

Alþingi
Erindi nr. P 128/1399
komudagur 3. 3. 2003

Lögmenn.is ehf
Ágúst Sindri Karlsson, hdl
Skiptiholti 50d, 105 Reykjavík
Sími 520 7700, fax 511 3410

Reykjavík, 28. febrúar 2003.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

UMSÖGN UM FRUMVARP TIL LAGA UM FJARSKIPTI, 599. MÁL, HEILDARLÖG, EES REGLUR.

Vísað er til bréfs Nefndasviðs Alþingis, dags. 18. febrúar 2003, varðandi ofangreint mál. Undirritaður lögmaður annast umsögn málsins fyrir hönd Íslandssíma hf.

Í umsögn þessari verður dregin fram sérstaklega þau atriði sem Íslandssími telur að séu efnislega mikilvægust fyrir frumvarpið.

A. Hvaða ráðuneyti fer með umsjón hlutabréfs í Landssímanum? 2. grein frumvarpsins.

Af hálfu Íslandssíma er lögð áhersla á að skýrar línur verði lagðar varðandi það hvaða ráðuneyti fari með eignarhald á hlutabréfum í Landssímanum. Í þessu samhengi er rétt að vekja athygli á 2.mgr. 3.gr tilskipunar (e. directive) 21/2002 og 2.mgr. 11.gr. sömu tilskipunar, þar sem gerð er krafa um aðskilnað á milli yfirstjórnar fjarskiptamála og eignarhaldi að fjarskiptafyrirtækjum.

Í 2.mgr. 3.gr. tilskipunarinnar segir "Member States that retain ownership or control of undertaking providing electronic communications networks and/or services shall ensure effective structural separation of the regulatory function from activities associated with ownership or control."

Sá háttur að eignarhald að hlutabréfum í Landssímanum sé í samgönguráðuneytinu, sem er jafnframt með yfirstjórn fjarskiptamála samræmist ekki þessum ákvæðum. Því er lagt til að sett verði sjálfstætt ákvæði þess efnis að eignarumráð með hlutabréfum í Landssímanum færist í annað ráðuneyti en samgönguráðuneyti.

Lagt er til að í 2.gr. laganna bætist ný málsgrein, sem verður 3.mgr., svohljóðandi:
"Fjármálaráðuneytið skal fara með eignarumráð fjarskiptafyrirtækja í eigu ríkisins."

B. Framsal tíðna. 7. grein frumvarpsins.

Íslandssími telur að það megi skoða nánar hvort rétt sé að heimila framsal fjarskiptatíðna. Rétt er að taka fram að samkvæmt 3.tl. 9.gr. DIR 21/2002 (Reglan hljóðar svo: "Member States may make provision for undertakings to transfer rights to use radio frequencies

with other undertakings.") og 2.tl. 5.gr. DIR 20/2002 er ekki óheimilt að framselja tíðnir skv. reglunum, þannig að þetta er bein pólitísk ákvörðun. Úr því að heimilt er að framselja önnur sambærileg réttindi, svo sem kvóta, þá er spurning um jafnræði að öll slík verðmæti séu framseljanleg.

Lagt er til að 7.gr. laganna hljóði svo:

Réttindi til að nota tíðnir og númer.

Þegar réttindi til notkunar ákveðinna tíðna og númera falla ekki undir p-lið 2. mgr. 6. gr. skal Póst- og fjarskiptastofnun að fenginni umsókn úthluta slíkum réttindum til fjarskipta fyrirtækja sem reka eða nota fjarskiptanet eða þjónustu samkvæmt almennri heimild. Einnig má úthluta réttindum fyrir notkun tíðna til útvarpsstöðva að lokinni opinni og gegnsærri málsmeðferð án mismununar, enda þjóni slík úthlutun markmiðum stjórnvalda. Að auki má úthluta réttindum fyrir notkun tíðna til aðila sem starfrækja þráðlausan fjarskiptabúnað til eigin nota. ~~Réttindi samkvæmt þessari grein eru bundin við nafn og er framsal óheimil.~~ Heimilt er að framselja réttindi sem veitt eru samkvæmt þessari grein.

C. Vistföng.

15.gr. frumvarpsins.

Hugtakið vistfang er nefnt í 15.gr. laganna. Hugtakið er hins vegar ekki skilgreint og óvíst er hvað felst í þessu ákvæði. Það er skoðun Íslandssíma að tilvísun í þetta hugtak sé óþarfi og megi því sleppa úr lögnum. Þar með félli 3.mgr. 15.gr. niður.

Rétt er að vekja athygli á því að ef hér er átt við svokölluð lén, sem úthlutað er af dótturfélagi Íslandssíma, Interneti á Íslandi hf., þá segir í tilskipun 21/2002, í 20 tl. inngangskafli eftirfarandi: "The provisions of this Directive do not establish any new areas of responsibility for the national regulatory authorities in the field of Internet naming and addressing." Með hliðsjón af þessu getur hugtakið vistfang tæplega átt við lén, en þá er spurningin hvað þetta hugtak felur í sér.

Það má einnig gera sjálfstæða athugasemd við 2. og 3.mgr. 15.gr. Þar sem valdaframsal löggjafans til stjórnvalda er óeðlilega mikið. Það hefði t.a.m. verið eðlilegt að löggjafinn hefði komið með einhverja línu um hvaða stefnu ætti taka í reglugerð af þessu tagi.

Lagt er til að 15.gr. laganna hljóði svo:

Skipulag númera og vistfanga.

Póst- og fjarskiptastofnun skal viðhalda skipulagi númera sem nota má fyrir hvers konar fjarskiptaþjónustu, þ.m.t. númerakóða fyrir net. Upplýsingar um númeraskipulag og allar breytingar á því skulu birtar opinberlega.

Póst- og fjarskiptastofnun skal setja reglur um númer og númeraraðir ~~og vistföng.~~

~~Samgönguráðherra getur sett reglugerð um hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar við útgáfu vistfanga.~~

D. Umtalsverð markaðshlutdeild.

16. grein frumvarpsins.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Póst- og fjarskiptastofnun annast markaðsgreiningu á fjarskiptamarkaði. Samkvæmt samkeppnislögum þá hafa samkeppnisyfirvöld þá skyldu að annast markaðsgreiningu á öllum markaðinum, þar á meðal fjarskiptamarkaðinum.

Ekki verður annað séð að með þessu móti sé verið að búa til tvær sjálfstæðar sérfræðideildir, sem hafa sama verkefni. Það má jafnvel gera ráð fyrir samkeppni á milli þessara sérfræðideilda, því engin trygging er fyrir því að sama markaðsgreining sé höfð að leiðarljósi hjá báðum þessum stofnunum. Það er skoðun Íslandssíma að markaðsgreiningin eigi heima hjá Samkeppnisstofnun, en í samráði við Póst- og fjarskiptastofnun. Ekki verður séð að tilskipanir ESB banni þetta sbr. ákvæði í 1.mgr. 3.gr. tilskipunar 21/2002 svohljóðandi: "Member States shall ensure that each of the tasks assigned to national regulatory authorities in this Directive and the Specific Directives is undertaken by competent body." Samkeppnisstofnun fellur klárlega undir þetta og Íslandssími telur að þetta sé dæmi um hvar megi spara umtalsverða peninga í rekstri hins opinbera. Vandamálið er hins vegar að Póst- og fjarskiptastofnun er fjármögnuð af neytendum á fjarskiptamarkaði, í gegnum veltu fjarskiptafyrirtækja, og því hugsanlega minni áhugi til að skera niður kostnað.

Lagt er til að í 16.gr. verði svohljóðandi:

Samkeppnisstofnun Póst- og fjarskiptastofnunar skal skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, í samráði við Póst- og fjarskiptastofnun. ~~Hafi skal samráð við Samkeppnisstofnun þegar við á.~~

E. Samtenging neta.

24.grein frumvarpsins.

Í lögnum þarf að vera skýrt ákvæði um að þegar net séu samtengd þá skuli hvor aðili bera sinn kostnað af samtengingu sjálfur. Það verkar verulega hindrandi á samkeppni að Landssiminn hefur komist upp með að krefjast sérstakrar þóknunar fyrir að tengja net saman. Þetta getur fyrirtækið gert í krafti markaðsyfirráða, en óþekkt er að önnur fyrirtæki á markaðinum geri slíka samninga.

Lagt er til að í 24.gr. 1.mgr. komi ný málslíður og verði málsgreinin svohljóðandi:

Fjarskiptafyrirtæki sem starfrækja almenn fjarskiptanet eða almenna fjarskiptaþjónustu skulu eiga rétt á og þeim ber skylda til að semja um samtengingu neta og þjónustu. Hvor aðili um sig skal bera sjálfur eigin kostnað af samtengingu.

F. Aðgangur að ómissandi aðstöðu og heildsöluverð.

28. grein frumvarpsins.

Hér á undan er vísað til þess að megin hættan fyrir samkeppni á markaði er að Landssiminn nái einokunargróða á ákveðnum sviðum. Íslandssími telur rétt að í lögum komi almennt ákvæði þess efnis að þar sem fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild hefur ómissandi aðstöðu þá skuli það veita aðgang að þeirri aðstöðu á sanngjörnu verði,

sem sé í öllu falli 25% lægra en smásöluverð á þjónustunni. Með þessu einfalda ákvæði er hægt að tryggja samkeppni á öllum sviðum. Í Danmörku hefur þróunin t.d. verið í þessa átt. Það segir sig sjálft að það er umtalsverður kostnaðarmunur á sölu í heildsölu og smásölu, en því miður hefur Landssíminn ekki viljað viðurkenna þennan kostnaðarmun.

Hættan við þá upptalningu sem er í lögnum er að þegar ný tækni kemur fram, sem venjulega er mjög dýr, þá getur ríkasta fyrirtækið skákað í því skjóli að þetta sé ekki að finna í lögnum og því eigi önnur fjarskiptafyrirtæki ekki rétt á aðgangi að þjónustunni.

Lagt er til að i-liður, 1.mgr. 28.gr. laganna hljóði svo:

- i. veiti aðgang að annarri ómissandi aðstöðu á sanngjörnu verði og skal almennt miðað við að heildsöluverð sé um 25% lægra en smásöluverð þjónustunnar, nema þjónustuveitandi geti sýnt fram á að annað viðmið sé sanngjarnt.

G. Reikisamningar.

35. grein frumvarpsins.

Ein frumforsenda þess að samkeppni ríki á fjarskiptamarkaði er að eitt fyrirtæki nái ekki að læsa inni einokun á einstökum svæðum. Landssíminn hefur sem fyrrverandi einokunarfyrirtæki mjög mikla möguleika á að skapa sér slíka aðstöðu, bæði í krafti fjárhagslegs styrks og þess forskots sem félagið hefur á markaði. Þar sem Landssíminn hefur lang mestu útbreiðsluna á GSM sendum og fjölmennasta notendahópin verða fjarskiptalög að tryggja óheftan aðgang að neti þeirra þar sem ekki svarar kostnaði að byggja upp GSM fjarskiptanet. Núgildandi fjarskiptalög taka á þessu vandamáli, en reynslan hefur sýnt að það eru agnúar á því kerfi. Annars vegar vantar reglur um hvaða viðmið eigi að hafa til hliðsjónar þegar ákveðið er að uppsetning nýs sendis svarar ekki kostnaði og hins vegar að ekki er skýrt við hvaða gjaldskrá Landssímans skuli miða varðandi reikið. Auðvitað væri hægt að leysa úr þessum spurningum með dómsmáli, en það væri eðlilegt að löggjafinn notaði tækifærið til að skýra þessar reglur nánar.

Lagt er til að 35.gr. laganna hljóði svo:

Reikisamningar.

Þar sem ekki verður ráðist í uppsetningu og rekstur farsímastöðva eða farsímanets, vegna eðlis eða umfangs fjárfestingar, eða þar sem aðstæður til uppsetningar og rekstrar farsíma stöðva og farsímanets eru sérstaklega erfiðar, svo sem vegna náttúrulegra aðstæðna, eða þegar nauðsynlegt er að stuðla að virkri samkeppni, skulu farsímafyrirtæki sem veita almenna farsímaþjónustu eiga aðgang að almennum farsímanetum annarra farsímafyrirtækja.

Fjarskiptafyrirtæki skulu leitast við að semja sín á milli um skilmála aðgangs. Við ákvörðun skilmála skal grunnverð miðast við almennt gjald af eftirágreiddum simtölum, að frádragnum þjónustuliðum sem fjarskiptafyrirtæki þarf ekki að veita.

Náist ekki samkomulag skal Póst- og fjarskiptastofnun ákveða hvort reikisamningur skuli gerður og skilmála hans á milli þess aðila er ræður farsímanetinu skv. 1. mgr. og annarra fjarskiptafyrirtækja, enda hafi þau þegar yfir að ráða eigin almennum farsímanetum þar sem þeim verður við komið að mati Póst- og fjarskiptastofnunar. Póst- og fjarskiptastofnun skal leitast við að ná því markmiði að samkeppni sé fyrir hendi á öllum svæðum sem eru í farsímasambandi.

H. Athugasemd orðalag.

36. grein frumvarpsins

Í 36.gr. frumvarpsins er talað um að hefja mál, þar sem rætt er um ágreining milli aðila. Þessi orðnotkun er óheppileg þar sem að í lögfræði er viðtekin venja að tala um að hefja mál þegar það er fellt niður. Það má einnig skoða 37 tölulið, sbr. 20gr. g og 34.gr. directive 22/2002 í þessu sambandi.

I. Krafa neytenda um einn reikning vegna fjarskiptaþjónustu.

37. grein frumvarpsins.

Í framkvæmd hefur komið í ljós að eitt erfiðasta við að ná fótfestu á markaðinum er að þau fyrirtæki sem eru þar fyrir bjóða alla þjónustu og viðskiptavinurinn fær aðeins einn reikning. Ef fyrirtæki vill bjóða fast forval þá kostar þetta að viðskiptavinurinn fær tvo reikninga. Ef síðan hann ákveður að hafa GSM annars staðar þá er það þriðji reikningurinn. Auðvitað kemur þetta í veg fyrir að menn nýti sér hagstæðasta verð á hverjum stað. Það er mjög mikilvægt að í lögin komi ákvæði fyrir neytendur þess efnis að þeir eigi kröfu á að fá einn reikning fyrir allri fjarskiptaþjónustu. Það sé síðan viðskiptavinar að ákveða frá hverjum reikningurinn kemur. Í þessu tilviki hefur Landssíminn t.d. ákaflega sértaka stöðu. Fyrirtækið getur sent reikninga á alla þá sem hafa landlínu, og rukkað þar auk fastagjaldsins sérstakt seðilsgjald. Viðskiptavinurinn getur því verið að borga seðilgjaldið oft, sem þýðir að sjálfsögðu hærri kostnað.

Lagt er til að í 37gr. laganna komi ný málsgrein sem verður 3.mgr. sem hljóðar svo:

3.mgr. Áskrifendur á einstaklingsmarkaði skulu eiga rétt á því að fá einn reikning fyrir allri fjarskiptaþjónustu sem hann kaupir.

4.mgr. Fjarskiptafyrirtæki skal fyrir gildistöku nýrra eða breyttra skilmála eða gjaldskrár senda Póst- og fjarskiptastofnun skilmála eða gjaldskrá til upplýsingar á því formi sem stofnunin ákveður. Stofnuninni er heimilt að krefjast breytinga á skilmálum eða gjaldskrá fyrirtækis ef efni þeirra þykir brjóta í bága við lög þessi.

5.mgr. Fjarskiptafyrirtæki skulu birta viðskiptaskilmála og gjaldskrá fyrir alla þjónustu sína á að gengilegan hátt.

J. Símaskrá.

45. og 46. grein frumvarpsins.

Landssíminn á einu símaskrá landssins og hefur ýmsa möguleika á að hindra aðgang að þjónustu. Dæmi um slíkt vandamál er að finna í 5.mgr. 46.gr. frumvarpsins sem er merkingar í símaskrá. Íslandssími telur þetta dæmi um að löggjafinn sé að styðja markaðsyfirráð Landssímans. Skráning í símaskrá, þýðir með öðrum orðum skráningu í símaskrá Landssímans, aðrir aðilar geta fengið aðgang, en það kostar milljónir. Það er mjög fróðlegt að bera saman kostnað við að fá aðgang á bannlistum í þjóðskrá og bannlistum í símaskrá. Það gengur einfaldlega ekki að Landssíminn haldi utan um þessar upplýsingar og þær eiga að sjálfsögðu heima í þjóðskrá. Í öllu falli þarf skráningaraðilinn að vera óháður öðrum á markaðinum.

Það má í þessu sambandi vísa til þess að þegar reglur um skráningu voru settar auglýsti Landssíminn þessa skráningu mjög mikið. Þetta virðist við fyrstu sýn ekkert athugavert, en þegar menn átta sig á því að samkeppnisaðilar nota símhringingar mjög mikið til að ná

í nýja viðskiptavini, þá verður ljóst að með því að fá sem flesta í merkingu er Landssíminn að setja girðingu utan um sína viðskiptavini.

Lokaorð

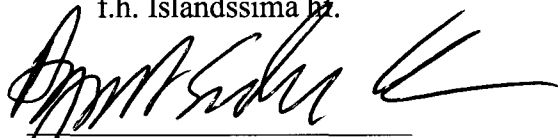
Samantekt þessi er fyrst og fremst fallin til að vekja athygli á þeim atriðum fjarskiptafrumvarpsins sem Íslandssími hf. telur mikilvægust. Það má gera ýmsar athugasemdir við önnur atriði í frumvarpinu, þar á meðal lagatæknileg atriði.

Varðandi tilurð frumvarpsins þá fengu hagsmunaaðilar kost á að gera athugasemdir við frumvarpið þegar það var full mótað. Íslandssími hefði t.a.m. talið rétt að hagsmunaaðilar hefðu komið fyrir að málinu þannig að þeir hefðu getað miðlað af reynslu sinni og þannig skorið ýmsa vankanta af frumvarpinu.

Það er skoðun okkar að vanda hefði mátt betur upptöku reglna úr tilskipun ESB og teljum ekki hægt að mæla með nánast beinni þýðingu frá þeim reglum eins og virðist hafa verið gert í sumum tilvikum. Það er því ábending að þess verði gætt í framtíðar endurskoðun fjarskiptalaga að hagsmunaaðilar fái að koma sínum sjónarmiðum á framfæri fyrir, en slík aðkoma gæti verið í gegnum Samtök atvinnulífsins. Með þessu er ekki verið að segja að hagsmunaaðilar eigi endilega að vera þátttakendur í samningu frumvarpsins, heldur aðeins að þeir sjái frumvörp það tímanlega að hægt sé að taka fullt tillit til þeirra athugasemda sem geta verið til bóta.

Að lokum þá óskar Íslandssími eftir því að fá tækifæri til að gera frekari grein fyrir sjónarmiðum sínum og eiga skoðana skipti við samgöngunefnd um málið.

Virðingarfyllst
f.h. Íslandssíma hf.



Agúst Sindri Karlsson, hdl.