

Reykjavík, 27. mars 2019

Alþingi
v.t. Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Sent með tölvupósti til: nefndasvid@althingi.is

Efni: Frumvarp til laga um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta.
Tilvísun: Þingskjal 1045 – 639 mál (149. löggjafarþing 2018-2019).

1. Inngangur

Síminn hf. (hér eftir „Síminn“) þakkar fyrir tækifæri til þess að koma á framfæri athugasemdum við frumvarp til laga um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta. Frumvarpið felur í sér innleiðingu á tilskipun ESB nr. 2014/61/ESB frá 15. maí 2014 um ráðstafanir til þess að lækka kostnað við uppbyggingu á háhraða rafrænum fjarskiptanetum. Að mati Símans fellur tilgangur frumvarpsins vel að markmiðum sem koma fram í drögum að þingsályktunartillögu um stefnu í fjarskiptamálum fyrir árin 2019-2033 og fimm ára fjarskiptaáætlun fyrir árin 2019-2023. Í áherslum fyrir stefnu fyrir fjarskiptamál undir lið 2.3.6 og 2.3.7 er vísað til þessa að horft verði til nýtingar fjarskiptainviða í opinberri eigu til að efla öryggi og eftir atvikum samkeppni auk þess sem uppfærsla regluverks á fjarskiptamarkaði stuðli að framförum, fjárfestingum, samkeppni, hagkvæmni, samnýtingu og neytendavernd.

Að mati Símans verður að líta til þessarar stefnu þegar kemur að innleiðingu á framangreindri tilskipun. Síminn hefur ítrekað bent á að markmiðinu með tilskipunni verði illa náð um hagkvæmari uppbyggingu, ef ekki verður mælt fyrir um skyldu fyrirtækja, sem er beint eða óbeint, í eigu sveitarfélaga eða ríkis, að veita óvirkan aðgang að ljósheimtaugum. Síminn vakti athygli á þessu í umsagnarferli hjá samgönguráðuneytinu. Athugasemdir í erindi þessu eru að einhverju leyti árétting á fyrri sjónarmiðum Símans en ráðuneytið gerði að mati Símans margar mjög gagnlegar breytingar á frumvarpinu. Hins vegar hefur ekki verið gerð sú breyting sem að mati Símans hefur mesta þýðing í þeim tilgangi að frumvarpið nái markimiði sínu, sem er að dragar úr kostnaði við uppbyggingu háhraðafjarskiptakerfa, auka útbreiðslu þeirra og einnig auka samkeppni milli fjarskiptakerfa.

Það skýtur skökku við að Alþingi leggi til aukna skilvirkni og samnýtingu en láti síðan ekki verða að af því að skylda opinbera aðila til þess að veita þann aðgang sem nauðsynlegur er til þess að ná þessu markmiði.

2. Aðgangur að óvirkum ljósheimtaugm í eigu opinberra aðila.

Síminn telur að það sé lykilatriði til að hægt sé að ná fram sparnaði við uppbyggingu háhraðarfarskiptakerfa að opinberir aðilar, þ.m.t. fyrirtæki í þeirra eigu, veiti aðgang að óvirkum ljósheimtaugum. Þetta leiðir til þess að kostnaður við að byggja upp slík kerfi muni verða umtalsvert minni, sem leiðir síðan til þess að hægt verði að ráðstafa fjármunum með skynsamlegri hætti. Sem dæmi myndast aukið svigrúm til þess að byggja upp ljósleiðarakerfi í sveitarfélögum utan höfuðborgarsvæðisins og Eyjafjarðarsvæðisins en þar er að miklu leyti óleyst hvernig leggja eigi ljósleiðara í þéttbýli, líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu.

Tillaga Símans um óvirkan aðgang að heimtaug er vel þekkt og hefur verið við líði í fjölda ára á Íslandi. Þannig byggði Íslandssími hf. (í dag Sýn hf.) upp ADSL kerfi félagsins á grundvelli aðgangs um óvirka innviði Landssíma Íslands hf., sem var í opinberri eigu, og lagði til eigin virkan búnað og tengdi við kóparheimtaugar í eigu Landssíma Íslands. Hive er annað fyrirtæki sem byggði upp þjónustu sína með þessum hætti en það fyrirtæki kom mjög sterkt inn á markaðinn um miðjan fyrsta áratug þessarar aldar.

Það leikur enginn vafi á því að þessi högun var og er jákvæð fyrir allan markaðinn. Þess vegna er einfaldlega óskiljanlegt, að því sé andmælt að opinber fyrirtæki ættu veita sambærilegan aðgang á ljósheimtaugum.

Gagnaveita Reykjavíkur (GR) hefur tengt tæplega 100 þúsund heimili við ljósleiðarakerfi sitt.¹ Það er rúmlega 70% allra íbúða á landinu.² Um er að ræða stærsta ljósleiðarakerfi landsins sem nær að heimilum. Félagið segir á heimasíðu sinni: „Ljósleiðarinn er opið *grunnet fjarskipta* sem fjarskiptafyrirtæki á samkeppnismarkaði nýta til að bjóða þjónustu sína.“ Vandamálið er að GR býður ekki upp á opið „grunnet“ heldur miðlægan aðgang að þjónustu sinni þar sem gert er skilyrði að þjónustukaupandi kaupi miðlæga tækniþjónustu GR, sem hann hefur ekki endilega þörf fyrir, til þess að fá aðgang að grunnetinu.

Tengir hf. sem veitir ljósleiðaraaðgang á Norðurlandi Eystra er í minnihluta eigu opinberra aðila en býður upp á óvirkan aðgang að ljósheimtaugum. Hið sama gera fjölmörg ljósleiðarakerfi sem eru 100% í eigu opinberra aðila og af þessum ástæðum fær Síminn ekki skilið hvers vegna hið opinbera fyrirtæki Gagnaveita Reykjavíkur sem er núna komið með yfir 50% hlutdeild af öllum heimtaugum á höfuðborgarsvæðinu, neitar að veita slíkan aðgang. Ef aðeins væri litið til ljósheimtauga væri hlutdeild GR talsvert hærri. Einkum þegar það liggur fyrir að aðgangur að þessu tagi eykur samkeppni. Raunverulega er það almennt skilyrði að þegar um opinbera aðila fjármagna eða byggja upp fjarskiptakerfi þá ber þeim að veita

¹ <https://www.ljosleidarinn.is/frettir/192-milljona-krona-hagnadur-gagnaveitu-reykjavikur-arid-2018>.

² Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá eru 140 þúsund íbúðir í árslok 2018.

óvirkan aðgang, til þess að raska ekki samkeppni, en nánar verður fjallað um það hér að neðan.

Það er þess vegna ekki að ástæðulausu sem Síminn undrast verulega hvers vegna dótturfélag Reykjavíkurborgar stendur gegn því að veita óvirkan aðgang að ljósheimtaugum. Einkaaðilar veita slíkan aðgang. Verkefnið Ísland Ljóstengt gengur út frá því að veittur sé óvirkur aðgangur að ljósheimtaugum. Umrætt verkefni er að mati Símans einkar vel heppnað og vel útfært verkefni. Eina skýringin sem Síminn getur ímyndað sér að standi því í vegi að GR veiti þann aðgang, er að GR ætli sér til langs tíma að ná einokun á eigin starfssvæði, ekki aðeins í ljósheimtaugum, heldur þar sem verra er, einnig í tæknilega þjónustulaginu. Þessu til stuðnings má vekja athygli á ítrekuðum ólögmetum aðgerðum GR vegna tengingar kerfisins við innanhúslagnir, sem takmarkar verulega vilja og áhuga neytenda að færa sig af kerfi GR. Nýlegasta dæmið er ákvörðun PFS frá 11. mars 2019, nr. 5/2019

„Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. var óheimilt að klippa á þræði innanhúss fjarskiptalagna í inntaki fjarskiptalagna að [...], [...], og [...], sem voru tengdir við heimtaugar Mílu ehf., og bræðisjóða sínar heimtaugar við þá þræði án þess að lagður væri aukabráður innanhússfjarskiptalagnarlagnar í hverja íbúð, ásamt því að settur væri upp tengilisti í fjarskiptainntaki.“

Síminn nefnir einnig að jákvæð áhrif af rétttri innleiðingu framangreindrar tilskipunar getur leitt til þess að dregið sé úr þörf fyrir kvaðir á grundvelli fjarskiptalaga og þar með kostnaði við eftirlit með kvöðunum og úrlausn ágreiningsefna. Þessi eftirlitskostnaður er líklega verulegur þáttur í rekstri Póst- og fjarskiptastofnunar og ekki síður hjá fjarskiptafyrirtækjum líka. Reynslan erlendis er a.m.k. sú að víða hafa kvaðir verið felldar niður vegna innleiðingar á tilskipuninni. Vegna takmarkaðra úrræða PFS til þess að grípa inn í hinar ólögmetu aðgerðir GR, lendir kostnaður við úrbætur á því fyrirtæki sem vill tengjast umræddri íbúð, sem væri í öllum tilfellum þau fyrirtæki sem eru í samkeppni við GR. Ef neytandinn væri látinn bera kostnaðinn er augljóst að hann myndi aldrei færa sig af kerfi GR.

Síminn áréttar að félagið fagnar því að frumvarpið sé komið fram og hefði reyndar kosið að það hefði gerst mörgum árum fyrr. Í því samhengi má rifja upp að forstjóri Póst- og fjarskiptastofnunar ritaði um tilskipunina í árskýrslu stofnunarinnar fyrir árið 2015: „PFS telur að ná megi fram sparnaði sem nemur hundruðum milljóna með því að innleiða þessa tilskipun.“

Síminn telur að það sé upplagt tækifæri til þess að nota frumvarpið m.a. til þess koma í veg fyrir að inngrip opinberra aðila inn í fjarskiptamarkaðinn hafi varanlegar neikvæðar afleiðingar, sem fjarskiptalög og samkeppnislög geta ekki leyst, og samhliða tryggt eðlilega samnýtingu á innviðum í eigu hins opinbera, öllum neytendum og fjarskiptafyrirtækjum til hagsbóta.

Það er mat Símans að frumvarpið, eins og það er núna muni ekki skila þeim árangri sem ætla mætti að stefnt hafi verið að með frumvarpinu. Veruleg vonbrigði eru að ríkið setji sér ekki það markmið að skila þeim sparnaði og neytendaábata sem stefnt er að með tilskipuninni. Ríkið hefur það í hendi sér að tryggja að öllum fjarskiptafyrirtækjum standi til boða aðgangur

að innviðum opinberra aðila, sem og aðila í beinni eða óbeinni eigu þeirra. Slík opnun gerir fjarskiptageiranum kleift að fjárfesta í því sem máli skiptir fyrir allt landið, og þar með efla fjarskiptainnviði og samkeppni í fjarskiptum. Rétt innleiðing getur skilað árangri en frumvarpið er fjarri því að vera líklegt að skila hraðari og hagkvæmari uppbyggingu fjarskiptakerfa. Síminn telur það liggja beint við að ef frumvarpið fer óbreytt í gegn muni offjárfesting og vannýting fjarskiptainnviða áfram ríkja á suðvesturhorninu, en vanfjárfesting víða úti um land.

3. Um gildissvið laganna skv. 2. gr. og 7. gr. laganna

Eins og markmið laganna er lagt upp þá er tilgangur þeirra að hvetja til hagkvæmari uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta með því að auðvelda samnýtingu á innviðum sem þegar hafa verið lagðir og að auðvelda uppbyggingu nýrra grunnvirkja. Síminn telur að þessu markmiði vera vart náð nema að fjarskiptafyrirtækjum verði gert kleift að nýta óvirka innviði fyrirtækja í opinberri eigu, þ.e. óvirkan aðgang að ljósheimtaugum.

Með því að samnýta innviði sem þegar hafa verið lagðir og stuðla að samstarfi við lagningu nýrra innviða er líklegra að háhraða fjarskiptanet verði lagt fyrir það fyrsta og að fleiri slík kerfi verða lögð. Ef óvirkir innviðir eru notaðir með skilvirkum hætti er auknar líkur til þess að samkeppni verði meiri á viðeigandi stöðum í virðiskeðjunni, t.d. þar sem virkir innviðir eru í notkun. Þetta er mikilvægur kjarni í samkeppni milli fjarskiptafyrirtækja. Í sumum ríkjum ESB eru þegar reglur sem mæla fyrir um samnýtingu ljósleiðaraþráða eða að kvaðir hafa verið settar með þeim hætti að fjarskiptafyrirtæki hafa lagt rör sem eru nothæft í þeim tilgangi að leggja nýjan ljósleiðara.

Tilskipunin mælir fyrir um lágmarkskröfur en það er síðan í höndum aðildarríkja að ákveða hvort það séu nauðsynlegt að ganga lengra til þess að ná markmiði tilskipunarinnar. Síminn telur að það sé óhjákvæmilegt að ganga lengra ef tilskipunin eigi að ná tilætluðum áhrifum á Íslandi. Sum ríki innan ESB hafa nýtt sér heimildina og gengið lengra, önnur ríki höfðu þegar innleitt tiltekna samnýtingar og aðgangskvaðir í lög. Síminn telur að það sé nauðsynlegt að frumvarpið innihaldi skyldu á aðilum, sem eru beint eða óbeint í eigu ríkis eða sveitarfélaga, að veita fjarskiptafyrirtækjum aðgang að svörtum ljósleiðara í þeim tilgangi að byggja upp háhraða fjarskiptanet.

Síminn telur óhjákvæmilegt að fjalla stuttlega um markmiðið og hvers vegna tilskipunin var talin nauðsynleg. Í formála tilskipunarinnar er vísað til þess að það sé jákvætt að samnýta óvirku innviðina, þ.e. hin hlutbundnu grunnvirki sem innihalda engan virkan búnað, einkum vegna þess að umræddir innviðir gefa lítið sem ekkert svigrúm til aðgreiningar: *„In view of their low degree of differentiation, the physical facilities of a network can often host a wide range of electronic communications network elements at the same time...“* Þótt lágmarkskröfur tilskipunarinnar frá 2014 taki ekki sérstaklega til svarts ljósleiðara þá felur hann sem slíkur í sér sömu atriði. Ljósleiðarinn einn og sér, án virks endabúnaðar, hefur lítinn aðgreiningarmöguleika m.t.t. annars ljósleiðaraþráðs. Aftur á móti hefur virki búnaðurinn slíka eiginleika.

Þetta er einmitt kjarninn í samkeppni, sem er að tryggja möguleika fyrirtækja til þess að aðgreina sig í samkeppni og stjórna gæðum þjónustu. Hvatinn til aðgreiningar er kjarninn í öllu regluverki er lýtur að nýsköpun og hugverkaþróun, s.s. einkaleyfi, höfundarréttur, hönnun eða vörumerki og er sá krafur sem drífur samkeppni áfram. Ef fyrirtæki hafa ekki hvata eða getu til þess að aðgreina sig leiðir það af sér einsleitt umhverfi þar sem nýsköpun verður takmörkuð og samkeppni verður takmarkaðri í kjölfarið. Hættan verður að neytendur fá lakari vörur á hærra verði.

Með því að gera fjarskiptafyrirtækjum kleift að byggja upp eigið fjarskiptakerfi ofan á svartan ljósleiðara og nota þann virkan búnað sem fyrirtækið telur viðeigandi á hverjum tíma er tryggt að raunveruleg samkeppni sé milli fyrirtækja. Sem dæmi þá er það almenna reglan í Svíþjóð að fjarskiptakerfi sem hafa verið byggð upp á vegum sveitarfélaga að þau bjóði aðgang að svörtum ljósleiðara til fjarskiptafyrirtækja sem reka síðan fjarskiptakerfi og þau selja síðan öðrum fyrirtækjum, bæði fjarskiptafyrirtækjum, stofnunum og stærri fyrirtækjum aðgang að kerfinu. Þetta hefur skilað mikilli samkeppni í Svíþjóð og aukið veg nýsköpunarfyrirtækja sem og aðgang aðila að markaðnum. Lóðrétt samþætting sumra fyrirtækja veitir síðan aðhald til þess að tryggja að milliliðir séu ekki að verðleggja þjónustuna of hátt. Þótt tilskipunin hafi ekki mælt fyrir um aðgang að svörtum ljósleiðara í Svíþjóð þá er það staðreynd að gagnaveitufyrirtæki Stokkhólmsborgar, Stokab, hefur frá upphafi veitt aðgang að svörtum ljósleiðara:

„Stokab is owned by the City of Stockholm and provides a passive fibre-optic communications network within the Stockholm region. The company has been tasked with expanding, maintaining and leasing connections to this network. Our operations are intended to promote optimal conditions for IT development and thereby the positive development of the Stockholm region. The network is open to everybody on equal terms and Stokab leases to all stakeholders who wish access. Since only “dark” fibre is leased, customers are responsible for their own active equipment. Stokab was formed in 1994 to develop a competition neutral infrastructure able to meet future communications needs, stimulate competition, promote diversity, offer freedom of choice and minimise the need for excavation on city streets.”³

Hins vegar má nefna það að í Austurríki var tilskipunin innleidd með þeim hætti að aðgangur að svörtum ljósleiðara fellur undir skilgreininguna á efnislegum grunninnviðum.⁴ Þannig ber ríkjunum skylda til þess að leggja til þær aðgerðir sem nauðsynlegar eru til þess að markmiði tilskipunar verði náð, einkum ef lágmarksinnleiðing sé ekki til þess fallin. Þess vegna er löggjöf ESB í formi tilskipunar en ekki reglugerðar. Víða í Evrópu voru fyrir hendi reglur sem þegar tryggja aðgang að svörtum ljósleiðara (óvirkur aðgangur/passive access) og þess vegna ekki þörf á því að taka á því með innleiðingu tilskipunarinnar. Má hér vekja athygli á eftirfarandi ummælum úr BEREC skjali:

³ https://www.stokab.se/Documents/Nyheter%20bilagor/Stokab_eng.pdf

⁴ BEREC report on the Implementation of the Broadband Cost Reduction Directive.

„In France, the law on modernising the economy (LME) was introduced in 2008 and set out a system of rights and obligations for operators deploying FTTH networks so that the French Postal and Communication Code (CPCE) mandated that passive access to FTTH networks must be provided under transparent and non-discriminatory conditions. ARCEP’s decisions to impose symmetric obligations refer to both the LME and to Article 12 FD and Article 5 AD which are consistent with each other.”⁵

Á Íslandi hefur hið opinbera byggt upp ljósleiðarakerfi víða um land, fyrst og fremst í gegnum sveitarfélögin sjálf en einnig í gegnum verkefnið Ísland ljóstengt. Það hefur verið lagður ljósleiðari inn að húsi. Áætla má að yfir 100 þúsund heimili af 140 þúsund hafi aðgang að ljósleiðara í eigu opinberra aðila. Sá fjöldi mun líklega hækka upp í 110-115 þúsund á næstu tveimur til þremur árum. Yfir 90% af þessum tengingum, sem eru í eigu GR, stendur fjarskiptafyrirtækjum ekki til boða að nýta með óvirkum hætti heldur eru gerð skilyrt við þjónustukaup sem þau þurfa ekki endilega. Að mati Símans eru engin málefnalega rök fyrir því hvers vegna fyrirtæki eins og Sýn og Nova ættu ekki að kjósa aðgang af þessu tagi líkt og Hive og Íslandssími/Vodafone gerðu á koparkerfi Landssíma Íslands. Sænsk fjarskiptafyrirtæki nýta sér óvirka ljósleiðara Stokab með góðum árangri og þess vegna engin ástæða hvers vegna íslensk fjarskiptafyrirtæki ættu ekki að nýta sér slíkan aðgang á kerfi GR, ef hann stæði til boða.

Þannig er hið opinbera orðið stærsti rekandi ljósleiðarakerfis sem nær að heimilum, þótt það hafi verið stefnt að því árið 2005 að einkavæða fjarskiptarekstur opinberra aðila. Almennt hafa ljósleiðarakerfi á vegum sveitarfélaga veitt fjarskiptafyrirtækjum aðgang að svörtum ljósleiðara. Ástæðan er einföld það er jákvætt fyrir samkeppni að veita slíkan aðgang að eignum opinberra aðila. Má hér vísa til ákvörðunar Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) í málefni Skeiða- og Gnúpverjahrepps nr. 444/13/COL:

„As previously noted, FSG only provides dark fibre from the user to the network distribution centres and does not sell services over the network, thereby providing for a passive access network. [innskt: Passive network access refers to access to the passive network without any electronic equipment, i.e. physical network elements such as ducts, fibre, etc] FSG does not have any direct or indirect interest in telecommunications service providers, and the company has a strict policy of equal treatment for all service providers. *FSG does not operate any electrical equipment within the network and does not limit the possibilities of service providers as regards services offered or the quality of such services.*”⁶ (leturbr Símans)

„Such passive network access should in turn help facilitate effective competition at downstream levels of the value chain and promote the provision of competitive and affordable services to end-users.”⁷

⁵ Technical and economic replicability assessment in the context of symmetric access.

⁶ Málsgrein 40

⁷ Málsgrein 76.

Mikið skýrari getur afstaða ESA ekki verið um að aðgangur að óvirkum aðgangi *eykur samkeppni* í neðri stigum. Hið andstæða, þ.e. ef aðgangur er bundinn við virkan búnað, dregur það úr samkeppni. Með óvirkum aðgangi í ákvörðun ESA er vísað til ljósheimtaugar án virks búnaðar. Þessi afstaða birtist einnig í leiðbeiningum ESA um uppbyggingu ríkisís á háhraða fjarskiptakerfum:

„Due to the economics of NGAs, it is of utmost importance to ensure effective wholesale access for third-party operators. Especially in areas in which there are already competing basic broadband operators, in which it has to be ensured that the competitive market situation which existed before the intervention is preserved. The access conditions described above in Section 3.4 are specified as follows. *The subsidised network must therefore offer access under fair and non-discriminatory conditions to all operators who request it and will provide them with the possibility of effective and full unbundling. Moreover, third-party operators must have access to passive and not only active network infrastructure.* Apart from bitstream access and unbundled access to the local loop and sub-loop, *the access obligation should therefore also include the right to use ducts and poles, dark fibre or street cabinets.* Effective wholesale access should be granted for at least 7 years and the right of access to ducts or poles should not be limited in time. This is without prejudice to any similar regulatory obligations that may be imposed by the NRA in the specific market concerned in order to foster effective competition or measures adopted during or after the expiry of that period.”⁸ (leturbr. Símans).

Síminn telur í ljósi framangreinds að það sé óhjákvæmilegt að lögð sé skylda á opinbera aðila að veita aðgang að svörtum ljósleiðara, líkt og öllum ríkisstyrktum ljósleiðarakerfum er í raun skylt að gera. Það þarf enga sérstaka nýja greiningu, líkt og vikið er að í frumvarpinu, á því hvers vegna það er eðlilegt, vegna þess að slík greining hefur þegar farið fram. Eignarhald opinberra aðila á ljósleiðarkerfi er í eðli sínu ríkisstuðningur vegna þess að hið opinbera fyrirtæki býr ekki við sama aðhald og einkaaðili vegna eignarhaldsins. Eigandinn mun alltaf bjarga fyrirtækinu úr ógöngum, og eru lánveitendur meðvitaður um þessa staðreynd. Síminn sér þess vegna engin rök fyrir því að skylda ekki fyrirtæki sem eru beint eða óbeint í opinberri eigu til þess að veita aðgang að óvirkum innviðum, þ.m.t. svörtum ljósleiðara. Er það í samræmi við stefnu sem birist í fjarskiptaáætlun Alþingis. Er það í samræmi við leiðbeiningar Framkvæmdastjórnar ESB og Eftirlitsstofnunar EFTA. Er það í samræmi við þá framkvæmd sem hefur verið við líði varðandi koparheimtaugakerfi Landssíma Íslands og núna Mílu.

Síminn telur að þarna megi sjá kjarnann í ástæðu þess að óhjákvæmilegt sé að útvíkka frumvarpið til aðila sem beint eða óbeint er í eigu opinberra aðila. Það er jákvætt fyrir samkeppni. Aðgangur sem felur í sér að fyrirtæki í opinberri reki eða eigi hlut af virka búnaðinum leiðir eðli málsins samkvæmt til þess að hið opinbera fyrirtæki er farið að stjórna

⁸ EU Guidelines for the application of State aid rules in relation to the rapid deployment of broadband networks.

gæðum þjónustu á smásölumarkaði fyrir öll fjarskiptafyrirtæki, jafnvel þótt það innheimti ekki gjald af endanotenda beint. Þannig hefur starfsemi þess veruleg áhrif á markaðnum, sérstaklega þegar það setur það skilyrði að virkur búnaður þess sé notaður, ef fjarskiptafyrirtæki vilja nýta ljósheimtaug þess til að bjóða þjónustu. Þá hefur Síminn aldrei fengið málefnalega skýringu á því hvers vegna GR getur auðveldlega boðið svartan ljósleiðara á fyrirtækjamarkaði en ekki á heimilismarkaði. Það er þess vegna áskorun að svara því hvers vegna GR vill ekki leyfa heimilum að njóta samkeppni til fulls, á öllum stigum, með sama hætti og fyrirtækin njóta. Hefur Síminn til að mynda nýtt þann aðgang til þess að bjóða þjónustu um kerfi GR til fyrirtækja.

Þá hefur Síminn í gegnum tíðina leigt sambærilegan aðgang koparheimtaugarkerfi samstæðunnar sem hefur gert fjarskiptafyrirtækjum mögulegt að byggja upp eigin þjónustu, einkum á höfuðborgarsvæðinu. Kostirnir við að bjóða óvirkan aðgang má sjá í greiningu PFS á breiðbandsmarkaði árið 2008 þar sem fjallað var um koparheimtaugarkerfi Mílu:

„Bitastraumsaðgangur í heildsölu gefur hins vegar kaupanda möguleika á því að bjóða upp á breiðbandsþjónustu á smásölustigi án þess að leggja út í mikla fjárfestingu á búnaði. Fjárfestingarkostnaður er því mun minni hjá kaupanda að bitastraumi en hjá leigjanda á koparheimtaugum. Á móti kemur að sá síðarnefndi hefur mun meiri möguleika til þess að hafa áhrif á gæði breiðbandsþjónustunnar með flutningsgetu (hraða, styrk o.fl.) og viðbótarþjónustu.“⁹(leturbr. Símans.)

Fjöldi fyrirtækja leigði aðgang að heimtaugum Mílu og áður Landssíma Íslands eins og vikið var að hér að framan, sem er í raun sama krafa og Síminn er að gera í erindi þessu, þ.e. að gera fjarskiptafyrirtækjum mögulegt að leigja óvirkan aðgang að ljósheimtaugum fjarskiptafyrirtækja, sem eru beint eða óbeint í opinberri eigu. Sé það ekki gert þá fær hið opinbera fyrirtæki ekki samkeppni í því sem skiptir máli og er rekstur á bitastraumsþjónustu sem stjórnar gæðum þjónustunnar.

Tillaga Símans um aðgang fjarskiptafyrirtækja að innviðum opinberra fyrirtækja, þ.e. aðgang að svörtum ljósleiðara er alveg sambærileg við það sem Landssíminn bauð á sínum tíma upp á, þ.e. aðgangur að svörtum kopar (fullan aðgang að heimtaug), ef fjarskiptafyrirtæki óskuðu eftir því. Uppbygging koparkerfis Landssímans var “point-to point”, þ.e. kopartaug frá sírstöð heim til hvers og eins viðskiptavinar. Þetta er sama uppbygging og GR er með á ljósleiðaraneti sínu, þess vegna er það ekki tæknilegt vandamál að bjóða sambærilegar lausnir í ljósleiðarakerfi GR og Landssíminn gerði í sínu koparkerfi. Með sama hætti hefur þessi aðgangur ekki reynst sænska ljósleiðarakerfi í eigu Stokkhólmsborgar, Stokab, vandamál.

Mörg fjarskiptafyrirtæki gætu nýtt sér slíkan aðgang, eins og í tilfelli koparkerfis Landssímans. Því hefur verið haldið fram að krafa Símans um aðgang að kerfi GR feli í sér einokun Símans á kerfi GR en slíkt er rangt. Um er að ræða tímabundna leigu á heimtaug, sem er í eigu GR. Þá stendur leigan aðeins í þann tíma sem neytandinn vill kaupa þjónustu af því fyrirtæki sem leigir heimtaugina. Þar er mikilvægt að hafa í huga að skv. fjarskiptalögum er aðeins heimilt

⁹ Viðauki A með ákvörðun PFS nr. 8/2008.

að binda viðskiptavinum upphaflega í sex mánuði en eftir það geta viðskiptavinur sagt upp þjónustu með mánaðarfyrirvara. Í framkvæmd eru fá ef einhver fyrirtæki á Íslandi sem nýta sex mánaða binditíma og þess vegna getur fjarskiptafyrirtæki sem leigir óvirkan aðgang, misst leiguna yfir til annars fjarskiptafyrirtækis með mjög skömmum fyrirvara.

Með sama hætti og fjarskiptafyrirtæki sem leigðu aðgang að koparkerfi Landssíma Íslands, þannig að tillaga Símans kemur öllum fjarskiptafyrirtækjum og neytendum til góða og það sem er lykilatriði, þetta er til þess fallið að auka samkeppni um gæði þjónustu. Þetta er aðeins spurning um hvar fjarskiptafélagið velur að tengja sig við ljósleiðara GR, þ.e. á miðlægum virkum tengipunkti (þar sem GR stjórnar gæðum þjónustu) eða á svörtum ljósleiðara GR (þar sem fjarskiptafyrirtæki geta stjórnað gæðum þjónustu). Síðarnefndi kosturinn eykur samkeppni milli fyrirtækja og dregur úr því að gæðastjórnun verði einsleit og undir yfirráðum opinbers aðila í markaðsráðandi stöðu.

Hafi einhver vafi leikið á því að Gagnaveita Reykjavíkur noti sjóði OR til þess að keyra starfsemi sína áfram, þá var þeim vafa eytt með úttekt PFS á fjárhagslegum aðskilnaði GR og OR. Stofnunin birti núverið ákvörðun þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að Gagnaveita Reykjavíkur hefði fjármagnað framkvæmdir félagsins árið 2017 með ólögum hætti úr sjóðum Orkuveitu Reykjavíkur. Var ákvörðun þar að lútandi birt 22. mars 2019 en ákvörðunin sjálf lá fyrir 20. febrúar 2019. Athygli vekur að fjárfestingar GR voru *3,2 milljarðar króna* árið 2017, en þótt allar fjárhæðir séu afmáðar úr ákvörðun PFS, blasir við að OR hefur fjármagnað framkvæmdir GR þetta árið, þótt slíkt væri skýrt brot á ákvæðum fjarskiptalaga og ákvörðun PFS frá 13. nóvember 2006. Segir í ákvörðun PFS:

„er það mat PFS að forsvarsmönnum GR og samstæðunnar hafi mátt vera það ljóst að lánveiting úr sjóðspotti samstæðunnar til að fjármagna uppbyggingarframkvæmdir GR, þó svo að hún hafi verið tímabundin og borið markaðsvexti, hafi ekki verið í samræmi við 36. gr. fjarskiptalaga.“

„Að mati stofnunarinnar er ekki réttlætanlegt að nota sjóðspott til fjármögnunar á framkvæmdum GR eins og gerðist á árinu 2017. PFS lítur þá ráðstöfun alvarlegum augum og telur hana ekki samrýmast áskilnaði um að fjárhagslegur aðskilnaður skuli vera framkvæmdur með þeim hætti að um óskyld fyrirtæki væri að ræða.“

Það er síðan gagnlegt að hafa það í huga að þessi fjármögnun OR á verkefnum GR árið 2017 leiddi af sér stærstu uppbyggingu sem GR hefur ráðist í á einu ári:

„Heimilum tengdum Ljósleiðara Gagnaveitu Reykjavíkur fjölgaði um 10.556 á árinu 2017 og hefur fjölgunin aldrei verið örari. Um 87 þúsund heimili í tólf sveitarfélögum eru nú tengd Ljósleiðaranum og svarar það til þess að tvö af hverjum þremur heimilum í landinu eru tengd.“¹⁰

¹⁰ <https://www.ljosleidarinn.is/frettir/utbreidsla-ljosleidarans-aldrei-orari-en-2017>

Aðgangur GR að sjóðum OR gerði félaginu mögulegt að ráðast í framkvæmdir fyrir fjármagn sem hefðbundum markaðsaðilum hefði ekki staðið til boða. Ekki verður hægt að draga aðra ályktun en að GR noti sjóði OR sem yfirdráttarlán. Þegar framkvæmdunum var síðan lokið með fjármögnum OR, fékk GR lán frá fjármálastofnun, þar sem skilyrði í lánasamingnum var að OR mætti ekki selja GR. Þar með hefur bankinn fengið tryggingu fyrir því að OR mun styðja við bakið á GR, ef félagið getur ekki staðið við lánasamninga félagsins gagnvart bankanum. Sagði PFS um þessi skilyrði:

„Lánveitendur væru með þessum hætti að tengja eignarhald OR yfir GR til þess að draga úr áhættu á að þeir muni endurheimta lánsfé sitt til félagsins og þar með nyti GR þess að eigandi félagsins sé sterkur fjárhagslegur bakhjarl. *Slíkt gæti leitt til hagstæðari lánskjara og meira aðgengi að lánsfé en öðrum sambærilegum fjarskiptafyrirtækjum stæði til boða sem gæti skekkt samkeppni.*“

Ástæða þess að frumvarpið í núverandi mynd mun ekki skila tilætluðum árangri er að sambærileg kvöð hefur verið við líði án þess að hún hafi verið nýtt. Þá er samkvæmt upplýsingum Símans verulegar líkur fyrir því að uppbygging Gaganveitu Reykjavíkur á höfuðborgarsvæðinu hafi verið með þeim hætti að aðgangur að rörum sé ómögulegur og það kostnaðarsamur, að ódýrara væri að leggja nýja ljósleiðara með nýju röri. Gerir þessi högun kvöð um aðgang að rörum þýðingarlausan. Margar ástæður eru fyrir því að aðgangur að rörum sé ómögulegur eða óskynsamlegur en hins vegar liggur það fyrir að aðgangur að svörtum ljósleiðara fyrirtækja sem hafa byggt upp kerfi á grundvelli Point-to-Point er vel mögulegur:

„TeliaSonera's fibre rollout topology is "point to point" (P2P), and *thus it is possible to physically unbundle its fibre access lines*. For this reason, PTS [sænska fjarskiptaeftirlitið] does not consider it necessary and proportionate to impose a local virtual access obligation over TeliaSonera's fibre network.“¹¹
(leturbr. Símans)

Síminn telur að það verði að útvíkka skilgreininguna efnislegt grunnvirki í grein 2 þannig að hún verði svohljóðandi og eru viðbætur skáletraðar.

„Efnislegt grunnvirki: Netþáttur sem er ætlað að hýsa aðra netþætti án þess að verða sjálfur að virkum þætti í netinu, s.s. rör, möstur, lagnir, brunnar til að sinna eftirliti, mannop, tengikassar, byggingar eða inngangar að byggingum, loftnetsbúnaður, turnar og súlur, *þar með talið svartur ljósleiðari í eigu aðila sem eru beint og/eða óbeint í eigu ríkis eða sveitarfélags*. Hins vegar eru kaplar, þ.á m. svartur ljósleiðari *að öðru leyti en að framan greinir*, sem og netþættir sem eru notaðir til að afhenda neysluvatn, eins og það er skilgreint íslenskum reglum um neysluvatn, ekki efnisleg grunnvirki í skilningi þessara laga.“

¹¹ Commission Decision concerning Case SE/2015/1687: Wholesale local access provided at a fixed location in Sweden

Þá telur Síminn einnig nauðsynlegt í þessu samhengi að gera verði breytingar á grein 7. Í fyrsta lagi leggur Síminn til að f) liður í 3. mgr. 7. gr. verði svohljóðandi:

„að rekstraraðili nets bjóði aðgengi að öðrum óvirkum innviðum, þ.m.t svörtum ljósleiðara, sem gerir aðgangsbeiðanda mögulegt að byggja eigið háhraðafjarskiptakerfi sem hentar til þess að bjóða hvers konar þjónustu yfir, enda er sá aðgangur í boði á grundvelli málefnalegra skilmála og sanngjarnar verðlagningar.“

Síminn telur eðlilegt að almennt geti fyrirtæki boðið annan aðgang að óvirkum innviðum í stað þess sem aðgangsbeiðandi óskar eftir en lyklatríði er að um sé að ræða óvirkan aðgang. Með sanngjarnri verðlagningu er átt við að verðlagning sé þess eðlis að aðgangsbeiðandi geti boðið samkeppnishæfa þjónustu samanborið við þann aðgang sem aðgangsveitandi almennt selur öðrum, ef hann býður upp á virkan aðgang einnig. Í grunninn er um að ræða verðþrýstingspróf, sem víða er í notkun af hálfu fjarskiptaeftirlita.

Þá telur Síminn rétt að við bætist ný málsgrein 4 í grein 7, og aðrar málsgreinar færast niður, sem er svohljóðandi:

„Rekstraraðila nets er óheimilt að gera það að skilyrði fyrir aðgengi að aðgangsbeiðandi noti eða kaupir aðgang að virkum búnaði rekstraraðila nets. Geti rekstraraðili nets ekki boðið aðgang að rorum til þess að leggja ljósleiðara að byggingu skal hann bjóða aðgang að fjarskiptaþráðum, s.s. svörtum ljósleiðara þess í stað sem gerir fjarskiptafyrirtæki kleift að nýta eigin virkan fjarskiptabúnað að fullu leyti.“

Framangreint ákvæði er í samræmi við leiðbeiningar um uppbyggingu ríkisstyrktra ljósleiðarakerfa sem fjalla var um að framan þar sem opinberir aðilar mega ekki gera það að skilyrði að virkur búnaðir sé keyptur samhliða. Framangreindu ákvæði einnig er ætlað að mæta þeim aðstæðum þar sem aðgangur að rorum til þess að byggja upp ljósleiðarakerfi er ekki mögulegur en þá er fjarskiptafyrirtæki samt sem áður tryggður möguleikinn til þess að byggja upp ljósleiðarakerfi en samnýtir þá ljósleiðara með aðgangsveitanda, þ.e. rekstraraðila netsins. Líkt og rakið var að framan þá er það tæknilega vel mögulegt að bjóða óvirkan aðgang að ljósleiðara ef um Point-to-Point uppbyggingu er að ræða.

4. Niðurlag

Það leikur enginn vafi á því að aukin samnýting á svörtum ljósleiðara sem er í eigu opinberra aðila, hvort sem það er beint eða óbeint eignarhald, muni hraða ljósleiðaravæðingu utan suðvesturhornansins og efla samkeppni á suðvesturlandi, sem og á landinu öllu. Það er kjarninn í heilbrigðri framtíðarsýn fyrir stjórnvöld, að veittur sé aðgangur að svörtum ljósleiðara í eigu hins opinbera. Ástæðan er sú að þá munu fleiri fjarskiptafyrirtæki ná að vaxa, sem hafa stjórn á búnaði sínum og þeirri þjónustu sem þau selja viðskiptavinum sínum. Í dag er þróunin sú að Gagnaveita Reykjavíkur er komin með um 50% markaðshlutdeild af öllum heimtaugum á höfuðborgarsvæðinu, líkega með um 70-80% hlutdeild í ljósheimtaugum á svæðinu. Vöxtur GR heldur stöðugt áfram og stefna félagsins er að taka til sín nær alla virðisdeyjuna, þ.e. að

samtvinna heildstæða fjarskiptaþjónustu, sk. bitastraumsþjónustu, við innviðina sjálfa, þ.e. ljósheimtaugarnar. Skilyrði fyrir aðgangi að innviðum sem byggðir hafa verið fyrir opinbert fé eru þannig að keypt sé virk og heildstæð fjarskiptaþjónusta af einu borgarfyrirtæki. Því er veruleg hættu á því að lítil gróska muni ríkja og að fá fyrirtæki muni auka markaðshlutdeild sína á bitastraumsmarkaði. Væntingar um að fleiri fjarskiptafyrirtæki reki háhraða fjarskiptakerfi, ofan á innviðum sem þegar hafa verið lagðir, verða þannig ekki að veruleika. Þá eru enn minni líkur á því að fjarskiptafyrirtæki hafi fjárhagslega burði til þess að færa sig út fyrir höfuðborgarsvæðið sem er óumdeilanlega óhagkvæmara í uppbyggingu og rekstri en svæðin þar fyrir utan.

Einu rökin fyrir því að opinbert fyrirtæki vilji ekki bjóða upp á óvirkan aðgang til allra fjarskiptafyrirtækja, og þar með hámarka nýtingu á ljósheimtaugum, eru að umrætt fyrirtæki stefni að því að ná markaðsráðandi stöðu á þjónustulaginu og stjórnar gæðum á því svæði sem félagið starfar á. Tæknilega málefnaleg rök skortir fyrir því að veita ekki slíkan aðgang. Á sama tíma og internetþjónustuvetendur hafa verið að lækka verðlagningu vegna samkeppni sína hefur GR hækkað verðlagningu sína sem þýðir að GR er í aukum mæli að taka stærri hluta af kökunni af þeim aðilum sem kaupa þjónustu af GR. Mögulega er það markmið GR og ástæða þess að GR vill ekki samkeppni á tæknilega hlutanum. Þannig hefur vísitala internettengingar lækkað um rúmlega 20% frá maí 2016 (frá 137,1 niður í 104,9)¹² en verðlagning GR á sama tíma hækkað um rúm 30% (frá kr. 2.518 upp í kr. 3.299).¹³

Síminn skorar á Alþingi að gera þær breytingar sem félagið leggur til á frumvarpinu. Tillögurnar eru málefnalegar, sanngjarnar og til þess fallnar að markmið tilskipunarinnar ná tilgangi sínum. Eins og Síminn hefur rökstutt er það eðlileg krafa að opinber fyrirtæki bjóði öllum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að óvirkum ljósheimtaugum á jafnræðisgrundvelli. Nú er einstakt tækifæri til að leiðrétta grundvallarvillu á íslenskum fjarskiptamarkaði sem skapað hefur gjá milli höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar, sem að óbreyttu mun aðeins víkka og dýpka. Að mati Símans er óhjákvæmilegt að tryggja skýrt orðalag um aðgang að svörtum ljósleiðara, sem lagður hefur verið fyrir opinbert fé, ef á að tryggja virka samkeppni á fjarskiptamarkaði til lengri tíma og standa vörð um hagsmuni landsins alls.

Virðingarfyllst,
f.h. Símans hf.

Eiríkur Hauksson, yfirlögfræðingur.

¹² Upplýsingar fengnar frá Hagstofu Íslands. Undirvísitala Neysuluverðs frá 2008.

¹³ Upplýsingar fengnar af heimasíðu Gagnaveitu Reykjavíkur.