

Alþingi
Erindi nr. Þ 139/733
komudagur 7.12.2010



Alþingi

Vt. Samgöngunefnd

bsb@althingi.is

nefndasvid@althingi.is

Þskj. 149 – 136. mál

Reykjavík, 6. desember 2010

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, með síðar breytingum (samskiptaáætlun, stjórnun og úthlutun tíðna o.fl.)

1.0 Inngangur.

Í athugasemdum með frumvarpinu er vísað til þess að frumvarpið sé samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti í samráði við Póst- og fjarskiptastofnun. Við undirbúning frumvarpsins í ráðuneytinu hafi verið haft samráð við ýmsa aðila s.s. fjarskiptaráð og auk þess hafi verið auglýst eftir umsögnum við drög að frumvarpinu. Skipti hf. gerði athugasemdir við drög að frumvarpinu og virðist hafa verið tekið tillit til þeirra athugasemda að því er varðar tvær tiltekna greinar í drögum að frumvarpinu. Hins vegar voru veigamiklar athugasemdir sem Skipti gerðu sem ekki hefur verið tekið tillit til og eru þær hér með ítrekaðar.

Í þeim drögum sem liggja til grundvallar frumvarpinu var vísað til breytinga sem gerðar hafa verið á fjarskiptaregluverki Evrópusambandsins. Vísað var til þriggja tilskipana sem tóku gildi í desember 2009 til breytingar á þremur tilskipun frá árinu 2002 s.k. rammatilskipun, heimildartilskipun og alþjónustutilskipun, sem innleiddar voru í almenn fjarskiptalög árið 2003. Sú tilskipun sem mest er vísað til í frumvarpsdrögum er tilskipun 2009/140/EB. Samkvæmt hinum nýju tilskipunum er frestur til að leiða þær í lög aðildarríkja fram í lok maí 2011, sbr. t.d. 5. gr. tilskipunar 2009/140/2009. Ef marka má gagnagrunn ESA virðast tilskipanir þessar ekki enn hafa verið innleiddar í EES rétt og enn hafa þær ekki verið þýddar á íslensku.

Í frumvarpi þessu er nokkrum ákvæðum þessara tilskipana skeytt inn í fjarskiptalögin án þess að heildarsamræmis sé gætt. Við innleiðingu á þessum tilskipunum í íslenskan rétt er mikilvægt að hafa heildstæði þeirra að leiðarljósi. Við innleiðingu þar sem eingöngu eru tekin út einstaka ákvæði en öðrum sleppt glatast samræmi og hætta á að áherslur skekkist og bindandi markmið þeirra nái ekki fram að ganga. Það er einnig mikilvægt að hafa í huga að meginmarkmið þessara tilskipana er samtímis að auka samkeppni og hvetja til fjárfestinga. Það er því mikilvægt að vandað sé til innleiðingar og að mikilvæg ákvæði svo sem að tillit sé tekið til fjárfestinga í kerfum og ákvæði er varða öll réttindi leyfishafa séu innleidd með samræmdum hætti. Mörg ákvæði í frumvarpinu ganga að mati umsagnaraðila gegn bindandi markmiðum framangreindra tilskipana sem ætlunin er að innleiða hér.

Í frumvarpinu er mikil áhersla lögð á breytingar á reglum um úthlutun og stjórnun tíðna og er markmiðið sagt vera að auka á hagkvæmni og skilvirkni stjórnun þessara gæða. Ekki er það skýrt skilgreint hvað teljist vera skilvirk stjórnun og verður það lagt í mat Póst- og fjarskiptastofnunar á hverjum tíma. Að auki skortir alveg ákvæði er taka á mikilvægum atriðum í hinna nýju tilskipun sem ætlunin er að innleiða. Má sem dæmi nefna að engin ákvæði eru um réttindi þeirra sem þegar hafa fengið úthlutaðar tíðnir oft með ríkum skilyrðum um útbreiðslu og hafa því lagt í miklar fjárfestingar. Í inngangsorðum tilskipunar 2009/140/EC er hins vegar gert ráð fyrir því að tekið sé tillit til mismunandi sjónarmiða svo að jafnvægis sé gætt við ákvörðun um tíðniskipulag, úthlutanir og breytingar á þeim einmitt vegna slíkra hagsmuna. Sjá m.a. lið 69 í inngangsorðum tilskipunarinnar. Einnig eru í tilskipuninni ákvæði er sérstaklega taka á breytingum á réttindum sem ekki eru innleidd í frumvarpsdrögin á viðunandi hátt að mati umsagnaraðila. Það er hins vegar mikilvægt að gæta að slíku í þágu réttaröryggis og til að stuðla að hvata til fjárfestinga. Í hinum nýju tilskipununum er einnig lögð rík áhersla á tekið sé tillit til áhættu af fjárfestingum í fjarskiptakerfum. Það er gríðarlega mikilvægt að gætt sé lögmætra hagsmuna þeirra sem þegar hafa fjárfest í uppbyggingu fjarskipta í góðri trú og trausti þess að tiltekið réttarástand sé við lýði. Einnig er það mikilvægt að réttaröryggis sé gætt til þess að aðilar séu tilbúnir að leggja út í fjárfestingar.

Að lokum er það ítrekað að tilskipanir þessar hafa tiltölulega nýlega tekið gildi hjá Evrópusambandinu og að samkvæmt ákvæðum þeirra ber að innleiða þær í rétt aðildarríkja í síðasta lagi 25. maí 2011. Þessar breytingatilskipanir hafa ekki verið formlega innleiddar inn í EES rétt og því enn ekki myndast þjóðréttarleg skuldbinding til að innleiða þær á Íslandi. Það er því nægur tími til þess að vanda til verka og innleiða tilskipanir þessar þannig að heildarsamræmis sé gætt og aðilar fái nægan tíma til að tjá sig um breytingarnar. Af hálfu umsagnaraðila er því lögð rík áhersla á að frumvarpið verði ekki lagt fram fyrir en að vönduð umfjöllun hefur farið fram.

2.0 Athugasemdir við einstakar greinar:

2.1 Um 2. gr.

Hvort sem tíðnir teljast bein eða óbein eignarréttindi er ljóst að skerðing á þeim varðar lögvarða hagsmuni og getur valdið tíðnileyfishafa tjóni. Að mati umsagnaraðila er eina ástæðan sem mögulega réttlætir sviptingu úthlutaðra tíðna án þess að fullar bætur komi fyrir eru alvarleg brot á skilyrðum tíðniheimildar. Til þess að geta nýtt sér tíðniheimildir og uppfylla skilyrði úthlutunar þarf leyfishafi að leggja í fjárfestingar. Með afturköllun er leyfishafi sviptur grundvelli til þess að ná þeirri arðsemi sem hann mátti gera ráð fyrir þegar stofnað var til fjárfestinganna. Öll réttaróvissa dregur úr hvata til fjárfestinga og möguleikum fyrirtækja til þess að fjármagna uppbyggingu fjarskiptainniða. Ef um er að ræða lögmætar breytingar á tíðniskipulagi er mikilvægt að bæta þeim sem sviptur er tíðnum það tjón sem sviptingin eða breytingin veldur. Ekki verður með einfaldri lagasetningu komist hjá stjórnarskrárvörðum rétti til bóta þegar um atvinnuréttindi eða önnur réttindi sem jafna má til eignaréttinda eru skert í þágu annarra hagsmuna. Hægt er að fara þá leið að sá sem nýtur hagræðis af tíðnibreytingunum taki þátt í kostnaði þess sem missir réttindin. Í 14.

gr. tilskipunar 2009/140/EB er gert ráð fyrir því að við innleiðingu skuli sérstaklega gætt að því að réttindi skuli ekki skert eða afturkölluð áður en úthlutunartími þeirra er liðinn nema í undantekningatilvikum og með tilliti til ákvæða laga um bætur.

2.2 Um 3. gr.

Að því er varðar framlengingu á tíðniheimild skal enn ítrekað mikilvægi þess að við framlengingu á tíðniréttindum sé tekið tillit til uppbyggingar, fjárfestingar og hagsmuna fyrirtækisins og notenda af því að ekki verði svipt grunni undan mikilvægri atvinnustarfsemi. Það er ljóst að ef réttaröryggi er ekki tryggt dregur það úr hvata til fjárfestinga. Á það skal minnt að víðsvegar í tilskipun 2009/140/EB er lögð áhersla á að tekið sé tillit til þeirrar áhættu sem tekin er með fjárfestingu í fjarskiptakerfi.

2.3 Um 5. gr.

Hér er gert ráð fyrir að PFS sé fengið mikið vald til að ákveða skilmála og háar fjárhæðir fyrir réttindi til tíðniheimilda auk hárra sekta. Að mati umsagnaraðila er rétt að gæta varúðar og meðalhófs með tilliti til heildarhagsmuna þegar mælt er fyrir um slíkt í lögum. Það þarf að taka tillit til þess að þótt um sé að ræða eftirsóknarverð réttindi þá fela þau í sér umtalsverða áhættu og ber enn sem fyrr að taka tillit til áhættu af fjárfestingum. Það er einnig hættu á að mjög íþyngjandi gjöld í upphafi geta dregið úr hraða uppbyggingar. Ber í því sambandi að nefna 13. gr. tilskipunar 2002/20/EB, sbr. stafliður d í 4. tl. 8.gr. tilskipunar 21/2002, sem mælir sérstaklega fyrir um að stuðla beri að fjárfestingum og að taka skuli tillit til þeirrar áhættu sem tekin er við fjárfestinguna.

2.4 Um 6. gr.

Að mati umsagnaraðila fer ákvæði þetta í bága við bindandi markmið tilskipunar 2009/140/EC sbr, tilskipun 2002/20/EB. Samkvæmt tilskipuninni er meginreglan sú að tíðniheimild sé eingöngu afturkölluð í þeim tilvikum að leyfishafi hefur brotið í bága við skilyrði tíðniheimildar eða sérstaklega ríkar, rökstuddar ástæður eigi við. Að mati umsagnaraðila er ekki nægilegt að réttindi til notkunar tíðna og númera megi afturkalla vegna alþjóðlegra samþykka sem Ísland er aðili að. Fer það einnig gegn þeirri meginreglu að stjórnvaldsáskvarðanir verði að eiga sér skýra lagastoð ekki síst þegar um er að ræða íþyngjandi ákvæði. Alþjóðlegar samþykktir sem Ísland er aðili að verður að auki lögfesta sérstaklega í landsrétt til þess að þeim verði beitt gagnvart borgurum landsins, sbr. reglur um tvíeðli landsréttar og þjóðréttar.

Einnig skal ítrekað það sem áður var fjallað um í umsögn um 2. gr. hér að framan að tíðniréttindi verði ekki afturkölluð nema að bætur komi fyrir. Í athugasemdum við ákvæðið er fylgdi

frumvarpsdrögnum er vísað til þess að mikilvægt sé að Póst- og fjarskiptastofnun fái heimild til afturköllunar og m.a. vísað til þess að gengið hafi úrskurður um að tíðnisvipting sem stofnunin framkvæmdi hafi verið ólögmat þar sem heimild til afturköllunar var ekki í lögum. Í ljósi þeirra markmiða sem tilskipanir þær sem vísað er til þá hefði sú ástæða sem var fyrir þeirri afturköllun ekki verið málefnaleg eða rökstudd til þess að uppfylla þau þröngu skilyrði sem að mati umsagnaraðila eru sett fyrir afturköllunarheimild í fjarskiptatilskipunum og alls ekki án þess að bætur komi fyrir. Það er mikilvægt að jafnvel þótt stofnunin hefði afturköllunarheimild vegna ákvæða laga um breytingar á tíðniskípulagi þá er getur það varla talist sanngjarnt eða eðlilegt að fyrirtæki sem fjárfest hefur á grundvelli tíðniúthlutunar til að nota til að veita lögmæta þjónustu sem notendur reiða sig á skuli eiga að bera þann kostnað sem breytt skipulag hefur í för með sér. Það er nærtækara að sá kostnaður lendi á þeim sem ívilnað er með breytingunni ef ríkið vill ekki taka á sig þann óhjákvæmilega kostnað sem verður vegna breytinganna.

Afturköllun getur einnig haft áhrif á framtíðarútbreiðslu og fjárfestingar sem þegar hefur verið lagt út í af hálfu tíðnileyfishafa í trausti þess að tíðniúthlutun stæðist og verður að vega og meta áhrif hennar vandlega áður en til svo afdrifaríkra og íþyngjandi úrræða er gripið.

1.1 Um 7. gr.

Í 1. mgr. Hér er gert ráð fyrir að Póst- og fjarskiptastofnun geti ákveðið að ákvarðanir alþjóðastofnana, verði bindandi hér á landi. Að mati umsagnaraðila brýtur ákvæði í 1. mgr. í bága við meginregluna um að innleiða beri þjóðréttarskuldbindingar í landsrétt til að þær hafi gildi gagnvart einstaklingum og lögaðilum.

1.2 Um 9. gr.

Hér er gert ráð fyrir gagnagrunni sem Póst- og fjarskiptastofnun komi á fót og annist. Því er mótmælt að þessum kostnaði vegna útpenslu stofnunarinnar verði beint eða óbeint velt yfir á fjarskiptafyrirtækin. Áður en ákvæði þetta verður að lögum þarf að skýra nákvæmlega með hvaða hætti kostnaði af gagnagrunni þessum verður mætt. Rétt er að heimild verði fengin á fjárlögum enda um að ræða að notkun í þágu stofnana ríkisins.

1.3 Um 10. gr.

Umsagnaraðili telur að ákvæði þetta sé til bóta enda hefur reynslan sýnt að núgildandi ákvæði í lögum veita ekki nægileg úrræði til að mæta þeim truflunum sem fjarskiptavirki geta orðið fyrir vegna ýmissa hluta og tækja. Einnig er það mun eðlilegra að það sé hlutverk opinbers aðila að hafa eftirlit með og beita lögbundum úrræðum gegn þeim sem valda truflunum.

1.4 Um 11. gr.

Vísað er til umsagnar við 10. gr.

1.5 Um ákvæði til bráðabirgða

Mikilvægt er að gætt sé bindandi markmiða tilskipunar 2002/20/EB, sbr. breytingar í tilskipun 2009/140/EC um að gjöld séu byggð á sjónarmiðum sem eru málefnaleg, gagnsæ, gætt sé jafnræðis og þau séu í gangi ekki lengra en nauðsynlegt er til að ná markmiði sínu, auk þess sem taka skal tillit til ákvæðis í 8. gr. tilskipunar 2002/21/EB sjónarmið um hvata til fjárfestinga og þeirri áhættu sem tekin er með fjárfestingunni.

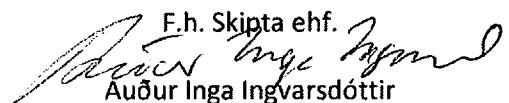
Bent er á að hér er gert ráð fyrir að þau fyrirtæki sem nú þurfa að fá endurúthlutun greiði á ný eins konar auðlindagjald fyrir aðganginn. Þetta virðist vera í ósamræmi við framkvæmd sem komin var á samkvæmt nýlegum tíðniúthlutun sem gilda til 2022, þar sem ekkert slíkt sérstakt gjald virðist hafa verið tekið. Er það því að mati umsagnaraðila ekki í samræmi við jafnræðisregluna að fyrirtæki sem þurfa að fá endurúthlutun tíðniheimilda eftir að lögin taka gildi greiði slíkt gjald en fyrirtæki sem eru nýbúin að fá slíka heimild til næstu ára hafi ekki þurft að reiða slíkt gjald af hendi. Er því lagt til að gjald þetta verði felld niður í samræmi við jafnræðisregluna.

Einnig er því harðlega mótmælt að neysliverðsvísitala verði lögð til grundvallar útreikningi á tíðnigjaldinu. Samræmd vísitala neysliverðs hefur á síðustu fimm árum hækkað um 48%, en á sama tíma hefur símakostnaður mældur í neysliverðsvísitölunni hækkað um 17%. Af þessu má ráða að það er algjör firra að tíðnigjöld hækki í samræmi við neysliverðsvísitölu. Verði þetta að lögum mun það leiða til hækunar á neysliverðsvísitölu sem getur vart verið í samræmi við stefnu stjórnvalda.

2.0 Lokaorð

Skipti hf. er móðurfélag fjarskiptafyrirtækjanna Símans hf. og Mílu ehf. sem eiga hagsmuna að gæta vegna breytinga á fjarskiptalögum og er umsögnin veitt fyrir hönd beggja fyrirtækjanna. Umsagnaraðili óskar eftir að fá að fylgja athugasemdum þessum úr hlaði á fundi með samgöngunefnd.

Virðingarfyllst,

F.h. Skipta ehf.

Auður Inga Ingvarsdóttir