LJÓSLEIÐARINN

Reykjavík, 17.12.2021
/

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík - stofnanir

Efni: Umsögn Ljósleiðarans ehf. um stjórnarfrumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti, lögum um Fjarskiptastofu og lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri (áfallaþol fjarskiptaþjónustu og fjarskiptaneta) á 152. löggjafarþingi 2021–2022, þingskjal 171 — 169. mál.

Ljósleiðarinn telur mjög brýnt að umhverfis- og samgöngunefnd bæti inn í ofangreint frumvarp 57. gr. frumvarps til fjarskiptalaga, sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi og geri þannig Fjarskiptastofu mögulegt að meta áhrif yfirstandandi eigendaskipta á Mílu ehf. á fjarskiptamarkað og leggja á, viðhalda eða afturkalla kvaðir sem í gildi eru á viðkomandi markaði, eftir því sem Fjarskiptastofa telur tilefni til.

Hér er nánari grein gerð fyrir ástæðu þessa.

Undanfarið hafa orðið breytingar á eignarhaldi óvirkra fjarskiptainnviða á Íslandi og fram undan eru frekari breytingar á eignarhaldi óvirkra sem og virkra fjarskiptainnviða. Ofangreint stjórnarfrumvarp er lagt fram vegna fyrirhugaðrar sölu á fjarskiptainnviðum fyrirtækisins Mílu ehf. Míla er í dag dótturfélag Símans hf. Fjarskiptainnviðir Símasamstæðunnar voru m.a. byggðir upp á tímum þegar forveri fyrirtækisins hafði lögbundinn einkarétt á fjarskiptaþjónustu og naut yfirgripsmiklar opinberrar verndar.

Á Símanum og Mílu hvíla ýmsar kvaðir. Fjarskiptastofa hefur skilgreint Mílu sem markaðsráðandi fyrirtæki á ýmsum mikilvægum mörkuðum fjarskiptamarkaðar. Jafnframt eru í gildi tvær sáttir, frá 2013 og 2015, við Samkeppniseftirlitið vegna ítrekaðra brota Símans á ákvæðum samkeppnislaga nr. 44/2005. Samkeppniseftirlitið hefur nýlega úrskurðað að Síminn hafi brotið ákvæði sáttarinnar frá 2015. Ljósleiðarinn telur því mikilvægt að nefndin skoði þetta mál, varðandi sölu Mílu, ekki einungis út frá umræðu um þjóðaröryggi heldur einnig út frá samkeppnissjónarmiðum.

Árið 2011 stóð til að innleiða í íslensk lög tilskipun Evrópusambandsins 2009/140. Drög að frumvarpi voru send hagsmunaaðilum til umsagnar 21. september 2011. Í frumvarpinu var m.a. ákvæði sem setti skyldur á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að tilkynna til Póst- og fjarskiptastofnun með hæfilegum fyrirvara ef þau hygðust að eigin frumkvæði breyta eignarhaldi á því. Ákvæðið tiltók að undir slíkum kringumstæðum skildi Póst- og fjarskiptastofnun framkvæma markaðsgreiningu á mörkuðum í þeim tilgangi að meta áhrif aðskilnaðar og hvort ástæða væri til að taka nýja ákvörðun um kvaðir á mörkuðum. Frumvarpið kom ekki til meðferðar á Alþingi og fyrrnefnd tilskipun ekki verið innleidd í íslensk lög.

Á 150. og 151. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til fjarskiptalaga sem byggt er á tilskipun Evrópusambandsins nr. 2018/1972. Lagafrumvarpið hefur að geyma samskonar

ákvæði sem varðaði aðgreiningu lóðrétt samþætts fyrirtækis að eigin frumkvæði. Frumvarpið varð ekki að lögum á fyrrnefndu löggjafarþingi.

Það frumvarp sem umsögn þessi snýr að bætir átta nýjum málsgreinum við 47. gr. núgildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003. Greinin kveður á um skyldur fjarskiptafyrirtækja sem veita almenna fjarskiptaþjónustu til að gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja öryggi þjónustunnar í samráði við rekstraraðila fjarskiptaneta ef við á. Þetta öryggi skal tryggt með tæknilegum og raunlægum öryggisaðgerðum og skipulagi. Viðbætur sem felast í frumvarpinu kveða nánar á um afmarkaða þætti um ráðstafanir fjarskiptafyrirtækja til að tryggja öryggi fjarskiptaþjónustu. Frumvarpinu er ætlað að tryggja stjórnvöldum úrræði til að hafa eftirlit með öryggi fjarskiptaneta ef breyting verður á eignarhaldi fjarskiptainnviða svo sem fjárfestinga erlendra aðila í grunnvirkjum og fjarskiptaþjónustu hér á landi.

Með frumvarpinu er einnig bætt við nýrri málsgrein, 71. gr. a en samkvæmt henni getur ráðherra með reglugerð kveðið á um að tiltekin kerfi og búnaður í fjarskiptanetum skuli staðsettur í íslenskri lögsögu.

Frumvarpið miðar að því að kveða á um öryggisráðstafanir af hálfu fjarskiptafyrirtækis þegar það útvistar afmörkuðum þáttum fjarskiptaþjónustu og veitir stjórnvöldum heimild til að krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki geti fært útvistaða fjarskiptastarfsemi undir íslenska lögsögu ef hætta er talin á að útvistunin ógni rekstrarsamfellu eða fjarskiptaleynd og varðar almannahagsmuni eða þjóðaröryggi og endurreista fjarskiptaþjónustu komi til sambandrofs við kerfi utan íslenskrar lögsögu.

Ljósleiðarinn tekur heils hugar undir það sem segir í almennum athugasemdum með frumvarpinu að fjarskiptanet og fjarskiptaþjónusta er orðin ein af grundvallarstoðum margvíslegrar samfélagslegrar og efnahagslegrar starfsemi, s.s. aðgangi að opinberri þjónustu, heilbrigðisþjónustu, félagsþjónustu, menntun, fjármálaþjónustu, greiðslumiðlun og aðgangi að upplýsingum og samskiptum. Við þessar aðstæður eykst mikilvægi þess að ríkisvaldið geti með skilvirkum úrræðum tryggt öryggi og áreiðanleika fjarskipta á landinu með tilliti til þjóðaröryggis og almannahagsmuna.

Í frumvarpinu er að mati Ljósleiðarans athyglinni beint að tiltölulega þröngu sviði í starfsemi og rekstri fjarskiptafélaga sem ógnað geti rekstrarsamfellu, öryggi og leynd fjarskipta. Að mati Ljósleiðarans eru þetta þarfar viðbætur við núverandi fjarskiptalög.

Hins vegar telur Ljósleiðarinn mikilvægt að benda á að framangreind atriði taka aðeins að litlu leyti til þeirra fjölmörgu atriða sem skipta miklu og jafnvel enn meira máli þegar fjallað er um öryggi og áfallaþol fjarskiptaneta.

Öll umræða um öryggi og áfallaþol fjarskiptaneta er að mati Ljósleiðarans nátengd samkeppni á fjarskiptamörkuðum. Á samkeppnismarkaði skiptir öryggi og áfallaþol almennra fjarskiptaneta grundvallar máli fyrir fjarskiptaþjónustu. 47. gr. núverandi fjarskiptalaga, sem frumvarp þetta bætir ákvæðum við, fjallar um almenn fjarskiptanet. Samkeppni á sviði fjarskiptaþjónustu fer alfarið um almenn fjarskiptanet. Af þeim sökum er öll umræða um öryggi fjarskiptaneta náskyld samkeppni á fjarskiptamörkuðum.

Öryggi og áfallaþol fjarskiptaneta byggir meðal annars á þeim grunni að fjarskiptafyrirtæki hafi fjárhagslegt bolmagn og getu til þess að standa undir rekstri fjarskiptaneta, viðhaldið þeim og byggt upp. Starfsemi og rekstrartekjur fjarskiptafyrirtækja byggja á því að bjóða þjónustu á samkeppnismörkuðum sem aftur grundvallast á því að þau geti boðið

viðskiptavinum sínum, einstaklingum, fyrirtækjum og opinberum aðilum upp á örugg og traust fjarskiptanet.

Nánast öll starfsemi í samfélaginu í dag er háð almennum fjarskiptanetum á einn eða annan hátt. Einstaklingar reiða sig á almenn fjarskiptanet og nota við bankaþjónustu og greiðslumiðlun þegar greitt er fyrir vörur og þjónustu, eiga samskipti við opinberar stofnanir s.s. heilbrigðisstofnanir og t.d. leysa út lyf, eiga viðskipti við fyrirtæki, fá upplýsingar og fréttir ásamt því að taka þátt í umræðu og miðlun upplýsinga.

Opinberar stofnanir nota almenn fjarskiptanet til að miðla upplýsingum til almennings. Fyrir utan talsímasamband og samskipti yfir internetið, má sem dæmi nefna að RÚV miðlar allri dagskrá og efni yfir almenna fjarskiptanetið, Almannavarnir nota farsímanet til að koma mikilvægum skilaboðum til almennings vegna náttúruhamfara og smitrakning farsótta fer m.a. fram í gegnum fjarskiptakerfi (bæði rakning með appi í farsíma og samskipti við þá sem eru með mögulegt smit) svo fátt eitt sér nefnt.

Atlantshafsbandalagið (NATO) hefur ályktað að alvarleg öryggisáhætta felist í því að allt samfélagið og nánast öll starfsemi sé háð fjarskiptanetum. Leggur bandalagið áherslu á að aðildarríki þess verði að tryggja að mikilvægir innviðir eins og raforkuvirki og fjarskiptainnviðir hafi getu til að þola áföll og öryggisógnir og veitt viðspyrnu við meiriháttar áföllum eins og náttúruvá, hryðjuverkum og stríðsátökum sem leiða kunni til útfalls slíkra innviða til skemmri og lengri tíma.

Fyrir Ísland og Íslendinga standa ógnir af margs konar náttúruvá okkur nær, s.s. óveður, eldgos og jarðskjálftar. Auk þess hefur heimsfaraldur COVID-19 sýnt fram á mikilvægi fjarskipta og internetsins fyrir samfélagið og starfsemi fyrirtækja og stofnana.

Mikilvæg og áhrifarík leið til að tryggja öryggi og áfallaþol fjarskipta er að byggja upp fleiri en eitt grunnnet fjarskipta sem eru tæknilega, stjórnunarlega og rekstrarlega aðskilin. Dreifð staðsetning rekstrareininga eykur áfallaþol þó svo grunnnet fjarskipta samnýti lagnir og óvirka innviði. Þá getur skipt sköpum að kerfin hafi ólíka tæknilega birgja.

Að mati Ljósleiðarans felst geta fjarskiptafyrirtækja til að takast á við framangreindar ógnir í að byggja upp öflug og traust fjarskiptanet, sem tryggja öryggi einstaklinga, fyrirtækja og opinberra stofnana og eru á sama tíma í samkeppni á skilvirkum samkeppnismörkuðum í fjarskiptaþjónustu. Mikilvægastur þeirra er heildsölumarkaður fjarskipta en hann er forsenda samkeppni á smásölumarkaði fjarskiptaþjónustu.

Með tveimur eða fleiri almennum fjarskiptanetum geta ríkið og opinberar stofnanir tryggt þjónustu með því að hafa aðgang að tveimur eða fleiri aðskildum fjarskiptanetum og þannig minnkað líkur á útfalli og rofi á þjónustu. Þá skapast tækifæri fyrir ríkið til þess að bjóða út þjónustur á grundvelli laga og reglna um opinber innkaup, nýta fjármuni betur og á sama tíma stuðla að aukinni samkeppni.

Af því sem að framan er rakið telur Ljósleiðarinn alla umræða um öryggismál fjarskipta vera órofa tengd samkeppni fjarskiptafyrirtækja á fjarskiptamarkaði. Í þingsályktunartillögu Alþingis um stefnu í fjarskiptamálum 2019-2033 er lögð áhersla á sex megin áhersluatriði, þar á meðal er lögð áhersla á að styrkja samkeppni á fjarskiptamarkaði og tryggja öryggi almennra fjarskiptaneta innanlands og tengingar Íslands við umheiminn.

Þó frumvarpið bæti við álitlegum og góðum úrræðum fyrir stjórnvöld, skipta þau ekki sköpum þegar kemur að stóru myndinni að tryggja rekstraröryggi og áfallaþol almennra

fjarskiptaneta. Þar eru aðrir þættir sem að mati Ljósleiðarans vega mun þyngra til lengri og skemmri tíma.

Mjög hefur skort á fjárfestingar í grunnnetum almennra fjarskiptaneta og landshring á síðustu áratugum. Á þessum vettvangi er Míla í einokunarstöðu þegar kemur að fjarskiptaþjónustu á landsbyggðinni. Við stofnun félagsins fékk það í hendur fimm af átta ljósleiðaraþráðum í svokölluðum NATO ljósleiðara en auk þess rekur félagið og þjónustar hina þrjá ljóðsleiðaraþræðina sem eru í eigu ríkisins.

Framangreind aðstaða felur í sér meiriháttar aðgangshindrun fyrir önnur fjarskiptafyrirtæki sem vilja hasla sér völl á heildsölumarkaði fjarskipta á landsvísu og byggja þar upp öryggi og áfallaþol fjarskiptaþjónustu fyrir allt landið.

Framangreind aðstaða felur í sér annan öryggisveikleika fyrir fjarskiptasamband í landinu. Í dag er aðeins einn landshringur, landshringur Mílu, sem getur flutt gögn frá öllum landtökustöðum sæstrengja til t.d. Reykjavíkur og annarra staða á landinu. Verði útfall eða rof í fjarskiptanetum Mílu verður landið allt sambandslaust. Stór hluti fer í gegnum NATO ljósleiðara Mílu og er hann þannig nánast stakur bilunarpunktur (e. single point of failure). Þrátt fyrir að um hring sé að ræða hefur reynsla undanfarinna ára sýnt að mismikil flutningsgeta hvora leið hefur valdið truflunum á fjarskiptaþjónustu. Nýlega skrifaði Ljósleiðarinn undir samning við Farice um hluta þessara leiða og hóf undirbúning að fyrstu áfanga þess verkefnis.

Stjórnvöld geta með skilvirkum hætti stuðlað að því að fjarskiptafyrirtæki geti byggt upp öflug og örugg fjarskiptanet með því að bjóða út öll innkaup ríkisins á fjarskiptaþjónustu. Slík viðskipti styrkja fjárhag fjarskiptafyrirtækja, aflar þeim tekna til að fjármagna frekari uppbygginga og eykur nýtingu fjarskiptaneta. Í slíkum innkaupum getur ríkið gert kröfur um öryggi og áfallaþol, tryggt öryggi mikilvægrar þjónustu í gegnum fleiri en eitt fjarskiptanet og þannig á sama tíma og náð er fram betri nýtingu opinberra fjármuna er stuðlað að uppbyggingu öruggari og skilvirkari fjarskiptaneta.

Fjarskiptanet og kerfisleg uppbygging fjarskiptaneta Mílu hefur mikil áhrif á samkeppnismarkaði fjarskipta. Fjarskiptastofa hefur skilgreint Mílu sem fjarskiptafyrirtæki í markaðsráðandi stöðu á helstu fjarskiptamörkuðum. Háttsemi og hegðun Mílu á samkeppnismörkuðum snertir bæði samkeppnismál og öryggi fjarskipta. Með öllu er óljóst hvaða áherslur nýir eigendur leggja í starfsemi og rekstri Mílu til næstu ára og áratuga. Sama hverjar þær verða munu þær hafa mikil áhrif á alla fjarskiptamarkaði og þar með einstaklinga, fyrirtæki og opinbera aðila.

Eins og fyrr var getið var á 150. og 151. löggjafarþingi lagt fram frumvarp til fjarskiptalaga. Í ákvæði 57. gr. frumvarpsins er ákvæði sem segir að ef fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, hyggst yfirfæra aðgangsnet sín eða umtalsverðan hluta þeirra til aðskilins lögaðila í annarri eigu eða stofna sérstaka rekstrareiningu, skal Fjarskiptastofa meta áhrif viðskiptanna á fjarskiptamarkað og leggja á, viðhalda eða afturkalla kvaðir sem í gildi eru á viðkomandi markaði, eftir því sem við á. Þegar kaupin á Mílu fóru fram síðast liðið haust, sem fullyrt hefur verið í fjölmiðlum að séu einhver stærstu og mikilvægustu viðskipti á fjarskiptamarkaði um árabil, hefur Fjarskiptastofa enga sambærilega lagaheimild í núgildandi fjarskiptalögum nr. 81/2003. Í reynd hefur Fjarskiptastofa engar lagaheimildir til að skoða og meta áhrif kaupanna á fjarskiptamarkaði á Íslandi. Er það umhugsunarefni í ljósi þess að Alþingi samþykkti á fyrrnefndu 151. löggjafarþingi lög nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu þar sem hlutverk hennar er m.a. ítarlega skilgreint í 3. gr. þar sem segir að Fjarskiptastofa skuli með starfsemi sinni stuðla að aðgengilegum, greiðum, hagkvæmum,

skilvirkum og öruggum fjarskiptum og leitast við að auka vernd og valmöguleika notenda og stuðla að virkri samkeppni og hagkvæmum fjárfestingum á fjarskiptamarkaði.

Að ofan sögðu telur Ljósleiðarinn mjög brýnt að umhverfis- og samgöngunefnd bæti inn í frumvarpið fyrrnefndri 57. gr. frumvarps til fjarskiptalaga sem lagt var fram á síðasta þingi og geri þannig Fjarskiptastofu mögulegt að meta áhrif viðskiptanna á fjarskiptamarkað og leggja á, viðhalda eða afturkalla kvaðir sem í gildi eru á viðkomandi markaði, eftir því sem Fjarskiptastofa telur tilefni til.

Virðingarfyllst fyrir hönd Ljósleiðarans,

Erling Freyr Guðmundsson,
Framkvæmdastjóri Ljósleiðarans ehf.