

12.10.2018

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

Sölvhólsgötu 7

101 Reykjavík



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

ljósleidarinn.is

EFNI: Til samráðs: Grænbók fyrir málaflokkinn fjarskipta- og póstmál | Sjónarmið og athugasemdir af hálfu Gagnaveitu Reykjavíkur ehf.

Gagnaveita Reykjavíkur ehf. (GR) vísar til samráðs samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytisins, Grænbók fyrir málaflokkinn fjarskipta- og póstmál þar sem ráðuneytið leggur fram til umsagnar grænbók fyrir málaflokkinn fjarskipta- og póstmál. Undir þann málaflokk falla fjarskipti, netöryggismál, póstmál og málefni þjóðskrár Íslands.

GR fagnar samráðsferlinu og þeirri stefnumótunarvinnu sem unnið er að á framangreindum vettvangi til að mæta umtalsverðri og fyrirsjáanlegri tækniþróun á sviði fjarskipta.

Staða GR á fjarskiptamarkaði

GR starfar á heildsölustigi fjarskiptaþjónustu. Félagið starfar ekki á smásölumarkaði fyrir fjarskiptaþjónustu. GR rekur opið fjarskiptanet en með því er átt við að GR selur hvaða fjarskiptafyrirtæki sem vill heildsöluaðgang að opnu ljósleiðarakerfi félagsins sem þá getur markaðssett sína eigin fjarskiptaþjónustu á smásölumarkaði yfir ljósleiðaranet GR. Með framangreindu fá neytendur, fyrirtæki og stofnanir valkosti að velja sér mismunandi fjarskiptaþjónustu.

Samkeppni megindrífkráfur fjarskiptamarkaðarins

Í grænbókinni er gengið út frá þeirri forsendu að samkeppni sé megindrífkraftur í uppbyggingu og rekstri fjarskiptafyrirtækja og þau starfi sjálfstætt á samkeppnismörkuðum óháð hvert öðru. Þannig megi styrkja samkeppni á fjarskiptamarkaði og auka samkeppnishæfni Íslands.¹

Í fjarskiptaáætlun 2011-2022 er sömuleiðis gengið út frá þeirri forsendu að fjarskiptamarkaðurinn á Íslandi er samkeppnismarkaður þar sem opinberum framkvæmdum er haldið í lágmarki og fjármögnun og uppbygging ljósleiðarastofnnetna er að mestu fjármögnuð af markaðsaðilum. Framvinda fjarskiptaáætlunar ræðst þannig að langmestu leyti af eigin uppbyggingu markaðsaðila og uppbygging þeirra háð afkomu og fjárfestingargetu fjarskiptafyrirtækja.² Mikilvægt er að lög og regluverk styðji við frjálsa samkeppni og að meginreglur samkeppnisréttar gildi um markaðinn.

Eitt mikilvægasta verkefni og áskorun í rekstri fjarskiptafyrirtækja er skilvirk fjárfesting í fjarskiptaneti, innviðum og þjónustu. Fjarskiptafyrirtæki líkt og GR eru með mikla fjármuni bundna í stofnnetum og búnaði til langs tíma og þannig

¹ Grænbók fyrir málaflokk 11.2 – Fjarskipti og netöryggismál, bls. 16-17.

² Fylgiskjal með grænbók, Einföld samantekt um stöðu fjarskiptaáætlunar, vinnuskjal, júní 2018, bls. 3-4.



fastur kostnaður mikill í rekstri fjarskiptafyrirtækja. Forsenda fyrir samkeppnishæfum rekstri er hagkvæm fjárfesting innviða sem aftur er grundvallaratriði í að geta boðið og veitt fjarskiptabjónustu á samkeppnisfæru verði.

Virk samkeppni og miklar fjárfestingar fjarskiptafyrirtækja hafa skilað Íslendingum sterkum fjarskiptainnviðum og greiðum aðgangi almennings og fyrirtækja að háhraðatengingum við Internetið.

Forsenda samkeppnismarkaðar er að fjarskiptafyrirtæki geti byggt upp fjarskiptanet án verulegra hindrana. Það skilar fleiri valkostum fyrir notendur fjarskiptabjónustu og samkeppni um að veita þeim bjónustu. Einn af mikilvægum þáttum hvað þetta varðar er að tryggja þeim aðgang að innviðum sem leggja má fjarskiptanet og tryggja þeim aðgang að landi og svæðum undir lagningu fjarskiptaneta, t.d. í landi bæjar- og sveitarfélaga eða einkaaðila. Heimild í þessa átt er meðal annars að finna í 1. mgr. 69. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

Á síðustu misserum hefur borið á því að bæjar- og sveitarfélög hafa, meðal annars vegna beins þrýstings frá markaðsaðilum á fjarskiptamarkaði bæði á heildsölu- og smásölustigi, sett fjarskiptafyrirtækjum skilyrði fyrir framkvæmdum innan bæjar- og sveitarfélaga um að þau standi sameiginlega að t.d. jarðvegsframkvæmdum og nýti saman skurði jafnvel þó þau séu keppinautar á samkeppnismarkaði. Þá hefur túlkun Póst- og fjarskiptastofnunar í nýlegri ákvörðun³ valdið nokkurri óvissu um efni og inntak greinarinnar. Má færa rök fyrir því að mikilvægi þessa muni aukast enn frekar í náinni framtíð með uppbyggingu 5G neta sem eru "handan við hornið"⁴. 5G fjarskiptatækni mun að öllum líkindum reiða sig meira fastlínunet til að flytja fjarskiptamerki yfir í senda, en setja þarf upp mun fleiri og þétttriðnara net senda vegna hárrar tíðni 5G kerfisins, en þarf fyrir þau [farnet] sem eru í notkun í dag.

GR gerir ekki athugasemdir við að bæjar- og sveitarfélög setji einstaka fjarskiptafélögum almenn og hlutlæg skilyrði fyrir framkvæmdaleyfi innan bæjar- eða sveitarfélags en bendir á að ekki er alltaf æskilegt fyrir samkeppnismarkaðinn að fjarskiptafyrirtæki séu þvinguð í samstarf á sviði framkvæmda. Í þessu sambandi er vert að benda á að samstarfi samkeppnisaðila á markaði eru settar miklar skorður á grundvelli 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, meðal annars þegar kemur að fjárfestingum og framkvæmdum. Óhjákvæmilegt er að fjarskiptafyrirtæki, sem þurfa að vinna sameiginlega að framkvæmdum, eigi með sér upplýsingaskipti. Upplýsingaskipti á milli keppinauta um atriði sem geta dregið úr viðskiptalegu sjálftæði þeirra geta falið í sér ólöglegt samráð.⁵ Samkeppniseftirlitið hefur veitt GR og Mílu ehf. undanþágu⁶ á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga til að eiga samstarf um afmarkað verkefni í framkvæmd og tíma sem felst í því að hvort félag sér um lagningu á tveimur ljósleiðaraheimtaugum í tilteknum íbúðahverfum á höfðuðborgarsvæðinu og selur hinu annan strenginn að verkefni loknu. Markmið samstarfsins er að auka hagkvæmni og hagræðingu við lagningu ljósleiðara, lágmarka röskun sem vegna framkvæmdanna í bæjar- og sveitarfélögum og

³ Ákvörðun nr. 5/2018, Jarðvegsframkvæmdir Mílu ehf. í Setbergi í Hafnarfirði. Þess ber að geta að ákvörðunin var kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála þar sem meðal annars ofangreind skýring og túlkun á 1. mgr. 69. gr. var borin undir nefndina í máli nr. 2/2018. Við ritun bréfs þessa liggur úrskurður nefndarinnar ekki fyrir.

⁴ Sbr. ummæli Í Grænbók fyrir málaflokk 11.2 – Fjarskipti og netöryggismál. Málefni Þjóðskrár Íslands. Póstmál, bls. 11-12. Þar segir m.a.: „Stjórnvöld hafa þegar undirgengist metnaðarfull markmið á því sviði með undirritun yfirlýsingar ráðherra í Norrænu ráðherranefndinni þar sem segir m.a. að markmiðið sé að „stuðla að því að hin ýmsu fjarskiptanet í 5. kynslóð farsímakerfa verði tæknilega samvirk, þ.m.t. föst net, farnet á jörðu niðri og gervitunglanet.“

⁵ Sjá t.d. Hollráð um heilbrigða samkeppni, leiðbeiningar fyrir fyrirtæki. 1. útgáfa, gefnar út af Viðskiptaráði Íslands, Lögmannafélagi Íslands og Samtökum atvinnulífsins, apríl 2018, bls. 13 o.áfr.

⁶ Sjá Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2018, beiðni Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. og Mílu ehf. um undanþágu frá samkeppnislögum fyrir lagningu á ljósleiðara, <http://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/3073>.



auka auki valkosti neytenda með því að komið verði á fót tveimur sjálfstæðum ljósleiðaranetum á þeim svæðum þar sem samningur aðila nær til. Í framangreindri undanþáguveitingu felst sú grundvallarafstaða að GR og Míla eru samkeppnisaðilar á markaði og samstarf í því formi sem framangreind undanþága nær til, er bönnuð samkvæmt samkeppnislögum. Almennu séð telja samkeppnisfyrirvöld samstarf keppnauta varhugavert, nema sýnt sé fram á að þau skilyrði sem er að finna í 15. gr. samkeppnislaga séu fyrir hendi til að veita undanþágu.

Innviðir fjarskiptamarkaðarins á Íslandi voru lengst af í höndum fyrrum ríkisfyrirtækja á farsíma-, fastlínu- og Internetmarkaði. Með afnámi einokunar á fjarskiptum og opnun samkeppnismarkaðar hefur samkeppni aukist til muna og fjarskiptabjónusta aukist og gæði hennar einnig. Nú eru fjarskiptafyrirtæki að keppast við að byggja upp framtíðarinnviði fjarskiptamarkaðarins með lagningu ljósleiðaraneta. Mjög brýnt er að stjórnvöld leggi til og styðji við laga- og regluramma sem gerir fjarskiptafyrirtækjum mögulegt að ljósleiðaravæða landið með uppbyggingu sjálfstæðra fjarskiptaneta.⁷ Til áréttingar hér er gerður greinarmunur á eiginlegum fjarskiptanetum og nýtingu innviða undir fjarskiptanet en GR er fylgjandi samnýtingu innviða til að lækka kostnað við lagningu þeirra. Í þessu sambandi vísar GR til umfjöllunar sem félagið sendi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu þann 15. janúar 2018 í tengslum við áform um lagasetningu er varðar efni tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2014/61/ESB samnýtingu jarðvegsframkvæmda til að greiða fyrir ljósleiðarlagningu. Umsögnin er hjálögð með bréfi þessu.

Hagsmunir neytenda, fyrirtækja og samfélagsins eru að kaupendum fjarskiptabjónustu standi til boða raunverulegir valkostir þegar keypt er fjarskiptabjónusta. Valkostir á fjarskiptamarkaði verða ekki tryggðir nema með því að tvö eða fleiri sjálfstæð opin og grunnet séu til staðar á markaði sem eru óháð hvort/hvert öðru.

Lagaumhverfi og reglur verða að taka mið af framangreindu en á sama tíma gera fjarskiptafyrirtækjum kleift að eiga samstarf um nýtingu og uppbyggingu innviða, standi vilji þeirra til þess á markaðslegum og kostnaðarlegum grunni. Að öðru leiti eiga aðilar á markaði að byggja upp sjálfstæð og óháð fjarskiptanet sem er forsenda þess að eðlileg samkeppni sá á þeim markaði.

GR leggur áherslu á að það þjóni fjarskiptamarkaðinum best til skemmri og lengri tíma að á þeim markaði keppi tvö eða fleiri sjálfstæði fjarskiptanet sem séu tæknilega og þjónustulega í stakk búin til þess að veita neytendum, fyrirtækjum og stofnunum raunhæfa valmöguleika við val á fjarskiptabjónustu.

Drög að markmiðum og áherslum í grænbók

Í grænbókinni eru lögð drög að nokkrum markmiðum og áherslum varðandi fjarskipti, ljósleiðara, farneta o.fl.⁸ Þau tengjast heildar framtíðarsýn stjórnvalda á þá málaflokka sem falla undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið um að á landinu séu traustir og öruggir innviðir, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsæknin þjónusta. Tækni tengir byggðir og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið. Í framangreindri sýn gegna fjarskipti mikilvægu hlutverki.

GR er í meginatriðum sammála og tekur undir þau markmið sem þar eru sett fram. Að mati félagsins mætti þó útlista og skýra frekar einstök markmið. Mörg þeirra hafa áhrif með beinum og óbeinum hætti á áætlanir og fjárfestingar fjarskiptafyrirtækja í fjarskiptabúnaði, lögnum, innviðum og skoðun á mögulegri samnýtingu innviða og hagkvæmni samnýtingar. Mikilvægt er í því ljósi að markmiðin séu skýrð og útlistuð þannig að fjarskiptafyrirtæki geti tekið tillit til þeirra í stefnumótun og ákvarðanatöku.

Hvað varðar athugasemdir við einstaka áhersluatriði á þessu stigi málsins eru þær settar fram í eftirfarandi töflu:

⁷ Sbr. Grænbók fyrir málaflokk 11.2 – Fjarskipti og netöryggismál, kafli 3.5 Lykilviðfangsefni til næstu ára, bls. 20 o.áfr.

⁸ Sjá Grænbók fyrir málaflokk 11.2 – Fjarskipti og netöryggismál, kafli 4.3.1-4.3.2



Markmið og áherslur stjórnvalda

Aðugasemdir

Á3)	"Fjarskiptainnviðir í opinberri eigu verði nýttir til að efla öryggi og samkeppni."	Skýra þarf betur hvað sé átt við með "fjarskiptainnviðir í opinberri eigu" og hverjir þeir eru. Útfæra þarf frekar með hvaða hætti aðgangur fjarskiptafélaga á samkeppnismarkaði að innviðum sé og hver kostnaður verði við að nýta slíka innviði, t.d. að innviðir í opinberri eigu s.s. rör sé opið fyrir fjarskiptafélög á samkeppnismarkaði á kostnaðarverði. Þá er lykilatriði hér að upplýsingar um innviði í opinberri eigu séu aðgengilegar fjarskiptafyrirtækjum, t.d. með starfænni kortlagningu⁹ í formi gagnagrunns.
Á4)	"Við framkvæmdir við lagningu ljósleiðara sem studdar eru af almannafé verði jafnframt hugað sérstaklega að því að samtengja stofnleiðir, tengja radiófjarskiptastaði og samtengja aðskilin ljósleiðaranet."	Í ljósi þess að mikilvægi stofnnetta fjarskiptakerfa mun aukast í náinni framtíð (s.s. vegna sjálfkeyrandi bíla, IoT-búnaðar og kerfa) er mikilvæg að safnað sér upplýsingum um allar framkvæmdir sem fjármagnaðar eru af ríkinu (skatttekjum ríkissjóðs) sem mögulega er hægt að nýta sem innviði undir fjarskiptanet. Sem dæmi má nefna að Vegagerðin afhendi upplýsingar um innviði sem nýta má til að leggja fjarskiptanet um (t.d. veiti upplýsingar um röralagnir og aðstöðu) sem hægt er að nýta til að tryggja öflug og örugg fjarskipti við samgöngumannvirkir og þannig tryggja sitengingu t.d. við sjálfvirk ökutæki.
Á6)	Uppfærð kortlagning ljósleiðarainnviða stofnnetta og aðgangsneta liggja fyrir frá ársbyrjun 2020.	Skýra þarf til hvaða ljósleiðarainnviða kortlagningin tekur til, t.d. hvort ætlunin sé að fjarskiptafyrirtæki veiti tæmandi upplýsingar um fjarskiptanet í þeirra eigu, einkum með tilliti til samkeppnisréttarlegra sjónarmiða.
Á7)	"Stuðlað verði að <u>aukinni</u> og hagkvæmri samnýtingu veituframkvæmda og uppbyggingu fjarskiptainnviða."	Óljóst er hvort hér sé stefnt að útvíkkun ákvæðis 3. mgr. 36. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003, en samkvæmt greininni er fjarskiptafyrirtækjum heimilt þar sem strjálbýli er og vegalengdir miklar að óska eftir samnýtingu við jarðvegsframkvæmdir veitufyrirtækja til að koma fyrir fjarskiptavirkjum samhliða slíkum framkvæmdum. Ákvæðið nær því aðeins til svæða þar sem markaðsbrestur er fyrir hendi. Þá felur orðalag núverandi ákvæðis í sér að veitufyrirtækjum er "heimilt að verða við beiðnum" fjarskiptafyrirtækis, en ekki að þau séu skyldug til að veita slíkan aðgang eða þurfi að auglýsa hann sérstaklega. Samkvæmt 3. mgr. 36. gr. fjarskiptalaga ákvarðanast aðgangur á kostnaðarverði að viðbætti "hæfilegri álagningu". GR telur eðlilegra að fjarskiptafélög fái heimild til að nýta framkvæmdir veitufyrirtækja á jaðarkostnaði (umframkostnaði).
Á8)	Lokið verði við ljósleiðaravæðingu landsins, 99,9% allra lögheimila og atvinnuhúsnæðis, eigi síðar en 2025.	Hér er verið að tala um öll hús ekki bara heimili (t.d. fjöldi heimila sem eru í fjölbýlishúsi).
Á9)	Uppbyggingarþörf fastaneta og sendastaða í tengslum við 5G innviði, einkum gagnvart samgöngum, verði metin.	GR telur mikilvægt að mat þetta liggja fyrir sem allra fyrst svo hægt sé að horfa til þess við skiplagningu uppbyggingar á ljósleiðaranetum. Allar líkur eru á því að þetta þurfi ljósleiðaranet vegna innkomu 5G.
Á14)	Tímabær og skilvirk uppfærsla regluverks á fjarskipta- og póstmarkaði stuðli að öryggi, framförum, fjárfestingum, samkeppni og neytendavernd.	

⁹ Með stafrænni grunngerð er átt við upplýsingakerfi og gagnagrunna sem innihaldi alla fjarskiptainnviði landsins, vegakerfið, kortagrunna og önnur nauðsynleg stoðkerfi með nægjanlegri nákvæmni fyrir sjálfkeyrandi bíla og aðra hluti sem tengjast Internetinu o.s.frv.



Markmið og áherslur stjórnvalda		Athugasemdir
Á15)	Innleitt verði nýtt heildarregluverk í fjarskiptum eigi síðar en árið 2021 ...	
Á18)	Stjórnvöld og aðrir hagsmunaaðilar skilgreini hlutverk sitt í þróun 5G farneta og nauðsynlegra stuðningsaðgerða.	GR leggur sérstaka áherslu á að löggjafinn og stjórnvöld hafi opið samráð og leiti eftir sjónarmiðum og hugmyndum aðila á markaði.
Á26)	Þjóðfélagslega mikilvægir fjarskiptainnvíðir verði skilgreindir og öryggi þeirra tryggt á viðunandi hátt.	Einmitt í samræmi við okkar áherslur.

GR tekur fram að í bréfi þessu er ekki að finna tæmandi athugasemdir af hálfu félagsins um viðfangsefnið og áskilur sér rétt til þess að koma með frekari ábendingar og athugasemdir. t.d. þegar hvítbók málaflokksins liggur fyrir og verður sett í opið samráð.

Virðingarfyllst,

F.h. Gagnaveitu Reykjavíkur ehf.,
Jóhann Sveinn Sigurleifsson

Hjálagt: Bréf Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. til samgöngu og sveitarstjórnarráðuneytisins dags. 15. janúar 2018, umsögn um áform um lagasetningu er varðar efni tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2014/61/ESB samnýtingu jarðvegsframkvæmda til að greiða fyrir ljósleiðarlagningu.