



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - Nefndasvið
b.t. Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 15. maí 2023

2303008SA VRB/fhs
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á fjarskiptalögum nr. 70/2022., 947. mál.

I. Inngangur

Vísað er til umsagnarbeiðni Alþingis frá 27. apríl sl. um frumvarp til breytinga á fjarskiptalögum og fleiri lögum. Send var inn umsögn við drög að frumvarpi í samráðsgátt og er hér að finna ítrekun á þeim atriðum sem Samband íslenskra sveitarfélaga telur að þurfi að gera athugasemdir við.

Hvað varðar sveitarfélög liggur fyrir að 1. gr. frumvarpsins hefur áhrif á hagsmuni þeirra og telur sambandið nauðsynlegt að koma á framfæri athugasemdum við fyrirhugaða lagasetningu.

Í 1. gr. frumvarpsins er að finna nýtt ákvæði sem sett er í 38. gr. a fjarskiptalaga. Í ákvæðinu felst að veita skuli opinn heilðsöluaðgang að almennum fjarskiptanetum, sem byggð eru upp með ríkisaðstoð í þeim tilgangi að auka aðgengi notenda að háhraðapjónustu. Mælt er fyrir um að verð fyrir slíkan aðgang skuli byggja á verðsamanburði og auk þess er Fjarskiptastofu heimilt að veita undanþágu frá kröfu um að heilðsöluaðgangur byggji á verðsamanburði ef fyrirhuguð nýting muni ekki standa undir slíku heilðsöluverði.

Í langflestum tilvikum eru þau ríkisstyrktu fjarskiptanet sem um ræðir, fjarskiptanet sem sveitarfélög hafa byggt upp í gegnum verkefnið „Ísland ljóstengt“. Sveitarfélögin eru því grundvallarhagsmunaaðili þegar tekin er ákvörðun um hvort ríkisvaldið eigi að hafa aðkomu að breytingum á gjaldskrá sveitarfélaganna.

II. Umsögn um einstök atriði frumvarpsins

Ekki eru athugasemdir við 1. mgr. 1. gr. Það sem fram kemur í umræddu ákvæði er jafnframt í samræmi við þá skilmála sem fyrir liggja um „Ísland ljóstengt“ og því enginn vafi á að veita skuli aðgang til þeirra fjarskiptafyrirtækja sem þess óska, þetta eigi að vera „opin aðgangskerfi“. Það er jafnframt hagar eigenda þessara innviða að heimila sem mesta notkun á sínum netum.

Aftur á móti er nauðsynlegt að gera athugasemdir við 2. mgr. ákvæðisins. Verð fyrir aðgang að slíkum fjarskiptanetum skal að jafnaði byggja á verðsamanburði eða á þeim meginreglum um heilðsöluverð sem Fjarskiptastofa hefur beitt á sömu eða svipuðum heilðsölumörkuðum skv. 52. gr. laganna. Hins vegar er Fjarskiptastofu heimilt að veita undanþágu frá kröfu um að heilðsöluaðgangur skuli byggja á verðsamanburði ef „fyrirhuguð nýting á fjarskiptanetinu muni ekki standa undir slíku heilðsöluverði“. Í þessu ákvæði getur því falist að ef fjarskiptafélagi tekst að

sýna fram á að notkun notenda á tilteknum farsímasendi á fáförnum stað, verði það lítil að þær tekjur sem af honum hljóttast dugi ekki fyrir rekstri á viðkomandi sendi geti Fjarskiptastofa fyrirskipað að gefinn verði afsláttur af leigunni á ljósleiðaranum til viðkomandi farsímasendis. Telja sveitarfélögin slíkar undanþágur ekki forsvaranlegar.

Þegar þessi lagabreyting er könnuð er nauðsynlegt að líta til forsögunnar, sem felst í því að sömu fjarskiptafélög hafa talið að ekki séu markaðslegar forsendur til þess að byggja upp ljósleiðarakerfi á þeim svæðum þar sem sveitarfélögin hafa byggt upp fjarskiptainniði. Þessi kerfi hafa verið byggð upp, ekki eingöngu með ríkisstyrkjum heldur að stærstum hluta á ábyrgð og kostnað eigenda sveitarfélaga og íbúa sveitarfélaga með greiðslu á tengigjöldum. Í þessu felst því að í verulega mörgum tilvikum eru líkur til þess að fyrirhuguð nýting á viðkomandi svæði í hinum dreifðari byggðum muni ekki standa undir heildsöluverði. Slíkar ákvarðanir gætu gert rekstur innviðanna óarðbæra og valda því að sveitarfélög séu dæmd til þess að selja þessi innviði frá sér á hrakvirði, til sömu fjarskiptafélaga og fengið hafa aðgang að umræddum innviðum á afslætti vegna mögulegra ákvarðana Fjarskiptastofu.

Fyrir liggur nýlegur úrskurður Samskiptastofu frá 2. desember 2021¹ sem varðaði verðlagningu fyrir aðgang að ljósleiðaraneti Borgarbyggðar þar sem setja átti upp fjarskiptasenda í fjallendi. Var lagður ljósleiðari að næsta tengipunkti ljósleiðara Borgarbyggðar en fjarskiptafélög sættu sig ekki við þá verðskrá sem Borgarbyggð hafði sett upp vegna slíks aðgangs. Raunverulegar líkur eru því á að fjarskiptafélög muni nýta sér umrædda undanþágu til þess að fá lækun á gjaldskrám sveitarfélaga um slíkan aðgang undir eðlilegu kostnaðarverði.

Í slíkum tilvikum sem að framan greinir getur markmið tengingar verið til tryggingar fjarskiptaöryggis, s.s. með uppsetningu fjarskiptasenda. Sambandið telur að við slíkar aðstæður sé það ekki sveitarfélaganna að bera kostnað við að bæta fjarskipti vegna öryggissjónarmiða heldur skuli ríkisvaldið fremur styrkja slíkar framkvæmdir og þann kostnað sem orðið getur af slíkum öryggisaðgerðum. Það eigi þó að vera val sveitarfélaga að styrkja slíkar framkvæmdir með afslætti af gjaldskrá sinni en ekki skylda þeirra.

Telur sambandið að ekki skuli veittur afsláttur frá kostnaðarverði aðgangs að ljósleiðaranetinu við þessar kringumstæður enda geti það valdið því að kostnaður við rekstur fjarskiptainniða verði óarðbærari og leggja þurfi hærri álagur á aðra notendur kerfisins. Í kafla 6 í frumvarpinu þar sem fjallað er um mat á áhrifum er ekkert komið að þeim áhrifum sem þetta kann að hafa á rekstur fjarskiptainniða sveitarfélaga. Telur sambandið að ganga þurfi í slíka kostnaðargreiningu áður en frumvarp þetta verði að lögum. Taka ber fram að í kafla 6 er ekki minnst á áhrif á sveitarfélög. Með því er gengið í berhögg við 129. gr. sveitarstjórnarlaga enda er umræddu ákvæði beint gegn fjarskiptanetum sveitarfélaga.

Þá liggur fyrir að velta þarf fyrir sér því hvort samkeppnislög geti komið í veg fyrir að veita skyldi slíkar undanþágur frá greiðslu kostnaðarverðs enda ber sveitarfélögunum að verðleggja aðgang sinn að fjarskiptainniðum sínum með þeim hætti að ekki sé verið að undirbjóða þann markað sem um ræðir.

¹ <https://www.fjarskiptastofa.is/library?itemid=6f709ab5-b29a-44d8-97d1-e19fa23b923a>

Auk þess er nauðsynlegt að veittar séu frekari leiðbeiningar en gert er í ákvæði 1. gr. og umfjöllun í frumvarpinu til þess hvenær heimilt sé að veita slíkar undanþágu. Veruleg áhætta felst í því ef veita á fjarskiptafyrirtækjum undanþágu frá eðlilegum rekstrarkostnaði fjarskiptaneta í hinum dreifðari byggðum þegar fyrir liggur að ekki voru markaðslegar forsendur til að byrja með til þess að byggja upp fjarskiptainniði á viðkomandi svæðum. Þetta getur jafnframt valdið því að önnur sveitarfélög veigri sér við því að ganga til ljósleiðarauppbyggingar ef fjarskiptafyrirtæki geta fengið aðgang að kerfinu með afskiptum ríkisvaldsins með verulegum afslætti. Slíkt gengur beinlínis gegn markmiðum fjarskiptalaga í 1. mgr. 2. gr. laganna að tryggja aðgengileg, greið, hagkvæm, skilvirk og örugg fjarskipti í landinu. Leggur Samband Íslenskra sveitarfélaga til að orðalagi 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins verði breytt með þeim hætti að 2. másl. 2. mgr. 1. gr. verði felldur út. Þannig að ákvæðið hljóði með eftirfarandi hætti:

2. gr.

Á eftir 38. gr. laganna kemur ný grein, 38. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Opinn heilðsöluaðgangur að fjarskiptanetum sem notið hafa ríkisaðstoðar.

Veita skal opinn heilðsöluaðgang að almennum fjarskiptanetum sem byggð eru upp með ríkisaðstoð í þeim tilgangi að auka aðgengi notenda að háhraðapjónustu. 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 heilðsöluverð. Við veitingu aðgangs skal gæta jafnræðisvið sambærilegar aðstæður.

Verð fyrir aðgang að fjarskiptanetum skv. 1. mgr. skal að jafnaði byggjast á verðsamanburði eða á þeim meginreglum um heilðsöluverð sem gilda á sömu eða svipuðum heilðsölumörkuðum skv. 52. gr. Tekið skal tillit til þeirrar ríkisaðstoðar sem netrekandi hefur fengið og fylgja leiðbeinandi reglum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og framkvæmdastjórnar ESB um ríkisaðstoð fyrir breiðbandsþjónustu.

Taka ber fram að með þessari breytingu hefur Fjarskiptastofa heimild til þess að taka til skoðunar kvartanir eða grípa inn í fari svo að sveitarfélög nýti sér einokunarstöðu sína og verðleggi aðgang að fjarskiptaneti sínu yfir markaðsverði sbr. heimildir í 52. gr. ákvæðisins. Telur sambandið verulega litlar líkur séu á því að sveitarfélög geri slíkt enda eru það þeirra hagsmunir að notkun kerfisins sé sem mest, þ.m.t. svo hægt sé að bæta fjarskiptaöryggi með betri dekkun farsímamastra í viðkomandi sveitarfélagi.

III. Niðurlag

Að lokum vill Samband Íslenskra sveitarfélaga ítreka að það telur 1. gr. frumvarpsins almennt til bóta en nauðsynlegt sé að skilyrða aðgang fjarskiptafyrirtækja að fjarskiptainniðum sveitarfélaga við að greitt sé kostnaðarverð til samræmis við aðstæður á viðkomandi stað. Telur sambandið að ákvæðið óbreytt geta valdið verulega neikvæðum áhrifum á fjárhag sveitarfélaga hvað varðar rekstur fjarskiptainniða. Mikilvægt sé að löggjafinn íþyngi ekki rekstri sveitarfélaga með

Þeim hætti sem gert er í frumvarpinu nema að vel ígrunduðu máli, þar sem lagaskyldu til þess að gert sé mat á þeim áhrifum í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Valgerður Rún Ben.

Valgerður Rún Benediktsdóttir
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs