

Reykjavík, 19. nóvember 2019

Póst- og fjarskiptastofnun
v.t. Óskar H. Ragnarsson
Suðurlandsbraut 4
108 Reykjavík

Efni: Samstarf og samnýting fjarskiptainnviða með sérstaka áherslu á uppbyggingu 5G

1. Almennt um samnýtingu

Síminn hf. (hér eftir „Síminn“) er þeirrar skoðunar að samnýting innviða og samstarf fjarskiptafyrirtækja sé óhjákvæmilegt til lengri tíma og sérstaklega er slíkt mikilvægt á landi eins og Íslandi, ætli Ísland að viðhalda sterkri stöðu landsins í tækni. Öflugir innviðir fjarskipta eru forsenda þess að þjónusta geti þrífist enda augljóst að framúrskarandi viðmót starfsfólks getur aldrei bætt upp slakan tæknirekstur til lengri tíma.

Hversu víðtækt og umfangsmikið slíkt samstarf á að vera fer eftir aðstæðum. Síminn telur þó að það sé nauðsynlegt að ná frekari sparnaði í kostnaði til þess að ná því markmiði að viðhalda fjarskiptainnviðum í fremstu röð, sérstaklega í atriðum sem breyta neytendum engu í þjónustuupplifum. Þá er það einnig mat Símans að eðli samnýtingar og samvinnu fer eftir þéttleika byggðar og eðli þeirrar þjónustu sem um ræðir.

Síminn hefur ítrekað og endurtekið kallað eftir skýrum ramma utan um samstarf aðila á markaði og hvaða skilyrði aðilar ættu að leggja til grundvallar til þess að slíkt samstarf geti komist til framkvæmda þegar þess er þörf. Í ákveðnum tilfellum er samstarf aðila sem eru í samkeppni alltaf jákvætt, í sumum tilfellum getur það haft jákvæðar afleiðingar en einnig mögulega verið varhugavert. Í öðrum tilfellum er samstarf aðila aldrei jákvætt. Markmiðið hlýtur að vera að auka jákvætt samstarf og koma í veg fyrir neikvætt samstarf. Síminn skorar því á PFS að stuðla að því að settur verði rammi, með víðhlítandi lagaramma um tiltekna tegundir af samstarfi verði alltaf heimilar. Síminn telur að ef framangreint hefði verið gert þegar Síminn fyrst vakti athygli á þessu, þá hefði verið unnt að spara verulega fjármuni í uppbyggingu á fjarskiptainnviðum, hvort sem það væri í farsímainnviðum eða fastlínu.

Síminn varar við að ríkið og opinberar stofnanir hlutist til um að fjarskiptafyrirtæki sinni verkefnum eða leggi milljaðara fjárfestingar í verkefni sem á þessum tímapunkti er með öllu óljóst hverjir eigi að greiða fyrir og hve mikið, s.s. hugleiðingar um sjálfkeyrandi bíla um allt land. Það er veruleg hættu á því að ríkið fari að hlutast til um að fyrirtæki sinni einhverjum tilteknum verkefnum sem augljóslega verða þung í kostnaði, að önnur verkefni sem e.t.v. meiri þörf er á eða meiri eftirspurn er eftir, verði ekki að veruleika.

Það er gríðarlega mikil krafa á fjarskiptafyrirtækjum að hagræða í rekstri sínum á sama tíma og það er verulega mikil þrýstingur á tekjumyndun af hálfu opinberra aðila, s.s. með verðkvöðum vegna reikis, samtengingargjalda o.s.frv. Þar fyrir utan ríkir gríðarleg samkeppni, bæði í verði og gæðum þjónustu. Til þess að tryggja gæði þurfa fyrirtæki að endurfjárfesta reglulega og til þess að það sé hægt þarf reksturinn að vera sjálfbær. Vegna mikils fjárfestingarþrýsings og til þess að hægt sé að halda samkeppni og gæðum þjónustu í eðlilegu horfi er ljóst að hagræðing, samnýting og mögulega samrunar verða óhjákvæmilegir og nauðsynlegir til lengri tíma. Í því sambandi verða yfirvöld að gera sér raunhæfar væntingar um getu fjarskiptafyrirtækja í óbreyttu ástandi til þess að standa undir kröfum um uppbyggingu fjarskiptaþjónustu í víðtækum skilningi þess orðs.

Það leikur enginn vafi á því að kvaðir sem fylgja fjarskiptaregluverkinu eru verulega kostnaðarsamar. Til dæmis má taka sem dæmi þann kostnað sem fylgir einfaldri verðbreytingu hjá fyrirtækinu Mílu ehf., t.d. um 200 til 300 króna hækkun. Félagið þarf fyrst að framkvæma kostnaðargreiningu og síðan að leggja hana fyrir PFS. Þetta skref getur tekið marga mánuði og kostað talsvert af tíma starfsmanna Mílu og PFS. Sá kostnaður lendir með einum eða öðrum hætti á neytendum, hvort sem það er með skattheimtu eða hærra verði. Enginn vafi leikur á því að þetta hækkar rekstrarkostnað Mílu sem leiðir til hærri gjalda. Þá leiðir þetta einnig til meiri rekstrarkostnaðar hjá PFS og dregur úr skilvirkni stofnunarinnar. Þegar þessu ferli er lokið þá fer málið í innanlandssamráð, sem kostar fjármagn hjá öllum fjarskiptafyrirtækjum að lesa og skila athugasemdum. Síðan þarf að senda erindið í enskri þýðingu til Eftirlitsstofnunar EFTA, sem gerir nánast engar efnislegar athugasemdir og því virðist ferlið eingöngu í þeim tilgangi að uppfylla formkröfur. Reynslan sýnir að í kjölfarið semur PFS síðan langa ákvörðun, sem frekar eru til þess fallnar að draga úr skýrleika og gagnsæi sem leiðir síðan aftur til ágreinings milli aðila sem aftur hækkar kostnað, dregur úr traust og svo mætti lengi telja. Sambærilega kostnaðarsamt ferli á sér stað við breytingu á lúkningargjöldum, sem hagsmunaaðilar eru hættil að gera athugasemdir við. Það hljóta allir hlutaðeigandi að sjá að þetta ferli leiðir ekki til hagkvæmari reksturs. Þessi leiðir síðan einnig til þessa að mikilvæg verkefni eins og markaðsgreiningar liggja oft í bið, sem ætti þó að vera mikilvægustu verkefni PFS.

Það er þess vegna margt sem ríkið getur gert til þess að auðvelda fjarskiptafyrirtækjum að bjóða viðskiptavinum sínum upp á framúrskrandi fjarskiptaþjónustu. Einn þáttur er að einfalda eins og kostur umgjörð fjarskiptaregluverksins, sbr. umfjöllun að framan, þannig leitast sé leiða við að draga úr kostnaði sem nýtist síðan öllum fjarskiptafyrirtækjum og neytendum einnig. Ein leið til viðbótar er að skilgreina samstarf fjarskiptafyrirtækja sem er alltaf heimilt. Það er óumdeilt að ferlið við að fá samþykki viðeiganda stjórnvalda fyrir tilteknu samstarfi gæti verið einfaldara og fyrirsjáanlegra. Ef samþykkið tekur of langan tíma getur það leitt til þess að forsendur samstarfsins séu allt aðrar og e.t.v. ekki rétt að halda því áfram. Það er t.d. neikvætt fyrir fyrirtækin ef þau þurfa að bíða í yfir ár eftir því að fá samþykki fyrir því að fara í ákveðin fjárfestingarverkefni eða vita hvort það eigi að fjárfesta á svæði A eða svæði B, hvort það sé gert í samstarfi eða ekki.

Til þess að bregðast við þessum vandamálum telur Síminn að það væri gagnlegt að efna til samráðs um jákvæðar heimildir fjarskiptafyrirtækja til þess að sameina tiltekinn rekstur, samnýta eða vera í samstarf og hvaða skilyrði fyrirtæki þurfi að hlíta til þess að geta nýtt sér slíka undanþágu. Í kjölfarið yrði mótað ferli sem mælti fyrir um í hvaða tilvikum, landssvæðum eða tegund þjónustu fyrirtæki geta verið næsta viss um að þau geti verið í samstarf um, án þess að þurfa að fá samþykki PFS eða Samkeppniseftirlitsins. Minnir Síminn á að fyrirtæki innan ESB sækja ekki um undanþágu frá samkeppnislögum ESB. Þurfa þau þess vegna ekki bíða eftir samþykki. Þótt nýbirt frumvarp um

breytingu á samkeppnislögum verði að veruleika þá telur Síminn eftir sem áður gagnlegt að taka framangreinda tillögu til skoðunar, þar sem slíkt gæti skapað aukið gagnsæi og fjárféðleika, ekki síður fyrir fyrirtæki sem stæðu að samstarfi en einnig aðila sem stæðu utan þess.

2. Umsvif hins opinbera

Síminn telur að það sé ekki hægt annað líta til þess hvernig svigrúm fjarskiptafyrirtækja er til þess að starfa á Íslandi og hvort það séu tækifæri til þess að bæta úr því sem mögulega myndi gera þeim auðveldara að veita þjónustu.

Til þess að geta boðið upp á internetþjónustu þarf fjarskiptafyrirtæki tengingu við Farice. Það fyrirtæki er í eigu íslenska ríkisins og er ekki undir neinum kvöðum um verðlagningu. Fyrirtækið selur gagnaverum sem þjónusta erlendum risafyrirtækjum tengingar á umtalsvert lægri kjörum en fjarskiptafyrirtækjum sem þjónusta íslensk heimili og fyrirtæki. Farice getur ákveðið það verð sem fjarskiptafyrirtækin eiga að greiða og PFS veitir þessum aðila ekkert aðhald.

Til þess að starfa á höfuðborgarsvæðinu þarf fjarskiptafyrirtæki aðgang að aðgangsneti (heimtaugum). Eina slíka kerfið sem hefur 100% útbreiðslu á ljósheimtaugum er í óbeinni eigu Reykjavíkurborgar í gegnum Orkuveitu Reykjavíkur. Umrætt fyrirtæki er ekki undir neinum kvöðum, að undanskildum kvöðum varðandi fjárhagslegan aðskilnað OR og GR á grundvelli fjarskiptalaga, sem hafa þó verið ítrekað brotnar, m.a. með því að GR hafi fjármagnað framkvæmdir sínar úr sjóðum OR.

GR getur hagað verðlagningu sinni með þeim hætti sem félagið vill á hverjum tíma. Þannig liggur það fyrir að félagið innheimtir ekkert fyrir talsímaaðgang og virðist ekki innheimta neitt fyrir sjónvarpsaðgang heldur. Sem hlýtur að þýða að internetþjónusuveitur eins og Nova, Hringdu og Hringiðan greiði kostnað Sýnar við rekstur IPTV þjónustu á kerfi GR. Til viðbótar er Sýn með stærsta sjónvarpsdreifikerfið og fær líklega frían aðgang að kerfi GR auk þess að njóta einkakaupasamnings við Ríkisútvarpið sem skilað félaginu fleiri milljónir á ári hverju. Eins og kunnugt er er Ríkisútvarpið síðan í samkeppni við fjölmörg sem þurfa að keppa við ríkisstofnunina um auglýsingatekjur auk þess að vera í samkeppni í efnisinnkaupum.

Undir þessum kringumstæðum þá er ljóst að verðlagningu og kostnaði á markaðnum er stjórnað af stofnunum og aðilum sem eru í opinberri eigu og þar með afkomu aðila og í reynd fjölda þeirra.

Síminn telur að þetta umhverfi þurfi að vera í fastari höndum og hvers sé ætlast til af fjarskiptafyrirtækjum í þessu umhverfi þar sem hið opinbera þrengir að rekstri þeirra með reglum og síðan í beinni samkeppni.

Að mati Símans þarf að vera skýr stefnumótun um hvert sé hlutverk hins opinbera og opinberra aðila og hvort ríkið vilji að hér þrífist starfsemi einkaaðila. Það er vissulega ákveðin þversögn í því að einkavæða ríkisfyrirtæki og samhliða fer hið opinbera beint í umfangsmiklar aðgerðir til þess að leggja ljósleiðara á öllu suðvestur horni landsins. Síminn telur að hið opinbera, sveitarfélög og ríki þurfi að taka skýra afstöðu til þess hvert þeirra hlutverki eigi að vera í stað þess að tilviljanir eða persónulegar skoðanir sitjandi stjórnámálanna, eða stjórnenda fyrirtækja í opinberri eigu, ráði því hvernig hlutirnir þróist.

Það er t.d. ekki beinlínis hvetjandi fyrir einkafjárfestir að hugleiða ljósleiðarafjárfestingu þegar sú staða gæti komið upp á sveitarfélagið myndi leggja eigin ljósleiðara strax við hliðina á. Ef það eru líkur á því eða a.m.k. til skoðunar að hið opinbera ætli að fara í ljósleiðaravæðingu á tilteknum svæðum er mjög

líklegt að einkaaðilar haldi að sér höndum, vegna þess að þeir hafa ekki sama greiða aðgang að fjármagni og opinberir aðilar gera.

3. Svör við spurningum PFS

2.1. Spurning:

Telja hagsmunaaðilar að upptalning helstu flokka óvirkra fjarskiptainnviða markaðsaðila sé rétt?

Radíónet, sæstrengir og gervihnattaungl eru ekki hluti af óvirkum innviðum. Að öðru leyti gerir Síminn ekki athugasemdir við upptalninguna. Síminn veltir því hins vegar í hvaða tilgangi slík skilgreining hefur í samráðsskjali. Að mati Símans hafa skilgreiningar almennt enga aðra þýðingu nema fræðilega ef það er í ekki í tengslum við tilteknar reglur eða fyrirmæli.

Ef svo er ekki, hvað má bæta?

Sjá svar að ofan.

2.2. Spurning:

Telja hagsmunaaðilar að GAF gæti nýst þeim til að kortleggja möguleg samlegðarverkefni við uppbyggingu á fjarskiptainnviðum?

Síminn vill færa til bókar að þessi spurning, sem vísað er til ofangreindra atriða, kemur fram töluvert eftir að frumvarp um hagkvæma háhraðanetsuppbyggingu hefur verið lagt fram á Alþingi. Lýsir það í hnotskurn hvernig Póst- og fjarskiptastofnun hefur á ýmsan hátt brugðist lögbundnu hlutverki sínu, en lögum samkvæmt á stofnunin meðal annars að „hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta og stuðla að nýbreytni.“

Sambærilegar stofnanir í öðrum löndum hafa til dæmis fyrir mörgum árum aflað sér upplýsinga sem gefa til kynna hver staðan er á plássi í rörum, brunnum, fjarskiptamöstrum og öðrum óvirkum fjarskiptainnviðum með það fyrir augum að hafa þekkingu á hverju slíkur aðgangur skili. Ef ekki er til dæmis pláss fyrir viðbótar ljósleiðarastreng í röri þá skilar kvöð um slíkan aðgang engum árangri. Má nefna að árið 2009 lét Ofcom, systurstofnun PFS í Bretlandi, gera á sinn kostnað viðamikla úttekt á þessari stöðu. Var ástandið skoðað í 552 brunnum og 320 möstrum á sjö mismunandi svæðum í Bretlandi. Yfirlýstur tilgangur Ofcom var að skapa sér grundvöll sem byggði á raunverulegum upplýsingum um stöðu í rörum og á möstrum svo hægt væri að haga regluverkinu í samræmi við þær (sjá: Sample survey of ducts and poles in the UK access network, bls. 1, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0023/33971/duct_pole.pdf).

Það er afleitt staða að upplýsingar sem þessar skulu ekki vera nú þegar tiltækar hjá PFS, og má setja veruleg spurningamerki við af hverju stofnunin hefur ekki nú þegar aflað þeirra.

Að því sögðu þá eru auknar upplýsingar og gagnsæi er almennt til þess fallið að hafa jákvæð áhrif á fyrirtælinir og skipulagningu fyrirtækja.

Hins vegar þarf að mati Símans að hafa í huga hvort kostnaður fjarskiptafyrirtækja á því að halda úti slíkum grunni sé meiri en væntur ábati af rekstri hans. Þá þyrfti líka að koma fram með skýrum hætti hvers eðlis upplýsingarnar ættu að vera og hveru nákvæmar. Hvort það væri krafa á fyrirtæki að safna og útbúa gögn sem eru ekki þegar fyrir hendi o.s.frv.

Ef grunnurinn er aðeins í upplýsingaskyni en hefur ekki í för með sér að hann spari fjarskiptafyrirtækjum kostnað, þá verður vandséð hvernig rekstur slíks grunnar þjóni tilgangi. Síminn telur í öllu falli að það þyrfti að vera afmarkað mjög nákvæmlega hvaða upplýsingar þyrftu að vera í grunninum, kostnað fyrirtækja við að halda utan slíkar upplýsingar og í hvaða fjárhagslega tilgangi reksturinn geti skilað ábata.

2.3. Spurning:

Telja hagsmunaaðilar að það væri ákjósanlegt að þeir hefðu í framtíðinni skilyrtan aðgang að GAF?

Ef fjarskiptafyrirtæki hafa ekki aðgang að slíkum gagnagrunni þá þjónar hann að mati Símans engum tilgangi. Það væri lykilatriði fjarskiptafyrirtæki hefði aðgang að slíkum grunni til þess að hann gæti skilað aukinni skilvirkni og sparnaði.

3.1. Spurning:

Eru fleiri atriði, að mati hagsmunaaðila, sem horfa þarf til við stefnumótun og úttekt um innleiðingu 5G kerfa hvað varðar samstarf og samnýtingu?

Síminn telur að það sé nauðsynlegt að markaðurinn fái að móta sín viðskiptamódel sjálfur. Það ríkir mikil óvissa um hvað 5G mun hafa í för með sér, hvernig það mun bæta hag almennings eða fyrirtækja. Af þeim sökum er mikilvægt að hið opinberi stuðli að sparnaði og samnýtingu í því skyni að þau geti nýtt sér þau tækifæri og mögulega undirbúið jarðveginn fyrir atvinnulífið að nýta þau tækifæri sem felast í 5G.

Einkaaðilar munu ekki, einir og sér, geta staðið undir frekari þéttingu á farsímanetum miðað við núverandi tekjustoðir. Staðan hér er sú að nánast allt landið utan höfuðborgarsvæðisins myndi flokkast sem mikið dreifbýli hjá stærri þjóðum. Í mörgum tilfellum líta erlend fjarskiptafyrirtæki á höfuðborgarsvæðið sem svæði það væri áskorun að reka fjarskiptaþjónustu nema á grundvelli samstarfs.

Hin mikla umræða um margföldun sendistaða með tilkomu 5G er því á villigötum hvað varðar Ísland. Þéttriðið 5G net, á hárrí títíni með mjög takmarkaða útbreiðslu, mun e.t.v. verða að veruleika á höfuðborgarsvæðinu á næsta áratug. Á landsbyggðinni og til sjós mun lægri tíðni þjóna fjarskiptum áfram, með 4G og 5G tækni, á svipuðum forsendum og í dag. Afar ólíklegt að einkaaðilar hafi bolmagn til að þetta net frekar í dreifbýli. Þétting nets á á höfuðborgarsvæðinu verður einnig veruleg áskorun sem ólíklegt er að verði að veruleika nema með samstarfi fjarskiptafyrirtækja og verulegs framlags af hálfu hins opinbera. Helsta álitamálið er hins vegar hversu þétt netið þurfi að vera og hvaða hagsmunum það eigi að þjóna eða þörf það eigi að uppfylla.

Ljóst er að heimila verður frekara samstarf og samnýtingu farsímakerfa á næstu árum og huga verður að setja ekki íþyngjandi kvaðir á þau fyrirtæki sem þó vilja fjárfesta í þessum innviðum. Síminn áréttar að það er ekki hlutverk stjórnvalda að búa til viðskiptamódel, heldur að leyfa markaðnum að finna sín not og tækifæri og á þeim stöðum þar sem er vilji til þess að greiða fyrir fjárfestingar.

3.2. Spurning:

Telja hagsmunaaðilar rétt að framkvæmd sé heildstæð úttekt á ofantöldum eða öðrum tengdum atriðum?

Þótt það séu miklar væntingar til 5G í framtíðinni þá er eins og kemur fram í skjali PFS mikið af óvissu um hvaða þýðingu 5G muni raunverulega hafa. Mikið er um óraunhæfar væntingar og að mati Símans hefur opinberum aðilum sjaldnast tekist að mæla eða greina hugsanlega eftirspurn eftir einhverju sem enginn veit hvað er. Staðreyndin er sú að markaðurinn þróar almennt sínar lausnir sjálfur og er Síminn í engum vafa um að það muni eiga sér stað með sama hætti varðandi 5G. Það eru margir möguleikar sem felast í 5G en einnig verulegar áskoranir.

Að mati Símans þarf að gjalda varhuga við að leggja áherslu á tiltekna þjónustu og leggja fjármagn í slíka þjónustu. Það er frekar mat Símans að það eigi að gera eins mikið og kostur er að hafa umgjörð fjarskiptaregluverksins með þeim hætti að fjarskiptafyrirtækin geti snögglega mætt raunverulegri eftirspurn eftir þjónustu.

Ef það er lagt fyrir fjarskiptafyrirtækin að leggja fjármagn í verkefni sem reynast hafa litla sem enga tekjumöguleika þá takmarkar það fjárfestingagetu fyrirtækjanna til þess að mæta raunverulegum þörfum markaðarins, sem oft eru tækifæri sem enginn sér fyrir.

Það er þörf fyrir fjarskiptaþjónustu. Það munu hins vegar koma tæknifyrirtæki eða aðrir aðilar sem muni finna leiðir til þess að nýta 5G til hins ýrasta og líklega verður það á sviði sem enginn hefur getað séð fyrir í dag.

Síminn leggur áherslu á að það er hægt að fylgjast með þróuninni erlendis og þess vegna er ekki þörf fyrir sérstaka úttekt, sem hefði að mati Símans líklega enga þýðingu fyrir rekstur eða stefnumótun fjarskiptafyrirtækja eða stjórnvalda. Það ætti að vera í höndum fjarskiptafyrirtækja að finna tækifærin og þá geta þau gert eigin úttektir eða markaðsrannsóknir sem gætu nýst þeim í samkeppni við aðra.

Í öllu falli telur Síminn ekki hlutverk stjórnvalda að finna út hvort og hvað sé hægt að gera í 5G umhverfi, heldur er það hlutverk stjórnvalda að vera ekki að leggja kostnað og kvaðir á fyrirtæki sem gerir þeim ekki kleift að mæta þörfum markaðarins. Síminn minnir á að kvaðir hafa sjaldnast verið uppspretta framúrskarandi tækifæra.

4.2. Spurning (Síminn tekur fram að það vantaði spurningur 4.1. í skjali PFS):

(a) Í ljósi þess að lítið hefur reynt á atbeina PFS varðandi aðgang að aðstöðu, samanber kafli 4.1.1. mætti e.t.v draga þá ályktun að lagaákvæðið sé fullnægjandi og aðilar nái samkomulagi á grundvelli þess. Telja hagsmunaaðilar þetta rétta ályktun?

Síminn telur þá ályktun sem kemur fram í fullyrðingunni vera efnislega ranga. Síminn getur ekki fallist á að lítið hafi reynt á atbeina PFS. Ágreiningur GR og Mílu um innanhúslagnir er dæmi um ágreining um samnýtingu. Ef PFS hefði sinnt eftirlit með GR með fullnægjandi hætti frá upphafi þá hefði ekki verið þörf fyrir alla þann ágreiningar sem má sjá birtast í ákvarðanaskrá PFS. Það er á ábyrgð PFS að hafa leyft GR að komast upp með það svo árum skiptir að haga innanhúslögnum með ólögmætum hætti.

Því skal líka haldið til haga að GR var lengi vel algjörlega andsúíð samnýtingu þar til Kópavogsbær og Hafnafjörður lögðu það fyrir GR að tryggja samnýtingu. GR vildi þvert á móti standa fyrir umhverfisraski sem væri í andstöðu við vilja umræddra sveitarfélaga og taldi sig geta grafið upp jarðir í umráðasvæði sveitarfélaga án þeirra samþykkis. Það var raunverulega ekki fyrr en Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið birti áform um innleiðingu háhraðanetstilskipunar að GR gerði sér grein fyrir því að félagið hefði vandan málstað að verja. Kemur hin upphaflega afstaða félagsins skýrlega fram í

ákvörðunum PFS. Jákvætt tal GR um samnýtingu verður að lesa í því ljósi að félagið greinilega áttaði sig á því að fyrir málsstaður væri félaginu ekki til framdráttar.

Hvað varðar þá ályktun PFS að 25. gr. fjarskiptalaga sé fullnægjandi lagaheimild um samnýtingu þá bendir Síminn á að umrætt ákvæði er úrelt. Með tilskipun nr. 2009/140 hefði átt að breyta umræddu ákvæði sem ætti að vera svohljóðandi:

„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“

BEREC hefur til að mynda lagt gríðarlega áhlerlsu á að núgildandi 12. rammatilskpunarinnar, eins og henni var breytt með tilskipun nr. 2009/140/ESB væri nauðsynleg. Þess vegna má finna í kóðanum ákvæði sem heimilar fjarskiptastofnunum að leggja aðgangskvöð fjarskiptafyrirtæki sem eru ekki í markaðsráðandi stöðu. Kemur það fram í grein 61 í kóðanum. Sérstaklega er tekið fram að undanþágur sem ná til aðila sem eru eingöngu heildsöluaðilar, tekur ekki til aðila sem eru fjármagnaður með opinberum hætti. Aðili sem er beint eða óbeint í eigu opinberra aðila er þ.a.l. fjármagnaður með opinberum hætti enda er hlutafé fjármögnun. Þess vegna nær undanþágan ekki til GR. Það er ekki skilyrði að fyrirtæki njóti ríkisstuðnings, heldur aðeins opinberlega fjármagnað, sem GR verður alltaf svo lengi sem félagið er í beinni eða óbeinni eigu opinberra aðila. Til áréttingar varaðandi þann þátt að kóðinn heimili að lagðar séu á aðgangskvaðir á fyrirtæki sem eru ekki í ráðandi stöðu skal vísað til skýrslu BEREC frá 2018 „Technical and economic replicability assessment in the context of symmetric access“ er fjallað um samhverfar aðgangskvaðir en þar segir:

„In five cases symmetric regulations were *applied to dark fibre* (Cyprus, France, Germany, Italy³⁰ and Poland).“ (leturbr. hér).

„In Poland, symmetric access must be provided not only to dark fibre but also to copper wiring in local access segment, including in-house wiring.“

(b) Er sennilegt að það muni breytast í framtíðinni í ljósi uppbyggingar 5G?

Síminn telur það mikilvægt að fyrirtæki sem eru í opinberri eigu veiti aðgang að sínum innviðum sem tryggir fjarskiptafyrirtækjum möguleika á samnýtingu og hagkvæmri uppbyggingu fjarskiptavirkja. Síminn þekkir ekki dæmi þar sem það er litið jákvæðum augum að aðilar í opinberri eigu neiti um aðgang að svörtum ljósleiðara. Þegar opinberrar stofnanir eru slíku mótfallnar líka en á sama tíma en nánast allar erlendar fjarskiptastofnanir eru á öndverðum meiði, verður ekki hægt að draga aðra ályktun en að hið opinbera standi með opinberum aðilum. Þegar það bitnar síðan á neytendum verður afstaðan óskiljanleg. Þegar dráttur hins opinbera fjarskiptaeftirlits er nánast undantekningarlaust í þágu þess aðila sem er í opinberri eigu er mjög auðvelt að draga slíka ályktun. Nefnir Síminn hér sérstaklega vanrækslu PFS á því að taka fyrir kröfu um að PFS fjalli um GR sem markaðsráðandi aðila á höfuðborgarsvæðinu.

Aðkoma opinberra aðila að fjarskiptamarkaði er víða sem mögulega gæti nýst, en hvort það reyni meira á ákvæði fjarskiptalaga eða aðilar nái saman, ef útilokað að segja til um. Það er a.m.k. tækifæri til þess að nýta innviði hins opinbera. Landsvirkjun á félagið Orkuþjarskipti sem rekur stofnkerfi víða um land. Orkuveita Reykjavíkur á stærsta ljósleiðaraaðgangsnét landsins. Farice ræður yfir sæstrengjum sem stjórna gagnaumferð til og frá landsins. Sveitarfélög og veitufélög víða um land hafa lagt aðgangsnét á sínum starfssvæðum.

Síminn telur að það sé mikilvægt að það verði mótuð skýr afstaða með því að tryggja fjarskiptafyrirtækja aðgang að þessum óvirkum og virkum innviðum þessara fyrirtækja sem tryggir fjarskiptafyrirtækjum aðgang að þessum kerfum, ella er hætt við að fjarskiptamarkaðurinn stefni í átt á ríkisvæðingu.

Aðilar í opinberri eigu hafa lagt ljósleiðarakerfi víða um land og eðlilegt að þessir innviðir séu nýttir sem skilvirkast til þess að efla samkeppni ofan á þessum innviðum. Hið opinbera getur ekki æltast til þess að einkaaðilar standi í fjárfestingum sem eiga að efla samkeppni á sama tíma og það hefur lagt innviði í samkeppni við einkaaðila en opnar slíka innviði ekki í þágu samkeppni.

Afstaða Símans er eindregið sú að ef opinberir aðilar ætla ekki að stuðla að betri samnýtingu á eigin innviðum, þvert á stefnu Alþingis, þá verði tækifærin sem felast í 5G rýrari. Síminn getur í sjálfu sér ekki svarað því hvort það muni reyna á lagaheimildir í meiri mæli í framtíðinni eða að ágreiningur um tiltekin atriði yrði meiri. Spurning ætti frekar að vera með hvaða hætti sé hægt að draga úr ágreiningi milli aðila, stuðla að samnýtingu á innviðum aðila í opinberri eigu, með það að markmiðið að hvetja til uppbyggingar á fjarskiptakerfum.

4.3. Spurning:

Hafa þær aðgangskvaðir sem PFS hefur lagt á í gegnum tíðina samanber kafla 4.1.2, reynst jákvæðar við að efla samkeppni og/eða við uppbyggingu háhraðaneta (fasta- og farnet)?

Síminn getur ekki séð að aðgangskvaðir sem PFS hefur lagt á hafi haft þýðingu við uppbyggingu á innviðum, þar sem kvaðirnar hafa iðulega beinst að því að tryggja samkeppni á smásölumarkaði. Hið opinbera hefur lagt ljósleiðarakerfi víða um land, hvort sem það er GR eða önnur sveitarfélög beint. Tengir hefur lagt sitt ljósleiðarakerfi og hefur Síminn ekki upplýsingar um hvort Tengir hafi nýtt sér kvaðir sem PFS hefur lagt á. Síminn sér þannig engar vísbendingar um að aðgangskvaðir hafi einhverja þýðingu við uppbyggingu á háhraðafjarskiptakerfum. Sýnilegu áhrifin sem kvaðir PFS hafa haft er að upplýsa keppinauta Mílu um verðlagningu félagsins og allar breytingar þar á með verulega góðum fyrirvara.

Leiðir það til þess að minni óvissa er um verðlagningu Mílu gagnvart keppinautum, þótt eðlilega sé gagnsæi gagnvart viðskiptavinum Mílu í þessu sambandi. Það væri eðlilegra að kaupendur á markaði hefðu upplýsingar um verðlagningu Míla en ekki keppinautar Mílu. Með þessu hefðu kaupendur á markaði aukinn styrkleika í samningaviðræðum við innviðafyrirtæki þar sem GR myndi ekki vita nákvæmlega hvernig verðlagningu Mílu væri háttað.

Hvað varðar hugleiðingar um áhrif á samkeppni, þá bendir Síminn á að samkeppni jókst á farsímamarkaði eftir að PFS aflétti kvöðum. Þar af leiðandi mætti draga þá ályktun að við núverandi aðstæður m.t.t. stöðu GR, þá séu kvaðir sem PFS lagði á að hafa neikvæð áhrif á samkeppni. Með því að aflétta kvöðum telur Síminn að samkeppni um viðskipti fjarskiptafyrirtækja gæti mögulega aukist.

Hvað mætti betur fara?

Síminn telur óhjákvæmilegt að þar sem aðilar eru með sambærilega útbreiðslu séu ekki lagðar kvaðir á aðila eða a.m.k. að sambærilegar kvaðir séu lagðar á. Í öllu falli að kvaðir séu lagðar á sem endurspeglar viðskiptalega samninga.

Ef aðgangskvaðir eiga að skila árangri þá þurfa þær að endurspeglar markaðslegar aðastæður en ekki gera þeim aðilum sem eru í samkeppni í aðgangsnétum auðveldrara að greina hegðun keppinauta og þannig glata helsta atriðum sem felst í samkeppni, sem er óvissa um verðlagningu keppinautar. PFS hefur tekist svo vel að koma í veg fyrir samkeppni í þessu sambandi að GR hefur undanfarið getað hækkað verðlagningu sína án þess að það virðist hafa nokkur áhrif. Síminn telur að þessi verðhækkun á ljósleiðara GR og verðmunur á milli ljósleiðara GR og VDSL tengingum Mílu vera orðinn þess eðlis að skoða þarf hvort um sé að ræða sama markað, þ.e. hefur verðhækkun GR leitt til þess að viðskiptavinir GR hafi fært sig yfir á VDSL kerfi Mílu. Ef svarið við þessari spurningu er neitandi er komin vísbending um að VDSL kerfi Mílu tilheyri ekki sama markaði og aðgangsnét GR. Það þyrfti a.m.k. að skoða hversu margir viðskiptavinir GR hafi sagt upp vegna verðhækkana félagsins undanfarin misseri og fært sig yfir á VDSL kerfi.

4.4. Spurning:

Hafa þær aðgangskvaðir sem PFS hefur lagt á í gegnum tíðina samanber kafla 4.1.2, komið í veg fyrir fjárfestingar markaðsaðila á tilteknum svæðum eða í tilteknum kerfum. Gott væri að nefna dæmi ef vill.

Já. Fjölmörg tækifæri hafa ekki verið skoðuð vegna þess kvaðir hafa verið gildandi. Verkefni sem verða aldrei að veruleika eru ekki sérstaklega skráð. Þá er það staðreynd að nýsköpun undir kvöðum er almennt minni en þegar engar kvaðir eru fyrir hendi. Síminn telur t.d. að nýsköpun í farsímalausnum hafi verið mun meiri eftir að kvöðum á farsíma var aflétt. Þá bendir Síminn á að eftir að Samkeppniseftirlitið dró úr kvöðum á sjónvarpshluta Símasamstæðunnar árið 2015 hefur samkeppni aukist, nýir aðilar hafa vaxið hraðar og eru stöðugari og sterkari keppinautar. Virðist aflétting kvaða hafa þau áhrif að samkeppni aukist, í gæðum, verðlagningu og þjónustu. Útfærslan á kvöðum er einnig atriði sem hefur áhrif og þess vegna er erfitt að rekja áhrifin til kvaðanna sem slíkra eða útfærslu á kvöðunum.

[

]¹

5.1. Spurning:

Telja hagsmunaaðilar að samstarf gæti verið aðlaðandi kostur við uppbyggingu fjarskiptainnviða í framtíðinni?

Samstarf aðila er að mati Símans óhjákvæmilegt bæði í viðhaldi og uppbyggingu. Þörf fyrir fjárfestingar, vegna viðhalds og uppbyggingar, verður alltaf til staðar á fjarskiptamarkaði en geta fjarskiptafyrirtækja

¹ Trúnaðarmál.

til þess að innheimta fyrir þjónustu sína er allt annars eðlis en hún var fyrir nokkrum árum síðan. Undir þessum kringumstæðum blasir við að fjárfestingar verða að vera hagkvæmari.

5.2. Spurning:

Hvaða hindranir sjá aðilar aðallega í vegi þess að ráðast í slíkt samstarf,

(i) hvað varðar regluverkið og

Síminn leggur áherslu á að umgjörð fjarskiptafyrirtækja verði ekki þrengt með íþyngjandi regluverki. Síminn telur að það gæti verið gagnlegt að hafa jákvæðar heimildir fyrir fjarskiptafyrirtæki til þess að eiga í samstarfi þar sem skýrt sé kveðið á um hvaða skilyrði þurfa að vera fyrir hendi til þess að samstarf geti átt sér stað án sérstaks samþykkis eftirlitsaðila. Þetta er þekkt í samkeppnisrétti með svokölluðum „Block exemptions“. Síminn telur vert að koma á einhverju sambærilegu fyrirkomulagi varðandi tiltekna þætti fjarskiptarekstrar.

(ii) hvað varðar aðra þætti?

Regluverkið getur farið langleiðina með að stuðla að réttum hvötum en getur einnig komið í veg fyrir vilja aðila til þess að fjárfesta eða dregið fjárfestingar yfir lengri tíma.

Ef aðilar sjá viðskiptalegar forsendur fyrir því að fara í samstarf og hagsmunir beggja eru sambærilegir ætti lítið að vera því fyrir fyrirstöðu að hægt sé að ná samstarfi. Það skiptir hins vegar máli um hvaða samstarf er og í hvaða tilfelli um er að ræða. Þannig að almennar hugleiðingar um eins og PFS stillir fram er nánast útilokað að svara. Svárið fer eftir aðstæðum, eðli þjónustu og fleiri þáttum. Þá getur regluverkið innihaldið jákvæða hvaða en starfsemi fyrirtækja í opinberri eigu geta útrýmt kostum regluverksins. Þannig skiptir máli samspil regluverks og aðgerða fyrirtækja í opinberri eigu.

5.3. Spurning:

Hvaða fleiri möguleika en þá sem að framan voru taldir, sjá aðilar til samstarfs af þessu tagi?

Síminn telur einfaldlega að samstarf á sviði innviða sé óhjákvæmilegt en hvernig það eigi nákvæmlega að líta út er vart hægt að svara og þarf að leysa milli fyrirtækja þar sem þau koma sama og finna lausnir á verkefnum sem miða að því að tryggja fjarskiptaþjónustu til aðila.

Það er staðreynd að hið opinbera beint eða óbeint hefur lagt ljósleiðara til um 70-80% heimila þótt fjöldi þéttbýlisstaða utan höfuðborgarsvæðisins og Eyjafjarðarsvæðisins hefur ekki ljósleiðara að heimili (FTTH). Ef aðgangur að innviðum opinberra aðila væri tryggður með fullnægjandi hætti af hinu opinbera, sem er bæði eigandi innviða og sá aðili sem mótar samnýtingarstefnu, myndi einfaldlega ákveða að það ætti að nýta þess innviði með réttum hætti, þá væri mikil tækifæri fyrir aðila að nýta fjármagn sitt betur, fá fyrirsjáanleika í rekstri og geta mögulega dreift fjárfestingum sínum á víðtækari landssvæði.

6.1. Spurning:

Telja hagsmunaaðilar að hið opinbera, ríki og sveitarfélög, eigi að setja sér stefnu um samnýtingu og aðgang að aðstöðu í opinberri eigu til uppbyggingar á fjarskiptainnviðum?

Síminn telur það óhjákvæmilegt og nauðsynlegt. Í reynd hefur stefnan í þessum efnum þegar verið mótuð af Alþingi en að mati Símans hefur helsta vandamálið verið eftirfylgni eða samræmd stefna í

framkvæmd, stundum vanræksla. Síminn bendir á að félagið hefur ítrekað bent á að innleiðing á tilskipun nr. 2014/61/EB í óbreyttri mynd myndi hafa takmörkuð áhrif en í stað þess að skoða tillöguna málefnalega og velta því fyrir sér hvort það sé rétt, hafa aðilar einfaldlega sett sig í þann gir að vera á móti tillögunni vegna þess fá hverjum hún kemur.

Það er að mati Símans sorgleg staðreynd. Sérstaklega þar sem erlendis hafa stofnanir skoðað og velt því fyrir sér hvort og hvernig aðgangur að röllum myndi nýtast, eins og hefur verið nefnt hér að ofan. PFS hefur t.d. fullyrt að tilskipunin muni spara verulegan kostnað. Ef stofnunin hefur í reynd rannsakað þetta en ekki birt slíkar niðurstöður er það bagalegt fyrir opinbera umræðu um þetta mál. Ef stofnun hefur aðeins giskað á sparnaðinn, án þess að velta því fyrir sér hvort það sé raunhæft að nýta þann aðgang sem felst í tilskipuninni, þá er það einnig bagalegt.

Einföld atriði en augljós sparnaður sem má nefna þar sem hið opinbera þarf að setja sér samræmda og skýra stefnu er samnýting á byggingum opinberra aðila við uppsetningu farsímasenda. Það væri jákvætt skref sem og greiður aðgangur fjarskiptafyrirtækja að byggingum opinberra aðila til þess að koma fyrir og setja upp farsímasamböndum. Ef það á að vera þjónusta víða, blasir við að ríkið þarf að tryggja greiðan aðgang að byggingum til þess að slík geti orðið að veruleika og að opinberir aðilar reyni að halda verðlagningu á slíkum aðgangi í lágmarki. Ef til vill væri rétt að setja á kvöð um greiðan aðgang fjarskiptafyrirtækja að byggingum opinberra aðila.

6.2. Spurning:

Til hvaða þátta ætti slík stefna að taka t.d. opinberra mannvirkja, hafna, flugvalla, vegakerfisins o.s.frv. og eru sérstök sjónarmið sem hafa ber í huga hvað varðar einhverja af þessum tilteknu þáttum?

Svar Símans: Sambærileg sjónarmið og koma fram að ofan. Það þarf að taka tillit til fjarskiptaþjónustu í skipulagi.

6.3. Spurning:

Hvaða þættir gætu stuðlað að uppbyggingu 5G farneta?

Fjárfestingarhvetjandi regluverk en ekki íþyngjandi kvaðir um uppbyggingu er lykilatriði. Nauðsynlegt að fjarskiptafyrirtæki hafi sveigjanleika og getu til þess að mæta þörfum markaðarins hverji sinni en hafi ekki læst fjármagn í kvaðabundnum uppbyggingarverkefnum sem þjóna litlum tilgangi og mögulega lítill eftirspurn er eftir samanborið við önnur verkefni.

7.1. Spurning:

Taka markaðsaðilar undir lýsingu og ábata af núverandi samnýtingu jarðvegsframkvæmda eins og henni er lýst hér að ofan af einum markaðsaðila?

Síminn telur að það leiki enginn vafi á því að samnýting jarðvegsframkvæmda sé jákvæð. Síminn hefur engar forsendur til þess að koma með athugasemdir við texta sem er mikið til almenns eðlis og án þess að það sé vísað til raunverulegra dæma.

Það er í reynd ekki fyrr en nýlega þar sem aðilar fóru að vinna betur saman í samnýtingu á jarðvegsframkvæmdum þegar verið var að leggja ljósleiðara sem má að miklu leyti rekja til

fyrirhugaðrar tilskipunar nr. 2014/61/ESB. GR sem dæmi lagðist mikið gegn því að jarðvegsframkvæmdir yrðu samnýttar.

Hvað varðar samnýtingu á jarðvegsframkvæmdum veitufyrirtækja og fjarskiptafyrirtækja þá veit Síminn ekki betur en að slíkt samstarf hafi öllu jöfnu verið með ágætum síðustu ár og áratugi og breytir tilskipun nr. 2014/61/ESB eða yfirvofandi innleiðing EECC því ekki.

7.2. Spurning:

Hvaða efnislegu grunnvirki telja hagsmunaaðilar muni helst hjálpa til við að efla útbreiðslu háhraðaneta (bæði fastaneta og 5G)?

Aðgangur að svörtum ljósleiðara sem er í eigu hins opinbera. Að öðru leyti samstarf og samnýting þar sem því verður komið við.

7.3. Spurning:

Telja hagsmunaaðilar að aðgangur að efnislegum grunnvirkjum samkvæmt tilskipuninni muni auðvelda og flýta fyrir 5G uppbyggingu og þá hvar á landinu?

Síminn telur að innleiðing tilskipunarinnar hvaða varðar aðgang að efnislegum grunnvirkjum muni ekki hafa nein áhrif. Það hefur verið við líði aðgangur að rörum sem aðilar hafa ekki nýtt til þess að byggja upp háhraðakerfi. Hvað varðar aðgang t.d. að rörum í eigu Gagnaveitu Reykavíkur, þá liggur ekkert fyrir um að Gagnaveitan geti veitt slíkan aðgang sökum þess að rörin sem félagið hafði lagt séu nægilega rúm. Samkvæmt upplýsingum Símans þá er það líklegt að uppbyggingu kerfi GR sé þess eðlis að fjarskiptafyrirtæki geti ekki notað rör í kerfi GR til þess að byggja upp eigin háhraðakerfi. Þess vegna mun tilskipunin engu breyta, hvað þetta varðar.

Það hefði verið gagnlegt ef PFS hefði farið í samráð sem þetta árið 2014 þegar það lá fyrir að tilskipuninni myndi verða innleidd á Íslandi og þar með hefði verið hægt að eiga vitsmunalegri umræðu um rétta innleiðingu. Það var hins vegar ekki gert og fær Síminn ekki skilið hvers vegna PFS er núna um fimm árum of seint að velja þessum hlutum fyrir sér. Virðist PFS einfaldlega ekki hafa verið að sinna því hlutverki að stuðla að hagkvæmum fjarskiptum. Síminn telur a.m.k. að það þurfi að svara því hvers vegna innleiðing og umræða um frumvarpið sé komin vegna þess að Síminn lagði áherslu á þetta verkefni en ekki t.d. PFS. Jákvæð áhrif tilskipunarinnar geta falist í að aðilar hagi sér skynsamlegar í nýjum fjárfestingum, og það sé ekki beinlínis á grundvelli tilskipunarinnar, heldur hafi hún hvetjandi áhrif á aðila að leysa verkefni tengd nýjum fjárfestingum með skynsamlegri hætti.

Mat Símans er að það eru engar líkur og því að tilskipunin muni ná tilgangi sínum á grundvelli innviða sem hafa þegar verið lagðir, sérstaklega þar sem engin rannsókn hefur verið gerð á því hvort það sé hægt að nota þær heimildir sem fyrirbyggjandi drög bjóða upp á. Ef tillaga Símans um að nýta innviði eins og svartan ljósleiðra sem hið opinbera hefur lagt þá er það mat Símans að það hefði aukið líkurnar verulega á jákvæðum áhrifum frumvarpsins.

Í þessu samhengi má benda á ummæli í skýrslu OECD, sem kom út nú í september, "The Operators and their Future: The state of play and emerging business models for the future", https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/the-operators-and-their-future_60c93aa7-en) um gagnaveitufyrirtækið Stokab, sem er í eigu Stokkhólmsborgar. "For its part, Stokab continues to be viewed as one of the most successful wholesale-only municipal networks. Its model of only selling dark

fibre in Sweden's capital has avoided classic pitfalls. Sometimes municipal networks selling integrated services or creating platforms constrain retail providers from fully leveraging the benefits of such networks." Undirstrikun er Símans.

7.4. Spurning:

Telja hagsmunaaðilar að aðgangur að efnislegum grunnvirkjum geti haft neikvæð áhrif á útbreiðslu háhraða fjarskiptaneta við tiltekna aðstæður? Hverjar væru slíkar aðstæður?

Hið opinbera hefur þegar lagt ljósleiðara til 70-80% heimila og það liggur ekki fyrir hvernig það eigi að leysa ljósleiðaravæðingu upp á allt að 100%. Það liggur þó fyrir að aðgangur að svörtum ljósleiðara á minni svæðum þar sem opinberir aðilar hafa lagt ljósleiðara hefur ekki verið vandamál að því er Síminn best veit. Fær Síminn þess vegna ekki séð að það ætti að vera vandamál.

Það blasir við að aðgangur að innviðum er aldrei skilyrðislaus en aðgangur sem slíkur ætti ekki að hafa neikvæð áhrif. Þannig skiptir e.t.v. mestu máli hvernig verðlagningu er háttað. Það er fyrst og fremst þegar opinberum aðilum mistekst með kvaðir og gerir kvaðirnar það íþyngjandi að frekari verkefni standa ekki undir kostnaði. Annað dæmi eru verðkvaðir sem gera ekki ráð fyrir fullnægjandi arðsemi fjárfestingar, ef það er fyrirséð að PFS muni leggja mjög takmarkandi verðkvaðir á efnisleg grunnvirki. Það mun draga úr hraða eða vilja til þess að leggjast í aðrar fjárfestingar. Fáist eðlilegt arðsemi fyrir fjárfestingar, ætti aðgansformið sem slíkt ekki að skipta höfuðmáli, að teknu tilliti til nethögunar, öryggismála og önnur atriði sem lúta að vernd kerfis, virkni og öryggi þess.

Síminn telur að það ætti að einfaldlega að líta til þróunar víða í Evrópu og greina hvað hefur farið vel og hvað hefur mistekist.

7.5. Spurning:

Í nágildandi lagaumhverfi verður kvöð um aðgang að svörtum ljósleiðara eingöngu lögð á aðila með umtalsverðan markaðsstyrk í kjölfar markaðsgreiningar. Sama mun gilda samkvæmt ákvæðum Kóðans. Telja umsagnaraðilar engu að síður þörf á sérstöku almennu samnýtingarákvæði fyrir svartan ljósleiðara?

Síminn bendir á að nágildandi lagaumhverfi tekur ekki tillit til fjarskiptapakka ESB frá 2009. Ef umræddur pakki hefði verið innleiddur væri núna í gildi ákvæði sem heimilaði að það yrði lögð yrði kvöð á fyrirtæki um aðgang að svörtum ljósleiðara, óháð stöðu þess. Í komandi regluverki er gert ráð fyrir víðtækari heimildum fjarskiptaeftirlitsaðila, en eru í nágildandi fjarskiptalögum á Íslandi, til þess að leggja á víðtækar kvaðir á fyrirtæki sem eru ekki í markaðsráðandi stöðu, þ.m.t. svartan ljósleiðara. Þannig er fullyrðing PFS beinlínis röng um að kóðinn heimili ekki að lögð sé kvöð um aðgang að svörtum ljósleiðara á fyrirtæki sem er ekki í markaðsráðandi stöðu. Bendir Síminn PFS á grein 61 í EECC.

Síminn undrast þess vegna sérstaklega spurningu PFS, einkum í ljósi þess að BEREK lagði mikla áherslu á að heimildir fjarskiptaeftirlitsstofnana í þessum efnum yrðu tryggðar. Skiptir hér mestu máli að tilgangur með slíkum kvöðum væri að stuðla að uppbyggingu á nýjum kerfum, þar sem það væri nauðsynlegt, m.a. vegna umhverfissjónarmiða. Sem er atriði sem PFS ætti að taka ríkara tillit.

8.5. Spurning:

Telja hagsmunaaðilar að það felist tækifæri til samstarfs eða samnýtingar í nýjum aðgangskvöðum?

Síminn telur að tækifærin í samnýtingu felst í að reglurnar séu skýrar og fyrirsjáanleiki sem mestur. Margir aðilar hafa vísað til þess að orðalag kóðans væri of loðið og gæfi of litla vissu fyrir um tækifærin. Upphaflegar tillögur framkvæmdastjórnarinnar hefðu lofað góðu en endanlega niðurstaða hefði því miður verið of almenn og of miklum óvissuþáttum háð. Þess vegna myndi Síminn leggja áherslu á að innleitt yrði skýrt regluverk sem gæfi fjarskiptafyrirtækjum skýra heimild til þess að standa að samnýtingu, t.d. við lagningu nýrra aðgangsneta, uppbyggingu á sviði farsímaþjónustu utan höfuðborgarsvæðisins, svo dæmi sé tekið. Ef t.d. það væri skýrt að fjarskiptafyrirtæki gætu sameiginlega fjárfest í lagningu aðgangsnets í þéttbýli þá gæti það e.t.v. aukið vilja markaðsaðila til þess að ráðast í slíkar fjárfestingar og dregið úr þörfinni fyrir inngrip hins opinbera.

8.6. Spurning:

Telja hagsmunaaðilar að það muni í auknum mæli reyna á samstarf og samnýtingu við uppbyggingu fjarskiptainnviða, samkvæmt kvöðum eða með samkomulagi milli aðila?

Síminn telur og vonast til þess að samnýtingu muni verða á viðskiptalegum forsendum. Samnýtingu á grundvelli kvaða felur frekar í sér að báðir aðilar séu ekki viljugur til þess að vera í samstarf sem þýðir að slíkt samstarf gengur sjaldnast vel til lengdar. Þess vegna er það alltaf betri kostur að ná viðskiptalegum samningum og að mati Símans er tækifæri til þess að markaðsaðilar hagi sér skynsamlega og láti af ómálefnalegum sjónarmiðum og hugsi fyrst og fremst um eigin hag og hag viðskiptavina sinna, sem er almenningur, til lengri tíma. Takist það munu innviðir Íslandis vera til fyrirmyndar, heilbrigð samkeppni mun þrífast og neytendur fá framúrskraandi þjónustu og gæði á verði sem getur skilað sjálfbærum rekstri til langframa.

8.7. Spurning:

Hvort telja umsagnaraðilar að þjónustusamkeppni eða innviðasamkeppni þjóni íslenskum fjarskiptamarkaði betur? Á það við alls staðar á landinu og um allar tegundir neta? Hvara tegundina, að mati hagsmunaaðila, ættu íslensk stjórnvöld að leggja áherslu á við innleiðingu Kóðans?

Síminn er þeirrar skoðunar að íslensk stjórnvöld eigi að fylgja þeirri stefnu sem mörkuð er í kóðanum. Síminn færi ekki skilið spurningu PFS og svo virðist sem PFS sé að opna fyrir að stjórnvöld eigi ekki að fylgja reglum ESB í þessum efnum. Eins og skýrt kemur fram í frumvarpi til samkeppnislaga nr. 8/1993 þá er samkeppni ekki „*eitthvert takmark í sjálfu sér, heldur samkeppni á þeim sviðum þar sem hún tryggir best hag neytenda, atvinnulífsins og þjóðfélagsins í heild.*“

Síminn minnir einnig á að í kóðanum er afmörkuð sú stefna sem eigi að fylgja og þess vegna lítið svigrúm til þessa að stefna á önnur markmið. Megin áherslan er að „*implement an internal market in electronic communications networks and services that results in the deployment and take-up of very high capacity networks, sustainable competition, interoperability of electronic communications services, accessibility, security of networks and services and end-user benefits.*“ Með öðrum orðum á markmiðið að vera aðgerðir sem stefna að útbreiðslu og notkun háhraðafjarskiptakerfa og sjálfbærri samkeppni. Spurningin um hvaða tegund af samkeppni eigi að leggja áherslu á, er í reynd þýðingarlaus. Lykilatriðin eru sjálfbær samkeppni og útbreiðsla á háhraðafjarskiptakerfi. Í inngangi kóðans eru síðan fjölmörg atriði sem afmarka stefnuna sem á að fylgja, m.a. í tengslum við þá skoðun hvort það eigi að leggja kvaðir á markaðsráðandi fyrirtæki. Texti kóðans mælir einnig fyrir um ýmis skilyrði og hvaða atriði eigi að leggja áherslu á. Síminn telur að stærsta atriðið er að hið opinbera hefur þegar lagt innviði

og hvernig eigi að nýta þessa innviði til þess að byggja upp háhraða fjarskiptakerfi og tryggja sjálfbæra samkeppni er e.t.v. stærri spurning.

Þar fyrir utan þarf að skilgreina hvað er innviðasamkeppni og hvað er þjónustusamkeppni. Hið opinbera fyrirtæki Gagnaveita Reykjavíkur segist t.d. ekki vera í þjónustuhlutverki en sinnir samt nánast öllum verkefnum sem hefðbundin internetþjónustuveitandi myndi gera. Gagnaveitan segist ekki vera á smásölumarkaði en selur samt almennum fyrirtækjum þjónustu í smásölu. Þannig það væri e.t.v. frekar til gagns að PFS myndi skilgreina hvaða stofnunin ætti við með báðum hugtökunum. Þar sem slík afmörkun liggur ekki fyrir getur Síminn ekki svarað hvar áherslan eigi að liggja.

Megin afstaða Símans er að fyrirtæki eiga að geta valið hvar þau staðsetja sig í samkeppninni. Þau eiga að geta valið að vera í takmörkuðu hlutverki og taka þeim kostum og göllum sem því fylgir og að sama skapi sætta sig við það ef aðrir aðilar vilja staðsetja sig á öðrum stað. Fyrirtæki eiga að geta valið að vera lóðrétt samþætt, eða ekki. Þau eiga að hafa hvata til þess að aðgreina sig eins mögulega mikið og þau geta frá keppinautum. Síminn telur t.d. stefna PFS að öll fyrirtæki séu eins og bjóði sömu þjónustu sé ekki í samræmi við markmið fjarskiptalaga enda leiðir þessi sýn PFS til þess að samkeppni og fjölbreytileiki fyrirtækja verði enginn og öll þjónusta ofan á kerfunum verði í höndunum á erlendum aðilum eins og Google, Facebook og Apple til lengri tíma.

Að sama skapi er það ekki í hlutverki opinberra aðila að afmarka hvar samkeppni á að þrífast, það er fyrirtækjanna að velja það sjálf. Þá ætti það aldrei að vera í hlutverki sveitarfélaga að ákveða að samkeppni sé aðeins í efsta lagi virðisleiðjunnar, heldur að taka opnum örmum þau tækifæri sem felast í að veita aðgang að svörtum ljósleiðara. Þau sjónarmið Símans er vel þekkt. Símanum þykir það t.d. miður að Reykjavíkurborg hafi valið að takmarka vöxt fjarskiptafyrirtækja, það er t.d. megin munur á því að bjóða upp á þá þjónustu sem GR gerir fyrir minni fjarskiptafyrirtæki og þeirri afstöðu Reykjavíkurborgar að meina fjarskiptafyrirtækjum á kerfi sveitarfélagsins að vaxta og stuðla þannig að aukinni nýsköpun líkt og þekkist í Stokkhólmi. Markmið stjórnvalda á sviði fjarskipta hlýtur fyrst og fremst að vera að stefna að sem bestri þjónustu fyrir sem flesta landsmenn. Það er markmiðið sem að er stefnt og getur verið nauðsynlegt að fara mismunandi leiðir til þess að ná þessu markmiði. Er það sama markmið og kemur fram í kóðanum.

9.1 Spurning:

Telja umsagnaraðilar að samruni innviðafyrirtækja séu æskilegir eða ekki og á hvaða forsendum? Hvaða áhætta fylgir slíkum samruna og hvaða mótvægisáðgerðir geta stjórnvöld gert til að vega upp áhættuna?

Síminn telur að fyrirtæki og opinberir aðilar geti ekki útilokað eða hafnað ímyndaðri þróun markaðarins fyrirfram. Þess vegna hefur Alþingi ákveðið að setja samkeppnislög sem felur í sér eftirlit með samrunum fyrirtækja þegar þeir eiga sér stað í reynd.

Ef slíkt mál kæmi til skoðunar þá færi það einfaldlega í skoðun hjá Samkeppniseftirlitið og yrði málið metið m.t.t. þeirra fyrirtækja sem um ræðir og markaðsaðstæðna hverju sinni og hver væri tilgangurinn með samrunanum sem væri til skoðunar. Það væri síðan Samkeppniseftirlitsins að meta það hvort samruni fyrirtækja færi í gegn án skoðunar, með skilyrðum eða yrði hafnað. Í fræðilegum hugleiðingum er t.d. ekki einu sinni hægt að segja fyrirfram hvort samruni sem myndi leiða til einokunarstöðu væri eingöngu neikvæður. Þetta hlutverk er einfaldlega í höndum á stjórnvaldi sem heitir Samkeppniseftirlitið.

Síminn bendir t.d. á að PFS hefur skipt um skoðun á samruna nákvæmlega eins fyrirtækja og sagði t.d. að samruni Tal og Vodafone árið 2011 væri skaðlegur samkeppni en taldi engar forsendur til þess að stöðva samruna 365 (stærri fyrirtæki en Tal) og Vodafone árið 2017 vegna þess að markaðsaðstæður væru breyttar. Samt segir PFS í öðrum málum að það séu litlar vísbendingar um að aðstæður hafi breyst. Þannig það virðist sem PFS gæti ekki einu sinni svarað þessari spurningu sjálft eins og hún er sett fram.

9.2 Spurning:

Telja umsagnaraðilar að huga þurfi að mótvægisáðgerðum til að tryggja íslensk yfirráð yfir helstu fjarskiptainnvíðum landsins? Í hverju ættu slíkar áðgerðir að vera fólgnar?

Síminn bendir á að þessari umræðu hefur þegar verið svarið þegar Síminn var einkavæddur. Þá var gerð krafa um að félagið yrði sett á markað. Með því að hafa fyrirtæki skráð á markaði felur það í sér að ekki er í reynd hægt að koma í veg fyrir erlend yfirráð, sérstaklega m.t.t. reglna EES samningsins.

Síminn telur frekar að það ætti að skilgreina hvað PFS á við með helstu „fjarskiptainnvíðum landsins.“ Það blasir við að takmarkanir á erlendum yfirráðum yfir atvinnugeira sem átti að vera búið að einkavæða eru að mati Símans í andstöðu við skyldur íslenska ríkisins á grundvelli EES reglna.

Það myndi slíkt hafa verulega neikvæð áhrif á getu fyrirtækja til þess að sækja sér fjármagn í gegnum skráningar í kauphallir. Síminn var lengi vel með um 25% erlent eignarhald. Erlendir aðilar voru einnig með stærstu hluthöfum í Sýn hf. Eignarhald Nova er erlent. Varla er PFS að leggja það til að íslensk yfirvöld taki sig til og taka yfir framangreind fyrirtæki. Ef einhver erlendur aðili sæi sér fært að leggja sæstreng til Íslands eða hefði áhuga á því að leggja íslenskum fjarskiptafyrirtækjum til fjármagn væri það næsta víst mjög jákvætt. Þá er ekki hægt að líta framhjá því að með erlendu fjármagni fylgir oft aukin þekking eða önnur sjónarmið. Í öllu falli sér Síminn engin sjónarmið hvers vegna takmarka ætti fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum fjarskiptafyrirtækjum.

Þannig að umræða um íslensk yfirráð eða erlent eignarhald þarf að skoða m.t.t. aðstæðna og hvaða innviðir eru raunverulega til skoðunar og hvers vegna eignarhaldið ætti að skipta máli. Eftirlit með fyrirtækjum á Íslandi er alltaf á Íslandi og undir íslenskum lögum. Vandamálið er frekar tregða innlendra stjórnvalda til þess að sinna eftirliti með erlendum aðilum. Í reynd er enginn munur á innlendum fjárfesti eða erlendum fjárfesti. Spurning sem PFS virðist vera reyna bera upp er hvort það eigi að tryggja ríkisyfirráð yfir einhverjum hluta fjarskiptamarkaðarins. Þeirri spurningu hefur verið svarað með einkavæðingu fjarskiptafyrirtækja víða um Evrópu.

Virðingarfyllt,
f.h. Símans hf.

Eiríkur Hauksson, yfirlögfræðingur