

Umhverfis- og samgöngunefnd
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Gagnaveita Reykjavíkur
Bæjarhálsi 1
110 Reykjavík

Sími: 516 7777

ljosleidarinn.is

Kópavogur, 20. maí 2019

Efni: Svör Gagnaveitu Reykjavíkur v. bréfs Símans til nefndarinnar 17. maí 2019

I.

Gagnaveita Reykjavíkur sér sig knúna til að svara erindi Símans til umhverfis- og samgöngunefndar o.fl., sem sent var sl. föstudag.

Eins og fram hefur komið á fundum GR með nefndinni þá telur GR að lagafrumvarpið eins og það var lagt fram á Alþingi muni stuðla að þeim markmiðum sem frumvarpinu er ætlað að ná fram og þannig styðja við fjarskiptaáætlun. Fjarskiptamarkaðurinn er að mörgu leyti sérstakur og málefni sem hann snerta oft flókin. Þar koma saman flókin tæknileg málefni og markaðsumhverfi sem hefur þróast undanfarna áratugi frá ríkiseinokun Landssíma Íslands og forvera þess Pósts og síma yfir í opinn samkeppnismarkað, með breyttu lagaumhverfi. Þrátt fyrir að reynt hafi verið að efla virka samkeppni í fjarskiptum á Íslandi er íslenskur fjarskiptamarkaður að nokkru leyti sérstakur hvað varðar fjölda alvarlegra brota á samkeppnislögum. Því leggur GR áherslu á það að vandað sé til verka við vinnslu frumvarpsins og horft til umsagna þeirra aðila sem hvað besta þekkingu hafa á samkeppni og virkni á íslenskum fjarskiptamarkaði.

Það er mat Gagnaveitu Reykjavíkur að í viðbótarumsögn Símans séu settar fram staðleysur. Fullyrðingar í umsögninni hafa þegar verið hraktar af eftirlitsstofnunum stjórnvalda í umsögnum til nefndarinnar.

Í umsögn þessari er einkum lögð áhersla á þau atriði í nýrri umsögn Símans til nefndarinnar sem stangast að mati GR beint á við þau sjónarmið sem koma fram í umsögnum opinberra aðila við frumvarp samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

Gagnaveita Reykjavíkur er fús til að gera ítarlegri grein fyrir þeim atriðum sem koma fram í þessari umsögn, verði eftir því leitað.

II.

Í nýrri umsögn Símans kemur eftirfarandi fram:

Í markmiðum tilskipunar ESB, sem er grundvöllur þess frumvarps sem hér er fjallað um, er mælt fyrir um lágmarks réttindi og skyldur en það takmarkar ekki rétt aðildarríkja til þess að útvíkka skilgreiningar í innleiðingu í þeim tilgangi að ná markmiði tilskipunarinnar.

Hér skal bent á neðangreint atriði í umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar:

*PFS telur að ef slík breyting yrði gerð á gildissviði frumvarpsins væri um að ræða grundvallar eðlisbreytingu á frumvarpinu og réttaráhrifum fyrirhugaðra laga. PFS mun í [minnisblaði](#) þessu gera grein fyrir því að **stofnunin telji slíka breytingu ekki tæka.***

Síminn segir í umsögninni:

Þannig er tillaga Símans til þess fallin að auka samkeppni á fleiri stöðum í virðiskeðju fjarskipta og bæta skilvirkni fjárfestinga.

[Umsögn Samkeppniseftirlitsins](#) er skýr og afdráttarlaus um þetta atriði. Þar segir:

*Er Samkeppniseftirlitið sammála þeim skilningi [að svartur ljósleiðari falli ekki undir tilskipunina] því að öðrum kosti myndi skylda um aðgang að þessu leyti draga úr uppbyggingu fjarskiptavirkja hjá minni fjarskiptafélögum og **raska samkeppni með alvarlegum hætti.***

Samkeppniseftirlitið vill að auki áréttu að fjarskiptatilskipanir ESB frá 2002 ganga framur ákvæði þessarar tilskipunar sem frumvarpið byggir á, sbr. 12. mgr. formálsorða hennar. Verður því að líta svo á að 7. gr. frumvarpsins miði sem fyrr að aðgangskvöðum fyrirtækja sem búa við markaðsráðandi stöðu (umtalsverðan markaðsstyrk) líkt og Póst- og fjarskiptastofnun hefur útnefnt samkvæmt fjarskiptalögum.

Í umsögn Símans segir jafnframt:

Tillaga Símans felur í sér hreina viðbótarmöguleika á fjarskiptamarkaði.

GR vill vekja athygli á því að viðbótarmöguleikarnir sem um ræðir væru eingöngu í þágu Mílu, dótturfyrirtæki Símans. Önnur fjarskiptafyrirtæki í smásölu þyrftu að ráðast í verulegar fjárfestingar til að nýta sér „viðbótarmöguleika“ sem fælust í leigu á svörtum ljósleiðara, enda ekki búin þeim tæknilegu innviðum sem Míla býr yfir og hyggst nýta sér, fái Símasamstæðan aðgang að svörtum ljósleiðara, sbr. umsagnir Samkeppniseftirlitsins og Póst- og fjarskiptastofnunar.

Hér er nauðsynlegt að undirstrika það lykilatriði sem kemur fram í [umsögn Netters](#) um að heildstætt, opið, virkt ljósleiðaranet, á borð við það sem Gagnaveita Reykjavíkur rekur, sparar samkeppnisaðilum Símans á smásölumarkaði umtalsverðar fjárfestingar og eflir því samkeppni. Í umsögn Netters segir:

Með því að byggja upp opið net er komið í veg fyrir offjárfestingu í innviðum sem samnýtist fyrir marga þjónustuaðila. Þjónustuaðilar sleppa alfarið við það að:

- 1) Leigja aðstöðu í sírstöðvum eða spennistöðvum. Sem er kostnaðarsamt.*
- 2) Kaupa búnað í hverja sírstöð/tengistöð. Sem er gríðarlega kostnaðarsamt.*
- 3) Kaupa stórtækan miðjubúnað til að taka á móti öllum sírstöðvum eða spennistöðvum. Uppbygging á hringtengingum, varaleiðum og eða stjörnutengdu neti.*
- 4) Greiða fyrir rafmagn og kælingu á mörgum stöðum. Einnig aðgang að varaafli.*
- 5) Grafa og/eða leggja ljósleiðara inn til viðskiptavina.*
- 6) Kaupa merkjabreytu eða aðgangsbúnað inn á heimili viðskiptavinar. Sérstakur búnaður sem þá nýtist eingöngu einum þjónustuaðila frekar en fleirum.*
- 7) Þróa eða kaupa stýrihugbúnað fyrir netkerfið og eftirlit.*
- 8) Þjálfa starfsfólk í rekstur á grunnneti eða verktaka. ...og svo lengi má telja.*

Í umsögn Símans segir jafnframt:

Tillaga Símans byggir á sömu grundvallarreglum og koma fram í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um ríkisstyrkta uppbyggingu háhraðakerfa

Hér er um útúrsnúning að ræða af hálfu Símans. Nægir þar að vísa til umsagnar Póst- og fjarskiptastofnunar:

*Þannig er það tekið fram með skýrum hætti í tilskipuninni sjálfri að svartir ljósleiðarar tilheyra ekki efnislegum grunnvirkum í skilningi hennar. Að mati PFS **gegnir þessi afmörkun á gildissviði tilskipunarinnar lykilatriði** í að markmið hennar og samræmi við fjarskiptaregluverkið náist. Breyting á þessari skilgreiningu á þá leið að fella svartan ljósleiðara undir gildissvið hennar myndi því ganga gegn þessu.*

Hér virðist Síminn vera að rugla saman annars vegar gildissviði tilskipunarinnar og leiðbeiningum um ríkisstyrkta uppbyggingu háhraðakerfa. Annars vegar er um að ræða samkeppnismarkað og hins vegar ríkisstyrki til ljósleiðaravæðingar landsins, sbr. verkefnið *Ísland ljóstengt*. Hér er um tvo aðskilda hluti að ræða eins og kemur fram í umsögn PFS.

III.

Tillaga um að útvíkka orðskýringu um efnislegt grunnvirki hefur komið til umræðu á fyrri stigum málsins, s.s. í samráðsferli stjórnvalda í Samráðsgáttinni. [Niðurstaða samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins](#) var:

Að höfðu samráði við Póst- og fjarskiptastofnun, var það mat ráðuneytisins að innleiðing tilskipunarinnar í íslenskan rétt ætti ekki að raska samkeppnisumhverfi á fjarskiptamarkaði. Ef fara ætti út í slíka ráðstöfun að binda svartan ljósleiðara aðgangskvöð, hvort sem slík aðgangskvöð væri almenn eða næði aðeins til opinberra aðila á markaði, þyrfti að liggja fyrir vel ígrunduð greining á áhrifum slíkrar ráðstöfunar á samkeppnisaðstæður og þeim fjárhagslegu hagsmunum sem þar vegast á, að teknu tillit til mögulegs samfélagslegs ávinnings sem slíkt kynni að hafa í för með sér.

Í nýrri umsögn Símans er enn og aftur reynt að snúa út úr kjarna málsins. Eins og bent hefur verið á í umsögnum þá reynir Síminn ítrekað að yfirfæra röksemdir sem varða ríkisstyrktar fjárfestingar í fjarskiptainnvíðum yfir á fjárfestingar sem gerðar eru á markaðslegum forsendum. Þrátt fyrir að Gagnaveita Reykjavíkur sé í opinberri eigu þá er eiganda fyrirtækisins ekki heimilt að niðurgreiða starfsemi fyrirtækisins. Síminn hefur ítrekað gert tilraunir til þess að fá dýpri aðgang að fjarskiptakerfi GR heldur en opna netið felur í sér, aðgang sem Síminn telur betur henta sinni starfsemi og sínum fjárfestingum. Póst- og fjarskiptastofnun hefur m.a. við rannsókn á máli sem stofnunin lauk með ákvörðun nr. 10/2018 fengið aðgang að öllum gögnum sem varða ósk Símans um aðgang að fjarskiptakerfi GR og metið það svo að beiðni Símans hafi „aldrei talist sanngjörn og eðlileg aðgangsbeiðni frá því að brot Símans á 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga var fullframið.“ (leturbreyting GR), sbr. bls. 167 í [Ákvörðun PFS nr. 10/2018](#). Það er ekki Símans að túlka hvað kunni að vera sanngjörn og eðlileg beiðni um aðgang að fjarskiptakerfi GR eða að koma aðgangskvöðum á GR í lög, sem henta fyrst og fremst hans eigin starfsemi en hefta samkeppni á fjarskiptamarkaði.

Skýrt er tekið fram í tilskipuninni að við mat á hvort að beiðni teljist sanngjörn og eðlileg þurfi að horfa til fleiri atriða en Síminn telur fram í umsögn sinni. Fjarskiptafyrirtækið Sýn bendir á í [umsögn sinni](#) til nefndarinnar að:

Ef Símanum yrði ágengt með kröfu sinni um aðgang að svörtum fiber væri unnið gegn markmiðum og tilgangi fyrrgreindra ákvarðana, og staða Símans og Mílu í grunnfjarskiptum nýtt enn frekar til þess að skapa óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum. Með kröfu Símans um aðgang að svörtum fiber væri Síminn í raun að auka við hina lóðréttu samþættingu, sem ákvæðum laga og ákvörðunum PFS og Samkeppniseftirlits er ætlað að sporna gegn. **Síminn væri þannig að nýta sér það sem nefnt er á ensku „free rider“ inni á kerfi Gagnaveitu Reykjavíkur.**

Um þetta er fjallað í tilskipun Evrópusambandsins sem frumvarpið byggir á. Þar kemur fram

In the specific case of access to physical infrastructures of public communications network providers, the investments made in such infrastructure may directly contribute to the objectives of the Digital Agenda and downstream competition may be influenced by **free-riding. Hence, any access obligation should fully take into account the economic viability of those investments based on their risk profile, any time schedule for the return on investment, any impact of access on downstream competition and consequently on prices and return on investment, any depreciation of the network assets at the time of the access request, any business case underpinning the investment, in particular in the physical infrastructures used for the provision of high-speed electronic communications services, and any possibility previously offered to the access seeker to co-deploy.**

Ljóst er að þær breytingar á orðskýringu um efnislegt grunnvirki sem Síminn setur fram í umsögn sinni eru ekki til að auka samkeppni og hraða uppbyggingu háhraðaneta, enda ganga til lagðar breytingar gegn tilskipuninni. Þetta kemur skýrt fram í umsögnum PFS og Samkeppniseftirlitsins. Síminn gengur reyndar lengra í nýrri umsögn sinni og leggur fram tillögu um nýja málsgrein 4 í grein 7 sem er með öllu ósamræmanleg tilskipuninni. Með þessari tillögu er Síminn að setja kröfur á rekstraraðila nets sem takmarkar val viðkomandi um vöruframboð sem skeykir samkeppnisgrundvöll og getur virkað letjandi við uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta og samræmist ekki tilskipuninni.

Varðandi þá tæknilegu þætti sem fram koma í umsögn Símans þá er þar um mikla einföldun að ræða varðandi það hvað felst í því að starfrækja fjarskiptafyrirtæki. Um það er m.a. fjallað í [umsögn fyrirtækisins Netters](#) til nefndarinnar. Síminn kaupir í dag bitastraumsþjónustu af fjarskiptafyrirtækinu Mílu. Þó Míla sé í eigu Símans þá gilda um fyrirtækin strangar kvaðir vegna [sáttar við Samkeppniseftirlitið](#). GR hefur boðið Símanum samskonar þjónustu og Síminn kaupir í dag af Mílu. Þessi samskipti eru rakin í [ákvörðun PFS nr. 10/2018](#). Að mati GR er það mikil einföldun að halda því fram að þjónustuaðgreining fjarskiptafyrirtækja standi og falli með tiltekinni tæknilegri högun í aðgangsnetum. Samkeppni á fjarskiptamarkaði er í dag mikil í þjónustuframboði þrátt fyrir að meirihluti fjarskiptafyrirtækja á Íslandi starfræki ekki sín eigin aðgangsnet, þ.m.t. Síminn. Fjarskiptafyrirtækin keppast við að standa sig betur í þáttum sem varða tengihraða, aðgengi að CDN speglum, stærð útlandatenginga, „peering“ sambönd við erlend fjarskiptanet, o.s.frv. Aðgangur að svörtum ljósleiðara í eigu annarra snýst um eignarhald Símans á Mílu.

Í umsögn Símans kemur fram að ekki sé búið að leysa það hvernig staðið verður að ljósleiðaravæðingu þéttbýlis utan höfuðborgarsvæðisins og Eyjafjarðar. Þessu er GR engan veginn sammála. Þjónustusvæði GR nær nú þegar til fjölda þéttbýlissvæða utan höfuðborgarsvæðisins. GR vinnur að ljósleiðaravæðingu þéttbýlis í Árborg, Voga og

Reykjanesbæ, og hefur jafnframt nýlega verið lægstbjóðandi í útboðum verkefna *Ísland ljóstengt* vegna ljósleiðaravæðingar í dreifbýli Árborgar og Borgarbyggðar. Núverandi stefna GR er að þjóna enn fleiri heimilum víða um land. Stærsta óleysta málið varðandi ljósleiðaravæðingu þéttbýlissvæða utan höfuðborgarsvæðisins er hagkvæmur aðgangur að stofnleiðum á landsvísu, ekki fjárfestingin í aðgangsnetum innan þéttbýlissvæðanna. Eins og fram kom í umsögn GR þá telur fyrirtækið að lagafrumvarpið eins og það var lagt fram á Alþingi muni stuðla að þeim markmiðum sem frumvarpinu er ætlað að ná fram og þannig styðja við fjarskiptaáætlun.

Ítrekað er að umhverfis- og samgöngunefnd standa til boða af hálfu Gagnaveitu Reykjavíkur samtöl eða enn frekari gögn, megi það verða nefndinni til aðstoðar við að móta afstöðu sína til málsins.

Virðingarfyllt

f.h. Gagnaveitu Reykjavíkur


Jóhann Sveinn Sigurleifsson

Samrit:

- Alþingi (Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis)
- Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
- Borgarráð Reykjavíkurborgar
- Samband íslenskra sveitarfélaga
- Samkeppniseftirlitið
- Póst- og fjarskiptastofnun