

**Samgöngu- og
sveitarstjórnarráðuneytið**

M i n n i s b l a ð

Viðtakandi: **Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis**
Sendandi: **Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið**
Dagsetning: **17.04.2018**
Málsnúmer: **SRN18030032**
Bréfalykill:
Tilgangur:

Efni: Viðbrögð við athugasemdum við frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjarskipti – EES innleiðingar (CE merkingar á fjarskiptabúnaði og Nethlutleysi) - 148. löggjafarþing

Varðandi: Athugasemdir Samtaka iðnaðarins og Samtaka atvinnulífsins við frumvarp til breytinga á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, 390. mál (Nethlutleysi – CE merkingar)

1. Samtengisamningar (2. gr. frumvarps).

Umsagnaraðilar telja að þarna sé gengið lengra en í reglugerð ESB um nethlutleysi (TSM).

Það er rétt athugað að ákvæðið er ekki að finna berum orðum í reglugerð ESB. Hins vegar er það talið nauðsynlegur þáttur í því að ná fram þeim markmiðum sem stefnt er að, sbr. 4. gr. TSM. Internetþjónustuveitandi getur ekki veitt fullnægjandi upplýsingar til neytenda um umferðarstýringar ef hann hefur ekki upplýsingar um stýringar í öðrum netum sem fjarskiptaumferðin kann að fara um.

Það er ekki nýmæli að senda skuli samtengisamninga til PFS. Slíkt ákvæði hefur verið lengi í lögum um fjarskipti. Eina breytingin með þessu ákvæði er að geta skal um umferðarstýringar í samningum.

2. Meginreglan um nethlutleysi (3. gr. frumvarps)

Umsagnaraðilar gera athugasemd við það, að í 3. gr. er ekki tekinn upp allur texti 3. gr. TSM reglugerðarinnar.

Þetta snýr að innleiðingaraðferð og hefur engin efnisleg áhrif. Það er alveg ljóst að sú skylda hvílir á íslenska ríkinu að innleiða TSM reglugerðina í heild sinni. Það var hins vegar talið nægja að helstu meginreglur yrðu í lögnum, ásamt heimild til að setja reglugerð. Ítarlegri ákvæði TSM s.s. sérstakar heimildir og undanþágur verða innleidd með reglugerð.

3. Íslenskar leiðbeiningar

Umsagnaraðilar gera athugasemd við það að gerð sé krafa um íslenskar leiðbeiningar með þráðlausum fjarskiptabúnaði.

Það er rétt að RED tilskipunin krefst þess ekki að leiðbeiningar séu á tungumáli viðkomandi ríkis. Aðeins er gerð krafa um að leiðbeiningar séu á tungumáli sem er auðskiljanlegt. Það má vega það og meta hvort nauðsynlegt er að hafa leiðbeiningar á íslensku. Slíkt gæti tafið innflutningsferli og aukið kostnað, en á hinn bóginn getur verið að hluti neytenda hafi þörf fyrir íslenskar leiðbeiningar fyrir ákveðnar tegundir búnaðar. Einn möguleiki er að fara svipaða leið og í lögum um byggingavörur þar sem meginreglan er íslenskar leiðbeiningar, en ráðherra er veitt heimild til að ákveða í reglugerð að notast megi við leiðbeiningar á ensku eða norðurlandamáli öðru en finnsku. Slík heimild gæti m.a. átt við um leiðbeiningar sem einkum eru ætlaðar fagmönnum.

4. **Reglusetningarheimild PFS um lágmarksgæði**

Umsagnaraðilar telja það vera ranga innleiðingu að fela PFS reglusetningarvald á þessu sviði. Í raun eigi að vera kveðið á um að PFS geti í einstökum tilvikum kveðið á um lágmarksgæði.

Ákvæði TSM reglugerðarinnar segir að eftirlitsstjórnvald skuli hafa heimild til að setja kröfur varðandi tæknilega eiginleika, lágmarksþjónustugæði og aðrar viðeigandi og nauðsynlegar ráðstafanir á einn eða fleiri veitendur rafrænna fjarskipta til almennings, þ.m.t. veitendur netaðgangsjónustu. Telja verður að það komi tveir kostir til greina í þessu sambandi, þ.e. annars vegar að kröfur verði settar fram í reglum eða hins vegar að þær verði skilgreindar í einstökum ákvörðunum.

Það hefur ákveðna kosti í för með sér að ákveða lágmarksgæði, sem eru viðeigandi fyrir hverja þjónustutegund, í almennum reglum. Þá liggja lágmarks gæðakröfur fyrir og eru öllum ljósar. Að öðrum kosti getur reynst mun tímafrefkara og kostnaðarsamara að fylgjast með því og tryggja að notendur fjarskiptaþjónustu njóti viðunandi gæða og getur kallað á fjölda stjórnvaldsákvarðana og misræmi í kröfum. Almennar reglur um lágmarksgæði gætu stuðlað að því að lágmarksgæði yrðu þau sömu um land allt. Reiknað er með að samkvæmt venju muni PFS kalla eftir opnu samráði um efni reglna um lágmarksgæði, en einnig mætti kveða á um slíkt samráð sérstaklega í lögum. Ráðuneytið er þeirrar skoðunar að sú leið að setja almennar reglur stuðli að aukinni neytendavernd og jafnræði.

5. **Ekki heimilaður aðgangur að efni eða þjónustu sem brýtur gegn öðrum lögum eða leiðir af dómsúrskurði.**

Umsagnaraðilar telja að umfjöllun í greinargerð, um að ekki sé verið að heimila notkun eða aðgang að efni eða þjónustu sem brýtur gegn öðrum lögum eða leiðir af dómsúrskurði, eigi að fara inn í lagatextann.

Telja má að stýring í tilfellum sem þessum rúmist innan orðalags 3. gr. frumvarpsins þar sem talað er um heimild til að viðhafa stýringu á umferð, sem er nauðsynleg og hófleg. Þó mætti taka til nánari skoðunar hvort ástæða er til að kveða sérstaklega á um þetta atriði í lagatextanum. Ráðuneytið lýsir sig reiðubúið til þess að koma með tillögu þess efnis.

6. **Skilgreining á netaðgangsjónustu**

Umsagnaraðilar gera athugasemd við að hugtakið netaðgangspjónusta er ekki skilgreint í frumvarpstextanum.

Hugmyndin var sú að þessi skilgreining færi með öðrum ítarákvæðum TSM reglugerðarinnar í innlenda reglugerð. Það er hins vegar ekkert að því að bæta þessu inn í frumvarpið. Ráðuneytið lýsir sig reiðubúið til þess að koma með tillögu þess efnis.

7. Markaðseftirlit með þráðlausum búnaði

Umsagnaraðilar gera athugasemd við að reglur um markaðsyfirlit eru ekki teknar í heild inn í frumvarpið og telur ákvæði í 7. gr. frumvarpsins ruglingslegt.

Hér var viðhöfð sú aðferð að setja aðeins meginreglur og reglugerðarheimild inn í frumvarpið, en nánari útfærsla eftirlits yrði skilgreind í reglugerð. Ætlunin er að sjálfsögðu sú að fullt samræmi verði milli innleiðingar og tilskipunar þegar búið er að gefa út reglugerð um efnið. Þessi aðferð er í samræmi við það sjónarmið að lagatexti eigi að hafa að geyma meginreglur en nánari útfærsla skuli skilgreind í reglugerð.

8. Stjórnvaldssektir

Umsagnaraðilar eru þeirrar skoðunar að nógildandi heimildir til dagsekta og heimildir til að dæma til sekta vegna brota á fjarskiptalögum dugi til að framfylgja umræddum ákvæðum og uppfylli þar með skyldur skv. RED tilskipun og TSM reglugerð.

Það er rétt að umræddar EES gerðir kveða ekki á um það sérstaklega að setja skuli heimildir til stjórnvaldssekta. Gerðirnar gera hins vegar kröfur um að sektirnar verði skilvirkar. Það er ekki hægt að segja að sektarheimildir gildandi fjarskiptalaga séu skilvirkar. Það þarf að fara í gegnum ákærufarli og dómsmál til þess að beita þeim. Í fljótu bragði virðist viðurlögum aðeins hafa verið beitt í einu sakamáli vegna brota á fjarskiptalögum og er því ekki um virkt úrræði að ræða í raun.

Dagsektarheimildir eru annars eðlis enda eru þær ætlaðar til þess að binda endi á ólögmett ástand, en þær eru ekki „penalties“ eins og kveðið er á um í ofangreindum EES gerðum.

Varðandi: Athugasemdir Samtaka iðnaðarins og Samtaka atvinnulífsins við frumvarp til breytinga á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, 390. mál (Nethlutleysi – CE merkingar)

1. Samtengisamningar (2. gr. frumvarps).

Umsagnaraðilar telja að þarna sé gengið lengra en í reglugerð ESB um nethlutleysi (TSM).

Það er rétt athugað að ákvæðið er ekki að finna berum orðum í reglugerð ESB. Hins vegar er það talið nauðsynlegur þáttur í því að ná fram þeim markmiðum sem stefnt er að, sbr. 4. gr. TSM. Internetþjónustuveitandi getur ekki veitt fullnægjandi upplýsingar til neytenda um umferðarstýringar ef hann hefur ekki upplýsingar um stýringar í öðrum netum sem fjarskiptaumferðin kann að fara um.

Það er ekki nýmæli að senda skuli samtengissamninga til PFS. Slíkt ákvæði hefur verið lengi í lögum um fjarskipti. Eina breytingin með þessu ákvæði er að geta skal um umferðarstýringar í samningum.

2. Meginreglan um nethlutleysi (3. gr. frumvarps)

Umsagnaraðilar gera athugasemd við það, að í 3. gr. er ekki tekinn upp allur texti 3. gr. TSM reglugerðarinnar.

Þetta snýr að innleiðingaraðferð og hefur engin efnisleg áhrif. Það er alveg ljóst að sú skylda hvílir á íslenska ríkinu að innleiða TSM reglugerðina í heild sinni. Það var hins vegar talið nægja að helstu meginreglur yrðu í lögnum, ásamt heimild til að setja reglugerð. Ítarlegri ákvæði TSM s.s. sérstakar heimildir og undanþágur verða innleidd með reglugerð.

3. Íslenskar leiðbeiningar

Umsagnaraðilar gera athugasemd við það að gerð sé krafa um íslenskar leiðbeiningar með þráðlausum fjarskiptabúnaði.

Það er rétt að RED tilskipunin krefst þess ekki að leiðbeiningar séu á tungumáli viðkomandi ríkis. Aðeins er gerð krafa um að leiðbeiningar séu á tungumáli sem er auðskiljanlegt. Það má vega það og meta hvort nauðsynlegt er að hafa leiðbeiningar á íslensku. Slíkt gæti tafið innflutningsferli og aukið kostnað, en á hinn bóginn getur verið að hluti neytenda hafi þörf fyrir íslenskar leiðbeiningar fyrir ákveðnar tegundir búnaðar. Einn möguleiki er að fara svipaða leið og í lögum um byggingavörur þar sem meginreglan er íslenskar leiðbeiningar, en ráðherra er veitt heimild til að ákveða í reglugerð að notast megi við leiðbeiningar á ensku eða norðurlandamáli öðru en finnsku. Slík heimild gæti m.a. átt við um leiðbeiningar sem einkum eru ætlaðar fagmönnum.

4. Reglusetningarheimild PFS um lágmarksgæði

Umsagnaraðilar telja það vera ranga innleiðingu að fela PFS reglusetningarvald á þessu sviði. Í raun eigi að vera kveðið á um að PFS geti í einstökum tilvikum kveðið á um lágmarksgæði.

Ákvæði TSM reglugerðarinnar segir að eftirlitsstjórnvald skuli hafa heimild til að setja kröfur varðandi tæknilega eiginleika, lágmarkspjónustugæði og aðrar viðeigandi og nauðsynlegar ráðstafanir á einn eða fleiri veitendur rafrænna fjarskipta til almennings, þ.m.t. veitendur netaðgangspjónustu. Telja verður að það komi tveir kostir til greina í þessu sambandi, þ.e. annars vegar að kröfur verði settar fram í reglum eða hins vegar að þær verði skilgreindar í einstökum ákvörðunum.

Það hefur ákveðna kosti í för með sér að ákveða lágmarksgæði, sem eru viðeigandi fyrir hverja þjónustutegund, í almennum reglum. Þá liggja lágmarks gæðakröfur fyrir og eru öllum ljósar. Að öðrum kosti getur reynst mun tímafrefkara og kostnaðarsamara að fylgjast með því og tryggja að notendur fjarskiptaþjónustu njóti viðunandi gæða og getur kallað á fjölda stjórnvaldsákvarðana og misræmi í kröfum. Almennar reglur um lágmarksgæði gætu stuðlað að því að lágmarksgæði yrðu þau sömu um land allt. Reiknað er með að samkvæmt venju muni PFS kalla eftir opnu samráði um efni reglna um lágmarksgæði, en einnig mætti kveða á um slíkt samráð sérstaklega í lögum. Ráðuneytið er þeirrar skoðunar að sú leið að setja almennar reglur stuðli að aukinni neytendavernd og jafnræði.

5. **Ekki heimilaður aðgangur að efni eða þjónustu sem brýtur gegn öðrum lögum eða leiðir af dómsúrskurði.**

Umsagnaraðilar telja að umfjöllun í greinargerð, um að ekki sé verið að heimila notkun eða aðgang að efni eða þjónustu sem brýtur gegn öðrum lögum eða leiðir af dómsúrskurði, eigi að fara inn í lagatextann.

Telja má að stýring í tilfellum sem þessum rúmist innan orðalags 3. gr. frumvarpsins þar sem talað er um heimild til að viðhafa stýringu á umferð, sem er nauðsynleg og hófleg. Þó mætti taka til nánari skoðunar hvort ástæða er til að kveða sérstaklega á um þetta atriði í lagatextanum. Ráðuneytið lýsir sig reiðubúið til þess að koma með tillögu þess efnis.

6. **Skilgreining á netaðgangspjónustu**

Umsagnaraðilar gera athugasemd við að hugtakið netaðgangspjónusta er ekki skilgreint í frumvarpstextanum.

Hugmyndin var sú að þessi skilgreining færi með öðrum ítarákvæðum TSM reglugerðarinnar í innlenda reglugerð. Það er hins vegar ekkert að því að bæta þessu inn í frumvarpið. Ráðuneytið lýsir sig reiðubúið til þess að koma með tillögu þess efnis.

7. **Markaðseftirlit með þráðlausum búnaði**

Umsagnaraðilar gera athugasemd við að reglur um markaðsyfirlit eru ekki teknar í heild inn í frumvarpið og telur ákvæði í 7. gr. frumvarpsins ruglingslegt.

Hér var viðhöfð sú aðferð að setja aðeins meginreglur og reglugerðarheimild inn í frumvarpið, en nánari útfærsla eftirlits yrði skilgreind í reglugerð. Ætlunin er að sjálfsögðu sú að fullt samræmi verði milli innleiðingar og tilskipunar þegar búið er að gefa út reglugerð um efnið. Þessi aðferð er í samræmi við það sjónarmið að lagatexti eigi að hafa að geyma meginreglur en nánari útfærsla skuli skilgreind í reglugerð.

8. **Stjórnvaldssektir**

Umsagnaraðilar eru þeirrar skoðunar að núgildandi heimildir til dagsekta og heimildir til að dæma til sekta vegna brota á fjarskiptalögum dugi til að framfylgja umræddum ákvæðum og uppfylli þar með skyldur skv. RED tilskipun og TSM reglugerð.

Það er rétt að umræddar EES gerðir kveða ekki á um það sérstaklega að setja skuli heimildir til stjórnvaldssekta. Gerðirnar gera hins vegar kröfur um að sektirnar verði skilvirkar. Það er ekki hægt að segja að sektarheimildir gildandi fjarskiptalaga séu skilvirkar. Það þarf að fara í gegnum ákærufarli og dómsmál til þess að beita þeim. Í fljótu bragði virðist viðurlögum aðeins hafa verið beitt í einu sakamáli vegna brota á fjarskiptalögum og er því ekki um virkt úrræði að ræða í raun.

Dagsektarheimildir eru annars eðlis enda eru þær ætlaðar til þess að binda endi á ólögmaett ástand, en þær eru ekki „penalties“ eins og kveðið er á um í ofangreindum EES gerðum.

