

Alþingi
Erindi nr. Þ 139/717
komudagur 6.12.2010

Nefndarsvið Alþingis

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Reykjavík, 6. desember 2010.

Umsögn Og fjarskipta ehf. um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, með síðari breytingum. 139. löggjafarþing, þskj. 149 – 136. mál.

I. Inngangur

Umbjóðandi minn, Og fjarskipti ehf. (Vodafone), hefur fengið til umsagnar framangreint frumvarp til laga um breytingu á fjarskiptalögum nr. 81/2003. Frumvarpið felur í sér veigamiklar breytingar á ákvæðum fjarskiptalaga varðandi stjórnun og úthlutun tíðna auk fleiri breytinga.

Rétt er að vekja athygli samgöngunefndar á því að drög að frumvarpi til breytinga á fjarskiptalögum voru birt á vef samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytisins þriðjudaginn 16. mars 2010 en þá var hagsmunaaðilum gefinn frestur til að koma á framfæri athugasemdum til sunnudagsins 21. mars s.á. Á fundi fjarskiptaráðs hinn 22. mars 2010 var samþykkt svohljóðandi bókun:

Í 6. mgr. 2. gr. fjarskiptalaga er mælt fyrir um að samgönguráðherra skipi fjarskiptaráð og hlutverk þess sé m.a. að veita ráðuneytinu umsagnir um fjarskiptamál, breytingar á löggjöf, stefnumarkandi ákvarðanir stjórnvalda og fjarskiptaáætlun. Samsvarandi ákvæði er að finna í reglugerð 464/2006 um fjarskiptaráð.

Samgönguráðherra ber að leita umsagnar fjarskiptaráðs um breytingar á fjarskiptalöggjöf. Eðli málsins samkvæmt þarf frestur sem veittur er til að gera athugasemdir að vera hæfilegur svo fjarskiptaráð hafi nægilegt ráðrúm til að fara vandlega yfir mál hverju sinni.

Málsmeðferð við smíði á frumvarpi til breytinga á fjarskiptalögum sem til stendur að leggja fyrir ríkisstjórn þann 23. mars 2010 uppfyllir ekki kröfur um eðlilegt samráðsferli enda hefur hagsmunaaðilum sem og fjarskiptaráði verið veittur afar skammur tími til að fjalla um frumvarpið.

Fjarskiptaráð telur sér ekki fært að svo stöddu að veita umsögn um framangreint frumvarp enda um mikilvæg og umfangsmikil álitaefni að ræða. Ráðið telur sig ekki bært til að veita ráðherra slíka umsögn nema að hæfilegur tími gefist til meðferðar málsins.

Skorað er á samgönguráðherra að veita tveggja vikna viðbótarfrest til að koma að athugasemdum við lagafrumvarpið verði ekki horfið frá framlagningu þess á vorþingi.

Í kjölfar bókunar fjarskiptaráð var umsagnarfrestur framlengdur til 6. apríl 2010. Umbjóðandi minn skilaði ítarlegum athugasemdum til ráðuneytisins hinn 30. mars 2010. Frumvarpsdrögin komu til aftur til umræðu á fundi fjarskiptaráðs 13. apríl en ráðið skilaði ekki formlegri umsögn. Af þessu tilefni var sérstaklega fjallað um umsagnir fjarskiptaráðs um lagafrumvörp á fundi ráðsins þann 11. maí 2010. Taldi ráðið að þrátt fyrir að ráðuneytinu væri ekki formlega skylt að lögum að leita umsagnar þess um frumvörp til laga væri það í anda góðrar stjórnsýslu að leita umsagnar ráðsins. Væri leitað eftir umsögn ráðsins væri það á ábyrgð þess að skila umsögn eða ellegar koma því á framfæri ef það gæti ekki gengið eftir. Þá þyrfti að koma fram hvort fjarskiptaráð væri sammála í ákvörðunum sínum og bókunum eða hvort um skoðanir einstakra aðila ráðsins væri að ræða.

Hinn 28. september sl. tilkynnti þáverandi formaður fjarskiptaráðs aðilum í fjarskiptaráði að skipunartími hennar væri liðinn þar sem hann hefði verið bundinn ráðherra sem þá var hættur störfum. Ekki mun hafa verið skipaður nýr formaður ráðsins og hefur það því ekki komið saman þetta haustið. Hefur frumvarp það sem nú er lagt fram því ekki hlotið umfjöllun fjarskiptaráðs.

Ákvæði frumvarps þess sem hér er til umsagnar eru að miklu leyti efnislega samhljóða frumvarpsdrögum þeim sem birt voru til umsagnar á vef samgönguráðuneytisins síðastliðið vor. Allt að einu hefur greinargerð með frumvarpinu tekið veigamiklum breytingum. Í greinargerð með frumvarpsdrögnum sem birt voru í mars var þannig vísað til þess að á árinu 2009 hefðu verið settar þrjár nýjar ESB gerðir á sviði fjarskipta og þætti rétt að taka tillit til þeirra breytinga sem gerðar hefðu verið á regluverki ESB, sbr. t.d. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/140/EB (rammatilskipun). Breytingarnar ættu m.a. að stuðla að skilvirkri og samhæfðri stefnu í tíðnimálum innan EES. Í athugasemdum með einstaka greinum frumvarpsins var ítrekað vísað til framangreindrar ESB gerðar. Í athugasemdum umbjóðanda míns til ráðuneytisins dags. 30. mars 2010 var athygli ráðuneytisins vakin á því að umrædd gerð hefði ekki verið tekin upp í EES samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar líkt og samningurinn kveður á um. Það leiddi af tveggja stöðum kerfi EES samningsins að ný gerð sem samþykkt hefði verið af stofnununum ESB öðlast ekki gildi að EES rétti fyrr en hún hefði verið gerð hluti af EES samningnum sbr. 7. gr. samningsins. Að mati umbjóðanda míns fælu hinar boðuðu breytingar á fjarskiptalögum hins vegar í sér innleiðingu á ákvæðum framangreindrar gerðar sem að nokkru leyti brytu í bága við gildandi EES rétt. Með tilliti til þess að líklegt væri að framangreind ESB gerð yrði tekin upp í EES samninginn taldi umbjóðandi minn því heppilegra að breytingarnar yrðu innleiddar með heildstæðum hætti þegar gerðin væri lögformlega orðin hluti EES samningsins enda kynni ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar að fela í sér sérákvæði eða breytingar á gerðinni sem taka þyrfti tillit til.

Framangreindar breytingar á fjarskiptaregluverki ESB hafa ekki verið teknar upp í EES samninginn enn sem komið er. Allt að einu er frumvarp það sem hér er til umfjöllunar efnislega samhljóða drögnum sem birt voru fyrr á þessu ári. Sá munur er á framsetningu að í greinargerð hafa verið afmáðar allar tilvísanir til hinna nýju ESB gerða. Að mati umbjóðanda míns breytir

Það þó ekki þeirri staðreynd að frumvarpið felur að verulegu leyti í sér innleiðingu á ákvæðum hins nýja ESB regluverks sem þó er ekki enn orðið gildandi EES réttur.

Rétt er að ítreka þá afstöðu umbjóðanda míns að heppilegra verður að telja að innleiða heildstæðar breytingar á fjarskiptalögum þegar umræddar ESB gerðir hafa verið teknar upp í EES samninginn að teknu tilliti til þeirra breytinga og sérákvæða sem ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar kann að fela í sér. Í þessu sambandi er vert að hafa í huga að verði frumvarp það sem hér er til umfjöllunar að lögum er um að ræða tíundu breytinguna á fjarskiptalögum frá því að þau tóku gildi á árinu 2003. Þá er ljóst að innleiðing ákvæða hinna nýju gerða á sviði fjarskipta munu kalla á frekari breytingar á fjarskiptalögum á næsta ári. Svo tíðar breytingar á lagaumhverfi fjarskiptafyrirtækja eru til þess fallnar að draga úr réttaröryggi þeirra og skapa óvissu að því er varðar starfsemi þeirra, t.d. að því er varðar gjaldtökuheimildir hins opinbera.

Þá ber og að hafa í huga að breytingum þeim sem gerðar voru á fjarskiptaregluverki ESB á árinu 2009, t.d. að því er varðar tíðniúthlutanir, var ætlað að örva samkeppni á markaði og afmá hindranir á hinum innri markaði þar sem til að mynda tíðnisvið einstakra aðildarríkja kunna að skarast. Í ljósi landfræðilegrar legu Íslands og smæðar markaðarins kunna þau sjónarmið að hafa minna vægi hér á landi en á meginlandi Evrópu.

Að þessu virtu leggst umbjóðandi minn gegn samþykkt frumvarpsins eins og það er fyrir lagt.

II. Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

2. gr.

Í 2. gr. eru lagðar til veigamiklar breytingar á 7. gr. fjarskiptalaga sem fjallar um réttindi til að nota tíðnir og númer. Lúta breytingarnar einkum að því að gert er ráð fyrir því að notkun ákveðinna tíðna og númera kunni að falla undir almenna heimild auk þess sem opnað er á hugsanlegt framsal þessara réttinda. Skv. núgildandi fjarskiptalögum eru þessi réttindi hins vegar bundin við nafn og framsal óheimilt.

Í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins er ekki að finna frekari skýringar á umræddri breytingu heldur eingöngu vísað til þess að Póst- og fjarskiptastofnun geti ýmist veitt almenna heimild eða úthlutað sérstökum réttindum. Í greinargerð eru þannig ekki að finna leiðbeiningar um frekari sjónarmið sem hafa beri í huga við beitingu ákvæðisins. Í greinargerð með frumvarpsdrögum samgönguráðuneytisins síðastliðið vor var hins vegar tiltekið að samkvæmt 1. mgr. 5. gr. heimildatilskipunarinnar eins og henni var breytt með tilskipun 2009/140/EB skuli stuðla að notkun tíðna samkvæmt almenri heimild, en ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi, sem tilgreindar eru í ákvæðinu, megi áskilja að notkun lúti sérstakri úthlutun. Á vettvangi ESB hefur þannig átt sér stað mikil umræða um fyrirkomulag tíðniheimilda og áhrifum þeirra á samkeppni á fjarskiptamarkaði auk hindrana á hinum innri markaði eins og áður segir. Í greinargerð er hins

vegar ekki vikið að þessum sjónarmiðum frekar eða færð rök fyrir því hvers vegna umrædd breyting á úthlutun tíðna sé nauðsynleg.

Að því er varðar heimild til framsals tíðniréttinda er í athugasemdum við 2. gr. vísað til þess að lagt sé til að opnað verði fyrir möguleika á framsali tíðniheimilda. Fjölmörg EES ríki leyfi þegar framsal á tíðni réttindum og raunar hvetji til þess. Þá sé ljóst að það sé stefna ESB að greiða fyrir opnari aðgangi að framsali tíðniréttinda. Ekki er að finna frekari skýringar eða leiðbeiningar um hvaða sjónarmið beri að hafa í huga við ákvörðun um heimild til framsals á tíðniréttindum að öðru leyti en því að mæla megi fyrir um slíkt við úthlutun tíðna eða í reglugerð.

Í greinargerð með frumvarpi samgönguráðuneytisins síðastliðið vor var hins vegar vísað til þess að með tilskipun nr. 2009/140/EB hafi verið bætt við grein nr. 9b í rammatilskipunina þar sem fjallað væri um framsal tíðniréttinda. Gert sé ráð fyrir að framkvæmdastjórn ESB gefi út tilmæli þar sem tilgreind eru tíðnisvið sem leyfa á framsal á og í þeim tilvikum eigi aðildarríki að heimila framsal. Heppilegast væri að tilgreina þessi tíðnisvið í reglugerð um tíðnimál þegar til kæmi. Hvað varðar önnur tíðnisvið eigi hvert aðildarríki val um hvort framsal verður heimilað. Lagt var til að þetta ákvæði tilskipunarinnar verði innleitt í íslensk fjarskiptalög en það hafi ekki í för með sér að framsal verði heimilað fyrr en tilmæli framkvæmdastjórnarinnar öðlast gildi á EES svæðinu eða íslensk stjórnvöld ákveði að heimila framsal á tilteknum tíðnisviðum.

Þá er með frumvarpinu lagt til að Póst- og fjarskiptastofnun verði heimilt að afturkalla og endurúthluta tíðnum eða mæla fyrir um sölu eða leigu réttinda ef hætta er á að uppsöfnun réttinda leiði til samkeppnishindrana. Í greinargerð með frumvarpi samgönguráðuneytisins síðastliðið vor var vísað til þess að umrædd málsgrein fæli í sér nýtt ákvæði sem byggði á 6. mgr. 5. gr. heimildatilskipunarinnar eins og henni var breytt með tilskipun 2009/140/EB. Að mati umbjóðanda míns virðist ákvæðið ekki vera í samræmi við gildandi EES rétt.

3.gr.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á 9. gr. fjarskiptalaga á þá lund að framlengingar á tíðniréttindum falli undir ákvæði 9. gr. ef um er að ræða tíðni svið þar sem fjöldi réttinda er takmarkaður.

Í greinargerð með frumvarpi samgönguráðuneytisins síðastliðið vor var vísað til þess að breyting á 9. gr. byggði á breytingu sem gerð var á 7. gr. heimildatilskipunarinnar með tilskipun 140/2009/EB. Hefur sú tilvísun nú verið felld út úr athugasemdum með frumvarpinu. Vekur það enn og aftur efasemdir um að ákvæði þetta samrýmist gildandi EES rétti.

4.gr.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á 10. gr. fjarskiptalaga. Í greinargerð með frumvarpi samgönguráðuneytisins var vísað til þess að breytingar á 10. gr. væru til komnar vegna breytinga á B. og C. hluta viðauka við heimildatilskipunina sem gerðar voru með tilskipun 140/2009/EB.

Að mati umbjóðandi míns er orðalag c-liðar ákvæðisins óljóst og stangast á við viðauka núgildandi heimildatilskipunar. Að auki fær umbjóðandi minn ekki séð að það eigi sér stoð í þeim breytingum sem mælt er fyrir um í tilskipun 2009/140/EB. Í viðaukanum er ekki gert ráð fyrir að eftirlitsstofnanir geti sett skilyrði um verðlagningu við útgáfu heimildar. Af orðalaginu má hins vegar ráða að PFS geti sett skilyrði um verðlagningu þrátt fyrir ummæli í greinargerð um að ekki sé átt við að yfirvöld hafi bein afskipti af verðlagningu. Ákvæðið brýtur þannig í bága við skuldbindingar ríkisins að EES rétti enda er gert ráð fyrir því í rammalöggjöf um fjarskipti að eftirlit með verðlagningu sé framkvæmt með öðrum hætti.

6. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 12. gr. fjarskiptalaga sem jfallar um breytingar á réttindum. Umbjóðandi minn gerir einkum athugasemdir við 4. mgr. ákvæðisins. Í greinargerð með frumvarpi því sem hér er til umsagnar er vísað til þess að um nýtt ákvæði sé að ræða sem geri ráð fyrir því að ef ástæður fyrir úthlutun sérstakra réttinda hætti að vera til staðar á gildistíma þeirra skuli stuðla að skilvirkari notkun tíðnisviðsins. Felld er út tilvísun til tilskipunar 2009/140/EB en í fyrri greinargerð samgönguráðuneytisins var vísað til þess að ákvæðið sem byggði á breytingu sem var gerð á 5. undirmálgrein í 2. mgr. 5. gr. heimildatilskipunarinnar með tilskipun nr. 2009/140/EC. Að mati umbjóðanda míns brýtur ákvæðið því í bága við gildandi EES rétt.

7. gr.

Hér er um að ræða breytingu á 14. gr. fjarskiptalaga er varða skipulag tíðnirófsins. Lagt er til að bætt verði við greinina tvær málsgreinar sem verði 2. og 3. mgr. Í greinargerð með frumvarpi samgönguráðuneytisins síðastliðið vor var vísað til þess að Við ákvæði þessi byggðu á 3. og 4. mgr. 9. gr. rammatilskipunarinnar eins og henni var breytt með tilskipun nr. 2009/140/EC.

Umbjóðandi minn telur ákvæðið kunna að brjóta í bága við gildandi EES rétt. Hafa beri í hug að tilskipun 2009/140/EB felur í sér verulegar breytingar á 9.gr. rammatilskipunarinnar, þar sem að m.a. ákvæði 3. og 4. mgr. 9. gr. tilskipunar 2009/140/EB fela í sér nýmæli.

10.gr.

Í 10.gr. eru lagðar til breytingar á 64. gr. fjarskiptalaga. Að mati umbjóðanda míns er orðalag 1.mgr. of víðtækt og óljóst hvernig meta eigi skaðlegar truflanir eða öryggi fjarskipta. Umbjóðandi minn telur að ástæða væri til þess að mæla fyrir um að nánari skilyrði þess að beita megi heimildum skv. ákvæðinu væru bundin í reglugerð. Að því er varðar heimild til truflunar þráðlausra fjarskipta skv. 5.mgr. er vert að benda á að ákvæðið stangast á við almennar reglur um nýtingu tíðna, gæði og ábyrgð á þjónustu. Gera verður kröfu um að beiðni Fangelsismálastofnunar og eftir atvikum heimild PFS sé nægjanlega rökstudd og að í ákvörðun PFS sé tekið tillit til röskunar sem notendur almennt kunna að verða fyrir í kjölfar slíkrar ákvörðunar. Tryggja verður að ákvörðun valdi ekki viðkomandi fjarskiptafyrirtækjum tjóni, s.s. bótaskyldu. Einnig þarf að huga að því að slík ákvörðun sé ekki til þess fallin að skaða samkeppni s.s. að gætt sé að truflun hafi sambærileg áhrif á starfsemi allra fjarskiptafyrirtækja sem veita þjónustu á viðkomandi svæði.

Ákvæði til bráðabirgða

Með ákvæði til bráðabirgða er verið að leggja til nýja gjaldtökuheimild vegna úthlutaðra tíðniheimilda. Líkt og fram kemur í athugasemdum með ákvæðinu er um að ræða sérstaka gjaldtöku vegna endurúthlutunar tíðna til tveggja aðila á markaði, umbjóðanda míns og Símans hf.

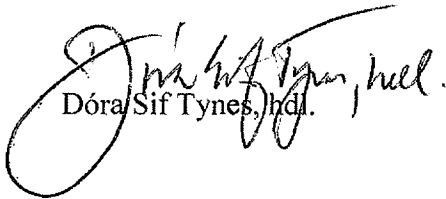
OGF telur framangreinda gjaldtöku vera órökstudda enda ljóst að fyrir dyrum eru verulegar breytingar á skipan tíðnimála hér á landi m.a. vegna þeirra breytingar sem hin nýja fjarskiptalöggjöf ESB kveður á um. Ljóst er að þegar umræddar breytingar taka gildi að EES rétti mun PFS fá nýjar heimildir til þess að breyta tíðniheimildum, t.d. úr einstaklingsbundnum leyfum í almenna heimild o.s.frv. Hljóta þær heimildir að kalla á heildarendurskoðun á úthlutaðum tíðnum, en gera má ráð fyrir að tíðnum verði eftirleiðis úthlutað með útboði eða uppboði.

Framangreint gjaldtökuákvæði er hins vegar því marki brennt að það einskorðast við tvö fyrirtæki á markaði. Samræmist það trauðla ákvæðum stjórnarskrár um skattlagningu og jafnræði aðila. Vísar umbjóðandi minn til þess að annar aðili á markaði, Nova ehf., hefur t.d. nýlega fengið úthlutaða tíðniheimild án þess að greiða sérstakt gjald vegna úthlutunar. Er því ljóst að ákvæði þetta brýtur gróflega gegn framangreindri jafnræðisreglu. Að mati umbjóðanda míns væri eðlilegt að gera þá kröfu, að hyggðist íslenska ríkið hefja innheimtu auðlindagjalds vegna tíðniheimilda, þá væri slík gjaldtaka byggð á almennum sjónarmiðum og legðist jafnt á alla aðila á markaði í stað þess að vera sniðin að tveimur tilteknum fyrirtækjum.

Með vísan til framangreinds leggst umbjóðandi minn gegn framangreindri gjaldtöku. Réttara væri að mat umbjóðanda míns að mæla fyrir um hóflega gjaldtöku er tæki mið af umsýslu stofnunarinnar við tímabundna endurúthlutun. Hið minnsta verður að gera kröfu um að skýrt verði kveðið á um að gjaldið verði afturkræft í heild eða að hluta komi til breytinga á úthlutuðum tíðniheimildum líkt og ætla má að verði, sbr. umfjöllun hér að framan.

Virðingarfyllst,

f.h. Og fjarskipta ehf.


Dóra/Sif Tynes, hdl.