

Reykjavík, 15. október 2019

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

Efni: Frumvarp til laga um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta.

Tilvísun: 122. mál, lagafrumvarp (150. löggjafarþing 2019–2020).

Síminn hf. þakkar fyrir tækifærið til að koma á framfæri viðbótarumsögn við frumvarp til laga um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta, sem er nú lagt fram svo til óbreytt frá því það var lagt fyrst fram á 149. löggjafarþingi vorið 2019. Megin athugasemdir Símans eru að útfærsla frumvarpsins er að mati Símans þannig út garði gerð að það séu litlar líkur á því að það markmið sem að er stefnt verði að veruleika.

Þess vegna hefur Síminn lagt áherslu á að Alþingi opni a.m.k. fyrir að öllum þeim sem vilja byggja upp fjarskiptakerfi geti nýtt innviði sem sem aðilar í opinberri eigu hafa lagt í þeim tilgangi að byggja upp fjarskiptakerfi, þ.m.t. svartan ljósleiðara. Eðli málsins samkvæmt er það háð því að um sé að ræða eðlilega og sanngjarna beiðni, tæknileg högun viðkomandi kerfis komi ekki í veg fyrir slíkan aðgang, eðlilegt endurgjald sé greitt og fleiri atriði sem tilskipunin mælir fyrir um sem skilyrði fyrir aðgangi.

Að endanum væri síðan úrlausnarvald hvort um væri að ræða fullnægjandi beiðni í höndunum á PFS. Síminn bendir á að það eru fjölmargar kvaðir sem fela í sér takmarkanir á eignarrétt fjarskiptafyrirtækja í lögum án þess að slíkt hafi valdið skaðabótaskyldu. Það hafa t.d. verið lagðar á kvaðir á öll fjarskiptafyrirtæki í Evrópu sem kemur í veg fyrir að þau semji um gjald fyrir reikiaðgang umfram tiltekið hámark. Umrædd regla hefur leitt til þess að tekjur fjarskiptafyrirtækja hafa lækkað. Það hefur samt ekki haft í för með sér skaðabótaskyldu ríkjanna sem hafa innleitt umrædda reglu.

Síminn telur rétt að rifja upp að frumvarpið sem núna liggur fyrir Alþingi felur í sér innleiðingu á tilskipun sem átti skv. 13. gr. hennar að vera innleidd árið 2016. Því hefur verið haldið fram að það væri andstætt ESB rétti eða geti valdið skaðabótaskyldu sé tillaga Símans samþykkt. Þessi rök halda ekki vatni vegna þess að núgildandi regluverk ESB frá 2009 mælir fyrir um heimild fjarskiptastofnana að leggja á kvöð um aðgang m.a. svörtum ljósleiðara fyrirtækis sem er *ekki* í markaðsráðandi stöðu.

Í þessu sambandi er einnig vert að geta þess hluti þess regluverks ESB sem er frá árinu 2009 er tilskipun nr. 2009/140/ESB en hún fól í sér ákvæði sem gerði fjarskiptastofnunum kleift að leggja á aðgangskvaðir á fyrirtæki *óháð því hvort þau séu í markaðsráðandi stöðu*. Framangreind tilskipun var breyting á tilskipun nr. 2002/21/ESB sem hefur verið innleidd í íslenskan rétt. Tilgangurinn með slíku ákvæði var eftirfarandi:

„It is necessary to strengthen the powers of the Member States as regards holders of rights of way to ensure the entry or roll-out of a new network in a fair, efficient and environmentally responsible way and independently of any obligation on an operator with significant market power to grant access to its electronic

communications network. Improving facility sharing can significantly improve competition and lower the overall financial and environmental cost of deploying electronic communications infrastructure for undertakings, particularly of new access network.¹ (leturbr. hér)

Umrætt ákvæði er í dag 3. mgr. 12. gr. rammatilskipunar (Framework Directive).

„Member States shall ensure that national authorities, after an appropriate period of public consultation during which all interested parties are given the opportunity to state their views, also have the power to impose obligations in relation to the sharing of wiring inside buildings or up to the first concentration or distribution point where this is located outside the building, on the holders of the rights referred to in paragraph 1 and/or on the owner of such wiring, where this is justified on the grounds that duplication of such infrastructure would be economically inefficient or physically impracticable. Such sharing or coordination arrangements may include rules for apportioning the costs of facility or property sharing adjusted for risk where appropriate.” (leturbr. hér)

Framangreint ákvæði er hluti af fjarskiptaregluverki ESB sem var ekki innleitt á Íslandi en er orðið um 10 ára gamalt. Í skjölum frá ESB hefur því verið beint til aðildarríkja ríkjanna að það sé ekki þörf á því að innifela svartan ljósleiðara við innleiðingu á tilskipun 2014/61/ESB um uppbyggingu háhraðaneta, vegna framangreindrar 12. gr. rammatilskipunar. Tillaga Símans felur að miklu leyti í sér að Alþingi innleiði ákvæði sem er sambærilegt því sem kemur fram í framangreindri 12. gr. rammatilskipunarinnar. Verður þess vegna ekki betur séð að tillaga Símans sé samþýðanleg fjarskiptaregluverki ESB. Markmiðið er m.a. að draga úr kostnað við uppbyggingu nýrra fjarskiptakerfa og uppfærslu eldri fjarskiptakerfa, sem og að koma í veg fyrir rask á umhverfinu. Síminn telur að fyrirliggjandi frumvarp um innleiðingu á tilskipun nr. 2014/61/ESB nái þessum markmiðum ekki. Það er hins vegar áhyggjuefni þegar opinbert fyrirtæki í eigu Reykjavíkurborgar stendur í veg fyrir hagkvæmri uppbyggingu fjarskiptavirkja og stuðli frekar að auknu umhverfisraski heldur en minna.

Það má vel færa rök fyrir því að ef umrætt ákvæði, þ.e. 12. gr. rammatilskipunarinnar, hefði verið innleidd á Íslandi, væri ekki eins mikil þörf fyrir víðtækari innleiðingu á tilskipun nr. 2014/61/ESB, líkt og Síminn hefur lagt áherslu á. Staðreyndin er samt að Ísland innleiddi ekki tilskipun nr. 2009/140/ESB og þar af leiðandi hefur framangreind 12. gr. rammatilskipunarinnar ekki verið innleidd eins og henni var breytt árið 2009.

Tilgangurinn með framangreindri 12. gr. rammatilskipunarinnar var einmitt að auðvelda uppbyggingu á fjarskiptakerfum og draga úr umhverfisraski. Nokkur ríki innan ESB hafa nýtt slíkar heimildir og og *lagt kvöð á um aðgang að svörtum ljósleiðara*.² Þá er það staðreynd að ríki hafa innleitt tilskipun nr. 2014/61/ESB með þeim hætti að svartur ljósleiðari er innifalinn. Eðlilega skilur Síminn ekki andstöðu við tillögu félagsins í þessu ljósi, eða öllu heldur andstöðuna við að ræða hana með málefnalegum hætti.

Það er að mati Símans áhyggjuefni að íslenska ríkið hafi ekki innleitt framangreinda 12. gr. rammatilskipunarinnar, sbr. tilskipun nr. 2009/140, innleiðing tilskipunarinnar nr. 2014/61/ESB hefur dregist í þrjú ár og það er staðreynd að PFS hefur ekki sinnt tímanlega markaðsrannsóknnum líkt og stofnuninni er skylt að gera. Í þessu umhverfi hefur ákveðið opinbert fyrirtæki notið þess að innleiðing á fjarskiptaregluverki ESB hefur dregist, opinberar stofnanir hafa vanrækt að framkvæma markaðsgreiningar, sem á almennt að gera á 2-3 ára fresti, en ekki 5-6 ára fresti eða lengur. Eðlilega verður að hafa áhyggjur af þessum drætti og vanrækslu opinberra stofnana að sinna eftirliti lögum samkvæmt, þegar það hefur leitt til þess að hið opinbera fyrirtæki hefur líklega náð ráðandi stöðu á höfuðborgarsvæðinu, nýtur verulegs forskots vegna víðtækrar útbreiðslu ljósleiðaraaðgangskerfis.

¹ 43 liður í formála tilskipunar nr. 2009/140.

² Skýrsla BEREC frá 6. desember 2018 „Technical and economic replicability assessment in the context of symmetric access“

Það er mat Símans að frumvarpið í núverandi útgáfu dugi ekki til þess að ná því markmiði að gera uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta hagkvæmari þannig að útbreiðsla slíkra neta sé möguleg með lægri kostnaði, sérstaklega þar sem fjarskiptapakinn frá 2009 var ekki innleiddur. Síminn vill því beina þeirri ábendingu til Umhverfis- og samgöngunefndar að hún láti gera sjálfstæða úttekt eða kalli eftir gögnum sem geta varpað ljósi á hvort innleiðing sambærilegrar löggjafar í öðrum löndum (byggð á innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2014/61) hafi skilað þeim árangri sem til var ætlast, nú þegar nokkurra ára reynsla er komin á virkni tilskipunarinnar.

Síminn ítrekar það mat sitt að markmið tilskipunarinnar náist ekki nema með því að skilgreina svartan ljósleiðara, sem er í eigu opinberra aðila, sem hluta af efnislegum grunnvirkjum. Síminn leggur áherslu á að tillaga Símans felur ekki í sér skilyrðislausan aðgang, heldur þarf aðgangurinn að vera ætlaður í ákveðnum tilgangi, aðgansveitandi fái sanngjarnt endurgjald og tæknileg skilyrði standi slíkum aðgangi ekki í vegi. Í öllu falli er áriðandi að ákvæði sambærilegt því sem kemur fram í 12. gr. rammatilskipunarinnar verði innleitt sem fyrst. Síminn telur einnig að tillaga félagsins rými vel við fyrirhugaða innleiðingu á nýjum fjarskiptareglupakka, þar sem ákveðnar tilskanir til handa tilteknum fyrirtækjum ná ekki til aðila sem eru fjármagnaðir með opinberu framlagi, þ.m.t. hlutafjárframlagi.

Aðgangur að svörtum ljósleiðara í eigu aðila sem eru undir opinberu eignarhaldi gefur öllum fjarskiptafyrirtækjum kost á að byggja upp eigin tæknilega innviði ofan á hinu óvirka lagi, þar sem langstærsti hluti stofnkostnaðar kerfisins liggur, og komast þar með dýpra í virðiskeðju fjarskiptaþjónustunnar. Þetta skapar aukna samkeppni í lagi sem annars er hættu á að samkeppnin verði takmörkuð eða engin.

Aðgangur að svörtum ljósleiðara er fyllilega í takt við það samfélagslega markmið tilskipunarinnar að lækka kostnað við háhraða stafræn fjarskiptanet almennt og mikilvægt skref við lausn á hvernig staðið verður að mikilvægri innviðauppbyggingu á landsbyggðinni. Í nýjstu fjarskiptaáætlunum Alþingis kemur fram að ljósleiðaravæðing í þéttbýli utan höfuðborgarsvæðisins og Eyjafjarðar er óleyst. Samkvæmt nýjstu gögnum Póst- og fjarskiptastofnunar er um 20 prósent heimila á landinu án ljósleiðaratengingar og ekki í sjónmáli hvernig skal bæta úr því ástandi (sjá mynd). Á sama tíma ýtir núverandi fyrirkomulag beinlínis undir tvíjáfrestingu í ljósleiðarastrengjum í þéttbýli á suðvesturhorni landsins. Alþingi hefur í hendi sér að höggva á þennan hnút með löggjöf sem hvetur í raun til hagkvæmari nýtingu fjármagns þegar kemur að uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta.



Þéttbýli á landsbyggðinni



Síminn vonast til þess að unnt verði að ná málefnalegri umræðu um tillögu Símans, a.m.k. að tillagan sé skoðuð með jákvæðum huga og málefnalegum hætti.

Virðingarfyllst,
f.h. Símans hf.

Eiríkur Hauksson, yfirlögfræðingur