



**GAGNAVEITA**  
REYKJAVÍKUR

Umhverfis- og samgöngunefnd  
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík  
nefnasvid@althingi.is

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

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

## **Efni : Umsögn um frumvarp til laga um fjarskipti. Þingskjal 1354 — 775. mál.- 150. löggjafarþing**

Gagnaveita Reykjavíkur (hér eftir 'GR') vísar til draga að frumvarpi til nýrra laga um fjarskipti (hér eftir "Kóðann") sem send voru til umsagnar þann 16. maí sl.

Meðfylgjandi er umsögn GR um frumvarpið, ásamt ábendingum um þætti sem GR telur að umhverfis- og samgöngunefnd ætti að skoða í umfjöllun sinni.

GR leggur áherslu á að vandað verði til verks við innleiðingu Kóðans og að mjög náið samráð verði haft við alla hagsmunaaðila.

### **Almennt um kóðann**

Að mati GR er frumvarpið eitt mikilvægasta verkefni á sviði fjarskiptamála sem Alþingi hefur til meðferðar um árabíl og ljóst að það hvernig tekst til mun hafa mikil áhrif á það hvernig fjarskiptamarkaður þróast á Íslandi. Kóðinn felur í sér fjölda tækifæra til að gera enn betur, s.s. á sviði neytendaverndar.

Fjarskiptamarkaðurinn í dag einkennist af mikilli samkeppni á smásölustigi fjarskiptaþjónustu en að mati GR vantar mjög upp á að opnað sé fyrir frekari samkeppni á heildsölustigi á fjarskiptamörkuðum.

Forsenda þess að virk og öflug samkeppni þrífist á smásölustigi fjarskipta, það er þeir markaðir sem snúa beint að neytendum, fyrirtækjum og stofnunum, er að fjarskiptafyrirtæki á þeim markaði hafi valkosti þegar kemur að því að kaupa fjarskiptaþjónustu á heildsölustigi og að þar þrífist öflugur og virkur samkeppnismarkaður.

Í dag einkennist heildsölumarkaður fjarskiptaþjónustu á Íslandi af algerrri yfirburðastöðu Mílu ehf. á heildsölumarkaði, dótturfélag sem er að fullu í eigu Símans hf., sem einnig er í markaðsráðandi stöðu á smásölumarkaði fjarskipta. Lóðrétt eignarhald þessara félaga og yfirburðastaða þeirra á heildsölu- og smásölumarkaði hafa leitt af sér yfirgripsmikil og erfið samkeppnisleg vandamál, sem meðal annars er fjallað ítarlega um í nýlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 25/2020 og ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 10/2018 og 27/2019.



Eitt mikilvægasta markmið sem íslenski löggjafinn þarf að fylgja eftir er það meginmarkmið Kóðans að opna enn frekar á samkeppni á heildsölumarkaði og smásölumarkaði. Löggjöf sem styður við öflugan heildsölumarkað er öruggasta leiðin sem löggjafinn getur valið í því skyni að tryggja hagsmunum neytenda þegar kemur að útbreiðslu háhraðaneta, aðgangi notenda að fjarskiptaþjónustu, gæðum og hraða þjónustu og verðsamkeppni í fjarskiptaþjónustu sem tryggir notendum fjarskipti á viðráðanlegu verði.

Þessi meginmarkmið verður að hafa að leiðarljósi við meðferð frumvarpsins fyrir þinginu. Stefnumótun Evrópubandalagsins um þróun fjarskiptamarkaða innan EES svæðisins liggur skýr fyrir: að efla samkeppni á fjarskiptamörkuðum með því að lækka fjárfestingarkostnað í uppbyggingu framtíðar fjarskiptaneta aðildarlanda með heimildum til samnýtingar innviða, sameiginlegra fjárfestinga og annars samstarfs. Með framangreindu má fjölga sjálfstæðum og óháðum grunnetum á heildsölumörkuðum fjarskiptaþjónustu. Það er mat Evrópubandalagsins að það verði engin samkeppni til framtíðar á fjarskiptamörkuðum nema það sé samkeppni í grunnetum og þar með heildsölumörkuðum. Undir það sjónarmið tekur GR heils hugar.

GR á aðild að samtökum fjarskiptafyrirtækja í Evrópu, Wholesale Open Access Alliance, sem byggja rekstur sinn á hugmyndafræði um opið net á heildsölumarkaði, en í því felst að rekstraraðili á heildsölustigi selur fjarskiptafyrirtækjum sem vilja bjóða fjarskiptaþjónustu á smásölumarkaði aðgang að heildsöluneti sínu. Þetta er rekstrarfyrirkomulag GR sem rekur opið heildsölunet á heildsölumarkaði en starfar ekki á smásölumarkaði.

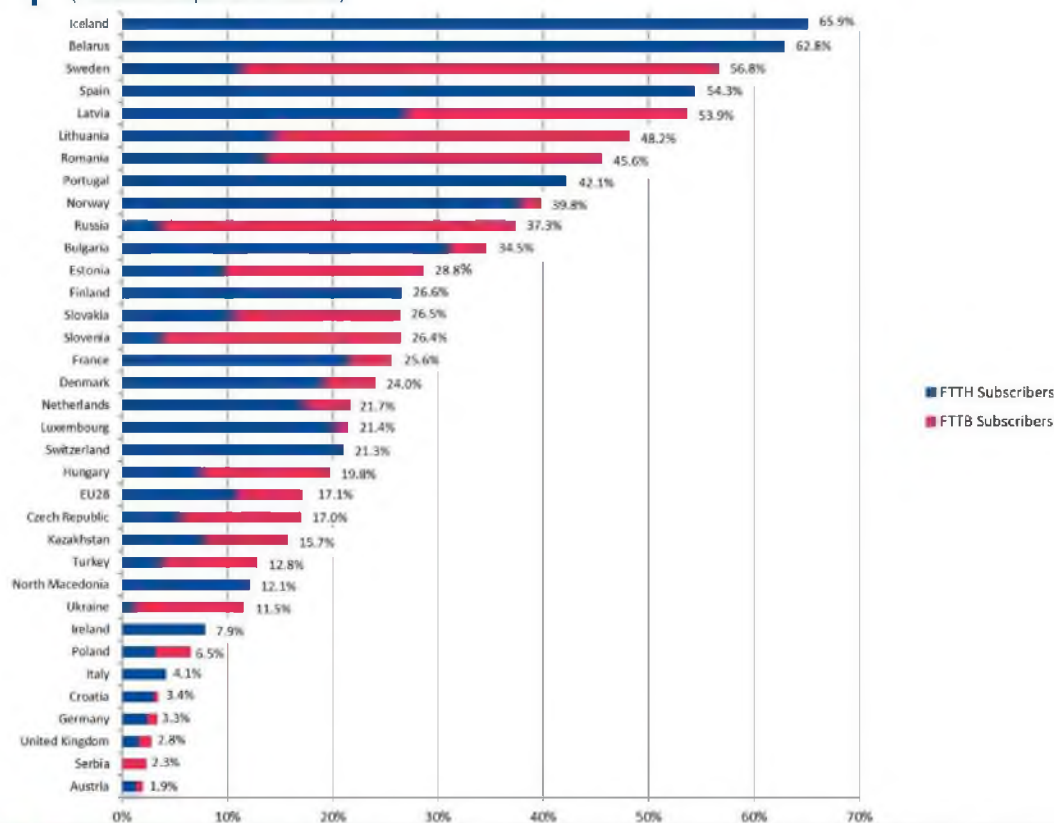
GR hefur fylgst náið með innleiðingu Kóðans allt frá því að fyrstu drög að nýjum lagaramma komu fram af hálfu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. GR hefur kynnt sér efni frumvarpsins ítarlega, en Kóðinn fjallar sérstaklega um fjarskiptafyrirtæki sem starfa samkvæmt því viðskiptamódeli sem fjarskiptafyrirtæki í framangreindum samtökum byggja rekstur sinn á.

Fjarskiptamarkaðurinn á Íslandi stendur í dag tæknilega framar flestum Evrópuþjóðum. Ísland er í fyrsta sæti í Evrópu varðandi notkun á ljósleiðara til heimila skv. ný birtum gögnum frá ráðgjafafyrirtækinu IDATE. Verkefnið fram undan er að klára ljósleiðaravæðingu til heimila á öllu Íslandi á næstu 3-5 árum, og tryggja áframhaldandi forystu Íslands í ljósleiðaravæðingu.



## European Ranking at September 2019

Penetration rates of European countries  
(FTTH/B Subscriptions / Households)



IDATE Enlighten your digital future!

Source: IDATE for FTTH Council EUROPE

### Mynd 1 : Staða ljósleiðaravæðingar í Evrópu skv. skýrslu IDATE sem unnin var fyrir FTTH Council Europe

Kóðinn sem frumvarpið byggir á er mikill að vexti. Sú breyting frá fyrir drögum, að setja meira af texta tilskipunar (ESB) 2018/1972 í ákvæðin sjálf er mjög til bóta.

Æskilegt hefði þó verið að með frumvarpsdrögum hefði verið lagt fram skýrt yfirlit sem sýndi með hvaða hætti einstaka greinar úr tilskipun Evrópusambandsins, ESB, samsvöruðu greinum í frumvarpsdrögum, jafnframt hvaða greinar úr tilskipun væri ekki verið að leggja til að yrðu innleiddar. Slík tafla var lögð fram af ráðuneytinu til umhverfis- og samgöngunefndar þegar verið var að innleiða NIS tilskipun ESB. Slíkt yfirlit myndi að mati GR einfalda til muna yfirferð frumvarpsdraga.

Eitt af meginmarkmiðum kóðans er að hvetja til fjárfestingar í ljósleiðarakerfum með því að lækka kostnað við að leggja slík net, án þess þó að draga úr hvötum markaðsaðila til að leggja slík net.



Jafnframt er það markmið kóðans:

- Auka samkeppni
- Samræming á leikreglum á innri markaði
- Aukin neytendavernd
- Stuðla að nýsköpun á fjarskiptamarkaði

PFS er ætlað mjög mikilvægt hlutverk í kóðanum við að meta aðstæður á markaði enda best til þess fallið út frá þekkingu á fjarskiptamarkaðnum. Sá varnagli er í kóðanum að eftirlitsstofnanir á svæði ESB geti gripið inn í til að tryggja samræmingu á innri markaðinum. Kóðinn innleiðir því tilteknar leikreglur sem þurfa að vera í samræmi á innri markaðnum og því þarf að varast að bæta við þær sértækum atriðum sem snúa að íslenska markaðnum.

### Um sameiningu eftirlitsstofnana

GR tekur ekki undir athugasemdir annarra fjarskiptafélaga sem fram komu í umsögnum í samráðsgáttinni um að tvíanna skuli saman innleiðingu kóðans og fyrirkomulagi eftirlits á Íslandi með fjarskiptamarkaði. Í umsögnum var lagt til að Póst- og fjarskiptastofnun yrði sameinuð Samkeppniseftirlitinu. Eins og fram kemur að framan er innleiðing kóðans flókið og umfangsmikið viðfangsefni og ætti að einbeita sér að þeirri innleiðingu. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er jafnframt umfangsmikil vinna fram undan við að uppfæra reglugerðir sem snúa að fjarskiptamarkaði þegar frumvarpið hefur verið samþykkt á Alþingi. GR er ekki kunnugt um að sú leið hafi verið farin í öðrum Evrópulöndum við innleiðingu Kóðans að sameina sérhæfðar eftirlitsstofnanir með fjarskiptum með samkeppnisyfirvöldum þeirra landa.

### Aðskilnaður sérleyfisstarfsemi frá fjarskiptastarfsemi

Í frumvarpinu er lagt til að bætt sé við gildandi lagagrein ákvæði um skyldu fyrirtækja til að skila árlegri skýrslu til PFS. GR vill benda á í þessu sambandi að í gildi eru reglur PFS nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja. Þessar reglur fjalla meðal annars upplýsingaskyldur fyrirtækja sem njóta einka- eða sérréttinda. Framangreind breyting er því óþarfi og réttar væri að vísa í heimild til að setja reglugerð um upplýsingamiðlun til PFS.

GR leggur því til að 10. grein verði orðuð þannig, útfelling merkt með hornklofum [...] og færð í neðanmálgrein og viðbætur GR **gulmerktar**:

Fjarskiptafyrirtæki eða fyrirtækjasamstæður sem reka almenn fjarskiptanet eða veita almenna fjarskiptaþjónustu og njóta einka- eða sérréttinda á öðru sviði en fjarskiptum skulu halda fjarskiptastarfsemi sinni fjárhagslega aðskilinni frá annarri starfsemi eins og um óskyld fyrirtæki væri að ræða.[...]¹ Þess skal gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfisstarfsemi eða verndaðri starfsemi. Ákvæði þetta gildir án tillits til markaðsstyrks fyrirtækis. **Kveða skal nánar á um upplýsingaskyldu til Póst- og fjarskiptastofnunar samkvæmt þessu ákvæði í reglugerð.**

¹ Tillaga að eftirfarandi texti verði felldur út úr núverandi tillögu að 10. gr. „Í því skyni skulu fyrirtækin skila árlegri skýrslu til Póst- og fjarskiptastofnunar þar sem gerð er grein fyrir öllum kostnaði og tekjum fyrirtækisins, grundvelli útreikninga og nákvæmri sundurliðun á einstökum liðum, þ.m.t. fastafjármunum og stjórnunarkostnaði.“



## Innanhússlagnir

Eins og fram kemur í greinargerð með lagafrumvarpinu kom viðkomandi grein inn í núgildandi lög um fjarskipti með lögum nr. 125/2019, sem voru innleiðing á tilskipun (ESB) 2014/61 um ráðstafanir til að lækka kostnað við uppbyggingu á háhraða rafrænum fjarskiptanetum.

Greinin á uppruna sinn í lagamma sem settur var í tengslum við einkavæðingu Landssíma Íslands, sem á þeim tíma var eina fjarskiptafyrirtæki landsins og eigandi allra fjarskiptalagna, þ.m.t. innanhússlagna í landinu. Það er skoðun GR að það fyrirkomulag sem greinin mælir fyrir um varðandi eignarhald og tilhögun innanhússfjarskiptalagna falli illa að núverandi starfsemi fyrirtækja á markaði.

Eru fjöldamörg deilu- og ágreiningsmál milli markaðsaðila vegna innanhússfjarskiptalagna, fyrir bæði Póst- og fjarskiptastofnun og fyrir úrskurðarnefnd um fjarskipta- og póstmál, til vitnis um það. Í nýlegum úrskurði úrskurðarnefndar um póst- og fjarskiptamál nr. 6/2019 kemur skýrlega fram sú óvissa sem ríkir um skýringu og beitingu reglna um innanhússfjarskiptalagnir fyrir markaðsaðila en Póst- og fjarskiptastofnun hyggst í kjölfar úrskurðarins efna til samráðs um breytingar á reglum nr. 1111/2015 um innanhússfjarskiptalagnir.<sup>2</sup>

GR hefur um árabil gert athugasemdir við reglur um innanhússlagnir, þá bæði núverandi reglur sem settar voru í kjölfar samráðsferlis sem og forvera þeirra. Það er mat félagsins að núverandi reglur sem og forverar þeirra sinni ekki hlutverki sínu m.a. að því leitinu til að þær eru ekki tæknilega hlutlausar. Af þessum sökum hefur félagið ekki aðeins kvartað til Póst- og fjarskiptastofnunar, PFS, heldur einnig vísað ákvörðun PFS til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála.

Athygli vekur að í frumvarpi til laga sem lagt er fram á Alþingi er lögð fram breyting á gildandi ákvæði þar sem tekið er orðrétt inn tillaga einum markaðsaðila, Mílu ehf. sem ætlað er að hafa áhrif á óleyst deilumál markaðsaðila. Lagt er til að kveðið sé á í grein 25 að fjarskiptafélagi sé óheimilt að tengjast innanhússlögn sem ekki uppfylli lög og reglur. Rökstuðningurinn með breytingunni er vísun í einungis eina tiltekna ákvörðun PFS af mörgum. GR getur ekki séð að þessi tiltekna breyting, sem fram kemur í frumvarpinu, leysi þau vandamál sem markaðsaðilar hafa deilt um í fjölda ára. Það liggur í hlutarins eðli að aðilum ber að fara að lögum og reglum og því er það undarleg lagasetning að tilgreina það sérstaklega í einni grein frumvarpsins.

Það er mat félagsins að breyta þurfi reglum um innanhússlagnir af þeim sökum að reglurnar gangi gegn tilgangi sínum og sé til trafala fyrir áframhaldandi samkeppni á fjarskiptamarkaði. Ef horft er til mála sem send hafa verið af bæði GR og Mílu til Póst- og fjarskiptastofnunar þá sést bersýnilega að núverandi reglur um innanhússlagnir virðast ekki sinna því hlutverki sem þeim er ætlað og þarfnist því gagngerrar endurskoðunar. Í ljósi þessa þá sendi GR inn drög að nýjum reglum um innanhússlagnir í framangreindu samráðsferli sem ættu að tryggja aðgengi markaðsaðila, eru tæknilega hlutlausar og ættu ekki að fela í sér þann kostnaðarauka sem getur fylgt núverandi ástandi á fjarskiptamarkaði með núgildandi regluverki.

<sup>2</sup> <https://pfs.is/um-pfs/frettir/frett/2020/05/06/Oskvrleiki-um-hvenaer-aukathradur-innanhussfjarskiptalagna-getur-talist-vera-onothaefur-Akvordun-PFS-felld-ur-gildi-ad-hluta/>



Gott er að hafa í huga að áður en GR tengir viðskiptavinum við Ljósleiðarann þá er í raun um einokunarstöðu á viðskiptum á svæðinu að ræða þar sem einn markaðsaðili er með um 100% tekjur vegna notenda á svæðinu.

Það er jafnframt mat GR að núgildandi reglur ganga gegn meginreglum um lagasamræmi og einsleitni innan EES-svæðisins og leiða til þess að aðstaða og skilyrði þess að veita fjarskiptaþjónustu á Íslandi feli í sér mismunun og aðrar og íþyngjandi kvaðir og skyldur en ganga megi út frá innan EES-svæðisins.

Núgildandi reglur færa jafnframt einum markaðsaðila verulegt samkeppnislegt forskot þar sem annar markaðsaðili ber kostnað af uppsetningu búnaðar og tenginga sem samkeppnisaðilinn notar, en gagnast þess sem stofnar til kostnaðarins ekki á nokkurn hátt.

GR telur því mikilvægt að nefndin skoði breytingu á 25. gr. eins og hún er lögð fram í frumvarpinu. Breytingin snýr að því að við endurskoðun reglna um innanhússfjarskiptalagnir verði tryggt samræmi við tilskipun (ESB) 2014/61, og jafnframt 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins sem kveður á um að ekki megi raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara við setningu laga og reglna.

GR leggur til að 25. gr. verði orðuð þannig, útfelling merkt með hornklofum [...] og færð í neðanmálgrein og viðbætur GR **gulmerktar**:

Innanhússfjarskiptalagnir í byggingum, þ.m.t. aðgangspunktur í fjarskiptainntaki, eru á ábyrgð eiganda byggingar. Staðsetning aðgangspunkts og allar innanhússfjarskiptalagnir skulu vera í samræmi við samþykkt hönnunargögn. Í fjöleignarhúsum skal aðgangspunktur (húskassi) vera innsiglaður eða læstur og þannig gengið frá innanhússfjarskiptalögnum að óviðkomandi eigi ekki greiða leið að þeim. Fjarskiptafyrirtæki skal eiga rétt á aðgangi að aðgangspunkti viðkomandi byggingar til að tengja sig inn á innanhússfjarskiptalagnir byggingar og lagnir viðkomandi endanotanda, óháð því hvort innanhússfjarskiptalögnin sé tilbúin fyrir háhraðatengingu eða ekki. [...]³Póst- og fjarskiptastofnun setur reglur um frágang aðgangspunkta (húskassa) og lagna í þeim tilgangi að tryggja vernd fjarskipta og skilgreina aðgangsheimild fjarskiptafyrirtækja, að teknu tilliti til skuldbindinga samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

Öll fjarskiptafyrirtæki sem eru veitendur almennra fjarskiptaneta hafa rétt til að tengja net sitt að aðgangspunkti á eigin kostnað.

## Vernd fjarskiptavirkja

Lagt er til í frumvarpinu að bótaábyrgð vegna skemmda á fjarskiptavirkjum gildi ekki um jarðstrengi sem lagðir eru á minna en 20cm dýpi innan marka fasteigna. Breytingin sem gerð var frá frumvarpsdrögum í samráðsgáttinni eru til bóta. Ósamræmi er þó á texta frumvarpsins og lýsingu í greinargerð. Í greinargerð kemur fram að bótaábyrgð falli niður ef jarðstrengur hefur verið lagður **óvarinn** á minna en 20cm dýpi, þ.e.a.s. ef fjarskiptafyrirtæki hefur ekki varið jarðstrenginn sem

<sup>3</sup> Fjarskiptafyrirtæki er óheimilt að tengjast við innanhússlagnir sem ekki eru í samræmi við lög og reglur um innanhússfjarskiptalagnir.



dæmi með því að leggja hann í röri. Orðið óvarinn virðist hafa fallið út við breytingu á greininni frá frumvarpsdrögum í samráðsgáttinni.

Einnig þarf að taka tillit til þess að þó að strengir hafi verið lagðir á meira dýpi en 20cm kunna aðstæður að hafa breyst vegna breytinga á yfirborði jarðar.

GR leggur til að 86. gr. verði orðuð þannig, viðbætur GR **gulmerktar**:

Ef jarðrask eða aðrar framkvæmdir hafa leitt til skemmda á fjarskiptavirkjum eða truflana á rekstri þeirra skal sá sem þeim hefur valdið þegar í stað tilkynna það til eiganda fjarskiptavirkisins. Er tjónvaldi jafnframt skylt að bæta allt tjón sem af skemmdunum leiðir, bæði beint og óbeint, þar á meðal viðskiptatap, nema hann sýni fram á að ekki hafi verið komist hjá tjóni þó að fyllstu aðgæslu hafi verið gætt. Bótaábyrgð skv. 2. málslíð gildir ekki um jarðstrengi sem **lagðir hafa verið** á minna en 20 cm dýpi innan marka fasteigna, **og eru óvarðir**.

Virðingarfyllt,

f.h. Gagnaveitu Reykjavíkur

---

Jóhann Sveinn Sigurleifsson