

Alþingi Umhverfis- og samgöngunefnd

Reykjavík 1. apríl 2022

Efni: Umsögn vegna máls nr. 461/2022 þingskjal 666, frumvarp til laga um fjarskipti

Neyðarlínan ohf. fagnar fram komnu frumvarpi um fjarskipti, sem tekið hefur nokkrum breytingum frá því það var fyrst kynnt í samráðsgátt síðla árs 2019. Neyðarlínan telur þó enn tilefni til að benda á nokkur atriði sem betur mættu fara, svo lögin fái stuðlað að bættu fjarskiptaöryggi.

1. Um aðgang að landi og mannvirkjum, 35. gr.

Neyðarlínan fagnar þeim breytingum sem í frumvarpinu felast og eru til þess fallnar að einfalda og flýta ákvörðunum um lagningu fjarskiptavirkja um landið og innan þéttbýlis. Verulegur ávinningur er af því, að greina skýrt í sundur ferli ákvarðana um undirbúning og framkvæmd við lagningu fjarskiptavirkja og ákvarðanir um bætur og bótagrundvöll fyrir annars vegar tímabundið rask en hins vegar varanleg skerðingu á möguleikum eigenda fasteignar til nýtingar hennar.

Þótt ákvæði frumvarpsins um heimild til að skjóta til úrskurðar Fjarskiptastofu ágreiningi sem rísa kann í samskiptum framkvæmdaaðila og landeigenda um fyrirhugaða lagnaleið fjarskiptastrengja eða annarra fjarskiptavirkja, þá telur Neyðarlínan þann ágalla á, að ekki sé með öllu ljóst innan hvaða tímamarka það skuli gert. Óvissa um það efni geti því tafið framkvæmdir að tilefnislausu. Er því lagt til að við 2. mgr. 34. gr. bætist nýr ml. sem bæti hér úr:

„Hafi landeigandi eða meirihluti sameigenda að landi, sem leggja á fjarskiptavirki um, ekki vísað ágreiningi um lagnaleið til úrskurðar Fjarskiptastofu innan 90 daga frá því framkvæmdin var sannanlega kynnt hlutaðeigandi skal framkvæmdaaðila, að fengnu framkvæmdaleyfi, heimilt að hefja framkvæmdina en þá á eigin ábyrgð hvað varðar mögulega bótaskyldu.“

Ákvæðið tryggir eigendum rúman tíma til að gaumgæfa hvort þeir geri ágreining um tillögu að lagnaleið sem fyrir þá hefur verið lögð, en nýti þeir ekki þá 90 daga sem tillögugreinin miðar við, þá sé framkvæmdaaðila heimilt að hefja framkvæmdir. Hann þarf þó eðlilega við þessar aðstæður sem og aðrar að tryggja sér framkvæmdaleyfi byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags og fullnægja öðrum skilyrðum, s.s. um könnun á mögulegum fornminjum á þeirri leið sem raskað verður. Þá breytir heimild til þess að hefja framkvæmd engu um mögulega bótaskyldu.

2. Um heildsöluaðgang að fjarskiptanetum sem notið hafa ríkisaðstoðar.

Neyðarlínan ohf. og systurfélag félagsins, Öryggisfjarskipti ehf. hafa á undangengnum árum tekið að sér lagningu ljósleiðarastrengja á svæðum þar sem markaðsaðstæður hafa staðið því í vegi að lagðir væru nauðsynlegir fjarskiptainniðir til að tryggja nauðsynlegt öryggi í fjarskiptum og tengingar við farsímasenda, bæði Tetra kerfisins en einnig GSM senda almennu fjarskiptafélaganna. Þessi verkefni hafa mörg hver verið styrkt myndarlega af Fjarskiptasjóði

sem á sama tíma hefur styrkt fjölda sveitarfélaga og raunar önnur fjarskiptafélög til lagningar háraðaneta sem hluta af verkefninu „Ísland ljóstengt.“ Öryggisfjarskipti hafa gert það að skilyrði samninga við fjarskiptafélög um rekstur slíkra ljósleiðara að tryggður sé opinn aðgangur að viðkomandi neti og þá eftir viðurkenndri gjaldskrá.

Eftir því sem umfang ríkisstyrktra fjarskiptainnviða hefur aukist hefur orðið ljósara, að um aðgang að þessum innviðum þurfa að vera ákvæði í fjarskiptalögum, sem tryggi að þeir nýtist í raun til að efla fjarskiptaþjónustu og samkeppni á því sviði, þannig að tryggt sé að fjárstuðningur ríkisvaldsins skili sér með eðlilegum hætti í verskrám fyrir aðgang að umræddri þjónustu. Æskilegt er að úr þessu verði bætt í meðförum alþingis og leyfir Neyðarlínan sér að gera tillögðu um að svofelldu ákvæði verði bætt við 38. gr. frumvarpsins, sem verði þá 5. mgr. 38. gr:

„Veita skal opinn heildsöluaðgang að almennum fjarskiptanetum, sem byggð eru upp með ríkisaðstoð í þeim tilgangi að auka útbreiðslu háhraðaneta. Verð fyrir aðgang að slíkum fjarskiptanetum skal að jafnaði byggja á verðsamanburði, eða á þeim meginreglum um heildsöluverð sem Fjarskiptastofa hefur beitt á sömu eða svipuðum heildsölumörkuðum skv. 52. gr. Við ákvörðun um verð skal taka tilliti til þeirrar ríkisaðstoðar sem netrekandinn hefur notið. Við veitingu aðgangs skal gæta sanngirni og jafnræðis, þannig að beitt sé sambærilegum skilyrðum við sambærilegar aðstæður. Fjarskiptastofa sker úr um ágreining um aðgang að slíkum fjarskiptanetum, þ.m.t. um tilhögun aðgangs og hvar í netinu skuli veita hann, tæknilega skilfleti og heildsöluverð.

Fjarskiptastofu er heimilt að veita undanþágu frá kröfu um að heildsöluaðgangur skuli byggja á verðsamanburði ef fyrirhuguð nýting á fjarskiptanetinu mun ekki standa undir slíku heildsöluverði.“

Skýringar

Lagt er til að kveðið verði á um opinn heildsöluaðgang að almennum fjarskiptanetum sem byggð eru upp með stuðningi ríkisins til að hraða útbreiðslu háhraðaneta. Þarna er t.d. átt við innviði sem hafa verið styrktir í tengslum við verkefnið „Ísland ljóstengt“. Þau net eða nethlutar sem einkum hafa verið styrktir í þessum tilgangi eru aðgangsnet ljósleiðara sem ná til notenda og farnetsenda, ásamt stofnlínum milli landssvæða.

Verð fyrir aðgang skal að jafnaði byggja á verðsamanburði, ef mögulegt er, en að öðrum kosti á þeim meginreglum sem Fjarskiptastofa beitir við ákvarðanir um verð á hliðstæðum mörkuðum. Í báðum tilvikum skal taka tillit til þeirrar ríkisaðstoðar sem netrekandi hefur fengið.

Fjarskiptastofu verði falið að skera úr ágreiningi um aðgang að viðkomandi netum, þ.m.t. um dýpt aðgangs, tæknilega skilfleti og heildsöluverð.

Heimilt verði að veita undanþágu frá kröfu um að verð byggji á samanburði, sbr. 2. mgr., ef sýnt þykir að slíkt heildsöluverð standi ekki undir rekstri netsins að teknu tilliti til áætlaðrar nýtingar þess. Tillagan að ákvæði þessu á rætur að rekja til leiðbeininga Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), um beitingu ríkisstyrkjareglna í tengslum við hraða uppbyggingu háhraðaneta, sem lúta m.a. að

úrlausn ágreinings um aðgang að ríkisstyrktum innviðum og samþykki gjaldskrár fyrir slíkan aðgang.

3. Ákvæði um neyðar- og öryggisfjarskipti, sbr. 95. gr.

Neyðarlínan fagnar því, að loks hafi ratað inn í frumvarp til fjarskiptalaga ákvæði um neyðar- og öryggisfjarskipti. Neyðarlínan telur hins vegar að ákvæðið eins og það birtist í frumvarpinu sé ófullnægjandi lagastoð fyrir þær fjölþættu reglugerðir sem ráðherra er skv. ákvæðinu ætlað að setja. Kemur þar m.a. til, að efnisreglunum er ætlað að taka til málaflokka sem liggja á verksviði fleiri ráðuneyta og því mikilvægt að skilgreina í lögum. Því er hér tillaga um að greinin verði svohljóðandi:

„Ákvæði 78. – 81. gr. laganna gilda um neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi sem starfrækt eru af hinu opinbera eða fyrirtækjum í eigu þess. Til viðbótar kröfum og skyldum sem gilda um almenn fjarskiptanet skulu neyðarfjarskiptakerfi uppfylla lágmarkskröfur um framkvæmd áhættumats og val á öryggisráðstöfunum sem ráðherra mælir fyrir um í reglugerð m.a. um eftirfarandi:

- a) Hlutfallslegan uppitíma kerfisins á ársgrundvelli eftir mismunandi kerfiseiningum.
- b) Viðmið um flokkun fjarskiptastaða út frá öryggissjónarmiðum.
- c) Ráðstafanir til að tryggja öryggi í viðkomandi flokki, þar með talið varðandi varaleiðir og lágmarks varaafli í rafgeymum eða vararafstöðvar eftir mismunandi flokkun fjarskiptastadarins.
- d) Kröfur til gerðar og tegundar fjarskiptabúnaðar ásamt kröfum sem gerðar eru til framleiðenda búnaðar.
- e) Fyrirkomulag innra eftirlits.
- f) Tilkynningar til Fjarskiptastofu um öryggisatvik.
- g) Úttektir og prófanir af hálfu Fjarskiptastofu og aðgengi stofnunarinnar að upplýsingum.
- h) Þátttöku í samhæfingu fjarskiptafélaga og Fjarskiptastofu er varðar öryggi og almannavarnir.
- i) Skilyrði fyrir samstarfi rekstraraðila neyðar- og öryggisfjarskiptakerfis við önnur fjarskiptafyrirtæki um starfrækslu einstakra fjarskiptastaða, eða kerfishluta.“

Skýringar

Trygg neyðar- og öryggisfjarskipti er forsenda þess að hægt sé að hefja og samræma aðgerðir viðbragðsaðila þegar vá ber að höndum. Neyðarfjarskiptakerfi eru þau fjarskipti sem þurfa að vera til staðar á tímum neyðar vegna slysa, náttúruhamfara eða hamfara af mannavöldum til að tryggja: a) Öryggi almennings, b) Rekstur grunnþjónustu, c) Lágmarks tjón á mannvirkjum og d) Virkni samgangna á landi, lofti og sjó. Starfræksla neyðar- og öryggisfjarskiptakerfis þarf að hvíla á grunni öruggs reksturs. Í því felst að þjónustustigið þurfi að vera hátt og rekstraröryggið mikið, m.a. varðandi tvöföld kerfi og leiðir, varakerfi og varaafli o.s.frv. Þetta kallar einnig á kröfur um reglubundið viðhald og stuttan viðbragðstíma vegna viðgerða. Í neyðar- og öryggisfjarskiptakerfi þurfa að vera innbyggðar varnir gegn vá og truflunum og byggir kerfið á tæknilegum eiginleikum sem ekki eru til staðar í almennum fjarskiptanetum.

Neyðarfjarskiptakerfi er því ætlað að halda fullri virkni þótt almennu fjarskiptanetinu verði að einhverju leyti óvirk um lengri eða skemmri tíma.

Ákvæði þetta gerir ráð fyrir því að sú umgjörð sem gildir um almenn fjarskiptanet taki jafnframt til neyðar- og öryggisfjarskiptakerfa. Hér er m.a. átt við að beita skuli sömu aðferðum og verkferlum til að skjalfesta fyrirkomulag öryggisskipulags og uppfylla sömu viðmið og kröfur um áhættustýringarumgjörð þegar neyðarfjarskiptakerfi eiga í hlut, sbr. 78. gr. frumvarpsins og reglugerða sem kunna að vera settar með stöð í því ákvæði. Þá er lagt til að sömu almennu reglur um meðhöndlun

Þá er rétt að geta þess að með þessari lagasetningu er ekki ætlunin að hrcfla við þeim þáttum sem snúa að neyðarfjarskiptakerfum í lögum um almannavarnir 82/2008. Til dæmis er reglugerð sem dómsmálaráðherra setur samkvæmt 34. gr. laganna of öðrum toga, þ.e. lýtur ekki að tæknilegum öryggisráðstöfunum til að tryggja samfellda virkni, eins þessu lagaákvæði er ætlað að gera. Reglugerðarheimild samkvæmt almannavarnarlögum snýr fremur að inntaki og umfangi á nýtingu neyðarfjarskiptakerfa.