

# PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

SUÐURLANDSBRAUT 4  
108 REYKJAVÍK

SÍMI 510 1500 PÓSTUR PFS@PFS.IS  
FAX 510 1509 VEFUR WWW.PFS.IS



Alþingi – nefndasvið  
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 29. febrúar 2012

Málsnúmer: 2012020019

Skjalalykill: 15.3.4

***Alþingi***  
***Erindi nr. P 140/1286***  
***komudagur 1.3.2012***

## **Málefni: Umsögn PFS um fjarskiptaáætlanir fyrir árin 2011-2014 og 2011-2022**

Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) vísar til tveggja frumvarpa til þingsályktana sem nú eru til meðferðar hjá umhverfis- og samgöngunefnd, annars vegar um fjarskiptaáætlun til tólf ára fyrir árin 2011-2022, sbr. þingskjal 418 – 342. mál, og hins vegar fjarskiptaáætlun til fjögurra ára 2011-2014, sbr. þingskjal 419 – 343. mál. Hefur stofnuninni verið gefinn kostur á því að gera athugasemdir við frumvörpin tvö og verður fjallað um þau bæði í umsögn þessari.

### I.

Póst- og fjarskiptastofnun vill byrja á því að víkja nokkrum orðum að undirbúningi og vinnslu fyrrnefndra áætlana, en stofnunin hefur fengið tækifæri til þess að koma að þeirri vinnu ásamt fleiri hagsmunaaðilum á undanförunum mánuðum og misserum. Segja má að undirbúningur hafi hafist fyrir alvöru þegar haldinn var á vegum samgönguráðuneytisins þáverandi, opinn umræðufundur með helstu hagsmunaaðilum á sviði fjarskipta í nóvember árið 2008. Með skiptingu ráðstefnugesta í sérstaka umræðuhópa var leitast við að afla tillagna fundarmanna og hugmynda þeirra um framtíðarsýn í þróun og uppbyggingu fjarskipta hér á landi. Þessar tillögur voru síðan útfærðar nánar í sérstökum vinnuhópum á vegum ráðuneytisins, þar sem PFS gafst kostur á þátttöku ásamt hagsmunaaðilum. Að mati PFS hafa þær áætlanir sem birtast í frumvörpunum tveimur því fengið vandaða málsmeðferð, þar sem kapp hefur verið lagt á að viðhafa víðtækt samráð við hagsmunaaðila á fjarskiptamarkaði.

Póst- og fjarskiptastofnun styður almennt þau markmið sem fram koma í fjarskiptaáætlununum tveimur og þá uppskiptingu á markmiðasetningu til skemmri og lengri tíma sem í þeim birtast. Telur PFS ekki vera tilefni til að rekja nauðsyn einstakra markmiða eða málefnalegan grundvöll þeirra, enda er að finna ítarlegan rökstuðning fyrir stöðu og framtíðarhorfum á íslenskum fjarskiptamarkaði í greinargerð sem fylgir fjarskiptaáætluninni til lengri tíma.

Á hinn bóginn telur stofnunin mikilvægt að benda á samhengi einstakra markmiða áætlanaanna við aðrar fyrirhugaðar lagabreytingar á sviði fjarskipta, sem m.a. eru til meðferðar hjá umhverfis- og samgöngunefnd.

## II.

**1. Markmið um aðgengileg og greið fjarskipti***Gerð gagnagrunna og kortlagning á framboði fjarskiptaþjónustu*

Til að greina þá staði á landinu sem standa höllum fæti hvaða varðar hagkvæman aðgang að fjarskiptum þarf að fara fram greining á innviðum fjarskipta í landinu. Má segja að slík kortlagning sé undanfari og forsenda fyrir því að unnt sé að grípa til svæðisbundinna aðgerða, t.d. á vegum fjarskiptasjóðs, til að bæta úr ástandinu. Með lögum nr. 34/2011 um breytingu á fjarskiptalögum var sett inn lagaheimild til smíði gagnagrunns um þráðlausan fjarskiptasendibúnað. Samkvæmt fjárlögum þessa árs hefur PFS fengið 10 milljón kr. framlag til smíði gagnagrunnsins. Ætti umræddur gagnagrunnur, svo og þær breytingar sem fyrirhugað er að gera á 25. gr. fjarskiptalaga, varðandi gerð gagnagrunns um fastlínutengingar í tilefni af fyrirhugaðri innleiðingu á nýjum fjarskiptatilskipunum ESB síðar árinu, að vera góður grundvöllur fyrir slíkri undirbúningsvinnu. PFS verður heimilt að veita takmarkaðan aðgang að upplýsingum í þessum gagnagrunnum og ætti því að vera hægt að uppfylla markmið f.-liðar 1. liðar fjögurra ára áætlunarinnar um opinbera birtingu á þessum upplýsingum á myndrænan hátt.

*Liðkað fyrir ljósleiðaravæðingu á landsbyggðinni – sérstök kostnaðarskiptingarregla*

Þá bendir PFS jafnframt á að gagnaflutningsþjónusta til næstu ára og áratuga krefst mikillar burðargetu í aðgangstengingum að stofnlínukerfum. Í því sambandi er einkum horft til ljósleiðartenginga sem leggja þarf út frá núverandi hringtengingu ljósleiðarans til dreifbýliskjarna á landsbyggðinni, alveg heim að húsum og einstökum bæjum. Að sama skapi er nauðsynlegt að tengja næstu kynslóðar farsímanet við ljósleiðara baknet til þess að ná þeim gagnaflutningshraða sem sú tækni býður upp á. Má ætla að markmiðum stjórnvalda um háhraða gagnaflutningsþjónustu fyrir alla landsmenn, sem birtast í fjarskiptaáætluninni fyrir árin 2011-2022, verði ekki náð þegar til lengri tíma er litið, nema að þessi uppbygging fari fram.

Til að greiða fyrir ljósleiðaravæðingu á landsbyggðinni hafa stjórnvöld lagt fram tillögu að sérstakri kostnaðarskiptingarreglu sem er að finna í frumvarpi til breytinga á fjarskiptalögum sem nú er til meðferðar hjá umhverfis- og samgöngunefnd, sbr. þingskjal 438 – 362. mál. Í 6. gr. frumvarpsins er að finna sérstaka reglu um skiptingu kostnaðar þegar fjarskiptainnviðir eru lagðir samhliða vatns- og raflínulögnum af hálfu veitufyrirtækja. Gerir reglan ráð fyrir því að fjarskiptahlutinn, þ.e. ljósleiðarastrengurinn, greiði einungis jaðarkostnað við framkvæmdina. Hér er um að ræða mikla fjárfestingu í fjarskiptainnviðum og þegar horft er til fámennustu svæða landsbyggðarinnar er ljóst að hún mun í mörgum tilvikum ekki standa undir sér á markaðslegum forsendum. Því verður að telja mikilvægt að yfstrustu hagkvæmni sé gætt og að nýta verði samlegðaráhrif af fjárfestingum og framkvæmdum í vatns- og raforkukerfum eftir því sem kostur er. Í þessu sambandi er rétt að benda á að hlutur jarðvegsframkvæmda í lagningu raflína eða ljósleiðara í jörðu er um 75% af kostnaðinum. Viðbótarkostnaður við að leggja ljósleiðara samhliða raflínu er því tiltölulega lítill. Þá ber að geta þess að þar sem veitustarfsemi byggist oft á sérleyfum eða einokunarstöðu veitufyrirtækisins á viðkomandi markaði eða sínu starfssvæði, eru burðir slíkra fyrirtækja til fjárfestingar í vatns- og raflínulögnum í jörðu oft meiri heldur en á við um fjárfestingar fjarskiptafyrirtækja í fjarskiptainnviðum. Horfa verður til þess að í fjarskiptum er markaðsleg áhætta meiri, gerð er hærri arðsemiskrafa og fyrningartími búnaðar er skemmri, og þetta réttlætir lægri kostnaðarpátttöku fjarskiptahlutans.

## **2. Markmið um hagkvæm og skilvirk fjarskipti**

### *Endurskoðun á inntaki alþjónustu*

Gerð áðurnefndra gagnagrunna um fjarskiptavirki og kortlagning á svæðum þar sem talinn er vera markaðsbrestur á framboði og aðgengi að fjarskiptaþjónustu tengist jafnframt endurskoðun á reglum um *alþjónustu*, en það eru samkvæmt skilgreiningu á hugtakinu afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem skulu standa öllum landsmönnum til boða á viðráðanlegu verði. Í nýjum fjarskiptatilskipunum ESB eru gerðar auknar kröfur til alþjónustu og gert ráð fyrir því að einstök ríki geti náð fram áföngum í háhraðavæðingu í hinum dreifðu byggðum með því að hækka lágmarksgæði alþjónustunnar, t.d. hvað varðar gagnaflutningshraða. Í fjarskiptaáætluninni til fjögurra ára, sbr. j.-liður 2. liðar frumvarpsins, er gert ráð fyrir að sérstakur verkefnahópur skoði með reglubundum hætti möguleika á því að útfæra alþjónustukvaðir m.a. í þessu sambandi.

Samkvæmt tillögu að frumvarpi til innleiðingar á áðurnefndum fjarskiptatilskipunum, sem innanríkisráðuneytið hefur kynnt opinberlega, eru ákveðin markmið í þessu sambandi ekki tilgreind í lögum, heldur gert ráð fyrir því að það kunni að verða gert í endurskoðaðri reglugerð um alþjónustu. Telur PFS mikilvægt að nefndarmenn hafi í huga þessi tengsl alþjónustu við markmið fjarskiptaáætlana um uppbyggingu og aðgengi að fjarskiptaþjónustu á landsbyggðinni þegar kemur að afgreiðslu á væntanlegu frumvarpi til breytinga á fjarskiptalögum, væntanlega síðar á þessu ári.

### *Lög um landslénið .is og önnur höfuðlén*

Undir markmiðssetningu þessa kafla fjarskiptaáætlunarinnar til fjögurra ára falla þau áform að setja lög um landslénið .is og önnur höfuðlén, sbr. k.-lið 2. liðar frumvarpsins. Frumvarp þessa efnis liggur nú fyrir umhverfis- og samgöngunefnd, en það var fyrst lagt fram á vörþingi 2011 án þess að tekist hafi að afgreiða frumvarpið úr nefnd á því löggjafarþingi.

PFS telur mikilvægt að settur verði almennur reglurámmi utan um starfsemi skráninga á landsléninu .is og annarra höfuðléna. Horfir stofnunin þá til þess að landslénið .is er í eðli sínu takmörkuð auðlind, sem hefur órjúfanlega tengingu við Ísland og miklir almanna- og samfélagslegir hagsmunir eru bundnir við. Nægir þar að nefna mikilvægi landslénsins fyrir þróun verslunar og þjónustu og gildi þess fyrir opna og lýðræðislega umræðu í landinu, þ.m.t. fyrir alla rafræna stjórnsýslu o.s.frv. Þessir samfélagslegu hagsmunir, auk þeirrar staðreyndar að um er að ræða takmarkaða auðlind sem hefur sérstök tengsl við Ísland sem land og þjóð, leiða til þess að ekki verður framhjá því vikist að starfsemi í tenglum við skráningu léna lúti opinberu eftirliti, samkvæmt sérstökum reglum þar að lútandi. Þannig gildir um réttindi til léna, líkt og um númer og tíðnir til að veita fjarskiptaþjónustu hér á landi, að ekki er um eiginleg einkaréttarleg réttindi að ræða, heldur eru þau opinberlegs eðlis, þ.e. á forræði íslenska ríkisins til þess að úthluta til annarra aðila, fyrirtækja eða einstaklinga, til skilyrtra og tímabundinna afnota.

Í ljósi þjóðfélagslegra mikilvægra hagsmuna sem liggja að baki skráningum á landsléninu .is og þeirrar staðreyndar að núverandi starfsemi í kringum skráninguna á landsléninu er í reynd einokunarstarfsemi (e. natural monopoly) þá telur PFS mikilvægt að lögfesta kröfur um rekstaröryggi starfseminnar, þ.m.t. öryggi gagnagrunnsvinnslunnar, virkni búnaðar og tengingar við útlandagáttir, afritunartöku og önnur þau atriði sem nauðsynleg eru til þess að

stuðla að samfelldum og órofum rekstri starfseminnar. Engar slíkar lögbundnar kröfur eru gerðar til þessarar mikilvægu starfsemi í dag. Enn fremur að skilgreindar verði kröfur til lágmarksgæða þjónustunnar til hagsbóta fyrir neytendur og komið verði upp skilvirku gjaldskráreftirliti til að sporna við óhóflegri verðlagningu þjónustunnar. Þessu til viðbótar er mikilvægt að íslensk stjórnvöld hafi aðkomu að stefnumótun og stjórnsýslu á þessu sviði, t.d. í þeim tilgangi að koma upp skilvirkum ferlum um úrlausn ágreiningsmála í tengslum við skráningu léna.

Með tilliti til alls framangreinds hvetur PFS umhverfis- og samgöngunefnd til þess að afgreiða frumvarpið um landslénið .is og önnur höfuðlén úr nefnd með jákvæðum hætti svo unnt verði að samþykkja það á yfirstandandi þingi.

### **3. Markmið um örugg fjarskipti**

#### *Net- og upplýsingaöryggi og starfsemi CERT-ÍS*

Póst- og fjarskiptastofnun telur að markmiðum fjarskiptáætlunar til fjögurra ára, sem birtast í staflíðum f.- til i.-líðar 2. líðar hennar, verði helst náð með þeirri fyrirætlun stjórnvalda að setja á laggirnar sérstakan viðbragðshóp um netöryggi, CERT-ÍS, sbr. það frumvarp til breytinga á fjarskiptalögum sem nú er til meðferðar hjá umhverfis- og samgöngunefnd. Ljóst er að hefðbundin verkefni alþjóðlegrar CERT-starfsemi eru best til þess fallin að ná umræddum markmiðum með skipulögðum og samræmdum hætti. Hér er t.d. átt við verkefni á sviði áhættugreiningar, eftirlit með flæði fjarskiptaumferðar til þess að sporna við netárásum, ráðgefandi hlutverk varðandi úrbætur á öryggi upplýsingainnviða, auk skipulagningar og þátttöku í æfingum til að verjast netárásum og til þess að þróa og viðhalda viðnámsþoli ómissandi upplýsingainnviða gegn öryggisatvikum af ýmsu tagi. PFS fær ekki betur séð en að framangreind markmið fjarskiptaáætlunarinnar snúi beint að því að koma upp íslenskum CERT-hópi.

PFS telur afar mikilvægt að starfrækja viðbragðsteymi um netvarnir til þess að efla varnir og viðbúnað landsins gegn netárásum. Árásir af því tagi og ýmiss skemmdarverk, sem hægt er að vinna með rafrænum hætti, er ein helsta ógn sem steðjar að nútíma upplýsingasamfélagi, þar sem helstu innviðir þess reiða sig á tölvustýrð upplýsingakerfi og jafnvel á samskipti við internetið. Um er að ræða s.k. ómissandi upplýsingainnviði á borð við raforkustýringu, greiðslumiðlunarkerfi og heildstæð sjúkkráskerfi svo dæmi séu tekin. Eftirlit í tengslum við netvarnir af þessu tagi er alþjóðlegt og byggist á samstarfi slíkra hópa á milli landa. Samkvæmt tilmælum framkvæmdastjórnar ESB nr. COM(2011)163 skulu aðildarríki sambandsins skuldbinda sig til þess að koma á laggirnar CERT viðbragðsteymi fyrir árslok 2012. Þá á þetta verkefni sér líka grundvöll í samvinnu Norðurlandanna á vettvangi Norðurlandaráðsins, en í tillögu nr. 7 í skýrslu sem Jens Stoltenberg vann fyrir ráðið, er gert ráð fyrir að brugðist verði við netglæpum (e. Cyber Crime) með því að auka eftirlit og koma á fót viðbragðsteymum í löndum Norðurlandasamstarfsins.

Með tilliti til framangreinds hvetur PFS umhverfis- og samgöngunefnd eindregið til þess að afgreiða frumvarp til breytinga á fjarskiptalögum út úr nefndinni svo unnt sé að samþykkja frumvarpið á yfirstandandi þingi.

### **4. Fjármögnun lögbundinna verkefna**

Í fjarskiptáætluninum tveimur, bæði til lengri og skemmri tíma, er að finna metnaðarfull markmið um uppbyggingu fjarskiptainnviða og aukningu á framboði og vöruúrvali í

fjarskiptaþjónustu, þannig að fjarskiptatæknin nýtist á sem hagkvæmastan hátt í þágu nútíma upplýsingatæknisamfélags. Ljóst er að meginábyrgðin á því að eðlileg fjárfesting eigi sér stað til uppbyggingar og þróunar á fjarskiptainnvíðum og fjarskiptaþjónustu, þannig markmiðum áætlananna verði náð, t.d. hvað varðar vaxandi gæði háhraða internettenginga, er fyrst og fremst á hendi markaðsaðila. Hins vegar er ljóst að það stendur upp á stjórnvöld að skapa þær forsendur, með reglusetningu og einstökum ákvörðunum, að slík uppbygging geti farið fram. Þá er ljóst að stjórnvöld munu ávallt þurfa að hafa aðkomu að því að jafna aðstöðumun með því að tryggja að íbúar á þeim svæðum landsins sem ekki búa við framboð fjarskiptaþjónustu á markaðsforsendum eigi þess kost að fá aðgang að samkeppnishæfri fjarskiptaþjónustu.

Samkvæmt framangreindu eru mörg verkefni sem leiða af fjarskiptaáætlunum tveimur sem beinlínis eru eða verða á forræði Póst- og fjarskiptastofnunar. Þar nægir að nefna smíði gagnagrunna um fjarskiptavirki, kortlagningu á framboði fjarskiptaþjónustu eftir landssvæðum, stuðla að framboði á fjarskiptatíðnum og númerum fyrir nýjar þjónustur, mótun alþjónustukvaða til samræmis við kröfur reglugerðar, eftirlit með net- og upplýsingaöryggi, starfrækslu CERT viðbragðsteymis á sviði netöryggis og eftirlit og umsýslu með starfsemi lénaskráninga. Framangreind upptalning endurspeglar þau atriði sem tekin hafa til umfjöllunar hér að framan og varða umfangsmestu og metnaðarfullstu markmið áætlananna tveggja, að áliti PFS. Að auki eru auðvitað fjölmörg önnur smærri verkefni sem leiða af markmiðum áætlananna sem falla í skaut PFS að framkvæma eða hafa eftirlit með, án þess að ráðrúm gefist til að fjalla um þau í umsögn þessari.

Að þessu sögðu skiptir afar miklu máli að Póst- og fjarskiptastofnun hafi fjárhagslega burði til þess að sinna lögbundnum verkefnum sínum og til að uppfylla þau markmið sem fram koma í fjarskiptaáætlunum tveimur. Þótt ekki sé gert ráð fyrir auknum útgjöldum til PFS vegna þessa, nema hvað varðar CERT-starfsemina, sbr. fyrirhugaðar breytingar á fjarskiptalögum, þá gera forsendur áætlananna ráð fyrir að markaðir tekjustofnar PFS dugi til að fjármagna verkefni stofnunarinnar á þessu sviði, sbr. eftirfarandi ummæli í greinargerð frumvarpsins:

*„Varðandi fjárheimildir til að fylgja eftir framkvæmd fjögurra ára fjarskiptaáætlunar er gert ráð fyrir að það hlutverk sem Póst- og fjarskiptastofnun er ætlað að sinna rúmist innan tekjustofna stofnunarinnar.“*

Þar sem áætlað hefur verið að mörkuðum tekjustofnum PFS verði ráðstafað til að mæta kostnaði við að framkvæma verkefni stofnunarinnar er afar mikilvægt að fjárheimildir til stofnunarinnar verði látnar haldast í hendur við áætlaðar tekjur hennar. Verði það ekki gert, heldur fjárheimildir PFS takmarkaðar samkvæmt fjárlögum, umfram þær tekjur sem hún aflar, eins og gert hefur verið undanfarin ár, verður að telja að raunhæf hætta sé á því að stofnunin geti ekki að fullu tekist á við þau verkefni sem henni er ætlað að sinna.

Virðingarfyllst,

  
Björn Geirsson