

149. löggjafarþing 2018-2019.

Þingskjal x – x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta.

Frá samgöngu- og sveitastjórnarráðherra.

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að stuðla að hagkvæmri uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta með því að stuðla að sameiginlegri nýtingu á núverandi efnislegum grunnvirkjum og hvetja til skilvirkari uppbyggingar á nýjum efnislegum grunnvirkjum þannig að útbreiðsla slíkra neta sé möguleg með lægri kostnaði.

2. gr.

Orðskýringar.

Í lögum þessum merkir:

Almennt fjarskiptanet: Samkvæmt lögum um fjarskipti.

Efnislegt grunnvirki: Netþáttur sem er ætlað að hýsa aðra netþætti án þess að verða sjálfur að virkum þætti í netinu, s.s. rör, möstur, lagnir, brunnar til að sinna eftirliti, mannop, tengikassar, byggingar eða inngangar að byggingum, loftnetsbúnaður, turnar og súlur. Hins vegar eru kaplar, þ.á m. svartur ljósleiðari, sem og netþættir sem eru notaðir til að afhenda neysluvatn, eins og það er skilgreint íslenskum reglum um neysluvatn, ekki efnisleg grunnvirki í skilningi þessara laga.

Fjarskiptafyrirtæki: Samkvæmt lögum um fjarskipti.

Fjarskiptanet: Samkvæmt lögum um fjarskipti.

Fjarskiptaþjónusta: Samkvæmt lögum um fjarskipti.

Háhraða fjarskiptanet: Fjarskiptanet sem getur veitt háhraðaaðgangspjónustu með a.m.k. 30 megabita hraða á sekúndu.

Rekstraraðili nets: Fyrirtæki, sem býður fram eða hefur heimild til að bjóða fram almenn fjarskiptanet, sem og fyrirtæki, sem býður fram efnisleg grunnvirki sem er ætlað að veita:

- a) þjónustu í tengslum við framleiðslu, flutninga eða dreifingu:
 - i. gass,
 - ii. rafmagns, þ.m.t. götulýsingu,
 - iii. upphitunar,
 - iv. vatns, þ.m.t. losun eða hreinsun skólps, og frárennsliskerfa,
- b) flutningaþjónustu, þ.m.t. járnbrautir, vegi, hafnir og flugvelli.

II. KAFLI

Aðgangur að upplýsingum og réttur til vettvangsskoðunar.

3. gr.

Aðgangur fjarskiptafyrirtækja að lágmarksupplýsingum.

Sé þess óskað af fjarskiptafyrirtæki, skal rekstraraðili nets gera aðgengilegar lágmarksupplýsingar um fyrirliggjandi efnisleg grunnvirki og yfirstandandi- eða áætlaðar framkvæmdir sem tengjast efnislegum grunnvirkjum rekstraraðila nets sem leyfi hefur fengist fyrir, leyfisbeiðni sem bíður umfjöllunar eða fyrirhugað er að leggja fram fyrstu umsókn til byggingar- eða skipulagsyfirvalda fyrir leyfisveitingu innan næstu sex mánaða.

Skrifleg beiðni fjarskiptafyrirtækis um upplýsingar skal tilgreina svæðið þar sem uppbygging háhraða fjarskiptaneta er fyrirhuguð.

Rekstraraðili nets getur synjað beiðni skv. 1. mgr. um yfirstandandi eða áætlaðar framkvæmdir ef:

- a. hann hefur gert umbeðnar upplýsingar aðgengilegar öllum á stafrænu formi eða

b. aðgangur að slíkum upplýsingum er tryggður fyrir milligöngu Póst- og fjarskiptastofnunar.

Veita skal aðgang að lágmarksupplýsingum um fyrirliggjandi efnisleg grunnvirki skv. 1. mgr. innan tveggja mánaða frá viðtökudegi beiðni, og innan tveggja vikna hvað varðar yfirstandandi eða áætlaðar framkvæmdir er tengjast efnislegum grunnvirkjum, sbr. 2. mgr. Aðgangur skal veittur samkvæmt hóflegum og gagnsæjum skilmálum án mismununar.

4. gr.

Upplýsingar og gögn undanþegin upplýsingarétti.

Heimilt er að undanþiggja upplýsingar og gögn frá upplýsingarétti ef það er nauðsynlegt í ljósi öryggis neta og heildstæðis þeirra, þjóðaröryggi, lýðheilsu eða öryggis almennings, trúnaðarkvaða eða rekstrar- og viðskiptaleyndarmála. Teljist efnisleg grunnvirki ekki tæknilega hentug fyrir uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta, mannvirki lítills virði eða ef um er að ræða mikilvæg landsbundin grunnvirki og er þá heimilt að undanþiggja slík mannvirki frá upplýsingarétti.

5. gr.

Vettvangsskoðun.

Rekstraraðilar neta skulu verða við réttmætum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um vettvangsskoðun á sérstökum þáttum efnislegra grunnvirkja þeirra, með fyrirvara um ákvæði 4. gr. Í slíkri beiðni skal tilgreint hvaða þætti netanna um er að ræða í tengslum við uppbyggingu á þáttum háhraða fjarskiptanets.

Verða skal við beiðni um vettvangsskoðun innan mánaðar frá viðtökudegi beiðni. Aðgang skal ávallt veita samkvæmt hóflegum og gagnsæjum skilmálum án mismununar.

6. gr.

Upplýsingaþjónusta.

Póst- og fjarskiptastofnun skal rækja upplýsingaþjónustu og annast milligöngu upplýsingaöflunar skv. 3. gr. að beiðni fjarskiptafyrirtækja og jafnframt annast miðlun upplýsinga um þau skilyrði og málsmeðferð sem varða leyfisveitingar fyrir mannvirkjagerð sem þörf er á til að byggja upp þætti fjarskiptaneta, þ.m.t. undanþágur sem gilda um slíka þætti og leyfi sem krafist er samkvæmt lögum.

Rekstraraðilum neta er skylt að bregðast án tafar við beiðnum Póst- og fjarskiptastofnunar um upplýsingar og gögn um fyrirliggjandi efnisleg grunnvirki og yfirstandandi eða áætlaðar framkvæmdir sem tengjast efnislegum grunnvirkjum. Stofnuninni er heimilt að miðla upplýsingum sem þannig er aflað með stafrænum hætti að uppfylltum öðrum skilyrðum laga.

Fjarskiptafyrirtæki sem fá aðgang að upplýsingum samkvæmt 3. og 5. gr. skulu gera viðeigandi ráðstafanir til að tryggja virðingu við trúnað- og rekstrar- og viðskiptaleyndarmál.

III. KAFLI

Aðgangur að efnislegu grunnvirki.

7. gr.

Aðgangur að fyrirliggjandi efnislegu grunnvirki

Rekstraraðilum neta er heimilt að bjóða fjarskiptafyrirtækjum aðgang að efnislegu grunnvirki sínu. Þá er fjarskiptafyrirtækjum heimilt að bjóða aðgang að efnislegu grunnvirki sínu í þeim tilgangi að byggja upp önnur net en fjarskiptanet.

Að fenginni skriflegri beiðni, er rekstraraðilum neta skylt að verða við öllum réttmætum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um aðgang að efnislegu grunnvirki sínu. Með uppbyggingu á þáttum háhraða fjarskiptaneta í huga skulu skilmálar, þ.m.t. verð, vera sanngjarnir og eðlilegir. Í beiðni skal tilgreina fyrir hvaða þætti fyrirliggjandi efnislegs grunnvirkis aðgangs er óskað, þ.m.t. tilgreind tímamörk.

Nú synjar rekstraraðili nets beiðni um aðgang skv. 2. mgr. og skal synjun byggja á hlutlægum, gagnsæjum og hóflegum viðmiðunum, s.s.:

- tæknilegu hæfi hins efnislega grunnvirkis,
- tiltæku rými til að hýsa þá þætti háhraða fjarskiptanetanna, þ.m.t. framtíðarþörf rekstraraðila netsins fyrir rými, sem sýnt er fram á með fullnægjandi hætti,
- athugunarefnum er varða öryggi og lýðheilsu,
- heildstæði og öryggi allra neta, einkum í tengslum við mikilvæg landsbundin grunnvirki,
- hættu á að skipulagða fjarskiptaþjónustan valdi alvarlegri truflun á annarri þjónustustarfsemi sem notar sama efnislega grunnvirki,

- f. aðgengi að öðrum raunhæfum leiðum að efnislegu netgrunnvirki í heildsölu, sem rekstraraðili nets býður fram og hentar til bjóða fram háhraða fjarskiptanet, að því tilskildu að slíkur aðgangur sé falur samkvæmt samngjörnum og eðlilegum skilmálum og skilyrðum.

Synjun skal staðfesta innan tveggja mánaða frá viðtökudegi fullbúinnar beiðni. Hægt er að vísa synjun til ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar sbr. 10. gr.

Nú næst ekki samkomulag um skilmála og skilyrði aðgangs, þ.m.t. verð, vegna aðgangs innan tveggja mánaða frá viðtökudegi beiðni um aðgang, getur hvor aðili um sig vísað málinu til ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar, sbr. 10. gr.

8. gr.

Samhæfing mannvirkjagerðar.

Rekstraaðilum neta er heimilt að gera samninga um samhæfingu í mannvirkjagerð við fjarskiptafyrirtæki með uppbyggingu á þáttum háhraða fjarskiptaneta í huga.

Allir rekstraraðilar neta, sem standa með beinum eða óbeinum hætti að mannvirkjagerð sem er að öllu leyti eða að hluta til fjármögnuð úr opinberum sjóðum, skulu verða við öllum réttmætum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um samhæfingu í mannvirkjagerð með skilmálum sem eru gagnsæir og án mismununar, með uppbyggingu á þáttum háhraða fjarskiptaneta í huga. Slík beiðni skal uppfyllt að því tilskildu:

- a. að hún hafi ekki í för með sér neinn viðbótarkostnað, þ.m.t. vegna viðbótartafa, fyrir þá mannvirkjagerð sem fyrirhuguð var í upphafi,
- b. að hún muni ekki hindra stjórnun á samhæfingu mannvirkjagerðarinnar, og
- c. að beiðnin um samhæfingu sé lögð inn eins fljótt og auðið er og í öllu falli a.m.k. einum mánuði áður en endanlegt verkefni er lagt fyrir byggingar- eða skipulagsyfirvöld með tilliti til leyfisveitingar.

Nú næst ekki samkomulag um samhæfingu, þ.m.t. verð, innan eins mánaðar frá viðtökudegi formlegrar beiðni og er aðilum þá heimilt að vísa málinu til Póst- og fjarskiptastofnunar til ákvörðunar, sbr. 10. gr.

9. gr.

Undanþegin mannvirki.

Heimilt er að undanþiggja tiltekin mannvirki frá skyldum 8. gr. Á þetta við um mannvirki sem litla þýðingu hafa, t.d. með tilliti til verðgildis, stærðar eða endingar, eða ef um er að ræða mikilvægt landsbundið grunnvirki.

IV. KAFLI

Ýmis ákvæði.

10. gr.

Meðferð ágreiningsmála.

Ef ágreiningur kemur upp í tengslum við réttindi og skyldur rekstraraðila neta samkvæmt lögum þessum skulu málsaðilar eiga rétt á að vísa deilunni til Póst- og fjarskiptastofnunar til úrlausnar, án þess að það hafi áhrif á möguleika málsaðila til að vísa málinu fyrir dómstóla.

Póst- og fjarskiptastofnunar skal gefa út bindandi ákvörðun innan fjögurra mánaða vegna deilna skv. 7. gr., og innan tveggja mánaða vegna annarra deilna skv. lögum þessum, nema ef um sérstakar aðstæður er að ræða. Að öðru leyti fer um málsmeðferð, þ.m.t. heimild til bráðabirgðaákvörðunar og kærurétt til úrskurðarnefndar póst- og fjarskiptamála skv. lögum um Póst- og fjarskiptastofnun.

Rekstraraðilar neta skulu sýna Póst- og fjarskiptastofnun fulla samvinnu við lausn deilumála og veita stofnuninni allar umbeðnar upplýsingar innan settra tímamarka.

11. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara, þ.m.t.:

- a. Upplýsingaskyldu rekstraraðila neta, form, inntak og meðhöndlun aðgangsbeiðna og vettvangsrannsókn;
- b. Upplýsingar og gögn undanþegin upplýsingarétti;
- c. Mannvirki og efnisleg grunnvirki undanþegin aðgangi og samhæfingu, og málsmeðferð við ákvörðun slíkra undanþága;
- d. Upplýsingamiðlun og viðmót stafrænnar upplýsingagáttar og viðeigandi ráðstafanir til að tryggja trúnað um upplýsingar er varða rekstrar- og viðskiptaleyndarmál; og
- e. Sjónarmið og viðmið um skiptingu kostnaðar vegna samhæfingar í mannvirkjagerð og verðs fyrir aðgang að fyrirliggjandi efnislegu grunnvirki.

V. KAFLI
Viðurlög og önnur ákvæði.

12. gr.

Viðurlög.

Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að leggja stjórnvaldssektir á aðila sem brjóta gegn ákvæðum I.-IV. kafla laga þessara og ákvæðum reglugerðar sem ráðherra setur, og ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar teknar á grundvelli laga þessara. Stjórnvaldssektir geta numið frá 100 þús. til 20 millj. kr. Ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar um stjórnvaldssektir eru aðfararhæfar. Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Ef ekki er orðið við ósk um afhendingu upplýsinga og gagna skv. 3. gr., sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna, eða farið að ákvörðun sem tekin hefur verið samkvæmt lögum þessum getur Póst- og fjarskiptastofnun ákveðið að sá eða þeir sem ákvörðunin beinist að greiði dagsektir þar til farið verður að henni. Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt bréflega á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að. Dagsektir geta numið frá 50 þús. kr. til 500 þús. kr. á dag.

Ákvörðun um stjórnvaldssektir og dagsektir má skjóta til úrskurðarnefndar póst- og fjarskiptamála innan fjórtán daga frá því að hún er kynnt þeim er hún beinist að. Stjórnvaldssektir og dagsektir reiknast ekki fyrir en frestur er liðinn. Ef ákvörðun er skotið til úrskurðarnefndar póst- og fjarskiptamála falla sektir ekki í gjalddaga fyrir en niðurstaða hennar liggur fyrir. Ákvarðanir úrskurðarnefndar póst- og fjarskiptamála eru aðfararhæfar.

Sektir skv. 1.-2. mgr. renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu sektir ekki greiddar innan tveggja vikna frá ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar eða niðurstöðu úrskurðarnefndar póst- og fjarskiptamála skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sekta. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

13. gr.

Innleiðing á tilskipun.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/61/ESB frá 15. maí 2014 um ráðstafanir til að lækka kostnað við uppbyggingu á háhraða rafrænum fjarskiptanetum, sem vísað er til í t.l. 5csm í XI. viðauka við EES-samninginn, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 152/2018 frá 6. júlí 2018, með þeim breytingum og viðbótum sem leiðir af XI. viðauka samningsins, bókunar 1 um altæka aðlögun og öðrum ákvæðum samningsins.

14. gr.

Gildistaka.

Lög þessi taka þegar gildi.

15. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. Lög um fjarskipti nr. 81/2003:

a. Eftirfarandi orðskýringar bætast við 3. gr. laganna í viðeigandi stafrófsröð:

Aðgangspunktur: Efnislegur staður inni í eða fyrir utan byggingu sem er aðgengilegur fjarskiptafyrirtækjum, þar sem tenging við innanhúsfjarskiptalögn, sem er tilbúin fyrir háhraðatengingu, er gerð aðgengileg.

Efnislegt grunnvirki: Netþáttur sem er ætlað að hýsa aðra netþætti án þess að verða sjálfur að virkum þætti í netinu, s.s. rör, möstur, lagnir, brunnar til að sinna eftirliti, mannop, tengikassar, byggingar eða inngangar að byggingum, loftnetsbúnaður, turnar og súlur. Hins vegar eru kaplar, þ.á m. svartur ljósleiðari, sem og netþættir sem eru notaðir til að afhenda neysluvatn, eins og það er skilgreint íslenskum reglum um neysluvatn, ekki efnisleg grunnvirki í skilningi þessara laga.

Háhraða fjarskiptanet: Fjarskiptanet sem getur veitt háhraðaaðgangspjónustu með a.m.k. 30 megabita hraða á sekúndu.

Innanhússfjarskiptalögn: Efnislegt grunnvirki eða búnaður, þ.m.t. þættir sem eru undir sameiginlegu eignarhaldi, sem er á þeim stað endanlegs notenda sem ætlaður er til að hýsa fasttengd og/eða þráðlaus aðgangsnét, þar sem slík aðgangsnét eru fær um að veita fjarskiptapjónustu og tengja aðgangspunkt byggingarinnar við nettengipunktinn.

Innanhússfjarskiptalögn sem er tilbúin fyrir háhraðatengingu: Innanhússfjarskiptalögn sem ætluð er að hýsa þætti háhraða fjarskiptaneta eða auðvelda afhendingu þeirra.

- b. 3.-5. mgr. 36. gr. laganna falla brott.
 - c. 60. gr. laganna orðast svo: Innanhússfjarskiptalagnir í byggingum, þ.m.t. aðgangspunktur í fjarskiptainntaki, eru á ábyrgð eiganda byggingar. Staðsetning aðgangspunkts og allar innanhússfjarskiptalagnir skulu vera í samræmi við samþykkt hönnunargögn. Í fjöleignarhúsum skal aðgangspunktur (húskassi) vera innsiglaður eða læstur og þannig gengið frá innhússfjarskiptalögnum að óviðkomandi eigi ekki greiða leið að þeim. Fjarskiptafyrirtæki skal eiga rétt á aðgangi að aðgangspunkti viðkomandi byggingar til að tengja sig inná innanhússfjarskiptalagnir byggingar og lagnir viðkomandi áskrifanda, óháð því hvort innanhússfjarskiptalögnin sé tilbúin fyrir háhraðatengingu eða ekki. Póst- og fjarskiptastofnun setur reglur um frágang aðgangspunkta (húskassa) og lagna í þeim tilgangi að tryggja vernd fjarskipta og skilgreina aðgangsheimild fjarskiptafyrirtækja.
Öll fjarskiptafyrirtæki, sem eru veitendur almennra fjarskiptaneta, hafa rétt til að tengja net sitt að aðgangspunkti á eigin kostnað.
 - d. Eftirfarandi breytingar verða á 62. gr. a laganna:
 - i. Í stað 1. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar er orðast svo:

Póst- og fjarskiptastofnun skal halda stafrænan gagnagrunn um almenn fjarskiptanet. Í gagnagrunninn skal skrá upplýsingar um staðsetningu og tæknilega eiginleika almennra fjarskiptaneta, bæði um virka og óvirka kerfishluta.

Skylt er að veita Póst- og fjarskiptastofnun allar nauðsynlegar upplýsingar til skráningar í gagnagrunninn á því formi sem stofnunin ákveður. Póst- og fjarskiptastofnun getur sett reglur um samræmda skráningu upplýsinga af hálfu fjarskiptafyrirtækja og búið til sniðmát fyrir upplýsingasöfnun sem þau skulu notast við.
 - ii. Við 2. mgr., er verður 3. mgr., bætast þrír stafliðir d.-f., er orðast svo:
 - d. greiningar á markaðsbresti vegna ríkisaðstoðar,
 - e. greiningar á samkeppni á fjarskiptamörkuðum,
 - f. athugunar á samlegðartækifærum og samnýtingu fjarskiptainnviða.
 - iii. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: Gagnagrunnur almennra fjarskiptaneta.
2. Lög um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003:
- a. Á eftir orðinu „fjarskiptafyrirtækja“ í 5. mgr. 13. gr. laganna kemur: rekstraraðila neta.
 - b. Á eftir orðinu „fjarskiptafyrirtæki“ í 11. mgr. 14. gr. laganna kemur: rekstraraðila neta.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu í samráði við Póst- og fjarskiptastofnun. Frumvarpið felur í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2014/61 frá 15. maí 2014 um ráðstafanir til að lækka kostnað við uppbyggingu á háhraða stafrænum fjarskiptanetum auk breytinga á lögum um fjarskipti og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningar er innleiðing í íslenskan rétt á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2014/61 um ráðstafanir til að lækka kostnað við uppbyggingu á háhraða stafrænum fjarskiptanetum (hér eftir tilskipunin). Tilskipunin var samþykkt í Evrópusambandinu 15. maí 2014 og var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 152/2018, frá 6. júlí 2018, um breytingu á XI. viðauka (Rafræn fjarskipti, hljóð- og myndmiðlun og upplýsingasamfélagið) við EES-samninginn. Samningsskuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum leggja þær skyldur á ríkið að efni tilskipunarinnar verði tekið upp í landsrétt hér á landi. Þar sem lagastoð var ekki fyrir hendi til innleiðingar var ákvörðun um upptöku gerðarinnar tekin af sameiginlegu EES-nefndinni með stjórnskipulegum fyrirvara af Íslands hálfu.

Tilskipunin byggir á metnaðarfullri áætlun framkvæmdastjórnar ESB sem ber titilinn „Stafræn áætlun fyrir Evrópu – Stafræn tækni sem drifkraftur fyrir vöxt í Evrópu“ og hefur að markmiði að gefa öllum Evrópubúum aðgang að hefðbundnu háhraðaneti fyrir 2013 og að tryggja að fyrir 2020 hafi allir Evrópubúar aðgengi að mun hraðvirkari nettengingum, eða yfir 30 megabitum á sekúndu (Mb/s), og að a.m.k. 50% heimila hafi áskrift að nettengingu sem er yfir 100 megabitum á sekúndu (Mb/s). Í áætluninni er enn fremur horft til þess að þörf sé á stefnu til að lækka kostnað við uppbyggingu háhraðaneta innan Sambandsins, þ.m.t. hvað varðar skipulagningu og samhfæingu þeirra aðila sem að slíkum framkvæmdum koma. Þá sé einnig full þörf á að stytta málsmeðferðartíma skipulags- og byggingaryfirvalda og einfalda stjórnsýslu hvað leyfisveitingar varðar.

Í þingsályktun um tólf ára fjarskiptaáætlun fyrir árin 2011-2022 er uppbygging og endurnýjun ljósleiðarastofnnetsins innanlands eitt af megin markmiðum stjórnvalda hvað varðar markmið um aðgengileg og greið fjarskipti (sjá þskj. 593-172. mál á 141. löggjafarþingi 2012-2013). Í tillögu til þingsályktunar um stefnu í fjarskiptum fyrir árin 2019-2033, sem nú liggur fyrir Alþingi til samþykktar, er ljósleiðaravæðing allra lögheimila og vinnustaða áfram forgangsverkefni sem stefnt er að því að ljúka árið 2025 (sjá þskj. 545-404. mál á 149. löggjafarþingi 2018-2019).

Frá 2016 hafa stjórnvöld unnið að auknu aðgengi að ljósleiðara í gegnum verkefnið Ísland ljóstengt sem er í umsjá fjarskiptasjóðs. Er markmið stjórnvalda á sviði fjarskipta fyrir landið í heild að 99,9% lögheimila og fyrirtækja eigi kost á 100Mb/s þráðbundinni nettengingu í árslok 2020. Hafa stjórnvöld sl. ár lagt áherslu á jafnræði landsmanna til aðgangs að fjarskiptainnvíðum. Hafa sveitarfélög með beinum hætti tekið þátt í uppbyggingunni og einnig hefur framlag úr byggðasjóðum til háhraðatenginga hjálpað verst settu sveitarfélögunum. Þá hefur fjarskiptasjóður til margra ára lagt til fé til að mæta kostnaði við uppbyggingu á þeim svæðum þar sem er markaðsbrestur.

Í Grænbók um fjarskipta- og póstmál sem kynnt var í Samráðsgátt stjórnvalda haustið 2018 má finna eftirfarandi samantekt um áætlaða útbreiðslu og niðurhalshraða þráðbundinna og þráðlausra aðgangsneta til lögheimila í árslok 2017:

Ljósleiðari		Ljósli.+ ljósnet		100 Mb/s	
69%		93%		75%	
Þéttb.	Dreifb.	Þéttb.	Dreifb.	Þéttb.	Dreifb.
71%	38%	97%	49%	78%	39%
Lögheimili					
GSM		3G		4G	
99,96%		99,97%		99,30%	
Þéttb.	Dreifb.	Þéttb.	Dreifb.	Þéttb.	Dreifb.
100%	99,50%	100%	99,7%	99,95%	91%

Útbreiðsla farneta á lögheimilum er þegar mjög mikil og á það einnig við um 4G. Á sl. árum hefur aðgengi að ljósleiðara aukist jafnt og þétt í dreifbýli sem og þéttbýli. Skv. Grænbókinni er endamarkið í þráðbundnum netaðgangi á landsvísu að öllum líkindum ljósleiðarasamband. Þar er þó óleyst ljósleiðaravæðing þéttbýlisstaða utan suðvesturhorninsins, Eyjafjarðarsvæðisins og fáeinna annarra þéttbýlisstaða. Fimmta kynslóð farneta (5G) er síðan handan við hornið en uppbyggingu og rekstri slíkra kerfa munu fylgja nýjar áskoranir.

Til þess að greiða enn frekar fyrir ljósleiðaravæðingu, og tryggja að uppbygging fari fram með hagkvæmum hætti þarf að nýta þau tækifæri sem gefast til samstarfs og samnýtingar milli rekstraraðila neta og fjarskiptafyrirtækja. Tilskipunin mælir því fyrir um tiltekin lágmarksréttindi og -skyldur til að auðvelda útbreiðslu háhraða fjarskiptaneta.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarp þetta felur í sér setningu heildarlaga um efni tilskipunar (ESB) 2014/61 og tryggja þannig fullnægjandi innleiðingu hennar í íslenskan rétt. Við vinnslu frumvarpsins kom til skoðunar að innleiða efni tilskipunarinnar með setningu laga til breytinga á lögum um fjarskipti og breytinga á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun. Það var hins vegar talið einfaldara, gagnsærra og skilvirkara að færa efni tilskipunarinnar í búning sérлага. Þá er fyrirhuguð setning reglugerðar á grundvelli laganna, efnisákvæðum þeirra til nánari skýringar og fyllingar, auk afmarkaðra breytinga á byggingareglugerð og reglugerð um framkvæmdaleyfi m.a. vegna tímatakmarkana á málsmeðferðar skipulags- og byggingaryfirvalda (fjórir mánuðir að hámarki) og ákvæða er varða frágang fjarskiptalagna í byggingum.

Hafa ber í huga að tilskipunin tilgreinir einungis lágmarkssamræmingu og er ríkjum frjálst að innleiða ráðstafanir sem ganga lengra en þau lágmarksskilyrði sem tilskipunin tekur til. Þá tilgreinir tilskipunin einnig nokkur valkvæð ákvæði, en við vinnslu frumvarpsins var einkum horft til þeirra ákvæða sem myndu skapa hóflegt svigrúm í framkvæmd og ekki leggja auknar íþyngjandi skyldur á þá aðila sem tilskipunin varðar.

Gildissvið tilskipunarinnar takmarkast við efnisleg grunnvirki (e. physical infrastructure) eins og þau eru skilgreind í 2. gr. tilskipunarinnar. Þ.e. netþætti sem ætlað er að hýsa aðra netþætti án þess að verða sjálfur að virkum þætti í netinu, s.s. rör, möstur, lagnir, brunnar til að sinna eftirliti, mannop, tengikassar, byggingar eða inngangur að byggingum, loftnetsbúnaður, turnar og súlur. Kaplar, þ.m.t. svartur ljósleiðari (e. dark fiber), sem og netþættir sem ætlaðir eru til að afhenda neysluvatn, teljast ekki grunnvirki í skilningi tilskipunarinnar og falla því utan gildissviðs hennar.

Þá afmarkast tilteknar skyldur og réttindi sem tilskipunin kveður á um við leyfisskyldar framkvæmdir. Um leyfisskyldu fer með samkvæmt löggjöf á sviði skipulags-, umhverfis- og mannvirkjamála og afleiddrar löggjafar á því sviði.

Tilskipunin mælir fyrir um aðgengi fjarskiptafyrirtækja að tilteknum lágmarksupplýsingum rekstraraðila neta um annars vegar fyrirbyggjandi efnislegum grunnvirkjum og hins vegar yfirstandandi eða fyrirhugaðar leyfisskyldar mannvirkjagerðar í því skyni að kanna möguleika

á samnýtingu fyrirbyggjandi innviða eða samhæfingu framkvæmda og hraða uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta. Rekstraraðilar neta eru fyrirtæki, skv. skilgreiningu tilskipunarinnar, sem auk fjarskiptafyrirtækja, veita þjónustu við framleiðslu, flutninga eða dreifingu á rafmagni, vatni (heitt og kalt), fráveitu (losun eða hreinsun skólps) og flutningaþjónustu (þ.m.t. hafnir, vegir og flugvællir) í skilningi tilskipunarinnar. Miðað er við að í beiðni fjarskiptafyrirtækis um upplýsingar sé tilgreint á hvaða svæði fyrirtækið hyggist byggja upp háhraða fjarskiptanet. Þá skulu lágmarksupplýsingar um fyrirbyggjandi efnisleg grunnvirki veittar innan tveggja mánaða frá því að beiðni var veitt viðtaka, en innan tveggja vikna sé um að ræða yfirstandandi eða fyrirhugaðar framkvæmdir. Slíkar lágmarksupplýsingar ættu að gera rekstraraðila neta kleift að meta möguleika á að nýta eða samhæfa fyrirhugaðar framkvæmdir grunnvirki á tilgreindu svæði, sem og að draga úr tjóni á fyrirbyggjandi efnislegum grunnvirkjum.

Þá kveður tilskipunin einnig á um skyldu rekstraraðila neta til að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að fyrirbyggjandi efnislegum grunnvirkjum með uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta í huga, samkvæmt sanngjörnum og eðlilegum skilmálum, þ.m.t. um verð. Synji rekstraraðili nets slíkri beiðni, eða náist ekki samningar um skilmála og skilyrði er báðum málsaðilum heimilt að vísa málinu til ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar.

Sérstakar skyldur eru lagðar á þá rekstraraðila neta sem standa með beinum eða óbeinum hætti að mannvirkjagerð sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð úr opinberum sjóðum. Almennt er miðað við að slíkir aðilar veiti aðgang, svo fremi sem slík beiðni um samhæfingu mannvirkjagerðar hafi ekki í för með sér aukinn viðbótarkostnað (s.s. vegna tafa), hindri ekki stjórnun framkvæmdar og umsókn um samhæfingu sé lögð inn a.m.k. mánuði fyrir umsókn um leyfisveitingu.

Tilskipunin gerir ráð fyrir að landsbundin nefnd leysi úr ágreiningi milli aðila sem kann að koma upp við túlkun ákvæða með bindandi ákvörðun. Slíkur ágreiningur getur t.a.m. varðað skyldu til að veita aðgang að lágmarksupplýsingum, aðgengi að efnislegu grunnvirki, samhæfingu og skiptingu kostnaðar vegna samhæfingar. Gerir frumvarpið ráð fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun verði slíkur ákvörðunaraðili. Samhliða myndi Póst- og fjarskiptastofnun einnig þjóna sem miðlæg upplýsingaþjónusta og annast milligöngu upplýsingaöflunar fyrir fjarskiptafyrirtæki gagnvart rekstraraðila nets, sé þess óskað.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið felur í sér setningu heildarlaga og breytingar á gildandi lögum sem byggja á efni tilskipunar (ESB) 2014/61, þ.m.t. auknar skyldur á rekstraraðila neta til upplýsingagjafar og skyldur þeirra aðila sem fjármagna mannvirkjagerð úr opinberum sjóðum til samhæfingar framkvæmdar með fjarskiptafyrirtækjum, háðum skilyrðum. Ekki er talið að í frumvarpinu felist álitaefni er varða samræmi við stjórnarskrá eða mannréttindaskuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir með beinum hætti fjarskiptafyrirtæki og þá aðila sem teljast „rekstraraðilar neta“ skv. frumvarpinu. Um er að ræða t.a.m. öll sveitarfélög, fyrirtæki sem bjóða fram efnisleg grunnvirki sem ætlað er að veita þjónustu í tengslum við framleiðslu, flutninga eða dreifingu á rafmagni, þ.m.t. götulýsingu, upphitun og vatn, þ.m.t. losun eða hreinsun skólps og frárennsliskerfa og rekstraraðila samgöngumannvirkja; vega, hafna og flugvalla.

Almenn áform um lagasetningu til innleiðingu á tilskipun (ESB) 2014/61 voru kynnt á heimasíðu ráðuneytisins í desember 2017. Bárust umsagnir frá Símanum hf., Mílu ehf., RARIK ohf., Samorku, Samtökum atvinnulífsins og Gagnaveitu Reykjavíkur ehf.

Við undirbúning frumvarpsins var samráð haft við umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Mannvirkjastofnun, Skipulagsstofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Frumvarpið var kynnt í samráðsgátt Stjórnarráðsins í janúar 2019.

6. Mat á áhrifum.

Innleiðing tilskipunarinnar getur haft víðtæk og jákvæð áhrif til þróunar og uppbyggingar á háhraða fjarskiptanetum hér á landi. Er hér einkum horft til þéttbýlisstaða utan suðvesturhornsins sem eftir á að ljósleiðaravæða. Er þess vænst að samnýting fyrirbyggjandi efnislegra innviða og fyrirhugaðrar mannvirkjagerðar geti leitt til aukinnar hagkvæmni og þá lækkun kostnaðar við uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta. Sérstaklega á þetta við á þeim svæðum þar sem markaðsbrestur veldur því að fjarskiptafyrirtæki treysta sér ekki til að byggja upp háhraða fjarskiptanet einir, en gætu gert það í samstarfi við aðra og þá einkanlega veitufyrirtæki eða aðra rekstraraðila neta.

Skv. frumvarpinu fær Póst- og fjarskiptastofnun bæði hlutverk og úrræði til þess hvetja til þessarar þróunar, s.s. með gagnagrunnsgerð um fjarskiptainnviði, miðlun upplýsinga og leiðbeininga til aðila og úrskurðarvald í ágreiningsmálum. Ekki er fyrir séð að frumvarpið hafi teljandi áhrif á aðra stjórnsýslu ríkisins, en skylda til upplýsingagjafar mun leggjast á opinbera aðila jafnt sem einkaaðila samkvæmt frumvarpinu.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið endurspeglar 1. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar þar sem gerð er grein fyrir markmiðum frumvarpsins sem hafa ber að leiðarljósi við framkvæmd laganna og skýringu. Eins og orðalagið ber með sér er markmið laganna að stuðla að hagkvæmari uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta með því að stuðla að sameiginlegri nýtingu á núverandi efnislegum grunnvirkjum og hvetja til skilvirkari uppbyggingar á nýjum efnislegum grunnvirkjum þannig að uppbygging slíkra neta sé möguleg með lægri kostnaði. Lækkun kostnaðar við uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta er talin styðja við metnaðarfull markmið stjórnvalda tengdum útbreiðslu ljósleiðara á landsvísu, vexti, samkeppnishæfni og framleiðni.

Um 2. gr.

Lagt er til að í ákvæðinu verði lögfestar tilteknar orðskýringar úr 2. gr. tilskipunarinnar samkvæmt orðanna hljóðan. Ekki er talin þörf á að lögfesta allar þær orðskýringar sem tilskipunin hefur að geyma, t.d. orð og orðasambönd sem fremur má telja til framkvæmdarlegra atriða. Gert er ráð fyrir því að slíkar orðskýringar verði teknar upp í reglugerð sem ætlunin er að ráðherra gefi út á grundvelli laganna. Þá er rétt að geta þess að í a-lið 15. gr. frumvarpsins er lagt til að fimm orðskýringar sem eiga rætur sínar að rekja til 2. gr. tilskipunarinnar verði bætt við lög um fjarskipti nr. 81/2003 með síðari breytingum.

Orðskýringarnar *efnislegt grunnvirki* og *rekstraraðili nets* eru tvö hugtök sem sérstaklega afmarka efnislegt gildissvið laganna. Fyrri hugtakið, *efnisleg grunnvirki*, tilgreinir hvaða innviðir geta verið andlag þeirra skyldna sem frumvarpið kveður á um en umfang hugtaksins er mjög víðfeðmt. Þar er skýr greinarmunur gerður á því hvort um sé að ræða þætti neta sem geta hýst aðra netþætti, án þess að verða sjálfur að virkum þætti í netinu. Segja má að verið sé aðgreina passífa hluta í netum, þ.e. netþætti sem ekki teljast vera virkur búnaður og geta þannig sjálf verið fjarskiptanet, en ætlunin er að virkur búnaður í netum falli utan gildissviðs laganna. Almenn er svartur ljósleiðari talinn vera óvirkur búnaður, einn og sér, en í tilskipuninni er sérstaklega tiltekið að svartur ljósleiðari falli þó ekki undir skilgreininguna á efnislegu grunnvirki. Er það í samræmi við önnur ákvæði tilskipunarinnar, þar sem ekki er ætlunin að raska fyrirbyggjandi regluverki Evrópusambandsins á sviði fjarskipta, sem m.a. svartur ljósleiðari tilheyrir og er tilskipunin í raun víkjandi fyrir ákvæðum þess, sbr. 4. tölul. 1. gr. tilskipunarinnar.

Það síðara, *rekstraraðilar neta*, tilgreinir þau fyrirtæki, sem býður fram eða hefur heimild til að bjóða fram almenn fjarskiptanet, sem og fyrirtæki, sem býður fram efnisleg grunnvirki sem

veita þá þjónustuþætti sem nánar eru tilteknir í orðskýringunni. Ætla má að öll sveitarfélög, veitufyrirtæki, fyrirtæki sem reka járnbrautir, vegi, hafnir og flugvelli falli þar undir, auk fjarskiptafyrirtækja.

Um 3. gr.

Til að hægt sé að nýta samlegðartækifæri til að lágmarka kostnað við uppbyggingu og útbreiðslu háhraðaneta þarf að ríkja gagnsæi um upplýsingar þar að lútandi, hvort sem um er að ræða aðgang að fyrirliggjandi efnislegum grunnvirkjum, yfirstandandi eða áætluðum framkvæmdum sem tengjast þeim. Í 3. gr. frumvarpsins er því lagt til að innleidd séu saman efnisákvæði 4. og 6. gr. tilskipunarinnar, enda er um að ræða náskyld ákvæði hvað varðar form og efni, t.d. hvað varðar beiðnir fjarskiptafyrirtækja, hvaða lágmarksupplýsingar um er að ræða, hvaða upplýsingar eru undanþegnar upplýsingarétti og um málsmeðferð við afhendingu á upplýsingunum.

Síðan breytingar voru gerðar á fjarskiptalögum með lögum nr. 62/2012 hefur veitufyrirtækjum verið heimilt að bjóða fjarskiptafyrirtækjum þátttöku í jarðvegs–framkvæmdum, að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Hafa slíkar fyrirhugaðar jarðvegs–framkvæmdir þá verið tilkynntar til Póst- og fjarskiptastofnunar sem hefur gert upplýsingar um þær aðgengilegar á vefsíðu sinni.

Almennt eru rekstraraðilar nets hvattir til að gera aðgengilegar upplýsingar um fyrirhugaðar framkvæmdir, t.a.m. á heimasíðu eða fyrir milligöngu Póst- og fjarskiptastofnunar eða með að hafa samband beint við fjarskiptafyrirtæki. Miða má við að upplýsingar um fyrirhugaðar framkvæmdir þurfi að liggja fyrir a.m.k. sex mánuðum áður en sótt er um framkvæmda- eða byggingarleyfi, sbr. niðurlag 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Þá er í 6. gr. frumvarpsins lagt til að Póst- og fjarskiptastofnun miðli upplýsingum sem rekstraraðilar neta vilji koma á framfæri í þessu skyni.

Lagt er til að 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins byggi á 2. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar, og vísar til þess að séu upplýsingar um yfirstandandi eða fyrirliggjandi framkvæmdir sem krafist er þegar aðgengilegar sé rekstraraðila nets heimilt að synja beiðni skv. 1. mgr.

Tímafrestir til að veita aðgang að lágmarksupplýsingum sem tilgreindir eru í 4. mgr. eiga rót sína að rekja til 4. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar.

Um 4. gr.

Lagt er til í 1. málslíð 4. gr. frumvarpsins að heimilt sé að takmarka aðgengi að lágmarksupplýsingum í vissum tilvikum. Byggir ákvæðið á lokmálslíð 1. mgr. 4. gr. í tilskipuninni.

2. málslíður 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins byggir á 7. mgr. 4. gr. og 5. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar og vísar til þess að ef fyrirliggjandi efnisleg grunnvirki eða fyrirhugaðar eða yfirstandandi framkvæmdir efnislegra grunnvirkja séu ekki talin nægilega tæknilega hentug fyrir uppbyggingu á háhraða stafrænum fjarskiptanetum eða ef um er að ræða mikilvæg landsbundin grunnvirki sé heimilt að undanþiggja slík mannvirki frá upplýsingarétti.

Um 5. gr.

Í einhverjum tilvikum kann vettvangsskoðun á sérstökum þáttum efnislegra grunnvirkja að vera nauðsynleg að mati fjarskiptafyrirtækis þar sem lágmarksupplýsingar og gögn eru ekki nægjanleg. Með fyrirvara um ákvæði 4. gr. frumvarpsins, er því lagt til í 5. gr. frumvarpsins að brugðist skuli skjótt við beiðnum um vettvangsskoðun á sérstökum þáttum efnislegra grunnvirkja. Ákvæðið byggir á 5. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar.

Um 6. gr.

Í 10. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um skyldu aðildarríkja til að tilnefna aðila til að sinna hlutverki miðlægrar upplýsingaþjónustu. Skv. tilskipuninni hefur slík upplýsingaþjónusta einkum hlutverk varðandi aðgengi að lágmarksupplýsingum um fyrirliggjandi efnisleg grunnvirki og yfirstandandi eða áætlaðar framkvæmdir sem tengjast efnislegum grunnvirkjum. Er hér ráðgert að Póst- og fjarskiptastofnun sinni því hlutverki að miðla upplýsingum, að beiðni aðila, og jafnframt veita upplýsingar um skilyrði og málsmeðferð er varðar leyfisveitingar fyrir mannvirkjagerð sem þörf er á til að byggja upp þætti fjarskiptaneta, þ.m.t. undanþágur og leyfi.

Almennt er miðað við að t.a.m. fjarskiptafyrirtæki sem óskar upplýsinga á grundvelli laganna hafi sjálft samband við viðkomandi rekstraraðila nets og óski upplýsinga um fyrirliggjandi, eða yfirstandandi eða áætlaðar framkvæmdir sem tengjast efnislegum grunnvirkjum. Þó er ekki útilokað að í einhverjum tilvikum leiti fjarskiptafyrirtæki til Póst- og fjarskiptastofnunar sem upplýsingaþjónustu, og óski eftir aðstoð. Í slíkum tilvikum er rekstraraðilum nets skylt að bregðast við án tafar og í 2. mgr. er stofnunninni jafnframt heimilt að miðla upplýsingum sem þannig er aflað með stafrænum hætti að uppfylltum öðrum skilyrðum laga. Þá má einnig ætla að rekstraraðilar nets vilji að eigin frumkvæði gera aðgengilegar lágmarksupplýsingar um fyrirliggjandi grunnvirki og yfirstandandi eða áætlaðar framkvæmdir sem tengjast efnislegum grunnvirkjum og mun Póst- og fjarskiptastofnun áfram miðla slíkum upplýsingum.

Í 3. mgr. 6. gr. frumvarpsins er áréttað um skyldur fjarskiptafyrirtækja sem aðgang fá að upplýsingum skv. 3. og 5. gr. frumvarpsins, til að gæta trúnaðar um þær upplýsingar sem þau fá aðgang að. Ákvæðið á sér fyrirmynd í 8. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar.

Um 7. gr.

Lagt er til að í 7. gr. frumvarpsins verði lögfestur aðgangsréttur að fyrirliggjandi efnislegu grunnvirki rekstraraðila nets, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Ákvæðið byggir á 3. gr. tilskipunarinnar. Í fyrstu málsgrein verði kveðið á um rétt rekstraraðila nets til að bjóða aðgang að efnislegu grunnvirki sínu, sbr. 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar. Heimildin tekur til allra rekstraraðila neta, þ.m.t. fjarskiptafyrirtækja. Er horft til þess að tryggja að allir rekstraraðilar nets geti boðið fjarskiptafyrirtækjum aðgang, í þeim tilgangi að byggja upp háhraða fjarskiptanet. Þá sé einnig mögulegt að fjarskiptafyrirtæki hafi hug á að bjóða aðgang að efnislegu grunnvirki sínu rekstraraðilum almennra fjarskiptaneta, í þeim tilgangi að byggja upp önnur net en stafræn fjarskiptanet. Ákvæðið miðar að því að fyrirbyggja að nokkuð komi í veg fyrir að það sé heimilt að bjóða aðgang að efnislegum grunnvirkjum, t.d. skilyrði sem tilgreind eru í öðrum lögum og varða rekstraraðaraðila neta. Hér getur t.d. verið um að sérleyfis- eða einkaréttarhafa sem er óheimilt að starfa á öðrum sviðum, en því sem kjarnastarfsemi hans lýtur að.

Önnur málsgrein greinarinnar tekur til þeirrar skyldu rekstraraðila nets að verða við öllum réttmætum beiðnum um aðgang að efnislegum grunnvirkjum samkvæmt sanngjörnum og eðlilegum skilmálum og skilyrðum, þ.m.t. verð, sbr. 2. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar. Með hliðsjón af aðstæðum þá gætu nokkrir þættir haft áhrif á skilyrðin fyrir slíkum aðgangi, t.d.: viðbótarkostnaður vegna viðhalds og breytinga, fyrirbyggjandi verndarráðstafanir, sem gera þarf til að takmarka neikvæð áhrif á öryggi og heildstæði neta, fyrirkomulag vegna bótaábyrgðar ef um skemmdir er að ræða, notkun opinberra styrkja til að byggja grunnvirkið, þ.m.t. sérstakir skilmálar og skilyrði sem tengjast styrknum eða kveðið er á um samkvæmt landslögum í samræmi við reglur EES-réttar, getan til að afhenda eða veita aðstöðu í grunnvirki til að uppfylla skyldur um veitingu opinberrar þjónustu, takmarkanir sem stafa af landsákvæðum, sem miða að umhverfisvernd, lýðheilsu og almannaoöryggi eða til að uppfylla markmið borgar- og byggðaskipulags.

Við mat á því hvort að aðgangsbeiðni fjarskiptafyrirtækis teljist réttmæt og samkvæmt sanngjörnum og eðlilegum skilmálum, komi til ágreinings um það, má ætla að Póst- og fjarskiptastofnun geti haft til hliðsjónar sjónarmið og úrlausnir sem varða aðgang

fjarskiptafyrirtækja að almennum fjarskiptaneti fjarskiptafyrirtækis sem skilgreint hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk og er undir kvöð um að verða við sanngjörnum beiðnum um slíkan aðgang. Gert er ráð fyrir að nánar sé kveðið á um skilyrði aðgangs að fyrirbyggjandi grunnvirkjum, form og efni aðgangsbeiðna, málsmeðferð þar að lútandi o.fl. í reglugerð.

Lagt er til að í 3. mgr. verði innleitt efnisákvæði 4. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar.

Lagt er til að í 4. mgr. verði fjallað um synjun aðgangs og byggt á ákvæðum 3. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar. Synjun aðgangs skal byggja á hlutlægum, gagnsæjum og hóflegum viðmiðunum. Tímastrestur til staðfestingar á synjun á veitingu aðgangs er lögð til með vísan til 4. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar.

Um 8. gr.

Lagt er til að í 8. gr. frumvarpsins að innleidd verði efnisákvæði 5. gr. tilskipunarinnar um samhæfingu í mannvirkjagerð. Rétt er að taka fram að þýðing enska orðsins „coordination“ (of civil works) í 5. gr. tilskipunarinnar er þýtt sem „samhæfing“ (í mannvirkjagerð). Hugtakið mannvirkjagerð er skilgreint með frekar almennum hætti í tilskipuninni og út frá tæknilegum forsendum, sbr. „heildarafrakstur af bygginga- eða mannvirkjagerð sem getur, sem slíkt, þjónað fjárhagslegu eða tæknilegu hlutverki og nær yfir einn eða fleiri þætti efnislegs grunnvirkis“. Í dæmaskyni getur hér verið um að ræða jarðvegsframkvæmdir, lagningu röra og stokka, uppsetningu mastra eða götulýsingu. Ætla má að helst komi til álita að fjarskiptafyrirtæki vilji samnýta jarðvegsframkvæmdir sem tengjast efnislegu grunnvirki.

Lagt er til að í 2. mgr. 8. gr. að kveðið sé á um skyldu allra rekstraraðila neta, sem standa með beinum eða óbeinum hætti að mannvirkjagerð sem er að öllu leyti eða að hluta fjármögnuð úr opinberum sjóðum, að verða við beiðnum fjarskiptafyrirtækja um samhæfingu í mannvirkjagerð, sbr. efnisákvæði 2. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar. Skyldubundin samhæfing við mannvirkjagerð nær því ekki til allra framkvæmda rekstraraðila neta, heldur er hún skilyrt því að þær séu fjármagnaðar að hluta eða öllu leyti af almannafé. Ef ágreiningur rís um það hvort að framkvæmd teljist fjármögnuð að hluta eða öllu leyti af almannafé er eðlilegt að hafðar verði til hliðsjónar ríkisstyrkjareglur EES-réttarins við úrlausn slíks álitamáls. Vert er að benda á hér að skylda til að afhenda upplýsingar, skv. 3. gr. frumvarpsins nær til allra aðila, óháð fjármögnun framkvæmdarinnar.

Í 3. mgr. 8. gr. frumvarpsins er fjallað um það ástand þegar ekki næst samkomulag um samhæfingu innan mánaðar frá því að formleg beiðni var veitt viðtaka. Hafa málsaðilar þá heimild til að vísa málinu til Póst- og fjarskiptastofnunar til ákvörðunar. Málsgreinin á rót sína að rekja til 3. mgr. 5. gr. í tilskipuninni.

Um 9. gr.

Í 9. gr. frumvarpsins er lagt til að heimilt sé að undanþiggja tiltekin mannvirki frá skyldum til samhæfingar skv. 8. gr. frumvarpsins. Um er að ræða ákvæði sem á rót sína að rekja til 5. mgr. 5. gr. í tilskipuninni.

Um 10. gr.

Efnisákvæði tilskipunarinnar sem varða aðgengi fjarskiptafyrirtækja að efnislegum grunnvirkjum og samhæfingu í mannvirkjagerð og afhendingu á lágmarksupplýsingum þar að lútandi, hafa öll að geyma fyrirmæli um að hægt sé að skjóta ágreiningi sem kunni að rísa vegna túlkunar og framkvæmd þessara ákvæða til úrlausnar aðila sem lagalega er aðgreindur frá og óháður öllum rekstraraðilum neta. Er hér ráðgert að Póst- og fjarskiptastofnun fari með það úrskurðarvald, sbr. 1.-3. mgr. 10. gr. tilskipunarinnar. Vísun ágreinings til Póst- og fjarskiptastofnunar kemur ekki í veg fyrir möguleika aðila að vísa máli til dómstóla. Tilskipunin kveður á um þennan rétt aðila með skýrum hætti, svo sem tilgreint er í 5. mgr. 3. gr., 6. mgr. 4. gr., 4. mgr. 5. gr. og 6. mgr. 10. gr. í tilskipuninni.

Lagt er til að í 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins séu tilgreindir málsmeðferðarfrestir Póst- og fjarskiptastofnunar við lausn deilumála. Póst- og fjarskiptastofnun skal gefa út bindandi ákvörðun innan fjögurra mánaða vegna deilna skv. 7. gr., og innan tveggja mánaða vegna annarra deilna skv. ákvæðum frumvarpsins, nema ef um sérstakar aðstæður er að ræða. Rétt er að áréttu að málsmeðferðartíminn er hér ráðgerður styttri en almennt þekkist skv. lögum um fjarskipti og lögum um Póst- og fjarskiptastofnun þar sem leyst skal úr deilum innan fjögurra mánaða, nema ef um sérstakar aðstæður er að ræða. Leiðir þessi styttri málsmeðferðartími af ákvæðum tilskipunarinnar, sjá 6. mgr. 4. gr., 4. mgr. 5. gr. og 4. mgr. 6. gr.

Í 3. mgr. 10. gr. frumvarpsins er lögð til áréttung þess efnis að rekstraraðilar neta skuli sýna Póst- og fjarskiptastofnun fulla samvinnu við lausn deilumála og veita stofnuninni allar umbeðnar upplýsingar innan settra tímamarka, sbr. 3. mgr. 10. gr. tilskipunarinnar. Til að lögin nái tilgangi sínum er mikilvægt að allir rekstraraðilar neta bregðist skjótt við beiðnum um upplýsingar eða samhæfingu og sýni jafnframt Póst- og fjarskiptastofnun fulla samvinnu.

Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði heimild fyrir ráðherra til setningar reglugerðar um nánari útfærslu á ákvæðum frumvarpsins. Því er sú upptalning sem markar hina efnislegu reglugerðarstoð nokkuð umfangsmikil og ítarleg, en reglugerðinni er ætlað að vera lagaákvæðum frumvarpsins að öllu leyti til fyllingar á innleiðingu tilskipunar (ESB) 2014/61.

Um 12. gr.

Skv. 11. gr. tilskipunarinnar skal kveðið á um viðurlög við brotum gegn ákvæðum frumvarpsins við innleiðingu tilskipunarinnar og skulu aðildarríki gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að slíkum viðurlögum sé beitt. Viðurlögin skulu jafnframt vera viðeigandi, í réttu hlutfalli við brotið og hafa letjandi áhrif. Í 1.-3. mgr. 12. gr. frumvarpsins er fjallað um heimildir Póst- og fjarskiptastofnunar til að leggja stjórnvaldssektir og dagsektir á aðila sem brjóta gegn ákvæðum laganna og ákvæðum reglugerðar sem ráðherra setur á grundvelli laganna, eða verða ekki við ósk um afhendingu upplýsinga og gagna og ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar teknar á grundvelli laganna. Er kveðið á um aðfararhæfi ákvarðana Póst- og fjarskiptastofnunar og úrskurðarnefndar póst- og fjarskiptamála og fyrirkomulag við innheimtu sektargreiðslna.

Í 4. mgr. 12. gr. frumvarpsins er tiltekið að sektir renni í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtu. Þá er einnig kveðið á um útreikning dráttarvaxta.

Um 13. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 14. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 15. gr.

Í 1. tl. 15. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um fjarskipti, nr. 81/2003, með síðari breytingum.

(1. a)

Með ákvæðinu bætast fimm nýjar orðskýringar við 3. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 sem eiga rætur sínar að rekja til 2. gr. tilskipunarinnar.

(1. b)

Í 3.-5. mgr. 36. gr. laga um fjarskipti er að finna gildandi ákvæði sem varða samnýtingu á jarðvegframskiptum á vegum veitufyrirtækja. Ákvæðin heimiluðu veitufyrirtækjum að leyfa fjarskiptafyrirtækjum að taka þátt í jarðvegsframskiptum á vegum veitufyrirtækjanna með

þeim hætti að fjarskiptafyrirtækin myndu einungis greiða þann viðbótarkostnað sem af því hlytist af fjarskiptahluta framkvæmdanna. Heimild samkvæmt ákvæðunum var valkvæð. Efni þessa frumvarps varðar samnýtingu af þessu tagi, en er nú ekki lengur eingöngu valkvæð af hálfu veitufyrirtækjanna, að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Þar sem ákvæði frumvarpsins ganga lengra, hvað varðar samhæfingu á jarðvegsframkvæmdum, munu gildandi ákvæði þar að lútandi ekki hafa þýðingu verði frumvarpið að lögum. Þykir því rétt að fella umrædd ákvæði 3-5. mgr. 36. gr. fjarskiptalaga brott.

(1. c)

Með 15. gr. frumvarpsins er ætlunin að innleiða 8. og 9. gr. tilskipunarinnar eftir því sem þörf er á. Markmiðin að baki umræddra ákvæða tilskipunarinnar eru tvíþætt. Fyrri markmiðið er að tryggja að fyrir hendi sé góður, aðgengilegur og tæknilega frágenginn aðgangspunktur. Aðgangspunktur (tengilisti) er staðsettur í fjarskiptainntaki og er sá tengiflötur þar sem heimtaug í hinu almenna fjarskiptaneti tengist innanhússfjarskiptalögn. Seinna markmiðið er að tryggja að fjarskiptafyrirtæki hafi jafnan og óskertan aðgang að aðgangspunkti í fjarskiptainntaki. Það er nýlunda í evrópsku fjarskiptaregluverki að fjallað sé um innanhússfjarskiptalagnir. Því hefur hins vegar ekki verið svo farið hér á landi, en reglur um innanhússfjarskiptalagnir hafa gilt hér á landi í um tvo áratugi, en lagaákvæði um innanhússfjarskiptalagnir má fyrst rekja til 38. gr. laga um fjarskipti nr. 107/1999. Með gildandi lögum um fjarskipti nr. 81/2003 var ákvæðið um innanhússfjarskiptalagnir enn frekar útfært og kveðið á um að innanhússfjarskiptalagnir, þ.m.t. húskassar væru í eigu og á ábyrgð áskrifenda, sbr. 60. gr. laganna. Í ákvæðinu var jafnframt kveðið á um rétt fjarskiptafyrirtækja til aðgangs að húskassa sem hýsir aðgangspunktinn. Þá var var Póst- og fjarskiptastofnun falið að setja nánari reglur um frágang húskassa, en það var fyrst gert með reglum Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 1109/2006 um innanhússfjarskiptalagnir. Í reglunum var m.a. kveðið á um kröfur til aðgangs fjarskiptafyrirtækja að húskassa og um tæknilegan frágang tenginga inni í þeim til að tryggja aðgengi fjarskiptafyrirtækja að innanhússfjarskiptalögnum og öryggi þeirra gagnvart óviðkomandi. Þannig má segja að þau markmið sem 8. og 9. gr. tilskipunarinnar er ætlað að ná séu þegar uppfyllt og innleidd hér á landi með 60. gr. gildandi fjarskiptalaga, auk þeirra reglna sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur sett á grundvelli þessa ákvæðis. Engu að síður, með tilkomu tilskipunar (ESB) 2014/61, þykir rétt að uppfæra orðalag ákvæðisins til samræmis við orðalag tilskipunarinnar eftir því sem við á. Helsta breytingin er sú að notast er við hugtakið aðgangspunktur sem skilgreint er í tilskipuninni. Enn fremur er tekin upp skilgreining á hugtakinu innanhússfjarskiptalögn sem horfa þarf til við túlkun og framkvæmd þessa ákvæðis. Einnig þykir rétt, og í betra samræmi við tilskipunina, að tiltaka að það sé húseigandi fremur en áskrifandi sem ber ábyrgð á innanhússfjarskiptalögnum. Þá endurspeglar orðalag ákvæðisins þá kröfu að innanhússfjarskiptalagnir skuli vera tilbúnar fyrir háhraðatengingu, en þegar er búið að innleiða þá kröfu í reglur Póst- og fjarskiptastofnunar um innanhússfjarskiptalagnir.

Lagt er til að 60. gr. verði umorðuð að fyrirmynd 8. gr. tilskipunarinnar varðandi frágang fjarskiptalagna í byggingum, þ.e. að byggingar séu útbúnaðar innanhússfjarskiptalögnum sem tilbúið er til háhraðatengingar og nær að nettengipunkti. Inntak og efni 1. mgr. 60. gr. laganna verður að öðru leyti óbreytt. Þá er miðað við að nánar sé kveðið á um kröfur til frágangs fjarskiptalagna fyrir nýbyggingar og byggingar sem sæta meiriháttar endurbótum, þ.m.t. undantekningar frá kröfum fyrir tiltekna flokka bygginga, í byggingarreglugerð og reglum Póst- og fjarskiptastofnunar.

Lagt er til að 1. mgr. 9. gr. í tilskipunarinnar verði innleidd í nýrri 2. mgr. 60. gr. Aðgengi fjarskiptafyrirtækja, sem eru veitendur almennra fjarskiptaneta, verði tryggt að aðgangspunkti byggingar á eigin kostnað.

(1. d)

Með ákvæðinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum 62. gr. a í lögum um fjarskipti. Markmiðið er að útvíkka gildandi ákvæði um gagnagrunn um þráðlausan sendabúnað þannig að gagnagrunnurinn taki til allra fjarskiptainnviða í landinu. Þannig tekur ákvæðið til allra fjarskiptainnviða sem falla undir hugtakið almenn fjarskiptanet samkvæmt skilgreiningu í 5. tölulið 3. gr. fjarskiptalaga. Inntak ákvæðisins felur því í sér heimild til handa Póst- og fjarskiptastofnun til að safna, varðveita og vinna með allar þær upplýsingar um almenn fjarskiptanet sem hún telur nauðsynlegt að afla og vinna með svo að tilgangur gagnagrunnshaldsins nái fram að ganga.

Getið er um tilgang gagnagrunnsins í gildandi 2. mgr. 62. gr. a. laganna sem verður 3. mgr. ef frumvarp þetta verður að lögum óbreytt. Við umrædda málsgrein bætast við þrjú verkefni sem ætlunin er að gagnagrunnsvinnslan taki til. Í fyrsta lagi að greina framboð og stöðu fjarskiptainnviða á landinu sem mun verða hluti af reglubundinni greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar á samkeppnisaðstæðum á fjarskiptamarkaði. Slíkar markaðsgreiningar eru forsenda þess að Póst- og fjarskiptastofnun geti gripið til aðgerða með álagningu viðeigandi kvaða til að tryggja og örva samkeppni.

Í öðru lagi þarf að fara í samskonar greiningu á stöðu og framboði fjarskiptainnviða þegar metið er hvort ríkisaðstoð sé heimil til uppbyggingar á slíkum innviðum. Póst- og fjarskiptastofnun gegnir ráðgefandi hlutverki við mat á því hvort lagaleg skilyrði fyrir ríkisaðstoð séu fyrir hendi.

Í þriðja lagi er ljóst að við uppbyggingu fjarskiptainnviða þurfi að leita hagkvæmustu leiða við slíkar framkvæmdir, einkum með því að nýta samlegðartækifæri með öðrum framkvæmdaraðilum og rekstraraðilum innviða. Hér er t.d. átt við samnýtingu á jarðvegsframkvæmdum og aðgang að fyrirliggjandi aðstöðu, m.a. tækjarýmum, lögnum, rörum og möstrum o.s.frv. Til að greiða fyrir hagkvæma uppbyggingu fjarskiptainnviða með því að framkvæmdaraðilar geti nýtt samlegðartækifæri þurfa þeir að hafa aðgang að upplýsingum um fjarskiptainnviði og tæknilega eiginleika þeirra. Því er gert ráð fyrir því að með gagnagrunnsvinnslunni um almenn fjarskiptanet geti fjarskiptafyrirtæki og rekstraraðilar annarra innviða fengið aðgang að slíkum upplýsingum upp að því marki sem það, að mati stofnunarinnar, ógnar ekki rekstraröryggi almennra fjarskiptaneta eða skaði réttmæta samkeppnishagsmunum. Hvað varðar mat á réttmætum samkeppnishagsmunum væri þó rétt að leggja nokkuð þröngan skilning á slíka hagsmunum þannig að mögulega takmarkaðir samkeppnishagsmunir ryðji ekki úr vegi fjárhagslegum ábata þess að nýta samlegðartækifæri, sem jafnframt verður að telja að sé þjóðhagslega hagkvæmt að gera.

Í fjórða og síðasta lagi er gert ráð fyrir því að hægt sé að vinna með upplýsingar í grunninum til að greina og meta stöðu heildstæðni og öryggis fjarskiptaneta. Hér er um að ræða eitt mikilvægasta hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar. Þróun hugbúnaðar og tækni á undanförunum árum hefur gert stofnuninni kleift að vinna greiningar á viðnámsþrótti almennra fjarskiptaneta í stafrænum líkönum, t.d. með gerð útfallspár. Þá verður að telja að það sé þjóðhagslega mikilvægt, m.t.t. almannaoöryggis, að upplýsingar um útbreiðslu og staðsetningu almennra fjarskiptaneta séu aðgengilegar í heildstæðum gagnagrunni.

Ákvæðið felur í sér heimild til handa Póst- og fjarskiptastofnun um söfnun upplýsinga um almenn fjarskiptanet sem fjarskiptafyrirtækjum er skylt að afhenda. Um er að ræða bæði almennar upplýsingar, s.s. um staðsetningu búnaðar og sértækar upplýsingar um tæknilega sniðfleti fjarskiptabúnaðar. Ekki er með tæmandi hætti hægt að tilgreina þessar upplýsingar í lögum eða í skýringum við ákvæði laga, þó svo að leitast verði við að telja upp helstu upplýsingar sem falla hér undir. Almennt má segja að um sé að ræða upplýsingar sem notaðar eru til að meta virkni, gæði og öryggi fjarskiptaneta og aðgang að fjarskiptavirkjum og fjarskiptaþjónustu. Varðandi þráðbundin fastanet getur m.a. verið um að ræða upplýsingar um hnitsettar lagnaleiðir, staðsetningu símsstöðva, götuskápa og brunna, fjölda strengja, þvermál röra o.s.frv. Þær upplýsingar sem varða farnet geta m.a. verið hnitsett staðsetning senda, auk

upplýsinga um sendistyrk, sendistefnu, bandbreidd og tengingu búnaðarins við almenn fjarskiptanet, þ.e. baknetstengingar.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir því að skylt sé að afhenda upplýsingarnar á því formi sem Póst- og fjarskiptastofnun ákveður. Þetta er ekki breyting á gildandi ákvæði varðandi þráðlausan sendabúnað. Hins vegar þykir vera tilefni til hnykkja á þessu mikilvæga atriði með því að mæla fyrir um sérstaka heimild fyrir Póst- og fjarskiptastofnun til að setja reglur um samræmda skráningu á upplýsingum um almenn fjarskiptanet og búa til stöðluð sniðmát til skráningar á þeim. Söfnun upplýsinga getur verið ómarkviss og ekki þjónað tilgangi sínum ef þær upplýsingar eru ósamstæðar eða ónákvæmar. Mikilvægt er að öll fjarskiptafyrirtæki afhendi upplýsingar um almenna fjarskiptainnviði á samræmdu formi sem geri úrvinnslu þeirra tæknilega mögulega, eða a.m.k. ekki tímafreka og óhagkvæma.

Í 2. tl. 15. gr. frumvarpsins eru lagðar til nauðsynlegar breytingar á lögum, nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, með síðari breytingum, til að tryggja að heimildir stofnunarinnar nái til rekstraraðila neta samkvæmt tilskipuninni.

(2. a)

Í a-lið er kveðið á um breytingu á 5. mgr. 13. gr. laganna sem kveður á um málskotsgjald úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála vegna málsmeðferðar hjá nefndinni. Hér er um eðlilega breytingu að ræða þar sem rekstraraðilar neta geta nú, sem aðilar að ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar, vísað ákvörðunum stofnunarinnar til úrskurðarnefndarinnar. Núgildandi ákvæði nær eingöngu til fjarskiptafyrirtækja og póstrekkenda og því nauðsynlegt að gera framangreinda breytingu á ákvæðinu. Ef ekki verður gerð breyting þyrftu fjarskiptafyrirtæki, sem einnig eru rekstraraðilar neta skv. frumvarpinu, að greiða málskotsgjald til nefndarinnar en ekki væri heimild til að innheimta slíkt gjald af öðrum rekstraraðilum neta.

(2. b)

Í b-lið er lögð til breyting á 11. mgr. 14. gr. laganna. Í umræddri 14. gr. er kveðið á um gjalddtökuheimildir Póst- og fjarskiptastofnunar. Þær eru nokkuð margar og mismunandi en í 11. gr. er að finna heimildarákvæði til handa stofnuninni til að krefja fjarskiptafyrirtæki og póstrekkendur um að greiða samkvæmt reikningi útlagðan kostnað, svo sem vegna sérfræðivinnu, vinnu við sérstakar kannanir sem stofnunin telur nauðsynlegar vegna eftirlits með starfsemi á þeirra vegum og rekja má sérstakan kostnaðarauka til atvika er varða fyrirtækið. Lagt er til að stofnunin fái sömu heimild gagnvart rekstraraðilum neta. Vert er að árétta að hér er einungis um heimildarákvæði að ræða og yrði einungis notað í sérstökum atvikum sem upp geta komið.
