

Reykjavík, 13. ágúst 2021

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið  
b.t. skrifstofa stafrænna samskipta

### **Varðar: Grænbók um fjarskipti**

Vísað er til tilkynningar dags. 7. júlí 2021 á vefsíðu samráðsgáttar vegna Grænbókar um fjarskipti. Veittur var frestur til þess að skila sjónarmiðum og athugasemdum til 11. ágúst 2021. Síminn hf. („Síminn“) telur mikilvægt að vandað sé til verka varðandi framtíðarstefnu í fjarskiptum.

Megin athugasemdir Símans felast í því að um sé að ræða grænbók þar sem ákveðnar áskoranir séu reifaðar. Hluti af þessum áskorunum hafa verið þekktar um nokkuð skeið og vonast Síminn til þess að næsta skref eftir grænbókina verði að vinna að lausnum og innleiðingu á stefnu um ljósleiðaravæðingu alls landsins.

Það liggur fyrir að í mörgum sveitarfélögum hefur ljósleiðaravæðing verið af skornum skammti, af þeim sökum hafa mörg þeirra kallað eftir lausnum og má sjá frekara ákall í þá veru. Síminn telur áriðandi að lögð verði áhersla á að vinna raunhæfar og framkvæmanlegar tillögur um hvernig eigi að ná markmiði um ljósleiðaravæðingu landsins.

Málefnaleg umræða um þessi málefni er lykillinn að framförum en að mati Símans hefur skort á slíka umræðu. Fullt tilefni sé til þess að umræða um þessi svæði verði tekin þar sem markmiði er að komast að niðurstöðu um hvað sé æskilegast, og þá eftir atvikum hvaða aðgerða þarf að grípa til og hvernig eigi að hrinda þeim í framkvæmd.

### **Fjárfestingar í innviðum**

Í grænbókinni er fjallað um þörfina fyrir fjárfestingar í innviðum, og er þar t.d. vísað til þörfina fyrir fjárfestingar í stofnkerfum en einnig fjárfestingar í ljósleiðara að heimilum sem hafa ekki verið ljósleiðaravædd.

Þrátt fyrir að umrætt mál hafi lengi verið í umræðu og það legið fyrir að hluti af heimilum landsins væri að dragast aftur úr í ljósleiðaravæðingu, þá hefur lítið verið lagt fram að tillögum um hvernig ætti að hraða eða standa að því að ljúka ljósleiðaravæðingu landsins.

Verkefni Ísland Ljóstengt hefur verið unnið vel til þess að ná þeim hluta landsins þar sem nánast óumdeilt er að markaðslegar forsendur eru ekki fyrir hendi hvað varðar uppbyggingu ljósleiðarakerfa. Eftir standa fjölmargir þéttbýlisstaðir þar sem ljósleiðari

hefur ekki verið lagður og engin áform liggja fyrir um hvenær slíkar framkvæmdir munu eiga sér stað. Á ákveðnum stöðum eru áform um ljósleiðaravæðingu.

Að mati Símans hefði mátt leggja fram stefnu og sýn á það hvernig á að mæta þörfum þessara heimila fyrir talsvert löngu síðan og er það hlutverk eftirlitsaðila að vera ráðgefandi í þessum efnum.

Staðan er hins vegar sú að eftirlitsaðilar hafa ekki komið með neinar tillögur eða lausnir í þessum efnum. Þvert á móti hefur stefna eftirlitsaðila frekar dregið úr hvata til fjárfestinga og þannig hægt á hugsanlegum verkefnum. Þessi framkvæmd er eðlilega óásættanleg.

Síminn telur að það sé mögulegt að vinna í áttina að gera fjárfestingar í minni sveitarfélögum fýsilegri m.a. með því að opna fyrir skýrar reglur um heimild fyrir langtíma samninga milli heildsöluaðila og smásöluaðila. Þannig má minnka áhættuna í fjárfestingum og auka líkurnar á því að þær verði að veruleika án þess að ríkið þurfi að leggja til fjármagn. Með því að draga úr áhættunni ætti verðlagning að vera lægri en ella og ekki síður auknar líkur á því að fjárfestingin eigi sér stað á annað borð.

Sækja mætti fyrirmyndir úr raforkufjárfestingum eða slíkum verkefnum þar sem samningar eru iðulega til lengri tíma. Að mati Símans er þetta sérstaklega mikilvægt þar sem ríki og sveitarfélög hafa sýnt sig reiðubúina að fara í samkeppni við einkaaðila um ljósleiðarafjárfestingar. Þar má nefna Tengi, sem er um 40% í eigu Akureyrarbæjar í gegnum Norðurorku, og Gagnaveitu Reykjavíkur sem er undir yfirráðum Reykjavíkurborgar. Framangreindir aðilar hafa lagt ljósleiðara á þeim svæðum þar sem líklegast hefði verið að markaðsaðilar myndu fara í slíkar framkvæmdir.

Síminn telur a.m.k. að það sé nauðsynlegt að leitast við að draga úr áhættu á fjárfestingum með langtímasamningum og þannig auka líkurnar á því að fjárfestingar verði að veruleika, hvort sem það er nýjar fjárfestingar eða endurnýjun á innviðum.

Síminn telur áriðandi að það sé unnið að lausn í samstarfi við markaðsaðila, sem er til þess fallin að búa til jákvæða hvata til fjárfestinga og þannig dregið úr þörfinni fyrir íþyngjandi reglur eða fjárhagsleg inngríp með ríkisaðstoð.

### **Málefni byggða án ljósleiðara**

Í samhengi við framangreindar áherslur varðandi ljósleiðaravæðingu svæða sem í dag eru án ljósheimtauga kallar Síminn eftir hugmyndum Fjarskiptastofu og stjórnvalda um hvernig á að uppfylla þessi markmið.

Í stefnu Alþingis um fjarskiptamál 2019-2033 (samþykkt 2019) er sagt að markmiðið sé að „ljósleiðaravæðingu allra lögheimila og vinnustaða á Íslandi sé lokið árið 2025.“ (sjá 1.3. Meginviðfangsefni til næstu ára).

Í greinargerð með þessari stefnu kemur hins vegar fram að enn er óleyst hvernig eigi að ná henni fram: „Endamarkið í þráðbundnum netaðgangi á landsvísu verður að öllum líkindum ljósleiðarasamband. Þar er þó óleyst ljósleiðaravæðing þéttbýlisstaða utan suðvesturhornins, Eyjafjarðarsvæðisins og fáeinna annarra þéttbýlisstaða.“ (sjá

kafla 2.1. Markmið um aðgengileg og greið  
fjarskipti: <https://www.althingi.is/altext/149/s/0545.html>)

Svipað orðalag var jafnframt í fjarskiptaáætlun sem samþykkt var á Alþingi 2012.

Stjórnvöld og ráðgefandi stofnun geta ekki haldið áfram að skila auðu um hvernig á að fulltengja Ísland. Stór hópur heimila og fyrirtækja hefur lengi beðið svara. Á blaðsíðu 12 í Grænbókinni kemur fram að 13.000 staðföng í þéttbýliskjörnum eru án ljósleiðaratenginga og að alls eru 18% lögheimila og fyrirtækja ekki með aðgang að ljósleiðara. Heimili eru þó ekki án internettenginga og einhver áform eru um að leggja ljósleiðara, en greina þarf mörkin á milli þess þar sem líklegt sér að ljósleiðarvæðing eigi sér stað og hvað það sé ólíklegt að hún muni fara fram. Að fenginni slíkri greiningu hvernig megi hvetja markaðsaðila að leysa þessi verkefni með sem skilvirkustum hætti.

Í úttekt sem ráðgjafafyrirtækið WIK gerði fyrir OFCOM 2019 kemur fram að þau lönd sem hafa náð mestri og jöfnustu útbreiðslu háhraðaneta á landsvísu eru Spánn og Portúgal. Þar hafa eftirlitsstofnanir haldið að sér höndum með reglusetningu á svæðum þar sem litlar eða engar líkur yrðu á samkeppni um að leggja ljósleiðara og þannig skapað svigrúm fyrir markaðsaðila að finna sínar leiðir, meðal annars með því að fara sameiginlega í framkvæmdir og deila þannig áhættu og kostnaði við fjárfestingarnar. Grunnurinn að þeirri nálgun er að skilgreina svæði með mismunandi hætti eftir stöðunni á hverjum stað.

Sjá: [https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0020/145046/b-group-wik-report-annex.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0020/145046/b-group-wik-report-annex.pdf)

Í samræmi við framangreint væri e.t.v. æskilegra að skapa ramma fyrir fyrirtæki til þess að vinna saman að fjárfestingum á svæðum þar sem ljósleiðara skortir.

### **Hvati til samvinnu/samnýtingar í fjárfestingum innviða**

Síminn telur áriðandi að það séu settar fram reglur af hálfu hins opinbera um heimild aðila til þess að vinna sameiginlega að fjárfestingum í innviðum fjarskipta. Það hefur lengi verið í stefnu í fjarskiptamálum hins opinbera að efla samnýtingu en í framkvæmd hafa eftirlitsaðilar frekar verið misvísandi og með mismunandi skilaboð. Telur Síminn nauðsynlegt að það séu skýrt hvert svigrúm sé til samstarfs og hvaða reglur eigi að gilda um slíkt samstarf. Óvissa og loðin svör eftirlitsaðila leiða frekar til þess að samvinna eigi sér ekki stað vegna óvissu um viðbrögð og jafnvel refsingar eftirlitsaðila löngu eftir að samstarf er hafið.

Ef hinu opinbera er alvara um að efla samnýtingu í innviðum þarf skýr fyrirmæli um að samnýting sé heimil og aðilar geti fengið staðfestingu áður en ráðist er í framkvæmdir.

Samnýting í fjárfestingum hefur óumdeilanlega jákvæð áhrif og sérstaklega ber að geta þess í ljósi umræðum um loftlagsmálefni, þá leikur enginn vafi á því að samnýting í innviðafjárfestingum dregur verulega úr umhverfisáhrifum.

Síminn leggur því til að það verði lagt meira afl í að greina og afmarka æskilega samnýtingu og samvinnu í innviðum. Slíkt er til þess fallið að hraða fjárfestingu, draga úr áhættu og samhliða vernda umhverfið. Þessi markmið eru jákvæð fyrir samfélagið og vert að stefna að.

### **Umhverfissjónarmið**

Með hliðsjón af framangreindri umfjöllun þá telur Síminn vert að auka áherslu á umhverfissjónarmið. Á bls. 19 í Grænbók „Markmið um kolefnishlutleysi og snertifletir við fjarskiptageirann“ er fjallað um markmið um kolefnishlutleysi og bent á snertifleti í þeim efnum við fjarskiptageirann. Þar vantar lið um jarðrask og framkvæmdir vegna lagningu innviða.

Með samnýtingu aðgangs að óvirkum ljósleiðara (svörtum ljósleiðara) á viðskiptalegum forsendum er hægt að koma í veg fyrir að skurðgröfur verði ræstar að óþörfu. Margir kílómetrar af nýjum skurðum að þúsundum heimila til þess eins að tengja ljósleiðara númer tvö mun leiða til þess að annar þeirra mun liggja ónotaður í jörð þegar upp er staðið. Slíkar framkvæmdir eru sóun á fjármagni og einstaklega óumhverfisvænar. Kolefnisfótspor slíkra stórfamkvæmdir, með öllu tilheyrandi, er verulega stórt.

Síminn vil benda höfundum Grænbókar á nýja skýrslu um mikilvægi aðgangs að óvirkum fjarskiptainnviðum í tengslum við loftslags- og umhverfismál. Skýrslan var unnin fyrir gagnveitufyrirtækið Stokab, sem er í eigu Stokkholmsborgar. Tílfni úttektarinnar er hinn svokallaði „Græni samningur“ (The Green Deal) Evrópusambandsins, en þeim metnaðarfullum áformum hefur Ursula von der Leyen, forseti framkvæmdastjórnar ESB líkt við tunglferðaáætlun Bandaríkjanna á sínum tíma (“Europe’s man on the moon moment”).

Meðal lykilpunkta eru:

- Aðgangur að óvirkum ljósleiðara lágmarkar umhverfisáhrif því sú leið dregur úr greftri og sparar orku sem fylgir því að leggja tvöfalda innviði.
- Kolefnisspor ljósleiðara er umtalsvert minna en koparlína og breiðbands.
- Aðgangur að óvirkum ljósleiðara ýtir undir samkeppni og nýsköpun, og mun flýta fyrir útbreiðslu 5G tækninnar sem mun aftur hafa veruleg áhrif á hvernig hægt er að stýra og minnka losun vegna umferðar ökutækja og tryggja sem besta orkunýtingu heimila og fyrirtækja.

Skýrslan er aðgengileg hér í heild:

<https://stokab.se/download/18.15d457b6178eff38ee02ed/1619701526100/Neutral%20fibre%20and%20the%20European%20Green%20Deal%20,%20WIK-Consult.pdf>

Síminn hefur ítrekað bent á að opinberir aðilar hafa þegar lagt ljósleiðara víða í jörð sem væri hægt að nýta með skilvirkari hætti en gert er í dag. Áréttar Síminn fyrri sjónarmið og tekur fram að komandi regluverk um fjarskipti gerir ráð fyrir því að það

sé heimilt að veita aðgang að svörtum ljósleiðara, án markaðsgreiningar, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

### **Umsögn Ríkisútvarpsins um dreifingu**

Síminn vekur athygli á því að Ríkisútvarpið gerir að umtalsefni í umsögn sinni að samningur félagsins við Sýn hf. um dreifingu efnis sé tímaskekkja. Síminn telur þetta vera rétt. Sýn er eina félagið á markaðnum í dag sem fær greitt fyrir að dreifa Ríkisútvarpinu og það um kerfi sem er úrelt og stenst ekki nútímakröfur um gagnvirkni. Efni Ríkisútvarpsins er eftir sem áður dreift með víðtækum hætti.

Síminn tekur undir sjónarmið Ríkisútvarpsins og telur nauðsynlegt að endurskoða umræddan samning sem virðist eiga að gilda til 2028. Það virðist af umsögn Ríkisútvarpsins að félagið muni þannig þurfa að greiða háar fjárhæðir fyrir afnot af kerfi sem fáir nota og þjónar ekki þörfum samfélagsins í dag, hvað þá næstu sjö árin.

### **Reglur um dreifingu myndefnis**

Tengt umfjöllun um dreifingu myndefnis telur Síminn að fella eigi niður kafla fjölmiðlalaga um flutningsrétt og flutningsskyldur.

Miðlun myndefnis fer fram í gegnum erlend fyrirtæki eins og Google, Facebook og Apple sem reglur fjölmiðlaga ná ekki til. Er þannig óeðlilegt að stærri og sterkari aðilar sé undanþegnir framangreindum reglum og geta stýrt verðlagningu sinni með frjálsari hætti en innlendir aðilar. Að sama skapi eru erlendar efnisveitur eins og Disney, Viaplay, HBO, Netflix, Amazon o.fl. undanþegar reglunum fjölmiðlalaga og íslenskar efnisveitur sem hafa í dag minna aðgengi að myndefni vegna tilkomu þessara erlendu aðila. Er þess vegna ljóst að reglur fjölmiðlalaga um flutningsrétt og flutningsskyldu eru tímaskekkja og ber að fella úr gildi. Síminn telur reyndar að fjölmiðlalög þurfi heildarendurskoðun en þar sem um er að ræða grænbók um fjarskipti, einskorðar Síminn athugasemdir sínar við fjarskiptahluta fjölmiðlalaga að þessu sinni.

Ef skilgreina á eitthvað myndefni sem mikilvægt fyrir almenning og að það skuli vera aðgengilegt fjarskiptafyrirtækjum með tilteknum hætti, þá er eðlilegt að umrædd myndefni verði skilgreint fyrirfram. Það væri þá í höndum viðeigandi ráðuneytis að taka ákvörðun um hvaða myndefni væri með sérkröfum, með sama hætti og gert er ráð fyrir skv. 48. gr. fjölmiðlalaga. Dæmi um slíkt væri lágmarksdreifing á tilteknu efni eins og Ólympíuleika eða þá hvort heimilt væri að vera með myndefnið í áskrift eða opinni dagskrá, s.s. lokakeppni HM eða EM í mismunandi íþróttagreinum. Nokkrar eftirlitsstofnanir hafa verið með óljósar og misvísandi afstöðu til þessara þátta, og m.a. hafa aðilum sem hafa notið markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir sjónvarpsmarkaði verið veitt meira svigrúm til athafna en keppinautar þeirra. Ennfremur eru erlendar efnisveitur eingöngu að miðla myndefni sínum um verkvangi Google og Apple en ekki íslenskra aðila. Þá hefur túlkun á sömu lagaákvæðum eða stjórnvaldsákvörðunum verið með mismunandi hætti.

Þótt vissulega megi veita stjórnvöldum ákveðið svigrúm við töku matskenndra ákvarðana, þá eru meiri hagsmunir að reglur og ákvarðanir séu skýrar, skiljanlegar og gagnsæjar fyrirfram, fyrir alla sem vilja bjóða í tiltekið myndefni. Núverandi fyrirkomulag fjölmiðlalaga nær þessu markmiði ekki og því eðlilegt að flutningsreglurnar og skyldur verði felldar úr gildi og tekið upp sú framkvæmd að ráðuneyti sé falið að ákveða hvort það sé tiltekið myndefnið sem þurfi að lúta sérreglum og ef ekkert slíkt efni er til, þá fylgi stjórnvöld þeim fyrirmælum í hvívetna.

### **Auka skilvirkni stofnakerfis**

Í Grænbókinni er lítið fjallað um aðgerðir til þess að auka skilvirkni í stofnanagerðinni, þótt aðeins sé vikið að flutningi póstmála til Byggðastofnunar.

Eitt af lykilhlutverkum fjarskiptastofnana er að vinna með reglulegum hætti að markaðsgreiningum. Þetta hlutverk hefur hin íslenska fjarskiptastofnun vanrækt. Þá hefur stofnunin birt greiningar sem hafa verið miklar að vöxtum en skort eiginlega greiningu á markaðnum.

Í grænbókinni er fjallað um stofnlínukerfi og þörfina fyrir endurnýjun slíkra kerfa. Í þessu sambandi verður að vísa til þess að Fjarskiptastofnun hefði átt að gera greiningar á viðkomandi markaði á 2-3 ára millibili. Slík greining ætti undir venjulegum kringumstæðum að geta nýst til þess að greina hugsanlegar aðgerðir sem væri hægt að grípa til ef þörf er á. Vandamálið er hins vegar að stofnunin hefur ekki hafið greiningu og búist má við að drög að greiningu birtist í byrjun árs 2022. Drögin hefðu hins vegar átt að birtast á bilinu 2016/17 og ný ákvörðun 2017/18, og síðan ný drög á bilinu 2019/20 og ákvörðun ætti að liggja fyrir 2021. Þetta hefur ekki verið gert og eru dæmi um fleiri markaði þar sem greiningar hafi verið unnar seint. Því oft og skilvirkari sem umræddar greiningar eru unnar verða þær markvissari og einfaldari í uppfærslu og gagnaöflun. Í öllu falli þarf að taka til skoðunar verklagið við greiningu markaða.

Um er að ræða forgangsmál í fjarskiptaeftirliti sem ætti að taka forgang yfir önnur mál. Reyndin er sú að stofnunin hefur forgangsraðað í þágu annarra mála, sem sum hver hafa takmarkaða þýðingu fyrir markaðinn og samfélagið.

Síminn telur að þurfi að leggja áherslu á það hvernig stofnunin ætli að leysa úr þessum vanda en hún hefur ítrekað verið gagnrýnd af Eftirlitsstofnun EFTA, án þess að úrbætur hafi verið gerðar, þvert á móti hefur tímalengd milli greininga lengst.

Síminn telur að hér þurfi að skoða hvort það sé hægt að ná aukinni skilvirkni úr starfsemi stofnunarinnar með því að sameina hana með öðrum stofnunum. Það má benda á að erlendis hafa stofnanir verið sameinaðar og m.t.t. smæðar Íslands eru yfirgæfandi rök sem hníga að því að samþjöppun í stofnanakerfinu verði tekin til alvarlegrar skoðunar. Það er mikilvægt að stofnanir sem er of sérhæfðar, hafi hvata til þess að draga verkefni sín eða viðhalda þeim af ótta við að ef þau eru leyst tímanlega þá skorti verkefni. Þess vegna er gagnlegt að samþjappa stofnunum til þess að starfsmenn hafi næg verkefni og geti færst til milli sviða eða deilda til þess að auka vísýni og þekkingu.

### Lokaorð

Síminn telur fullt tilefni til þess að taka framangreinda þætti og vinna þá áfram með skilvirkum hætti til þess að vinnan skili sé í raunverulegum lausnum en ekki almennt orðuðum stefnum sem skila takmörkuðum árangri. Það hefur legið of lengi fyrir að hluti landsins njóti ekki ljósleiðaratenginga og að mati Símans hefur það dregist of lengi að vinna að hagnýtum lausnum á þessum málum. Með málefnalegu og lausnamiðuðu samtali milli einkaaðila og hins opinbera er líklegra að árangri sé náð.

f.h. Símans hf.

---

Eiríkur Hauksson, yfirlögfræðingur