

PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

SUÐURLANDSBRAUT 4  
108 REYKJAVÍK

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

Alþingi  
Erindi nr. Þ 139/2495  
komudagur 18.5.2011



Alþingi  
Nefndasvið – samgöngunefnd  
b.t. Benedikts Sveinbjörns Benediktssonar  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 17. maí 2011

Málsnúmer: 2011040093  
Skjalalykill: 15.3.4

**Málefni: Umsögn um frumvarp til laga um landslénið .is**

Vísað er til erindis samgöngunefndar Alþingis, dags. 15. apríl 2011, þar sem Póst- og fjarskiptastofnun er boðið að skila inn athugasemdum við frumvarp til laga um landslénið .is og önnur íslensk höfuðlén, sbr. 725 mál, þingskjal 1249 á 139. löggjafarþingi 2010-2011.

**1. Almenn**

Tekið skal fram, eins og frumvarpið ber með sér, að Póst- og fjarskiptastofnun gafst tækifæri til þess að hafa áhrif á efni frumvarpsins á vinnslustigi þess, enda felur það stofnuninni ýmis ný verkefni, auk þess hún mun koma til með að annast framkvæmd laganna verði frumvarpið lögfest á Alþingi. Reyndar er sérstakt tilefni til að fagna því hversu vel hefur verið staðið að undirbúningi frumvarps þessa af hálfu ráðuneytisins, sem m.a. fólst í skipun vinnuhóps ólíkra hagsmunaaðila til þess að freista þess að ná sem breiðastri sátt um efni þess.

**2. Takmörkuð auðlind – réttindi á forræði hins opinbera**

Póst- og fjarskiptastofnun tekur undir þau sjónarmið sem liggja til grundvallar frumvarpinu og kalla á að sett verði sérstök löggjöf um landslénið .is og önnur íslensk höfuðlén. Landslénið .is er í eðli sínu takmörkuð auðlind, sem hefur órjúfanlega tengingu við Ísland og miklir almann- 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 stjórnisýslu 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, fyrirtækjum eða einstaklingum, til skilyrta og tímabundinna afnota.

**3. Mikilvægir efnisþættir frumvarpsins**

Að áliti Póst- og fjarskiptastofnunar eru ákvæði frumvarpsins til þess fallin að vernda þá hagsmuni sem hér eru í húfi, bæði að því er varðar almannahagsmuni og þá hagsmuni sem felast í því að starfsemi um skráningu léna hér á landi haldi áfram að vera skilvirk og í þágu upplýsingasamfélagsins. Verður hér að neðan vikið að nokkrum þáttum frumvarpsins sem Póst- og fjarskiptastofnun telja mikilvæga í þessu sambandi.

*Í fyrsta lagi* er gert ráð fyrir að rekstraraðili skráningastofunnar starfi samkvæmt starfsleyfi útgefnu af Póst- og fjarskiptastofnun til fimm ára að undangengnu opnu og gagnsæju úthlutunarferli, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Er þetta í samræmi við þá meginreglu opinberrar auðlindastjórnunar, sem vísað var til hér að ofan, þess efnis að takmörkuðum auðlindum, sem varða samfélagslega og þjóðfélagslega hagsmuni, skuli úthlutað til tímabundinna og skilyrtra afnota, án þess að slík úthlutun geti myndað varanleg eignarréttindi. Í sérstöku bráðabirgðaákvæði er þó mælt fyrir um að núverandi rekstraraðila landslénsins skuli úthlutað fyrsta starfsleyfinu.

Auðvitað er alltaf álitamál til hve langs tíma skuli úthluta starfsleyfum. Úthlutun til of langs tíma getur kallað á ákveðna stöðnun og fyrirbyggt eðlilega samkeppni um leið og úthlutun til of skamms tíma getur haft slæm áhrif á rekstrarskilyrði og fjármögnunarmöguleika. Metur Póst- og fjarskiptastofnun það svo að úthlutun til 5 ára í senn veiti rekstraraðila viðeigandi aðhald, varðandi skilvirkni og gæði þjónustunnar, án þess að raskað sé eðlilegum samkeppnisskilyrðum um aðgang að auðlindinni. Þá þarf við afmörkun á gildistíma starfsleyfis að horfa til þeirrar fjárfestingar sem býr að baki þjónustunni og eðlilegs afskriftartíma búnaðar. Samanborið við gildistíma tíðniheimilda á sviði fjarskipta, sem að jafnaði eru gefin út til 10-15 ára og kalla á mun meiri fjárfestingu í búnaði, sem þar að auki hefur oft lengri afskriftartíma en tölvu- og gagnagrunnsbúnaður, verður að telja að umræddur 5 ára gildistími starfsleyfis sé hæfilega áætlaður.

Þá verður einnig að horfa til þess að veiting starfsleyfis, eins og ætlunin er að gera í frumvarpinu, gegnir veigamiklu lagatæknilegu atriði. Með því móti er hægt að afmarka nánar réttindi og skyldur skráningarstofu í starfsleyfinu, innan ramma laganna, án þess að nauðsynlegt sé að setja ítarleg efnisákvæði í lög og reglugerðir um alla þá þætti sem starfsleyfið nær til. Með þessu fyrirkomulagi næst fram ákveðið hagræði og skilvirkni í lagasetningu og í stjórnáætlunni sem Póst- og fjarskiptastofnun telur að ætti að vera öllum hagsmunaðilum til gagnsbóta.

*Í öðru lagi*, í ljósi tengingar landslénsins .is við Ísland er brýnt að útfærsla reglna um skráningu léna, sem m.a. kveða á um skilyrði fyrir úthlutun réttindanna, séu ekki háðar sjálfðæmi einkaréttarlegs aðila, en með lokamálsgrein 10. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að reglurnar séu háðar samþykki ráðherra, auk þess sem þær fara til umsagnar sérstakar ráðgjafanefndar um lénamál til að tryggja breiðari aðkomu sjónarmiða varðandi efni þeirra. Í þessu sambandi er rétt að geta mikilvægrar forsendu fyrir skráningu léns, sem ætlunin er að lögfesta, um að rétthafi þess þurfi að vera lögráða einstaklingur eða lögaðili með kennitölu eða sambærilega staðfestingu frá stjórnvöldum og hafa tengsl við Ísland, sbr. 2. mgr. 11. gr.

*Í þriðja lagi*, með tilliti til mikilvægis internetþjónustu fyrir samfélagið allt, s.s. vegna viðskipta og þjónustu, er mikilvægt að gerðar séu viðeigandi kröfur til öryggis búnaðar, upplýsinga í lénaheitakerfi og rétthafaskrá og tengdum gagnagrunnum og kerfum, sbr. c.- lið 7. gr. frumvarpsins og að öryggisviðbúnaður og áfallastjórnun miði að samfelldum og órofnum rekstri starfsemi skráningarstofu, sbr. lokamálsliði 4. mgr. 15. gr. þess. Að mati Póst- og fjarskiptastofnun verður markmiðum um nauðsynlegt öryggi reksturs, búnaðar og gagna í þeim, ekki tryggt nema með löggjöf, enda um að ræða íþyngjandi inngrípsheimildir til handa stjórnvöldum. Með þessu er ekki verið að segja að núverandi rekstraraðili hafi sinnt öryggismálum á ófullnægjandi hátt fram til þessa. Hins vegar er ekki búandi við það til framtíðar að engar kröfur til öryggis séu gerðar til starfseminnar og þeim fylgt eftir af þar til bærum eftirlitsaðila.

Í fjórða lagi hefur frumvarpið að geyma ákvæði um gjaldskrárefirlit, sbr. 16. gr., sem telja verður mikilvæga neytendavernd og mótvægisáðgerð við þá náttúrulegu einokun sem felst í skráningu á landsléninu .is, og e.t.v. fleiri höfuðlénunum seinna meir. Eftirlit með gjaldskrá er viðurkennt úrræði þegar um er að ræða framboð og verðlagningu á samfélagslega mikilvægri grunnþjónustu og sú aðstaða er uppi að fáir eða enginn getur keppt við þann aðila sem fyrir er á markaði, t.d. vegna mikils kostnaðar við fjárfestingu og uppbyggingu til þess að koma inn á markaðinn. Þetta á m.a. við á sviði fjarskipta og veitustarfsemi fyrir vatn og rafmagn, þar sem fjárfesting í nýjum dreifi- og veitukerfum myndi reynast nýjum aðila ofviða, auk þess ýmsar tæknilegar hindranir varðandi aðgang og aðstöðu geta leitt til þess að ómögulegt er fyrir fleiri en einn aðila að veita þjónustuna. Á þessum sviðum hefur opinberum eftirlitsaðilum verið falið að hafa eftirlit með verðlagningu þjónustunnar, Póst- og fjarskiptastofnun á sviði fjarskipta, en Orkustofnun á sviði veitustarfsemi fyrir vatn og rafmagn.

Í ljósi þess að einungis einn aðili getur annast miðlægt skráarhald fyrir landsléninu .is telur Póst- og fjarskiptastofnun að um sé að ræða náttúrulega einokun (e. natural monopoly) á umræddri þjónustu. Til að sporna við hugsanlega óæskilegum afleiðingum einokunar, sem m.a. getur birst í of hárrí verðlagningu þjónustunnar, verður að telja það málefnalegt og árangursríkt úrræði að mæla fyrir um lögbundið gjaldskrárefirlit.

#### 4. Eftirlitsheimildir og kostnaður við eftirlit

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að Póst- og fjarskiptastofnun hafi umsjón og eftirlit með framkvæmd laganna. Eru stofnuninni falin ýmis verkefni samkvæmt frumvarpinu, s.s. að veita starfsleyfi, hafa eftirlit um að farið sé eftir skilyrðum starfsleyfis og að skráningarstofa starfi í samræmi við hlutverk sitt, m.a. um að tryggja fullnægjandi öryggi gagna og reksturs, auk þess sem stofnunin mun viðhafa eftirlit með gjaldskrá hennar og skera úr um ágreiningsmál. Til að geta uppfyllt hlutverk sitt hvað þetta varðar þarf stofnunin að byggja upp sérfræðiþekkingu á sviði lénamála, afla sér tæknilegrar getu og reynslu til að geta mætt skyldum sínum.

Í áætlun sem Póst- og fjarskiptastofnun gerði um kostnað af eftirliti stofnunarinnar gerði hún ráð fyrir því að heldur fleiri tímar færu í uppbyggingu á þekkingu stofnunarinnar og í sumu þætti viðvarandi eftirlits, s.s. við lausn ágreiningsmála, heldur en áætlun innanríkisráðuneytisins gerir ráð fyrir.

Að áliti Póst- og fjarskiptastofnunar verða tekjur stofnunarinnar til að standa straum af kostnaði við eftirlitið a.m.k. að duga til að fjármagna eitt starfsgildi hjá henni. Í þessu felst það markmið að hjá stofnuninni komi til með að starfa a.m.k. einn sérfræðingur, sem hafi það að sínu aðalstarfi, að sinna þeim verkefnum sem frumvarpið kveður á um, auk þess sem tilteknir sértækir þættir s.s. gjaldskrárefirlit væri í höndum annarra sérfræðinga stofnunarinnar. Það rekstrargjald sem frumvarpið gerir nú ráð fyrir eða 4,9% dugar tæplega til þess að uppfylla þetta markmið miðað við núverandi veltu starfseminnar.

#### 5. Lokaorð

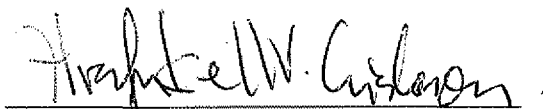
Póst- og fjarskiptastofnun telur að frumvarp þetta sé tímabært framlag til eflingar á innviðum upplýsingasamfélagsins, en með því eru gerðar kröfur til öryggis og gæða í rekstri skráningarstofu léna, auk þess sem tryggt verður að verðlagning þjónustunnar byggist á eðlilegum kostnaðargrundvelli, notendum þjónustunnar til hagsbóta. Er það mat stofnunarinnar að inntak frumvarpsins feli í reynd í sér málamiðlun mismunandi leiða til að ná

fram því markmiði að fella skráningu á lénum undir forræði íslenska ríkisins. Ekki er gengið svo langt eins og hugmyndir hafa verið uppi um að taka starfsemina eignarnámi, heldur farin sú leið að fella hana undir opinbert eftirlit, með svipuðum hætti sem þekkist í fjarskiptum og veitustarfsemi.


Til að tryggja aðgengi að þjónustunni verði hnökralaus við þær umbreytingar sem stefnt er að með frumvarpinu er gert ráð fyrir því að núverandi rekstraraðili fái úthlutað starfsleyfi samkvæmt sérstöku bráðbirgðaákvæði. Telur Póst- og fjarskiptastofnun að sú ráðstöfun sé jafnframt til marks um að stjórnvöld gangi fram af meðalhófi gagnvart núverandi rekstraraðila í þeirri viðleitni sinni að tryggja að sú auðlind sem felst í skráningu á landsléninu .is, ásamt öðrum höfuðlénunum, verði hér eftir í höndum íslenska ríkisins.

Samkvæmt öllu framangreindu styður Póst- og fjarskiptastofnun frumvarp til laga um landslénin .is ásamt öðrum höfuðlénunum og hvetur til þess að það verði verði samþykkt á yfirstandandi þingi.

Virðingarfyllst,



Hrafnkell W. Gíslason



Björn Geirsson