



Alþingi – Umhverfis og samgöngunefnd
b.t. Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 22. október 2014

Málsnúmer: 2014100049
Skjalalykill: 15.3.4

Málefni: Umsögn um þingsályktun um jafnt aðgengi að interneti

Vísað er til erindis umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 26. september 2014, þar sem Póst- og fjarskiptastofnun er gefinn kostur á því að skila inn umsögn um tillögu til þingsályktunar um jafnt aðgengi að internetinu, sbr. þingskjal 28 – 28. mál.

Að mati Póst- og fjarskiptastofnunar er efni tillögunar tvíþætt, annars vegar er um að ræða meginregluna um nethlutleysi (Net Neutrality) og hins vegar jafnt aðgengi allra landsmanna, óháð búsetu, að háhraðanetsþjónustu. Að áliti Póst- og fjarskiptastofnunar felur meginreglan um nethlutleysi ekki í sér skuldbindingar um uppbyggingu fjarskiptaneta og útbreiðslu fjarskiptaþjónustu. Mun stofnunin því fjalla um efni tillögunnar í þrengri merkingu hugtaksins um nethlutleysi og síðan sérstaklega varðandi markmið stjórnvalda um að tryggja jafnt aðgengi að háhraðanetsþjónustu. Þá telur Póst- og fjarskiptastofnun að hluti tillögunnar, þ.e. skyldubundin lágmarksþjónusta netveitna, sem lúta skuli opinberu verðlagseftirliti, eigi sér samsvörun við *alþjónustu* samkvæmt fjarskiptalögum. Verður nokkrum orðum vikið að því.

1. Meginreglan um nethlutleysi

Frá upphafi internetsins hefur það verið vettvangur óheftra boðskipta, nýsköpunar og viðskipta eftir bestu getu (e. best effort). Með því er átt við að reynt er að tryggja sem best að fjarskiptanet geti annað öllum gagnaflutningi óháð efni, hugbúnaði o.s.frv. Þetta hefur verið að breytast á síðustu árum með tilkomu á æ bandfrekari þjónustum, t.d. myndbandsstraumar og skráarskiptamiðlun, og er nú farið að forgangsraða í ríkari mæli flutningi á efni og þjónustu um internetið.

Þessi þróun getur haft þær afleiðingar að framboð á forgangsþjónustum aukist og um leið dregur úr hvatanum til uppbyggingar á kerfum og dregið gæti úr gæðum á hinu almenna interneti. Þannig gæti verið fyrir nothæfa internetþjónustu orðið lágtekjufólki ofviða að kaupa. Þá gæti tilhneiging lóðrétt samþættra fjarskiptafyrirtækja um að mismuna í hraða og gæðum internetþjónustu með tilliti tegundar efnis eða á milli efnisveitenda leitt til s.k. „Walled Garden“ áhrifa, sem dregur úr möguleikum til nýsköpunar og innkomu smærri aðila á markaðinn.

Til að bregðast við þessari þróun hefur mótast meginreglan um *nethlutleysi* (e. Net Neutrality), en skilgreina mætti hugtakið á þann veg að „*öll rafræn samskipti sem fara um almenn fjarskiptanet skuli meðhöndluð á jafnan hátt*“. Nánar tiltekið felur nethlutleysi í sér að flytja skuli rafræn samskipti óháð: Efnisinnihaldi, hugbúnaði, notkunareiginleikum, þjónustu, búnaði, upprunavistfangi og móttökuvistfangi.

Í nýlegri tilskipun nr. 2009/140/EB til breytingar á s.k. rammatilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins 2002/21/EB er mælt fyrir um að fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld eigi að gæta hagsmuna þegna EES svæðisins með því m.a. að stuðla að því að endanotendur geti gengið að og dreift efni og þjónustum á internetinu að eigin vali, sbr. g-lið 4. töluliðar 8. gr. Þá er kveðið á um það í tengdri tilskipun nr. 2009/136/EB sem breytir s.k. alþjónustutilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2002/22/EB á þann veg að fjarskiptafyrirtækjum sé skylt að upplýsa viðskiptavinum sína í viðskiptaskilmálum ef fyrirtækið takmarki aðgang að efni og þjónustu af einhverju tagi og hvaða aðferðir séu notaðar, ef einhverjar, við að móta og stýra fjarskiptaumferð, sbr. c.-d. liði 22. gr. Þessar tilskipanir, sem og aðrar sem gefnar voru út á árinu 2009 til breytingar á evrópska fjarskiptaregluverkinu, hafa enn ekki verið innleiddar í íslensk lög.

Samkvæmt framangreindu tekur Póst- og fjarskiptastofnun undir þau sjónarmið sem fram koma í greinargerð þingsályktunartillögunar og telur fullt tilefni til að grípa til ráðstafana til koma í veg fyrir að nothæf internetþjónusta verði að einhvers konar forgangsþjónustu á yfirgjaldsverði. Enn fremur til að tryggja að umferðarstýringar í fjarskiptanetum verði ekki til þess að útiloka tiltekna og þjónustur og koma þannig í veg fyrir nýsköpun og samkeppni, en dæmi um þetta voru tilraunir fjarskiptafyrirtækja í sumum löndum að loka fyrir Skype þjónustu. Af þessum sökum telur Póst- og fjarskiptastofnun orðið afar brýnt að endurskoða íslensk fjarskiptalög með tilliti til þeirrar þróunar sem orðið hefur á evrópski löggjöf á þessu sviði.

2. Jafnt aðgengi landsmanna að háhraðaneti

Póst- og fjarskiptastofnun telur að efni þingsályktunartillögunar falli að markmiðum stjórnvalda eins og þau birtast í tólf ára fjarskiptaáætlun sem Alþingi hefur samþykkt, en þar er gert ráð fyrir að 100% lögheimila og vinnustaða hafi aðgang að 30 Mb/s háhraðatengingu á árinu 2022. Sambærileg markmið er að finna í fjarskiptaáætlun Evrópusambandsins (Digital Agenda), en þar er stefnt að því að allir íbúar sambandsins hafi aðgang að 30 Mb/s háhraðatengingu á árinu 2020.

Til að slíkum markmiðum verði náð á næstu árum er ljóst að virkja þurfi fleiri úrræði til framkvæmda, heldur en leiða af almennum og viðskiptalegum markaðsforsendum. Hér er átt við að hið opinbera þurfi að samræma aðgerðir ólíkra aðila, t.d. fjarskiptafyrirtækja, veitufyrirtækja og Vegagerðarinnar, og jafnvel leggja til fé í formi ríkisstyrkja til að fjármagna tiltekna framkvæmdir sem ekki standa undir sér fjárhagslega. Ný löggjöf og beiting regluverksins innan Evrópusambandsins hefur tekið mið af þessu. Annars vegar hefur Eftirlitsstofnun EFTA sett leiðbeiningar um beitingu ríkisstyrktarreglna á sviði fjarskipta frá 20. febrúar 2013, en þar eru fjarskiptaeftirlitsstjórnvöldum falin tiltekin verkefni sem styðja eiga við uppbyggingu af hálfu opinberra aðila, og hins vegar hefur verið gefin út tilskipun nr. 2014/61/EB um lækkun kostnaðar við uppbyggingu á háhraðanetum, en með henni er eftirlitsstjórnvaldi falið að tryggja gagnkvæman rétt framkvæmdaraðila til að samnýta framkvæmdir og aðstöðu hvors annars til uppbyggingar á háhraðaneti, upplýsingamiðlun á milli þeirra o.fl.

Póst- og fjarskiptastofnun telur afar mikilvægt að nýta öll úrræði sem standa hinu opinbera til boða samkvæmt framangreindu til að styðja við uppbyggingu á háhraðanetum. Stofnunin vinnur að þróun fjarskiptamarkaðarins og innviða fjarskipta samkvæmt mótaðri fjögurra þrepa nálgun þar sem áhersla er lögð á frumkvæði markaðsaðila. Að öðru leyti beinast aðgerðir stofnunarinnar að samræmingu aðgerða fjarskiptafélag og veitufyrirtækja/sveitastjórna, beitingu alþjónustu og beitingu ríkisstyrkja þar sem markaðsbrestur er og markaðsaðilar treysta sér ekki til uppbyggingar.

3. Skyldubundin lágmarkspjónusta

Sá hluti þingsályktunartillögunnar sem lýtur að því að tryggja eigi sanngjarna og jafna gjaldtöku fyrir skyldubundna lágmarkspjónustu netveitna telur Póst- og fjarskiptastofnun að eigi sér ákveðinn skyldleika með svo kallaðri alþjónustu í fjarskiptum, en hugtakið *alþjónusta* er í 6. tölulið 3. gr. fjarskiptalaga skilgreint með svofelldum hætti: „Afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir eru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra.“ Meðal þeirra þjónustupáttanna sem teljast til alþjónustu er gagnaflutningsþjónusta með 128 Kb/s gagnaflutningshraða, sbr. 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga.

Ljóst er að sá gagnaflutningshraði sem fellur undir alþjónustu nú telst ekki til háhraðanetsþjónustu og er langt fyrir neðan þann hraða sem almennt er veittur á markaði í dag. Í tölfræðiskýrslu Póst- og fjarskiptastofnunar fyrir fyrri hluta árs 2014, sem birt var á vef stofnunarinnar 21. október s.l. kemur fram í töflu 30 fjöldi internettinga eftir hraða. Þar kemur fram að 2,5% landsmanna hafa minni hraða en 10 mbit/sek, 34,4% hafa milli 10 og 20 mbit/sek hraða (algengur hraði með ADSL), 41,6% hafa milli 20 og 50 mbit/sek (algengur hraði með VDSL), 21,5% hafa milli 50 og 100 mbit/sek hraða (algengur harði með ljósleiðara). Eins og sjá má á meðfylgjandi grafi þá vex fjöldi notenda sem nýta sér meiri hraða mikið milli ára.

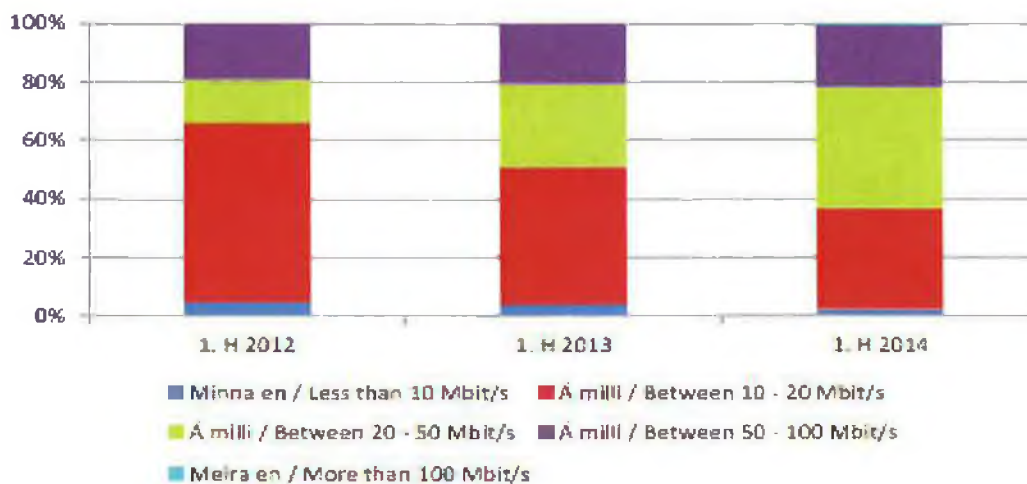
Tafla 30. Fjöldi tenginga eftir hraða¹⁶

Table 30. Total subscriptions by connection speed

Í lok tímabils / End of	Fjöldi Number			Markaðshlutdeild Market share		
	1. H 2012	1. H 2013	1. H 2014	1. H 2012	1. H 2013	1. H 2014
Samtals / Total	111.066	114.321	116.606	100,0%	100,0%	100,0%
- Minna en / Less than 10 Mbit/s	5.638	4.933	2.866	5,1%	4,3%	2,5%
- Á milli / Between 10 - 20 Mbit/s	67.849	53.660	40.114	61,1%	46,9%	34,4%
- Á milli / Between 20 - 50 Mbit/s	16.551	32.080	48.483	14,9%	28,1%	41,6%
- Á milli / Between 50 - 100 Mbit/s	21.028	23.648	25.097	18,9%	20,7%	21,5%
- Meira en / More than 100 Mbit/s	46	0,0%

Mynd 30. Hlutfall tenginga eftir hraða tengingar

Picture 30. Total subscriptions by connection speed



Sé þessi lögbundna lágmarksþjónusta aukin umfram það sem markaðurinn treystir sér til að veita við erfiðustu skilyrði í dag, t.d. 1 – 2 mbit/sek gagnahraða á fámennum og afskekktum stöðum, er ljóst að fjármagna þarf uppbyggingu fjarskiptainniðnaðs með því að byggja upp næstu kynslóðar aðgangsneta, t.d. með ljósleiðaravæðingu, með einhvers konar opinberri aðstoð. Samkvæmt greiningu stofnunarinnar á markaði fyrir heimtaugar njóta nú um 95% landsmanna háhraðanetsþjónustu yfir fastanet. Þau 5% sem útaf standa búa við þær aðstæður að koparheimtaugin er of löng til þess að bera nýja stafræna tækni eins og ADSL eða VDSL. Á þeim stöðum verður að ráðast í endurnýjun aðgangsneta, t.d. með ljósleiðaravæðingu eða 4G þjónustu á afmörkuðum svæðum. Þessi framkvæmd í dreifbýlinu er mun kostnaðarsamari en væntar tekjur markaðsaðila af henni. Því treysta markaðsaðilar sér ekki í framkvæmdina og ríkir því markaðsbrestur hvað varðar háhraðanetsþjónustu á þessum svæðum. Ef fara ætti í slíka uppbyggingu á tiltölulega fáum árum er ljóst að leggja þyrfti meira fé til, heldur en þær hámarksálögur sem heimilt er að leggja á markaðsaðila til að fjármagna alþjónustusjóð.

Sé á hinn bóginn pólitískur vilji fyrir því að mæla fyrir um lágmarks internetþjónustu sem lúti gjaldskrárefirliti í smásölu, að þá bendir Póst- og fjarskiptastofnun að regluramminn er þegar til staðar innan fjarskiptalaga varðandi alþjónustu, sem jafnframt tekur til gæða- og gjaldskrárefirlits með slíkri þjónustu. Hins vegar þyrfti að endurskoða inntak alþjónustuskyldunnar ef ætlunin er að tryggja landsmönnum öllum, óháð búsetu, betri lágmarks gagnaflutningsþjónustu frá því sem nú er. Stofnunin telur rétt að benda á að á vegum innanríkisráðherra er nú að störfum nefnd sem hefur m.a. það hlutverk að endurskoða alþjónustu.

4. Lokaorð

Málefni notenda internetsins eru sífellt meira í brennidepli. Samkvæmt óinnleiddu Evrópuregluverki fjarskipta frá árinu 2009 er aðgangur að interneti nú flokkaður sem hluti af lágmarksmannréttindum innan ESB. Mikilvægt er að tryggja öllum landsmönnum slík réttindi og að settur verði reglurammi um það hvort og með hvaða hætti markaðsaðilar geti að öðru leyti haft áhrif á það hvernig borgarinn nýtir sér internettinguna. Því telur stofnunin mikilvægt að Alþingi hugi að umræðunni um nethlutleysi með ofangreint í huga.

Virðingarfyllst,

Hrafnkel V. Gíslason

Björn Geirsson