

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Austurstræti 8-10

Reykjavík

Erindi Mílu vegna fjarskiptaáætlunar um stefnu í fjarskiptum fyrir árin 2019-2033

Dagsett: 22. janúar 2019

Þingskjal 545 — 404. mál.

Míla sendir hér athugasemd við tillögur varðandi fjarskiptaáætlun fyrir árin 2019-2023.

Um stefnu í fjarskiptum fyrir árin 2019-2033 - Þingskjal 545 — 404. mál.

Fyrri fjarskiptaáætlanir samanstóðu af langtíma sýn til 12 ára og aðgerðaráætlun til 4 ára. Nú er í gildi fjarskiptaáætlun 2011-2022 og aðgerðaáætlun 2011-2014. Nýjar fjarskiptaáætlanir gera nú ráð fyrir 5 og 15 ára áætlunum.

Í nýrri langtíma áætlun eru sett háleit markmið sem ekki verður auðvelt að uppfylla og sum hver ekki án virkrar aðkomu íslenska ríkisins.

Meðfylgjandi eru sjónarmið Mílu varðandi nokkur mikilvæg atriði í ofangreindri áætlun.

Markmið um aðgengileg og greið fjarskipti

Ljósleiðarastofn- og aðgangsnét:

- 2.1.1 Aðgengi lögheimila og atvinnuhúsnæðis að ljósleiðara verði 99,9%.
- 2.1.2 Þrír virkir sæstrengir tengi landið við Evrópu frá mismunandi landtökustöðum.
- 2.1.3 Við styrkta lagningu ljósleiðarakerfa verði hugað sérstaklega að stofnleiðum, radíó-fjarskiptastöðum og samtengingu kerfa.

Míla telur að ekki ætti að þurfa að koma til frekari ríkisstuðningur við að ná markmiði um ljósleiðaravæðingu heimila og atvinnuhúsnæði en þegar hefur verið ákveðið með verkefninu Ísland Ljóstengt. Míla og önnur fyrirtæki vinna að þessu markmiði að fullum krafti og þangað til þessu verkefni hefur verið náð munu núverandi innviðir fullnægja raunverulegum þörfum alls almennings á þeim svæðum sem hafa ekki þegar verið ljósleiðaravædd. Staðreyndin er sú að um er að ræða mjög stórt verkefni og mun það taka einhver ár að klára það. Bent er á í þessu samhengi að Ísland stendur mjög framarlega á heimsvísu í aðgengi að háhraðakerfum og er því kominn lengra í þessari vegferð er flest önnur lönd í heiminum. Einnig er rétt að benda á að aðrar tæknilausnir kunna að uppfylla þarfir með sambærilegum hætti þegar fram líða stundir og varhugavert er að binda lausnir við tæknilegar útfærslur.

Míla fagnar áformum um 3 virka sæstrengi og telur mikilvægt að þeirri vinnu verði hraða m.a. í ljósi stöðu stofntenginga innanlands sem tengja sæstrengi við landsnet fjarskipta.

Varðandi styrkta lagningu ljósleiðara telur Míla frekar seint að huga sérstaklega að stofnleiðum í því verkefni. Stór hluti verkefnisins Ísland Ljóstengt hefur þegar verið lagður þar sem þetta var ekki haft til hliðsjónar. Því hafa víða tapast mikilvæg tækifæri til endurnýjunar stofnleiða og í framtíðinni má gera ráð fyrir að þjóðbraut fjarskipta þurfi of víða að byggja á fáum þráðum sem liggja um heimreið eða hlað bónda. Einnig verður síðar minnst á aðgengi að ljósleiðara sem er ekki síður mikilvægt fyrir aðgengileg og hagkvæm fjarskipti.

Markmið um örugg fjarskipti

- 2.1.4 Komid verði á skipulagi á vernd mikilvægra innviða og þjónustu, byggðu á áhættustýringu og stjórnskipulagi með skýrri skiptingu ábyrgðar og víðeigandi lágmarksviðmið netöryggis verði skilgreind.

Míla telur að hér þurfi að skerpa á markmiði um að skilgreina skuli stofnleiðakerfi landsins sem nauðsynlega innviði og tryggja raunlæga vernd þeirra en ekki bara netöryggi þeirra. Flugfjarskipti, öryggisfjarskipti, ratsjárkerfi, útlandasambönd og almenn stofnfjarskipti ættu að vera hluti af öryggis innviðum landsins. Á meðan ekki hefur verið skilgreint hvað telst til mikilvægra fjarskiptainnviða og staða og víðeigandi kröfur gerðar til reksturs þeirra og meðferðar á upplýsingum um þá minnkar öryggi þeirra með hverju árinu sem líður. Það er heldur ekki nóg að skilgreina þjóðfélagslega mikilvæga fjarskiptastaði því án fjarskiptanets koma þeir að litlum notum. Í eldri fjarskiptaáætlun fyrir 2011-2014 er einmitt að finna verkefni á þessu sviði s.s.

- a. Skilgreindir verði þjóðfélagslega mikilvægir fjarskiptastaðir, og kröfur til þeirra, sem nauðsynlegir eru til að ná markmiðum um öryggi fjarskiptakerfa á landsvísu sem og útbreiðslu og afköst.
- b. Mótun verði stefna stjórnvalda um net- og upplýsingaöryggi og vernd ómissandi upplýsingainnviða er varða þjóðaröryggi.

Of lítið hefur gerst á þessu sviði hingað til þrátt fyrir eldri áætlanir.

Markmið um hagkvæm og skilvirk fjarskipti

Hér eru mikilvægar athugasemdir sem taka þarf tillit til.

2.3.6 Horft verði til nýtingar fjarskiptainnviða í opinberri eigu til að efla öryggi og eftir atvikum samkeppni.

Míla telur að mikilvægt sé að hér verði gengið skýrar til verks enda er hér um að ræða mikilvægt atriði sem snýr að íslenskum fjarskiptamarkaði varðandi hagkvæm og skilvirk fjarskipti.

Í markmiðum aðgerðaráætlunar er gert ráð fyrir að verð á fjarskiptaþjónustu verði 100% samanburðarhæft við OECD-ríki árið 2023. Fjarskipti á Íslandi eru erfiðari og dýrari en hjá OECD-ríkjum vegna vegalengda, veðurfars, fárra notenda og kostnaðarsamra tenginga við landið. Ljóst er að til að ná fyrrgreindum markmiðum þarf að finna mjög hagkvæma leið til uppbyggingar m.a. í grunnfjarskipta innviðum. Samnýting jarðvegsframkvæmda er mikilvægt skref en í ljósi stöðu á íslenskum markaði er það ekki nóg eitt og sér.

Opinberir aðilar hafa fjárfest gríðarlega í uppbyggingu grunnfjarskipta innviða síðastliðin 10 ár með lagningu ljósleiðara. Aðili í opinberri eigu á í dag stærsta ljósheimtaugakerfi landsins. Það kerfi er hins vegar ekki opið í skilningi fjarskiptaréttar og reglna um ríkisstyrki. Þannig er ekki hægt að kaupa aðgang að svörtum ljósleiðara hjá fyrirtækinu heldur eingöngu hægt að kaupa þjónustu af fyrirtækinu sem felur í sér aðgang að ljósleiðaranum, ásamt virkum búnaði, sem útilokar samkeppni á því stigi og dregur úr möguleikum fyrirtækja til að aðgreina sig á markaði, t.d. með mismunandi þjónustustigi og gæðastöðlum. Rétt er að taka fram að þetta er eina ljósleiðarakerfi landsins (og um leið það stærsta) sem rekið er með þessum hætti. Öll önnur kerfi eru aðgengileg án skilyrða um þjónustukaup. Rétt er einnig að taka fram að fjöldi fyrirtækja rekur sambærilega þjónustu og viðskiptavinur þessa fyrirtækis í opinberri eigu verður að kaupa ætli hann að fá aðgang að hinum opinbera ljósleiðara. Að mati Mílu felur því aðgangstakmörkun fyrirtækis sem er í opinberri eigu að samkeppni í tækni er ekki möguleg.

Míla býður aðra tækni en umrætt fyrirtæki í opinberri eigu í sinni þjónustu. Tækni Mílu er bæði ódýrari í rekstri, þarf mun færri fjarskiptastaði og er umhverfisvænni.

Til að varpa skýrara ljósi á umfjöllun um opinan aðgang (e. open access) í skilningi evrópsks fjarskiptaréttar og reglna um ríkisstyrki þá er það jafnan skilyrði að aðgangur sé veittur á grundvelli jafnræðis og gagnsæis auk þess að veittur sé aðgangur á mismunandi stigum meðal annars með aðgangi að svörtum ljósleiðara. Um skilgreiningu á opnum aðgangi er til dæmis fjallað í skýrslu OECD um ¹

Mílu, sem skilgreind er sem markaðsráðandi aðili á markaðnum, er óheimilt að stunda þessa viðskiptahætti sem hið opinbera fyrirtæki viðhefur. Engar tæknilegar ástæður eða forsendur réttlæta þessar aðgangshindranir heldur er takmörkun á samkeppni eina haldbæra skýringin að mati Mílu. Hér er rétt að ítreka að fjölmargir aðilar reka eigin tækniþjónustu sem getur keppt við þá þjónustu sem fyrirtækið skyldar viðskiptavinum sína til að kaupa. Fleiri opinberir aðilar hafa einnig víða lagt ljósleiðara sem mikilvægt er að hagnýta í þágu hagkvæmra fjarskipta í landinu. Umfang opinberrar fjárfestingar í innviðum er meira á Íslandi en í samanburðarlöndum og því nauðsynlegt að tryggja að þeir séu nýttir með hagkvæmum hætti svo mögulegt sé nálgast markmið um hagkvæmni og verð.

Hér er einnig rétt að hafa í huga að á meðan Míla þarf að bregðast við opinberri samkeppni í uppbyggingu heimtauga (því þær eru ekki aðgengilegar) t.d. á höfuðborgarsvæðinu dregur það enn frekar úr getu félagsins til að fjárfesta í minna arðbærum en þörfum verkefnum úti á landi. Afleiðingin af núverandi stöðu er að Míla mun þurfa að fjárfesta í lagningu ljósleiðara þar sem fyrirtæki í opinberri eigu hefur þegar lagt, eingöngu til að geta boðið sína þjónustu á viðkomandi stað. Þegar upp verður staðið verða 2 ljósleiðaratengingar inn á heimili þar sem eingöngu er þörf á einni og hvorug tengingin er arðbær. Þessi aðferðafræði styður hvorki við

¹OECD (2013), “Broadband Networks and Open Access”, OECD Digital Economy Papers, No. 218, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k49qgz7crmr-en>

markmið um hagkvæmni og skilvirk fjarskipti né umhverfisvæn þar sem önnur ljósleiðaratengingin mun kalla á meira rask og þjónustu frá tveimur aðilum með tilheyrandi umhverfisáhrifum. Heildarkostnaður við dýrasta þátt uppbyggingarinnar, lagningu ljósleiðarans, verður því tvöfaldur og rekstrarkostnaðurinn einnig. Fyrir þetta munu neytendur þurfa að greiða með einum eða öðrum hætti.

Míla sem markaðsráðandi aðili hefur haft á sér opinbera kvöð um að veita aðgang að sínum strengjum og innviðum, bæði kopar og ljósleiðaraheimtaugum til fjölda ára. Sú kvöð var einmitt lögð á til að tryggja samkeppni á markaði og styðja við fjölbreytta uppbyggingu fjarskiptaþjónustu. Þessi kvöð hefur klárlega útilokað getu Mílu til að einoka markaðinn með því að skilyrða aðgang að dýrum innviðum við þjónustukaup líkt og því miður viðgengst nú, af hálfu fyrirtækis í eigu opinbers aðila. Míla fullyrðir að aðgangur að kerfi Mílu hafi leitt til fjölbreyttari valkosta fyrir neytendur og um leið þarf Míla að tryggja að sú þjónusta sem félagið býður ofan á eigin innviði uppfylli kröfur neytenda um gæði og verð og standist alla mögulega samkeppni. Þetta er einmitt það markmið sem skilyrði um opinn aðgang að innviðum í opinberri eigu er ætlað að ná.

Míla telur að hin opinbera umgjörð þurfi að tryggja aðgengi að grunninnviðum sem eru í opinberri eigu. Eigi að vera mögulegt að verðlagning fjarskiptaþjónustu á Íslandi verði sambærileg við OECD þarf uppbygging hér á landi að vera hagkvæm og hin opinbera umgjörð þarf að styðja við það.

Míla leggur til að hér verði orðalag skerpt til að fjarskiptainnviðir í opinberri eigu eða í eigu opinberra fyrirtækja s.s. ljósleiðari verði gerður aðgengilegur án takmarkana fyrir markaðsaðila og stuðla þannig að hagkvæmri uppbyggingu.

2.3.7 Uppfærsla regluverks á fjarskiptamarkaði stuðli að framförum, fjárfestingum, samkeppni, hagkvæmni, samnýtingu og neytendavernd.

Míla telur þetta mikilvægt atriði sem þurfi skýrari ramma utanum til að takast á við vanda sem til staðar er í núverandi umgjörð fjarskipta.

Síðastliðin ár hefur Míla ásamt fleirum fjárfest verulega í uppbyggingu grunnfjarskiptainnviða en félagið hefur jafnframt bent ítrekað á að núverandi umgjörð fjarskipta dregur úr nauðsynlegri uppbyggingu og framkvæmd hindrar að uppbygging fari fram þar sem hennar er þörf.

Ísland er erfitt í fjarskiptalegu tilliti og dreifð byggð gerir fjarskipti dýr, bæði í uppbyggingu og rekstri. Í reynd er arðsemi af rekstri grunnfjarskiptainnviða takmarkaður við lítil svæði í kringum stærstu þéttbýliskjarna landsins. Langstærsti hluti arðseminnar kemur af höfuðborgarsvæðinu. Grunnfjarskipti úti á landi á eru rekin með tapi en þjónustunni er haldið uppi með kvöðum á einkafyrirtækinu Mílu. Míla hefur hingað til ekki notið opinberra styrkja til að standa undir þessum taprekstri heldur er félaginu gert að flytja hagnað af sinni starfsemi í stóru þéttbýli og niðurgreiða þannig taprekstur fjarskipta í dreifbýli gegnum *kostnaðargreind jafnaðarverð*. Þannig á notandi í Mjóafirði að greiða það sama fyrir þjónustuna og íbúi í Reykjavík þó tilkostnaður við að veita þjónustu á Mjóafirði sé margfaldur. Síðustu ár hefur umhverfi fjarskiptainnviða gjörbreyst. Mikil samkeppni er orðin á hagnaðarsvæðum, mest frá aðilum í opinberri eigu. Samkeppni frá fyrirtækjum í opinberri eigu er því að taka góðu bitana þar sem arður er en um leið grefur það undan kerfinu með kostnaðargreind jafnaðarverð. Þessir nýju aðilar í eigu opinberra aðila eru ekki að leggja til hluta af sinni arðsemi til að greiða niður taprekstur fjarskipta í dreifbýli. Þetta fyrirkomulag niðurgreiðslu í samkeppnisumhverfi gengur ekki upp og hefur alvarlega afleiðingar fyrir uppbyggingu fjarskiptainnviða.

Í nokkur ár hefur þetta kerfi samhliða aukinni samkeppni (aðila í opinberri eigu) leitt til að þess að lítið hefur verið fjárfest í uppbyggingu utan arðbærra staða ef frá er talinn verkefni sem hlotið hafa styrk frá Íslandi Ljóstengt. Verkefnið Ísland ljóstengt nær eingöngu til tenginga íbúa í dreifbýli og hefur þar með lítil áhrif almennt á fjarskiptaöryggi stærri svæða og stofnfjarskipti. Í núverandi umgjörð væri það slæm viðskiptaákvörðun fyrir Mílu að fjárfesta í uppbyggingu á óarðbærum svæðum þar sem slíkar fjárfestingar draga í raun enn frekar úr samkeppnishæfni félagsins á arðbærum svæðum.

Eitt mikilvægasta verkefnið sem snýr að grunnfjarskiptum og taka þarf á í aðgerðaráætlun er að koma á umgjörð sem gerir markaðsaðilum kleift að fjárfesta í uppbyggingu og öryggi fjarskipta á svæðum sem eru lítið eða ekki arðbær án þess að slíkt skerði getu þeirra til að skila arði eða keppa á samkeppnissvæðum. Annars þarf íslenska ríkið að standa straum af slíkum fjárfestingum og rekstri og

aðgerðaráætlun þarf þá að taka mið af því. Aðgerðarleysi leiðir af sér minna öryggi fjarskipta og getu kerfisins við að bregðast við áföllum.

Míla leggur því til að hér verði setningin útvíkkuð;

Uppfærsla regluverks á fjarskiptamarkaði taki mið af breyttu samkeppnisumhverfi, stuðli að framförum, fjárfestingum, samkeppni, hagkvæmni, samnýtingu, neytendavernd og að kostnaðarjöfnun leiði ekki til ójafnvægis og ójafnræðis.

Markmið um umhverfisvæn fjarskipti

2.4.3 Stjórnvöld birti gögn um fjarskiptainnviði til að auðvelda og stuðla að hagkvæmri nýtingu fyrirliggjandi innviða, að teknu tilliti til öryggissjónarmiða.

Míla telur að einnig þurfi að taka tillit til samkeppnissjónarmiða. Þannig telur Míla að slíkar reglur þurfi sérstaklega að beinast að fyrirtækjum og stofnunum í eigu opinberra aðila.

Virðingarfyllt fyrir hönd Mílu

Jón Ríkharð Kristjánsson, framkvæmdastjóri