilar á markaði að byggja upp sjálfstæð og óháð fjarskiptanet sem er forsenda þess að eðlileg samkeppni sá á þeim markaði.

GR leggur áherslu á að það þjóni fjarskiptamarkaðinum best til skemmri og lengri tíma að á þeim markaði keppi tvö eða fleiri sjálfstæði fjarskiptanet sem séu tæknilega og þjónustulega í stakk búin til þess að veita neytendum, fyrirtækjum og stofnunum raunhæfa valmöguleika við val á fjarskiptaþjónustu.

### Athugasemdir við drög að markmiðum og áherslum í stefnu í fjarskiptum fyrir árin 2019-2033 (Þingskjal 545 – 404. mál)

Í þingsályktunartillögunni eru lögð drög að nokkrum markmiðum og áherslum varðandi fjarskipti, ljósleiðara, farneta o.fl. Þau tengjast heildar framtíðarsýn stjórnvalda á þá málaflokka sem falla undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið um að á landinu séu traustir og öruggir innviðir, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsæknin þjónusta. Tækni tengir byggðir og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið. Í framangreindri sýn gegna fjarskipti mikilvægu hlutverki.

GR er í meginatriðum sammála og tekur undir þau markmið sem þar eru sett fram. Að mati félagsins mætti þó útlista og skýra frekar einstaklar áherslur. Margar þeirra hafa áhrif með beinum og óbeinum hætti á áætlanir og fjárfestingar fjarskiptafyrirtækja í fjarskiptabúnaði, lögnum, innviðum og skoðun á mögulegri samnýtingu innviða og hagkvæmni samnýtingar. Mikilvægt er í því ljósi að markmiðin séu skýrð og útlistuð frekar þannig að fjarskiptafyrirtæki geti tekið tillit til þeirra í stefnumótun og ákvarðanatöku.

Hvað varðar athugasemdir við einstaka áhersluatriði sem varða fjarskipti eru þær settar fram í eftirfarandi töflu:

	Markmið og áherslur stjórnvalda	Athugasemdir
2.1	Markmið um aðgengileg og greið fjarskipti	GR tekur undir þetta markmið
2.1.1	„Aðgengi lögheimili og atvinnuhúsnæðis að ljósleiðara verði 99,9%“	Hér er verið að tala um öll hús ekki bara heimili (t.d. fjöldi heimila sem eru í fjölbylishúsi).
2.1.2	„Þrír virkir sæstrengir tengi landið við Evrópu frá mismunandi landtökustöðum“	Jafnframt þarf að greina hugsanlegar kröfur um aðgreiningu í stofnnetum innanlands frá landtökustað og einnig krafna erlendra aðila um að allur rekstur eða þjónusta sé ekki í höndum eins og sama aðila innanlands
2.1.3	„Við styrkta lagningu ljósleiðarakerfa verði hugað sérstaklega að stofnleiðum, radiófjarskiptastöðum og samtengingu kerfa“	GR tekur undir það að mikilvægt er að auka valkosti í stofnleiðum innanlands, sérstaklega þegar horft er til aldurs ljósleiðarahringsins. Á það skal þó bent að markaðsaðilar hafa nú þegar lagt í umtalsverða fjárfestingu í stofnleiðum víða um land.  Í ljósi þess að mikilvægi stofnnetta fjarskiptakerfa mun aukast í náninni framtíð (s.s. vegna sjálfkeyrandi bíla, IoT-búnaðar og kerfa) er mikilvæg að safnað sér upplýsingum um allar framkvæmdir sem fjármagnaðar eru af ríkinu (skatttekjum ríkissjóðs) sem mögulega er hægt að nýta sem innviði undir fjarskiptanet.  Sem dæmi má nefna að Vegagerðin afhendi upplýsingar um innviði sem nýta má til að leggja fjarskiptanet um (t.d. veiti upplýsingar um röralagnir og aðstöðu) sem hægt er að nýta til að tryggja öflug og örugg fjarskipti við samgöngumannvirki og þannig tryggja sitengingu t.d. við sjálfvirk ökutæki.
2.1.4	„Íslendingar verði meðal forystuþjóða í hagnýtingu fimmtu kynslóðar farneta, 5G“	GR tekur undir þessa áherslu og telur að íslenski markaðurinn sé vel undirbúinn. Horfa þarf þó til þess að allar líkur eru á því að þetta þurfi



Markmið og áherslur stjórnvalda	Athugasemdir
2.1.5 Farnettssamband verði tryggt, meðal annars í þéttbýli, á þjóðvegum landsins, fjölsóttum ferðamannastöðum og við strendur landsins	enn frekar ljósleiðaralagnir, jafnvel á stöðum sem nú þegar eru ljósleiðaratengdir. GR tekur undir þessa áherslu. Hafa þarf í huga hlutverk nýrra WIFI staðla (s.s. WIFI 6) til að létta álag af farsímasendum á þéttbýlisstöðum og fjölsóttum ferðamannastöðum.
2.2. Markmið um örugg fjarskipti	GR tekur undir þetta markmið og þær áherslur sem að skilgreindar eru undir þessu markmiði.
2.3 Markmið um hagkvæm og skilvirk fjarskipti	GR tekur undir þetta markmið og leggur sérstaka áherslu á mikilvægi samkeppni til að ná fram þessu markmiði eins og kemur fram hér að framan
2.3.1 „Stjórnvöld hafi skjalfestar upplýsingar um alla fjarskiptainnviði“	Skýra þarf til hvaða ljósleiðarainnviða kortlagningin tekur til, t.d. hvort ætlunin sé að fjarskiptafyrirtæki veiti tæmandi upplýsingar um fjarskiptanet í þeirra eigu, einkum með tilliti til samkeppnisréttarlegra sjónarmiða.
2.3.2 „Innviðir, þ.m.t. fjarskiptanet, styðji við nýtingu upplýsingatækni meðal annars við umferðarstjórnun, miðlun upplýsinga um aðstæður, innheimtu notenda- og veggjalda, samskipti milli ökutækja og við innviði“	Engar athugasemdir
2.3.3 „Fjarskiptatækni verði nýtt í auknum mæli til að miðla upplýsingum til notenda um leiðir og aðstæður í lofti, á láði og legi	Engar athugasemdir
2.3.4 „Samkeppni í gagnaflutningsþjónustu við útlönd verði eflid“	Sjá athugasemd við áherslu 2.1.2 hér að framan
2.3.5 „Stuðlað verði að aukinni og hagkvæmri samnýtingu veituframkvæmda við uppbyggingu fjarskiptainnviða“	Óljóst er hvort hér sé stefnt að útvíkkun ákvæðis 3. mgr. 36. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003, en samkvæmt greininni er fjarskiptafyrirtækjum heimilt þar sem strjálbýli er og vegalengdir miklar að óska eftir samnýtingu við jarðvegsframkvæmdir veitufyrirtækja til að koma fyrir fjarskiptavirkjum samhliða slíkum framkvæmdum. Ákvæðið nær því aðeins til svæða þar sem markaðsbrestur er fyrir hendi. Þá felur orðalag núverandi ákvæðis í sér að veitufyrirtækjum er "heimilt að verða við beiðnum" fjarskiptafyrirtækis, en ekki að þau séu skyldug til að veita slíkan aðgang eða þurfi að auglýsa hann sérstakega. Samkvæmt 3. mgr. 36. gr. fjarskiptalaga ákvarðanast aðgangur á kostnaðarverði að viðbætti "hæfilegri álagningu". GR telur eðlilegra að fjarskiptafélög fái heimild til að nýta framkvæmdir veitufyrirtækja á jaðarkostnaði (umframkostnaði).
2.3.6 „Horft verði til nýtingar fjarskiptainnviða í opinberri eigu til að efla öryggi og eftir atvikum samkeppni“	Skýra þarf betur hvað sé átt við með "fjarskiptainnviðir í opinberri eigu" og hverjir þeir eru. Útfæra þarf frekar með hvaða hætti aðgangur fjarskiptafélaga á samkeppnismarkaði að innviðum sé og hver kostnaður verði við að nýta slíka innviði, t.d. að innviðir í opinberri eigu s.s. rör sé opið fyrir fjarskiptafélög á samkeppnismarkaði á kostnaðarverði. Þá er lyklatríði hér að upplýsingar um innviði í opinberri eigu séu aðgengilegar fjarskiptafyrirtækjum, t.d. með starfænni kortlagningu <sup>5</sup> í formi gagnagrunns.
2.3.7 „Uppfærsla regluverks á fjarskiptamarkaði stuðli að framförum, fjárfestingum, samkeppni, hagkvæmni, samnýtingu og neytendavernd“	GR leggur sérstaka áherslu á að löggjafinn og stjórnvöld hafi opið samráð og leiti eftir sjónarmiðum og hugmyndum aðila á markaði. Það regluverk sem gilt hefur frá því að einkaleyfi Landssíma Íslands var afnumið árið 1998 hefur skilað virkum samkeppnismarkaði og komið

<sup>5</sup> Með stafrænni grunngerð er átt við upplýsingakerfi og gagnagrunna sem innihaldi alla fjarskiptainnviði landsins, vegakerfið, kortagrunna og önnur nauðsynleg stoðkerfi með nægjanlegri nákvæmni fyrir sjálfkeyrandi bíla og aðra hluti sem tengjast Internetinu o.s.frv.



Markmið og áherslur stjórnvalda	Athugasemdir
	Íslandi í fremstu röð í heiminum hvað varðar framúrskarandi fjarskiptaþjónustu..
2.3.8 „Verð á fjarskiptaþjónustu sé sambærilegt við það sem best gerist hjá helstu samanburðarlöndum“	GR tekur undir þessa áherslu og leggur sérstaka áherslu á mikilvægi samkeppni til að ná fram þessu markmið eins og kemur fram hér að framan
2.3.9 „Stjórnvöld og aðrir hagsmunaaðilar skilgreini hlutverk sitt eins og kostur er í þróun 5G farneta og nauðsynlegra stuðningsaðgerða“	GR tekur undir þessa áherslu. Hafa þarf í huga hlutverk nýrra WIFI staðla (s.s. WIFI 6) sem mikilvægan þátt í uppbyggingu 5G farneta
2.3.10 „Stuðlað verði að opnu Neti með því að beita regluverki um nethlutleysi“	GR tekur undir þessa áherslu
2.3.11 Við forgangsröðun fjarskiptaverkefna verði jafnréttissjónarmið meðal annars höfð til hliðsjónar“	GR tekur undir þessa áherslu
2.4 Markmið um umhverfisvæn fjarskipti	GR tekur undir þetta markmið og þær áherslur sem að skilgreindar eru undir þessu markmiði.

### Athugasemdir við drög að aðgerðaráætlun í fimm ára fjarskiptaáætlun fyrir árin 2019-2023 (þingskjal 544 – 403. mál)

GR gerir ekki athugasemdir við þau verkefni sem skilgreind eru í aðgerðaráætlunni.

GR vill þó sérstaklega taka undir mikilvægis eftirfarandi verkefni:

- „Gæðaviðmið verði sett og fjarskiptaþjónusta mæld samkvæmt þeim. Einnig verði upplýsingar um gæði gerðar aðgengilegar neytendum“

Mikilvægt er að slík gæðaviðmið taki tillit til fleira heldur en niðurhalshraða fjarskiptaþjónustu. Gæðaviðmið ættu einnig að taka til upphalshraða, töf og flökts.

Einnig vill GR taka fram í tengslum við eftirfarandi verkefni:

- „Greining fari fram á helstu fjarskiptainviðum í opinberri eigu einkum með tilliti til öryggis og samkeppnissjónarmiða eftir atvikum“

Eins og fram kemur í athugasemd GR hér að framan við áherslu 2.3.6 í stefnu um fjarskipti þá er mikilvægt að skýra betur hvað átt er með „fjarskiptainviði í opinberri eigu“. Jafnframt þarf að skýra betur hvað átt er við með „samkeppnissjónarmiða eftir atvikum“.

GR vill líka fagna því að kominn er inn árangursmælikvarði sem tengist aðgengi að ekki bara 100 Mb/s fjarskiptasamböndum, heldur líka 1 Gb/s fjarskiptasamböndum.

GR vill reyndar benda á að mælikvarðinn fyrir 1 Gb/s sambönd er ekki nægjanlega metnaðarfull þar sem að mikill meirihluti lögheimila og fyrirtæki víða um land hafa nú þegar aðgang að slíkum hraða, þó að þau séu enn að kaupa sambönd sem eru með minni hraða.

Skv. hraðaprófum speedtest.net þá er Ísland í dag í öðru sæti í heiminum hvað varðar bæði upphals og niðurhalshraða í fastanetum. Eins og sjá má af meðfylgjandi göngum þá er meðal hraði á Íslandi skv. aðferðafræði speedtest.net yfir 100 Mb/s í dag



#### Fixed Broadband



Fimm ára fjarskiptaáætlun ætti að taka mið af þessari raunstöðu árið 2018 þegar skilgreindir eru mælikvarðar fyrir næstu 5 ár.

Jafnframt vill GR leggja eindregið til að viðkomandi mælikvarðar taki bæði til niðurhals- og upphalshraða eins og gert er í hraðamælingum speedtest.net. Mikilvægi upphalshraða er ekki síðri en niðurhalshraða til að tryggja jafnan aðgang að miðlægri þjónustu.

Virðingarfyllt,

F.h. Gagnaveitu Reykjavíkur ehf.,  
Jóhann Sveinn Sigurleifsson

Hjálagt: Bréf Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. til samgöngu og sveitarstjórnarráðuneytisins dags. 15. janúar 2018, umsögn um áform um lagasetningu er varðar efni tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2014/61/ESB samnýtingu jarðvegsframkvæmda til að greiða fyrir ljósleiðaralagningu.

**Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti**

Sölvhólgötu 7

101 Reykjavík

b/t. Veru Sveinbjörnsdóttur, lögfr.

Reykjavík, 15. janúar 2018

Okkar tilvísun: hlh2018006/GR/tlsk.14/61

Ykkar tilvísun: Óþekkt.

**Efni: Umsögn um áform um lagasetningu er varðar efni tilskipunar  
Evrópusambandsins nr. 2014/61/ESB um samnýtingu  
jarðvegsframkvæmda til að greiða fyrir ljósleiðaralagningu**

Undirrituðum lögmanni hefur verið falið af Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. að koma á framfæri umsögn af hálfu félagsins vegna fyrirhugaðar innleiðingu á tilskipun Evrópusambandsins nr. 2014/61/EB. Mun samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið í því skyni leggja fram frumvarp fyrir Alþingi um samnýtingu jarðvegsframkvæmda á sviði fjarskipta-, raforku- og veitukerfa.

Í samskiptum við ráðuneytið hefur komið fram að á þessu stigi er einungis um að ræða áform um lagasetningu<sup>1</sup> en þau fara eftir nýju verklagi innan stjórnarráðsins um mótun frumvarpa, lagasetningu og aukið samráð við hagsmunaaðila.

Ráðuneytið hefur upplýst að ekki liggi fyrir hvernig staðið verður að innleiðingu á efni tilskipunarinnar. Þá liggja ekki fyrir drög að frumvarpi. Tekur umfjöllun og umsögn umbj. míns mið af framangreindu.

---

<sup>1</sup> Sjá <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=182843a6-db63-11e7-9422-005056bc530c>.



— 0 —

Gagnaveita Reykjavíkur fagnar tækifæri til að taka þátt í umsögn um fyrirhugaða innleiðingu á tilskipun Evrópusambandsins nr. 2014/61/ESB um innviði fjarskipta (tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/61/ESB frá 15. maí 2014 um ráðstafanir til að lækka kostnað við uppbyggingu á háhraða rafrænum fjarskiptanetum). Tilskipunin verður í umsögn þessari eftirleiðis kölluð „innviðatilskipunin“.

Samkvæmt tillögu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins er lagt til að efni tilskipunarinnar verði innleitt í íslensk lög með því að gera breytingar á ýmsum gildandi lögum, svo sem að gera breytingar á ákvæðum fjarskiptalaga nr. 81/2003 (fjarskiptalög), s.s. 36. gr. þeirra laga.<sup>2</sup>

Að áliti ráðuneytisins er ekki talin þörf á að setja heildstæða löggjöf vegna innleiðingar á efni tilskipunarinnar.<sup>3</sup> Af þessu tilefni telur Gagnaveitan mikilvægt að hafa í huga við innleiðingu tilskipunarinnar að í efni hennar eru fjölmörg atriði og áherslur sem hætta er á að fari forgörðum eða missi marks þegar efni tilskipunarinnar er innleitt með þeim hætti eins og að framan er lýst. Mikilvægt er að efni tilskipunarinnar og þau fjölmörgu atriði sem þar er að finna sé gerð fullnægjandi skil í íslenskum lögum og að gætt sé að því að þær fjölmörgu áherslur og atriði sem tilskipunin hefur að geyma glatt ekki við innleiðingu hennar.

Annað atriði sem Gagnaveitan telur rétt að vekja í upphafi athygli á er að verulegt samræmi og skörun er milli efnis framangreindrar tilskipunar og draga að nýjum lagaramma um fjarskiptamarkaðinn sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, Evrópuráðið og Evrópuþingið leggja nú lokahönd á í Brussel. Vonir standa til að sú löggjöf verði innleidd sumarið 2018. Gagnaveitan hvetur til, í ljósi þeirra breytinga sem eru fyrirsjáanlegar, að skoðað verði hvort heppilegt sé að seinka innleiðingu tilskipunar um innviði fjarskipta þar til hinn nýji lagarammi um fjarskipti sem gilda mun á EES-svæðinu hefur verið lögfestur og þannig tryggt að framangreindar reglur verði samræmdar að íslenskum rétti.

---

<sup>2</sup> Sjá fótnótu 1.

<sup>3</sup> <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=182843a6-db63-11e7-9422-005056bc530c>, liður 3, bls. 2.

## Tilhögun innleiðingar

Í tillögum ráðuneytisins er meðal annars gert ráð fyrir að efni tilskipunarinnar verði innleitt með breytingum á 36. gr. fjarskiptalaga. Hafa nokkur mikilvægustu atriði tilskipunarinnar verið nefnd í því sambandi svo sem ákvæði er varða eiginlega samnýtingu á innviðum (*e.Infrastructure Sharing*), úrlausn ágreiningsmála (*e.Dispute Settlement Procedure*) og miðlun og aðgengi að upplýsingum um innviði (*e.Single Point of Information*). Framangreind atriði eru hvert og eitt afar mikilvæg, en hafa verður í huga að hér er um flókið svið að ræða þar sem gæta þarf jafnvægis milli hagsmuna að rétti til aðgangs að innviðum annars vegar og hagsmuna af því að fjárfesta í innviðum hins vegar. Efni tilskipunarinnar miðar að því að gæta jafnræðis milli framangreindra hagsmuna með það að markmiði að hámarka langtíma fjárfestingu í innviðum til hagsbóta fyrir neytendur og samfélagið í heild.

Í tillögum ráðuneytisins er hvorki að finna umfjöllun um efnisákvæði tilskipunarinnar sem fjalla um takmarkanir á samnýtingu innviða né efnisákvæði er fjalla um mat á öðrum valkostum sem frekar koma til greina en samnýting innviða. Að mati Gagnaveitunnar er ljóst að gera verður breytingar á núverandi löggjöf þar sem m.a. gætt verður að því að framangreind atriði verði innleidd í íslenskan rétt.

Grundvallarforsenda að baki innviðatilskipuninni er að hún hvetji til fjárfestinga í háhraðanetum með því að lækka kostnað við uppsetningu þeirra. Verður þá jafnframt að gæta að því að lækkun á kostnaði við að fjárfesta í háhraðanetum leiði ekki til þess að grafið verði undan hvata til að fjárfesta yfir höfuð.

Til að ná þeim markmiðum sem íslensk stjórnvöld hafa sett um ljósleiðara væðingu og uppbyggingu háhraðanets á Íslandi<sup>4</sup> er ljóst að þörf er á verulegum fjárfestingum sem að mestu leiti munu koma frá öðrum en opinberum aðilum. Mikilvægt er að regluverk fjarskiptamála skapi öryggi og stöðugleika fyrir fjárfesta sem hafa langtíma hagsmuni að leiðarljósi. Mikilvægt er að reglurnar séu skýrar um heimildir til aðgangs og nýtingu innviða á sama tíma og þær veita meira svigrúm til að samnýta fjárfestingar og þannig lækka kostnað við uppbyggingu háhraðaneta. Framangreind grundvallarsjónarmið koma skýrt fram í tillögum um endurskoðun á

---

<sup>4</sup> <https://www.stjornarradid.is/verkefni/samgongur-og-fjarskipti/fjarskiptasjodur/island-ljostengt/>.

fjarskiptalöggjöf Evrópusambandsins.<sup>5</sup> Þær tillögur miða að því að búa til regluverk sem hvetur til fjárfestinga í háhraða netum og innviðum þeirra og þannig tryggja almenningi aðgang að upplýsingasamfélaginu og hinum stafræna innri markaði Evrópusambandsins (e.Digital Single Market).

Mikilvægt er fyrir neytendur og samfélagið í heild að á samkeppnismarkaði fyrir fjarskiptaþjónustu séu til staðar hvatar til að byggja upp sjálfstæða innviði og fjarskiptanet sem eru í samkeppni, alls staðar þar sem því verður komið við og slík fjárfesting er fjárhagslega hagkvæm. Með þeirri aðferð er staðið vörð um sjálfstæði aðila á samkeppnismarkaði og þar með virks samkeppnismarkaðar til lengri tíma. Þetta er sérstaklega mikilvægt fyrir fámennan og einangraðan markað líkt og er á Íslandi þar sem fákeppni er ríkjandi á mörgum sviðum og mikilvægt er að takmarka sem mest áhrif samþættingar milli samkeppnisaðila.

Í texta innviðatilskipunarinnar er byggt á þeirri forsendu að beiðni um aðgang að innviðum verði að standast kröfur um sanngirni og meðalhóf þannig að réttur til aðgangs dragi ekki úr vilja og hvata aðila til að fjárfesta í innviðum fjarskipta nú eða til framtíðar. Það er ekki tilgangur löggjafans að hraða eða flýta fyrir vexti og uppbygging eins fjarskiptafyrirtækis umfram annars eða á kostnað annarra, meðal annars með því að tryggja aðgangsrétt sem á endanum kann að letja fjárfestingar, enda kunni aðilar á markaði þá að sjá sér leik á borði með því hreinlega að bíða eftir því að aðrir fjárfesti, krefjist síðar aðgangs og þannig nýta sér fjárfestingu annarra í stað þess að fjárfesta sjálfir. Laga- og regluumhverfi sem ýtir undir framangreinda hegðun myndi á endanum draga úr nauðsynlegri og mikilvægri uppbyggingu innviða og hamla möguleikum neytenda, fyrirtækja og stofnana til þess að nýta sér að fullu þá umbreytingu og byltingu sem leiðir af hinum stafræna innri markaði Evrópusambandsins og í reynd heimsins alls.

### **Undantekningar innviðatilskipunarinnar frá skyldunni til þess að samnýta innviði eða aðstöðu**

Innviðatilskipunin hefur að geyma fjölmargar undantekningar frá skyldunni til þess að samnýta innviði eða aðstöðu sem að öðrum kosti myndi draga úr hvata til

---

<sup>5</sup> Sjá m.a. Proposed Directive establishing the European Electronic Communications Code, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposed-directive-establishing-european-electronic-communications-code>.

fjárfestinga. Dæmi um þetta má finna í 17. tölulið inngangsorða innviðatilskipunarinnar þar sem segir eftirfarandi:

„A network operator may refuse access to specific physical infrastructures for objective reasons. In particular, a physical infrastructure may not be technically suitable due to specific circumstances concerning infrastructures for which access has been requested, such as lack of currently available space or due to future needs for space which are sufficiently demonstrated, for instance by publicly available investment plans. Similarly, in specific circumstances, sharing the infrastructure may jeopardise safety or public health, network integrity and security, including that of critical infrastructure, or may endanger the provision of services that are primarily provided over the same infrastructure. Moreover, when the network operator already provides wholesale physical network infrastructure access that would meet the needs of the access seeker, access to the underlying physical infrastructure may have an adverse economic impact on its business model and incentives to invest while possibly entailing an inefficient duplication of network elements. At the same time in the case of physical infrastructure access obligations imposed pursuant to the Union regulatory framework for electronic communications, such as those on undertakings having significant market power, this would be already covered by specific regulatory obligations that should not be affected by this Directive.“

Í tilvitnuðu ákvæði er að finna fjölmörg atriði sem varða íslenska fjarskiptamarkaðinn sérstaklega. Fyrirsjáanlegt er að Gagnaveitan þrói kerfi sín yfir í svokallað "Point to Multi-Point" (PtMP) kerfi sem gerir það að verkum að sundurgreinanlegur aðgangur að heimtaug (*e.Physical Unbundling of the Network*) er ógerlegur. Ef Gagnaveitunni yrði gert skylt að veita aðgang að svörtum ljósleiðara (*e.Dark Fiber*), myndu rekstrarforsendur félagsins og viðskiptagrundvöllur breyta þar sem Gagnaveitan starfar eingöngu á heildsölumarkaði. Með slíkri aðgangskvöð myndu viðskiptavinir—bæði núverandi og mögulegir framtíðarviðskiptavinir—útilokast frá markaði á sama tíma og mögulegir samkeppnisaðilar gætu grafið undan markmiðum og tilgangi fjárfestinga sem Gagnaveitan hefur ráðist í til að byggja upp samkeppnishæfa fjarskiptainnviði og háhraða fjarskiptanet til að geta boðið fjarskiptaþjónustu á heildsölumarkaði.

Þá verður að hafa í huga að nú þegar er fyrir hendi heildsöluaðgangur að netum þar sem Gagnaveitan býður nú þegar fjölda fyrirtækja heildsölugang að netum félagsins (*e.Active Wholesale Access*). Síminn hf. hefur á síðustu misserum sóst eftir aðgangi að svörtum ljósleiðara (*e.Dark Fiber*) í eigu Gagnaveitunnar á þeim markaðssvæðum þar sem samkeppni er hvað mest og Símasamstæðan, þ.e. Síminn hf. og systurfélag þess Míla hf., (sem hefur hefur með höndum lagningu og rekstur grunneta sem Síminn hf. notar við að veita fjarskiptaþjónustu sína) eru með fyrirætlanir um að fjárfesta í eigin fjarskiptanetum og innviðum og þannig vera í beinni samkeppni við fjarskiptanet og innviði sem Gagnaveitan hefur fjárfest í. Auk þess liggur fyrir að Síminn hf. verður á þeim svæðum í beinni samkeppni við þau fjarskiptafyrirtæki sem eru í viðskiptum við Gagnaveituna og kaupa háhraðanets tengingar í heildsölu af Gagnaveitunni. Þau fjarskiptafélög reiða sig alfarið á heildsöluaðgang Gagnaveitunnar inn á þann markað sem Síminn hf. starfar á en systurfélagið Míla hf. sér Símanum hf. fyrir aðgangi inn á markað fyrir háhraðatengingar.

Með tilliti til markaðarins á Íslandi telur Gagnaveitan að sérstakt ákvæði, sem tryggði aðgang að tiltekinni vörutegund á framangreindum markaði, þ.e. svörtum ljósleiðara<sup>6</sup>, myndi í reynd ganga gegn markmiðum tilskipunarinnar. Telur félagið því mikilvægt að framangreint sé haft í huga við innleiðingu tilskipunarinnar. Slíkt ákvæði myndi í reynd fækka samkeppnisaðilum á markaði og gefa stærri samkeppnisaðilum færi á að ryðja úr vegi samkeppnismarkaði og greiðum aðgangi fjarskiptafyrirtækja að heildsölumarkaði fyrir háhraðanets tengingar.

---

<sup>6</sup> Það skal sérstaklega áréttað hér að svartur ljósleiðari (*e.Dark Fiber*) fellur utan gildissviðs innviðatilskipunarinnar. Með orðinu svartur ljósleiðari er átt við ljósleiðara sem eigandi ljósleiðarans hefur ekki hleypt ljósi á eða ljósleiðari sem eigandi hefur leigt þriðja aðila sem síðan hleypir ljósi á hann. Annar virkur fjarskiptabúnaður fellur einnig utan innviðatilskipunarinnar.

## Takmörkun aðgangs að viðskiptaupplýsingum og áætlunum

Gagnaveitan bendir einnig á annað mikilvægt ákvæði í innviðatilskipuninni sem veitir rétt til að takmarka aðgang að viðskiptaupplýsingum og viðskiptaáætlunum. Í 3. mgr. 4. grein (1) í innviðatilskipunni er svohljóðandi ákvæði:

„Member States may allow access to the minimum information to be limited only if necessary in view of the security of the networks and their integrity, national security, public health or safety, **confidentiality or operating and business secrets.**“

Aðgangur að viðskiptaáætlun og viðskiptaupplýsingum Gagnaveitunnar um fjárfestingaráætlanir gætu gefið vísbendingar um fyrirætlanir félagsins og þróun, uppbyggingu innviða og fjarskiptaneta á markaði og fyrirætlanir á einstökum markaðssvæðum. Óeðlilegt væri að samkeppnisaðili eða aðilar þeim tengdum hefðu aðgang að framangreindum upplýsingum. Er þessi heimild sérstaklega mikilvæg í ljósi þess hve smár og afmarkaður fjarskiptamarkaðurinn er á Íslandi.

Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að samkeppnisaðilar myndu að öllum líkindum reyna að nýta sér upplýsingar af framangreindu tagi til að sjá fyrir uppbyggingu neta samkeppnisaðila og nota upplýsingarnar í þeim tilgangi að tryggja sér samkeppnislegt forskot á markaði.

### Aðrar aðgangsleiðir að innviðum

Að mati Gagnaveitunnar verður beiting ákvæða innviðatilskipunarinnar að grundvallast á því að þeim sé beitt með tilliti til aðstæðna hverju sinni og á grundvelli sjónarmiða um meðalhóf.

Til að mynda kann það, að veita aðgang á tiltekinn veg eða með tiltekinni aðferð ekki endilega að vera besta leiðin til að tryggja aðgang, einkum þegar aðrar leiðir kunna að vera færar til þess að ná sama markmiði. Aðrir valkostir kunna að tryggja aðgang sem leiða til sömu niðurstöðu með lágum tilkostnaði eða leiða ekki til rekstrarlegra vandkvæða. Ákvæði tilskipunarinnar taka mið af framangreindum sjónarmiðum en þar kemur fram að sé þess kostur að veita aðgang eftir öðrum leiðum kunni slíkur aðgangur að vera talinn fullnægjandi til að ná markmiðum tilskipunarinnar.

Í (f)-lið 3. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar er m.a. tiltekið að eigandi innviða geti hafnað aðgangi:

„the availability of viable alternative means of wholesale physical network infrastructure access provided by the network operator and suitable for the provision of high-speed electronic communications networks, provided that such access is offered under fair and reasonable terms and conditions.“

Í samhengi við framangreint má tiltaka að Gagnaveitan býður upp á svokallaðan virkan opinn aðgang (*e. Active Wholesale Access*) á fjarskiptamarkaðinum á Íslandi. Þessi aðgangur hefur þann kost að fjárfesting í virkum búnaði er samnýttur og auðveldar þar með innkomu nýrra aðila á fjarskiptamarkað. Auk þess hefur Gagnaveitan boðist til að aðlaga þjónustu sína til að geta mætt sértækum kröfum viðskiptavina (heildsöluviðskiptavina) í þeim tilgangi að veita aðilum meiri stjórn og virkni á keyptri þjónustu.

Ef Gagnaveitan yrði skylduð til að veita aðgang að svörtum ljósleiðara yrði kostnaður við að leggja og bjóða fram virkan opinn aðgang (*e. Active Wholesale Access*) hærrí en ella. Sá kostnaður myndi falla á þann aðila sem bæði um slíkan aðgang að svörtum ljósleiðara.

Auk greiðslu fyrir aðgang þyrfti einnig að taka tillit til áhrifa sem framangreindur aðgangur myndi hafa á viðskiptamódel og rekstraráætlanir Gagnaveitunnar. Kostnað sem af framangreindu mun óhjákvæmilega leiða þyrfti beiðandi að ábyrgjast sérstaklega þar sem kostnaður vegna fjárfestinga af þessu tagi myndi ekki hafa neina sjálfstæða fjárhagslega þýðingu á íslenskum fjarskiptamarkaði.

Í 3. paragrafi 5. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar segir eftirfarandi:

“Where the dispute relates to access to the infrastructure of an electronic communications network provider and the national dispute settlement body is the national regulatory authority, it shall, where appropriate, take into account the objectives set out in Article 8 of Directive 2002/21/EC. Any price set by the dispute settlement body shall ensure that the access provider has a fair opportunity to recover its costs and shall take into account the impact of the requested access on the business plan of the access provider, including the investments made by the network operator to whom access is requested, in particular in the physical infrastructures used for the provision of high-speed electronic communications services.”

#### **Áherslur og sjónarmið í nýrri rammalöggjöf á sviði fjarskipta á EES-svæðinu**

Hér að framan hefur verið vikið að efni nokkurra ákvæða innviðatilskipunarinnar sem hafa þann tilgang að takmarka réttinn til aðgangs að innviðum. Þeim er ætlað að gæta að því að réttur þriðja aðila til aðgangs að innviðum verði ekki til þess að draga úr fýsileika þess að fjárfesta í innviðum undir fjarskiptanet og búnað. Framangreind ákvæði ásamt öðrum er ætlað að standa vörð um megintilgang tilskipunarinnar sem er að hvetja til fjárfestinga í innviðum fjarskipta og háhraðaneta. Án lagaramma sem byggir á fyrirsjáanleika um nýtingu, hagkvæmri ráðstöfun innviða og stöðugleika sem freistar og hvetur fjármagnseigendur til langtíma fjárfestinga í innviðum og fjarskiptanetum, verður erfitt að ná markmiðum um uppbyggingu háhraðanets og upplýsingasamfélags sem stjórnvöld hafa sett sér.

Framangreind sjónarmið er ekki eingöngu að finna í innviðatilskipuninni heldur eru þau einnig áberandi í tillögum að nýrri heildarlöggjöf Evrópusambandsins fyrir fjarskiptamarkaðinn á EES-svæðinu. Hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins lagt áherslu á framangreind sjónarmið í tillögum sem nú eru til umfjöllunar og umræðu. Í drögum að lagatexta hafa framkvæmdastjórnin, Evrópuráðið og Evrópuþingið gengið enn lengra, jafnvel í tilvikum þar sem beiðni um aðgang beinist að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk auk fjölda frávíka og undanþága frá aðgangskvöð.



Í drögum að tillögu að nýrri löggjöf (COM(2016) 590 final/2)<sup>7</sup> hafa rekstraraðilar, sem hafa verið útnefndir sem heildsöluaðilar (*e.Wholesale-Only*), fengið sérstaka stöðu jafnvel þó að þeir hafi verið útnefndir sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.<sup>8</sup>

Í tilfellum þar sem markaðsráðandi fyrirtæki telst eingöngu vera heildsöluaðili á markaði er ekki gerð krafa um aðgang að innviðum þess. Heildsöluaðgang að heimtaug (*e.Loop*) skulu bjóðast á sanngjörnum og réttmætum viðskiptaskilmálum, m.ö.o. munu slíkir skilmálar ekki verða undir opinberum verðeftirliti.

Þá er gert ráð fyrir að þar sem boðið verður upp á sýndaraðgangspjónustu (*e.Virtual Access Product*) að viðeigandi gæðum, verði stjórnvald á sviði fjarskiptamála í hverju landi að leggja mat á hvort eitthvert annað form að aðgangi geti talist sambærilegt (*e.Proportionate*).

Í stuttu máli má segja að nýjustu vísbendingar frá bæði framkvæmdastjórninni og löggjafarvaldi Evrópusambandsins bendi til þess að þau sjónarmið, sem rakin hafa verið í innviðatilskipuninni, eru sérstaklega áréttuð og í reynd heldur skerpt á þeim jafnvel þó Gagnaveitan (sem er eingöngu heildsöluaðili á fjarskiptamarkaði) yrði á einhverjum tíma annað hvort markaðsráðandi eða yrði útnefnt af Póst- og fjarskiptastofnun sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk sbr. 2. mgr. 17. gr. fjarskiptalaga. Við aðstæður þar sem Gagnaveitan yrði ekki talið vera fyrirtæki með umtalsverðan markaðsráðandi styrk (líkt og félagið er í dag), yrði að vega og meta aðgangskvaðir sem mögulega yrðu lagðar á félagið á grundvelli strangra sjónarmiða um meðalhóf.

Mikilvægt er að íslensk stjórnvöld gefi gaum að þeim áherslum sem vikið var að hér að framan og er að finna í nýjum drögum að löggjöf á sviði fjarskiptamála í Evrópu. Sú löggjöf og áherslur munu verða hluti af lagaramma EES-svæðisins og þar með íslenskum fjarskiptalögum m.a. með því að tilskipanirnar verða teknar upp í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins.

---

<sup>7</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat:COM\\_2016\\_0590\\_FIN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat:COM_2016_0590_FIN).

<sup>8</sup> Sbr. sambærilegt ákvæði í 18. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

Texti tillögu að ákvæði í drögum að tilskipun<sup>9</sup> er fjallar um stöðu heildsöluaðila er að finna í viðauka 1.<sup>10</sup> Í viðauka 2 er að finna drög að 70. gr.<sup>11</sup> sem fjallar um aðgang að verkframkvæmdum (e.Civil Infrastructure Access) sem eingöngu á við í þeim tilfellum þar sem slíkir rekstraraðilar hafa fengið útnefningu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk (sbr. 66. gr.<sup>12</sup>). Sem fyrr er form aðgangs nokkuð viðtækt en í 71. gr. draganna segir m.a.:

„Where a national regulatory authority considers, in accordance with Article 66, the imposition of obligations on the basis of Articles 70 or this Article, it shall examine whether the sole imposition of obligations in accordance with Article 70 would be a proportionate means to promote competition and the interests of the end-user. Where a national regulatory authority considers obligations in respect of access to active or virtual networks pursuant to this Article, it shall examine whether the imposition of other obligations, in conjunction or not with obligations under Article 70, would be a proportionate means to promote competition and the interests of the end-user.“<sup>13</sup>

Framangreind ákvæði í tillögum að nýrri löggjöf á sviði fjarskiptamála innan Evrópusambandsins sýna og árétta að mati Gagnaveitunnar þá stefnu sem þegar hefur verið tekin í innviðatilskipuninni og rakin hefur verið hér að framan.

Taka verður tillit til framangreindra atriða og stefnu við innleiðingu innviðatilskipunarinnar og þess lagaramma sem fyrirsjáanlegt er að þurfi að innleiða á sviði fjarskipta í nálægri framtíð, ekki síst í ljósi þess að framangreind drög að texta ofangreindrar tilskipunar eru nánast komin í endanlegt horf.

Í ljósi framangreinds telur Gagnaveitan að það kunní að vera vænlegur kostur fyrir íslensk stjórnvöld og ráðuneytið að skoða að seinka líttillega innleiðingu

<sup>9</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Code (Recast).

<sup>10</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12797-2017-REV-1/en/pdf>

<sup>11</sup> Sjá [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c5ee8d55-7a56-11e6-b076-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_3&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c5ee8d55-7a56-11e6-b076-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_3&format=PDF), bls. 205.

<sup>12</sup> Sbr. 66. gr. draganna þar sem segir m.a. „...operator is designated as having significant market power on a specific market as a result of a market analysis carried out in accordance with Article 65 of this Directive...“.

<sup>13</sup> Sama skjal, bls. 293.

innviðatilskipunarinnar þar sem nú virðist vera gert ráð fyrir að framangreind drög verði að lögum í júní 2018. Það gæti verið álitlegur kostur að hafa tök á því að vinna að innleiðingu á framangreindum tilskipunum samhliða til þess að ná fram sem bestu samræmi milli efnisreglna þeirra í íslenskan rétt.

### Samantekt

Heilt yfir telur Gagnaveitan mikilvægt að hagsmunaaðilar fái tækifæri til þess að fara yfir frumvarp til laga um innleiðingu á efni innviðatilskipunarinnar þegar texti frumvarpsdraga liggur fyrir af hálfu ráðuneytisins og stjórnvalda.

Eins og vikið hefur verið að hér að framan er að mati Gagnaveitunnar óljóst um fjölmörg lykil efnisatriði í innviðatilskipuninni og ekki ljóst hvernig staðið verður að innleiðingu þeirra í íslensk lög. Gagnaveitan leggur áherslu á að gætt verði nákvæmni við innleiðingu á öllu efni tilskipunarinnar þannig að ekki skapist ósamræmi milli tilskipunarinnar sjálfrar og íslenskra laga um sama efni.

Fjölmörg ákvæði í innviðatilskipuninni, sem skipta miklu máli fyrir rekstur og viðskiptamódel Gagnaveitunnar, er ekki minnst á í þeim gögnum sem kynnt hafa verið í aðdraganda fyrirhugaðrar innleiðingar á efni tilskipunarinnar eða þeim hreinlega sleppt án skýringa eða rökstuðnings. Yrði þeim ákvæðum sleppt eða efni þeirra færi fyrir ofan garð og neðan gæti það haft mjög alvarleg áhrif á rekstur og starfsemi Gagnaveitunnar.

Vikið hefur verið að efni nokkurra þessara ákvæða hér að framan og bent á að þau skipa hvert um sig mikilvægan sess í heildarendurskoðun sem nú fer fram á vegum Evrópusambandsins á lagaramma og lagareglum um fjarskipti og fjarskiptamarkaðinn á EES-svæðinu.

Að mati Gagnaveitunnar er það álitlegur kostur að innleiða samhliða innviðatilskipunina og þá nýju tilskipun sem er að vænta frá Evrópusambandinu í júní 2018 og vikið hefur verið að hér að framan.

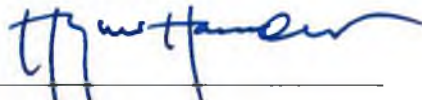
Mikilvægt er að hugað sé vel að því jafnvægi sem vera þarf milli samnýtingar og aðgangsréttar að innviðum og hagsmuna fjárfesta sem fjármagna munu uppbyggingu innviða og háhraðaneta, en þeir munu gera kröfur að lagaumhverfi fjarskiptamála feli í sér fyrirsjáanleika um nýtingu, hagkvæmri ráðstöfun innviða og stöðugleika sem hvetur til langtíma fjárfestinga í innviðum og fjarskiptanetum.

— 0 —

Auk þess sem að framan er rakið áskilur Gagnaveitan sér rétt til þess að koma athugasemdum á framfæri á síðari stigum,<sup>14</sup> m.a. þegar drög að frumvarpi liggja fyrir og gefið verður tækifæri til umsagnar og frekari umfjöllunar.

Undirritaður lögmaður veitir góðfúslega allar nánar upplýsingar.

Virðingarfyllst,  
f.h. Gagnaveitu Reykjavíkur,



---

Hlynur Halldórsson hrl.  
Landslög – lögfræðistofa

Hjálagt eru meðfylgjandi: 2. viðaukar.

---

<sup>14</sup> Sbr. <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2017/12/21/Umsagnarfrestur-framlengdur/>.

## Viðauki 1

### Article 77

#### Wholesale only undertakings

1. A national regulatory authority that designates an undertaking which is absent from any retail markets for electronic communications services as having significant market power in one or several wholesale markets in accordance with Article 65 shall consider whether that undertaking has the following characteristics:

(a) all companies and business units within the undertaking and all companies that are controlled but not necessarily wholly owned by the same ultimate owner(s), only have activities, current and planned for the future, in wholesale markets for electronic communications services and therefore do not have activities in any retail market for electronic communications services provided to end-users in the Union;

(b) the undertaking is not bound to deal with a single and separate undertaking operating downstream that is active in any retail market for electronic communications services provided to private or commercial end-users, because of an exclusive agreement, or an agreement which de facto amounts to an exclusive agreement.

2. If the national regulatory authority considers that the conditions laid down in points (a) and (b) of paragraph 1 of this Article are fulfilled, it may only impose on that undertaking obligations pursuant to Articles 68 or 71 or obligations relative to fair and reasonable pricing if justified on the basis of a market analysis including a prospective assessment of the SMP operator's likely behaviour.

3. The national regulatory authority shall review obligations imposed on the undertaking in accordance with this Article at any time if it concludes that the conditions laid down in points (a) and (b) of paragraph 1 of this Article are no longer met and shall apply Articles 65 to 72, as appropriate.

4. The national regulatory authority shall also review obligations imposed on the undertaking in accordance with this Article if on the basis of evidence of terms and conditions offered by the undertaking to its downstream customers, the authority concludes that competition problems have arisen or are likely to arise to the detriment of end-users which require the imposition of one or more obligations

provided in Articles 67, 69, 70 or 72, or the modification of the obligations imposed in accordance with paragraph 2.

5. The imposition of obligations and their review in accordance with this Article shall be implemented in accordance with the procedures referred to in Articles 23, 32 and 33.

## Viðauki 2

### Article 70

#### Access to civil engineering

1. A national regulatory authority may, in accordance with Article 66, impose obligations on operators to meet reasonable requests for access to, and use of, civil engineering including, without limitation but not limited to, buildings or entries to buildings, building cables including wiring, antennae, towers and other supporting constructions, poles, masts, ducts, conduits, inspection chambers, manholes, and cabinets, in situations where having considered the market analysis indicates the national regulatory authority deems that denial of access or access given under unreasonable terms and conditions having a similar effect would hinder the emergence of a sustainable competitive market at the retail level and would not be in the end-user's interest.

2. National regulatory authorities may impose obligations on an operator to provide access in accordance with this Article, irrespective of whether the assets that are affected by the obligation are part of the relevant market in accordance with the market analysis, provided that the obligation is necessary and proportionate to meet the objectives of Article 3.