

# PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

SUÐURLANDSBRAUT 4  
108 REYKJAVÍK

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



Alþingi  
b.t. Nefndasviðs  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 8. maí 2018

Málsnúmer: 2018040061  
Skjalalykill: 15.3.4

## Málefni: Umsögn um frumvarp til breytinga á fjarskiptalögum (alþjónusta og tíðnigjöld)

Póst- og fjarskiptastofnun hefur gefist kostur á því að veita umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um Póst- og fjarskiptastofnun og lögum fjarskipti (gjaldtaka fyrir tíðnir og alþjónusta), sbr. þingskjal 653 – 454 mál.

### 1. Almenn

Að áliti PFS má rekja tilurð þessa frumvarps til þeirra breytinga sem orðið hafa á undanförunum árum hvað varðar tækniþróun og aðstæðum á fjarskiptamarkaði. Útbreiðsla á háhraða farnetsþjónustu og uppbygging á staðbundnum ljósleiðaranetum víðvegar um landið hefur almennt umbreytt þeim væntingum sem notendur almennt gera til nothæfrar internetþjónustu, en gagnaflutningshraði innan alþjónustu er langt fyrir neðan það þjónustustig sem notendur eiga að venjast. Viðbúið var að það þyrfti að endurskoða lagaumhverfi alþjónustu af þessum sökum.

Hvað varðar tíðnimálin má segja að frumvarpið horfi fram á við og til þeirra breytinga sem fyrrséðar eru á fjarskiptamarkaði á komandi árum sem munu hafa áhrif á allt samfélagið með tilkomu hinnar svo kölluðu fjórðu iðnbýltingar. Ljóst er að fjarskiptatækni framtíðarinnar mun kalla á notkun á mun fleiri og stærra tíðnisviðum fyrir þráðlaus fjarskipti en nú eru í notkun. Í ljósi þess að árgjöld fyrir notkun tíðna byggir á einingarverði fyrir hvert MHz af tíðnum er eðlilegt að gera breytingar á gjaldtökunni til samræmis við það.

### 2. Nánar um alþjónustu

Segja má að þær meginbreytingarnar á alþjónustu sem stefnt er að með frumvarpinu séu af tvennum toga, þ.e. annars vegar að gera alþjónustu tæknilega hlutlaus og hins vegar að miða þjónustustig alþjónustu við *nothæfa internetþjónustu*.

Hvað varðar *fyrri atriðið* að þá er alþjónusta nú bundin við fastlínukerfi, þ.e. almenn talsímþjónusta og gagnaflutningsþjónustu um jarðstreng. Skilgreindur gagnaflutningshraði innan alþjónustu miðast við þann hraða sem vænta mátti við upphaf gagnaflutningsþjónustu um koparstrengi eða 128 Kb/s. Þegar að lagaákvæði um alþjónustu á sviði fjarskipta voru samin við upphaf síðustu aldamóta, að evrópskri fyrirmynd, var ekki gert ráð fyrir því að gagnaflutningsþjónusta og/eða almenn internetþjónusta væri veitt í farnetum. Ljóst er að algengur gagnaflutningshraði í farnetum er nú orðinn margfalt meiri en sá hraði sem alþjónusta miðast við.

Því er eðlilegt, að mati PFS, að gera þá breytingu á lagaumhverfi alþjónustu að þjónustan verði tæknilega hlutlaus, þ.e. að hægt sé að tryggja notendum lágmarks fjarskiptaþjónustu með farnetslausnum sem og með fastasamböndum. Ætla má að í mörgum tilvikum sé hægt veita gagnaflutningsþjónustu með mun meiri hraða og á hagkvæmari hátt með farnetsþjónustu heldur

en hægt er að gera með fastanetssamböndum, t.d. þar sem fjarlægð heimila og vinnustaða er mjög mikil frá næstu símstöð. Þá er útbreiðsla á 3G farnetsþjónustu mjög mikil, en hún nær til um 99% lögheimila og vinnustaða, en sú þjónusta býður upp mun meiri gagnaflutningshraða en þjónustustig innan alþjónustu gerir ráð fyrir í dag.

Því má gera ráð fyrir, verði þessi breyting gerð á lagaákvæðum um alþjónustu, að hægt verði að draga verulega úr, eða jafnvel fella niður, þær kvaðir sem hvíla á núverandi alþjónustuveitanda sem er Míla ehf. Því er sú ályktun sem lesa má út úr umsögn Mílu ehf. um frumvarpið, þ.e. um að verið sé að leggja auknar kvaðir á alþjónustuveitanda með fyrirhuguðum breytingum, beinlínis röng.

Varðandi *síðara atriðið* sem snýr að því að miða þjónustustig innan alþjónustu við nothæfa internetþjónustu að þá er það, að mati PFS, enn fremur til mikilla bóta. Í dag er gagnaflutningshraðinn bundinn í lög og er fyrir löngu orðinn úreltur og ónothæfur. Markmið alþjónustu hefur frá upphafi verið að tryggja notendum nothæfa internetþjónustu miðað við það tæknistig sem fyrir hendi er hverju sinni. Við gildistöku gildandi fjarskiptalaga nr. 81/2003 var sá hraði talinn vera 128 Kb/s. Algengur gagnaflutningshraði í dag, hvort sem er í fasta- eða farnetum, er um 50 Mb/s og fyrirséð að hann muni aukast til muna á næstu árum. Því verður að telja það mjög óhentugt að njörva þjónustustig alþjónustu niður í lög. Skilgreining á þjónustustigi alþjónustu þarf að vera sveigjanlegt og geta fylgt eðlilegri tækniþróun. Því telur PFS það skynsamlegt og hagkvæmt að ráðherra geti skilgreint, innan þess ramma sem miðast við *nothæfa internetþjónustu*, þá þjónustuþætti internetþjónustu sem gagnaflutningsþjónusta innan alþjónustu skal búa yfir.

Vissulega má gera ráð fyrir því að afleiðing af endurskoðun á þjónustustigi alþjónustu verði auknar kröfur til gagnaflutningshraða, án þess að hraðinn sem slíkur verði sérstaklega tilgreindur, heldur þeir þjónustuþættir sem þjónustan skal búa yfir. Hins vegar er almennt framboð af nothæfri internetþjónustu á markaðsforsendum mjög mikið og því ekki fyrirséð að krafa um hana geti orðið fjarskiptamarkaðinum íþyngjandi, né heldur að það falli í skaut Mílu ehf., fremur en annarra fjarskiptafyrirtækja, að veita notendum fjarskiptaþjónustu sem uppfyllir kröfur um lágmarksgæði alþjónustu. Ályktun Mílu ehf. um það er á misskilningi byggð.

Hins vegar er ljóst að nothæf internetþjónusta mun ekki í öllum tilvikum standa notendum í fámennum og strjálbýlum landsvæðum til boða á markaðsforsendum, a.m.k. ekki til skemmri tíma lítið. Búast má við því að verkefni stjórnvalda, þ.e. PFS og, eftir atvikum, fjarskiptasjóðs, verði fyrst og fremst að finna leiðir til að tryggja þessum hópi notenda nothæfa internetþjónustu. Hvort það verði gert með alþjónustuútnefningu eins eða fleiri fjarskiptafyrirtækja af hálfu PFS eða inngripa fjarskiptasjóðs verður að koma í ljós. Í ljósi markmiðs stjórnvalda um ljósleiðaravæðingu nær allra heimila landsins fyrir árið 2020 má aftur á móti gera ráð fyrir að umrædd verkefni verði fremur afmörkuð.

### **3. Nánar um gjaldtöku fyrir tíðniafnot**

#### *3.1. Lækkun einingaverða árgjalda fyrir tíðnir*

Í a.-lið og c.-lið 1. gr. frumvarpsins er gert er ráð fyrir einingaverð lækki fyrir bandbreið tíðnisvið ofar í tíðnirófinu. Ætla má að slík breyting til lækkunar á árgjöldum fyrir tíðnisvið, sem m.a. eru hugsuð fyrir 5G farnetsþjónustu, sé til þess fallin að hvetja til uppbyggingar á næstu kynslóðar háhraða farnetum.

Árgjöld fyrir tíðniafnot eru ætluð til að fjármagna stjórnsýslu tíðnimála, t.d. að skipulag tíðnirófsins sé í samræmi við alþjóðskuldbindingar, vinnu við úthlutun tíðna, eftirlit með því að

notkun þeirra sé í samræmi við staðla og að þjónusta tíðnirétthafa með því að *leita að og leysa úr fjarskiptatruflunum*. Hvað síðasta atriðið varðar að þá telur PFS nauðsynlegt að benda á að fjöldi fjarskiptatruflana hefur aukist umtalsvert á síðustu árum. Helgast það m.a. af því að fleiri tíðnisvið hafa verið tekin í notkun á síðustu árum, sem leiðir af sér fjölgun tilvika, auk þess sem háhraða gagnaflutningsþjónusta í farnetum (með meiri þjöppun á gagnapökkum) er viðkvæmari fyrir truflunum en sú GSM farsímaþjónusta sem var ráðandi fyrir nokkrum árum síðan.

Fyrirséðar úthlutanir á mjög mörgum og bandbreiðum tíðnisviðum fyrir 5G þjónustu mun valda mikilli fjölgun fjarskiptatruflana. Þá mun fjöldi nettengdra hluta stóraukast á næstu árum í því umhverfi sem nefnt hefur verið internet hlutanna (e. Internet og Things), en algeng orsök fjarskiptatruflunar er bilun í þráðlausum sendabúnaði. Þannig er t.d. hægt að hugsa sér að bilun í nettengdum ísskáp geti slegið út eða truflað farsímasamband í nálægu umhverfi. Fjöldi tilvika af þessu tagi mun stóraukast á næstu árum. Viðbrögð við fjarskiptatruflunum í samfélagi sem treystir á sívirkni og öryggi nettengdra hluta þurfa að vera skjót og árangursrík.

Þótt ætlunin sé að lækka árgjöld fyrir tíðnir sem notaðar verða í þessu nýja tækniumhverfi sem er handan við hornið er um leið ljóst að tekjur af árgjöldum, sem m.a. er ætlað að fjármagna truflunarvakt PFS, munu aukast að einhverju marki á næstu árum. Að áliti PFS stendur *brýn nauðsyn* til þess að auknar tekjur af árgjöldum tíðna sem innheimtar verða á komandi árum skili sér í fjárheimildir til stofnunarinnar. Þetta er ekki raunin í dag, þar sem stofnunin fær ekki að njóta allra þeirra tekna sem innheimtar eru af tíðnirétthöfum í dag og er stofnunin því ekki að fullu í stakk búin til að veita þá þjónustu sem gjaldendur eru að greiða fyrir. Verði ekki breyting á þessu má fastlega búast við því að fjarskiptatruflanir verði umtalsverður farartálmi á þeirri vegferð að innleiða og nýta nýja tækni og þjónustur í því tæknivædda samfélagi nettengdra hluta sem nú er í sjónmáli.

### 3.2. Breytingar á gjaldsvæðum og fyrir tiltekin afnot af örbylgjusamböndum

Segja má að þær breytingar sem gert er ráð fyrir í b.-lið og d.-lið 1. gr. frumvarpsins eigi það sammerkt að jafna stöðu þeirra notenda sem viðkomandi fjarskiptaþjónusta beinist að, þ.e. annars vegar þeirra notenda sem ekki eiga kost á heimtaug við fastanetið, sökum fjarlægðar eða landfræðilegra ástæðna, og þurfa því að notast við örbylgjusamband í stað heimtaugar og hins vegar tiltekinna byggðakjarna í nágrenni við höfuðborgarsvæðið sem með réttu ættu að flokkast í ódýrara gjaldsvæðis landbyggðar, eins og aðrir byggðakjarnar í dreifbýli, fremur en að falla í hóp þeirra sveitarfélaga sem mynda höfuðborgarsvæðið. PFS styður þessar breytingar.

### 3.3. Auðlindagjald fyrir tíðniafnot

Síðasta áratug eða svo hefur það almennt tíðkast að innheimta sérstök auðlindagjöld af rétthöfum tíðna til almennrar fjarskiptaþjónustu. Leiðir þetta m.a. af niðurstöðum hinnar svo kölluðu auðlindanefndar sem skilaði skýrslu með tillögum sínum í september árið 2000.

Auðlindagjöld hafa t.d. verið lögð á tengslum við tíðniuppboð sem PFS hefur haldið, en samkvæmt lögum hefur stofnunin heimild til að ákvarða lágmarksboð í tíðniheimildir. Kaupverð tíðna í tíðniuppboði rennur síðan í ríkissjóði í formi auðlindagjalds.

Hins vegar skortir almenna gjaldtökuheimild fyrir tíðniafnot í lög, þ.e. þegar tíðniheimildum er úthlutað með öðrum hætti en eftir framkvæmd uppboðs. Ástæðan er m.a. sú að það er ákveðnum vandkvæðum bundið að útfæra almennt gjaldtökuákvæði fyrir öll tíðnisvið. Í *fyrsta lagi* geta nýtingareiginleikar einstakra tíðnisviða verið misunandi. Í *öðru lagi* þarf gjaldið að taka mið af stærð tíðniúthlutunar og gildistíma hennar. Í *þriðja lagi* geta ýmiss skilyrði í tíðniheimildum

haft áhrif á verðgildi þeirra, t.d. kvaðir um tiltekna útbreiðslu á fjarskiptaþjónustu og/eða um gæði hennar.


Því hefur hefur verið farin sú leið á undanförunum árum að setja lög um sértækar gjaldtökuheimildir, eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu, en þá er gjaldtakan ákveðin með tilliti til framangreindra skilyrða sem hafa áhrif á verðgildi viðkomandi tíðniheimildar. Í frumvarpinu er að finna ítarlegan rökstuðning fyrir upphæð þess auðlindagjalds sem ætlunin er að leggja á.

Það er rétt að tíðniheimildunum tveimur hefur þegar verið úthlutað til Símans hf. og Sýnar hf. (Vodafone), þ.e. þær voru endurnýjaðar fyrir rúmu ári síðan þegar þáverandi gildistími þeirra rann út. Áður en það var gert lágu fyrir áform stjórnvalda um að innheimta auðlindagjöld fyrir þessi tilteknu tíðniafnot og hver upphæð gjaldtökunnar myndi verða. Var tíðniheimildunum úthlutað með fyrirvara um þessa væntanlegu gjaldtöku. PFS leggur ekki mat á sjónarmið Vodafone þess efnis að gjaldtakan brjóti gegn banni stjórnarskrárinnar um afturvirkni skattlagningar. Hins vegar getur PFS ekki fallist á það að Vodafone, né önnur fjarskiptafyrirtæki almennt séð, geti haft réttmætar væntingar til að fá úthlutað fjarskiptatíðnum án þess að greitt sé fyrir þær auðlindagjöld.

#### 4. Niðurlag

Frumvarp það sem hér er til umsagnar fjallar annars vegar um að gera breytingar á alþjónustu þannig a ákvæði laga verði færð til samræmis við tækni- og markaðsaðstæður nútímans. Hins vegar fjallar frumvarpið um að lækka árgjöld af tíðnum á háum tíðniböndum sem ætlaðar eru fyrir farnet. PFS telur mikilvægt að stíga þetta skref nú til að árleg tíðnigjöld letji ekki markaðsaðila til uppbyggingar háhraða farneta, t.d. 5G neta. Jafnframt bendir stofnunin á nauðsyn þess að hún fái notið þessara lögbundnu tekjustofna að fullu til að stunda truflanavakt sína, því annars er nær öruggt að sú staða mun skapast að síauknar radiótruflanir, sem eru fylgífiskur meiri tíðninothunar, munu hafa neikvæð áhrif á notkun og upplifun neytenda af háhraða farnetsþjónustu.

Virðingarfyllst,

  
Hrafnkell V. Gíslason

  
Björn Geirsson