



Alþingi - Samgöngunefnd  
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 6. mars 2012

Málsnúmer: 2012020038  
Skjalalykill: 15.3.4

### Málefni: Umsögn um frumvarp um landslénið .is og önnur höfuðlén

Póst- og fjarskiptastofnun vísar til frumvarps um landslénið .is og önnur höfuðlén, sbr. þingskjal 290 – 268. mál, sem nú er til meðferðar hjá umhverfis- og samgöngunefnd. Hefur PFS verið gefin kostur á því að koma á framæri við nefndina athugasemdum sínum við frumvarpið.

#### 1. Lykilþættir frumvarpsins

Eins og kunnugt er að þá var umrætt frumvarp fyrst lagt fram á vörþingi 2011 án þess að tekist hafi að afgreiða frumvarpið úr nefnd á því löggjafarþingi. Í umsögn sinni um frumvarpið frá þeim tíma, sbr. bréf frá 17. maí 2011, rekur stofnunin mikilvægustu þætti frumvarpsins að hennar mati. Ekki þykir vera tilefni til að endurtaka þá umfjöllun með ítarlegum hætti í þessar umsögn. Á hinn bóginn telur stofnunin rétt að halda þeim sjónarmiðum til haga og draga mikilvægustu atriðin saman í stutt yfirlit, sbr. eftirfarandi:

- *Takmörkuð auðlind – réttindi sem eiga að vera á forræði hins opinbera.*  
Að áliti PFS er um að ræða auðkenni sem hefur sérstök tengsl við land og þjóð og er eðli sínu takmörkuð auðlind, þar sem aðeins er um að ræða eitt skilgreint landslén, eðli málsins samkvæmt. Af þessum ástæðum og þar sem skráarhald og ábyrgð á skráningastarfsemi getur aðeins verið á hendi eins aðila er um að ræða náttúrulega einokun (e. natural monopoly). Því telur PFS það vera í samræmi við þær meginreglur sem almennt gilda um ráðstöfun og nýtingu auðlinda, sbr. og að sumu leyti þegar um er að ræða einokunarstarfsemi, að þá sé slík starfsemi háð opinberum leyfum.
- *Reglur um skráningu léna*  
PFS telur mikilvægt að hið opinbera setji þær reglur sem gilda um skráningu léna undir landsléninu, þannig að einkaaðilum sé ekki í sjálfsvald sett hvernig staðið sé að því. Hér er t.d. hægt að horfa til skilyrða um að rétthafar íslenskra léna hafi náð lögaldri og eigi staðfestu hér á landi, svo að íslensk lögsaga nái til notkunar léna, ef upp koma tilvik um ólögmetta háttsemi af einhverju tagi. Einnig er rétt að móta reglur um skráningu léna til samræmis við ákvæði neytenda- og einkaleyfalöggjafar. Þess vegna er ekki hægt að umgangast íslensk höfuðlén sem hverja aðra söluvöru sem eingöngu eru á forræði einkaaðila.

- *Kröfur um öryggi*

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 réttthafaskrá 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 fjarskiptastofnunar 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.

- *Gjaldskrárefstirlit*

Gjaldskrárefstirlit, samkvæmt 16. gr. frumvarpsins, verður að telja 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 gjaldskrár 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 eðlis þjónustunnar 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.

## 2. Ákvörðunarréttur yfir landsléninu

Talsverð opinber umræða hefur verið um það undanfarið að ríkisvaldið sé að fara taka sér „alræðisvald“ varðandi skipulag lénamála, leggja eigi á nýjan „netskatt“ sem hvergi þekktist erlendis og að þetta muni leggjast verulega þungt á núverandi rekstraraðila og muni jafnvel ríða því að fullu.

Að áliti PFS er framagreind umræða á miklum villigötum sem nauðsynlegt er að leiðrétta og setja í rétt samhengi.

Því hefur t.d. verið haldið fram að með 1. gr. frumvarpsins ætli íslenska ríkið að taka sér „alræðisvald“ með því að slá því föstu að íslenska ríkið fari með ákvörðunarrétt yfir landsléninu is og önnur höfuðlén. Með þessu ákvæði er verið að taka af allan vafa um það ákvörðunarrétturinn um landsléninu .is sé á höndum ríkisvaldsins í umboði íslensku þjóðarinnar, þar sem hér um er að ræða takmarkaða auðlind sem tengist landi og þjóð. ICANN, þ.e. sú alþjóðlega stofnun sem mótar stefnu og setur reglur um fyrirkomulag lénamála og öll réttindi til notkunar á lénum spretta frá, hefur staðfest það við íslensk stjórnvöld að það sé á valdi íslenska ríkisins að ákveða hvernig staðið er að skráningum á landsléninu .is, alveg burtséð frá því hvort að þeim réttindum hafi á einhverjum tímapunkti verið ráðstafað til einkaaðila. Með öðrum orðum þá er um ræða réttindi sem íslenska ríkið getur ekki afsalað sér fyrir fullt og allt og tilheyr því stöðu þess og eðli málsins samkvæmt.

Víðast hvar er skráningum á landsléninu landa komið fyrir hjá opinberum stjórnvöldum eða um það hefur verið stofnað nokkurs konar sjálfseignarstofnun (e. Non-Profit Organization). Er þá haft að markmiði að um sé að ræða samfélagslega starfsemi, þar sem sjónarmið internetsamfélagsins fái að heyrast og njóta sín, auk þess hún er ekki rekin í hagnaðarskyni. Í

Þeim löndum sem skráning léna er á hendi hins opinbera, eins og algengast er, að þá hefur ekki þurft að setja almenn lög um starfsemina, eða leggja á sérstakt veltutengt rekstargjald til að fjármagna eftirlitið, heldur hefur skráningargjaldið sjálft runnið til hins opinbera til að standa straum af starfseminni. Í þeim tilvikum hefur skráning léna tekið mið af stefnumótun ríkisins og almennum kröfum til öryggis mikilvægra innviða hins opinbera, enda hvílir eðlislæg skylda á hinu opinbera að tryggja rekstur og öryggi þeirrar þjónustu sem ríkið hefur með höndum.

Málið horfir allt öðruvísi við ef að á að fela einkaréttarlegum aðila að annast þetta hlutverk. Kröfur um öryggi, skjalfestar vinnureglur, stefnumótun, eðlilegt viðhald og eðlilegar fjárfestingar til framtíðar eru íþyngjandi kvaðir sem kosta fé. Eðlilegar kröfur til öryggis, reglur um skráningu léna o.s.frv. verður því að festa í lög og reglugerðarfyrirmæli til þess að þau séu bindandi gagnvart einkaaðila sem ætlar að taka að sér hlutverk ríkisins á þessu sviði. Þá hafnar PFS því sérstaklega að ríkið ætli sér að undiroka öll völd yfir landsléninu, þar sem sérstaklega er gert ráð fyrir því í 18. gr. frumvarpsins að starfrækt verði sérstök nefnd, með fulltrúum hagsmunaaðila, til að vera stjórnvöldum til ráðgjafar á sviði lénamála. Telur PFS það vera mun betri tryggingu fyrir breiðari aðkomu ólíkra sjónarmiða um skipan lénamála, heldur en að slíkt vald sé eingöngu í höndum eins einkahlutafélags hér á landi. Gagnrýni hvað þetta varðar stenst ekki skoðun.

### 3. Rekstargjald m.t.t. fjárhags og reksturs ISNIC

Eins og fram kom hér að framan hefur skráning léna víðast hvar í heiminum verið á hendi hins opinbera, eða stofnsett hefur verið sjálfseignarstofnun um starfsemina. Hefur sú starfsemi ekki verið rekin í hagnaðarskyni svo að PFS sé kunnugt um. Þá hafa upphafs- og árgjöld fyrir skráningu léna runnið til umrædds opinbers eða hálf opinbers aðila. Nú er ætlunin að fara þá leið hér á landi, sennilega fyrir tilstilli sögulegs aðdraganda málsins, að fela einkaaðila að skrá lén í umboði hins opinbera. Þá þarf hið opinbera að tryggja að umræddur einkaaðili starfi samkvæmt eðlilegum kröfum um rekstraröryggi, neytendavernd og fari eftir stefnumótun og reglum hins opinbera um skráningu léna. Það verður ekki gert án eftirlits. Til að kosta það eftirlit hefur verið farin sú leið að leggja rekstargjald á viðkomandi starfsemi, eins og þekkist úr fjarskiptum. Áætlun yfir einstaka eftirlitsþætti, sem munu koma til með að hvíla á PFS, og kostnaðargreining á þeim hefur leitt í ljós að *lágmarkseftirlit* muni kosta um **10 milljónir kr.**, eða sem nemur tæpu starfsgildi hjá stofnuninni. Miðað við núverandi veltu ISNIC þyrfti rekstargjaldshlutfallið að vera a.m.k. **4,9%** eða sem samsvarar um 278 kr. á lén á ári.

Látið hefur verið að því liggja í fjölmiðlum að hér sé um nýjan skatt að ræða. Eins og fyrr segir tekur það fyrirkomulag sem frumvarpið gerir ráð fyrir mið af því að starfsemin verði eftir sem áður á hendi einkaaðila, sem er mjög óvenjulegt í alþjóðlegum samanburði. Því er ekki nema von að erfitt sé að finna hliðstæður um slíka gjaldtöku frá nágrannalöndum okkar, nema ef vera skyldi frá Noregi. Í flestum ríkjum fer gjaldataka til hins opinbera hins vegar fram í gegnum sjálf upphafs- og skráningargjöld léna. Að tala um rekstargjöld, vegna eftirlits hins opinbera með starfsemi einkaaðila á þessum vettvangi, sem nýjan skatt, „netskatt,“ eru því ómarktæk öfugmæli.

Það sem vekur sérstaka athygli við fyrirkomulag lénamála hér á landi er að skráning á landsléninu .is er á hendi einkaaðila sem rekin er í hagnaðarskyni, án eftirlits af hálfu hins opinbera. Hefur núverandi rekstraraðili landslénsins .is, mótælt fyrirhuguðu rekstargjaldi og sagt að það muni leggjast þungt á rekstur fyrirtækisins. Telur PFS að horfa verði á fyrirhugaða gjaldtöku í samhengi við núverandi rekstur og umsvif fyrirtækisins.

Þegar ISNIC var selt síðast árið 2007 til Modernus þá var 93% hlutur í félaginu metinn á 452 millj. kr. kr. Stofnverð fjárfestinga félagsins var á sama tíma einungis 29 millj. kr. og bókfært afskrifað verð 6 millj. kr. Eigið fé var 81 millj. kr. í árslok 2007.

Um var að ræða skuldsetta yfirtöku á félaginu (öfugur samruni við Modernus), þar sem ISNIC tók á sig um 350 millj. kr. af skuldum vegna kaupanna, en félagið var áður í raun skuldlaust. Á móti var færð um 376 millj. kr. viðskiptavild í bækur félagsins. ISNIC var þannig að mestu látið fjármagna kaup eigenda á félaginu í trausti þess að félagið myndi skila miklum og öruggum rekstrarhagnaði í skjóli einokunarstöðu sinnar á höfuðléninu .is.

Einokunarstaða félagsins á léninu .is hefur gert félaginu kleift að verðleggja skráningu léna með þeim hætti að afkoma félagsins hefur verið mjög góð. Hagnaður ISNIC fyrir afskriftir og fjármagnsliði (EBITDA) á árunum 2008 til 2011 hefur verið á bilinu **83-108 millj. kr. eða sem samsvarar 41-48% af veltu**. Á sama tíma hefur meðalfjárfesting ári verið um 11 millj. kr.

Athygli vekur að á sama tíma og félagið finnur 10 millj. kr. eftirlitsgjaldi allt til foráttu, þá er hagnaður fyrir afskriftir og fjármagnsliði (EBITDA) 108 millj. kr. á árinu 2011 (afskriftir og fjármagnskostnaður er svo um 8 millj. kr. án viðskiptavildar og fjármagnskostnaðar vegna kaupa á félaginu).

Jafnframt greiða eigendur sér 30 millj. kr. arð út úr félaginu vegna ársins 2011.

Á árunum 2002 til 2006 greiddi félagið út arð og skuldsetti sig fyrir þáverandi eigendur sína (Teymi) fyrir alls rúmlega 200 millj. kr. Við þetta bætist 30 millj. kr. arðgreiðsla vegna ársins 2011 og 350 millj. kr. skuldsetning núverandi eigenda vegna kaupa á félaginu á sínum tíma. Alls hefur því verið greitt út til eigenda félagsins og það verið skuldsett í þeirra þágu fyrir um **600 millj. kr. á sl. 10 árum**.

Hér er því ljóst, að áliti PFS, að starfsemi í tengslum við skráningu á lénnum hér á landi hefur verið rekin í hagnaðarskyni undanfarin ár og skilað eigendum fyrirtækisins umtalsverðum arði í skjóli þeirrar einokunarstöðu sem til staðar er. Með tilliti til alls þessa verður að telja að 10 milljóna kr. árlegt rekstrargjald, sem ætlunin er að leggja á veltu fyrirtækisins, sé mjög hóflegt og gefi ekki tilefni til þeirrar gagnrýni sem sett hefur verið fram.

#### 4. Tillaga um skýrari afmörkun á eftirlitshlutverki PFS

Í 15. gr. frumvarpsins er fjallað um eftirlit Póst- og fjarskiptastofnunar, en henni er ætlað það hlutverk að hafa umsjón með framkvæmd laganna og fara með almennt eftirlitsvald á sviði lénamála.

Útfærsla ákvæðisins ber þess hins vegar merki að aðrar stjórnábyrgðir fara með eftirlitsvald á afmörkuðum sviðum í tengslum við lénamál, einkum Neytendastofa og Einkaleyfastofa, sbr. 17. gr. frumvarpsins. Þannig er t.d. gert ráð fyrir því að stofnunin geti beitt þeim úrræðum sem fjallað er um í 3. mgr. ákvæðisins, þ.e. afskráningu eða umskráningu léns, ef skráning léns er í *andstöðu við ákvæði laga*, eins og það er orðað. Þetta felur í sér að stofnunin getur notað umrædd úrræði ef skráning léns er í andstöðu við lög nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, sem Neytendastofa hefur eftirlit með. Hins vegar er 3. mgr. opin og án takmörkunar á því hvaða önnur lög geta hér átt undir. PFS telur það óheppilegt að það skuli ekki vera skilgreint nánar. Það væri þá háð mati stofnunarinnar hverju sinni hvort brot á einhverjum tilteknum lögum geti leitt af sér afskráningu eða umskráningu á léni, t.d. höfundarlögum nr. 73/1972 eða almennum hegningarlögum nr.

19/1940. Þá getur framangreint orðalag, þrátt fyrir lokamálslið mágreinarnnar, valdið misskilningi um að það sé hlutverk PFS að skera úr um hvort skráning léns kunni að vera í samræmi við önnur lög. Er það ekki í samræmi við 17. gr. sem felur í sér tiltekna lagaskilareglu hvað varðar valdmörk á milli þriggja tiltekinna stofnana. Telja verður að óskýrleiki hvað þetta varðar sé óæskilegur geti leitt til þess að með greininni felist víðtækari völd til afskráningar á lénnum heldur en löggjafinn hafi hugsanlega ætlað sér og getur skapað réttóvissu um hlutverk og skyldur PFS.

Samkvæmt framangreindu leggur PFS til eftirfarandi breytingu á orðalagi 3. mgr. 15. gr. frumvarpsins, sbr. feitletraða og yfirstrikaða textann:

*„Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að kveða á um nauðsynleg úrræði séu ákvæði laga þessara ekki uppfyllt. Þar á meðal getur stofnunin tekið ákvörðun um afskráningu léns og eftir atvikum kveðið á um að lén verði umskráð, til að mynda ef skráning léns felur í sér brot á starfsreglum skráningarstofu eða er í andstöðu við ákvæði laga, samkvæmt ákvörðun annarra stjórnvalda samkvæmt 4. mgr. 17. gr. Þá skal stofnuninni heimilt að gera kröfu um úrbætur af hálfu rétthafa eða skráningarstofu komist stofnunin að þeirri niðurstöðu að skilyrði skráningar samkvæmt lögum þessum séu ekki uppfyllt. Sé ekki orðið við fyrirmælum Póst- og fjarskiptastofnunar um úrbætur er stofnuninni heimilt að kveða á um að lén verði afskráð úr rétthafaskrá. Sama gildir ef önnur stjórnvöld komast að niðurstöðu um að skráning léns hafi falið í sér brot á lögum.“*

Af athugsemdum við umrædda málsgrein í greinargerð frumvarpsins má ráða að fyrst og fremst sé verið að hugsa til þeirra tilvika þar sem skráning léna geta verið í andstöðu við vörumerkjalog og lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Umrædd breyting sem PFS leggur til afmarkar því og endurspeglar með skýrari hætti til hvaða tilvika beiting íþyngjandi eftirlitsúrreða á borð við afskráning og umskráning léna getur náð til.

Þá telur PFS að svipuð sjónarmið um óskýrleika varðandi eftirlitshlutverk PFS eiga við um 1. mgr. ákvæðisins, en þar er talað um að PFS fari með eftirlit með framkvæmd laganna og eftir atvikum með starfsemi skráningaraðila og rétthafa.

Má skilja þetta orðalag greinarinnar á þann veg að PFS muni hafa eftirlit með starfsemi rétthafa léna, en eðli málsins samkvæmt getur sú starfsemi tekið til hvaða þátta sem er í atvinnulífinu eða innan opinbera geirans. Það er ekki tilgangur greinarinnar að sú atvinnustarfsemi sem fram fer á internetinu eða sú kynning og markaðssetning sem felst í rekstri vefsíðna hljóti eftirlit af hálfu PFS. Það sem átt er við með þessari málsgrein, að álitum PFS, er að stofnunin hafi eftirlit með þeim réttindum rétthafa sem leiða af frumvarpinu. Því telur PFS að orða mætti þessar málgreininna með aðeins nákvæmari hætti, sbr. feitletraða textann í eftirfarandi tillögu:

*„Póst- og fjarskiptastofnun fer með eftirlit með framkvæmd laga þessara, þ.m.t. starfsemi skráningarstofu og gjaldskrá skráningarstofu fyrir þjónustu samkvæmt lögum þessum og eftir atvikum starfsemi skráningaraðila og réttindum rétthafa.“*

## 5. Tengsl við þingsályktun til fjarskiptáætlunar fyrir árin 2011 - 2014

Að lokum bendir PFS á að frumvarpið um landslénið .is og önnur höfuðlén á sér stoð í markmiðssetningu stefnumörkun stjórnvalda á sviði fjarskipta hér á landi til næstu ára, sbr. k.-

lið 2. lið frumvarps til fjarskiptaáætlunar, þingskjal 419 – 343 mál, sem nú er til meðferðar hjá umhverfis- og samgöngunefnd.

Til stuðnings lagasetningar á þessu sviði er vísað til sjónarmiða um að lögin eigi að tryggja örugga og skilvirka stjórnunarhætti landslénsins. Tekur PFS undir þetta markmið og þau sjónarmið sem liggja því til grundvallar og hvetur til þess að frumvarpið verði samþykkt á yfirstandandi löggjafarþingi.

Virðingarfyllt,

  
Hrafnkell V. Gislason

  
Björn Geirsson